



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Edgar Pyhälä

## **Epätasaisesti kehittyvät alueet**

Itä-Suomen elinvoima ja kilpailukyky kumppanuusperustaisessa  
aluepolitiikassa

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Aluetiede, Pro gradu -tutkielma  
Hallintotiede

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Edgar Pyhälä		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Epätasaisesti kehittyvät alueet: Itä-Suomen elinvoima ja kilpailukyky kumppanuusperustaisessa aluepolitiikassa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Antti Mäenpää		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	89

---

**TIIVISTELMÄ:**

Alueellinen eriytyminen on ilmiö, jolle ei ole ennustettavaa loppua lähitulevaisuudessa. Tämä tutkielma tarkastelee alueellista eriytymistä rakenteellisista lähtökohdista ja analysoi, kuinka aluerakenteen kehitys ja alueelliset kehityserot heijastuvat alueiden kilpailukykyyn ja elinvoimaan. Keskeisiä tekijöitä alueellisessa eriytymisessä ovat muun muassa kaupungistuminen, väestörakenteen muutos, työikäisen väestön poismuutto maaseudulta ja seutukaupungeista sekä markkinatalouden prosessit ja globaalien shokkien epätasaiset alueelliset seurannaisvaikutukset.

Tutkielmassa analysoidaan alueiden kehitystä talous- ja yhteiskuntamaantieteellisten lähtökohtien kautta. Tutkielman tapausesimerkinä toimii Itä-Suomen suuralue, joka kamppailee samanaikaisesti rakennemuutosten ja geopoliittisen muutosten kanssa. Elinvoima ja kilpailukyky ovat tärkeimmät kysymykset suuralueen tulevaisuuden kannalta.

Tutkielma pyrkii luomaan systemaattisen katsauksen valtion keskushallinnon harjoittamaan kumppanuuteen perustuvaan aluekehittämiseen ja sen rooliin elinvoiman ja kilpailukykyyn vahvistamisessa. Tutkimuskysymysten kautta selvitetään alueiden elinvoimaisuuden ja kilpailukykyyn syntyä, syitä alueelliselle eriytymiselle sekä valtion roolia aluekehittämisessä.

Tutkielma on laadullinen tutkimus, jonka tutkimusmetodina toimii kuvaileva kirjallisuusanalyysi. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys tarkastelee tutkimuskirjallisuuden kautta epätasaisen kehityksen lähtökohtia sekä aluepolitiikan ja -kehityksen historiaa. Teoreettisen viitekehysten kautta tarkastellaan Itä-Suomen elinvoiman ja kilpailukykyyn kehitystä 2020-luvulla. Lopuksi vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja analysoidaan tutkimuksen sisältöä johtopäätöksissä.

Alueiden kehittyminen, elinvoima ja kilpailukyky ovat riippuvaisia monisyisistä prosesseista, jotka edellyttävät laaja-alaista horisontaalista yhteiskehittämistä eri toimijoiden välillä. Kumppanuuteen perustuvat mallit tarjoavat tehokkaan viitekehysten aluekehityksen haasteiden käsittelemiseen sekä valtion roolin tarkasteluun aluekehityksessä. 2020-luvulla aluekehitystä ja -politiikkaa ohjaa verkostomainen kehittäminen, jossa eri toimijat määrittelevät keskeisimmät haasteet kilpailukykyyn ja elinvoiman kysymyksissä ja pyrkivät löytämään haasteisiin ratkaisuja yhteistyön ja erilaisten teemasopimusten puitteissa. Alueiden elinvoiman ja kilpailukykyyn kannalta olennaista on pyrkiä tunnistamaan, miten valtio aikoo reagoida pitkällä aikajänteellä tilanteeseen, jossa se joutuu sopeuttamaan julkista taloutta ja samalla tukemaan mahdollisesti voimakastakin alueellista eriytymistä.

---

**AVAINSANAT:** Aluepolitiikka, aluekehitys, Itä-Suomi, alueellinen erilaistuminen, kumppanuus, sopimuksellisuus, kilpailukyky, elinvoima

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	9
1.2	Tutkielman toteutus ja rakenne	11
2	Aluerakenne	12
2.1	Talous- ja yhteiskuntamaantieteellinen tarkastelu	12
2.2	Rakenteellinen koherenssi	14
2.3	Sijaintiteoreettisia lähtökohtia	16
2.3.1	Keskuspaikkateoria	17
2.3.2	Klusteroituminen	18
3	Aluekehitys	21
3.1	Aluepolitiikka	21
3.2	Sopimus- ja kumppanuusperustainen aluepolitiikka	25
3.3	Aluekehittäminen	27
3.3.1	Toimijuus aluekehittämisessä	29
3.3.2	Aluekehittämisen strategiset lähtökohdat	31
3.4	Elinvoima ja kilpailukyky	34
4	Tutkimusmenetelmä	37
4.1	Tutkimusmetodi	37
4.2	Aineisto ja luotettavuus	39
5	Analyysi Itä-Suomen elinvoimasta ja kilpailukyvystä	42
5.1	Alueelliset lähtökohdat	42
5.1.1	Pohjois-Savo	47
5.1.2	Etelä-Savo	49
5.1.3	Pohjois-Karjala	51
5.1.4	Etelä-Karjala	52
5.2	Kumppanuusmenettelyt	53
5.2.1	Kuopion seudun MAL-sopimus	56
5.2.2	Ekosysteemisopimukset Itä-Suomessa	58

5.2.3	Aluekehittämispäätös	61
5.2.4	Liikennejärjestelmä ja yhdyskuntarakenne	62
5.2.5	Valtioneuvoston Itäisen Suomen kehittämisohjelmat	64
5.3	Itä-Suomen suuntaviivat 2020-luvulla	66
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	70
6.1	Yhteenveto	70
6.2	Johtopäätökset	78
	Lähteet	81

## **Kuviot**

<b>Kuvio 1.</b> OECD:n aluekehittämissäpolitiikan 10 pilaria .....	24
<b>Kuvio 2.</b> Aluekehittäjän toimintakenttä.....	30
<b>Kuvio 3.</b> Alueellisen kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä.....	35
<b>Kuvio 4.</b> Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavat muutostekijät. ....	44

## **Taulukot**

<b>Taulukko 1.</b> Väestömuutos Suomessa 2020-2040 .....	46
--	----

## 1 Johdanto

Aluerakenteella – toimintojen sijoittumisella ja toimintojen keskinäisillä sijaintisuhteilla – on keskeinen merkitys alueiden epätasaiseen kehitykseen ja alueellisiin eroihin. Tutkimuskirjallisuudessa aluerakenne tunnistetaan yhteiskunnallisten prosessien ja valtasuhteiden ilmentymänä (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 117). Rakenteelliset kehityserot yhdessä globaalien muutosten, kuten ilmastonmuutoksen, konfliktien ja taloudellisten heilahteluiden ohella vaikuttavat merkittäväällä tavalla alueiden kehitykseen, kilpailukykyyn ja elinvoimaan.

Maailman väestöstä 56-75 prosenttia asuu urbaanissa ympäristössä, eikä trendiin ole nähtävillä muutoksia pitkällä aikatahtimella (Vandecasteele ja muut, 2019, s. 2). Harvaan asutussa Suomessa voimakkain kaupungistumiskehitys on ajoittunut toisen maailmansodan jälkeiseen kasvun aikaan, jonka seurauksena nykypäivän Suomessa jo 70-85 prosenttia väestöstä asuu kaupunkialueilla (Aro, 2019, s. 39). Vielä 1800-luvun lopulla kaupungeissa asuvien suomalaisten osuus oli noin viisi prosenttia väestöstä. Nopea kaupungistumiskehitys on johtanut alueellisiin kehityseroihin, joihin on pyritty vuosikymmenten aikana puuttamaan aluepolitiikalla sekä erilaisilla suunnittelun ja kehittämisen keinoilla.

Harvaan asutussa Suomessa kaupungistumiskehitys on tarkoittanut esimerkiksi työikäisen ja –kykyisen väestön poismuuttoa seutukaupungeista ja maaseutualueilta, jonka seurauksena monet Suomen kunnista ovat muuttuneet muuttotappiollisiksi 2000-luvulla (Aro, 2019, s. 42). Maaseutualueilla ja seutukaupungeissa etenkin väestörakenteen muutos; väestön vanheneminen, eliniän pidentyminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen on ollut omiaan vaikuttamaan alueiden erilaistumiseen (Liikenne- ja viestintävirasto, 2023). Nykyisen trendin jatkuessa, Suomen väestökasvun odotetaan keskittyvän suurimmille kaupunkiseuduille. Muutosta seuraavat haasteet koskevat erityisesti työmarkkinoita, inhimillisen pääoman kasvattamista sekä asumista ja liikkumista, joskin vaikutukset vaihtelevat alueittain.

Vielä 1970- ja 1980-luvuilla väestö kasvoi tasaisesti. Kansallisessa aluepolitiikassa valtiohallinnon keskeisenä tehtävänä pidettiin tasaisen aluerakenteen ja teollisuuden toimintaedellytysten turvaamista (Aro, 2019, s. 44). Hyvinvointivaltion laajeneminen kasvatti työpaikkojen määrää koko maassa ja turvasi siten osaltaan kasvun alueellisesti tasaisen levittäytymisen. 1970-luvun lopulla globaali öljykriisi ja epävakaut markkinat käynnistivät ketjureaktion, jonka seurauksena julkisen sektorin toimintakykyä ja toimintojen kustannuksia ruvettiin tarkastelemaan aiempaa kriittisemmin (Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 6; Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 237-238). Keskeisiä muutosajureita lopulta käynnistyneessä julkisen hallinnon reformissa olivat Iso-Britannia ja Yhdysvallat, joissa muutosta vauhdittivat silloiset pääministeri Margaret Thatcher ja presidentti Ronald Reagan. Pollit ja Bouckaert (2011) kuvailevat tapahtunutta muutosta konkreettisten rakenteellisten muutosten ohella myös ideologiseksi muutokseksi. Julkisesta hallinnosta (*government*) siirryttiin julkiseen hallintaan (*governance*).

1980-luvulla voimistuneessa julkisen hallinnon reformien aallossa julkinen hallinto muovautui perinteistä Webberiläistä byrokratiamallia rikkovaksi palveluntuottajaksi, joka muodosti yhdessä yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa kokonaisvaltaisen palveluverkoston. Uusi hallintomalli sovelsi yksityisen sektorin liiketoimintaperiaatteita ja johtamismalleja. *New Public Management* –ajattelu (*NPM*) eli uusi julkishallinnon johtamisajattelu tähtäsi julkisen sektorin tehokkuuden parantamiseen, palveluiden laatuun ja resurssitehokkuuteen (Lane, 2000, s. 3; Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 238). Hallinnollisten reformien myötä julkisen sektorin odotettiin toimivan palveluntuottajana, joka kilpailee tehokkaasti resursseista ja tarjoaa palveluja asiakkailleen (Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 6-7).

Aluekehittämiseen ja alueidenkäyttöön sidotussa kontekstissa hallintorakenteen tuli kyetä fasilitoimaan kasvua ja yhteistyötä (Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 237). Tämä tarkoitti aiempaa vahvempaa siirtymää monitoimijaympäristöön, jossa julkinen hallintorakenne pyrkii tukemaan positiivista kasvua, alueellista erikoistumista ja

elinkeinoelämää. Monitoimijaympäristöä ja kumppanuuksien (*partnership*) kehittymistä kuvasi NPM-ajattelusta jalostunut *New Public Governance* –ajattelu (NPG), jossa valtiohallinto nähtiin vain yhtenä institutionaalisen toimijatasona yhteiskunnallisessa arvonluonnissa (Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 21). NPG-ajattelun mukaisesti julkinen hallinto ohjaa yhteiskuntaa ja yhteisöjä verkostojen ja kumppanuuksien kautta, yhteistyössä elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

1990-luvulla muutosvoimat sekä uuden julkisjohtamisen -ajattelu saavuttivat laajemmin Suomen. Aro (2019, s. 46) tiivistää edellisten vuosikymmenten aikana vallinneen suomalaisen aluepolitiikan kiteytyneen alueellisten kehityserojen tasaamiseen ja taantuneiden alueiden tukemiseen. Edellä kuvatut muutosvoimat, etenkin talouspoliittiset muutokset ja kiihtyvä globalisaatio, loivat Suomesta ja muista OECD-maista uudenvuolaisia kilpailuvaltioita (Moisio, 2012; Moisio ja Sirviö, 2021). Globaalisti verkottuneessa ja jälkiteollisessa yhteiskunnassa kasvu keskittyi aiempaa vahvemmin suurempiin kaupunkikeskuksiin, joihin tietoon ja osaamiseen nojaava talouskasvu keskittyi (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 123). Jälkiteollisten yhteiskuntien elinkeino- ja toimialarakenteiden muutokset vaikuttivat siinä määrin alueiden kehittymiseen ja erilaistumiseen, että myös hallinnolta edellytettiin uusia keinoja rakennemuutoksiin vastaamisessa.

Tutkimuskirjallisuudessa uuteen julkisjohtamiseen linkitetään yhteistyö ja kumppanuus, jotka muodostavat lavean tulkinnan julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistoiminnan tavasta – sopimuksellisesta tai keskinäiseen luottamukseen perustuvasta yhteistyöstä (Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 237; Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 21; Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 111). Karkeana tiivistyksenä sopiminen jakautuu kovaan ja pehmeään sopimuksellisuuteen, tarkoittaen konkreettisia yhteistä toimintaa ohjaavia sopimuksia tai yhteiseen päämäärään ja tavoitteeseen kytkeytyvää kumppanuutta (Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 114). Kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa sopimuksellisuus on noussut laajempaan diskurssiin 2000-luvulla, jolloin

sopimuksellisuudesta on tullut selkeämpi hallinnan ominaispiirre (Hyyryläinen, 2004, s. 13-15; Vihinen ja Kuokkanen, 2006, s. 87-88; Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 114).

2000-luvulla alueiden kehityserot tunnustetaan, mutta keinot puuttua alueiden kehittämiseen ovat rajalliset julkisen talouden raskaan velkaantumisen ja vahvan aluerakenteen erilaistumisen seurauksena. Moisio ja Sirviö (2021, s. 117) kuvaavat aluerakenteen olevan Suomessa kaksisuuntaista, tarkoittaen, että alueiden kehityspolut vaihtelevat, ja samalla aluerakenne toimii näiden kehityspolkujen sekä ilmentäjänä että määrittäjänä. Aluerakenteen kaksisuuntaisuus on synnyttänyt vahvoja ja pärjääviä asutuskeskuksia, mutta samalla kontribuoinut pienempien kaupunkien ja kaupunkiseutujen näivettymiseen. Aluerakenteen erilaistumista selittävät moniulotteiset rakenteelliset tekijät, jotka liittyvät paitsi ylikansalliseen talouskehitykseen, myös julkisen vallan sääntelyyn ja kulloinkin vallitseviin politiikkatoimiin (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 113). Tämän ohella alueelliseen muutokseen vaikuttavat lukuisat muut tekijät, kuten väestön vanheneminen, syntyvyyden lasku, infrastruktuurin kasvava korjausvelka sekä geopolitiikka.

Aluerakenteesta kumpuavia tarpeita tukemaan valtiohallinto on kehittänyt omia sopimuksellisia tukimekanismejaan, joilla esimerkiksi alueiden saavutettavuutta, asuntotuotantoa, osaamisen kehittymistä ja investointipotentiaalia – kilpailukykyä ja elinvoimaa - lisätään. 2020-luvun Suomessa alueiden epätasainen kehitys on kuitenkin yksi keskeisimmistä alueiden haasteista (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 117). Vaikka valtion, alueellisen ja paikallishallinnon väliset kumppanuuteen perustuvat mekanismit tarjoavat välineitä alueiden kehittämiseen, on tärkeä tunnistaa syyt ja seuraukset, jotka edelleen ylläpitävät epätasapainoista kehitystä.

## **1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset**

Alueiden eriävän kehityksen keskiössä ovat poliittiset ja taloudelliset näkökulmat sekä elinkeinorakenteen kehitys (Moisio, 2021, s. 117-118). Tutkielman tutkimuskysymyksillä

pyritään selittämään alueiden eriävää kehitystä aluerakenteen kehityksen sekä kehitystä ohjaavan kumppanuuteen perustuvan aluekehittämisen keinovalikoiman tarkastelun kautta. Tutkielman analyysi keskittyy tarkastelemaan Itä-Suomen kilpailukykyä ja elinvoimaa valtion ja alueen toimijoiden välisen kumppanuuspolitiikan keinovalikoiman kautta.

Itäinen ja Pohjoinen Suomi ovat saaneet poliittisella tasolla laajaa huomiota Venäjän hyökkäyssodan alettua. Geopoliittisen muutoksen seurauksena keinovalikoimaa Itäisen ja Pohjoisen Suomen alueiden elinvoiman kasvattamiseen ja kilpailukyvyn säilyttämiseen on pyritty kehittämään (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, 8; valtioneuvosto, 2023). Itä- ja Pohjois-Suomi ovat etulinjassa kokonaisturvallisuuteen ja kansalliseen huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä. Alueiden toimintaympäristön muutokset ovat heijastuneet uudella tavalla aluetalouksien kehitykseen ja talouden uudistumiskykyyn. Globaalit muutokset yhdessä sisäsyntyisten muutostekijöiden kanssa pakottavat Itä- ja Pohjois-Suomen löytämään uusia mahdollisuuksia elinvoiman ja kilpailukyvyn kasvattamiseksi.

Tutkimuksen tavoitteena on luoda systemaattinen katsaus valtion keskushallinnon harjoittamaan sopimuksellisen aluekehittämisen keinovalikoimaan, jolla on perinteisesti pyritty elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Tutkielman päätavoite on tarjota ajantasainen kuva kumppanuuteen perustuvien mekanismien merkityksestä alueelliselle elinvoiman kehitykselle ja kilpailukyvyille. Tätä tarkastelua syvennetään tarkastelemalla valtion keskushallinnon ja alueiden kumppanuuteen perustuvien toimien merkitystä Itä-Suomelle.

Tutkimuksen tavoite huomioiden, muotoutuvat tutkimuskysymykset seuraaviksi:

- Mistä alueiden elinvoimaisuus ja kilpailukyky syntyvät? Miksi jotkut alueet kehittyvät, kun toiset taantuvat?

- Millaisia kumppanuuteen perustuvia aluekehittämisen elementtejä on hyödynnetty valtion ja Itä-Suomen välisessä elinvoiman ja kilpailukyvyyn vahvistamisessa?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kautta selvitetään rakenteellisia ja poliittisia syitä, jotka vaikuttavat alueellisesti epätasaiseen kehitykseen. Toinen tutkimuskysymys kytkeytyy tarkastelemaan sopimusperustaista ja kumppanuuteen perustuvaan aluekehittämistä valtion keskushallinnon ja Itä-Suomen suuralueen välillä, erityisesti Itäisen Suomen tulevaisuuden – kilpailukyvyyn ja elinvoiman - näkökulmasta.

## **1.2 Tutkielman toteutus ja rakenne**

Tämä tutkimus on laadullinen kirjallisuusanalyysi (ks. luku 4), ja tutkimuksen rakenne muotoutuu teoreettisen viitekehyksen ja tapausesimerkin välisen suhteen analyysiin. Teoreettisen viitekehyksen kautta tarkastellaan aluerakenteen kehitystä ensisijaisesti taloudellisen ja poliittisen ulottuvuuden kautta. Empiirisen aineiston esittelyssä esitellään Itä-Suomen suuralueen maakuntien tulkintoja alueen elinvoiman ja kilpailukyvyyn kehityksestä sekä valtiojohtoisen kumppanuuteen perustuvan politiikan merkitystä Itä-Suomen kehitykselle.

Teorian perusteella vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja mahdollistetaan toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen. Tutkielman viides luku keskittyy tapausesimerkkiä koskevan aineiston esittelemiseen ja analyysiin. Empiiristä materiaalia analysoidaan suhteessa toisessa ja kolmannessa luvussa muodostettuun teoreettiseen viitekehykseen. Tutkielman kuudennessa luvussa johdetaan tutkimushavainnot yhteen ja vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielman rakenteella pyritään mahdollistamaan systemaattinen tapa eri tekijöiden roolin ja merkityksen tarkastelulle alueiden kehityksessä. Tutkielma kytkeytyy yhtäältä talous- ja yhteiskuntamaantieteellisistä lähtökohdista ponnistavalle aluerakenteen kehityksen tarkastelulle, ja toisaalta politiikan sekä politiikkatoimien vaikutusten analysoinnille.

## 2 Aluerakenne

Teoreettinen tarkastelu muodostaa olennaisen perustan globaalien, kansallisten ja alueellisten kehityserojen ymmärtämiselle. Teoreettisen tarkastelun avulla pyritään tunnistamaan syitä ja kehityskulkuja, jotka voivat johtaa alueellisten erojen mahdolliseen syntymiseen (Perrons, 2004, s. 55). Talousmaantieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa aluerakenteen tarkastelu perustuu teoreettiseen olettamaan, että talous ja sen vaatimat rakenteet ovat luonteeltaan poliittisia ja erilaisten toimijoiden yhdessä tuottamia (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 116). Tässä luvussa tarkastellaan talous- ja yhteiskuntamaantieteellisiä lähtökohtia aluerakenteen muutoksen tarkastelulle.

### 2.1 Talous- ja yhteiskuntamaantieteellinen tarkastelu

Aluerakenne –termillä viitataan institutionaalisten toimijoiden luomiin aluejakoihin, rajoihin sekä rahoitukseen ja sääntelyyn, jolla alueiden kehitystä ohjataan kulloisenakin aikana parhaaksi tulkittulla tavalla (Moisio ja Sirviö 2021, s. 118-119). Termi viittaa paitsi aluekehittämiseen tähtäävien politiikkatoimien kokonaisuuteen, myös laajempaan julkisen ja yksityisen pääoman käyttöön ja kehittämiseen tietyllä alueella. Maantieteellisessä tutkimuksessa alueiden rakenteellisten muutosten tarkastelu kytkeytyy pyrkimykseen ymmärtää kehitykseen vaikuttavia yhteiskuntataloudellisia toimia, joilla on vaikutus epätasaiseen alueiden kehittymiseen (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 116). Aluerakenteen tutkimus perustuu sekä talousmaantieteelliseen että yhteiskuntamaantieteelliseen tapaan lähestyä alueiden rakennetta ja aluerakenteen ymmärtämistä. Historiallisen kontekstin kautta aluerakenteiden kehityksen voi kytkeä jo ensimmäisten asutus- ja kaupankäyntikeskusten kehittymiseen sekä keskus-periferia –asetelman ymmärtämiseen (ks. esim. Moore, 2016). Markkinatalouden kehityksellä on erottamaton rooli aluerakenteiden muotoutumisessa ja alueiden kehittämisessä.

Talousmaantieteellisessä lähestymistavassa tarkastellaan kaupunkien ja alueiden osallisuutta markkinatalouden kehitysprosesseihin (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 116-118). Yhteiskuntamaantieteellinen näkökulma puolestaan korostaa sosiaalisten konstruktioiden merkitystä sekä poliittistaloudellisia vaikutuksia aluerakenteeseen ja alueiden epätasaiseen kehitykseen. Kokonaisuutena aluerakenteen maantieteellinen tarkastelu ilmentää paikkojen ja alueiden kehitystä ja kehityksen epätasaisuutta.

Alueiden rakenteelliset muutokset eli rakennemuutokset (negatiiviset tai positiiviset) voidaan määritellä suunnitelmalliseen tai ihmistoiminnasta riippumattomaan kehitykseen (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 114). Aluerakenteeseen vaikuttavilla suunnitelmallisilla toimilla viitataan eri intressitahojen toimijuuteen sekä yhteiskuntapoliittisiin valtasuhteisiin, joilla alueiden kehitystä ohjataan. Niin ikään rakennemuutokset kytkeytyvät maantieteellisten, sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten ulottuvuuksien yhteisvaikutukseen (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 117). Aluerakennetta selittävässä tutkimuskirjallisuudessa tunnistetaan runsaasti alueiden kilpailukykyyn ja kasvuun vaikuttavia tekijöitä, kuten kuljetusyhteydet, maantieteellinen sijainti ja resurssien saatavuus (Vionis ja Papantoniou, 2019, s. 4-5; Moisio ja Sirviö, 2021). Resurssien saatavuus ei kuitenkaan yksin määritä alueiden kehityksen käyrää, vaan tarkasteluun liittyvät edellä kuvatut suunnitelmallista kehittämistä kuvaavat poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset toimet ja toimijuudet. Erilaisten muutosketjujen johdosta kaikki aluerakenteet ovat enemmän tai vähemmän jatkuvassa muutoksessa.

Maantieteeseen kytkeytyvässä markkinatalouden kehitystä selittävässä tutkimuskirjallisuudessa kuvataan runsaasti erilaisia teoreettisia näkökulmia erityisesti epätasaiselle alueelliselle kehitykselle (ks. esim. Harvey, 2001; Clocke ja Goodwin, 1993; Perrons, 2004; Moore, 2016; Vionis ja Papantoniou, 2019). Useat toisen maailmansodan jälkeiset yhteiskuntateoriat ja markkinataloutta selittävät tulkinnat ovat sivunneet tai eksplisiittisesti keskittyneet alueellisten kehityserojen selittämiseen talousmaantieteellisistä lähtökohdista (Perrons, 2004, s. 55-56). Tähän kytkeytyviä sosiaali- ja taloustieteellisiä teorioita ovat esimerkiksi maailmanjärjestelmäteoria

(Wallerstein, 1974) ja riippuvuusteoriat (Singer, 1949 ja Prebisch, 1950), sekä lukuisat muut länsimaiset tulkinnat markkinatalouden kehityksen vaikutuksista. Alueellisia kehityseroja selittävien teoreettisten näkökulmien tarkastelu on yksi tapa lähestyä aluerakenteisiin vaikuttavaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Eri näkökulmilla tai teorioilla ei kyetä kuitenkaan kuvaamaan uniikilla tavalla jokaisen alueen rakennetta, mutta teoreettinen tarkastelu edesauttaa tunnistamaan prosesseja ja taipumuksia, jotka muovaavat aluerakennetta (Perrons, 2004, s. 76).

Epätasaisen kehityksen kuvaaminen talousmaantieteellisestä näkökulmasta korostaa markkinatalouden vaikutuksia maantieteellisessä tilasuhteessa (Perrons, 2004, s. 76-77). Markkinatalouden vaikutuksiin perustuva tarkastelu keskittyy materiaalistien prosessien, kuten tuotantoketjujen rakentumisen ja pääoman distribuution ymmärtämiseen. Spatiaalinen ulottuvuus puolestaan syntyy materian, ihmisten ja paikkojen yhteenkietoutumisesta.

## **2.2 Rakenteellinen koherenssi**

Moderni aluerakennetta käsittelevä tutkimusanalyysi nojautuu vahvasti läntisille jälkiteollisille yhteiskunnille ominaiseen ns. post-fordismiin ja uusliberalistiseen markkinatalousajatteluun perustuvaan talouden ja yhteiskunnan rakenteiden muutoksen kuvaamiseen (Clocke ja Goodwin, 1993, s. 168-169; Perrons, 2004, s. 76; Moisio ja Sirviö, 2021, s. 118-119). Tutkimuskirjallisuudessa tätä jälkiteollisen kapitalismin synnyttämää resurssien ja ihmisten kytkeytymistä ja klusteroitumista kuvataan materiaaliseksi prosessiksi (*material process*) (Perrons, 2004, s. 76; Moisio ja Sirviö, 2021, s. 118). Markkinatalouteen ja materiaalisuuteen kytkeytyvän analyysin ohella tutkimuskirjallisuus tunnistaa aluerakenteen kytkeytymisen yhtäältä valtion tai hallinnon välittämiin rakenteellisiin prosesseihin ja politiikkatoimiin, jotka vaikuttavat vastaavalla tavalla aluerakenteeseen ja alueiden kehitykseen.

Moisio ja Sirviö (2021, s. 118) kuvaavat aluerakenteen epätasaisen kehityksen ja alueiden välisen erilaistumisen perustuvan rakenteellisen koherenssin (*structured coherence*) teoriaan. David Harveyn esittelemä rakenteellisen koherenssin teoria kuvaa tuotannon ja kulutuksen vallitsevaa asetelmaa tietyssä tilassa ja tietyssä aikana. Harveyn (2001, s. 328-329) mukaan kapitalismille ominainen maantieteellinen liikevoima perustuu alueen resursseihin, toimijoiden keskinäiseen organisoitumiseen, elintason ja tulonjakoon, työvoiman saatavuuteen ja sen kysyntään, väestön ikärakenteeseen, koulutustasoon (ml. koulutuksen tarjonta) sekä alueen sosiaaliseen (verkostoon) ja fyysiseen (liikenteelliseen ja verkolliseen) infrastruktuuriin. Rakenteellisen koherenssin teorian mukaisesti tietty alue tai yhdyskunta on tila, joka mahdollistaa markkinoilla realisoitavissa olevan lisäarvon luomisen. Edellä kuvattujen pääomaksi muodostuvien osatekijöiden maantieteellinen liikkuvuus perustuu ajatukseen, että jonkin alueen tai yhdyskunnan tarjotessa lisäarvon luomiselle toista sijaintia suotuisimmat edellytykset, pääoma liikkuu toisaalle.

Harveyn lähestymistapa kuvaa tyypillisen läntisten kapitalististen yhteiskuntien tilastuhteen, jossa valtion ei tule puuttua vapaiden markkinoiden resurssivirtoihin aggressiivisella, markkinoita rajoittavalla tai häiritsevällä tavalla. Moisio ja Sirviö (2021, s. 119) kuvaavat julkisten toimijoiden (valtio ja kunnat) pyrkivän luomaan kullekin alueelle sellaisia houkutteita ja virikkeitä, joilla pääoma kyettäisiin sitomaan alueelle. Julkisen hallinnon tarve sitoa pääoma hallinnollisiin rajoihin perustuu läntisten yhteisöjen poliittiseen järjestelmään ja juridiseen oikeutukseen säätää lakeja, kerätä veroja ja jakaa verotuloja edelleen kilpailukyvyyn, kasvuun, elinvoiman ja hyvinvoinnin edellyttämiin tarpeisiin.

Puhdas uusliberaali markkinatalousajattelu ei tunnista kapitalismiin kuuluvien markkinatalouden heilahteluiden epätasa-arvoista vaikutusten jakaantumista eri alueille (Perrons, 2004, s. 76-77). Rakenteellisen koherenssin teoriassa valtion merkitys ja rooli kytkeytyvät erityisesti vapaiden markkinoiden aiheuttamien negatiivisten vaikutusten subventoimiseen (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 119). Julkisen hallinnon keskeiseksi tehtäväksi

muotoutuu kapitalismin dynamiikkaan liittyvän poliittistaloudellisen alueellisen yhtenäisyyden ylläpitäminen sekä kulttuuristen tekijöiden integroiminen alueiden kehitykseen. Rakenteellisen koherenssin teoria on laaja tulokulma, jossa korostuvat taloudellisen toiminnan ohella myös muut rakenteelliset tekijät ja niiden yhteisvaikutusta aluerakenteeseen.

### **2.3 Sijaintiteoreettisia lähtökohtia**

Kuten Harveyn rakenteellista koherenssia käsittelevä teoria osoittaa, on alueiden kehittymisen ytimessä pääoman alueellinen sijoittuminen. Jotta pääoma sijoittuu nimetylle alueelle, on alueen luotava sijoittumiselle suotuisat olosuhteet (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 118). Tällä tarkoitetaan etenkin liikkuvuuden edellytyksiä, niin ihmisten kuin tuotantotekijöiden osalta (Harvey, 2001, s. 330). Pääoma ja siihen liittyvät investoinnit kytkeytyvät fyysisiin paikkoihin ja luovat ympärilleen laajempia sosioekonomisia konstruktioita – yhteiskuntia.

Harveyn esittämä teoria pyrki muodostamaan jäsentyneen tavan kapitalistisen aluerakenteen tarkastelulle, analysoimalla inhimillisen pääoman, investointien, kulttuurin ja poliittisten toimien muovaamaa alueellista taloudellista ja sosiaalista miljöötä. Alueellisesti epätasaiseen taloudelliseen kehitykseen liittyy kaksi vastakkaista näkökulmaa: toisaalta voidaan tulkita, että epätasainen kehitys on seurausta luonnollisista markkinatalouden prosesseista, kun taas toisaalta vapaan markkinatalouden kehitys voi edistää eri alueiden tai talousjärjestelmien lähentymistä ja laajempaa vaurastumista (Perrons, 2004, s. 55). Aluerakenteiden heijastellessa taloudellisia ja poliittisia konstruktioita, on syytä huomioida yhtäältä alueiden väliset epätasapainoiset voimasuhteet sekä poliittisten toimien mahdollinen epätasaisuus ja niiden vaikutus epätasaiseen kehitykseen.

Markkinatalouden kehityksen lähtökohdista ponnistavia teoreettisia pyrkimyksiä ymmärtää syitä taloudelliselle keskittyneisyydelle ja alueelliselle kiinnittäytymiselle on

tarkasteltu laajasti taloustieteen sateenvarjon alla (Perrons, 2004, s. 55). Erityisesti pääoman kasautumista ja aluerakenteiden hierarkiaa kuvaavilla lähestymistavoilla on tärkeä rooli alueiden kehityksen tarkastelussa. Erilaiset sijaintiteoriat analysoivat yritysten päätöksiä tuotantolaitostensa sijoittamisesta ja toimintojensa jakautumisesta tilassa (von Ehrlich-Treuenstätt, 2009, s. 20). Tällaisia pääoman alueellista kasautumista tarkemmin kuvaavia teoreettisia syväyksiä ovat esimerkiksi saksalaisen taloustieteilijä Walter Christallerin keskuspaikkateoria (*Central Place Theory*) sekä yhdysvaltalaisen taloustieteilijä Michael Poerterin lähestymistapa tarkastella taloudellisten toimintojen alueellista keskittyneisyyttä. Edellä mainitut ja lukuisat muut sijaintiteoriat keskittyvät usein yritysten sijaintipäätösten tarkasteluun ja taloudellista toimintaa tukevien muiden toimintojen alueellisen kasautumisen selittämiseen.

### **2.3.1 Keskuspaikkateoria**

Christallerin keskuspaikkateoria perustuu taloudellisen toiminnan maantieteelliseen järjestäytymistavan tarkasteluun (Vionis ja Papantoniou, 2019, s. 4-5). Teorian ydinteessin mukaan keskuksen tarkoitus on tarjota palveluita ja hyödykkeitä keskuksen ympärille muodostuviin alemman tason keskuksiin. Teoria asettaa erilaiset ja eri kokoiset asutuskeskukset hierarkkiseen riippuvuussuhteeseen, ja pyrkii siten kuvaamaan taloudellisten toimintojen sijoittumisen syitä.

Keskuspaikkateoria näkee keskusten syntyneen sellaisille alueille, jotka ovat olleet otollisia keskeisten toimintojen perustamiselle (Vionis ja Papantoniou, 2019, s. 1). Tällä tulkinnalla viitataan maantieteelliseen sijaintiin ja erinäisiin luonnonvaroihin, kuten yksinkertaisimmillaan puhtaaseen veteen ja luontoon. Teorian soveltaminen on mahdollistanut erilaisten asutus- ja markkinakeskusten välisten hierarkioiden tarkastelun (Vionis ja Papantoniou, 2019, s. 4). Hierarkioiden tarkastelu keskittyy asutuskeskusten rooliin ja sijoittumiseen vaikuttavien maantieteellisten tekijöiden tarkasteluun.

Christallerin keskuspaikkateoriaan kytkeytyy voimakasta kritiikkiä herättänyt oletus, että maailma olisi homogeeninen ja kaikki alueet ja asutus- ja markkinakeskukset olisivat samanarvoisia ja ponnistaisivat yhtäläisistä lähtökohdista (Vionis ja Papantoniou, 2019, s. 1). Teoria ei myöskään tunnista toisten asutus- ja markkinakeskusten olevan etuoikeutetumpia tai toiminnaltaan haitallisempia kuin toiset, vastaavat resurssit ja maantieteelliset ominaisuudet omaavat alueet.

Christallerin luoman teoreettisen viitekehyksen pohjalta on pyritty kehittämään ymmärrystä keskuspaikkojen sijainnista, toiminnoista ja hierarkiasta alueellisessa kontekstissa. Teoria ei kuitenkaan keskity sosiaalisten tai kulttuuristen ilmiöiden syvälliseen tarkasteluun, eikä sen oletus alueiden samanlaisuudesta ole heterogeenisessä maailmassa validi. Teoria tarjoaa kehyksen taloudellisen toiminnan tarkasteluun alueellisesta näkökulmasta ja siten selittää asutuskeskusten muodostumista sekä niiden välisiä hierarkkisia suhteita.

### **2.3.2 Klusteroituminen**

Modernimmassa tarkastelussa laajasti sovellettu tapa ymmärtää taloudellisen toiminnan sijoittumispäätöksiä ja siten aluetalouden ja -rakenteen kilpailukyvyn muotoutumista on Michael Porterin vuonna 1990 esittämä näkökulma valtion ja alueiden kilpailukyvyn kehittymisestä. Porter (1990) tarkastelee julkaisussaan, miten tietyt yhteisöt saavuttavat ja ylläpitävät kilpailuedun globaaleilla markkinoilla. Porter esittää, että yritykset ja toimialat kasaantuvat luontaisesti tai tiettyjen syiden vaikutuksesta paikallisiin klustereihin, mikä puolestaan edistää alueellista erikoistumista, ja voi parhaimmillaan heijastua kansakunnan kilpailukykyyn. Porterin (1998, s. 77-78; Porter, 2000, s. 16) määritelmien mukaan klusterit ovat maantieteellisesti toisiinsa linkittyvien yritysten ja niiden toimintaan liittyvien instituutioiden keskittymiä, jotka luovat toimijaverkostolle erityistä kilpailuetua. Klusterit viittaavat siihen, että iso osa kilpailuedusta kytkeytyy liiketoimintayksiköiden ja niitä tukevien palveluiden fyysiseen sijaintiin. Klusterit eivät kuitenkaan rajoitu mihinkään tiettyyn maantieteelliseen

alueeseen, vaan voivat levittäytyä yhdestä kaupungista ylikansalliseen alueeseen (Porter, 2000, s. 16-17).

Spatiaalinen ulottuvuus muodostuu kuitenkin osin paradoksaaliseksi globaalisti kilpaillussa ympäristössä, jossa tieto- ja palvelupainotteisten tuotteiden yleistymisen ja ihmispääoman vapaampi liikkuminen puhuvat paikkariippumattomuuden puolesta (Perrons, 2004, s. 59-60). Tietyntyyppisten taloudellisten toimintojen keskittymisellä on kuitenkin vahvat maantieteelliset yhteydet eri aluetasolla, jotka ohjaavat isossa määrin niin liiketoimintaan liittyviä investointipäätöksiä kuin julkisen hallinnon aluekehittämiseen kytkeytyviä toimia (Porter, 2000, s. 15-16). Porterin teorian mukaisesti klusterit ovat keskeinen ominaispiirre talouden kilpailukyvästä globaalissa lännessä.

Klusterit edustavat modernimpaa tapaa ajatella kansallista ja –aluetaloutta, ja ne edellyttävät uusia rooleja yrityksille, hallinnon eri tasoille ja muille instituutioille kilpailukyväisen parantamisessa (Porter, 2000, s. 16). Klustereiden kehittyminen viittaa siihen, että merkittävä osa kilpailuedusta löytyy yksittäisten yritysten ja jopa niiden toimialojen ulkopuolelta, sijaiten sen sijaan niiden liiketoimintayksiköiden sijaintialueilla (mm. ihmispääoma, korkeakoulut, infrastruktuuri). Yritykset muodostavat klustereita lisätäkseen toimintavarmuutta, tiedon saantia ja innovaatiotoimintaa (Perrons, 2004, s. 61). Näillä toimilla puolestaan edistetään tehokkuuden kasvua, uusien yritysten syntymistä ja siten aluetalouden kilpailukykyä.

Yritysten ja niitä tukevien kasvutekijöiden alueellinen keskittyminen on monisyinen ilmiö, joka liittyy useisiin eri tekijöihin. Perrons (2004, s. 60-61) kuvaa klusteroitumisen liittyvän skaalautuviin tekijöihin, kuten logistiseen sijaintiin, kuljetuskustannuksiin, saavutettavuuteen, tuotantoketjuihin ja dynaamisiin työmarkkinoihin. Klusterit edistävät havaitusti tehokkuutta, vertailevaa etua ja kumulatiivista kasvua. Klustereiden kehitys ja niiden yhteiskuntataloudellinen merkitys hahmottuvat monitasoisena prosessina, jossa maantieteellinen, kulttuurinen ja institutionaalinen läheisyys

mahdollistavat pääsyn, suhteet, tiedon liikkumisen, kannustimet ja muut tuottavuutta sekä kasvua edistävät edut (Porter, 2000, s. 33). Nämä hyödyt vaikuttavat koko alue- ja kansantalouteen.

Kuten Porterin tulkinta korostaa, on alueiden sijainnin vaikutus kasvuun paradoksaalinen globaalisti verkottuneessa maailmassa. Kansallisessa tutkimuksessa on havaittu, että alueen sijainnilla hierarkkisessa keskusjärjestelmässä ei ole enää yhtä voimakasta vaikutusta alueiden kehitykseen vuosituhannen vaihteen jälkeisellä ajanjaksolla, verrattuna aiempiin vuosikymmeniin (Sitra, 2000, s. 10). 2000-luvun alussa alueen sijainnilla on esitetty olevan jopa vähenevä merkitys verrattuna alueen suhteelliseen asemaan erilaisissa verkostoissa.

Alueiden fyysisellä sijainnilla on kuitenkin kiistaton rooli aluerakenteen ja –talouden muotoutumisessa sekä kilpailukyvyssä. Tuore de-globalisaatio-kehitys osaltaan haastaa 2000-luvulla esiintyneitä näkemyksiä fyysisen sijainnin vähenevästä merkityksestä globalisoituvassa maailmassa. Globalisaation seurauksena talouteen vaikuttavat muutokset heijastuvat aiempaa voimakkaammin ympäri maailman, kuten 2020-luvun alun kriisit ovat osoittaneet (Euroopan keskuspankki, 2023). Euroopassa de-globalisaatiota korostava ajattelu on muotoutunut korostamaan etenkin omavaraisuutta, huoltovarmuutta ja sisämarkkinoiden roolia sekä aiempaa heikompaa suurvaltoihin ripustautumista (Letta, 2023).

### 3 Aluekehitys

Aluerakenteen moniulotteisuutta käsiteltiin edellisessä luvussa tarkastelemalla koheesion ja epätasaisen kehityksen lähtökohtia. Aluerakenteen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet erityisesti talousmaantieteelliset tekijät, jotka ovat luoneet alueille omia ainutlaatuisia sosioekonomisia ja kulttuurisia rakenteita. Tässä luvussa käsitellään alueiden kehittämiseen liittyviä strategisia lähtökohtia ja kehittämistapoja. Erityisesti aluekehittämistä ohjaavalla politiikalla ja politiikkatoimilla on keskeinen vaikutus alueiden kehitykseen.

#### 3.1 Aluepolitiikka

Aluepolitiikalla tarkoitetaan valtion harjoittamaa politiikkaa, jossa valtion väliintulolla pyritään muuttamaan kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden kysyntäolosuhteita suotuisammaksi (OECD, 2010, s. 11-12). Tarve aluepolitiikalle syntyy markkinatalouden synnyttämästä alueiden erilaistumisesta (Katajamäki, 2022, s. 90). Suomenkielinen termi aluepolitiikka ei välitä englanninkielisten termien *policy* ja *politics* välistä eroa (Katajamäki, 2022, s. 90-91). Siinä missä termi *policy* viittaa erilaisiin julkishallinnon politiikkatoimiin, kuvaa *politics* puolestaan puoluepolitiikkaan kytkeytyviä tavoitteita aluekehityksen osalta.

Aluepolitiikka valtavirtaistui poliittisena alalajina 1950-1960-luvuilla, toisen maailmansodan jälkeisenä läntisten maiden talouskasvun aikana (OECD, 2010, s. 11-12). Aluepolitiikan kehittämiseen kytkeytyi ajatus, että valtion väliintulo voisi muuttaa kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden kysyntäolosuhteita. OECD-maiden piirissä aluepolitiikkaan liittyi 1950-1970-luvuilla voimakkaita teollistamisen ja infrastruktuurin kehittämisen tavoitteita, joilla tähdättiin talouskasvun alueelliseen edistämiseen. 1980- ja 1990-lukujen voimakkaan kasvun jälkeiset globaalitalouden suuret shokit heijastuivat OECD-maihin voimakkaina työttömyysaaltoina ja kilpailukykyyn liittyvinä haasteina. Globaalien muutosvoimien seurauksena aluepolitiikka kehittyi tulonjakopolitiikkaa ja

infrastruktuurin kehittämistä laajemmaksi tavaksi puuttua esimerkiksi alueellisten työllisyys- ja koulutuserojen lievittämiseen sekä tasavertaisten kehittymismahdollisuuksien luomiseen.

Toisen maailmansodan jälkeen kehittynyt aluepolitiikka on ollut luonteeltaan syklistä. Yleinen diskurssi on yhdistänyt kehityseroja tasaavat ja sosiaalista konstruktioita vahvistavat toimet herkästi yhden käsitteen alle (Moisio ja Vasanen, 2008, s.21). Aluepolitiikan käytännön toteutuksessa on kuitenkin merkittäviä eroja läntisten hyvinvointivaltioiden välillä. Aluepolitiikan muotoutumisen taustalla vaikuttavat moniulotteiset historialliset ja kansalliset lähtökohdat. Lisäksi julkisen hallinnon laajempi 1970-luvulla Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista alkunsa saanut hallinnon rakennemuutos, *New Public Management*, levisi asteittain läntisiin maihin, heijastuen tapaan, jolla julkisen hallinnon rooliin ja sen ydintehtäviin on suhtauduttu (Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 237-238). 1970-luvun talouskriiseistä alkaneiden julkisen hallinnon reformien myötä julkiset instituutiot muuntautuivat asteittain kilpailukykyisten valtioiden resurssitehokkaiksi palveluntuottajiksi (Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 6-7). Aluekehittämisen kontekstissa julkishallinto muotoutui kasvun ja kilpailukyvyyn mahdollistajaksi (Mäntysalo ja Bäcklund, 2017, s. 237).

Taloudellisten tilasuhteiden sääntelyn ohella ihmisten tekemillä sijaintipäätöksillä on keskeinen vaikutus alueiden kehitykseen. Ihmiset liikkuvat tyypillisesti alueelta toiselle etsien työmahdollisuuksia, korkeampia tuloja, edullisempia asuntoja, hyvinvointia tai muita arkielämää sujuvoittavia palveluja (OECD, 2023a, s. 20). Nämä liikkuvuuden dynamiikat yhdessä globalisaation ja markkinatalouden kehitysprosessien ohella ovat johtaneet maantieteellisiin epätasapainoihin OECD-maissa, ja tähän epätasapainoon länsimaiset kansainväliset yhteisöt, kuten EU- ja OECD-maat, ovat kehittäneet yhteisiä strategisia suuntaviivoja, politiikkatoimia ja kannustimia.

Euroopan unionin jäsenmaiden taloudellista ja sosiaalista yhtenäisyyttä edistävä alue- ja rakennepolitiikka vakiintui 1980-luvun loppuun mennessä investointipoliittiseksi

kokonaisuudeksi (OECD, 2010, s. 312). Alue- ja rakennepoliittisesta kokonaisuudesta muodostui EU:n koheesiopolitiikka, sisältäen erilaiset taloudelliset ja sosiaaliset koheesiota tukevat rahoitusvälineet ja tavoitteet. Vuonna 2006 hyväksytty Lissabonin perussopimus muodostaa tämän hetkisen koheesiopolitiikan pohjan ja strategiset suuntaviivat. Perussopimus määrittelee koheesiopolitiikkaan kohdennettavat resurssit kolmeen ensisijaiseen osa-alueeseen: jäsenmaiden, alueiden ja kaupunkien houkuttelevuuden parantamiseen; innovaation, yrittäjyyden, tiedon ja talouden kasvun edistämiseen; sekä työpaikkojen luomiseen.

EU:n koheesiopolitiikka on investointipoliittikkaa, joka tähtää sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti alueellisten erojen vähentämiseen, vähemmän kehittyneiden alueiden vahvistamiseen sekä investointien tukemiseen työllisyyden ja talouskasvun edistämiseksi (OECD, 2010, s. 312). Lissabonin perussopimuksen asettamien strategisten tavoitteiden ohella koheesiopolitiikalle asetetaan seitsemän vuoden viitekehys, jonka puitteissa tavoitellaan perussopimuksen strategisten tavoitteiden toimeenpanoa tarkempien EU:n aluepolitiikan painopisteiden kautta (OECD, 2010, s. 312). Koheesiopolitiikan kuluva seitsemänvuotiskauden aluepoliittiset painopisteet ovat: 1) investoinnit ihmisiin – työllistymisen, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden tukeminen 2) pk-yritysten kehityksen tukeminen 3) tutkimuksen ja innovoinnin tehostaminen investointien ja tutkimusalan työpaikkojen avulla 4) ympäristön parantaminen suurten investointihankkeiden avulla 5) liikenteen ja energiatuotannon muuttaminen ilmastoystävällisemmiksi etenkin uusiutuvan energian ja innovatiivisen liikenneinfrastruktuurin avulla (Euroopan unioni, n.d). Lisäksi koheesiopolitiikalla tuetaan kestävästä kasvua, työllisyyttä, innovaatioita ja ilmastonmuutoksen torjuntaa. Esitetyt koheesiopolitiikan tavoitteet ovat voimassa vuosina 2021-2027.

Puolestaan OECD (2023b) määrittelee aluekehityspoliittikkaa koskevassa suosituksessaan aluepoliittisten kehittämistoimien tavoitteeksi pitkän aikavälin monialaisen ja monitasoisen politiikan, jonka päämääränä on edistää alueiden kehitystä kansallisen kilpailukyvyyn lisäämiseksi ja vähentää alueiden sekä ihmisten välistä eriarvoisuutta.

OECD:n suositusten mukaisesti aluepolitiikka nojaa kymmeneen toisiaan tukevaan pilariin, joilla tähdätään esimerkiksi alueellisen muutoskestävyyden vahvistamiseen, resurssiviisauteen, yhteistyöhön ja yhteistuotantoon (ks. kuvio 1). 2000-luvulla kiihtynyt globalisaatio, maailmanlaajuinen finanssikriisi ja voimistunut kaupungistuminen ovat kuitenkin heijastuneet negatiivisesti taloudellisen kasvun tasa-arvoiseen kehitykseen OECD-maiden piirissä, johtaen usein alueellisten kehityserojen kasvuun (OECD, 2023a, s. 20).



**Kuvio 1.** OECD:n aluekehittämiss politiikan 10 pilaria (OECD, 2023b)

Aluepolitiikka on pitkäjänteistä politiikkaa, joka tähtää sekä poliittisten päätösten että politiikkatoimien puitteissa kehittämään alueita kulloisenakin aikana vallitsevien käsitysten perusteella. Aluepoliittisia aikakausia ja niiden ominaisia piirteitä on tutkittu kansallisessa tutkimuksessa laajasti (ks. esim. Moisio, 2012; Aro, 2019; Sotarauta, 2020; Katajamäki, 2022). Edellä kuvatun mukaisesti aluepolitiikka on toimeenpantu erilaisin tukivälinein sekä aluekehittämiss toimijoiden kumppanuuteen perustuvien keinoin.

### 3.2 Sopimus- ja kumppanuusperustainen aluepolitiikka

Aluepolitiikka on kehittynyt syklisesti ja perustui toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä usein teollistavaan ja infrastruktuurin kehittämistä painottavaan politiikkaan (OECD, 2010, s. 11-12). Sotaa seuranneina kasvun vuosikymmeninä julkinen hallinto vastasi tyypillisesti tietyistä peruspalveluista Keski- ja Pohjois-Euroopan hyvinvointivaltioissa (Goldsmith, 2002, s. 95). Useille eurooppalaisille hyvinvointivaltioille tyypillinen laaja julkinen sektori ajautui 1970- ja 1980-lukujen globaalitalouden kriisien saattamana kestävyyskriisiin, joka käynnisti uudenlaisen julkisen hallinnon johtamisdoktriinin läpimurron (Goldsmith, 2002, s. 94-95; Hyyryläinen, 2004, s. 13; Soininvaara ja muut, 2023, s. 13-14).

1970-luvun globaalien talouskriisien kautta alkunsa saanut julkisen hallinnon reformien aalto ja niiden synnyttämä uusi johtamisdoktriini *New Public Management (NPM)*, muotoutui raamittamaan julkisen hallinnon roolia ja sen toimia uudella tavalla (Pollit ja Bouckaert, 2011, s. 21). NPM-ajattelu sai tunnetun kuvauksensa Iso-Britanniasta, joskin doktriini kehittyi kulloisessakin poliittishallinnollisessa miljöössä omaksi variaatioksi (Hyyryläinen, 2004, s. 77). NPM-ajattelun ydin kytkeytyy julkisen sektorin tehokkuusperiaatteisiin ja julkiseen tulosvastuuseen. Vuosituhannen loppuun mennessä ajattelusta muotoutui kumppanuuksia ja verkostomaista yhteiskehittämistä kuvaava *New Public Governance (NPG)* –ajattelu, jonka mukaan julkinen hallinto pyrkii ohjaamaan yhteiskuntaa verkostojen ja kumppanuuksien kautta, pikemmin kuin pelkkää määräys- ja budjettivaltaa käyttämällä (Pollit ja Bouckaert, 2011, s.21).

Ulkoisten ja sisäisten muutostekijöiden seurauksena julkishallinnon muutospaineeet johtivat uusien hallinnollisten periaatteiden ohella myös hallinnon hajautumiseen, ja siten alueellisen itsehallinnon vahvistumiseen (Goldsmith, 2002, s. 93-94). Eriytynyt keskushallinnon ohjauksen muutospiirre on ollut NPG-ajattelun korostama siirtymä hierarkkisesta suorasta ohjauksesta ja valvonnasta epäsuoriin yhteistyön ja ohjauksen muotoihin. Tällaisena on pidetty verkostoissa ja kumppanuuksissa tapahtuvaa yhteistyötä.

Uusi julkisen johtamisen tapa korosti sopimuksellisuuden merkitystä julkiselle sektorille yhtenä tapana mahdollistaa tehokas palveluiden ja hyödykkeiden tuotanto (Hyyryläinen, 2004, s. 10-11). Sopimuksellisuus kytkeytyi peruslähtökohdissa hankintoihin ja hankintamenettelyihin sekä julkisten toimijoiden välisiin tulosohtausprosesseihin ja – vastuisiin. Paikallisen tai alueellisen sopimuspolitiikan osana sopimuksellisuudesta tuli ohjauskeino ja eri toimijoiden yhteistyön muoto (Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 114; Soinivaara ja muut, 2023, s. 13). Kiviniemen ja Saarelaisen (2011, s. 114) määritelmän mukaan sopimusohjaus tähtää paikallisesti tarpeellisten toimintojen ohjaamiseen ja toimenpanoon sopimusvalikoimaa hyödyntäen. Sopimusohjaus voi koskea esimerkiksi infrastruktuurin tai palveluiden yhteiskehittämistä.

Uudessa julkisjohtamisen doktriinissa sopimuksellisuuden voi jakaa vertikaaliseen tai horisontaaliseen sopimuksellisuuteen (Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 114). Kiviniemen ja Saarelaisen (2011, s. 114) mukaan vertikaalisessa sopimuksellisuudessa korostuvat toimijoiden väliset hierarkkiset (*top-down*) suhteet ja horisontaalisessa sopimuksellisuudessa sopimusohjaukseen liittyvät sopijaosapuolten tasavertaisuuteen perustuvat suhteet. Horisontaalinen sopimusohjaus on muodostunut kuvaamaan paikallista ja alueellista sopimuspolitiikkaa, vertikaalisen sopimuksellisuuden kuvatessa perinteisempää tilaaja-tuottaja –suhdetta.

Sopimusohjaukseen perustuvan sopimuksellisuuden ohella paikallista ja alueellista yhteistyötä on lähestytty kumppanuus –käsitteen kautta (Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 115). Kumppanuusajattelu perustuu paikallisilla tasoilla yhteistyöverkostoihin, joissa mukana olevat toimijat ovat sitoutuneet yhteistoimintaan. Kiviniemen ja Saarelaisen (2011, s. 115) mukaan kumppanuuteen perustuva toiminta linkittyy NPG-ajattelun korostamaan verkostojen ja kumppanuuksien kautta tapahtuvaan julkiseen hallintaan. Kumppanuussuhteet voivat muodostua niin strategisiksi kuin operatiivisiksi yhteistyön tavoiksi. Kumppanuudelle ominaista on korkea luottamus, sen ollessa pehmeää yhteisiin tavoitteisiin, päämääriin ja arvoihin perustuvaa tiedonvaihtoa ja työskentelyä.

Sopimuksellisuus ja kumppanuus ovat korvanneet perinteisen hierarkkisen ja keskitetyn hallintorakenteen paikallisessa ja alueellisessa politiikassa (Kiviniemi ja Saarelainen, 2011, s. 118).

### **3.3 Aluekehittäminen**

Aluekehittäminen on laaja käsite, jolla tarkoitetaan alueen kehityskulkuun vaikuttamista yhden tai useamman toimijan arvolähtökohdista (Sotarauta, 2020, s. 63). Aluekehittäminen ymmärretään pelkkää aluepolitiikkaa laajemmaksi ilmiöksi, aluepolitiikan keskittyessä alueidenvälisten kehityserojen tasaamiseen tai yhtäläisten kasvumahdollisuuksien luomiseen. Tyypillisesti aluekehittäminen pyrkii huomioimaan aluerakenteen sanelemat (mm. sosiaaliset, kulttuuriset, taloudelliset, ekologiset) lähtökohdat, tunnistamalla alueen voimavaroja ja heikkouksia (Sotarauta ja Beer, 2020, s. 1). Rakenteellisella tasolla aluekehitystä säännellään sekä talouden että julkisen vallan sääntelyn ja toimenpiteiden kautta (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 113). Aluekehittäminen on niin ikään alisteista useille eri politiikoille, kuten alue-, koulutus- ja liikennepolitiikalle.

Alueiden kehityspolut ovat usein seurausta erilaisista rakenteellisista muutoksista, joihin aluekehittämisen toimilla pyritään reagoimaan (Moisio ja Sirviö, 2021, s. 113). Erilaisilla aluekehittämisen toimilla pyritään aktiivisesti tukemaan muun muassa aluetasoista kehitystä, kilpailukykyä, resilienssiä ja elinvoimaa. Alueet ovat erilaisia kokonsa, historian, poliittisten, kulttuuristen ja taloudellisten ominaisuuksiensa vuoksi. Tämän vuoksi aluekehittäminen on monitasoinen prosessi, jossa pyritään huomioimaan nämä erot. Perimmäinen aluekehittämisen tarkoitus on luoda edellytyksiä uuden syntymiselle yhteistyössä eri intressi- ja toimijatahojen kanssa (Sotarauta ja Beer, 2020, s. 1).

Aluekehittämisen keskeinen haaste kytkeytyy siihen, pyritäänkö aluekehittämisen toimilla luomaan ensisijaisesti edellytyksiä uuden luomiselle vai tuetaanko sillä taantuvia alueita (Sotarauta ja Beer, 2020, s. 1). Aluekehittämisen tutkimuksessa pyritään ongelmanasettelulla vastaamaan kysymykseen siitä, miksi jotkut alueet ja kaupungit

kehittyvät, kun taas toiset taantuvat. Toisen maailmansodan jälkeen tähän kysymykseen on etsitty vastauksia niin aluetieteen, sosiaalitieteiden kuin taloustieteiden tutkimuksesta. Kuten aluerakenteiden tarkastelu osoitti (ks. luku 2), on kyse erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen pääoman virtojen kasautumisesta, ja niiden luomasta kilpailukyvystä ja elinvoimasta. Kehityksen ymmärtäminen kytkeytyy osaltaan vanhempiin keskus-periferia –käsitteisiin ja kapitalistisen yhteiskuntajärjestelmän rakentumiseen (Sotarauta ja Beer, 2020, s. 2).

Sotaraudan ja Beerin (2020, s. 3-4) mukaan alueellista ja paikallista kehitystä lähestytään pääsääntöisesti taloudellisen kehityksen ja taloudelliseen kehitykseen vaikuttavien toimenpiteiden kautta. Talouskasvuun keskittyvää aluekehittämistä –ideologiaa on kuitenkin jossain määrin kritisoitu 2000-luvun aikana. Talouskasvuun tähtäävä ajattelu tulkitsee alueiden kasvupotentiaalin perustuvan erilaisiin talouskasvua edistävien tekijöiden olemassaoloon tai niiden luomiseen, unohtaen laajemman ihmismaantieteellisen kontekstin. 2000-luvulla myös hyvinvoinnilla sekä terveyteen ja elämänlaatuun liittyvillä näkökulmilla on ollut keskeinen rooli aluekehittämisestä puhuttaessa. Aluekehittämisellä ei luoda yksinomaan tai ensisijaisesti talouden kasvuedellytyksiä vaan laajemmin myös hyvinvointia. Kansallisessa kontekstissa valtiolähtöistä aluekehittämistä on toteutettu yhteiskunnallisiin kehitystarpeisiin liittyvin toimin (Sotarauta, 2020, s. 65).

Suomessa aluekehittämistoimia määrittelevä aluepolitiikka muotoutui 1950-luvulta lähtien, kun tunnistettiin alueellisen eriytymisen väistämättömyys ja havaittiin erilaisten alueiden, kuten maakuntakeskusten ja maaseudun erilaiset kehittämistarpeet (Katajamäki, 2022, s. 94). Teollistavan tukipolitiikan vaihtuminen kasvuedellytysten turvaamiseen asetti aluepolitiikalle uusia tarpeita. Tällaisia olivat esimerkiksi erityiset aluekehittämisen toimet kriisitilanteessa oleville alueille äkillisten rakennemuutosten seurauksena sekä omat politiikkaohjelmat eri aluetyypeille, kuten maaseutu- ja kaupunkipolitiikka. 2000-luvulla kansallisessa aluepolitiikassa on korostettu voimakkaasti alueiden kilpailukykyyn, osaamiseen ja omiin vahvuuksiin perustuvaa

kehittämistä (Sotarauta, 2020, s. 67). Tavoitteiksi ovat muotoutuneet kilpailu- ja innovaatiokyky ja pyrkimys tukea alueen sisäsyntyisiä kasvutekijöitä. Heikkouksien eliminointiin keskittyvä aluekehittäminen on muotoutunut yhä voimakkaammin vahvuuksien tunnistamiseen, niiden vahvistamiseen ja alueelliseen erikoistumiseen.

Kansainvälisessä viitekehyksessä aluekehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomioita osana Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa ja sen uudistamista. Vuonna 2009 EU:lle laaditussa selvitystyössä korostettiin EU-tasoista tarvetta puuttua alueellisten kehityserojen kaventamiseen, monitasoisen hallintorakenteen sekä alueellisia erityispiirteitä ja osaamista tukevan kehittämisen tukemiseen (Barca, 2009). Barcan raportti ohjasi merkittäväällä tavalla EU:n koheesiopolitiikan uudistamista kohti paikalliset olosuhteet paremmin huomioivaa paikkaperustaista aluekehitystä.

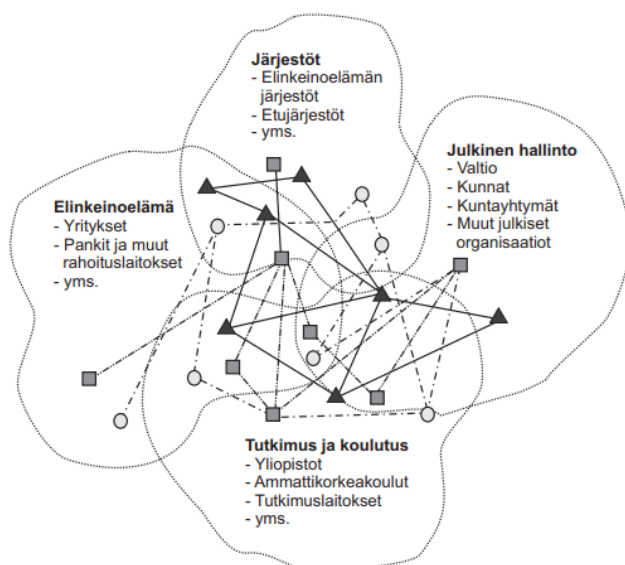
### **3.3.1 Toimijuus aluekehittämisessä**

2000-luvun aluekehittäminen ja aluepolitiikka on kehittynyt korostamaan monipuolista ja monitasoista lähestymistapaa alueiden kehittämiseen, korostamalla tasavertaisuuteen perustuvaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä (Sotarauta ja muut, 2007, s. 24-25). Aluepoliittinen siirtymä kohti kasvun edellytysten ja hyvinvoinnin kehittämistä on korostanut entistä voimakkaammin julkishallinnon ja muiden alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä (Katajamäki, 2022, s. 94; Sotarauta ja muut, 2007, s. 24). Valtiohallinnon määräysvallan sijaan aluekehittäminen on muotoutunut uuden julkisjohtamisen doktriinin mukaiseksi monitasoiseksi yhteiskehittämiseksi.

1990-luvulla tunnistettiin, että alueiden menestyksen taustalla on usein eri toimijoiden tiivis yhteistyö (Etzkowitz, 2003, s. 295). Systemaattisen tarkastelun kautta havaittiin, että erilaisten institutionaalisten toimijoiden yhteistyöllä luotiin tyypillisesti suotuisat olosuhteet innovaatioille ja uusien ideoiden kehittämiseksi alueellisesti. Etzkowitz (2003, s. 295) esitti vuonna 1993, että *Triple Helix* –mallilla, ns. kolmoiskierremallilla, voidaan kuvantaa eri instituutioiden - yliopistojen, elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon - muodostamaa toimijaverkostoa, jolla innovaatioita ja taloudellista kehitystä luodaan.

Etzkowitzin (2003) teesin mukaan julkishallinnon sopimusperustainen ja kumppanuuteen nojaava rakenne luo puitteet yhteistyölle ja tiedonvaihdon. Teollisuuden ja elinkeinoelämän toimijuuden rinnalle Etzkowitz (2003) nostaa kolmanneksi institutionaaliseksi toimijaksi yliopistot, joiden roolin hän kiteyttää tiedon ja teknologian tuotantoon. Kolmoskierremalli tuo arvonluonnissa keskeiset institutionaaliset toimijat hierarkkisesti samalle tasolle sen sijaan, että julkishallinto toimisi pelkkänä sääntelevänä ja ohjaavana toimijatasona.

2000-luvulla aluekehittämisen verkostoille ominaista ovat olleet niin löyhästi organisoidut ja epäsäännöllisesti kokoontuvat verkostot kuin virallisiksi yhteistyön alustoiksi organisoituneet foorumit (Sotarauta ja muut, 2007, s. 27). Sotarauta ja muut (2007) ovat kuvanneet aluekehittäjän toimijakentän muotoutuvan neljän kentän varaan (ks. kuvio 2), Etzkowitzin esittämän kolmoskierremallin esittämän kolmen toimijan sijaan. Aluekehittäjän toimijakentän verkostot muodostuvat julkisen hallinnon toimijoista, tutkimus- ja koulutussektorista, elinkeinoelämän toimijoista sekä järjestöistä. Aluekehittäjän toimijakentän neloskierre tarjoaa modernin tavan tarkastella eri toimijatasojen yhteen kietoutuneisuutta ja eri instituutioiden vaikutusta alueen kehittämiseen ja toistensa toimintaan.



**Kuvio 2.** Aluekehittäjän toimintakenttä (Sotarauta ja muut, 2007, s. 25).

Sotarauta ja muut (2007, s. 26-27) kuvaavat aluekehittämisen siirtyneen verkostomaiseen yhteistyöhön, jossa innovaatio- ja kehitystoiminta ei noudata perinteisiä, vanhoja tai vakiintuneita päätöksenteon kanavia, vaan suurelta osin horisontaalisessa yhteistyössä tehtäviä päätöksiä eri avaintoimijoiden välillä. Aluekehittämisen toimijakenttä ja kehittämisen tapa ovat käyneet läpi 1990-2000-luvuilla systemisen muutoksen verkostomaiseen kehittämiseen ja yhdenvertaisuuteen perustuvaan kumppanuuteen.

### **3.3.2 Aluekehittämisen strategiset lähtökohdat**

Aluekehittämisen trendi on siirtynyt EU- ja OECD-maissa kohti monitasoista hallintomallia, sisältäen usein kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason hallinnon sekä laajan toimijaverkoston (OECD, 2023a, s. 105). Monitoimijuuteen perustuva lähestymistapa tunnistaa alueiden monimuotoisuuden ja tarpeen paikallistettuihin ratkaisuihin alueiden erityispiirteiden huomioimiseksi sekä kehittämisen haasteisiin vastaamiseksi. OECD:n (2023a, s. 99-100) havaintojen perusteella ennakoiva strategiatyö on noussut näkyväksi ja laajalle levinneeksi tavaksi tukea politiikkatoimien valmistelua 2000-luvulla. Aluekehittämisessä on tapahtunut siirtymä kohti systemaattista ja ennakoivaa strategista suunnittelua alueiden kilpailukyvyn kasvattamiseksi ja alueellisten erojen vähentämiseksi.

Monialaisen lähestymistavan ytimessä on pyrkimys ymmärtää ja lähestyä alueellisia ja sijaintiin perustuvia tarpeita aluelähtöisesti (Luoto, 2014, s. 141-142). Paikallisista ongelmista ja voimavaroista ponnistavaa politiikkaa on nimitetty paikkaperustaiseksi politiikaksi. Paikkaperustaisuus on aluetieteellisen tutkimuksen keskeinen käsite, joka korostaa paikan merkitystä ja sen vaikutusta ihmisten elämään ja yhteisöihin. Paikan käsite viittaa erilaisiin maantieteellisiin kokonaisuuksiin, kuten kaupunkiin, kuntaan tai laajempaan alueeseen. Nämä paikat eivät ole pelkästään fyysisiä, vaan ne ovat myös osa omaleimaisia ja sosiaalisia verkostoja. Tieteellisessä tarkastelussa paikka muotoutuu toimintoja ja kokemuksia yhdistäväksi käsitteeksi, joka asettaa kehyksiä sosiaalisille ja

fyysisille rakennuksille. Nämä paikan rajat heijastavat moraalisia, sosiaalisia ja kulttuurisia normeja sekä yhteisöjen historian painoa.

2000-luvulla alueiden kehittäminen on keskittynyt alueiden oman kehityspotentiaalinsa vahvistamiseen ja alueellisten vahvuuksien tunnistamiseen (Sotarauta, 2020, s. 64). Aluekehittäminen on keskittynyt laajemmin alueiden sisäsyntyisten (endogeenisten) tekijöiden merkityksen tunnistamiseen (Katajamäki, 2022, s. 16). Sisäsyntyiseen kehityspotentiaaliin liitetään esimerkiksi alueen sosiaalinen pääoma sekä yksilöiden muodostamat verkostot ja niiden luomat mahdollisuudet paikallisyhteisöjen kehitykselle. Alueiden ja aluetalouksien uudistamiseen tähtäävää paikkaperustaista kehittämistä on luonnehdittu endogeenisyyden ohella myös älykkääksi erikoistumiseksi (Luoto ja Virkkala, 2017, s. 10-11). Älykkäällä erikoistumisella tarkoitetaan erityisesti paikallisten vahvuuksien ja niihin liittyvien arvoketjujen tunnistamista paikan tai alueen kehittämisessä.

Paikkaperustaisen ajattelutavan mukaisesti paikallisilla toimijoilla on paras tieto ja ymmärrys paikallisista erityispiirteistä ja olosuhteista, ja siten mahdollisuus määritellä alueen kehittämisen prioriteetit (Luukkonen, 2017, s. 30; Luoto ja Virkkala, 2017, s. 11). Kansallisessa aluekehittämisen kontekstissa paikkaperustaisuudesta on tullut yleinen lähtökohta ja ohjenuora 2000-luvulla (Luukkonen, 2017, s. 29-30). Eurooppalaisessa kontekstissa paikkaperustaisuus nousi osaksi Euroopan unionin koheesio politiikkaa Euroopan komissiolle vuonna 2009 laaditun koheesio politiikan uudistamista koskevan raportin myötä. Komissiolle laaditussa ns. Barcan-raportissa tarkasteltiin paikallisen tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia aluekehittämissä, huomioiden erityisesti toimintaympäristön kasvanut monimuotoisuus ja monikerroksisuus (Barca, 2009).

Paikkaperustaiset kehittämisen lähtökohdat perustuvat alueen toimijoiden yhteiseen tahtoon ja kehittämispotentiaaliin sekä eri toimijatahojen ja intressiryhmien yhteistyöhön (Luoto ja Virkkala, 2017, s. 7-8). Samalla paikkaperustaisessa

kehittämisessä on kyse ihmisten, sijainnin ja ympäristön erottamattoman suhteen ymmärtämisestä. Paikkaperustaista aluekehittämistä on lähestytty teoreettisella tasolla kuvantamalla esimerkiksi edellä esitellyn neloskierremallin mukaisia toimijaverkostoja (ks. kuvio 2.)

Paikkaperustaisuuden vastakohtana on esitetty paikkasokeaa tai paikkaneutraalia ajattelutapaa, jossa keskitetty ohjaus sivuuttaa aluelähtöisen politiikan (Vartiainen, 2017, s. 178-179). Paikkasokeus ilmenee kehittämisohjelmissa, joissa lähtökohdat eivät tunnista alueiden erilaisuutta tai painotuseroja kehittämistoimissa (Luoto ja Virkkala, 2017, s.8). Kansallisessa kontekstissa paikkaperustaisuus on valtavirtaistunut kehittämistapa erityisesti maaseutupolitiikassa (Vartiainen, 2017, s. 179).

Luvussa 2 kuvattiin aluerakenteen ja aluetalouden vaikutuksia alueellisiin eroihin ja eriävään kehitykseen. Alueellisia eroja selittävät tekijät ovat komplekseja ja kytkeytyvät globaalitalouden kontekstiin, jolloin eriytymisen selittäminen yksinkertaisin syy-seuraussuhtein käy mahdottomaksi (Luoto ja Virkkala, 2017, s. 6). Globaalitalouden muutokset asettavat merkittäviä haasteita etenkin paikkaperustaiselle kehittämiselle, kun paikalliset yhteisöt ja aluetaloudet joutuvat sopeutumaan uusiin olosuhteisiin – rakennemuutoksiin - säilyttääkseen kilpailukykynsä. Globaalitalouden muutokset joihin kytkeytyvät rakennemuutokset voivat johtaa perinteisten teollisuudenalojen hiipumiseen tai siirtymiseen, vaikuttaen suoraan paikallisiin talouksiin ja työllisyyteen. Nämä muutospaineet voivat puolestaan aiheuttaa epävarmuutta ja taloudellista painetta paikallisille yhteisöille, jotka ovat perinteisesti nojanneet tiettyihin toimialoihin ja yhteisiin verkostoihin.

Alueellisen kasautumisen ja globaalitalouden haasteiden edessä eri toimijat ja toimijatasot joutuvat löytämään kestäviä strategisia välineitä ja ratkaisuja, joilla alueiden ja paikkojen kilpailukykyä ja hyvinvointia voidaan lisätä (Luoto ja Virkkala, 2017, s. 6-8). Paikkaperustaisen kehittämisen esittämän lähestymistavan mukaisesti tarvitaan

endogeenisiin tekijöihin ja älykkääseen erikoistumiseen nojaavia joustavia ja innovatiivisia tapoja aluerakenteen vahvistamiseen.

### 3.4 Elinvoima ja kilpailukyky

Elinvoima on noussut keskeiseksi käsitteeksi aluekehittämistä ja –politiikkaa koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa 2000-luvulla (Salmivuori, 2022, s. 92). Talousmaantieteellisessä kontekstissa elinvoimalla kuvataan tyypillisesti aluetalouden ja elinkeinotoiminnan kilpailukykyä. Kilpailukyky puolestaan nähdään elinvoiman edellytyksenä sekä mittarina. Kilpailukyvyllä tarkoitetaan alueellisessa tarkastelussa tyypillisesti kahta asiaa: kykyä kilpailla alueen markkinaosuuksista ja resursseista sekä alueen pitkän aikavälin menetystä määrääviä tekijöitä, kuten erilaisia rakenteita ja politiikkaa (Bristow, 2010, s. 13). Alueellisen kilpailukyvyn käytännön kuvaaminen ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Alueellisen kilpailukyvyn kuvaaminen edellyttää kaupungin tai laajemman alueen eri kilpailukyvyn elementtien tunnistamista, määrittämistä ja laadullistamista (Linnamaa, 2003, s. 24). Alueiden kilpailukyvyn määrittelyllä tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan tilannetta, jossa alueellinen tai paikallinen toimintaympäristö kykenee luomaan edellytyksiä alueella toimivien yritysten ja organisaatioiden kilpailukyvyn kehittymiselle. Kilpailukyvyn haasteet kytkeytyvät erityisesti pienempien ja kaupunkikeskuksista kauempana olevien – maaseutualueiden heikompaan kykyyn tarjota sellaisia resursseja, jotka riittäisivät kasvupohjaksi (Eskelinen ja Niiranen, 2003, s. 53). Kilpailukyvyssä onkin resurssien ohella kyse yhä useammin älykkäästä erikoistumisesta ja paikallisten vahvuuksien tunnistamisesta.

Kaupungin kilpailukyky perustuu lukuisiin toisiinsa limittyviin elementteihin, kuten kykyyn nivoa alueen toimijat osaksi erilaisia verkostoja, ylläpitää ja kehittää hyvää elämänlaatua, houkuttaa alueelle uusia kilpailukykyisiä yrityksiä sekä luoda alueelle yritysten kilpailukykyä vauhdittavia edellytyksiä (Linnamaa, 2003, s. 26). Linnamaa (2003) on määritellyt kilpailukyvyn elementeistä muodostuvan kuusikulmion, jonka perusteella voidaan johtaa käsitys alueen kilpailukyvyn elementeistä (ks. kuvio 3).



**Kuvio 3.** Alueellisen kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä (Linnamaa, 2003, s. 27).

Linnamaan (2003, s. 27) tulkinnan mukaan kilpailukyvyyn elementtien tulee olla riittävän vahvoja, jotta ne luovat soveltuvan perustan alueen kehitykselle. Kilpailukyky ja elinvoima muotoutuvat toisiaan täydentäväksi pito- ja vetovoiman kokonaisuudeksi, joiden varaan menestyvät kaupungit ja alueet rakentuvat (Salmivuori, 2022, s. 93-94). Jotta alue säilyttää pitovoimansa ja kasvattaa vetovoimaansa, on sen kyettävä tarjoamaan asukkaille niin fyysisiä kuin sosiaalisia vetovoimatekijöitä.

Vaikka alueiden kilpailukyvyssä on kyse kasvukyvyistä, taloudellista vaurastumisesta sekä kyvystä tuottaa hyvinvointia, ovat erot perinteiseen yritysten kilpailukykyyn huomattavasti kompleksisempia (Bristow, 2010, s. 15). Alueet eivät esimerkiksi poistu markkina-alueeltaan, eikä yhden alueen nousu tai kasvu korreloi naapurialueen kehityksen kanssa. Alueet ovat usein keskinäisissä riippuvuussuhteissa ja nojaavat kilpailukyvyyn ja elinvoimansa osalta myös toisiinsa. Kuten Linnamaa (2003) kuvaa, ei alueiden kilpailukyky ja kilpailukyvyyn tuottama elinvoima perustu myöskään yksinomaan talouden kasvuun ja kehitykseen vaan laajempaan alueelliseen kykyyn tuottaa hyvinvointia.

On haastavaa määritellä, onko elinvoima seurausta hyvästä kilpailukyvyistä vai kilpailukyky vireästä elinvoimasta. Elinvoimaa ei voida mitata yhteisin ja vakiintunein tavoin, mutta elinvoiman arviointiin on kehitetty erilaisia ja erilaisista lähtökohdista ponnistavia tarkastelutapoja (ks. esim. Hu ja muut, 2020; Etuk ja Acock, 2016). Elinvoimaa tarkasteltaessa etsitään usein vastauksia saman tyyppisiin kysymyksiin kuin kilpailukyvyn elementtien osalta. Elinvoimaan liittyvät tekijät ovat usein laajoja ja liittyvät niin sosiaalisiin, taloudellisiin kuin ympäristöön liittyviin kysymyksiin (Etuk ja Acock, 2016, s. 141). Elinvoimalla pyritään kuvaamaan positiivista yhteisöjen ja aluetalouden kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tältä osin keskeistä on lisätä ymmärrystä niistä taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöön perustuvista tekijöistä, jotka luovat positiivisia kasvumahdollisuuksia (Etuk ja Acock, 2016, s. 151). Selvää on, että molemmat nojaavat taloudelliseen kehitykseen ja alueellisiin kasvutekijöihin – niin rakenteellisella kuin poliittisella tasolla.

## 4 Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkielma on laadullinen tutkimus, jonka tutkimusmenetelmä käytetään kirjallisuuskatsausta. Laadullinen tutkimusmenetelmä edellyttää teoreettista argumentaatiota, joka puolestaan perustelee tarvetta tutkimusmenetelmälle sekä teoreettiselle viitekehyselle (Alasuutari, 2011, s. 62-63). Tässä luvussa kuvataan metodin ja aineiston valintaa sekä tutkimuksen luotettavuutta.

### 4.1 Tutkimusmetodi

Tämä tutkielma on laadullinen tieteelliseen kirjallisuuteen, tutkimusjulkaisuihin ja viranomaislähteisiin perustuva kirjallisuuskatsaus. Tutkielman tavoitteena on selvittää miksi alueet kehittyvät eri tavalla ja mihin alueellinen elinvoima ja kilpailukyky perustuvat, sekä kuinka Suomen valtio tukee aluepolitiikkansa kautta kilpailukykyyn ja elinvoiman kehitystä Itä-Suomessa. Laadullinen tutkimus perustuu empiirisen ilmiön kuvailuun, tieteellisten käsitteiden analyysiin sekä tutkimuskohteen merkityksen tarkasteluun (Eskola ja Suoranta, 1998, s. 11). Laadullisen tutkimuksen keskeinen tavoite on käsiteltävän tutkimusongelman kuvailu sekä analyysiin perustuva tiedon tuottaminen (Hirsjärvi ja muut, 2009).

Laadullisen tutkimustavan mukaisesti tässä tutkielmassa pyritään ymmärtämään kokonaisvaltaisesti rajattua tutkimuskohdetta, sen ominaisuuksia ja merkitystä. Tutkielma keskittyy tulkitsemaan ja analysoimaan alueellisen erilaistumisen syitä sekä ymmärtämään niiden merkitystä elinvoimalle ja kilpailukyvyille. Näin elinvoima ja kilpailukyky muotoutuivat teoreettista viitekehystä sekä siitä johdettavaa analyysiä määrittäväksi termiseksi lähtökohdaksi.

Kirjallisuuskatsaus on laadullisissa tutkimuksissa laajasti käytetty tutkimusmetodi, jossa analysoidaan ja yhteenvedetään tutkimusaiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta, ja tarjotaan kokonaisvaltainen kuva tutkimuskentästä ja aiheeseen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä (Dixon-Woods ja muut, 2007, s. 375). Kirjallisuuskatsaukset jakautuvat

kuvailevaan ja systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen sekä kvalitatiiviseen meta-analyysiin (Salminen, 2011). Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on yksi yleisimmistä kirjallisuuskatsauksen perustyypeistä (Salminen, 2011, s. 6). Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on tyypillisesti kevyempi narratiivinen metodi, jossa kirjallisuuden avulla pyritään koostamaan laajaa kuvaa käsiteltävästä aiheesta tai luomaan mahdollisimman monipuolista tulkintaa (Salminen, 2011, s. 7-8). Systemaattinen kirjallisuuskatsaus pyrkii taasen antamaan tiiviin kuvan aihepiiriin liittyvästä aiemmasta tieteellisestä tutkimuksesta (Salminen, 2011, s. 6-7). Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on tutkimusmetodi, joka tarjoaa olemassa olevaa tutkimusaineistoa hyödyntäen tavan tarkastella oman tieteenalan ongelmien kehitystä ja muutosta (Salminen, 2011, s. 39). Meta-analyysi on systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kaltainen systemaattisempi ja analyyttisempi kuvailutapa, joka yhdistelee kvalitatiivista ja kvantitatiivista analyysiä (Salminen, 2011, s. 12). Meta-analyysi on tapa, jossa laadullista aineistoa vertaillaan ja ryhmitellään kuvailevaa ja systemaattista kirjallisuuskatsausta tarkemmin. Tässä tutkimuksessa tutkimusmetodi on kuvaileva kirjallisuuskatsaus.

Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa valikoitu materiaali käydään läpi tarkasti, jotta jo tuotettua tutkimusaineistoa voidaan arvioida ja tiivistää sekä luoda niiden pohjalta kuva käsiteltävästä aiheesta ja kehityskulusta (Torraco, 2005, s. 358; Salminen, 2011, s. 7). Kuvailevalla kirjallisuuskatsauksella aiempaa tutkimusta ja havaintoja tiivistetään sellaiseen esitystapaan, joka luo parhaimmillaan uusia kriittisiä avauksia aiheen käsittelylle. Valittua tutkimusmetodia hyödyntäen tälle tutkimukselle asetettuihin tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan selkeästi ja aineistolähtöisesti.

Tässä tutkielmassa kuvailevaa kirjallisuuskatsausta on käytetty alueellista erilaistumista koskevan diskurssin kuvaamiseen sekä elinvoimaa ja kilpailukykyä selittävien teoreettisten lähtökohtien kuvailuun. Tutkimusmetodi on mahdollistanut runsaan tutkimusmateriaalin tarkastelun tutkielman tavoitteiden ja tutkimuskysymysten lähtökohdista. Valittu tutkimusmetodi mahdollistaa tutkimusmateriaalin käsittelyn historiallisista sekä tieteenalalle ominaisista lähtökohdista (Salminen, 2011, s. 9).

Tutkimusmetodiin perustuva rajaus ja aineistonkeruu on luonut teoriapohjan analyysin perustaksi.

Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen avulla luodaan edellytykset tuoda tutkimusteema osaksi nykykeskustelua alueellisesta erilaistumisesta Suomessa. Analyysi perustuu kirjallisuudesta johdetuista elinvoiman ja kilpailukyvyn käsitteistä, joiden kautta Itä-Suomen eriytymistä sekä valtion aluepoliittista keinovalikoimaa tarkastellaan. Valikoidun tutkimusmetodin avulla johtopäätöksissä vastataan tutkimuskysymyksiin ja pyritään todentamaan tutkielman luotettavuus.

## **4.2 Aineisto ja luotettavuus**

Laadullinen tutkimus perustuu tyyppillisesti laajasta aineistokannasta rajatun aineiston analyysiin (Eskola ja Suoranta, 1998, s. 86). Laajasta, jopa loputtomasta aineistokannasta johtuen, tutkielmassa esitettävien väitteiden uskottavuus on aiheellista perustella tutkimusmetodia hyödyntäen. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa tutkija käy huolella läpi tutkimusmateriaalin ja pyrkii asettamaan tutkimuksen historialliseen sekä oman tieteenalan kontekstiin, referoimalla tutkimuksia ja tutkimusaineistoa objektiivisesti (Salminen, 2011, s. 9).

Kirjallisuuskatsausta toteutettaessa on keskeistä, että aineistosta kerätty tieto on jollain tapaa standardoitu, jotta tutkimuksen luotettavuus ei vaarannu (Salminen, 2011, s. 10). Tässä tutkimuksessa aineisto on pyritty rajaamaan tutkittavan ilmiön ja tutkimuskysymysten mukaiselle, olennaiselle tasolle. Tutkimuksen aineistohaussa ja valinnoissa on etsitty kansallista ja kansainvälistä vertaisarvioitua tutkimuskirjallisuutta, joka on käsitelty alueellisen eriytymisen ja erilaistumisen teemoja sekä elinvoiman ja kilpailukyvyn käsitteitä talousmaantieteellisessä kontekstissa. Näiden määrittelyjen pohjalta on toteutettu tutkielman aineiston keruu. Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen luotettavuus perustuu edellä esiteltyyn aineiston rajaukseen ja käytetyn kirjallisuuden laatuun.

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu Itä-Suomen maakuntien maakuntaohjelmista, joissa on kuvattu maakuntatasolla elinvoimaa ja kilpailukykyä kuvaavia haasteita, ilmiöitä sekä ratkaisukeinoja. Maakuntaohjelmia tarkastellaan elinvoiman ja kilpailukyvyn kehitystä kuvaavista lähtökohdista, joiden ympärille tutkielman teoreettinen viitekehys rakentui. Maakuntaohjelmista johdettavaa analyysiä Itä-Suomen elinvoimasta ja kilpailukyvystä on tuettu sellaisten valtioneuvostotasolla hyväksytyjen ohjelmien ja strategioiden avulla, jotka edustavat aluepolitiikkaa ja alueellista kumppanuuspolitiikkaa.

Laadullinen tutkimus nojaa tekijän tulkintaan tutkimuksen objektiivisuudesta ja luotettavuudesta (Sarajärvi ja Tuomi, 2018, s. 118). Laadullisessa tutkimuksessa tutkimustuloksia ei voida esittää yksitulkintaisina tai puhtaasti määrälliseen aineistoon perustuvina. Sarajärven ja Tuomin (2018) mukaan laadullista tutkimusta käsittelevä tutkimusteoria ei lähtökohtaisesti tunnista mahdollisuutta, jossa tutkija kykenisi tulkitsemaan tutkimusongelmaansa ja käsittelemäänsä tietoa täysin objektiivisesti.

Sarajärven ja Tuomin (2018, s. 118) mukaan tutkimuksen luotettavuus ja objektiivisuus ovat suurimmat kysymykset, jotka haastavat laadullista tutkimusta. Objektiivisuuden ollessa tunnistettu haaste, on laadullisessa tutkimuksessa keskeistä erottaa toisistaan luotettavuus ja puolueettomuus. Laadullinen tutkielma voi olla luotettava, mutta se ei voi olla välttämättä koskaan täysin puolueeton. Tutkimuskohteeseen liittyy puolueellisia elementtejä jo siinä kohtaa, kun määritellään tutkimuskehikko ja tutkimuskysymykset. Tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin kytkeytyy mitä yleisimmin ennako-oletus tai asetelma, jota laadullinen tutkimus – metodista riippuen – pyrkii selittämään.

Laadullisessa tutkimuksessa valittu aineisto tulee kyetä perustelemaan sekä todentamaan aineiston pohjalta tehtävien tulkintojen luotettavuus. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta voidaan lähestyä reliabiliteetin ja validiteetin käsitteiden kautta (Sarajärvi ja Tuomi, 2018, s. 119). Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen toistettavuutta ja validiteetilla tutkimusongelmaan vastaamista. Laadullista

tutkimusta voi pitää luotettavana, jos tutkimustulokset ovat toistettavissa ja tutkimus vastaa niihin kysymyksiin, joita sille on heti alussa selkeästi asetettu.

Tässä tutkielmassa toistettavuus on pyritty varmistamaan metodin ja aineistonkeruutavan kuvauksella sekä erottamalla tutkijan mahdolliset mielipiteet ja ennakko-oletukset aineistosta. Vasta tutkielman johtopäätöksissä esitetään lopullinen analyysi ja tulkinnat kirjallisuuskatsaukseen perustuvasta aineistosta sekä niistä mahdollisesti johdettavista päätelmistä. Aineiston monipuolisuudella on pyritty osaltaan varmentamaan, etteivät tutkimustulokset ja johtopäätökset ole riippuvaisia yhden tutkimuksen tuloksista. Käsitteellisellä rajauksella on taas pyritty skaalaamaan käytettävissä oleva aineisto yhdessä tutkimuskysymysten kanssa olennaiselle tasolle.

Tässä tutkielmassa on kuvattu tutkimusongelmaa ja tutkimuskysymyksiä tutkielman ensimmäisessä luvussa. Lukijalle on pyritty esittämään selvästi jo tutkielman alkuvaiheessa, mitä tutkimuksella pyritään selvittämään ja mihin tutkimuskysymyksiin teorian ja analyysin avulla pyritään vastaamaan. Varsinaiset johtopäätökset ja analyysi perustuvat tutkielman aineiston vuoropuheluun ja niiden pohjalta tehtäviin johtopäätöksiin.

Tutkielman johtopäätöksissä pyritään todentamaan, että tutkimus vastaa sille asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimusta ei kuitenkaan voi pitää täysin puolueettomana. Tutkimus perustuu lähtöoletukseen, että alueet ovat erilaisia ja alueiden erilaisuutta pystytään selittämään ja kuvaamaan talousmaantieteeseen ja politiikkaan perustuvista lähtökohdista. Kirjallisuuskatsauksen varaan rakentunut tutkimuksen teoreettinen viitekehys sekä empiirinen aineisto pyrkivät perustelemaan ja kuvaamaan tutkimukseen liittyvää ennakko-olettamaa.

## 5 Analyysi Itä-Suomen elinvoimasta ja kilpailukyvästä

Itä-Suomen rakenteelliset haasteet liitetään usein aluetalouden kehitykseen. Historiallisesti Itä-Suomen teollisuus on nojannut puutavaran vientiin ja prosessiteollisuuteen, jotka ovat kuitenkin kärsineet 2000-luvulla sekä teknologisesta murroksesta että globaaleista kriiseistä, kuten Venäjän hyökkäyssodasta ja Länsi-Itäviennin laskusta (Eskelinen ja Niiranen, 2003, s. 44; työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 8). 2020-luvulla Itä-Suomi kamppailee muiden alueiden kanssa uusien investointien kotiuttamisesta ja kasvuedellytysten luomisesta. Suuralueen rakenneongelmat 2000-luvulla viittaavat perinteisiin sijaintitaloudellisiin sekä alue- ja yhdyskuntarakenteellisiin haasteisiin, jotka tarkoittavat kehityksestä jälkeen jäämisen uhkaa.

Itä-Suomella tai Itäisen Suomen suuralueella tarkoitetaan tässä yhteydessä Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia. Maantieteellisenä alueena Itäinen Suomi on nykyisessä maakuntajaossa esitettyä laajempi, kattaen myös Kainuun sekä alueita Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnista.

### 5.1 Alueelliset lähtökohdat

Kansalliset alueiden kehittämisen tavoitteet ja viranomaisten tehtävät on määritelty laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021). Lain mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Alueiden kehittämisen valtakunnallinen vastuu on valtiolla ja alueiden kehittämisen suunnittelu, yhteensovittaminen ja seuranta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Valtioneuvosto päättää hallituskausittain toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä tekemällä aluekehittämispäätöksen. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta alueella vastaa maakunnan liitto, joka on alueensa aluekehitysviranomainen. Lisäksi laki sisältää säännöksiä alueiden kehittämiseen liittyvästä kansallisesta valtionavustuksesta.

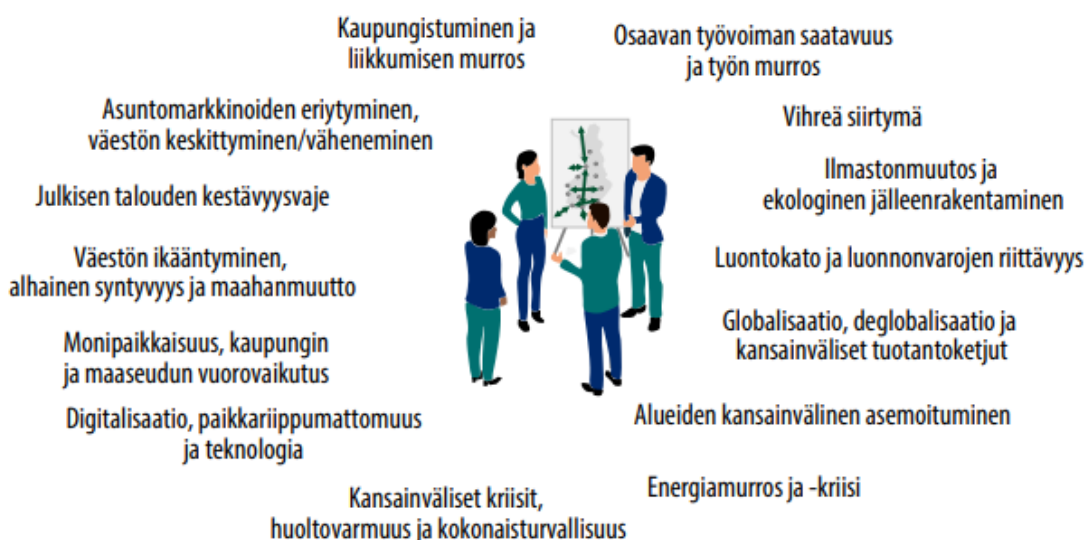
Aluekehitykseen liittyvää EU-rahoitusta ja rahoitusinstrumentteja koskeva sääntely perustuu puolestaan jäsenvaltiota sitovaan EU-sääntelyyn.

Maakunnat vastaavat alueiden kehittämistä ohjaavan lainsäädännön mukaisesti alueellisesta aluekehityksestä. Maakuntien strategiat ja strategioiden toimeenpanoa ohjaavat maakuntaohjelmat sovittavat yhteen valtakunnallista aluepolitiikkaa sekä EU:n koheesio politiikkaa (Pohjois-Savon liitto, 2022; Etelä-Savon liitto, 2022; Pohjois-Karjalan liitto, 2020; Etelä-Karjalan liitto, 2022). Lisäksi maakuntaohjelmissa on määritelty tavoitteita EU-tukirahoituksen alueelliselle kohdentamiselle. Itäisen Suomen maakuntien strategioita ja maakuntaohjelmia yhdistäviä näkökulmia ovat muutoskestävyyden vahvistaminen, älykäs erikoistuminen sekä väestörakenteen haasteisiin vastaaminen ja osaamispääoman kasvattaminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvitystyössä on selvitetty laajemmin aluekehityksen tulevaisuuden skenaarioita vuoteen 2040 mennessä (Sotarauta ja muut, 2021). Selvityksessä arvioitiin globaalitalouden vaikutuksia aluerakenteen kehitykseen sekä laajemmin alueen sisäisten muutostekijöiden merkitystä kehitykselle (Sotarauta ja muut, 2021, s. 33). Globaalit muutokset, kuten ilmastonmuutos, konfliktit, epidemiat ja ylikansallinen politiikka vaikuttavat globaalitalouteen, mikä puolestaan heijastuu aluetalouteen ja alueiden kehitykseen. Lisäksi Suomalaista alue-, yhdyskunta- ja palvelurakennetta haastaa väestörakenteen kehitys; alhainen syntyvyys, heikkenevä huoltosuhde ja väestön keskittyminen (ympäristöministeriö, 2024, s. 9; Sotarauta ja muut, 2021, s. 30; Aro ja muut, 2020, s. 4).

Ympäristöministeriö (2024) on julkaissut keväällä 2024 alueidenkäytön kehityskuvan, joka on päivittyvä seuranta-, ennakointi- ja tulevaisuuskuva alueiden kehityskulusta. Alueidenkäytön kehityskuva tarkastelee alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen liittyviä muutosilmiöitä. Kehityskuvan perusteella aluerakenteiden kehitykseen kuluneina vuosikymmeninä ovat vaikuttaneet erityisesti globaalit kriisit (ympäristöministeriö, 2024, s. 14). Alueidenkäytön kehityskuvassa toimintaympäristön

muutostekijät on jaettu kolmeen pääluokkaan: ennustettaviin trendeihin, vaikeasti ennustettaviin muutossignaaleihin ja yksittäisiin rakennemuutostilanteisiin. Perinteiset rakenteelliseen koherenssiin liitettävät muutostekijät, kuten työvoima, kaupungistuminen ja väestön ikääntyminen luovat uhkia alueiden erilaistumiselle ja elinvoimakehitykselle alueidenkäytön tilannekuvassa. Ympäristöministeriö (2024) on listannut tunnistettuja muutostekijöitä selvitykseensä kattavammin (ks. kuvio 4). Aluerakenteen muutokset ovat mitä useammin moniulotteisia kehityspolkuja, jossa negatiiviset vaikutukset syntyvät erityisesti inhimilliseen pääomaan kytkeytyvien muutosten pohjalta (Eskelinen ja Niiranen, 2003, s. 47).



**Kuvio 4.** Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavat muutostekijät (ympäristöministeriö, 2024, s. 14).

2000-luvulla kaupungistumiskehitys ja siihen kytkeytyvä kaupunkiseutujen kasvu on keskittynyt suurimmille kaupunkiseudulle (ympäristöministeriö, 2024, s. 17). Suomen väestökehitys on hidastunut merkittävästi 2010-luvun aikana alhaisen syntyvyyden seurauksena (Aro ja muut, 2020, s. 15-16). Vuoden 2015 jälkeen väestölisäys on perustunut maahanmuuttoon. Maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena väkiluku on kasvanut vain 77 kunnassa 2010-luvulla. Maan sisäinen muuttoliike ja alueellinen kasvu

on keskittynyt pääasiallisesti korkeakoulutusta tarjoaville kaupunkiseuduille. Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteen perusteella väkiluku kääntyy Suomessa laskuun vuonna 2034, johon asti nettomaahanmuuton arvioidaan ylläpitävän väkiluvun kasvua. Väestökehityksen negatiiviset vaikutukset heijastuvat muun muassa heikkona huoltosuhteena, kohtaanto-ongelmina sekä kaupungistumisen negatiivisina ilmiöinä (Aro ja muut, 2020, s. 151).

Kilpailukyvyyn ja alueellisen koheesion kannalta merkittävät tekijät liittyvät pääosin väestönkehitykseen, kuten väestörakenteen muutokseen, työvoiman saatavuuteen, työttömyyteen, kaupungistumiseen ja koulutustasoon. Toisaalta positiivisen kasvun edistämässä ja kehityserojen tasaamisessa on kyse infrastruktuurin luomista perusedellytyksistä, talouden maantieteestä sekä laajemmin alue- ja yhdyskuntarakenteen kyvystä turvata hyvän elämän edellytykset (ks. luvut 2.1 ja 2.2). Itä-Suomen osalta tarkastelu keskittyy näiden rakenteiden ja inhimillisen pääoman rooliin alueellisen elinvoiman ja kilpailukyvyyn tarkastelussa.

Itä-Suomen kontekstissa aluerakenteen analyysiä ja maakuntien kilpailukyvyyn sekä elinvoiman arviointia tarkennetaan maakuntastrategioissa ja -ohjelmissa, joissa käsitellään aluerakenteen muutoksen tuomia uhkia sekä keinoja kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistamiseen. Taulukossa 1 on esitettyä Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteesta muodostettu taulukko väkiluvun kehityksestä vuosina 2020-2040. Pelkästään väestökehitystä tarkastelemalla havaitaan, että vain Uusimaa, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Ahvenanmaa ovat kasvavia alueita, kun taas muualla maassa väestö vähenee. Voimakkainta väestön vähenemistä ennustetaan Etelä-Savon maakuntaan, jossa asukasmäärän arvioidaan pienentyvän vuoteen 2040 mennessä 19,3 prosentilla eli noin 25 000 asukkaalla. Itäisen Suomen maakunnista Pohjois-Savossa väestön väheneminen on pienintä, odotettavissa on noin 7,2 prosentin lasku vuoteen 2040 mennessä (noin 18 000 asukasta). Itäisen Suomen maakunnissa väestön väheneminen on voimakkaampaa suhteessa Läntisen ja Eteläisen Suomen maakuntiin. Myös Pohjois-Suomi erottuu voimakkaan väestön vähenemisen osalta.

**Taulukko 1.** Väestömuutos Suomessa 2020-2040 (lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste, 2021).

Maakunta	2020	2025	2030	2035	2040	Muutos henk.	Muutos pros.
Uusimaa	1 702 678	1 777 239	1 836 816	1 884 180	1 919 393	216 715	12,7
Varsinais-Suomi	481 403	487 089	491 637	494 193	494 333	12 930	2,7
Satakunta	215 416	208 307	201 574	195 098	189 132	-26 284	-12,2
Kanta-Häme	170 577	167 381	164 397	161 681	159 251	-11 326	-6,6
Pirkanmaa	522 852	536 491	546 805	553 986	557 883	35 031	6,7
Päijät-Häme	205 771	202 967	199 927	196 579	193 194	-12 577	-6,1
Kymenlaakso	162 812	154 971	148 033	141 755	136 233	-26 579	-16,3
Etelä-Karjala	126 921	123 094	119 591	116 279	113 074	-13 847	-10,9
Etelä-Savo	132 702	124 814	118 190	112 271	107 041	-25 661	-19,3
Pohjois-Savo	248 265	243 993	239 850	235 355	230 413	-17 852	-7,2
Pohjois-Karjala	163 537	159 283	155 368	151 428	147 328	-16 209	-9,9
Keski-Suomi	272 617	271 396	269 281	266 228	262 332	-10 285	-3,8
Etelä-Pohjanmaa	192 150	187 523	182 921	178 249	173 749	-18 401	-9,6
Pohjanmaa	175 816	175 030	173 694	171 882	169 533	-6 283	-3,6
Keski-Pohjanmaa	67 988	66 783	65 348	63 703	62 104	-5 884	-8,7
Pohjois-Pohjanmaa	413 830	417 281	418 307	417 897	416 214	2 384	0,6
Kainuu	71 664	68 430	65 494	62 786	60 312	-11 352	-15,8
Lappi	176 665	172 821	169 391	166 100	162 937	-13 728	-7,8
Ahvenanmaa	30 129	31 293	32 197	32 929	33 555	3 426	11,4
Koko Suomi	5 533 793	5 576 186	5 598 821	5 602 579	5 588 011	54 218	1

Suomen väestörakenteen murros perustuu erityisesti väestön ikääntymiseen ja alhaiseen syntyvyyteen (Aro ja muut, 2020, s. 4). Väestökehityksen seurausten on arvioitu heijastuvan negatiivisesti koko kansantalouden uudistumiskykyyn, tarkoittaen

mm. kasvavia hyvinvointivaltion ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Muuttoliikkeiden seurauksena valtaosa työkäisistä siirtyy kasvavassa määrin korkeakoulutus- ja työllistymismahdollisuuksien perässä suuremmille paikkakunnille ja kaupunkiseuduille (Aro ja muut, 2020, s. 25). Alhainen syntyvyys tarkoittaa osaltaan aiempaa pienempiä nuorten ikäryhmiä ja alueellisen ikärakenteen aiempaa voimakkaampaa eriytymistä ja heikkoa huoltosuhdetta.

### **5.1.1 Pohjois-Savo**

Pohjois-Savo on Itä-Suomen suuralueen maakunnista suurin. Pohjois-Savon maakunnan yhdyskuntarakenne on murroksessa, ja maakuntaa uhkaa 20 vuoden aikajänteellä väestörakenteen muutos, palvelu- aluerakenteenmuutos sekä ympäristö- ja talousmurros (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 4-5). Heikko huoltosuhde ja väestön ikääntyminen uhkaavat koko Suomea, erityisesti Itäistä Suomea. Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteen perusteella Pohjois-Savon väkiluku laskee kahden vuosikymmenen aikana lähes 20 000 asukkaalla vuoteen 2040 mennessä (ks. taulukko 1).

Väestörakenteen murros heijastuu alueella myös työvoiman saatavuuteen, joka vaivaa erityisesti maakunnan kasvavien keskusten ulkopuolisia alueita (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 5). Syntyvyyden lasku tarkoittaa pitemmällä aikavälillä Pohjois-Savon osalta aiempaa pienempiä nuorten ikäluokkia, mahdollista koulutustarjonnan supistumista sekä pienenevää työllisten osuutta alueen väestöstä (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 5). Maahanmuutto ylläpitää väestökasvua kansallisella tasolla, mutta sitä ei pidetä ainoana ratkaisuna itäisen Suomen väestörakenteen muutokseen vastaamisessa, etenkin maahanmuuttajien alueelle kiinnittymisen ollessa haasteellista rakenteellisista ongelmista johtuen.

Väestörakenteen muutoksen ohella Pohjois-Savon haasteet liittyvät teollisuuden- ja palvelurakenteen uudistumiskykyyn sekä energia- ja teknologiamurroksen hyödyntämiseen (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 5-6). Ilmaston lämpeneminen on globaali haaste, joka kuitenkin tarjoaa samalla uusia mahdollisuuksia älykkääseen

erikoistumiseen energia- ja teknologiakehityksen saralla. Itä-Suomen osalta erityisesti tuulivoiman ja energiaverkkojen kehittämistä pidetään keskeisenä energiamurrokseen kiinnittymisen ja teollisuuden uudistumisen näkökulmasta (Pohjois-Savon liitto; työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 42). Itäisen Suomen näkökulmasta uhkakuva keskittyy tuulivoimarakentamisen alueelliseen keskittymiseen Länsi- ja Etelä-Suomeen, tarkoittaen mm. aiempaa heikompaa alueellista investointipotentiaalia puhtaan siirtymän osalta.

Palvelurakenteen muutoksessa toteutuneella sosiaali-, terveys- ja hyvinvointiuudistuksella on tunnistettu olevan iso rooli palveluiden ja työpaikkojen sijoittumisessa sekä työvoiman saatavuudessa (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 6). Erityisenä uhkakuvana elinvoimalle pidetään julkisten palveluiden aiempaa vahvempaa keskittymistä ja palveluverkon supistamista. Keskittymisen nähdään johtavan pitemmällä tarkasteluvälillä yritysten uudelleen sijoittumiseen, tarkoittaen keskusalueiden ulkopuolisten alueiden näivettymistä.

Itä-Suomen kasvu ja vienti on perustunut historian saatossa metsätalouteen ja metsäteollisuuteen (Eskelinen ja Niiranen, 2003, s. 45). Teollisuuden painottuminen metsäsektorille on heijastunut suuralueen yhdyskuntarakenteeseen, kuten liikenneverkon rakentumiseen sekä sosiaalisen ja inhimillisen pääoman muodostumiseen. Pohjois-Savon työllisyys on keskittynyt erityisesti luonnonvara- ja sote-aloille sekä liikenteen ja logistiikan alalle (Larja ja Peltonen, 2023, s. 126). Työttömyysaste ei poikkea kansallisesta keskiarvosta (7,9 %).

Pohjois-Savon maakuntasuunnitelma korostaa alueen elinkeinopoliittisia painopisteitä; kone- ja energiateknologiaa, metsäteollisuutta, elintarviketeollisuutta, hyvinvointi- ja teknologiakehitystä, matkailua, biojalostusta ja älykästä vesijärjestelmää (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 10-11). Maakunnan kehittämiskärjet heijastavat alueen elinkeinorakenteen historiaa ja potentiaalia sekä pyrkimystä älykkääseen erikoistumiseen ja uudistumiseen laajentamalla alueelle tyypillisten teollisuuden alojen

erikoistumista, ja varautumalla mahdollisiin rakennemuutoksiin. Maakuntasuunnitelmassa liikenteellinen saavutettavuus ja aluerakenteen kehitys on nostettu omaksi kehittämistavoitteeksi, jolla elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja alueen vetovoimaa sekä kilpailukykyä ylläpidetään. Liikennejärjestelmän osalta pullonkaulaksi ovat muodostuneet matka-aikojen kehitys sekä vähäliikenteisen tieverkon kunto (Pohjois-Savon liitto, 2022, s. 18). Kuljetusketjujen toimivuus ja pitkät matka-ajat muodostuvat alueella elinkeinoelämän kuljetuskustannuksiin negatiivisesti heijastuvana tekijänä, uhaten laajemmin alueen vetovoimaa.

### **5.1.2 Etelä-Savo**

Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteessa Etelä-Savon on arvioitu kärsivän väestövähennyksestä kaikista Suomen maakunnista eniten. Etelä-Savon asukasluvun on arvioitu vähenevän 19,3 prosentilla (noin 25 500 asukasta) vuoden 2020 tasosta vuoteen 2040 mennessä. Etelä-Savon maakunta on Suomen ikääntynein ja nuoret ikäluokat pieniä, tarkoittaen keskimääräistä suurempaa huoltosuhdetta (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 6).

Etelä-Savon maakunnan elinkeinorakenne muodostuu pienistä ja keskisuurista yrityksistä (Etelä-Savon liitto, 2022). Vuonna 2023 keskeiset työllisyysluvut olivat Etelä-Savossa kansallisesta keskiarvosta negatiivisesti poikkeavia (Larja ja Peltonen, 2023b, s. 117). Maakunnan työttömyysaste on 8,6 prosenttia, mikä on kansallista keskiarvoa (7,9 %) lähes prosentin korkeampi, sekä työllisyysaste 69,2 prosenttia, mikä on kansallista keskiarvoa selvästi matalampi (73,6 %). Puuteollisuus ja elintarviketuotanto ovat alueen merkittäviä työllistäjiä. Työllisten osuudessa korostuvat erityisesti luonnonvara- ja prosessiteollisuuden sekä sosiaali- ja terveystalouden ammattiryhmät (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 5).

Etelä-Savon maakuntastrategia on laadittu vuosille 2020-2030 ja sisältää kolme maakunnan luontaisiin voimavaroihin nojaavaa kehittämisen kärkeä; metsän, ruoan ja veden (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 5). Kehittämisen kärjissä painottuu alueen

luonnonvaroihin perustuva erityisosaaminen sekä alueen historia metsäteollisuudessa, maataloudessa sekä ruoan tuotannossa (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 45; Larja ja Peltonen, 2023, s. 121).

Itäisen Suomen yritykset ovat huolissaan työvoiman saatavuudesta ja sen vaikutuksista talouskasvulle (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 31). Alueellinen työvoimapula koskee niin teollisuuden sektoreita, hoitopalveluita kuin maataloutta. Maatalouden osalta keskeinen haaste on sukupolvenvaihdoksessa, ja muilla toimialoilla tyypillisesti osaajapulassa tai kohtaanto-ongelmissa. Ulkoiset shokit, Krimin niemimaan miehitys sekä Ukrainan hyökkäyssota, ovat vaikuttaneet teollisuuden tuotantokustannusten nousuun globaalisti, erityisesti maatalouden osalta (Suomalainen tiedeakatemia, 2023, s. 5). Tuotantokustannusten voimakas nousu sekä Venäjä-vetoisen viennin romahtaminen on heijastunut negatiivisesti erityisesti Etelä-Savon maatalous- ja elinkeinosektoriin (Larja ja Peltonen, 2023, s. 121-122). Lisäksi idän matkailun hiipuminen on heijastunut negatiivisesti maakunnan vähittäiskauppaan ja palvelualalle.

Osaavan työvoiman saatavuus on keskeisin edellytys maakunnan strategisten kärkien mukaiselle kasvulle (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 9). Maakunnan iäkkästä väestörakenteesta johtuen erityinen osaajatarve on sosiaali- ja terveysalan ammattilaisista. Maakunnassa on kasvavaa kysyntää korkean osaamisen ammattilaisista teollisuudessa ja tietoteknisellä alalla. Harvaan asuttu maakunta asettaa myös osaamiseen kasvattamiseen liittyviä haasteita oppilaitosverkoston ylläpitämisen kautta. Ulkoisiin ja sisäisiin haasteisiin vastaamisessa maakunnan on kyettävä älykkääseen erikoistumiseen sekä muutosten hallitsemiseen (Etelä-Savon liitto, 2022, s. 10). Erityisesti kuluneen vuosikymmenen aikana tapahtuneiden globaalien shokkien seurauksena alueellisen resilienssin vahvistaminen on nostettu kehittämistoimien keskiöön.

### 5.1.3 Pohjois-Karjala

Pohjois-Karjalan väestörakenne mukaillee muita itäisen Suomen maakuntia. Väestörakenne ikääntyy kasvavalla tahdilla samalla, kun nuoret ikäluokat sekä työikäinen väestöosuus pienenevät (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 10). Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteen mukaan Pohjois-Karjalan väestö vähenee 9,9 prosenttia (noin 16 000 asukasta) vuodesta 2020 vuoteen 2040 mennessä. Kaupungistuminen jatkuu Pohjois-Karjalassa muiden maakuntien tapaan, tarkoittaen väestörakenteen keskittymistä maakunnan suurempiin kasvukeskuksiin (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 10). Kaupungistumiskehitys edellyttää maakunnan sisäisen palvelurakenteen tarkastelua, mikä puolestaan merkitsee rakenteellisia muutoksia, uusia investointitarpeita ja palvelumallien uudistamista.

Maakunnan elinvoiman ja kasvun edellytys on työpaikkakehitys (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 10). Pohjois-Karjalassa on keskimääräistä vähemmän kysyntää työvoimalle (Larja ja Peltonen, 2023, s. 134). Pohjois-Karjalassa oli vuonna 2023 Suomen korkein työttömyysaste, 10,8 prosenttia. Maakunnan työttömyysaste on noin 3 prosenttia korkeampi suhteessa maan keskiarvoon (7,9 %). Korkean työttömyyden ohella maakunnassa on korkein työvoiman ylitarjonta. Vuonna 2023 Pohjois-Karjalassa oli haettavana noin 2100 työpaikkaa ja työttömiä työnhakijoita noin 9100, tarkoittaen 4,32 työtöntä jokaista työpaikkaa kohden.

Maakuntastrategiassa työvoiman saatavuus ja koulutuksen osuvuus ovat keskeiset pidäkkeet kasvussa (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 12). Keinoina on tunnistettu työperäinen maahanmuutto, alueen veto- ja pitovoiman vahvistaminen, työllisyysasteen nostaminen, jatkuva oppiminen ja digitalisaation hyödyntäminen. Väestörakenteen muutos edellyttää koko maakunnalta väestömuutoksia ennakoivaa älykästä sopeutumista, palvelurakenteen tarkastelua sekä henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin kasvun tukemista kaikissa ikäryhmissä (Pohjois-Savon liitto, 2020, s. 13).

Maakunnan tulevaisuuden kannalta olennaista on elinvoiman ja yritystoiminnan kilpailukyvyyn vahvistaminen (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 16-17). Kasvuhakuisuus nojaa vahvasti yrittäjyyden ja yrittäjyysidentiteetin vahvistamiseen. Samalla maakuntastrategiassa korostuu tarve vahvistaa alueellista muutoskestävyyttä, jotta ulkoisiin ja sisäisiin rakennemuutostekijöihin kyetään reagoimaan. Maakunnan älykkään erikoistumisen kärjet perustuvat metsäbiotalouteen, uusiin teknologioihin ja luonnonvaroihin. Aluerakenteen muutoskestävyyden osalta keskeistä on saavutettavuuden parantaminen ja kestävä liikumisen mahdollistaminen (Pohjois-Karjalan liitto, 2020, s. 22).

#### **5.1.4 Etelä-Karjala**

Etelä-Karjalan maakunnan kilpailukyky ja elinvoima nojasivat koronapandemiaa edeltäen vientiteollisuuteen sekä EU:n ulkorajat ylittävään tavara- ja henkilöliikenteeseen (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 3). Yhteiskunnan rakennemuutos sekä globaalit shokit ovat vaikuttaneet maakunnan nykytilaan. Etelä-Karjalaa leimaa maakunnan sisäinen eriytyminen väestönkehityksen seurauksena (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 5). Kasvu keskittyy kasvavassa määrin maaseutualueilta suurempiin asutuskeskuksiin. Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteen mukaan Etelä-Karjalan väestö vähenee vuoden 2020 tasosta vuoteen 2040 mennessä liki 11 prosenttia (ks. taulukko 1). Väestön väheneminen perustuu muiden maakuntien tapaan alhaiseen syntyvyyteen, väestön polarisoituvaan ikärakenteeseen sekä poismuuttoon (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 5). Erityisesti nuoret ikäluokat muuttavat maakunnasta pois työ- ja koulutusmahdollisuuksien perässä, useimmin Uudellemaalle (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 7).

Pohjois-Karjalan tapaan maakunnassa on huomattava työvoiman ylitarjonta. Maakunnassa oli vuonna 2023 avoimia työpaikkoja 1500 ja työttömiä työnhakijoita 5900 (Larja ja Peltonen, 2023, s. 108). Lähes puolet (48 %) maakunnan työttömistä työnhakijoista tilastoituu ammatteihin, joissa on ylitarjontaa työmarkkinoilla. Jokaista työpaikkaa kohden on liki 4 työtöntä, ylittäen maan keskiarvon lähes kaksinkertaisesti.

Työvoimapulaa esiintyy mm. sosiaali- ja terveysalan ammattilaisissa ja ICT-osaajissa, etenkin maakunnan suurimmilla kaupunkiseuduilla Mikkelissä ja Lappeenrannassa (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 7).

Etelä-Karjala on yksi Euroopan merkittävimmistä metsäteollisuuden keskittymistä, ja työllisyys keskittyy maakunnassa keskimääräistä enemmän logistiikan sekä prosessi- ja paperiteollisuuden pariin (Larja ja Peltonen, 2023, s. 112). Teollisuuden merkitys työllisyydelle on murroksessa automaatiokehityksen seurauksen (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 7-8). Korkeakoulutukseen ja tutkimukseen kytkeytyvä innovaatioympäristöjen kehittäminen tarjoaa mahdollisuuksia energia- ja ympäristöosaamisen ympärillä.

Etelä-Karjalan saaristoisesta maantieteestä johtuen yhdyskuntarakenne on hajautunutta (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 10). Maakunnan muutoskestävyyttä ja aluetalouden palautumiskykyä ovat haastaneet kuluneen vuosikymmenen suuret globaalit shokit - koronapandemia ja Venäjän toimia seuranneet pakotteet. Matkailuala ja vähittäiskauppa ovat kärsineet eniten ulkoisista muutoksista. Maakunnan kilpailukyky ja elinvoima nojaavat uusiutumiskykyyn, osaamispääoman kasvattamiseen. Maakunnan kehittämiskärjet nojaavat sosiaaliseen, taloudelliseen, kulttuuriseen ja ympäristölliseen kestävyuden huomioimiseen (Etelä-Karjalan liitto, 2022, s. 17). Älykkään erikoistumisen edellytyksiä ovat saavutettavuus, digitalisaatio, kokeilukulttuuri ja kansainvälisyys.

## **5.2 Kumppanuusmenettelyt**

Kumppanuuteen perustuva alue- ja kaupunkipolitiikan kehitys on heijastellut julkisen hallinnon roolia sekä hallinnan ja ohjauksen toimintatapojen kehitystä 1950-luvulta lähtien (ks. luvut 3.1 ja 3.2). Talouskriisit 1970-1990-luvuilla johtivat rakenteellisiin hallinnollisiin uudistuksiin, joissa poliittishallinnollinen johtamis- ja hallintadoktriini kehittyi tuloksellisuutta, tulostavastuuta ja tehokkuutta korostavaksi. 2000-luvulla ajattelu kehittyi talous- ja kehittämistoimien osalta korostamaan laajemmin kumppanuuksia ja verkostomaista yhteistyötä. Luvussa 2 ja 3 yhteistyön malleja ja verkostoja sekä niiden

vaikutusta taloudelliseen kehitykseen ja kilpailukykyyn on tarkasteltu tarkemmin aluekehittämisen teoreettisten lähtökohtien kontekstissa. Kumppanuus on korvannut perinteisen ja hierarkkisen hallintatavan paikallisessa ja alueellisessa politiikassa, tarjoten välineitä paikallisen kehityksen ohjaamiseen ja toteuttamiseen.

Suomessa kumppanuuskäsite ymmärretään valtion keskushallinnon ja alueiden tai kaupunkien välisenä pyrkimyksenä löytää yhteisiä kehittämisintressejä, joilla alueita ja yhteiskuntaa kehitetään (Soininvaara ja muut, 2023, s. 12). Suomessa aluekehittämiseen liittyvää sitoutumista on pyritty vahvistamaan erilaisilla ohjelmilla, sopimuksilla ja yhteisillä hankkeilla (Soininvaara ja muut, 2023, s. 36-37). Ohjelmiin perustuva kehittäminen pohjautuu lainsäädäntöön, politiikkaan tai molempiin. Esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakennetta ohjataan maankäyttö- ja rakennuslailla, liikennejärjestelmän kehittämisestä säädetään laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ja aluekehittämisestä laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (ympäristöministeriö, 2024, s. 10; liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 9; Soininvaara ja muut, 2023, s. 43). Toimeenpano-, suunnittelu- ja seurantavastuu perustuu niin ikään juridisiin velvoitteisiin.

Lainsäädäntöön perustuva valtioneuvostotasoinen alueiden kehitykseen vaikuttava ohjelmatyö käsittää tällä hetkellä aluekehittämiss päätöksen sekä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman. Juridisiin velvoitteisiin perustuvan kansallisen suunnittelun ja tavoitteiden asettamisen ohella alue- ja kaupunkipolitiikkaa toteutetaan lukuisten muiden valtioneuvostotasoinen strategioiden ja yhteistyöryhmien kautta. Tällaisia strategioita ovat muun muassa Kansallinen kaupunkistrategia 2020-2030, Seutukaupunkiohjelma 2018 ja Seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma 2020-2022 sekä Ajassa uudistuva maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2021-2027 (ks. valtiovarainministeriö, 2020; valtiovarainministeriö, 2018; työ- ja elinkeinoministeriö, 2020; maa- ja metsätalousministeriö, 2021). Erinäisten ohjelmien ja strategioiden valmistelua ja toimeenpanoa sekä laajempaa teemaan kytkeytyvää vuoropuhelua varten on perustettu yhteistyön verkostoja; alueiden uudistamisen neuvottelukunta (AUNE),

kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, maaseutupolitiikan neuvosto (MANE) sekä näiden toimintaa tukevat sihteeristöt.

Sopimuksellisuutta pidetään ohjelmaperustaisen kehittämisen ohella kumppanuuskäsitteelle alisteisena alue- ja kaupunkikehittämisen tapana (Soininvaara ja muut, 2023, s. 12). Sopimuksellisuudella tuetaan kumppanuutta, ja laaditaan tyypillisesti erilaisia sopimuksia tai aiesopimuksia yhteisten kehittämistavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimukselliseen alue- ja kaupunkikehittämiseen ei liity kansallisessa kontekstissa juridista pohjaa, toisin kuin aluekehittämispäätöksiin, liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnitteluun. Sopimuksellisuuden on erityisesti 2000-luvulla nähty liittyvän verkostomaiseen ja horisontaaliseen hallintotapaan.

Kansallinen alue- ja kaupunkipoliittinen sopimuksellisuus jakautuu pehmeään ja kovaan sopimuksellisuuteen (Soininvaara ja muut, 2023, s. 14). Pehmeä sopimuksellisuus käsittää valtioneuvostolähtöisiä vuorovaikuttamisen käytänteitä, joilla pyritään määrittelemään yhteisiä kehittämisintressejä ja päämääriä. Kova sopimuksellisuus taas perustuu varsinaisiin sopimuksiin, joissa sovitaan mm. resurssien kohdentamisesta ja kehittämistoimista. Suomalaisen sopimuksellisen kaupunki- ja aluepolitiikan ideaaleissa korostuu ajatus yhdenvertaisuudesta. Alue- ja kaupunkikehittämisestä on kuitenkin liki mahdotonta erottaa valtasuhteita ja hierarkioita, joita lainsäädäntö, budjettivalta ja politiikka luovat.

2020-luvun kovan sopimisen keinovalikoimaan kuuluvat maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset sekä ekosysteemisopimukset (Soininvaara ja muut, 2023). Osana kaupunkipolitiikkaa, pääministeri Orpon hallitus on esittänyt kahta uutta kumppanuuden ulottuvuutta: strategista kaupunkiallianssia sekä teemasopimuksia, joilla valtakunnallisia haasteita ratkotaan suurimpien kaupunkien kanssa (valtioneuvosto, 2023, s. 57; työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b). Hallitusohjelmakirjaukset vastaavat työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä esitettyyn vaateeseen, että alueet ja alueelliset toimijat tarvitsevat nykyistä joustavampia tapoja käydä keskustelua

valtioneuvoston kanssa tarpeista yhteiskehittämiselle ja sopimusten kehittämiseksi (Soininvaara ja muut, 2023, s. 55-56). Hallitusohjelman kumppanuutta syventävien tavoitteiden kuuluu pehmeän sopimuksellisuuden keinovalikoimaan, jonka keskiössä on yhteinen kehittämistähto, ei konkreettinen sopimus tai rahoitus.

### 5.2.1 Kuopion seudun MAL-sopimus

Suomen seitsemän suurinta kaupunkiseutua (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Kuopio) on kytketty osaksi valtiollista 'metropolipolitiikkaa', jossa kaupunkiseutujen kasvua tuetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksilla (Sotarauta ja muut, 2021, s. 13-14). Maankäyttö, asuminen ja liikenne muodostavat toisistaan riippuvaisen yhdyskuntarakenteen perustan (ympäristöministeriö, 2020, s. 9). Maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvän erillisen valtion ja kaupunkiseudun välisen sopimuksen tarve on perustunut haluun syventää kuntarajat ylittävää yhteistyötä valtio-osapuolen kanssa yhteiskunnallisten ympäristö- ja elinvoimatavoitteiden edistämiseksi. Sopimukset perustuvat sopimusosapuolten yhteiseen aikeeseen ja tahtotilaan kohdentaa resursseja sovittuihin maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisen kysymyksiin.

MAL-sopimukset pyrkivät yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiseen (ympäristöministeriö, 2020, s. 9-10). Tavoitteena on luoda suotuisat olosuhteet tonttitarjonnalle, asuntotuotannolle ja kestäville liikennemuodoille. MAL-sopimusten historia ulottuu 1990-luvulla alkaneeseen valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien väliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun, jota sittemmin laajennettiin maankäytön kehittämisen kysymyksiin (ympäristöministeriö, 2020, s. 12-13). Sopimukset ovat kaksitoistavuotisia ja ensimmäiset nykymuotoiset sopimukset toteutettiin 2010-luvulla Tampereen, Helsingin, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla. Rinteen-Marinin hallitusohjelma laajensi MAL-sopimuskäytännön kaikille yli 100 000 asukkaan kaupunkiseudulle, jolloin Kuopio, Jyväskylä ja Lahti saivat ensimmäiset MAL-sopimuksensa.

MAL-sopimukset ovat sopimusvapauden piirissä, eikä niitä koskevaa sääntelyä ole kehitetty lainsäädäntöön (ympäristöministeriö, 2020, s. 13). Sopimukset perustuvat yhteiseen päämäärään, keskinäiseen luottamukseen, vastavuoroisuuteen ja sopijaosapuolille lisäarvon tuottamiseen. Resurssien kokoaminen ja kohdentaminen ovat keskeinen osa sopimusprosessia (ympäristöministeriö, 2020, s. 10-11). Sopimukset ovat sopijaosapuolten yhteiskuntapoliittinen tahdonilmaus kehittämistarpeista, kehittämisen kohteista ja niihin liittyvästä resursoinnista. Sopimusten sitovuutta on pyritty systemaattisesti kasvattamaan hallituskausittain, lisäämällä mm. seuranta ja muuttamalla aiesopimusperustaa sitovamman sopimuksen suuntaan, joskaan juridista perustaa sopimukselle ei ole arvioinneista huolimatta tehty (ympäristöministeriö, 2020, s.13). Valtio-osapuolen osalta sopimukseen kohdennettava rahoitus toteutuu talousarviopäätösten kautta.

Kuopion kaupunkiseudulla haasteena on maaseutumainen aluerakenne, jossa väestörakenne polarisoituu (ympäristöministeriö, 2020, s. 16). Vuonna 2021 solmitun Kuopion kaupunkiseudun MAL-sopimuksen tavoitteena on kaupunkiseudun kuuden kunnan, Pohjois-Savon liiton ja valtion yhteisen tahtotilan toteuttaminen seudun kehittämisessä (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 2). Sopimuksessa on määritelty tavoitetila ja kehityspolku sekä konkreettiset tavoitteet alueen maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi vuosille 2021-2023. Sopimus tarkistetaan hallituskausittain ja käsittää kokonaisuudessaan kahdentoista vuoden aikajänteen.

Kuopion kaupunkiseudun sopimuksen tavoitteena on kestävä ja vähähiilinen yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 3). Maankäytön osalta temaattinen toimenpidekokonaisuus on kestävä ja vähähiilisen yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja toteuttaminen, tarkoittaen asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita asemakaavoituksessa sekä alueellisen liikenne- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun kasvattamista (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 4). Asumisen osalta sopimus sisältää temaattisina toimenpidekokonaisuuksina asumiseen sekä elinympäristön kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä, joilla tuetaan asuntotuotantoa,

kaupunki- ja seuturakenteen kehittämistä, viihtyisyyden lisäämistä ja asunnottomuuden sekä segregaaation vähentämistä (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 9-10). Liikenteen osalta temaattisia toimenpidekokonaisuuksia ovat kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen taajamissa, joukkoliikenteen ja joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen sekä kestävä ja turvallinen autoliikenne (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 5-8). Toimenpiteet koskevat kestävän, sujuvan ja turvallisen liikkumisen lisäämistä sekä liikenteen palveluiden kehittämistä. Laajempaan poikkileikkaavana tavoitteena sopimuksella tähdätään elinvoiman kasvattamiseen seudullista saavutettavuutta parantamalla, suuntaamalla rahoitusta alueellisesti merkittäviin liikennehankkeisiin (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 10-11).

Kuopion kaupunkiseudun MAL-sopimus päivitetään vuoden 2023 loppuun mennessä siten, että toimenpidekokonaisuus ja tavoitetilä tarkastetaan suhteessa kansallisiin ja seudullisiin tavoitteisiin (Kuopion kaupunkiseutu, 2021, s. 12). Liikenteen hallinnonalan toimet päivitetään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman MAL-kaupunkiseutuja koskevien kirjausten mukaisesti.

### **5.2.2 Ekosysteemisopimukset Itä-Suomessa**

Kaupungit ja niissä sijaitseva korkeatasoinen osaaminen ja innovaatiotoiminta ovat perusta, jolle kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteiskunnan uudistumista rakennetaan (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021a, s. 2). Rinteen-Marinin hallitus asetti tavoitteeksi nostaa Suomen tutkimus- ja kehittämismenojen osuutta 2,7 prosentin bruttokansantuoteosuudesta 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi Marinin hallitus pyrki tukemaan aiempaa kunnianhimoisemman tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan (tki) ja investointien edistämistä niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Rinteen-Marinin hallitusohjelmassa linjattiin ekosysteemisopimuksista, jotka muodostavat uuden valtion ja alueiden välisen kumppanuuden keinovalikoimaa täydentävän sopimusmuodon, jossa julkisen ja yksityisen sektorin välistä tki-yhteistyötä vahvistetaan.

Valtio solmi vuoden 2021 aikana yliopistokaupunkien kanssa erilliset sopimukset julkisen ja yksityisen tki-rahoituksen strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten tki-ekosysteemien vahvistamiseksi (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021a, s. 2). Ekosysteemisopimukset ovat aiesopimuksia, jotka määrittävät sopijaosapuolten välisen yhteisen tahtotilan, tavoitteet ja kehittämisen painopisteet. Sopimukset tähtäävät kokeilu- ja innovaatioympäristöjen vahvistamiseen yhteistyön ja rahoituksen kautta. Valtiorahoitusta sopimusten tavoitteiden toteuttamiseen ohjataan kansallisen alueellisen kehittämisrahan sekä EU:n kestävän kaupunkikehittämisen rahoituksen kautta (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021a, s. 7). Valtiorahoitusosuus on kaikissa sopimuksissa 60 prosenttia ja alueellinen omarahoitusosuus 40 prosenttia. Kaikki valtion ja yliopistokaupunkien väliset sopimukset on laadittu ajalle 2021-2027, EU:n aluekehitysrahaston rahoittaman Uudistuva ja osaava Suomi –ohjelman kriteerien mukaisesti. Itä-Suomessa ekosysteemisopimuksia solmittiin Kuopion, Joensuun, Lappeenrannan ja Mikkelin kaupungeihin. Näissä kaupungeissa on yliopistotason koulutusta sekä siihen kytkeytyvää tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa.

*Kuopion ekosysteemisopimus* sisältää kaksi painopistealuetta: terveys- ja hyvinvointiteknologian sekä vesiosaamisen (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021a, s. 4-6). Terveysteknologia on voimakkaimmin kasvavia sektoreita ja merkittäviä korkean teknologian ventialoja Suomessa. Kuopion seudun korkeakoulut ja yrityssektori luovat mahdollisuuksia koko ekosysteemin kehittymiselle. Toimenpiteet käsittävät terveyteen ja hyvinvointiteknologiaan liittyviä älykkäitä ratkaisuja sekä datan ja palvelumallien kehittämistä. Vesiosaamisen kehittäminen perustuu Kuopion seudulla toimivaan vesiklusteriin ja klusterissa syntyvään älykkääseen kehittämiseen - teknisiin ratkaisuihin ja sovellusten kehittämiseen. Klusteri muodostaa ainutlaatuisen testialustan Suomessa vesihuollon digitaalisille ratkaisuille todellisessa ympäristössä.

*Joensuun ekosysteemisopimus* sisältää kaksi painopistealuetta: bio- ja kiertotalouden sekä ftoniikka –liiketoiminnan (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021b, s. 3). Kaupunkiseudun painopisteet perustuvat seudullisten tki-toimijoiden strategisiin

painopisteisiin ja kaupungin elinkeinostrategiaan. Molemmat painopisteet ja toteutumista tukevat toimenpiteet perustuvat digitalisaation murroksen hyödyntämiseen, vastuullisuuteen ja kestävään kasvuun. Toimenpidekokonaisuudet tähtäävät bio- ja kiertotalouden sekä fotonikan liiketoiminnan kehittämiseen, tutkimustulosten kaupallistamiseen, kansainvälistymiseen sekä verkostojen ja yrityskiihdyttämöiden perustamiseen (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021b, s. 5).

*Lappeenrannan ekosysteemisopimuksen* strateginen painopistealue on vihreä sähköistäminen. (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021c, s. 3). Painopiste perustuu Lappeenrannan-Imatran kaupunkiseudun innovaatiovetoiseen kasvuun, kilpailuasetelmaan ja elinvoimaan. Alueen ekosysteemisopimus tukee alueellisia ja kansallisia hiilineutraaliuden ja vihreän siirtymän tavoitteita ja nojaa alueelliseen tki-osaamiseen ja tutkimusprofiiliin. Painopistettä tukevilla toimenpiteillä tähdätään hiilineutraalien synteettisten ja biopolttoaineiden tuotantoon, älykkääseen sähköverkkojen ja kiinteistöjen kehittämiseen, pienreaktoriekosysteemin rakentamiseen, kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön edistämiseen sekä alueellisen vihreän sähköistämisen ekosysteemin edistämiseen (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021c, s. 4-6).

*Mikkelin ekosysteemisopimuksen* strateginen painopistealue on yhdyskuntavesien kiertotalous (työ- ja elinkeinoministeriö, 2021d, s. 3). Painopisteen mukainen kehittäminen tapahtuu kaupungin kehittämisalustoilla ja nojaa alueellisiin TKI- ja koulutustoimintoihin. Kiertotalouden kehittämisalustana toimii EconSairilan testiympäristö, jossa vihreää siirtymää tukevia ratkaisuja voidaan testata ja pilotoida. Toimenpidekokonaisuuksia ovat: testaus-, pilotointi- ja koulutusympäristö yhdyskuntavesien kiertotalouden ratkaisuille sekä vesihuollon ratkaisut kotimaahan ja maailmalle. Toimenpiteillä tuetaan innovaatioiden tuotteistusta ja palvelumuotoilua, testaus-, pilotointi- ja koulutusympäristöjen investointeja sekä yrityskonsortion perustamista vesihuollon ratkaisujen tuotteistamiseksi ja markkinoinniksi.

### 5.2.3 Aluekehittämispäätös

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue ja rakennepolitiikan toimeenpanosta luo perustan aluekehittämispäätökselle (työ- ja elinkeinoministeriö, 2024, s. 39). Lain mukaan valtioneuvosto päättää hallituskausittain alueiden kehittämisen painopisteistä. Vuonna 2024 julkaistu aluekehittämispäätös sisältää pääministeri Orpon hallituskauden aluekehittämisen painopisteet ja tavoitteet (työ- ja elinkeinoministeriö, 2024, s. 7-8). Orpon hallituskauden painopisteet alueiden kehittämiseksi ovat: kestävä elinvoima ja investoinnit, hyvinvoiva väestö ja yhteisöt, vetovoimainen elinympäristö ja monimuotoinen luonto. Painopisteitä yhdistävät kolme poikkileikkaavaa näkökulmaa: kokonaisturvallisuus, kansainvälisyys ja aluelähtöisyys. Puolestaan edellytyksinä alueiden kehittämiseksi on nimetty saavutettavuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys sekä osaaminen ja sivistys. Aluekehittämispäätökselle ja painopisteiden toimeenpanolle valmistellaan erillistä toimeenpanosuunnitelmaa vuoden 2024 aikana. Aluekehittämispäätös ei sisällä omaa rahoitusohjelmaa, eikä sen toteuttamiseksi osoiteta suoraa rahoitusta. Aluekehittämispäätöksen toimeenpanon voi tulkita perustuvan valtioneuvosto- ja aluetasoiseen yhteiseen ymmärrykseen toimenpideohjelman toimenpiteiden toimeenpanosta.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset haastavat alueiden kehittämistä erityisesti Orpon hallituskaudella (työ- ja elinkeinoministeriö, 2024, s. 8-9). Kokonaisturvallisuuden merkitys korostuu uudella tavalla Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä. Kansainvälisten kriisien ja voimakkaan kustannustason nousun vaikutukset heijastuvat negatiivisesti julkisen talouden tilaan ja alueiden kehitykseen. Talouden alavireinen suhdanne vaikuttaa erityisesti infrastruktuurin kehittämiseen (asuntotuotantoon ja –markkinoihin sekä liikennejärjestelmän rahoitukseen). Julkisen talouden voimakkaan velkaantumisen seurauksena aluekehittämisen keinovalikoiman keskiössä ovat yhteistyön vahvistaminen, verkostomaisen toimintatavan hyödyntäminen ja toimintatapojen kehittäminen.

Aluekehittämisen ydintehtäväksi on muotoutunut kestävän elinkeinotoiminnan tukeminen ja elinkeinoelämän uudistumisen saattaminen kestäväälle pohjalle, joka tukee Suomen ja alueiden edelläkävijyyttä sekä osaamisen kehittymistä (työ- ja elinkeinoministeriö, 2024, s. 9). Aluekehittämisen toimilla pyritään tukemaan alueiden eriarvoisuuden kaventumista sekä kansainvälistä edelläkävijyyttä. Talouden kestävyyskriisin ohella aluekehittämisspätös tunnistaa väestön ikärakenteen luoman haasteen alueiden uudistumiselle ja kehittymiselle, etenkin maan suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella (työ- ja elinkeinoministeriö, 2024, s. 10). Kaupunkimaisilla alueilla ongelmat kytkeytyvän teollisuuden ja palveluiden rakennemuutoksiin. Maaseutualueilla rakennemuutokset perustuvat väestön luonnolliseen vähenemiseen, muuttotappioon ja syrjäiseen etäisyyteen kasvukeskuksista. Alueiden resilienssi ja kyky koota voimavaroja nopeasti rakennemuutosten seurauksena on yhä keskeisemmässä roolissa alueiden elinvoimaisuuden rakentamisessa.

#### **5.2.4 Liikennejärjestelmä ja yhdyskuntarakenne**

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on kaksitoistavuotinen suunnitelma, jonka laatiminen perustuu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 9). Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma kattaa kaikki liikennemuodot henkilö- ja tavaraliikenteessä, niitä palvelevat liikenneverkot ja viestintäyhteydet sekä liikenteen palvelut ja liikennevälineet. Liikennejärjestelmällä ja sen kehittämisellä on keskeinen merkitys yhteiskunnan toimivuudelle, kilpailukyvyille, alueiden elinvoimalle ja saavutettavuudelle sekä päästövähennystavoitteiden saavuttamiselle (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 8).

Liikennejärjestelmän kehittämisessä on kyse eri toimijoiden yhteistyöstä ja kehittämistoimien yhteensovittamisesta, jotta liikennejärjestelmä tukee alueellisia, alueiden välisiä ja kansainvälisiä yhteystarpeita (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 10). Ensimmäinen valtakunnallinen kaksitoistavuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (*Liikenne 12 –suunnitelma*) valmistui vuonna 2021 vuosille 2021-2032. Suunnitelma

sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa hallituskausittain ja päivitetään tarvittavilta osin. Ensimmäisen suunnitelman valmistelu huomioi aluekehittämispäätöksen alueiden kehittämisen painopisteet 2020-2023 (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 14). Jatkossa Liikenne 12 -suunnitelman on tarkoitus toimia lähtökohtana alueiden kehittämisen painopisteille hallituskausittain, liikennejärjestelmää koskevan asiasisällön osalta.

Liikenne 12 –suunnitelma käsittää liikennejärjestelmää koskevan valtion rahoitusohjelman, ja linjaa siltä osin liikennejärjestelmän rahoituksen kohdentamisesta (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 122). Liikenne 12 –suunnitelmaan perustuvien linjausten mukaisesti valmistellaan tietoperustaista päätöksentekoa tukeva valtion väyläverkon investointiohjelma, joka määrittelee väyläverkon investointihankkeet ja pienemmät perusväylänpidon parantamishankkeet niiden suunnitelma- ja toteuttamisvalmiuden perusteella (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 42). Investointiohjelmasta väylähankkeita voidaan esittää tietoperusteisesti toteutettavaksi valtion talousarviovalmisteluun. Lisäksi Liikenne 12 –suunnitelma toimii syötteenä MAL-prosessiin valtio-osapuolen osalta, siltä osin kuin neuvotteluissa käsitellään liikennejärjestelmän rahoitusta (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021, s. 101).

Liikenne 12 –suunnitelmalla on niin ikään huomattava ohjausvaikutus muihin aluekehittämistä koskeviin prosesseihin, kuten aluekehittämispäätökseen ja MAL-sopimusneuvotteluihin (liikenne- ja viestintäministeriö, 2021). Lisäksi suunnitelman rahoitusohjelmalla linjataan liikennejärjestelmän rahoituksen kohdentamisesta, jolla on merkitys alueiden kilpailukykyyn edistämässä, toimintaedellytysten säilyttämisessä sekä saavutettavuuden parantamisessa. Lainsäädäntöperusta luo suunnitelmalle juridiset velvoitteet. Liikenne 12 –suunnitelman osalta kyse ei ole suoraan kumppanuuden keinovalikoimaan kuuluvasta menettelystä tai ohjelmasta, joskin ohjelman konkreettinen merkitys alueiden kehitykseen ja kilpailukykyyn on merkittävä rahoituksen ja toimeenpanovälineiden osalta.

Liikenne 12 –suunnitelman ohella infrastruktuuria ja alueellisia lähtökohtia koskevia peruslähtökohtia säännellään osana maankäytön lainsäädäntöä. Maankäytön lainsäädännöllä ohjataan eri kaavatasoja ja niihin kytkeytyviä sisältövaatimuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999). Lainsäädäntö ohjaa kaavoitusta ja maankäyttöä, ja siten varsin konkreettisesti alueiden kehittämistä. Maankäytön lainsäädäntö velvoittaa niin maakuntia kuin kuntia omilla kaavatasoillaan (maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava). Maankäyttöä koskevan lainsäädännön suhde alueiden kehittämiseen on liikennejärjestelmän kehittämisen ohella yhtä perustavanlaatuinen ja erottamaton osa kilpailukyvyyn ja elinvoiman peruslähtökohtia.

Orpon hallitusohjelmassa linjataan maankäytön lainsäädännön uudistamisesta, jolla pyritään kaavoituksen sujuvoittamiseen, kaupunkien ja kuntien kasvun tukemiseen, riittävään asuntotuotantoon, alueiden elinvoimaisuuden ja yritysten kilpailukyvyyn tukemiseen sekä Suomen houkuttelevuuden kasvattamiseen investointikohteena (valtioneuvosto, 2023, s. 121). Alueidenkäyttöä ohjaavan lainsäädännön uudistamisessa pyritään huomioimaan aluerakenteen erilaistuminen ja siihen liittyvät säännöstarpeet (ympäristöministeriö, 2024, s. 77). Väestö- ja aluerakenteen muutokseen reagoinnissa on kyse niin lainsäädäntöön ja maankäyttöön kytkeytyvistä kehittämistarpeista kuin kumppanuuden, sopimuksellisuuden ja muiden aluekehittämiskäytäntöjen kehittämisestä.

### **5.2.5 Valtioneuvoston Itäisen Suomen kehittämisohjelmat**

Itäisen Suomen toimintaympäristö on muuttunut dramaattisesti Venäjän aloittaman hyökkäyssodan ja sitä seuranneen itärajan sulkeutumisen seurauksena. Rajan ylittävän kaupankäynnin ja matkailun pysähtyminen on heijastunut merkittäväällä tavalla aluetalouteen (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 8-10). Tilanne on vähentänyt yritysten kasvooptimismia ja heikentänyt luottamusta tulevaisuuteen. Lisäksi Itäisen Suomen talous on perinteisesti ollut riippuvainen tietyistä alueen luonnonvaroihin ja sijaintiin perustuvista teollisuudenaloista, jotka ovat kuitenkin hiipuneet ja kokeneet rakennemuutoksia 2000-luvulla. Alueen rakenteelliset haasteet, joita kunkin maakunnan

osalta kuvattiin edeltäen (ks. luku 4.1), heikentävät alueen elinvoimaa. Elinvoiman osalta inhimillinen pääoma ja sen kasvattaminen ovat kriittisiä pitkäaikaisen kehityksen näkökulmasta, joskin tilannetta haastaa väestörakenteen muutos – etenkin maaseutualueilla.

Vuonna 2022 valtiosihteerityöryhmä selvitti hallituksen toimesta toimenpiteitä, joilla itäisen Suomen elinvoimaa voitaisiin vahvistaa muuttuneessa tilanteessa (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 4). Työryhmän yksi suosituksesta oli valmistella yhtenäinen kehittämissuunnitelma yritysten, valtion ja alueiden välille. Suosituksen pohjalta työ- ja elinkeinoministeriö (2023a) julkaisi vuonna 2023 Itäinen Suomi – uusi suunta: visio ja teot –julkaisun. Visiossa määritelty uusi kehittämissuunta hyödyntää alueen perinteistä osaamista yhdistettynä uuteen teknologiaan ja TKI-toiminnan kehitykseen (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 9-10).

Kehittämissuunnitelma tunnistaa temaattisina kokonaisuuksina tarpeen osaavan työvoiman saatavuuden parantamiselle ja osaamistason nostolle, koulutus- ja TKI-toiminnan tukemiselle, omavaraisuuden kasvattamiselle, saavutettavuuden kehittämiseksi sekä kumppanuuden vahvistamiselle (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a). Kehittämissuunnitelman toimeenpano nojaa pitkäjänteiseen parlamentaariseen strategiatyöhön sekä eri toimijoiden sitoutumiseen toteuttaa visiota ja jalkauttaa kokonaisuutta osana sopimuksia, ohjelmia ja kärkihankkeita. (työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a, s. 20). Orpon hallitusohjelmassa linjataan Itäisen Suomen kehittämissuunnitelman jatkamisesta uudessa geopoliittisessa tilanteessa (valtioneuvosto, 2023, s. 57).

Orpon hallitusohjelman perusteella on käynnistetty uusi Itäisen Suomen ohjelman valmistelu, jonka on määrä valmistua vuoden 2024 aikana ja joka valmistuessaan käsittää ehdotukset Itäisen Suomen toimenpideohjelmaksi (valtioneuvosto, 2024). Itäisen Suomen ohjelmaan ei osoiteta erillistä rahoitusta, tarkoittaen kehittämistoimien osalta ohjelman toimenpiteiden toteuttamiseen sitoutumista kunkin hallinnonalan määrärahojen puitteissa, ellei toisin päätetä talousarviomenettelyssä. Toteutettava

ohjelma on osa hallituksen pyrkimyksiä tukea alueiden saavutettavuutta ja elinvoimaisuutta. Lisäksi hallitus toteuttaa vaalikauden aikana neljän miljardin euron määräaikaisen investointiohjelman alueiden kilpailukyyn, elinvoiman ja saavutettavuuden parantamiseksi.

### **5.3 Itä-Suomen suuntaviivat 2020-luvulla**

Valtion keskushallinnon tasolla ja valtioneuvostossa on tunnistettu Itä-Suomen toimintaympäristön dramaattinen muutos sekä siihen liittyvät sisäiset ja ulkoiset haasteet osana aluekehittämistä. Tämä tarkoittaa eri ohjelmia ja strategioita, joilla vastataan suoraan Itä-Suomen ahdinkoon, Itä-Suomen kilpailukykyä ja elinvoimaa vahvistamalla. Lisäksi valtio harjoittaa ja korostaa aktiivista kumppanuuspolitiikkaa alue- ja kaupunkipolitiikan toimeenpanon tapana. Kumppanuus muodostuu niin sopimuksista kuin yhteiseen tahtotilaan perustuvasta kehittämisestä, joihin esimerkiksi Itä-Suomen tilanteeseen laaditut eri ohjelmat viittaavat. Valtioneuvoston ohjelmissa Itä-Suomen tilanne kytkeytyy kahteen eri muutoslinjaan. Yhtäältä ulkoisiin muutoksiin, joilla tyypillisimmin viitataan Venäjän hyökkäyssodan seurauksiin, että toisaalta alueen sisäsyntyisiin muutostekijöihin, kuten väestörakenteen muutokseen, osaajapulaan, alueellisen pitovoiman heikentymiseen, saavutettavuuteen sekä teollisuuden uudistumiskykyyn.

Aluekehittämistä tukevia ohjelmia on valmisteltu niin, että ne yhteensovittaisivat sekä valtio-osapuolen että alueiden, ja joissain tapauksissa elinkeinoelämänkin näkemykset. Kaikki aluekehittämistoimet nojaavat ja edellyttävät horisontaalista aluekehittämistoimijoiden vahvaa kumppanuutta ja sitoutumista. Aluekehittämistoimien toteutukseen on kuitenkin vai rajatuissa tapauksissa osoitettu suoraa rahoitusta. Rahoitusta kohdennetaan pitkälti sopimuksellisten kumppanuuden elementtien kautta yhteisiä päämääriä tukevien toimiin.

Itäisen Suomen suuralueen maakuntaohjelmat kytkivät samaan tapaan alueidensa haasteet laajoihin alue- ja väestörakenteesta kumpuaviin ongelmiin sekä globaalien

muutosten aluetaloudellisiin vaikutuksiin. Jokainen maakunta tunnisti väestörakenteen muutoksen yhtenä keskeisimmistä haasteista aluekehitykselle. Palvelumallien ja palvelurakenteen uudistamispainetta pidettiin haasteena ja välttämättömänä seurauksena väestörakenteen kehityksestä. Alueiden ja valtion kykyä selvitä tehtävistään haastaa heikko julkisen talouden tilanne.

Maahanmuuttoa pidetään osittaisena ratkaisuna vähenevälle väestölle Itä-Suomessa, joskaan nykyrakenteet eivät tue riittävällä tavalla alueelle kiinnittymistä. On myös huomioitava, että valtaosa maahanmuuttajien volyymistä jää suurimmille kaupunkiseuduille. Työvoiman saatavuuden parantamiseen kytkeytyvät toimet, kuten koulutustarjonta ja jatkuvan oppimisen tukeminen nähtiin alueiden kilpailukyvyn ehdottomina edellytyksinä. Myös älykästä erikoistumista ja teknologiakehityksen hyödyntämistä pidettiin keskeisenä elinkeinorakenteen kehitykselle ja monipuolistamiselle, ja tähän tarpeeseen ekosysteemisopimukset osaltaan vastaavat. Älykkään erikoistumisen kautta alueet eivät olisi perinteisen teollisuuden äkillisille rakennemuutoksille yhtä alttiita ja tukisivat alueellista erikoistumista sekä kilpailua investoinneista.

Kaiken perustana ja perusedellytyksenä pidettiin maakuntien fyysistä saavutettavuutta ja yhdyskuntarakennetta. Länsi- ja Etelä-Suomeen verrattuna heikompi kansainvälinen saavutettavuus sekä tieverkon kunnostamistarpeet tunnistettiin maakuntaohjelmissa Itäisen Suomen saavutettavuuden haasteena. Kuljetusketjut ja -virrat ovat järjestäytyneet uudelleen geopoliittisen muutoksen seurauksena. Näihin muutoksiin vastaamisen nähdään olevan vahvasti sidoksissa alueellisten liikennehankkeiden edistämiseen.

On tulkinnallista, miten hyvin valtioneuvostotasoiset ohjelmat ja strategiat kykenevät toteuttamaan valtion ja alueiden yhdessä tunnistamia kasvua ja elinvoimaa haastavia kehittämistarpeita. Valtioneuvostotason ohjelmat tunnistavat monipuolisesti kehittämistarpeet, mutta valtion resursoinnin on vaikea tulkita korreloivan

tavoiteasetannan kanssa. Eri tavoitetilojen toimeenpano nojaa politiikkatoimien osalta kumppanuuteen, erityisesti pehmeään sopimuksellisuuteen. Paikoin tavoitteita tukemaan on muodostettu kovaa sopimuksellista toimintaa - MAL-sopimukset ja ekosysteemisopimukset. Näissä aiesopimuksissa valtio sitoutuu rahoituksen kohdentamiseen sellaisiin teemoihin, joiden osalta valtio-osapuoli ja alueet tai kaupungit ovat saavuttaneet yhteisen ymmärryksen. Kovan sopimisen keinovalikoimaa voi pitää suhteellisen suppeana suhteessa eri valtioneuvostotasosten ohjelmien ja toimenpiteiden määrään, joilla alueiden kehitykseen ja erilaistumiseen pyritään vaikuttamaan.

Itäisen Suomen näkökulmasta maakuntaohjelmien ja valtioneuvostotason ohjelmien toteuttaminen nojaa kumppanuuden kehitykseen. Julkisen talouden haastava tilanne luo sopimusperustaisen politiikan edistämislle haasteelliset lähtökohdat, joskin Orpon hallitusohjelma on esittänyt useita uusia avauksia Itä-Suomen tilanteen helpottamiseksi ja laajemmin alue- ja kaupunkipolitiikan laajentamiseksi. Aineistosta voi juontaa johtopäätöksen, ettei Itä-Suomen kilpailukyky ja elinvoima ole riippuvainen siitä, etteikö suuralueen tilannetta tunnistettaisi valtioneuvostotasolla. Itäisen Suomen elinvoiman ja kilpailukyvyn haasteet kytkeytyvät kumppanuuteen perustuvassa kontekstissa koko julkisen talouden resursseihin. Itä-Suomen ja valtion on kyettävä vastaamaan väestörakenteen muutoksesta kumpuaviin palvelurakennetta ja aluetaloutta koskeviin haasteisiin sekä osaavan työvoiman varmistamiseen ja saavutettavuuden varmistamiseen hyvin rajallisin resurssein.

Globaalit ja kansalliset trendit osoittavat, että kaupungistuminen kiihtyy ja asutus keskittyy aiempaa voimakkaammin. Suomessa, erityisesti Itä-Suomessa, väestö vähenee. Suomi on harvaan asuttu ja suurien etäisyyksien maa, jossa nykyisen infrastruktuurin ja palveluverkon ylläpitokustannukset haastavat alueellisella ja kansallisella tasolla. Poliitiikkatoimet tarjoavat kumppanuuteen perustuvaa keinovalikoimaa, jossa sopimuksellisuus näyttäytyy suurimmille kaupungeille rajattuna keinona kohdentaa

yhteisiä ja rajallisia resursseja keskeisimpiin kehittämistöimiin. Itä-Suomen osalta kyse on kilpailukyvyn kasvattamisesta vähenevillä resursseilla.

Jos haasteeseen ei onnistuta vastaamaan nykyisen kaltaisella keinovalikoimalla, joudutaan ennen pitkään tarkastelemaan rakenteiden kantokykyä sekä pohtimaan alueellisen eriytymisen vaikutuksia nykyistä laajemmin. Nykytoimien valossa maakunnat ja valtio jatkavat kumppanuuteen perustuen alueellisen eriytymisen ehkäisemistä ja kilpailukyvyn vahvistamista. Poliittikkatoimet eivät priorisoi tapaa lähestyä alueiden kehitystä, kuten sodan jälkeisinä vuosikymmeninä aluepolitiikan osalta tehtiin. Valtio pyrkii yhtäältä ehkäisemään jatkuvasti voimistuvaa erilaistumista sekä samalla tukemaan kilpailuedellytyksien kasvua kaikkialla Suomessa.

## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

### 6.1 Yhteenveto

Tässä tutkielmassa on käsitelty alueellisen eriytymisen syitä – taloudellisia ja poliittisia rakenteita, jotka vaikuttavat alueiden elinvoimaan ja kilpailukykyyn. Käsittelyä syvennettiin tarkastelemalla Itä-Suomen alueen elinvoima- ja kilpailukykytekijöitä sekä kumppanuuteen perustuvan aluepolitiikan roolia Itä-Suomen maakuntien kilpailukyvyille ja elinvoimalle. Tutkimuksessa lähestyttiin alueellista eriytymistä talousmaantieteellisestä näkökulmasta, analysoiden, miten aluerakenteiden kehityksen taustat ovat vaikuttaneet alueiden kilpailukykyyn ja elinvoimaan. Kaupungistuminen, väestörakenteen muutos, markkinatalouden kehitys sekä globalisaatio ovat muotoutuneet keskeisiksi poikkileikkaaviksi teemoiksi tutkimuksessa.

Historiallisessa kontekstissa alueiden kehitystä on lähestytty pääasiassa talouden ja aluetalouden kehityksen näkökulmasta. Taloudellista vakautta luovat tekijät, kuten luonnonvarat, tuotantoketjut ja inhimillisen pääoman kasautuminen ovat vahvasti sidoksissa sijaintiin. Markkinatalouden ja materiaalien resurssien spatiaalisten kytkösten lisäksi aluerakenteen kehitys on riippuvainen valtion ja hallinnon välittämistä rakenteellisista prosesseista ja politiikasta. Aluerakenteet muotoutuvat sekä taloudellisen toimintaympäristön ja siihen vaikuttavien resurssien että politiikan ja politiikkatoimien seurauksena. Myös kulttuurilla on roolinsa, erityisesti alueellisten profiilien ymmärtämisessä.

Aluerakenteiden kehitys on mukailut kapitalismille ominaista maantieteellistä liikevoimaa, jossa erilaiset resurssitekijät ovat siirtyneet alueille, jotka tarjoavat parhaat toimintaedellytykset – esimerkiksi infrastruktuurin, sijainnin, kustannusten tai työvoiman saatavuuden perusteella. Rakenteellisen koherenssin teoriassa esitettiin, että alue tai yhdyskunta on tila, joka mahdollistaa markkinoilla realisoituvan lisäarvon luomisen ja siten laajemman hyvinvoinnin syntymisen alueelle. Talouden tilasuhteita ja niiden vaikutusta alueen kilpailukykyyn on lähestytty myös muiden sijaintiteorioiden

kautta. Sijaintiteorioita käsiteltiin esimerkkinä siitä, miten talouden tilasuhteet ovat muotoutuneet eri aikakausina ja vaikuttaneet tulkintaan alueiden kilpailukyvyistä.

Elinvoima on terminä kilpailukykyä vähemmän tunnettu, joskin se on noussut tärkeäksi käsitteeksi aluekehittämisessä 2000-luvulla. Elinvoima kuvaa niitä tekijöitä, jotka luovat ja ylläpitävät alueen positiivista kehitystä ja houkuttelevuutta. Elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota niin alue- kuin koheesiopolitiikassa. Ajatus siitä, että alueellisilla toimijoilla on paras käsitys alueidensa kehittämisestä, on muotoutunut ohjaavaksi suuntaviivaksi aluekehittämisessä. Aluekehittämisestä on tullut 2000-luvulla aiempaa monitasoisempaa ja useampia eri toimijatasoja osallistavaa yhteiskehittämistä. Aluekehittämisen peruslähtökohtana voi pitää alueellisia erityispiirteitä korostavaa paikkaperustaista lähestymistapaa.

Kansallisessa kontekstissa haasteeksi on muotoutunut alueiden eriytyminen, joka perustuu useisiin eri tekijöihin, kuten esimerkiksi väestörakenteen muutokseen, kaupungistumiseen, geopoliittisiin muutoksiin ja työvoiman kohtaanto-ongelmiin. Erityisesti itäisen ja pohjoisen Suomen alueet ovat kärsineet itä-länsi -yhteyden sulusta geopoliittisen muutoksen seurauksena. Suuralueen maakunnat kamppailevat väestön vähenemisen, kohtaanto-ongelmien, perinteisten teollisuuden alojen rakennemuutosten sekä heikkenevän saavutettavuuden kanssa. Suuraluetta uhkaa pitkällä aikajänteellä näivettyminen eli kilpailukyvyn ja elinvoiman lasku. Tähän keskushallintolähtöisellä aluepolitiikalla on pyritty puuttumaan, kehittämällä kumppanuuteen perustuvaa aluekehittämisen keinovalikoimaa. Kumppanuuteen perustuvassa kehittämisessä on perimiltään kyse horisontaalisesta kehittämisestä, jossa muodostetaan yhteinen tahtotila, rakennetaan yhteiskehittämisen tapoja sekä sopimuksia alueiden kehittämiseksi.

Tutkielmalle asetettiin kaksi tutkimuskysymystä, jotka on jaoteltu kolmeen osaan. Kyseessä on laadullinen tutkimus, jonka tutkimusmetodina on käytetty kuvailevaa kirjallisuuskatsausta. Tämän avulla on koostettu laajasta teorettisesta aineistosta

rajattu teoreettinen viitekehys. Tutkielman empiirisen aineiston muodostivat Itä-Suomen maakuntien maakuntaohjelmat sekä maakuntien elinvoimaa ja kilpailukyvyä kehitystä kuvaavat tunnusluvut. Aineiston avulla on analysoitu Itä-Suomen elinvoimaa ja kilpailukykyä sekä niiden kehitystä.

### *Mistä alueiden elinvoimaisuus ja kilpailukyky syntyvät?*

Alueiden elinvoimaisuus ja kilpailukyky syntyvät monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Elinvoimaan ja kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät voidaan jaotella tutkimuskirjallisuuden perusteella taloudellisiin, poliittisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin ulottuvuuksiin. Tutkimuskirjallisuus lähestyy alueiden kehittymistä talousmaantieteellisistä lähtökohdista, tarkoittaen, että tarkastelu on keskittynyt etenkin alueellisten ja paikkaan sidottujen resurssien hyödyntämiseen taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Taloudellisesti elinvoimaiset ja kilpailukykyiset alueet kykenevät esimerkiksi hyödyntämään tehokkaasti paikallisia resurssejaan, kuten luonnonvaroja, infrastruktuuria ja inhimillistä pääomaa.

Taloudellisten toimintojen kehityksen ja sijoittumisen ohella aluepolitiikalla ja hallinnon rakenteilla on yhtä erottamaton rooli alueiden elinvoiman tukemisessa ja kilpailukyvyä kehittämisessä. Erilaisilla aluepoliittisilla ohjelmilla ja rahoitusinstrumenteilla on tuettu niin kansallisessa kuin ylikansallisessa kontekstissa aluekehitystä. 1900-luvulla erityisesti alueellisten kehityserojen tasaaminen oli aluepolitiikkaa leimaava piirre. Aluepolitiikassa ei keskitytty niinkään aluelähtöiseen kehitykseen, vaan valtiolähtöiseen, paikkasokeaan kehittämiseen. 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä ja 2000-luvulla aluepolitiikka ja aluekehitys on tehnyt systeemisen siirtymän kohti paikkaperustaista aluekehittämistä, joka pyrkii huomioimaan alueelliset erityispiirteet ja paikalliset tarpeet. Aluepolitiikan toimeenpano on muovautunut eräänlaiseksi kumppanuusajatteluksi, jossa valtio ja alueet luovat yhdessä erilaisia sitoumuksia alueiden elinvoiman ja kilpailukyvyä kehittämiseksi.

2000-luvulla elinvoiman on nähty linkittyvän aiempaa vahvemmin hyvinvointiin ja viihtyvyyteen liittyviin tekijöihin. Sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät, kuten vahva yhteisöllisyys ja alueellinen identiteetti, lisäävät alueen houkuttelevuutta. Parhaimmillaan paikallisten asukkaiden yhteinen kulttuuriperintö ja identiteetti voivat luoda yhteenkuuluvuuden tunnetta ja siten tukea alueen kehitystä. 2020-luvulla elinkeinoelämän monipuolisuus ja älykäs erikoistuminen ovat alueiden resilienssiin ja talouskasvuun vaikuttavia teemoja, jotka heijastuva suoraan alueen kilpailukykyyn. Monipuolinen elinkeinorakenne, joka kattaa perinteisten alojen lisäksi myös uusia kasvualoja, tukee alueen taloudellista vakautta ja kasvua. Tähän myös kumppanuuteen perustuvalla keinovalikoimalla on tähdätty kansallisessa aluepolitiikassa 2010- ja 2020-luvuilla.

Yhteenvedona voidaan todeta, että alueiden elinvoimaisuus ja kilpailukyky syntyvät taloudellisten ja poliittisten rakenteiden seurauksena. Alueellinen kehitys edellyttää paikallisten vahvuuksien tunnistamista ja hyödyntämistä, innovatiivisia kehittämistoimenpiteitä sekä laajaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Tämä kokonaisvaltainen lähestymistapa pyrkii tukemaan alueiden menestystä ja kestäväää kasvua.

#### *Miksi jotkut alueet kehittyvät, kun toiset taantuvat?*

Alueiden kehityksessä on kyse alueiden kilpailukykyyn ja elinvoiman vahvistamisesta. Alueellinen kilpailukyky ja elinvoima syntyvät paikallisten resurssien tehokkaasta hyödyntämisestä ja alueen erityispiirteiden huomioimisesta. Tässä kontekstissa ratkaisevia tekijöitä ovat taloudellisen toiminnan edellytykset, joilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi koulutustarjontaa ja osaavan työvoiman saatavuutta, paikallisia verkostoja sekä fyysistä ja digitaalista infrastruktuuria. Osaajat, koulutus- ja kehittämismahdollisuudet, yhdyskuntarakenne ja saavutettavuus luovat kasvupohjan, jota ilman alueellista elinvoimaa ja kilpailukykyä on haasteellista tuottaa.

Alueiden kehittyminen ja taantuminen ovat monisyisiä prosesseja, joita ohjaavat sekä rakenteelliset että dynaamiset tekijät. Rakenteellisista tekijöistä keskeisiä ovat maantieteellinen sijainti, luonnonvarat, infrastruktuuri sekä taloudelliset ja hallinnolliset rakenteet. Esimerkiksi hyvä infrastruktuuri ja alueen saavutettavuus ovat edellytyksiä uusille investoinneille ja talouskasvun edistämiseksi. Samalla inhimillisellä pääomalla ja sen kehittämällä on keskeinen rooli positiivisen kasvun luomisessa. Alueet, jotka ovat vaikeasti saavutettavia ja joilta puuttuvat kattavat osaamisen kehittämisen ja tutkimus- ja kehitystoiminnan toiminnot tai muut kattavat palvelurakenteet, kärsivät usein asteittaisesta näivettymisestä.

Kasvun vahvistaminen ei ole ainoa alueita kohtaava haaste. Yhtäältä kyse on alueiden välisestä kilpailusta, jossa alueet kilpailevat niin inhimillisestä pääomasta kuin fyysisistä resursseista niukkuutta jakavassa toimintaympäristössä. Kaupungistumisen jatkuva trendi on myös omiaan luomaan haasteita, väestön keskittyessä yhä suuremmille kaupunkiseuduille ja niiden välittömään läheisyyteen. Alueiden kehityksen trendi vaatii uudenlaisia aluekehittämisen ja aluepolitiikan toimia, joilla tasapainoista alueellista kehitystä voidaan tukea. Aluepoliittinen painotus on EU-tasolla keskittynyt aluelähtöiseen älykkääseen kehittämiseen, jossa pyritään tunnistamaan alueellisia voimavaroja ja erityispiirteitä ja rakentamaan kasvua näiden tekijöiden ympärille.

Dynaamiset tekijät, kuten politiikka, sosiaalinen pääoma ja innovatiivisuus, vaikuttavat myös merkittävästi alueiden kehitykseen. Alueet, jotka kykenevät sopeutumaan globaalin talouden muutokseen, hyödyntämään teknologisia innovaatioita ja kehittämään paikallisia verkostoja, ovat paremmin vallitsevassa maailmanajassa pärjääviä. Esimerkiksi Itä-Suomessa geopolitiittiset muutokset ovat pakottaneet alueen maakuntia löytämään uusia tapoja vahvistaa elinvoimaansa ja kilpailukykyään, jotta ne eivät jäisi kehityksestä jälkeen. Aluepolitiikan rooli on keskeinen epätasaiseen kehitykseen vastaamisessa. Valtio omalla interventiollaan pyrkii vaikuttamaan sellaisiin tekijöihin, joihin markkinatalouden voimat eivät ulotu tai joihin ne luovat epätoivottuja vaikutuksia.

Alueiden kehitys ja kehityksen mahdollinen epätasaisuus ovat yhdistelmä rakenteellisia ja dynaamisia tekijöitä. Rakenteet ovat ajan saatossa muotoutuneita ja heijastelevat eri aikoina vallinneita käsityksiä tarpeesta kehittää alueita. Rakenteet ja rakenteelliset tekijät ovat yksi osa, jonka ohella alueen menestys on riippuvainen alueen kyvystä hyödyntää omia vahvuuksiaan, sopeutua muutoksiin ja luoda innovaatioverkostoja. Näiden tekijöiden tunnistaminen ja hyödyntäminen on keskeistä alueiden kehityksessä ja kilpailukyvyn vahvistamisessa.

*Millaisia kumppanuuteen perustuvia aluekehittämisen elementtejä on hyödynnetty valtion ja Itä-Suomen välisessä elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamisessa?*

Kumppanuuteen ja horisontaaliseen hallintoon perustuvat mallit, kuten *New Public Governance* (NPG), korostavat verkostojen ja erilaisten kumppanuuksien merkitystä julkisen hallinnon ohjauksessa. Kumppanuuteen perustuvaa politiikkaa harjoitetaan keskushallintolähtöisenä tapana vastata nykypäivän komplekseihin ja moniulotteisiin alue- ja kaupunkikehittämisen haasteisiin, jotka vaativat yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Moderni aluekehittäminen perustuu käsitykseen, että yksikään taho, olipa kyseessä valtio, kunta tai yksityinen sektori, ei pysty yksin ratkaisemaan alueiden kehitykseen liittyviä haasteita. Kumppanuuteen perustuva yhteistoiminta luo vahvemman ja yhtenäisemmän lähestymistavan alueellisten haasteiden ratkaisemiseksi sekä elinvoiman ja kilpailukyvyn kehittämiseksi. Kansallisen aluepolitiikan kontekstissa kumppanuus on käsittänyt sekä pehmeämpiä yhteistyön keinoja että kovempia sopimisen tapoja, joissa valtio ja alueellinen taso sitoutuvat yhteisiin kehittämistoimenpiteisiin.

Kumppanuuteen perustuvat aluekehittämisen elementit ovat olleet keskeisiä Itä-Suomen elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamisessa. Näitä elementtejä on hyödynnetty monipuolisesti valtion sekä alue- ja paikallisen tason välillä, kestävän talouskasvun, älykkään erikoistumisen ja inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Tutkielmassa kuvataan keskushallintolähtöiset kumppanuuteen perustuvat menetelmät,

joista keskeisimpiä ovat sopimusperustaiset kumppanuustoimet. Itä-Suomessa hyödynnetään sekä kovaa että pehmeää sopimista osana elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamista.

Kovina kumppanuuteen perustuvina sopimuksellisina toimina voidaan pitää sellaisia sopimuksia, joilla ohjataan rahoitusta tai tehdään aiesopimuksia rahoituksen kohdentamisesta valtion ja alueen yhdessä päättämiin kohteisiin. Tällaisia ovat valtion ja seitsemän suurimman kaupungin väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset (MAL) sekä ekosysteemisopimukset. Lisäksi kumppanuuteen perustuvaa tarkastelua syvennettiin sellaisten valtioneuvoston strategioiden tai päätösten kautta, joilla vaikutetaan rahoituksen tai lainsäädännön puitteissa aluerakenteen kehitykseen ja alueellisiin kasvuedellytyksiin kaikkialla Suomessa. Kumppanuuden keinovalikoimassa pehmeimmän sopimuksellisen tason muodostavat aluepoliittiset Itä-Suomeen keskittyvät erilliset kehittämissuunnitelmat, joissa määritellään valtion ja alueiden yhteistä tilannekuvaa ja tahtotilaa suuralueen kehittämiseksi.

Itä-Suomen ainoa MAL-sopimus on solmittu suuralueen ainoan yli 100 000 asukkaan kaupunkiseudun kanssa. Kuopion seudun MAL-sopimus on merkittävä yhteiseen sopimiseen perustuva kehittämisen muoto maankäytön, asuntotuotannon ja liikennejärjestelmän kehittämisen kysymyksissä. Kuopion MAL-sopimuksella yhdistetään valtion ja seudun resurssit yhteisesti valittuihin kehittämiskohteisiin. MAL-sopimuksen tavoitteena on edistää kestävästä kaupunkikehityksestä, parantaa infrastruktuuria ja luoda edellytyksiä talouskasvulle. Sopimus korostaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä, joka on välttämätöntä asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen vetovoimaisuuden lisäämiseksi.

Toisen kovan sopimuksellisen ulottuvuuden Itä-Suomen aluekehityksessä muodostavat ekosysteemisopimukset, jotka ovat luonteeltaan aiesopimuksen omaisia ja joita on solmittu Itä-Suomen yliopistokaupunkien Kuopion, Joensuun, Lappeenrannan ja Mikkelin kanssa. Nämä sopimukset perustuvat julkisen sektorin, tutkimuslaitosten ja yritysten väliseen yhteistyöhön. Ekosysteemisopimusten tavoitteena on luoda

innovatiivisia ja älykkäitä ratkaisuja ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia perinteisten itäsuomalaisten teollisuuden alojen ohelle, esimerkiksi biotalouden ja kiertotalouden aloilla. Näiden sopimusten kautta on pyritty vahvistamaan paikallista osaamis pohjaa ja edistämään teknologian ja tietämyksen siirtoa, joilla puolestaan tähdätään alueen kilpailukyvyyn ja elinvoiman kehitykseen.

Kolmannen keskeisen kumppanuuteen perustuvan elementin muodostaa aluekehittämispäätös. Aluekehittämispäätös on lakiin perustuva hallituskausittainen julkaisu, johon ei kuitenkaan sisälly MAL-sopimusten tai ekosysteemisopimusten tapaan rahoitusta. Aluekehittämispäätös tehdään yhteistyössä valtion ja alueellisten toimijoiden kanssa, ja päätökseen muodostetaan linjaukset alueiden kehityksestä hallituskaudelle. Päätökset perustuvat yhteisesti määriteltyihin tavoitteisiin, jotka heijastavat alueiden erityispiirteitä ja tarpeita. Aluekehittämispäätös on poikkileikkaava dokumentti, joka kuvaa tarpeita niin infrastruktuuriin, koulutuksen kuin elinkeinotoiminnan kehittämisen saralla. Päätöksen toimeenpano perustuu yhteiseen tahtotilaan ja toimenpiteiden huomiointiin osana eri hallinnonalojen rahoituslähteitä. Päätöksellä voi mieltää olevan ohjaava vaikutus valtioneuvostotasolla alueiden kehitykseen ja aluekehitykseen tähtääviin toimiin.

Liikennejärjestelmän sekä yhdyskuntarakenteen kehittäminen on tärkeä osa aluekehittämistä, joskaan ne eivät yhtä yksiselitteisesti kuulu kumppanuuden keinovalikoimaan, MAL-sopimuksia lukuun ottamatta. Itä-Suomen näkökulmasta liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä korostuvat alueelliset tarpeet, jotka liittyvät saavutettavuuteen ja laajemmin alueen kilpailukykyä vahvistavaan infrastruktuuriin. Valtion ja alueiden yhteistyö liikennejärjestelmän kehittämisessä perustuu valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, jossa linjataan liikennejärjestelmän strategisesta kehittämisestä ja siihen kohdistettavasta rahoituksesta. Infrastruktuurin osalta kyse on pitkäjänteisestä suunnittelusta ja investoinneista, joilla tuetaan sekä kilpailukykyä että elinvoimaa.

Valtioneuvostotason Itäisen Suomen kehittämisohjelmat ja uudet avaukset alueen kilpailukykyä koskien ovat merkittävä esimerkki yhteisen vision ja suuntaviivojen muodostamisessa sellaiselle alueelle, jonka toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi ja joka uhkaa jäädä kehityksestä jälkeen. Itä-Suomea koskevassa ohjelmatyössä painotetaan alueen erityistarpeita ja pyritään luomaan uutta kehityssuuntaa. Itäiseen Suomeen keskittyvät ohjelmat perustuvat laajaan yhteistyöhön eri toimijoiden kesken, ja ne nojaavat yhteiseen tahtotilaan kohdistaa resursseja ohjelmien mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

## 6.2 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin alueiden eriytymiseen liittyviä syitä rakenteellisista, elinvoimaan ja kilpailukykyyn heijastuvista lähtökohdista. Tutkimuskysymyksiin perustuva analyysi osoittaa, että alueiden kehittyminen ja elinvoiman ja kilpailukykyyn kasvu ovat monisyisiä prosesseja, jotka edellyttävät laaja-alaista yhteistoimintaa eri toimijoiden välillä. Kumppanuuteen perustuvat mallit (ks. luvut 3.2 ja 3.3) tarjoavat tehokkaan viitekehyksen aluekehityksen haasteiden käsittelyyn sekä valtion keskushallinnon roolin tarkasteluun aluekehityksessä. 2020-luvulla aluekehitystä ja -politiikkaa ohjaa verkostomainen kehittäminen, jossa eri toimijat määrittelevät yhdessä keskeisimmät haasteet kilpailukykyyn ja elinvoiman osalta ja pyrkivät löytämään ratkaisuja yhteistyön ja erilaisten teemasopimusten avulla. Tämä horisontaalinen kehittämisdoktriini (ks. luku 3.2) välittyy myös Itä-Suomen aluekehittämiseen valtion keskushallinnon tarjoaman keinovalikoiman osana.

Kumppanuus on osoittautunut toimivaksi tavaksi valtion ja alueiden yhteisessä kehittämistyössä (ks. luku 5.2). Kuopion seudun MAL-sopimus on erinomainen esimerkki siitä, kuinka valtion ja paikallisten toimijoiden resurssit voidaan yhdistää yhteisten tavoitteiden ja tahtotilan saavuttamiseksi. Kumppanuuteen perustuva alue- ja kaupunkikehitys ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan kaikkia alueiden kehitykseen liittyviä haasteita. Alueiden välinen kilpailu, kaupungistumisen trendi ja globaalit shokit

haastavat alueita yhdessä väestörakenteen muutoksen ja osaajapulun ohella. Elinvoiman ja kilpailukyvyn kehittäminen edellyttää uusia innovaatioita, muutoskestävyyden vahvistamista, inhimillisen pääoman kasvattamista ja pitkäjänteistä sitoutumista aluekehittämiseen.

Aluepolitiikan tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, kuinka pitkään ja millä tavoin valtio pyrkii pitämään kiinni sellaisesta kehittämisselityksestä, jolla pyritään tukemaan kaikkien alueiden kehittämispotentiaalia. Nykyinen kumppanuuteen perustuva keinovalikoima keskittyy pääasiassa suurimpiin kaupunkiseutuihin ja yliopistokaupunkeihin (ks. luku 5.2). Alueiden elinvoiman ja kilpailukyvyn kannalta on tärkeää tunnistaa, miten valtio aikoo reagoida pitkällä aikavälillä tilanteeseen, jossa julkisen talouden sopeutustoimet heijastuvat aluekehittämiseen ja rikkovat nykyistä aluepoliittista koheesiota, jossa jokaisen alueen kehitystä pyritään tukemaan – vähintäänkin strategisella tasolla.

Keskushallintolähtöisten kovien sopimuksellisten toimien keskittyminen suurimpien kaupunkien kasvuedellytysten tukemiseen voi tarkoittaa valtaosalle Suomea voimistuvaa väestön vähenemistä sekä infrastruktuurin ja palvelurakenteen rapautumista. Erityisesti Itä-Suomen näkökulmasta tilanne näyttäytyy haasteellisena (ks. luku 5.1). Tällä hetkellä kumppanuusperustainen aluepolitiikka ei ota kansallisella tasolla kantaa pitkän aikavälin haasteisiin, joiden ratkaiseminen edellyttäisi valtiolta nykyistä selkeämpää priorisointia alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä resurssien jaosta.

Onko mahdollista tavoitella kaikkia alueita yhdenvertaisesti kohtelevaa politiikkaa sekä yhtäältä pyrkiä kehittämään erilaisia elvytys- ja kehittämiskeinoja niille alueille, joiden tulevaisuus näyttäytyy jo tässä hetkessä kilpailukyvyn ja elinvoiman näkökulmasta haasteelliselta? Tämä kysymys vaatii moniulotteista pohdintaa, joka ulottuu aluepolitiikkaa laajemmalle. Kyse on pohdinnasta, jossa on huomioitava niin maankäytön kysymykset kuin liikenne-, koulutus-, työllisyys- ja talouspolitiikka.

Kumppanuuteen perustuva keinovalikoima on moninainen ja jakautuu sopimuksellisuuteen sekä yhteistyöhön perustuvaan kehittämiseen. Kaikille kumppanuusperustaisille toimille on yhteistä pyrkimys tunnistaa keskeisimmät kehityksen pullonkaulat ja tarjota keinoja niiden poistamiseksi. Kumppanuuteen perustuvaa keinovalikoimaa tarkastelemalla on selvää, että haasteet eivät johdu paikkasokeudesta vaan pikemmin julkisen talouden rajoitteista. Yhtäältä on tärkeää tunnistaa alueellisen itsehallinnon merkitys ja siihen kytkeytyvä juridiset vastuut aluekehittämisen kysymyksissä. On selvää, että eri sopimusten ja kumppanuuteen perustuvien yhteistyötapojen merkitys on keskeinen Itä-Suomen elinvoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Kumppanuuden avulla on muodostettu yhteinen tahtotila alueen kehittämiseksi, tunnistettu keskeisimmät haasteet ja ohjattu resursseja kehittämiseen.

## Lähteet

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Osuuskunta Vastapaino 2011.
- Aro, T. (2019). Suomi kaupungistuu – jälkijunassa. Teoksessa E. Holstila & T. Hämäläinen (toim.), *Kaupunkipolitiikan uusi aika* (s. 39-51). Rakennustieto.
- Aro, T., Aro, R. & Mäkelä, I. (2020). *Väestöselvitys 2040: Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrien ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018-2040*. Sitran taustaraportti 2020. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaestonselvitys-2040/>
- Barca, F. (2009). *An Agenda a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Parliament. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [I \(europa.eu\)](http://europa.eu)
- Bristow, G. (2010). *Critical Reflections on Regional Competitiveness: Theory, Policy, Practice*. Taylor & Francise Group.
- Clocke, P. & Goodwin, M. (1993). Rural Change: Structured Coherence or Unstructured Incoherence? *TERRA* 105:3, 1993. Noudettu 27.4. osoitteesta <https://terra.journal.fi/article/download/105844/62558/190514>
- Dixon-Woods, M., Booth, A. & Sutton, A., J. (2007). *Synthesizing qualitative research: a review of published reports*. *Qualitative Research*, 7(3), 375-422. Sage Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1468794107078517>
- von Ehrlich-Treuenstädt, M. (2009). *Agglomeration And The Effects Of Regional Transfer Schemes*. Noudettu 27.4.2024 osoitteesta [https://edoc.ub.uni-muenchen.de/11163/1/Ehrlich-Treuenstaett Maximilian von.pdf](https://edoc.ub.uni-muenchen.de/11163/1/Ehrlich-Treuenstaett_Maximilian_von.pdf)
- Eskelinen, H. & Niiranen, K. (2003). Itä-Suomen talouskehityksen pitkä linja ja nykyiset ongelmat. *Kansantaloudellinen aikakausikirja – 99 vsk. – 1/2003*. Taloustieteellinen Yhdistys. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/kak12003/>
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino.
- Etelä-Karjalan liitto. (2022). *Etelä-Karjalan maakuntaohjelma 2022-2025: ”uusinajattelijoiden kestävä kotisatama”*. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta

- [https://liitto.ekarjala.fi/wp-content/uploads/2024/01/MAAKUNTAOHJELMA\\_screen.pdf](https://liitto.ekarjala.fi/wp-content/uploads/2024/01/MAAKUNTAOHJELMA_screen.pdf)
- Etelä-Savon liitto. (2022). *Etelä Savo: maakuntaohjelma 2022-2025*. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta [https://www.esavo.fi/resources/public//Kehittaminen/Maakuntaohjelma/Maakuntaohjelma\\_2022\\_2025\\_digi.pdf](https://www.esavo.fi/resources/public//Kehittaminen/Maakuntaohjelma/Maakuntaohjelma_2022_2025_digi.pdf)
- Etuk, L. E. & Acock, A. (2017). Toward a rural community vitality measurement practice. *Community Development*, vol. 48, No. 1, (s. 141-153). <http://dx.doi.org/10.1080/15575330.2016.1251480>
- Etzkowitz, H. (2003). Innovation in innovation: the Triple Helix of university-industry-government relations. *Social Science Information Vol 42 – no 3* (s. 293-337). Sage Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/05390184030423002>
- Euroopan keskuspankki. (2023, 12. heinäkuuta). *Deglobalisation: risk or reality?* Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [Deglobalisation: risk or reality? \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/20230712_deglo.html)
- Euroopan unioni. (n.d). *Aluepolitiikka: EU:n investoinnit alueille*. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [Aluepolitiikka ja EU:n investoinnit alueille | Euroopan unioni \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/region_en)
- Goldsmith, M. (2002). Central Control over Local Government – A Western European Comparison. *Local Government Studies, volume 28, 2002 – Issue 3*. <https://doi.org/10.1080/714004150>
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital: Towards a Critical Geography*. Routledge, New York. Noudettu 27.4. osoitteesta harvey-spaces\_capital.pdf (wordpress.com)
- Hirsjärvi, S. Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Tammi Oy.
- Hu, J., Cai, Y. & Cheng, J. (2020). Evaluation Model of the Regional Economic vitality. *Journal of Physics: Conference Series, volume 1550* (s. 1-6). [doi:10.1088/1742-6596/1550/3/032013](https://doi.org/10.1088/1742-6596/1550/3/032013)
- Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018053125042>

- Katajamäki, H. (2022). *Suomen aluekehityksen pitkät aallot: Näkökulmia ja tulkintoja*. Painosalama Oy.
- Kuopion kaupunkiseutu. (2021). *Kuopion kaupunkiseudun MAL-sopimus*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Kuopion+seutu MAL-sopimus neuvottelutulos 230421.pdf \(ym.fi\)](#)
- Kiviniemi, M. & Saarelainen, T. (2011). Paikallinen kehittäminen ja sopimuspolitiikka – sopimusohjauksen suhde kumppanuuksiin. *Hallinnon tutkimus 30 (2)*, (s. 111-128). Noudettu 3.3.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/108053>
- Lane, J-E. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Taylor & Francis Group.
- Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021). Finlex. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin... 756/2021 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Larja, L. & Peltonen, J. (2023). *Työvoiman saatavuus, työvoimapula ja kohtaantongelmat vuonna 2022: Työvoimatiekartat –hankkeen loppuraportti*. TEM analyysija 113/2023. Noudettu 12.5. osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164550/Ty%C3%B6voimatiekartat\\_hankkeen%20loppuraportti\\_tarkistettu.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164550/Ty%C3%B6voimatiekartat_hankkeen%20loppuraportti_tarkistettu.pdf)
- Letta, E. (2024). *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity: Empowering the Singe Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Euroopan neuvosto. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\) \(europa.eu\)](#)
- Liikenne- ja viestintäministeriö. (2021). *Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:75. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-749-2>
- Liikenne- ja viestintävirasto. (2023, 9. huhtikuuta). *Väestörakenteen muutos haastaa yhteiskuntaa*. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/vaestorakenteen-muutos-haastaa-yhteiskuntaa>

- Linnamaa, R. (2003). Millainen kaupunki on kilpailukykyinen? Teoksessa Sotarauta, M. & Viljamaa, K. (toim.) (s. 29-28), *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä: Kooste usean tutkimuksen tuloksista*. Cityoffset Oy.
- Luoto, I. (2014). Paikkaperustaisen aluekehittämisen iskusanat – tekno, tahto ja tunne. Teoksessa Backa, P. (toim.), *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta* (s. 205-221). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0>
- Luoto, I. & Virkkala, S. (2017). *Paikkaperustainen aluekehittäminen strategisena ohjenuorana*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-187-6>
- Luukkonen, J. (2017). Paikallisen tiedon mahdollisuus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Teoksessa Backa, P. (toim.), *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta* (s. 29-48). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0>
- Maa- ja metsätalousministeriö. (2021). *Ajassa uudistuva maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027*. maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-382-4>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)*. Finlex. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta [Maankäyttö- ja rakennuslaki... 132/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-382-4)
- Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Helsingin yliopisto.
- Moisio, S. & Sirviö, H. (2021). Aluerakenne, alueellinen erivertaisuus ja Suomen aluekehitys (Spatial Structure, relational inequality, and the regional development in Finland). *Terra* 133:3, 113-127. <https://doi.org/10.30677/terra.100115>
- Moisio, S. & Vasanen, A. (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä tapahtuu*, vol 26, No 3-4 (s. 20-31). Noudettu 27.4.2024 osoitteesta <https://journal.fi/tt/article/view/481>
- Moore, J. W. (2016). *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. PM Press.

- Mäntysalo, R. & Bäcklund, P. (2017). The Governance of Planning: Flexibly Networked, Yet Institutionally Grounded. Teoksessa M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson (toim.), *Routledge Handbook of Planning Theory* (s. 237-249). Routledge.
- OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*.  
<https://doi.org/10.1787/fa744789-en>
- OECD. (2023a). *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*.  
<https://doi.org/10.1787/2dafc8cf-en>
- OECD. (2023b). *Neuvoston aluekehityspolitiikkaa koskeva suositus*. Noudettu 27.7.2024 osoitteesta  
<https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/4bcdcf8e-509d-46d6-acd4-c3c2ae8478e3.pdf>
- Parker, S. (2003). *Urban Theory and the Urban Experience: Encountering the City*. Routledge.
- Perrons, D. (2004). *Globalization and Social Change: People and Places in Divided World*. Taylor & Francis Group.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Pohjois-Karjalan liitto. (2020). *POKAT 2025: Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma 2022-2025*. Noudettu osoitteesta 12.5.2024 <https://pohjois-karjala.fi/wp-content/uploads/2022/03/202-POKAT-2025-%E2%80%93-Pohjois-Karjalan-maakuntaohjelma-2022-2025.pdf>
- Pohjois-Savon liitto. (2022). *Maakuntasuunnitelma 2040 ja maakuntaohjelma 2022-2025*. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta <https://www.pohjois-savo.fi/media/2-aluekehitys-ja-ohjelmatyo/maakuntasuunnitelma-ja-ohjelma/pohjois-savon-maakuntasuunnitelma-2040-ja-maakuntaohjelma-2022-2025.pdf>
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review: March-April, 1990* (s. 73-91). Noudettu 27.4.2024 osoitteesta [https://economie.ens.psl.eu/IMG/pdf/porter\\_1990\\_-\\_the\\_competitive\\_advantage\\_of\\_nations.pdf](https://economie.ens.psl.eu/IMG/pdf/porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf)

- Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economic of Competition. *Harvard Business Review November-December 1998*, 98609 (s. 77-90). Noudettu 6.3. osoitteesta [porter\\_clusters\\_and\\_the\\_new\\_economics\\_of\\_competition.pdf](#)
- Porter, M. E. (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly, Volume 14, Issue 1* (s. 15-34). Noudettu 6.3.2024 osoitteesta <https://doi.org.libproxy.aalto.fi/10.1177/089124240001400105>
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*.
- Salmivuori, E. (2022). Tutkimuskirjallisuuden tarjoamia määritelmiä ja tulkintoja alueiden elinvoimasta sekä maaseudun elinvoimaisuustekijöistä. *Finnish Journal of Rural Studies vol. 30 nro 1 (2022)*. <https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.119797>
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Sitra. (2000). *Katsaus aluekehitystutkimukseen*. Sitran raportteja 3. Noudettu 1.6.2024 osoitteesta <https://www.sitra.fi/app/uploads/2017/02/raportti3-2.pdf>
- Singer, M. (1945). *Post-war Commodity Problems*.
- Soininvaara, I., Kahila, P., Hirvonen, T., Pyykkönen, S., Mayer, M. & Keinänen, A. (2023). *Sopimuksellisuus alue- jakaupunkikehittämisessä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-802-8>
- Sotarauta, M. (2020). Aluekehittämisajattelun muutos ja peruskäsitteet. Teoksessa Karppi, I., Lehto, K. & Mäntylä, N. (toim.), *Governance V: Hallintaa ja yhteistyötä 2020* (s. 63-75). Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021083144662>
- Sotarauta, M. & Beer, A. (2020). Local and Regional Development Thinking and Its Evolution in Finland. *Sente Working papers 47/2000*, Tampere University. Noudettu 27.7.2024 osoitteesta <https://research.tuni.fi/sente/photo-unsplash/a-new-working-paper-on-local-and-regional-development-thinking-and-its-evolution-in-finland/>

- Sotarauta, M., Makkonen, T., Moisio, S. & Kurikka, H. (2021). *Suomen aluekehityksen skenaariot 2040*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:60. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-975-9>
- Sotarauta, M., Kosonen, K.-J. & Viljamaa, K. (2007). Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena: 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. *Sente-julkaisuja 23/2007*. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8498-8>
- Suomalainen tiedeakatemia. (2023). *Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja Suomen turvallisuus: ruoka, energia, logistiikka*. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta <https://acadsci.fi/wp-content/uploads/2023/05/Suomen-turvallisuus.pdf>
- Tilastokeskus. (2021). *Väestöennuste 2021*. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta [https://stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn\\_2021\\_2021-09-30\\_tie\\_001\\_fi.html](https://stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html)
- Torraco, R. J. (2005). *Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples*. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367. University of Nebraska. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). *Seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma 2020-2022*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-509-6>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021a). *Innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimus Kuopion kaupungin ja valtion välillä 2021-2027*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Kuopio+sopimus+FINAL+\(1\).pdf \(tem.fi\)](http://tem.fi/Kuopio+sopimus+FINAL+(1).pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021b). *Innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimus Joensuun kaupungin ja valtion välillä 2021-2027*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Joensuu+sopimus+FINAL+\(1\).pdf \(tem.fi\)](http://tem.fi/Joensuu+sopimus+FINAL+(1).pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021c). *Innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimus Lappeenrannan kaupungin ja valtion välillä 2021-2027*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Lappeenranta+sopimus+FINAL+\(1\).pdf \(tem.fi\)](http://tem.fi/Lappeenranta+sopimus+FINAL+(1).pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021d). *Innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimus Mikkelin kaupungin ja valtion välillä 2021-2027*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Mikkeli+sopimus+FINAL.pdf \(tem.fi\)](http://tem.fi/Mikkeli+sopimus+FINAL.pdf)

- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023a). Itäinen Suomi – Uusi suunta: Visio ja teot. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-731-1>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023b, 12. lokakuuta). *Kaupunkien ja valtion uudenlaiset teemasopimukset valmisteluun*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Kaupunkien ja valtion uudenlaiset teemasopimukset valmisteluun - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](https://tem.fi/kaupunkien-ja-valtion-uudenlaiset-teemasopimukset-valmisteluun)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Uudistuvat ja hyvinvoivat alueet: Valtioneuvoston aluekehittämiss päätös 2024–2027*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-953-7>
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Valtioneuvosto. (2024, 13. maaliskuuta). *Pohjoisen ja Itäisen Suomen ohjelmien valmistelu käynnistyy*. Noudettu 20.5.2024 osoitteesta [Pohjoisen ja Itäisen Suomen ohjelmien valmistelu käynnistyy - Valtioneuvosto](https://valtioneuvosto.fi/pohjoisen-ja-itaisen-suomen-ohjelmien-valmistelu-kaynnistyy)
- Valtiovarainministeriö. (2018). *Seutukaupunkiohjelma omaehtoista kehittämistä ja monenvälistä kumppanuutta*. valtiovarainministeriön julkaisu – 21/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-956-6>
- Valtiovarainministeriö. (2020). *Kansallinen kaupunkistrategia 2020-2030*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-311-3>
- Vartiainen, P. (2017). Paikkojen hierarkia, mosaiikki ja verkosto: näkökulmia suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun. Teoksessa Backa, P. (toim.), *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta* (s. 179-191). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0>
- Vihinen, H. & Kuokkanen, K. (2006). Sopimuksellisuus uutena politiikkatoimena. Teoksessa Eisto, I., Palviainen, S., Pohjonen, S. & Vihinen, H. (toim.), *Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa* (s. 86-108). Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Vammalan kirjapaino Oy. Noudettu 21.5.2024 osoitteesta <https://kylat.ekarijala.fi/wp-content/uploads/2011/03/Sopimuksellisuus-maaseutupolitiikassa.pdf>

Vionis, A. K. & Papantoniou, G. (2019). *Central Places and Un-Central Landscapes: Political Economies and Natural Resources in the Longue Duree*. MDPI Journals.

Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. University of California Press.

Ympäristöministeriö. (2020). *MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:1.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-041-5>

Ympäristöministeriö. (2024). *Alueidenkäytön kehityskuva: Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:1.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-055-2>