



## POLICY BRIEF 2022:17

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ([tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Älykäs sopeutuminen on välivaihe uudistumiselle

Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia: Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen ja Simo Rautiainen

Norrum Oy: Jukka Teräs ja Eeva Turunen

## Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa?

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

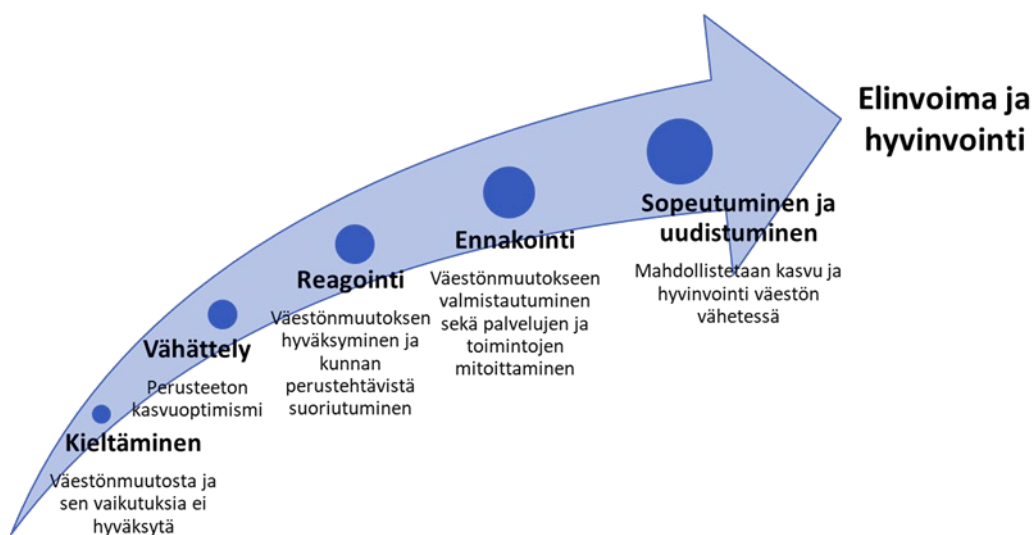
## Kunnat muutosten edessä

Väestön väheneminen ja ikääntyminen sekä kiristyvä 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. Monissa kunnissa väestön väheneminen on jatkunut jo pitkään, mutta vasta viime vuosina on havahduttu väestön vähenemisen seurauksiin. Alueiden ja elinvoimaisuuden kannalta on tärkeää, että erityisesti väestöltään vähenevät ja ikääntyvät alueet ja kunnat oppivat hallitsemaan muutosta ja etsimään uusia mahdollisuuksia.

## Supistumisen sijaan sopeutuminen

Älykkään supistumisen sijaan Suomessa puhutaan älykkäästä sopeutumisesta, jossa on supistumista kehittämismyönteisempi vivahde. Suomalaisessa sopeutumiskeskustelussa on painotettu paikkaperustaisuutta, kasvusta riippumatonta kehitystä, talouden tasapainottamista, uudistumista sekä asukkaiden hyvinvointia, elämänlaatua ja osallisuutta. Älykäs sopeutuminen on moniulotteinen ilmiö, joka todentuu kunnissa kasvuoptimismina, sopeutumisena ja uudistumisena. Väestöltään vähenevät ja ikääntyvät kunnat tarvitsevat räätälöityjä paikkaperusteisia ratkaisuja, joiden toteuttaminen edellyttää kunnalta riittävää autonomiaa.

Kunnissa sopeuttamis- ja uudistamistarpeen tunnistaminen ja tunnustaminen on ensimmäinen askel, mikä mahdollistaa muutokseen vaikuttamisen ja muutoksen hallinnan. Kuntien kehittämistyössä on kyse toimintojen ja voimavarojen kohdentamisesta ja osaamisen kehittämisestä. Keskeistä on kyky ennakoita, mukautua ja uudistaa kunnan toimintaa pitkäjänteisesti. Jotkut kunnat kehittyvät toisia suotuisammin, koska niissä kyetään muita paremmin tunnistamaan väestön vähenemisen seuraukset ja luomaan uusia elinvoiman mahdollisuuksia ja edistämään hyvinvointia. Kuntien kehittämispotentiaali on kuitenkin eriytynyt niin, että kaikilta kunnilta ei löydy enää resursseja tai osaamista vastata väestön vähenemisestä ja ikärakenteen muutoksesta johtuviin haasteisiin ja älykkään sopeutumisen edellyttämien toimien toteutukseen.



Väestön vähenemisen hyväksymisessä ja väestön vähenemiseen vastaamisessa voidaan tunnistaa viisi erityyppistä kehittämissä politiikan reagoititapaa: kieltäminen, vähättely, reagointi, ennakointi sekä sopeutuminen ja uudistuminen. Sopeutuminen ja uudistuminen edellyttävät toimivaa johtajuutta, jossa tunnistetaan yhteiset edut ja pyritään saavuttamaan samat päämäärät.

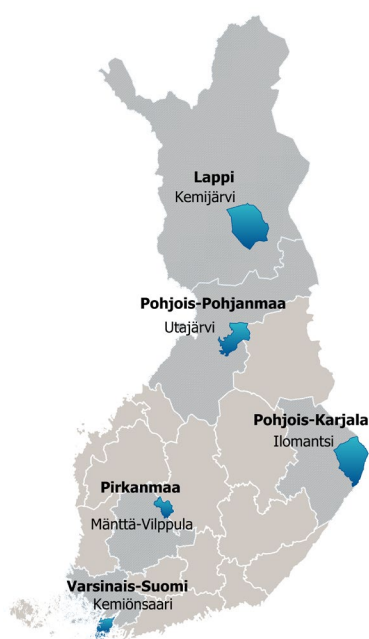
## Älykkään sopeutumisen merkitys

Kuntien väestönmuutoksesta johtuva monitahoinen ongelma-alue voi johtaa kuntatalouden jatkuvaan laskukierteeseen sekä sosiaalisen pääoman ja hallintakapasiteetin heikentymiseen. Väestön vähenemiseen vastaaminen edellyttää johdonmukaisia lähestymistapoja kaikilla hallinnon tasoilla, jotta voimavarat saadaan hyödynnettyä mahdollisimman hyvin sekä alueellinen ja paikallinen kehittäminen kohdennettua älykäästä sopeutumista vahvistaviin tekijöihin.

Kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistaminen on kuntien strategioiden keskiössä. Kasvun ja elinvoimaisten yritysten nähdään tukevan hyvinvointia. Tilanne ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan väestön vähenemisen taustalla on moniulotteisia talouteen ja hyvinvointiin liittyviä tekijöitä. Vaikka alueilla ja kunnissa ei puhuttaisikaan älykkäästä sopeutumisesta, on keskeistä, valitsevatko supistuvat kunnat tai alueet älykkään sopeutumisen vai kasvuhakuisen strategian, ja miten alueellisella ja kansallisella tasolla voidaan toteuttaa paikallista tasoa tukevia politiikkatoimia.

## Tutkimusaineistot ja menetelmät

Tutkimuksessa laadittiin kattava kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä ja suomalaisesta älykään sopeutumista käsittelevistä tutkimuksista, joka muodosti tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Tutkimuksessa toteutettiin kansainvälinen tarkastelu älykkään sopeutumisen soveltamisesta, jonka tarkoituksena oli löytää hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja väestön vähenemisen seurauksiin sopeutumisessa. Esimerkkinä olivat Ruotsi, Alankomaat ja Skotlanti, joiden sopeutumista väestönmuutoksiin tarkasteltiin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.



Kaikkien Suomen väestöltään vähenevien kuntien sopeutumista väestönmuutoksiin ja niihin liittyviä strategisia valintoja selvitettiin kyselyllä.

### *Kyselyn perusteella kunnissa luotetaan omaan strategiatyöhön ja kuntien keskinäiseen yhteistyöhön väestönmuutoksiin vastaamiseksi.*

Tapaustutkimusten kohteeksi valittiin viisi eri puolilla Suomea olevaa kuntaa ja niiden sijaintimaakunnat. Tapauskunnista laadittiin sopeutumisprofiilit, jotka sisälsivät kaksi vuosikymmentä kattavat kehityspotut. Tapauskuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastattelujen perusteella selvitettiin alueelliseen erilaistamiseen johtaneita prosesseja, sopeutumismahdollisuuksia ja sopeutumisen esteitä. Tapauskunnissa järjestetyissä älykkään sopeutumisen fokusryhmätö-pajoissa arvioitiin tapauskunnista laadittuja sopeutumisprofieileja.

Haastatteluilta sekä kehittämisohjelmien ja -strategioiden analyysillä selvitettiin, miten väestönmuutoksiin suhtaudutaan kansallisella ja alueellisella tasolla. Keskeistä oli tunnistaa sopeutumiseen liittyviä ongelmia ja ratkaisuja. Lisäksi huomio kiinnitettiin älykkään sopeutumisen käsitteen mahdollisuuksiin toimia hallintotasot läpäisevänä näkökulmana väestöään menettävien kuntien kehittämisessä ja tukemisessa.

Haastatteluilta sekä kehittämisohjelmien ja -strategioiden analyysillä selvitettiin, miten väestönmuutoksiin suhtaudutaan kansallisella ja alueellisella tasolla. Keskeistä oli tunnistaa sopeutumiseen liittyviä ongelmia ja ratkaisuja. Lisäksi huomio kiinnitettiin älykkään sopeutumisen käsitteen mahdollisuuksiin toimia hallintotasot läpäisevänä näkökulmana väestöään menettävien kuntien kehittämisessä ja tukemisessa.

Lopuksi kartoitettiin keinoja älykkään sopeutumisen juurruttamiseksi. Älykkään sopeutumisen juurruttaminen kuntiin edellyttää, että kuntien uudistumisen ja innovoinnin keskeisenä lähtökohtana on paikkaperustaisuus.

## Älykkään sopeutumisen tulkinnat

Tutkimuksessa tarkasteltiin, millä edellytyksillä älykäs sopeutuminen voi hillitä kuntien ja alueiden eriytymistä. Tapauskuntien esimerkkien perusteella väestöltään vähenevät ja ikääntyvät kunnat ovat sopeuttaneet palvelujaan, tehostaneet kunnan hallintoa sekä luopuneet tarpeettomiksi käyneistä kiinteistöistä. Tapauskunnista voi nostaa esiin seuraavia esimerkkejä älykkään sopeutumisen keskeisistä piirteistä:

- **Strategisuus ytimenä.** Älykkään sopeutumisen toteuttaminen edellyttää kunnalta selkeää visiota tavoitteista ja päämääristä. Älykkään sopeutumisen tavoitteet tulee integroida kunnan strategiaan.
- **Kasvu ja hyvinvointi tukevat toisiaan.** Kasvun ja elinvoiman tavoittelu ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen eivät ole vastakkaisia vaan toisiaan tukevia toimia. Kunnissa on vahva näkemys siitä, että kuntalaisten hyvinvointia voidaan edistää vahvistamalla elinkeinoelämän ja yritysten toimintaedellytyksiä.
- **Monipaikkaisuus voi luoda liikkumavaraa.** Monipaikkaisuuden edistäminen on yksi älykkään sopeutumisen keino kunnille. Yksittäisen kunnan sijainnin ja vahvuuksien hyödyntäminen ei riitä, vaan monipaikkaisuus tulisi olla osa kunnan kokonaiskehittämistä.
- **Digitaalisuus on mahdollisuus – edelleen.** Yhtenä älykkään sopeutumisen keinona on pidetty nopeiden tietoliikenneyhteyksien ja digitalisaation hyödyntämistä palvelujen tuottamisessa, tehostamisessa ja saavutettavuuden parantamisessa. Uudistumista tukevat myös kokeilukulttuurin suosiminen ja innovaatiotoiminta.
- **Avoimuus ja osallisuus tukevat muutosta.** Avoin keskustelu ja kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon edistävät älykkään sopeutumisen soveltamisen onnistumista.
- **Kokeilut ja kokeilukulttuuri edistävät uudistumista.** Kokeilujen ja hankkeiden tuottamia innovaatioita voidaan hyödyntää uusien palvelujen ja toimintatapojen kehittämisessä etsittäessä ratkaisuja väestön väheneemisestä johtuviin haasteisiin.
- **Yhteistyö ei haittaa – päinvastoin.** Älykkään sopeutumisen yksi tunnusmerkki on yhteistyö muiden kuntien, kolmannen sektorin tai yritysten kanssa toimintojen ja palvelujen järjestämisessä.

Alue- ja maakuntatasolla älykkään sopeutumisen toimintamallin koetaan hyvin toimissaan parantavan väestöltään vähenevien kuntien imagoa ja edistävän dynaamista kehittämistä ja lisäävän uusien tulevaisuuden mahdollisuuksia. Näiden tulee perustua kuntien oman toimintaympäristön vahvuuksiin ja edellytyksiin. Alue- ja maakuntatason toimijat pitivät älykästä sopeutumista pitkän aikavälin ennakkoinnin työkaluna, joka tukee sitä, mitä olemassa olevilla kuntasursseilla voidaan hyvällä suunnittelulla ja yh-

teistyöllä saada aikaan. Älykkään sopeutumisen käsitettä pidettiin alue- ja maakuntatasolla jossain määrin haastavana, koska käsite saatetaan ymmärtää siten, että kunnat ovat mukautuneet supistuvaan kehitykseen.

Kansallisen tason politiikkadokumenteissa väestönmuutokset ja niiden seuraukset on huomioitu paremmin kuin aiemmin. Eri aluetasoilla ja hallinnon tasoilla on erilaisia näkemyksiä älykkään sopeutumisen soveltamisesta, joten on tarvetta muodostaa yhteinen kaikki tasot läpileikkaava näkemys älykkäästä sopeutumisesta. 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.

## Älykkäästä sopeutumisesta uudistumiseen

Väestön vähenemisestä johtuvia kuntien sopeutumiskeinoja ei ole mahdollista tulkita suoraviivaisesti pelkästään elinkeinojen kehittämiseen, elinvoiman kehittämiseen, paikkaperustaisuuteen, älykkääseen sopeutumiseen ja uudistumiseen kuuluviksi, vaan kunnan sopeutuminen voi perustua samanaikaisesti moneen näistä kehittämis-toiminnan malleista. Elinkeinojen kehittämisessä kuntatalouden realiteetit määrittävät pitkälti sitä, miten palvelurakennetta voidaan kehittää. Elinvoimapolitiikka on laajentanut elinkeinopolitiikan elinkeinojen kehittämisestä myös hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistamiseen, mutta elinkeinojen kehittäminen on edelleen merkittävä osa kunnan kehittämistä.



Paikkaperustaisuus kunnan kehittämistoiminnassa painottaa elinvoimaa enemmän sosiaalista tasa-arvoa sekä paikallisten voimavarojen tehokasta käyttöä. Paikkaperustaisuuden vahvistumisen ilmentyminä suomalaisissa kunnissa voidaan pitää monipaikkaisuuden merkityksen kasvua ja digitalisaation hyödyntämistä. Älykäs sopeutuminen korostaa kuntien sopeutumiskykyä ja luovaa ajattelutapaa. Kunnan kehittämistoiminnassa on käytössä moniulotteinen näkökulma, joka sisältää elinvoimapolitiikan painotuksia, mutta kuitenkin korostaa sosioekonomista näkökulmaa. Älykäs sopeutuminen painottaa elinvoiman ja hyvinvoinnin samanaikaista edistämistä.

Älykästä sopeutumista voidaan pitää välivaiheena uudistumiselle, sillä tavoitteena on muodostaa pitkän aikavälin suunnitelma kunnan toimintojen uudistamiseksi. Lähtökohdana 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.

## Politiikkasuosituksia

Älykäs sopeutuminen edellyttää suunnitelmallista pitkän aikavälin sopeutumista ja uudistamista. Lisäksi tarvitaan sopeutumishalua- ja -kykyä koskevien valmiuksien luomista, kehittämistä ja ylläpitoa. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä sopeutumistarpeeseen, vakiintuneiden toimintamallien kriittistä arviointia ja niistä poisoppimista sekä laajaa tietoperustaa väestönmuutosten vaikutuksista sekä niihin sopeutumisesta. Lähtökohdat älykkään sopeutumisen soveltamiselle ovat aina kuntakohtaisia. Kuntien pitää älykkään sopeutumisen hyödyntämisessä nojautua paikkaperustaisiin lähestymistapoihin, mutta pyrkiä myös omaksumaan toisilta kunnilta älykkään sopeutumisen toimintamalleja.

Tutkimustulosten perusteella esitetään kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle tasolle seuraavia politiikkasuosituksia:

### Kansallinen taso

- Väestönmuutosten vaikutuksia koskevan kansallinen politiikka- ja toimintasuunnitelman luominen.
- Vuorovaikutteisten viestintä- ja kehittämisfoorumien hyödyntäminen älykkään sopeutumisen ajattelutavan kehittämiseksi ja juurruttamiseksi.
- Älykkään sopeutumisen pilottikokeilun toteuttaminen kunnissa.
- Kokonaisarvion tuottaminen kuntien sopeutumistarpeeseen ja -kykyyn kohdistuvista valtion toimista.
- Kunnille kehitetään työvälina kuntalaisten kokeman hyvinvoinnin arvioimiseksi.

**Alueellinen taso**

- Maakuntien raja- ja reuna-alueita koskevan sopeutumistarvetta koskevan ylimaakunnallisen tarkastelun ja hallinnan mahdollistaminen.
- Älykäs sopeutuminen kytketään ennakointityökaluksi ja lähestymistavaksi maakuntien väestösuunnitteisiin.

**Kuntataso**

- Älykäs sopeutuminen liitetään osaksi tiedolla johtamista ja muutosjohtamista kunnissa.
- Kuntien tiedontarpeet huomioidaan väestönmuutoksia koskevan tilasto- ja tutkimustiedon tuottamisessa.
- Älykäs sopeutuminen nostetaan kuntastrategioiden keskiöön.
- Älykäs sopeutuminen huomioidaan maankäytön ohjauksessa.
- Hankerahoituksella kanavoidaan voimavaroja ja kehitetään yhteistyötä kuntien sopeutumisen käyttöön.

## Lisälukemista

Mitä on älykäs sopeutuminen? Policy Brief –artikkeli 2021:26, <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=39301>.

Copus, A. ym. (2020). ESCAPE European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance. Final Report. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ESCAPE%20Main%20Final%20Report.pdf>

Copus, A. (2021). Skotlannin väestöstrategialla pyritään vaikuttamaan väestön vähenemiseen ja ikääntymiseen. Blogi 11.6.2021, <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/skotlannin-vaestostrategialla-pyritaan-vaikuttamaan-vaeston-vahenemiseen-ja-ikaantymiseen>

Jolkkonen, A. & V. Lemponen (2022). Väestönmuutoksiin sopeutuminen Alankomaissa ja kuntien yhteistyö Achterhoekin alueella. Blogi 24.5.2022, <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/vaestonmuutoksiin-sopeutuminen-alankomaissa-ja-kuntien-yhteisty-achterhoekin-alueella>

Kahila, P. (2021). Älykäs sopeutuminen ja Euroopan unionin aluepolitiikka. Blogi 29.10.2021, <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/alykas-sopeutuminen-ja-euroopan-unionin-aluepolitiikka>



## Lisätietoja:

**Tutkimusjohtaja Petri Kahila**, Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, puh. +358 50 411 8445. <https://uefconnect.uef.fi/tutkimusryhma/mita-on-alykas-sopeutuminen-suomessa/>

**Toimitusjohtaja Jukka Teräs**, Norrum Oy, puh. +358 40 545 0844.  
Lisätietoja: <https://norrurn.fi/>

## Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa? -tutkimus on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Johtava asiantuntija Elina Auri  
Maa- ja metsätalousministeriö [elina.auri@gov.fi](mailto:elina.auri@gov.fi)



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet