

Mitä on älykäs sopeutuminen?

Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen,
Teemu Makkonen, Simo Rautiainen, Andrew Copus, Jukka Teräs, Eeva Turunen,
Jesper Lebbing, Linda Vester, Marlies Meijer

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:42

tietokayttoon.fi

Mitä on älykäs sopeutuminen?

Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen,
Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen,
Andrew Copus, Jukka Teräs, Eeva Turunen,
Jesper Lebbing, Linda Vester, Marlies Meijer

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-173-5

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Mitä on älykäs sopeutuminen?

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:42

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen, Jukka Teräs, Eeva Turunen, Andrew Copus, Jesper Lebbing, Linda Vester, Marlies Meijer

Kieli suomi **Sivumäärä** 231

Tiivistelmä Alueiden ja kuntien epätasaisen kehityksen seurauksena yli kaksi kolmasosaa Manner-Suomen kunnista on menettänyt väestöään kahden viime vuosikymmenen aikana. Tässä raportissa kuntien sopeutumista väestön vähenemiseen tarkastellaan älykkään sopeutumisen viitekehyksessä. Älykkään sopeutumisen käsite on vielä vakiintumaton ja hakee muotoaan aluepolitiikassa sekä aluekehityksen ja kuntien tutkimuksessa Suomessa.

Raportissa selvitetään älykkään sopeutumisen käsitettä tutkimuskirjallisuuden avulla, kuvataan älykkään sopeutumisen lähestymistapaa kolmessa EU-maassa ja tuotetaan tilannekuva siitä, miten kunnat Suomessa ovat pyrkineet ja kyenneet sopeutumaan väestön vähenemiseen ja ikääntymiseen. Lisäksi esitellään älykkään sopeutumisen juurruttamisen keinoja.

Suomessa tarvitaan hallinnolliset ja alueelliset tasot läpäisevä politiikka- ja toimenpideohjelman, jonka lähtökohtana on väestöltään vähenevien alueiden paikkaperustaisuus ja siitä juontuvat tarpeet. Älykästä sopeutumista voidaan pitää välivaiheena uudistumiselle. Lähtökohtana on koko kuntayhteisön eikä ainoastaan kuntaorganisaation uudistumiskyvyn vahvistaminen. Väestön vähenemiseen sopeutumisessa painopiste tulisi olla älykkäässä sopeutumisessa ja uudistamisessa, mutta myös elinkeinojen ja elinvoiman kehittämisessä.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.(tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, alueelliset erot, elinvoimaisuus, eriarvoisuus, hallinta, sopeutuminen, uudistaminen, väestönmuutokset

ISBN PDF 978-952-383-173-5

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-173-5>

Vad är smart anpassning?

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:42

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen, Jukka Teräs, Eeva Turunen, Andrew Copus, Jesper Lebbing, Linda Vester, Marlies Meijer

Språk finska **Sidantal** 231

Referat På grund av regionernas och kommunernas ojämna utveckling har befolkningen i över två tredjedelar av kommunerna i Fastlandsfinland minskat under de tjugo senaste åren. I den här rapporten granskas kommunernas anpassning till befolkningsminskningen med smart anpassning som referensram. Begreppet smart anpassning är inte etablerat utan söker sin form inom regionalpolitiken samt forskningen om regionutvecklingen och kommunerna i Finland.

Rapporten utreder begreppet smart anpassning med hjälp av forskningslitteratur, beskriver metoder för smart anpassning i tre EU-länder och ger en lägesbild över hur Finlands kommuner har försökt och lyckats anpassa sig till en minskande och åldrande befolkning. Dessutom presenteras metoder för att etablera smart anpassning.

Finland behöver en politik- och åtgärdsprogram som går genom alla administrativa och regionala nivåer, som utgår från platsbaseringen hos de områden där befolkningen minskar och de behov som beror på den. Smart anpassning kan ses som ett mellanskede före förnyelse. Tanken är att stärka hela kommungemenskapens, och inte bara kommunorganisationens, förmåga att förnya sig. I anpassningen till en minskad befolkning bör man fokusera på smart anpassning och förnyelse, men även på utveckling av näringarna och livskraften.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, regionala skillnader, livskraft, ojämlikhet, förvaltning, anpassning, förnyelse, befolkningsförändringar

ISBN PDF 978-952-383-173-5

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-173-5>

What does smart shrinking mean?

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:42

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen, Jukka Teräs, Eeva Turunen, Andrew Copus, Jesper Lebbing, Linda Vester, Marlies Meijer

Language Finnish **Pages** 231

Abstract The unequal development of regions and municipalities has caused the population of more than two in three municipalities to decrease in mainland Finland in the last two decades. This report uses the smart shrinking framework to examine how municipalities have adapted to the decline. The concept of smart shrinking is still unestablished and taking shape in Finnish regional politics and the study of regional development and municipalities.

The report examines the concept of smart shrinking with the help of research literature, describes the approach used in three EU countries and provides a picture of how Finnish municipalities have tried to and been able to adapt to the decrease in and ageing of the population. The study also discusses methods of instilling smart shrinking.

Finland requires a policy and operational programme based on a place-based approach to areas with a declining population and the needs arising from this. Smart shrinking can be considered a step towards renewal. The aim is to strengthen the transformative capacity of not only the municipal organisation but the entire community. The emphasis in adapting to a declining population should be in smart shrinking and renewal as well as the development of livelihoods and vitality.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, regional differences, vitality, inequality, governance, adaptation, renewal, demographic changes

ISBN PDF 978-952-383-173-5 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-173-5>

Sisältö

1	Johdanto.....	11
1.1	Tausta	11
1.2	Tavoitteet	13
1.3	Aineistot ja menetelmät	15
1.4	Raportin rakenne.....	19
2	Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat.....	20
2.1	Väestöltään supistuvat alueet ja älykäs sopeutuminen.....	21
2.1.1	Väestöltään supistuvan alueen käsite	21
2.1.2	Väestöllisen supistumisen syyt ja seuraukset	24
2.2	Älykkään sopeutumisen käsite ja määritelmä	26
2.3	Älykkään sopeutumisen tutkimus Suomessa	30
2.3.1	Älykkään sopeutumisen määrittely Suomessa	30
2.3.2	Älykkään sopeutumisen tutkimukset ja selvitykset.....	33
2.4	Aluekehityksen ja hyvinvoinnin eriytymisen tutkimus	36
2.4.1	Aluekehityksen eriytymisen tutkimus.....	36
2.4.2	Hyvinvoinnin alueellisten erojen tutkimus ja mittaaminen.....	40
2.5	Älykäs sopeutuminen ja kehittämiss politiikka	46
2.5.1	Väestöllisen supistumisen myöntämisen vaikeus.....	46
2.5.2	Älykkään sopeutumisen prosessit ja seuraukset.....	48
2.5.3	Älykäs sopeutuminen, älykäs erikoistuminen ja muutosjoustavuus.....	51
3	Älykkään sopeutumisen ratkaisuja maailmalta	53
3.1	Euroopan unionin politiikka väestönmuutoksiin vastaamiseksi	54
3.2	Älykäs sopeutuminen Ruotsissa ja Laxåssa	55
3.2.1	Kansallinen näkökulma kuntien älykkääseen sopeutumiseen.....	55
3.2.2	Alueellinen näkökulma älykkääseen sopeutumiseen – Örebron lääni.....	58
3.2.3	Paikallinen näkökulma – Laxån kunta	61
3.3	Alankomaiden sopeutumispolitiikat ja aluekehittämissstrategiat Achterhoekissa.....	66
3.3.1	Achterhoekin väestönkehitys.....	66

3.3.2	Talous ja elämänlaatu	69
3.3.3	Sopeutumispolitiikat ja aluekehittämissstrategiat	70
3.3.4	Kasvuhakuisuutta vai älykästä sopeutumista?	76
3.4	Skotlannin väestöstrategia ja väestönmuutoksiin sopeutuminen Argyllissä ja Butessa	78
3.4.1	Skotlannin väestöpolitiikka	78
3.4.2	Skotlannin paikallishallintorakenne.....	80
3.4.3	Argyllin ja Buten hallintoalueen väestörakenne ja -kehitys.....	81
3.4.4	Argyllin ja Buten hallintoalueen toimintamallit väestön vähenemiseen vastaamiseksi.....	84
3.4.5	Älykkään sopeutuminen käsitteen käyttö Skotlannissa	89
3.5	Yhteenveto esimerkkimaiden ja -alueiden sopeutumisesta väestön vähenemiseen.....	90
4	Kysely Suomen kuntien väestön vähenemiseen sopeutumisesta.....	94
4.1	Kyselyn toteutus väestöltään väheneville kunnille	94
4.2	Väestönmuutoksiin sopeutumisen tilanne kunnissa.....	95
4.3	Kehittämisen ja uudistamisen esteet.....	96
4.4	Kuntien strategiset valinnat ja sopeutumiskeinot	100
4.5	Pohdintaa kyselyn tuloksista	104
5	Väestönmuutoksiin sopeutuminen tapauskunnissa.....	106
5.1	Tapauskuntien sopeutumisprofiilit.....	107
5.1.1	Kemiönsaari.....	107
5.1.2	Mänttä-Vilppula.....	111
5.1.3	Ilomantsi	115
5.1.4	Utajärvi	118
5.1.5	Kemijärvi.....	122
5.2	Väestönmuutosten merkitysten ymmärtäminen ja tunnistaminen	126
5.3	Säästöt ja toimintojen karsiminen.....	129
5.4	Uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelu	131
5.5	Yhteistyö ja sen keskeiset toimijat.....	133
5.6	Pohdintaa tapauskuntien sopeutumisesta.....	136
6	Kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason tulkinnat ja toimet	141

6.1	Kansallisen tason näkemyksiä älykkästä sopeutumisesta	142
6.2	Alueen näkemyksiä älykkästä sopeutumisesta	149
6.3	Paikallinen ajattelutapa suhteessa alueellisiin ja kansallisiin linjauksiin.....	153
7	Älykkään sopeutumisen ajattelutavan juurruttaminen kuntiin	158
7.1	Kuntien erilaisuus ja älykäs sopeutuminen	159
7.2	Uudistuminen ja muutosjoustavuus suunnannäyttäjänä	161
7.3	Keinoja älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kuntiin	162
8	Politiikkasuosituksia älykkään sopeutumisen hyödyntämiseksi.....	166
8.1	Politiikkasuosituksia kansalliselle tasolle.....	166
8.2	Politiikkasuosituksia alueetasolle	169
8.3	Politiikkasuosituksia kuntatasolle	169
	Lähteet.....	175
	Liitteet.....	190

LUKIJALLE

Kunnissa eri hallinnonaloilla ja toimijoilla on erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja siitä, miten väestön vähenemiseen ja ikärakenteen muutokseen tulisi vastata. Erilaisten tulkintojen yhteensovittamisessa älykäs sopeutuminen on uusi ja yhdistävä ajattelutapa, jossa keskeistä on uudistuminen ja innovointi. Kunnissa sopeuttamis- ja uudistamistarpeen tunnistaminen ja tunnustaminen on ensimmäinen askel, mikä mahdollistaa muutokseen vaikuttamisen ja muutoksen hallinnan. Kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistaminen on kuntien strategioiden keskiössä, mutta väestönmuutoksiin sopeutuminen kunnissa ei ole elinkeinoelämän menestyksestä riippumatonta, vaan olennainen osa sen sisältöä liittyy myös elinvoiman kehittämisen välityksellä elinkeinojen vahvistamiseen. Älykkään sopeutumisen ajatuksena onkin, että kunta huomioi kunnan elinvoiman ja kuntalaisten hyvinvoinnin laajasti eri osa-alueilla pitkän aikavälin suunnitelmissaan. Vaikka kunnissa ei tämän tutkimuksen tulosten pohjalta ollutkaan tunnistettavissa selviä älykkään sopeutumisen malleja tai strategioita, on selvää, että näissä kunnissa tarvitaan aktiivista älykästä sopeutumista. On ilmeistä, että älykäs sopeutuminen maustettuna paikkaperustaisuudella lisää kuntien erilaisuutta tunnistaen niiden vahvuudet uudella tavalla.

Maakunnat ja valtio ovat keskeisessä asemassa uuden ajattelutavan juurruttamisessa ja kuntien motivoimisessa uudelaaiseen kehittämistyöhön. Älykkään sopeutumisen käsitteellä on arvoa väestönmuutoksia koskevan yhteisen tulkinnan rakentamisessa, mutta ministeriöillä on erilaisia näkemyksiä älykkään sopeutumisen sisällöstä. Älykästä sopeutumista edistävän tahtotilan muodostaminen edellyttää laajan poliittisen keskustelun käynnistämistä. Suomessa tarvitaan väestönmuutosten seurauksiin vastaamiseksi hallinnolliset ja alueelliset tasot läpäisevä politiikka- ja toimenpideohjelma.

Tämä julkaisu on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (tietokayttoon.fi) hankkeen ”Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa?” loppuraportti. Tutkimushankkeen toteuttivat yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Norrum Oy sekä Utrechtin ja Linköpingin yliopistot.

Hankkeeseen osallistuivat Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen ja Andrew Copus Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatiasta, Jukka Teräs ja Eeva Turunen Norrum Oy:stä sekä Jesper Lebbing, Linda Vester ja Marlies Meijer Utrechtin yliopistosta ja Josefina Syssner Linköpingin yliopistosta.

Ohjausryhmän puheenjohtaja Elina Auri (MMM) kiittää hankkeen ohjausryhmää, jonka jäseniä olivat Antonia Husberg (MMM), Katja Palonen (TEM), Mika Ristimäki (YM), Petra Stenfors (TEM), Anne-Marie Välikangas (VM), Riikka Mäkinen (OKM) ja Hanna-Maria Urjankangas (TEM).

Elina Auri ja Petri Kahila, toukokuussa 2022

1 Johdanto

1.1 Tausta

Alueiden ja kuntien epätasaisen kehityksen seurauksena yli kaksi kolmasosaa Manner-Suomen kunnista on menettänyt väestöään 2000-luvulla, ja väestönkasvu on keskittynyt muutamille kaupunkiseuduille. Eriytyvän kehityksen hallinta edellyttää uudenlaista lähestymistapaa, älykästä sopeutumista, joka tunnistaa alueiden ja kuntien kehittämisen ja uudistumisen mahdollisuudet.

Väestön vähenemisen taustalla on moniulotteisia talouteen ja hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä. Ne kietoutuvat yhteen ja voivat johtaa supistuvan kehityksen kierteeseen. Tällaisia kehityskulkuja ovat muun muassa maatalouden ja perinteisen teollisuuden työpaikkojen väheneminen sekä heikkoon saavutettavuuteen, harvaan asutukseen ja raja-alueeseen liittyvät sijaintihaitat. Myös alueiden talouden epätasapainoinen kehitys ja globalisaatio vaikuttavat väestön vähenemiseen.

Alueiden ja kuntien erilaistumisen ja eriarvoistumisen vähentämiseksi tarvitaan tutkimustietoa ja toimenpiteitä, jotta voidaan vahvistaa niiden mahdollisuuksia hyödyntää omaa kehittämispotentiaaliaan sekä luoda tasa-arvoiset mahdollisuudet yksilöille, yrityksille ja yhteisöille. Alueiden elinvoiman – työllisyyden, yritystoiminnan, palveluiden ja hyvinvoinnin – kannalta on tärkeää, että erityisesti väestöltään supistuvat ja ikääntyvät alueet ja kunnat oppivat hallitsemaan muutosta ja etsimään uusia mahdollisuuksia. Monen alueen ja kunnan kohdalla on kysymys jo kauan kestäneestä oman kehittämispotentiaalin ehtymisestä ja samalla myös vähentyneestä kyvystä hyödyntää kehittämispotentiaalia.

Väestöltään supistuvien alueiden palvelujen turvaamiseksi tarvitaan digitalisaation hyödyntämistä ja uusia palvelujen tuottamisen tapoja. Sekä kansallisissa että EU:n koheesiopolitiikan kehittämisinstrumenteissa on toimenpiteitä, joihin voidaan liittää älykkään sopeutumisen näkökulma. Toimenpiteet tulisi hyödyntää siten, että alueellinen ja paikallinen kehittäminen suunnataan sopeutumista vahvistaviin tekijöihin.

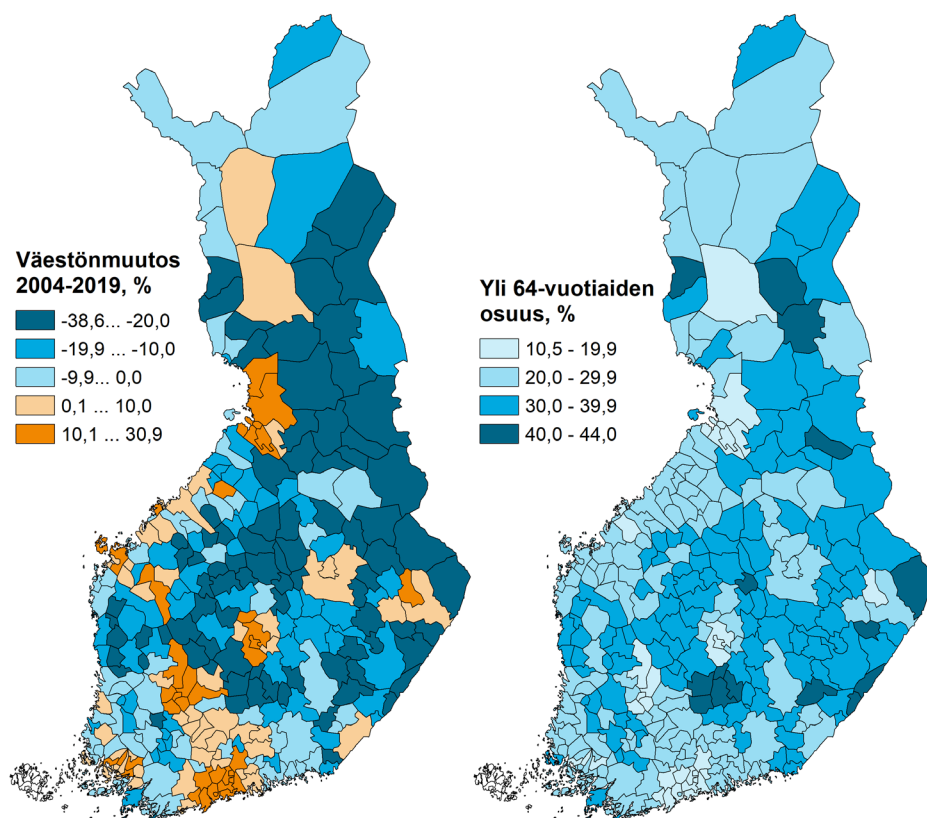
Supistuvan alueen määrittely on yleensä perustunut väestön vähenemiseen (simple shrinking), mutta älykkään sopeutumisen näkökulman soveltaminen edellyttää supistumisen näkökulman laajentamista moniulotteiseksi (complex shrinking). Tällöin väestönmuutos ymmärretään väestön vähenemistä laajemmaksi myös talouteen ja hyvinvointiin liittyväksi prosessiksi. Alue tai kunta on määritelty supistuvaksi, jos se menet-

tää merkittävän osan väestöstään pitkällä aikavälillä. Väestö vähenee alhaisen syntyvyyden ja lähtömuuton seurauksena. Vuosikymmenten aikaisen lähtömuuton seuraukset näkyvät viiveellä syntyvyyden alhaisuutena, korkeana kuolleisuutena ja ikääntyneiden suurena osuutena väestössä, jolloin voidaan puhua ylisukupolvisesta väestön supistumisesta (legacy shrinking). Nykyinen voimakas väestön väheneminen on pääasiassa lähtömuuton seurausta (active shrinking). Supistumisen eri muodot edellyttävät erilaisia politiikkatoimenpiteitä. On myös syytä huomioida alueellisten, Euroopan laajuisten ja globaalien tekijöiden sekä maaseutu–kaupunki-vuorovaikutuksen vaikutukset supistumiseen. (Grasland ym. 2008; Sepp & Veemaa 2017; Copus ym. 2020).

Älykkään sopeutumisen soveltamiselle on tarvetta, sillä väestömäärä väheni 208 Manner-Suomen kunnassa vuosina 2004–2019. Kartassa 1 vasemmalla puolella on sinisen eri sävyillä merkitty väestön väheneminen ja oranssin sävyillä on merkitty kunnat, joissa väestön määrä kasvoi vuosina 2004–2019. Oikealla puolella kartassa on yli 64-vuotiaiden osuus kuntien väestöstä vuonna 2020.

Väestöään menettäneistä kunnista 87 kunnassa väestö väheni yli 20 prosenttia, 62 kunnassa 20–10 prosenttia ja 59 kunnassa alle 10 prosenttia. Näissä kunnissa alle 15-vuotiaiden osuus kuntien väestöstä oli 7–26 prosenttia vuonna 2020. Alle 15-vuotiaiden osuus kunnan väestöstä oli suurinta Länsi-Suomen kunnissa ja heidän osuutensa kunnan väestöstä oli yli 15 prosenttia vain 56 kunnassa. Väestöltään menettäneistä kunnista yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli 20–44 prosenttia vuonna 2020. Yli 65-vuotiaiden osuus oli yli 30 prosenttia 127 kunnassa ja väestön ikääntyminen oli suurinta Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomen kunnissa. (Kartta 1.)

Kartta 1. Väestömäärän muutos vuosina 2004–2019 ja yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä vuonna 2020 (Kuntaluokitus 2020 Lähde: Tilastokeskus, StatFin)



Myös resilienssi eli muutosjoustavuus on väestöään menettävien alueiden analysoinnissa entistäkin ajankohtaisempi koronapandemian vaikutusten takia. Pandemia ja muut ulkoiset kriisit vaikuttavat alueiden toimintakykyyn (Giacometti & Teräs 2019). On tärkeää selvittää, miten alueet pystyvät edistämään toimintakykyänsä älykkään sopeutumisen avulla.

1.2 Tavoitteet

Tutkimuksen päätavoitteena oli tuottaa tilannekuva siitä, miten väestöltään vähenevillä ja ikääntyvillä alueilla on opittu hallitsemaan muutosta ja etsimään uusia mahdollisuuksia. Tutkimuksessa oli neljä osatavoitetta, jotka vaiheistivat työn etenemistä. Ensimmäiseksi laadittiin kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä ja suomalaisesta älykkään sopeutumista käsittelevistä tutkimuksista sekä tunnistettiin kehittämistarpeet älykkään sopeutumisen mittaamiseen ja määrittämiseen. Toiseksi selvitettiin älykkään sopeutumisen näkökulman soveltamista kansainvälisesti, esimerkkinä Ruotsi, Alankomaat

ja Skotlanti. Kolmanneksi kartoitettiin älykkään sopeutumisen edellytyksiä sekä etsittiin soveltamisen malleja ja ratkaisuja suomalaisessa yhteiskunnassa. Neljännessä osatehtävässä tehtiin yhteenveto ja päätelmät sekä esitettiin keskeiset suositukset älykkään sopeutumisen toteuttamiseksi eri aluetasoilla ja uuden ajattelutavan tuomiseksi eri politiikan alojen valmistelutyöhön ja alueelliseen päätöksentekoon. Siihen, mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa, vastataan neljällä osatehtävällä ja niihin kuuluvilla tutkimuskysymyksillä. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Selvityksen osatehtävät ja tutkimuskysymykset

Osatehtävä	Tutkimuskysymys
1 Kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä ja suomalaisesta tutkimuskirjallisuudesta	<p>Miten supistumista ja älykästä sopeutumista on määritelty kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa? Miten alueellista eriytymistä, eriarvoistumista ja älykästä sopeutumista on tutkittu Suomessa?</p> <p>Miten älykästä sopeutumista on mahdollista mitata ja seurata Suomessa?</p> <p>Minkälaisia indikaattoreita, niin laadullisia kuin määrällisiä, on tarpeen kehittää, jotta supistuvien alueiden älykästä sopeutumista pystytään seuraamaan kansallisella ja alueellisella tasolla?</p>
2 Kansainvälinen tarkastelu älykkään sopeutumisen soveltamisesta, esimerkiksi Hollanti, Ruotsi ja Skotlanti	<p>Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa on sovellettu muissa maissa ja Euroopan unionissa?</p> <p>Mitä oppeja voidaan saada muista maista älykkään sopeutumisen soveltamisesta, mittaamisesta ja seurannasta?</p>
3 Älykkään sopeutumisen edellytykset, soveltaminen ja ratkaisut suomalaisessa yhteiskunnassa	<p>Millä edellytyksillä älykäs sopeutuminen voi olla ratkaisu alueiden eriytymisen hillitsemiseksi?</p> <p>Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa voitaisiin soveltaa suomalaiseen yhteiskuntaan ja päätöksentekojärjestelmään (kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti) eriarvoistumisen ehkäisemiseksi sekä alueiden tasapainoisen kehittämisen edistämiseksi?</p> <p>Mitä älykäs sopeutuminen tarkoittaa suomalaisessa yhteiskunnassa?</p>
4 Toimet älykkään sopeutumisen toteuttamiseksi eri aluetasoilla ja uuden ajattelutavan tuominen päätöksentekoon	<p>Miten on mahdollista tuoda älykkään sopeutumisen ajattelutapa eri politiikan alojen valmistelutyöhön ja alueelliseen päätöksentekoon?</p> <p>Mitkä ovat keskeiset toimet älykkään sopeutumisen toteuttamiseksi eri aluetasoilla?</p>

Älykkään sopeutumisen edellytysten soveltamisen ja ratkaisujen selvittämisen tavoitteena oli kuvata ja analysoida, millaisilla ratkaisuilla voidaan hillitä alueiden eriytymistä. Älykkään sopeutumisen ajattelutavan tuomiseksi valmistelutyöhön ja päätöksentekoon tunnistettiin selvityksen pohjalta älykkään sopeutumisen selitysmalleja ja hyviä käytäntöjä.

1.3 Aineistot ja menetelmät

Kirjallisuuskatsaus

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa laadittiin synteetit suomalaisista kunta- ja aluetason eriytymistä, eriarvoistumista ja älykästä sopeutumista käsittelevistä tutkimuksista sekä kehitetyistä mittaristoista ja indikaattoreista. Aihepiiriin liittyvää suomalaista kirjallisuutta on vähän, joten kirjallisuuskatsauksessa supistuvia alueita ja älykästä sopeutumista tarkasteltiin myös kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Toteutettu kirjallisuushaku kuvataan liitteessä (Liite 1). Tässä raportissa on esitetty tiivistetty esitys kirjallisuuskatsauksesta.

Tarkastelussa mukana olleista 69 tutkimuksesta 37:ssä on käytetty erilaisia alueellista erilaistumista tai älykästä sopeutumista kuvaavia mittareita. Tutkimuksista koottiin kaikki niissä käytetyt mittarit, joiden muodostamista varten oli saatavilla kuntatason tiedot. Tutkimuksista paikannettuja mittaristoja ja indikaattoreita ryhmiteltiin teemoittain.

Kansainvälinen tarkastelu

Kansainvälisen tarkastelun aluksi tehtiin dokumenttianalyysiin pohjautuva politiikkakatsaus EU:n alueellista erilaistumista, oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista syrjäytymistä koskevista politiikoista. Huomio kiinnitettiin erityisesti EU:n pitkän aikavälin maaseudun tulevaisuusvision (Long Term Vision for Rural Areas) strategiatyöhön sekä vuonna 2021 ilmestyneen Euroopan unionin väestönkehitysraportin tuloksiin.

Kansainvälinen tarkastelu kolmen esimerkkimaan (Hollanti, Ruotsi ja Skotlanti) kohdalla perustui tutkimuskirjallisuuteen, dokumenttianalyysiin ja kansallisen tason haastatteluihin, joiden pohjalta eriteltiin erilaisia tapoja soveltaa älykkään sopeutumisen näkökulmaa kansallisessa kehittämistyössä. Toiseksi analysoitiin tapauskohtaisesti esimerkkimaissa paikallisella tasolla omaksuttuja hyviä käytäntöjä älykkään sopeutumisen politiikoista. Aineistoina tarkasteluissa olivat meneillään olevat tutkimukset, dokumentit ja avainhenkilöhaastattelut. Tapaustutkimuskohteiden aineistojen

analysoinnissa käytettiin aineistotriangulaatiota (Eskola & Suoranta 1998) yhdistämällä dokumenteista, tutkimuksista ja haastatteluista saatavaa tietoa. Käyttämällä erilaisia aineistoja triangulaatioidean mukaisesti voidaan muodostaa mahdollisimman monipuolinen kuva tutkittavasta kohteesta.

Kuntakysely

Kaikkien väestöltään supistuvien kuntien sopeutumista ja strategioita selvitettiin kyselyllä. Kysely lähetettiin 208 Manner-Suomen kuntaan, joiden väestö on vähentynyt vuosina 2004–2019. Kysely toteutettiin Webropol-kyselytyökalulla ja se lähetettiin kuntien johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille, yhteensä 1014 vastaanottajalle lokakuussa 2021. Kyselyyn saatiin 184 vastausta. Kyselyn vastausprosentti oli 18,1.

Aineisto analysoitiin tilastollisin menetelmin SPSS-ohjelmistolla. Aineisto analysoitiin suorien jakaumien, ristiintaulukointien ja tilastollisten merkitsevyydestien avulla. Kyselyn avointen kysymysten vastaukset analysoitiin sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2018) erittelemällä vastauksissa esiintyvien mainintojen eroja, yhtäläisyyksiä ja määriä.

Tapaustutkimukset

Tapaustutkimusten kohteeksi valittiin viisi kuntaa: Kemiönsaari, Mänttä-Vilppula, Ilo-mantsi, Utajärvi ja Kemijärvi sekä niiden sijaintimaakunnat. Tapauskuntia valittaessa haettiin sijainniltaan sekä väestö- ja yhdyskuntarakenteeltaan erityyppisiä kuntia. Valintaa tehtäessä väestön vähenemisen ohella kiinnitettiin huomiota kuntien kohtaamiin rakennemuutoksiin, taloudellisiin haasteisiin ja niistä johtuviin merkittäviin sopeutus-tarpeisiin. Keskeisenä valintakriteerinä ei ollut tiedossa oleva tai oletettu menestymisen älykkään sopeutumisen toteuttamisessa. Tapauskuntien sopeutumisen selvittämiseksi laadittiin sopeutumisprofiilit, jotka sisältävät kuntien vuosien 2002–2021 kehityspolut. Sopeutumisprofiilit perustuvat tilasto- ja indikaattoritarkasteluihin, strategioiden ja dokumenttien analyysiin sekä kuntien resilienssin analyysiin.

Sopeutumisprofiilien muodostamiseksi tilastoaineistojen perusteella analysoitiin tapauskuntien asutusrakennetta ja väestönmuutoksia vuosina 2000–2020. Tilastokeskuksen väestötilastojen avulla kuntien väestörakennetta tarkasteltiin myös ikäryhmittäin ja väestöllisen huoltosuhteen perusteella. Suomen ympäristökeskuksen YKR-ruutuaineistolla tarkasteltiin kuntien asutusrakennetta sekä alueellisia väestönmuutoksia 1 x 1 km -väestöruuduittain. Lisäksi osana sopeutumisprofiilia kuntien maantieteellistä toimintaympäristöä kuvattiin tarkastelemalla kuntien osa-alueiden saavutettavuutta, mikä perustui Väyläviraston Digiroad-aineiston pohjalta tehtyyn matka-aika-analyysiin.

Sopeutumisprofiilien laadinnassa sovellettiin Nordregion pohjoismaisessa resilienssitutkimuksessa (Giacometti & Teräs 2019) kehitettyä tarkastelukehikkoa, joka pohjautuu OECD:n analyysimalliin (OECD 2014). Aluksi kartoitettiin tapaustutkimuskunnan mahdolliset odotettavissa olevat riskit ja häiriöt (risk landscape). Tämän jälkeen tarkasteltiin resilienssiä vahvistavia tekijöitä (resilience drivers). Resilienssitarkastelua hyödynnettiin tapaustutkimuskuntien työpajoissa.

Muutosteoriaa sovellettiin tutkimuksessa siten, että ensiksi sopeutumisprofiilien ja haastattelujen pohjalta tunnistettiin tapauskunnissa toteutettuja politiikkatoimia, joiden ajatellaan edistävän älykkään sopeutumisen näkökulmaa. Toiseksi valitut politiikkatoimet eriteltiin toimenpiteisiin, joiden pohjalta kyseisiä politiikkatoimia on toteutettu. Analyysissa otettiin huomioon, miten konteksti – sijainti, politiikka (EU, kansallinen, alueellinen), sosioekonominen tai talouden kehitys – vaikuttaa toimenpiteiden toteuttamiseen ja syy-seurausketjuihin. Lopuksi sopeutumisprofiileja tarkennettiin ja testattiin tapauskuntien fokusryhmätyöpajoissa.

Kuntien ja maakuntien strategisia valintoja ja sopeutumista selvitettiin dokumentti-analyysillä, jonka aineistona ovat kuntastrategiat, elinvoimastrategiat, hyvinvointikertomukset, maakuntastrategiat ja muut dokumentit. Kuntien sopeutumisen ja strategisten valintojen tarkastelun keskeisen aineiston muodostivat haastattelut ja fokusryhmätyöpajan työskentelyn tulokset. Tapauskunnissa haastateltiin yhteensä 22 henkilöä, jotka olivat keskeisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Teemahaastattelujen aiheet käsitelivät väestönmuutoksiin suhtautumista kunnassa, väestönmuutosten vaikutusta kunnan kehittämiseen, yhteistoimintaa ja muiden toimijoiden roolia, kunnan kehittämispolitiikkaa, hallinnon eri tasojen vuorovaikutusta sekä älykkään sopeutumisen lähestymistavan mahdollisuuksia kunnan kannalta.

Kuntahaastattelujen lisäksi tehtiin tapauskuntien sijaintimaakunnissa yhteensä 10 asiantuntijahaastattelua. Haastateltavat olivat ELY-keskusten ja maakuntaliittojen aluekehittämisestä vastaavia avainhenkilöitä. Haastatteluteemat olivat samoja kuin edellä kuvatut tapauskuntien haastatteluteemat, mutta väestönmuutoksia, niihin sopeutumista ja politiikkatoimia käsiteltiin haastatteluissa maakuntien näkökulmasta.

Jokaisessa tapauskunnassa järjestetyssä fokusryhmätyöpajassa esiteltiin tutkimuksessa tehtyä analyysiä kunnan väestönmuutoksista ja haastatteluista tehdyistä havainnoista koskien väestönmuutoksiin sopeutumista, kunnan strategisia valintoja, uudistumispotentiaalia ja mahdollisuuksista hyödyntää potentiaalia. Edellä mainittua muutosteoriaa sovellettiin tapauskunnan politiikkatoimien analysoinnissa. Työpajassa keskusteltiin muodostetusta sopeutumisprofiilista sekä tapauskunnan sopeutumisen vaiheesta (Kuvio 3). Työpajoissa käsitellyt teemat johdettiin tutkimuksen aiemmissa vaiheissa tehdyistä havainnoista, ja työpajojen teemat räätälöitiin kuntakohtaisesti.

Kuhunkin työpajaan osallistui 4–10 henkilöä, jotka olivat pääsääntöisesti tapauskunnan johtoryhmään (tai laajennettuun johtoryhmään) kuuluvia viranhaltijoita. Fokusryhmätyöpajat toteutettiin kuntien toivomalla tavalla.

Haastattelut ja fokusryhmätyöpajojen keskustelut tallennettiin ja litteroitiin. Aineistoja analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tämän metodin mukaisesti tutkimuskysymyksiä voidaan täsmentää tutkimusprosessin aikana. Teoriaohjaava sisällön analyysi sopii menetelmäksi silloin, kun tarkastellaan heikosti tunnettuja kysymyksiä eikä käytössä ole valmista teoriakehystä. Eri lähteistä saatua tietoa analysoitiin ja vertailtiin aineisto- ja menetelmätriangulaation idean mukaisesti, mikä on olennainen osa tapaustutkimusmenetelmää (Yin 2009).

Osatavoitteen aineistoa täydennettiin kansallisesta politiikasta vastaavien haastatelluilla, jotka käsittelivät keskeisiä kansallisia strategiavalintoja ja politiikkamuutoksia. Kansallisella tasolla haastateltiin kuutta asiantuntijaa ministeriöistä ja Kuntaliitosta. Lisäksi tutkimusaineistona käytetään kansallisen tason tilastoaineistoja ja poliittiseen päätöksentekoon liittyvä dokumenttiaineistoa erityisesti huomioiden maaseutu-, saaristo- ja aluepolitiikka.

Tiedon levittämisen ja juurruttamisen menetelmät

Tiedon levittämisen ja juurruttamisen aineistoina olivat aiempien osatehtävien tulokset. Tarkastelussa yhdistettiin aineisto- ja menetelmätriangulaation avulla aiempien osatyövaiheiden kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset näkökulmat ja tulkinnat. Tutkimuksessa saatuja tuloksia ja tulkintoja esiteltiin tapauskuntien Road Show -tilaisuuksissa, jotka toteutettiin kuntien toivomilla tavoilla. Tapahtumissa testattiin tutkimuksessa muodostettuja älykkään sopeutumisen selitysmalleja. Näiden tilaisuuksien keskustelut toimivat perustana suosituksille ja uuden älykkään sopeutumisen paradigman muodostamiselle. Kunnissa toteutettuja tilaisuuksia – infotilaisuudet, haastattelut, työpajat ja Road Show-tilaisuudet – käytettiin keinoina juurruttaa älykkään sopeutumisen ajattelua osaksi kuntien strategiatyötä.

Tutkimuksen osatyövaiheiden synteessin pohjalta toteutettiin poikkihallinnollinen kysely eri ministeriöiden, maakuntaliittojen, ELY-keskuskusten edustajille ja väestöltään suupistuneiden kuntien edustajille. Kyselyn avulla testattiin tehtyjä suosituksia ja juurrutettiin suhtautumista ja sitoutumista älykkään sopeutumisen ajatteluun. Kyselyn tuloksien perusteella laadittiin tutkimuksen lopulliset suositukset esitettäväksi raportin ohella Policy Brief -julkaisussa.

1.4 Raportin rakenne

Tässä tutkimusraportissa käsitellään älykästä sopeutumista tutkimuskirjallisuuden, kansainvälisten esimerkkien, Suomen väestöltään väheneville kunnille tehdyn kyselyn ja tapausesimerkkien tarkastelujen perusteella. Lisäksi tarkastellaan suomalaisen älykkään sopeutumisen ajattelutapoja ja toimintamalleja. Tutkimuksen tapauskuntien sijaintimaakunnissa ja kansallisella tasolla selvitetään, minkälaisilla päätöksentekoketuilla voidaan edetä kohti älykkään sopeutumisen soveltamista suomalaiseen yhteiskuntaan ja päätöksentekojärjestelmään.

Luvussa 2 esitellään älykkään sopeutumisen teoreettinen tausta kansainvälisen ja suomalaisten tutkimuskirjallisuuden avulla. Luvussa 3 kuvataan älykkään sopeutumisen toteutusta Ruotsissa, Alankomaissa ja Skotlannissa sekä tuodaan esille kansainvälisiä hyviä käytäntöjä Suomen tilannetta ajatellen. Tutkimushankkeen kuntakyselyn tulokset kuvataan luvussa 4. Tapauskuntien (Kemiönsaari, Mänttä-Vilppula, Ilomantsi, Utajärvi ja Kemijärvi) sopeutumisprofiilit ja niiden sopeutuminen väestönmuutoksiin kuvataan luvussa 5. Luvussa 6 esitellään kansallisen tason, alueellisen ja paikallisen tason näkemyksiä älykkäästä sopeutumisesta, kuvataan älykkään sopeutumisen ajattelutapaa ja toimintamalleja, joissa hyödynnetään tapauskunnissa toteutettujen fokusryhmätyöpajojen antia. Ehdotuksia älykkään sopeutumisen ajattelutavan juurruttamiseksi on luvussa 7. Viimeisessä luvussa esitetään politiikkasuosituksia älykkään sopeutumisen hyödyntämiseksi Suomessa.

2 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimusteemat

- Alueellinen eriytyminen, eriarvoistuminen ja älykäs sopeutuminen
- Älykkään sopeutumisen mittaaminen, seurata ja mittaamisen aukkopaikat

Keskeiset huomiot

Älykkään sopeutumisen käsitettä on ryhdytty käyttämään Suomessa vasta viime vuosina ja sitä on määritelty samansuuntaisesti kuin kansainvälisessä kirjallisuudessa. Kansainvälisessä tutkimuksessa käytetyt supistumisen ja taantumiset termit (shrinkage/decline) on käännetty sopeutumisiksi, joka on ilmaisultaan kehitysmuotoisempi. Suomalaisessa sopeutumiskeskustelussa on painotettu paikkaperustaisuutta, kasvusta riippumatonta kehitystä, talouden tasapainottamista, uudistumista sekä asukkaiden hyvinvointia, elämänlaatua ja osallisuutta.

Älykkäässä sopeutumisessa on kysymys uudesta ajattelu- ja suhtautumistavasta supistumiseen, jota ei pidetä kielteisenä prosessina, vaan tarpeena kehittää uudenlaisia strategioita, suunnitelmia ja politiikoita muutoksen hallintaan. Älykkään sopeutumisen ajattelutavan taustalla ei ole ensisijaisesti taloudellinen kasvu, vaan supistuvilla alueilla on tarve kiinnittää huomiota myös palveluihin ja elämän laatuun.

Suomessa tuotetaan monipuolisesti tilasto- ja rekisteriaineistoja (Tilastokeskus, THL), joiden perusteella on mahdollista mitata alueellisia eroja kuntatasolla. Tutkimuksessa koottiin suomalaisissa alueellisen eriytyminen tutkimuksissa käytetyt mittarit, jotka luokiteltiin yhdeksään ryhmään: väestö ja muuttoliike, työpaikat ja työllisyys, aluetalous, kuntatalous, koulutus ja osaaminen, hyvinvointi ja terveys, asuminen ja ympäristö, osallisuus ja tasa-arvo sekä monipaikkaisuus.

Alueen elinvoimaisuuden mittaamiseksi on kehitetty indikaattoreita ja osasta elinvoimaisuuden ulottuvuuksista (asukasluku, työpaikat, talous, työllisyys) on saatavilla paljon tietoa, mutta elinvoiman ns. pehmeistä tekijöistä (esim. tyytyväisyys elinympäristöön, arjen sujuvuus ja yhteisöllisyys) ei ole saatavilla tilastotietoa.

Hyvinvointi ja monipaikkaisuus ovat tärkeä osa alueiden ja kuntien elinvoimaisuutta, mutta niiden mittaamiseen liittyy ongelmia. Hyvinvoinnin mittaaminen edellyttää monipuolisia indikaattoreita, jotka kattavat myös hyvinvoinnin materiaalsen perustan. Hyvinvointia voidaan mitata objektiivisin ja subjektiivisin mittarein. Mittarien merkittävä aukkopaikka on siinä, että aikuisväestön kokemasta hyvinvoinnista ei ole tietoa kunnittain. Monipaikkaisuuden tilastointi taas on hajallaan eri lähteissä ja yksilö kiinnitetään tilastoinnissa vain yhteen kuntaan.

Älykästä sopeutumista on vaikea mitata luotettavasti ja vertailukelpoisesti siitä syystä, että älykäs sopeutuminen on kontekstisidonnainen ja kuvaa ennemminkin aluesuunnittelun ajattelutavan muutosta kuin on mittaamisen edellyttämä operationaalistettava käsite.

Tässä luvussa kuvataan aluksi supistuvia alueita ja älykästä sopeutumista kansainvälisen kirjallisuuden pohjalta. Alueiden ja kuntien supistumista ja muutoksiin sopeutumista jäsennetään supistuvan alueen käsitteen sekä supistumisen syiden ja seurausten avulla. Seuraavaksi esitellään suomalaista aluekehityksen ja hyvinvoinnin eriytymisen tutkimusta. Lopuksi tarkastellaan väestöllisen supistumisen hyväksymistä sekä älykkään sopeutumisen prosesseja. Suomessa käytetään käsitettä älykäs sopeutuminen, joka on vastine englanninkielisille käsitteille smart decline, smart shrinking, smart adaptation ja demographic adaptation. Älykästä sopeutumista käytetään yleiskäsitteenä edellä mainituille käsitteille.

2.1 Väestöltään supistuvat alueet ja älykäs sopeutuminen

2.1.1 Väestöltään supistuvan alueen käsite

Älykkään sopeutumisen käsite juontaa juurensa erityisesti entisen Itä-Saksan alueen väestöltään supistuvia kaupunkeja (shrinking cities) käsittelevästä tutkimuksesta. Saksojen jälleenyhdistyminen vuonna 1990 johti laajaan muuttoliikkeeseen itäisestä Saksasta ja monet alueen kaupungeista menettivät huomattavan määrän väestöstään. Väestön vähenemistä kaupungeissa tutkittiin kansainvälisessä Shrinking Cities -hankkeessa (2002–2008), johon osallistui arkkitehtejä, suunnittelijoita, taiteilijoita ja tutkijoita. Hanketta toteutettiin neljässä maassa: Halle/Leipzig (Saksa), Manchester/Liverpool (Iso-Britannia), Ivanova (Venäjä) ja Detroit (Yhdysvallat). Hankkeessa tarkasteltiin, miten väestöään menettäneitä kaupunkeja tulisi tulevaisuudessa suunnitella niin, että ne olisivat oikeankokoisia huomattavasti pienemmälle väestöpohjalle. (Oswalt 2005; 2006; Oswalt & Rieniets 2006).

Shrinking Cities -hankkeen jatkoprojektissa Shrink Smart (2009–2012) tarkasteltiin entisten itäblokin maiden väestöltään vähenevän kymmenen kaupungin palveluja, infrastruktuuria, ympäristöä ja asukkaiden hyvinvointia hallinnollisesta näkökulmasta (ks. esim. Haase ym. 2016a; 2016b). Tätä hanketta voidaan pitää tärkeänä älykkään sopeutumisen käsitteen kehittämisessä (Zarecor ym. 2021). Supistuminen määritellään pitkäkestoisena alueen väestön vähenemisenä ja talouden supistumisena (Hollander & Németh 2011). Supistuvasta kaupungista (urban shrinkage) on yleisesti käytetty [Shrinking Cities International Research Network](#) -tutkimusverkoston määritelmää, jossa supistuvina pidetään taajaan asuttuja vähintään 10 000 asukkaan kaupunkialueita, joissa väestö on vähentynyt merkittävästi useampana kuin kahtena peräkkäisenä vuotena ja joissa on meneillään talouden rakennemuutos.

Maaseutualueiden supistumisen (rural shrinkage) käsitettä kehitettiin ESPON ESCAPE – European shrinking rural areas: challenges, actions and perspectives for territorial governance -hankkeessa (2019–2021). Siinä alueellista supistumista (shrinkage) tarkasteltiin sekä yksiolotteisena demografisena prosessina (simple shrinkage) että moniolotteisena (complex shrinkage) ilmiönä, jossa väestönmuutosten lisäksi otettiin huomioon talous ja elämänlaatu (Copus ym. 2020). Pelkästään demografisten tekijöiden perusteella väestönmuutos koostuu kahdesta tekijästä: luonnollisesta väestönlisäyksestä (elävänä syntyneiden ja kuolleiden määrän erotuksesta) sekä netto-muutosta (tulo- ja lähtömuuton erotuksesta). Yksiolotteisessa tarkastelussa alue määritellään supistuvaksi, jos se menettää väestöään yhden sukupolven aikana. (Grasland ym. 2008; Sepp & Veemaa 2017; Copus ym. 2020.)

Älykäs sopeutuminen edellyttää moniolotteisen supistumisen näkökulmaa, sillä väestön supistumisen taustalla on moniolotteisia talouteen ja hyvinvointiin vaikuttavia prosesseja. Ne voivat vaikuttaa toisiinsa monimutkaisilla tavoilla sekä johtaa supistuvan kehityksen kierteseen (Copus ym. 2020). Tällaisia kehityskulkuja ovat muun muassa maatalouden ja perinteisen teollisuuden työpaikkojen väheneminen sekä heikkoon saavutettavuuteen, harvaan asutukseen ja raja-alueeseen liittyvät sijaintihaitat. Myös alueiden talouden epätasapainoinen kehitys ja globalisaatio vaikuttavat väestön vähenemiseen. (Copus ym. 2017a; 2017b.) Myös resilienssi eli muutosjoustavuus on tärkeässä asemassa selvittäessä, miten supistuvat alueet pystyvät edistämään toimintakykyänsä älykkään sopeutumisen avulla (Giacometti & Teräs 2019).

Kolme yleisesti käytettyä mittaria supistuvan (shrinking) kunnan tai alueen määrittämiseksi ovat 1) väestön väheneminen ja ikääntyminen 2) työpaikkojen väheneminen sekä 3) vapaiden asuntojen ja kiinteistöjen määrän kasvu. Väestön vähenemisen mittaamisessa ei ole selkeitä absoluuttisia tai suhteellisia määrällisiä rajoja, vaan tutkijat ovat määritelleet supistumisen eri tavoin. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että supistuvien alueiden väestönmuutosten ja/tai talouden kehityksen suunnan tulee olla negatiivista ja pitkäkestoista. (Hollander & Németh 2011; Ryan & Gao 2019)

Supistumisen mittaaminen yksiolotteisena demografisena prosessina edellyttää pitkien aikasarjojen käyttöä. ESPON ESCAPE -hankkeessa (Copus ym. 2020) väestömäärän muutoksia vuosilta 1961–2011 mitattiin Eurostatin tilastojen NUTS-jaon kanssa yhteensopivan LAU¹-jaon mukaisesti. Tämä mahdollisti määrittää alueet, joilla väestön supistuminen oli uusi tai tilapäinen ongelma tai se oli jatkunut jo pitkään. Supistumiskehitystä mitattiin laskemalla ne vuosikymmenet, joina asukasluku oli LAU2-alueilla vähentynyt. Toiseksi mitattiin minä vuonna kunkin vuosikymmenen asukasluku

¹ LAU Local Administrative Units. Vuoteen 2016 saakka LAU-taso 1 vastasi seutukuntia ja LAU-taso 2 kuntia, mutta vuonna 2017 järjestelmää yhtenäistettiin ja käytössä on enää yksi Suomen kuntia vastaava LAU-taso.

oli kaikkein korkein. (Copus ym. 2020.) Lisäksi tunnistettiin millä vuosikymmenellä väestönmuutos tapahtui nopeiten ja millä vuosikymmenellä se oli suurinta (Piras ym. 2020).

Hankkeessa mitattiin väestön vähenemistä myös vertaamalla luonnollista väestönlisäystä ja nettomuuttoa NUTS3-tasolla (maakunta). Väestö voi vähentyä joko negatiivisen luonnollisen väestönlisäyksen, suuren muuttotappion tai molempien vuoksi. Väestön vähenemiseen vaikuttaa myös ajallinen ulottuvuus, sillä väestön ikärakenteen muutos on hidas prosessi ja väestön väheneminen on usein seurausta aikaisemmasta lähtömuutosta. Vuosikymmenten aikaisen lähtömuuton seuraukset näkyvät viiveellä syntyvyyden alhaisuutena, korkeana kuolleisuutena ja ikääntyneiden suurena osuutena väestössä, jolloin voidaan puhua ylisukupolvisesta supistumisesta (legacy shrinkage). Nykyinen voimakas väestön väheneminen on pääasiassa lähtömuuton seurausta (active shrinkage). (Copus ym. 2020.)

Väestön väheneminen laskettiin (2001–2016) siten, että ensin laskettiin kunkin alueen vuosittaiset väestönmuutokset vuosilta 2001–2016 ja tämän summan osuus vuoden 2016 väestömäärästä. Seuraavassa vaiheessa laskettiin luonnollista väestönlisäystä ja kokonaisnettomuuttoa kuvaavat indikaattorit: luonnollisen väestönlisäyksen ja kokonaisnettomuuttoa vuosittaisen summien osuudet vuoden 2016 väestömäärästä. Tämän typologisoinnin tuloksena alueet jakautuivat 24 luokkaan ja joista muodostettiin näiden kahden indikaattorin yhteisvaikutuksen perusteella viisiluokkainen typologisointi. (Copus ym. 2020.)

Tätä edellä kuvattua laskentatapaa käytettiin myös [PISARA](#) – Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut -hankkeessa (Kurvinen ym. 2022), jossa laskentatapaa sovellettiin tarkasteltaessa alle 5 000 asukkaan kuntien väestönmuutoksia ja kaikkia Manner-Suomen kuntia. Suurin osa kunnista sijoittui typologian kahteen luokkaan. Luonnollisella väestönlisäyksellä oli merkittävämpi vaikutus väestön vähentymiseen kuin kokonaisnettomuutolla 42 prosentissa alle 5 000 asukkaan kunnissa ja 35 prosentissa kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Toiseksi yleisin typologian luokka oli sellainen, jossa kokonaisnettomuutto vaikutti merkittävämmiin väestön vähenemiseen kuin kokonaisnettomuutto sekä alle 5 000 asukkaan kunnissa (25 %) että kaikissa Manner-Suomen kunnissa (23 %).

Moniulotteisen supistumisen mittaaminen erosi [ESPON ESCAPE](#) -hankkeessa yksiulotteisesta demografisesta prosessista aluetason perusteella, koska suurin osa moniulotteisen supistumisen muuttujista oli Euroopan maista saatavilla ainoastaan NUTS3-tasolla (Copus ym. 2020). Muuttujien valinnalla pyrittiin kehittämään yksinkertaistettu maaseudun erilaistumista kuvaava typologia. Mittaamisessa kiinnitettiin huomio alueellisia erityispiirteitä kuvaaviin muuttujiin, kuten saavutettavuuteen ja sen

muutokseen, väestön keskittymiseen ja sen muutokseen, väestömäärään, väestötiheyteen, työikäisen väestön määrään, luonnolliseen väestölisäykseen, nettomuuttoon sekä vuosikymmeniin, jolloin väestö vähentyi, aluetalouteen (bruttoarvonlisäys eri toimialoilla ja sen muutos, bruttokansantuote ja sen muutos) sekä työllisten määrään muutoksiin. Näitä muuttujia käytettiin maaseutualueiden moniulotteisen supistumisen klusterianalyysissä. (Copus ym. 2020.) Klusterianalyysin tuloksena muodostui viisi moniulotteisen supistumisen klusteria: maatalousvaltainen (erittäin alhainen tulotaso, korkea kuolleisuus ja voimakas lähtömuutto), teollisuusvaltainen (keskituloisuus, korkea kuolleisuus ja voimakas lähtömuutto), maatalous-teollisuusvaltainen (alhainen tulotaso, kuolleisuus keskitasoista), palveluvaltainen (keskimääräistä alhaisempi tulotaso, keskimääräinen kuolleisuus) ja teollisuus/palveluvaltainen (keskituloisuus, kuolleisuus keskitasoista) (Piras ym. 2020).

2.1.2 Väestöllisen supistumisen syyt ja seuraukset

Supistuminen on usean erillisen tai yhteisvaikutteisen ilmiön seurausta (Mallach 2011). Supistumiselle on esitetty useita syitä, kuten siirtyminen teolliseen ja jälkiteolliseen yhteiskuntaan, kaupungistuminen, globalisaatio, talouden suhdannekiertojen aiheuttamat nousu- ja laskukaudet sekä sodat ja luonnonkatastrofit (Hollander & Németh 2011). Jälkiteolliseen yhteiskuntaan siirtyminen on vähentänyt perinteisten elinkeinojen työvoiman tarvetta, ja teknologian kehitys on edistänyt tehokkuutta ja kannattavuutta. Tämä on osaltaan vaikuttanut poismuuttoon perinteisille toimialoille keskittyneiltä alueilta kaupunkeihin. Kaupungistumisen myötä uudet työpaikat syntyivät teollisuuskeskittyymiin ja myöhemmin tietoteollisuuden keskittyymiin.

Eryteisesti teollisuus on keskittynyt suuriin yksikköihin ja siirtänyt toimintojaan sellaisien kasvukeskusten läheisyyteen, joilla on hyvä logistinen sijainti. Esimerkkejä tästä ovat yhdestä yrityksestä tai paikallisista luonnonvaroista riippuvaiset teollisuuskaupungit ja kaivospaikkakunnat, jotka ovat yritysten lakkauttamisen tai työvoiman vähenemysten takia menettäneet väestöään. Väestön supistuminen voi olla tilapäistä ja sidoksissa talouden suhdannekiertoon tai trendinomaisesti jatkuvaa eli aluetalouksien rakennemuutokseen liittyvää (Hollander & Németh 2011).

Muuttotappioiden lisäksi väestön vähenemiseen on kehittyneissä maissa vaikuttanut syntyvyyden väheneminen viime vuosikymmeninä. Tämä on osaltaan vaikuttanut monen alueen väestöpohjan kapenemiseen ja väestön ikääntymiseen. Globaaleista makrotason muutoksista huolimatta väestön supistuminen on kontekstisidonnaista. Jokaisella alueella ja kunnalla on oma poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden

muokkaama historiansa ja tarinansa. (Zarecor ym. 2021.) Koska väestön supistumiselle ei ole yhtä selitysmallia ja syntyteoriaa, edellyttää myös siihen sopeutuminen räätälöityjä ratkaisuja (Hollander & Németh 2011).

Globaalin koronapandemian seurauksena maaseudulle muutto on hieman lisääntynyt ja pienet paikkakunnat (vastakaupungistuminen) ovat saaneet uusia vakituksia asukkaita ja ulkopaikkakuntalaiset ovat oleskelleet entistä pidempiä ajanjaksoja vapaa-ajanasunnoillaan. Koronapandemia on lisännyt etätöitä, mikä on mahdollistanut entistä paremmin monipaikkaisen asumisen. On vielä vaikea arvioida, onko tämä monella paikkakunnalla toiveikkuutta herättävä tulomuuton lisäys tai monipaikkaisuus kovinkaan merkittävä ja jääkö se pitkäaikaiseksi vai tilapäiseksi ilmiöksi.

Ennustemallien perusteella monipaikkaisuus lisääntyy erityisesti kaupunkiseutujen ympäristössä, joten se vahvistaa monikeskuksista aluerakennetta. Monipaikkaisuus hyödyttää myös maaseutua, erityisesti paikkakuntia, joilla on paljon vapaa-ajan-asutusta ja matkailua. Monipaikkaisen väestön vaikutus alueiden väestöpohjaan tulisi huomioida aiempaa tarkemmin osana alueellista toimintaympäristöä sekä politiikkatoimissa ja ohjauskeinoissa. (Rannanpää ym. 2022)

Väestön supistumisen haitallisia vaikutuksia on kuvattu tutkimuksissa eräänlaisena kehänä, jossa supistumisen syyt ja seuraukset kietoutuvat yhteen toisiaan vahvistaen. Varsinkin kaupunkialueilla supistumisesta voi seurata tyhjien kiinteistöjen määrän kasvua ja myös niiden kunnon heikkenemistä. Nämä laskevat kiinteistöjen arvoa ja vähentävät asukkaiden sekä potentiaalisten muuttajien ja investoijien luottamusta alueen elinvoimaisuuteen. (Frazier ym. 2013.) Väestön vähentyessä olemassa olevan infrastruktuurin ylläpidon kustannukset jakautuvat vähenevälle väestölle pakottaen kuntia nostamaan veroastettaan. Tämä johtaa asukkaiden nettotulojen vähenemiseen ja yleensä myös infrastruktuurin kunnon heikkenemiseen. Vähenevä väestöpohja ei ole riittävä kannattaville yksityisille palveluille, jolloin yritykset joko lopettavat toimintansa tai siirtävät liiketoimintansa alueelle, jossa on riittävä väestöpohja. Jos vähentyneet verotulot eivät riitä kattamaan julkisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, tämä voi johtaa muun muassa palvelujen karsimiseen. Lähtömuuton voimistumisen myötä alueen väestörakenne vinoutuu ja ikääntyneiden osuus väestöstä kasvaa, mikä lisää sosiaali- ja terveystalouden kysyntää. (Rhodes & Russo 2013; ks. myös esim. Hospers 2013; 2014; Hospers & Syssner 2018.)

Työ- ja elinkeinoministeriölle tehdyssä raportissa (Sotarauta ym. 2021) tarkasteltiin Suomen aluekehityksen tulevaisuuskuvia neljän skenaarion pohjalta. Vuoteen 2040 ulottuvina skenaarioina aluekehitys voi raportin mukaan olla tasapainoista, tilkkutäkkimäistä, raaka-aineisiin ja matkailuun keskittyynyttä tai globaalisti valikoitunutta. Aluekehityksen suunnaksi raportissa tunnistetaan kehityssuuntaus, jossa suuret kaupungit

kasvavat, mutta pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa ja maaseutukunnissa taloudellinen toimeliaisuus heikkenee. Tulevaisuuden tärkeimmäksi tekijäksi raportissa mainitaan maailmanluokan osaamiskeskittymän olemassaolon varmistamisen ja alueiden roolin tunnistamisen osana kokonaisuutta. Älykäs sopeutuminen mainitaan yhdeksi mahdollisuudeksi varmistaa hyvinvointi ja elinolosuhteet taloudellisen kärjen ulkopuolisessa Suomessa. Lisäksi harvaan asutuilla alueilla tunnistetaan skenaarioissa esiintyvän matkailun ja raaka-ainetuotannon lisäksi vahvuuksia, joita edistämällä voidaan vahvistaa niiden taloudellisen kehittymisen pohjaa.

2.2 Älykkään sopeutumisen käsite ja määritelmä

Tutkimuskirjallisuudessa älykkään sopeutumisen käsite otettiin käyttöön 2000-luvun alkupuolella suunnittelutieteessä ja kaupunkitutkimuksessa. Älykkäälle sopeutumiselle ei ole yhtä käsitteellistä määritelmää, vaan tutkijat ovat käyttäneet älykkäästä sopeutumista eri käsitteitä (smart decline, smart shrinking, rightsizing) ja määritelleet sitä eri tavoin. Ensimmäisiä smart decline -käsitettä (älykäs supistuminen) käyttäneitä tutkijoita olivat Popper ja Popper (2002), joiden mukaan väestöään menettävien kaupunkien suunnitteluun tarvittiin vaihtoehto, joka ei nojaisi kasvuun, vaan siihen, mitä toimintoja kaupunkiin jäisi ja keitä siellä asuisi. Älykäs supistuminen edellyttää palvelujen uudelleen organisointia, joidenkin lakkauttamista ja uudenlaista palvelutarjontaa. Tämän takia tarvitaan uusi lähestymistapa, joka ottaa huomioon suunnittelussa vähentyneen asukasmäärän, rakennuskannan ylitarjonnan ja maankäytön vähentyneet tarpeet. (Popper & Popper 2002.) Uusi lähestymistapa edellyttää toimintojen suunnittelua asukkaiden ehdoilla (vrt. Rodríguez-Pose 2018).

Älykkäässä sopeutumisessa on kysymys uudesta ajattelu- ja suhtautumistavasta supistumiseen, jota ei pidetä kielteisenä prosessina, vaan tarpeena kehittää uudenlaisia strategioita, suunnitelmia ja politiikoita muutoksen hallintaan. Älykkään sopeutumisen ajattelutavan taustalla ei ole ensisijaisesti taloudellinen kasvu, vaan supistuvilla alueilla on tarve kiinnittää huomiota myös palveluihin ja elämänlaatuun (esim. Peters ym. 2018). Ajattelutavan muutokseen liittyvät olennaisesti kansallisen tason toimenpiteet palvelujen kehittämiseksi ja turvaamiseksi paikallisella tasolla (esim. Hoekstra ym. 2020). Älykkään sopeutumisen käsitteeseen liitetään joskus myös rightsizing-termi (oikeankokoistaminen), joka perustuu ajatukseen kunnan, alueen tai kaupungin ihannekoosta. Tällä ymmärretään yhdyskunnan palvelurakenteen tai rakennuskannan mukauttamista vähentyneen asukasluvun mukaiseksi (esim. Hummel 2015). Käsite on ollut laajimmin käytössä yhdysvaltalaisessa kaupunkisuunnittelua käsittelevässä kirjal-

lisuudessa. Sitä on käytetty kuvaamaan niitä toimia, joilla väestöltään supistuvan yhdyskunnan rakenteita, järjestelmiä ja elinympäristöä suhteutetaan uuteen tilanteeseen (esim. Schilling & Logan 2008).

Suuri osa älykästä sopeutumista käsittelevästä tutkimuksesta keskittyy kaupunkien supistumiseen ja älykkääseen sopeutumiseen. Vasta viime aikoina on ryhdytty kiinnittämään huomiota myös maaseutualueiden älykkääseen sopeutumiseen (rural smart shrinkage), vaikka erityisesti maaseutualueet tarvitsevat niille räätälöityä ja suunniteltua älykkään sopeutumisen politiikkaa. (Zarecor ym. 2021; Copus ym. 2020; You & Chen 2019; Küpper ym. 2018; Peters ym. 2018). Kaupunkitutkimuksessa syntyneen älykkään sopeutumisen käsitteen soveltaminen maaseutualueille nähdään ongelmallisena, sillä kaupunkien tarpeisiin suunnitellut strategiat toimivat sellaisenaan vain harvoin maaseutualueilla.

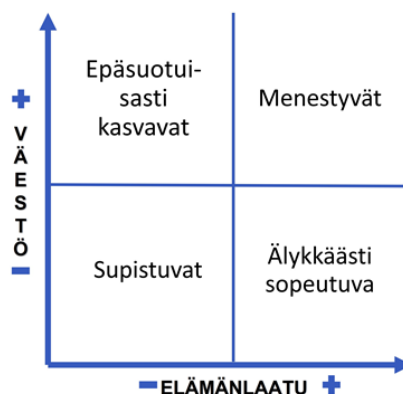
Hollander ja Cahill (2011) tarkastelivat kahden yhdysvaltalaisen piirikunnan aluesuunnitelmia. He etsivät suunnitelmista älykästä sopeutumista tukevia toimenpiteitä. He tarkastelivat infrastruktuurin purkamista ja tiivistämistä, uudelleenarviointia, hallinnon uudelleenorganisointia ja tehostamista sekä alueen uuden imagon rakentamista. Infrastruktuurin purkamisessa ja tiivistämissä keskeisiä toimenpiteitä ovat kaupunkirakenteen tiivistäminen, tyhjiksi jääneiden ja huonokuntoisten rakennusten purkaminen tai niiden käyttötarkoituksen muuttaminen. Uudelleenarviointistrategioiden mukaisissa toimenpiteissä painottuivat olemassa olevan infrastruktuurin uudistaminen ja muuntaminen, esimerkiksi uusien käyttömahdollisuuksien etsiminen tyhjillään oleville tiloille. Hallinnon uudelleenorganisoinnissa ja tehokkuuden parantamisessa keskitytään muutoksiin kunnan hallinnon organisaatiossa ja toiminnassa, jotta supistumiseen liittyviä ongelmia voidaan käsitellä tehokkaammin. Alueen uuden imagon rakentamisen toimenpiteet liittyivät kulttuuriperintöön, perinnematkailuun, visioon alueen tulevaisuudesta ja alueen markkinointiin. Asukkaiden osallistaminen uuden imagon rakentamiseen pidettiin tärkeänä. Strategioissa oli eniten uudelleenarviointiin ja infrastruktuurin purkamiseen ja tiivistämiseen liittyviä mainintoja sekä vähiten mainintoja oli hallinnon uudelleenorganisoinnista ja tehostamisesta. Alueet saattavat käyttää samanaikaisesti sekä älykkääseen sopeutumiseen että kasvuun tähtääviä toimenpiteitä, tosin usein tehotomasti ja koordinoimattomasti. (Hollander ja Cahill 2011.)

Tutkijat ovat painottaneet infrastruktuuriin ja julkisiin palveluihin, kuten lapsiperheiden ja ikäihmisten palveluihin, kohdennettavia toimenpiteitä hyvinvoinnin edistämiseksi ja älykkäässä sopeutumisessa. Tosin kaikissa kunnissa ei ole mahdollista panostaa infrastruktuuriin ja palveluihin kunnan rajallisten taloudellisten resurssien takia. (Bogataj ym. 2020; Zarecor ym. 2021.) Väestöltään vähenevä alue ei välttämättä ole huono asuinpaikka sinne jääville asukkaille, ja supistuminen voi luoda edellytyksiä alueen innovatiiviselle uudistamiselle. (Hollander & Cahill 2011; Johnson ym. 2014).

Suuri osa supistuneista alueista Yhdysvalloissa ja Euroopassa ei ole huomionnut väestön vähenemistä kehittämissuunnitelmissaan, vaikka supistumisen kääntäminen pysyväksi kasvuksi on erittäin epätodennäköistä. Kasvuorientoituneista kehittämisstrategioista huolimatta vain yksi yli 120 Portugalin supistuvasta kunnasta onnistui kääntämään supistumisen pysyväksi kasvuksi vuosina 1999–2008. (Panagopoulos & Barreira 2012; Silverman ym. 2015.) Hackworth (2015) on todennut, että kasvuorientoitunut suunnittelu johtaa usein kalliisiin ja epäonnistuneisiin ratkaisuihin. Viime vuosina onkin aikaisempaa enemmän hyväksytty väestön väheneminen ja sen edellyttämät muutokset suunnittelussa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on havaittavissa merkkejä paradigman muutoksesta, sillä väestön vähenemisen hyväksyneiden ja älykkään sopeutumisen piirteitä omaksuvien kaupunkien määrä on viime aikoina hiljalleen kasvanut. Yhtenä yleisesti käytettynä esimerkkinä on Youngstownin kaupunki, jossa poikkeuksellisesti hyväksyttiin 2000-luvun alkupuolella, että kaupunki on supistuva ja päädyttiin jäljelle jääneiden asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Kuitenkin suurin osa supistuvista kaupungeista luottaa silti edelleen kasvuoptimistisiin kehittämisstrategioihin. (Németh ym. 2020; LaFrombois ym. 2019; Hollander & Németh 2011.)

Useat yhdysvaltalaiset tutkijat pitävät väestön vähenemistä maaseudulla ongelmana, joka pitäisi ratkaista kehittämällä taloutta, parantamalla asuinympäristöä sekä houkuttelemalla uusia asukkaita väestöään menettäneelle alueelle. Sen sijaan Euroopassa useat tutkijat käsittävät maaseudun väestön vähenemisen prosessiksi, jota täytyy hallita sopeuttamalla paikallishallinto, palvelut ja infrastruktuuri pienemmälle väestölle sopivaksi, mutta kuitenkin samalla on taattava maaseutuväestölle sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo. (Peters ym. 2018.)

Kuvio 1. Alueiden luokittelu väestönmuutosten ja elämänlaadun muutoksen mukaan (Lähde: mukaillen Peters ym. 2018)



Petersin ym. (2018) tutkimus yhdysvaltalaisen maaseutukaupunkien sopeutumisesta väestönmuutoksiin tähdentää, että älykkäästi sopeutuvien maaseutukaupunkien asukkaat ovat avoimia uusia ideoita ja asukkaita kohtaan, kokevat saavansa osallistua päätöksentekoon, osallistuvat vapaaehtoistyöhön, tuntevat olonsa turvalliseksi ja elinympäristönsä hyvin ylläpidetyksi, kuuluvat yhdistyksiin sekä tukevat yhteisöllisiä projekteja. Näissä maaseutukaupungeissa myös elämänlaatu on pysynyt hyvänä (Kuvio 1). Tästä näkökulmasta alueen hyvinvointia voidaan edistää parhaiten kalliiden väestö- ja talouskasvuun tähtäävien toimenpiteiden sijaan osallisuuteen, avoimuuteen ja yhteisöllisyyteen tähtäävillä toimenpiteillä. Alueen hyvinvoinnin edistämiseksi korostuukin kunnan lisäksi myös muiden organisaatioiden rooli. Aluetta tulisi kehittää yhteistyössä julkisen sektorin, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa (Zarecor ym. 2021). Myös alueiden välinen yhteistyö nostetaan usein esille maaseutukaupunkien strategioissa sopeutumista edistävänä keinona (ks. myös Bowns 2013).

Zarecor ym. (2021) tutkivat Yhdysvaltain keskilännen pieniä maaseutukaupunkeja tarkoituksenaan selvittää, miten ne onnistuvat ylläpitämään asukkaidensa elämänlaatua, kun väestö ja työpaikat ovat vähentyneet ja tyhjillään olevien asuntojen määrä on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien. Tavoitteena oli selvittää, miten kasvun paradigma voitaisiin muuttaa, jotta se kannustaisi kuntia sopeutumaan tilanteeseen. Tutkimuksessa maaseutukaupungit luokiteltiin supistuviin sekä älykkäästi sopeutuviin ja menestyviin sekä epäsuotuisasti kasvaviin ja niitä vertailtiin muun muassa koulutuksen, perhe-elämän, työn, tulojen, varallisuuden, sosiaalisen pääoman ja turvallisuuden suhteen. Älykkäästi sopeutuneissa maaseutukaupungeissa oli enemmän nuoria ja korkeasti koulutettuja kuin supistuvissa. Väestön koulutustaso oli korkein menestyvissä maaseutukaupungeissa. Älykkäästi sopeutuneiden ja supistuneiden maaseutukaupunkien välillä ei ollut merkittäviä eroja työvoimaan osallistumisessa, työllisyydessä tai tuloissa. Tätä selittää pendelöinti suurempien kaupunkien työpaikkoihin. Sen sijaan menestyvissä maaseutukaupungeissa työvoimaan kuului suurempi osuus väestöstä kuin älykkäästi sopeutuvissa ja supistuvissa maaseutukaupungeissa. Älykkäästi sopeutuvissa maaseutukaupungeissa jopa lähes puolet asukkaista oli osallistunut yhteisönsä yhteisten asioiden hoitoon. He kokivat myös alueensa turvallisemmaksi, paremmin hoidetuksi, yhteisöllisemmäksi ja avoimemmaksi uusille kehittämisideoille kuin supistuvien maaseutukaupunkien asukkaat. (Zarecor ym. 2021.)

2.3 Älykkään sopeutumisen tutkimus Suomessa

2.3.1 Älykkään sopeutumisen määrittely Suomessa

Älykkään sopeutumisen käsitettä on ryhdytty käyttämään Suomessa vasta viime vuosina. Suomalaisessa kirjallisuudessa supistumista ja älykästä sopeutumista on määriteltä samansuuntaisesti kuin kansainvälisessä tutkimuksessa, mutta älykkään supistumisen tai taantumisen käsitteen (smart shrinkage/decline) sijaan Suomessa on ryhdytty käyttämään käsitettä älykäs sopeutuminen.

Suomalaisessa kirjallisuudessa esimerkiksi Taegen ym. (2020) määrittelevät supistuvan kunnan samoin kuin Hollander ym. (2009) alueeksi, joka menettää väestöään yhtäjaksoisesti useamman vuoden ajan, ja joka kokee samanaikaisesti negatiivisen taloudellisen kehityksen. Myös väestön vähenemisen syiden erittelyssä Taegen ym. (2020) tukeutuvat kansainväliseen kirjallisuuteen (Lampen & Ozwar 2008) kuvailemalla väestön vähenemisen syiksi elinympäristön ja luonnonolosuhteiden muutokset tai poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät.

Keskeistä suomalaisessa supistumisen keskustelussa on muutosten näkeminen mahdollisuutena. Suomessa älykkäässä sopeutumisessa on painotettu seuraavia tekijöitä: paikkaperustaisuus, kasvusta riippumaton kehitys, talouden tasapainottaminen, uudistuminen sekä asukkaiden elämänlaatu, hyvinvointi ja osallisuus. Alueiden, kaupunkien, kuntien ja taajamien supistumisesta ja älykkäästä sopeutumisesta on esitetty seuraavaa:

- Supistuvien taajamien suunnittelu ei voi perustua kasvun ideologiaan, vaan yhdyskuntarakennetta tulee eheyttää ja sovittaa muuttuneeseen tilanteeseen ja tarpeisiin. Väestöltään väheneville taajamille on löydettävä oma kasvusta riippumaton kehityspolku, jossa suunnittelun lähtökohtana ovat paikalliset resurssit, sijainti suhteessa muihin taajamiin, elinkeinorakenne sekä pitkän aikavälin väestöennuste. (Taegen ym. 2020.)
- Supistuvien kuntien tiukan taloudellisen tilanteen vuoksi tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja kotona asumisen tukemiseksi ja vanhuspalvelurakenteen keventämiseksi. Pienemmissä taajamissa kehittämistä tulee kuitenkin tarkastella koko palvelurakenteen kannalta eikä pelkästään yksittäisen rakennuksen kannalta. Palvelutilojen yhteiskäyttöisyyttä voidaan lisätä ja kylätalotoimintaa yhdistää tiloihin. (Taegen ym. 2020.)

- Supistumiseen sopeutuvalla kunnalla pitäisi olla kasvusta riippumaton tulevaisuuden visio (Ahonen & Savolainen 2020).
- Älykkään sopeutumisen strategian ensisijainen tavoite on sopeuttaa kunnan talous ja toiminta hallitusti vastaamaan väestö- ja tuloverorealiteettien mukaista taloudellista pohjaa (Donner-Amnell 2020).
- Älykäs sopeutuminen ottaa huomioon perinteisen väestön- ja talouskasvun ohella myös asukkaidensa elämänlaadun, joka koostuu muun muassa osallisuudesta, sosiaalisista verkostoista, turvallisuuden tunteesta sekä ympäristön viihtyvyydestä (Ihmisten saaristo 2020). Nykyisten asukkaiden hyvinvoinnin, hyvän asuinympäristön sekä arjen sujuvuuden varmistaminen on tärkeää (Taegen ym. 2020).
- Kaupunki voi valita älykkäästi sopeutuvan kaupungin vaihtoehdon, jossa se näkee muutostilanteen mahdollisuutena tavoitella kasvun, taantumisen ja elämänlaadun tasapainoa sekä näiden lisäksi vielä jotain uutta (Tantarimäki 2020).
- Supistuvien alueiden tematiikkaa voisi pohtia alueellisen uudistumiskyvyn ja strategisen uudistamisen näkökulmasta, joka sisältää muutoksen myös politiikassa. Kyseessä on elinkeinopolitiikan, osallisuuden ja hyvinvoinnin strateginen tavoitetila, jossa siirrytään yhdenmukaistavasta kasvupolitiikasta aktiiviseen sopeutumispolitiikkaan. (Manu ym. 2020.)

Suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa älykkään sopeutumisen käsitteen määrittelyssä viitataan edellä mainittuihin keskeisiin tutkimuksiin (mm. Popper & Popper 2002; Hollander ym. 2009; Haase ym. 2013; Peters ym. 2018; Syssner 2016; 2020a; Copus ym. 2020). Kuten englanninkielisessä ei suomalaisessakaan tutkimuksessa ole yhtä yleisesti käytettyä termiä kuvaamaan älykästä sopeutumista. Älykkään sopeutumisen rinnalla vähemmän käytettyjä termejä ovat älykäs supistuminen, älykäs kutistuminen, hallittu sopeutuminen (managed/planned/strategic shrinkage), tyylikäs taantuminen, pieneksi kasvaminen, oikeankokoistaminen (rightsizing) sekä strateginen keskittyminen (smartsizing). Vielä älykästä sopeutumista radikaalimpana lähestymistapana on esille nostettu myös kasvukriittisen kohtuutalouden (degrowth) käsite, jossa kannustetaan hylkäämään kestävämmäksi nähdyn kasvun tavoittelu. Tältä katsantokannalta supistumiskehitys nähdään mahdollisuutena edistää siirtymää kohti kestävä kehityksen periaatteiden mukaista kehitystä (Hynynen ym. 2020).

Kansainvälisen oikeankokoistamista (rightsizing) koskevan kirjallisuuden tavoin Suomessa on tulkittu, että ei ole olemassa oikean kokoista aluetta vaan, että alueet, kaupungit ja kunnat ovat jatkuvassa muutoksessa. Keskeisenä voidaan siis pitää sitä, että älykkäässä supistumisessa ei ole niinkään kyse yhdiskunnan asukaslukua, väestötiheyttä tai alueellista laajuutta määrittävistä raja-arvoista. Älykkään sopeutumisen keinoin ei pyritä johonkin ennalta määrättyyn yhdiskuntarakenteen kokoon tai lopputilanteeseen, vaan siihen, että suunnittelulle ja kehittämistoimille asetetaan laadullisia

tavoitteita. Tämän näkökulman mukaan sekä kasvulla että supistumisella voi olla sekä positiivisia että negatiivisia hyvinvointivaikutuksia. (Hynynen ym. 2020.)

Alueiden elinvoimaisuudella ei tarkoiteta ainoastaan taloudellista kasvua, vaan myös asukkaiden kokonaisvaltaista hyvinvointia ja alueiden kykyä sopeutua älykkäästi ympärillä tapahtuviin muutoksiin. (Ihmisten saaristo 2020.) Näin ollen tarvitaan myös laadullisia mittareita älykkään sopeutumisen vaikutusten arvioinnissa (esim. dokumentti- ja haastatteluaineiston perusteella).

Supistuvien alueiden suunnittelusta löytyy Suomesta verrattain niukasti käytännön esimerkkejä ja toimiviksi tunnistettuja välineitä. (Rantanen ym. 2020.) Supistumista käsitellään suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa melko vähän, mutta tietotarpeita on runsaasti (Manu ym. 2020). Tarvitaankin esimerkkejä siitä, mitä älykkään sopeutumisen soveltaminen tarkoittaa Suomessa (Åström 2020).

Tähän mennessä tunnistetut tai ehdotetut suomalaiset älykkään sopeutumisen keinot ovat samankaltaisia kuin kansainvälisessä kirjallisuudessa esitetyt esimerkit. Suomessa (Donner-Amnell 2020; Manu ym. 2020; Taegen ym. 2020; Kurkela ym. 2016; Kuusela & Kankkonen 2020; Rannanpää ym. 2022, Kurvinen ym. 2022, Makkonen ym. 2022) on esitetty muun muassa seuraavanlaisia keinoja:

- elinvoimapolitiikan kehittäminen ja innovaatiotoiminnan edistäminen
- palvelujen kehittäminen, palveluverkon sopeuttaminen vähentyneeseen väestöön sekä palvelurakenteen uudistaminen
- osaamisen vahvistaminen ja monipuolistaminen
- uudenlaiset koulutusratkaisut perusasteen ja toisen asteen koulutuksessa
- digitalisaation hyödyntäminen
- toimintojen uudistaminen kokeilujen avulla
- seudullisen ja kuntien välisen yhteistyön lisääminen kunnan eri hallinnonaloilla
- kuntien yhteistyön lisääminen yritysten ja kolmannen sektorin kanssa
- supistumisen huomioiminen kaavoituksen prosesseissa
- keskustajaamien tiivistäminen, täydentäminen ja eheyttäminen
- uudet asumisen ratkaisut ja asuin- ja elinympäristöjen viihtyvyyden parantaminen
- rakennusten käytön monipuolistaminen, käyttötarkoitusten muuttaminen ja purkaminen
- osallisuuden ja osallistamisen kehittäminen
- asukkaiden tarpeiden huomioiminen
- työperäisen maahanmuuton edistäminen

- kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisten ratkaisujen ja elämäntavan edistäminen
- monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden edistäminen
- alueen mielikuvan parantaminen.

2.3.2 Älykkään sopeutumisen tutkimukset ja selvitykset

Kuntien palvelujen kysyntää ja tarvetta pyritään ennakoimaan suunnittelun avulla. Hyvällä suunnittelulla on mahdollista vaikuttaa menokehitykseen. Laesterä ym. (2020) tarkastelivat Kuntaliiton ja maakuntaliittojen toimeksiannosta väestömuutoksista johdettavia sopeuttamismahdollisuuksia kunnissa vuosina 2018–2030. Yli kolme neljäsosaa kunnista (77 %, 227 kuntaa) sijoittui ryhmään, jossa väestön väheneminen näyttäisi mahdollistavan palvelutuotannon kustannusten sopeuttamisen. Niissä menojen sopeuttamisen potentiaali on keskimäärin lähes 1 100 euroa/asukas, mikä vastaa yli kahden veroprosenttiyksikön tuottoa vuoden 2019 tasolla laskettuna. (Laesterä ym. 2020.) Kuntien valtionosuudet pienentyvät asukasluvun vähentyessä ja myös tämän tulisi vaikuttaa kuntien palvelurakenteeseen (Averio ym. 2019).

Kuntien sopeutumista vähenevään ja ikääntyneeseen väestöön on tarkasteltu enimmäkseen kyselyaineistojen ja kuntastrategioiden avulla. Donner-Amnellin (2020) Kainuuta ja Jämskää käsittelevä tutkimus oli ensimmäisiä Suomessa toteutettuja vertailuvia tutkimuksia kuntien ja alueiden ratkaisuista. Hän tarkasteli Kainuun ja Ruotsissa sijaitsevan Jämtlannin kehitystä 2010-luvulla tarkastelukehikolla, jolla on mahdollista arvioida alueiden ratkaisuja ja kehityskulkuja talouden, väestön ja kestävyysolosuhteissa eri osatekijöiden, indikaattoreiden ja tulkintojen pohjalta. Analyysikehikolla voidaan myös arvioida, millaista paradigmaa toimet ja toteutuneet kehityskulut ovat edustaneet, sillä väestöään menettävien alueiden ongelmien ratkomisen vaatii erilaisia kehittämisparadigmoja. Tutkimuksessa kehittämisparadigmoiksi määriteltiin talouden hyötyjen kasautuminen tai jakautuminen, väestön osalta kasvuhakuisuus tai hallittu sopeutuminen ja kestävyysolosuhteiden osalta vihreäkasvu ja -teknologia tai hallittu siirtymä.

Kainuuta ja Jämskää käsittelevät tapaustutkimukset osoittavat, että alueet ovat kyenneet ratkaisemaan ongelmiaan. Talous on monipuolistunut, osaaminen lisääntynyt ja työttömyysasteet ovat maidensa alhaisimpia. Talouteen kohdistetut toimet ovat vienneet kohti hyötyjen kasautumista. Molemmilla alueilla on väestöön liittyviä haasteita. Alueiden kasvu- tai keskusseuduilla tavoitellaan kasvua, mutta etenkin Kainuussa kasvavan kausiväestön ja alueen ulkopuolelta pendelöivän työvoiman nähdään edistävän maakunnan tasapainoista aluekehitystä. Alueet ovat pystyneet edistämään kestävyttä muun muassa vähähiilisten elinkeinojensa ja uusiutuvan energiatuotantonsa

vuoksi. Kainuussa on painottunut kestävä talouden eri muodot, laajat resurssit ja alhaisen kulutuksen elämänmuoto. Kestävyyden osalta Jämskissä korostuu alueen merkittävän matkailuelinkeinon vuoksi liikenne ja teknologia, mutta muilla kestävyys-osa-alueilla ei ole yhteistä tahtotilaa. (Donner-Amnell 2020.)

Pienten kuntien strategioita ja luovia ratkaisuja käsitelleessä tutkimuksessa (Kurvinen ym. 2022) analysoitiin kaikkien Suomen pienten, alle 5 000 asukkaan ja väestöään menettävien kuntien kuntastrategiat (2017–2021), elinvoimastrategiat ja hyvinvointikertomukset sekä selvitettiin haastattelemalla kuntien innovatiivisia palveluratkaisuja. Strategia-analyysissä arvioitiin kunnan strategisia valintoja 1) palvelujen kehittämisessä ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi 2) elinkeinon, elinvoiman ja työllisyyden edistämiseksi sekä 3) elinympäristön parantamisessa. Erityishuomiota kiinnitettiin kunnan tavoitteisiin ja keinoihin uudistaa tai sopeuttaa varhaiskasvatusta, koulutusta sekä ikäihmisten palveluja. Tutkimuksessa tehtiin yleisarvio siitä, missä määrin kuntastrategia oli kasvuun pyrkivä, älykkääseen sopeutumiseen ja uudistumiseen tähtäävä vai oliko strategiassa perinteiseen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita. Vajaa 30 prosenttia strategioista voitiin luokitella kasvuun tähtääviksi, vajaa viidesosa samanaikaisesti kasvuun tähtääviksi ja uudistumishakuisiksi. Strategioista yhdeksän prosenttia oli samanaikaisesti kasvuun tähtääviä ja toimintoja perinteisesti supistavia. Vain muutama kuntastrategia oli puhtaasti sopeutumiseen tähtäävä tai pelkästään älykkäästi sopeutuva/uudistava. Suurin osa strategioista edusti sekaluokkia koska kunnilla on samanaikaisesti pyrkimys kasvuun tai ainakin toiveita työpaikkojen ja asukasmäärän kasvusta, tavoitteita supistaa toimintoja tai luopua kiinteistöistä väestön vähentyessä sekä pyrkimys uudistua esimerkiksi kehittämällä palvelujen tuottamistapoja. Älykkääseen sopeutumiseen ja uudistamiseen viittaavia tavoitteita oli kuitenkin yllättävän monessa kuntastrategiassa. Kunnissa pyritään uudistamaan palveluja kehittämishankkeilla ja digitalisaatiolla. Kunnat mieluummin uudistaisivat palvelujaan kuin supistaisivat tai lakkauttaisivat niitä. Osaavan työvoiman saamiseksi oppilaitokset, kunnat ja yritykset ovat yhteistyössä kehittäneet koulutusmalleja. (Kurvinen ym. 2022.)

Maa- ja metsätalousministeriön Maaseutupolitiikan neuvoston asettaman hankeryhmän esityksestä Makeran valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin suunnatuista varoista rahoitettiin vuonna 2020 Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n [HYVIS](#) – Hyvän elämän indeksi (2020–2021) sekä Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatian [SOMA](#) – Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut (2020–2022) -hankkeita.

HYVIS – Hyvän elämän indeksi -hankkeessa (2020–2021) analysoitiin Suomen kaikkien kuntien kuntastrategioita ja analyysikehikko muodostui alueellisen supistumisen, elinvoiman, hyvän elämän ja monipaikkaisuuden teemoista. Lisäksi kuntastrategia-

analysissä toteutettiin valittuihin teemoihin liittyvä avainsanahaku ja tarkasteltiin, min-kälaisia mittareita mainitaan valittuihin ulottuvuuksiin liittyen. Alueellisesta supistumisesta tarkasteltiin, miten muuttoliikettä, väestönkehitystä, syntyvyyttä, työpaikkakehitystä, supistumista, muutosjoustavuutta ja kylätoimintaa tarkastellaan strategioissa. Hankkeen tulosten mukaan supistuminen mainittiin sellaisenaan vain muutamissa kuntastrategioissa. Yleisimmin tunnistettiin väestön- ja työpaikkakehitykseen liittyvät supistumisen teemat, mutta myös taloudelliset haasteet ja kylien hiipuminen. Joissakin strategioissa tunnistettiin myös kuntaan liittyviä supistumisen piirteitä, mutta tavoitteeksi kuitenkin samalla asetettiin vahva kasvu. Taso, jolla asioita tarkastellaan strategioissa voi vaihdella ja osa strategioista on enemmänkin visio- ja arvokokonaisuuksia, kun toiset puolestaan määrittelevät tarkasti tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit. (HYVIS – Hyvän elämän jäljillä 2021; Tunkkari 2020.)

SOMA – Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut -hankkeessa tuotetun tilastollisen kestävän kehityksen indikaattorin perusteella tunnistettiin kuntia, jotka väestön vähenemisestä huolimatta pärjäävät hyvin sekä elinvoimaisuutta että kestävästä kehitystä mittavilla muuttujilla suhteessa toisiin saman maaseututyypin kuntiin. Indikaattorin muodostamisessa käytettiin pääkomponenttianalyysiä. Indikaattori tarjoaa menetelmällisesti yksinkertaisia summamuuttujia monitahoisemman yleiskuvan ottamalla huomioon eri muuttujien painoarvot kestävän elinvoimaisuuden näkökulmasta. Maaseudun kestävän elinvoimaisuuden indikaattorin muuttujat kuvasivat seuraavia ulottuvuuksia: toimeentuloa, terveyttä ja hyvinvointia, koulutusta, sukupuolten tasa-arvoa, edullista ja pudasta energiaa, ihmisarvoista työtä, talouskasvua, kestävästä teollisuutta, innovaatioita ja infrastruktuuria, eriarvoisuuden vähentämistä, kestävästä maaseutua ja yhteisöjä, vastuullista kuluttamista ja ilmastotekoja, oikeudenmukaisuutta ja hyvää hallintoa. Analyysin perusteella keskeisiä kestävän elinvoimaisuuden keskeisiä tekijöitä olivat kaikissa eri maaseututyypeissä – harvaan asutulla maaseudulla, ydinmaaseudulla ja kaupungin läheisellä maaseudulla – korkea työllisyys, työpaikat ja pientuloisten alhainen osuus. Toteutetun indikaattoritarkastelun päivittäminen ja jatkokehittäminen on mahdollista, sillä analyysin toistaminen on suhteellisen suoraviivaista. (Makkonen ym. 2022.)

Lisäksi SOMA-hankkeessa tarkasteltiin esimerkkikuntia, joista analysoitiin kuntastrategiat, elinvoimastrategiat, hyvinvointikertomukset ja muita dokumentteja. Laadullisella analyysillä selvitettiin, mikä selittää kuntien suhteellisen hyvää menestystä käytetyillä indikaattoreilla, vaikka kunnan väestö vähenee. Analyysikehitys muodostui kunnan vahvuuksista ja haasteista, ratkaisuista väestön vähenemiseen, kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä, palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, kestävän kehityksen tavoitteista, kuntalaisten osallisuudesta sekä innovatiivisista tai älykkään sopeutumisen toimista. (Makkonen ym. 2022.)

Dokumenttianalyysin perusteella esimerkkikuntien vahvuuksina olivat ensinnäkin yritysten kilpailukyky, teollisuuden keskittymät ja erikoistunut alkutuotanto. Monen esimerkkikunnan vahvuutena olivat myös hyvä sijainti ja saavutettavuus, toimivat liikenneyhteydet ja kausiväestö. Väestön vähenemisen haasteeseen on vastattu houkuttelemalla kuntaan yrityksiä ja asukkaita, kaavoittamalla tontteja, sopeuttamalla toimintoja ja palveluja, kohdentamalla palveluja entistä paremmin, pyrkimällä eroon tarpeettomista kunnan kiinteistöistä tai pyritty löytämään niille uusi käyttötarkoitus sekä ulkoistettu kunnan toimintoja. Työvoiman saatavuutta on pyritty parantamaan työperäisellä maahanmuutolla ja paikallisilla koulutusratkaisuilla. Kestävän elinvoimaisuuden tekijöistä voidaan esimerkkikuntien perusteella mainita ainakin tuulivoimapuistot, palvelujen digitalisointi, uudet maaseudun asumismuodot ja -kokeilut sekä uudenlaiset yhteistyömallit palvelujen tuottamisessa. (Makkonen ym. 2022.)

2.4 Aluekehityksen ja hyvinvoinnin eriytymisen tutkimus

2.4.1 Aluekehityksen eriytymisen tutkimus

Suomalaisen aluekehityksen pääpiirteet tiivistyvät kolmeen havaintoon. Ensinnäkin väestö ikääntyy ja muuttoliike keskittää väestöä suurimmille kaupunkiseuduille. Honkatukia ja Niemi (2017) ennustavat ennakoitua nopeamman väestön keskittymisen heikentävän muuttotappioalueiden kasvupotentiaalia vuoteen 2030 mennessä. Toisena tekijänä on alue-erojen esiintymisen ja kehityssuuntien monivaihteisuus. Väestömuutosten seurauksena Suomen suuralueiden kehityserot asukaskohtaisilla mittareilla (esim. BKT/as.) ovat kaventuneet. Sen sijaan suuralueiden sisällä kehitys on eriytynyt, esimerkiksi maakuntien keskusten ja reuna-alueiden välillä. Kolmantena seikkana erottuu pääkaupunkiseudun alueellisen kilpailukyvyn vahvistuminen entisestään.

Tervo (2016) korostaa muuttoliikkeen merkitystä keskittymiskehityksen muovaajana. Yhtäältä työvoiman muuttoliikkeen pitäisi tasoittaa aluetalouksien työttömyys- ja tuuloeroja pitkällä aikavälillä. Toisaalta muuttoliikkeen valikoivuus sekä tiedon ja teknologian keskittyminen voivat johtaa kasvun kumuloitumiseen ja keskus-periferia-jaon voimistumiseen. Tervon analyysi vuosien 2010–2014 muuttoliikettä koskevalla seutukunta-aineistolla jättää molemmat kehityskulut avoimeksi, mutta korostaa lähtömuuton merkitystä aluetalouksien kasvussa. Jatkoanalyysit paikkatietoaineistolla (Tervo ym. 2018) ja seutukuntatyyppittelyllä (Tervo 2019) vahvistivat käsitystä aluekehityksen ja-

kolintojen hienojakoisuudesta. Suomessa kaupungit kasvavat kaupunkiympäristöstään eriytyvillä kasvusaarekkeilla, koko maakuntaan ulottuvasti sekä tukeutuen myös maaseudun resursseihin ja yritystoimintaan.

Lehtonen ym. (2020) muodostivat spatiaalisen ryhmittelyanalyysin avulla Suomen aluerakenteen kehityksen muutosta kuvaavia aluemuodostumia. He käyttivät analyysissään väestön ja työpaikkojen lukumäärän muutoksia sekä työssäkäyntiä ja työmatkojen pituuksia kuvaavia muuttujilla. He toteavat, että aluerakenteen kehitys on aiemmin todettua moninaisempaa, kun analyysissä huomioidaan myös kausiväestö. Alueiden välinen vuorovaikutus on muuttanut ja moninaistanut aluerakenteen kehitystä. Kaksijakoisen kasvuun ja taantumiseen jaottelun sijaan aluerakenteessa on huomattavan paljon vaihtelua. Maantieteellisesti kasvumuodostumat painottuvat suuriin keskuksiin ja näiden ympäristöön, mutta kasvumuodostumien verkosto ulottuu myös Itä- ja Pohjois-Suomeen, mikä on tasapainoisen aluerakenteen kehityksen näkökulmasta myönteistä. (Lehtonen ym. 2020.)

Keskustelunavauksia alueiden Suomeen -raportissa (Ponto ym. 2018) esitettiin kaksi skenaariota Suomen aluekehityksestä: 1) alueiden verkostomainen Suomi, jossa elinvoimaa on erikokoisilla kaupunkiseuduilla ja maaseuduilla ja 2) keskusvetoinen kehitys, jossa elinvoimaisuus on keskittynyt suurille kaupunkiseuduille. Varauksena esitetään, että kumpikaan skenaario ei todennäköisesti toteudu sellaisenaan. Tämä peilautuu myös Suomen aluekehittämispäätöksessä (2020), jossa todetaan elinvoimaisen ja sosiaalisesti vahvan Suomen rakentuvan metropolialueen ja kasvavien kaupunkiseutujen sekä maaseudun yhteisestä menestyksestä.

Alueellisen erilaistumisen tutkimuksessa on käytetty paljon eri mittareita ja muuttujia ja menetelmävalinnat vaikuttavat tutkimustuloksiin. Keskeisenä kysymyksenä onkin, mitkä mittareista kuvaisivat parhaiten älykästä sopeutumista. Kansainvälisen ja kotimaisen kirjallisuuden perusteella supistumista tulisi tarkastella väestöllisillä ja taloudellisilla mittareilla, mutta älykästä sopeutumista lisäksi myös hyvinvointiin liittyvillä mittareilla. Sekä kuntatalous että kunnassa sijaitseva yritystoiminta vaikuttavat kuntalaisten hyvinvointiin ratkaisevasti useiden mekanismien välityksellä. Tätä tukee Kunnat käännekohdassa? -raportin (2020) kyselyn tulokset. Siinä tarkasteltiin 31 kunnan nykyistä ja tulevaa elinvoimaa kuvaavaa mittaria. Kyselyyn vastanneet kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt arvioivat parhaaksi kunnan elinvoimaa kuvaavaksi yksittäiseksi mittariksi kunnassa toimivien yritysten määrän.

Kunnat käännekohdassa? (2020) ja Peruspalvelujen tila 2020 (2020) -raporttien pääviestinä on, että kuntien kehitysedellytykset ja tulopohjat eriytyvät. Kunnissa on jo käynnissä väestönmuutoksista johtuva palveluverkon sopeuttaminen. Vähenevän ja ikääntyvän väestön kunnissa veropohja ja muut palvelujen järjestämisen edellytykset heikkenevät. Tämä lisää paineita ja tarpeita valtionosuusjärjestelmään, jonka kautta

valtio osallistuu kuntapalvelujen rahoitukseen ja jolla tasataan kuntien kustannus- ja tulopohjien eroja. Kuntien kantokyky ja resurssit hoitaa niille annettuja tehtäviä vaihtelevat paitsi taloudellisten resurssien myös henkilöstöresurssien ja osaamisen osalta. Poliittikkavaihtoehtoina ja kehityssuuntina nostetaan esiin yhtenäiskunta-ajattelusta luopuminen ja kuntien tehtävien eriyttäminen. Tällöin kunnille kuuluvia tehtäviä voitaisiin järjestää esimerkiksi yhteistoiminta-alueilla, mikä vahvistaisi resursseja, osaamista ja kehittämispotentiaalia palvelujen tuottamiseen (Kuntapolitiikka käännekohtadassa? 2022).

Kunnat käännekohtadassa? -raportissa (2020) kuntien taloudellista kantokykyä lähestytään elinvoiman käsiteellä. Taustaksi esitetään katsaus kuntien kyvykkyyden mittauksiin ja kuvausjärjestelmiin. Tuloksena esitetään neljästä resurssitekijästä (väestö, kuntatalous, työllisyys ja elinkeinorakenne, muut resurssit) koostuva elinvoimapotentialin indikaattori. Kuntakokoryhmittäin ja kuntien väestönmuutostyypeittäin esitetty analyysi tukee havaintoja kuntakentän eriytymisen syistä ja seurauksista. Elinvoimaisuuteen kuuluvat ns. pehmeät tekijät (esim. tyytyväisyys elinympäristöön, arjen sujuvuus ja yhteisöllisyys) eivät sisälly tarkasteluun, koska niistä ei ole saatavilla tilastotietoa.

Elinvoimapotentialin mittaustapa havainnollistaa sitä, että suuri osa hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä perustuu vaikeasti operationalisoitaviin subjektiivisiin havaintoihin ja kokemuksiin. Siksi kunnan tilan ja kehityksen moniulotteinen mittaaminen on vaikeaa, vaikka tutkimusnäyttö puoltaa pehmeiden indikaattoreiden käyttöä (esim. Bkt ja kestävä hyvinvointi 2011; Lavapuro ym. 2016; Hoffrén 2018; Makkonen ym. 2019). Siksi suurin osa hyvinvointia kuvaavista ja Suomessa kunta- ja aluevertailuihin käytetyistä muuttujista mittaa näitä pehmeitä elinvoiman ulottuvuuksia vain välillisesti (Karvonen & Rintala 2007). Esimerkiksi monipaikkaisuuden tilastointi on ongelmallista, sillä siihen liittyvä tilastotieto on hajallaan eri lähteissä. Tavanomaisissa virallisissa henkilörekistereissä ja -tilastoissa ihmiset tulkitaan yksiköiksi, jotka kiinnittyvät vain yhteen kotitalouteen, vakituiseen asuntoon ja asuinkuntaan eikä niiden perusteella voi tehdä yksiselitteisiä tulkintoja monipaikkaisuuden vaikutuksista Suomen aluerakenteeseen (Pitkänen & Strandell 2018; Lehtonen ym. 2020). Samoin ympäristön kestävä kehityksen ja luonnonvarojen käytön seurantaan tarvittavien muuttujien saatavuus koetaan Suomessa puutteelliseksi. Lisäksi suurena ongelma nähdään suomalaisille tutkijoille ja päätöksentekijöille avoimien tietoaiteistojen valmistumisen viive. Aluekehityksen kuvaa joudutaan luomaan usein jo muutaman vuoden vanhentuneilla tiedoilla (Laasonen ym. 2018). Muutoksen nopeus voi tällöin olla suurempi kuin sen seuraamiseksi tarkoitettujen indikaattoreiden reagointinopeus (Mönkkönen & Vendelin 2008).

Siinä missä väestö- ja talousmittareilla mitattuna Suomen kuntien kehityskuva näyttäisi eriytyneen, muiden älykkääseen sopeutumiseen läheisesti linkittyvien alueellisten eroavaisuuksien näkökulmasta ei ole havaittu samankaltaista synkkää muutosta. Hynnen ym. (2020) ovat listanneet tätä valaisevia esimerkkejä:

1. Alueiden väliset hyvinvointierot mitattuna koulutustasolla, tuloilla ja asu-
miskustannuksilla eivät ole kasvaneet, vaan pikemmin kaventuneet
(esim. Tervo 2019). Kun aineellisen perustan lisäksi tarkasteluun on
nostettu hyvinvoinnin muita ulottuvuuksia, kuten terveys, sosiaaliset suh-
teet ja osallisuus, alueiden välisten hyvinvointierojen kehitys on monisyi-
sempi. Alueiden välillä on havaittu myös hyvinvointierojen syvenemistä
(esim. 1990- ja 2000 luvuilla/ Kainulainen ym. 2001 ja Karvonen & Kaup-
pinen 2009), hyvinvoinnin eriytymistä maaseututyypeittäin (esim. kau-
punkien läheinen maaseutu vs. muut maaseudut) (Kainulainen ym.
2001; Karvonen & Kauppinen 2009; Saarsalmi ym. 2017) sekä hyvin-
vointierojen eriytymistä alueittain (Etelä- ja Lounais-Suomi vs. Itä- ja
Pohjois-Suomi (Kääriäinen 2003; Fina ym. 2021; Parikka ym. 2021).
2. Ihmisten lisääntynyt liikkuvuus tasoittaa kasvavien ja supistuvien aluei-
den eroja. Kun otetaan huomioon monipaikkaisuus, kuten kausiasuk-
kaat, etätyöntekijät, supistuvien alueiden kehitys ei näytä niin synkältä
kuin pelkästään väestö- ja työpaikkakehityksen perusteella. (esim. Leh-
tonen ym. 2020).
3. Tilastojen perustella ei voi tehdä johtopäätöksiä arvopohjaisista elämän-
tapavalinnoista. On esitetty, että kasvukeskukset houkuttelevat enem-
män kilpailuhenkisiä ihmisiä, kun pienemmille paikkakunnille muuttavien
ihmisten keskeisinä odotuksina ovat pyrkimys ympäristöystävälliseen ja
tasapainoiseen elämään. Nämä erilaiset odotukset näkyvät mitattaessa
ja verrattaessa kasvukeskusten ja pienempien paikkakuntien asukkai-
den koettua hyvinvointia ja elämänlaatua (esim. Hanell 2018).
4. Kasvukeskusten keskustoissa vapaana olevien liikekiinteistöjen määrä
on kasvanut jo useina vuosina. Myös koronapandemia on hiljentänyt
keskustoja.

Väestön kasvun ja erityisesti väestön vähenemisen hallinnasta tulee lähivuosikymme-
ninä yhä olennaisempi tekijä Suomen kuntien elinvoiman kehityksessä (Kunnat kään-
nekohtassa? 2020). Erityisesti harvaan asutuilla alueilla väestö vähenee ja ikääntyy.
Myös maaseutualueiden paikalliskeskusten väestö on alkanut vähentyä Suomessa
(Sireni ym. 2017). Monipaikkaisuuden yleistyminen ja digitalisaatio tasapainottavat
alueiden elinvoiman eroja, mutta lisäävät samalla tarvetta palvelujen järjestämiseen ja
vaativat kunnilta taloudellisia resursseja. (Antikainen ym. 2017; Viinamäki ym. 2017;
Lukkari & Åström 2019; Lehtonen ym. 2020; Peruspalvelujen tila 2020.)

Palvelujen turvaaminen on kuntien keskeinen tulevaisuuden haaste niiden elinvoimai-
suuden kannalta. Yhdeksi palvelujen turvaamisen ratkaisuksi on esitetty nykyistä suu-
rempia kuntia. Jauhiainen ja Huovari (2013) kuitenkin huomauttavat, että kuntia yhdis-
tämällä voidaan vaikuttaa alueiden kehitykseen ja elinvoimaisuuteen vain hyvin rajalli-
sesti, jos yhdistyvien kuntien kehitysnäkymät ovat heikot. Älykkään sopeutumisen lä-
hestymistapa soveltuu juuri tällaisiin ongelmatilanteisiin alueiden elinvoimaisuuden ja

asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi vähenevästä väestöstä huolimatta. Kuntakoon kasvattaminen tai kuntien yhteistoiminta-alueiden perustaminen ei automaattisesti takaa alueen elinvoimaisuutta, mutta kuntaliitokset tai kuntien yhteistyö voi parhaimmillaan vahvistaa älykkään sopeutumisen mukaisten toimien toteutuksen edellyttämiä resursseja ja kehittämispotentiaalia (Kuntapolitiikka käännekohdassa? 2022).

Suomessa alueellisen erilaistumisen (kehittyneisyyden tai elinvoimaisuuden) mittaamisella on pitkät perinteet (Yli-Jokipii 2005). Alueellisia eroja on mitattu monipuolisesti erilaisista näkökulmista ja osittain päällekkäisillä mittareilla. Laasonen ym. (2018) ovat määritelleet mittarin, indikaattorin ja mittariston seuraavasti. Mittari muodostuu tunnussuureesta, joka on suoraan mitattavissa oleva tekijä tai sellaisten yhdistelmä. Indikaattori on jokin tunnusluku, joka kuvaa asioiden tilaa ja kehitystä. Indikaattori voi siis olla tilastollinen tunnusluku tai laadullinen asian tilaa tai kehitystä karkealla tasolla tai epäsuorasti ilmaiseva tunnusluku (tulos/indeksi). Mittaristo on indikaattoreista koostuva kokonaisuus, joka kertoo päätöksentekijälle toiminnalle tärkeistä syy ja seuraussuhteista ja luo perustan tavoitteiden seurannalle ja asettamiselle. Mittaristo sisältää tyypillisesti sekä mittaamiskategoriat että hierarkian selittävien mittareiden osalta. Tarkastelussa mukana olleista 69 tutkimuksesta 37:ssä on käytetty mittareita. Näistä tutkimuksista koottiin kaikki niissä käytetyt mittarit, joiden muodostamista varten on saatavilla kuntatason tiedot. Käytetyt mittarit luokiteltiin yhdeksään ryhmään: 1 väestö ja muuttoliike, 2 työpaikat ja työllisyys, 3 aluetalous, kuntatalous, 5 koulutus ja osaaminen, 6 hyvinvointi ja terveys, 7 asuminen ja ympäristö, 8 osallisuus ja tasa-arvo sekä 9 monipaikkaisuus (Liite 2).

2.4.2 Hyvinvoinnin alueellisten erojen tutkimus ja mittaaminen

Hyvinvoinnin alueellisten erojen tutkimus virisi 1990-luvun lopulla rekisteriaineistojen ja tutkimusmenetelmien kehittyessä. Tutkimuksissa eroteltiin väestön hyvinvointiin vaikuttavat varsinaiset hyvinvointitekijät ja alueelliset rakenteet. Alueellisten rakenteiden ajateltiin luovan perustan asukkaiden hyvinvoinnin toteutumiselle. Tutkimuksissa kaupunki–maaseutujako tuotettiin tyypittelemällä kunnat palvelutason, jalostuksen osuuden ja työssäkäynnin perusteella seitsemään luokkaan. Hyvinvoinnin alueellista erilaistumista tarkasteltiin neljällä hyvinvointi-indeksillä: työttömyys, köyhyys, kurjistuminen ja turvattomuus. Lisäksi kehitettiin hyväosaisuutta kuvaava indeksi (Siirilä ym. 1988; 1999, Kainulainen ym. 2001; Karvonen & Kauppinen 2009).

Alueellisten hyvinvointierojen tutkimus perustui pääosin kuntapohjaisiin rekisteriaineistoihin (Kääriäinen 2003), joilla voidaan tutkia hyvinvoinnin resurssien (objektiivisen hyvinvoinnin) jakautumista väestön keskuudessa. Hyvinvoinnin mittareina käytettiin

muun muassa väestön keskimääräistä koulutusta sekä varallisuus-, tulo-, työllisyys- ja asumistasoa. Väestön hyvinvoinnin tilaa kuvaavat aluetason mittarit ovat usein vaikeita tulkita (Kääriäinen 2003; Karvonen & Kauppinen 2009). Siksi on pohdittava, mittaavatko mittarit aidosti väestön hyvinvoinnin tilaa, kuten fyysisistä tai psyykkistä terveyttä, vai mittaavatko ne palvelujärjestelmän toimivuutta. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeläisten osuus työikäisistä mittaa paitsi väestön sairastavuutta, niin myös terveydenhuoltojärjestelmän kykyä havaita sairauksia (Kääriäinen 2003). Käyttämällä useampaa mittaria kuvaamaan samaa hyvinvoinnin ulottuvuutta voidaan vähentää yksittäisiin mittareihin liittyvää epävarmuutta. (Karvonen & Kauppinen 2009).

Karvosen ja Kauppisen (2009) mukaan hyvinvoinnin alueellisten erojen mittaamisessa voidaan erottaa ainakin kolme erilaista lähestymistapaa. Ensimmäistä lähestymistapaa voidaan kuvata puhtaasti empiiriseksi, jossa ilman ohjaavaa taustateoriaa tutkitaan erilaisin ryhmittelevin tilastollisin menetelmin niitä aluetasolta saatavia hyvinvointia kuvaavia muuttujia, joita on saatavissa. Toisessa lähestymistavassa lähdetään yksilön hyvinvointia koskevista teorioista. Siinä pyritään löytämään yksilön hyvinvoinnin osatekijöitä vastaavia aluetasolla saatavilla olevia indikaattoreita, jotka ovat aluetasolle aggregoituja tietoja yksilöistä. Yksilön hyvinvoinnin nähdään jakautuvan useampaan ulottuvuuteen taustateoriasta riippuen. Taustateorioiden tai hyvinvoinnin mallien avulla pyritään varmistamaan, että käytettävät hyvinvointi-indikaattorit vastaavat jotakin teoreettista tai tutkimuksissa vakiintunutta tapaa määrittää, mitä tekijöitä hyvinvointiin kuuluu. Kolmas tapa lähestyä alueellisen hyvinvoinnin mittaamista on kehittää mittareita, jotka kuvaavat suoraan alueen tai yhteisön tason ilmiöitä eivätkä ole vain aluetasolle aggregoituja yksilötason muuttujia. (Karvonen & Kauppinen 2009.)

Karvonen ja Kauppinen (2009) painottavat, että aluetason hyvinvointia tarkastellessa ensinnäkin olisi hyvä tukeutua johonkin hyvinvoinnin teoriaan tai malliin ja toiseksi hyvinvointia tulisi analysoida moniulotteisena ilmiönä. Yksittäisiin indikaattoreihin perustuvat tarkastelut ovat usein riittämättömiä. Hyvinvoinnin ulottuvuuksista on useita luokitteluja, joista Suomessa tunnetuin on Allardtin (1976) hyvinvoinnin jako materiaaliiseen elintason, yhteisyyssuhteisiin ja itsensä toteuttamiseen. Yhteenvetona eri hyvinvoinnin malleista voidaan todeta, että yhden selkeän hyvinvoinnin ulottuvuuden muodostavat materiaaliiseen elintason liittyvät tekijät (esimerkiksi taloudelliset resurssit, työ, tulot, asuminen) (Kainulainen ym. 2001). Tätä hyvinvoinnin materiaalista perustaa voidaan kutsua myös elinoloiksi (Kestilä & Karvonen 2019). Joskus tuottavuus, jolla tarkoitetaan työhön osallistumista ja koulutusta, nähdään erillisenä ulottuvuutena tai elintason kuuluvana tekijänä. Yleensä terveys erotetaan omaksi hyvinvoinnin ulottuvuudekseen. Psyykkinen ja sosiaalinen hyvinvointi (Kainulainen ym. 2001) sekä turvallisuus ovat myös tärkeitä hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Useissa hyvinvoinnin malleissa korostetaan yhteiskunnallisen osallisuuden merkitystä hyvinvoinnin yhtenä ulottuvuutena. Hyvinvointipalvelujen laatu ja saatavuus ovat yhä tärkeämpiä teemoja, ja

ne voidaan nähdä sekä yksilöllisen että alueellisen hyvinvoinnin osatekijöinä. (Karvonen & Kauppinen 2009.)

Hyvinvoinnin määrittely ja mittaaminen ovat aikaansa sidottuja ja kehittyvät maailman muuttuessa. Kansainvälisistä organisaatioista esimerkiksi OECD on ollut mukana hyvinvoinnin käsitteen ja indikaattorien kehittämissä (better life index). OECD:n hyvinvoinnin tarkastelussa (OECD 2021) osa-alueita on yksitoista: asuminen, tulot, työ, yhteisö, koulutus, ympäristö, kansalaistoiminta, terveys, tyytyväisyys elämään, turvallisuus sekä työn ja muun elämän yhteensovittaminen. Hyvinvointitutkimusta on kritisoitu huono-osaisuuteen ja hyvinvoinnin vajeisiin keskittyväksi. Hyvinvoinnin tutkimuksen osaksi onkin tullut koetun hyvinvoinnin selvittäminen, jonka keskeisinä mittareina ovat olleet onnellisuus ja tyytyväisyys elämään. Tähän ovat kannustaneet myös EU:ssa tehdyt aloitteet arvioida yhteiskunnan hyvinvointia laajemmin kuin BKT:n avulla. Pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa hyvinvointi määritellään yleensä laajasti niin, että se kattaa ihmisen aineellisen perustan, terveyden, sosiaaliset suhteet ja osallisuuden. Koetulla hyvinvoinnilla tarkoitetaan yksilöiden omaa kokemusta hyvinvoinnin ulottuvuuksista sekä niiden kokonaisarviota, joka summautuu tyytyväisyytenä elämään tai onnellisuutena. (Kestilä & Karvonen 2019.)

Aineistosta ja käytetyistä mittareista riippuen alueiden väliset hyvinvointierot näyttävät erilaisina. Hyvinvoinnin alueellista erilaistumista tutkittiin viisiluokkaisella kaupunki–maaseutuajalla 2000-luvun alussa (Kainulainen ym. 2001). Kuntatason tilastoihin perustuvassa tutkimuksessa havaittiin vajeita materiaalisessa hyvinvoinnissa ja terveydessä enemmän maaseudulla kuin kaupungeissa ja psykososiaalisen tuen puutteita enemmän kaupungeissa kuin maaseudulla (Kainulainen ym. 2001). Maaseutualueiden välillä tunnistettiin eroja hyvinvoinnin jakautumisessa, ja kaupunkien läheisen maaseudun havaittiin muodostuneen hyvän hyvinvoinnin alueeksi (Kainulainen ym. 2001; Karvonen & Kauppinen 2009).

Hyvinvoinnin alueellisesta jakautumisesta saadaan hieman erilainen kuva, kun hyvinvointia tarkastellaan väestön subjektiivisten kokemusten perusteella. Erityyppisten kuntien väliset erot hyvinvoinnissa ovat pienemmät silloin, kun tarkastelu perustuu kyselytutkimuksien avulla selvitettyyn koettuun hyvinvointiin tilastotietojen sijaan. Tätä voi selittää yhtäältä yksilöiden kyky sopeutua erilaisiin olosuhteisiin ja toisaalta se, että tilastot kuvaavat hyvinvoinnin resursseja ja kyselyt suoraan yksilöiden (kokeman) hyvinvoinnin tilaa (Kauppinen & Karvonen 2014).

Asuinympäristön maaseutumaisuuden tai kaupunkimaisuuden lisäksi hyvinvoinnin alueellisen erilaistumisen tarkasteluissa on todettu sijaintiin kytkeytyviä eroja, mikä on näkynyt pohjoisen ja itäisen Suomen heikompana hyvinvointina verrattuna läntiseen ja eteläiseen Suomeen. Tämä hyvinvoinnin aluejako näyttää olevan hämmästyttävän

pysyvä vuosikymmenestä toiseen (Kääriäinen 2003; Kainulainen ym. 2001). Tilastollisten indikaattorien perusteella huono-osaisuus on painottunut 2000-luvulla yhä selvemmin Itä- ja Pohjois-Suomeen (Karvonen & Kauppinen 2009). Koettua hyvinvointia tarkasteltaessa (kun asuinalueen maaseutumaisuus, ikä, sukupuoli ja koulutus on vakioitu) on kuitenkin havaittu, että joillakin hyvinvoinnin osa-alueilla (koettu turvattu muus ja stressi) Itä- ja Pohjois-Suomessa väestön hyvinvoinnin tila oli muita alueita parempi (Karvonen ym. 2010; Kauppinen & Karvonen 2014.)

Kuntaperustaista hyvinvoinnin tarkastelua on kritisoitu, sillä kuntien sisällä voi olla suuria eroja asuinympäristöissä ja hyvinvoinnissa. Tästä johtuen hyvinvoinnin alueellisia eroja on tarkasteltu myös paikkatietopohjaisen kaupunki–maaseutuluokituksen mukaisesti HYPÄ-aineiston avulla, joka on otantaan perustuva kyselyaineisto. Kauppinen ja Karvosen (2014) tutkimuksessa käytettiin koetun hyvinvoinnin indikaattoreita, joiden ulottuvuudet olivat sosiaalinen turva eli materiaallinen ulottuvuus (toimeentulo, työ, asuminen), valtaistaminen (terveys ja vapaa-aika), yhteisyys (turvattu muus, yksinäisyys, epäluottamus) ja osallisuus (luottamus julkiseen valtaan ja arvio oman elämäntilanteen kehittymisestä).

Tulosten mukaan monilla tutkituilla hyvinvoinnin osa-alueilla maaseudulla ilmenee enemmän hyvinvoinnin puutteita kuin kaupungissa. Maaseudulla kuitenkin esimerkiksi asumismenot olivat kaupunkeja pienemmät. Harvaan asutun maaseudun alueilla oli eniten hyvinvoinnin vajeita. Tutkijoiden huomiota kiinnitti erityisesti se, että harvaan asutulla maaseudulla epäluottamus muihin ihmisiin ja julkiseen valtaan oli yleisintä ja harvinaisinta kaupunkialueilla. Ero kaikkien käytettyjen mittarien kohdalla ei ollut näin suoraviivainen, vaan yksittäisten indikaattorien välillä on eroja vaihtelun luonteessa. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös Itä- ja Pohjois-Suomen vs. Länsi- ja Etelä-Suomen välisiä hyvinvoinnin eroja. Aluksi havaittiin, että itäisen ja pohjoisen Suomen asukkailla on enemmän hyvinvoinnin vajeita kuin läntisen ja eteläisen Suomen asukkailla. Huomattava osa näistä eroista selittyi aluetyypin vakioinnilla. Idän ja lännen välille jäi kuitenkin jonkin verran aluetyypistä riippumatonta yhteyttä hyvinvointiin. Vaikka Itä- ja Pohjois-Suomessa on hyvinvoinnin vajeita monella tutkitulla osa-alueella, niin idässä ja pohjoisessa koettiin esimerkiksi vähemmän turvattomuutta ja oltiin tyytyväisempiä elämään kuin etelässä ja lännessä. (Kauppinen & Karvonen 2014.)

Paikkatietopohjaista luokittelua käytettäessä tulokset eivät kuinkaan eronneet merkittävästi aiemmista samoilla indikaattoreilla tehdyistä hyvinvoinnin alueellisten erojen tutkimuksista. Yhtenä syynä voi olla se, että koetun hyvinvoinnin alueelliset erot ovat pienempiä kuin tilastojen antama kuva. Lisäksi kunnalla, joka tuottaa hyvinvointipalveluja, voi olla suuri merkitys asukkaiden kokeman hyvinvoinnin perustana. Asuinpaikan sijainnin yhteyttä hyvinvointiin voitiin tarkastella tutkimuksessa vain hyvin karkealla tasolla johtuen aineiston koon rajoitteista. (Kauppinen & Karvonen 2014.)

Paikkatietopohjaiseen kaupunki-maaseutuluokitteluun perustui myös THL:n Alueellinen terveys-, hyvinvointi- ja palvelut -tutkimuksen (ATH-tutkimus edelsi FinSote-tutkimusta) keräämällä valtakunnallisella väestöaineistolla tehty hyvinvointierojen tutkimus (Saarsalmi ym. 2017). Tässä tutkimuksessa hyvinvointia mitattiin muutamalla indikaattorilla, jotka kuvasivat koettua terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin yhteydessä olevia tekijöitä. Indikaattorit olivat: koettu terveys, onnellisuus, tyytyväisyys kulttuuripalveluihin sekä alkoholin liikakäyttö. Tutkimuksen päähavaintona oli, että koettu terveys on Suomessa hieman huonompaa maaseudulla kuin kaupungeissa, onnellisuus on hieman yleisempää harvemmin asutuilla alueilla kuin kaupunkien ydinalueilla ja kulttuuripalveluihin ollaan tyytyväisimpiä sisemmillä ja uloimmilla kaupunkialueilla. Lisäksi mitä lähempänä kaupunkien ydinalueita ollaan, sitä suurempaa on alkoholin liikakäyttö, mutta alueiden väliset erot olivat pienet. (Saarsalmi ym. 2017.)

Martela ja Ahokas (2021) ovat koonneet Suomelle oman koetun hyvinvoinnin mittaamisen mallin, joka perustuu jo muualla testattuihin mittareihin. Ehdotetussa koetun hyvinvoinnin mittaristossa on seitsemän ulottuvuutta: elämäntyytyväisyys, myönteiset tunteet, kielteiset tunteet, psykologinen toimintakyky, tulevaisuususkko, sosiaalinen hyvinvointi ja (elämän) merkityksellisyys. Koetun hyvinvoinnin mittariston käyttöönottoa tutkijat perustelevat sillä, että koettu hyvinvointi tarjoaa sellaista tietoa ihmisten hyvinvoinnista, jota mikään muu ulkoinen mittari ei kykene tavoittamaan ja että koettu hyvinvointi on reaktiivinen ja ennakoiva mittari ja että se tuo kansalaisten kokemukset tasapuolisesti esille.

Älykkään sopeutumisen yhteydessä huomiota on kiinnitetty ihmisten hyvinvointiin ja usein puhutaan myös hyvästä elämästä. On syytä kysyä, mitä hyvällä elämällä tarkoitetaan ja miten se eroaa hyvinvoinnista. Hyvää elämää on pohdittu eettisenä ja moraalisenä kysymyksenä, jota jo antiikin filosofit pohtivat (Sihvola 1998). Usein hyvällä elämällä viitataan ihmisen subjektiiviseen kokemukseen omasta elämästään. Frank Martelan mukaan hyvälle elämälle löytyy kulttuurista riippumattomia universaaleja näkemyksiä. Hyvään elämään liitetään läheiset ja hyvät ihmissuhteet. Oleellista on kokea itsensä tarpeelliseksi osaksi yhteiskuntaa. (Ollikainen 2020). Hyvään elämään kuuluu myös kohtuullinen materiaallinen perusta. Martela on määritellyt hyvän elämän elämäksi, jossa yksilö ei kärsi puutteesta ja jossa hän pääsee toteuttamaan itseään ja löytää myönteisen yhteyden toisiin ihmisiin (Martela 2015). Edellä esitettyjen määritelmien perusteella hyvästä elämästä on vaikea löytää kattavaa tietoa, vaikka esimerkiksi osallisuuden mittaamiseksi THL on kehittänyt osallisuusindikaattoria. Hyvää elämän tavoittaminen ja mittaaminen konkreettisesti (esim. HYVIS – Hyvän elämän jäljillä 2021) palautuukin usein hyvinvoinnin tarkasteluun.

Kirjallisuuskatsauksen mukaan supistumista tulisi tarkastella väestöllisillä ja taloudellisilla mittareilla, mutta älykästä sopeutumista tulisi tarkastella näiden lisäksi hyvinvoin-

tiin liittyvillä mittareilla. Vaikka hyvinvointi on tärkeä osa alueiden ja kuntien elinvoimaisuutta, sen mittaaminen on ongelmallista. Väestön terveyden ja hyvinvoinnin alueellisista eroista on saatavilla runsaasti tietoa kunnittain (Liite 2), mutta niihin liittyy puutteita. Yksi hyvinvoinnin mittarien merkittävä aukko on siinä, että aikuisväestön kokemasta hyvinvoinnista ei ole tietoa kunnittain. Esimerkiksi yhteisöllisyydestä, kansalaistoiminnasta, turvallisuudesta, tyytyväisyydestä elämään ja arjen sujuvuudesta ei ole saatavissa kattavaa tilastotietoa. Suuri osa hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä liittyy vaikeasti operationalisoitaviin subjektiivisiin havaintoihin ja kokemuksiin. Yleisesti käytetyt mittarit mittaavat elinvoiman pehmeitä ulottuvuuksia vain välillisesti. Osa hyvinvoinnin mittareista on monitulkintaisia siten, että ne eivät välttämättä mittaa väestön hyvinvoinnin tilaa vaan enemminkin hyvinvointipalvelujen toimivuutta ja saatavuutta. Lisäksi hyvinvoinnin mittarit mittaavat usein negatiivisesti hyvinvointia eli ongelmia, pahoinvointia ja hyvinvoinnin vajeita. Monipaikkaisuuden tilastointi on ongelmallista, sillä henkilörekistereissä ja tilastoissa ihmiset tulkitaan vain yhteen asuinkuntaan ja kotitalouteen kiinnittyviksi. Ongelmana on myös se, että tilastoaineistojen valmistamisen viiveen vuoksi usein joudutaan tukeutumaan vanhentuneisiin tietoihin.

Hyvinvoinnin mittareihin liittyvien heikkouksien takia on yleisesti hyväksyttyä, että väestön hyvinvointia ei voi mitata vain yhdellä muuttujalla. Tästä syystä hyvinvoinnin tarkastelemiseksi on suositeltavaa käyttää joko useaa indikaattoria tai niistä muodostettuja summamuuttujia sekä niiden rakentamiseen soveltuvia tilastollisia menetelmiä (esim. pääkomponenttianalyysi). Pelkkien summamuuttujien ja niihin perustuvien tyypologioiden muodostaminen ei kuitenkaan riitä syy-seuraussuhteiden selvittämiseksi, jolloin (älykkään sopeutumisen) toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset jäävät epäselviksi. Kausaalisuhteiden määrittämiseksi tarvitaan aikasarja-aineistoja, talousmaantieteellisiä menetelmiä ja kontrafaktuaalisia analyysijä. Sinällään yksinkertaisemmalta vaikuttavan supistumisen mittaamiseenkin liittyy omat ongelmansa. Supistumista käsittelevässä kirjallisuudessa supistuvia ja kasvavia kuntia käsitellään usein binaareina toisensa poissulkevinä luokkina (1= supistuva kunta; 0=kasvava kunta). Todellisuudessa kasvavat ja supistuvat alueet muodostavat jatkumon, eikä kaikkia kuntia ei voi selkeästi luokitella joko kasvavaksi tai supistuvaksi.

2.5 Älykäs sopeutuminen ja kehittämispolitiikka

2.5.1 Väestöllisen supistumisen myöntämisen vaikeus

Supistumisen myöntämisen vaikeus on jarruttanut älykkään sopeutumisen ajattelutavan juurtumista. Harva päätöksentekijä tai viranhaltija haluaa myöntää, ettei alueella ole enää toiveita kasvusta. Supistumisen myöntämistä pidetään lähtökohtana väestön vähenemisen vaikutusten oikeanlaiselle arvioinnille sekä ratkaisukeskeiselle luovalle ajattelulle. (Popper & Popper 2002; Panagopoulos & Barreira 2012.)

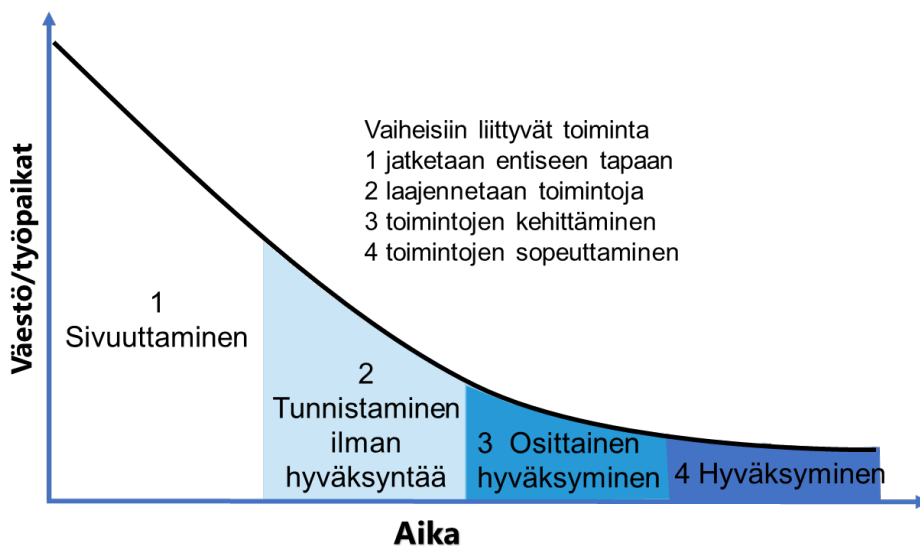
Väestönkasvun taittuessa ja suuntautuessa suuriin keskuksiin osa alueista menettää väistämättä väestöään. Kasvua tavoitellaan kuitenkin myös alueilla, jotka ovat supistuneet jo vuosikymmeniä. Siksi supistuvilla alueilla suhtaudutaan usein varauksella väestöennusteisiin, joiden perusteella alueiden väestö tulisi vähentymään merkittävästi. Tämän ajattelutavan (paradigman) muuttamista pidetään yhtenä suurimpana haasteena sopeutumiselle. Tutkimuksissa on kysytty, miten voi haastaa kunnan viranhaltijat, päätöksentekijät ja asukkaat hyväksymään, että vuosikymmeniä jatkunut väestön väheneminen ei ole tilapäistä vaan johtuu pitkäkestoista rakenteellisista muutoksista. (Hollander 2011; Silverman ym. 2015; Pallagst ym. 2017; LaFrombois 2019; Hartt 2020.)

Supistumisen myöntäminen ja asettaminen kehittämisen raamiksi ja reunaehdoksi on vaikeinta alueilla, joiden väestö on vähentynyt vasta suhteellisen lyhyen ajan. Suhtautumista selittävät supistumisen aiheuttamat negatiiviset seuraukset oheis- ja kerrannaisvaikutuksineen. Supistuminen myönnetään herkimmin alueilla, joissa alueen asukkaat ovat eläneet supistumisen vaihetta pitkään. Näillä alueilla asukkaat ovat valmiita muuttamaan ajattelutapaansa ja siirtymään kasvuajattelusta älykkääseen sopeutumiseen. (Hollander & Németh, 2011; Panagopoulos & Barreira 2012.) Päätöksentekijät saattavat kokea, että supistuvilla alueilla ei ole enää käytettävissä toimenpiteitä, joilla voitaisiin saavuttaa kehittämissstrategioissa tavoiteltua kasvua. Näin he joutuvat hyväksymään, että heidän alueensa supistuu. (Hartt 2020.)

Supistumisen hyväksyminen etenee usein vaiheittain siten, että alun sivuuttamisvaiheesta siirrytään ilmiön tunnistamisen kautta supistumisen hyväksymiseen. Alueilla toimitaan hyväksymisen vaiheen mukaan eri tavoin tai erilaisilla strategioilla (Kuvio 2). Alueilla, missä supistumista ei hyväksyttyä jatketaan kehittämistä kasvuparadigman mukaisesti kuten ennenkin. Alueilla, joissa tunnistetaan ongelma, mutta joilla ei hyväk-

sytä sitä pitkäaikaisena kehityskulkuna, pyritään usein toimintojen laajentamiseen esimerkiksi kaavoittamalla uusia asuinalueita. Näillä alueilla tavoitellaan uudelleen kasvua. Alueilla, joilla supistuminen on jo osittain hyväksytty, vetovoimaa ja yhdyskuntarakennetta ylläpidetään muuttamalla esimerkiksi maankäyttöä. Alueilla, joissa supistuminen on jo hyväksytty pysyväksi, pyritään sopeuttamaan yhdyskuntarakennetta ja toimintoja nykyiselle väestömäärälle sopivaksi. (Pallagst ym. 2017; Hartt 2020.)

Kuvio 2. Supistumisen hyväksymisen vaiheet ja niihin liittyvä toiminta (Lähde: Hartt 2020 ja Pallagst ym. 2017)



Myös LaFrambois ym. (2019) sovelsivat edellä esitetyn kaltaista analyysikehystä, joka mahdollistaa paradigman muutosten tunnistamisen ja suhtautumisen muuttumisen väestön vähenemiseen. Oletuksena oli, että väestöään menettävä kunnat toteuttavat todennäköisimmin älykkään sopeutumisen strategiaa. He tarkastelivat eroja väestön todellisen vähenemisen ja suunnittelustrategian pohjana olevan väestönkehityksen välillä väestöltään vähenevissä kunnissa. Aluksi kuntien strategiat luokiteltiin kolmeen ryhmään sen perusteella, miten strategioissa otettiin huomioon menneet, nykyinen ja tuleva väestönkehitys. Ensimmäiseen ryhmään kuuluivat kunnat, jotka eivät huomioineet strategioissaan joko aiempaa väestön vähentymistä tai tulevaisuuden väestöennusteita. Toiseen ryhmään kuuluivat kunnat, jotka huomioivat strategioissaan väestön vähentymisen, mutta sitä vähäteltiin. Kolmanteen ryhmään kuuluivat kunnat, joissa väestön väheneminen tunnustettiin ja joiden strategioissa väestönmuutokset ja -ennusteet perustui luotettaviin lähteisiin. Toiseksi kuntien strategiat jaoteltiin kolmeen ryhmään sen mukaan tavoiteltiinko niissä kasvua, olemassa olevan tilanteen säilyttämistä vai sopeutumista väestön vähenemiseen. Suuri osa tutkituista kunnista otti stra-

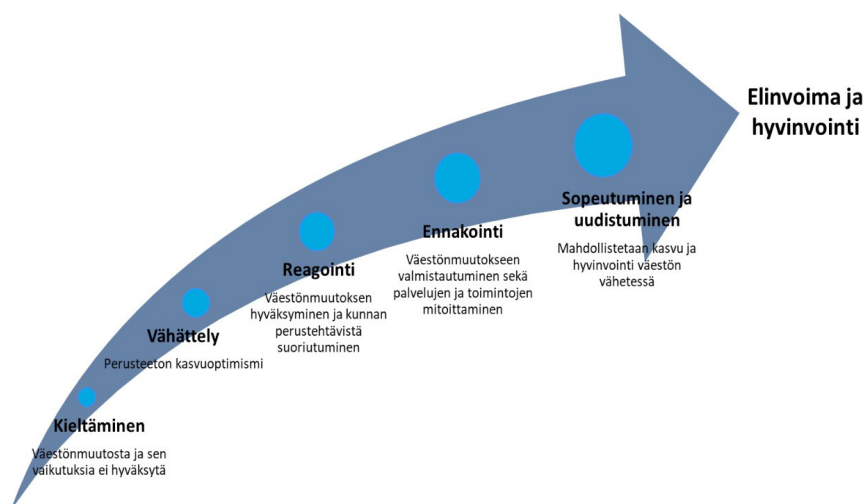
tegioissaan huomioon väestön vähenemisen, mutta ne silti luottivat optimistisiin väestöennusteisiin. Riippumatta siitä olivatko kunnat hyväksyneet väestön vähenemisen, niissä käytettiin samanaikaisesti useita erilaisia suunnittelustrategioita kasvusta älykkääseen sopeutumiseen. (LaFrambois ym. 2019.)

2.5.2 Älykkään sopeutumisen prosessit ja seuraukset

Älykkään sopeutumisen prosessit ja seuraukset liittyvät väestön vähenemisestä johtuviin poliittisiin reaktioihin ja toimenpiteisiin eri hallinnon tasoilla. Kuitenkin kuntien asema on kaikkein tärkein älykkään sopeutumisen toteutumisessa. Kuntien pitkään jatkunut eriytymiskehitys on tunnistettavissa myös kuntien elinvoima- ja hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa. Kuntien kehittämispotentiaali on eriytynyt niin, että kaikilla kunnilla ei löydy enää resursseja tai osaamista vastata väestön vähenemisestä johtuviin haasteisiin ja älykkään sopeutumisen edellyttämien toimien toteutukseen. Yhtenä ratkaisuna eriytymiskehitykseen on esitetty yhtenäiskuntamallista luopumista, niin että toimintojen järjestämisvastuu siirtyisi suuremmille kunnille tai kuntien yhteistoiminta-alueille (Kuntapolitiikka käännekohtassa? 2022) Muutos ei ole hyvinvointipolitiikan eikä myöskään elinvoimapolitiikan toteuttamisen kannalta yksinkertainen tehtävä, vaan edellyttää perustavanlaatuaista keskustelua ja toimivien vaihtoehtojen etsimistä.

Väestön vähenemisen myöntäminen edellyttää, että tiedetään, minkä verran väestö on vähentynyt ja millainen on tulevaisuuden väestönkehitys. Suhtautumisessa väestön vähenemiseen on olennaista, että sen tiedostamisen jälkeen valitaan siihen soveltuva strateginen lähestymistapa. Näiden lisäksi on valittava ja määriteltävä sellaiset politiikkatoimet, joilla voidaan vaikuttaa kuntien ja alueiden kehitykseen ja uudistamiseen. Poliittikkatoimien operationalisoinnissa voidaan mukailta Hospersin ja Reverdan (2015) mallintamaa lähestymistapaa, joka perusteella voidaan tunnistaa viisi erityyppistä kehittämispolitiikan reagoititapaa väestön vähenemiseen: kieltäminen, vähätely, reagointi, ennakointi sekä sopeutuminen ja uudistuminen. (Kuvio 3.)

Kuvio 3. Viisi kehittämisspolitiikan reagoititapaa väestön vähenemiseen (Lähde: mukailen Hospers ja Reverda 2015)



Kieltäminen viittaa kehittämisspolitiikan tilanteeseen, jossa kunnan viranhaltijat ja päättäjät kyseenalaistavat väestön vähenemisen eivätkä vastaa siihen toimenpiteillä. Uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelu kuntaan on vallitseva suhtautumistapa väestön vähenemisen vähättelyssä, vaikka väestön väheneminen tunnistetaan. Reagoinnissa ei keskitytä uusien asukkaiden ja yritysten houkutteluun, vaan väestönmuutokset tunnistetaan ja hyväksytään. Keskeistä on kunnan perustehtävistä suoriutuminen niin, että kuntalaisten hyvinvoinnista huolehditaan. Ennakoinnissa korostuu viranhaltijoiden ja päättäjien yhteisesti hyväksytty näkemys tavoitteellisesta väestön vähenemiseen sopeutumisesta. Keskeistä on kyky ennakoida, mukautua ja uudistaa kunnan toimintaa pitkäjänteisesti. Sopeutuminen ja uudistuminen painottavat elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämistä samanaikaisesti siten, että ennakoitiin vahvistaa jatkuvaa uudistusprosessia. Tuleviin muutoksiin ei pyritä ainoastaan valmistautumaan, vaan kunnassa toteutetaan tarvittaessa rakenteellisia sopeutumistoimia esimerkiksi hanketoiminnan tai kokeilujen avulla. Sopeutuminen ja uudistuminen edellyttävät toimivaa johtajuutta, jossa tunnustetaan yhteiset edut ja pyritään saavuttamaan samat päämäärät.

Edellä esitetyt kehittämisspolitiikan reagoititavat eivät kuitenkaan sulje pois sitä, että niillä voi myös olla yhteisiä osatekijöitä. Älykkään sopeutumisen prosessit ja seuraukset ovat moniulotteinen ilmiö, joka todentuu kunnissa kasvuoptimismina, sopeutumisena ja uudistumisena. Yksittäisessä kunnassa voi olla käytössä tehokas ennakoinnin malli, mutta silti sen ongelmina voivat olla tyhjät kiinteistöt, alhainen veropohja, kuntatalouden alijäämä ja velkaantuminen. Tällaisessa tilanteessa on selvää, että kunta tarvitsee reagoinnissa ja ennakoinnissa merkittävää taloudellista tukea valtiolta eikä pysty rajoittuneen taloudellisen liikkumavaransa vuoksi toteuttamaan sopeutumista ja

uudistumista. Usein ennakointi, sopeutuminen ja uudistuminen voivat edellyttää kunnallisveron korottamista.

Hospersin ja Reverdan (2015) esittämää kehittämisspolitiikan reagoititapaa väestön vähenemiseen on sovellettu tässä tutkimuksessa yhtenä teoreettisena lähestymistapana, kun on tarkasteltu kuntien toimenpiteitä ja toimintapolitiikkaa. Viiden erilaisen reagoititavan perusteella on mahdollista luoda käsitys siitä, miten kunnissa suhtaudutaan ja reagoidaan väestön vähenemisestä aiheutuneisiin haasteisiin. Tällaiselle tulkinnalle on suomalaisessa yhteiskunnassa selkeä tarve.

Tämän tutkimuksen lähestymistapaa on teoreettisesti ja käytännönläheisesti määrittänyt myös Euroopan väestöltään väheneviin maaseutualueisiin keskittynyt ESPON ESCAPE -hanke. Hankkeen tavoitteena oli ymmärtää väestön vähenemisen (rural shrinking) aiheuttamia prosesseja ja seurauksia, kartoittaa mahdollisia yhtäläisyyksiä tutkimusalueiden välillä sekä kehittää asianmukainen interventioogiikka tarkoituksenmukaisille lähestymistavoille muutokseen sopeutumiselle. Tärkeimpänä tavoitteena oli ennakoiden edistää alueellisiin voimavaroihin ja tarpeisiin perustuvia strategioita. Uudenlaisen interventioogiikan hyödyntämiseen liittyy läheisesti kysymys siitä, miten EU:n rakennerahastopolitiikan ja maaseudun kehittämisvaroja voitaisiin aiempaa enemmän hyödyntää sopeutumismallien kehittämisessä.

Hanke tuotti tietoa Euroopan maaseutualueiden sosioekonomisten muutosten syistä ja seurauksista sekä selvitti alueiden uusia hallintamalleja väestön vähenemisen seurauksista maaseutualueilla. Hankkeen politiikkasuositusten mukaan tarvitaan hallinnolliset ja alueelliset tasot läpäisevä strategia, joka tunnistaa väestöltään vähenevien alueiden erilaiset tarpeet ja erityispiirteet. Talouskasvun lisäksi tai sijaan kansallisen politiikan ja myös EU:n aluepoliittiset toimet tulisi laajemmin kohdentaa alueelliseen oikeudenmukaisuuteen ja hyvinvointiin, yleishyödyllisten palvelujen ylläpitämiseen sekä osallisuuteen. Tällainen strategia edellyttää politiikan perustaksi tutkittua tietoa supistumiskehityksestä, jotta poliittiset toimet ja keinot olisivat riittävän vaikuttavia. Väestöltään vähenevät alueet tarvitsevat räätälöityjä paikkaperusteisia ratkaisuja. Väestönmuutosten taustalla olevien muutosten ymmärtäminen ja mittaaminen tuovat lisäarvoa vakiintuneisiin taloudellisiin mittareihin. Väestön vähenemiseen vastaaminen edellyttää johdonmukaisia lähestymistapoja kaikilla hallinnon tasoilla, jotta voimavarat saadaan hyödynnettyä mahdollisimman hyvin sekä alueellinen ja paikallinen kehittäminen kohdentuvat sopeutumista vahvistaviin tekijöihin. (Copus ym. 2020.)

2.5.3 Älykäs sopeutuminen, älykäs erikoistuminen ja muutosjoustavuus

Euroopan unionin innovaatiopolitiikan yhdeksi kulmakiveksi on viime vuosina muodostunut älykäs erikoistuminen (smart specialisation). Maiden ja alueiden tulee tunnistaa ja valita omat vahvuusalueensa, joihin tulevaisuuden panostukset ja investoinnit kohdennetaan. Älykäs erikoistuminen ei rajaudu pelkästään niin sanotuille huipputekniikan aloille, vaan tavoitteena on hyödyntää alueen koko innovaatiopotentiaali kattaen myös muun muassa palveluinnovaatiot ja sosiaaliset innovaatiot. Älykkään erikoistumisen toimintamallin soveltaminen maaseutualueille ja harvaan asutuille alueille herättää kiinnostusta sekä aluekehitys- ja innovaatiotutkimuksen että aluekehitystoimijoiden parissa. Keskeinen kysymys maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden kannalta on, kykenevätkö älykkään erikoistumisen strategiat, toimintamallit sekä toimenpideohjelmat tarjoamaan maaseutu ympäristöön ja harvaan asutuille alueille uutta kehittämisenäkökulmaa – ja ennen kaikkea konkreettista lisäarvoa (Teräs 2018).

Älykäs erikoistuminen on etenkin maakunnille ajankohtainen käsite, sillä maakunnallisia älykkään erikoistumisen strategioita päivitetään vastaamaan EU-ohjelmakauden 2021–2027 tarpeita. Älykkään sopeutumisen ja älykkään erikoistumisen yhteyttä ei ole juurikaan aiemmin analysoitu. Tässä tutkimuksessa perehdytään älykkään erikoistumisen ja älykkään sopeutumisen yhteyteen etenkin tapauskuntien tarkastelussa, siihen missä määrin ja miten kyseiset käsitteet koetaan toisiinsa liittyviksi tekijöiksi kuntien ja alueiden kehittämisessä.

Muutosjoustavuus eli resilienssi tarkoittaa ennen kaikkea ketterästi muutostilanteissa toimivien talous- ja tuotantotekijöiden yhdistelmää, niiden välistä synergiaa sekä alueellista houkuttelevuutta ja innovatiivisuutta lisääviä ominaisuuksia. Muutosjoustavuus on noussut viime vuosina lisääntyvän kiinnostuksen kohteeksi alueiden ja kuntien kehittämisessä (OECD 2014; Giacometti & Teräs 2019). Kuntia ja alueita kohtaavien äkillisten kriisien (acute shocks) taustalla on usein tekijöitä, jotka ovat pitkällä aikavälillä heikentäneet alueiden kilpailukykyä (slow burn).

Jo tapahtuneisiin muutostilanteisiin on reagoitava, mutta muutosjoustavuus tarkoittaa myös varautumista tulevaisuuteen. Alueille on luotavissa uutta kilpailukykyä sekä nousukausien aikana myös puskuria muutostilanteiden varalle. Rakennemuutokset eivät ole pelkästään kielteinen asia, vaan ne voivat valmistaa ja ohjata aluetta kohti tulevaisuutta ja rakentaa uutta kasvua alueelle. Tuleviin muutostilanteisiin varautumista ei tule jättää pelkästään rajatun asiantuntijaryhmän tehtäväksi. Elinkeinoelämä, tutkimus ja koulutus sekä viranomaistahot voivat laajapohjaisella yhteistyöllä varautua ja reagoida muutostilanteisiin tehokkaasti.

Älykkään sopeutumisen kannalta tärkeä pitkän aikavälin haasteiden esiin nostaminen ja uusien kehityssuuntien ennakoiminen on tärkeää myös alueellisen muutosjoustavuuden kannalta. Alueiden on helppo nostaa esiin nykyisiä ja menneitä menestystarinoitaan, mutta haasteiden käsitteleminen ja haasteista oppiminen pidemmällä aikavälillä jää helposti vähälle huomiolle. Muutosjoustavuuden kannalta on tärkeää säilyttää pitkän aikavälin näkökulma sekä ennakoida riittävästi myös hitaasti tapahtuvia rakennemuutoksia. Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten muutosjoustavuuden ja älykkään sopeutumisen koetaan liittyvän toisiinsa kuntien ja alueiden kehittämisessä.

3 Älykkään sopeutumisen ratkaisuja maailmalta

Tutkimuskysymykset

- Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa on sovellettu Euroopan unionissa, Ruotsissa, Alankomaissa ja Skotlannissa?
- Mitä oppeja voidaan saada muista maista älykkään sopeutumisen soveltamisessa?

Keskeiset tulokset ja opit

- Alankomaissa on kansallinen sopeuttamispolitiikka ja Skotlannissa kansallinen väestöstrategia. Ruotsissa ei ole kansallista strategiaa väestön vähenemiseen, vaan siellä korostuu paikallinen hallinta. Suomi voisi ottaa mallia Alankomaista ja Skotlannista, joissa kansallisilla strategioilla tuetaan väestöään menettäviä alueita.
- Ruotsissa on Suomeen verrattuna suhteellisesti vähemmän väestöään menettäviä kuntia ja yhtenä syynä tähän on pitkään jatkunut laaja maahanmuutto. Suomessa voitaisiin ottaa oppia Ruotsin pienistä kunnista maahanmuuttajien integroitumista ja työllistymistä ohjaavista yksiköistä.
- Useissa Ruotsin väestöltään vähenevissä kunnissa on varsin optimistinen suhtautuminen väestönkehitykseen. Ruotsin esimerkki tuo esille, että väestönkasvun tavoittelusta luopuminen edellyttää laajaa strategista keskustelua, jotta viranhaltijat, kuntapäätäjät ja kuntalaiset hyväksyisivät toimintojen sopeuttamisen ja uudistamisen vähenevää väestöä vastaavaksi.
- Alankomaissa Achterhoekin alueen väestöään menettävät kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä edistääkseen alueensa edunvalvontaa, tuottavuutta, osaamista, saavutettavuutta, kestäväää kehitystä, elinvoimaisuutta sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Kuntien välisestä pitkälle organisoidusta yhteistyömallista ja sidosryhmien sitouttamisesta kehitystyöhön voitaisiin ainakin osittain ottaa oppia myös Suomessa.
- Skotlannissa Argyllin ja Buten hallintoalueella väestön vähenemiseen on vastattu kasvuhakuisilla, sopeutumiseen perustuvilla ja paikkaperustaisilla toimintamalleilla ja politiikan tavoitteena on pitää koko hallintoalue saaret mukaan lukien asuttuna. Suomessa voitaisiin ottaa oppia Skotlannin paikkaperustaisesti laadituista ohjelmista ja hanketoiminnasta.

Tässä luvussa esitellään aluksi, miten Euroopan unioni vastaa politiikallaan väestönmuutoksiin. Tämän jälkeen kuvataan älykkään sopeutumisen ratkaisuja Ruotsista, Alankomaista ja Skotlannista.

3.1 Euroopan unionin politiikka väestönmuutoksiin vastaamiseksi

Tietoisuus väestönkehityksen aiheuttamista vakavista taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista on viime vuosikymmenien aikana huomattavasti lisääntynyt Euroopan unionissa. Ensimmäistä kertaa demografiset kysymykset nostettiin yksityiskohtaiseen keskusteluun Euroopan komission julkaisemassa vihreässä kirjassa (European Commission 2005) väestörakenteen muutoksesta sekä Euroopan komission julkilausumassa (European Commission 2006) Euroopan demografinen tulevaisuus. Näiden asiakirjojen pohjalta Euroopan komissio ryhtyi muovaamaan varsinaista strategiaa siitä, miten Euroopan unionissa kyetään vastaamaan väestön ikärakenteen merkittäviin muutoksiin yhteiskunnallisesti ja alueellisesti. Aiemmista Euroopan komission toimenpiteistä ehkä merkittävin oli vuosien 2004–2013 aikana toiminut Euroopan demografinen foorumi (European Demographic Forum), jonka tehtävänä oli selvittää väestönkehityksen kehityssuuntia ja arvioida sen edellyttämiä politiikkamuutoksia kahden vuoden välein. Tämän lisäksi Euroopan komissio on vuodesta 2009 lähtien laatinut ikääntymisraportteja (Ageing reports), joissa on yksityiskohtaisesti määritelty väestönmuutosten aiheuttamia poliittisia vaikutuksia ja koordinoitutarpeita eri politiikan alojen välillä. (Zimmermann 2015.)

Voidaan kuitenkin todeta, että vasta von der Leyenin komissio on vuodesta 2021 lähtien todella kiinnittänyt huomiota väestönmuutoksiin myös alueiden näkökulmasta. Väestön vähenemisen teeman esiin nousemisesta ovat esimerkkeinä vuonna 2022 ilmestynyt Euroopan komission väestönkehitysraportti (The impact of demographic change in Europe) sekä valmisteilla oleva pitkän aikavälin maaseudun tulevaisuusvisio (A long-term vision for the EU's rural areas), jossa määritellään innovatiivisia, osallistavia ja kestäviä ratkaisuja Euroopan maaseutualueille vuoteen 2040. Samanaikaisesti EU:n alue- ja kaupunkipolitiikasta vastaava direktoraatti (DG REGIO) on aiempaa aktiivisemmin painottanut väestönmuutoksiin liittyviä kysymyksiä ja näkökohtia. Virinnyt keskustelu ei ole vielä edennyt toimenpiteiden toteuttamisen tasolle jäsenvaltioissa. Yksi syy tähän on se, että eri toimintapolitiikkojen ja jäsenvaltioiden näkemykset väestönmuutoksista ja niiden merkityksistä vaihtelevat.

EU tasolla kuitenkin on tunnistettu väestöltään vähenevien alueiden kehitysongelmien ratkomisen edellyttävän uusien kehittämisotteiden ja lähestymistapojen luomista. Tätä pyrkimystä on osittain siivittänyt vuonna 2014 käyttöön otettu kansalaislähtöisen paikalliskehittämisen malli (CLLD). Tämän mallin tavoitteena oli toteuttaa paikallislähtöistä kehittämistä monirahoitteisesti, mikä kuitenkaan ei toteutunut Suomessa EU:n alkuperäisen suunnitelman mukaisesti. CLLD pohjaiset Leader-toimintaryhmät ovat olleet paikallisen kehittämisen airuita Suomessa, mutta niille on ollut tunnusomaista lieventää maaseutualueiden ongelmia kasvusuuntautuneilla kehittämisaloitteilla.

Älykkään sopeutumisen käsite (smart shrinking) ja tematiikka eivät ole löytäneet tietään EU-tason keskusteluun, vaikka EU:n aluepoliittiset toimenpiteet perustuvat vahvasti paikkaperustaisuuteen. Syynä tähän voi olla se, että älykäs sopeutuminen viittaa tavoitteeseen sopeuttaa paikallishallinnon talous ja toiminta muuttuneeseen väestöpohjaan ja ikärakenteeseen. Aluekehittämisen instrumentteja ei ole suunnattu suoraan tämän tyyppiseen paikallishallinnon toimintapohjan vahvistamiseen.

Väestöään menettävien alueiden näkökulmasta tärkeintä olisi jalkauttaa väestönmuutoksiin liittyvät kehittämistoimenpiteet aiempaa yksityiskohtaisemmin aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston, Euroopan sosiaalirahaston (ESR+), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) instrumentteihin. Edellä mainittujen rahastojen yksi tärkeimmistä tavoitteista on ollut kehityksestä jälkeenjääneiden jäsenvaltioiden talouden ja elintason nostaminen lähemmäksi EU:n keskitasoa. Alueiden väestön vähenemiseen liittyvät kysymykset ovat silti jääneet kasvutavoitteiden varjoon. Seurauksena on ollut talous- ja väestönkasvun keskittyminen suurille kaupunkialueille, eikä päätavoite tasapainoisesta kehityksestä eri alueiden välillä ole täysin toteutunut.

Vuoden 2007 Lissabonin sopimuksen pohjalta laajennettiin EU:n aluepolitiikan toimialaa lisäämällä sopimukseen maininta ”... alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin”. Tästä laajennuksesta huolimatta väestön vähenemiseen liittyvät kysymykset ovat vasta nyt saaneet ansaitsemaansa huomiota EU:n alue- ja maaseutupolitiikasta käytävässä keskustelussa.

3.2 Älykäs sopeutuminen Ruotsissa ja Laxåssa

3.2.1 Kansallinen näkökulma kuntien älykkääseen sopeutumiseen

Ruotsissa on 290 kuntaa, joista 97 kunnassa väestö on supistunut viimeisen 20 vuoden aikana (Ruotsin tilastokeskus SCB, 2022). Osassa kunnista väestö on vähentynyt jo 1970-luvulta lähtien. Ruotsissa ei ole kansallista strategiaa tai suunnitelmaa väestön vähemisen seurausten hoitamiseksi.

Suunnittelun ja konsultoinnin asiantuntijayritys Sweco selvitti Sveriges nya geografi -raportissaan (2021) väestönmuutoksia ja muuttoliikettä koronapandemian aikana vuosina 2020–2021, jolloin ruotsalaiset muuttivat maan sisällä enemmän kuin koskaan aiemmin. Kuntien välistä nettomuuttoa pidetään usein kunnan vetovoiman mittarina. Suurimmissa kaupungeissa (vähintään 200 000 asukasta) maassamuuton nettomuutto on ollut negatiivista jo vuodesta 2014 lähtien ja pandemian aikana lähtömuutto oli tulomuuttoa aikaisempaa suurempaa. Pandemian aikana keskisuurten kaupunkien (vähintään 50 000 asukasta) maassamuuton nettomuutto oli negatiivista ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin. Maassamuuton muuttovoitto kasvoi eniten niissä keskisuurten kaupunkien työssäkäyntialueiden kunnissa, joista pendelöitiin eniten (pendelöinti-prosentti vähintään 40) työssäkäyntialueen keskukseen, mutta maassamuuton muuttovoitto kasvoi myös maaseutukunnissa, joiden työllisistä vähemmän kuin 30 prosenttia kävi työssä suuressa kaupungissa. Jos muuttoliike jatkuu samankaltaisena kuin pandemian aikana vuosina 2020–2021, ennusteen mukaisesti väestöltään vähenevistä kunnista 62 on sellaista, joissa väestö kasvaa. Näiltä kunnilta tämä voi edellyttää muutoksia pitkän aikavälin suunnittelussa.

Syssner (2014) on tutkinut kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien suhtautumista väestönmuutoksiin sekä älykkään sopeutumisen tilaa Ruotsissa. Väestön väheneminen ja ikääntyminen ovat yleisiä ilmiöitä myös Ruotsissa pienissä maaseutukunnissa. Monissa kunnissa väestön supistumista ei ole huomioitu tarpeeksi kuntien strategisessa suunnittelussa huolimatta ilmiön yleisyydestä. Tästä syystä monet kunnat joutuvat kohtaamaan haasteen, jossa pienentyneillä verovaroilla on ylläpidettävä kuntalaisten palvelut sekä hyvinvointia tukeva hyvä asuinympäristö.

Syssnerin yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä on, että monessa väestöään menettävässä Ruotsin kunnassa on perinteisesti suhtauduttu liian optimistisesti tulevaan väestönkehitykseen. Hänen mukaansa liian optimistinen suhtautuminen voi johtaa kuntapalvelujen yliesursointiin. Liian optimistisessa asennoitumisessa päättäjät eivät osaa kiinnittää riittävästi huomiota varautumiseen ja realistiseen tilanteen ennakkointiin. (Syssner 2016; 2020b.)

Myös Ruotsissa on korostettu, että kuntien kehittämisessä tarvitaan uudenlaisia tavoitteita ja kehittämislogiikkaa. Tämä edellyttää kunnan omien voimavarojen kartoittamista, jotta kunnan kehittämispotentiaalia voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Kasvun lisäksi olisi nähtävä muita visioita kehittymiselle. Tärkeää olisi myös tunnistaa esimerkiksi kausiasukkaiden ja ikäihmisten voimavarat kunnan kehittämisessä. (Syssner 2016; Syssner & Olausson 2016.)

Tutkijat ovat painottaneet, että kunnissa tulisi keskustella laajamittaisesti, miten ja mihin suuntaan kuntaa pitäisi kehittää. Kunnan vahvuuksien tunnistamisen lisäksi, tämä

tarkoittaa kuntalaisten tarpeiden tunnistamista ja toimintojen sopeuttamista käytettävissä oleviin resursseihin. Älykkään sopeutumisen onnistuneessa soveltamisessa korostuu avoimen vuorovaikutuksen ja osallistavan keskustelun merkitys. (Syssner 2016; Meijer & Syssner 2017.)

Osallistavalla keskustelulla vältytään tilanteilta, joissa taloudellisen pakon sanelemana joudutaan tekemään nopeasti päätöksiä, joita kuntalaisten on vaikea hyväksyä. Ylläpitämällä avointa keskustelua myös muiden kuntien kanssa, niiltä voidaan oppia hyviä käytäntöjä. Kuntalaisten on mahdollista ymmärtää kunnassa tehtyjä päätöksiä paremmin, jos he saavat tietoa myös muiden kuntien ratkaisuista. Osallistavan ja avoimen keskustelun lisääminen mahdollistaa myös erilaisten kehittämisenäkemyksien huomiointamisen. Jokaisen kunnan on löydettävä omista voimavaroistaan sille sopivimmat älykkään sopeutumisen toimintatavat ja keinot. Kuntien päättäjillä ja poliittisilla puolueilla on erilaisia näkemyksiä ja visioita palvelurakenteen kehittämisestä ja kunnan voimavaroista sekä älykkään sopeutumisen soveltamisesta väestön vähentyessä. (Syssner 2016; Syssner 2020a; Meijer & Syssner 2017.)

Pienten kuntien kansallinen verkosto Ruotsissa

Ruotsissa on toiminut vuodesta 1989 lähtien pienten kuntien yhteistyöjärjestö Små-Kom (De små kommunernas samverkan), johon kuuluu 68 kuntaa eri puolilta Ruotsia. Myös tapauskunta Laxå on pienten kuntien yhteistyöjärjestön jäsen. Järjestön rahoitus perustuu jäsenkuntien jäsenmaksuihin. Yhteistyöverkoston tavoitteena on pienten kuntien edunvalvonta kansallisessa päätöksenteossa. Järjestö käy tiivistä vuoropuhelua Ruotsin kuntien ja alueiden edunvalvontajärjestön (Sveriges Kommuner och Regioner) sekä puolueiden kanssa edistääkseen pienten kuntien asemaa. Pienten kuntien järjestö on pitänyt yllä keskustelua kuntien älykkäästä sopeutumisesta, rohkaissut kuntia varautumaan kasvuskenaarioista poikkeaviin tulevaisuuden visioihin ja laatimaan varasuunnitelmia kuntien erilaisiin kehityskulkuihin.

“Koronapandemian aikana väestö on lisääntynyt noin 80–90 prosentissa Små-Kom-järjestön jäsenkunnista. Vitsailemme usein, että mikäli kaikkien Ruotsin kuntien kasvusuunnitelmat toteutuisivat poliitikoiden 5–10 vuoden visioiden mukaisesti, Ruotsissa asuisi pian 20–25 miljoonaa ihmistä.”

3.2.2 Alueellinen näkökulma älykkääseen sopeutuminen – Örebron lääni

Örebron lääni sijaitsee Keski-Ruotsissa noin 200 kilometriä Tukholmasta itään (Kartta 2). Läänissä on 12 kuntaa ja vuonna 2021 siellä oli 306 688 asukasta. Läänin väestömäärä on kasvanut, ja sen odotetaan kasvavan myös tulevaisuudessa. Tosin vuosina 2019 ja 2020 väestönkasvu on ollut odotettua hitaampaa. Puolet läänin asukkaista asuu Örebron kaupungissa, joka sijaitsee Hjälmaren järven rannalla. Läänin neljässä kunnassa Laxåssa, Degerforsissa, Hälleforsissa ja Ljusnarsbergissä väestö vähenee, syntyvyys on alhaista ja iäkkäiden osuus väestöstä on suuri. Kaikissa näissä kunnissa on ollut suuria teollisuusyrityksiä, joiden toiminnan lopettaminen on vaikuttanut väestön vähentymiseen. Väestöennusteiden mukaan väestön väheneminen jatkuu, mutta ei enää niin voimakkaana kuin aikaisemmin. Viime vuosien väestönkasvu läänissä johtuu ennen kaikkea kasvaneesta maahanmuutosta.

Kartta 2. Örebron läänin ja Laxån sijainti Ruotsissa

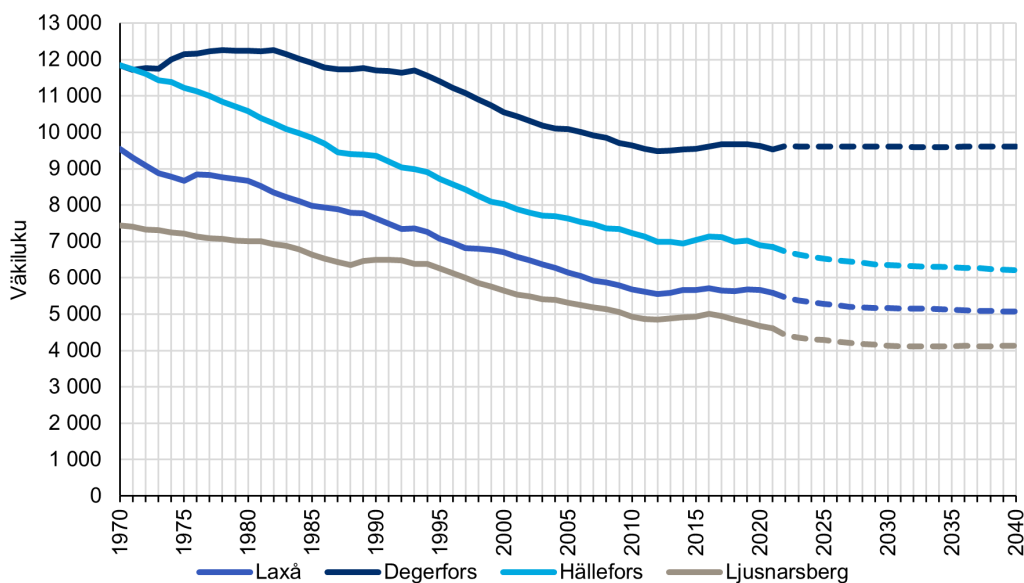


Väestön vähenemisen takia näissä neljässä kunnassa on ollut runsaasti tyhjiillään olevia kunnan vuokra-asuntoja. Tämä on lisännyt kuntien valmiuksia vastaanottaa maahanmuuttajia ja tarjota heille asuntoja. Maahanmuuttoa on yhdessä kuntien kanssa

koordinoinut Ruotsin maahanmuuttovirasto Migrationsverket. Maahanmuuttajien lisääntynyt määrä on luonut positiivista virettä näihin väestöään menettäviin kuntiin, mutta läänissä on kuitenkin havaittu, että suuri osa maahanmuuttajista muuttaa muutamana vuoden jälkeen suurempiin kaupunkeihin sukulaistensa perässä. Maahanmuuttajien vastaanotto ei siis välttämättä tue positiivista väestönkasvua näissä kunnissa.

Örebron läänin kunnista Hälleforsissa, Laxåssa ja Ljusnarsbergissä väestö on vähentynyt jo 1970-luvulta lähtien, mutta Degerforsin kunnassa väestö alkoi vähentyä vasta 1980-luvun alussa. Väestöennusteen mukaan väestömäärän jyrkin lasku on jo tapahtunut, ja väestön määrä vähenee aiempaa hitaammin seuraavan 20 vuoden aikana. (Kuvio 4.)

Kuvio 4. Väestönkehitys ja väestöennuste Örebron läänin supistuvissa kunnissa (Lähde: Ruotsin tilastokeskus SCB, 2022)



Laxån, Degerforsin, Hälleforsin ja Ljusnarsbergin kunnissa väestön sosioekonominen asema on läänin heikonta ja se näkyy esimerkiksi koululaisten muita kuntia heikommassa koulumenestyksessä. Myös korkeakoulutettujen osuus väestöstä on matalampi kuin muissa läänin kunnissa. Nuoret muuttavat koulutuksen ja työn perässä kaupunkeihin ja heistä vain harvat palaavat kotikuntaansa. Tämä on yksi näiden kuntien merkittävimmistä haasteista. Ongelma on hyvin tiedossa myös aluetasolla, ja sitä pyritään ratkaisemaan yhteistyössä kuntien kanssa.

Väestön vähenemisen seurauksiin vaikuttamiseksi ei ole kuitenkaan toteutettu systemaattisia toimenpiteitä. Julkista liikennettä on vähennetty muutaman viime vuoden aikana, mutta se ei kuitenkaan liity suoraan väestön vähenemiseen. Tosin julkisen liikenteen heikentyminen on vähentänyt alueen houkuttelevuutta etenkin nuorten keskuudessa. Julkisen liikenteen vähentymisen vaikutukset väestön määrään näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Älykkäällä sopeutumisella lisäarvoa alueelliseen kehittämiseen

Haastattelujen perusteella voi todeta, että Ruotsissa paikallis- ja aluetason hallinnoissa työskentelevät henkilöt tunnistavat väestön muutoksen ja älykkään sopeutumisen käsitteen. Aluehallinnon toimijat ovat keskustelleet Hälleforsin kunnan järjestämissä vuosittaisissa tapahtumissa väestönkehityksestä. Haastateltavat kuitenkin arvioivat, että etteivät päättäjät ja poliitikot tunnista riittävästi älykästä sopeutumista. Väestön vähenemisen tunnustaminen on vaikea keskustelunaihe.

”Työskentelin ennen kunnassa. Oman kokemukseni perusteella sanoisin, että poliitikkojen on vaikea viestittää kunnan asukkaille, että kuntamme on supistuva. He eivät siksi ole kovin halukkaita puhumaan tästä asiasta. En ainakaan usko, että Örebron kunnissa monet kuntapoliitikot kävisivät tällaista keskustelua. He eivät halua puhua omasta kunnastaan heikkona kuntana.”

”Olen kuullut tästä aiheesta jo muutamia vuosia sitten etenkin Josefina Syssnerin puhumana. Toivoisin, että useammat kunnat ja alueet Ruotsissa ottaisivat tämän asian puheenaiheekseen. Tämä olisi vastuullinen tapa edetä. On silkkää resurssien hukkaamista jättää hyväksymättä supistuvan alueen realiteetteja. Resursseja käytettäisiin viisaammin, jos väestön väheneminen olisi tiedostettu. Silloin kunnassa tehty työ perustuisi tosiasioihin. Toivoisin, että asiasta puhuttaisiin avoimemmin. Silloin myös realiteetit huomioiva suunnittelu olisi helpompaa. Jos useammat kunnat Ruotsissa olisivat tässä edelläkävijöitä, ehkä myös useammat muut kunnat tulisivat tähän mukaan.”

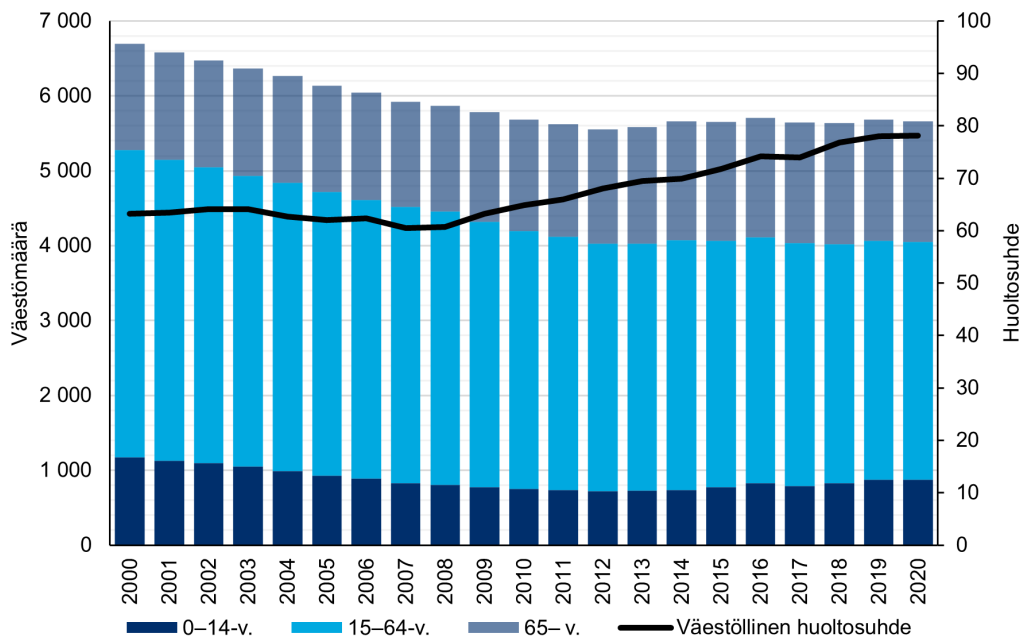
Örebron läänissä Hälleforsin kuntaa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä kunnasta, jossa on avoimesti keskusteltu väestön vähenemisen realiteeteista. Hälleforsissa on käyty hyvin laajaa, avointa ja osallistavaa keskustelua myös vähenevän väestön mukaisista skenaarioista. Keskusteluissa ovat olleet osallisina muun muassa paikalliset poliitikot, yksityisten kiinteistöjen omistajat sekä kuntalaiset. Muissa läänin kunnissa ei ole panostettu yhtä laajaan keskusteluun ja kasvulle vaihtoehtoiseen visiointiin.

3.2.3 Paikallinen näkökulma – Laxån kunta

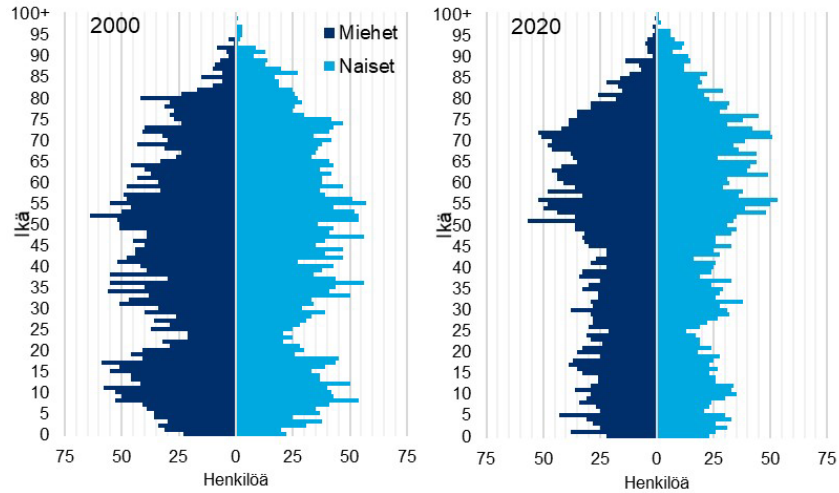
Laxå on noin 5 500 asukkaan kunta, joka sijaitsee Örebron läänissä Keski-Ruotsissa, noin 50 kilometriä Örebron kaupungista luoteeseen. Laxå on perinteinen teollisuuspaikkakunta, jossa väestö on vähentynyt jo pitkään ja jonka väestö on keskimääräistä iäkkäämpää. Vuosina 2000–2020 Laxån väkiluku vähentyi reilulla tuhannella (16 %) asukkaalla. Lasten ja työikäisen väestön määrä on vähentynyt, kun vastaavasti ikään-tyneiden määrä ja osuus on kasvanut. Syyrian pakolaisten maahanmuuton myötä väestön väheneminen on hidastunut vuodesta 2015 lähtien ja lasten määrä on kääntynyt kasvuun. Ulkomailla syntyneiden osuus kunnan väestöstä oli 18 prosenttia vuonna 2021 (SCB 2021). (Kuvio 5 ja Kuvio 6.)

Työttömien osuus työvoimasta oli 7,3 prosenttia vuonna 2021, ja työikäistä väestöä tarvittaisiin lisää, sillä kunnan eläköityvien työntekijöiden tilalle tarvitaan uusia työntekijöitä. Etenkin nuoria houkutellaan jäämään ja muuttamaan kuntaan.

Kuvio 5. Väestömuutokset Laxån kunnassa vuosina 2000–2020 (Lähde: Ruotsin tilastokeskus SCB 2022)

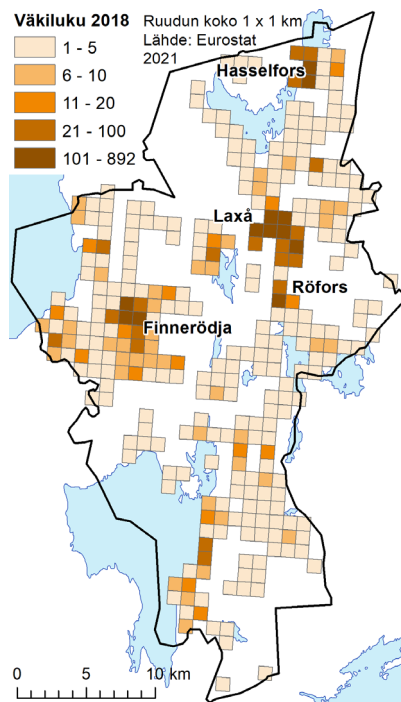


Kuvio 6. Laxån väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Ruotsin tilastokeskus SCB 2022)



Suurin osa Laxån kunnan asukkaista asui vuonna 2018 kunnan neljässä taajamassa. Laxån kunnan keskustaajama on Laxå ja kunnan muita taajamia ovat Hasselfors, Rölfors ja Finnerödja. (Kartta 3.)

Kartta 3. Laxån kunnan väestö vuonna 2018



Maahanmuuttajien kotoutuminen

Kunnalla on pitkä historia maahanmuuttajien vastaanottamisesta ja kotoutumispalvelujen kehittämisestä 1990-luvulta lähtien. Kunnan poliittinen tahtotila ja päätöksenteko on pyrkinyt systemaattisesti maahanmuuttajien määrän lisäämiseen vuodesta 2012 lähtien. Syyrian pakolaiskriisin seurauksena lisääntyneen maahanmuuton myötä Laxåssa alettiin kiinnittää enemmän huomiota kunnan kotoutumispalveluihin. Maahanmuuttajat nähtiin kunnassa potentiaalisina uusina työntekijöinä ja veronmaksajina. Ilman kyseisen vuoden suurta maahanmuuttoa Laxåssa olisi 400–500 asukasta vähemmän. Kunnassa on tiedostettu, että maahanmuuttajien pysyminen kunnassa edellyttää hyviä kotoutumistoimia.

Laxåssa suhtaudutaan positiivisesti maahanmuuton lisääntymiseen. Kunnalla on hyvä maine maahanmuuttajien keskuudessa ja kunnassa olisi työpaikkoja ja vapaita asuntoja uusille tulijoille. Kunnassa toimi aiemmin Ruotsin maahanmuuttoviraston (Migrationsverket) yksikkö, mutta se lakkautettiin 2000-luvun puolivälissä. Laxåssa on maahanmuuttajien integroitumista ja työllistymistä ohjaava yksikkö, (integration och arbetsmarknad enheten), jonka tavoitteena on työllistää maahanmuuttajat heti kotoutumisohjelman ja ruotsin kielen opintojen jälkeen sekä luoda edellytyksiä maahanmuuttajien jäämiselle kuntaan. Yksikkö työskentelee yhteistyössä kunnan elinkeinojen kehittämisen, työvoimapalvelujen sekä yritysten kanssa ja tarjoaa maahanmuuttajille yksilölähtöistä palvelua.

Kotoutumistoimintaa hallinnoivan yksikkö on onnistunut hyvin maahanmuuttajien työllistämässä. Noin 70–90 prosenttia kotoutumisohjelmaan osallistuneista maahanmuuttajista on työllistynyt paikallisiin yrityksiin kahden vuoden kuluessa. Työllistäjiä ovat olleet muun muassa muovikomponenttirytykset, 3D -työkaluja ja -koneita valmistavat yritykset, erikoisajoneuvorytykset Scania ja Volvo sekä hitsaustuotteiden valmistaja ESAB Ab.

Kotoutumisohjelman onnistuminen edellyttää, että maahanmuuttajille tarjotaan yksilöllisiä palveluja, joiden lähtökohtana ovat heidän tarpeensa sekä taitonsa ja toiveensa osaamisensa kehittämisestä. Kotoutumistoimien onnistumisesta kertoo maahanmuuttajien halu jäädä kuntaan sekä kunnan positiivinen maine maahanmuuttajien keskuudessa. Maahanmuuttajista noin 60–70 prosenttia on jäänyt kuntaan yli kahdeksi vuodeksi kotoutumisohjelman jälkeen. Lisäksi maahanmuuttajataustaisia paluumuuttajia on ollut jonkin verran. Yhtenä haasteena maahanmuuttajien kotoutumisessa on perheasuntojen puute. Suurin osa vapaina olevista kunnan vuokra-asunnoista on kaksioita, jotka eivät ole riittävän isoja lapsiperheille.

Laxån onnistunutta maahanmuuttajien kotoutumista ovat edistäneet seuraavat tekijät:

- Kotoutumispalveluissa huomioidaan maahanmuuttajien tilanne kokonaisvaltaisesti ja yksilöllisesti.
- Kunnassa on kehitetty pitkäjänteisesti kotoutumispalveluja.
- Laxån kunnan strategisena tavoitteena on saada kuntaan maahanmuuttajia ja edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä.
- Kunnan hyvä maine maahanmuuttajien vastaanottajana tuo uusia maahanmuuttajia ja kasvattaa heidän yhteisöjään.

Laxåssa tehtävää kotoutumistyötä määrittää keskeisesti lainsäädäntö, kansallinen, alueellinen ja paikallinen yhteistyö sekä niihin liittyvät prosessit. Kotoutumisen mallit ovat erilaiset Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsissa maahanmuuttajien kotoutumista ohjaavassa lainsäädännössä² määritellään vuosittain kuhunkin lääniin kotoutuvien tiettyjen maahanmuuttajien määrä. Lääninhallitus päättää näiden maahanmuuttajien jakamisesta kuntiin. Esimerkiksi vuonna 2022 Laxån kuntaan osoitetaan 25 maahanmuuttajaa Örebron lääninhallituksen päätöksellä.

Älykkäästä sopeutumisesta lisäarvoa kunnan kehittämiseen

Yksi merkittävä tekijä viime vuosikymmenten väestön vähenemiseen Laxån kunnassa on ollut hitsauslaitteita valmistavan ESAB-yrityksen toiminnan supistuminen. Parhaimmillaan ESAB työllisti Laxåssa noin 1600 henkilöä, mutta nykyään yritys työllistää Laxåssa vain noin 140 henkilöä. Ennen ESAB:n tuotannon supistamista Laxån kunta rakens runsaasti vuokra-asuntoja tehtaan työntekijöille. Asuntotuotannolla haluttiin tukea ja varmistaa tehtaan toiminta Laxåssa. Tästä huolimatta tuotantoa supistettiin, ja sen tuloksena suuri osa uusista asunnoista jäi tyhjiksi. Laxån kunta maksaa edelleen asuntojen rakentamista varten otettuja lainoja. Osa uusista asunnoista jouduttiin purkamaan ennen kuin kukaan ehti muuttaa niihin asumaan. Osa näistä asunnoista on nyt kotoutumisohjelmassa olevien maahanmuuttajien käytössä. Asuntoihin tehdyt investoinnit rajoittavat myös Laxån tulevaisuuden investointeja.

Laxån kunnan houkuttelevuutta lisääviä pito- ja vetovoimatekijöitä ovat muun muassa hyvä sijainti, työpaikkatarjonta, hyvä asunotilanne, maahanmuuttomyönteisyys ja virkistysmahdollisuuksia tarjoava kansallispuisto. Älykkäästä sopeutumisesta olisi mahdollista saada lisäarvoa kunnan kehittämiseen, mutta kunnan viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien näkemykset väestön vähenemisen vaikutuksista ovat erilaiset.

Laxå sijaitsee hyvien liikenneyhteyksien, kuten Tukholma–Göteborg rautatieyhteyden varrella. Laxån kunta pyrkii proaktiivisesti kartoittamaan uusia toimintamahdollisuuksia.

² Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner

sia, sillä kunnassa on avoimia työpaikkoja ja tyhjillään olevia vuokra-asuntoja. Kansalliseen rantarakentamisen sääntelyyn suhtaudutaan kunnassa kriittisesti, sillä siellä olevilla rantatonteilla voitaisiin houkutella uusia varakkaita veronmaksajia. Kunnassa tuleekin myyntiin rantatontteja uudisrakentamista varten. Laxå tunnetaan Tiveden kansallispuistosta, jonka alueella vuokrattavien loma-asuntojen kysyntä nousi 100 prosenttia koronapandemian aikana. Alueella on myös vapaa-ajanasuntoja, joita on muutettu vakituisiksi asunnoiksi koronapandemian aikana. Kansallispuisto on tärkeä vetovoimatekijä kunnassa.

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden erilaisia näkemyksiä

Laxån kunnan viranhaltijat ovat jo pitkään halunneet ylläpitää keskustelua siitä, että kunnan kannalta olisi parempi, jos se supistuisi onnistuneesti kuin pyrkisi kasvamaan heikolla menestyksellä. Kunnan väestö on vähentynyt muutamaa vuotta lukuun ottamatta. Väestö on vähentynyt jo kymmenien vuosien ajan, ja väestöennusteet ennakoivat väestön vähenemisen jatkumista. Viranhaltijat tunnistavat nämä realiteetit ja haluaisivat pyrkiä kohdistamaan tulevaisuuden suunnitelmat mieluummin hallittuun supistumiseen ja uudistumiseen kuin katteettomaan kasvuoptimismiin. Tällainen toimintatapa vaatii haastateltavien mukaan kuitenkin poliittisen ajattelutavan muutosta. Taloudellisista haasteista ja väestötappioista huolimatta valtaosa Laxån kunnan poliitikoista suhtautuu haastattelujen mukaan edelleen turhan optimistisesti väestönkasvuun. Poliitikot eivät etenkään vaalivuonna 2022 halua vähentää kunnan palveluja tai sopeuttaa palvelurakennetta talouden realiteettien mukaisesti ja vähenevää väestöä vastavaksi.

”Laxåssa on myös keskusteltu, että asukasluvun tavoitteenamme olisi 7000 seuraavan viiden vuoden kuluttua. Tämä tarkoittaisi sitä, että tällä hetkellä kuntaan pitäisi jo suunnitella uutta koulua ja varhaiskasvatuksen järjestämistä sekä rakentaa uusia asuntoja. Tämä on pelkkää fantasiaa.”

Viranhaltijoiden mukaan kuntapoliitikkojen on hyvin vaikea puhua siitä, että kunnassa olisi tulevaisuudessa vähemmän asukkaita kuin nyt. Tavoitteena on väestönkasvu. Toisenlaista tulevaisuutta ei nähdä mahdollisuutena, vaan menestyksen ainoana mittarina pidetään väestön kasvavaa määrää.

”Eväitä on haluttu syödä enemmän kuin niitä on jaksettu kantaa. On uskottu, että ihmisiä muuttaa Laxån kuntaan, mikäli panostetaan kuntamarkkinointiin ja palvelujen ylläpitoon. Tällainen toimintatapa on johtanut kunnallisveron korotuksiin ja sen myötä yhä kiihtyneeseen poismuuttoon. Verotulot eivät riitä menojen kattamiseen. Kunnallisveroa ei kuitenkaan enää haluta nostaa, koska se on jo

niin korkea. Budjetti ei riitä kaikkien koulujen ja ikäihmisten hoidon laadun ylläpitämiseen.”

”Finnerödjan kyläkoulu rakennettiin noin sadelle oppilaalle nimenomaan politiikkojen katteettomien lupauksien perusteella. Tällä hetkellä olemme tilanteessa, jossa koulun ylläpito ei ole taloudellisesti kannattavaa. Jos emme voi nostaa kuntaveroa, olisi kannattavampaa sulkea uusi koulu ja järjestää koulukuljetus alueen oppilaille. Tämä olisi kuitenkin poliittinen itsemurha.”

Kunnan viranhaltijoiden mukaan älykkään sopeutumisen käsitteen parempi sisäistäminen edistäisi ajattelua, jossa kuntaresurssien käyttöä voitaisiin suunnitella realiteettien mukaisesti. Älykkään sopeutumisen sisäistäminen tukisi entistä parempaa yhteistyötä ja niukkojen verovarojen viisaampaa käyttöä.

3.3 Alankomaiden sopeutumispolitiikat ja aluekehittämisstrategiat Achterhoekissa

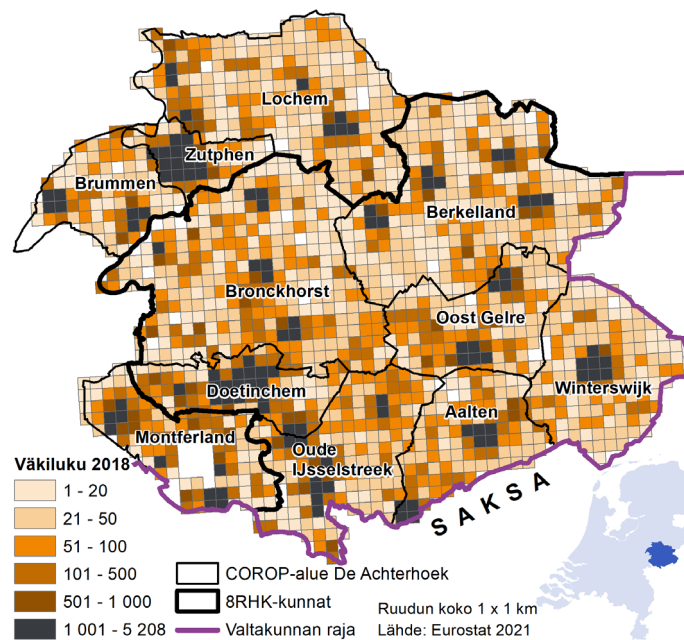
3.3.1 Achterhoekin väestönkehitys

Achterhoek on 290 000 asukkaan maaseutualue Gelderlandin provinssin itäosassa Alankomaissa Saksan vastaisella rajalla. Alankomaat jakautuu 12 provinssiin, jotka ovat aluehallinnon yksiköitä. Achterhoekin alue on kooltaan 1 467 neliökilometriä ja se koostuu monista pienistä kylistä ja asutusalueista. Isoimpia kaupunkeja ovat Doetinchem (44 600 asukasta) ja Winterswijk (23 600 asukasta). Achterhoekin alue on COROP-alue (coordination of regional reseach program), joka on kuntatason ja provinssin välinen hallinnollinen yksikkö (CBS z.d). Achterhoek on kulttuuriperinnöltään arvostettu alue, jolla on erityinen historia (Meijer & Syssner 2017). Alueen seitsemän kuntaa on mukana alueellisessa 8RHK-yhteistyössä. (Kartta 4.)

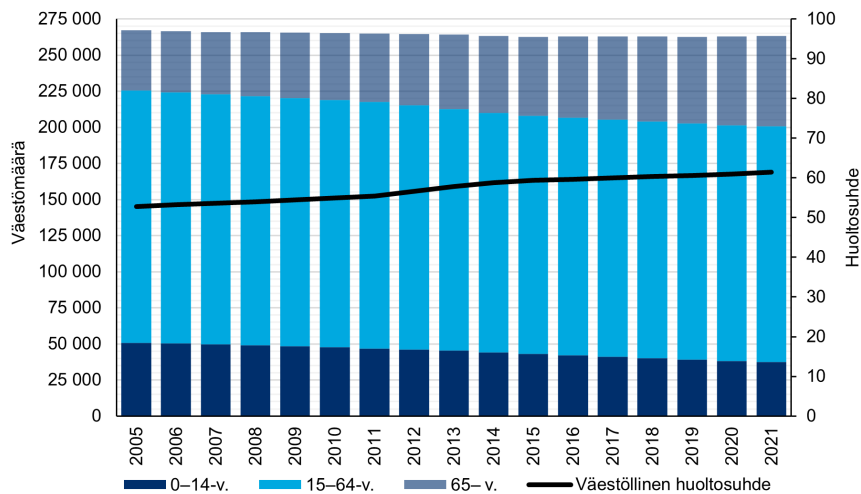
Alankomaiden hallitus määritteli Achterhoekin väestöltään supistuvaksi alueeksi, ja väestön odotetaan vähenevän enintään 12,5 prosenttia vuodesta 2014 vuoteen 2040. (Rijksoverheid z.d.). Uuden väestöennusteen mukaan väestön määrä vähenee tai pysyy samalla tasolla useimmissa kunnissa vuoteen 2035 saakka. Vain Doetinchemin, Winterswijkin, Zutphenin ja Montferlandin kuntien väestön odotetaan kasvavan jonkin verran (CBS 2021). Sen sijaan vuoden 2020 väestötiedot osoittavat väestön kasvavan useimmissa kunnissa. Vain Oost Gelressä ja Oude Ijsselstreekissä on nähtävissä hienoista väestön vähenemistä.

Achterhoekin alueen seitsemän kunnan yhteistyöorganisaatio 8RHK:n alueella väestömäärä on laskenut hiukan (-1,6 %) vuosina 2005–2021. Väestön määrä on pysynyt vakaana tai jopa kasvanut hieman vuodesta 2016. Kuitenkin työikäisen väestön ja erityisesti lasten määrä on laskenut, kun taas 65 vuotta täyttäneiden määrä ja osuus ovat kasvaneet merkittävästi vuosina 2005–2021. (Kuvio 7.)

Kartta 4. Achterhoekin alueen väestö ja sijainti Alankomaissa



Kuvio 7. Achterhoekin 8RHK-yhteistyöalueen seitsemän kunnan väestönmuutokset vuosina 2005–2021 (Lähde: Alankomaiden tilastokeskus CBS, 2022)

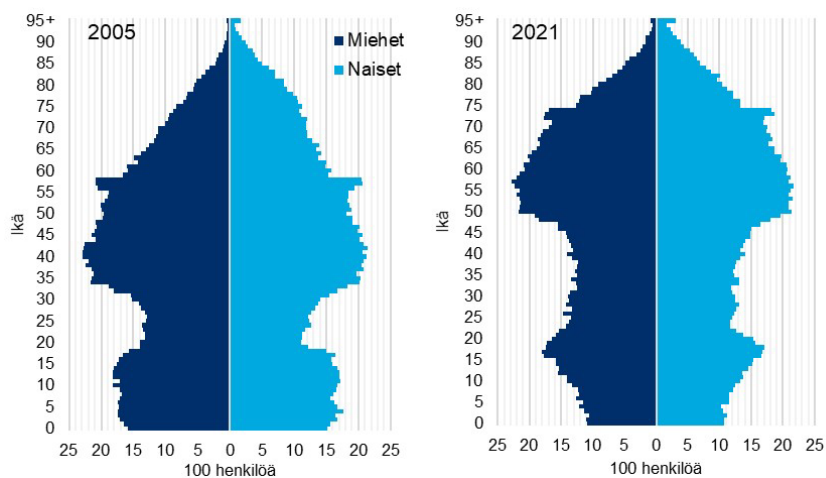


Vaikka 8RHK-yhteistyöorganisaatio pitää vuodesta 2016 alkanutta hienoista väestönkasvua myönteisenä suuntauksena, on kasvu seurausta turvapaikanhakijoiden maahanmuutosta. On odotettavissa, että maahanmuutto ei pysäytä väestön vähenemistä pitkällä aikavälillä, sillä kuolleisuus vähentää väestömäärää enemmän kuin tulo-
muutto lisää (Haggeman 2018). Tosin koronapandemia muutti kehityskulkua ja asuntopulan vuoksi Randstadin metropolialueesta (Amsterdam, Haag, Rotterdam, Utrecht) kauempana olevista alueista on tullut suosittuja asuinalueita. Etätö on yleistynyt ja se mahdollistaa ihmisten asumisen syrjäisillä alueilla. Achterhoekin vihreys ja väljyys ovat houkutteleet alueelle uusia asukkaita (Zurhake 2021).

Toinen kehityskulku Alankomaissa on yhden hengen kotitalouksien määrän kasvu. Tämän seurauksena kotitalouksien määrä kasvaa myös supistuvilla alueilla. Kotitalouksien kokonaismäärän odotetaan nousevan Alankomaissa 7,9 miljoonasta 8,5 miljoonaan (CBS 2018). Tämä tarkoittaa, että väestön väheneminen supistuvilla alueilla ei välttämättä vähennä asuntojen tarvetta, vaan sitä vastoin asuntoja tarvitaan entistä enemmän. Alankomaiden ympäristönarviointivirasto erottaa toisistaan kolme väestön vähenemisen tyyppiä: asukkaiden määrän väheneminen (vaikutus palveluihin), kotitalouksien määrän väheneminen (vaikutus asumistarpeisiin) ja potentiaalisen työvoiman väheneminen (vaikutus taloudelliseen elinvoimaisuuteen) (PBL 2010). Achterhoekissa sekä asukkaiden määrän että potentiaalisen työvoiman määrän odotetaan vähenevän.

Vaikka Achterhoekin väestö ei vähene tällä hetkellä, väestörakenne on muuttumassa. Nuoret lähtevät Achterhoekista opiskelemaan muualle, syntyvyys vähenee ja väestö ikääntyy. Achterhoekissa on paljon iäkkäitä ja vähän nuoria. (Koster ym. 2020) (Kuvio 8.)

Kuvio 8. Achterhoekin 8RHK-yhteistyöalueen seitsemän kunnan väestöpyramidi vuosina 2005 ja 2021 (Lähde: Alankomaiden tilastokeskus CBS)



Väestörakenteen muutoksella on vaikutusta myös alueen sosiaaliseen hyvinvointiin. Esimerkiksi kouluja on jouduttu sulkemaan ja opetusta keskittämään. Ikääntyneillä on ongelmia palvelujen saavutettavuudessa ja asuntoja on korjattava iäkkäiden tarpeisiin (Rutgers-Zoet & Hospers 2018). Supistuminen ei kuitenkaan ole hyväksytty käsite, vaan kuntien viranhaltijat, päättäjät ja asukkaat pikemminkin välttelevät sitä.

”Sanan supistuminen käytössä ja sen selittämisessä, että alue supistuu, on se huono puoli, että siitä tulee ”itseään toteuttava ennustus”. Se ei auta muuttamaan tapahtumien kulkua. Tämä lähestymistapa ei ole varsinkaan paikallisen liike-elämän mieleen.”

”Kahden viime vuoden aikana supistuminen on päässyt vauhtiin. Nyt sitä kutsutaan ”väestölliseksi kysymykseksi”. Väestön väheneminen jatkuu edelleen, aivan kuten ikääntyminenkin. Randstadista Achterhoekiin suuntautuvan muuton vuoksi väestön väheneminen on kuitenkin pysähdyksissä.” (Doetinchemin pormestari)

”Useimmilla alueilla ns. supistumista pidetään liian negatiivisena (politiikkaan liittyvänä) leimana. Työstämme nyt sellaisia uudistettuja toimintatapoja, joissa otetaan paremmin huomioon näiden alueiden ongelmat. Supistuvaksi alueeksi leimautuminen tarkoittaa myös sitä, että muutto näille seuduille ei enää houkuttele ihmisiä, vaikka alueet olisivatkin hyviä asuinympäristöjä. Meillä on haasteena löytää oikeita termejä.” (Virkamiehet, sisäasiainministeriö)

3.3.2 Talous ja elämänlaatu

Supistuminen ei tarkoita sitä, että Achterhoekissa sosiaalinen hyvinvointi olisi heikko. Asukkaiden mukaan Achterhoekissa on hyvä elämänlaatu. Asiaa on katsottava laajemmin kuin taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Utrechtin yliopisto ja Rabobank ovat kehittäneet käsitteen ”laaja hyvinvointi” (hollanniksi ”brede welvaart”). Laajaan hyvinvointiin sisältyy 11 ulottuvuutta: tulot, työ, koulutus, terveys, työn ja vapaa-ajan tasapaino, sosiaaliset kontaktit, osallisuus, subjektiivinen hyvinvointi, asuminen, turvallisuus ja elinympäristö. Näitä ulottuvuuksia on mitattu muuttujilla, jotka muodostavat laajan hyvinvoinnin indeksin. Tätä aluetasolle laskettua laajaa hyvinvoinnin indeksia voidaan verrata asukasta kohti laskettuun bruttokansantuotteeseen. Laajan hyvinvoinnin indeksin perustella Achterhoek on neljännellä sijalla Alankomaiden kaikista COROP-alueista (Koster ym. 2020). Van Dantzigin ym. (2020) tutkimuksen mukaan Achterhoekilla on potentiaalia laadukkaaksi asuinalueeksi. Arnhem, Utrechtin, Oberhausenin ja Essenin kaupungit ovat suhteellisen lyhyen matkan päässä. Lisäksi tarjolla on taloja, joissa on isoja puutarhoja.

Achterhoekin alueelle on tyypillistä suuri sosiaalinen pääoma. Achterhoekin alueen asukkaat ovat yhteisöllisiä, ja he ovat ylpeitä kyvystään ratkaista ongelmia yhteisöissä ja kutsuvat tätä termillä ”noaberhulp” eli naapuriapu (Meijer & Ernste 2019). Tämä johtaa siihen, että kansalaiset tekevät yhteisöaloitteita huolehtiakseen alueensa sosiaalisesta hyvinvoinnista. He esimerkiksi järjestävät koulukuljetuksia tai pitävät toiminnassa ruokakauppoja innovatiivisilla tavoilla, jotta kauppoja ei jouduttaisi sulkemaan (Hospers 2012).

Achterhoekin alueella ei ole suuria kaupunkeja tai teollisuutta, kuten Alankomaiden muilla supistuvilla alueilla itäisessä Groningenissa tai eteläisessä Limburgissa. Achterhoekin alueen taloudelle on ominaista pienet teollisuusyritykset. Vaikka näissä yrityksissä on taloudellista potentiaalia, paikallinen talous on vuosien ajan ollut heikompa kuin koko maassa keskimäärin ja supistunut entisestään viimeaikaisen talouskriisin aikana (Beunen ym. 2020). Työllistymismahdollisuudet ovat paremmat kuin Alankomaissa keskimäärin. Työvoiman määrä vähenee kuitenkin väestön ikääntymisen ja nuorten poismuuton vuoksi. Tämän seurauksena on vaikea saada työvoimaa eikä talous kasva odotetusti. Alueen valmistusteollisuus erikoistuu voimakkaasti, erityisesti koneenrakennus- ja elintarvikealoilla työllistymismahdollisuudet lisääntyvät (Koster ym. 2020). Useimmiten näillä teollisuudenaloilla toimivat yritykset ovat suhteellisen pieniä perheyrittäjiä tai yksinyrittäjien omistuksessa (Beunen ym. 2020). Alankomaiden muihin alueisiin verrattuna työn tuottavuus Achterhoekissa on seitsemän prosenttia pienempi. (Koster ym. 2020).

3.3.3 Sopeutumispolitiikat ja aluekehittämisstrategiat

Kansallinen sopeutumispolitiikka

Alankomaiden kansallisella sopeuttamispolitiikalla on kaksi tehtävää: lainsäädännöllinen ja taloudellinen. Tärkein tavoite on ”tarjota räätälöityjä ratkaisuja supistumisen seurausten käsittelemiseksi” (Ministerie BZK 2016). Tämä viittaa siihen, että päätavoitteena ei ole supistumisen hillitseminen, vaan sen seurausten käsitteleminen. Supistuminen nähdään kehityksenä, jonka vaikutuksiin on sopeuduttava kasvun tavoitteen sijaan (Beunen ym. 2020). Lainsäädännöllinen tehtävä viittaa esimerkiksi kiinteistöveron alentamiseen supistuvilla alueilla. Taloudellisella tehtävällä tarkoitetaan supistuville alueille suunnattua rahoitusta. Lisäksi hallitus otti käyttöön ylimääräisen investointituen (aluesopimukset) supistuville alueille vuonna 2020. Achterhoekin osalta tämä oli 40 miljoonaa euroa ja sen tavoitteena oli saada nuoria sekä pysymään alueella että muuttamaan sinne. (Rijksoverheid z.d.)

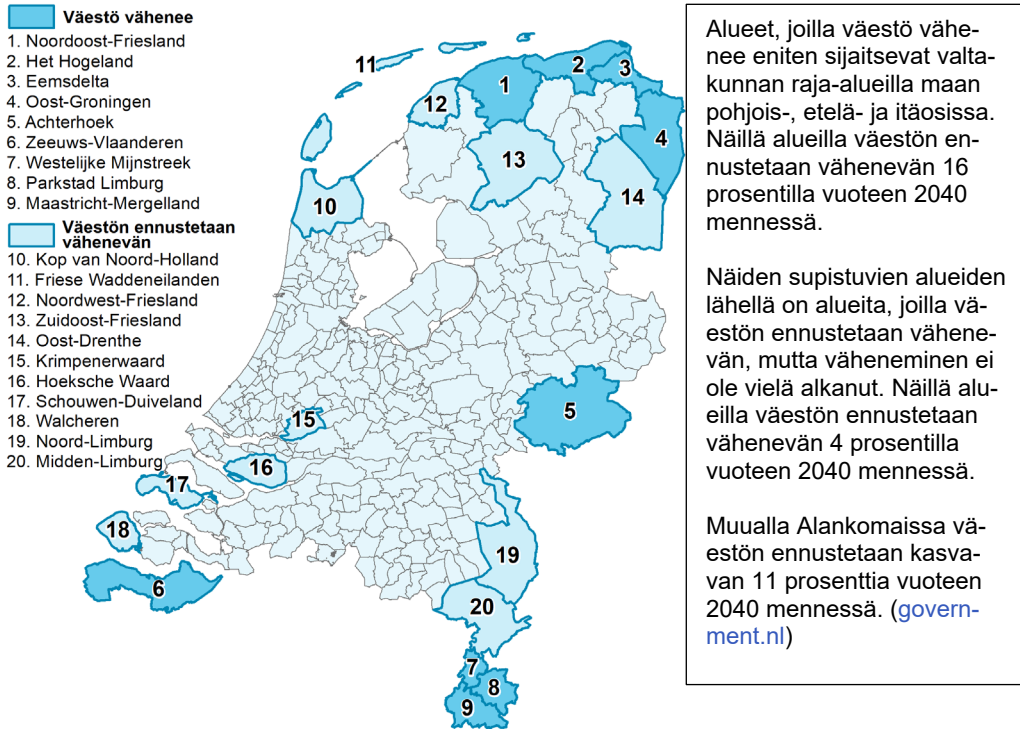
Kansallisessa politiikassa halutaan siirtyä lainsäädännöllisestä ja taloudellisesta tehtävästä kohti alueiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Haastateltujen sisäasiainministeriön asiantuntijoiden mukaan painopiste on siirtynyt yhteistyöhön viime vuosien aikana.

”Aiemmin jokaisella alueella oli paikallistoimistoja, joissa oli myös ministeriön edustus. Nyt tätä on supistettu ja keskitetty. Kolme henkilöä ministeriössä huolehtii kaikista alueen asioista.”

”Toimimme aluesopimuksia tekemällä, ts. kansallisten ja alueellisten kumppaneiden välillä tehdään sopimuksia talouskehityksen ja yhteiskunnallisiin infrastruktuureihin tehtävien investointien edistämiseksi. Tämä on tapa tehdä yhteistyötä alueiden kanssa alhaalta ylöspäin. Toivomme saavamme tulevana vuosina aikaan lisää sopimuksia. Tämä on uusi tapa tehdä yhteistyötä.” (Asiantuntijat, sisäasiainministeriö)

Kansallisessa väestön vähenemistä käsittelevässä toimintasuunnitelmassa todetaan, että tavoitteena on tehdä yhteistyötä paikallishallinnon ja sidosryhmien kanssa alueiden ongelmien ratkaisemiseksi, jotka aiheutuvat väestön vähenemisestä. Keinoja ovat muun muassa asuntojen purkaminen ja nykyisen asuntokannan muuttaminen nuorille ja ikääntyneille nykyistä sopivammaksi, talouden ja työmarkkinoiden vahvistaminen, digitalisaation edistäminen ja nopeat tietoliikenneyhteydet sekä palvelujen, kuten elintarvikekauppojen ja terveydenhuollon yksiköiden säilyttäminen. (Ministerie BZK 2018)

Kartta 5. Alueet, joilla väestö vähenee ja joilla sen ennustetaan vähenevän vuoteen 2040 mennessä (Lähde: government.nl.)



Alueellinen sopeutumispolitiikka – Achterhoek

Alueen kunnat ovat tehneet tiivistä yhteistyötä jo vuodesta 2009 ja yhteistyöhön osallistui seitsemän kuntaa. Aiemmin yhteistyöorganisaatioina olivat hallintoneuvosto (yksi jäsen kustakin kunnasta) ja toimeenpaneva komitea (kolme jäsentä, kukin eri kunnasta). Yhteistyön tavoitteena oli edistää kuntien yhteisiä etuja esimerkiksi liikkuvuuden, talouden, luonnonsuojelun ja asumisen osalta. Kuntia neuvottiin ja kannustettiin yhteisten poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen sekä toteuttamaan yhteistä edunvalvontaa suhteessa muihin viranomaisiin. Yhteistyömuotoja olivat muun muassa rahoituksen hankkiminen, alueen profilointi ja kuntarajat ylittävän yhteistyön edistäminen. (Staatscourant 2017.)

Vuodesta 2018 Achterhoekin alueen yhteistyön on organisoinut 8RHK-yhteistyöorganisaatio, jossa yritykset ja yhteiskunnalliset yritykset ovat olleet tiiviisti mukana (Kuvio 9). 8RHK-yhteistyöorganisaatioon on perustettu uusia elimiä, mutta yhteistyön tavoitteet ovat edelleen samat. (Regio Achterhoek 2018.) Hallintoneuvosto ja toimeenpaneva komitea ovat edelleen olemassa, mutta niiden lisäksi on perustettu valtuusto, johtokunta ja teemaryhmät. Ennen vuotta 2018 yrittäjiä ja järjestöjä kuultiin harvoin,

mutta uuden organisaation myötä niiden rooli on vahvempi ja niillä on edustus johtokunnassa ja teemaryhmissä, joissa ne voivat vaikuttaa alueen kehitykseen.

Seitsemän pormestaria muodostavat hallintoneuvoston, jonka puheenjohtajana toimii suurimman kunnan pormestari. Hallintoneuvosto on virallinen hallintoelin. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä muodostavat yhdessä toimeenpanevan komitean. Achterhoekin valtuusto koostuu alueen seitsemän kaupunginvaltuuston valitsemista jäsenistä. Valtuusto käsittelee toteutettavaa yhteistyötä sekä määrittelee johtokunnan ja teemaryhmissä keskusteltavat asiat. Valtuusto kokoontuu 3–4 kertaa vuodessa.

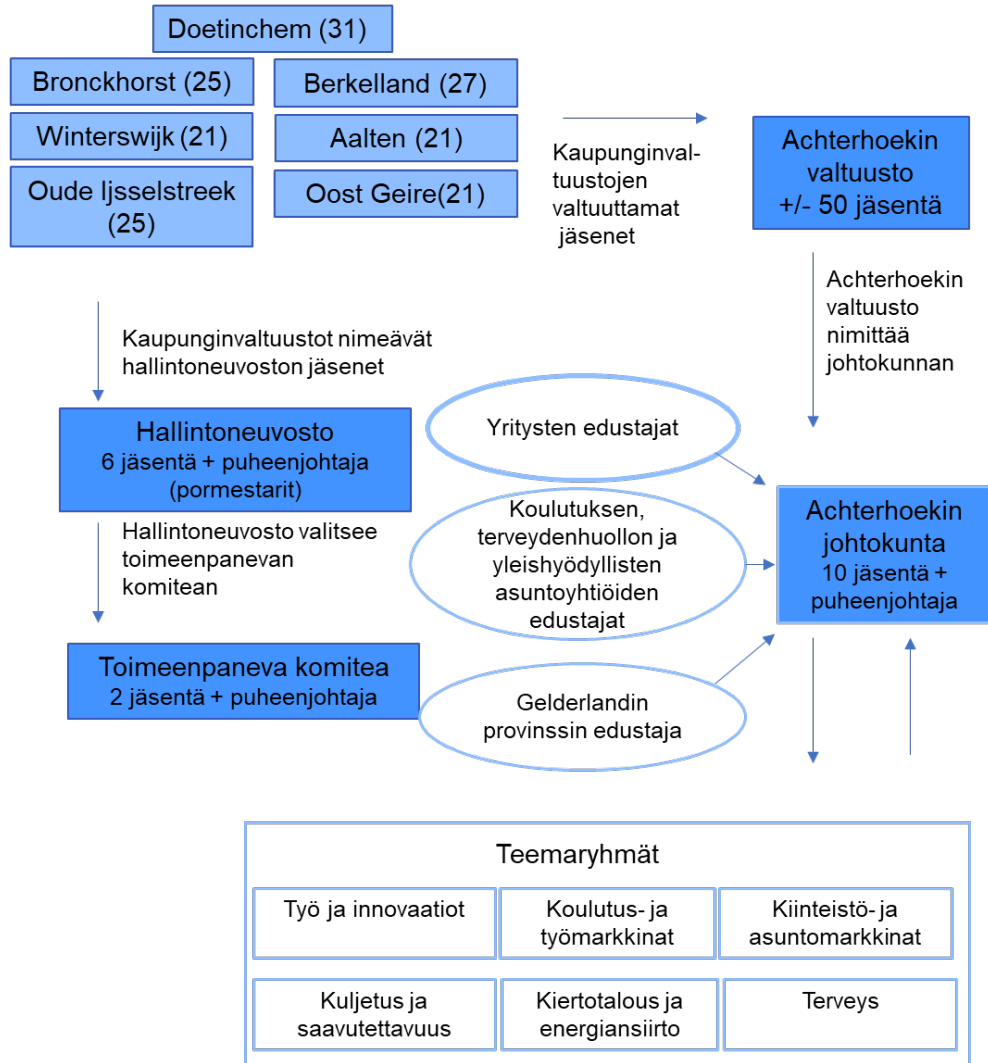
Achterhoekin johtokunnassa on myös sidosryhmien edustus. Johtokunta koordinoi edunvalvontaa ja etsii yhteistyökumppaneita Achterhoekista ja sen alueen ulkopuolelta. Lisäksi johtokunta edistää Achterhoekin vision mukaista alueellis-taloudellisen ohjelman toteuttamista. Johtokunta seuraa vision täytäntöönpanoa ja edistymistä ja alueellisten resurssien käyttöä. Johtokunta hyödyntää toiminnassa teemaryhmien tuottamaa tietoa eri teema-alueilta. Teemaryhmät laativat yhdessä johtokunnan kanssa alueen vuoteen 2030 ulottuvan vision. Teemaryhmät pyrkivät käynnistämään ja toimeenpanemaan hankkeita vision toteuttamiseksi.

Alueen organisaatorakenne ja päätöksentekojärjestelmä on monimutkainen. Achterhoekin johtokunta on tärkeä hallintoelin, mutta sen asema on kuitenkin epävirallinen eikä se kuulu viralliseen hallintorakenteeseen.

”Sovimme yhdessä, että strateginen visiointi ja sisällön suunnittelu kuuluvat Achterhoekin johtokunnalle. Tässä mukana ovat kuntien, provinssin, järjestöjen, organisaatioiden (terveydenhuolto, koulutus) ja elinkeinoelämän edustajat. Epävirallisesti vastuu on johtokunnalla. Se keskittyy politiikan strategiseen kehittämiseen ja täytäntöönpanoon, suunnittelee resurssien kohdentamisen ja valvoo edistymistä.” (Liikkeenjohdon konsultti, 8RHK johtokunta)

Kuvio 9. 8RHK-yhteistyöorganisaation rakenne

Kaupunginvaltuustot ja niiden jäsenmäärät



Doetinchemin pormestarilta kysyttiin, rajoittaako 8RHK-yhteistyöorganisaation virallisen päätösvallan puute sen toimintaa, kun kunnilla on lopullinen päätösvalta kuntiensä kehittämisestä.

"Ei, mutta meidän on mietittävä tätä – se on minun roolini. Sellaista organisaatiomuotoa, jossa voisimme järjestää tämän virallisesti, ei kuitenkaan ole. Vastuu säilyy kunnanvaltuustoilla. Meillä on kuitenkin "herrasmiessopimus" siitä, että 8RHK-yhteistyöorganisaation johtokunnan päätökset ovat kunnanhallituksen lailistamia. Joissakin tapauksissa tämä voi olla haastavaa, jos esimerkiksi johto-

kunta päättää jostakin, mistä olen eri mieltä Doetinchemin pormestarina. Toisaalta paikallisten poliitikkojen on myös hyväksyttävä se, että paikallista pormestaria ei voida asettaa vastuuseen siitä, mitä johtokunta on päättänyt.” (Doetinchemin pormestari)

Kuntien sopeuttamispolitiikka

Kunta on vastuussa väestön vähenemisen seurausten ennakoinnista, ja se on virallisesti vastuussa useimmista politiikan alueista, kuten maankäytöstä ja kaavoituksesta, taloudesta sekä julkisista palveluista. Vaikka kunnan tehtävänä on ensisijaisesti ennakoita väestön vähenemisen seurauksia, poliittisissa asiakirjoissa korostetaan alueellista yhteistyötä. (Platform31 z.d.; VNG z.d.). Kunnilla on keskeinen rooli 8RHK-yhteistyöorganisaatiossa, mutta myös yksittäisillä innovaattoreilla on tärkeä merkitys yhteistyön edistämiseksi ja uusien toimintamallien kehittämisessä.

”Alueellinen yhteistyö sai tuulta alleen Doetinchemin pormestarin ansiota, ja hän ansaitsee suuren kunnian kovasta työstään. Aina on muutamia avaintoimijoita, jotka voivat vaikuttaa asioihin. Jos he löytävät toisensa, ja heillä on vankka tuki, muut seuraavat perässä. Nämä olivat ihmisiä, jotka halusivat saada aikaan edistystä yhteistyön kautta, eivätkä he pelänneet mahdollisia kuoppia tiellä.” (Liikkeenjohdon konsultti, 8RHK johtokunta)

Achterhoekin 8RHK-yhteistyöryhmän visiossa vuodelle 2030 ”Tilaa innovaatiolle, lisää laatua” keskitytään ”älykkääseen talouteen ja elämiseen” ja siinä on useita tavoitteita tuleville vuosille. Sovituista tavoitteista huolimatta asiakirjassa on mainittu myös useita väestönmuutoksiin ja niiden seurauksiin liittyviä haasteita. Väestö vähenee (11 %) ja ikääntyy, työkäinen väestö vähenee (12 %), asutuskanta ei vastaa tulevaisuuden vaatimuksiin ja tarpeisiin ja merkittävä osa viljelijöistä (40 %) lopettaa toimintansa, jolloin tyhjilleen jää huomattavan paljon (1,6 milj. m²) rakennuksia. Tunnustetuista haasteista huolimatta alueella nähdään mahdollisuuksia älykkäässä erikoistumisessa ja taloudessa. Myös kasvun oletetaan olevan mahdollista eri alojen välisen yhteistyön avulla.

”Koulutus ja erityisesti ammatillisen koulutuksen ja yritysten välinen yhteistyö on erittäin tärkeää. Taloutemme liikkeellepaneva voima on valmistusteollisuus. Pidämme tätä alaa erittäin tärkeänä, koska se koostuu monista perheyrittäjistä. Ne eivät ainoastaan piristä taloutta, vaan myös edistävät sosiaalista hyvinvointia – suurin osa yrityksistä on myös yhteiskunnallisesti aktiivisia. Niin kauan kun pystymme ylläpitämään taloudellista elinvoimaisuuttamme, on myös mahdollisuuksia muunlaiseen kehitykseen”. (Liikkeenjohdon konsultti, 8RHK johtokunta)

”Ensimmäinen prioriteettimme on asuminen. Luoda työpaikkoja ihmisille, jotka haluavat asua täällä. Toiseksi meillä on oltava hyvä käsitys tarvittavista työntekijöistä ja avoimista työpaikoista. Keskitymme houkuttelemaan nuoria työntekijöitä ja tarjoamaan heille koulutuksen. Olemme vuosien ajan pyrkineet Alankomaiden ”harjoittelalueeksi”. Jos haluat suorittaa työharjoittelun, tule tänne, niin me järjestämme sen sinulle! Tällä hetkellä tätä hallinnoidaan ns. Smart Hubin kautta. Meillä ei kuitenkaan ole politiikkaa, jolla houkutellaan yrityksiä. Meillä on jo nyt paljon täyttämättömiä avoimia työpaikkoja.” (Aldermand Doetinchem, puheenjohtaja 8RHK valvoja, 8RHK johtokunnan jäsen)

Vuoteen 2030 ulottuvassa visiossa määritellään kuusi tavoitetta

- Tuottava alue: Työn tuottavuus kasvaa tehdasteollisuudessa ja maataloudessa kolme prosenttia.
- Osaava alue: Työvoiman kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa.
- Saavutettava alue: Kaikilla on mahdollisuus liikkua energianeutraalisti, kohtuuhintaisesti ja luotettavasti.
- Kestävä alue: Alueella on energiatuotantoa, jätteestä on tullut resurssi ja biologinen monimuotoisuus lisääntyy päästöjen vähenemisen myötä.
- Elinvoimainen alue: Elämänlaatu säilyy ainakin entisellään.
- Terve alue: Hoito ja sairauksien ehkäisy on älykäästä.

Nämä tavoitteet voidaan tiivistää kolmeen älykkääseen päämäärään. Älykäs talous perustuu alueen vahvuuksiin, joita ovat valmistusteollisuus sekä maatalouden pienet ja keskisuuret yritykset. Älykäästä hallintoa kuvaa yhteistyö ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Älykkäällä asumisella tarkoitetaan erinomaisia asumis-, työskentely- ja oppimisympäristöjä.

3.3.4 Kasvuhakuisuutta vai älykäästä sopeutumista?

Kansallisella tasolla väestön väheneminen on tunnistettu ongelmaksi Alankomaissa. Vuonna 2009 kansallisella tasolla aloitettiin toteuttaa väestön vähenemiseen liittyvää politiikkaa. Poliitikalle oli ominaista supistuvien alueiden tunnistaminen ja uusien keinojen etsiminen alueiden auttamiseksi. Uusia keinoja pyrittiin löytämään pyöreän pöydän neuvotteluissa, ministeriöiden tuella ja alueellista yhteistyötä vahvistamalla. Samaa aikaan myös Achterhoekin paikallispoliitikoille ja poliittisille päättäjille kävi selväksi, että myös heidän alueensa väestö vähenisi ja muutoksilla voisi olla dramaattisia vaikutuksia alueen talouskehitykseen ja hyvinvointiin. Kunnat päättivät ratkaista tämän ongelman yhdessä ja pyrkivät alueelliseen yhteistyöhön.

Achterhoekin 8RHK-yhteistyöorganisaatioon osallistuu kuntien lisäksi myös koulutuspalvelujen, paikallisten yritysten ja muiden yhteiskunnallisten organisaatioiden edustajia. Yhteistyöorganisaation perustamista voidaan pitää ensimmäisenä askeleena kohti älykkäitä sopeutusstrategioita väestön vähenemiseen. Ensimmäinen toimintapoliittinen asiakirja painotti ensisijaisesti alueen hyvinvointia, mutta konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet puuttuivat suurelta osin. Alueella keskityttiin pääasiassa sisäisten yhteistyöverkoston perustamiseen ja lobbaukseen kansallisella tasolla. Tätä alueellista lähestymistapaa pidettiin onnistuneena ja hyvänä esimerkkinä muille Alankomaiden syrjäisille alueille. Investoimisesta alueelliseen yhteistyöhön on tullut vallitseva kansallinen ja alueellinen strategia väestön vähenemiseen vastaamiseksi.

Väestön väheneminen näyttää tasoittuneen Achterhoekissa. Tämä johtuu pääasiassa tulomuuton lisääntymisestä. Muualla Alankomaissa vallitsevan asuntopulan vuoksi yhä useammat ihmiset harkitsevat muuttavansa takaisin Achterhoekiin, ja alue otti vastaan suhteellisen suuren määrän turvapaikansaaneita vuonna 2015. Väestön vähenemisen tasaantumisen vuoksi supistumista ei enää pidetä kiireellisesti ratkaistavana ongelmana. Achterhoekin 8RHK-yhteistyöorganisaatiossa keskitytään pikemminkin ”älykkääseen” talouskasvuun ja innovaatioihin ja vältellään tarkoituksellisesti supistuvaksi alueeksi leimautumista.

8RHK-yhteistyöorganisaation toiminnassa keskitytään houkuttelemaan alueelle koulutettuja nuoria ja luomaan alueelle hyvät elinolot, jotka vastaavat erityisesti nuorten ja ikääntyvien tarpeita. Alueen optimistisella visiolla ja laajalla poliittisella keskustelulla on ollut myönteinen vaikutus alueelliseen yhteistyöhön. Yhteistyössä on mukana kumppaneita enemmän kuin koskaan ennen, ja keskustelua älykkäästä kasvusta käydään laajalti. Väestönmuutokset tunnustetaan, mutta niitä ei enää pidetä ongelmana. Nähtäväksi kuitenkin jää, pystytäänkö näihin strategioihin liittyvillä toimilla vaikuttamaan myös väestön ikääntymisestä aiheutuviin seurauksiin, nuorten määrään alueella ja vanhan asuntokannan uudistamiseen.

3.4 Skotlannin väestöstrategia ja väestönmuutoksiin sopeutuminen Argyllissä ja Butessa

3.4.1 Skotlannin väestöpolitiikka

Skotlannilla on pitkä historia maaseudun väestön vähenemisestä. Muutto maaseudulta kaupunkeihin alkoi jo 1700- ja 1800-luvuilla, kun väestö muutti kaupunkeihin kehittyvän teollisuuden työvoimaksi ja pientilallisia pakkosiirrettiin (Highland Clearances). Väestön muutto kaupunkeihin ja pientilallisten pakkosiirto tyhjensivät monet Pohjois- ja Länsi-Skotlannin maaseutualueet. Tämän kehityskulun seurauksena Skotlannissa säädettiin 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa maanomistusoikeutta parantaneita lakeja, jotka suojelevat ja tukevat pienimuotoista maanviljelytapaa (crofting). Maanomistusoikeuksien muuttamisesta huolimatta Ylämaan ja Skotlannin saaristoalueiden autoituminen jatkui 1900-luvulla voimakkaana.

Highlands and Islands Enterprise -kehittämisorganisaatio toteutti 1960-luvulla Skotlannin Ylämaalla ja saaristoalueilla laajoja aluepoliittisia kehittämistoimenpiteitä, joiden tavoitteena oli vähentää poismuuttoa ja rohkaista alueelle muuttoja edistämällä yritystoiminnan toimintaedellytyksiä ja työllisyyttä. Toimenpide saavutti paikallisesti jonkin verran menestystä, mutta se ei kuitenkaan pysäyttänyt Ylämaan ja saaristoalueiden syrjäisempien alueiden väestön vähenemistä.

Maaseutuväestön vähenemisen pitkä historia ja siihen liittyvät erilaiset historialliset käännteet on Skotlannissa hyvin tunnettu kehityskulku. Maaseudun murroksen tapahtumat herättävät skotlantilaisissa edelleen tunteita ja ovat tärkeä osa Skotlannin kulttuuri-identiteettiä. Skotlannin kaupunkien nopean kasvun vuoksi Skotlannin väestömäärä kasvoi lähes jatkuvasti viime vuosisadan aikana. Tätä selittää se, että aivan viime aikoihin asti kansallisella tasolla Skotlannissa ei ole ollut erityistä väestöpolitiikkaa. Poliitiikka muuttui vuonna 2021, ja muuttuneen politiikan taustalla oli havainto siitä, että väestöennusteiden perusteella Skotlannin väestömäärä vähenee vuoteen 2040 mennessä. Skotlannin aluehallinto julkaisi [raportin](#) väestönkehityksen haasteista ja tarvittavista toimenpiteistä, joka on Skotlannin ensimmäinen väestöstrategia.

Skotlannin väestöstrategiassa on neljä temaattista tavoitetta ja 36 toimenpidettä. Se sisältää myös monia jo aiemmin käytössä olleita politiikkatoimia, joiden uskotaan vaikuttavan myönteisesti väestönkehitykseen. Väestönkehitykseen vaikuttamisen ymmärretään olevan pitkän aikavälin tavoite, joka vaatii yhtenäisiä toimia monilla politiikan aloilla. Väestöstrategiassa on neljä temaattista tavoitetta:

1. Vaikuttaa vinoutuneeseen ikärakenteeseen parantamalla perhepolitiikkaa.
2. Sopeutua väestön ikääntymiseen parantamalla terveydenhuoltoa, ikäntyneiden elämänlaatua ja heidän taloudellista asemaansa.
3. Lisätä maahanmuuttoa muualta Isosta-Britanniasta ja ulkomailta.
4. Tavoitella väestön tasapainoista jakautumista maan eri osiin.

Älykkään sopeutumisen näkökulmasta Skotlannissa huomio kiinnittyy viimeiseen tavoitteeseen, jolla pyritään saavuttamaan väestön tasapainoinen alueellinen jakautuminen. Pyrkimyksenä on hidastaa kaupunkeihin suuntautuvaa muuttoliikettä ja sopeuttaa julkisia palveluja sekä väestöään menettävillä että muuttovoittoa saavilla alueilla. Väestöön ja palveluihin liittyvien tekijöiden lisäksi neljänteen tavoitteeseen liittyy myös talouden, elinkeinojen, asumisen ja infrastruktuurin kehittäminen. Viimeinen tavoite sisältää älykkään sopeutumisen ulottuvuuksia.

Väestöstrategian tavoitteena olevan väestön nykyistä tasaisemman alueellisen jakautumisen taustana on se, että väestön jakautuu epätasaisesti Länsi- ja Itä-Skotlannin hallintoalueiden välillä sekä se, että Länsi-Skotlannin väestön vähenemisellä on negatiivisia vaikutuksia sekä kaupunkeihin että maaseutuun. Strategiassa väestön jakautuminen kaupunkien ja maaseudun välille jää vähälle huomiolle, vaikka Länsi-Skotlannissa väestö on jakautunut tasaisemmin kaupunkeihin ja maaseudulle kuin Itä-Skotlannissa. Tosiasiassa väestön epätasaisen jakautumisen korostamisen itäisen ja läntisen Skotlannin hallintoalueiden välillä voi johtua siitä, että Skotlannin aluehallinnon strategisena tavoitteena oli vihjata hallintoalueille, että ne itse voivat olla keskeisiä toimijoita väestömuutosten seurausten hallinnassa.

Väestön alueellisen tasapainon tavoittelussa painotetaan muuttoliikettä ohjaavia tekijöitä, kuten työllistymistä, taloudellisia mahdollisuuksia, koulutusta, asumista, tietoliikenne- ja liikenneyhteyksiä, palveluja ja asuntojen sijaintia (Skotlannin hallitus 2021).

Työllistymismahdollisuuksien osalta väestöstrategian tekstiin on vaikuttanut sen kirjoittaminen koronapandemian aikana, jolloin pandemian pidemmän aikavälin vaikutuksia työn tekemisen muotoihin oli vaikea ennakoida. Tämän vuoksi strategiassa korostuu tietoliikenneyhteyksien, joukkoliikenteen, asumisvalintojen ja palvelujen, erityisesti koulutuksen ja lastenhoidon merkitys. Strategiassa painotetaan tulevaisuuden kannalta keskeisinä tekijöinä aluetalouden elpymistä edistäviä toimenpiteitä, paikkaperustaista kehittämistä, maankäytön suunnittelua ja asumista.

Strategiassa on mainittu useita jo käytössä olevia politiikkatoimia ilman, että niitä on uudelleenkohdennettu väestöltään väheneviin maaseutualueisiin tai muihin alueisiin. Tämä ilmiselvä puute on nostettu esiin alhaalta ylöspäin lähteneessä Repopulation

Zone -ohjelmassa, jota työstettiin rinnakkain Skotlannin väestöstrategian kanssa Skotlannin hallituksen tukemana.

3.4.2 Skotlannin paikallishallintorakenne

Skotlannin paikallishallinnon rakenne on perusteiltaan varsin erilainen suomalaiseseen verrattuna. Skotlanti kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan eli Britannian valtioon ja Skotlannilla on oma parlamentti ja hallitus, joka johtaa aluehallintoa. Skotlanti on asukasluvultaan (5,46 miljoonaa asukasta) lähes samankokoinen kuin Suomi. Skotlannin paikallishallinnossa on kuitenkin ainoastaan 32 hallintoaluetta (Community Council), kun taas Suomessa on lähes kymmenkertainen määrä kuntia. Hallintoalueet keräävät paikallista kiinteistövero (council tax), jonka ylärajan asettaa Skotlannin aluehallinto. Hallintoalueiden taloudesta 75 prosenttia perustuu osuuksiin, jotka Skotlannin aluehallinto maksaa hallintoalueille. Tämä osuus lasketaan hallintoalueittain monimutkaisen laskentakaavan perusteella. Maksuosuuksien laskenta perustuu hallintoalueen tarjoamien palvelujen kustannusrakenteeseen, sijainnista aiheutuviin haittoihin sekä asukkaiden sosiaaliseen asemaan (mm. toimeentuloavustukset, työttömyys).

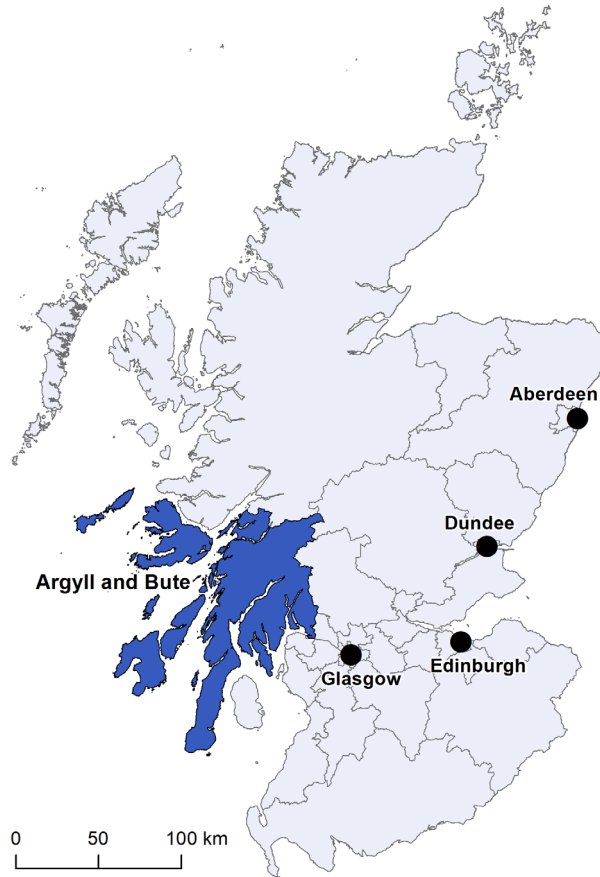
Hallintoalueiden tehtäviin kuuluvat peruskoulut, kirjastopalvelut, sosiaalipalvelut, suunnittelu ja kehittäminen, jätehuolto, liikennesuunnittelu ja tienpito. Muita julkisia palveluja, kuten terveydenhuoltoa, palo- ja pelastustehtäviä ja muita peruspalveluja tarjoaa monimutkainen kansallisten tai alueellisten julkisten virastojen, yksityisen sektorin ja voimakas kolmannen sektorin verkosto. Paikallisten palvelutarpeiden koordinoitua sekä palvelujen tuottajien ja asukkaiden osuutta on palvelujen tarjonnassa kehitetty, mikä on vahvistanut erityisesti kolmannen sektorin asemaa palvelun tarjoajana. Vuonna 2015 Skotlannin parlamentin laatima laki velvoittaa hallintoalueita muodostamaan yhteisöllisen suunnittelukumppanuuden (Community Planning Partnership) palvelutarjonnan koordinoimiseksi. Suunnittelukumppanuuden jäseniä ovat kaikki hallintoalueiden alueella hyvinvointipalveluja tarjoavat organisaatiot.

Hallintoalueilla on rajoitettu mahdollisuus toteuttaa taloutta itsenäistä. Julkistalouden toimijoita Skotlannissa ovat hallintoalueiden lisäksi aluehallinto, aluekehittämisestä vastaavat tahot (esim. Highlands and Islands Enterprise -kehittämisorganisaatio) sekä erilaiset kolmannen sektorin organisaatiot ja säätiöt. Julkistaloutta tarkasteltaessa täytyy pitää mielessä brittiläisen järjestelmän suuri voitto tavoittelematon sektori, joka sisältää kolmannen sektorin valtiosta riippumattomia toimijoita. Näillä säätiöillä ja organisaatioilla on tärkeä merkitys erityisesti sosiaalisen hyvinvoinnin edistämässä.

Tässä hallinnollisessa ja hallinnallisessa toimintaympäristössä Skotlannin hallintoalueet pyrkivät poliittisista syistä kasvuun, mutta samanaikaisesti niiden liikkumavara taloudellisen kasvun edistämiseksi on rajoitettua. Hallintoalueiden mahdollisuutta edistää elinkeinojen kehittämistä heikentävät talouden rajalliset resurssit sekä voimakas Skotlannin aluehallinnon ja Yhdistyneen kuningaskunnan ministeriöiden sääntely. Tästä syystä taloudellista kasvua tavoittelevat tai asukkaita houkuttelevat toimenpiteet ovat yleensä lyhytkestoisia hankkeita. Hallintoalueiden tarjoamia palveluja, erityisesti peruskoulutusta, koskevat kustannustehokkuuden lisäämisvaatimukset pakottavat hallintoalueita sopeutumaan ja mitoittamaan palvelut vähenevän väestön tarpeita vastaaviksi.

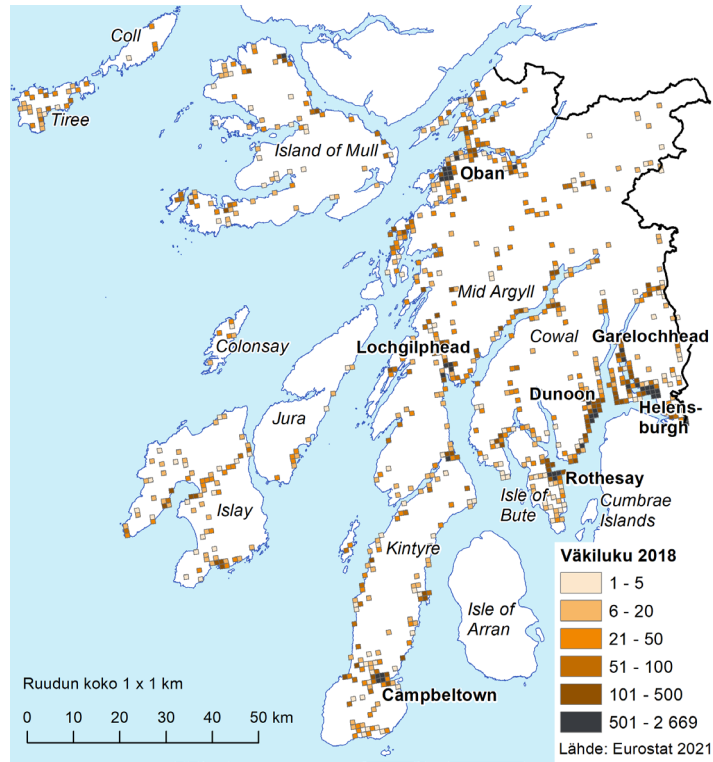
3.4.3 Argyllin ja Buten hallintoalueen väestörakenne ja -kehitys

Argyll ja Bute on pinta-alaltaan (6900 km²) toiseksi suurin Skotlannin 32 hallintoalueesta. Se sijaitsee Glasgow'sta luoteeseen ja koostuu osittain mantereesta sekä Sisä-Hebridien saarista (Kartta 6). Argyllille ja Butelle on ominaista vuonot ja pitkälle ulottuvat niemimaat, joista Kintyren niemimaan kärki on lähempänä Pohjois-Irlantia kuin Glasgow'ta. Vuonot ja niemimaat tekevät Argyllin ja Buten hallintoalueesta maantieteellisesti hajanaisen, sillä osa sijaitsee suhteellisen lähellä Glasgow'ta, mutta osa on liikenteellisesti syrjässä. Glasgow'n läheisyydessä Helensburghissa ja sen ympäristössä asuu lähes 30 prosenttia hallintoalueen väestöstä, mutta 43 prosenttia Argyllin ja Buten väestöstä asuu Skotlannissa syrjäisiksi maaseutualueiksi luokitetuilla alueilla ja 17 prosenttia Sisä-Hebridien saarilla. (Copus & Hopkins 2017.)

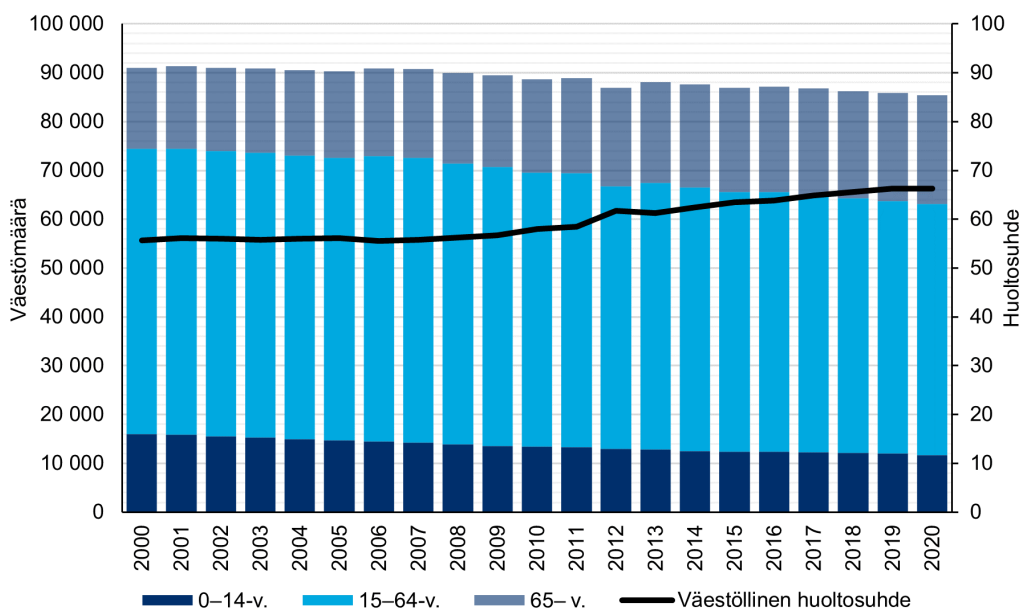
Kartta 6. Argyllin ja Buten hallintoalueen sijainti Skotlannissa

Argyll ja Bute on kolmanneksi harvaan asutuin (väestötiheys 12 as/km²) Skotlannin hallintoalueista. Hallintoalueelle on ominaista väestötiheyden suuret erot vaihdellen suhteellisen tiheästi asutusta Helensburghin kaupungista asuttamattomiin saariin (Kartta 7). Argyllin ja Buten väestö vähentyi vuosina 2000–2020 noin 5 600 henkilöllä (6 %), joskin jaksolle mahtui vuosia, joina väestö kasvoi (Kuvio 10). Tällä hetkellä hallintoalueen väestö vähenee nopeiten kaikista Skotlannin hallintoalueista, mikä johtuu pääasiassa kuolleiden enemmyydestä syntyneisiin nähden, mutta myös poismuutto on suhteellisen voimakasta (NRS 2022). Argyllin ja Buten väestön ikärakenne on vioutunut. Lasten ja työikäisen väestön määrä on vähentynyt merkittävästi, kun taas ikääntyneiden määrä ja osuus ovat kasvaneet. (Kuvio 10 ja Kuvio 11.)

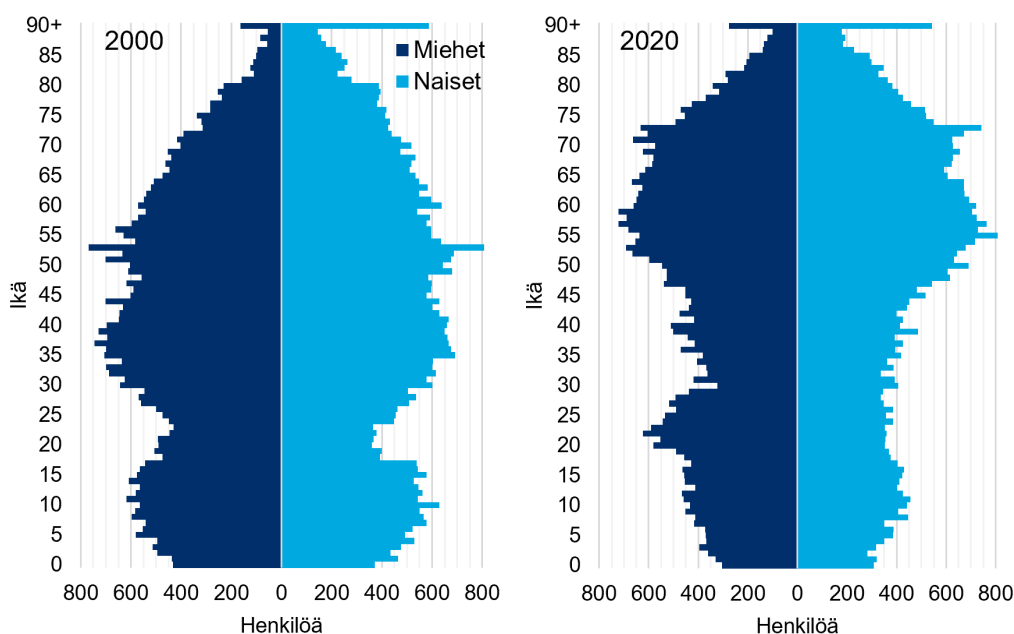
Kartta 7. Argyllin ja Buten hallintoalueen väestön alueellinen jakautuminen vuonna 2018



Kuvio 10. Argyllin ja Buten hallintoalueen väestönmuutokset vuosina 2000–2020 (Lähde: Skotlannin tilastokeskus NRS).



Kuvio 11. Argyllin ja Buten hallintoalueen väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Skotlannin tilastokeskus NRS 2021)



3.4.4 Argyllin ja Buten hallintoalueen toimintamallit väestön vähenemiseen vastaamiseksi

Tässä esitellään kolme esimerkkiä, siitä miten väestön vähenemiseen on vastattu Argyllin ja Buten hallintoalueella. Ensimmäinen esimerkki luonnehtii kasvuhakuista, toinen sopeutumiseen perustuvaa ja kolmas paikkaperustaista toimintamallia.

Kasvuhakuinen toimintamalli: uusien asukkaiden houkuttelu maaseudulle ja syyrialaisien pakolaisten kotoutumisohjelma

Vuosina 2016–2018 Argyllin ja Buten hallintoalue toteutti hanketta, jonka tarkoituksena oli kannustaa ihmisiä muuttamaan hallintoalueen maaseutualueille muualta Skotlannista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Hankkeelle myönnettiin 500 000 punnan rahoitus hallintoalueen varoista eikä hankkeella ollut ulkopuolisia rahoittajia. Hankkeessa maksettiin 5 000 punnan tuki kullekin hallintoalueen maaseutualueelle muuttaneelle kotitaloudelle tai henkilölle, ja 10 000 punnan tuki alueelle toimintansa siirtäneelle pienelle tai keskisuurelle yritykselle.

Argyllin ja Buten hallintoalue kohdisti hankkeen markkinoinnin seuraaville tahoille:

- Taloudellisesti aktiiviset nuoret, jotka olivat valmiita muuttamaan ja työllistymään hallintoalueelle.
- Taloudellisesti aktiiviset nuoret perheet, jotka olivat valmiita muuttamaan ja aikuiset työllistymään hallintoalueelle.
- Pienet tai keski-suuret yritykset, jotka ovat valmiita sijoittumaan hallintoalueelle.

Hanke kesti 20 kuukautta, jonka aikana hallintoalue sai 211 tiedustelua ja 108 hakemusta, joista 79 hyväksyttiin. Hylättyjen hakemusten suhteellisen suuren määrän syynä oli tiukat tuen myöntämisperusteet, joilla haluttiin välttää tuen mahdolliset väärinkäytökset. Hyväksytyt hakemukset olivat perheellisiltä ja itsenäisiltä ammatinharjoittajilta, mutta yksikään yritys ei saanut tukea. Hallintoalueella tehdyssä haastattelussa yritysten vähäisen kiinnostuksen todettiin johtuneen siitä, että tarjottu tuki oli liian pieni yritystoiminnan uudelleensijoittumisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

Argyllin ja Buten hallintoalueen arvion mukaan hanke myönsi tukea vajaat 350 000 puntaa (Argyll and Bute Council 2019). Hankkeelta käyttämättä jäänyt rahoitus kohdennettiin hallintoalueen uuteen alueelliseen kasvusopimukseen (Argyll ja Bute Rural Growth Deal). Hallintoalueen hanketta uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelemiseksi on arvioitu useista näkökulmista. Hankkeen tuloksena maaseutualueille muutti yhteensä 193 henkilöä, joista lapsia oli 56. Hallintoalueella tehdyssä haastattelussa arvioitiin, että hankkeen tuloksena hallintoalueelle syntyi 75 kokopäiväistä työpaikkaa. Alueen bruttoarvonlisäyksen kasvuksi arvioitiin 1,9 miljoonaa puntaa.

Vaikka hankkeesta saadut tulokset olivat myönteisiä, hanke päätettiin lopettaa alle kahden vuoden toteuttamisen jälkeen. Yhtenä syynä tähän oli pienten- ja keski-suurten yritysten vähäinen kiinnostus hankkeen maksamaan tukeen. Toisena syynä voi olla se, että hanke ei tuottanut tavoiteltua talouskasvua. Kolmantena syynä oli hallintoalueen vähäiset taloudelliset voimavarat, jotka haluttiin suunnata uuden alueellisen kasvusopimuksen omarahoitukseen. Yhdistyneen kuningaskunnan ministeriö edellyttää hallintoalueiden omarahoitusta kasvusopimuksen toimenpiteiden rahoittamiseen.

Toinen Argyllin ja Buten hallintoalueen aloite, joka on saanut paljon huomiota Skotlannissa, oli syyrialaisen kotoutumishanke Buten saarelle. Vaikka hankkeen tavoitteena oli vastata väestön vähenemiseen hallintoalueella, hankkeen toteuttaja korosti haastattelussa, että myös humanitaariset tavoitteet motivoivat siihen osallistuneita hanke-toimijoita. Vuosittain kolme tai neljä syyrialaista perhettä muutti vapaisiin vuokrataloihin Buten saarella. Yhteensä 34 syyrialaista perhettä sijoittui saarelle hankkeen aikana. Suurin osa perheistä muutti myöhemmin muualle Skotlantiin ja 12 syyrialaista

perhettä asuu edelleen Buten saarella. Syyrialaisille perheille suunnattuihin palveluihin kuului tervetulo paketti, asunnon kalustaminen, englannin kielen opetus vanhemmille ja lapsille, tuki paikallisen kulttuurin ja hyvinvointijärjestelmän ymmärtämiseksi sekä tuen antaminen työpaikan etsimisessä tai yrittäjäksi ryhtymisessä. Buten saarelle pyrittiin sijoittamaan syyrialaisia perheitä siten, että aikuisten ammatillinen osaaminen tai mahdollinen yrittäjyytausta vastaisi saarella tarvittavan työvoiman ammattitaitoa tai palvelutarvetta. Tämän tuloksena saarelle saatiin aiemmin puuttuneet konditoria ja parturiliike. Hanke on saanut kansainvälisiä tunnustuksia sen luomista hyvistä käytänteistä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Sopeutumiseen perustuva toimintamalli: Kouluklusteri

Argyllin ja Buten hallintoalueen kouluista 40 prosenttia sijaitsee Skotlannin aluehallinnon kaupunki–maaseutuluokituksen määrittelemillä syrjäisillä tai hyvin syrjäisillä alueilla, kun taas koko Skotlannin alueella vastaava luku on kuusi prosenttia. Monet näistä kouluista ovat kooltaan hyvin pieniä, ja sen vuoksi niiden ylläpito on kallista. Suurena ongelmana on ammattitaitoisten opettajien saaminen syrjäisille alueille. Tämä on vaikeuttanut korkeatasoisen opetuksen antamista näissä kouluissa. Jos jokaisessa koulussa järjestetään opetus itsenäisesti ja niitä johdetaan myös itsenäisesti, kouluissa on oltava johtava opettaja, jonka työaika jakaantuu hallinnon ja opetuksen välillä. Käytännössä johtavan opettajan palkkaaminen syrjäisiin kouluihin on vaikeaa ja myös kallista. Kouluja on lakkautettu taloudellisista syistä jo pitkään sekä Argyllin ja Buten hallintoalueella että muualla Skotlannin maaseudulla. Paikallisyhteisöt vastustavat usein koulujen lakkauttamisia voimakkaasti. Lakisääteinen paikallisyhteisön kuulemisperiaate merkitsee sitä, että monia pieniä kouluja ylläpidetään, vaikka se ei olisi taloudellisesti ja oppilasmäärän näkökulmasta kestävä.

Yksi laajalti Skotlannin maaseudulla käytetty ratkaisu mainittuihin ongelmiin on ns. ”kouluklusterointi”. Periaatteessa tämä tarkoittaa hajallaan maaseutualueella olevien koulujen hallinnoinnin ja opetusjärjestelyn hoitamista yhteisesti, jolloin kouluilla on yksi johtava opettaja ja yhteinen hallinnollinen tuki. Tällaista koulurakennetta on ehdotettu Argyllille ja Butelle, ja sitä pilotoidaan parhaillaan muutamissa hallintoalueen kyläyhteisöissä.

”Kouluklusteriin voi kuulua 3–18 koulua. Kouluklusteria tulisi ajatella virtuaalisena kampuksena, jossa jokainen klusterin koulu säilyttää asemansa itsenäisenä kouluna. Tämä tarkoittaa, että kouluilla on omat nimet, koulupuvut ja niissä voidaan käyttää erilaisia oppimateriaaleja. Koulut ovat klusterissa tasa-arvoisia toimijoina.” (Argyll and Bute Education Service 2021.)

Kouluklusteroinnin etuina ovat muun muassa pienten koulujen säilyminen, opetusresurssien jakaminen koulujen kesken sekä toiminnallisen tasa-arvon saavuttaminen

pienien ja isojen koulujen välillä. Hallintoalueen näkökulmasta klusteroinnilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä ja joustavuutta henkilöstöjärjestelyissä.

Kouluklusterointi on esimerkki maaseudun väestön vähenemisen edellyttämästä sopeutumistoimesta, joka on suunniteltu välttämään kielteisiä seurannaisvaikutuksia paikallisyhteisöissä. Koulujen sulkeminen pienissä paikallisyhteisöissä on Argyllin ja Buten hallintoalueella johtanut perheiden poismuuttoon tai yhteisöjen houkuttelevuuden vähenemiseen asuinpaikkana. Kouluklusterointia voidaan pitää vastauksena aikaisemmille pyrkimyksille supistaa kouluverkkoa. Myös muita palveluja, kuten vähittäiskauppaa, pankkitoimintaa, terveydenhuoltoa, palo- ja pelastustointia sekä liikennepalveluja on täytynyt sopeuttaa. Varsinkin joidenkin edellä mainittujen yksityisten palvelujen säilyminen on kiistanalaista, kun taas julkisten palvelujen, etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen, järjestämistä koskevat muutokset edellyttävät huolellista suunnittelua ja kuulemisperiaatteen toteuttamista.

Uusi toimintatapa: Paikkaperustaisuus

Maaseutualueille on tavoitteena saada uusia asukkaita uudelleenasettamisohjelman (Repopulation Zone Initiative) avulla. Ohjelman alullepanijoina olivat ryhmä Ylämaalla ja saaristoalueilla sijaitsevia hallintoalueita sekä Highlands and Islands Enterprise -kehittämisen organisaatio. Ohjelma tarjoaa uuden toimintamallin siihen, miten maaseudun vähenevään väestönkehitykseen voidaan vaikuttaa Skotlannin syrjäisillä maaseutualueilla. Kehitteillä olevaa ohjelmaa työstävät yhdessä Argyllin ja Buten hallintoalueen kanssa neljä muuta Ylämaalla ja saarilla sijaitsevaa hallintoaluetta ja Highlands and Islands Enterprise -kehittämisen organisaatio. Yhteistyö ohjelman laatimiseksi syntyi Skotlannin väestöstrategian laadintaan liittyneen hallintoalueiden kuulemiskierroksen yhteydessä. Ohjelman taustaksi laadittiin vuonna 2020 [raportti](#) ”Demographic Challenges in the Highlands and Islands – A focus on peripheral and fragile areas”. Ohjelman valmistelua jatkettiin raportin julkaisemisen jälkeen työryhmässä, jota täydennettiin Pohjois-Ayrshiren hallintoalueella.

Vaikka uudelleenasettamisohjelma syntyi alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti, tarkoituksena on virallistaa ohjelma osaksi Skotlannin hallituksen väestöstrategiaa. Ohjelma oli paikallishallinnon yritys toteuttaa kansallisen väestöstrategian mukaisia tavoitteita paikkaperustaisista lähtökohdista. Tämä edellyttää ymmärrystä paikallisista haasteista, mahdollisuuksista, rajoitteista sekä politiikan sopimattomuudesta vastata paikallisiin haasteisiin. Ohjelmaa voidaan luonnehtia hyvänä lähestymistapana maaseutupolitiikan toteuttamiseen.

Ohjelman toimenpiteitä on suunniteltu toteutettavaksi neljällä rajatulla ja väestöltään vähenevällä alueella. Ulko-Hebridien hallintoalueella sijaitsevalla Uistin saariryhmällä, Ylämaiden hallintoalueella sijaitsevassa syrjäisessä Lounais-Sutherlandissa, Pohjois-Ayrshiren hallintoalueen toisiaan lähellä sijaitsevilla Arran ja Cumbraen saarilla sekä Argyllin ja Buten hallintoalueen viidellä alueella (Tiree, Coll, Kintyre, Rothesay, Rosneath). (Kartta 7.)

Toteutettavia pilotteja hallinnoivat hallintoalueet. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kullakin alueella toteutettavat pilotit olisivat yhdistelmä hallintoalueiden nykyisistä toiminnoista ja ohjelman uusista toimenpiteistä. Ohjelman toimenpiteet voidaan jakaa viiteen temaattiseen ryhmään: asuminen, työpaikat, kriittinen infrastruktuuri – liikenne ja digitaaliset yhteydet, julkisten palvelujen saatavuus, uusien osajien ja paluumuuttajien houkuttelu sekä nykyisten asukkaiden pitäminen alueella. Jokainen ohjelmaan osallistuva hallintoalue palkkaa yhdessä Highlands and Islands Enterprise -kehittämisisorganisaation kanssa ”muuttokoordinaattorit” tukemaan tulo- ja paluumuuttoa.

Uudelleenasettamisohjelma on vielä varhaisessa kehitysvaiheessa, mutta joitakin päätelmiä voidaan jo tehdä ohjelman lähestymistavasta ja toteuttamismallista asiantuntijahaastattelun perusteella.

- Kohdealueet ovat harvan ja vähenevän asutuksen alueita, joiden tavoitteena on kasvuhakuinen kehitys tai jopa kehittyneisyserojen vähentäminen sopeutumisen sijaan.
- Hallintoalueelle palkattavan ”muuttokoordinaattorin” nimike viittaa siihen, että tulomuuttoa pidetään pääasiallisena ratkaisuna väestön vähenemiseen.
- Toisaalta ohjelman viidessä teemassa tunnustetaan muuttoliikkeen ja erilaisten paikallisten työntö- ja vetovoimatekijöiden väliset monimutkaiset yhteydet, jotka vaikuttavat pilottialueiden elinvoimaan ja hyvinvointiin.
- Ohjelman viiden teeman esitysjärjestys merkitsee todennäköisesti etusijajärjestystä. Asuminen ja nimenomaan edullinen asuminen on toistuva aihe Skotlannin maaseudun väestönmuutoksista käydyssä keskustelussa. Asuntomarkkinatilanne on Skotlannissa monimutkainen liittyen maanomistuskysymyksiin, vuokra-asuutopulaan ja asuntojen peruskorjaustarpeeseen. Vapaa-ajanasuntojen kysyntä on Skotlannissa voimakkaasti kasvanut, mikä on johtanut kiinteistöjen kallistumiseen, jolloin monilla paikallisilla asukkailla ei ole enää varaa hankkia niitä.
- Työllisyyden tärkeänä pitäminen heijastaa nuorten ja taloudellisesti aktiivisten tulomuuttajien suosimista. Tällä toivotaan olevan myönteisiä vaikutuksia väestön ikärakenteeseen ja syntyvyyteen.
- Julkinen liikenteen, digitalisaation ja julkisten palvelujen saatavuuden parantaminen korostavat elämänlaatua ja tasaavat alueiden välisiä hyvinvointieroja.

- Uusien osaajien ja asukkaiden houkuttelu on tärkeää inhimillisen pääoman karttumisen kannalta, sillä pitkään jatkunut valikoiva lähtömuutto on vähentänyt sitä.

3.4.5 Älykkään sopeutuminen käsitteen käyttö Skotlannissa

Älykkääseen sopeutumisen käsite ei ole yleisessä käytössä Skotlannin poliittisessa keskustelussa. Tärkein syy tähän on se, että tietoisuus käsitteestä rajoittuu akateemisiin piireihin, maaseudun kehittämiseen ja erityisesti EU-politiikan asiantuntijoihin. Skotlannissa enemmistö asukkaista äänesti brexitiä vastaan. Tietoisuus eurooppalaisista poliittisista keskusteluista ei kuitenkaan ole kovin merkittävää ja siksi myös älykkään sopeutumisen käyttö on suhteellisen vähäistä. Toinen syy on se, että sanalla ”smart” on useita merkityksiä englannin kielessä. Maaseutupolitiikankin piirissä ”smart” ymmärretään useimmiten viittauksena tietotekniikan käyttöön tai vakiintuneempaan ”smart specialisation” -käsitteeseen, jolla tarkoitetaan sopeutumista paikallisiin olosuhteisiin. Englantia äidinkielenään puhuvat henkilöt suhtautuvat muita kriittisemmin smart-sanaa kohtaan. Kolmas syy on se, että supistumisen käsitteen koetaan leimaavan väestöltään väheneviä alueita. Argyllin ja Buten hallintoalueella haastatellut pyrkivät poliittisista syistä käyttämään kasvuoptimistista terminologiaa. Kasvuoptimismi ei kuitenkaan aina vastaa hallintoalueen todellisia mahdollisuuksia. Yksi Argyllin ja Buten hallintoalueen haastateltavista ilmaisi voimakkaan näkemyksensä siitä, että kasvun pitäisi olla tavoitteena kaikkialla hallintoalueella.

Argyllin ja Buten hallintoalueen esimerkit hankkeista osoittavat, että se toteuttaa kasvuhakuisia toimia, kuten maaseudun uudelleen asuttaminen ja pakolaisten kotoutuminen ja sopeuttavia palveluja, kuten koulujen klusterointi. Tältä pohjalta voidaan väittää, että hallintoalue harjoittaa toimissaan älykästä sopeutumista ainakin siten, että hallintoalueella pyritään yhtäältä sopeuttamaan palveluja määrällisesti ja toisaalta toteuttamaan tiettyjä palveluja tehokkaammin. Koulujen klusterointihanke on hyvä esimerkki luovuudesta ja herkkyydestä ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja yhteisön mielipiteet sopeutuksen toteutuksessa. Skotlannin maaseudulta löytyy Argyllin ja Buten lisäksi monia muita esimerkkejä älykkään sopeutumisen soveltamisesta.

3.5 Yhteenveto esimerkkimaiden ja -alueiden sopeutumisesta väestön vähenemiseen

Esimerkkimaiden käytännöt

Esimerkkimaat poikkeavat toisistaan siinä, että Ruotsissa ei ole kansallista politiikkaa väestön vähenemisestä aiheutuvien seurausten hoitamiseen, vaan politiikka painottaa alueellista hallintaa. Alankomaissa on kansallinen sopeuttamispolitiikka, jolla on kaksi tehtävää: alueiden taloudellinen tukeminen ja lainsäädännön avulla tasoittaa alueellisia eroja. Supistuville alueille kohdennetaan erityisiä tukia ja verotus, esimerkiksi kiinteistövero, on alhaisempi supistuvilla alueilla kuin muualla. Kansallisen politiikan tavoitteena on tarjota räätälöityjä ratkaisua supistumisen seurausten käsittelemiseksi eikä tavoitella kasvua. Alankomaiden hallitus haluaisi siirtyä politiikassaan kohti alueiden kanssa tehtävää yhteistyötä supistuvien alueiden elinvoiman lisäämiseksi. Skotlannissa reagoitiin ennustettuun väestön nopeaan vähenemiseen ja laadittiin kansallinen väestöstrategia vuonna 2021. Strategian tavoitteena on pitää koko Skotlanti asuttuna. Tähän pyritään parantamalla perhepolitiikkaa, terveydenhuoltoa, ikääntyneiden asemaa sekä lisäämällä maahanmuuttoa muualta Iso-Britanniasta ja ulkomailta.

Ruotsissa, Alankomaissa ja Skotlannissa on erilaiset hallintorakenteet ja erilaiset lähestymistavat väestön vähenemiseen alueellisella ja paikallisella tasolla. Ruotsin esimerkkitapauksen mukaan kunta on keskeisessä asemassa väestönmuutoksiin vastaamisessa, joka johtunee kansallisen strategian puutteesta. Suomeen verrattuna Ruotsissa on suhteellisen vähän väestöltään väheneviä kuntia eikä keskustelu väestöltään vähenevistä kunnista ole kovin vilkasta. Lisäksi Ruotsissa on pienissäkin kunnissa havaittavissa kasvuoptimismia huolimatta varsin synkistä väestöennusteista. Väestön vähenemistä vältetään keskustelun aiheena, vaikka olisi tärkeä tunnistaa väestönkehityksen realiteetit mahdollisimman tarkasti. Kuntien keskinäisessä vertailussa väestön kasvu tulkitaan usein positiiviseksi kehitykseksi. Kunnan veturiyhteyden siirtyminen pois paikkakunnalta on usein merkittävä sysäys väestön vähenemiselle ja keskustelulle siitä, mihin suuntaan kuntaa halutaan kehittää. Ruotsin esimerkin perusteella on ongelmallista, jos väestön vähenemistä ei haluta tunnustaa tai siitä ei haluta edes keskustella. Myös viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien erilaiset näkemykset väestön vähenemisen vaikutuksista edellyttävät laajamittaista keskustelua ja yhteistä visiota. Pienten kuntien edunvalvontaa toteuttaa Ruotsissa kuntien yhteistyöjärjestö SmåKom, jonka toiminta koetaan tärkeänä myös väestönmuutoksiin sopeutumisessa.

Alankomaissa kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä, mutta väestömäärältään suuria suomalaisiin kuntiin verrattuna. Achterhoekin alueen kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään sekä yritysten ja järjestöjen kanssa. Kunnat ovat vastuussa väestön vähe-

nemisen seurausten ennakoimisesta ja useimmista politiikan alueista, mutta ne toteutavat laajaa yhteistyötä monimutkaisen ja -tasaisen yhteistyöorganisaation välityksellä lobaten provinssia, keskushallintoa sekä EU:ta tavoitteidensa saavuttamiseksi. Yhteistyöorganisaatio työskentelee alueiden innovaatioiden, talouden kasvun ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tätä alueellista lähestymistapaa pidetään onnistuneena esimerkkinä syrjäisille alueille Alankomaissa. Alueen kuntien yhteistyöorganisaation perustamista pidetään ensimmäisenä askeleena kohti älykkäitä sopeutumisstrategioita väestön vähenemiseen.

Skotlannilla on kansallinen väestöstrategia ja Argyllin ja Buten hallintoalueen toimenpiteet ovat tämän strategian mukaisia. Hallintoalueet ovat suomalaisiin kuntiin verrattuna suuria. Argyllin ja Buten hallintoalueella väestön vähenemiseen on vastattu kasvuhakuisilla, sopeutumiseen perustuvilla ja paikkaperustaisilla toimintamalleilla, ja politiikan tavoitteena on pitää koko hallintoalue saaret mukaan lukien asuttuna. Hallintoalueen laajuudesta ja hajanaisuudesta johtuen eri paikallisyhteisöissä tarvitaan eri lähtökohdista lähteviä ratkaisuja. Älykkään sopeutumisen käsite ei ole yleisessä käytössä Skotlannin poliittisessa keskustelussa, mutta Argyllin ja Buten hallintoalue soveltaa toimissaan älykästä sopeutumista siten, että palveluja pyritään sopeuttamaan määrällisesti ja niitä myös uudistetaan, että ne vastaisivat paremmin asukkaiden tarpeisiin. Tästä on esimerkkinä kouluklusteri, jolla pyritään säilyttämään koulut myös pienissä paikallisyhteisöissä toisin kuin Suomessa, jossa kouluverkkoa on keskitetty kuntakeskuksiin.

Gloaalien ilmiöiden, kuten koronapandemian ja pakolaisvirtojen vaikutukset näkyivät samantyyppisinä kaikissa esimerkkimaissa. Näiden negatiivisten globaalien ilmiöiden seuraukset on pyritty kääntämään positiiviseksi houkuttelemalla uusia asukkaita maaseutualueille. Koronapandemia onkin lisännyt kiinnostusta muuttaa maaseudulle. Erityisesti etätyön lisääntymisen myötä halutaan muuttaa väljempiin asuntoihin ja kausiasukkaat ovat oleskelleet aikaisempia pidempiä aikoja vapaa-ajanasunnoillaan. Vapaa-ajanasukkaita on myös houkuteltu vakituiksi asukkaiksi. Syyrian pakolaiskriisin seurauksena kaikilla esimerkkialueilla oli vastaanotettu pakolaisia ja alueilla oli jo aiemmin muita maahanmuuttajia. Maahanmuuttajat ovat olleet yksi keino alueiden ja kuntien väestön vähenemisen hidastamiseksi. Väestöään menettävät alueet ja kunnat pyrkivät todennäköisesti houkuttelemaan myös Ukrainasta sodan vuoksi pakolaisiksi lähteneitä. Ruotsissa, Alankomaissa ja Skotlannissa myös pienissä kunnissa on pidempi kokemus kuin Suomessa maahanmuuttajien kotoutumistoimista. Esimerkkimaissa maahanmuuttoa on käytetty väestön vähenemisen hidastajana laajemmin kuin Suomessa. Vertailtaessa Ruotsin, Alankomaiden ja Skotlannin maahanmuuton vaikutusta älykkääseen sopeutumiseen on kuitenkin otettava huomioon erot lainsäädännössä ja kansallisessa, alueellisessa sekä paikallisessa yhteistyössä.

Maahanmuuttajien jääminen pieniin kuntiin edellyttää, että heille tarjotaan kotoutumista ja työllistämistä tukevia palveluja. Hyvänä esimerkkinä on Ruotsin Laxån kunnan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä ohjaava yksikkö, joka tekee yhteistyötä elinkeinojen kehittämisen, yritysten ja työvoimapalvelujen kanssa. Skotlannissa vastaavan tyyppisiä kotoutumistoimenpiteitä toteutettiin hankkeessa Buten saarella. Erona Laxån toimintamalliin, Skotlannissa pyrittiin saamaan saarelle sellaista työvoimaa, jonka ammattitaito vastaa sieltä puuttuvaa osaamista. Hankkeen mallia on levitetty hyvänä käytäntönä myös muihin maihin. Alankomaiden Achterhoekissa pakoalaisten suuri määrä on tasoittanut väestön vähenemistä ja tästä syystä supistumista ei enää pidetä kiireellisesti ratkaistavana ongelmana, vaan siellä keskitytään ”älykkääseen” talouskasvuun ja innovaatioihin sekä välttämään supistuvaksi alueeksi leimautumista. Achterhoek sai uusia asukkaita myös Alankomaiden metropolialueelta erityisesti edullisten asuntojen houkuttelemalla.

Nuorten poismuutto on kaikille esimerkkialueille yhteinen haaste. Alueet pyrkivätkin houkuttelemaan nuoria ja hyvin koulutettuja ja alueita markkinoidaan väljyydellä ja luonnolla, edullisilla asunnoilla ja hyvinvoinnilla. Laajojen kotoutumisohjelmien ja -palvelujen tavoitteena on saada pysyviä asukkaita, jotka integroituvat paikallisiin yhteisöihin ja alueen kulttuuriin.

Mistä Suomessa voitaisiin ottaa oppia?

Suomi voisi ottaa mallia Alankomaista ja Skotlannista, joissa kansallisilla ohjelmilla tai strategioilla tuetaan väestöään menettäviä alueita väestön vähenemisen seurauksiin sopeutumisessa. Kansallinen strategia tai toimenpide- ja politiikkaohjelma mahdollistaa sen, että kaikki väestöltään vähenevät alueet voivat toteuttaa sen mukaisia toimenpiteitä. Kansallinen strategia tukee väestöltään väheneviä kuntia Alankomaissa ja hallintoalueita Skotlannissa tekemään tiivistä yhteistyötä yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Alankomaissa väestöltään vähenevät kunnat ovat perustaneet yhteistyöorganisaation edistääkseen kuntien yhteisiä etuja tuottavuuden, osaamisen, saavutettavuuden, kestävän kehityksen, elinvoimaisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Laajalla ja organisoidulla yhteistyöllä pystytään huomioimaan kokonaisvaltaisesti eri kehittämissen osa-alueet. Usean kunnan yhteenliittymä sidosryhmineen on yhtä kuntaa voimakkaampi ja vaikutusvaltaisempi ja se myös vähentää kuntien välistä kilpailua. Esimerkissä esitetty yhteistyöorganisaatio on hallinnollisesti raskas. Kuntien lisäksi yhteistyössä ovat mukana yritykset ja muut sidosryhmät, jotka pystyvät vaikuttamaan alueen kehittämiseen ja toimenpiteisiin. Kuntien välisestä pitkälle organisoidusta yhteistyömallista voitaisiin ainakin osittain ottaa oppia myös Suomessa.

Esimerkeissä hanke- ja kokeilutoiminnalla on tärkeä rooli Skotlannissa ja Alankomaissa väestön vähenemiseen vastaamisessa ja ne ovat kansallisen strategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä. Skotlannin kouluklusteriesimerkki väestöltään vähenevillä alueilla on ajankohtainen myös Suomessa. Kuntaliitto toteuttaa vuosina 2022–2024 verkostokouluhankkeen, jossa kehitetään uusia ratkaisuja perusopetuksen saavutavuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi. Kuntaliiton hankkeessa on yhteisiä piirteitä Skotlannin kouluklusterin kanssa, jossa koulut pyritään säilyttämään myös harvaan asutuilla alueilla.

Kaikissa esimerkkitapauksissa väestötappioita on pyritty korvaamaan lisäämällä maahanmuuttoa. Suomessa voitaisiin ottaa esimerkkiä maahanmuuttajien työllistamisestä. Vaikka Ruotsin Laxå on pieni kunta, siellä on maahanmuuttajien integroitumista ja työllistymistä ohjaava yksikkö, jonka toimintaan osallistuu kunnan elinkeinojen kehittämissyksikkö, alueen yritykset ja muut sidosryhmät. Tällaisella yhteistyön mallilla on mahdollista saada työvoimaa alueen yrityksiin ja työllistää maahanmuuttajia sekä saada maahanmuuttajat jäämään pysyvästi alueelle.

4 Kysely Suomen kuntien väestön vähenemiseen sopeutumisesta

Tutkimuskysymykset

- Miten kunnat ovat sopeutuneet väestönmuutoksiin?
- Millaisia kehittämisen ja uudistamisen esteitä kunnat ovat kohdanneet?
- Millaisia strategisia valintoja kunnat ovat tehneet väestönmuutoksiin sopeutumisessa?

Kyselyn keskeiset tulokset

- Väestön väheneminen oli hyväksytty vain kolmanneksessa väestöltään vähenevistä kunnista.
- Kunnissa luotetaan omaan strategiatyöhön sekä kuntien yhteistoimintaan ja alueellisiin hankkeisiin osallistumiseen väestönmuutoksiin vastaamiseksi.
- Kyselyn perusteella kunnissa ei ole strategiaa väestön vähenemiseen vastaamiseksi, vaan niissä toteutetaan yksittäisiä toimenpiteitä muutoksiin sopeutumiseksi.
- Kunnan elinvoiman uudistamisen tärkeimpinä esteinä pidettiin työikäisen väestön vähenemistä, osaavan työvoiman saatavuutta ja yritysten kasvuhakuisuuden puutetta.
- Kuntaorganisaation uudistumisen suurimpana esteenä pidettiin kuntatalouden pientä liikkumavaraa.
- Palvelujen sopeuttamisen lisäksi kunnat edistävät yritysten toimintaedellytyksiä sekä houkuttelevat kuntaan uusia yrityksiä ja asukkaita.

Tässä luvussa käsitellään väestöltään väheneville kunnille suunnattua kyselyä älykkään sopeutumisen edellytyksistä, soveltamisesta ja ratkaisuista. Kyselyllä tuotettiin tietoa kuntien väestönmuutoksiin sopeutumisen tilanteesta, sopeutumisen esteistä ja keinoista sekä kuntien strategisista valinnoista.

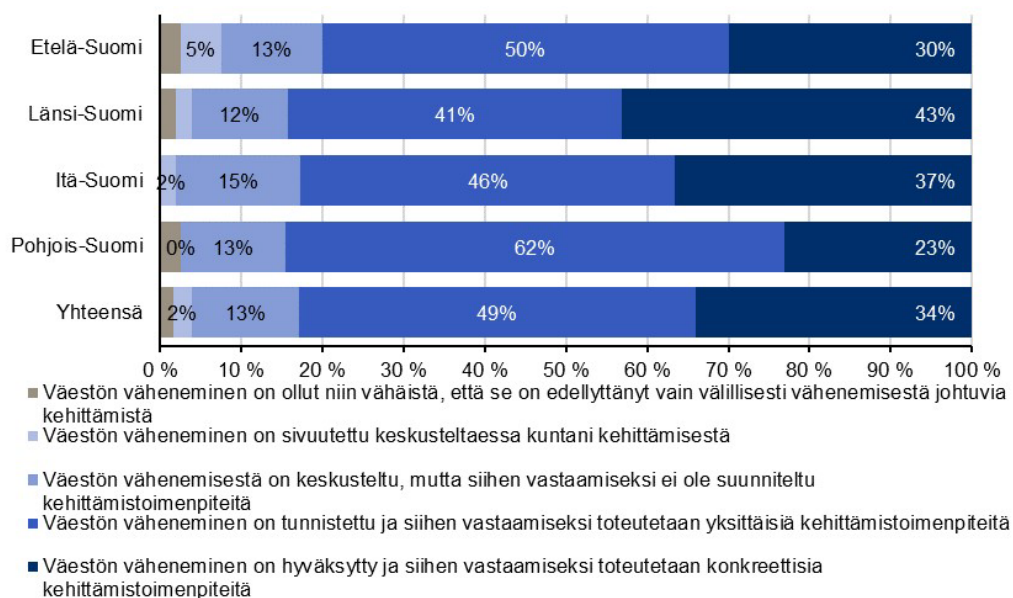
4.1 Kyselyn toteutus väestöltään väheneville kunnille

Kysely lähetettiin 208 Manner-Suomen kuntaan, joiden väestö väheni vuosina 2004–2019. Kysely lähetettiin näiden väestöään menettäneiden kuntien johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille, yhteensä 1014 vastaanottajalle lokakuussa 2021. Kyselyyn saatiin 184 vastausta, joista 65 prosenttia oli kuntien johtavien viranhaltijoiden vastauksia. Kyselyn vastausprosentti oli 18,1. Kyselylomakkeen kysymysten suorat jakaumat ja avoimet kysymykset on esitetty liitteessä (Liite 3.)

4.2 Väestönmuutoksiin sopeutumisen tilanne kunnissa

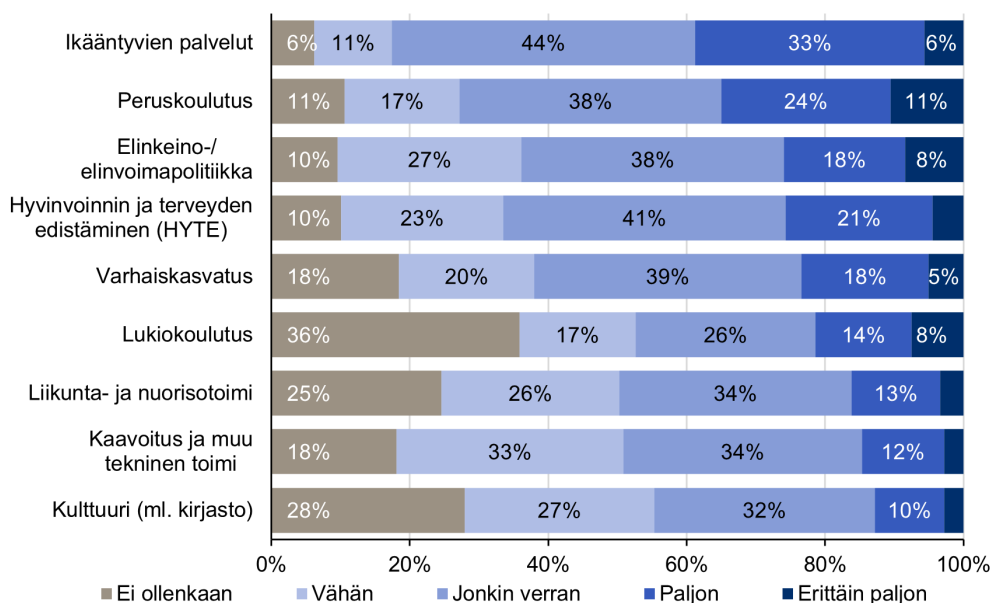
Lähes puolet (49 %) kyselyyn vastanneista arvioi, että väestön väheneminen oli tunnistettu kunnassa ja siihen vastaamiseksi oli toteutettu yksittäisiä toimenpiteitä (Kuvio 12). Noin kolmannes arvioi, että väestön väheneminen oli hyväksytty ja siihen vastaamiseksi kunnassa toteutettiin konkreettisia toimenpiteitä.

Kuvio 12. Väestönmuutoksiin sopeutumisen vaihe.



Eniten (43 %) väestön vähenemisen hyväksyneitä kuntia oli Länsi-Suomessa³ ja vähiten (23 %) Pohjois-Suomessa. Etelä-Suomen kuntien vastaajissa oli eniten niitä, jotka arvioivat, että väestön väheneminen oli sivuutettu keskusteltaessa kunnan kehittämisestä (alueelliset erot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä). Virkamiehet ja luottamushenkilöt arvioivat väestönmuutoksiin sopeutumisen vaiheen samankaltaisesti.

³ Etelä-Suomen suuralueeseen on laskettu mukaan myös Helsinki-Uusimaa. Pohjois- ja Itä-Suomen suuralue on jaettu Itä-Suomeen ja Pohjois-Suomeen.

Kuvio 13. Väestönmuutosten takia toteutetut muutostoimet.

Väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä johtuvat sopeuttamistoimet ovat kohdentuneet eniten ikäihmisten palveluihin sekä peruskoulutukseen. Muutoksia on lisäksi toteutettu elinkeino- ja elinvoimapolitiikassa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Oletettavasti viimeksi mainittuihin toimiin tehtyjen muutosten tavoitteena on yritystoiminnan edellytysten ja hyvinvoinnin vahvistaminen. Vastaajat arvioivat, että kuntien tärkeimmät muutostarpeet vuoteen 2030 mennessä ovat edellä mainituilla neljällä palvelualueella sekä varhaiskasvatuksessa (Kuvio 13, Liite 3.) Kuntien sopeuttamistoimien kohdentumisessa ei ollut alueellisia eroja.

4.3 Kehittämisen ja uudistamisen esteet

Sopeutumisen sijaan kyselyssä käytettiin käsitteitä kehittäminen ja uudistaminen. Sopeutuminen viittaa muuttuneisiin olosuhteisiin vastaamiseen lyhyen aikavälin tavoitteilla ja toiminnalla ja uudistaminen pitkän aikavälin tavoitteelliseen toimintojen kehittämiseen (Pike ym. 2010). Kyselyssä kartoitettiin sekä kunnan yleisen elinvoiman uudistamisen että kuntaorganisaation kehittämisen esteitä. Vastaajia pyydettiin nimeämään tärkeimmät ja toiseksi tärkeimmät esteet uudistamiselle.

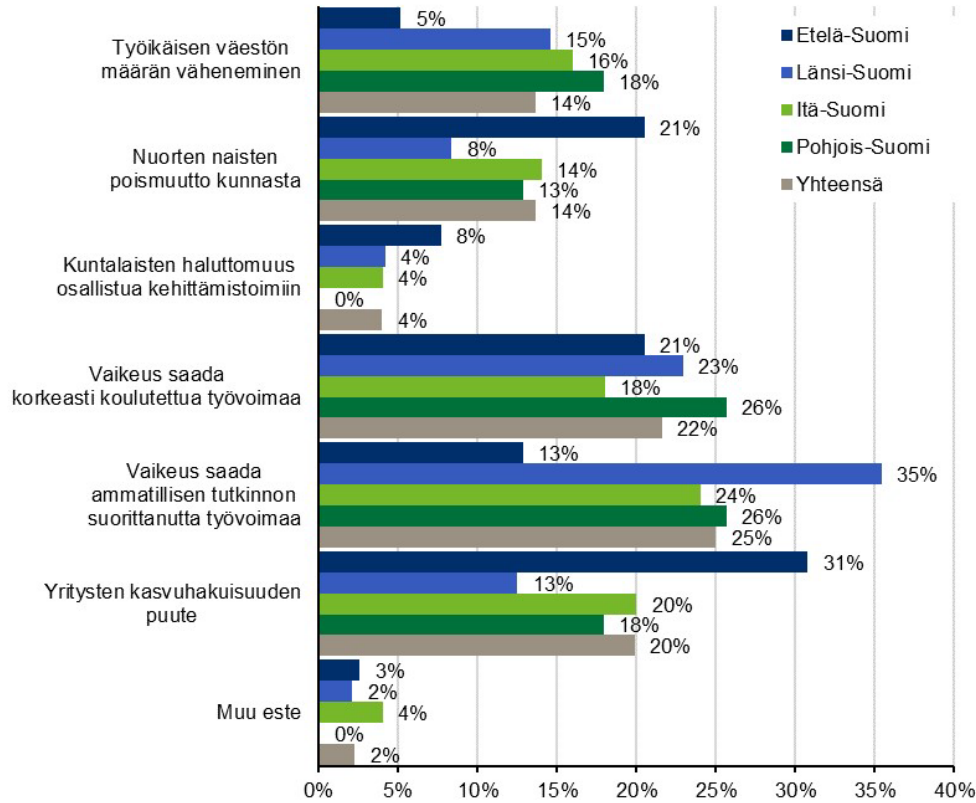
Kunnan yleinen elinvoima

Ylivoimaisesti tärkeimmäksi esteeksi kunnan yleisen elinvoiman uudistamisen kannalta vastaajat nimesivät työikäisen väestön vähenemisen. Kyselyyn vastaajista 62 prosenttia arvioi, että työikäisen väestön määrän väheneminen on merkittävin uudistamisen este kunnissa. Alueiden välillä vastauksissa ei ollut merkittäviä eroja. (Liitekuvio 1.)

Vastaajia pyydettiin nimeämään myös toiseksi tärkein kunnan yleisen elinvoiman uudistamisen este. Tämän kysymyksen kohdalla vastaajien arviot hajosivat usean vaihtoehdon kesken. Työikäisen väestön vähenemisen jälkeen tärkeimpiä kunnan uudistamisen esteitä olivat vaikeudet saada joko ammatillisen tutkinnon suorittanutta tai korkeakoulutettua työvoimaa sekä kunnassa sijaitsevien yritysten kasvuhakuisuuden puute (Kuvio 14). Kuntalaisten haluttomuus osallistua kunnassa toteutettaviin kehittämistoimiin ei ole vastausten perusteella merkittävä uudistamisen este.

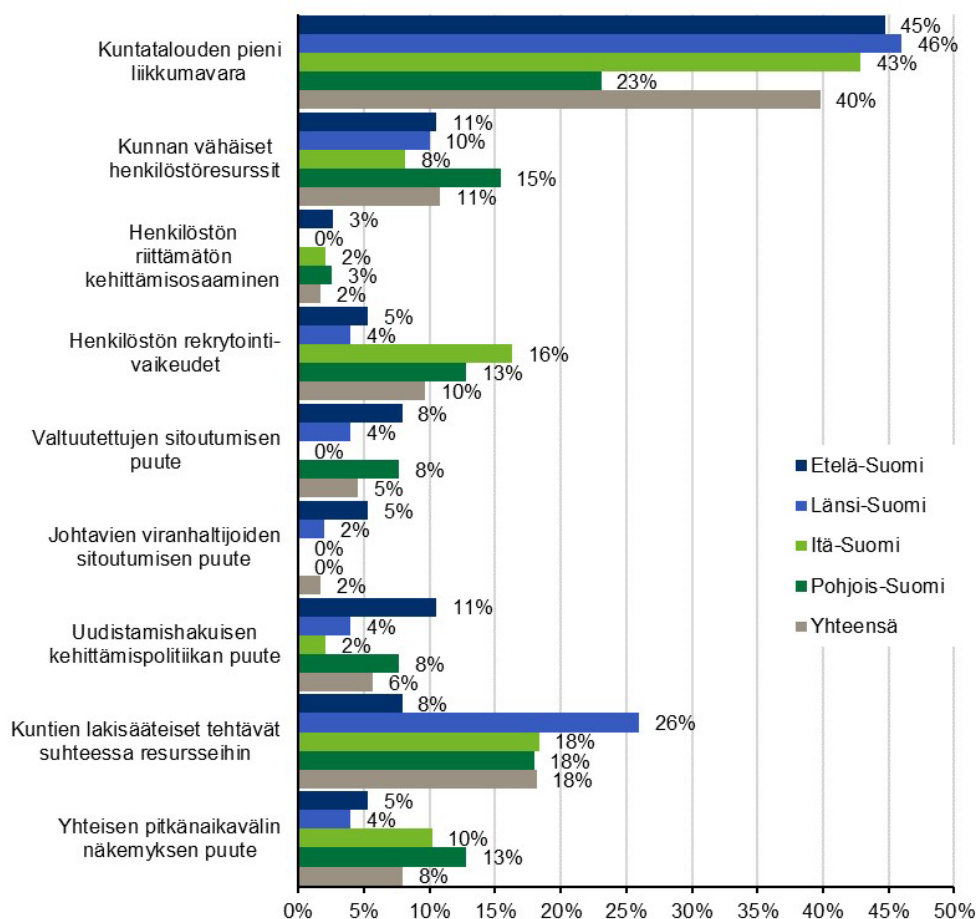
Länsisuomalaiset vastaajat arvioivat ammatillisen tutkinnon suorittaneen työvoiman saamisen vaikeudet muita selvästi merkittävämmäksi kunnan yleisen elinvoiman uudistamisen esteeksi. Etelä-Suomen kunnissa vastaajat arvioivat taas kasvuhakuisten yritysten puutteen muita useammin toiseksi tärkeimmäksi uudistamisen esteeksi. Pohjois-Suomen kunnissa vaikeudet saada korkeakoulutettua työvoimaa arvioitiin muita useammin kunnan yleisen elinvoiman uudistamisen esteeksi. (Kuvio 14.)

Vastaukset avoimeen kysymykseen kuntien uudistamisen esteistä tukevat edellä esitettyä, sillä vastauksissa korostui eniten yritysten ja työpaikkojen vähäisyys, yritysten pienuus sekä yritysten uudistamisen ongelmat ja kehittämispotentiaalin vajeet. Näiden jälkeen uudistamisen esteinä nousivat kunnan päätöksentekoon liittyvät vaikeudet ja vaikeudet saada osaavaa työvoimaa. Muutamissa vastauksissa kehityksen jarruksi mainittiin myös sopivien asuntojen puute. Yksittäisinä uudistamisen esteinä mainittiin myös koulutusmahdollisuuksien puuttuminen, syrjäinen sijainti, luovuttamisen mieliala tai negatiivinen kehityskierre, jota on vaikea pysäyttää. Uudistamisen esteiden ohella muutamissa vastauksissa nostettiin esille myös kuntien kehittämispotentiaalia. Se voi liittyä kunnan hyvään työpaikkaomavaraisuuteen, kehittyviin ja kasvaviin yrityksiin, hyviin ja toimiviin peruspalveluihin sekä loma-asukkaiden kuntaan tuomaan potentiaaliin.

Kuvio 14. Toiseksi tärkein este kunnan yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta

Kuntaorganisaatio

Kuntaorganisaation kehittämisen merkittävimäksi esteeksi vastaajat mainitsivat kuntatalouden pienen liikkumavaran. Yhteensä 40 prosenttia vastaajista arvioi kuntatalouden tärkeimmäksi kehittämisen esteeksi. Pohjois-Suomen kuntien vastaajat pitivät tätä muita vähäisempänä kehittämisen esteenä. Kuntien lakisääteiset tehtävät suhteessa resursseihin koettiin myös merkittäväksi kuntaorganisaation kehittämisen esteeksi. Länsisuomalaiset vastaajat pitivät tätä muita useammin tärkeimpänä kuntaorganisaation kehittämisen esteenä. Itä-Suomen kunnissa vastaajat nimesivät henkilöstön rekrytointivaikeudet muita useammin tärkeimmäksi kehittämisen esteeksi. Pohjois-suomalaiset vastaajat puolestaan arvioivat muita useammin, että kunnan vähäiset henkilöstöresurssit tai yhteisen pitkän aikavälin näkemyksen puute on tärkein kunnan kehittämisen este. (Kuvio 15.)

Kuvio 15. Tärkein este kuntaorganisaation kehittämisen ja uudistamisen kannalta

Kuntatalous oli tärkein kehittämisen este ja toiseksi tärkeimmäksi kuntaorganisaation kehittämisen esteeksi arvioitiin kunnan vähäiset henkilöstöresurssit. Erityisesti vastaajat Itä-Suomen kunnissa arvioivat tämän muita useammin toiseksi merkittävimmäksi kehittämisen esteeksi. Lisäksi itäsuomalaisten vastaajat kokivat muita useammin kuntaorganisaation kehittämisen esteeksi henkilöstön rekryointivaikkeudet. Kunnan vähäisten henkilöstöresurssien ohella lähes yhtä merkittävänä toiseksi tärkeimpänä kehittämisen esteenä oli kuntien lakisääteiset tehtävät suhteessa niiden resursseihin. Vastaajat Etelä-Suomen kunnissa arvioivat tämän muita useammin toiseksi merkittävimmäksi kehittämisen esteeksi. Henkilöstön riittämätön kehittämisosaamista tai viranhaltijoiden ja valtuutettujen sitoutumisen puutetta ei koettu merkittävässä määrin kehittämisen esteeksi. (Liitekuvio 2.)

Kuntaorganisaation kehittämisen esteitä koskeneen avoimen kysymyksen vastauksissa toistuu kuntien haasteet tehdä suuria ja vaikeita päätöksiä, kuntatalouden ahdas liikkumavara ja kehittämispotentiaalın rajallisuus. Osassa vastauksista tuli esille, että

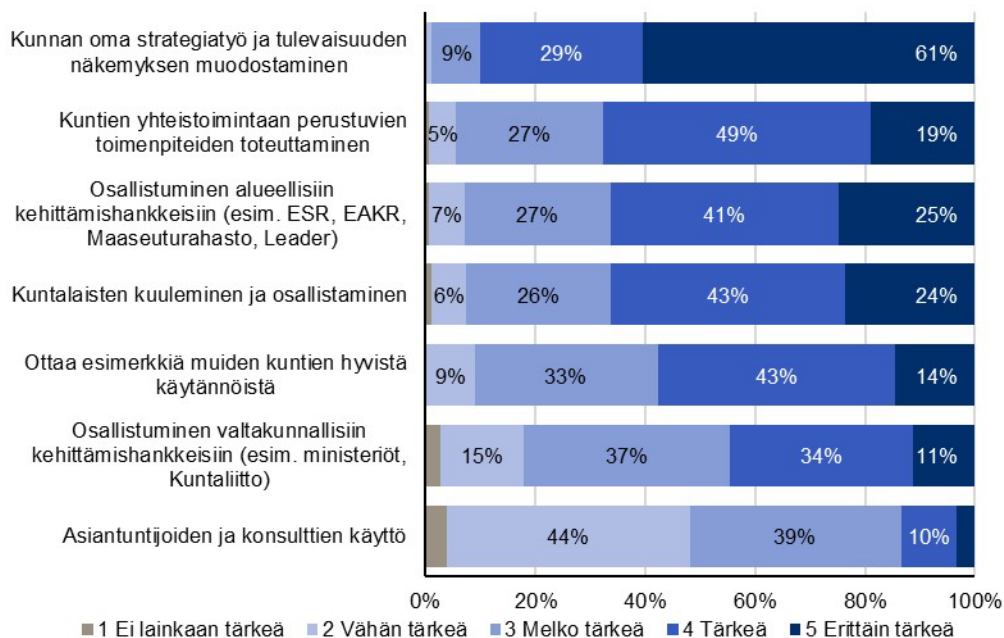
joissakin kunnissa pysytään hoitamaan vain lakisääteiset tehtävät, eikä kehittämiseen ja uudistamiseen ole mahdollisuuksia. Vastaajien mukaan kunnilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa yleiseen väestön keskittymiskehitykseen ja kaupungistumisen megatrendeihin.

4.4 Kuntien strategiset valinnat ja sopeutumiskeinot

Vastaajat pitivät erittäin tärkeänä toimintatapana väestönmuutoksiin sopeutumisessa kunnan omaa strategiatyötä ja tulevaisuuden näkemysten muodostamista. Seuraavaksi tärkeimpiä kysytyistä toimintatavoista olivat kuntien yhteistoiminta, alueellisiin kehittämishankkeisiin osallistuminen ja kuntalaisten osallistaminen kehittämistyöhön. Valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin osallistumista ei arvioitu yhtä tärkeäksi kuin maakunnallisiin hankkeisiin osallistumista. Yli puolet vastanneista arvioi muiden kuntien hyvien käytäntöjen hyödyntämisen tärkeäksi tai erittäin tärkeäksi. Vain hieman yli kymmenesosa vastaajista arvioi asiantuntijoiden ja konsulttien käytön vähintään tärkeäksi. Alueiden välillä ei ollut eroja väestönmuutoksiin sopeutumiskeinoissa. (Kuvio 16.)

Väestönmuutoksista johtuneet toimenpiteet ovat olleet usein kuntatalouden pakottamia, mutta vastaajien arvioiden mukaan usein myös väestön ikääntymisen nähden riittämättömiä ja väestön vähenemiseen nähden liian myöhään toteutettuja. Kyselyn vastaukset osoittavat, että väestönmuutoksiin vastaaminen on lisännyt yhteistyötä kuntien, järjestöjen ja yritysten kanssa.

Eri alueilta saadut vastaukset olivat samansuuntaisia. Pohjois-Suomen kuntien vastaajat tosin arvioivat muita useammin, että väestönmuutosten aiheuttamat toimenpiteet eivät ole lisänneet kuntayhteistyötä. Saatua tulosta voi selittää se, että Pohjois-Suomessa kunnat ovat alueellisesti niin laajoja, että kuntien välinen yhteistyö palvelujen tai muiden toimintojen järjestämiseksi on vaikeaa tai mahdotonta. Tulokset voivat selittyä myös sillä, että kuntayhteistyössä on jo saavutettu se hyöty, mitä sillä voidaan saavuttaa väestönmuutoksiin vastattaessa.

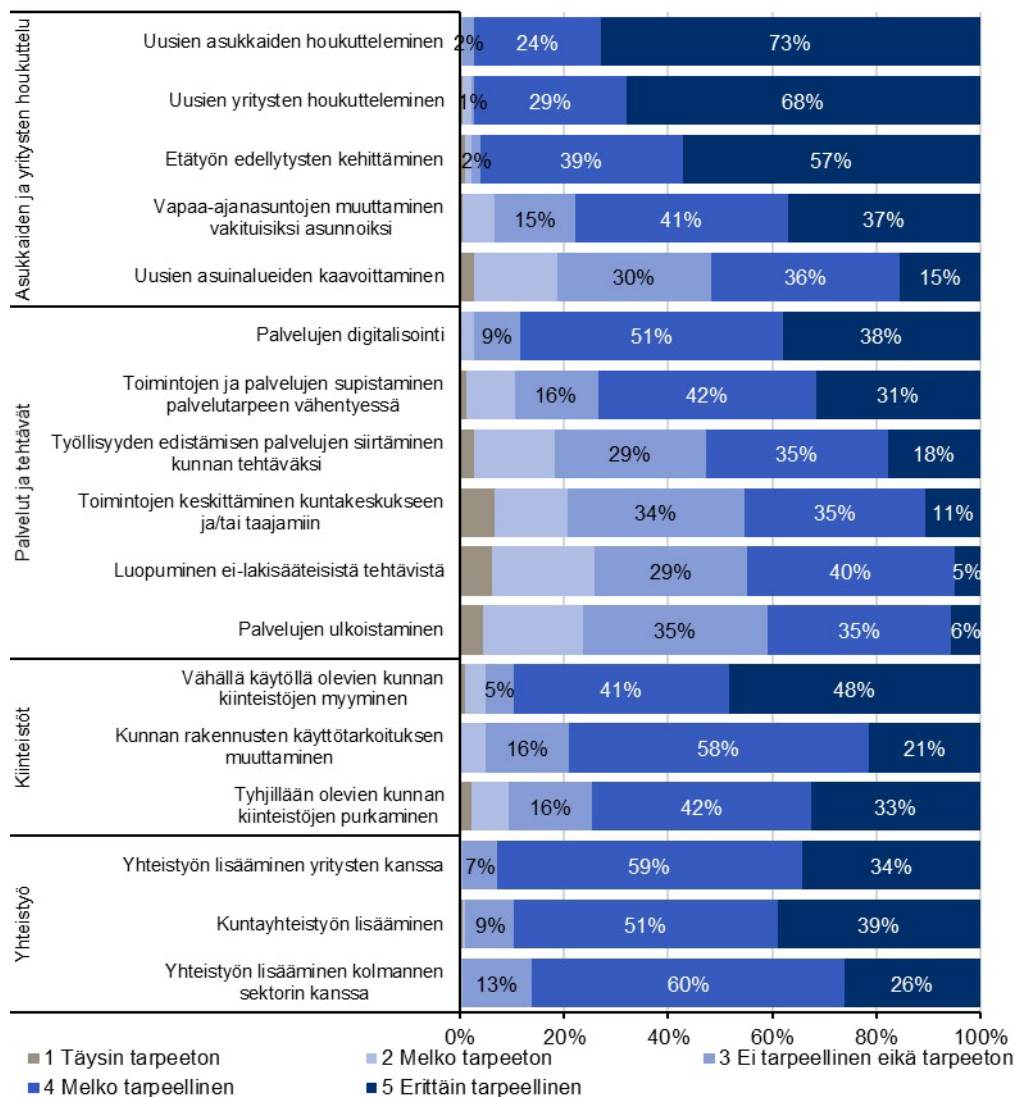
Kuvio 16. Toimintatapojen tärkeys väestönmuutoksiin sopeutumisessa

Kysymykset kuntien keinoista vastata väestönmuutoksiin käsittelivät yhteistyön lisäämistä, kiinteistöjä, asukkaiden ja yritysten houkuttelua sekä palveluja ja tehtäviä. Kunnissa vastataan väestönmuutoksiin ensisijaisesti houkuttelemalla kuntiin uusia asukkaita ja yrityksiä sekä kehittämällä etätöiden edellytyksiä. Neljä viidesosaa vastanneista piti vapaa-ajanasuntojen muuttamista vakituisiksi asunnoiksi vähintään melko tarpeellisenä keinona vastata väestönmuutoksiin. Uusien asuinalueiden kaavoittamista asukkaiden houkuttelemiseksi kuntaan piti erittäin tarpeellisenä keinona vain 15 prosenttia vastanneista. Tätä keinoa pidettiin Etelä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa muuta aluetta tärkeämpänä. (Kuvio 17.)

Vähällä käytöllä olevien kunnan kiinteistöjen myynnin arvio erittäin tarpeelliseksi lähes puolet vastanneista ja niiden purkamisenkin oli erittäin tarpeellista yli kolmasosan mielestä. Tyhjiillään olevien kunnan kiinteistöjen purkamista pitivät tarpeellisenä erityisesti vastaajat Itä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa. Yli kolmannes vastanneista piti yhteistyön lisäämistä toisten kuntien ja yritysten kanssa erittäin tärkeänä. Neljäsosan mielestä kunnan olisi erittäin tarpeellista lisätä yhteistyötä myös kolmannen sektorin kanssa. Väestönmuutoksiin vastaamiseksi 89 prosenttia vastanneista piti palvelujen digitalisointia vähintään melko tärkeänä keinona. Toimintojen ja palvelujen supistaminen palvelutarpeen vähentyessä oli vähintään melko tärkeää 73 prosentille vastaajista. Sen sijaan palvelujen ulkoistaminen, luopuminen ei-lakisääteisistä palveluista, toimintojen keskittäminen kuntakeskukseen tai TE-palvelujen siirto kuntien hoidettavaksi koettiin vähemmän tarpeellisiksi keinoiksi. (Kuvio 17.)

Kyselyn tulokset sekä myös aiemmat tutkimukset ja selvitykset (Kurvinen ym. 2022; HYVIS Hyvän elämän jäljillä 2021) kertovat siitä, että kasvuun tähtääviä toimia pidetään tärkeimpinä tapoina vastata väestön vähenemiseen. Valinta on ymmärrettävä, sillä työpaikat ja työlliset kuntalaiset tuovat kuntaan verotuloja, joilla palveluja järjestetään. Älykkään sopeutumisen näkökulmasta voidaan kuitenkin kysyä, ovatko kasvun odotukset kestävä tulevaisuuden suunnittelun perusta. Tarpeettomaksi jääneiden kiinteistöjen myynti tai purkaminen sekä palvelujen supistaminen ovat esimerkkejä tavoista, joilla kunnat sopeuttavat toimiaan vähenevää väestöä vastaavaksi. Kunnissa on otettu käyttöön myös uusia tapoja väestön vähenemiseen vastaamisessa. Tästä esimerkkeinä ovat etätöiden edellytysten vahvistaminen, loma-asuntojen muuttamisen tukeminen vakinaisiksi asunnoiksi, rakennusten uudet käyttötarkoitukset, palvelujen digitalisointi tai uusien kumppanuuksien hakeminen.

Muina keinoina vastata väestön vähenemiseen tuotiin esille yhtäältä sopeutumiseen liittyviä toimenpiteitä, mutta toisaalta myös palvelujen ja kunnan kehittämiseen sekä kasvuun tähtääviä toimia. Sopeuttamiseen liittyviä mainintoja olivat esimerkiksi tarpeettomista palveluista luopuminen, kuntaorganisaation sopeuttaminen, laadukkaan palveluverkon kehittäminen kysyntää vastaavaksi tai investointien rajoittaminen. Vastauksista kävi myös ilmi, että palveluverkkoa on jo aiemmin sopeutettu ja nyt on etsittävä muita keinoja. Osa vastaajista haluaisi kiinnittää enemmän huomiota hyvinvointia tukevien ennaltaehkäisevien palvelujen, harrastusmahdollisuuksien sekä laadukkaiden koulutusmahdollisuuksien kehittämiseen. Uusina palvelumuotoina nostettiin esille liikkuvat palvelut vastauksena väestön vähenemiseen ja ikääntymiseen. Vastaajat toivoivat myös yleisen ilmapiirin muutosta pois median ylläpitämästä väestön keskittymisen ja kaupungistumisen ihannoinnista.

Kuvio 17. Väestönmuutoksiin vastaamiseen käytettyjen keinojen tarpeellisuus

Monet vastaajista uskoivat valokuituverkon rakentamisen, laajentamisen ja valokuituyhteyksien hyödyntämisen tuovan uusia mahdollisuuksia kunnan kehittämiseen. Valtion tukea toivottiin tietoliikenneverkkojen rakentamiseen, etätyön edellytysten vahvistamiseen, kaksoiskuntalaisuuden mahdollistamiseen tai paikkariippumattoman työn voimakkaampaan tukemiseen. Väestön vähenemisen ja vanhenemisen ohella osa kunnista kärsii sijaintihaitoista ja pitkistä välimatkoista, jolloin huomiota on kiinnitettävä myös liikenneyhteyksiin, teiden kuntoon ja uusien liikkumispalvelujen kehittämiseen. Valtion tukea toivottiin myös uusien asumiskokeilujen toteuttamiseen.

Kasvuun tähtäävinä toimenpiteinä mainittiin yritysten toimintaympäristön kehittäminen, uusien työpaikkojen saaminen kuntaan sekä yksityiset ja julkiset investoinnit.

Useissa vastauksissa työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton lisääminen koettiin yhtenä vastauksena väestön vähenemiseen.

Kyselyssä kysyttiin myös erillisten sopeuttamissuunnitelmien tarvetta. Tärkeimpänä (49 % erittäin tärkeä tai tärkeä) pidettiin sopeuttamissuunnitelman laatimista kunnalle ja toiseksi tärkeimpänä (46 %) uuden kansallisen sopeuttamissuunnitelman laatimista. Kolmanneksi tärkein (41 %) oli useamman kunnan kanssa laadittu sopeuttamissuunnitelma. Vastaajat eivät pitäneet uuden maakunnallisen sopeuttamissuunnitelman laatimista aivan yhtä tärkeänä (38 %) kuin muita sopeuttamissuunnitelmia. Yhteistyön tiivistämistä kunnan ja Leader-toimintaryhmän välillä piti erittäin tärkeänä tai tärkeänä 44 prosenttia kyselyyn vastanneista. (Liitetaulukko 11.) Länsisuomalaiset ja pohjoissuomalaiset vastaajat pitivät tätä yhteistyötä muita tärkeämpänä.

Kyselyn vastaajien näkemysten perusteella parhaiten väestöään menettävien kuntien ongelmat tulevat huomioiduksi Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnallisessa kehittämissuunnitelmassa ja heikoimmin Etelä- ja Länsi-Suomen maakunnallisessa kehittämissuunnitelmassa. Väestön väheneminen lisää kuntien välistä haitallista kilpailua erityisesti eteläsuomalaisen vastaajien mielestä. (Liitetaulukko 12.)

4.5 Pohdintaa kyselyn tuloksista

Kyselyn perusteella voidaan päätellä, että kunnissa ei ole yleensä väestön vähenemiseen sopeutusstrategiaa, vaan muutoksiin sopeudutaan yksittäisillä toimilla. Väestön vähetessä ja ikääntyessä sopeutustoimet ovat kohdentuneet erityisesti ikäihmisten palveluihin ja perusasteen koulutukseen.

Kyselyn vastauksissa tuli esille uudenlaiset sopeutumisen tarpeet niissä kunnissa, joissa väestö oli pitkään jatkuneen väestön vähenemisen jälkeen viime vuosina kasvanut myönteisen työpaikkakehityksen takia. Esimerkiksi Pohjois-Suomen kunnissa kotimaan matkailun kasvun seurauksena yritykset tarvitsevat lisää työvoimaa, asuntoja työntekijöille ja lisää palveluja, kuten koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluja. Myös maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät kysymykset on otettava huomioon kuntien eri toimintojen ja palvelujen yhteensovittamisessa.

Palvelujen sopeuttamisen rinnalla kunnat toivovat voivansa vahvistaa elinvoimaa parantamalla yritysten toimintaedellytyksiä sekä houkuttelemalla kuntaan uusia yrityksiä ja asukkaita. Väestön vähenemiseen liittyy myös työvoiman saatavuuden pulmat. Uudistumisen esteiksi nähdään korkeasti koulutettujen vähäisyys ja yritysten kasvuhäviön puute. Kuntaorganisaation kannalta isoin uudistumisen este on kuntatalou-

den pieni liikkumavara. Toisin sanoen monissa väestöltään vähenevissä kunnissa kehittämisen ja uudistamisen resurssit ovat niukat eikä uudistuspotentiaalia välttämättä löydy myöskään yrityksistä. Myös osaamisen vajeet ovat uudistumisen esteenä.

Kaupungistuminen ja väestön keskittyminen tunnistetaan ilmiöksi, johon kuntien keinoin on vaikea vaikuttaa. Tästä huolimatta kunnissa luotetaan omaan strategiatyöhön ja toimintaan väestönmuutoksiin sopeutumisessa. Myös kuntien yhteistoimintaa ja alueellisiin hankkeisiin osallistumista pidetään tärkeänä. Yksi tärkeä kysymys on, miten kuntien strategiatyötä, kuntien välistä yhteistoimintaa ja alueellisia kehittämishankkeita voitaisiin tukea, jotta ne vastaisivat paremmin sopeutumiseen ja kuntien uudistamiseen. Toinen tärkeä kysymys on, lisäävätkö kuntaliitokset kuntien kehittämispotentiaalia vai voiko kuntien yhteistoiminnan ja alueyhteistyön syventämisellä vastata sopeutumishaasteisiin. Älykkääseen sopeutumiseen viittavia elementtejä kuntakyselyssä edustivat esimerkiksi kuntien tavoitteet vastata väestönmuutoksiin etätyön edellytyksien parantamisella tai palvelujen digitalisoinnilla. Kyselyn tuloksia hyödynnettiin myös viiden tapauskunnan tarkastelussa.

5 Väestönmuutoksiin sopeutuminen tapauskunnissa

Tutkimuskysymykset

- Millä edellytyksillä älykäs sopeutuminen voi olla ratkaisu alueiden eriytymisen hillitsemiseksi?
- Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa voitaisiin soveltaa suomalaiseen yhteiskuntaan ja päätöksentekojärjestelmään ja eriarvoistumisen ehkäisemiseksi sekä alueiden tasapainoisen kehittämisen edistämiseksi?

Tapaustutkimusten keskeiset tulokset

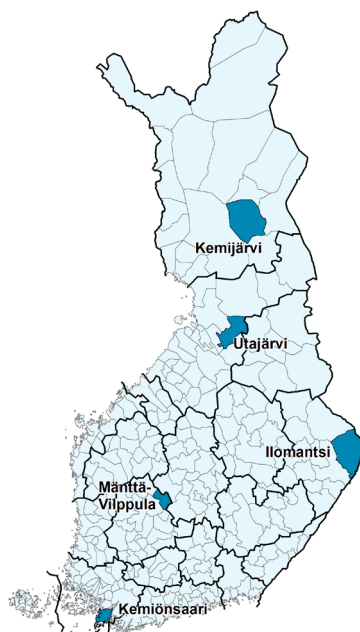
- Tapauskunnat sijaitsevat eri puolilla Suomea. Ne poikkeavat toisistaan väestö- ja yhdyskuntarakenteeltaan sekä sopeutumisprofiileiltaan.
- Kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistaminen on tapauskuntien strategioiden keskiössä. Kasvun ja elinvoimaisten yritysten nähdään tukevan hyvinvointia.
- Jos sopeutumistarpeen tarkastelussa vakioidaan muut tekijät ja tarkastellaan ainoastaan väestön vähenemisen ja ikärakenteen muutoksen vaikutuksia, kohdistuu huomio ns. ikäsidonnaisten palvelujen järjestämistapaan ja niistä aiheutuviin menoihin.
- Väestön vähentyessä useimpien ikäsidonnaisten palvelujen tuotannon tehokkuus vähenee tilapäisesti. Esimerkiksi opettaja/oppilas -tyyppiset tehokkuutta kuvaavat suhdeluvut kasvavat, koska kouluverkon supistaminen ja muu tuotannon mittakaavan pienentäminen on yleensä mahdollista vain portaittain tai tietyn kynnyksen jälkeen.
- Tämä sopeutumisen aikauran piirre tulkitaan usein virheellisesti. Harppauksittain tapahtuva mittakaavan pienentäminen aiheuttaa viiveitä, jotka eivät osoita kuntien heikkoa sopeutumiskykyä tai -halua.
- Tapauskuntien esimerkit osoittavat, että palvelutuotannon mittakaavan pienentäminen on usein vaikeaa myös em. kynnsarvojen ylittämisen jälkeen. Organisaatiot ovat jähmeitä ja luopumisen tuska kuuluu inhimillisen kulttuurin peruspiirteisiin – kunta ei poikkeakaan pääsäännöstä.
- Älykäs sopeutuminen voi katkaista kynnsarvojen ylittämisen jälkeen esiintyvän tehottomuuteen johtavan kehityspolun tunnistamalla muutosjähmeyteen ja luopumisen tuskaan vaikuttavat syyt sekä nostamalla ne keskustelun ja arvioinnin kohteiksi.
- Älykäs sopeutuminen ei voi vaikuttaa muihin syihin, jotka aiheuttavat kuntien eriytymistä ja kuntatalouden sopeuttamispaineita. Älykäs sopeutuminen ei myöskään ratkaise väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä johtuvaa hyvinvointivaltion perusongelmaa – jatkossa julkiset menot lisääntyvät ja tulot pienenevät älykkäästä sopeutumisesta huolimatta.

Tässä luvussa tarkastellaan viiden tapauskunnan väestönmuutoksiin sopeutumista ja esitellään kuntien kehityspolut vuosilta 2002–2021. Tapauskunnissa tehtyjen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastattelujen perusteella selvitettiin alueelliseen erilaistumiseen johtaneita prosesseja, sopeutumismahdollisuuksia ja niiden hyödyntämistä rajoittavia ehtoja ja esteitä. Jokaisessa tapauskunnassa järjestettiin älykästä sopeutumista käsittelevä fokusryhmätyöpaja, jossa käsiteltiin tapauskunnan analyysin tuloksia.

5.1 Tapauskuntien sopeutumiprofiilit

Tutkimuksessa selvitettiin, miten väestöään menettäneissä kunnissa on sopeuduttu väestönmuutoksiin ja tarkasteltiin viiden tapauskunnan sopeutumista. Tapaustutkimuskunnat ovat Kemiönsaari Varsinais-Suomessa, Mänttä-Vilppula Pirkanmaalla, Ilo-mantsi Pohjois-Karjalassa, Utajärvi Pohjois-Pohjanmaalla sekä Kemijärvi Lapissa (Kartta 8). Kunnat sijaitsevat eri puolilla Suomea ja ne ovat erilaisia väestö- ja yhdyskuntarakenteeltaan sekä sopeutumiprofiileiltaan. Seuraavassa kuvataan tiivistetysti kunkin kunnan väestörakenne ja väestönmuutokset vuosina 2000–2020 sekä keskeisimmät kunnan toimintaympäristöön vaikuttaneet tapahtumat ja kunnan sopeutumistoimet viimeisen 20 vuoden aikana. Kuntien kehityspolut on esitetty aikajanoina. Tapauskuntien väestön asutusrakenne ja väestömäärän muutokset väestöruuduittain (1*1 km), ikäpyramidit ja kuntakeskusten saavutettavuus on esitetty liitteessä (Liite 6).

Kartta 8. Tutkimuksen tapauskunnat



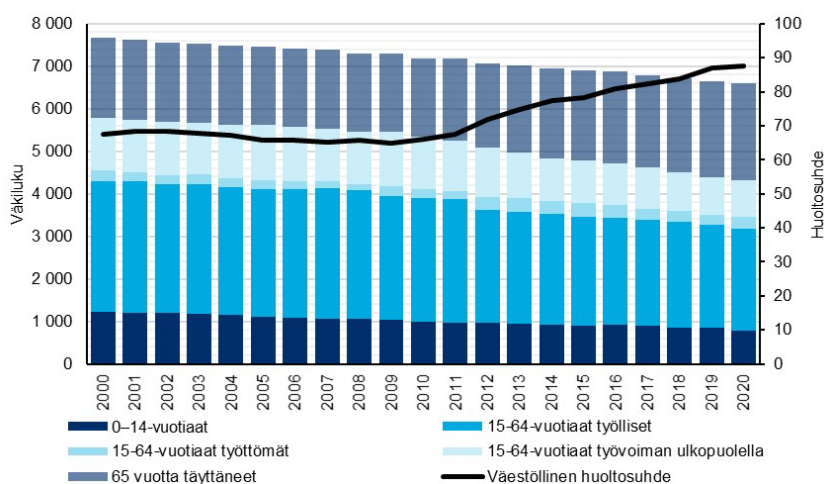
5.1.1 Kemiönsaari

Kemiönsaari on Saaristomeren rannikkokunta Varsinais-Suomessa ja se sijaitsee noin 65 kilometrin ja vajaan tunnin automatkan päässä Turusta. Lövön sillan valmistuttua vuonna 2012 työ- ja asiointimatkat kunnan eteläisestä saaristosta lyhenivät huomattavasti. Kemiönsaaren kunta muodostui Kemiön, Dragsfjärdin ja Västanfjärdin kuntien yhdistyessä vuoden 2009 alussa. Kuntien yhdistymissopimuksessa uuden kunnan

hallintopalveluja hajautettiin sijoittamalla hallinto- ja kehitysosasto Taalintehtaalte, sivistys- ja peruspalveluosastot Kemiöön ja tekninen osasto Västanfjärdiin. Tästä palvelujen hajauttamisesta luovuttiin kuitenkin pian kuntaliitoksen jälkeen ja palvelutoiminnot keskitettiin Kemiöön, joka on kunnan vahva palvelukeskus. Yhdyskuntarakenteeltaan Kemiönsaari on toisaalta saaristoisuudesta johtuen rikkonainen, ja esimerkiksi ulommaisten asuttujen saarten saavutettavuus on heikko. Kunta on valtioneuvoston nimeämä saaristokunta ja kansallisen saaristopolitiikan kohdealue. Kunnan alueella liikennöi kaksi maantielauttaa sekä saariston yhteysalus Hiittisten reittialueella. Kemiönsaari on kaksikielinen kunta, jonka asukkaista 68 prosenttia on ruotsinkielisiä ja 29 prosenttia suomenkielisiä.

Vuonna 2019 Kemiönsaarella oli hieman yli 2 000 työpaikkaa. Kunnan työllisistä 73 prosenttia kävi työssä Kemiönsaaren työpaikoissa. Kemiönsaari ei kuulu mihinkään työssäkäyntialueeseen, mutta sieltä pendelöitiin kuitenkin jonkin verran Turkuun (7 %) ja Saloon (4 %). Kemiönsaaren työpaikat vähenivät lähes 600:lla (-21 %) vuodesta 2007 vuoteen 2019. (Liite 7.)

Kuvio 18. Kemiönsaaren väestön ikärakenne, työkäisten pääasiallinen toiminta ja väestöllinen huoltosuhde vuosina 2000–2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin ja Elinkeino- rakenne ja työssäkäynti)



Vuoden 2020 lopussa Kemiönsaarella asui 6 609 asukasta. Heistä alle 15-vuotiaita oli 12 prosenttia, työkäisiä 53 prosenttia ja 65 vuotta täyttäneitä 35 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde eli ei-työkäisten määrän suhde sataan työkäiseen oli 87,5 vuonna 2020. 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 400 henkilöllä (23 %) vuosina 2000–2020. Vuosina 2000–2020 Kemiönsaaren väestö väheni 14 prosentilla (-1 050 henkilöä), ja työkäisen väestön määrä väheni 1 050 henkilöllä (-23 %). Työkäisten

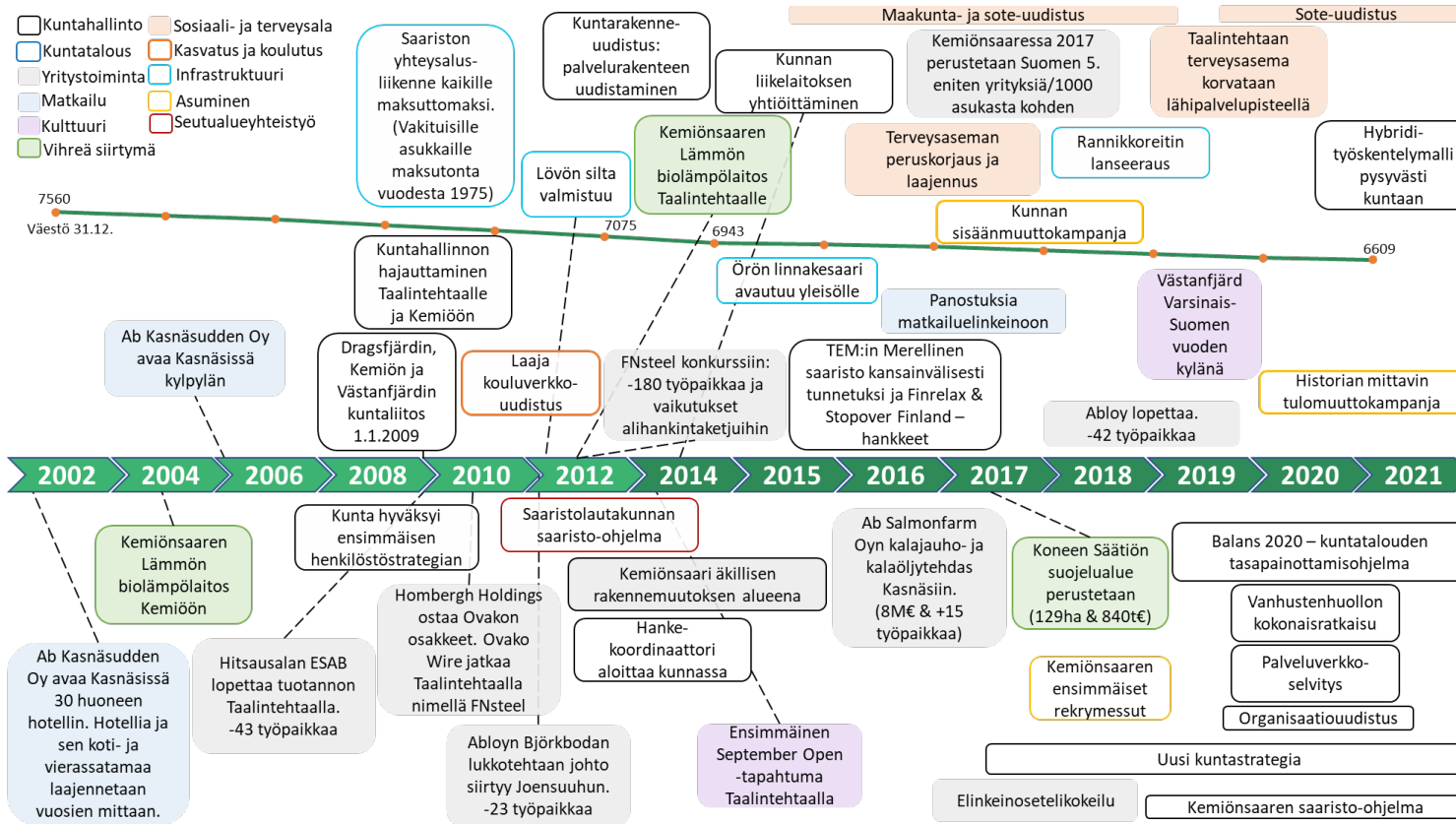
työllisten määrä väheni 23 prosenttia vuosina 2000–2020, samana ajanjaksona työvoiman ulkopuolella olevien määrä väheni vielä enemmän (-32 %). Vuonna 2000 työllisyysaste oli 68 prosenttia ja se säilyi lähes samalla tasolla koko tarkastelujakson ajan. Syy siihen, että työllisyysaste ei heikentynyt oli työikäisen väestön määrän vähenemisessä eikä työllisten määrän kasvussa. (Kuvio 18, Liite 7.) Kuntalaisten keski-ikä kohosi 5,5 vuodella vuodesta 2000 vuoteen 2020, jolloin se oli 51 vuotta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan kunnassa on 6 130 asukasta vuonna 2030 ja 5 850 asukasta vuonna 2040.

Teollisuuden rakennemuutos on koetellut Kemiönsaarta voimakkaasti. Hitsausalan yritys ESAB sulki tehtaansa Taalintehtaalla vuonna 2009, FN Steel Taalintehtaan valssaamonsa 2012 ja Abloy Björkbodan lukkotehtaansa 2018. Tehtaiden sulkemisten myötä Kemiönsaaresta hävisi noin 300 teollista työpaikkaa. Taalintehtaan valssaamon sulkemisen vuoksi Kemiönsaari nimettiin äkillisen rakennemuutoksen alueeksi vuosiksi 2012–2015. Uutta tuotantoa on syntynyt Kasnäsiin, johon Ab Salmonfarm Oy avasi vuonna 2016 Suomen ensimmäisen kalajauho- ja kalaöljytehtaan. Tehdas työllistää suoraan 15 henkilöä ja välillisesti noin 50 henkilöä.

Väestönmuutosten merkitys on tunnistettu Kemiönsaaressa. Kunta on väestön vähene- misestä ja kuntatalouden haasteista johtuen sopeuttanut palvelurakennettaan ja organi- saatiotaan. Kuntaliitoksen jälkeen sopeuttamistoimena hajautettu kuntahallinto keskitet- tiin vaiheittain Kemiöön. Myös terveydenhuolto keskitettiin peruskorjatulle ja laajenne- tulle Kemiön terveysasemalle, minkä myötä Taalintehtaan terveysasema korvattiin lähi- palvelupisteellä. Pian kuntaliitoksen jälkeen Kemiönsaaressa toteutettiin laaja koulu- verkkouudistus, jonka tuloksena suljettiin neljä kyläkoulua. Vuosina 2019–2020 toteutet- tiin laaja ”Balans 2020” kuntatalouden tasapainotusohjelma, johon kuului palveluverkko- selvitys sekä vanhustenhuollon kokonaisratkaisu. ”Balans 2.0” -jatko-ohjelmassa jatke- taan menojen supistamista ja toteutetaan organisaatiouudistus. (Kuvio 19.)

Kemiönsaaren ennen vuotta 2021 toteuttamat sopeuttamistoimet ovat olleet pääosin yleisesti hyväksytyjä kuntaliitoksen jälkeen, sillä niitä on perusteltu palvelukyvyn tur- vaamisella. Kuntien välistä yhteistyötä ei kunnassa ole varsinaisesti tehty, koska kaksi- kielisyys aiheuttaa palvelujen järjestämisen kannalta yhteistyölle esteitä. Kunta aktivoi- tui hanketoiminnassa FN Steelin konkurssin jälkeen, mutta se ei ole kohdistunut kor- vaavan yritystoiminnan kehittämiseen. Hanketoiminnassa on korostunut enemmänkin panostukset matkailuun ja vapaa-ajan asumisen edistämiseen. Kemiönsaari pyrkii houkuttelemaan uusia asukkaita mittavilla tulomuuttokampanjoilla. Kuntaan tavoitel- laan paitsi vakituisia myös monipaikkaisia asukkaita. Kemiönsaari markkinoi itseään aktiivisesti ja hakee näkyvyyttä yhdessä matkailutoimijoiden kanssa. Teollisuuden ra- kennemuutoksen myötä matkailuelinkeinon merkitys onkin kasvanut merkittävästi.

Kuvio 19. Kemiönsaaren kehityspolku 2002–2021



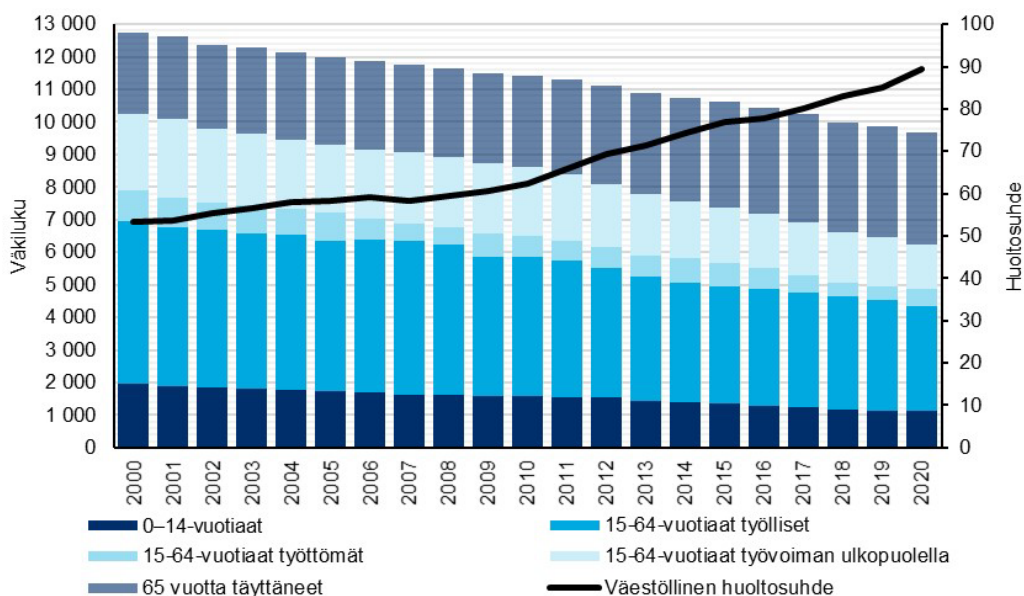
5.1.2 Mänttä-Vilppula

Mänttä-Vilppula on kaupunki Pirkanmaan maakunnan koillisnurkassa Keski-Suomen vastaisella rajalla. Kaupunki sijaitsee noin 100 kilometriä Tampereelta koilliseen ja 85 kilometriä Jyväskylästä lounaaseen. Pitkien välimatkojen ja puutteellisten liikenneyhteyksien johdosta Mänttä-Vilppula rajautuu molempien maakuntakeskusten työssäkäynti- ja vaikutusalueiden ulkopuolelle. Työllisistä 76 prosenttia kävi työssä Mänttä-Vilppulassa, jossa oli vuonna 2019 lähes 3 700 työpaikkaa. Vuosina 2007–2019 työpaikkojen määrä väheni neljänneksellä (-1 200 työpaikkaa) ja asuinkunnan ulkopuolella työssäkäyvien osuus kasvoi kolme %-yksikköä. (Liite 7.) Mänttä on palveluiltaan kaupunkitasoa, ja se on myös asioinnin, työssäkäynnin suuntautumisen ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella oman pienehkön toiminnallisen alueensa keskus.

Mänttä-Vilppula muodostui kahdesta yhdyskuntarakenteeltaan erilaisesta kunnasta (Vilppula ja Mänttä) kuntaliitoksella vuonna 2009. Kaupungin asutusrakenne on muovautunut rautatien ja metsäteollisuuden ympärille. Mäntän taajama kehittyi kaupunkimaiseksi yhdyskunnaksi jo varhain ja sitä ympäröivä haja-asutus on vähäistä. Myös kaupungin kaksi muuta taajamaa, Vilppula ja Kolho, ovat yhdyskuntarakenteeltaan tiiviitä, mutta niitä ympäröi laaja maaseutumainen haja-asutusalue. Maaseutukylissä jäljellä on Pohjaslahti, joka vuoteen 1973 asti oli itsenäinen kunta. Mänttä-Vilppula on yleisilmeeltään mäkistä maastoa, jota Keuruun reitin vesistöt halkovat. Nykyisin taidekaupunkina tunnettu Mänttä-Vilppula tunnetaan etenkin Serlachius-museoista ja kesäisin järjestettävistä kuvataideviikoista.

Vuoden 2020 lopussa Mänttä-Vilppulassa asui 9 673 asukasta. Heistä alle 15-vuotiaita oli 12 prosenttia, työikäisiä 53 prosenttia ja 65 vuotta täyttäneitä 36 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde oli 89,4. Vuosina 2000–2020 Mänttä-Vilppulan väestö väheni 24 prosenttia (-3 100 henkilöä), ja työikäisen väestön määrä väheni 3 200 henkilöllä (-39 %). Mänttä-Vilppulan työllisyysaste nousi 60 prosentista 64 prosenttiin. Työllisyysasteen kohoaminen joutui siitä, että työvoiman ulkopuolella olevien määrä väheni (-42 %) vielä enemmän kuin työllisten määrä (-35 %). (Kuvio 20, Liite 7.) Kuntalaisten keski-ikä oli vuonna 2020 noin 51 vuotta, mikä oli kahdeksan vuotta enemmän kuin 20 vuotta aiemmin. Samanaikaisesti 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 1 000 henkilöllä (39 %). Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Mänttä-Vilppulan väestön väheneminen jatkuu siten, että kunnassa on 8 200 asukasta vuonna 2030 ja 7 350 asukasta vuonna 2040.

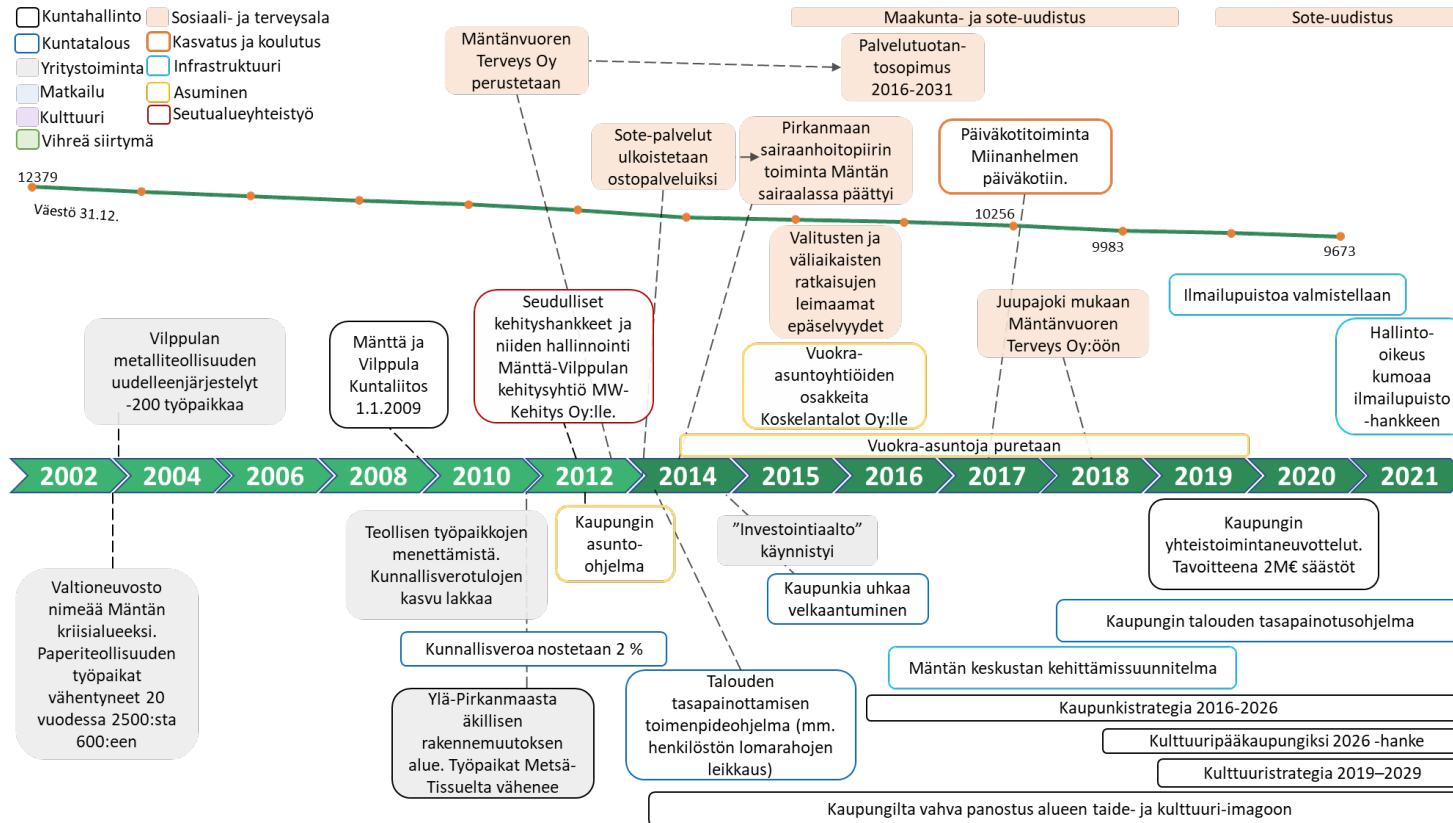
Kuvio 20. Mänttä-Vilppulan väestön ikärakenne, työikäisten pääasiallinen toiminta ja väestöllinen huoltosuhde vuosina 2000–2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin ja Elinkeinorakenne ja työssäkäynti)



Teollisuuden rakennemuutoksen seurauksena työpaikat ovat Mänttä-Vilppulassa vähentyneet 1980-luvulta alkaen. Vuonna 1989 Serlachius Oy:n ja Metsäliiton fuusioituessa yhtiön pääkonttori muutti pois Mäntästä ja 1990-luvulla paperitehtaan toimintaa supistettiin. Valtioneuvosto nimesi Mäntän kriisialueeksi vuonna 2003, jonka perusteluna oli paperiteollisuuden pitkään jatkunut työpaikkojen vähentyminen. Vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin myötä teollisuuden työpaikat vähenivät edelleen. Ylä-Pirkanmaasta tuli vuonna 2011 äkillisen rakennemuutoksen alue. Alueella menetettiin yli 330 työpaikkaa. (Kuvio 21.)

Mänttä-Vilppulan väestönkehitys ja sen tuomat haasteet on tunnistettu ja dokumentoitu kaupungin toimintakertomuksissa jo 2000-luvun alusta lähtien. Vuoden 2009 kuntaliitoksessa avautuneita kaupunkitalouden sopeutumismahdollisuuksia ei ole kuitenkaan pystytty hyödyntämään. Kahden perinteikkään keskuksen kaupungissa palveluverkon ylivoimaisen purkamisen ja toimintojen keskittäminen on osoittautunut vaikeaksi. Tämä havainto vahvistaa kuntaliitostutkimusten tuloksia kahdessa suhteessa. Ensinnäkin kuntaliitostutkimuksissa on osoitettu kuntaliitosten tuottavan ainoastaan kehittämispotentiaalia ja myöhemmät päätökset ratkaisevat tämän potentiaalın hyödyntämisen (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012). Toiseksi tutkimusten mukaan nämä päätökset jäävät yleensä tekemättä ja siksi kuntaliitokset eivät vähennä kuntien menoja eivätkä tehosta niiden toimintaa (Saarimaa & Tukiainen 2018; Vartiainen 2021).

Kuvio 21. Mänttä-Vilppulan kehityspolku 2002–2021



Esimerkiksi Mänttä-Vilppulan kouluverkon kehittämistä on leimannut näköalattomuus siitä, mitä ryhmäkokojen pienentyminen merkitsee ja mitä niiden suurentaminen edellyttää. Molemmissa keskuksissa on ala- ja yläkoulu. Lisäksi Vilppulan keskustasta noin 15 kilometrin päässä sijaitseva ja vajaan 50 oppilaan Kolhon alakoulu on haluttu säilyttää järjestämällä opetus kuudenteen luokkaan asti yhdysluokkaopetukseen perustuvana. Päivähoidossa olevien lasten määrän ennustetaan vähenevän lähes sadalla vuosina 2022–2025. Se edellyttäne myös varhaiskasvatuksen palveluverkon supistumista.

Vuonna 2013 Mänttä-Vilppulan kaupunkitaloutta vahvistettiin talouden tasapainottamisohjelmalla. Sen yhteydessä sote-palvelut ulkoistettiin kokonaisuudessaan ostopalveluiksi. Ulkoistamisprosessin monivaiheisten tapahtumien seurauksena kaupungilla on sitä koskevia selvitettäviä eriä yli 10 miljoonan euron edestä. 2010-luvun puolivälin jälkeen tehdyt rakentamisinvestoinnit (päiväkoti, jäähalli) ovat lisänneet kaupungin velka- taakkaa. Näiden kertaerien lisäksi Mänttä-Vilppulan kaupungin tulo- ja menotaloudessa on 3–4 miljoonan euron rakenteellinen sopeuttamistarve. Myös tyhjenevät kiinteistöt raskittavat kaupunkikonsernin taloutta. Kaupungin vuokrataloyhtiö on pyrkinyt nostamaan kiinteistöjen käyttöastetta muun muassa kiinteistöjä myymällä ja purkamalla.

Elinkeinopolitiikassa poismuuttoon on pyritty vastaamaan panostamalla työpaikkojen määrän lisäämiseen ja työpaikkaomavaraisuuden turvaamiseen yhdessä alueella toimivien yritysten kanssa. Viimeksi kuluneina vuosina Mänttä-Vilppulan kehittäminen on painottunut näkyvimmin kolmeen teemaan. Ensinnäkin kaupunki on pyrkinyt turvaamaan ja tietyiltä osin myös vahvistamaan peruskoulun jälkeisiä opiskelumahdollisuuksia paikkakunnalla. Lukiota on kehitetty yleislukiona sekä erikoistumalla taiteeseen, musiikkiin, urheiluun tai lääketieteellis-luonnontieteellisiin opintoihin. Ammattikoulutuksen järjestämisessä kaupunki tekee yhteistyötä SASKY-koulutuskuntayhtymän kanssa, joka toimii usean kunnan alueella Pirkanmaalla ja Satakunnassa.

Toiseksi kaupunki hankki omistukseensa keväällä 2015 Mäntän Sassin sijaitsevan vanhan lentopaikan sekä sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevan teollisuustuhkan läjitysmaahan. Kaupunki on laatinut Sassin alueelle laajan kehittämissuunnitelman, jossa alueelle on kaavailtu muun muassa lentokenttä, asuintaloja, yrityspuisto ilmaialueen yrityksille, vähittäismyyntiä, toimistotiloja ja kylpylähotelli. Sitten hankkeen edistämistä ovat vaikeuttaneet oikeudenkäynnit ja yksityisten rahoittajien vetäytyminen. Sassin alueen kehittämisen suuntaviivat ovat uudelleenarvioitavana.

Kolmanneksi kaupunki on pyrkinyt vuodesta 2014 lähtien vahvistamaan taide- ja kulttuuri-imagoaan. Vuonna 2018 Mänttä-Vilppula päätti yhdessä Tampereen kanssa hakea kulttuuripääkaupunki 2026 -statusta. Vaikka tavoite ei toteutunut, hankkeen on

katsottu voimaannuttaneen toimijoita ja tuottaneen imagohyötyjä. Siksi kaupunki jatkaa kulttuurialan kehittämistä ja luo sen avulla näkyvyyttä ja näyttävyyttä ylipaikallisesti ja myös kaupungin katukuvassa

5.1.3 Ilomantsi

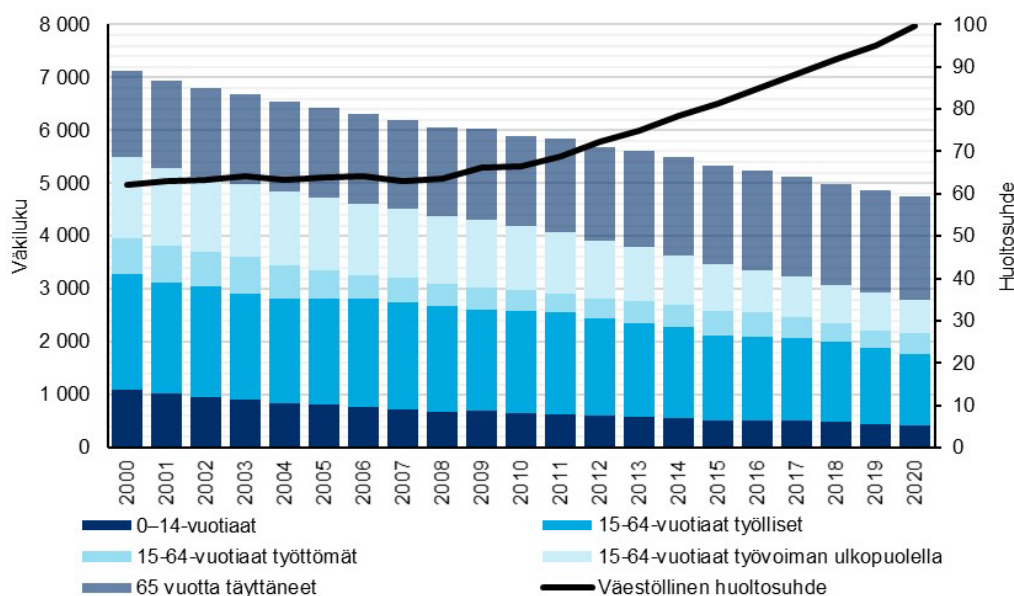
Ilomantsi on Suomen itäisin kunta Pohjois-Karjalassa Venäjän rajalla. Ilomantsin kirkonkylä on palveluvarustukseltaan maaseudun palvelukeskus. Ilomantsi rajautuu päätieverkon ulkopuolelle ja Joensuusta Ilomantsin kirkonkylään ulottuva rautatieyhteys on vain tavaraliikenteen käytössä. Ilomantsin kirkonkylästä on noin 70 kilometrin ajomatka Joensuuhun ja valtaosa kunnasta sijaitsee yli tunnin aikaetäisyydellä kaupunkiseutukeskuksista. Toiminnallisten alueiden määrittelyissä Ilomantsi on eräänlainen rajatapaus: erikoiskaupan asiointissa toiminnallisuus suuntautuu Joensuuhun, mutta päivittäisasiointin perusteella Ilomantsi muodostaa oman toiminnallisen kokonaisuutensa (Nurmio ym. 2017).

Suuri osa Ilomantsia on luonteeltaan erämaista sisältäen laajoja avosoita, metsiä, vaa-roja ja harjuja sekä vesistöjä. Ilomantsin kunnan alue kuuluu kokonaisuudessaan Unescon Pohjois-Karjalan biosfäärialueeseen, jonka ydinalueen muodostavat Ilomantsin kaksi luontotyyppiltään hyvin erilaista kansallispuistoa: Petkeljärvi ja Patvinsuo. Luonnon-suojelu- ja rauhoitusalueita on yhteensä 25000 hehtaaria. Ilomantsissa vaalitaan karjalaista kulttuuriperintöä, ja väestöön suhteutettuna se on Suomen ortodoksisin kunta.

Tilastokeskuksen työssäkäyntialueluokituksessa Ilomantsi kuuluu Joensuun työssä-käyntialueeseen. Vuonna 2019 Ilomantsin työllisistä 16 prosenttia kävi työssä Joensuussa. Muissa kunnissa työssäkäynti oli vähäistä. Ilomantsissa oli vuonna 2019 hie-man yli 1400 työpaikkaa ja työllisistä 76 prosenttia kävi työssä näissä työpaikoissa. Vuosina 2007–2019 työpaikkojen määrä väheni neljänneksellä (-472 työpaikkaa).

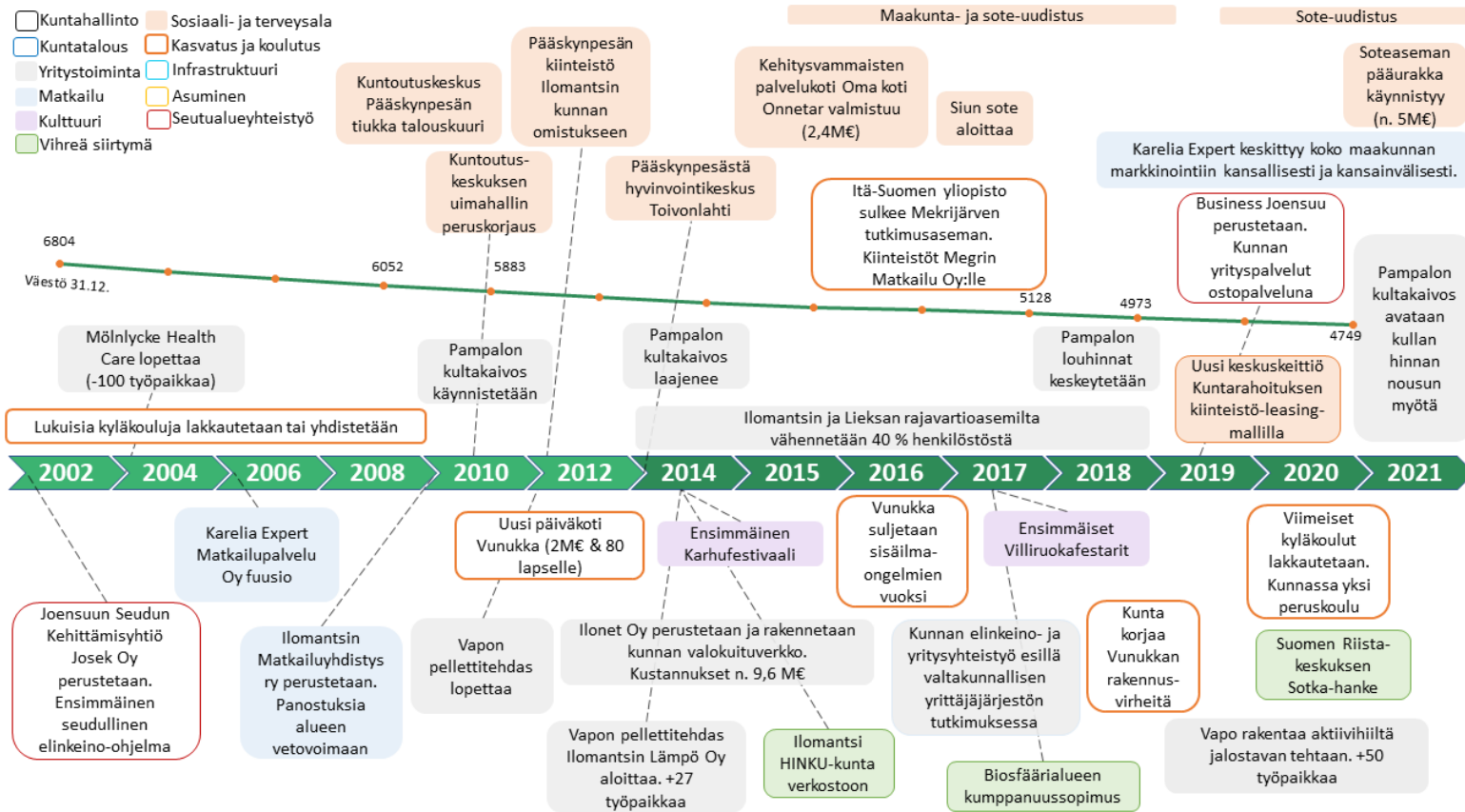
Vuoden 2020 lopussa Ilomantsissa asui 4 749 asukasta. Heistä alle 15-vuotiaita oli yhdeksän prosenttia, työikäisiä puolet ja 65 vuotta täyttäneitä 41 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde oli 99,5. Vuosina 2000–2020 Ilomantsin väestö väheni 33 prosenttia (-2 400 henkilöä), ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 19 prosenttia. Tämän myötä kuntalaisten keski-ikä nousi 11 vuodella ollen vuonna 2020 noin 55 vuotta. Vuosina 2000–2020 työikäisen väestön määrä väheni 2 000 henkilöllä (-46 %). Vuonna 2020 Ilo-mantsin työllisyysaste oli 57 prosenttia, mikä oli kaikista tapauskunnista alhaisin. Vuonna 2000 työllisyysaste oli 50 prosenttia. Työllisyysasteen nousu selittyy huomatta-valla työttömien (43 %) ja työvoiman ulkopuolella (58 %) olevien määrän vähenemisellä. (Kuvio 22, Liite 7.) Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan kunnassa on 3 900 asu-kasta vuonna 2030 ja vuoteen 2040 mennessä väestö vähenee 3 400 asukkaaseen.

Kuvio 22. Ilomantsin väestön ikärakenne, työkäisten pääasiallinen toiminta ja väestöllinen huoltosuhte vuosina 2000–2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin ja Elinkeinorakenne ja työssäkäynti)



Ilohusin elinkeinoelämässä on muuttunut merkittävästi 20 vuoden aikana. Vuonna 2011 avattu Endominex Oy:n Pampalon kuntakaivos ja vuonna 2020 avattu jyrstinturpeesta aktiivihiiltä jalostava Neovan (entinen Vapo) tehdas ovat suurimmat yksityisen sektorin työllistäjät kunnassa. Nämä yritykset ovat tehneet myös merkittäviä investointeja Ilohusissa. Pampalon kultakaivos ajettiin alas vuonna 2018, mutta käynnistettiin uudelleen vuonna 2021. Samoin Vapo sulki pellettitehtaansa vuonna 2011, mutta käynnisti sen uudelleen vuonna 2014. Kesällä 2016 metsäteknologiyhtiö Keslan Ilohusin konepajan jatko oli vaakalaudalla, mutta sen toiminta jatkuu edelleen. Sen sijaan leikkaustekstiilejä ja haavanhoitotuotteita valmistava Mölnlycke Health Care sulki Ilohusin tehtaansa vuonna 2003 ja 100 henkilöä menetti työpaikkansa. Rajavartiolaitos vähensi vuosina 2013–2018 osana säästöohjelmaansa 40 prosenttia Ilohusin ja Lieksan rajavartiolasemien henkilöstöstä. Samoin Itä-Suomen yliopisto sulki osana säästötoimiaan Mekrijärven tutkimusaseman vuonna 2016. Tutkimusasema myytiin ja se on ollut matkailukäytössä vuodesta 2017 alkaen. (Kuvio 23.)

Kuvio 23. Ilomonsin kehityspolku 2002–2021



Väestön väheneminen ja vanheneminen on tunnistettu Ilomantsissa. Tämä on vaikuttanut kunnan talouteen, palvelurakenteeseen ja kiinteistöihin. Kunta on karsinut kouluverkkoaan ja vuonna 2020 lakkautettiin viimeiset kyläkoulut. Kunnassa toimii yksi päiväkotit. Vuodesta 2017 alkaen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Siun sote on järjestänyt Pohjois-Karjalan kuntien julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut. Sisäilmaongelmista kärsineelle Ilomantsin terveysasemalle rakennettiin vuonna 2021 uudet tilat Hyvinvointikeskus Toivonlahden yhteyteen. Kunta edistää kulttuuri- ja hyvinvointipalveluja vuokraamalla tilojaan erilaisille toimijoille sekä tarjoamalla kansalaisopiston kursseja eri puolilla Ilomantsin kuntaa.

Investoinnit Pampalon kultakaivokseen ja Neovan aktiivihiilitehtaaseen ovat merkittävä sysäys Ilomantsin elinkeinoelämälle ja työpaikkatarjonnalle. Kunta on aktiivinen elinkeino- ja yritys yhteistyössään, mistä se on saanut valtakunnallista huomiota. Tärkeä osa elinkeino- ja yritysystävällistä toimintaympäristöä on kunnan perustama ja kokonaan omistama Ilonet Oy, joka rakennutti Ilomantsin kunnan alueelle laajakaistaverkon vuonna 2016. Matkailuelinkeinolla sekä kulttuuritapahtumilla on kunnalle suuri merkitys. Matkailua edistää aktiivisesti vuonna 2009 perustettu Ilomantsin Matkailuyhdistys ry.

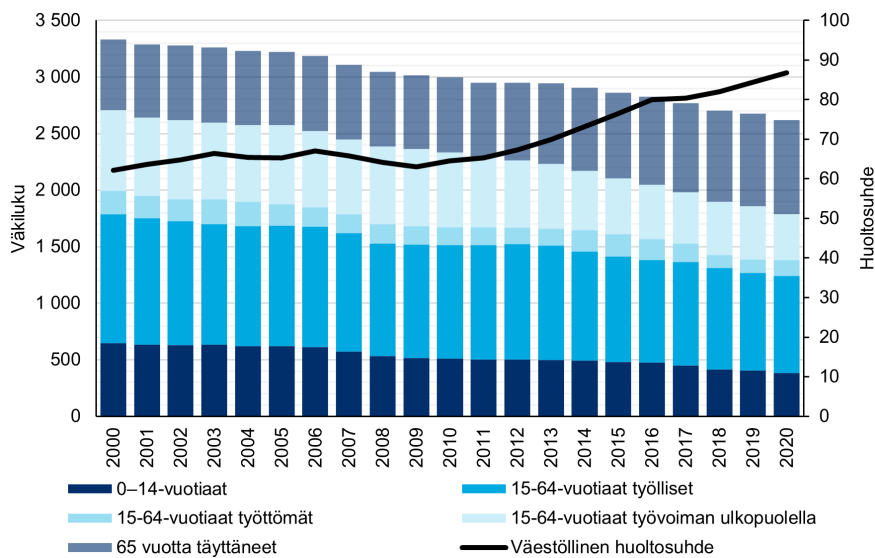
Kestävän kehityksen edistämiseksi Ilomantsi liittyi HINKU – Kohti hiilineutraalia kuntaa -verkostoon vuonna 2014. Ilomantsi sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 80 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta. Ilomantsissa toimii Neovan pellettilaitos, jonka yhteydessä toimivan lämpöä ja sähköä tuottavan yhteisvoimalaitoksen lämmöllä lämpiää myös kunnan keskustaajama. Pohjois-Karjalan biosfäärialueen tarkoituksena on kehittää aluetta etsimällä keinoja suojella luontoa, mutta myös harjoittaa elinkeinoja kestävästi. Ilomantsissa on myös panostettu kiinteistöjen energiatehokkuuteen ja laajakaistayhteyksien rakentamiseen. Hyvät laajakaistayhteydet vähentävät muuta liikennöintiä ja siten edistävät kestävästä kehitystä.

5.1.4 Utajärvi

Utajärvi on väestöltään pieni kunta Oulujokilaaksossa Pohjois-Pohjanmaalla, noin 50 kilometrin päässä Oulusta. Utajärvi sijaitsee Pohjois-Pohjanmaan Kainuun vastaisella maakuntarajalla noin 125 kilometriä Kajaanista. Utajärvi on tapauskunnista eniten riippuvainen muiden kuntien työpaikoista. Ulospendelöinti lisääntyi huomattavasti vuosina 2007–2019. Vuonna 2019 työllisistä pendelöi 37 prosenttia, mutta vuonna 2007 vain 29 prosenttia. Utajärvellä oli vuonna 2019 noin 830 työpaikkaa. Yrityksistä suurimpia työllistäjiä olivat Kinnusen Mylly Oy sekä LVIS-tuotteita valmistava Pipelife Finland Oy. Tapauskunnista Utajärvellä työpaikat vähenivät vähiten, vain 15 prosenttia

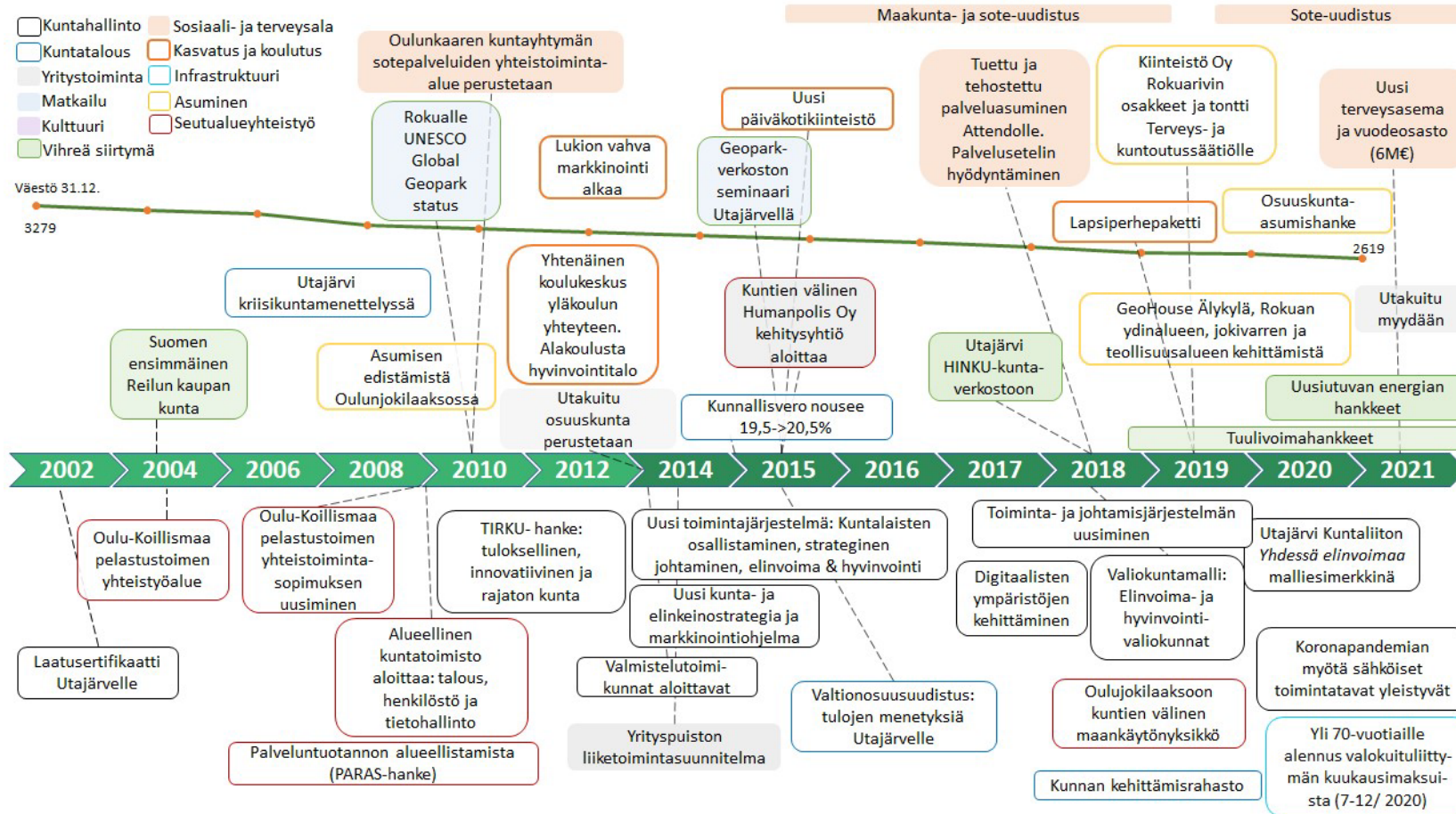
(noin 150 työpaikkaa) vuodesta 2007 vuoteen 2019. Utajärvi kuuluu Oulun työssäkäyntialueeseen. (Liite 7.) Vuonna 2019 Utajärven työllisistä 15 prosenttia kävi työssä Oulussa. Utajärveltä pendelöitiin myös Muhokselle (6 %) ja Vaalaan (5 %). Sijainti Oulun ja Kajaanin välissä mahdollistaa hyvät liikenneyhteydet Utajärvelle. Kunnassa pysähtyy neljä junavuoroa päivittäin ja myös bussiyhteyksiä on säännöllisesti. Utajärven kunta on kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan kokonaisuudessaan harvaan asuttua maaseutua. Kunnan keski- ja pohjoisosat ovat osa Kainuun nevalakeutta. Utajärven kunnan lounaisosaa hallitsevat Rokuanvaaran harjumuodostuma ja Oulujo-kilaakso. Oulujoen vesivoimavarojen hyödyntämisen ansiosta Utajärvellä tuotetaan sähköä Oulujoen kolmella vesivoimalaitoksella.

Kuvio 24. Utajärven väestön ikärakenne, työikäisten pääasiallinen toiminta ja väestöllinen huoltosuhde vuosina 2000–2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin ja Elinkeinorakenne ja työssäkäynti)



Vuoden 2020 lopussa Utajärvellä asui 2 619 asukasta. Heistä alle 15-vuotiaita oli 15 prosenttia, työikäisiä 54 prosenttia ja 65 vuotta täyttäneitä 32 prosenttia. Väestöllinen huoltosuhde oli 86,8. Vuosina 2000–2020 Utajärven väestö väheni 21 prosenttia (-700 henkilöä) ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 200 henkilöllä (33 %). Samalla ajankaksolla myös työikäisen väestön määrä väheni 650 henkilöllä (-32 %). Työikäisistä työllisten määrä väheni 25 prosenttia ja työvoiman ulkopuolella olevien peräti 34 prosenttia. Työikäisten määrän vähenemisestä johtuen työllisyysaste nousi 55 prosentista 61 prosenttiin (Kuvio 24, Liite 7.) Kuntalaisten keski-ikä oli vuonna 2000 noin 44 vuotta, mutta se nousi vuoteen 2020 mennessä noin 55 vuoteen. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Utajärven väestö vähenee vuoteen 2030 mennessä 2 250 asukastaan, ja vuonna 2040 Utajärvellä on ennusteen mukaan enää 2 100 asukasta.

Kuvio 25. Utajärven kehityspolku 2002–2021



Pienestä väestömäärästä huolimatta Utajärvi kehittää aktiivisesti elinkeinoelämäänsä ja satsaa elinkeinoelämän edellytysten parantamiseen. Utajärven matkailun kehittämisessä tärkeimpänä kohteena on Rokua UNESCO Global Geopark -alue, joka on Suomen ensimmäinen alue Unescon ainutlaatuisten geologisten kohteiden verkostossa. Rokua sai UNESCO Global Geopark -statuksen vuonna 2010 (Kuvio 25). Rokuan Geopark luontoalueella toimii myös Rokua Health & Spa kylpylähotelli. Geopark-alueen matkailua ja retkeilyä on kehitetty aktiivisesti osana elinkeinojen kehittämistä.

Osuuskunta Utakuitu perustettiin vuonna 2013 ja se rakensi koko kunnan kattavan valokuituyhteyden. Se mahdollistaa sähköisten palvelujen kehittämisen asettamisen yhdeksi kuntastrategian keskeiseksi tavoitteeksi. Utajärven kunnassa aloitettiin systemaattinen sähköisten palveluiden kehittäminen syksyllä 2020 osana koronaepidemian aikaansaamaa digiloikkaa. Kehittämistoimenpiteillä pyrittiin tukemaan erityisesti ikään-tyvän väestön kotona asumista, hyvinvoinnin edistämistä sekä mahdollisuutta olla internetin välityksellä yhteydessä sosiaalisiin verkostoihin. Kunta tuki vuonna 2020 koronan vuoksi yli 70-vuotiaiden valokuituliittymän kuukausimaksua digitaalisten palvelujen käytön lisäämiseksi.

Väestön väheneminen on hyvin tiedostettu haaste Utajärvellä ja kuntastrategia linjaa selkeitä toimenpiteitä väestön vähenemisen ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi. Utajärven päätöksenteossa sovelletaan valiokuntamallia, jossa elinvoima- ja hyvinvointivaliokunnat osallistavat aktiivisesti kuntalaisia päätöksentekoon. Valiokuntamallin koetaan helpottavan päättäjien sitoutumista kuntastrategiaan ja siten myös edesauttavan hitaasti tapahtuvien väestönmuutosten ottamista huomioon. Utajärvellä pyritään aktiivisesti hyödyntämään pienen kunnan etuja muun muassa edistämällä ketterän kokeilukulttuurin luomista. Jouheva päätöksenteko, joustava toimintaympäristö sekä pienen kunnan kevyt byrokratia viranomaisten ja yritysten välillä halutaan tuoda selkeästi esille myös uusien yritysten houkuttelussa.

Utajärvi oli kriisikuntamenettelyssä vuosina 2007–2008. Kriisikuntamenettely synnytti monia kokonaisvaltaisia muutoksia kunnassa. Se vahvisti kuntataloutta ja synnytti positiivisia rakenteellisia muutoksia kunnan toimintaan. Kunnan tilinpäätökset ovat olleet kriisikuntamenettelyn jälkeen ylijäämäisiä. Lisäksi päätöksenteon ja hallinnon rakenteita on uudistettu aktiivisesti kriisikuntamenettelyn jälkeen. Vahvistuneella kuntataloudella on ollut myös positiivisia vaikutuksia kunnan kehittämishankkeisiin.

Utajärvellä on pyritty sopeutumaan lasten ja nuorten ikäluokkien vähenemiseen keskittämällä opetus keskustaajamaan ja markkinoimalla lukiota jo 2010-luvun alusta lähtien ja tarjoamalla lapsiperheille lapsiperhepaketti arjen helpottamiseksi vuodesta 2019. Jo ennen vuoden 2021 toisen asteen koulutusuudistusta Utajärvi houkutteli lukiolaisia tarjoamalla muun muassa oppikirjat, kannettavan tietokoneen, kotimaan opintomatkoja ja alennusta ajokortista. Lukion säilyminen kunnassa on tärkeä pienten

kuntien elinvoimaisuuden kannalta. Utajärvi tarjoaa lapsiperheille maksuttoman varhaiskasvatuksen sekä aamu- ja iltapäivätoimintaa 0–3-luokkalaisille. Kunnassa on käytössä myös 300 euron kuukausittainen lasten kotihoidontuen kuntalisä.

Utajärvi markkinoi itseään kuntana, joka ”luo edellytyksiä onnelliselle elämälle”. Kunnan strategisessa suunnittelussa korostuu hyvinvoinnin edistäminen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä pidetään kunnan erityispiirteenä. ”Pikkuisen paremmin kuin muut” -markkinointilauseellaan Utajärvi haluaa erottua edukseen naapurikunnistaan. Yhtenä osana hyvän elämän tavoittelua ja elinympäristön luomista Utajärvellä on kehitetty uudentyyppisiä asumisratkaisuja. GeoHouse Älykylää suunniteltiin vuosina 2019–2021, mutta se ei toteutunut. Sen ideana oli yhdistää vuokra-asumisen ja omistusasumisen parhaat puolet sekä rakentaa hiilineutraali ja yhteisöllinen asuinalue. Utajärven kunta jatkoi uusien asumisratkaisujen kehittämistä perustamalla Utajärven Unelmakodit -asunto-osuuskunnan 2021. Asunto-osuuskunta mahdollistaa muuttamisen omakotitaloon maksamalla 10 prosenttia talon hankinta-arvosta.

Utajärvi on kuulunut Suomen HINKU – Kohti hiilineutraalia kuntaa -verkostoon vuodesta 2018 lähtien. Verkoston jäsenenä Utajärvi on sitoutunut vähentämään ilmasto- päästöjään 80 prosenttia vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tavoite suunnitellaan saavutettavan uusiutuvan energian käytön lisäämisellä, parantamalla energiatehokkuutta sekä paikallisilla ilmastotoilla. Tarkempia toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi on käsitelty Utajärven kunnan resurssiviisauden tiekartassa 2020. Utajärvellä selvitettiin vuosina 2020–2021 mahdolliset tuulivoima-alueet ja tuulivoimaloista aiheutuvia vaikutuksia. Nykyään kunnassa on suunnitteilla seitsemän tuulivoimamahanketta ja muita uusiutuvan energian suunnitelmia. Utajärven kehityspolun perusteella voidaan todeta, että Utajärvi on varsin pitkälle proaktiivinen ja uudistumiskykyinen suhtautumisessaan väestön vähenemiseen.

5.1.5 Kemijärvi

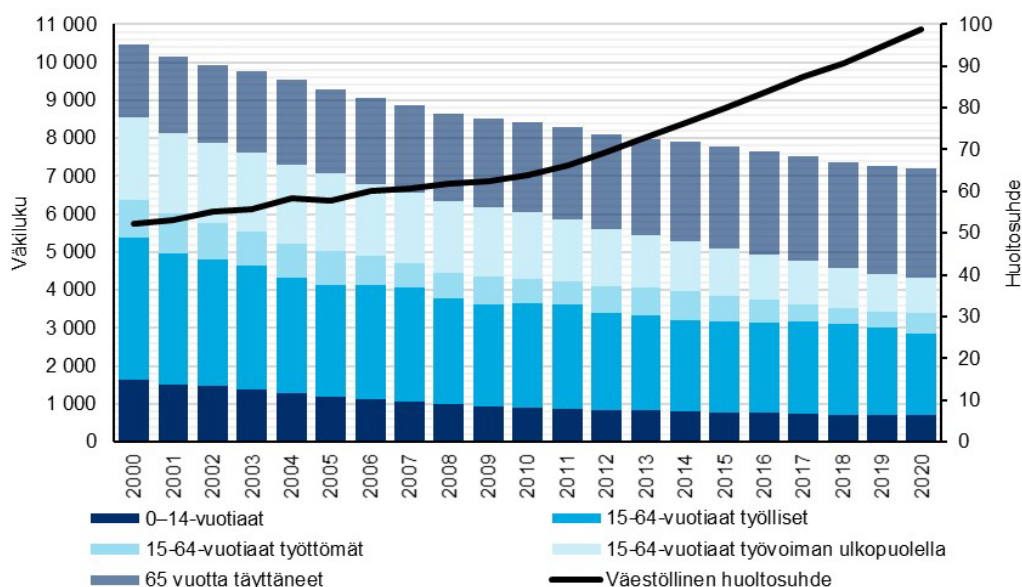
Pääosin Napapiirin pohjoispuolella Itä-Lapissa sijaitseva Kemijärvi on Suomen pohjoisimman keskustaajaman kaupunki. Kemijärvi sijaitsee noin 85 kilometrin päässä Rovaniemeltä. Suomen suurin joki Kemijoki sekä Kemijärvi halkovat kuntaa, jonka maisemaa leimaavat myös vaarat ja laajat aapasuot. Helsinki-Kemijärvi välillä on yöjunayhteys, jolla on tärkeä merkitys muun muassa Lapin matkailu- ja hiihtokeskuksille. Kemijärven keskustaajama on kaupunki–maaseutuluokituksen mukaan ydinmaaseutua, ja kunnan muut alueet ovat harvaan asuttua maaseutua.

Kemijärvi ei yhdisty työssäkäyntivirran perusteella mihinkään toiseen kuntaan. Vuonna 2019 Kemijärven työllisistä 80 prosenttia kävi työssä asuinkunnassaan. Suurin työssäkäyntivirta (6 %) suuntautui Rovaniemelle. Vuonna 2019 Kemijärvellä oli lähes 2 300 työpaikkaa, mikä oli hieman yli 600 työpaikkaa (-21 %) vähemmän kuin vuonna 2007. (Liite 7.)

Vuoden 2020 lopussa Kemijärvellä oli 7 191 asukasta. Heistä alle 15-vuotiaita oli 10 prosenttia, puolet työkäisiä ja 65 vuotta täyttäneitä oli 40 prosenttia asukkaista. Väestöllinen huoltosuhde oli 98,8. Vuosina 2000–2020 Kemijärven väestö väheni 31 prosenttia (-3 300 henkilöä). Vuosina 2000–2020 työkäisen väestön määrä väheni 3 300 henkilöllä (-48 %) ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 900 henkilöllä (48 %). Työllisyysaste nousi 54 prosentista 60 prosenttiin. Työllisyysasteen nousu selittyy työllisten (-42 %), työttömien (-44 %) ja työvoiman ulkopuolella (-58 %) olevien määrän huomattavalla vähenemisellä. (Kuvio 26, Liite 7.) Vuonna 2020 kunnan väestön keski-ikä oli 54,5 vuotta, mikä oli 12 vuotta korkeampi kuin vuonna 2000. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan kunnassa on 6 200 asukasta vuonna 2030 ja vain 5 600 asukasta vuonna 2040.

Kemijärven teollisuuskaupungissa väestömäärä on laskenut jatkuvasti vuodesta 2002 lähtien. Väestön vähenemiseen on osaltaan vaikuttaneet toistuvat teollisuuden äkilliset rakennemuutokset. Ensimmäisen äkillisen rakennemuutoksen aiheutti vaatetehtaan Torstain lakkauttaminen 1990-luvun alussa. Orionin lääketehdas lopetti toimintansa vuonna 2002. Liiketoimintakauppojen seurauksena elektroniikkaa ja matkapuhelimien latureita valmistava Salcomp lakkautti tuotantonsa Kemijärvellä vuonna 2004. Parhaimmillaan tehdas työllisti noin 260 elektroniikka-alan osaajaa. Kun tehtaanto siirrettiin Kiinaan, sen lakkauttaminen oli yksi ensimmäisistä esimerkeistä kiinailmiöstä Suomessa. Itä-Lappi nimettiin äkillisen rakennemuutoksen alueeksi vuosiksi 2008–2009. Päätöksen taustalla oli etenkin Stora Enson Kemijärven tehtaanto lakkautus vuonna 2008, jonka takia työpaikkojen määrä väheni yli 200:lla. (Kuvio 27.)

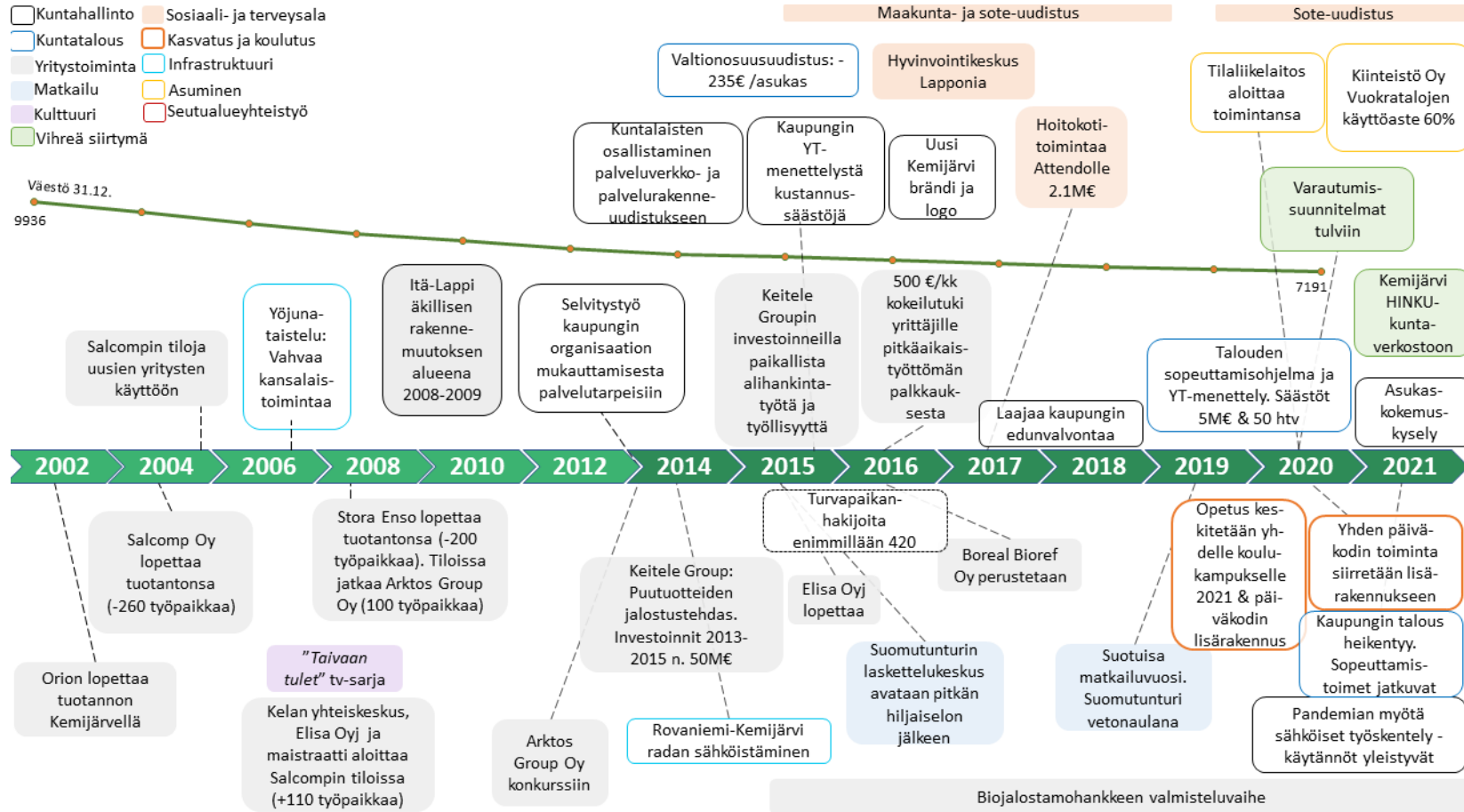
Kuvio 26. Kemijärven väestön ikärakenne, työikäisten pääasiallinen toiminta ja väestöllinen huoltosuhte vuosina 2000–2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin ja Elinkeinorakenne ja työssäkäynti)



Menetettyjen tehdastyöpaikkojen tilalle saatiin korvaavia työpaikkoja. Merkittäviä uusia työnantajia 2000-luvun alussa olivat Kelan yhteyskeskus, Elisan palvelukeskus ja Lapin maistraatin Kemijärven yksikkö. Elisan palvelukeskus lopetti toimintansa Kemijärvellä 2015.

Väestön supistuminen on tunnistettu ja hyväksytty kaupungissa ja siihen on vastattu. Kaupunkia kohdanneet rakennemuutokset ovat heikentäneet voimakkaasti kaupungin taloutta ja edellyttäneet palvelujen uudistamista. Kaupungissa toteutettiin vuosina 2013–2014 selvitystyö kaupungin organisaation mukauttamiseksi palvelutarpeisiin. Esimerkiksi päivähoito- ja kouluverkon uudistuksessa kuntalaisia osallistettiin uudistuksen valmisteluun. Kuntalaisten kuulemista on lisätty ja siihen halutaan panostaa vahvasti tulevaisuudessakin.

Kuvio 27. Kemijärven kehityspolku 2002–2021



Palveluja on sopeutettu väestörakenteeseen sopivammaksi niin, että lasten ja nuorten palveluja on tehostettu esimerkiksi keskittämällä opetus yhdelle koulukampukselle vuonna 2021. Vastaavasti ikäihmisten osuuden kasvuun on vastattu palveluja lisäämällä ja panostamalla nykyaikaisiin toimitiloihin. Kaupungissa on otettu käyttöön palvelusetelit varhaiskasvatuksessa, palveluasumisessa, vanhusten päivätoiminnassa ja kotihoidossa. Kaupungin hyvinvointikyselyjen tulosten mukaan ikäihmiset ovat olleet tyytyväisiä heille suunnattuihin palveluihin. Etenkin 2010-luvun lopulla ikäihmisten muutto sivukyliltä Kemijärven keskusta lisääntyi, mikä lisäsi palvelujen saavutettavuutta. Kemijärven toimintakertomuksissa korostuu pyrkimys väestön vähenemisen vauhdin hidastamiseen. Palveluja on tehostettu ja saavutettavuutta lisätty myös digitalisaatiota hyödyntämällä. Palvelurakenteen sopeuttamisessa on haettu säästöjä myös yhteistoimintamenettelyillä.

Kemijärvi liittyi Suomen HINKU – Kohti hiilineutraalia kuntaa -verkostoon vuonna 2021. Kemijärvi sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 80 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta. Tavoite suunnitellaan saavutettavan vähentämällä kiinteistöjen energian kulutusta sekä osallistamalla kuntalaisia ja yrityksiä hiilineutraaliin toimintaan. Kemijärven biojalostamohanke on herättänyt alueella positiivisia odotuksia, mutta hanke ei ole toistaiseksi toteutunut. Keitele Groupin Kemijärven sahan ja biojalostamohankkeen yhteyteen on suunnitteilla ekopuisto, jossa hyödynnettäisiin alueella syntyviä teollisuuden sivuvirtoja. Kemijärvelle on valmistumassa vuoden 2022 aikana ensimmäinen tuulivoimapuisto.

Kemijärven kaupunki on pyrkinyt vaikuttamaan positiiviseen kaupunki-imagoon Kemijärvi-brändin kehittämishankkeella 2016-2017, jonka tavoitteena oli uudistaa kaupungin imagoa, houkuttaa alueelle uusia yrityksiä ja saada alueelle uutta matkailijavirtaa. Tässä Leader-hankkeessa rakennettiin yhdessä pienyrittäjien, kylätoimijoiden ja kuntalaisten kanssa Kemijärven matkailualueen brändiä huomioiden koko kaupungin alueen vahvuudet ja erityispiirteet. Myös Ylen Taivaan tulet -televisiosarja loi osaltaan myönteistä tunnettuutta Kemijärvestä ja sen luonnosta.

5.2 Väestömuutosten merkitysten ymmärtäminen ja tunnistaminen

Kunnille väestötiedot ovat osa tilannekuvaa, jonka muodostaminen on keskeinen osa kunnan strategiaprosessia. Kuntalain 37§:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jonka tavoitteet perustuvat ”arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen”. Tapauskunnissa väestömuutosten merkitysten ymmärtäminen jäsenyytensä osaksi kun-

nan strategiatyötä. Muutos on ollut niin pitkäaikainen, suuri ja vaikutuksiltaan monitahoinen, että se ei ole jäänyt keneltäkään kunnan päätöksentekoon, kehittämiseen ja strategiatyöhön osallistuneelta huomaamatta.

"...et vähän niin kun joka asiassa tai joka valtuustoseminaarissa, niin kyllä se mainitaan."

Tapauskunnissa strategiatyötä kuvaillaan myönteiseen sävyyn. Lähes poikkeuksetta strategioiden sisältämän nykytila-analyysin katsotaan esittävän yhteistä ja jaettua tilannekuvaa myös väestönkehityksen osalta. Sen sijaan tilannekuvasta päätelmiin ja toimenpiteisiin johtavaa prosessia pidetään hitaana ja häiriöalttiina. Sektorit ja hallinnonalat toimivat omilla logiikoillaan eikä väestönmuutoksien ennakointi kuulu aina pääprioriteetteihin. Tämä vähentää sopeutumistoimien johdonmukaisuutta ja yhteisvaikutteisuutta.

"Siitä keskustellaan kovasti, mutta ei meillä siitä mitään systemaattista ohjelmaa ole. Meillä on yksittäisiä toimenpiteitä joidenkin ohjelmien sisällä."

Yhteisen näkemyksen saavuttamista edistävänä suunnittelukäytäntönä nousee esiin strategian työstämisen vaiheistaminen ja riittäväksi mitoitettu strategiaprosessin kesto-aika. Tällöin arvio nykytilanteesta täsmentyy useaan otteeseen ja eri tahoja (päättäjät, johtavat viranhaltijat, henkilöstö) yhteen kokoavilla foorumeilla. Tältä osin tapauskuntien kokemukset vahvistavat aihepiiriä käsittelevien tutkimusten tyypillistä havaintoa vuorovaikutteisuuden ja osallistamisen tärkeydestä. Osallisuus strategiaprosessissa edistää sekä päättäjien että näitä päätöksiä toimeenpanevien tahojen sitoutumista kunnan väestönkehityksen tilannekuvaan ja sitä koskeviin kuntastrategian linjanvetoihin älykkään sopeutumisen periaatteiden mukaisesti.

Kuntastrategian tilannekuvaa koskevana reunahuomiona eräät haastatellut esittivät havaintojaan eri tahojen erilaisista väestönkehityksen käsityksistä. Yleisimmät niistä väittivät viranhaltijoiden olevan asian suhteen päättäjiä valveutuneimpia. Vastaavasti "esson baarissa istuvien" kuntalaisten epäiltiin olevan väestönkehityksen tilasta vielä päättäjäkin tietämättömpiä. Tutkimusaineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida näiden väitteiden todenperäisyyttä. Väitteiden esiintyminen ja niiden esittäminen antaa kuitenkin viitteitä siitä, että väestönmuutoksia koskevat käsitykset kuntalaisten ja myös kunnan kehittämiseen osallistuvien joukossa vaihtelevat enemmän kuin tämän tutkimuksen johtaviin viranhaltijoihin ja päättäjiin kohdistuneen aineistonhankinnan perusteella voi päätellä. Myös Ruotsin esimerkkitaapauksessa nousi esille sama huomio, että kuntapoliitikot suhtautuvat viranhaltijoita optimistisemmin väestönmuutoksiin. Taloudellisista haasteista ja väestötappioista huolimatta suuri osa kuntapoliitikoista ei tunnusta tai ymmärrä, että väestö tulee vähentymään ja edellyttää sopeutumistoimenpiteitä.

Vaikka käsitykset väestönkehityksen nykytilasta ovat yhteneviä, voivat sen tulevaisuutta koskevat arviot olla perustellusti erisuuntaisia. Tämä johtuu siitä, että Tilastokeskuksen väestöennusteet ovat luonteeltaan trendilaskelmia. Ne perustuvat havaintoihin syntyvyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen jo tapahtuneesta kehityksestä, ja tulevan väestönkehityksen oletetaan seuraavan tätä havaittua trendiä. Väestöennuste osuu oikeaan ja osoittaa kehityksen suunnan tarkasti, jos olosuhteet säilyvät entisellään. Olosuhteiden muuttuessa trendin ennustekyky heikkenee. Väestöennusteiden osalta syntyvyys ja muuttoliike – ja erityisesti siirtolaisuuden tulomuutto – näyttäisivät olevan vaikeimmin ennakoitavat väestönkehityksen osatekijät. Kuolevuus muuttuu hitaasti ja sen kehityssuunta on arvioitavissa trendin perusteella.

Vähenevän väestön kunnissa väestöennusteisiin suhtaudutaan usein kriittisesti. Tapauskunnat eivät ole tässä suhteessa yllätyksellisiä. Mitä ilmeisimmin tämä kriittinen suhtautumistapa ennusteisiin on myös tiedostettua ja tarkoitushakuista. Sillä halutaan viestiä tavoitteellisuutta eli sitä, että väestöennuste ei edusta väijäämätöntä kehityskuvaa eikä sitä ole tarkoitettu toteutuvaksi. Siksi oman kunnan kehittyminen esitetään mieluusti ennustetta myönteisempänä.

Ennusteita myönteisempää kehitystä perustelevat päättelyketjut näyttäisivät seuraavan kolmea päälinjaa. Ensimmäinen niistä on yksinkertainen ja esittää oman kunnan poikkeuksena pääsäännöstä. Ennustetta ja sen oletuksia ei kiistetä, mutta oman kunnan arvellaan kehittyvän – syytä erittelemättä ja lähinnä oman kunnan erityislaatuisuuteen viitaten – eri suuntaan kuin yleiset trendit osoittavat.

Toinen perustelujen päälinja täydentää ensin mainittua vetoamalla väestöennusteen perustavanlaatuisen epävarmuuteen eli siihen, että väestönkehitys ei jatku koskaan entisenlaisena vuosikymmeniä. Sodan, epidemiat ja muut ulkoiset shokit muuttavat asumispreferenssejä ja suuntaavat muuttoa uudelleen. Tämän tutkimuksen ajoittuminen koronaepidemian huippuvaiheeseen motivoi haastateltuja nostamaan erityisesti monipaikkaisuuden ja etätöiden muuttopäätöksiä ja myös elinkeinojen sijoittumista multalistaviksi megatrendeiksi. Oman kunnan ja muiden kauaksi metropoleista sijoittuvien alueiden arveltiin asemoituvan muuttuvissa olosuhteissa hyötyjien joukkoon.

Tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa palattiin toistuvasti väestönkehityksen myönteisten odotusten ja niiden realistisuutta koskevien (itse-)arvioiden tematiikkaan. Tätä keskusteluasetelmaa ja siitä johdettuja päätelmiä havainnollistaa vastinpari, jossa supistuvan väestön aiheuttamaa päätöksentekotilannetta verrataan aikaisempaan tai kuviteltuun kasvavan väestön kauden tilanteeseen. Viimeksi mainitun yhteydessä esiintyvän ”jakovaran” sijoittamiseen liittyvä päätöksentekotilanne näyttäytyy päättäjille mieluisana. Sen sijaan ensin mainittu luokituu taitolajiksi, ja sen edustama ”luopumisen filosofia” on päättäjien motivaatiojärjestelmän vastaista.

"Rakennemuutos on ollut pakollisena ajurina pitkään. Mutta poliittinen maailmanhan on sitä, että viimeiseen asti pyritään siirtämään ikäviä päätöksiä."

Tämäntyyppiset johtamisen sosiaalipsykologiaan perustuvat selitysmallit auttavat ymmärtämään kuntaorganisaatioiden muutosjähmeyttä sekä kasvuun tähtäävien ja takavuosien trendeihin nojaavien kehittämisteemojen suosiota (Staw ym. 1981). Kasvustrategia herättää motivaatiota ja innostusta lähes automaattisesti. Trendin käännettä tuoreine tilastoineen ennakoiva pahanilmanlintu sen sijaan pilaa ristiriitojen välttämiseen ja konsensusajatteluun perustuvan kehittämisilmapiirin. Mittakaavan pienentämiseen ja toimintojen vähentämiseen tähtäävät toimet eivät myöskään tunnetusti kelpaa vaalivalteiksi uudelleenvalintaan tähtääville kuntapoliitikoille.

"Kyläkoulun lakkauttaminen hyvänä esimerkkinä, jonka päätöksentekoa poliitikot monesti lykkäsivät. Sanottiin moneen kertaan, että palataan asiaan."

Kolmas väestöennusteita myönteisempää kehityskuvaa ennakoiva perustelu nostaa keskiöön kunnan omien toimien vaikutukset. Jo toteutettujen tai suunnitteilla olevien uusien politiikkatoimien seurauksena kehityksen esitetään toteutuvan ennustetta myönteisempänä. Tämä perustelulinja kiinnittää huomiota reaktiivisten ja ennakoivaa eli proaktiivista kehittämistä koskevien toimintatapojen eroihin. Edellä esitetty "luopumisen filosofian" mukainen käyttäytyminen näyttäisi pätevän myös kykyyn ja haluun tehdä ennakoivia päätöksiä. Tapauskunnissa kiinteistöjen hallintaa koskevien toimien ajoitus viittaa siihen, että esimerkiksi investointien avulla tapahtuva kasvuun varautuminen on usein etupainotteista. Sen sijaan esimerkiksi tyhjenevien kuntien vuokratolokiinteistöjen vajaa- ja uskäyttöä koskevat ratkaisut tapahtuvat tyyppillisesti viiveellä ja jälkijättöisesti.

5.3 Säästöt ja toimintojen karsiminen

Väestön väheneminen ja kuntatalous asettavat paineita kunnan palveluverkon karsimiseen. Yhtäältä monille palveluille on vähemmän käyttäjiä ja toisaalta palvelujen rahoittamiseen vaaditut verotulot ovat vähentyneet tai uhkaavat vähentyä työikäisen väestön vähentymisen myötä. Samalla kuntien väestörakenteen muutos vaikuttaa palvelutarpeeseen, kun lasten ja nuorten määrä pienenee ja ikääntyneiden kasvaa.

Tapauskuntien kokemukset osoittavat, että herätteet väestön vähenemisestä aiheutuviin sopeutustoimiin tulevat lähes poikkeuksetta kuntataloudesta. Väestön vähentymisen ja ikääntyminen vaikuttavat kuntien talouteen monimutkaisten syy-seurasuhteiden

kautta, joihin myös liittyy erilaisia sopeutumisen aikauria. Niitä koskevat aihepiirin tutkimuksissa havaitut päähuomiot tiivistyvät seuraaviin neljään tapauskuntien talouden viitekehystä tyypittävään havaintoon.

Ensinnäkin työtulojen ja yksityisen kulutuksen pieneneminen vähentävät kuntien saamia veroja ja palveluista perittäviä maksutuloja (Valkonen & Lassila 2021). Työurien pidentyminen ja eläketulojen lisääntyminen puolestaan vaikuttavat vastakkaiseen suuntaan. Alueelliset erot eläköitymisessä ja eläketuloissa kuitenkin viittaavat siihen, että sekä pidentyvien työurien että keskieläkkeiden nousun myönteiset vaikutukset kuntatalouteen kohdistuvat tapauskuntien edustamien väestötappiokuntien sijasta suurimmille kaupunkiseuduille ja erityisesti Uudellemaalle (Tuominen ym. 2011).

Toiseksi väestön väheneminen ei vaikuta tapauskuntien palvelujen tuotantokustannuksiin suoraviivaisesti, vaan siinä on tiettyjä kapasiteettiin (esim. kiinteistöt) liittyviä kynnyksiä (Helin 1998). Mittakaavaetujen johdosta yksikkökustannukset yleensä nousevat asukasluvun ja/tai -tiheyden laskiessa. Tutkimuksen perusteella ei kuitenkaan muodostu selvää kuvaa siitä, kuinka merkittävästi yksikkökustannukset nousevat asukasluvun vähenemisen johdosta ja miten se tulisi huomioida lisäävänä tekijänä valtionosuuksien kustannus- ja tarve-erojen tasauksessa.

Kolmantena havaintona erottuu se, että syntyvyyden vähentyessä tapauskuntien varhaiskasvatuksen ja koulutuksen käyttötalous- ja investointimenot vähentyvät. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon menot puolestaan lisääntyvät. Näiden ikäsidonnaisten menojen kehityksen ennustaminen tapauskunnissakin on kuitenkin vaikeaa, koska ne määräytyvät sekä poliittisten päätösten että tarpeiden muutosten määrääminä (Kivistö 2018; Lassila ym. 2007). Työvoimatarve seuraa menojen kehitystä työvoiman saatavuutta koskevilla varauksilla täydennettynä (Valkonen & Lassila 2021).

Neljäs havainto käsittelee väestön vähentymisen ja ikääntymisen vaikutuksia kuntatalouden tasapainoon pitkällä aikavälillä. Tässä suhteessa arviot näyttäisivät eriytyvän tarkastelun aikajänteen ja tapauskuntien työmarkkinoiden dynamiikkaa koskevien oletusten mukaisesti. Ratkaisevaa on tällöin se, aiheuttaako lasten ja nuorten vähälukisuus myöhemmin työvoimapulaa vai paikkakunnalle kohdistuvaa tulomuuttoa. Joka tapauksessa ja varsinkin muuttotappiokunnissa koko paikallishallinnon veropohja (kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisvero) näyttäisi supistuvan pitkällä aikavälillä merkittävästi.

Suurimmat vähennyspaineet kohdistuvat kouluverkkoon ja terveysasemiin. Suomesta on hävinnyt vuoden 1990 jälkeen noin 2 500 koulua, eivätkä tapauskunnat muodosta poikkeusta. Esimerkiksi Kemiönsaarella toteutettiin kuntaliitoksen jälkeen mittava kouluverkkouudistus, jossa lakkautettiin neljä koulua ja aivan viime vuosina kouluverkko

on otettu uudelleen tarkasteluun. Myös Mänttä-Vilppulassa on karsittu kouluverkkoa. Monin paikoin ei voida enää edes puhua kouluverkosta, sillä useissa kunnissa toimii enää yksi peruskoulu. Esimerkiksi Iloantsissa, Utajärvellä ja Kemijärvellä on lakkautettu viimeisetkin kyläkoulut. Koulujen lisäksi muutkin palvelut on enimmäkseen keskitetty kuntien keskustaajamiin. Kemiönsaarella lakkautettiin Taalintehtaan terveyskeskus ja terveyspalvelut keskitettiin Kemiön taajamaan.

Kunnissa säästöjä haetaan erityisesti henkilöstökuluista. Tapauskunnissa henkilötövuosia on vähennetty muun muassa eläköitymisen yhteydessä ja tehtäviä yhdistämällä. Myös kuntayhteistyö joidenkin tehtävien täyttämiseksi nähdään vaihtoehtona. Erityisen mahdollisuuden kunnan organisaatiouudistuksille on tarjonnut Kemiönsaaren ja Mänttä-Vilppulan kuntaliitokset. Myös Utajärven kriisikuntamenettely sekä suuret talouden tasapainottamisohjelmat Kemijärvellä ja Kemiönsaarella ovat vauhdittaneet kuntien organisaatioiden uudistamista. Monissa kunnissa on kuitenkin vahva poliittinen tahtotila ylläpitää laajaa ja laadukasta palvelutuotantoa. Ratkaisuja palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen etsitään muun muassa yhteistyön lisäämisestä kyläyhdistysten ja muiden kolmannen sektorin järjestöjen kanssa. Myös palveluseteliä hyödynnetään palvelujen järjestämisessä, kuten Kemijärvellä varhaiskasvatuksessa ja ikääntyneiden palveluissa.

”Paljon on pyritty katkaisemaan rönsyjä pois”

Väestön väheneminen näkyy kunnissa konkreettisesti monien kunnan kiinteistöjen tyhjenemisenä. Tyhjiilleen on jäänyt niin kunnan toimitiloja kuin vuokra-asuntoja. Kiinteistöjen ylläpito maksaa ja tyhjiillään rapistuvat rakennukset nähdään myös hankaliksi katukuvan ja kunnan ilmeen kannalta. Kunnat pyrkivätkin eroon omistamistaan tyhjistä kiinteistöistä ja suuntaamaan nämä varat tehokkaammin kuntalaisten hyvinvointiin. Kemijärvellä on kiinteistöohjelma käyttämättömien kiinteistöjen suunnitelmalliseksi alasajoksi, näitä kiinteistöjä joko puretaan, myydään, vuokrataan tai remontoidaan uudella tavalla palveleviksi tiloiksi. Myös muissa tapauskunnissa toteutetaan samoja toimenpiteitä.

5.4 Uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelu

Kunnissa tunnustetaan erinomaisesti tarve uudelle työikäiselle väestölle. Uusien kuntalaisten houkuttelemisen suhteen tapauskunnilla on hyvin erityyppisiä lähestymistapoja. Kemiönsaari on toteuttanut mittavia tulomuuttokampanjoita, kun taas Iloantsin kunta on tehnyt markkinoinnissa yhteistyötä ja tukenut paikallisten toimijoiden (yhdistykset, yritykset, paikallislehti) toteuttamaa mielikuvamarkkinointia – esimerkkeinä

Hyppee syrjään -kampanja tai Pogosta televisiosarja. Kuntien viestinnän ja markkinoinnin merkitystä nostettiin usein esille. Kemiönsaari on ollut näkyvästi esillä osana muuttokampanjointiaan, kun taas Mänttä-Vilppulassa kaivattiin vahvempaa kaupunkimarkkinointia. Toisaalta Mänttä-Vilppula on verrattain paljon julkisuudessa aktiivisen kulttuuritoiminnan kautta, mikä koetaan tärkeäksi kaupungin mielikuvamarkkinoinniksi.

Kunnat pyrkivät houkuttelemaan uusia asukkaita markkinoinnin lisäksi myös hyvin erilaisilla hankkeilla ja malleilla. Haastatteluissa nousi useamman kerran esiin ajatus siitä, että kuntaan muuttaminen pitää tehdä mahdollisimman helpoksi. Kemijärven asettautumispalveluhankkeen tavoitteena oli, että kunnan palvelut ja viestintä toimisivat uuden asukkaan näkökulmasta mahdollisimman mutkattomasti. Lisäksi Itä-Lapin yhteinen vetovoimamarkkinoinnin verkkosivu on tekeillä. Myös Utajärvellä on pyritty helpottamaan kuntaan muuttamista 'Rakentajan kaverit' -palvelulla sekä Suomen ensimmäisellä lapsiperheille suunnatulla omakotitalojen osuuskunta-asumisen mallilla. Utajärvi houkuttelee lapsiperheitä lapsiperhepaketilla, johon kuuluu ilmainen varhaiskasvatus, kotihoidontuen kuntalisä sekä aamu- ja iltapäivätoimintaa kaikille 0–3-luokkalaisille. Lisäksi Utajärvellä yhtenä vetovoimatyön tärkeänä osatekijänä nousi esiin kunnan tekemä edunvalvonta pendelöintimahdollisuuksien kehittämiseksi.

"Täällä pitäisi olla sellainen pr-emäntä, joka ottaa ne kyselijät vastaan... ja tekee mahdollisimman joustavaksi tai helpoksi asettumisen tänne kuntaan. Että katsoo niitä asuntoja ja työpaikkoja ... jos perhe on muuttamassa, että molemmille olisi työpaikkoja olemassa."

Työikäisen väestön väheneminen näkyy kunnan verotulojen lisäksi elinkeinoelämässä. Vanhat työntekijät eläköityvät ja uutta osaavaa työvoimaa on vaikea saada. Vaikeutena väestöään menettävissä kunnissa on erityisesti nuorten poismuutto, sillä opiskelemaan muualle lähtevistä vain pieni osa palaa kotipaikkakunnalleen töihin. Vaikka työpaikkatarjonta nähdään merkittävimpana yksittäisenä kunnan vetovoimatekijänä, on useimmissa väestöään menettävissä kunnissa paitsi rakenteellista työttömyyttä myös pulaa osaajista erityisesti hoito- ja opetustehtävissä. Näin on myös kaikissa tapauskunnissa. Lisäksi tapauskunnista esimerkiksi Mänttä-Vilppulassa ja Ilo-mantsissa on pulaa työvoimasta myös teollisuudessa. Tapauskunnissa korostuukin yritysystävällinen ja elinkeinovetoinen kehittämisote, sillä elinkeinoelämä nähdään kunnan hyvinvoinnin ja elinvoiman edellytyksenä. Tapauskunnista Mänttä-Vilppulassa on merkittävä työpaikkakeskittymä ja siellä on etsitty ratkaisuja työvoimapulaan aktiivisella työperäisellä maahanmuutolla rekrytoimalla työvoimaa suoraan muun muassa Kiinasta ja Venäjältä. Lisäksi kaupungin nuorille viestitään aktiivisesti kaupungin yrityksistä ja työmahdollisuuksista. Kemiönsaaressa taas on runsaasti pieniä yrityksiä, mikä johtuu osaltaan saariston vahvasta itsensä työllistämisen perinteestä sekä matkailun ja monipaikkaisen asumisen luomasta palvelujen kysynnästä.

Kunnissa ei suinkaan ole unohdettu vakituisia asukkaita uusien asukkaiden ja elinkeinotoiminnan eteen tehdyn työn vuoksi. Päinvastoin kunnissa halutaan pitää kiinni nykyisistä asukkaista ja laadukkaat peruspalvelut nähdään tärkeinä ja oleellisena osana kunnan pitovoimaa. Kaikissa tapauskunnissa on satsattu hyvinvointipalveluihin sekä terveisiin ja moderneihin toimintaympäristöihin. Utajärvellä panostetaan erityisesti lapsiperheiden palveluihin, kun taas Ilomantsissa korostuu kansalaisopiston tarjoamien palvelujen merkitys erityisesti ikäihmisille. Yksittäisenä merkittävänä palveluna korostuu lukio-opetus. Lukion merkitystä korostaa se, ettei pienen kunnan lukio ole yksittäinen koulu lukioiden verkostossa, vaan se myös muodostaa yhdessä yläkoulun kanssa saumattoman yksikön samoine opettajineen. Tämä tukee hyvän opetuksen laadun ylläpitämistä peruskoulussa. Utajärvi, Ilomantsi ja Mänttä-Vilppula markkinoivat lukiotaan paitsi oman kunnan nuorille, mutta ne pyrkivät houkuttelemaan opiskelijoita myös muualta. Utajärvellä kunta tukee eri tavoin lukio-opiskelua kunnan omassa lukiossa. Ilomantsin lukiossa opiskelijat voivat opiskella ilmaisutaitoa ja teatteria sekä suorittaa teatterin lukiodiplomin, mutta lukiota halutaan kehittää laaja-alaisen ja korkeatasoisena lukiona ilman erikoistumista. Mänttä-Vilppulan lukiossa on Suomen ensimmäinen lääketieteellis-luonnontieteellinen linja sekä huippu-urheiluakatemia. Mänttä-Vilppula panostaa myös ammatilliseen koulutukseen koulutus kuntayhtymän kautta pyrkien näin vastaamaan osaltaan kunnan työvoimapulaan.

5.5 Yhteistyö ja sen keskeiset toimijat

Kunnissa toimivilla yrityksillä on keskeinen merkitys kunnan pito- ja vetovoiman vahvistamisessa. Yrityksiin perustettavat uudet työpaikat ja olemassa olevien työpaikkojen jatkuvuuden varmistaminen on tärkein edellytys uusien asukkaiden houkuttelemiseksi. Etenkin pienissä kunnissa kehityshakuisten avainyrittäjien rooli korostuu kunnan elinvoiman rakentamisessa. Kunnissa on vähän aktiivisia toimijoita, joten kunnat haluavat panostaa yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön, koska yritysten kasvu ja resurssit heijastuvat suoraan kunnan pito- ja vetovoimaan. Tapauskunnissa yrityksillä on merkittävä rooli veto- ja pitovomatekijöinä. Veturiyritykset, kuten Metsä Tissue Mänttä-Vilppulassa, ovat kunnille ensiarvoisen tärkeitä. Vuorostaan Kemijärvellä on tehty pitkään ponnisteluja metsäbiotalouden veturiyrityksen saamiseksi kuntaan. Kemionsaareissa ei ole enää yhtään suurta yritystä sen jälkeen, kun FN Steel Taalintehtaan valssaamo lopetti toimintansa vuonna 2012 ja Abloy Björkbodan lukkotehdas vuonna 2018.

Yritysrajapinnassa toimivat kuntien kehitysyritykset koetaan kunnissa tärkeiksi kunnan elinkeinopolitiikan toteuttajiksi. Monissa pienissä ja väestöltään vähenevissä kunnissa

ei ole omaa kehitysyhtiötä, vaan yritysneuvonta- ja yrityskehityspalvelut hankitaan os-topalveluina esimerkiksi seudulliselta toimijalta. Business Joensuu on esimerkki seudullisesta toimijasta, jolta Ilojoen kunta ostaa elinvoimapalveluja yrittäjilleen.

Kuntayhtymien rooli voimavarojen yhdistämisessä ja kuntien tarjoamien palvelujen vahvistajana korostuu pienissä, väestöltään vähenevissä kunnissa. Itä-Lapin kuntayhtymä on esimerkki alueen seudullisesta kehitysyhtiöstä, jonka kanssa Itä-Lapin kunnat toteuttavat erityisesti yrittäjyyden kehittämishankkeita, kuten Yrittäjien Itä-Lappi -hanketta, jossa kaikille Itä-Lapin kunnille kehitetään yhdenmukaista yritysten palveluprosessia. Kuntayhtymässä on myös toteutettu kuntalaisten hyvinvointia ja siihen vaikuttavia tekijöitä vahvistavia hankkeita. Kuntayhtymässä toimii sivistysjohtajien yhteistyötiimi, sotetiimi sekä elinkeinotiimi. Itä-Lapin kuntayhtymän kanssa tehty yhteistyö koetaan tärkeänä alueellisena edunvalvojana myös valtiohallinnon suuntaan. Osa kunnista mainitsee kansallisen edunvalvonnan tärkeäksi yhteistyömuodoksi.

Hankkeen tapauskunnissa, joissa seudullista yhteistyötä ei toteuteta kuntayhtymissä, tunnustetaan tarve kuntayhtymätyyppiselle yhteistyölle ja kuntien yhteisresurssien tehokkaammalle hyödyntämiselle. Seudullisen yhteistyön kehittämisen haasteiksi tunnustetaan kuntien kilpailu asukkaista sekä muun muassa kielikysymykset rannikkoalueen kunnissa.

Tapauskunnissa nousee esille etenkin matkailun alueellinen edistäminen, joka on tärkeää kuntien vetovoiman näkökulmasta. Matkailuun painottuvaa seudullista yhteistyötä tehdään muun muassa Utajärvellä, Kemiönsaaressa ja Lapissa. Utajärven, Vaalan ja Muhoksen yhteinen elinkeino- ja elinvoimayhtiö Humanopolis Oy tekee matkailuyhteistyötä Rokuan Geopark -matkailualueen kanssa. Kemiönsaari markkinoi saariston matkailukohteita, kuten rannikon pyöräilyreittiä, yhdessä Salon, Hangon ja Raaseporin kanssa. Lapin kuntien omistama House of Lapland -yhteismarkkinointiyritys markkinoi Lappia matkakohteena. Pohjois-Karjalassa alueen matkailun markkinointia hoitaa maakunnallinen matkailuyhtiö Visit Karelia Oy, jossa kaikki kunnat ovat omistajina.

Ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen kanssa tehty yhteistyö koetaan väestöltään vähenevissä kunnissa tärkeänä alueen osaamisen vahvistamisessa. Kuntien välisen yhteistyön pohjalta kunnissa on jossain määrin pystytty säilyttämään koulutustarjontaa, vaikka kouluverkon karsiminen on kohdistunut myös toisen asteen ammatilliseen koulutukseen nuorten ikäluokkien pienentyessä. Osaavan työvoiman saatavuus on ratkaisevaa paikallisten yritysten menestymiselle. Koulutus- ja harjoittelu- paikkojen myötä kunta voi houkuttaa myös nuoria asukkaita, jotka ovat erityisen halettuja väestörakenteeltaan ikääntyvissä kunnissa.

Hankkeen tapauskunnista Mänttä-Vilppulassa toimii SASKY koulutuskuntayhtymän toimipiste, joka järjestää yleissivistävää ja toisen asteen ammatillista koulutusta. Kuntayhtymään kuuluu yli puolet Pirkanmaan maakunnan 23 kunnasta. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riverian jäsenkuntia ovat maakunnan kaikki kunnat yhtä lukuun ottamatta. Ammatillisen koulutuksen kouluverkkoa on ajan saatossa karsittu eikä esimerkiksi Iloantsissa ole enää omaa toimipistettä. Osaavan työvoiman saatavuutta onkin pyritty helpottamaan hanketoiminnalla. Karelia ammattikorkeakoulun ja Riverian yhteishankkeessa ”Osaajia harvaan asutulle alueelle” Iloantsi on toiminut pilottialueena.

Myös kansalais- ja musiikkiopistojen koulutus-, hyvinvointi- ja kulttuuritoiminnan edistämiseksi kunnat tekevät yhteistyötä. Vuonna 2022 Suomessa toimii yhteensä 176 kansalaisopistoa. Tapauskunnista Kemijärvi toimii kolmen kunnan yhteisen kansalaisopiston isäntäkuntana. Utajärven kunta ostaa kansalaisopistopalvelut Muhoksen Oulujoki-Opistolta, joka kuuluu Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun kansalaisopistojen muodostamaan yhteistyöverkoston.

Tapauskunnissa pidettiin myös maakunnallista yhteistyötä, jossa keskeisiä toimijoita ovat maakuntaliitot ja ELY-keskukset, tärkeänä kunnan veto- ja pitovoiman vahvistamisessa. Kunnissa voidaan muun muassa kehittää yritystoimintaa ja elinympäristöä maakuntaliittojen ja ELY-keskusten myöntämien rakennerahastojen (EAKR ja ESR) maaseuturahaston rahoitusvälineiden avulla. ELY-keskus koetaan tärkeäksi saaristoalueiden tukijaksi Kemiönsaarella, koska se avustaa yksityisiä elinkeinonharjoittajia saaristoliikenteen hoitamisessa. Lapin liiton, ELY-keskuksen, Lapin yliopiston ja Lapin ammattikorkeakoulun tiiviit yhteistyöverkostot ovat alueen veto- ja pitovoimaa vahvistavia tekijöitä Kemijärvellä.

Kuntien elinvoimalle tärkeäksi asiaksi tunnustetaan myös alueellisella yhteistyöllä järjestetyt sosiaali- ja terveyspalvelut. Ennen sote-uudistusta vuonna 2019 perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista vastasi Suomessa 33 kuntayhtymää, joissa oli yhteensä 160 jäsenkuntaa. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut järjesti 74 kuntaa itsenäisesti. Väestöstä 48 prosenttia asui näissä kunnissa. (Kuntaliitto 2019.) Tapauskunnista Kemijärvi, Kemiönsaari ja Mänttä-Vilppula järjestävät perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut itsenäisesti. Maakunnallinen sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Siun sote järjestää kaikki Iloantsin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Seudullinen Oulunkaaren kuntayhtymä järjestää jäsenkuntiensa lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Utajärvellä. Tapauskunnissa on epävarmuutta siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat saatavilla pienissä kunnissa hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä.

"Tällä hetkellä alueelliset sotepalvelut ovat toimineet kohtalaisen hyvin, mutta vielä on epäselvää, miten hyvin hyvinvointialueiden kanssa toiminta lähtee käyntiin ja miten se tulee vaikuttamaan kunnan omiin palveluihin. Jos etä- tai lähipalvelut heikkenevät merkittävästi, se vaikuttaa väestön määrään. Hyvinvointialueiden on oikeasti onnistuttava ja siihen kunnassa resursoimmekin muun muassa hyvinvointijohtajan viran myötä."

Tapauskuntien tarkastelussa myös kyläyhdistysten, eläkeläisjärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen merkitys nousi esiin. Yhdistys- ja järjestötoiminta luo aktiviteetteja kuntalaisille ja tukee kuntalaisten yhteisöllisyyttä. Niiden toiminta tapahtumien ja harrastusten järjestäjinä sekä kylätalojen toiminnan ylläpitäjinä elävöittää kuntia.

5.6 Pohdintaa tapauskuntien sopeutumisesta

Edellä kuvatut tapauskunnat ovat toteuttaneet erilaisia ja eriaikaisia kuntatalouden ja palvelurakenteen sopeuttamistoimia. Rajanveto sen suhteen, ovatko nämä toimet olleet pääasiassa väestönmuutosten motivoimia vai enimmäkseen muilla perusteilla tehtyjä, on kuitenkin epäselvää. Lisäksi päätelmiä koskevana varauksena on syytä huomioida tapauskuntien toisistaan poikkeavat piirteet. Väestö väheni eniten Ilomantsissa (-33 %) ja Kemijärvellä (-31 %) vuodesta 2000 vuoteen 2020. Kemiönsaareissa väestö väheni vähiten (-14 %), Mänttä-Vilppulassa (-24 %) ja Utajärvellä (-21 %) väestön väheneminen oli lähes yhtä suurta. Tapauskuntien tilanteet poikkeavat toisistaan myös työllisyyden osalta. Suomen kansallinen työllisyysaste oli vuoden 2022 helmikuussa 74,0 prosenttia (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus, helmikuu 2022). Tapauskunnissa työllisyysasteet olivat Ilomantsissa 57 prosenttia, Kemijärvellä 60 prosenttia, Utajärvellä 61 prosenttia, Mänttä-Vilppulassa 64 prosenttia ja Kemiönsaarella 68 prosenttia. Myös sopeutumistarpeeseen johtaneet tapahtumasarjat ja edellä dokumentoidut kehityspolut ovat kussakin tapauskunnassa olleet omanlaisiaan.

Tapauskunnissa haastateltujen käsitykset toteutettujen sopeuttamistoimien systemaattisuudesta ja suunnitelmallisuudesta olivat eriytyneitä. Yhtäältä korostettiin toimien pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta. Esimerkkeinä esitettiin väestön vähenemisen aiheuttaman ylivoimaisen huomioon kiinteistöohjelmissa ja kouluverkko-suunnitelmassa. Toisaalta tuotiin esiin näiden suunnitelmien sektorikohtaisuus ja niille luontainen hallinnonalakohtainen lähestymistapa. Tältä osin myös väestönmuutoksiin sopeutumisesta näyttäisi vaivaavan tuttu siloutumisen ongelma poikkialueellista yhteistyötä ja koordinaatiota koskevina puutteina.

Tapauskuntien erilaisuudesta johtuen ei ole yllättävää, että ne ovat päätyneet esimerkiksi mittakaavoiltaan ja ajoitukseltaan toisistaan poikkeaviin sekä eri toimintoihin kohdistuviin sopeuttamistoimiin. Toimien ajoituksen osalta tapauskuntia koskeva päähuomio kohdistuu tietyn sopeutumistarpeen hitaan kehittymisen ja sitä koskevan toimen kertaluonteisuuden aiheuttamaan epäsuhtaan. Esimerkiksi henkilöstön ja kiinteistöjen vähentämisen liittyvät kynnyksarvoja, joiden johdosta toimintojen supistaminen ei voi olla pienin askelin etenevää eli jatkuvaa. Jatkuvan sopeutumisen sijasta se tapahtuu harppauksittain, kun tietty työtehtävä tai virka lakkautetaan tai esimerkiksi koulukiinteistön käyttö lopetetaan. Näistä kynnyksarvoista johtuen väestönkasvuun liittyvien toimien on oltava ennakoivia ja vastaavasti väestön vähenemiseen sopeutuminen on perusluonteeltaan väistämättä viiveellä tapahtuvaa. Siksi sopeutuminen väestön vähenemiseen antaa helposti vaikutelman ”liian hitaasta” tai ”liian myöhään” tapahtuvista päätöksistä. Tämä sopeutumisen aikaurien luonteesta aiheutuva virhepäätelmä johtaa aliarvioon kuntien sopeutumiskyvystä ja -halusta väestön vähenemisen suhteen ja yliarvioi niitä väestönkasvun osalta.

Edellä esitetty virhepäätelmä haastaa myös perinteisen reaktiivinen–proaktiivinen-vastinparin arvioitaessa kuntien sopeutumista väestönmuutoksiin. Tätä käsiteparia käytettäessä lähes kaikki tapauskuntien konkreettiset sopeuttamistoimet tyypittyvät enemmän reaktiivisiksi kuin ennaltaehkäiseviksi. Tällaisina reaktiivisina toimenpiteinä voidaan mainita esimerkiksi Kemiönsaaren palvelurakenteen uudistus, Kemijärven kaupungin organisaation mukauttaminen palvelutarpeisiin nähden, Utajärven uusi toimintajärjestelmä korostaen kuntalaisten osallistamista, strategista johtamista, elinvoimaa ja hyvinvointia, Ilomantsin kouluverkkouudistus, jonka seurauksena kunnassa on vain yksi peruskoulu sekä Mänttä-Vilppulan kuntatalouden tasapainotusohjelma.

Tapauskuntien sopeutumisen leimaaminen reaktiiviseksi ei huomioi kuntien sopeuttamistoimien moniulotteisuutta ja kytkeytymistä esimerkiksi elinkeinojen kehittämiseen ja asukkaiden hyvinvoinnin parantamiseen tähtääviin kehittämisspoliittisiin linjauksiin. Tästä näkökulmasta on perusteltua jäsentää tapauskuntien sopeutumista kahdentyyppisenä. Ensiksi ja ahtaasti tulkittuna se näyttäytyy väestön vähenemisen seurauksena muuttuneen palvelutarpeen ja erityisesti siihen liittyvien kuntatalouden reunaehtojen mukaisesti määräytyvänä. Toiseksi ja laajemmin tarkasteltuna tapauskuntien harjoittaman sopeutumisen piiriin lukeutuu myös kunnan elinkeinojen toimintaedellytysten parantamiseen ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen tähtääviä toimia.

Väestön vähentyessä kaikki tapauskunnat ovat sopeuttaneet palvelujaan, tehostaneet kunnan hallintoa sekä luopuneet tarpeettomiksi käyneistä kiinteistöistä. Siitä huolimatta kuntatalouteen kohdistuvat sopeuttamispaineet ovat kasvamassa kaikissa tapauskunnissa. Kuntien verotulojen kasvua on heikentänyt väestön väheneminen ja heikentynyt työllisyys. Samalla väestön ikääntyminen on lisännyt työvoiman ulkopuolella olevien lukumäärää. Kun työllisten lukumäärä vähentyy suhteessa työttömien ja

työvoiman ulkopuolella olevien määrään pitkäkestoisesti, vaikeutuu taloudellisen huoltosuhteen kohentaminen ja kuntien menojen rahoittaminen.

Tapauskunnissa sopeuttamispainetta voidaan vähentää joko pienentämällä niiden sopeutumistarvetta tai edistämällä niiden sopeutumiskykyä. Sopeutumistarve vähenee, jos tapauskuntien tulot (ml. verotulot ja valtionosuudet) lisääntyvät ja/tai menot (tehtävät) vähenevät. Sopeutumiskyky puolestaan paranee lisäämällä kuntien henkilöstöä tai muita resursseja sopeutumisen edellyttämiin suunnittelu- ja kehittämistehtäviin. Tapauskuntia tarkastelemalla sopeutumiskyvyn lisääminen näyttäisi vaativan lisäresursseja, joita puolestaan on saatavissa vain sopeutumistarvetta vähentämällä. Kuntayhteistyön ja -liitosten myötä avautuvat ja esimerkiksi henkilöstön erikoistumisen ja työnjaon kautta vapautuvat voimavarat tai synergiahyödyt eivät näy tässä suhteessa merkittävinä lisäresurssien lähteinä. Informaatio-ohjauksen avulla tapahtuva kuntien sopeutumiskyvyn lisääminen jäsentyy sopeutumistarpeen vähentämistä täydentävänä – ei sille vaihtoehtoisena – ohjausvälineenä.

Kunnan vaikea taloustilanne koettiin sopeutumisen esteeksi etenkin Kemijärvellä ja Mänttä-Vilppulassa. Utajärvi oli ns. kriisikuntamenettelyssä vuosina 2007–2008 ja sen tuloksena Utajärvellä toteutettiin kokonaisvaltaisia ja kuntataloutta vahvistaneita muutoksia. Mänttä-Vilppulassa toteutettiin kaupunkitalouden tasapainottamisohjelma 2010-luvun alkupuolella ja sellainen on harkittavana myös tätä raporttia kirjoittaessa kevättalvella 2022.

Myös Kemiönsaarella taloudelliset näkökulmat ovat tähän saakka ohjanneet sopeutumista. Kunnassa on vuodesta 2021 lähtien pyritty uuden ”Balans 2.0” -kuntatalouden tasapainotusohjelman myötä kokonaisvaltaisempaan taloushallintaan, johon sisältyvät toteutetut vanhustenhuollon kokonaisratkaisu ja palveluverkkoselvitys. Kestävän kuntatalouden näkökulmasta tasapainotusohjelmaa voidaan pitää tehokkaana, mutta fokusryhmässä ohjelmaa ei sijoitettu älykkään sopeutumisen käsitteen alle, koska ohjelmasta puuttuu yksityiskohtainen ennakointi sekä ”kriittinen tosisopeuttaminen”. Kemiönsaarella sopeuttamistoimia on muihin tapauskuntiin verrattuna helpottanut kuntatalouden hyvä tilanne.

Tarkasteltaessa väestönmuutoksiin sopeutumista kuntataloutta laajemmin voidaan tapauskunnista nostaa esiin seuraavia esimerkkejä älykkään sopeutumisen keskeisistä piirteistä ja sitä koskevista linjauksista:

1. **Strategisuus ytimenä.** Älykkään sopeutumisen toteuttaminen edellyttää kunnalta selkeää visiota tavoitteista ja päämääristä. Visio auttaa kuntia laatimaan suunnitelman tarvittavista toimenpiteistä halutun tulevaisuuden saavuttamiseksi. Yhteisen vision löytäminen kertoo kunnan tahtotilasta myös uudistaa elinvoimaansa pelkän sopeutumisen sijaan. Vision ja älykkään sopeutumisen tavoitteet tulee integroida

kunnan strategiaan, joka sitouttaa kunnan toimijat uudistamistyöhön ja toimii kehittämistyön suunnannäyttäjänä ja pohjana. Strategiaan sisällytetty proaktiivinen kehittämisote luo edellytykset älykkäälle sopeutumiselle etenkin, jos vision saavuttamiseen tarvittavat toimenpiteet on määritelty strategiaan perustuvassa toimenpideohjelmassa ja sen seurannassa.

2. **Kasvu ja hyvinvointi tukevat toisiaan.** Kasvun (tai ainakin yritysten elinvoimaisuuden) tavoittelua ja kuntalaisten hyvinvointia ei kunnissa nähdä toistensa vastakohtina vaan toisiaan tukevinä asioina. Kuntastrategioista tehtyjä havaintoja tukevat sekä kyselyn tulokset että kuntajohdon haastatteluissa esittämät näkemykset. Kunnissa on vahva näkemys siitä, että kuntalaisten hyvinvointia voidaan edistää vahvistamalla elinkeinoelämän ja yritysten toimintaedellytyksiä. Hyvinvoinnin perustaa luodaan turvaamalla olemassa olevia työpaikkoja, mutta myös hakemalla kuntaan uusia työmahdollisuuksia.

Työn ja toimeentulon lisäksi hyvinvointiin liitetään usein kuntalaisten terveys, kehittymisen mahdollisuudet (koulutus, harrastusmahdollisuudet), yhteisöllisyys, osaava henkilöstö sekä elin- ja asuinympäristö (luonnon läheisyys, viihtyisyys, infrastruktuuri). Kuntalaisten hyvinvointia tukevat toimivat palvelut ja erilaiset tapahtumat. Kolmas sektori nähdään tärkeäksi yhteistyökumppaniksi hyvinvoinnin tuottamisessa.

Kaikissa tapauskunnissa kuntalaisten hyvinvointi on nostettu yhdeksi kuntastrategian kärjeksi. Viime aikoina käyty julkinen keskustelu hyvinvoinnin ja hyvän elämän merkityksestä on varmasti osaltaan vaikuttanut siihen, että hyvinvoinnin merkitys kuntastrategioissa korostuu aiempaa voimakkaammin. Ajattelutapojen muutoksesta kertoo myös se, että kuntalaisten hyvinvointi nostetaan usein strategiseksi kärjeksi ja elinkeinoelämän vahvistaminen on sen rinnalla tai jopa alisteisena hyvinvoinnille.

3. **Monipaikkaisuus voi luoda liikkumavaraa.** Monipaikkaisuuden edistäminen tulkitaan yhdeksi älykkään sopeutumisen keinoksi edistää kunnan kehittymistä. Kemiönsaarella tehdyn tarkastelun tuloksena voidaan todeta, että monipaikkaisuus yksinään ei vielä täytä älykkään sopeutumisen vaateita. Yksittäisen kunnan sijainnin ja vahvuuksien hyödyntäminen ei riitä, vaan kysymys on siitä, miten monipaikkaisuus kyetään liittämään osaksi kunnan kokonaiskehittämistä.

Esimerkiksi Kemiönsaarella monipaikkaisuuden vahvistamisen tärkeimmäksi tavoitteeksi on asetettu kunnan palvelurakenteen vahvistaminen, mikä houkuttelee kuntaan uusia asukkaita ja turvaa palveluiden saatavuuden vakinaisille asukkailla. Monipaikkaisuuteen suhtaudutaan kunnassa myös kriittisesti. Kunnan vahvuudeksi

tunnistetaan merenranta asuinpaikkana, joka voi muuttua riskitekijäksi ympäristön ja sääolojen muuttuessa.

4. **Digitaalisuus on mahdollisuus – edelleen.** Yhtenä älykkään sopeutumisen keinona on pidetty nopeiden tietoliikenneyhteyksien ja digitalisaation hyödyntämistä palvelujen tuottamisessa, tehostamisessa ja saavutettavuuden parantamisessa. Tällaista sopeutumiskeinoja ovat käyttäneet tapauskunnista Ilomantsi ja Utajärvi. Ilomantsissa kunnan perustama yhtiö Ilonet ja Utajärvellä osuuskunta Utakuitu rakennutti koko kunnan kattavan valokuituverkon. Verkkojen rakentamisella on hattu palvella vakinaisia ja vapaa-ajan asukkaita sekä parantaa yritysten toimintaedellytyksiä. Molemmissa kunnissa valokuituverkkoa on hyödynnetty kehittämällä ja kokeilemalla nopeisiin yhteyksiin perustuvia palveluja, kuten ikäihmisten kotona asumista tukevia palveluja. Utajärvellä palvelujen digitalisointi otettiin tärkeäksi osaksi kuntastrategiaa. Ilomantsissa taas kokeiltiin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta kyläkouluilla. Digitalisaation hyödyntäminen ei kuitenkaan pelastanut kyläkouluja, vaan sopeutuminen johti lopulta kaikkien kyläkoulujen lakkauttamiseen.
5. **Avoimuus ja osallisuus tukevat muutosta.** Avoin keskustelu ja kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon edistävät älykkään sopeutumisen soveltamisen onnistamista. Älykkään sopeutumisen näkökulmasta tapauskunnista Utajärvi on onnistunut uudistamaan hallintoaan ennakkoluulottomasti. Päätöksenteon avoimuutta on lisätty, kuntalaisten osallisuutta vahvistettu ja otettu käyttöön valiokuntamalli.
6. **Kokeilukulttuurin suosiminen ja innovaatiotoiminta edistävät uudistumista.** Kokeiluja ja hankkeita pidetään kunnan ketteryuden osoituksena ja niiden tuottamia innovaatioita voidaan hyödyntää uusien palvelujen ja toimintatapojen kehittämisessä etsittäessä ratkaisuja väestön vähenemisestä johtuviin haasteisiin.
7. **Yhteistyö ei haittaa – päinvastoin.** Älykkään sopeutumisen yhtenä tunnusmerkkinä on pidetty yhteistyötä muiden kuntien, kolmannen sektorin tai yritysten kanssa toimintojen ja palvelujen järjestämisessä. Kuntien välisestä yhteistyöstä on hyvä esimerkki Itä-Lapin kuntayhtymä, jonka kanssa Kemijärvi ja muut Itä-Lapin kunnat toteuttavat erityisesti yrittäjyyden kehittämis- ja edistämishankkeita. Kuntayhtymässä on myös toteutettu kuntalaisten hyvinvointia ja siihen vaikuttavia tekijöitä vahvistavia hankkeita. Itä-Lapin kuntayhtymän kanssa tehty yhteistyö koetaan tärkeänä alueellisena edunvalvontana myös valtiovallan suuntaan.

6 Kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason tulkinnot ja toimet

Tutkimuskysymys

- Mitkä ovat keskeiset toimet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla älykkään sopeutumisen toteutumiseksi?

Keskeiset tulokset

- Kansallisen tason politiikkadokumenteissa väestönmuutokset ja niiden seuraukset on huomioitu paremmin kuin aiemmin.
- Älykkään sopeutumisen käsitteellä on arvoa väestönmuutoksia koskevan yhteisen tulkinnan rakentamisessa. Ministeriöillä on erilaisia näkemyksiä älykkään sopeutumisen sisällöstä.
- Älykästä sopeutumista edistävän tahtotilan muodostaminen edellyttää laajan poliittisen keskustelun käynnistämistä.
- Alueella väestönmuutokset tunnustetaan elinkeinorakenteen kehittämisen haasteeksi älykkään erikoistumisen edistämiseksi.
- Alueella älykäs sopeutuminen mainitaan ainoastaan yhden maakunnan strategiassa. Käsitteenä älykäs sopeutuminen on vasta matkalla alueelle.
- Kuntien edustajien mukaan kansallisella tasolla keskitytään väestönmuutosten kansallisen tason haasteisiin, mikä peittää alleen kuntien erot ja sosiaalisen eriarvoisuuden.
- Kunnissa ei vaadittu valtionosuuksien kasvattamista. Niissä korostettiin kuntien erityispiirteiden ymmärtämistä ja liikkumavaraa tehdä paikallisia ratkaisuja kuntien palvelutuotannossa.

Tässä luvussa tarkastellaan, miten väestönmuutoksiin suhtaudutaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Keskeisenä kysymyksenä oli selvittää erilaisia jäsenyyksiä ja välineitä tämänhetkisten sopeutumisen ongelmien tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi. Lisäksi huomio kiinnitettiin älykkään sopeutumisen käsitteen mahdollisuuksiin toimia hallintotasot läpäisevänä näkökulmana väestöään menettävien kuntien kehittämisessä ja tukemisessa. Kansallisella tasolla haastateltiin eri ministeriöiden ja Kuntaliiton edustajia, alueellisella tasolla maakuntaliittojen ja ELY-keskusten edustajia sekä tapauskunnissa viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä.

6.1 Kansallisen tason näkemyksiä älykkäästä sopeutumisesta

Älykkääseen sopeutumiseen liittyvät teemat ovat nousseet tutkimus- ja kehittämiss-hankkeiden lisäksi osaksi kansallista aluekehityskeskustelua vuodesta 2019 lähtien. Kansallisella tasolla keskustelu on lomittunut osaksi väestön vähenemistä ja sen vai- kutuksia käsittelevää jatkumoa. Keskustelussa ei välttämättä ole aina käytetty käsi- tettä älykäs sopeutuminen, vaikka argumenttien sävy ja puheenparsi viittaavat sen suunnan ajattelua ja vaikuttaneen myös aiheiden valintaan.

Laki alueiden kehittämisestä (756/2021) määrittelee aluekehittämiselle viisi tavoitetta. Tavoitteet ovat yleisluonteisia eikä niissä mainita väestönkehityksen tyyppisiä yksityis- kohtia. Välillisesti väestönkehitys kytkeytyy laissa ensimmäisenä mainittuun, kasvua tukevien rakenteiden ja toimintojen edistämisen tavoitteeseen. Lisäksi alueiden välis- ten ja sisäisten kehityserojen vähentämistä koskevaan neljänteen tavoitteeseen kuu- luu väestönkehitykseen liittyvä eriytyminen.

Valtioneuvoston aluekehittämisspätös on lakia täsmällisempi aluekehityspoliittinen tahdonilmaus. Se määrittää hallituskaudella toteutettavat aluekehittämisen suuntavii- vat ja tavoitteet. Aluekehittämisspätös 2020–2023 (2020) sisältää Marinin hallituskau- den linjaukset. Sen johdantoluvussa (Tarkoitus ja lähtökohdat) demografiset muutok- set, kuten ikääntyminen ja syntyvyyden lasku, nimetään yhdeksi seitsemästä tulevai- suuden näkymiin vaikuttavaksi keskeiseksi tekijäksi.

Politiikkatoimien yleisenä perusteluna nostetaan toistuvasti esiin alueiden ominaispiir- teet ja erilaistuminen. Niistä johtuvien alue- ja paikkakunta-kohtaisten vahvuuksien ja heikkouksien huomioimisen katsotaan edellyttävän ns. paikkaperustaista kehittämistä. Toimintaperiaatteena mainitaan sopimusperustaisuus ja kumppanuus, joista esimerk- kejä ovat kaupunkien kanssa solmittavat ekosysteemi- ja MAL-sopimukset, valtion ja maakuntien väliset aluekehittämiskeskustelut sekä positiivisen, ennakoitun ja äkilli- sen rakennemuutoksen toimintamallit.

Aluekehittämisspätöksen teemat, joiden yhteydessä täsmennetään myös tavoitteet, on nimetty painopisteiksi. Niitä ovat toimintamallia, toimeenpanoa ja resurssointia kos- kevat teemat pois lukien seuraavat viisi:

1. Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen
2. Kestävä yhdyskuntakehitys ja toimivat yhteydet
3. Uudistuva elinkeinoelämä ja TKI-toiminnan vauhdittaminen
4. Osaaminen ja sivistys aluekehityksen voimavarana
5. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy.

Painopisteitä koskevia päälinjauksia (strategiset nostot) on 24. Väestönmuutoksia tai niihin sopeutumista ei nimeltä mainiten käsitellä yhdessäkään niistä. Kahden painopisteen taustoittavassa tekstissä kuitenkin paneudutaan demografiseen muutokseen ja sen hallintaan. Kestävän yhdyskuntakehityksen osalta viitataan monipaikkaisuuteen ja taloudellisen kasvun mittareiden (ml. väestönmuutos) puutteisiin alueen elinvoimaisuuden määrittelyssä. Niille vaihtoehtoisena tai niitä täydentävänä lähestymistapana esitetään, että ”ikäntyvän ja vähenevän väestön alueilla hyvän elämän ja elinvoiman edellytyksiä voi lähestyä smart shrinking -ajattelun kautta”. Tämän katsotaan tarkoittavan ”alueiden aktiivista sopeutumistyötä, jossa otetaan huomioon väestön väheneminen ja sen vaikutukset talouskehitykselle ja siten muun muassa palvelujen tuotannolle” (emt., 19).

Kasvua monimuotoisemman elinvoiman tematiikkaan palataan osallisuutta koskevan painopisteen kuvailussa. Siinä korostetaan hyvinvoinnin ja sen vaikutusten tunnistamista edistettäessä hyvää elämää aluekehittämisen yhteydessä. Hyvinvointia lähestytään yhteiskunnan tarjoamien opiskelu-, työ- ja toimintakykyä turvaavien mahdollisuuksien ja resurssien kautta. Esimerkkeinä soveltamiskohteista mainitaan kaksi aluetyyppiä: supistuvien alueiden elinvoimaisuus (smart shrinkage) ja kaupunkien segregation ehkäisy.

Alueiden uudistumisen neuvottelukunta (AUNE) sovittaa yhteen alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta ja edistää aluekehittämispäätöksen tavoitteiden toteuttamista ministeriöissä ja eri politiikkalohkoilla. Tämän tutkimuksen aineisto ei sisältänyt tietoja väestönmuutoksen ja älykkään sopeutumisen esillä olosta AUNE-neuvottelukunnan työssä. Viimeksi kuluneina vuosina neuvottelukunnan strategisuutta ja sen moniäänisyyttä on kuitenkin pyritty vahvistamaan, ja sen kokoonpanoa on täydennetty seutukaupunkien ja pienten kuntien eli tyypillisesti väestöään menettävien alueiden edustajilla.

Ajassa uudistuva maaseutu - maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2021–2027 (Kattilakoski ym. 2021) sisältää viisi teemaa. Kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen -teeman yksi alateema kohdistuu supistuvien alueiden älykkään sopeutumisen strategioiden kehittämiseen. Älykästä sopeutumista tarkastellaan muutoksen hallinnan välineenä ja oppivana lähestymistapana, jossa huomioidaan ”muun muassa lisääntyvä monipaikkaisuus, paikkariippumattomuus ja digitaalisen yhteiskunnan kehittyminen sekä asukkaiden näkemykset hyvästä elämästä”. Tähän kohdistuvia maaseutupoliittisia toimenpiteitä asiakirjassa on kaksi: tehdään ”malli ja alueellisesti sovellettavissa oleva tiekartta älykkäälle sopeutumiselle” ja parannetaan ”eri maaseututyyppejä koskevaa tilastointia ja paikkatiedon hyödyntämistä”. (Emt., 43–44)

Ihmisten saaristo – Saaristo- ja vesistöalueiden valtakunnallinen kehittämisohjelma vuosille 2020–2023 (Ihmisten saaristo 2020) sisältää saaristopolitiikan linjaukset laatimisajankohdan jälkeiselle nelivuotiskaudelle. Kehittämisohjelma sisältää vision, toimintaperiaatteet ja kehittämisteemat kärkiaiheineen. Älykäs sopeutuminen on yksi neljästä läpileikkaavasta toimintaperiaatteesta. Sitä perustellaan saaristoalueiden moninaisuudella, joka haastaa jatkuvaan kasvuun nojaavan kehittämistavan. Tämän katsotaan edellyttävän sopeutumiskykyistä, luovaa ja joustavaa ajattelutapaa saaristojen elinvoimaisuuden vahvistamiseksi ja turvaamiseksi.

Kaupunkipolitiikkaa harjoitetaan eri hallinnonaloilla sekä eri kokoiisiin ja tyyppisiin kaupunkeihin kohdistuen. Syyskuussa 2020 julkaistu Kansallinen kaupunkistrategia (Kansallinen kaupunkistrategia 2020) on kaupunkien ja valtion yhteistyönä laadittu näkemys kaupunkikehittämisen painopisteistä. Siinä ei käsitellä väestönkehityksen kehitysuuntia ja ongelmatilaa. Kaupunkiohjelma 2018–2020 -ohjelma-asiakirjassa (Urjan kangas ja Voutilainen 2018) niitä koskevia kaupunkipolitiikan näkymiä avataan eritellen kaupungistumisen trendejä. Kasvun haasteiden todetaan kohdistuvan voimakkaimmin neljään maan suurimpaan kaupunkiseutuun, ja niillä todetaan olevan ”muista poikkeavat ja orientaatiota määrittävät kysymyksensä” (emt., 20). Seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelmassa 2020-2024 (2020) puolestaan todetaan, että ”väestön väheneminen ja ikärakenteen muutokset vaikuttavat voimallisesti seutukaupunkien elinvoimaan”. Älykkään sopeutumisen käsitettä ei tässä yhteydessä eikä muissaakaan kaupunkipolitiikan asiakirjoissa mainita.

Valtio ja maakuntien välisissä aluekehittämiskeskusteluissa vaihdetaan näkemyksiä alueiden kehityksen tilannekuvasta sekä sovitetaan yhteen valtakunnallisia ja maakuntaohjelmiin perustuvia aluekehittämisen tavoitteita. Tämän tutkimuksen yhteydessä haastatellut ja näihin keskusteluihin vuoden 2022 helmikuussa osallistuneet totesivat alueiden ja kuntien väestönmuutosten olleen esillä vain sivuhuomioina ja lähinnä osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseen tähtäävien toimien yhteydessä.

Aluekehittämiskeskustelut muodostavat osaltaan pohjaa kansallisten aluekehittämisen määrärahojen jakamiseksi maakuntaliittojen käyttöön. Maaliskuussa 2022 tehty valtioneuvoston päätös koski 33 miljoonan euron suuntaamista maakuntien omaehtoiseen kehittämiseen ja valtion ja maakuntien sopimuksellisen yhteistyön edistämiseen (ns. AIKO- ja AIKE-määrärahat). Noin puolet tästä kohdennettiin aluekehityskeskusteluissa sovittuihin kärkiin. Viidesosa jaettiin maakunnille niiden oman harkinnan mukaan käytettäväksi. Loput kymmenen miljoonaa jaettiin maakunnille kohdistettavaksi alueiden resilienssin vahvistamiseen muuttuvassa toimintaympäristössä, ennakoidun rakennemuutoksen toimiin, elinkeinojen uudistumiseen sekä älykkääseen sopeutumiseen. Toimintatapana ovat AIKO-määrärahojen mukaiset alueelliset innovatiiviset ja kokeilevat hankkeet. Maakuntaliitot avaavat niitä koskevat haut ja tekevät valituille

hankkeille rahoituspäätökset, jotka valtioneuvosto hyväksyy. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022)

Maaseutu- ja saaristopolitiikan linjaukset ja varsinkin älykkään sopeutumisen nostaminen yhdeksi edellä mainituista AIKO-teemoista viittaavat siihen, että väestönkasvun taittumiseen ja sen vaikutuksiin halutaan kiinnittää lisääntyvästi huomiota aluekehittämispolitiikan kansallisella areenalla. Älykkään sopeutumisen käsitteellä muodostetaan uutta sanavarastoa ja istutetaan uusia sävyjä aluekehittäjien retoriikkaan.

”Teemahan on ollut esillä hyvinkin pitkään, ei ehkä vaan ole ollut keinoja tarttua siihen, että mitä tämä väestön väheneminen tarkoittaa, että voiko se kasvu olla aina tavoitteena... Sitä ei niinku ole osattu jotenkin lähestyä ja edelleen se kasvu on leimannut sitä aluekehittämisen puhetta...On alettu itse nostamaan esille tätä sopeutumista.”

Aluekehittämisessä alueiden muutosta tarkastellaan kokonaisuutena yhteen vetäen erilaisten tekijöiden yhteisvaikutuksia. Väestöön liittyvät erilaiset indikaattorit ovat perinteisesti olleet aluekehittämisen tarkastelun taustalla, eikä väestönmuutoksiin tai niiden seurauksiin ole kohdistettu suoria toimenpiteitä tai politiikkatoimia. Kansallisella tasolla tehdyissä haastatteluissa kuitenkin todettiin, että uudessa aluekehittämispäätöksessä vuosille 2020–2023 väestönmuutoksiin liittyvät asiat ovat saaneet aiempaa enemmän tilaa. Huomiota kiinnitettiin siihen, että älykäs sopeutuminen mainitaan esimerkiksi aluekehittämispäätöksessä. Ongelmaksi tunnistettiin älykkään sopeutumisen sisällöllisen merkityksen määrittelyn puuttuminen, mikä vaikeuttaa sen käytäntöön soveltamista esimerkiksi maakuntaliittojen kanssa käytävissä aluekehittämiskeskusteluissa. Tarpeelliseksi koettiin älykkään sopeutumisen rajaaminen ja yhteisen näemyksen luominen termin sisällöstä.

”Vielä ei ole niin valtavirtaa tämä keskustelu. Eikä siinä olla mitenkään isosti käännytty eteenpäin.”

Toisaalta samalla tunnistettiin älykäs sopeutuminen käsitteen rajaamisen haasteellisuus varsinkin, jos alueellisen sopeutumisen määrittelyn lähtökohtana ajatellaan olevan väestön vähentyminen. Kuntatalouden sopeutustoimenpiteitä mainittiin tehtävän myös väestöltään kasvavissa kunnissa, jolloin väestön väheneminen ei toimi älykkään sopeutumisen lähtökohtana.

”...niin, supistuminenhan kohdistuu ainoastaan rajoitettuun kuntajoukkoon. Jos otetaan laajempi termi älykäs sopeutuminen, niin sitä voidaan soveltaa myös muihin kuntiin. Kunnissa voi tapahtua elinkeinorakenteen muutoksia tai sitten väestön rakenteellisia muutoksia.”

Nyt käynnissä olevassa keskustelussa älykäs sopeutuminen liitetään kuitenkin väestöltään väheneviin kuntiin termin alkuperäisen merkityksen ja käytön mukaisesti. Tämän ei kuitenkaan katsottu vähentävän sen hyödyntämisen arvoa aluekehittämistä koskevassa keskustelussa.

Älykkäällä sopeutumisella tulkittiin olevan arvoa väestönmuutoksia koskevan yhteisen käsityksen rakentamisessa. Erityisesti kansallisen tason haastatteluissa korostettiin yhteisen tulkinnan merkitystä aluekehittämisjärjestelmän kehittämistehtävien, ministeriöiden välisen yhteistyön sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistaminen toimeenpanon kannalta. Älykkäällä sopeutumisella voisi olla merkitystä kuntien kannalta siinä, miten tulevaan kuntien laajaan tehtävänkentän muutokseen kyettäisiin kunnissa parhaiten sopeutumaan. Tällöin älykkään sopeutumisen arvo ei korostuisi ainoastaan sopeutumisena väestö- tai elinkeinorakenteen muutokseen, vaan myös kunnan sopeutumiseen uudenlaiseen hallinnolliseen tehtäväkenttään. Kansallisen tason haastatteluissa korostettiin hyvinvointialueiden muodostamisen olevan suurin koskaan kuntakentässä tapahtunut muutos.

Älykkään sopeutumisen sisällyttämisellä aluekehityksen dokumentteihin mainittiin kansallisen tason haastatteluissa olevan selvä itseisarvo, koska siten se voidaan helpommin ulottaa monille eri politiikanaloille. Valtavirtaistaminen onnistuu parhaiten, jos älykkään sopeutumisen esittäminen ei pidetä täysin erillisenä sivuhuomiona poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Väestön vähenemisen ollessa älykkäästä sopeutumisesta koskevan pohdinnan taustalla, niin merkittävänä voidaan pitää aluekehityspäätöksen toteamusta siitä, että taloudellisen kasvun mittarit tai väestönmuutokset eivät anna kokonaiskuvaa alueen elinvoimasta (Aluekehittämisspätös 2020–2023). Väestöltään vähenevän kunnan tai alueen kehittämisen kannalta tärkeää olisi, että kansallisella tasolla voitaisiin ottaa entistä suurempaa kantaa väestöään vähenevien kuntien ongelmiin. Tämän mainittiin kansallisen haastatteluissa riippuvan, ei niinkään erilaisista kansallisen aluekehityksen dokumenttien sisällöstä, vaan poliittisesta päätöksenteosta.

”Aluepolitiikan keskeiset päätökset on poliittisia, että ne niinku sitten voidaan tehdä erilaisia lieventäviä toimenpiteitä. Mutta ne keskeiset isot asiat on aina niitä poliittisilla päätöksillä tehtyjä ratkaisuja. Tuota siihen tarvitaan ensin sitä poliittista tahtotilaa, mikä milloinkin on olemassa.”

Ratkaisevassa asemassa haastatteluissa mainittiin olevan kulloisenkin poliittisen tahtotilan, mikä on ratkaiseva tekijä päätöksen toimeenpanossa. Tahtotilan muodostamisen tulkittiin edellyttävän laajan poliittisen keskustelun käynnistämistä, johon herätteenä voi olla älykkään sopeutumisen sisällyttäminen keskeisiin aluekehityksen dokumentteihin.

”Tietoisuus lisääntyy kuitenkin ja uskonkin kyllä siihen, että tällaisissa asioissa on semmoinen, että kun asiasta paljon puhutaan ja tuota tietoa leviää, ja se tulee montaa eri kautta, niin semmoiset käsitteet vaikka tämä älykäs sopeutuminen sitten alkaa elää.”

Tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa mainittiin, että väestöään menettävien kuntien ongelmallinen tilanne tunnustetaan kansallisella tasolla, mutta epäiltiin poliittista sitoutumista kansalliseen strategiaan tai yhtenäisen näkemyksen muodostumista. Kansallisella nämä kuntatason tulkinnat osoittautuivat jossain määrin kyseenalaisiksi, sillä haastatteluissa kansallisella tasolla pidettiin tärkeänä asiana huomion lisääminen väestöltään vähenevän kunnan tai alueen ongelmiin. Varsinaisen strategian laatimisen tarkoituksenmukaisuutta epäiltiin, mutta perusteena oli yleinen kriittisyys erillisiin strategioihin. Strategiaa tärkeämmäksi mainittiin ministeriöiden välinen sitoutunut yhteistyö ja tiedonvaihto.

”Ei ehkä mieluiten strategiaa, vaan se että olisi tällainen oikeasti sitoutunut yhteistyökuvio. Se voi lähteä jonkun muunlaisen kirjauksen kautta, mut ei varsinaisen strategian.”

”Strategioilla on taipumus jäädä hyllyyn ja niinku pitkien diasettien saattamana. Ne ei muutu todeksi, jos me ei saada tavallaan sitä ihmisten asennekonseptia ja sitä sellaista toimintakulttuurista tasoa matkaan tähän asiaan.”

Periaatteessa kansallisella tasolla tunnistettiin parhaimmaksi lähtökohdaksi realismi ja tosiasioiden tunnustaminen. Tarpeelliseksi katsottiin laajemman keskustelun aloittaminen ja tietyllä tavalla kohdistettujen toimenpiteiden kautta tapahtuva sitouttaminen yhteiseen näkemykseen. Älykäs sopeutuminen on jo nyt jossain määrin muuttanut keskustelua haastateltujen omissa organisaatioissa, mutta samalla kaivattiin edelleen organisaatioiden sisäisen keskustelun vahvistamista. Yhtenä keinona oman organisaation toiminnan vahvistamiseksi mainittiin vuorovaikutuksen lisääminen toisten ministeriöiden kanssa.

Tämän tutkimushankkeen tapauskunnissa oli tunnistettavissa elinkeinopolitiikan muuttaminen elinvoimapolitiikaksi, joka painottaa yritysten toimintaedellytysten huolehtimisen lisäksi myös hyvinvointia ja osallisuutta. Tutkimushankkeen väestöään menettäville kunnille suunnatun kyselyn (ks. luku 4) perusteella kunnat pitävät kasvuun tärkeitä toimia tärkeimpinä tapoina vastata väestön vähenemiseen. Yleisesti kuntien väestönmuutoksissa on kyse ilmiöstä, johon kunta ei itse pysty sanottavasti vaikuttamaan (Kuntapolitiikka käännekohdassa? 2022).

Kansallisen tason haastatteluissa kysyttiin, että viekö keskittyminen elinvoimapolitiikan tavoitteisiin liikaa huomiota väestönmuutoksiin sopeutumiselta kunnissa. Moni haastateltavista vastasi kysymykseen intuition perusteella myöntävästi. Perinteisen elinkeinopolitiikan ytimeen eli yritystoiminnan kehittämiseen ja kunnan markkinointiin liittyvien asioiden todettiin kunnissa olevan myönteisiä. Sen vuoksi niiden parissa on miellyttävämpää työskennellä kuin kielteisten väestön vähenemiseen liittyvien kysymysten parissa.

”Mukavampi miettiä niitä elinkeinopoliittisia mahdollisuuksia. Niitä pitääkin miettiä ja sitä erityisyyttä myös että kaikki ei tavoittele samaa, vaan se semmoinen erityisyys ja erottautuminen voi olla vetovoimatekijä.”

Samalla haastatteluissa korostettiin myös, että kuntien elinvoiman kannalta on ratkaisevaa, miten väestön vähenemistä kyetään hallitsemaan ja tulevaisuuden väestönmuutoksia ennakoimaan. Haasteena on elinvoimapolitiikan toteuttamisen ohella pitää huolta kuntalaisille tuotetuista hyvinvointia tukevista palveluista. Intuitiivisen ensimmäisen vaiheen reaktion jälkeen haastateltavat analysoivat vastauksiaan yksityiskohteisemmin ja totesivat, että näitä kahta tekijää ei voi erottaa toisistaan. Lähes yksimielisesti haastateltavat mainitsivat väestön vähenemisen olevan vääränlainen ja vanhanaikainen mittari elinvoimapolitiikan toteuttamiselle. Kuntien erilaistuminen ja erikoistuminen tiettyyn elinkeinon on usein vetovoimatekijä, joka vetää puoleensa yrityksiä ja mahdollisesti uusia muuttajia.

Väestörakenteellisten tekijöiden mainittiin olevan keskeisiä asioita elinvoimaisuuden kannalta, sillä yritysinvestointeja tehtäessä katsotaan tietenkin hyvin tarkkaan ikärakennetta sekä osaavan työvoiman saatavuutta.

”Onko joku alue sellainen, että siellä on nuorta ikäluokkaa joko omasta takaa tai sitten se on niin houkutteleva, että sinne ihmiset haluaa muuttaa. Se olisi sellainen merkittävä asia tarkastelunkohteena isoa investointipäätöstä tehtäessä. Investointi on aina parin kolmenkymmenen vuoden ajaksi.”

Älykkään sopeutumisen näkökulmasta työikäisten määrän väheneminen vaikuttaa työvoiman saatavuuteen, mikä on kuntien elinvoiman ja yritysten toimintaedellytysten kannalta elintärkeää. Haastateltavat korostivat tässä yhteydessä työvoiman liikkuvuuden edistämistä, kuntien elinkeinorakennetta tukevia koulutusratkaisuja sekä elämän laatuun liittyviä kysymyksiä. Elinvoiman ja hyvinvointipalvelujen tarjonnan kehittämisen katsottiin edellyttävän elinkeinojen ja yritysten toimintaedellytyksistä huolehtimista.

6.2 Alue- ja maakuntatason näkemyksiä älykkästä sopeutumisesta

Tutkimushankkeessa selvitettiin alue- ja maakuntatason toimijoiden näkemyksiä kuntien mahdollisuuksista hyödyntää älykkästä sopeutumista. Toimijahaastattelut suunnattiin viiteen maakuntaan (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Pohjois-Karjala) tapauskuntien sijainnin mukaisesti.

Alue- ja maakuntatasolla älykkään sopeutumisen käsitteen ja toimintamallin koetaan hyvin toimiessaan parantavan väestöltään vähenevien kuntien imagoa ja edistävän dynaamista kehittämistä ja lisäävän uusia tulevaisuuden mahdollisuuksia. Näiden tulee perustua kuntien oman toimintaympäristön vahvuuksiin ja edellytyksiin. Alue- ja maakuntatason toimijat pitivät älykkästä sopeutumista pitkän aikavälin ennakkoinnin työkaluna, joka tukee sitä, mitä olemassa olevilla kuntaresursseilla voidaan hyvällä suunnittelulla ja yhteistyöllä saada aikaan. Älykkään sopeutumisen käsitettä pidettiin alue- ja maakuntatasolla jossain määrin haastavana, koska käsite saatetaan ymmärtää siten, että kunnat ovat mukautuneet supistuvaan kehitykseen.

Maakuntatasolla älykkästä sopeutumista lähestytään myös laajasta tarkastelunäkökulmasta eikä ainoastaan kuntatason ongelmiin keskittymällä. Maakuntaliitot ovat aluekehitysviranomaisia omilla alueillaan ja tekevät yhteistyötä kuntien kanssa. Maakuntaliitoista ainoastaan Pohjois-Karjalassa älykkäs sopeutuminen on suorana viittauksena sisällytetty maakuntastrategiaan (Pohjois-Karjalan strategia 2040, 2020), jonka tehtävänä on hahmottaa maakunnan kehittämistä ja kuvata maakunnan tavoiteltu kehitys vuoteen 2040. Kehittämisen ja suunnittelun näkökulmasta strategia tukee maakuntaohjelman ja maakuntasuunnitelman toteuttamista.

Pohjois-Karjalan strategiassa 2040 älykkäällä sopeutumisella kiinnitetään huomiota väestön vähenemiseen ja ikärakenteen muuttumiseen, mikä on Pohjois-Karjalassa ollut vallitseva kehityssuuntaus jo vuosikymmenten ajan. Strategiassa ja maakuntatason toimijoiden haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kunnat ovat usein tilanteessa, jossa väestönmuutosten aiheuttamiin vaikutuksiin joudutaan vastaamaan kiireellä. Strategiassa ja myös maakuntatason haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että väestöennusteen todellisia vaikutuksia ei kuntien strategioissa oteta riittävästi huomioon. Tämä haittaa kuntien omien välineiden ja resurssien tehokasta hyödyntämistä. Yksi strategian tärkeä tehtävä onkin tukea kuntia aiempaa tehokkaammin käytössä olevien resurssien tarkoituksenmukaisessa suuntaamisessa.

”...niin on myös ne henkilökohtaiset mielitykset siellä taustalla, niin minua tämä älytön kasvukeskustelu, että se on ainut, joka ohjaa kaikkea järkevää toimintaa, niin vähän yrittää haastaa sitä, että onko muuta, että voi olla kehitystä

myös se, että ei kasva, vaan muuttuu. Se kasvu on ikään kuin sitä muutosta uudenlaiseen.”

Pohjois-Karjalan maakuntatason muiden toimijoiden haastatteluissa ei niinkään painotettu älykästä sopeutumista osana koko maakunnan strategista kehitystä. Yhteys Pohjois-Karjalan strategiaan 2040 kuitenkin syntyi sisällöllisesti, sillä haastatteluissa mainittiin tärkeinä seikkoina maakunnan kehittämisen kannalta osaavan työvoiman saatavuus ja palvelurakenteen muuttaminen kysyntää vastaavaksi.

”Varmuudella on tunnistettu ja on määritelty myös toimenpiteitä työllisyyden osalta, tietysti on ihan aktiivisia yrityskohtaisia kontakteja ja keinoja, että miten minkäkin yrityksen työvoiman hankintaan ja sitten hyvinvointipalvelujen osalta, niin kyllähän tämä sote kuntayhtymän perustaminen, joka on samalla tehtäväkoon koonpanolla likimain kuin tulevat hyvinvointialueet, myös ennakoivaa toimintaa.”

”Tämä muuttotappio ei liian paljon paina eikä estä sitä kunnan kehitystä tai jottenkin rajoita sitä ajattelua, että kun täällä väki vähenee, niin ei täällä pysty mitään tekemään. Siinä olisi just tekemisen paikka ja silloin ovat just nämä hyvinvointipalvelut ja elinkeinopolitiikka ytimessä.”

Pohjois-Karjalassa on otettu tärkeä askel älykkään sopeutumisen käsitteen nimeämisessä maakunnan kehittämistyössä. Nähtäväksi jää, miten älykästä sopeutumista kyetään hyödyntämään ja vahvistamaan osana kehittämistyötä vai jääkö se ainoastaan osaksi strategiatekstiä. Käsitteen olemassaolo on strategiatekstissä perusteltu, mutta sen sijainti suhteessa aluekehittämisen muihin käsitteisiin tarvitsee vielä vahvistamista. Pohjois-Karjalan strategia 2040 voi keskeisellä tavalla tukea älykkään sopeutumisen käsitteen operationalisointia kuntiin esimerkiksi hanketoiminnan välityksellä. Tätä mahdollista lähestymistapaa tukee se, että älykäs sopeutuminen on yhtenä linjauksena Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa, joka linjaa maakunnassa toteutettavaa hanketoimintaa.

Toisaalta älykäs sopeutuminen on uusi käsite, eikä sen vuoksi välttämättä esiinny sellaisenaan maakunnallisten toimijoiden kielenkäytössä tai aluekehityksen strategia ja muissa teksteissä. Älykkään sopeutumisen näkökulma on kuitenkin tunnistettavissa tutkimushankkeen kohdemaakunnista esimerkiksi Pirkanmaalla, missä on tehty Pirkanmaan väestö- ja työpaikkasuunnite 2040 sekä suunniteltu maakunnan kehittämisen tueksi omaa sosioekonomista mittaristoa. Toimijoiden haastatteluissa korostettiin väestösuunnitteen merkitystä alueellisesti erilaistuneen maakunnan kehittämisyössä. Väestösuunnite ottaa mahdollisimman tarkkaan huomioon erilaiset kehittämisen vaihtoehdot suurkaupungistumisen, seutuistumisen ja hajautumisen skenaarion perusteella.

Pirkanmaan väestösuunnite on laadittu itse asiassa maakuntakaavan toteuttamista silmällä pitäen, mutta sillä on myös heijastusvaikutuksia kehittämistoimintaan maakuntaohjelman välityksellä. Haastattelun tekovaiheessa uusi maakuntavaltuusto ei ollut vielä tehnyt päätöstä siitä, millä tavalla väestösuunnite tulee ohjaamaan Pirkanmaan kehittämistoimintaa. Älykkään sopeutumisen painottaessa lyhytjänteisten politiikkavalintojen sijaan pitkäjänteisyyttä voidaan väestöennusteisiin perustuvaa maakuntasuunnittelua pitää käsitteen mukaisena toimintana. Tämän lisäksi väestöennusteen toteuttamisen kannalta korostettiin kehittämistoiminnan näkökulmasta poliittisten valintojen merkitystä.

”En osaa sanoa, että lähdetäänkö tätä viemään eteenpäin, mutta pohjatyötä on tehty ja yhteinen ymmärrys siitä on ja me olemme tehneet askeleita, jos ihan liittona ajatellaan ja maakuntana, niin askeleita sen suuntaan, että nähtäisiin tämä alue laajemmin ja ymmärrettäisiin se. Mutta se ei ole vuoden eikä viiden vuoden asia, vaan se on pitkän linjan politiikkaa.”

Pirkanmaalla kehitettävää sosioekonomista mittaristoa voidaan myös pitää yhtenä älykkään sopeutumisen ilmenemismuotona maakuntasuunnittelussa. Haastattelussa mainittiin keskeisenä kysymyksenä se, millaisena alueen kasvu nähdään, ei ainoastaan talouden ja työllisyyden kasvuna vaan myös sosioekonomisen tilan muutoksena koko maakunnan alueella. Sosioekonomisen mittariston kehittäminen ja hyödyntäminen on maakuntaliitossa vielä kesken, ja vaikeimmaksi tekijäksi mittariston käyttöön-otossa on ollut poliitikkojen vakuuttaminen sen mahdollisista hyödyistä.

”En osaa sanoa, että lähdetäänkö tätä viemään eteenpäin, mutta pohjatyötä on tehty ja yhteinen ymmärrys siitä on ja me olemme tehneet askeleita, jos ihan liittona ajatellaan ja maakuntana, niin askeleita sen suuntaan, että nähtäisiin tämä alue laajemmin ja ymmärrettäisiin se, mutta paljon on tekemistä.”

Pirkanmaan liitossa tehtävä työ väestösuunnitteen ja sosioekonomisen mittariston kehittämisessä ei suoranaisesti ole mitään erityistä muihin maakuntiin verrattuna. Samanlaisia prosesseja ja suunnittelukäytäntöjä on käynnissä ja tehdään muissakin maakunnissa. Älykkään sopeutumisen tarkastelun kannalta Pirkanmaan esimerkki osoittaa, että maakuntaliitoissa on käynnissä prosesseja, jotka ovat tunnistettavissa älykkääksi sopeutumiseksi. Kehittämistoimintaan älykkään sopeutumisen hyödyntäminen voisi kuitenkin tuoda positiivisen vivahteen.

”Älykäs sopeutuminen voisi tuoda sitä sisältöä siihen, kun puhutaan, se älykäs sopeutuminen tietysti voisi tuoda sisältöä sillä tavalla, että siinä nähdään se positiivinenkin, että voisi sisältää, kun lähdetään tekemään asioita, niin näitä elementtejä, mitä tässä on puhuttu, millekin kunnalle sopivana, tai kuntakokonai-

suudelle tai maakunnalle tai useammalle maakunnalle, mutta kun tehdään älykkäästi sitä sopeutumista, niin se tuo siihen minusta sitä variaatiota paljon enemmän.”

Lapin arktisen erikoistumisen ohjelman nykytila-analyyssissä väestön väheneminen tunnistetaan yhdeksi elinkeinorakenteen kehittämisen haasteeksi. Myös väestön ikääntyminen, ulkomaisten yritysten ja osajien vähäinen määrä sekä muuttotappio tunnistetaan alueen haasteiksi. Alueella näihin haasteisiin on pyritty vastaamaan rakentamalla Lapin veto- ja pitovoiman tiekarttaa, jossa veto- ja pitovoiman haasteita ja mahdollisuuksia on tunnistettu laajasti maakunnan toimijoiden yhteistyössä. Veto- ja pitovoima -teeman ympärille kuuluu maakunnan usea hankekokonaisuus, joissa veto- ja pitovoimaa pyritään vahvistamaan eri toimintasektoreilla. Nämä aluetason hankkeet pyrkivät Lapin työnantajakuvan kirkastamiseen, muuttajapotentialin tunnistamiseen sekä perheystävällisen hybridityön kehittämiseen.

Pohjois-Pohjanmaan yhtenä älykkään erikoistumisen kärkenä on kansainvälinen, vetovoimainen ja verkostoitunut maakunta. Maakunnan vetovoimaisuuteen panostamalla pyritään parantamaan yritysten, investointien, osaavan työvoiman sekä opiskelijoiden sijoittumista alueelle. Matkailun ja luovien toimialojen kehittyminen nähdään tukevan maakunnan vetovoimaisuuden kehittämistä.

Lähes kaikissa maakunnissa väestönkehitys on eriytynyt osa-alueittain ja kunnittain. Yleensä maakuntien reuna-alueet ovat väestön vähenemisen suhteen edelläkävijöitä ja siten myös siihen sopeutumisessa maakuntakeskuksia edistyneempiä. Maakuntien sisäisen väestönkehityksen eriytyminen sekä menneisyyden että tulevaisuuden ennusteiden osalta aiheuttaa jännitteitä väestönkehitystä koskevien maakunnallisten näkemyksien muodostamiseen. Jänniteisyys johtaa helposti siihen, että väestönkehitystä koskevat linjaukset jäävät taka-alalle tai niitä käsitellään työvoiman saatavuuden ja perinteistä kasvuhakuista ajattelua edustavilla teemoilla.

”Maakuntaliitot on tässä kieli keskellä suuta...Kun laaditaan esimerkiksi maakuntaohjelmaa, niin pidetään huoli siitä, ettei vaan nyt loukata jotain kuntaa toteamalla, että teidän osalta kannattaisi nyt miettiä jotain vähän muuta kuin tätä kasvua.”

Tämän tutkimuksen tapauskuntien maakunnista Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa ovat eturivin esimerkkejä väestönkehitystä koskevan eriytymisen suhteen. Viime vuosina Varsinais-Suomi on profiloitunut erityisesti positiivisen rakennemuutoksen kautta, joka yhdistetään meri- ja autoteollisuuden työpaikkojen lisääntymiseen ja sen kautta Vakka-Suomen ja Turun seudun kasvuun. Tämän myötä maakunnan keskeiseksi kehittämisteemaksi nostettiin huoli osaavan työvoiman saatavuudesta, joka sittemmin johti valtion ja alueen toimijoiden väliseen ns. siltasopimukseen kasvun pullonkaulojen

poistamiseksi. Kolmen muun Varsinais-Suomen seutukunnan – Turunmaan, Salon seudun ja Loimaan seudun – kyky asemoitua tämän positiivisen rakennemuutoksen osaksi on väestö- ja työpaikkakehityksen perusteella epäselvää.

Pirkanmaalla Tampere ja muu Etelä-Pirkanmaa kytkeytyvät valtakunnalliseen Helsinki-Hämeenlinna-Tampere-kasvukäytävään. Pirkanmaan väestönkasvu on painottunut 2000-luvulla yksinomaan tämän HTH-käytävän varteen. Kauimpana siitä sijaitsevat kaupunkitason keskukset – Vammala, Parkano, Ikaalinen ja Mänttä – ovat menettäneet väestöään. Tässä suhteessa Satakunnassa ja Pirkanmaalla (ml. Mänttä-Vilppula) toimivan SASKY-koulutuskuntayhtymän yhteistyöasetelma ja toiminta-alue on kiinnostava. Sen vetovastuussa ovat seutukaupunkien tyyppiset ja muut yleensä väestöään menettävät paikkakunnat, jotka pyrkivät turvaamaan peruskoulutuksen jälkeen annettavan toisen asteen ammatillisen koulutuksen saatavuuden omissa kunnissaan. Siten SASKY-yhteistyöasetelma on tulkittavissa eräänlaisena vastavoimana koulutuksen keskittymiselle ja myös kuntien tietoisena pyrkimyksenä ja sopeutumistoinena niiden estäessä koulutusrakenteiden kasautumista maakuntakeskuksiin.

6.3 Paikallinen ajattelutapa suhteessa alueellisiin ja kansallisiin linjauksiin

Kansallisen tason politiikka ja kunnallisen tason päätöksenteko ovat aina jonkinasteisessä vuorovaikutuksessa, mutta keskeisenä kysymyksenä on, ovatko kaikki tasa-arvoisia asuinkunnasta riippumatta. Väestön väheneminen ei ole valtaosassa kuntia mikään uusi tilanne, vaan jo 1960-luvulta lähtien väestö on keskittynyt kaupunkeihin. Väestö ja työpaikat keskittyivät siitä huolimatta, että 1960- ja 1970-luvuilla kansallisin toimenpitein tuettiin voimakkaasti teollisuuden sijoittumista suunnitelmallisen aluepolitiikan välinein määritellyille kehitysalueille (esim. Moisio 2012). Suunnitelmallisesta aluepolitiikasta luovuttiin pääosin 1970-luvun puolivälissä, kun siirryttiin aluekehityspolitiikasta koko maan kattavan aluepolitiikan toteuttamiseen (esim. Kahila 1997).

Kuntien rooli ja tehtävät ovat yhtäältä eriytyneet, mutta toisaalta niiden toimivalta ja liikkumisvapaus on lisääntynyt (Kuntapolitiikka käännekohdassa? 2022). Kuntahallinnon kehityksen pohjalta paikallisen, alueellisen ja kansallisen ajattelutavan kohtaan selvittämisen lähtökohdana on se, että kunnat ovat lähtökohtaisesti erilaisia ja niiden suhtautumista väestönmuutoksiin selittävät myös muuttuva kansallinen kuntapolitiikka. Väestönmuutokset kunnissa eivät ole säännönmukaisia tai samansuuntaisia, vaan ne limittyvät poliittisiin, hallinnollisiin ja taloudellisiin valintoihin ja prosesseihin.

Kuntakohtaisten väestönmuutosten tarkastelussa on syytä kysyä, miten paikallistason näkökulmasta alueellisella ja kansallisella tasolla suhtaudutaan väestönkehitykseen. Tapauskunnissa tehtyjen haastattelujen perusteella kansallisella tasolla ei huomioida riittävän hyvin väestöltään vähenevien kuntien ongelmia. Väestön keskittyminen kaupunkiseuduille ja voimistuva poismuutto kunnista mainitaan tunnistettavaksi kehitykseksi kansallisella tasolla, mutta konkreettisia toimenpiteitä kehityskulkuun puuttumiseksi ei ole kansallisella tasolla määritelty.

”Mun mielestä se on tunnistettu kriittisenä asiana, joka haastaa koko tän meidän yhteiskuntamallin, mutta missä oikeesti on niinku aidosti toimenpiteet, niin se ei koskaan ole agendalla.”

Kärjistetyimmillään tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa epäiltiin, että halutaanko kansallisella tasolla edes tukea ihmisiä heidän nykyisillä asuinpaikkakunnillaan vai onko tavoitteena keskittää ihmiset kaupunkikeskuksiin. Kansalliselta tasolta kaivataan erityisesti paikallisten ja alueellisten erityispiirteiden ymmärtämistä väestönmuutoksista aiheutuissa ongelmissa. Paikallisten näkemysten mukaan kansallisella tasolla keskitytään ja keskustellaan tällä hetkellä enemmän väestönmuutosten kansallisen tason haasteista, mikä peittää alleen alueiden eroavaisuudet ja sosiaalisen eriarvoisuuden.

Kuntien lakisäätöiset tehtävät ovat lisääntyneet huomattavasti kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Kansallisen lainsäädännön ja tehtävien asettamisen tavoitteena on ollut varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuus, palvelujen saatavuus sekä turvata kansalaisten perusoikeudet. Hankkeen tapauskunnissa kansallisessa politiikassa asetetut tavoitteet asukkaiden yhdenvertaisuudesta kuitenkin ajavat kuntia taloudellisesti ahtaalle. Kunnat ovat ensisijaisesti riippuvaisia valtionosuuksista.

”Me ei pystytä kilpailemaan samalla viivalla, kun esimerkiksi joku Etelä-Suomen pienempi kunta, meillä on täällä niin pitkät välimatkat, että se aiheuttaa tietyt haasteet palvelujen järjestämiselle ja palvelujen perille viemiselle. Kyllä täytyy sanoa, että me ollaan riippuvaisia valtionosuuksista rankasti.”

Vaikka tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että pienet kunnat ovat riippuvaisia valtionosuuksista, niiden lisäämistä ei yksiselitteisesti vaadittu. Tärkeimpänä seikkana todettiin, että kansallisella tasolla ymmärrettäisiin alueelliset ja paikalliset erityispiirteet sekä mahdollisuudet tehdä entistä enemmän paikallisia ratkaisuja kuntien palvelutuotannossa.

Tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa yhtäältä todettiin, että kansallisella ja alueellisella tasolla tunnistetaan väestöltään vähenevät alueet. Toisaalta huomautettiin,

ettei kansallisella ja alueellisella tasolla ymmärretä riittävän hyvin väestöään menettävien kuntien ongelmia.

"Moninainen ongelma, eikä siihen yhtä helppoa ratkaisua, on aidosti mietittävä, että halutaanko pitää koko Suomi asuttuna vai ei."

"Kyllä jollain tasolla ymmärretään, että väki vähenee. Mutta ymmäretäänkö, mitä se tarkoittaa ja mihin kaikkeen se liittyy ja vaikuttaa?"

Jälkiteollinen ja tietointensiivinen yhteiskunnan kehitysvaihe korostaa suurten kasvu-keskusten ja niitä ympäröivien seutujen merkitystä. Suurempien kaupunkiseutujen alueellinen perusta ja yhteydet ovat painotetusti maakuntien ulkopuolella eli Tampereen ja Turun kaupunkiseudut kilpailevat muiden kaupunkiseutujen kanssa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Tapauskunnissa tehdyissä haastatteluissa tämä tuli esille siinä, että Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa tapauskunnissa haastateltujen mielestä aluetason kehittämisessä korostuu maakuntien vahvojen keskuskaupunkien asema.

"Täähän on sellanen maakunta, missä on hyvin erilaiset kunnat ja erilaiset olosuhteet ja erikokoiset toimijat ja aika paljon kyllä mä sanoisin et menee sen veturin eli Turun ehdoilla kyllä näissä."

Asukasluvultaan Pirkanmaata ja Varsinais-Suomea pienemmissä maakunnissa Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa haastateltavat mainitsivat maakuntaliiton ja ELY-keskuksen huomioivan koko maakunnan kehittämisen. Utajärvellä haastateltavat korostivat keskuskaupunkivetoisen kehittämisen tärkeyttä etenkin hanketoiminnassa. Samoin Iloantsissa Joensuun mainittiin toimivan aktiivisesti kunnan elinkeinotoiminnan kehittämisessä pitkästä välimatkasta huolimatta. Tähän vaikuttaa se, että Iloantsin kunta ostaa Business Joensuu -kehitysyhtiöstä yritystoiminnan neuvonta- ja kehittämispalvelut.

"Joensuukin haluaa, että Iloantsissa on tänne sopivaa teollisuutta. Koko maakunnan kehityksen etu on se, että myös äärialueet kehittyvät. Mun mielestä Joensuussa nähdään, että maakunnan kehittämisen etu on myös Joensuun etu."

Kaikissa tapauskunnissa epäiltiin, että Suomessa ei ole mahdollista saavuttaa kaikki hallinnontasot läpäisevää yhtenäistä näkemystä väestöään menettävien alueiden kehittämisestä. Väestöään menettävissä kunnissa on paljon kehityshaasteita, joiden ratkaisemiseksi tarvittaisiin yhtenäinen kansallinen toimenpide- ja politiikkaohjelma. Keskeistä strategiassa olisi konkreettisten toimenpiteiden asettaminen kaikille kolmelle

hallinnon tasolle ja niiden riittävä resurssointi. Väestöään menettävien kuntien ongelmat tunnustetaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, mutta poliittista sitoutumista yhtenäisen kansallisen strategian tai näkemyksen muodostumiseen epäiltiin haastatteluissa. Varsinaisen strategian sijaan haastatteluissa mainittiin mahdollisuutena toimenpide- ja politiikkaohjelma. Jos kansallinen toimenpide- ja politiikkaohjelma kyettäisiin laatimaan, niin haastateltujen mukaan sitä tulisi toteuttaa ensisijaisesti kunnissa.

"Tavallaan odottaisin, että se ihan valtakunnan tasolta sanottaisiin. ...jos se tarpeeksi selkeästi sanotetaan, niin sitten se tuo myös mukanaan sellaisia kehittämistoimenpiteitä...Mikä sen maakuntahallinnon linjaus siinä on, kun siellä on vähän sitä kaikkea (= eri tilanteessa olevia kuntia)...Siis hankalaa, hankalaa oikeasti ja poliittisesti arka asia."

"Alueatasolta se [kansallinen toimenpide- ja politiikkaohjelma] saataisiin ehkä helpoiten jalkautettua kuntiin --- alueellisten erityispiirteiden huomiointi."

Tapauskunnista Ilomantsissa ja Kemijärvellä mainittiin tärkeänä EU:n koheesiopolitiikan merkitys mahdollisen kansallisen toimenpide- ja politiikkaohjelma muodostamisessa. Huomiota kiinnitettiin siihen, että kansallisen päätöksenteon pohjalta tehtävien uudistusten ja määriteltävien toimenpiteiden lisäksi EU:n koheesiopolitiikalla on merkittävä rooli alueellisen eriarvoisuuden vähentämisessä. EU:n koheesiopolitiikan roolia ei pidetty riittävän näkyvänä keskusteltaessa väestön vähenemiseen liittyvistä kysymyksistä.

"Kyllä lähtisin hakemaan sitä sieltä, minkälaisen Euroopan halutaan olla tulevaisuudessa ja valuttaisin sieltä kansalliselle tasolle. Ollaan me muutenki lainsäädännössä siinä, että kaikkihan me sopeutetaan sieltä kansallisen lainsäädäntöön niin miksi ei sitten lähdetäisi isolta tasolta."

"Kansalliselta tasolta tulisi siis tarttua määrätietoisemmin EU:ssa (ja muilla alueilla esim. Norjassa) menestyneihin esimerkkeihin syrjäseutujen kehittämisessä."

Suomessa EU:n koheesiorahoitus on ehkä tärkein kehittämistoimenpiteiden rahoitusmuoto väestöltään vähenevissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla. Koheesiorahoituksen ei kuitenkaan nähty muuttaneen ratkaisevasti eriarvoisuutta ja kehityksen eritahtisuutta kaupunkiseutujen ja taantuvien maaseutualueiden välillä. Väestöltään vähenevän kunnan tai alueen kehittämisen kannalta yhtenä ratkaisuna mainittiin EU:n koheesiorahastojen instrumenttien tehokkaampi hyödyntäminen paikallishallinnossa.

Kemiönsaari on hankkeen tapauskunnista esimerkki, jossa EU:n koheesiorahoituksen merkitys ja mahdollisuudet oli sisäistetty ja nivottu osaksi kunnan kehittämistoimintaa.

Haastatteluissa nousi esille myös vuoden 2023 alussa perustettavat uudet hyvinvointialueet, joiden takia kuntien toiminta on suuntautumassa uudelleen ja edellyttää uusien toimintatapojen oppimista. Myös EU:n koheesiorahastoja koskevista kommentteista korostettiin kuntien roolin muuttumista hyvinvointialueiden perustamisen myötä. EU:n koheesiorahastojen peruskysymyksiä ovat elinkeinojen kehittäminen, eriarvoisuuden poistaminen ja työvoimaan liittyvät kysymykset, jotka vuoden 2023 alusta painottuvat myös kuntien tehtävissä, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille. Erityisesti työllisyyskysymykset ovat kuntien näkökulmasta tärkeitä, sillä vuoden 2024 alusta lähtien pääosa työvoimapalveluista on siirtymässä kuntien hoidettavaksi. Tapauskunnissa ei ole tehty konkreettisia suunnitelmia muutoksista, joita sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus sekä työvoimapalvelujen siirtyminen aiheuttavat.

7 Älykkään sopeutumisen ajattelutavan juurruttaminen kuntiin

Tutkimuskysymykset

- Miten älykästä sopeutumista voidaan juurruttaa?
- Mitä älykäs sopeutuminen tarkoittaa suomalaisessa yhteiskunnassa?

Keskeiset tulokset

- Älykkään sopeutumisen juurruttaminen kuntiin edellyttää, että kuntien uudistumisen ja innovoinnin keskeisenä lähtökohtana on paikkaperustaisuus.
- Kuntien tulisi selvittää väestömuutosten taustalla olevat tekijät ja laatia väestöennusteiden lisäksi uudistumiseen tähtäviä väestösuunnitteita.
- Älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kunnissa on tehtävä tilannekartoitus ja sen jälkeen osana kunnan strategiatyötä luotava selkeä visio kunnan kehittämisestä ja uudistumisesta.
- Älykästä sopeutumista voidaan pitää välivaiheena uudistumiselle, sillä tavoitteena on muodostaa pitkän tähtäimen suunnitelma kunnan toimintojen uudistamiseksi.
- Älykästä sopeutumista ei voi kuvata yhdellä mallilla, koska kunnissa on samanaikaisesti havaittavissa sekä kasvun tavoitteita että sopeutumisen tarpeita.
- Älykäs sopeutuminen tarjoaa kunnille työkaluja pitkäaikaiseen ja systemaattiseen muutosjoustavuustyöhön, jota kannattaa tehdä jatkuvasti, myös merkittävien kriisijaksojen ulkopuolella.
- Maakunnat ja valtio ovat keskeisessä asemassa uuden ajattelutavan juurruttamisessa ja kuntien motivoimisessa uudelaiseen kehittämistyöhön.
- Älykkään sopeutumisen toteuttamisessa on tärkeää, että kunnat ja niiden sidosryhmät ovat motivoituneita ja sitoutuneita hyödyntämään älykästä sopeutumista.
- Systemaattinen ja koordinoitu viestintä sekä avoin keskustelukulttuuri tukevat älykkään sopeutumisen juurruttamista ja uudistumista kunnissa ja maakunnissa.

Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa -tutkimushankkeessa laadittiin tutkimushankkeen tulosten pohjalta seuraava älykkään sopeutumisen määritelmä:

Älykäs sopeutuminen tarkoittaa suunnitelmallista pitkän aikavälin paikkaperustaista sopeutumista ja uudistamista sosiaalisesti, alueellisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla väestön ja talouden muuttuessa.

Tässä luvussa on tehty tämän tutkimuksen tulosten perusteella yhteenvetoa älykkään sopeutumisen ajattelutavan soveltamisesta ja juurruttamisesta. Luvussa määritellään älykäs sopeutuminen ja esitetään määritelmän perustelut. Tarkastelussa painotetaan kuntien erilaisuutta ja paikkaperustaisuuden merkitystä älykkäässä sopeutumisessa

sekä käsitellään kuntien uudistumista ja muutosjoustavuutta. Lopuksi esitetään keinoja älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kuntiin.

7.1 Kuntien erilaisuus ja älykäs sopeutuminen

Kuntaa voidaan pitää suhteellisen kiinteänä, vakiintuneena ja ominaislaatuisena kokonaisuutena, johon liittyvät sen sisäiset sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset ominaisuudet. Kaikki nämä tekijät tekevät kunnista erilaisia. Kuntien erilaisuutta määrittelevät sisäisten tekijöiden lisäksi myös ulkoiset vaikuttimet ja prosessit, jotka muovavat yhä enemmän kuntien toimintaa, kykyä menestyä ja luoda hyvinvointia. Kuntien kehittämisessä voidaan tukeutua paikallisen tiedon ja kokemuksen varaan, mutta uudistuminen onnistuu harvoin ilman ulkopuolista tietämystä.

Valtion lakisääteisten tehtävien määrän voimakas lisääntyminen viimeisen kahden vuosikymmenen aikana on myös vaikuttanut kuntien erilaistumiseen. Väestön ikärakenteen muutoksen ja kasvaneen palvelutarpeen vuoksi tehdyt ratkaisut ovat heikentäneet kuntataloutta monessa kunnassa merkittävästi, mutta samalla erilaistaneet kuntia niiden hakiessa toisistaan poikkeavia ratkaisuja lakisääteisten palvelutehtävien toteuttamisessa. (Kunnat käännekohdassa? 2020.) Kuntien itsehallinto antaa kunnille mahdollisuuden tehdä erilaisia ratkaisuja, jotka vahvistavat niiden monimuotoisuutta.

Kunnissa eri hallinnonaloilla ja toimijoilla voi olla erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja siitä, miten väestön vähenemiseen tulisi vastata. Erilaisten tulkintojen yhteensovittamisessa **älykäs sopeutuminen on uusi ja yhdistävä ajattelutapa, jossa keskeistä on uudistuminen ja innovointi.** Älykkään sopeutumisen avulla voidaan muokata näkökulmia ja suunnitella toimenpiteitä yhteisten tavoitteiden ja keinojen löytämiseksi. Yhteensovittaminen ei tarkoita ainoastaan yhteisen nimittäjän löytämistä elinvoimapolitiikan ja hyvinvoinnin edistämisen välille, vaan se voi myös parantaa johdonmukaisen maankäyttöpöitiikan edellytyksiä yhdyskuntarakenteen tai asuntopöitiikan kehittämisessä. Onnistuessaan älykkäällä sopeutumisella voidaan selkiyttää myös kunnan päätöksenteon mekanismeja.

Älykkään sopeutumisen yhtenä viitekehyksenä on paikkaperustaisuus. Se pohjautuu EU:n aluepöitiikan toteuttamisessa alueiden erilaisuuteen ja siihen, miten alueiden ja kuntien kehittämistarpeet erilaistuvat. Alueiden erilaisten lähtökohtien vuoksi Euroopan unionin aluepöitiikan tavoitteena on tunnistaa alueiden sisäiset hyödyntämättömät kehittämismahdollisuudet (Capello & Perucca 2019). Paikkaperustaisuus ei kuitenkaan ole täysin löytänyt tietään kuntiin, sillä monissa kunnissa rakennerahasto-

ja muita kehittämishankkeita on hyödynnetty rajallisesti. Pienissä kunnissa paikkaperustaisuuteen on perehdytty osallistumalla Leader-toimintaryhmien rahoittamiseen ja toimintaan.

Suomen kunnissa paikkaperustaisuus toteutuu vahvemmin kuin monessa muussa Euroopan maassa, sillä Suomessa kunnilla on laaja itsehallinto ja keskeinen asema kehittämisselityksen alullepanijana ja rahoittajana. Älykkäällä sopeutumisella voidaan vahvistaa paikkaperusteisuutta suomalaisissa kunnissa. Älykkäässä sopeutumisessa keskeistä on uudistuminen ja toimintatapojen innovointi, sillä väestön vähenemisen kunnittaiset erot tuottavat erilaisia lähtökohtia ja vaatimuksia hyvinvointipalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä elinvoimapolitiikan toteuttamiseen (Kurvinen ym. 2022). Älykäs sopeutuminen maustettuna paikkaperustaisuudella lisää kuntien erilaisuutta tunnistaen niiden vahvuudet uudella tavalla.

Älykästä sopeutumista ja paikkaperustaista kehittämistä ei tule ymmärtää toisensa synonyymeina vaan toisiaan täydentävinä käsitteinä. Toisin sanoen kuntien elinvoiman, hyvinvoinnin ja osallisuuden voidaan ajatella syntyvän paikkaperustaisesti kunnassa, mutta siirtymä älykkääseen sopeutumiseen edellyttää paikkaperusteisuuden ohella laajempaa ymmärrystä kokonaisuudesta, uudistumisesta ja toisilta kunnilta oppimista. Tämän tyyppistä kokonaisvaltaista kehittämistyötä tehdään tässä tutkimuksessa esitellyssä Achterhoekin kuntien yhteistyöorganisaatiossa Alankomaissa. Tämä esimerkki havainnollistaa, että kuntien älykkään sopeutumisen tavat muodostuvat myös kuntien tiedonvaihdon ja yhteistyön perusteella.

Kuntien erilaisuus vaikuttaa niiden toimintaan ja kehittämisselitykseen, mutta monista yhtäläisyyksistä huolimatta niiden tekemät valinnat väestön vähenemisen vastamiseksi perustuvat erilaisiin realiteetteihin. Kuntien sopeutustoimia on pääsääntöisesti luonnehtinut toimintojen sovittaminen kuntatalouden raameihin, uusiin organisaatiomalleihin sekä valtion kunnille määräämiin velvoitteisiin. Kunnilla on tiettyä liikkumavaraa kunnallisen itsehallinnon puitteissa, mutta kunnissa edellä mainittuja seikkoja pidetään usein hallitsevina. Kuntia voimakkaasti erilaistava kehitys liittyy myös kuntatalouden vahvaan sidonnaisuuteen talouden suhdannevaihteluista. Samanaikaisesti kuntatalouden menot ovat huomattavasti vaikeampi sopeuttaa kuntatalouden tulojen mukaisesti, koska kunnat eivät voi tinkiä lainsäädännössä asetetuista velvoitteistaan.

Tämän hankkeen tapauskunnissa sopeutustoimia on toteutettu soveltamalla paikkaperustaisia räätälöityjä ratkaisuja. Vakiintuneiden talouden mittareiden lisäksi on käytetty väestömuutoksia kuvaavia tilastotietoja, mutta **väestömuutosten mittaamisesta ei ole vielä täysin siirrytty väestömuutosten taustalla olevien tekijöiden selvittämiseen ja toimimaan muutoksen taustalla olevien tekijöiden edellyttä-**

mällä tavalla. Kuntatalouden heikentyminen ja väestön väheneminen kunnissa on tulosta talouden ja yhteiskunnan tilasta ja muutoksista, jotka osaltaan vaikuttavat kuntien erilaistumiseen.

Pyrkimys vahvistaa kansainvälistä kilpailukykyä ja alueiden välisen kilpailun lisääntyminen ovat jo pitkään lisänneet alueellista erilaistumista. Väestönmuutosten perusteella alueiden ja kuntien erilaistuminen näyttää jatkuvalta kehityssuunnalta. Valtion asema markkinoiden sääntelijänä on heikentynyt ja samanaikaisesti alueellisen ja paikallisen kehittämissäpolitiikan merkitys on vahvistunut.

Tämän tutkimuksen pohjalta älykäs sopeutuminen määriteltiin seuraavasti: **Älykäs sopeutuminen tarkoittaa suunnitelmallista pitkän aikavälin paikkaperustaista sopeutumista ja uudistamista sosiaalisesti, alueellisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla väestön ja talouden muuttuessa.** Määritelmän sosiaalinen ulottuvuus sisältää myös hyvinvoinnin ja osallisuuden. Määritelmä perustuu aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen ja tämän tutkimushankkeen osatehtävien tuloksiin. Määritelmässä on huomioitu moniulotteisen supistumisen käsite, jossa väestönmuutos ymmärretään väestön vähentymistä laajemmaksi myös talouteen ja hyvinvointiin liittyväksi prosessiksi (Copus ym. 2020). Kuitenkin tämän tutkimuksen määritelmä älykkäästä sopeutumisesta ottaa moniulotteista supistumista laajemmin huomioon väestön ja talouden kehityssuunnat, sillä tämän tutkimuksen mukaan suomalaisissa kunnissa on samanaikaisesti havaittavissa kasvun tavoitteita ja kasvua sekä supistumisen tarpeita. Lisäksi kasvavat ja supistuvat alueet muodostavat jatkumon, jossa osaa kuntia ei voi tietyn ajankohdan perusteella luokitella selkeästi joko kasvavaksi tai supistuvaksi. Myös talouden kehitys ja väestönmuutokset voivat olla erisuuntaista. Kun älykästä sopeutumista ei määritellä ainoastaan väestöltään ja taloudeltaan supistuvan alueen näkökulmasta, niin määritelmä kattaa myös väestön tai talouden kasvusta johtuvat sopeutumistarpeet. Määritelmä korostaa myös sitä, että kunnissa pyritään mieluummin uudistamaan palveluja kuin supistamaan tai lakkauttamaan niitä (vrt. Kurvinen ym. 2022).

7.2 Uudistuminen ja muutosjoustavuus suunnannäyttäjinä

Älykkään sopeutumisen ajattelutavan juurruttamisessa **on tärkeää, että kunnat ja niiden sidosryhmät, kuten yritykset, yhdistykset ja järjestöt sekä kuntalaiset,** ovat motivoituneita ja sitoutuneita hyödyntämään älykästä sopeutumista. Älykäs sopeutuminen luo lisää ymmärrystä kunnan kehittämistarpeista ja kannustaa uudistumiseen, joka ulottuu yhtä valtuustokautta pidemmälle. Älykäs sopeutuminen korostaa ennakkoinnin tärkeyttä kaikessa kunnan suunnittelutyössä. Älykkään sopeutumisen

mukainen ennakointi nostaa myös uusia vaihtoehtoisia skenaarioita kunnan kehittämiseksi ja uudistumiseksi. **Kuntien tulisi laatia väestöennusteiden lisäksi uudistamiseen tähtäviä väestösuunnitteita, jotka sisältävät myös konkreettisia politiikkatoimia.**

Muutosjoustavuus (resilienssi) sekä riittävän aikainen väestön vähenemisen hyväksyminen ja sen seurauksiin puuttuminen korostuivat fokusryhmätyöpajoissa kunnista saadussa palautteessa. Älykkään sopeutumisen mallin hyödyntäminen yhdessä **ajoissa tehtyjen toimenpiteiden kanssa** tarjoavat kunnille usein myös taloudellisesti tehokkaan toimintatavan. Mitä pidempään muutoksia ja uudistustoimenpiteitä lykätään, sitä kalliimpia ja hankalampia uudistustoimet ovat. Ajoissa väestön vähenemisen hyväksyminen ja sen seurauksiin varautuminen antaa myös lisäaikaa kuntapäätäjille viestiä ja perustella muutosten tarpeellisuutta.

Viimeaikaiset tapahtumat, kuten koronapandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Ukrainasta sotaa pakenevat, ovat selkeästi lisänneet kuntien kiinnostusta ja valmiutta muutosjoustavuustyöhön. Kuntien kiinnostus kohdistuu muutoksiin reagoimisen lisäksi myös proaktiiviseen varautumiseen uusiin, yllättäviinkin kriiseihin. Kuntaliitto on koonnut kunnille tietoa ja toimintaohjeita Venäjän ja Ukrainan tilanteen vaikutuksista sekä Ukrainassa käytävän sodan vaikutuksista ja varautumisesta (Kuntaliitto 2022). **Älykäs sopeutuminen tarjoaa kunnille työkaluja pitkäaikaiseen ja systemaattiseen muutosjoustavuustyöhön**, jota kannattaa tehdä jatkuvasti, myös merkittävien kriisijaksojen ulkopuolella.

7.3 Keinoja älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kuntiin

Älykästä sopeutumista voidaan hyödyntää monella tavalla kunnan toiminnassa. Älykkään sopeutumisen ajatuksena on, että kunta huomioi systemaattisesti väestönkehityksen tosiasiat kehittämistyössään sekä kunnan elinvoiman ja kuntalaisten hyvinvoinnin laajasti eri osa-alueilla pidemmän ajan suunnitelmissaan. Ennen realistisen kuntavision luomista on hahmotettava lähtötilanne sekä tunnistettava ja ymmärrettävä kunnan väestölliset realiteetit myös väestöennusteiden pohjalta. Nykytilanteen todentaminen auttaa hahmottamaan jo toteutettuja älykkään sopeutumisen ratkaisuja ja uudistamista edellyttäviä toimenpiteitä siitä huolimatta, että toimenpiteitä ei ole nimetty älykkään sopeutumisen toimenpiteiksi.

Älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kunnissa on tehtävä **tilannekartoitus ja sen jälkeen osana kunnan strategiatyötä luotava selkeä visio** kunnan kehittämisestä

ja uudistumisesta. Onnistuneessa strategiatyössä luodaan yhteinen ja selkeä näkemys, joka motivoi kunnan toimijat sitoutumaan kehittämistyöhön. Tämä on edellytyksenä onnistuneelle kunnan eri toimialoja läpäisevälle uudistamiselle.

Systemaattinen ja koordinoitu viestintä sekä avoin keskustelukulttuuri tukevat älykkään sopeutumisen juurruttamista ja uudistumista kunnissa ja maakunnissa. Avoimuus lisää vuorovaikutusta, jossa kunnat voivat tuoda esiin omia onnistumisiaan ja jakaa kokemuksiaan. Vuorovaikutus tukee kuntien keskinäistä oppimista. **Maakunnat ja valtio ovat keskeisessä asemassa uuden ajattelutavan juurruttamisessa ja kuntien motivoimisessa uudenaikaiseen kehittämistyöhön.** Onnistuneen vuoropuhelun ja avoimen keskustelun lisäämiseksi ministeriöt voivat tukea ja kannustaa älykkään sopeutumisen omaksumista ja lisätä tietoisuutta älykkään sopeutumisen ajattelutavoista järjestämällä esimerkiksi yhteisiä foorumeita. **Maakunnissa voidaan kannustaa kuntia verkostoitumaan sekä aiempaa vahvempaan seudulliseen yhteistyöhön.** Saman alueen kunnat kohtaavat usein samankaltaisia haasteita, joiden ratkaiseminen voi olla tehokkaampaa seudullisesti. Kuntien onnistumista ja keskinäistä oppimista voisi edesauttaa myös älykkään sopeutumisen pilottikokeiluilla. Tämä tarkoittaa uudistamistyön edellytysten, haasteiden, ratkaisujen ja onnistumisten näkyväksi tuomista.

Älykästä sopeutumista ei voi kuvata yhdellä mallilla, koska kunnissa on samanaikaisesti havaittavissa sekä kasvun tavoitteita että sopeutumisen tarpeita. Kuntien strategioissa on tunnistettavissa uudistushalukkuutta ja myös älykkääseen sopeutumiseen viittavia tavoitteita (Kurvinen ym. 2022). Älykkään sopeutumisen prosesseja ja seurauksia on tässä tutkimuksessa tarkasteltu nimenomaan kuntien näkökulmasta, koska niiden asema on kaikkein tärkein älykkään sopeutumisen toteuttamisessa. Alueellisen tason (maakuntaliitto ja ELY-keskus) toimijoiden merkitys on enemmänkin suuntaavaa ja ohjaavaa, sillä niillä ei ole käytössä vahvoja sääntelyn ohjauskeinoja. Kuitenkin ELY-keskusten ja maakuntaliittojen myöntämä rahoitus EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista (ESR, EAKR, EMKR) sekä Maaseuturahastosta on tärkeä kehittämistoimenpiteiden rahoitusmuoto väestöltään vähenevissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla.

Väestön vähenemisestä johtuvia kuntien sopeutumiskeinoja ei ole mahdollista tulkita suoraviivaisesti pelkästään elinkeinojen kehittämiseen, elinvoiman kehittämiseen, paikkaperustaisuuteen, älykkääseen sopeutumiseen ja uudistamiseen kuuluviksi, vaan kunnan sopeutuminen voi perustua samanaikaisesti moneen näistä kehittämis-toiminnan malleista. Kuntien kehittämispolitiikat muuttuvat koko ajan ja niiden sisällöt saavat uusia painotuksia. Periaatteessa jaon voidaan ajatella perustuvan kuntien kehittämispolitiikan sisällön ja luonteen erilaistumiseen sekä sen ajalliseen muuttumiseen, mutta tässä yhteydessä jako toimii pohjana älykkään sopeutumisen luonnehdinnalle. (Kuvio 28.)

Kuvio 28. Kunnat, älykäs sopeutuminen ja uudistuminen

Elinkeinojen kehittämisessä perinteinen elinkeinopolitiikka on näyttäytynyt usein toimintana, jossa yritystoiminnan edistämässä korostuu vahvasti kasvuhakuisuus (Kuvio 28.) Elinkeinojen kehitystä sekä palveluja ja niiden toimivuutta mitataan pääsääntöisesti määrällisillä mittareilla. Kuntatalouden realiteetit määrittävät pitkälti sitä, miten palvelurakennetta voidaan kehittää. Elinkeinojen kehittämiseen painottuvassa sopeutumisessa väestönmuutoksiin liittyvien tekijöiden vaikutuksia kyseenalaistetaan tai vähätellään, ja kehittämisen lähestymistapana on uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelu.

Elinvoimapolitiikka on laajentanut elinkeinopolitiikan elinkeinojen kehittämisestä myös hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistamiseen painottamalla enemmän laadullista kasvua. Elinkeinojen kehittäminen on edelleen merkittävä osa kunnan kehittämistyötä, jolla voidaan edistää yritysten toimintaedellytyksiä ja vahvistaa kunnan elinvoimaa. Elinvoimapolitiikan toteuttamisessa väestönmuutokset tunnustetaan ja hyväksytään, ja painopiste uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelusta siirtyy kunnan asukkaiden hyvinvoinnista ja riittävästä palvelutarjonnasta huolehtimiseen.

Paikkaperustaisuus kunnan kehittämistoiminnassa painottaa elinvoimaa enemmän sosiaalista tasa-arvoa sekä paikallisten voimavarojen tehokasta käyttöä. Keskeistä eriytyvään aluekehitykseen vastaamisessa on ollut alueellisten ja paikallisten toimijoiden roolin vahvistaminen väestöltään vähenevien alueiden kehitysongelmien ratkaisemisessa. Suomalaiset kunnat ovat itsehallintonsa vuoksi vahvoja paikkaperustaisuuden toimijoita niin kehittäjinä kuin toimenpiteiden rahoittajina. Paikkaperustaisuuden vahvistumisen ilmentyminä suomalaisissa kunnissa voidaan pitää monipaikkaisuuden merkityksen kasvua ja digitalisaation hyödyntämistä. Paikkaperustaisuuteen voidaan

liittää kuntien viranhaltijoiden ja päättäjien vahvistunut näkemys tavoitteellisesta väestön vähenemiseen sopeutumisesta.

Älykäs sopeutuminen korostaa kuntien sopeutumiskykyä ja luovaa ajattelutapaa. Kunnan kehittämistoiminnassa on käytössä moniulotteinen näkökulma, joka sisältää elinvoimapolitiikan painotuksia, mutta kuitenkin korostaa sosioekonomista näkökulmaa. Muutosjoustavuuden kehittäminen ja varautuminen tulevaisuuteen ovat tyypillisiä älykkään sopeutumisen keinoja. Älykäs sopeutuminen painottaa elinvoiman ja hyvinvoinnin samanaikaista kehittämistä. Väestön vähenemisen kannalta ennakointi ja kunnan toimintojen sopeuttaminen muuttuneisiin olosuhteisiin on elintärkeää. Yhteistyö paikallisten toimijoiden kanssa lisää kykyä mukautua ja sopeuttaa kunnan toimintaa väestön vähenemisen jatkuessa.

Älykästä sopeutumista voidaan pitää välivaiheena uudistumiselle, sillä tavoitteena on muodostaa pitkän tähtäimen suunnitelma kunnan toimintojen uudistamiseksi. Lähtökohtana on koko kuntayhteisön uudistumiskyvyn vahvistaminen eikä ainoastaan kuntaorganisaation. Tuleviin muutoksiin tulisi valmistautua huolellisesti kyseenalaistamalla nykyisiä toimintatapoja ja toimintoja sekä toteuttamalla uudistuksia hanke- tai kokeilutoiminnan avulla. Uudistusten toteuttaminen edellyttää rohkeutta, vanhojen toimintatapojen kyseenalaistamista ja hyvää johtamista. Tämä tarkoittaa, että on tunnistettava yhteiset edut ja luotsattava toimintoja uudistavaan suuntaan eikä ainoastaan pyrkiä säilyttämään tai sopeuttamaan niitä.

Edellä kuvattuja luonnehdintoja sopeutumiskeinoista ei pidä ymmärtää toisiansa poisulkevinä vaihtoehtoina. Väestön vähenemiseen sopeutumisessa painopiste tulisi olla älykkäässä sopeutumisessa ja uudistamisessa, mutta myös elinkeinojen ja elinvoiman kehittäminen ovat keskeisiä. Kunnissa on ilmeinen tarve suunnata kehittämistoimintaa uudelleen väestön vähenemisestä johtuen. Kunnissa sopeuttamis- ja uudistamistarpeen tunnistaminen ja tunnustaminen on ensimmäinen askel, mikä mahdollistaa muutokseen vaikuttamisen ja muutoksen hallinnan.

8 Politiikkasuosituksia älykkään sopeutumisen hyödyntämiseksi

8.1 Politiikkasuosituksia kansalliselle tasolle

Väestönmuutosten vaikutuksia koskeva kansallinen politiikka- ja toimenpideohjelma

Suomessa tarvitaan kaikki hallinnolliset ja alueelliset tasot läpäisevä yhteinen näkemys siitä, että väestön muutoksista aiheutuvaan sopeutumiseen tulee kiinnittää lisääntyvästi huomiota. Yhteisen näkemyksen muodostamista varten on yhteensovitetava eri ministeriöissä vallitsevat ja käytössä olevat älykästä sopeutumista koskevat käsitykset. Näkyvyyden lisäämiseksi ja sitoutumisen edistämiseksi tämä näkemys voidaan myös muovata eri politiikan aloille ulottuvan politiikka- ja toimenpideohjelman muotoon.

Yhteinen näkemys ja sitä tukeva toimenpide- ja politiikkaohjelma mahdollistaa sen, että kaikki väestöltään vähenevät alueet voivat toteuttaa sen mukaisia toimenpiteitä. Kansallinen strategia tukee väestöltään väheneviä kuntia Alankomaissa ja hallintoalueita Skotlannissa tekemään tiivistä yhteistyötä yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Alankomaista ja Skotlannista saadut hyvät kokemukset puoltavat kyseisen ohjelman laatimista Suomessa.

Edellä mainittuun politiikka- ja toimenpideohjelmaan olisi perusteltua kytkeä myös väestönkasvun aiheuttamat sopeutumistarpeet. Tämä on tärkeää älykkään sopeutumisen lähestymistavan huomioarvon lisäämiseksi sekä riittävän laajapohjaisen tuen koaamiseksi sen toteuttamista varten. Tätä tukisi se, että käytössä olevan kuntien valti-onosuuden määräytymisperusteissa oleva väestöltään kasvavien kuntien lisäosa ulotetaan koskemaan myös väestöltään väheneviä kuntia.

Viestintä ja kehittämisfoorumit älykkään sopeutumisen mukaisen ajattelutavan juurruttamiseksi

Älykkään sopeutumisen käsite uutena alue- ja kuntakehittämisen ilmiönä edellyttää kansallisen tason viestintää. Viestinnässä tulee avata älykkään sopeutumisen käsitettä, jotta älykkään sopeutumisen toteuttamista voidaan vahvistaa alue- ja kuntatasolla.

Viestintää vahvistavat kuntien kanssa toteutettavat yhteisseminaarit, joiden avulla kunnille tarjotaan tietoaineisto, hyviä käytäntöjä sekä mahdollisuus keskusteluun älykkäästä sopeutumisesta. Seminaareihin kutsutaan osallistujia kansalliselta, alue- ja kuntatasolta. Seminaareja ehdotetaan järjestettäväksi 4–5 kappaletta eri puolilla Suomea vuosina 2022 ja 2023.

Pilotilla yli uutiskynnyksen

Älykkään sopeutumisen huomioarvon lisäämiseksi ja sisällön kehittämiseksi ehdotetaan pilottikokeilua vuosille 2023–2024. Pilottikokeilu voidaan toteuttaa esimerkiksi maakuntien Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -hankkeiden (AIKO) älykäs sopeutumien -osion toteutukseen liittyen siten, että eri puolilla Suomea 4–5 pilottialueella testataan ja kehitetään käytännön tasolla älykkään sopeutumisen lähestymistapaa. Pilottikokeilun tarkoituksena on nostaa esiin käytännön kokemuksia ja ehdotuksia älykkään sopeutumisen toimintatapojen kehittämiseksi. Koordinoimaan nimettävä ministeriö vastaa pilotin toteutuksesta yhteistyössä esimerkiksi kokeiluun osallistuvien AIKO-maakuntien ja/tai Kuntaliiton kanssa.

Pilottikokeilussa ehdotetaan painotettavan älykkään sopeutumisen käsitteen esittelyä kuntatasolla, sopeutumistoimenpiteiden analyysiä, (kehityspolkuanalyysin ulottaminen toimenpidekokonaisuuksien ja toimenpiteiden yksityiskohtaista tarkastelua), pilottikuntien osallistavaa prosessia älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi kunnassa, kuntatason viestintää sekä tiekartan laatimista tuleville älykkään sopeutumisen toimenpiteille.

Valtio vaikuttaa kuntien sopeutumistarpeeseen ja -kykyyn

Kuntien tehtävien lisääntyminen, niiden toteuttamisen kustannusten nousu ja mm. väestön vähenemisen ja ikääntymisen aiheuttama kuntien tulopohjan eriytyminen ovat heikentäneet kuntien sopeutumiskykyä ja vähentäneet kuntien valinnanvaihtoehtoja väestönmuutoksiin sopeutumisessa. Ratkaisuna on esitetty luopumista ns. yhtenäiskunnasta eli kuntien tehtävien eriyttämistä siten, että yhtenäisten tehtävien sijaan tietyille kunnille säädetään lailla erilaisia tehtäviä. Yhtenäiskunnasta luopuminen parantaa älykkään sopeutumisen edellytyksiä, jos se joko vähentää kuntien tehtäviä, pienentää niistä koituvia menoja tai lisää kuntien tuloja. Tehtävien vähentäminen kaikilta kunnilta on yhtenäiskunnasta luopumista vaikuttavampi ja valtiosääntöoikeudellisesti yksinkertaisempi keino parantaa kuntien sopeutumiskykyä myös väestönmuutosten osalta.

Kuntatalouden näkökulmasta älykäs sopeutuminen tarkoittaa tehottomuuden lisääntymiseen johtavan kehityskulun katkaisemista. Useimmissa palveluissa työvoimakustannukset muodostavat suurimman kustannuserän ja palvelualoilla palkat nousevat yleensä tuottavuutta nopeammin. Palkkojen laskeminen on vaikeaa, joten älykäs sopeutuminen edellyttää oppilas/opettaja- ja hoidettava/hoitaja-tyyppiseen tehokkuuteen pyrkimistä. Se tarkoittaa esimerkiksi opettajien ja hoitajien määrän vähentämistä suhteessa enemmän kuin oppilaiden ja hoidettavien määrät vähenevät väestön vähentämisen seurauksena. Tätä tuotos per panos -tehokkuuden tavoittelua voidaan edistää sekä oikeudellisella että informaatio-ohjauksella. Oikeudellisella ohjauksella voidaan väljentää ryhmäkoko- ja hoitajamitoitusten tyyppistä lainsäädäntöä. Informaatio-ohjauksella voidaan tuottaa tehokkuutta mittaavia tunnuslukuja ja saattaa niitä käsitteleviä vertailutietoja kuntien käyttöön.

Väestön vähenemisestä johtuva kiinteistöjen vajaakäyttö ja monet muut infrastruktuuriin ylläpitoon ja liikkapasiteettiin liittyvät kysymykset ylittävät mittaluokaltaan yksittäisen kunnan kantokyvyn ja/tai suunnittelukapasiteetin ja -horisontin. Näihin kysymyksiin on perusteltua hakea vastauksia myös kansallisesti: luoden ja tukien suunnittelukäytäntöjä ja tarjoten taloudellisia voimavaroja. Esimerkiksi tyhjiksi jääneiden vuokratilojen purkamista tulee edelleen tukea varaamalla siihen valtion varoista riittävät määrärahat. Kuntia tulisi kannustaa etsimään vähällä käytöllä oleville rakennuksille uusia käyttötarkoituksia, ja tukea kiinteistöjen uusiokäytön vaatimia muutostöitä avustuksilla tai lainoituksella.

Kunnille työväline kuntalaisten kokeman hyvinvoinnin arvioimiseksi

Älykkään sopeutumisen perusajatukseen kuuluu, että suunnittelun painopistettä siirretään kasvun tavoittelusta hyvinvoinnin vahvistamiseen. Toiminnan suuntaamisen perustaksi tarvittaisiin tietoa kuntalaisten kokemasta hyvinvoinnista ja varsinkin sen muutoksesta. Yksi suuri aukko paikka hyvinvoinnin ja sen muutoksen arvioinnissa on subjektiivisen hyvinvoinnin (hyvän elämän) tietoperustan ja sopivien mittarien puuttuminen. Edustavien aineistojen kerääminen valtakunnan tasolla kunnista on kallista ja hidasta. Kunnilla itsellään taas on rajalliset resurssit tietojen keräämiseen ja varsinkin tietojen käsittelyyn ja analysointiin.

Kuntien vapaaseen käyttöön tulisi kehittää helppokäyttöinen kyselypohja (mittaristo), joilla ne voisivat selvittää ja seurata kuntalaisten kokemaa hyvinvointia. Kyselyn tulosten käsittelyn tulisi olla myös helppoa. Hyvä elämä -lomakkeen/mittarin kehittämisessä voidaan hyödyntää jo kehitettyjä ja testattuja mittaristoja kuten koetun hyvinvoinnin mittarit tai osallisuusindikaattori. Kuntien käyttöön soveltuvan Hyvä elämä -mittarin kehittäminen tulisi tehdä kansallisessa hankkeessa.

8.2 Poliittasuosituksia aluetasolle

Kohti ylimaakunnallista älykästä sopeutumista

Väestönkehityksen eriytyminen maakuntien sisällä seutu- ja kuntakohtaisesti lisää jännitteitä asiaa koskevien maakuntatason linjausten muodostamiseen. Väestönkehityksen osalta eri maakuntien reuna-alueiden kehityskuva on usein keskenään yhteneväisempi kuin maakuntien sisällä reuna-alueiden ja ydinalueiden väestönkehitys. Tämä kannustaa ja haastaa maakuntaliittoja miettimään ratkaisuja siihen, miten maakuntien raja-alueita ja kuntien älykästä sopeutumista koskevaa suunnitteluyhteistyötä voidaan harjoittaa ja kehittää osana nykyistä, territoriaalisuuteen ja maakuntavetoisuuteen perustuvaa aluekehittämisjärjestelmää.

Älykäs sopeutuminen maakuntatasolla

Älykkään sopeutumisen tarkastelu voidaan liittää täydentäväksi ennakointityökaluksi ja lähestymistavaksi maakuntien väestösuunnitteisiin. Väestösuunnitteet korvaisivat maakuntasuunnitelman/maakuntakaavan yhteydessä laadittavat väestöennusteet.

Kuntien strategiatyötä ja päätöksentekoa tukevaa osaamista ja maakuntien liittojen tietoperustaa on vahvistettava. Kunnat tarvitsevat esimerkiksi uudenlaista osaamista työllisyyden hoitoon, kun työllisyyden hoito siirtyy vuonna 2024 kuntien vastuulle.

EU:n aluekehitys- ja rakennerahastojen hanketoimintaa olisi perusteltua suunnata älykästä sopeutumista edistäviin toimenpiteisiin. Myös maakuntaliittojen AIKO-hankkeiden älykäs sopeutuminen -osio tarjoaa ajankohtaiset puitteet kuntien yhteistyön kehittämiseksi ja älykkään sopeutumisen edistämiseksi hanketoiminnan avulla.

8.3 Poliittasuosituksia kuntatasolle

Älykäs sopeutuminen edellyttää tiedolla johtamista

Tiedolla johtamisen tarve on kunnissa tämän tutkimuksen tulosten mukaan ilmeinen. Tutkimushankkeen kunnille toteuttaman kyselyn perusteella niissä vastataan väestömuutoksiin ensisijaisesti houkuttelemalla uusia asukkaita ja yrityksiä sekä kehittämällä etätöiden edellytyksiä. Älykkään sopeutumisen näkökulmasta voidaan kysyä, ovatko kasvun odotukset kestävä tulevaisuuden suunnittelun perusta. Kuntakyselyn ja tapauskuntatarkastelun perusteella voidaan todeta, että kunnissa ei ole väestön vähenemiseen sopeutumisstrategiaa, vaan muutoksiin sopeudutaan yksittäisillä toimilla.

Väestön vähetessä ja ikääntyessä sopeutustoimet ovat kohdentuneet erityisesti ikäihmisten palveluihin ja perusasteen koulutukseen. Kuntastrategioihin liitetään väestöennusteita, mutta ei laajoja toimenpidesidonnaisia väestösuunnitteita.

Tiedolla johtamista on lisättävä kunnissa, jotta ne kykenevät vastaamaan sopeutumisen ja uudistumisen vaateisiin. Tämän tutkimuksen tapauskunnissa sopeutumistoimet ovat pääsääntöisesti olleet reaktiivisia ja kuntatalouden perusteella määräytyneitä. Osassa tapauskuntia oli toteutettu kuntatalouden tasapainottamisohjelmia, mutta painotetummin toimialakohtaisesti. Tärkeää olisi kunnissa tarkastella sopeutumistoimia yli toimialarajojen, jotka lisäävät mahdollisuuksia vastata erilaisiin haasteisiin. Kun yhden toimialan uudistamiskokemuksia voidaan ulottaa toiselle toimialalle, voidaan osaamista ja tietämystä hyödyntää tehokkaammin. Toimialarajojen ylittäminen on kuitenkin sektorikohtaisen lainsäädännön vuoksi usein vaikea tehtävä. Olisi tärkeää, että valtionavustukset jättäisivät kunnille riittävästi liikkumavaraa, ja että valtionavustukset olisivat aiempaa paremmin ennakoitavia ja pitkäjänteisiä.

Tiedolla johtaminen edellyttää tilastoja ja tutkimustietoa

Väestön vähenemisen ja kuntatalouden väliset syy-seuraussuhteet ja aikaurat tunnetaan huonosti. Kuntien älykkääseen sopeutumiseen liittyviä ajankohtaisia tutkimusaiheita ovat muun muassa yksikkökustannusten nousun ja asukasluvun vähenemisen väliset epäjatkuvuuskohdat ja kynnsarvot, niiden huomioiminen lisäävänä tekijänä valtionosuuksien kustannus- ja tarve-erojen tasauksessa, kiinteistöverouudistuksen kunta- ja aluevaikutukset sekä työurien pidentymisen ja keskieläkkeiden nousun aiheuttama kuntien veropohjan alueellinen eriytyminen.

Talouden ja väestön vähentymisen syy-seurausten lisäksi tulee laajentaa hyvinvoinnin ja osallisuuden kuntakohtaista tietoperustaa. Esimerkiksi yhteisöllisyydestä, kansalaistoiminnasta, turvallisuudesta, tyytyväisyydestä elämään ja arjen sujuvuudesta ei ole saatavissa kattavaa tilastotietoa. Suuri osa hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä liittyy vaikeasti operationalisoitaviin subjektiivisiin havaintoihin ja kokemuksiin. Subjektiivisesta hyvinvoinnista saa tietoa ainoastaan kyselyjen avulla ja edustavan kuntakohtaisen otoksen kerääminen on kallista ja työlästä sekä edellyttää resurssointia. Terveysten ja hyvinvoinninlaitos (THL) kerää jo tietoa (Sotkanet, TEAviisari) suomalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista, mutta hyvinvoinnin subjektiivisen kunta- ja aluetason tietoperustaa ja hyödyntämistä kunnissa olisi tarpeellista laajentaa.

Älykäs sopeutuminen edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua ja toiminnallista ennakoitavuutta. Periaatteessa tilastollinen tietoperusta on Suomessa vahva, mutta käytännössä hajautunutta. Tämän seurauksena tiedon löytäminen on haastavaa ja aikaavie-

vää. Kuntien kannalta on tärkeää analysoidun ja valikoidun tilastotiedon hyödyntäminen, minkä tuottamiseen yksittäisen kunnan voimavarat eivät yleensä ole riittävät. Maakuntien liitot tuottavat monipuolista tilastotietoa jo nyt, mutta sen hyödyntämistä tulisi kunnissa olennaisesti lisätä. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tilastotuotannosta voidaan mainita Pirkanmaan liitossa kehitettävä sosioekonominen mittaristo, joka kuvaa kasvua, ei ainoastaan talouden ja työllisyyden näkökulmasta vaan myös sosioekonomisen tilan muutoksena koko maakunnan alueella.

Älykkäästä sopeutumisesta uusi lähestymistapa kuntastrategiatyöhön

Tämän tutkimuksen kuntakyselyssä sekä tapauskuntatarkastelussa painottuu väestömuutoksiin sopeutumisessa kunnan oman strategiatyön ja tulevaisuuden näkemysten muodostamisen sekä yritysten ja työpaikkojen merkitys. Väestömuutoksiin sopeutuminen kunnissa ei ole elinkeinoelämän menestyksestä riippumatonta, vaan olennainen osa sen sisältöä liittyy myös elinvoiman kehittämisen välityksellä elinkeinojen vahvistamiseen. Työpaikat, työlliset kuntalaiset ja verotulot muodostavat perustan hyvinvointia tukevien palvelujen tarjoamiseen. Työ laajasti ymmärrettyä ja riittävä toimeentulo ovat tärkeä osa kuntalaisten hyvinvointia. Vain taloudellisesti vahvalla pohjalla oleva kunta voi tuottaa ja kehittää kuntalaisten hyvinvointia tukevia palveluja. Hyvinvointi onkin kuntastrategioiden toinen ulottuvuus, johon liittyvät erilaisten palvelujen lisäksi toimeentulo, asuminen, yhteisöllisyys, koulutus sekä arjen sujuvuus.

Kunnissa on kehitettävä älykäästä sopeutumista niin, että huomio kiinnittyy hyvinvointiin liittyvien kysymysten lisäksi myös esimerkiksi työvoiman saatavuuden edistämiseen. Älykkään sopeutumisen hyödyntämisessä keskeinen tekijä on se, miten hyvinvointi ja elinvoima muuttuvat yksittäisistä sanoista toiminnaksi. Kuntastrategioissa on kuntakohtaisesti mietittävä hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisen oikeat rakenteet ja painopisteet. Kuntapäätäjillä täytyy olla ymmärrys mahdollisuuksista ja tarvittavista voimavaroista asioiden tekemiseen. Älykäs sopeutuminen korostaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota, jotka lisäävät politiikkatoimien johdonmukaisuutta ja vähentävät sopeutumistoimien sektorikohtaisuutta.

Älykäs sopeutuminen ohjaamaan maankäyttöä

Maankäytön keskeiset ongelmat liittyivät tämän tutkimuksen tapauskunnissa rakennusten vajaakäyttöön ja rakentamattomiin tontteihin. Kunnat kuitenkin painottavat maankäytön suunnittelussaan tonttivarantoa ja paluumuuttoa. Älykkään sopeutumisen näkökulmasta maankäytön suunnittelussa tulisi tunnistaa ja tunnustaa supistumiskehitys. Osana sitä on huomioitava rapistuva rakennuskanta katukuvan ja kunnan ilmeen heikentäjänä.

Väestön väheneminen on otettava korostetusti huomioon kuntien maankäytön suunnittelussa ja kiinteistöjen hallinnassa kiinnittäen huomiota maankäytön vähentyneisiin tarpeisiin, rakennuskannan ylläpitoon ja vähällä käytöllä olevien rakennusten uusiokäyttöön. Rakennusten uusiokäyttö mahdollistaa uusien palvelujen, yritysten ja toimintojen syntymistä ja sijoittumista kuntaan, mikä voi lisätä kunnan elinvoimaa. Maankäytön perinteinen ajattelumalli kasvusta ja tonttivarannosta pitäisi kääntää vaalimiseen eikä uuden haalimiseen. Mahdollisen uusien tonttien kaavoituksen tulisi sisältää innovatiivisia elementtejä, jotka korostavat paikallista erityisyyttä, liittyvät laajempaan alueen kehittämiskonseptiin tai kokeiluihin sekä suuntautuvat etukäteen määritellyille potentiaalisille kohderyhmille.

Älykkäästi yhdessä sopeutuen

Väestöään menettävillä kunnilla on yhteisiä etuja, jotka puoltavat keskinäistä vuoropuhelua ja yhteistyötä yli valtaa pitävien ja vakiintuneiden yhteistyökoalitioiden. Esimerkiksi lukioiden ja toiseen asteen ammatillisen koulutuksen tarjonnan turvaaminen omalla paikkakunnalla tai sen läheisyydessä edellyttää usein seutu- ja maakuntajakoa rikkovia ja niiden keskushierarkian ylittäviä yhteistyöratkaisuja. Tulevaisuudessa kuntien välisen yhteistyön syventäminen voisi yhä enemmän ulottua perusasteen koulutuksen järjestämiseen ja koulujen verkostoitumiseen yli kuntarajojen Skotlannin esimerkin tapaan.

Älykkään sopeutumisen näkökulmasta väestöltään vähenevän kunnan pitää arvioida toimintaansa pitkäjänteisesti myös muihin kuntiin nähden. Valitettavan usein kuntien väliset kilpailuasetelmat ja kielirajat vähentävät seudullisen yhteistyön mahdollisuuksia. Tämän tutkimuksen kaikki tapauskunnat tekevät jossain määrin yhteistyötä muiden kuntien kanssa pääsääntöisesti elinkeinojen kehittämistyössä, koulutuksen järjestämisessä sekä maankäytön suunnittelussa. Tapauskuntien tekemästä kuntayhteistyöstä voidaan esimerkkinä mainita Itä-Lapin kuntayhtymä, jonka kanssa Kemijärvi toteuttaa elinkeinotoimintaan ja hyvinvointiin liittyviä kehittämishankkeita sekä tekee edunvalvontaa valtiovaltan suuntaan.

Älykäs sopeutuminen edellyttää viestintää kuntalaisille

Väestöään menettävissä kunnissa ei riitä, että kuntaorganisaatio tunnistaa väestönmuutosten haasteet. Älykäs sopeutuminen ja siihen liittyvät politiikat ja toimenpiteet edellyttävät koko kuntayhteisön hyväksyntää väestönmuutoksesta ja sen vaikutuksista. Kunnan on kiinnitettävä huomiota riittävään tiedottamiseen kuntayhteisön yleisen hyväksynnän saavuttamiseksi väestön vähenemisestä johtuvista politiikoista ja toimenpiteistä. Tämän tutkimuksen tapauskunnissa ei tehty systemaattista kuntalais-

ten osallistamista älykkään sopeutumisen näkökulmasta. Erilaisia osallistamistoimenpiteitä palvelujen järjestämisen, kansalaisopiston ja toisen asteen opetuksen opetus- ja kulttuurin edistämisen kannalta toteutettiin, mutta ainoastaan yksittäisinä toimenpiteinä.

Tiedottamisen ohella kuntalaisilla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa heidän elinympäristöönsä ja palvelujaan koskevaan päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistaminen kuntakehittämiseen on mitä suurimmassa määrin älykkään sopeutumisen mukaista toimintaa. Kuntalaisten osallistamisen keinoista on koottu tietoa Kuntaliiton verkkosivuille kuntien hyödynnettäväksi. Lisätoimia tarvitaan kuntalaisten osallistamistapojen juurruttamiseksi toimiviksi käytännöiksi kunnissa.

Hankerahoituksella voidaan edistää älykästä sopeutumista

Hanketoiminta on keskeisessä asemassa älykkääseen sopeutumiseen ja uudistumiseen liittyvien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tämän tutkimuksen kuntakyselyn ja tapauskuntatarkastelun perusteella hanketoiminta on tärkeä osa kuntien kehittämistä. Kunnilla ei kuitenkaan aina ole mahdollisuutta osallistua hanketoimintaan, sillä varsinkin pienissä kunnissa hanketoiminnan ja -hallinnon voimavarat ovat vähäiset. Myös kuntien henkilöstön hankeosaamisella, yhteistyöverkostoilla ja asenneilmapiirillä on merkitystä. Kunnan kokoa ei kuitenkaan voida pitää yksiselitteisenä tekijänä hanketoiminnan vähyydelle, sillä myös pienet kunnat voivat olla aloitekykyisiä hanketoimijoita. On tärkeää huomata, että vaikka kunnat eivät olisikaan aktiivisia hanketoteuttajia, niillä voi olla tärkeä asema muiden toimijoiden hankkeiden rahoittajina.

Tämän tutkimuksen tapauskunnista kaikki olivat suhteellisen aktiivisia hanketoiminnassa, joskin ne olivat valinneet erilaisia strategioita hanketoiminnassa. Ilomantsissa lähestymistapana oli hankkeisiin osallistuminen rahoittajana ja edunsaajana, ei hanketoteuttajana. Kemiönsaarella kuntaan oli palkattu hankekoordinaattori, jonka tehtävänä on koordinoita hankkeiden toteuttamista yhteistyötahojen kanssa. Kemijärvellä ja Mänttä-Vilppulassa hanketoimintaa toteutti kunnan kehittämissyhtiö. Tutkimuksen tapauskuntien tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä kaikkiin kuntiin sopivaa hanketoiminnan mallia.

Jotta hanketoiminta edistäisi älykkään sopeutumisen erilaisia toimenpiteitä, on kunnat otettava mukaan hankkeisiin, ei ainoastaan edunsaajina vaan myös suunnittelijoina ja toteuttajina. Älykkään sopeutumisen näkökulmasta on tärkeintä, että hanketoiminta tukee kunnan pitkän aikavälin strategista kehittämistä. Erityinen huomio on suunnattava hankkeen tulosten käytäntöön siirtämiseen ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen.

Älykkään sopeutumisen lähtökohdat ovat aina kuntakohtaisia

Lähtökohdat älykkään sopeutumisen soveltamiselle ovat aina kuntakohtaisia. Kuntien pitää älykkään sopeutumisen hyödyntämisessä nojautua paikkaperustaisiin lähestymistapoihin, mutta pyrkiä myös omaksumaan toisilta kunnilta älykkään sopeutumisen toimintamalleja. Kuntien on lisättävä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa älykkään sopeutumisen soveltamistavoissa. Kunnissa jäädään helposti kiinni menneisiin ja nykyisiin menestystarinoihin, mutta älykkään sopeutumisen omaksumisen kannalta tärkeässä roolissa ovat tulevaisuuteen liittyvät erityispiirteet ja konseptit. Kunnat voivat keskinäisen vuorovaikutuksen pohjalta lisätä yhteistyötään, mutta myöskin vahvistaa uskoa tulevaisuuteen.

Lähteet

8rhk. (2019). Achterhoek Visie 2030: Ruimte voor innovatie, groeien in kwaliteit. Verkregen van <https://8rhk.nl/wp-content/uploads/2022/02/Achterhoek-Visie-2030.pdf>

Ahonen, V-V. & Savolainen, S. (2020). Mitä on kuntien älykäs muutokseen sopeutuminen? <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/mita-on-kuntien-alykas-muutokseen-sopeutuminen->

Allardt, E. (1976). Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Helsinki: WSOY.

Aluekehittämispäätös 2020–2023: Kestävät ja elinvoimaiset alueet (2020). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 21. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-516-4>

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 kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9.

Argyll and Bute Council Education Service (2021). Education Change Programme Overview Report.

Argyll and Bute Council Policy and Resources Committee (2019). Economic assessment of the Rural Resettlement Fund.

Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. (2019). Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallisuuden kehittämissäätiön erillisjulkaisu.

Beunen, R., Meijer, M., & De Vries, J. (2020). Planning strategies for dealing with population decline: Experiences from the Netherlands. *Land Use Policy*, 93, 104107.

Bkt ja kestävä hyvinvointi: Yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan tilan kuvaamiseen (2011). Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 12. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201703092055>

Bogataj, D., Bogataj, M. & Drobne, S. (2020). Sustainability of an activity node in global supply chains. *Sustainability* 12: 88881.

Bowns, C. (2013). Shrinkage happens in small towns too! Responding to the de-population and loss of places in Susquehenna River towns. *Urban Design International* 18, 61–77.

Capello, R., & Perucca, G. (2019). Cohesion Policy and European identity building: Trust as a mediating element. *Regional Science Policy & Practice*, 11(4), 637-653. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12219>

CBS (2018, 18 december). Prognose: 3,5 miljoen alleenwonenden in 2030 [Web artikel]. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/51/prognose-3-5-miljoen-alleenwonenden-in-2030>

CBS (2021). Groei en krimp per gemeente. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp#:~:text=Relatief%20groeide%20Waddinxveen%20in%202020,plaats%20stonden%20Blaricum%20en%20Weesp.&text=In%202020%20kreeg%20Amsterdam%20er,355%20gemeenten%20daalde%20de%20bevolking>.

CBS (z.d.). COROP-Gebieden [web article]. Retrieved from <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2011/02/regionale-bevolkingspiramide-corop/corop-gebieden>

Copus, A., Dax, T., Machold, I., Mantino, F., Forcina, B., Weck, S. & Beißwenger, S. (2017a). PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe. Inner Peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest, Strategies for Inner Peripheries Annex 19, Version 07/12/2017. ESPON Project EE/SO1/013/2016. ESPON EGTC, Luxembourg.

Copus, A. & Hopkins, J. (2017). *Outline Conceptual Framework and Definition of the Scottish Sparsely Populated Area (SPA)*. Aberdeen: James Hutton Institute. www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD%203_4_1%20Working%20Paper%201%2001_1%20161117.pdf

Copus, A., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Ortega-Reig, M., Ferrandis, A., Piras, S. & Meredith, D. (2020). European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE), Final Report. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ESCAPE%20Main%20Final%20Report.pdf>

Copus, A., Mantino F. & Noguera, J. (2017b). Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? *Italian Journal of Planning Practice* 7:1, 24–49.

Donner-Amnell, J. (2020). Elinvoimaista ja kestäväää kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella? Tapaustutkimukset Jämtlannista ja Kainuusta. *Terra* 132(3), 115–131.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Helsinki: Vastapaino.

European Commission (2005). Communication from the Commission Green Paper “Faced with demographic change, a new solidarity between the generations”. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c08260e4-6f8e-47cd-ae4e-03b57715189b/language-en>

European Commission (2006). Communication. The demographic future of Europe – from challenge to opportunity. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eec46e9d-b108-489e-9d65-b0e216428094/language-en>

Fina, S., Heider, B., Mattila, M., Rautiainen, P., Sihvola, M-W. & Vatanen, K. (2021). *Eriarvoisuuksien Suomi. Alueelliset sosio-ekonomiset erot Manner-Suomessa*.

Frazier, A., Bagchi-Sen, S. & Knight, J. (2013). The spatio-temporal impacts of demolition land use policy and crime in a shrinking city. *Applied Geography* 41, 55–64.

Giacometti, A. & Teräs, J. (2019). *Regional Economic and Social Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries*. Nordregio.

Grasland, C., ym. (2008). *Shrinking Regions: A Paradigm Shift in Demography and Territorial Development*. Study for Directorate-General for Internal Policies of the Union, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, European Parliament. Brussels: European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET\(2008\)408928](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET(2008)408928).

Haase, A., Athanasopoulou, A. & Rink, D. (2013). Urban shrinkage as an emerging concern for European policymaking. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 103–107.

Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V. & Rink, D. (2016a). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies* 23(1), 86 – 102.

Haase, A., Rink, D. & Grossmann, K. (2016b). Shrinking cities in post-socialist Europe: What can we learn from their analysis for theory building today? *Geografiska Annaler B* 98(4), 305–319.

Hackworth, J. (2015). Rightsizing as spatial austerity in the American Rust Belt. *Environment and Planning A* 47, 766–782.

Haggeman, H. (2018). Achterhoek krimpt weer niet, mede dankzij vluchteling. <https://www.gelderlander.nl/achterhoek/achterhoek-krimpt-weer-niet-mede-dankzij-vluchteling~a4e59170/>

Hanell, T. (2018). Regional quality of life in the EU – Comprehending the European space beyond GDP through the capability approach. Aalto University Doctoral Dissertations 2018(190).

Hartt, M. (2020). Shifting perceptions in shrinking cities: The influence of governance, time and geography on local (in)action. *International Planning Studies* 25(2), 150–165.

Helin, H. (1998). Asukasluvun muutos ja kunnan talous. Teoksessa Muuttoliike ja kunnat. Helin, H., Laakso, S., Lankinen, M. & Susiluoma, I.. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 15.

Hoekstra, M.S., Hochstenbach, C., Bontje, M.A. & Musterd, S. (2020). Shrinkage and housing inequality: Policy responses to population on decline and class change. *Journal of Urban Affairs*, 42(3), 333–350.

Hoffrén, J. (2018). Hyvinvointitalouden mittareiden käyttökelpoisuus päätöksenteossa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 8.

Hollander, J. (2011). Can a city successfully shrink? Evidence from survey data on neighbourhood quality. *Urban Affairs Review* 47(1), 129–141.

Hollander, J. & Cahill, B. (2011). Confronting population decline in the Buffalo, New York region: A close reading of the “Erie-Niagara framework for regional growth”. *Journal of Architectural and Planning Research* 28(3), 252–267.

Hollander, J. & Németh, J. (2011). The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate* 21(3), 349–367.

Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T. & Popper, F. J. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in planning* 72 (4), 223–232. <https://www.semanticscholar.org/paper/Planning-Shrinking-Cities-Hollander-Pallagst/f0643a12c8266fc0c4ed35806501efc14d0248ea>

Honkatukia, J. & Niemi, J. (2017). Väestön alueellisen keskittymisen aluetaloudelliset vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 17/2017.

Hospers, G. (2012). Krimpdorpen in een Global Village. *Geografie* (mei 2012) 24-27. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/111698/111698.pdf>

Hospers, G. (2013). Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *Urban Design International*, 18(1), 78–89.

Hospers, G. (2014). Policy responses to urban shrinkage: From growth thinking to civic engagement. *European Planning Studies* 22(7), 1507–1523.

Hospers, G. & Reverda, N. (2015). *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. Springer: Dordrecht.

Hospers, G. & Syssner, J. (Eds.). (2018). *Dealing with Urban and Rural Shrinkage: Formal and Informal Strategies*. Zurich: LIT Verlag.

Hummel, D. (2015). Rightsizing cities in the United States: Defining its strategies. *Urban Affairs Review*, 37(4), 397–409

Hynynen, A., Kolehmainen, J. & Rantanen, A. (2020). Oikean kokoinen kaupunki? Paikkaperustaisuuden sosiotekninen verkostoluenta. *Terra* 132(3), 133–140.

HYVIS Hyvän elämän jäljillä (2021). Opaskirja kuntien hyvinvointityön tueksi. MDI Public Oy. <https://www.mdi.fi/content/uploads/opaskirja-hyvis-mdi.pdf>

Ihmisten saaristo – Saaristo- ja vesistöalueiden valtakunnallinen kehittämisohjelma vuosille 2020–2023. (2020). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 13. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-385-5>

Jauhiainen, S. & Huovari, J. (2013). Kuntarakenne ja alueiden elinvoima: laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 72. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Johnson, M., Hollander, J. & Hallulli, A. (2014). Maintain, demolish, re-purpose: Policy design for vacant land management using decision models. *Cities* 40, 151–162.

Kahila, P. (1997). Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turun yliopiston julkaisu C 138. Turku: Turun yliopisto.

Kainulainen, S., Rintala, T. & Heikkilä, M. (2001). Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? -tutkimusprojektin julkaisu. Stakes, tutkimuksia 114. Helsinki.

Kansallinen kaupunkistrategia 2020–2030. (2020). Valtioneuvosto, Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-311-3>

Karvonen, S. & Kauppinen, T. M. (2009). Kuinka Suomi jakautuu 2000-luvulla? Hyvinvoinnin muuttuvat alue-erot. Yhteiskuntapolitiikka 74(5), 467–486.

Karvonen, S., Kauppinen, T.M. & Ilmarinen, K. (2010). Koetun hyvinvoinnin erot ja kehitys asuinpaikan mukaan. Teoksessa Suomalaisten hyvinvointi 2010. Vaarma, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (toim.). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Karvonen, S., & Rintala, T. (2007). Maaseutukuntien sisäiset hyvinvointierot. Yhteiskuntapolitiikka 72(4), 410–417.

Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H.M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T. & Åström, C. (2021). Ajassa uudistuva maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-382-4>

Kauppinen, T.M. & Karvonen, S. (2014). Hyvinvoinnin puutteet asuinpaikan maaseutumaisuuden suhteen. Teoksessa Suomalaisten hyvinvointi 2014. Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.) Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kestilä, L. & Karvonen, S. (toim.) (2019). Suomalaisten hyvinvointi 2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos Teema 31. Helsinki: Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-256-7>

Kivistö, J. (2018). Suomen julkisen talouden kestävyys. Euro & Talous 5/2018, 52–58.

Koster, R., Vor de F. & Wiel van de E. (2020). Achterhoed Monitor. <https://www.achterhoekmonitor.nl/>

Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020 (2020). Valtiovarainministeriön julkaisuja 13. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>

Kuntaliitto (2019) [web article]. Retrieved from <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-jarjestaminen-2019>

Kuntaliitto (2022) [web article]. Retrieved from <https://www.kuntaliitto.fi/laki-ja-hallinto/eu-ja-kansainvalisyys/sota-ukrainassa-koottuja-ohjeita-kuntien-toiminnan-tueksi>

Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot (2022). Valtiovarainministeriön julkaisu 2. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

Kurkela, K., Virtanen, P., Stenvall, J. & Tuurnas, S. (2016). Älykäs kokeilu- ja kehittämistoiminta kunnissa. Kuntaliitto: Acta 263.

Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V. & Kahila, P. (2022). Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS-raportteja. (tulossa).

Kuusela, K. & Kankkonen, S. (2020). Kasvavan ja supistuvan kaupunkiseudun hallinta kuntien keskinäisen yhteistyön avulla. Terra 132(3), 150–153.

Küpper, P., Kundolf, S., Mettenberger, T. & Tuitjer, G. (2018). Rural regeneration strategies for declining regions: Trade-off between novelty and practicability. European Planning Studies 26(2), 229–255.

Kääriäinen, J. (2003). Alueelliset hyvinvointierot. Onko mittarilla väliä? Yhteiskuntapolitiikka 68(4), 397–406.

Laasonen, V., Antikainen, J., Haanpää, S., Aro, T., Salminen, V., Järvelin, A.-M., Koskinen, J., Laesterä, E. & Huovari, J. (2018). Tiedolla johtaminen aluekehittämisessä: Ehdotus aluekehityksen tilannekuvaviitekehikseksi ja -mittaristoksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-504-4>

Laesterä, E., Hanhela, T., Koskinen, J. & Viitasaari, A. (2020). Väestömuutosten vaikutukset kuntien selviytymiseen – voiko kaikilla kunnilla olla kasvun strategia. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/V%C3%A4est%C3%B6muutosten%20vaikutukset%20kuntien%20selviytymiseen%20loppuraportti.pdf>

LaFrombois, M., Park, Y. & Yurcaba, D. (2019). How U.S. cities plan for change: Comparing population projections and planning strategies in depopulating U.S. cities. Journal of Planning Education and Research. doi: 10.1177/0739456X19854121

Laki alueiden kehittämisestä 13.8.2021/756

- Lampen, A. & Ozwar, A. (edit.) (2008). *Schrumpfende Städte – Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*. Köln: Böhlau Verlag.
- Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007). Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. (2016). *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Lehtonen, O., Kotavaara, O., Muilu, T., Vihinen, H. & Huovari, J. (2020). Kausiväestö moninaistaa kuvaa aluerakenteen kehityksestä Suomessa. *Terra* 132(2), 69–84.
- Lukkari, T. & Åström, C. (2019). Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 22. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-012-0>
- Makkonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Lemponen, V. & Kahila, P. (2019). Puhtia Pohjois-Karjalaan: Kuntien elinvoimaselvitys. Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia Raportteja 1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-3046-0>
- Makkonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A. & Lemponen, V. (2022). *Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut*. Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia Raportteja (tulossa)
- Mallach, A. (2011). Comment on Hollander. *Housing Policy Debate* 21(3), 369–375.
- Manu, S., Lähteenmäki-Smith, K., Siltanen, K. & Huttunen, J. (2020). Kuntastrategiat paikallisen elinvoiman tekijöinä ja sanoittajina – ”oikeankokoinen kaupunki” supistumisen olosuhteissa. *TERRA* 132(3), 154–157.
- Martela, F. (2015). Yhden lauseen ratkaisut kaikkiin elämän peruskysymyksiin. <https://frankmartela.fi/tag/hyva-elama/> (luettu 26.4.2022).
- Martela, F. & Ahokas J. (2021) *Kyllä kansa tietää*. Suomi tarvitsee koetun hyvinvoinnin mittarin. EVA-analyysi, No 98, 14.9.2021.
- Meijer, M., & Ernste, H. (2019). Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X19826211.

Meijer, M. & Syssner, J. (2017). Getting ahead in depopulating areas - How linking social capital is used for informal planning practices in Sweden and The Netherlands. *Journal of Rural Studies* (55), 59–70.

Meklin, P. & Pekola-Sjöbom, M. (2012). Parasta Artun mitalla II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 242. Helsinki.

Ministerie BZK (2018, november). Tweede Voortgangsrapportage: Actieplan Bevolkingsdaling. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: Ministerie BZK.

Mönkkönen, M. & Vendelin, I. (2008). Elinympäristön laatu supistuvassa kunnassa: Ranua ja Suomussalmi. Julkaisussa: Kasvun ja supistumisen ohjauskeinot ja elinympäristön laatu. Oulun yliopiston Arkkitehtuurin osaston julkaisuja C 120.

Németh, J., Hollander, J., Whiteman, E. & Johnson, M. (2020). Planning with justice in mind in a shrinking Baltimore. *Journal of Urban Affairs*, 42(3), 351–370.

Nurmio, K., Rehunen, A., Antikainen, J., Laasonen, V., Helminen, V., Vartiainen, P. & Soininvaara, I. (2017). Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 50/2017.

OECD (2014). Guidelines for resilience systems analysis, OECD Publishing.

OECD (2021). Better life index. <https://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111>

Ollikainen, T. (2020). Kohtuullisen hyvää elämää. Dialogi (8.12.2020) <https://dialogi.diak.fi/2020/12/08/kohtuullisen-hyvaa-elamaa/> (luettu 26.4.2022)

Oswalt, P. (Ed.) (2005). *Shrinking Cities: International Research*. Halle: Kulturstiftung des Bundes.

Oswalt, P. (Ed.) (2006). *Shrinking Cities: Interventions*. Halle: Kulturstiftung des Bundes.

Oswalt, P. & Rieniets, T. (Eds.) (2006). *Atlas of Shrinking Cities*. Berlin: Hatje Cantz.

Pallagst, K., Fleschurz, R. & Trapp, F. (2017). Greening the shrinking city – Policies and planning approaches in the USA with the example of Flint. *Landscape Research* 42(7), 716–727.

- Panagopoulos, T., & Barreira, A. P. (2012). Shrinkage perceptions and smart growth strategies for the municipalities of Portugal. *Built Environment*, 38(2), 276–292.
- Parikka, S., Koskela, T., Ikonen, J. & Hedman, L. (2021) Aikuisväestön hyvinvointi, terveys ja palvelut – FinSote 2020: Aikuisten palvelukokemuksissa ja hyvinvoinnissa alueellisia eroja. THL, Tilastoraportti: 16/2021. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021052731871>
- PBL (2010). Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Verkregen van <https://www.pbl.nl/publicaties/brede-welvaart-bevorderen-breed-beschouwen-en-keuzes-maken> Planbureau voor de Leefomgeving
- Peruspalvelujen tila 2020: Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa (2020). Valtiovarainministeriön julkaisuja 26. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8>
- Peters, D., Hamideh, S., Zarecor, K. & Ghandour, M. (2018). Using entrepreneurial social infrastructure to understand smart shrinkage in small towns. *Journal of Rural Studies* 64, 39–49.
- Pike, A., Dawley, S., & Tomaney, J. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 59–70. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq001>
- Piras, S., Tagai, G., and Grunfelder, J. (2020). Measuring, mapping and classifying simple and complex shrinkage. Annex 2 to the Final Report of ESPON ESCAPE (European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance).
- Pitkänen, K., & Strandell, A. (2018). Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden kehitys. *Maaseudun uusi aika* 26(2–3), 6–23.
- Platform31 (z.d.). Kennisdossier Bevolkingsdaling. <https://www.platform31.nl/wat-wedoen/kennisdossiers/kennisdossier-bevolkingsdaling>
- Pohjois-Karjalan strategia 2040 (2020). Pohjois-Karjalan maakuntaliitto. Julkaisu 197. <https://www.pohjois-karjala.fi/documents/33565/9020841/197+Pohjois-Karjalan+strategia+2040.pdf/ef0a0b6b-8abf-3863-391f-879d6d7c5141>
- Ponto, H., Kuhmonen, H-M. & Osenius, J. (toim.) (2018). Keskustelunavauksia alueiden Suomeen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2018(23).

Popper, D. & Popper, F. (2002). Small can be beautiful: Coming to terms with decline. *Planning* 68(7), 20–23.

Rannanpää, S., Antikainen, J., Aro, R., Huttunen, J., Hovi, S., Pitkänen, K., Strandell, A., Nurmio, K., Rehunen, A., Vihinen, H., Lehtonen, O., Muilu, T. & Weckroth, M. (2022). Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-150-6>

Rantanen, A., Kolehmainen, J., Hynynen, A. & Kelavuori, H. (2020). Oikean kokoinen kaupunki? *Terra* 132(3), 113–114.

Regio Achterhoek (2018). Voorstel herziening Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek wijziging. From <https://8rhk.nl/wp-content/uploads/2019/10/24ste-samenwerkingsregeling-getekend.pdf>

Rhodes, J. & Russo, J. (2013). Shrinking smart? Urban redevelopment and shrinkage in Youngstown. *Urban Geography* 34(3), 305–326.

Rijksoverheid (z.d.). Regio Deal Achterhoek [Webpagina]. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals/de-regio-deals-van-10-regios/regio-deal-achterhoek>

Rijksoverheid (z.d.). Krimpgebieden en anticipeergebieden [Webpagina]. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), 189–209.

Rutgers-Zoet, J. & Hospers, G.J. (2018). Regional cooperation in rural areas: the case of the Achterhoek. In Hospers, G.J. & Syssner, J. (red.), *Dealing with urban and rural shrinkage: Formal and informal strategies* (pp. 87-99). Münster: Lit Verlag.

Ryan, B. & Gao, S. (2019). Plan implementation challenges in a shrinking city. *Journal of the American Planning Association* 85(4), 424–444.

Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2018). PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2018, 256–271.

Saarsalmi, P., Karvonen, S., Kauppinen, T. M., Koskela, T., Murto, J., & Kaikkonen, R. (2017). Kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisten terveysterveys- ja hyvinvointierojen vaihtelu maan eri osissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82(2), 188–199.

Schilling, J. & Logan, J. (2008). Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing Americas Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, 74, 451–466.

Sepp, V. & Veemaa, J. (2017). Shrinking regions and innovative solutions: entrepreneurship, employment and the accessibility of services. Study report was commissioned by the Estonian Ministry of Finance, Department of Regional Development, Tartu.

Seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma 2020-2024 (2020). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:39.

Sihvola, J. (1998). Yhteiskunta ja hyvä elämä. Aristoteles ja nykyajan etiikan haasteet. *Aikuiskasvatus* 1, 12–21.

Siirilä, S., Hautamäki, L., Kuitunen, J. & Keski-Petäjä, T. (1988). Hyvinvoinnin alueelliset erot Suomessa. Tampereen yliopisto, aluetiede, tutkimuksia sarja B 47, Tampere.

Siirilä, S., Viljanen, V. & Jousmäki, J. (1999). Elinolojen alueellinen erilaistuminen. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tutkimuksia sarja B 71. Tampere.

Silverman, R., Yin, L. & Patterson, K. (2015). Municipal property acquisition patterns in a shrinking city: Evidence for the persistence of an urban growth paradigm in Buffalo. *Cogent Social Science* 1, 1012973.

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, Christell (2017). Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Sotarauta, M., Makkonen T., Moisio, S. & Kurikka H. (2021). Suomen aluekehityksen skenaariot 2040. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:60.

Staatscourant (2017). Besluit herziening Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek 23ste wijziging. From <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-39374.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreed%26pst%3dStaatscour->

[ant%26vrt%3dbesluit%2bherziening%2b%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAfgelopenWeek%26spd%3d20170710%26epd%3d20170710%26sdt%3dDatumPublicatie%26ap%3d%26pnr%3d1%26rpp%3d10&resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4.html](#)

Staw, B.M., Sandelands, L.E. & Dutton, J.E. (1981). Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (Dec., 1981), 501-524.

Sveriges nya geografi – Pandemins flyttmönster (2021). Nr 24/2021. Sweco.
<https://www.sweco.se/projekt/sveriges-nya-geografi/>

Syssner, J. (2014). Politik för kommuner som krymper. Rapport 4. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. <https://www.sv.se/contentassets/643fecdeb0fb42a79b49a01f10676081/syssner-2014-politik-for-kommuner-som-krymper.pdf>

Syssner, J. (2016). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Ager: Journal of Depopulation and Rural Development Studies* 20, 7–31.

Syssner, J. (2020a). Pathways to Demographic Adaptation: Perspectives on Policy and Planning in Depopulating Areas in Northern Europe. Cham: Springer.

Syssner, J. (2020b). Luento: Smart shrinking as a base of vitality, seminaarissa SMART SHRINKING - Uusi alku väestöään menettäville alueille, Helsinki 25.2.2020 https://mmm.videosync.fi/smart_shrinking.

Syssner, J. & Olausson, A. (2016). Översiktsplanering i kommuner som krymper. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, ISSN 0039-0747, Vol. 118, nr 2, s. 221-245 <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1057761/FULLTEXT01.pdf>

Taegen, J., Verma, I. & Arpiainen, L. (2020). Taajamien kehittäminen väestöltään vähenevissä kunnissa: Elinvoimainen taajama -hanke. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020(21).

Tantarimäki, S. (2020). Älykkäistä kylistä älykkäisiin suurkaupunkeihin. *Terra* 132(3), 141–150.

- Tervo, H. (2016). Lähtö- ja tulomuuttoa kaupungistuvassa Suomessa. Teoksessa Aluetutkimuksen kymmenottelija: Heikki Eskelisen juhlakirja. Fritsch, M., Hirvonen, T. & Kahila, P. (Toim.). Kirjokansi.
- Tervo, H. (2019). Kaupungistuminen kiihtyy – Säilyykö alueellinen tasapaino? Kansantaloudellinen aikakauskirja 115(2), 254–262.
- Tervo, H., Helminen, V., Rehunen, A. & Tohmo, T. (2018). Onko urbanisaatio maaseudun turma? Kaupunkien väestönkasvun vaikutukset erityyppisen maaseudun väestökehitykseen Suomessa ajanjaksolla 1990–2015. Yhteiskuntapolitiikka 83(3), 258–271.
- Teräs, J. (2018). Älykäs erikoistuminen ja maaseutupolitiikka. Maaseudun uusi aika 28(2–3), 92–98.
- Tunkkari, I. (2020). Asuuko hyvä elämä kuntastrategioissa. Blogikirjoitus 17.9.2020. <https://www.mdi.fi/blogi-asuuko-hyva-elama-kuntastrategioissa/>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tuominen, E., Nyman, H. & Lampio, J. (2011). Eläkkeiden reaalin kehitys vuosina 2000–2010. Teoksessa: Kautto, M. (toim.), Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000–2010. Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2011, 45-78. Eläketurvakeskus.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022). Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen -määrärahan sekä alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen - määrärahan alueellinen jako. Valtioneuvoston päätös ja sitä koskeva päätösehdotus 24.3.2022. <https://tem.fi/paatos?decisionId=0900908f8079e1e0>
- Urjankangas, H-M. & Voutilainen, O. (2018). Edelläkävijyydestä kestävä kasvua - Kaupunkiohjelma 2018–2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 36/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-350-4>
- Valkonen, T. & Lassila, J. (2021). Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-492-7>
- Van Dantzig, L., Hospers, G., Kuipers, J., Renooy, P. & Van Rij, L. (2020). Kijk voorbij de krimp: Evaluatie decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling. Verkregen van <https://www.kennisvoorkrimp.nl/publicaties-over-krimp/kijk-voorbij-de-krimp>

Vartiainen, N. (2021). Lainsäädännön ex post -vaikutusarviointi kuntaliitoksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2021, 577-581.

Viinamäki, L., Kivivirta, V., Selkälä, A., Voutilainen, O., Syväjärvi, A. & Suikkanen, A. (2017). ...ajasta ja paikasta riippumatta... Digikansalaisuus ja palveluiden saavutettavuus maaseudulla -hankkeen loppuraportti. Lapin AMKIN julkaisuja. Sarja A. Refereetutkimukset. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/137218/A%201%202017%20Viinamaki%20Kivivirta%20Selkala%20Voutilainen%20Syvajarvi%20Suikkanen.pdf?sequence=1>

VNG (z.d.). Raadgever Bevolkingskrimp [Webpagina]. Verkregen van <https://vng.nl/artikelen/raadgever-bevolkingskrimp>

Yin, R.K. (2009). Case study research: Design and methods. SAGE, Thousand Oaks.

Yli-Jokipii, P. (2005). Suomen alueellinen kehittyneisyys ja aluepolitiikka maantieteen tutkimuskohteena. Moisio, S. (toim.): Maantiede mun silmäni avaa, maapalloa katselemaan (9–21). Turku: Turun yliopiston maantieteen laitos.

You, L. & Chen, C. (2019). Planning and implementing smart shrinkage of rural China: The case of Chengdu's rural settlement consolidation with SGME model. Journal of Regional and City Planning 30(1), 62–75.

Zarecor, K., Peters, D. & Hamideh, S. (2021). Rural smart shrinkage and perceptions of quality of life in the American Midwest. In Javier Martinez, J., Mikkelsen, C. & Phillips, R. (Eds), Handbook of Quality of Life and Sustainability (395–415). Cham: Springer.

Zimmermann, A. (2015). Demographic change on the political agenda of the European Commission (Vol. 2). Population Europe. Secretariat. https://population-europe.eu/files/documents/pe_discussion_paper_policy_final_web.pdf

Zurhake, S. (2021, february 15th). Corona maakt de ruime Achterhoek aantrekkelijker om te wonen, er is toch twijfel of die trend zal doorzetten. Verkregen van <https://www.destentor.nl/zutphen/corona-maakt-de-ruime-achterhoek-aantrekkelijker-om-te-wonen-er-is-toch-twijfel-of-die-trend-zal-doorzetten~a5a4ddb/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Åström, C. (2020). Älykkäästi sopeutuen kohti maaseudun kestävää tulevaisuutta. <https://www.biotalous.fi/alykkaasti-sopeutuen-kohti-maaseudun-kestavaa-tulevaisuutta/>

Liitteet

Liite 1. Kirjallisuuskatsauksen aineiston hankinta

Kotimaista älykkääseen sopeutumiseen liittyvää keskustelua ja kirjallisuutta ARTO-artikkelitietokannasta, Finna-hakupalvelusta sekä internetistä Google-hakukoneella. Kaikissa hakupalveluissa käytettiin samoja hakusanoja, jotka olivat ”älykäs sopeutuminen”, ”hallittu sopeutuminen”, ”älykäs supistuminen”, ”älykäs kunta”, ”älykäs maaseutu” ja ”kuntien tilannekuva”. Näillä hakusanoilla aineistoksi kerättiin yhteensä 86 osumaa. Haetun aineiston tarkemman tarkastelun jälkeen aineiston määrä karsiutui 34 osumaan, joissa käsiteltiin tutkimuksen kannalta keskeisiä teemoja.

Alueellisen eriarvoistumisen ja erilaistumisen tutkimuksia haettiin ARTO-artikkelitietokannasta, Finna-hakupalvelusta sekä internetistä Google-hakukoneella hakusanoilla ”kunta ja alueelliset erot”, ”elinvoima, kunta ja väestö”, ”maaseutu, elinvoima ja väestö”, ”kunta ja uusiutumiskyky”, ”kunta ja muutosjoustavuus”, ”kunta ja väestö”, ”kunta ja alueellinen erilaistuminen”, ”kunta, maaseutu ja alueelliset erot”, ”kunta, palvelut ja väestö”, ”kutistuva kunta”, ”supistuva kunta, eriarvoisuus ja alue”, ”eriarvoisuus ja kunta”, ”alueelliset erot”, ”kuntien väliset erot”, ”hyvinvoinnin mittarit”. Tutkimuksen kannalta relevantin aineiston lopullinen määrä karsiutui 35 tutkimukseen. Tätä aineistoa täydennettiin myöhemmin 15 julkaisulla, joiden valinta perustui tutkijoiden asiantuntemukseen.

Suomalaisesta älykkään sopeutumisen kirjallisuudesta luotua kuvaa täydennettiin käymällä läpi kansainvälisiä (englanninkielisiä) aiheita käsitteleviä tieteellisiä julkaisuja. Aineiston rajaamisessa käytettiin älykkäästä sopeutumisesta yleisesti käytettyjä englanninkielisiä termejä *smart shrinkage/shrinking*, *smart decline* ja *rightsizing*. Haut suoritettiin Elsevierin Scopus tietokannassa, joka on yleisesti käytetty kansainvälinen tieteellisten julkaisujen tietokanta. Scopusen etuna toiseen yleisesti käytettyyn hakutietokantaa, Clarivate Analyticsin Web of Science, voidaan pitää sen laajempaa kattavuutta. Alkuperäinen hakutulos (257 osumaa) rajattiin artikkeleihin ja kirjan otsikoituihin lukuihin, mutta ulkopuolelle jätettiin esimerkiksi kirja-arvostelut ja konferenssijulkaisut (161 osumaa). Tarkasteluun otettiin tutkimuksen kannalta keskeiset tieteenalat: yhteiskuntatieteet, kauppatieteet ja taloustieteet (96 osumaa). Abstraktien seulonnan jälkeen aineiston kooksi määrittyi 39 artikkelia tai kirjankappaletta, joissa käsiteltiin älykkästä sopeutumista alueellisena ilmiönä. Tätä aineistoa täydennettiin myöhemmin 16 julkaisulla, joiden valinta perustui tutkijoiden asiantuntemukseen.

Liite 2. Alueellisen erilaistumisen ja eriarvoistumisen mittaamisessa käytetyt keskeiset mittarit

1 VÄESTÖ JA MUUTTOLIIKE

- Väestömäärän muutokset pitkällä aikavälillä (vuosimuutokset %, väestömäärän erotus kahtena eri ajankohtana)
- Väestömäärän muutoksiin vaikuttavien tekijöiden mittarit: luonnollinen väestönlisäys (syntyvyys–kuolleisuus), kokonaisnettomuutto (maassamuuton nettomuutto ja maahanmuuton nettomuutto), 20–44-vuotiaiden naisten määrä ja suhteellinen osuus, lähtö- ja tulomuutto sukupuolen ja iän mukaan
- Kokonaisnettomuutto 1000 asukasta/vuosi
- Väestön ikäryhmittäiset osuudet sukupuolen mukaan %, ikäryhmien osuudet koko väestöstä %, väestön osuudet koko maan luvuista %
- Väestöennusteet
- Väestön keski-ikä
- Elävänä syntyneet/1000 asukasta kohti
- Syntyneiden enemmitys, promillea = syntyneiden enemmitys/keskiväkiluku*1000
- Kunnat, joissa syntyvän ikäluokan koko on alle 15 lasta toteutuneen kehityksen ja väestöennusteiden perusteella
- Nuorten naisten (20–44-vuotiaat) määrän ja suhteellisen osuuden muutos
- Asukastiheys km²
- Vieraskielisen väestön osuus, %
- Ruotsinkielisten osuus väestöstä %
- Syntymäalueillaan asuvien osuus väestöstä, %
- Muualta muuttaneiden osuus, %
- Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä, %
- Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä, %

Palvelujen järjestämisessä käytetyt ikärakenteet mittarit

- Varhaiskasvatus ja koulutuspalvelut
 - Syntyneiden ikäluokka, määrä
 - Lapsi-ikäluokat: syntyneiden 6- ja 7-vuotiaiden ikäluokkien määrät (esiopetuksen ja perusopetuksen aloittavat), osuudet väestöstä % ja ennuste, alle 15-vuotiaiden määrä ja osuus väestöstä, %
 - Lapsi-ikäluokkien osuudet (%) kunnan väestöstä sekä alle 16-vuotiaiden absoluuttinen määrä
 - Muutos nuorten 0–6 ja 7–14-vuotiaiden osuudessa, %
 - 16-vuotiaiden osuus % kunnan väestöstä ja ennuste
 - Alle 18-vuotiaiden määrän muutos, % (viime 10 vuotta)
 - Esiopetuksen lapsimäärät koulussa ja varhaiskasvatuksessa
 - Lukio- ja ammatillisen koulutuksen ikäluokkien määrä ja ennuste: 16–18-vuotiaiden osuus ja muutos, 0–2-vuotiaiden määrä suhteessa 16–18-vuotiaisiin, määrä, osuus ja ennuste

- Perusopetuksen päättävien siirtyminen lukiokoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen
 - Lukioiden opiskelijamäärät, muutos
 - Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (neet-nuoret)
 - Ilman välitöntä jatkokoulutuspaikkaa jääneet ylioppilaat sukupuolen mukaan
 - Lapsihuoltosuhde
- Ikääntyneiden palvelut
 - Yli 64-vuotiaiden osuus, %
 - 65 vuotta täyttäneiden osuus (%) kunnan asukasmäärästä
 - Muutos yli 75- ja yli 85-vuotiaiden osuudessa, %
 - Ikääntyneiden eri ikäryhmien määrät ja osuudet: 65–84-vuotiaat, 85 vuotta täyttäneet (kaikki yli 65-vuotiaat) tai 65–74-vuotiaat, 75–84-vuotiaat, yli 85-vuotiaat, 75-vuotiaat yksinasuvat
 - Vanhushuoltosuhde (yli 64-vuotiaiden suhde työikäiseen väestöön)
 - Ikärakenteen huomioon ottaminen työvoiman saatavuudessa
 - Työikäisten (15–64-vuotiaat) määrä ja osuuden muutos sekä ennusteet
 - Väestöllinen huoltosuhde (alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden määrä sataa työikäistä kohden)

2 TYÖPAIKAT JA TYÖLLISYYS

Työpaikka- ja elinkeinorakenne

- Työpaikat toimialoittain
- Työpaikkojen määrän muutos sukupuolen mukaan
- Työlliset työnantajasektorin mukaan
- Liikeyritysten toimipaikat 1000 asukasta kohti
- Työpaikkaomavaraisuus toimialan ja sukupuolen mukaan
- Alueella työssäkäyvät palkansaajat työnantajasektorin mukaan
- Alueella asuvat työlliset
- Naisten osuus työllisistä
- Yrittäjien osuus työllisistä
- Maa-, metsä- ja kalatalousyrittäjien osuus yrittäjistä
- Työllisten valtionveronalaiset keskimääräiset tulot sukupuolen mukaan
- Työllisten valtionveronalaiset keskimääräiset tulot eri tuloluokissa
- Eri toimialojen osuus työpaikoista
- Toimialojen välillä tapahtuvat muutokset (kasvu, väheneminen)
- Ennuste toimialoittaisesta työpaikkakehityksestä

Työpaikat

- Työpaikkojen lukumäärän muutos tietyllä ajalla, määrä, %
- Työpaikkojen rakenne toimialoittain, %
- Naistyöpaikkojen osuus (%) työpaikoista

- Työpaikkaomavaraisuus
- Avoimet työpaikat, vuosikeskiarvo ja kuukausikohtainen määrä
- Työmatkojen keskipituus
- Ennuste työpaikkakehityksestä toimialoittain

Yritykset

- Kunnassa toimivien yritysten määrä
- Mikroyritysten osuus yrityskannasta, %
- Pienten yritysten osuus yrityskannasta, %
- Keskisuurten yritysten osuus yrityskannasta, %
- Suurten yritysten osuus yrityskannasta, %
- Aloittaneet ja lopettaneet yritykset ja yrityskanta, määrä ja muutosprosentti
- Aloittaneet yritykset suhteessa yrityskantaan
- Liiketoimipaikkojen lukumäärä/1000 as
- Aloittaneiden yritysten määrä suhteessa yrityskantaan

Työvoima (työlliset + työttömät) ja työllisyys

- Työllisten ja työttömien määrän muutokset, määrä, %
- Työllisten osuus työikäisistä, % (pääasiallisen toiminnan mukaan)
- Työttömien osuus työvoimasta, % (TEM/työnvälitystilasto)
- Taloudellinen huoltosuhte (työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien määrä yhtä työllistä kohti)
- Alle 25-v. työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta, %
- Yli 50-v. työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta, %
- Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta, %
- Pendelöintiprosentti
- Aktivointiaste (Kela)
- Työvoimapula ja työttömät ammattialoittain
- Nuorisotyöttömyys %
- Henkilöstömäärä yrityksen koon mukaan
- Työmatkan keskipituus
- Maaseudun yrittäjyys: (yrityskokoluokittain) ja henkilöstömäärä sekä liikevaihto kaupunki-maaseutuluokituksella
- Työttömien työnhakijoiden määrä (TEM vuosikeskiarvo sekä kuukausitiedot)
- Yrittäjien osuus työllisistä (yrittäjyysaste)
- Ennusteet: työikäinen väestö

3 ALUETALOUS

- Alueen bruttokansantuote, BKT €/asukas (ei ole saatavilla kuntatasolla, joten tutkimuksissa käytettymaakunta- ja seututasontietoja)
- Alueen kaikkien toimialojen liikevaihdon vuosimuutos %
- Alueen kaikkien toimialojen palkkasumman muutos %
- Avoimen sektorin %-osuus alueen työpaikoista
- Bkt/asukas

- Verovara
- Viennin arvo työllistä kohden, € maakunta

4 KUNTATALOUS

Verot

- Kunnallisveroprosentti
- Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti
- Yleinen kiinteistöveroprosentti
- Vapaa-ajan asuntojen kiinteistöveroprosentti
- Verotulojen osuus kunnan verorahoituksesta
- Kunnallisveroprosentin yksikkötuotto/as
- Yhteisöveron tuotto
- Kiinteistöveron tuotto
- Yhteenlaskettujen verotuottojen vuosittainen muutos
- Yhteenlaskettu verotuotto/asukas
- Kuntien verotulot €/asukas
- Veroprosentti, painotettu
- Verotulojen osuus verorahoituksesta

Kustannukset

- Nettokäyttökustannukset yhteensä, €/as
- Bruttoinvestoinnit €/asukas
- Kokonaiskäyttötalouden nettokustannukset €/asukas
- Opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannukset €/as
- Yleishallinnon bruttokustannukset €/as
- Kuntakonsernin kertynyt yli-/alijäämä €/asukas
- Kunnan henkilöstömenot, palveluiden ostot ja toimintakulut euroa/asukas
- Kunnan konsernivelka €/asukas
- Liikuntatoiminnan käyttötalouden nettokustannukset €/as
- Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset euroa/asukas
- Sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen menojen kehitys euroa/asukas
- Peruspalvelujen kustannukset euroa/asukas
- Lukiokoulutuksen yksikkökustannusten kehitys (euroa/opiskelija)
- Museo- ja näyttelytoiminta kustannukset euroa/asukas
- Musiikkitoiminta kustannukset euroa/asukas
- Muu kulttuuritoiminta kustannukset euroa/asukas
- Taiteen perusopetus kustannukset euroa/asukas
- Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta kustannukset euroa/asukas
- Yleisten kirjastojen toimintakulut €/asukas sekä henkilötyövuodet

Muut

- Taseen kertynyt yli-/alijäämä, euroa

- Kunnan nettokustannukset suhteessa ansiotuloihin (tunnusluku kuvaa kunnan mahdollisuutta kattaa menonsa keräämillään kunnallisverotuloilla)
- Kuntien vuosikate, poistot ja investoinnit, euroa/asukas
- Käyttöomaisuuden muutos euroa/as
- Valtionosuudet, % nettokustannuksista
- Käyttötalouden valtionosuudet euroa/asukas
- Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus, euroa
- Nettoinvestoinnit euroa/asukas
- Lainakanta, euroa
- Rahavarat, euroa
- Valtionosuudet €/as
- Toimintakate
- Vuosikate

5 KOULUTUS JA OSAAMINEN

- Ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitokset, lukiokoulutuksen oppilaitokset
- Elinkeinoelämän %-osuus alueen tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista
- Patentit (maakuntataso)
- Korkea-asteen koulutuksen saaneet miehet ja naiset
- Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus, % 25–34-vuotiaasta väestöstä
- Koulutus: koulutusluokka 1) Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa, 20+ -vuotiaat, %, koulutusluokka 6) Alemman korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneet, %, koulutusluokka 7) Ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneet, %, koulutusluokka 8) Tutkijakoulutusasteen tutkinnon suorittaneet, %
- Koulutustasomittain (VKTM-indeksi) mittaa koulutustasoa eri koulutusasteiden tutkintojen keskimääräisen keston perusteella
- Ylemmän korkeakoulu- tai tutkijakoulutusasteen suorittaneiden osuus vähintään 15 vuotta täyttäneestä väestöstä

6 HYVINVOINTI JA TERVEYS

- Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden %-osuus 25–64-vuotiaista
- Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavat, €/as
- Alimpaan tuloluokkaan (kymmenykseen) kuuluvien osuus
- Kelan etuuksien saajat ja maksetut etuudet (saajat, etuudet €, €/saaja)
- Lasten huostaanotot
- Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuus % (NEET)
- HYTE-kerroin
- Ahtaasti asuvien asuntokuntien osuus %
- Alkoholikuolemat
- Kansantauti-indeksi (Kela)
- Kuntien perusterveydenhuollon avohoidon lääkärikäynnit/1000 asukasta
- THL:n sairastavuusindeksi, ikävakioitu

- Ikäänntyneiden tehostetun palveluasumisen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12., % vastaavan ikäisestä väestöstä
- Kunnalliseen koko- ja osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa
- Kotona yksin asuvat 75 vuotta täyttäneet, vastaavan ikäisestä asuntoväestöstä

7 ASUMINEN JA YMPÄRISTÖ

- Alueen metsäpinta-ala
 - Asuinrakennusten kerrosala, %
 - Vanhojen osakeasuntojen neliöhinnat ja kauppojen lukumäärä
 - Asuntojen pinta-ala, m²/henkilö
 - Asuntokauppojen osuudet koko maan luvuista
 - Asuntokuntien keskikoko (henkilöä)
 - Harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla asuvien osuus väestöstä, %
 - Kesämökkien määrä suhteessa vakinaisesti asuttujen asuntojen määrään
 - Maapinta-ala km²
 - Taajama-aste
 - Nopean laajakaistan tarjonta, 100 Mbit/s kiinteä verkko
 - Tehtyjen vanhojen osakeasuntojen kauppojen lukumäärä 10000 asukasta kohden
 - Uudet asunnot/as
 - Vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien osuus, %
 - Kaupunkialueella asuvien osuus (%) väestöstä
 - Osakeasuntojen hintakehitys alueittain vuosina 2000–2019, reaalihintaindeksi (2000 = 100) neljännesvuosittain
 - Etäisyys lähimpään maakuntakeskukseen, km
-
- Peruskoulujen lukumäärä (1–6, 7–9 ja 1–9 vuosiluokat)
 - Alakoulujen saavutettavuus, alakouluikäiset
 - Yläkoulujen saavutettavuus, yläkouluikäiset
 - Lukioiden lukumäärä
 - Lukioiden saavutettavuus, lukioikäiset
 - Ammatillisten oppilaitosten lukumäärä
 - Päivittäistavarakauppojen saavutettavuus
 - Kannattavan joukkoliikenteen alueiden väestön osuus, %, väh. 20 as/ha
-
- Energian (sis. liikenteen) päästöt/as.
 - Kasvihuonekaasupäästöt /as.
 - Kasvihuonekaasupäästöt/as.
 - Maatalouden päästöt /as.
 - Teollisuusprosessien päästöt /as.
 - Hinku-laskentamenetelmän kasvihuonepäästöt/as (t CO₂-ekv/hlö) 2018
 - Hinku-kunta (on/ei)
 - Asetettu tavoite jätemäärän vähentämiseen/ henkilö (on/ei)

- Asetettu tavoite matalahiiliseen yhteiskuntaan siirtymisessä ja hiilipäästöjen vähentämisessä (on/ei)
- Pienhiukkaspitoisuuden väestöpainotettu keskiarvo ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
- Maanteiden liikennesuorite yhteensä milj. auto-km (vuosimuutos %)

8 OSALLISUUS JA TASA-ARVO

- Valtuuston jäsenten sukupuolijakauma, naisten osuus %
- Naisten tulot/miesten tulot
- Naisten osuus korkea-asteen koulutetuista 20–64-vuotiaista %
- Naisten osuus korkeasti koulutetuista %
- Naisten osuus kunnanvaltuutetuista %
- Äänestysaktiivisuus kunta- ja eduskuntavaaleissa
- Vasemmistopuolueiden osuus kunnanvaltuutetuista %
- Työmarkkinoiden segregatio, prosenttijakaumat (naisten alat, naisvaltaiset alat, tasa-alat, miesvaltaiset alat, miesten alat)

9 MONIPAIKKAISUUS

- Kesämökkit 1000 asukasta kohden
- Vapaa-ajan asuntojen määrä ja muutos %
- Vapaa-ajan asunnot rakennusajankohdan mukaan
- Luvat kesämökkien vakituiseksi asunnoksi muuttamiseksi
- Kesäasukkaiden määrä ja osuus kunnan väkiluvusta %
- Kausiväestön lukumäärän muutos
- Kesämökkien käyttö (mökkibarometri)
- Kesämökkien sijainti (kesämökkien jakauma kaupunki-maaseutuluokittain ja kunnittain)
- Viikoittaisten pendelöjien määrä, työmatka yli 100 km
- Työperäinen kakkosasuminen
- Väestön kasvumuodostumat* (Lehtonen): (väestö, työpaikat, kausiväestö)

Alueellisten hyvinvointierojen mittaaminen

- Väestön hyvinvoinnin resursseja mittaavia muuttujia on [Tilastokeskuksen tietokannoissa](#) sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) [Sotkanet-tietokannassa](#) Alueellisten hyvinvointierojen tutkimisessa on käytetty sekä Tilastokeskuksen että THL:n tilastotietoja hyvinvoinnin resursseista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin tilasta sekä palvelujärjestelmän toiminnasta. Lisäksi melko uutena tietolähteenä on käytettävissä THL:n [TEAvisarin](#) tiedot, jotka kuvaavat kunnan toimintaa asukkaidensa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Kunnan toimia asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi on kartoitettu kunnan päättäjiille suunnatuilla kyselyillä. TEAvisari on luotu kuntien ja koulujen tiedolla johtamisen apuvälineeksi.

- Sotkanet-tietokannassa on kunnittain koko väestön hyvinvoinnin tilaa kuvaavia indikaattoreita, kuten lasten ja nuorten hyvinvointiin ja ikäihmisten hyvinvointiin liittyviä muuttujia, väestön sairastavuutta, äänestysaktiivisuutta sekä köyhyyttä ja työttömyyttä mittaavia muuttujia. Sotkanettiin on koottu joukko indikaattoreita, jotka kuvaavat kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteita sekä kunnan hyvinvointia edistäviä toimia.
- Kunnittaisten tietojen lisäksi Sotkanet.fi -palveluun on koottu alueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteita ja hyvinvointia edistäviä toimia kuvaavia indikaattoreita. Alueen hyvinvoinnin tilaa mittaavina indikaattoreina on esimerkiksi väestöennusteita, väestön terveyttä, aktiivisuutta, osallisuutta, köyhyyttä, työttömyyttä, lasten ja nuorten hyvinvointia sekä nuorten syrjäytymisriskiä kuvaavia muuttujia.
- Lasten ja nuorten hyvinvointia (kuten nuorten liikunta-aktiivisuutta, nuorten terveydentilaa, nuorten riskikäyttäytymistä ja ahdistuneisuuden yleisyyttä nuorten keskuudessa) on selvitetty monipuolisesti ja kattavasti kouluterveyskyselyillä, jotka ovat kokonaistutkimuksia ja tiedot saatavissa kunnittain. THL:n tekemä [FinSote-tutkimus](#) tuottaa laajasti tietoa väestön koetusta hyvinvoinnista, elinoloista, terveydentilasta, elintavoista, työ- ja toimintakyvystä sekä laajasti palvelukokemuksista kuten niiden saatavuudesta ja asiakastyytyvyydestä. Tätä tietoa saadaan hyvinvointialueittain, mutta ei kunnittain. THL on julkaissut säännöllisesti alueellisia terveys, hyvinvointi- ja palvelueroja käsitteleviä tilastoraportteja FinSote-tutkimusten yhteydessä (esim. Parikka, Koskela ym. 2021). Väestön terveys- ja hyvinvointieroista on julkaistu tuloksia myös kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisella jaotuksella (Saarsalmi ym. 2017).
- Euroopan unioni ja OECD ([Better Life Index](#)) ovat tehneet aloitteita kansalaisten hyvinvoinnin mittaamista. Monet maat ovatkin kehitelleet omia mallejaan hyvinvoinnin kokonaisvaltaiselle arvioinnille. Esimerkiksi Ruotsi, Islanti, Ranska, Uusi-Seelanti, Italia ja Alankomaat ovat valinneet avainindikaattorit hyvinvoinnin mittaamiseen. Käyttöön otetut indikaattorit jakautuvat yleensä: talousindikaattoreihin (esim. bkt, työllisyys, tulotaso, asuminen, velkaantuminen), ympäristöindikaattoreihin (esim. ilman ja veden laatu, hiilipäästöt, jätteiden käsittely) sekä inhimillisiin indikaattoreihin (esim. vähävaraisuus, (koettu) terveys, koulutus, turvallisuus, luottamus, elämäntyytyväisyys, koettu hyvinvointi). (Martela & Ahokas 2021.)

Liite 3 Kyselylomakkeen kysymysten suorat jakaumat ja avoimet kysymykset

Liitetaulukko 1. Arvioi, mikä seuraavista vaihtoehtoista vastaa parhaiten kunnassasi käytyä keskustelua väestön vähenemisestä ja siihen vastaamisesta

Arvioi, mikä seuraavista vaihtoehtoista vastaa parhaiten kunnassasi käytyä keskustelua väestön vähenemisestä ja siihen vastaamista	%
Väestön väheneminen on sivuutettu keskusteltaessa kuntani kehittämisestä	2,2
Väestön vähenemisestä on keskusteltu, mutta siihen vastaamiseksi ei ole suunniteltu kehittämistoimenpiteitä	13,2
Väestön väheneminen on tunnistettu ja siihen vastaamiseksi toteutetaan yksittäisiä kehittämistoimenpiteitä	48,9
Väestön väheneminen on hyväksytty ja siihen vastaamiseksi toteutetaan konkreettisia kehittämistoimenpiteitä	34,1
Väestön väheneminen on ollut niin vähäistä, että se on edellyttänyt vain välillisesti vähenemisestä johtuvia kehittämistoimenpiteitä	1,6
N	182
Yhteensä	100 %

Liitetaulukko 2. Onko kunnassasi jo toteutettu väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä johtuvia muutostoimia seuraavilla aloilla?

Onko kunnassasi jo toteutettu väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä johtuvia muutostoimia seuraavilla aloilla?	Ei ollenkaan	Vähän	Jonkin verran	Paljon	Erittäin paljon	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Varhaiskasvatus	18,4	19,6	38,5	18,4	5,0	179	100
Peruskoulutus	10,6	16,7	37,8	24,4	10,6	180	100
Lukiokoulutus	35,8	16,8	26,0	13,9	7,5	173	100
Kulttuuri (ml. kirjasto)	27,9	27,4	31,8	10,1	2,8	179	100
Liikunta- ja nuorisotoimi	24,6	25,7	33,5	12,8	3,4	179	100
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (HYTE)	10,1	23,5	40,8	21,2	4,5	179	100
Ikääntyville suunnatut palvelut	6,2	11,2	43,8	33,1	5,6	178	100
Elinkeino-/elinvoimapolitiikka	9,6	26,6	37,9	17,5	8,5	177	100
Kaavoitus ja muu tekninen toimi	18,1	32,8	34,5	11,9	2,8	177	100
Mitä muuta?	41,2	0,0	17,6	17,6	23,5	17	100

Liitetaulukko 3. Kuinka tarpeellisia ovat seuraavat väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä aiheutuvat sopeutumistarpeet kunnassasi vuoteen 2030 mennessä?

Kuinka tarpeellisia ovat seuraavat väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä aiheutuvat sopeutumistarpeet kunnassasi vuoteen 2030 mennessä?	Erittäin tarpeeton	Melko tarpeeton	Ei tarpeellinen eikä tarpeeton	Melko tarpeellinen	Erittäin tarpeellinen	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Varhaiskasvatus	2,2	8,9	12,8	42,8	33,3	180	100
Peruskoulutus	2,2	7,8	7,8	41,1	41,1	180	100
Lukiokoulutus	10,9	5,7	16,7	40,8	25,9	174	100
Kulttuuri (ml. kirjasto)	4,5	11,2	40,4	36,5	7,3	178	100
Liikunta- ja nuorisotoimi	2,8	7,9	31,5	47,8	10,1	178	100
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (HYTE)	3,4	4,5	9,6	50,6	32,0	178	100
Ikääntyville suunnatut palvelut	2,2	4,5	7,8	45,8	39,7	179	100
Elinkeino-/elinvoimapolitiikka	2,9	2,9	16,6	41,7	36,0	175	100
Kaavoitus ja muut tekninen toimi	4,0	3,4	30,5	42,9	19,2	177	100
Mitä muuta?	23,1	0,0	30,8	0,0	46,2	13	100

Liitetaulukko 4. Miten suureksi esteeksi koet seuraavat tekijät kuntasi yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta?

Miten suureksi esteeksi koet seuraavat tekijät kuntasi yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta?	Ei lainkaan	Vähäinen	Melko suuri	Suuri	Erittäin suuri	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Työikäisen väestön määrän väheneminen	0,0	3,9	28,2	29,8	38,1	181	100
Nuorten naisten pois-muutto kunnasta	1,6	14,3	37,4	25,3	21,4	182	100
Kuntalaisten haluttomuus osallistua kehittämistöimiin	4,4	38,8	34,4	20,2	2,2	183	100
Vaikeus saada korkeasti koulutettua työvoimaa kuntaan	1,1	12,6	29,5	33,3	23,5	183	100
Vaikeus saada ammatillisen tutkinnon suorittanutta työvoimaa kuntaan	0,5	13,7	32,2	32,8	20,8	183	100
Yritysten kasvuhakuisuuden puute	3,9	32,0	32,6	21,0	10,5	181	100
Jokin muu este, mikä?	8,3	8,3	4,2	41,7	37,5	24	100

Liitetaulukko 5. Mitkä ovat kaksi suurintä estettä kuntasi yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta?

Esteet yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta	Tärkein		Toiseksi tärkein	
	%	N	%	N
Työkäisen väestön määrän väheneminen	62,1	113	13,6	24
Nuorten naisten poismuutto kunnasta	2,2	4	13,6	24
Kuntalaisten haluttomuus osallistua kehittämistöimiin	3,8	7	4,0	7
Vaikeus saada korkeasti koulutettua työvoimaa kuntaan	10,4	19	21,6	38
Vaikeus saada ammatillisen tutkinnon suorittanutta työvoimaa kuntaan	10,4	19	25,0	44
Yritysten kasvuhakuisuuden puute	6,6	12	19,9	35
Jokin muu este, mikä?	4,4	8	2,3	4
Yhteensä	100,0	182	100,0	176

Voit kuvata kuntasi elinvoiman ja uudistamisen esteitä

Liitetaulukko 6. Miten suureksi esteeksi koet seuraavat tekijät kuntaorganisaatiosi kehittämisen ja uudistamisen kannalta?

Miten suureksi esteeksi koet seuraavat tekijät kuntaorganisaatiosi kehittämisen ja uudistamisen kannalta?	Ei lainkaan	Vähäinen	Melko suuri	Suuri	Erittäin suuri	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Kuntatalouden pieni liikkumavara	0,0	6,1	34,8	35,4	23,8	181	100
Kunnan vähäiset henkilöstöresurssit	0,0	15,5	33,7	33,7	17,1	181	100
Henkilöstön riittämätön kehittämisosaaminen	2,2	39,8	33,7	16,6	7,7	181	100
Henkilöstön rekrytointivaikeudet	2,8	21,0	38,1	23,8	14,4	181	100
Valtuutettujen sitoutumisen puute	6,7	40,8	28,5	19,0	5,0	179	100
Johtavien viranhaltijoiden sitoutumisen puute	19,1	55,6	14,6	9,0	1,7	178	100
Uudistamishakuisen kehittämissäätöpolitiikan puute	5,6	42,8	22,8	16,7	12,2	180	100
Kuntien lakisäätöiset tehtävät suhteessa resursseihin	0,6	7,7	29,3	31,5	30,9	181	100
Yhteisen pitkänaikavälin näkemyksen puute	3,4	33,0	27,4	24,6	11,7	179	100

Liitetaulukko 7. Mitkä ovat kaksi suurinta estettä kuntaorganisaatiosi kehittämisen kannalta?

Esteet kuntaorganisaation kehittämisen ja uudistamisen kannalta	Tärkein		Toiseksi tärkein	
	%	N	%	N
Kuntatalouden pieni liikkumavara	39,8	70	20,2	35
Kunnan vähäiset henkilöstöresurssit	10,8	19	20,2	35
Henkilöstön riittämätön kehittämisosaaminen	1,7	3	1,7	3
Henkilöstön rekrytointivaikeudet	9,7	17	11,6	20
Valtuutettujen sitoutumisen puute	4,5	8	4,0	7
Johtavien viranhaltijoiden sitoutumisen puute	1,7	3	2,9	5
Uudistamishakuisen kehittämissäätöpolitiikan puute	5,7	10	5,8	10
Kuntien lakisääteiset tehtävät suhteessa resursseihin	18,2	32	19,1	33
Yhteisen pitkänaikavälin näkemyksen puute	8,0	14	14,5	25
Yhteensä	100	176	100	173

Voit halutessasi kuvata kuntaorganisaatiosi kehittämisen ja uudistamisen esteitä

Liitetaulukko 8. Miten tärkeinä pidät seuraavia toimintatapoja väestönmuutokseen mukautumisessa kunnassasi?

Toimintatapa väestönmuutokseen mukautumisessa	Ei lainkaan tärkeä	Vähän tärkeä	Melko tärkeä	Tärkeä	Erittäin tärkeä	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Ottaa esimerkkiä muiden kuntien hyvistä käytännöistä	0,0	8,9	33,3	43,3	14,4	180	100
Asiantuntijoiden ja konsulttien käyttö	3,9	44,1	38,5	10,1	3,4	179	100
Kuntalaisten kuuleminen ja osallistaminen	1,1	6,2	26,4	42,7	23,6	178	100
Osallistuminen valtakunnallisiin kehittämissäntöihin (esim. ministeriöt, Kuntaliitto)	2,8	15,1	37,4	33,5	11,2	179	100
Osallistuminen alueellisiin kehittämissäntöihin (esim. ESR, EAKR, Maaseuturahasto, Leader)	0,6	6,6	26,5	41,4	24,9	181	100
Kuntien yhteistoimintaan perustuvien toimien toteuttaminen	0,6	5,0	26,7	48,9	18,9	180	100
Kunnan oma strategiatyö ja tulevaisuuden näkemyksen muodostaminen	0,0	1,1	8,9	29,4	60,6	180	100

Liitetaulukko 9. Arvioivatko väestönmuutoksesta johtuneet kuntasi toimenpiteet olleet...

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
kuntatalouden pakottamia	1,7	10,9	17,1	55,4	14,9	175	100
kunnan eri osia tasapuolisesti kohdelleita	2,3	31,6	31,1	32,8	2,3	177	100
uusille asiakas- tai väestöryhmille kohdennettuja	4,0	31,1	37,3	24,3	3,4	177	100
innovatiivisia palvelujen tuottamisessa	3,4	29,1	28,6	34,9	4,0	175	100
julkisten palvelujen laatua parantaneita	2,3	17,5	40,1	36,2	4,0	177	100
julkisten palvelujen saatuavuutta parantaneita	5,2	26,0	34,7	28,9	5,2	173	100
yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa lisänneitä	0,6	15,8	33,3	44,1	6,2	177	100
yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa lisänneitä	2,3	18,2	33,5	39,2	6,8	176	100
kuntayhteistyötä lisänneitä	2,3	15,3	27,1	48,6	6,8	177	100
liian myöhään toteutettuja	2,3	21,1	32,6	32,6	11,4	175	100
väestön vähenemiseen nähden riittämättömiä	4,0	21,6	19,9	38,6	15,9	176	100
väestön ikääntymiseen nähden riittämättömiä	2,8	22,7	15,9	43,2	15,3	176	100

Liitetaulukko 10. Miten tarpeellisenä pidät seuraavia keinoja väestönmuutokseen vastaamiseksi kunnassasi?

Keino väestönmuutokseen vastaamiseksi	Täysin tarpeeton	Melko tarpeeton	Ei tarpeellinen eikä tarpeeton	Melko tarpeellinen	Eritittäin tarpeellinen	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Toimintojen ja palvelujen supistaminen (kun palvelujen tarve pienenee)	1,1	9,4	16,0	42,0	31,5	181	100
Työllisyyden edistämisen palvelujen siirtäminen kunnan tehtäväksi	2,8	15,6	28,9	35,0	17,8	180	100
Luopuminen ei-lakisääteisistä tehtävistä	6,1	19,9	29,3	39,8	5,0	181	100
Palvelujen ulkoistaminen	4,4	19,3	35,4	35,4	5,5	181	100
Palvelujen digitalisointi	0,0	2,7	8,8	50,5	37,9	182	100

Keino väestönmuutokseen vastaamiseksi	Täysin tarpeeton	Melko tarpeeton	Ei tarpeellinen eikä tarpeeton	Melko tarpeellinen	Erittäin tarpeellinen	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Tyhjillään olevien kunnan kiinteistöjen purkaminen	2,2	7,2	16,0	42,0	32,6	181	100
Kunnan rakennusten käyttötarkoituksen muuttaminen	0,0	4,9	15,9	57,7	21,4	182	100
Vähällä käytöllä olevien kunnan kiinteistöjen myyminen	1,1	3,8	5,5	41,2	48,4	182	100
Kuntayhteistyön lisääminen	0,5	0,5	9,3	50,5	39,0	182	100
Yhteistyön lisääminen kolmannen sektorin kanssa	0,0	0,6	13,3	60,2	26,0	181	100
Yhteistyön lisääminen yritysten kanssa	0,0	0,6	6,6	58,6	34,3	181	100
Uusien asuinalueiden kaavoittaminen	2,7	15,9	29,7	36,3	15,4	182	100
Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen vakituiseksi asunnoiksi	0,6	6,1	15,5	40,9	37,0	181	100
Toimintojen keskittäminen kuntakeskukseen ja/tai taajamiin	6,7	14,0	34,1	34,6	10,6	179	100
Uusien yritysten houkutteleminen	0,6	1,7	0,6	29,3	68,0	181	100
Uusien asukkaiden houkutteleminen	0,0	0,6	2,2	24,3	72,9	181	100
Etätyn edellytysten (esim. laajakaista) kehittäminen	1,1	1,1	1,6	39,0	57,1	182	100

Mitä muita keinoja pidät tarpeellisena väestönmuutokseen vastaamiseksi kunnassasi?

Liitetaulukko 11. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia toimintatapoja väestönmuutokseen liittyvissä sopeuttamistoimissa?

Toimintatapa	Ei lainkaan tärkeä	Vähän tärkeä	Melko tärkeä	Tärkeä	Erittäin tärkeä	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Erillisen sopeuttamissuunnitelman laatiminen kunnalle	2,8	17,4	30,9	29,2	19,7	178	100
Yhteistyön tiivistäminen kunnan ja Leader-toimintaryhmän välillä	1,7	19,0	35,2	34,1	10,1	179	100
Useamman kunnan kanssa yhteistyössä laadittu sopeuttamissuunnitelma	4,5	22,3	31,8	29,1	12,3	179	100
Uuden maakunnallisen sopeuttamissuunnitelman laatiminen	7,9	21,3	33,1	22,5	15,2	178	100
Uuden kansallisen sopeuttamissuunnitelman laatiminen	8,4	18,5	27,5	24,7	20,8	178	100

Liitetaulukko 12. Arvio seuraavia väittämiä

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Yhteensä	
	%	%	%	%	%	N	%
Väestöään menettävien kuntien ongelmat huomioidaan maakunnallisessa kehittämissä	10,6	37,4	22,3	22,3	7,3	179	100
Väestöään menettävien kuntien ongelmat huomioidaan ministeriöiden kuntia koskevassa päätöksenteossa	18,9	45,0	17,8	11,1	7,2	180	100
Väestön väheneminen lisää kuntien välistä haitallista kilpailua	2,2	13,4	21,2	53,1	10,1	179	100
Väestöään menettävissä kunnissa ymmärretään väestöltään kasvavien kuntien kehittämistarpeita	3,3	32,8	35,0	26,7	2,2	180	100
Väestöltään kasvavissa kunnissa ymmärretään väestöään menettävien kuntien kehittämistarpeita	20,6	47,2	17,2	12,8	2,2	180	100
Sote-uudistus helpottaa väestöään menettävien kuntien ongelmien ratkaisua	16,8	27,9	20,7	25,1	9,5	179	100
Väestön vähenemiseen sopeutuminen johtaa kuntien tehtävien vähentämiseen	8,4	24,6	22,3	36,9	7,8	179	100
Väestön vähenemiseen sopeutuminen johtaa valtionosuuksien lisäämiseen	9,0	22,5	34,3	27,0	7,3	178	100
Väestön vähenemiseen sopeutuminen johtaa kuntien tehtävien eriyttämiseen	3,9	9,6	39,9	38,2	8,4	178	100

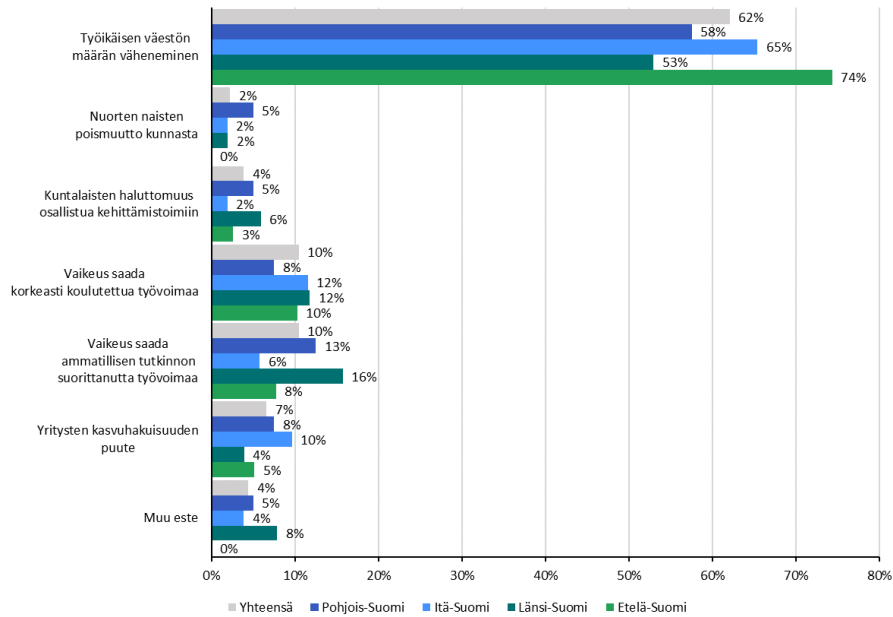
Liitetaulukko 13. Vastaajan asema

Asema	%
Viranhaltija	63,0
Luottamushenkilö	34,2
Yhteensä	97,3
Puuttavia N	5
Yhteensä	100 %
N	184

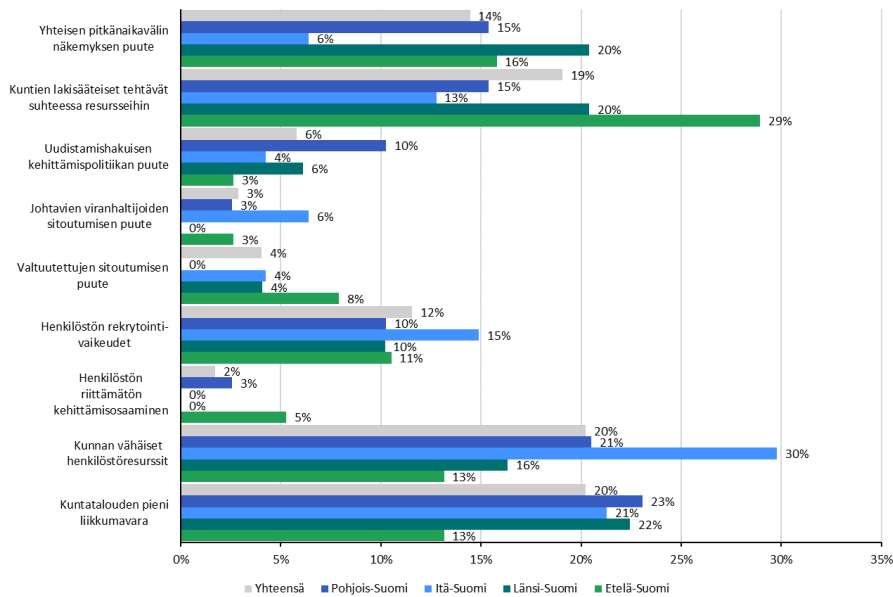
Voit halutessasi kommentoida kyselyä ja kuvata kunnassasi toteutettuja väestönmuutokseen liittyviä kehittämis- ja uudistamistoimia

Liite 4. Kyselyn liitekuviot

Liitekuvio 1. Tärkein este kunnan yleisen elinvoiman ja uudistamisen kannalta



Liitekuvio 2. Toiseksi tärkein este kuntaorganisaation uudistamisen kannalta



Liite 5. Haastatellut henkilöt

Ruotsi

Lindqvist Malin, analyytikko, Örebro lääni

Lindroth Peter, puheenjohtaja, SmåKom – Pienten kuntien yhteistyöjärjestö

Ståhl Patrik, suunnittelujohtaja, Örebron lääni

Traav Hans, kehitysjohtaja Hans, Laxå kommun

Vidberg Jessica, kotoutumispalveluista vastaava, Laxå kommun

Alankomaat

Buunk Willem, 8RHK-yhteistyöorganisaation johtokunnan jäsen, Bronckhorstin kunta

Boumans Mark, pormestari Doetinchemin kunta ja 8RHK-yhteistyöorganisaation hallintoneuvoston puheenjohtaja

Franssen Saskia, virkamies, sisäasiainministeriön muutostiimi

Hurks Judith, virkamies, sisäasiainministeriön muutostiimi

Huiskamp Heleen, aluekehittämisen ohjelmapäällikkö, Berkellandin kunta

Keur Marry, liikkeenjohdon konsultti, Winterswijkin kunta

Spannenburg Dirk, virkamies, sisäasiainministeriön muutostiimi

Stortelder, Wilma, liikkeenjohdon konsultti, 8RHK-yhteistyöorganisaation johtokunnan jäsen

Skotlanti

Brown Morag, Business Improvement Manager, Argyll and Bute Council

Carr Chris, Research and Information Officer, Argyll and Bute Council

Cook Lorraine, Policy Manager, Council for Scottish Local Authorities

Murray Fergus, Head of Economic Development and Strategic Transportation, Argyll and Bute Council

Ilomantsi

Ahokas Marjut, kunnanjohtaja

Laatikainen Arto, työllisyyskoordinaattori

Nenonen, Päivi, sivistysjohtaja, lukion rehtori

Puruskainen-Saarelainen Anna, kunnanhallituksen puheenjohtaja

Saastamoinen Jarno, tekninen johtaja

Kemiönsaari

Lund Erik, elinkeinojohtaja

Simola Karin, peruspalvelujohtaja

Strandberg Erika, kunnanjohtaja

Wilson Daniel, kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Kemijärvi

Kuvaja Tuula, talous- ja kehittämisjohtaja

Narkilahti Juha, hyvinvointipalvelujen palvelualuejohtaja

Polvi Jari, yritysneuvoja, Kemijärven yritys- ja elinkeinopalvelut

Rantanen Atte, kaupunginjohtaja

Mänttä-Vilppula

Ala-Herttua Marika, kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Heusala Anne, kaupunginjohtaja

Mäkinen Pasi, kehitysjohtaja, MW-Kehitys Oy

Pirttilahti Arto, kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Ruuhilehto Alli, sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujohtaja

Tolonen Petra, sivistysjohtaja

Utajärvi

Kettukangas Jari, kasvatustohtaja ja rehtori

Sormunen Anna, kunnanjohtaja

Tuovinen Pentti, kunnanhallituksen puheenjohtaja

Tuovinen Reetta, hyvinvointijohtaja

Aluetaso

Heino Vasara, strategiapäällikkö, Lapin ELY-keskus

Keisanen Päivi, kehittämisspäällikkö, Pohjois-Pohjamaan liitto

Keränen Petri, työvoima ja osaaminen -vastualueen johtaja, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Knutars Heli, yhteysjohtaja, Lapin liitto

Myllykangas Päivi, aluekehitysjohtaja, Pirkanmaan liitto

Niiranen Ari, ylijohaja, Pohjois-Karjalan ELY-keskus

Nuotio Tarja, aluekehitysjohtaja, Varsinais-Suomen liitto

Perälä Marja, Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -osaston johtaja, Lapin ELY-keskus

Sirviö Terho, maaseudun kehittämisen asiantuntija, Pohjois-Karjalan ELY-keskus

Varis Eira, aluekehityspäällikkö, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

Väriä Anne, maaseudun kehittämisen asiantuntija, Pirkanmaan ELY-keskus

Kansallinen taso

Huovinen Jarkko, johtaja Kuntaliitto

Jänis Laura, erityisasiantuntija maa- ja metsätalousministeriö

Mattila Tapani, teollisuusneuvos työ- ja elinkeinoministeriö

Pekola-Sjöblom Marianne, tutkimuspäällikkö Kuntaliitto

Savolainen Suvi, neuvotteleva virkamies valtiovarainministeriö

Stenfors Petra, johtava asiantuntija työ- ja elinkeinoministeriö

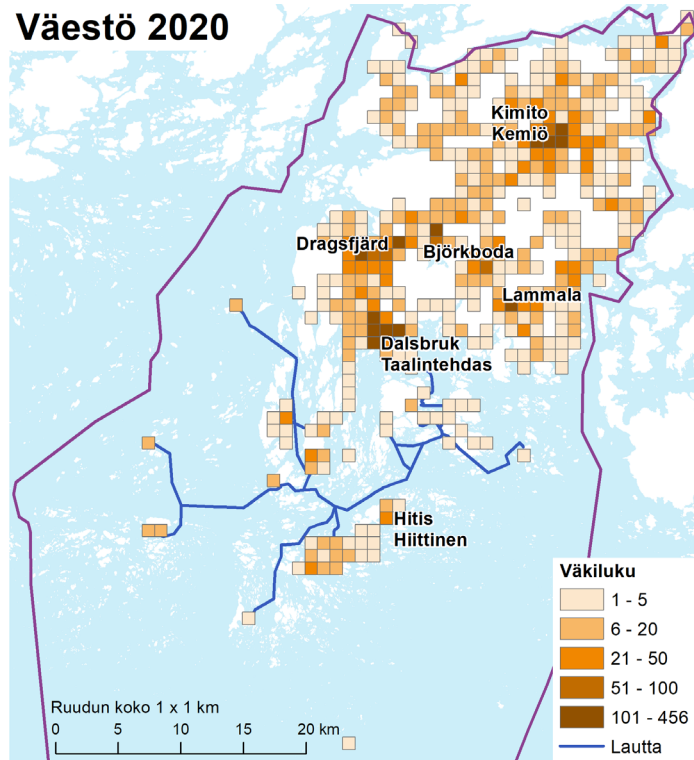
Liite 6. Tapauskuntien sopeutumisprofiilien tausta-aineistot

Kemiönsaari

Kemiönsaari on noin 6 600 asukkaan kunta Varsinais-Suomessa Saaristomeren rannikolla. Kunta muodostettiin vuonna 2009 kolmen kunnan yhdistyessä. Kunta käsittää lähes koko Kemiönsaaren sekä laajat meri- ja saaristoalueet. Kemiönsaari on valtioneuvoston nimeämä saaristokunta. Matkaa kunnan keskustaajamasta Kemiöstä maakuntakeskus Turkuun on maantietä pitkin noin 65 kilometriä (automatka kestää 50 minuuttia) ja Saloon 48 km (45 minuuttia). Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksessa kunta määrittyy ydinmaaseuduksi lukuun ottamatta saaristoalueita, jotka ovat harvaan asuttua maaseutua. Kunnan pinta-alasta 75 prosenttia on merialuetta ja Saaristomeren kansallispuisto sijaitsee osittain kunnan alueella.

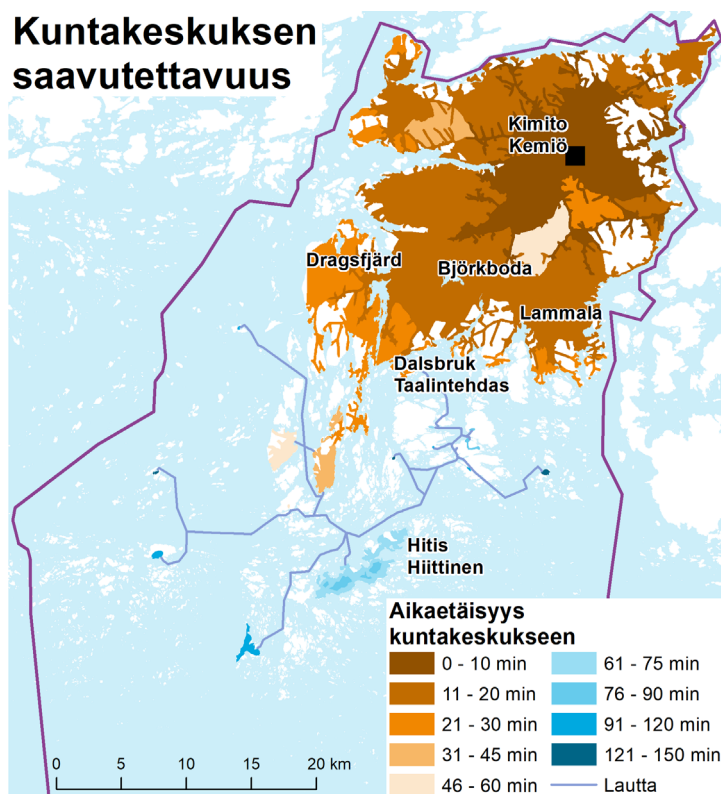
Kemiönsaaren asutusrakennetta leimaa pienten taajamien runsas määrä, mikä heijastelee seudun vanhaa kuntarakennetta sekä teollista historiaa. Kunnan neljästä taajamasta Kemiön kirkonkylä (1 300 asukasta) ja Taalintehtas (1 100 asukasta) ovat suurimmat Dragsfjärdin kirkonkylän ja Björkbodan ollessa huomattavasti pienempiä. Aiemmin myös Lammala oli taajama, mutta väkiluvun pienenemisen vuoksi se ei enää täytä tilastollisen taajaman kriteeriä. Taajamissa asui vuonna 2020 yhteensä 3 100 henkilöä ja kunnan taajama-aste oli 51,0. Haja-asutus on jakautunut varsin tasaisesti ympäri pääsaarta. Saaristoalueet sen sijaan ovat hajanaisesti ja harvaan asuttuja. Vuonna 2020 Kemiönsaaren alueella oli 426 asuttua 1 x 1 km väestöruutua, joiden keskimääräinen asukasmäärä on noin 15 henkilöä ja mediaani asukasmäärä 6 henkeä. Asutut väestöruudut kattoivat 61 prosenttia kunnan pinta-alasta ja kunnan väestötiheys oli 9,6 as./km². (Liitekartta 1.)

Liitekarta 1. Kemiönsaaren väestön alueellinen sijoittuminen vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



Kemiönsaaren julkisista palveluista suurin osa keskittyy kunnan keskustaajamaan Kemiöön. Kunnan toiseksi suurimmassa taajamassa Taalintehtaalla on terveydenhuollon lähipalvelupiste, koulu sekä kunnan palvelupiste. Kouluja on myös muissa taajamissa ja kylissä. Yksityisiä päivittäispalveluja löytyy kunnan suurimpien taajamien ulkopuolelta vain niukasti. Tarkasteltaessa Kemiön taajaman ja sen palvelujen saavutettavuutta havaitaan Kemiönsaaren kunnan monikeskuksinen rakenne. Vuonna 2020 noin 40 prosenttia kuntalaisista asui enintään kymmenen minuutin aikaetäisyydellä kuntakeskuksesta ja saman verran asui 11–20 minuutin etäisyydellä. Kunnan väestöstä 94 prosenttia asui korkeintaan puolen tunnin aikaetäisyydellä Kemiöstä ja kuntalaisten matka-ajan mediaani oli 13 minuuttia (Liitekarta 2). Saaristossa etäisyydet ovat pitkiä ja kulkuyhteydet hankalia. Tämän vuoksi matka-ajat kasvavat huomattavan pitkiksi ja esimerkiksi Hiittisistä matkaan kuluu autolla yli tunti. On myös huomattava, että saaristossa matka-ajat ovat teoreettisia, sillä lauttayhteyksien rajallisen tarjonnan vuoksi matkustaminen on mahdollista vain tiettyinä ajankohtina aikataulun mukaisesti.

Liitekartta 2. Kemiönsaaren kuntakeskuksen saavutettavuus vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)

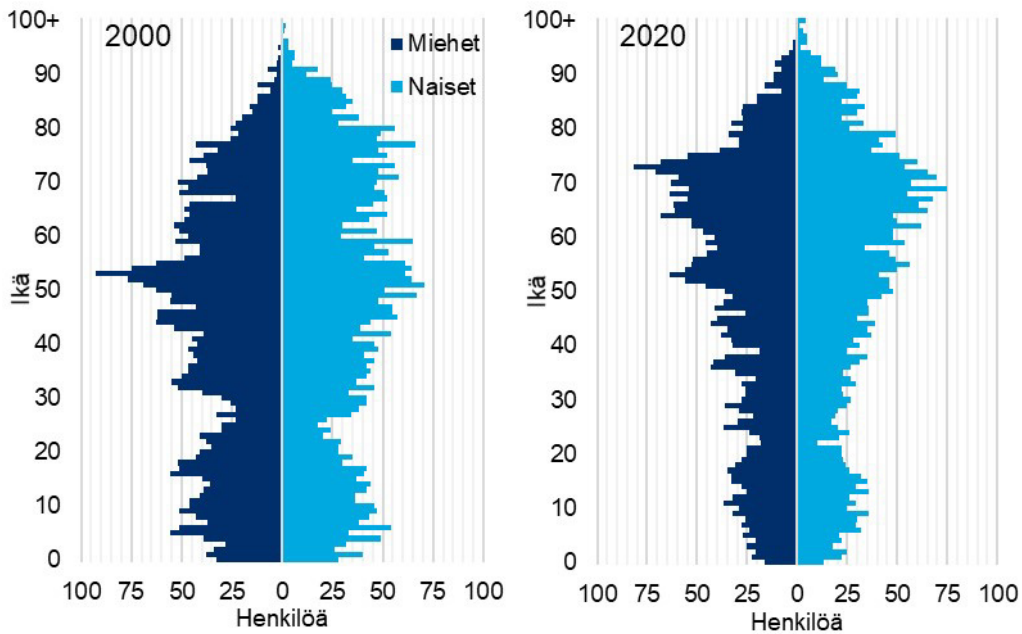


Kemiönsaaren väkiluku väheni vuosina 2000–2020 noin 1 050 henkilöllä. Vuonna 2000 asukkaita oli hieman vajaat 7 700 ja vuoden 2020 lopussa 6 600. Väestö väheni 20 vuoden aikana 13,8 prosenttia. Kemiönsaaren väestön väheneminen johtuu ennen kaikkea luonnollisesta väestönlisäyksestä. Kuntien välinen nettomuutto oli 2000-luvun Kemiönsaaren osalta niukasti positiivinen, mutta kääntyi muuttotappioksi 2010-luvulla. Samalla väestön väheneminen on kiihtynyt, sillä luonnollinen väestönlisäys (syntyvyyden ja kuolleisuuden erotus) on pysynyt samalla tasolla viime kahdenkymmenen vuoden ajan. Nettomaahanmuutto oli vuosina 2000–2020 enimmäkseen positiivista, mutta määrältään vähäistä. (Tilastokeskus, StatFin.)

Kemiönsaaren väestön ikärakenne oli erilainen vuosina 2000 ja 2020. Vuonna 2000 kunnan ikärakenne oli melko tasainen kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Nuoria 23–26-vuotiaita naisia ja 26–29-vuotiaita miehiä oli vähän. Hieman yli 50-vuotiaita suuriin ikäluokkiin (vuosina 1945–1949 syntyneitä) kuuluneita oli huomattavasti muita ikäluokkia enemmän. Vuonna 2020 ikärakenne oli aikaisempaa enemmän vinoutunut. Suuriin ikäluokkiin kuuluvat olivat vuonna 2020 siirtyneet eläkkeelle ja 71–75-vuotiaat olivat suurin ikäryhmä. Kaikki alle 50-vuotiaiden ikäluokat olivat pieniä vuonna 2020 ja pienempiä kuin vuonna 2000. Vuonna 2000 työikäisten osuus kunnan väestöstä oli 60

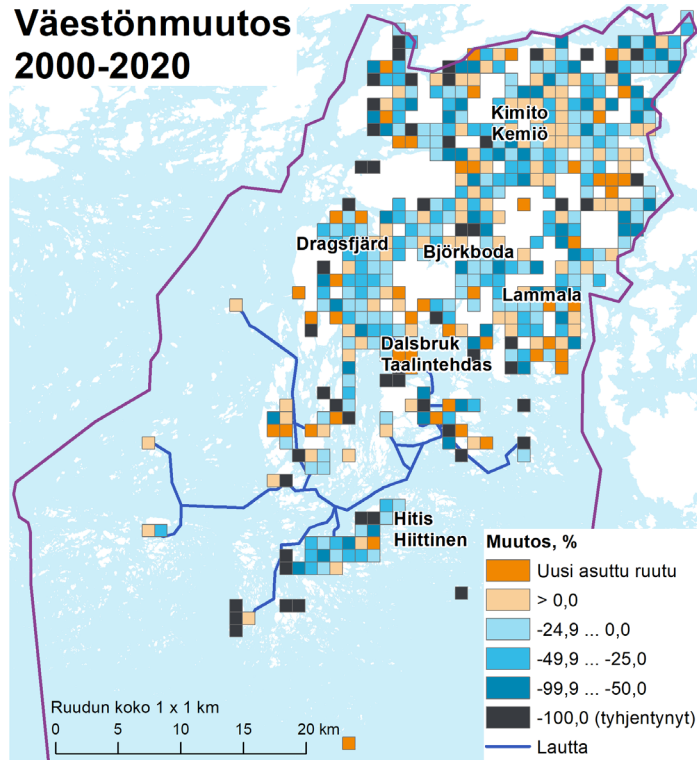
prosenttia, mutta vuonna 2020 enää 53 prosenttia. Lasten (alle 15-vuotiaiden) osuus laski 16 prosentista 12 prosenttiin. Sen sijaan 65 vuotta täyttäneiden osuus kasvoi 25 prosentista 35 prosenttiin. (Liitekuvio 3.)

Liitekuvio 3. Kemiönsaaren väestöpyramidi vuosilta 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin)



Kemiönsaarella väestönmuutokset eivät ole kohdistuneet tasaisesti kunnan eri alueille. Vuonna 2000 asutuista 1 x 1 km -väestöruuduista 64 prosenttia menetti väestöään vuoteen 2020 mennessä ja 12 prosentissa ruuduista ei ollut enää asukkaita. Taa-jamista Kemiön kirkonkylän väestömäärä kasvoi 50 henkilöllä, kun taas Taalintehtaan väestö väheni 400 henkilöllä, Dragsfjärdin kirkonkylän väestön vähennys oli 120, Björkbodan 70 ja Lammalan 30. Myös haja-asutusalueiden osalta Kemiön kirkonkylän ympäristön väestönmuutokset olivat pienempiä kuin muilla haja-asutusalueilla. Yhtäältä väestö väheni suhteellisesti eniten kunnan reuna-alueilla ja erityisesti saaristossa. Toisaalta kasvavista tai kokonaan uusista asutuista ruuduista iso osa sijoittui saaristoon ja meren rantaan. Tämä kasvu (vajaat 600 henkilöä) ei kuitenkaan riitä kumoamaan merkittävää väestön vähenemistä (-1 700 henkeä) muualla kunnan alueella. (Liitekartta 3.)

Liitekartta 3. Kemiönsaaren väestönmuutokset 1 x 1 km väestöruuduittain vuosina 2000–2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)

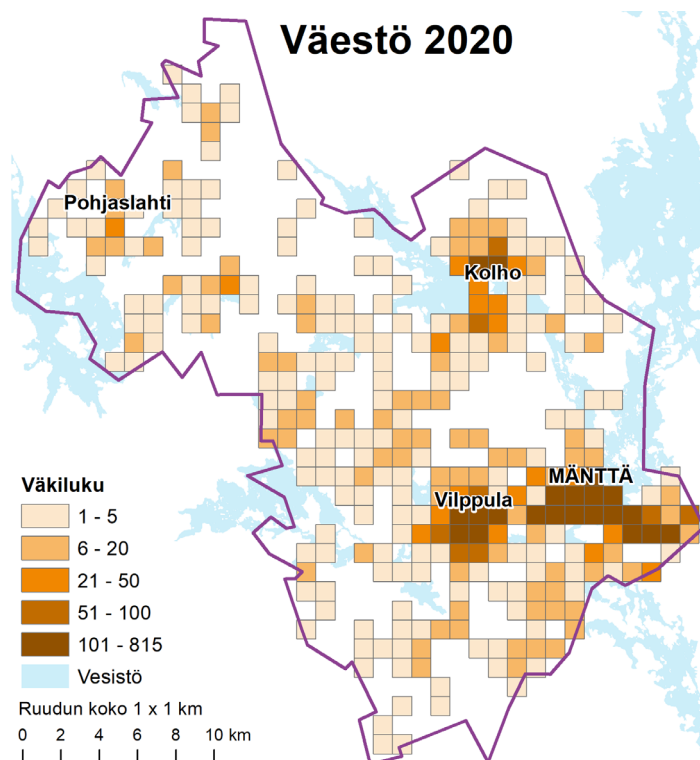


Mänttä-Vilppula

Mänttä-Vilppula on noin 9 600 asukkaan kaupunki Pirkanmaan maakunnan koillisnurkassa Keski-Suomen vastaisella rajalla. Kaupunki muodostui Mäntän kaupungin ja Vilppulan kunnan kuntaliitoksessa vuoden 2009 alussa. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokituksessa Mäntän keskusta ja Vilppulan asemanseutu määrittyvät maaseudun paikalliskeskukseksi ja sen ympäristö ydinmaaseuduksi. Kunnan reuna-alueet ovat harvaan asuttua maaseutua.

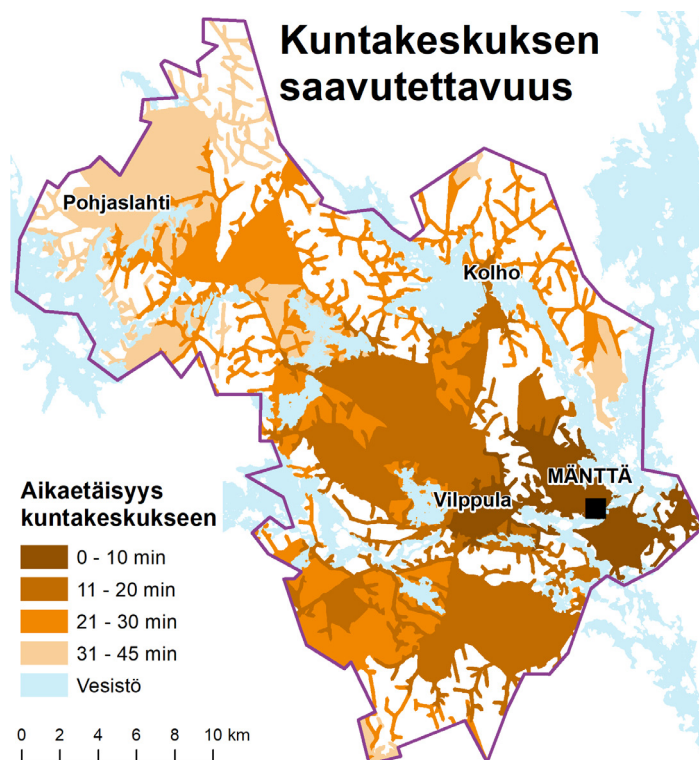
Mänttä-Vilppula on asutusrakenteeltaan lähes Suomen pienoiskuva. Kunnan väestötiheys on 18,1 as./km² ja kunnan taajama-aste 83,3, mitkä vastaavat koko maan keskiarvoja. Vuonna 2020 kunnan alueella oli 310 asuttua 1 x 1 km -väestöruutua, joiden keskimääräinen asukasmäärä oli noin 31 henkilöä ja asukasmäärän mediaani viisi henkilöä. Asutut väestöruudut kattoivat 47 prosenttia kunnan pinta-alasta. Mänttä-Vilppulassa on kaksi taajamaa: Mäntän keskustaajama ja Kolho. Aiemmin myös Vilppulan asemanseutu oli oma taajamansa, mutta se on kasvanut kiinni keskustaajamaan. Haja-asutus painottuu taajamien ympäristöön kunnan luoteisosien ollessa harvaan asuttuja. (Liitekartta 4.)

Liitekartta 4. Mänttä-Vilppulan väestön alueellinen sijoittuminen vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



Valtaosa Mänttä-Vilppulan julkisista ja yksityisistä palveluista sijaitsee Mäntässä. Vilppulasta ja lisäksi Kolhossa on koulu ja kauppa. Myös suurin osa kaupungin väestöstä on keskittynyt keskustaajamaan ja sen läheisyyteen. Vuonna 2020 lähes 76 prosenttia kuntalaisista asui enintään kymmenen minuutin ja 90 prosenttia korkeintaan 20 minuutin aikaetäisyyden päässä keskustaajamasta. Matka-ajan mediaani keskustaajamaan oli reilut viisi ja puoli minuuttia. Kuitenkin kaupungin luoteisosista Pohjaslahdesta matkaan kuluu yli puoli tuntia. Väestömäärä näillä alueilla on vähäinen, noin kaksi prosenttia kaupungin väestöstä. Pisin vuonna 2020 mitattu aikaetäisyys Mäntän keskustaastaan oli 38 minuuttia. (Liitekartta 5.)

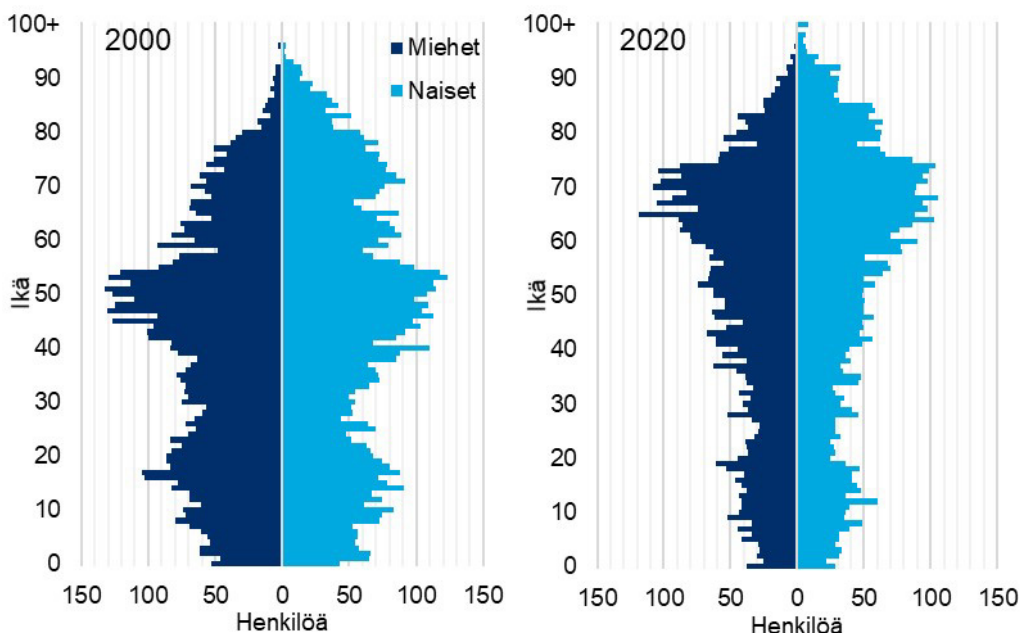
Liitekarta 5. Mänttä-Vilppulan kuntakeskuksen saavutettavuus vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)



Mänttä-Vilppulan väkiluku väheni vuosina 2000–2020 lähes 3 100 henkilöllä. Vuonna 2000 asukkaita oli hieman reilut 12 700 ja vuoden 2020 lopussa vajaat 9 700. Väestö on siis 20 vuoden aikana neljänneksellä (-24,1). Väestön väheneminen johtuu sekä negatiivisesta luonnollisesta väestönlisäyksestä että muuttotappiosta. Aiemmin muuttotappio oli suurempaa kuin negatiivinen väestönlisäys, mutta 2010-luvun jälkipuoliskolla alhainen syntyvyys vähensi väestömäärää saman verran kuin muuttotappio. Nettomahanmuutto oli vuosina 2000–2020 enimmäkseen positiivista, mutta määrältään vähäistä. (Tilastokeskus, StatFin.)

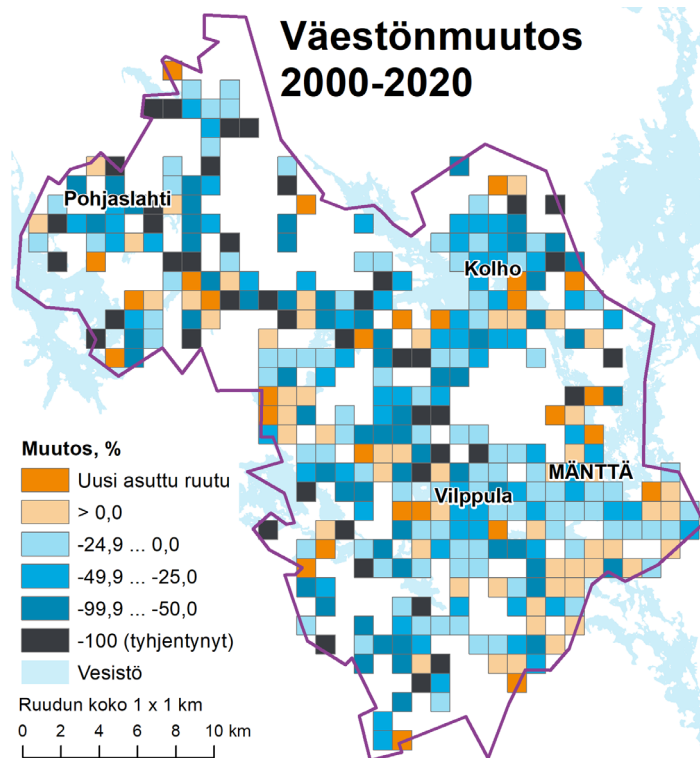
Mänttä-Vilppulan väestörakenne vinoutui entisestään vuodesta 2000 vuoteen 2020. Vuonna 2000 kunnan suurin ikäryhmä oli 45–54-vuotiaat. Miehiä oli tässä ikäryhmässä hieman naisia enemmän. Vuonna 2020 kunnassa on eniten 65–74-vuotiaita. Vuonna 2020 työikäisiä ja lapsia oli huomattavan vähän verrattuna vuoteen 2000. Työikäisten osuus kunnan väestöstä vuonna 2000 oli 65 prosenttia, mutta vuonna 2020 enää 53 prosenttia. Lasten osuus (alle 15-vuotiaiden) laski 15 prosentista 12 prosenttiin. Sen sijaan 65 vuotta täyttäneiden osuus kasvoi 20 prosentista 36 prosenttiin. (Liitekuvio 4)

Liitekuvio 4. Mänttä-Vilppulan väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin)



Mänttä-Vilppulan väestönmuutokset eivät ole olleet alueellisesti tasaisia, vaan ne ovat kohdistunut eri tavoin kunnan eri alueille. Väestö on vähentynyt kaikilla alueilla ja vuodesta 2000 vuoteen 2020 asutuista 1 x 1 km -väestöruuduista 68 prosentissa väestö on vähentynyt. Eniten väestö on vähentynyt keskustaajamassa, jossa väkiluku on vähentynyt 20 vuodessa yli 2 200 henkilöllä. Myös Kolhon taajamassa väestö on vähentynyt noin 300 henkilöllä. Suhteellisesti eniten väestö on vähentynyt kunnan reuna-alueilla. Vuonna 2000 asutuista ruuduista 13 prosenttia oli asumattomia vuonna 2020. Mänttä-Vilppulassa on myös alueita, enimmäkseen taajamien ympäristöissä, joiden väestömäärä on kasvanut viimeisen 20 vuoden aikana. Vuonna 2000 asutuista ruuduista väkiluku oli kasvanut kahdeksassa prosentissa. Lisäksi sivukylille syntyi uutta asutusta yhteensä 28 aikaisemmin asumattomaan ruutuun. Väestömäärän pieni kasvu (330 henkilöä) yksittäisten ruutujen alueella ei kuitenkaan riitä kumoamaan merkittävää väestön vähenemistä (-3 350 henkeä) muualla kunnan alueella. (Liitekarta 6.)

Liitekarta 6. Mänttä-Vilppulan väestönmuutokset 1 x 1 km -väestöruuduittain vuosina 2000–2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



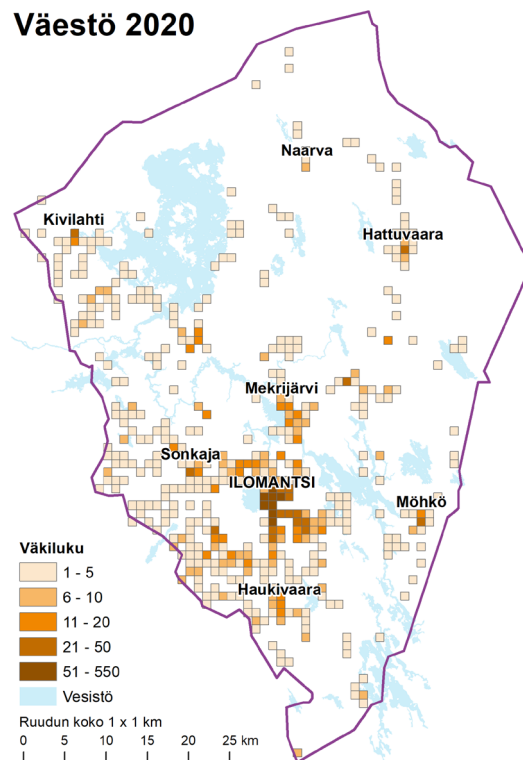
Ilomantsi

Ilomantsi on 4 700 asukkaan kunta Pohjois-Karjalassa Venäjän rajalla. Matkaa Ilomantsin kuntakeskuksesta maakuntakeskus Joensuuun on kirkonkylästä maantietä pitkin noin 70 kilometriä. Ilomantsi on hyvin laaja kunta, jossa sisäiset etäisyydet ovat pitkiä, sillä pohjois-eteläsuunnassa kunta on 91 kilometriä ja itä-länsisuunnassa 62 kilometriä. Koko kunta on määritelty kaupunki–maaseutuluokituksessa harvaan asutuksi maaseudeksi.

Ilomantsin asutus on harvaa ja hajanaista laajojen alueiden ollessa kokonaan asumattomia. Vuonna 2020 kunnan alueella oli 459 asuttua 1 x 1 km -väestöruutua, joiden keskimääräinen asukasmäärä oli noin 10 henkilöä ja asukasmäärän mediaani oli kolme henkilöä. Asutuista ruuduista 73 prosentissa asui korkeintaan viisi henkilöä. Ilomantsin väestötiheys oli 1,7 as./km² ja väestöruuduista 86 prosenttia oli asumattomia. Kunnan ainoassa taajamassa, Ilomantsin keskustaajamassa, asui vuonna 2020 noin 2 500 henkilöä ja kunnan taajama-aste oli 53,4. Haja-asutuksen osuus on suuri verrattuna koko maan ja Pohjois-Karjalan keskiarvoihin. Haja-asutus on painottunut

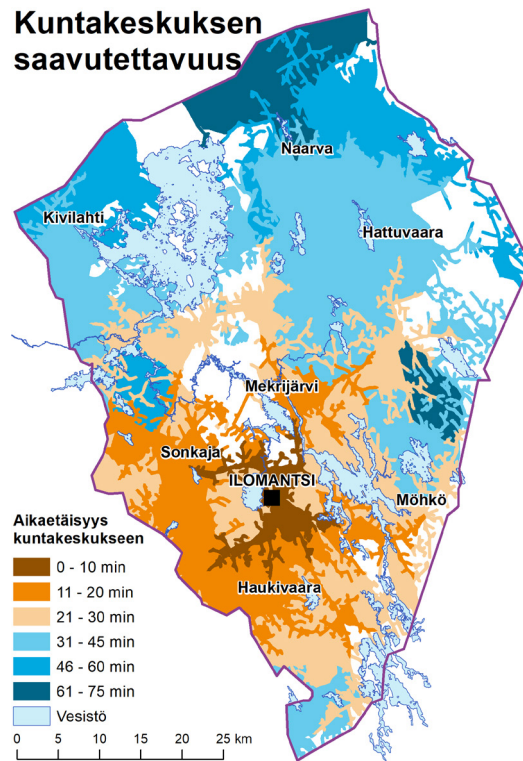
kirkonkylän ympäristöön sekä sen etelä- ja länsipuolelle pääteiden suuntaisesti. Kunnan itä- ja pohjoisosissa asutus on erittäin harvaa ja se on keskittynyt muutamaanky-
lään. (Liitekartta 7.)

Liitekartta 7. Ilomantsin väestön alueellinen sijoittuminen vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



Lähes kaikki Iloanta julkiset ja yksityiset palvelut sijaitsevat kunnan keskustaajamassa. Myös valtaosa kunnan väestöstä asuu keskustaajamassa tai sen läheisyydessä. Vuonna 2020 lähes 70 prosenttia kuntalaisista asui enintään kymmenen minuutin aikaetäisyydellä kuntakeskuksesta ja 87 prosenttia korkeintaan 20 minuutin aikaetäisyydellä. Iloantilaisten aikaetäisyyden mediaani kuntakeskukseen oli noin neljä ja puoli minuuttia. Kuitenkin matkat pohjoisista ja luoteisista kylistä keskustaajamaan ja sen palveluihin ovat pitkiä, jopa 40–60 kilometriä. Reilut 300 eli noin seitsemän prosenttia kuntalaisista asui yli puolen tunnin aikaetäisyydellä palveluista. Pisin vuonna 2020 mitattu aikaetäisyys kuntakeskukseen oli 67 minuuttia. (Liitekartta 8.)

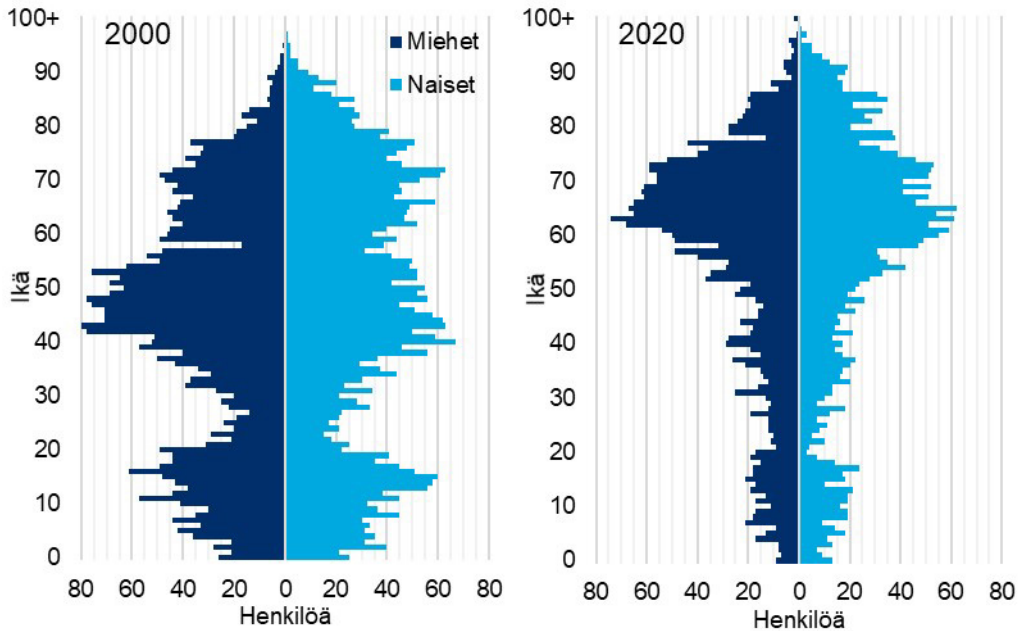
Liitekarta 8. Ilomantsin kuntakeskuksen saavutettavuus vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)



Ilomantsin väkiluku väheni vuodesta 2000 vuoteen 2020 yhteensä 2 400 henkilöllä. Vuoden 2020 lopussa Ilomantsissa oli noin 4 750 asukasta. Väestö väheni 20 vuodessa kolmanneksella (-33,4 %). Väestön väheneminen johtui Ilomantsissa ennen kaikkea negatiivisesta luonnollisesta väestönlisäyksestä eli syntyvyyttä korkeammasta kuolleisuudesta, mutta myös kuntien välinen muuttoliike oli tappiollista. Nettomaahanmuutto oli vuosina 2000–2020 Ilomantsissa lähes joka vuosi positiivista, mutta määrältään vähäistä. (Tilastokeskus, StatFin.)

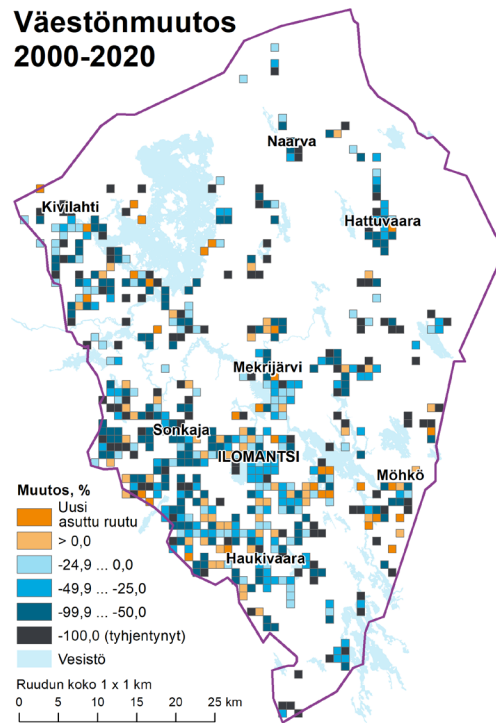
Ilomantsin väestörakenne on muuttunut huomattavasti vuodesta 2000 vuoteen 2020. Muuttoliikkeen seurauksena vuonna 2000 kunnassa oli huomattavan vähän 25–27-vuotiaita naisia ja 22-31-vuotiaita miehiä. Lapsista alle 5-vuotiaiden ikäryhmä oli kaikkein pienin vuonna 2000. Lasten (alle 15-vuotiaiden) osuus laski 15 prosentista yhdeksään prosenttiin vuodesta 2000 vuoteen 2020. Samana ajanjaksona työikäisten osuus kunnan väestöstä väheni 62 prosentista 50 prosenttiin. Vuonna 2020 väestön ikärakenne oli erittäin vinoutunut. 65-vuotta täyttäneiden osuus kasvoi 23 prosentista 41 prosenttiin. (Liitekuvio 5.)

Liitekuvio 5. Ilomantsin väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin)



Ilomantsin väestö on vähentynyt kunnan kaikilla alueilla. Vuodesta 2000 vuoteen 2020 asutuista 1 x 1 km -väestöruuduista 78 prosenttia menetti väestöään. Väestö vähentyi eniten keskustaajamassa, jonka asukkaat vähenivät 20 vuodessa 1 000:lla. Myös esimerkiksi Hattuvaaran, Lehtovaaran ja Möhkön kyläkeskuksissa väestö vähentyi merkittävästi. Suhteellisesti eniten väestö vähentyi kunnan reuna-alueiden kylissä ja haja-asutusalueilla ja lähes joka neljäs vuonna 2000 asutusta ruudusta oli asumaton vuonna 2020. Ilomantsissa on myös alueita, enimmäkseen keskustaajaman lähiympäristössä, joiden väestömäärä on kasvanut viimeisen 20 vuoden aikana. Väkiluku kasvoi vain 11 prosentissa vuonna 2000 asutuista ruuduista. Lisäksi sivukylille on syntynyt kokonaan uutta asutusta yhteensä 32 ruutuun. Väestön pieni kasvu (120 henkilöä) yksittäisten ruutujen alueella ei vaikuta oleellisesti väestömäärän vähenemiseen, sillä kunnan muilla alueilla väestö väheni 2 600 asukkaalla. (Liitekartta 9.)

Liitekartta 9. Ilomantsin väestönmuutokset 1 x 1 km -väestöruuduittain vuosina 2000–2020
(Lähde: SYKE, YKR 2021)

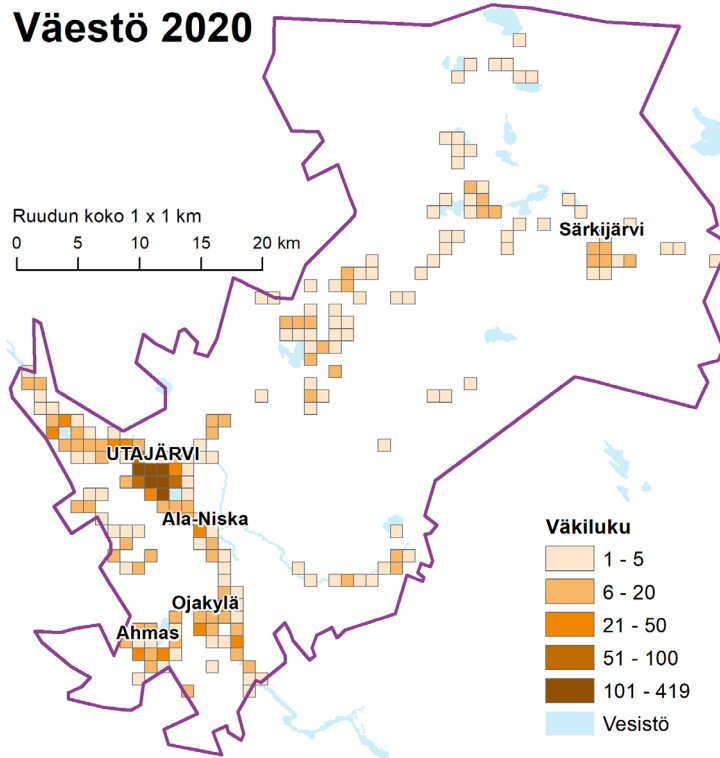


Utajärvi

Utajärvi on 2 600 asukkaan kunta Pohjois-Pohjanmaalla Oulujoen varrella. Matkaa Utajärven kuntakeskuksesta maakuntakeskus Ouluun on maantietä pitkin noin 60 kilometriä. Utajärvi on pinta-alaltaan suuri kunta ja lounaasta koilliseen kunta on 74 kilometriä pitkä. Utajärven kunta on kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan kokonaisuudessaan harvaan asuttua maaseutua. Utajärven kunnan lounaisosaa hallitsee Oulujokilaakso ja Rokuanvaaran harjumuodostuma. Kunnan keski- ja pohjoisosat ovat osa erämaista laajojen avosoiden hallitsemaa Kainuun nevalakeutta. Rokuan kansallispuisto sijaitsee osittain Utajärven kunnan alueella.

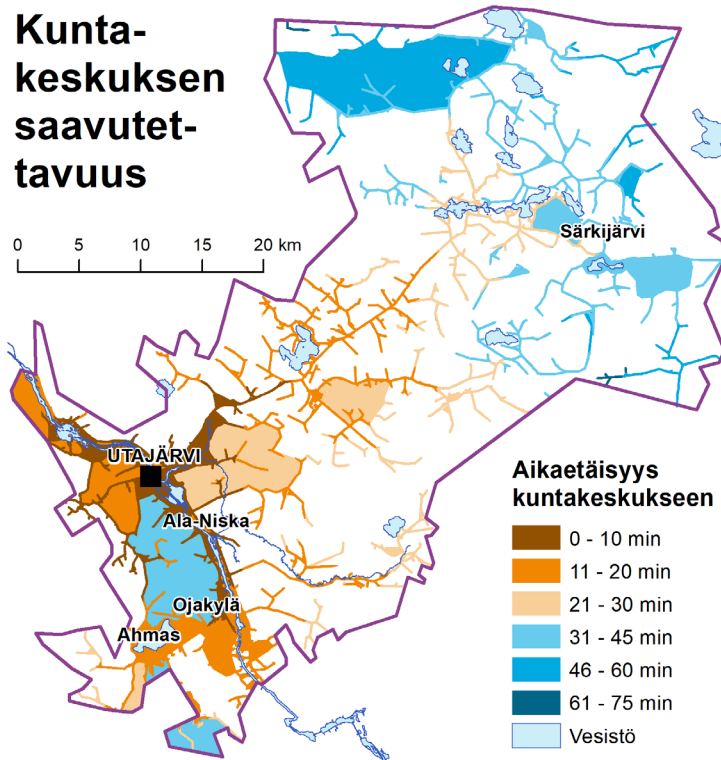
Utajärven asutusrakenne on yhtäältä voimakkaasti keskittynyt ja toisaalta suurelta osalta hyvin harvaan asuttu. Vuonna 2020 kunnan alueella oli 205 asuttua 1 x 1 km -väestöruutua, joiden keskimääräinen asukasmäärä oli 13 henkilöä ja asukasmäärän mediaani neljä henkilöä. 59 prosentissa asutuista ruuduista asui korkeintaan viisi henkilöä. Utajärven väestötiheys oli 1,6 as./km² ja väestöruuduista 88 prosenttia oli asumattomia. Utajärven keskustaajama on kunnan ainoa taajama ja siellä oli vuonna 2020 noin 1 300 asukasta ja kunnan taajama-aste oli 49,7. Haja-asutus painottuu Oulujokivarren nauhamaisiin kyliin. (Liitekartta 10.)

Liitekartta 10. Utajärven väestön alueellinen sijoittuminen vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



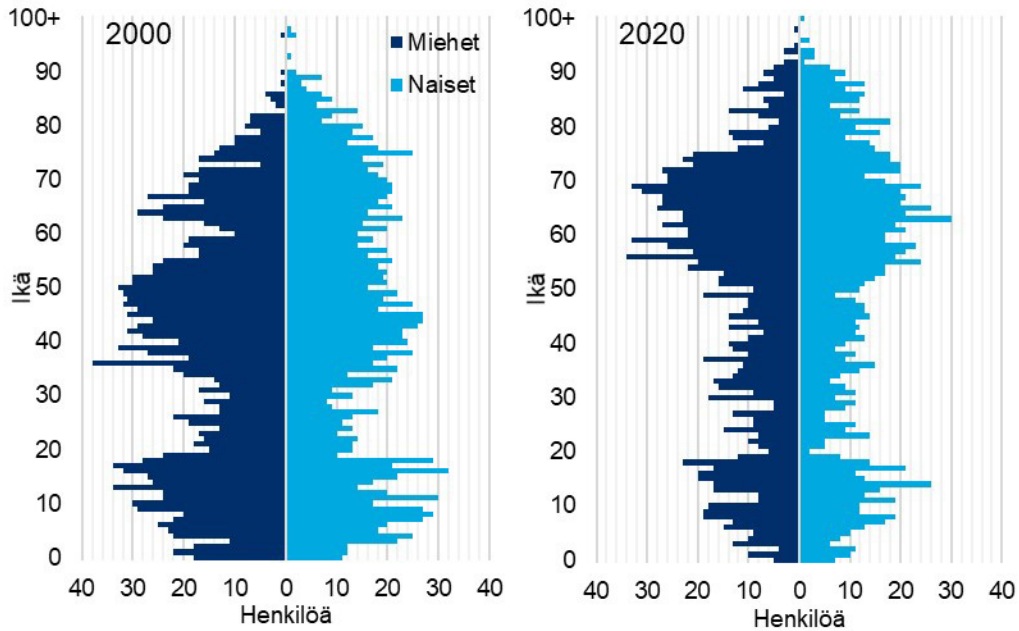
Utajärven julkiset ja yksityiset palvelut keskittyvät kunnan keskustaajaan. Myös valtaosa kunnan väestöstä on keskittynyt keskustaajamaan ja sen läheisyyteen. Vuonna 2020 noin 86 prosenttia kuntalaisista asui enintään 15 minuutin aikaetäisyydellä kuntakeskuksesta ja aikaetäisyyden mediaani oli noin viisi minuuttia. Matkat kunnan pohjoisosista keskustaajaman palveluihin ovat pisimmillään jopa 50 kilometriä. Reilut 100 henkilöä eli neljä prosenttia kuntalaisista asui vuonna 2020 yli puolen tunnin aikaetäisyydellä keskustaajamasta. Pisin mitattu aikaetäisyys keskustaajamaan oli 40 minuuttia. (Liitekartta 11). (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)

Liitekarta 11. Utajärven kuntakeskuksen saavutettavuus vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)



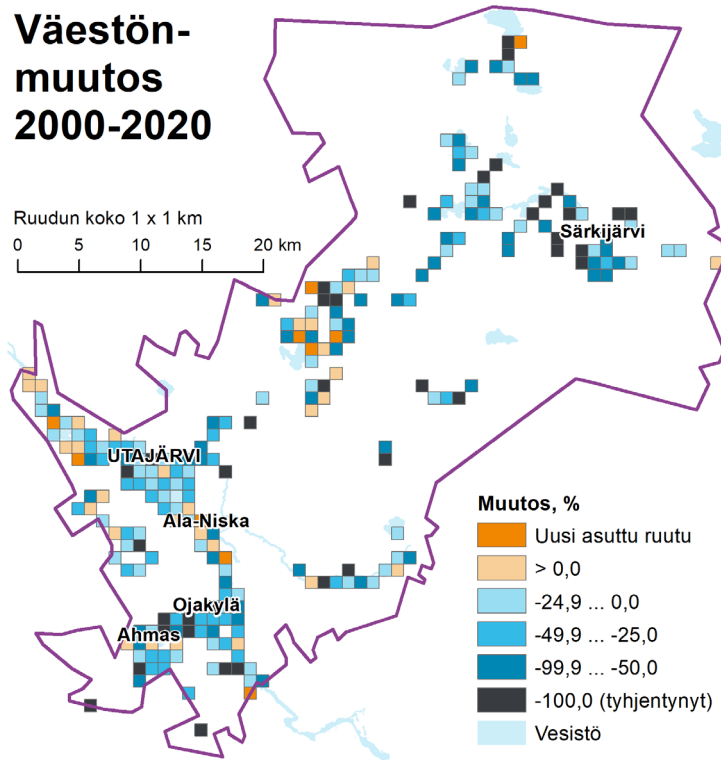
Utajärven väkiluku vähentyi vuosina 2000–2020 hieman yli 700 henkilöllä. Vuonna 2020 asukkaita oli noin 2 600. Väestö vähentyi 20 vuoden aikana reilulla viidenneksellä (-21,4 %). Utajärven väestön väheneminen johtuu ennen kaikkea muuttotappiosta. Myös luonnollinen väestönlisäys oli negatiivista, mutta muuttotappio vähensi väestömäärää enemmän. Viime 20 vuoden aikana on ollut myös vuosia, jolloin luonnollinen väestönlisäys oli positiivista, mutta 2010-luvun jälkipuoliskolla syntyvyys on ollut vähäistä. Nettomaahanmuutto oli vuosina 2000–2020 lähes joka vuosi positiivista, mutta määrältään vähäistä. (Tilastokeskus, StatFin)

Utajärven väestörakenne on muuttunut vuodesta 2000 vuoteen 2020. Vuonna 2000 kouluikäisiä ja nuoria sekä 36–50-vuotiaita oli kunnassa eniten. Väestön ikärakenne oli vinoutunut pienimmän 19–31-vuotiaiden ikäryhmän osalta. Vuonna 2020 väestön ikärakenne oli vinoutunut voimakkaasti. Alle 50-vuotiaiden ikäluokat olivat lähes puoltuneet ja suurimmat ikäluokat olivat 55–69. Työikäisten osuus kunnan väestöstä vuonna 2000 oli 62 prosenttia, mutta vuonna 2020 enää 54 prosenttia. Lasten osuus laski 20 prosentista 15 prosenttiin. Sen sijaan 65-vuotta täyttäneiden osuus kasvoi 19 prosentista 32 prosenttiin. (Liitekuvi 6.)

Liitekuvio 6. Utajärven väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin)

Vuonna 2000 asutuista 1 x 1 km -väestöruuduista 71 prosentissa väestö väheni vuoteen 2020 mennessä. Eniten väestö vähentyi kunnan keskustaajamassa, jossa asukkaiden määrä vähentyi noin 300 henkilöllä 20 vuodessa. Suhteellisesti eniten väestö vähentyi kunnan reuna-alueiden kylissä ja haja-asutusalueilla. Joka kuudes vuonna 2000 asutuista ruuduista oli asumattomia vuonna 2020. Utajärvellä väestömäärä kasvoi 20 viime vuoden aikana 13 prosentissa vuonna 2000 asuttuina olleista ruuduista. Sivukylille syntyi kokonaan uutta asutusta 10 aiemmin asumattomaan ruutuun. Joidenkin alueiden pieni väestömäärän kasvu (160 henkilöä) vaikuttaa vain vähän koko kunnan väestömäärän kehitykseen, sillä väestö vähenee (-900 henkeä) muilla alueilla huomattavan paljon. (Liitekartta 12.)

Liitekarta 12. Utajärven väestönmuutokset 1 x 1 km -väestöruuduittain vuosina 2000–2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



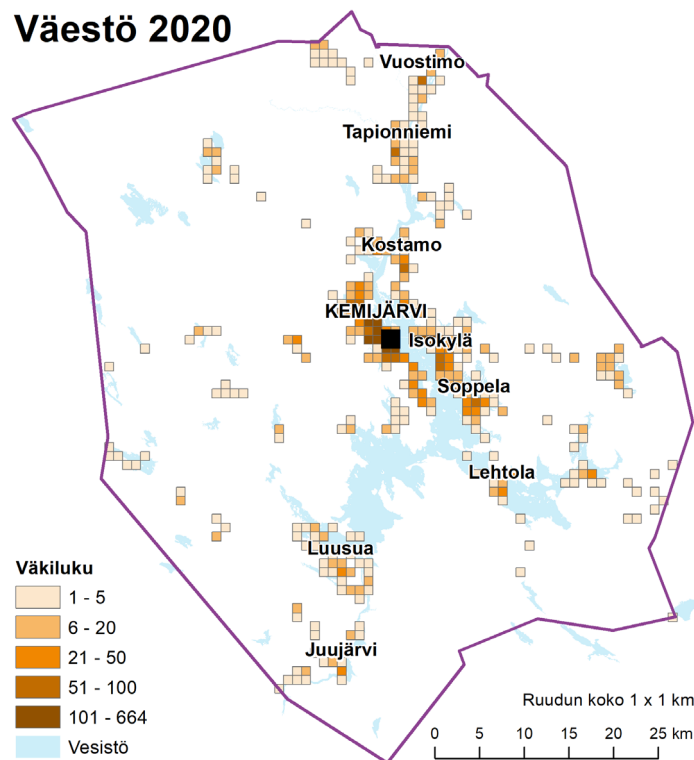
Kemijärvi

Kemijärvi on 7 100 asukkaan kunta itäisessä Lapissa. Se on Suomen pohjoisin kaupunkikeskus. Matkaa Kemijärven kaupunkikeskuksesta maakuntakeskus Rovaniemelle on maantietä pitkin noin 85 kilometriä. Kemijärvi on pinta-alaltaan suuri ja välimatkat ovat kunnassa pitkiä. Pohjois-eteläsuunnassa kunta on 84 kilometriä pitkä ja itä-länsisuunnassa 66 kilometriä leveä. Kemijärven keskustaajama on kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan ydinmaaseutua, ja kunnan muut alueet ovat harvaan asuttua maaseutua. Kemijärveä halkovat Kemijoki ja Kemijärvi muun maaston ollessa tunturien, vaarojen ja aapasoiden mosaiikki. Pyhä-Luoston kansallispuisto sijaitsee osittain Kemijärven alueella.

Kemijärven asutus on harvaa ja hajanaista ja siellä on kokonaan asumattomia laajoja alueita. Vuonna 2020 kunnan alueella oli 330 asuttua 1 x 1 km -väestöruutua, joiden keskimääräinen asukasmäärä oli noin 22 henkilöä ja asukasmäärän mediaani oli neljä henkilöä. 57 prosentissa asutuista ruuduista oli korkeintaan viisi asukasta. Kemijärven väestötiheys on 2,1 as./km² ja väestöruuduista 92 prosenttia oli asumattomia. Kunnassa on kaksi taajamaa, Kemijärven keskustaajama ja Isokylä-Kallanvaara, joissa

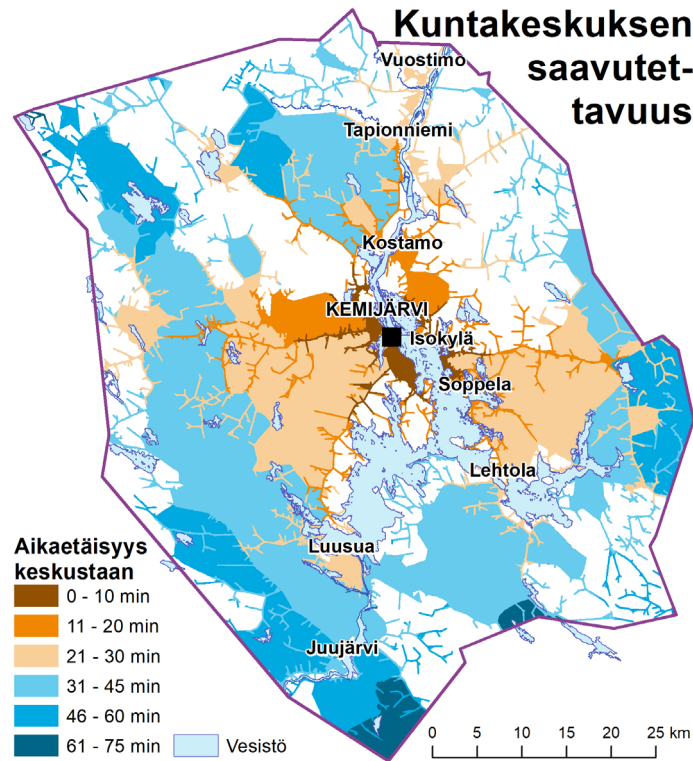
asui vuonna 2020 yhteensä noin 5 000 henkilöä. Kunnan taajama-aste oli 70,0. Haja-asutus on painottunut Kemijokivarren kyliin kunnan itä- ja länsilaitojen ollessa lähes täysin asumattomia. (Liitekartta 13.)

Liitekartta 13. Kemijärven väestön alueellinen sijoittuminen vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



Kemijärven julkiset ja yksityiset palvelut sijaitsevat pääasiassa kaupungin keskustassa. Vuonna 2020 kuntalaisista 75 prosenttia asui enintään kymmenen minuutin aikaetäisyydellä kuntakeskuksesta ja lähes 88 prosenttia väestöstä asui korkeintaan 20 minuutin aikaetäisyydellä. Kemijärveläisten aikaetäisyyden mediaani kaupunkikeskukseen oli noin neljä ja puoli minuuttia. Etäisyydet kunnan reuna-alueilta keskustaajaman palveluihin ovat pisimmillään jopa 50 kilometriä. Vajaat 300 eli neljä prosenttia kemijärveläisistä asui yli puolen tunnin aikaetäisyydellä kaupunkikeskuksen palveluista. Pisin mitattu aikaetäisyys oli 44 minuuttia. (Liitekartta 15.)

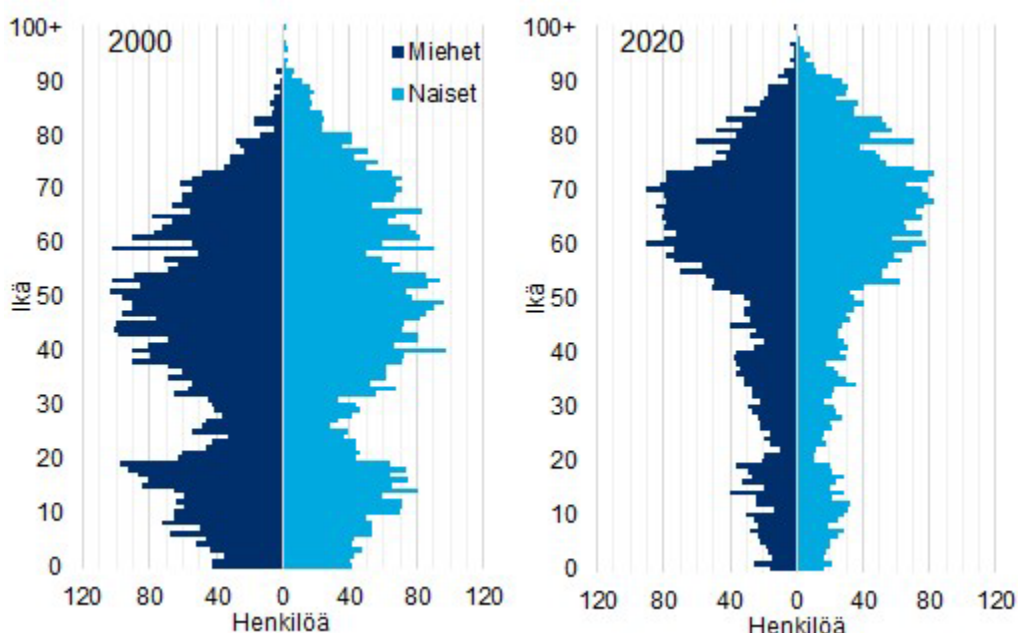
Liitekarta 14. Kemijärven kuntakeskuksen saavutettavuus vuonna 2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021; Väylävirasto, Digiroad 2021)



Vuosina 2000–2020 Kemijärven väestö väheni 3 300 henkilöllä. Vuonna 2000 asukkaita oli noin 10 500 ja vuonna 2020 noin 7 200. Väestö vähentyi 20 vuodessa lähes kolmanneksella (-31,4 %). 2000-luvulla väestön vähenemiseen vaikutti enemmän muuttotappio kuin negatiivinen luonnollinen väestönlisäys. 2010-luvulla muuttotappio vähentyi, mutta kuolleisuus oli syntyvyyttä huomattavasti suurempaa. Nettomaahanmuutto oli pääsääntöisesti vuosittain positiivista, mutta määrältään vähäistä. (Tilastokeskus, StatFin.)

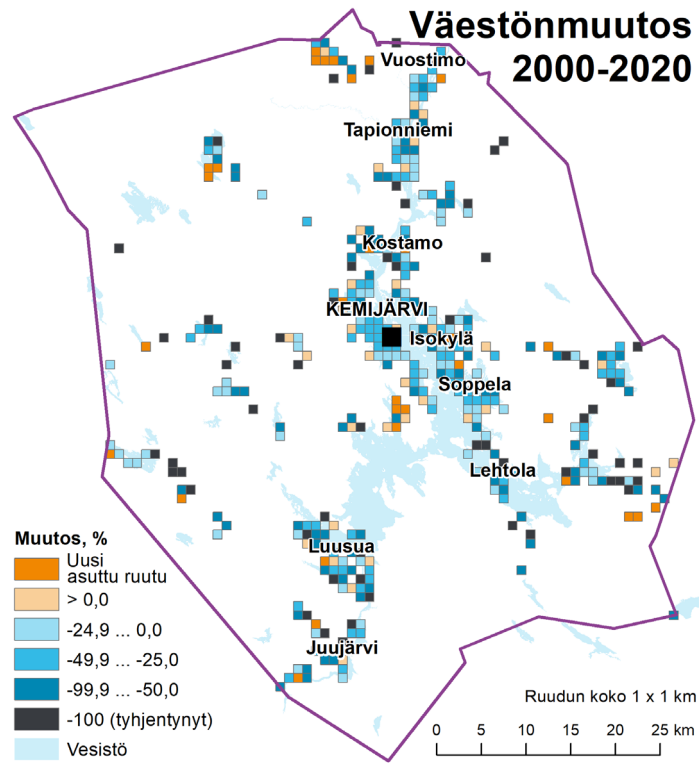
Kemijärven väestörakenne vinoutui entisestään vuodesta 2000 vuoteen 2020. Vuonna 2000 vinoutuman syynä oli lasten ja 19–30-vuotiaiden pieni määrä. Vuonna 2020 kunnassa oli huomattavan paljon 55–74-vuotiaita. Työikäisten osuus kunnan väestöstä vuonna 2000 oli 66 prosenttia, mutta vuonna 2020 enää 50 prosenttia. Lasten (alle 15-vuotiaiden) osuus laski 16 prosentista 10 prosenttiin. 65-vuotta täyttäneiden osuus sen sijaan kasvoi 19 prosentista peräti 40 prosenttiin. (Liitekuvio 7.)

Liitekuvio 7. Kemijärven väestöpyramidi vuosina 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus, StatFin)



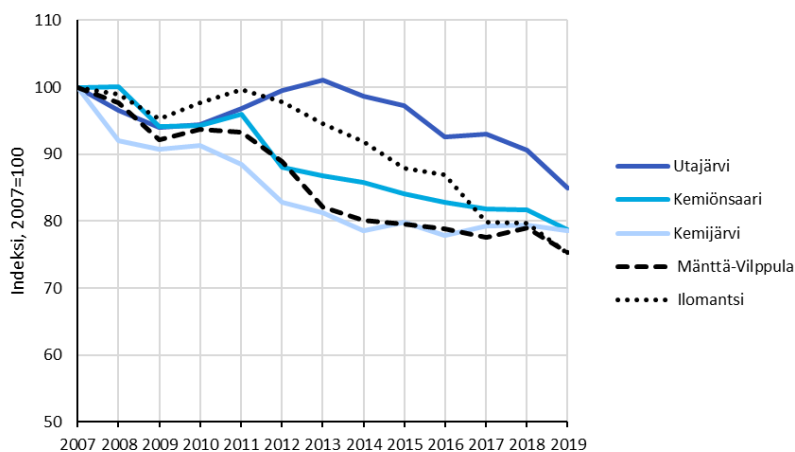
Kemijärvellä väestöltään väheneviä alueita oli huomattavasti enemmän kuin väestöltään kasvavia. Vuonna 2000 asutuista 1 x 1 km -väestöruuduista 78 prosentissa väestö vähentyi vuoteen 2020 mennessä. Eniten, yli 2 000 henkilöllä väestö vähentyi kunnan taajamissa. Suhteellisesti eniten väestö vähentyi kunnan reuna-alueiden kylissä ja haja-asutusalueilla. Joka kuudes vuonna 2000 asutuista ruuduista oli vuonna 2020 asumattomia. Kemijärvellä on myös alueita, joiden väestö on kasvanut viimeisen 20 vuoden aikana. Vuonna 2000 asutuista ruuduista väkiluku kasvoi 10 prosentissa ja sivukylille syntyi kokonaan uutta asutusta 31 ruutuun aikaisemmin asuttamattomaan väestöruutuun. Väestömäärän kasvu (160 henkilöä) yksittäisissä väestöruuduissa oli huomattavasti vähäisempää kuin väestön väheneminen (-3 500 henkeä) kunnan muilla alueilla. (Liitekartta 15.)

Liitekarta 15. Kemijärven väestönmuutokset 1 x 1 km väestöruuduittain vuosina 2000–2020 (Lähde: SYKE, YKR 2021)



Liite 7. Työpaikkojen ja työllisyyden kehitys tapauskunnissa

Liitekuvio 8. Työpaikkojen määrän kehitys tapauskunnissa 2007–2019



Liitetaulukko 14. Työpaikkojen määrä tapauskunnissa 2007–2019

Kunta	Työpaikkojen lkm												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Utajärvi	979	945	920	924	948	974	990	966	952	906	910	887	831
Kemiönsaari	2731	2732	2572	2575	2623	2404	2368	2344	2296	2262	2234	2230	2148
Kemijärvi	2873	2642	2607	2625	2542	2380	2333	2257	2294	2238	2279	2281	2258
Mänttä-Vilppula	4864	4754	4481	4555	4539	4326	3992	3895	3867	3835	3776	3841	3664
Iloantsi	1896	1877	1807	1853	1890	1856	1794	1743	1667	1649	1513	1512	1424

Liitetaulukko 15. Työllisyysaste ja työttömyysaste pääasiallisen toiminnan mukaan 2000–2020

Kunta/työllisyys	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ilomantsi																					
Työllisyysaste	50	49	50	49	50	51	53	53	54	53	55	56	56	55	56	54	56	57	59	58	57
Työttömyysaste	23	25	24	26	24	22	18	19	17	18	17	15	17	20	19	23	22	21	18	18	22
Kemijärvi																					
Työllisyysaste	54	52	52	52	51	50	53	55	52	52	53	55	54	54	54	56	57	60	62	62	60
Työttömyysaste	21	24	22	22	23	23	20	17	20	21	19	19	21	23	24	21	20	17	16	15	20
Kemiönsaari																					
Työllisyysaste	68	68	67	68	67	67	68	69	69	66	67	68	64	66	67	66	66	67	68	69	68
Työttömyysaste	7	7	7	7	7	7	5	5	5	8	7	6	11	11	10	12	11	9	9	9	11
Mänttä-Vilppula																					
Työllisyysaste	60	60	61	61	62	61	63	64	63	60	61	61	61	60	60	60	61	62	64	64	64
Työttömyysaste	16	15	15	15	14	15	12	10	10	14	14	13	14	15	17	17	15	13	10	11	13
Utajärvi																					
Työllisyysaste	55	56	55	54	54	55	56	56	54	54	55	57	58	58	57	58	58	60	61	59	61
Työttömyysaste	15	15	15	17	17	15	14	14	15	14	14	14	13	13	17	18	17	15	11	12	14

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-173-5
ISSN PDF 2342-6799