



POLICY BRIEF 2021:26

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

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

Mitä on älykäs sopeutuminen?

Petri Kahila, tutkimusjohtaja, UEF/Spatia

Jukka Teräs, toimitusjohtaja, Norrum Oy¹

Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa -hanke käynnistettiin kansainvälisen ja suomalaisen tutkimuskirjallisuuden analyysillä alueiden ja kuntien supistumisesta ja muutoksiin sopeutumisesta. Tämä policy brief esittelee kirjallisuusanalyysin keskeiset havainnot.

Älykkään sopeutumisen käsite (*smart shrinking, smart decline, smart adaptation*) juontaa juurensa erityisesti entisen Itä-Saksan alueen väestöltään supistuvia kaupunkeja käsittelevästä tutkimuksesta². Myös Suomessa tälle vuosituhannelle on ollut tyyppillistä alueiden ja kuntien eritahtinen kehitys, mutta meillä älykkään sopeutumisen käsite on vielä vakiintumaton alue- ja kuntakehittämisessä. Väestön vähenemisen taustalla on moniulotteisia talouteen ja hyvinvointiin liittyviä tekijöitä, jotka kietoutuvat yhteen. Tällaisia kehityskulkuja ovat muun muassa maatalouden ja perinteisen teollisuuden työpaikkojen väheneminen sekä heikkoon saavutettavuuteen, harvaan asutukseen ja raja-alueeseen liittyvät sijaintihaitat. Kirjallisuuskatsaus on osa ÄLY-hankkeen ensimmäistä vaihetta ja vastaa tutkimuskysymykseen, miten älykästä sopeutumista on mahdollista määrittää. Kirjallisuuskatsaus toimii tietopohjana hankkeen tulevilla osatehtävissä.

¹ Tämän Policy Briefin on kirjoittanut tutkimusryhmä, jossa on mukana Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia (Matti Fritsch, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Arja Kurvinen, Pinja Leino, Virpi Lemponen, Teemu Makkonen, Simo Rautiainen) ja Norrum Oy (Jukka Teräs, Eeva Turunen)

Älykäs sopeutuminen tutkimuskirjallisuudessa

Yli kaksi kolmasosaa Manner-Suomen kunnista menettää väestöään samalla kun väestönkasvu keskittyy muutamille kaupunkiseuduille. Alueiden kehityksen eriytyminen on globaali ilmiö. Eriytyvän kehityksen hallinta edellyttää uudenlaista lähestymistapaa, älykäs sopeutuminen, jossa keskeistä on tunnistaa alueiden ja kuntien kehittämisen ja uusiutumisen mahdollisuudet. Kirjallisuuskatsaus toimii perustana hankkeessa luotavalle tilannekuvalle siitä, miten väestöltään vähenevillä ja ikääntyvillä alueilla opitaan hallitsemaan muutosta ja etsimään uusia mahdollisuuksia. Älykkään sopeutumisen ajattelutavan soveltaminen edellyttää sellaisten toimintamallien tunnistamista, jotka parhaiten tukevat eri aluetasoilla valmistelutyötä, päätöksentekoa ja poikkihallinnollista yhteistyötä.

Älykkään sopeutumisen kansainvälinen tutkimus

Älykkään sopeutumisen käsite otettiin käyttöön 2000-luvun alkupuolella kaupunkitutkimuksessa ja suunnittelutieteessä. Supistuminen on väestön vähenemistä laajempi ilmiö ja liittyy muun muassa talouden taantumiaan, työllisyyden heikentymiseen ja muihin aluetalouden sosiaalisiin ja rakenteellisiin ongelmiin³. Supistumiskehitys ymmärretään moniulotteiseksi ja monimutkaiseksi prosessiksi, joka johtaa alueiden erilaistumiseen ja eriarvoistumiseen. Supistumisen kehityskulut poikkeavat toisistaan ja supistumista tapahtuu erilaisilla maantieteellisillä alueilla. Tutkimuksissa erotetaan kaupunkialueiden supistuminen (urban shrinkage) ja maaseutualueiden supistuminen (rural shrinkage). Kaupunkialueiden supistuminen johtuu lähinnä teollisuuden ja palvelujen rakennemuutoksista, kun taas maaseutualueiden supistumista selitetään väestön vähenemisen ja rakennemuutosten lisäksi syrjäisellä sijainnilla.^{3 & 4} Supistuvia kaupunkialueita on tutkittu paljon, mutta supistuvat maaseutualueet ovat suhteellisen uusi tutkimuskohde.

Älykäs sopeutuminen on uusi ajattelu- ja suhtautumistapa, jonka tarkoituksena on kehittää uudenlaisia strategioita, suunnitelmia ja politiikkatoimia varauduttaessa väestön vähenemiseen ja siitä aiheutuvien muutosten hallintaan. Kasvun ohella ja jopa sen sijasta älykkäässä sopeutumisessa huomio halutaan kiinnittää palvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen sekä elämänlaatuun⁵. Älykkäaseen sopeutumiseen on kaupunkisuunnittelua käsittelevissä tutkimuksissa liitetty myös *rightsizing*-termi, joka perustuu

ajatukseen kunnan, kaupungin tai alueen ihannekoosta. Tällä ymmärretään yhdyskunnan palvelurakenteen ja rakennuskannan mukauttamista vähentyneen asukasluvun mukaiseksi⁶.

Euroopan maaseutualueiden supistumista käsitelleessä ESPON ESCAPE -tutkimushankkeessa (2019–2021) alueellista supistumista tarkasteltiin sekä yksilotteisena (simple shrinkage) demografisena prosessina että moniulotteisena (complex shrinkage) ilmiönä, jossa väestömuutosten lisäksi otettiin huomioon talous ja elämänlaatu. Hankkeen politiikkasuosituksena on, että tarvitaan hallinnolliset ja alueelliset tasot läpäisevä strategia, joka tunnistaa väestöltään vähenevien alueiden erilaiset tarpeet ja erityispiirteet. Tämä tarkoittaa sitä, että talouskasvun lisäksi tai sijaan kansalliset politiikat 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 ja selkeitä.⁷

ESPON ESCAPE -hankkeen¹ politiikkasuositukset korostavat räätälöityjä paikkaperusteisia ratkaisuja, jotka on johdettu supistumiskehitykseen vaikuttavista paikallisista prosesseista. Väestömuutosten taustalla olevien muutosten ymmärtäminen ja mittaaminen tuovat lisäarvoa vakiintuneisiin taloudellisiin mittareihin. Poliittikkojen toteuttaminen edellyttää johdonmukaisia lähestymistapoja kaikilla hallinnon tasoilla, jotta voimavarat saadaan hyödynnettyä ja alueellinen ja paikallinen kehittäminen voidaan kohdentaa sopeutumista vahvistaviin tekijöihin.⁷

Suomalainen älykkään sopeutumisen tutkimus

Älykkään sopeutumisen määrittely

Älykkään sopeutumisen käsitettä on ryhdytty käyttämään Suomessa vasta viime vuosina. Suomalaisessa kirjallisuudessa älykästä sopeutumista on määritelty samansuuntaisesti kuin kansainvälisessä tutkimuksessa, mutta supistumisen ja taantumisen termit (*shrinkage/decline*) on suomalaisessa kirjallisuudessa usein käännetty positiivisemmalta kuulostavaksi sopeutumiseksi.

Suomalaisessa sopeutumiskeskustelussa on painotettu seuraavia tekijöitä: paikkaperustaisuus, kasvusta riippumaton kehitys, talouden tasapainottaminen, uudistuminen sekä asukkaiden elämänlaatu, hyvinvointi ja osallisuus. Alueiden, kaupunkien, kuntien ja taajamien supistumista ja älykästä sopeutumista on kuvattu seuraavasti:

- Supistuva kunta on alue, joka menettää väestöään yhtäjaksoisesti useamman vuoden ajan, ja joka kokee samanaikaisesti negatiivisen taloudellisen kehityksen. Väestön vähenemisen syyt voivat johtua elinympäristön ja luonnonolosuhteiden muutoksesta tai poliittisista, sosiaalisista ja taloudellisista tekijöistä.⁸
- 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.⁸
- Supistumiseen sopeutuvalla kunnalla pitäisi olla kasvusta riippumaton tulevaisuuden visio⁹.
- Älykkään sopeutumisen strategian ensisijainen tavoite on sopeuttaa kunnan talous ja toiminta hallitusti vastaamaan väestö- ja tuloverorealiteettien mukaista taloudellista pohjaa¹⁰.
- Älykäs sopeutuminen ottaa huomioon perinteisen väestön- ja talouskasvun ohella myös asukkaidensa elämänlaadun, joka koostuu mm. osallisuudesta, sosiaalisista verkostoista, turvallisuuden tunteesta sekä ympäristön viihtyisyydestä¹¹. Nykyisten asukkaiden hyvinvoinnin, hyvän asuinympäristön sekä arjen sujuvuuden varmistaminen on tärkeää⁸.
- Kaupunki voi valita älykkäästi sopeutuvan kaupungin vaihtoehdon, jossa se näkee muutostilanteen mahdollisuutena tavoitella kasvun, taantumisen ja elämänlaadun tasapainoa sekä näiden lisäksi vielä jotain uutta¹².

Älykkään sopeutumisen keinot

Tähän mennessä tunnistetut tai ehdotetut suomalaiset älykkään sopeutumisen keinot ovat samankaltaisia kuin kansainvälisessä kirjallisuudessa esitetyt esimerkit. Suomalaisessa keskustelussa^{8,10 & 13-15} on esitetty muun muassa seuraavanlaisia keinoja:

- palvelujen kehittäminen, palveluverkon sopeuttaminen vähentyneeseen väestöön sekä palvelurakenteen uudistaminen
- koulutuksen ja osaamisen lisääminen ja monipuolistaminen
- elinvoimapolitiikan kehittäminen ja innovaatiotoiminnan edistäminen
- digitalisaation hyödyntäminen

- monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden edistäminen
- toimintojen uudistaminen kokeilujen avulla
- seudullisen ja kuntien välisen yhteistyön lisääminen kunnan eri hallinnonaloilla
- supistumisen huomioiminen kaavoituksen prosesseissa
- keskustaajamien tiivistäminen, täydentäminen ja eheyttäminen
- kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisen elämäntavan edistäminen
- uudet asumisen ratkaisut ja asuin- ja elinympäristöjen viihtyvyyden parantaminen
- rakennusten käytön monipuolistaminen, käyttötarkoitusten muutos ja purkaminen
- osallisuuden ja osallistamisen kehittäminen sekä asukkaiden tarpeiden huomioiminen
- alueen mielikuvan parantaminen.

ÄLY-hankkeen seuraavat vaiheet

ÄLY-hanke toteuttaa syksyllä 2021 kyselyn 208:lle väestöltään vähenevälle kunnalle. Analyysiä syvennetään tapaustutkimustarkastelujen perusteella viidessä kunnassa: Ilomantsissa, Kemijärvellä, Kemiönsaarella, Mänttä-Vilppulassa ja Utajärvellä.

Hankkeessa selvitetään myös älykkään sopeutumisen kansainvälistä näkökulmaa. Aluksi tehdään politiikkakatsaus Euroopan unionin politiikkaan älykkään sopeutumisen mahdollistajana ja toteuttajana. Tämän jälkeen tuotetaan innovatiivisia esimerkkejä Hollannin, Ruotsin ja Skotlannin supistuvien alueiden toimintamalleista.

Hankkeen seuraava policy brief julkaistaan vuoden 2021 lopussa ja sen aiheena on älykkään sopeutumisen mahdollisuudet osana Suomen aluekehitystä. Keväällä 2022 julkaistaan vielä yksipolicy brief, jossa esitellään hankkeen tulokset sekä suositukset älykkään sopeutumisen soveltamiseksi.

Hankkeen loppuraportti julkaistaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa keväällä 2022. Lisäksi tuloksia esitellään kansainvälisessä webinaarissa sekä kansallisissa viestintätilaisuuksissa.

Lisälukemista

European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term vision | Copus et al. 2021. | TERRA: Revista de Desarrollo Local <https://ojs.uv.es/index.php/TERRA/article/view/20366/18998>

"Kohtaloonsa alistujia vai älykkäitä sopeutujia?" POLEMIKKI 27.11.2020 (Artikkeli pienten kuntien selviytymisstrategioista) <https://kaks.fi/kohtaloonsa-alistujia-vai-alykkaita-sopeutujia/>

Skotlannin väestöstrategialla pyritään vaikuttamaan väestön vähenemiseen ja ikääntymiseen <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/skotlannin-vaestostrategialla-pyritaankuuttamaan-vaeston-vahenemiseen-ja-ikaantymiseen>

¹ ESPON ESCAPE – European shrinking rural areas: challenges, actions and perspectives for territorial governance -tutkimushankkeessa (2019–2021) <https://www.espon.eu/escape>

Viitteet

- ² Oswalt, P. (Ed.) (2005). *Shrinking Cities: International Research*. Halle: Kulturstiftung des Bundes.
- ³ Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S. & Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213–225.
- ⁴ Hospers, G.J. & Reverda, N. (2015). *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. Springer: Dordrecht.
- ⁵ 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.
- ⁶ Hummel, D. (2015). Rightsizing cities in the United States: Defining its strategies. *Urban Affairs Review*, 37(4), 397–409
- ⁷ Copus A., Kahila P., Fritsch F., 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*.
- ⁸ Taegen, J., Verma, I. & Arpiainen, L. (2020). Taajamien kehittäminen väestöltään vähenevissä kunnissa: Elinvoimainen taajama -hanke. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020(21).
- ⁹ Ahonen, V-V. & Savolainen, S. (2020). Mitä on kuntien älykäs muutokseen sopeutuminen? <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/mita-on-kuntien-alykas-muutokseen-sopeutuminen->
- ¹⁰ Donner-Amnell, J. (2020). Elinvoimaista ja kestävä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella? Tapaustutkimukset Jämskinnistä ja Kainuusta. *Terra* 132(3), 115–131.
- ¹¹ Ihmisten saaristo – Saaristo- ja vesistöalueiden valtakunnallinen kehittämisohjelma vuosille 2020–2023. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020(13).
- ¹² Tantarimäki, S. (2020). Älykkäistä kylistä älykkäisiin suurkaupunkeihin. *Terra* 132(3), 141–150.
- ¹³ 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.
- ¹⁴ Kurkela, K., Virtanen, P., Stenvall, J. & Tuurnas, S. (2016). Älykäs kokeilu- ja kehittämistoiminta kunnissa. *Kuntaliitto: Acta* 263.

¹⁵ Kuusela, K. & Kankkonen, S. (2020). Kasvavan ja supistuvan kaupunkiseudun hallinta kuntien keskinäisen yhteistyön avulla. Terra 132(3), 150–153.

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Petri Kahila, Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, puh. +358 50 411 8445

Lisätietoja: <https://uefconnect.uef.fi/tutkimusryhma/mita-on-alykas-sopeutuminen-suomessa/>

Toimitusjohtaja Jukka Teräs, Norrum Oy, puh. +358 40 545 0844

Lisätietoja: <https://norrurn.fi/>

ÄLY-hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Johtava asiantuntija Elina Auri

Maa- ja metsätalousministeriö elina.auri@gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet