



Aluekehittämispäätöksen valmistelun työpaperi

1/23

”Aluekehittäminen monivärikuvassa”

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan hallituksen aluekehittämisen painopistepäätöstä (aluekehittämispäätös) vuoden 2019 aikana. Poikkihallinnollinen päätös valmistellaan laaja-alaisessa yhteistyössä ministeriöiden ja muiden sidosryhmien kanssa.

Valmistelutyön tueksi ja rikastamiseksi ulkopuolisilla ideoilla ja näkemyksillä TEM kutsui koolle asiantuntijaryhmän, jolla on monipuolinen ja laaja, tutkimustyöhön perustuva kokemus eri tyyppisten alueiden kehityksestä. Asiantuntijaryhmältä tilattiin aluekehittämispäätöksen valmistelun tueksi työpaperi, joka valmistui elokuussa 2019.

Tehtävä

Työn tarkoituksena oli tunnistaa merkittäviä aluekehityksen muutostekijöitä, vähemmän näkyvissä olevia signaaleja sekä huomioonotettavia ja mahdollisia kehityskulkuja ja skenaarioita. Tarkastelun kohteena olivat myös erilaisten alueiden kehittämiseksi tarvittavat keinot ja välineet.

Ryhmän kokoonpano ja asiantuntijuus

Hilkka Vihinen, tutkimusprofessori (Luke)
maaseutupolitiikka ja aluekehitys (pj)

Ari Hynynen, professori (Tampereen yliopisto)
arkkitehtuuri ja kaupunkitutkimus, alueiden käyttö

Jari Kolehmainen, tutkimusjohtaja (Tampereen yliopisto)
innovaatio- ja elinkeinopolitiikka

Sami Moisio, professori, (HY/Kaupunkitutkimusinstituutti)
aluekehitys ja -politiikka

ALUEKEHITYS MONIVÄRIKUVASSA

Hilkka Vihinen, Ari Hynynen, Jari Kolehmainen ja Sami Moisio

Tässä työpaperissa taustoitetaan sitä kontekstia ja niitä haasteita sekä ilmiöitä, joihin tutkijanäkökulmasta kannattaisi kiinnittää huomiota tulevaa aluekehittämispäätöstä valmisteltaessa. Tarkastelemme aluekehittämistä keinona ehkäistä alueellista eriarvoistumista sekä edistää hyvinvointia, alueiden kilpailukykyä ja niiden muutoskestävyyttä (resilienssiä).

Antti Rinteen hallitusohjelmassa korostetaan valtion, kuntien ja kaupunkiseutujen kumppanuutta sekä kaupunkipolitiikan sopimus pohjaisuutta. Hallitusohjelmassa todetaan, että ”pääkaupunkiseutu kilpailee muiden metropolialueiden kanssa” ja että kaupunkien merkitys Suomen ”elinvoimalle on suuri niin kasvun rakentamisessa kuin ilmastonmuutoksen torjunnassa”.

Hallitusohjelmassa kasvukaupunkien keskeistä asemaa tasapainotetaan lausumilla, joissa korostuu koko valtionalueen merkitys. Ohjelmassa todetaan, että ”elinvoimainen, sosiaalisesti vahva Suomi rakentuu metropolialueen, kasvavien kaupunkiseutujen, seutukuntien ja maaseudun yhteisestä menestyksestä”. Siinä todetaan lisäksi, että vaikka suurin osa Suomea on väestöään menettävää aluetta, asuinolojen kehittymisestä huolehditaan koko Suomessa ja että ”elinvoimaa ja toimintakykyä on vaalittava koko Suomessa”. Edelleen hallitusohjelmassa mainitaan, että ”huolehditaan elämisen ja yrittämisen edellytyksistä koko Suomessa monimuotoisesti alueiden ja kaupunkien tarpeet huomioon ottaen: metropolialue, yli 100 000 asukkaan suuret kaupungit ja yliopistokaupungit, keskisuuret maakuntakeskuksien kaupunkiseudut, seutukaupungit sekä harvaan asutut alueet”.

Edellä linjattujen tavoitteiden suuntaamina haastamme aluekehityksen toimijoita hyödyntämään alkavalla hallituskaudella nykyistä tarkempaa laadullista erittelyä ja pidempää perspektiiviä, mutta myös vähemmän ilmeisiä ratkaisuja tai heikommin näkyvissä olevia signaaleja. Aluekehityksen tulkinnoissa eletään samanaikaisesti erilaisissa todellisuuksissa: yhtäältä väestöennusteet ovat totta ja toisaalta väestöasioita voi perustellusti katsoa myös toisin. Uudet tarttumapinnat ovat tarpeen, jotta voidaan kyseenalaistaa vääjäämättömyyksiä ja nähdä vaihtoehtoja totutuille kehityskuluille ja toimintatavoille tilanteessa, jota ei enää luonnehdi ilmaisu ”business as usual”. Tarjoamme aluekehityksen monivärikuvaa seuraavista tulokulmista: 1) tarkennamme aluksi käsitystä alueiden nykykehityksestä, 2) lisäämme sävyjä kaupungistumisilmiöön, 3) kysymme mihin osaamis- ja innovaatiovetoinen aluekehittämismme on johtanut, ja mihin sen pitäisi tulevaisuudessa vastata, ja 4) ja päätämme keskustelunavauksemme tarvittaviin keinoihin, eli aluekehityksen toimintamallien uudistamiseen ja tietoperustan vahvistamiseen.

1 Nykytilan pikapiirto: todellisuudessa aktiivisuutta on alueilla tasaisemmin, kehitys on monimuotoisempaa ja tulevaisuus avaa monia suuntia

Suomen aluekehityksen tilasta vallalla olevaa käsitystä leimaa tällä hetkellä oletus, että väestö keskittyy entistä voimakkaammin muutamaan kasvavaan keskukseen kun muu maa tyhjenee ja taantuu. Tämä tulevaisuudenkuva perustuu pääosin väestö- ja muuttoliiketilastoihin nojautuviin selvityksiin, jotka ottavat vain rajoitetusti huomioon muita aluekehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Erityisen huonosti nämä tulkinnat tavoittavat ihmisten kausittaista liikkuvuutta ja sen myötä alueiden toimintaan laajalti vaikuttavaa monipaikkaisuuden dynamiikkaa. Alueet eivät tyhjenekään, vaan tilan käyttö muuttuu, ja se vaikuttaa sekä vastaanottavaan alueeseen, että siihen, josta käsin

lähdetään. Lisäksi on huomattava, että kaupungistumis- ja keskittymiskehityksen vaikutukset ovat erilaisia alueen luonteesta riippuen (vrt. Tervo ym. 2018).

Suomessa alueiden väkilukua tilastoidaan vuoden viimeisen päivän tilanteen mukaan, vakituisen asumiseen perustuen. Tilastointitapa johtaa siihen, että yliarvioimme systemaattisesti kaupunkien väkilukua, ja aliarvioimme maaseudulla olevan väestön määrää. Kuviossa 1 (ks. liite) on kuvattu kausiväestön ja tilastoidun väkiluvun erotus. Punaiset alueet ovat niitä, joiden väkiluku kasvaa kausiväestöilmion vuoksi, siniset niitä, joilla todellinen väkiluku on tilastoitua alempi. Monipaikkaisuudessa ei ole kyse marginaalisesta ilmiöstä. Tilastoharha on merkittävä, sillä kausiväestöä eli osa-aikaisesti maaseutua käyttäviä ihmisiä on Luonnonvarakeskuksen arvion perusteella noin 1,1 miljoonaa (Vihinen ym. 2019, 32). Väestömäärän kuvaaminen vain pysyvästi siellä asuvien lukumäärällä johtaa myös siihen, että maaseudun väestökehitystä, palvelutarpeita, infrastruktuurin kysyntää ja alueen houkuttelevuutta asuinympäristönä kuvataan tarpeettoman synkkänä.

Alueiden kehitys riippuu lukuisista tekijöistä. Kun aluekehitystä kuvattiin useiden muuttujien (tilastoidun väkiluvun, työpaikkojen määrän ja kausiväestön) valossa, voitiin erottaa karkeasti neljä aluerakenteen taloudellisen aktiivisuuden pääryhmää: taantuvat alueet (25,8 % pinta-alasta, 23,3 % tilastoidusta väkiluvusta, 28,3 % kausiväestöstä); kehittyvät alueet (12,3 % pinta-alasta, 12 % tilastoidusta väkiluvusta - 14 % kausiväestöstä), kausittain kasvavat alueet (41,3 % pinta-alasta – 8,4 tilastoidusta väkiluvusta - 15,1 % kausiväestöstä) ja kasvavat alueet (20,6 % pinta-alasta – 56,3 % tilastoidusta väkiluvusta - 48,1 % kausiväestöstä) (ks. liitteen kuva 2, Vihinen ym. 2019). Ei ole pelkästään taantuvia (maaseutu) tai kasvavia (kaupunki-) alueita, vaan suurin osa alueista kehittyy vähintäänkin kausittain. Monipuolisemmin tilastoin ja analyysin voidaan osoittaa alueiden toimintaa ja potentiaalia, ja löytää aluekehittämiseen välineet, joilla eri tavoin kehittyviin alueisiin osutaan. Alueiden ja ihmisten sitouttamisen kannalta on myös ensiarvoisen tärkeää, että tapamme puhua alueista saa lisää tosiasioihin perustuvia, positiivisia sävyjä.

Aiemmat tutkimukset (ks. esim. Copus 2011, Kokkinen 2012) ovat myös osoittaneet, että Suomessa (ja erityisesti Norjassa) kansantalouden kehitys ja alueiden taloudellinen suoriutuminen eivät toteuta oletettua välttämättömyyttä toimintojen keskittymisen ja hyvän taloudellisen kehityksen välillä. Harvasta asutusrakenteesta huolimatta ne ovat maailman vauraimpia alueita. Suomi on edelleen väljästi, mutta suhteellisen kattavasti asuttu maa, jossa luonnonolosuhteet ja luonnonvarat vaikuttavat yhteiskunnan rakenteeseen ja talouden kilpailukykyyn. Suomen kansantalouden rooli globaalissa työnjaossa on määräytyneet pääasiassa muiden kuin ns. agglomeraatioetuihin pohjautuvien tuottavuushyötyjen perusteella. (Maarit Sireni ym. 2017.)

Käsitystämme alueiden nykytilasta ja kehityksen luonteesta on siis syytä tarkentaa etenkin tilanteessa, jossa hallitusohjelman tulevaisuuslinjaus paaluttaa Suomen siirtymään nopeasti hiilineutraaliksi ja fossiilivapaaksi yhteiskunnaksi. Tavoite on kunnianhimoinen monien arjen käytäntöjen kannalta, ja kyseenalaistaa nykyisten järjestelmien periaatteita, myös tavan jolla asetamme valtakuntamme tilaan. Uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen ja kiihtyvä kaupungistuminen ovat olleet globaalisti tarkastellen yhtäaikaista: vasta fossiiliset raaka-aineet avasivat mahdollisuudet keskittymisen logiikalle nykyisessä mittakaavassa. Uusiutuvien raaka-aineiden ja energian käyttö taas suosii hajautettuja ja alueellisesti joustavia ratkaisuja (ks. esim. Kittinen ym. 2014), erityisesti sellaisten raaka-aineiden osalta, joiden kuljettaminen on tilaa vievää ja kallista. Paikallisten ratkaisujen tukeminen ja vauhdittaminen vahvistavat paikallista vastuunottoa muutoksesta ja edesauttaa aluetalouksien vahvistumista. Aluekehittämisen työkalupakista on syytä löytyä tulevaisuudessa välineitä, joilla ratkaisut skaalautuvat tarpeen mukaan myös pienempiin mittakaavoihin.

Perustavanlaatuinen kysymyksemme on, miten suomalainen yhteiskunta asettuu tulevaisuudessa alueellisesti. Vaikka tietoyhteiskunnan kehitys suosii keskittämistä, epävarmuuden lisääntyminen, ennustettavuuden heikentyminen sekä energiaan ja ympäristöön liittyvien riskien kasvaminen, eli tarve vastata globaaleihin riskiskenaarioihin haastavat katsomaan uudella silmällä harvaa yhdyskuntarakennetta, pohjoista sijaintia ja globaalisti niukoiksi osoittautuvia, mutta meillä runsaina esiintyvät ilmiötä, kuten tila, kylmyys, hiljaisuus, pimeys, puhdas vesi ja asukasta kohden Euroopan runsaimmat biomassat. Millaisille ratkaisuille sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta tulevaisuudessa rakentuu? Mahdollistuvatko keskitettyjen ja hajautettujen ratkaisujen yhdistelmät, ja jos, avautuuko niistä enemmän mahdollisuuksia paikallisemmin toimiville kaupunginosille, pienille ja keskisuurille kaupunkiseuduille ja erityyppisille maaseutualueille, ja toisaalta suurille kaupungeille ja metropolialueelle? Miten kokonaisaluerakenne voi samalla tukea Helsinkiä etenemään maailman vaikutusvaltaisimpien kaupunkien listalle (Global Cities Report 2018)?

2 Monimuotoinen kaupungistuminen

Viimeaikaisten väestöennusteiden mukaan Suomen kaupungistuminen jatkuu kiihtyvällä tahdilla. Joidenkin ennusteiden mukaan vuonna 2040 kasvavia kaupunkiseutuja olisivat vain pääkaupunkiseutu, sekä Tampereen ja Turun seudut. Alueellinen eriytyminen koskisi myös kasvavia kaupunkiseutuja niin, että väestön keskittymistä tapahtuisi näiden kaupunkiseutujen välillä, mutta myös niiden sisällä. Keskuskaupunkia ympäröivällä alueella väestönkasvua tapahtuisi ainoastaan Helsingissä. (MDI 2019)

Jää nähtäväksi, missä laajuudessa ennuste toteutuu, mutta väestö- ja aluerakenteen keskittymistrendi on joka tapauksessa tämän hetken todellisuutta, joka näkyy myös kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehityksessä. Aluetehokkuus ja asukastiheys ovat kasvamassa suurimmilla kaupunkiseuduilla. Kaupunkirakenteen tiivistämisestä on tullut suosittu suunnittelustrategia, jota perustellaan infrastruktuurikustannusten alenemisella ja asukkaiden siirtymisellä ekologisempaan joukkoliikenteeseen, kävelyyn ja pyöräilyyn, sekä joissain tapauksissa myös keskustapalvelujen paremmalla kannattavuudella. Joukkoliikennesuunnitelmat saavat tukea uudesta tutkimuksesta, jonka mukaan alle 40-vuotiaat kaupunkilaiset eivät ole enää valmiita maksamaan rakenteellisista autopaikoista (Haltia ym. 2019). Kuitenkin samaan aikaan kun kaupungit kehittävät joukkoliikennettä, on esimerkiksi alakoulujen saavutettavuus heikentynyt kouluverkkojen harvenemisen vuoksi. Työmatkojen keskipituudet ovat olleet kasvussa 2000-luvulla, mutta viime vuosina tämä kehitys on hidastunut. (Rehunen ym. 2018)

Suomalaisissa kaupungeissa viher- ja virkistysalueiden saavutettavuus on ollut perinteisesti hyvä, mutta monet tiivistämissuunnitelmat uhkaavat nyt kaupunkilaisten viihtyvyydelle tärkeitä vapaa-alueita. Tällä voi olla vakaviakin seurauksia, sillä tutkimuksissa on todettu selviä yhteyksiä viheralueiden saavutettavuuden, kaupunkilaisten liikkumisaktiivisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin välillä (Tyrväinen ym. 2014). Muissa Pohjoismaissa sovelletaan jo niin sanottua 'vihreän infrastruktuurin' strategiaa, jossa kaupunkiseutujen yhtenäiset viheryhteydet ja -alueet pyritään säilyttämään, mutta samalla aktivoimaan niitä soveltuvilla toiminnoilla ekologia huomioiden (Nordregio 2019).

Muita nopean kasvun ja tiivistämispolitiikan seurauksia ovat korkean rakentamisen trendi, sekä asuntojakauman painottuminen pieniin, kiinteistösijoittajien suosimiin asuntoihin. Vaikka näillä molemmilla on tällä hetkellä kysyntää, on vaarana, että korkea rakentaminen synnyttää meidän leveysasteillamme epäviihtyisiä, varjoisia ja tuulisia katutiloja (Chudoba 2017). Asuntojakauman

alueellinen yksipuolistuminen pienasuntoihin voi taas saada aikaan sosiaalista eriytymistä (Vaatoavaara 2018).

Suurimpien keskusten kasvua on edistänyt erityisesti innovaatiovetoinen talous. Koulutetun työvoiman saanti, monipuolinen yritystoiminnan tarjonta, sekä läheisyyden ja luontevien kohtaamisten mahdollistama tiedon nopea ja tehokas välitys ovat kasvua edistäviä lokalisaatioetuja. Kun korkeakoulutettujen ja palvelusektorin työpaikat sijoittuvat yliopistokaupunkeihin, perusasteen koulutuksen teollisia työpaikkoja on siirtynyt suurempien keskusten ulkopuolelle (Tervo 2016). On esitetty skenaarioita, joiden mukaan tämä suunta saattaa jossain määrin kääntyä uusien tuotantoteknologioiden (3D, IoT) ansiosta. Jotkin suuret eurooppalaiset kaupungit (mm. Bryssel) pyrkivät luomaan mahdollisuuksia vähn tilaa vievän tuotannollisen toiminnan palaamiselle ydin-kaupunkeihin elinkeinorakenteen monipuolistamiseksi ja tuotannon arvoketjujen skaalaamiseksi pienemmiksi ympäristösyistä (Dellot ym. 2018, Vandyck ym. 2017).

Kun kaupungistumisprosessi voi suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa johtaa edellä kuvattuihin kasvun hallinnan ongelmiin ja taktiikkoihin, on pienemmissä kaupungeissa kyse elinvoiman säilyttämisestä tai lisäämisestä. Esimerkiksi seutukaupungeissa osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen menestymisen edellytys, samoin toisen asteen koulutusmahdollisuudet. Erityisesti ammattikorkeakouluverkon harventamispolitiikalla on merkittäviä vaikutuksia seutukaupunkien kehittämisedellytyksiin, sillä lähes kolmannes AMK:sta sijaitsee juuri tässä kaupunkijoukossa (Virkkala ym. 2012). Keskeisiä elinvoiman edellytyksiä ovat myös liikenteellinen saavutettavuus ja yhteydet suurempien kaupunkien välisiin kehityskäytäviin. Lisäksi kotitalouksien sijoittumispäätöksiin vaikuttaa molempien puolisoiden työllistymismahdollisuudet, mutta myös erilaiset 'pehmeämmät' kaupunkiattraaktiot, kuten esimerkiksi kulttuuritarjonta ja 'urbaani syke'. Molemmat tekijät suosivat tällä hetkellä suurempia kaupunkeja ja edistävät osaltaan eriarvoistavaa kaupunkikehitystä.

Osa monimuotoista kaupungistumisprosessia on maaseudulla tapahtuva rakennemuutos: muutokset kaupungeissa tarkoittavat muutoksia myös maaseudun roolissa ja toiminnassa. Edellä on jo tarkasteltu monipaikkaisuutta yleistyvänä ilmiönä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus syvenee ja saa uusia muotoja sekä infrastruktuurin, palvelujen, työmarkkinoiden, liiketoimintamallien, kulttuurin että ekosysteemipalvelujen muuttuvissa kytkennöissä.

Joissakin skenaarioissa on nostettu esiin vastakaupungistumisen mahdollisuus, jonka voi saada aikaan suurten kaupunkien ruuhkautuminen tai maahanmuuton keskittyminen niihin. Tämän tyyppiset ennusteet ovat varovaisia, vaikka tiivistämiskehitys uhkaakin jo nyt joitakin suomalaisen kaupungin hyvänä pidettyjä puolia, kuten vihreyttä, väljyyttä, koettua turvallisuutta ja suhteellisen hyvää sosiaalista sekoittuneisuutta. Lähitulevaisuudessa maahanmuutto on merkittävä kaupungistumisen ajuri, sillä jatkossa pelkän luonnollisen väestönkasvun varassa kasvu-uralla pysyy vain muutama kaupunkiseutu. Riippuu toki muuttoliikkeen laajuudesta, mutta on mahdollista, että maahanmuuttajat eivät kasaudu ainoastaan suurimpiin kaupunkeihimme, vaan myös pienemmät kaupunkiseudut saavat osansa. Osa näistä todennäköisesti pystyy ja haluaa hyödyntää uusien tulokkaiden työvoimapotentiaalia. (Meier 2018, Koste ym. 2018.) Myös digitaalitekнологia tukee kaupunkiverkon ei-hierarkkisuutta mahdollistamalla pienempienkin keskusten suorat kansainväliset kytkennät ohi suurempien kaupunkiseutujen.

3 Osaamis- ja innovaatiovetoinen aluekehittäminen

Pikakatsaus menneeseen kehitykseen

Suomea on pidetty 1990-luvulta lähtien yhtenä teknologia-, osaamis- ja innovaatiovetoisen aluekehityksen ja aluekehittämisen kärkimaana. Suomi onkin monilla mittareilla mitattuna maailman johtavia innovaatiotalouksia (The Global Innovation Index 2018), vaikka erityisesti tällä vuosikymmenellä Suomen talouden innovatiivisuuden kehittymisestä on oltu perustellusti huolissaan. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta on volyymien näkökulmasta varsin keskittynyt ja kenttää dominoivat luonnollisesti suuret yliopistokaupungit. Toisaalta eri puolilla maata on josain määrin resursseja ja kapasiteettia myös osaamis- ja innovaatiovetoisen aluekehittämisen näkökulmasta: kaikissa maakunnissa toimii vähintään yksi yliopisto tai korkeakoulu ja erityisesti maakuntien keskuskaupungeissa on toimivia kehittämissyhtiöitä ja muita toimijoita.

Nykytilanteeseen on luonnollisesti päädytty pitkän historiallisen kehityksen tuloksena (ks. esim. Kautonen 2008, Sotarauta & Kautonen 2007, Lemola 2002, myös Koski ym. 2019). Osaamis- ja innovaatiovetoisen kehittämisen perusrakenteita ja instituutioita on rakennettu kansallisesti ja alueellisesti jo 2. maailmansodasta lähtien. Erityisen keskeinen vaihe koettiin 1990-luvun alusta aina 2000-luvun alkuun. Tuolloin esimerkiksi klusterin ja innovaatiojärjestelmän käsitteitä ryhdyttiin hyödyntämään myös osaamis- ja innovaatiopolitiikassa. Samalla sekä julkiseen että yksityiseen T&K-toimintaan ohjattiin lisäresursseja, minkä lisäksi hyödynnettiin korkeakoulupoliittisia instrumentteja. Myös kansallisen ohjelmallisen aluekehittämisen puolella syntyi tuolloin merkittäviä kehityskulkuja, joista voi mainita muutaman esimerkin: Vuonna 1994 lanseerattiin ensimmäinen Osaamiskeskusohjelma (OSKE), joka eräällä tavalla ”alueellisti” innovaatiopolitiikkaa ja toi innovaatiotoiminnan selkeästi osaksi alueellista kehittämiss politiikkaa. Ohjelmaa toteutettiin hieman erilaisina versioina yhteensä kolme ohjelmakautta. Vuodesta 2001 lähtien ryhdyttiin toteuttamaan myös Aluekeskusohjelmaa, joka eräänlaisen hajakeskittämisen hengessä pyrki aluelähtöisesti vahvistamaan 34 alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä (Ritsilä ym. 2006). Aluekeskusohjelmaakin toteutettiin kahden ohjelmakauden ajan, minkä jälkeen samansuuntaista työtä jatkettiin vielä Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman muodossa.

Voi arvioida, että tällä aikakaudella syntyi vahva suomalaisen osaamis- ja innovaatioperustaisen kansallisen ja alueellisen kehittämisen toimintamalli. Tällöin osana kansallista kehitystä saattoi syntyä liiankin hallitseva tapa ymmärtää innovaatiotoimintaa erityisesti formaalin T&K:n, teknologiavetoisuuden ja tiettyjen vahvuusalojen kautta. Suomessa tehtiin kenties oikeita asioita, mutta niitä tehtiin liian pitkään. Suomesta tuli siis tavallaan oman menneen menestyksensä vanki (vrt. Sabel & Saxenian 2008). Tämä on käynyt ilmeiseksi erityisesti vuonna 2008 maailmalla alkaneen taloudellisen taantuman jälkeen. Kulunut reilu vuosikymmen on ollut paitsi hitaan talouskehityksen aikaa, mutta myös erittäin vahvan, syvällisen ja osin pysyvän taloudellisen rakennemuutoksen aikaa. Se on koskenut monia Suomen talouden tukijalkoja metsäteollisuudesta ICT-alaan. Myös sekä yksityiset että julkiset panokset tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan ovat laskeneet ja edelleen vuotta 2008 alemmalla tasolla. Nämä tekijät yhdessä ovat tavallaan kyseenalaistaneet aiemmin luodun innovaatio- ja osaamispoliitiikan peruslinjan. Onkin siirrytty yhä moniäänisemmän ja ehkä myös hieman hämmäntyneen innovaatio- ja osaamispoliitiikan aikaan.

Miten nykytilanteesta eteenpäin?

Voi arvioida, että parhaillaan eletävä ”*moniäänisen innovaatiopolitiikan aikakausi*” alkoi hahmottua jo viime vuosikymmenen puolella. Vuona 2008 julkaistu kansallinen innovaatiostrategia on tässä mielessä varsin keskeinen asiakirja. Innovaatiostrategia korosti uudella tavalla esimerkiksi kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden ja avoimuuden elementtejä innovaatio toiminnassa ja –politiikassa. Tässä hengessä on ryhdytty enenevässä määrin puhumaan esimerkiksi innovaatioalustoista ja –ekosysteemeistä sekä avoimista innovaatioympäristöistä. Tämä on tietysti osa myös kansainvälisiä kehityskulkuja. Borrás (2009) kirjoitti jo vuosikymmen sitten siitä, kuinka innovaatiopolitiikka on samanaikaisesti sekä syventynyt että laajentunut. Syventyminen viittaa yhä uusien politiikkainstrumenttien syntyyn ja käyttöön ottoon. Vastaavasti innovaatiopolitiikan laajeneminen viittaa siihen, että innovaatiopolitiikka levittyy tai sekoittuu muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin. Tällaiset kehityskulut näkyvät myös suomalaisen innovaatiopolitiikan kehityksessä (Laasonen, Kolehmainen & Sotarauta (läh.))

Innovaatiopolitiikan laajentuminen näkyy esimerkiksi siinä, että se motivoituu laajasti erilaisista yhteiskunnallisista haasteista, kuten ilmastonmuutoksesta, luonnonvarojen riittävydestä tai digitalisaatiosta. Tästä näkökulmasta puhutaan myös missiosuuntautuneesta innovaatiopolitiikasta tai transformatiivisesta innovaatiopolitiikasta. Transformatiivisella innovaatiopolitiikalla viitataan nimenomaan sellaiseen politiikkaan, joka kohdentuu innovaatio toiminnan keinoin tiettyjen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen (Halme & Niinikoski 2019, Schot & Steinmueller 2018). Oleellista on siis se, että innovaatiopolitiikalla on muitakin tavoitteita kuin taloudellisen kasvun tai elinkeinoelämän talouden uudistumisen edistäminen.

Alueellisessa ja paikallisessa kontekstissa samanaikaisesti sekä syvä että laaja innovaatiopolitiikka manifestoituu erilaisissa liiketoiminta- ja innovaatioekosysteemeissä sekä erilaisissa paikallistuneissa innovaatioalustoissa, että erityisesti ”kaupunki alustana” –ajattelussa. Erityisesti viimeksi mainitussa heijastuvat myös transformatiivisen innovaatiopolitiikan keskeiset periaatteet. Edellä kuvattua ajattelua heijasti myös 2014 alkanut *Innovatiiviset kaupungit* –ohjelma, joka tosin budjettileikkausten takia lopetettiin kesken ohjelmakauden. Näiden teemojen kehittämistä on kuitenkin viety eteenpäin erityisesti suurissa kaupungeissa nk. 6Aika-rahoituksen avulla. Osana ”uutta innovaatiopolitiikkaa” esimerkiksi start up- ja kasvuyrittäjyyden teemat ovat nousseet myös vahvasti esiin. Nekin usein kulminoituvat esimerkiksi paikallisissa start up –yhteisöissä.

Suomen osaamis- ja innovaatiovetoisen aluekehittämisen pitkä linja on ollut ohjelmavetoinen. Innovaatiopolitiikan syveneminen ja laajentuminen näkyvät myös politiikkainstrumenttien muutoksena. Mennyttä vuosikymmentä on myös leimannut heikon yleisen taloudellisen kehityksen lisäksi voimakas elinkeinoelämän rakennemuutos ja syklisyys. Suomessa onkin tehty runsaasti toimenpiteitä nk. äkillisen rakennemuutoksen parissa, minkä opit ovat muotoutuneet proaktiivisemmaksi ennakoivan rakennemuutoksen työksi. Tämän polun kautta resilienssi on noussut kansallisen kilpailukyvyn rinnalle yhdeksi osaamis- ja innovaatiovetoisenkin aluekehittämisen tavoitteeksi. Viimeisten vuosien aikana on ryhdytty puhumaan nk. positiivisesta rakennemuutoksesta ja siihen liittyvästä monitoimijaisesta siltasopimusmallista, jonka avulla pyritään samanaikaisesti tekemään sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia, jotka edistävät alueen elinkeinorakenteen positiivista muutosta. Kyse on yhtäältä sopimuksellisesta ja toisaalta paikkaperustaisesta kehittämismallista. Nämä avaintekijät näyttävät nousevan esiin myös hahmottuvassa ”ekosysteemi-politiikan” kokonaisuudessa. Antti Rinteen hallitusohjelmassa ekosysteemit mainitaankin useaan otteeseen. Näyttää siis siltä, että suomalaisessa elinkeino-, osaamis- ja innovaatiopolitiikassa ollaan siirtymässä pysyvämmiin ”ekosysteemi-politiikan” aikaan. Hallitusohjelmassa puhutaan mm.

uusista kansainvälisistä miljardiluokan ”ekosysteemeistä”. Ekosysteempolitiikka tulee hyvin esiin myös seuraavissa lainauksissa:

Luodaan alue- ja/tai teemälähtöisesti sopimusperustaisuuteen ja kumppanuuteen perustuva (aluekehityksen) toimintamalli, joka vastaa kunkin alueen erityispiirteisiin. Alueelliset sopimuskokonaisuudet ovat osa Suomen ekosysteempolitiikan ja kasvuohjelman kokonaisuutta. Tarkennetaan toimintamalli aluekehityspäätöksen yhteydessä vuonna 2019.

Yliopistokaupunkien kanssa luodaan erilliset ohjelmat/sopimukset julkisen ja yksityisen TKI-rahoituksen strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten ekosysteemien vahvistamiseksi.

Ensin mainittu lainaus näyttää kytkevän ekosysteempolitiikan osaksi aluekehittämisen kokonaisuutta. Toinen lainaus taas kuvaa sitä, että ekosysteemit ymmärretään erityisesti yliopistokaupunkien asioiksi. Olisi kuitenkin tärkeää, että myös muut kuin suurimmat yliopistokaupungit kykenevät kytkeytymään omista lähtökohdistaan käsin ekosysteemien kehittämiseen. Minimiedellytys on, että myös muiden alueiden yritykset ja muut toimijat voivat kytkeytyä olemassa oleviin tai syntyviin ekosysteemeihin. Tässäkin luontevana lähtökohtana voi toimia paikkaperustaisuus: useimmilla kansallisillakin ekosysteemeillä on tunnistettava maantieteellinen ytimensä, josta käsin toiminta laajenee. On tärkeää, että myös ekosysteempolitiikan luonne on aluekehittämisen näkökulmasta samanaikaisesti sekä maantieteellisesti paikkoja tunnistava että relationaalinen. Innovaatio- ja liiketoimintaekosysteemit eivät tunnista hallinnollisia rajoja, minkä vuoksi myös niihin kohdistuvan politiikan tulisi olla luonteeltaan territoriaaliset hallinnonrajat ylittävää. Toisaalta ekosysteemeihin liittyvän kehittämistyön tulee olla konkreettista ja lähellä varsinaista toimintaa tapahtuvaa, mikä korostaa nimenomaan paikallista lähestymistapaa. Valtion tiede- ja teknologianeuvoston (nykyisin TIN) 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälin maissa valmistelemaat strategiset huippuosaamisen keskittymät saattoivat osaltaan kärsiä siitä, että kokonaisia vahvoja teollisuudenaloja koskevat politiikkakokonaisuudet eivät päässeet riittävän lähelle konkreettista tekemistä, vaikka tarjosivatkin sinällään hyvän foorumin yksityisen ja julkisen sektorin väliselle tutkimus- ja innovaatioyhteistyölle. Sittemmin esimerkiksi Business Finlandin Kasvumoottori-rahoitus on tarjonnut mahdollisuuksia yritysvetoisten ekosysteemien kehittämiseen. Samalla on käynyt ilmeiseksi, ettei se erityisesti aluekehittämisen näkökulmasta riitä yksinään ekosysteempolitiikan käytännön kehittämistyökaluksi.

Suomalaisten toimijoiden on tärkeää päästä osaksi kansainvälisiä ekosysteemejä sekä luoda paikallis-kansallisesti erittäin korkeatasoisia ekosysteemikokonaisuuksia. Tällainen ajattelu on helppoa jopa tahtomattaan verrattain keskittävää, koska vahvemmillä alueilla on kykyä nostaa toimijoita osaksi tällaisia kokonaisuuksia. Erityisesti aluekehittämisen näkökulmasta olisi kuitenkin hyödyllistä, että erilaiset alueet voisivat tehdä tulkintoja ekosysteempolitiikasta. Aluekehityksen kannalta on merkityksellistä, että useat alueet voisivat tunnistaa itsensä ja mahdollisuutensa myös ekosysteeminäkökulmasta. Esimerkiksi Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen ja luonnonvarojen kestävä käytön kannalta luonnonvara-alan sekä niihin liittyvien jalostuselinkeinojen teknologiaratkaisut ja käytännöt ovat varsin merkittävässä roolissa. Esimerkiksi niin kutsutuissa ”vihreän talouden” teemoissa onkin jo syntynyt ja luotu tietoisesti pitkien kehityspolkujen kautta kiinnostavia ekosysteemityyppisiä konstellatioita (ks. esim. Sotarauta & Suvinen 2019). Näissä teemoissa olisi mahdollista vielä nykyistä voimallisemmin luoda kansallis-paikallisesti juurtuneita innovaatio- ja liiketoimintaekosysteemeitä, jotka voivat yhtäältä vahvistaa maaseutumaisien alueiden elinkeinoja ja toisaalta synnyttää kansainvälisesti kiinnostavia uusia teknologioita ja liiketoimintaa. Missiolähtöinen tai transformatiivinen ilmastopolitiikka voi siis saada muitakin

kuin urbaaneja ilmenemismuotoja. Sinällään jo keskisuurissakin kaupungeissa on tunnistettavissa kiinnostavia osaamisperustaisen kaupunkikehittämisen kerrostumia ja jatkuvasti uudistuvia innovaatiopolitiikan tulkintoja (ks. esim. Hynynen & Kolehmainen 2016).

Riippumatta muotoutuvan ekosysteemipolitiikan tulkinnoista osaamis- ja innovaatiovetoisen aluekehittämisen kentällä toimiminen edellyttää alueilta erilaisia resursseja, voimavaroja ja kyvykkyyksiä (Laasonen & Kolehmainen 2017). Tässä suhteessa on keskeistä kiinnittää huomiota yrityksiin ja niiden osaamiseen sekä muihin yksittäisiin organisaatioihin. Suomen teollinen ja yritys rakenne on edelleen varsin hajautunut, vaikka aluerakenteen muutos heijastuu luonnollisesti myös yritys kantaan. Suomessa on hienoja teollisuus- ja palveluyrityksiä myös varsin niukkaresurssisilla alueilla, mutta nämä ovat usein hyvin erityisiä, eritysspesifejä tapauksia. Näin ol- len aluekehittämisen käytännöissä on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että alueiden ”institu- tionaalinen tiheys” säilyy riittävänä. Tällöin puhutaan myös alueellisista kehittäjistä ja kehittäjä- verkostoista, jotka pyrkivät etsimään ja hyödyntämään uusia ”mahdollisuuksien tiloja” (Gril- litsch & Sotarauta 2019). Tällöin puhutaan Grillitschin ja Sotaraudan (emt.) käsittein kolmitahoi- sesta muutostoimijuudesta, jonka osatekijöitä ovat 1) schumpeteriläinen innovatiivinen yrittä- jyyys, 2) institutionaalinen yrittäjyys ja 3) alueellinen johtajuus (place-based leadership).

Nämä tunnistetut osatekijät ovat sinällään hyvin linjassa Laasonen ja Kolehmainen (2017) kyvyk- kyysajattelun kanssa. Heidän mukaansa innovaatiopolitiikka ja laajemmin myös koko osaamis- perustainen aluekehittäminen pitäisi ymmärtää toimintana, jolla mobilisoidaan, rakennetaan, uu- distetaan ja hankitaan sellaisia resursseja ja kyvykkyyksiä, joiden varaan tulevaisuutta on mah- dollista rakentaa. Tätä työtä pitää käytännössä tehdä alueiden ja valtion yhteistyönä, sillä alueilla itsellään ei ole resursseja, eikä välttämättä edes riittävästi päätösvaltaa osaamisperustaisen kehit- tämisen kysymyksissä. Esimerkiksi useimmissa tapauksissa alueellisesti omistettujen ammatti- korkeakoulujen osalta keskusjohdon ohjaus on verrattain vahvaa. Alueellisella työllä on kuiten- kin huomattava merkitys, mikä korostuu nimenomaan kehittämisen käytännöissä. Kyvykkäillä alueilla alueen resurssit pystytään hyödyntämään mahdollisimman hyvin ja samalla niitä voidaan jatkuvasti uusintaa ja muokata vastaamaan paremmin tulevaisuuden tarpeita. Alueellisten kyvyk- kyyskehittämisen kannalta tärkeää on paitsi alueen sisäinen yhteistyö, myös alueiden väli- nen verkostoituminen ja vertaisoppiminen.

Alueelliset kyvykkyydet kytkeytyvät tiivisti juuri alueelliseen (muutos-)toimijuuteen, eli yksin- kertaistetusti alueellisesti luonteenomaiseen tapaan saada asioita aikaan. Tampereen yliopiston käynnissä olevassa ReGrow-hankkeessa tätä toimijuutta tarkastellaan neljällä suomalaisella seu- dulla, jotka ovat tarkasteluajanjaksolla rakenteellisiin tekijöihinsä nähden joko yli- tai alisuoriu- tuneet. Case-tarkasteluun on nostettu Pietarsaaren seutu, Itä-Lappi, Varkauden seutu ja Salon seutu. Tähänastiset, vielä kesken olevat Pietarsaaren seutua ja Itä-Lappia koskeneet case-tarkas- telut ovat tuoneet erittäin hyvin esiin sen, kuinka alueellinen toimijuus on sekä sosiaalisesti että historiallisesti rakentunutta (esim. Kurikka 2019): Pietarsaaren seutua luonnehtivat esimerkiksi pienyritysvaltaisuus, erittäin vahvat liiketoiminta- ja sosiaaliset verkostot, jatkuva vähittäinen ke- hittäminen, jaettu näkemys yhteisestä strategiasta, kyky investoida yhteisiin hankkeisiin ja luon- teva kansainvälinen orientaatio. Vastaavasti Itä-Lapin toimijuutta luonnehtivat esimerkiksi riip- puvuus isoista yksittäisistä kehitysloikista (esim. suuret teolliset investoinnit), vähäiset paikalli- set resurssit ja ohuemmat paikalliset verkostot. Toisaalta alueella on näyttöjä vahvasta kansalais- yhteiskunnan toiminnasta erityisesti suhteessa koettuihin uhkiin. Monelta osin alueet ovatkin toistensa vastakohtia, mikä näkyy myös niiden menneessä kehityksessä. Oleellinen kysymys tie- tysti on, missä määrin kansallisen aluekehittämisen instrumenteilla ja käytännöillä voi vaikuttaa sosiaalis-kulttuurisesti juurtuneeseen ja ajassa kehkeytyvään alueelliseen toimijuuteen ja sen luonteeseen.

Kansainvälisissä arvioinneissa ei välttämättä ole arvostettu alueiden omaehtoista aktiivisuutta osaamisvetoisen kehittämisen kentällä. Esimerkiksi laajamittainen kymmenen vuoden takainen Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi (Veugelers ym. 2009) suhtautui kriittisesti siihen, että innovaatiotoiminnan tukirakenteet ovat alueellisesti kattavia ja kunnat olivat osaltaan aktiivisia innovaatiotoiminnan tukemisessa. Kritiikin perustana oli se, että näin innovaatiopolitiikkaan käytetyt resurssit eivät jakautuneet optimaalisesti. Kyse oli arvioitsijoiden mukaan ”kansallisen edun” ja ”alueiden edun” välisestä ristiriidasta. Tuoreemmassa OECD:n (2017) Suomen innovaatiopolitiikan arvioinnissa kansallista ja alueellista etua ei kuitenkaan aseteta enää samalla vastakkain, vaan siinä suositellaan valtakunnallisten strategioiden liittämistä alueellisiin ja paikallisiin vahvuuksiin ja kehitysponnisteluihin entistä tiiviimmän yhteistyön kautta. Tätä suositusta voi lämpimästi kannattaa. Alueiden ja paikallisyhteisöjen näkökulmasta onkin enemmän kuin ymmärrettävää, että ne rakentavat sellaista institutionaalista ja osaamiskapasiteettia, jota tietoperustaisessa taloudessa pärjääminen edellyttää.

4 Aluekehittämisen toimintamallien uudistamien ja tietoperustan vahvistaminen

Hallitusohjelman linjaus koskien aluekehittämisen toimintamallien arviointia ja uudistamista

Hallitusohjelmassa tunnistetaan alueiden erilaisuus eli alueiden erityispiirteet: erilaiset alueet tarvitsevat erilaisia kehitystoimenpiteitä. Tämä korostaa niin kutsuttua paikkaperustaista lähestymistapaa aluekehittämiseen. Paikkaperustaisella kehittämistyöllä voidaan huomioida alueen erityiset resurssit, potentiaalit ja vahvuudet, mutta myös ne heikkoudet ja kehittämisen kapeikot, joihin kehittämispoliittisin toimin on syytä tarttua. Erikseen on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin paikkaperustaisella kehittämistyöllä voidaan vahvistaa alueellisesti luonteenomaista toimijuutta myönteisen kehityksen aikaansaamiseksi.

Työpaperimme alussa mainittujen alue- ja kaupunkipoliittisten tavoitteiden saavuttaminen vaatii aluekehittämisen toimintamallien arviointia ja uudistamista. Hallitusohjelmassa aluekehittämisen toimintamalleihin kiinnitetäänkin asianmukaista huomiota. Siinä mainitaan esimerkiksi, että ”aluekehitystä tehdään alueiden vahvuuksien pohjalta”. Ohjelman mukaan ”tavoitteena on elinvoiman lisääminen, poikkihallinnolliseen toimintaan kannustaminen ja alueellisten voimavarojen kokoaminen yhdessä määriteltyjen tavoitteiden edistämiseksi”.

Tulevan aluekehittämispäätöksen kannalta on keskeistä, että hallitusohjelma mainitsee tulevan aluekehityksen toimintamallin perustuvan ”alue- ja/tai teemälähtöisesti sopimusperustaisuuteen ja kumppanuuteen, joka vastaa kunkin alueen erityispiirteisiin”. Edelleen todetaan, että sopimusperusteista kehittämistyötä luodaan ”kaupunkien ja alueiden tarpeista ja yhteistyöstä nousevilla sisällöillä ja painopisteillä positiivisen rakennemuutoksen edistämiseksi”.

Nostamme seuraavassa esille kolme seikkaa, joilla on merkitystä, kun tietoon ja ajantasaiseen tilannekuvaan perustuvaa aluekehittämisen sopimus- ja paikkaperustaista toimintamallia kehitetään. Teemme ensin joitakin huomioita seutupohjaisesta aluekehittämisestä. Tämän jälkeen korostamme alueiden aluekehitystoimivallan vahvistamista, kumppanuuksien rakentamista sekä yliaalueellisen aluekehittämistyön edesauttamista paikkaperustaisen toimintamallin tärkeinä osatekijöinä. Lopuksi korostamme tarvetta vahvistaa aluekehityksen tietoperustaa ja tähän liittyvää kuvausjärjestelmää.

Keskusalueet aluekehittämisen perustana

Hallitusohjelman aluekehittämistä koskevat linjaukset korostavat paikkaperustaista toimintamallia. Seuraavilla sivuilla esittämämme huomiot korostavat eräänlaista ”joustavaa paikallisuutta”, jota mielestämme tulisi mahdollistaa sekä suuressa aluepolitiikassa että suppeammassa toimissa, kuten verkostopohjaisessa aluekehittämisessä.

Julkisessa aluekehittämisessä ja paikkaperustaisessa kehittämisessä tulee määrittää se ”alue”, jota kehitetään. Hallitusohjelman kirjaukset kaupunkien merkityksestä aluekehittämisen ytiminä muistuttaa niin kutsuttua kaupunkiseutuajattelua, jota kehitettiin Suomessa 1990-luvulla ja jonka pohjalta Aluekeskusohjelma ja Osaamiskeskusohjelma aikanaan rakentuivat. Kaupunkiseutupohjainen aluekehittämisajattelu resonoi monin osin Antti Rinteen hallitusohjelman kirjausten kanssa. Tällaista seutuperustaista aluekehittämisajattelua on soveltuvin osin mahdollista päivittää 2020-luvun tarpeisiin. Erityisen tärkeää tämä on siksi, että seutupohjaisella jäsennyksellä on aikaisempaa enemmän relevanssia pohdittaessa niitä ”alueita”, jotka ovat julkisen vallan kehittämisen kohteita.

Seutuja korostavassa ajattelussa kehitettävä alue on toiminnallinen kokonaisuus, kaupunkiseutu. Tällainen alue pitää sisällään niin kaupunkimaisia kuin maaseutumaisia paikallisyhdyskuntia, eikä se näin piirrä selkeää rajaa maaseudun ja kaupungin välille. Maaseudun ja kaupungin erotteen sijasta huomio kiinnittyy työmarkkina-alueisiin eli toiminnallisiin alueisiin. Nämä alueet määrittävät paitsi taloutta niin myös kansalaisten arkielämää.

Seutupohjaisen aluejäsennyksen arvo on siinä, ettei se lähtökohtaisesti perustu alueiden tai kaupunkien asukaslukuun – eli rakenna väestöpohjaista aluekehittämisen hierarkiaa – vaan mahdollistaa alueiden ominaisuuksien ja erilaistumisen monipuolisen tarkastelun ja paikkaperustaisen kehittämisen. Kritiikkinä kyseistä seutupohjaista määrittystä kohtaan voidaan todeta, ettei kyseinen aluejäsenitys helposti tavoita reuna-alueita eli syvää tai harvaanasuttua maaseutua. Joka tapauksessa seutupohjainen jäsenitys soveltuu hyvin hallitusohjelman kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkiseutuja koskeviin osiin. Jos keskuseutujen rajaamisessa pidättäydytään tiukasta (esim. 50000 asukkaan) väestön alarajakriteeristä, on keskuseuduiksi mahdollista tunnistaa niin kutsutut keskisuuret keskuksat ja niiden vaikutusalueet. Nämä ns. seutukaupungit jäävät usein aluekehittämiskeskustelun marginaaliin ja kaupunkiseutuvetoisen aluekehityksen kuvausjärjestelmän ulkopuolelle (Servillo 2017).

Seutupohjaisessa jäsennyksessä kaupungeja tarkastellaan taloudellisen suoriutumiskyvyn kannalta painottaen niiden roolia niin hallinnan kuin osaamisen keskuksina. Taloudellisen suoriutumisen osalta kiinnitetään huomiota seutujen toimialarakenteeseen, investointirakenteeseen, osaamispotentiaaliin (kyvykkyydet), kansainvälistymiseen, verkottumiseen sekä investointien houkuttelukyvyyden. Lisäksi on tarpeen täydentää BKT-pohjaista aluekehittyneisyyden mittaamista erilaisilla hyvinvointitaloudellisilla mittareilla (ks. esim. Hoffrén 2018). Myös niin kutsutun koe-tun hyvinvoinnin mittareiden soveltaminen seutujen aluekehittyneisyyden tarkasteluun monipuolistaa käsitystä alueiden kehityskuvien mahdollisesta erilaistumisesta (tarkemmin teemasta, ks. esim. Hanell 2018).

Seudullisessa kehittämisessä kiinnitetään huomiota kaupunkiseutujen verkostoitumiseen niin hallinnollisten rajojen sisällä kuin hallinnolliset rajat ylittäen. Näin huomio kiinnittyy siihen, miten toiminnalliset seudut ovat kiinnittyneet erilaisiin taloudellisiin ja hallinnollisiin verkostoihin ja miten nuo rakenteelliset seikat vaikuttavat kyseisten seutujen kehittämismahdollisuuksiin. Lisäksi seutuja tarkastellaan elinympäristönäkökulmasta sekä suhteessa fyysiseen, sosiaaliseen sekä kulttuuriseen ympäristöön.

Yhteenvedon mainittakoon, että seutuajattelussa huomio suunnataan aluekehittämisen paikallisiin edellytyksiin, julkisen että yksityisen sektorin rooliin ja merkitykseen tietyillä kaupunkiseuduilla sekä kansalliseen ja kansainväliseen verkostoitumiseen (vrt. Vartiainen 2006). Näistä jälkimmäisen merkitystä ei 2020-luvulle siirryttäessä voi liikaa korostaa. Tutkimus antaa osviittaa siitä, että verkostoitumiskykyiset alueet menestyvät heikosti verkostoituneita alueita paremmin. 2020-luvun tilanteeseen päivitetyn seutuajattelun yksi avainidea olisi nähdäksemme niin kutsuttu vertaissyntyinen kehittäminen, jossa aluekehittäjät hakevat kehittämisen suuntaviivat, keskeiset ideat ja toimeenpanon voiman vertaisiltaan, jotka voivat sijaita niin Suomessa kuin ulkomailla.

Alueiden aluekehitystoimivallan vahvistaminen, kumppanuuksien rakentaminen sekä yliaalueellisen aluekehittämistyön edesauttaminen

Hallitusohjelman hengen mukaista on korostaa aluekehittämisessä eräänlaisia toiminnallisia paikallisuuksia, jotka ylittävät hallinnolliset rajat. Aluespesifien kehittämisvälineiden rohkeampaa käyttöä tulee voida tarkastella ennakkoluulottomasti eritoten niillä alueilla, jotka kohtaavat vakavia rakenteellisia haasteita. Spatiaalista ja ekonometrista analyysia yhdistämällä voidaan erottaa alueita, joihin tulisi erityisesti panostaa paikkaperustaisilla välineillä (Liite, kuvio 3). Näillä alueilla kasvua rajoittavat paikallistalouden reunaehdot heikentävät kehitystä. Ne sijaitsevat kaukana kasvualueista, ja niille on syntynyt keskittävistä kasvusta johtuvia, merkittäviä paikallista kehitystä jarruttavia tekijöitä kuten poismuuttoa ja sen jäljiltä heikko ikä- ja koulutus rakenne tai investointivaje. Erilaistuvaan aluerakenteeseen on vastattava erilaistetuilla politiikkavälineillä. Valtionapujärjestelmä, työntajamaksujen porrastus, kyläkauppatuki, syrjäseutulisä tai monet muut esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa sovelletut käytännöt ovat tässä yhteydessä pohdinnan arvoisia. Usein tällaiset seudut sijaitsevat saarekemaisesti suhteellisen kaukana kasvualueista ja ovat näin muodoin voimakkaan riippuvaisia lähestulkoon ainoastaan paikallisesta työpaikkakehityksestä. Paikkaperustainen politiikkavälineiden räätälöinti tarkoittaa toisaalla vaikkapa poliisien palkan metropolilisiä, jota jo pääkaupunkiseudulla käytetäänkin.

Edellä esittämämme huomiot ovat tarpeen siksi, että Suomen aluekehittämisjärjestelmä on yhteinäisvaltioiden tapaan yhä keskushallintovetoinen ja voimakkaan territoriaalinen. Tämä rakenne ei edesauta ylijäräistä oppimista tai kumppanuutta.

Rinteen hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteiden mukaista olisi kehittää aluekehittämisen ylijäräisyyttä ja kumppanuuteen sekä sopimukseen perustuvaa toimintatapaa. Joustavan paikallisuuden ideaan kuuluu nähdäksemme se, että valtion ja kuntien sopimuksellista suhdetta vahvistetaan. Juha Sipilän hallituksen kaudella käyttöön otettu positiivisen rakennemuutoksen siltasopimusmalli, kaupunkien kanssa solmittavat kasvusopimukset (ja miksei myös MAL-sopimukset) ja ennakoitun rakennemuutoksen toimintamallit alueiden vahvistamiseksi ovat nähdäksemme nimienomaan tärkeitä paikkaperustaisen aluekehittämisen osia. Näiden sopimusten sisällön tulisi kummuta päivitetystä aluekehityksen tilannekuvasta ja niiden sisällön muokkaamisessa tulisi olla merkittävä paikallinen panos. Kuitenkin näiden luonteeltaan taloudellisten ja lyhyen aikavälin sopimusten suhdetta hallitusohjelman pitkän aikavälin yleistavoitteisiin tulisi vahvasti koordinoita valtion keskushallinnon toimesta. Näin välttytään siltä, että potentiaalisesti kapeat paikalliset talousintressit asettuvat ristiriitaan laajempien ekologista ja sosiaalista kestävyttä koskevien valtiollisten periaatteiden ja tavoitteiden kanssa. Aluekehittämisen paikkaperustaisuus ei tarkoita valtion keskushallinnon murentamista, vaan pikemminkin uudenlaisten kumppanuuksien kehittämistä eri aluetason välillä.

Aluekehittämisen kumppanuutta saataisiin nähdäksemme kehitettyä eräänlaisia aluekehittämisen oppimisfoorumeita luomalla. Näissä valtion keskushallinnon ja alueiden sekä kuntien yhdessä koordinoimissa foorumeissa kunnalliset, maakunnalliset ja valtion keskushallinnon edustajat kohtaisivat paitsi toisensa myös yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ajankohtaisen tilannekuvan muodostaminen seutujen keskeisistä kehittämissä haasteista ja mahdollisuuksista on näiden foorumien yksi keskeinen tehtävä; aluekehittämisen toimenpiteet on laadittava suhteuttamalla ne vallitsevaan olosuhteeseen ja haluttuun kehityskuvaan. Samalla valtion keskushallinnolla on keskeinen rooli siinä, että alueelliset ja paikalliset tavoitteet ja suunnitelmat ovat linjassa aluekehittämisen painopisteiden kanssa.

Esimerkiksi Britanniassa vuonna 2006 käynnistetyssä kaupunkiseutupohjaisessa LEP-mallissa on yhtenä keskeisenä ideana ollut tuoda julkisen ja yksityisen rahan edustajat saman pöydän ääreen. Joistakin ongelmista huolimatta vuorovaikutus aluekehitystä erilaisista perspektiiveistä katsovien toimijoiden välillä on LEP-mallissa lisääntynyt.

Aluekehittämissä foorumeilla voisi olla rooli osana hierarkkista aluekehittämissä järjestelmää (eli alueiden tulevaisuustyötä). Niiden avulla saataisiin olla mahdollista integroida aluekehittämisen sopimukset osaksi laajempaa aluekehittämisen hierarkiaa. Miten nämä foorumit käytännössä organisoitaisiin, on kysymys, johon emme tässä taustapaperissa ota kantaa. Joka tapauksessa olisi tärkeää, että kumppanuus ja sopimuksellisuus eivät jäisi irralleen nykyisestä aluekehittämisen hierarkiasta, jonka ylimmän tason valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat.

Lisäksi katsomme, että Suomessa uusien aluekehittämissä foorumeiden ideointi olisi ajankohtaista, jos aluekehittämisen uutena toimintamallina pidetään hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti alueiden ja paikkojen erityispiirteiden tunnistamista ja näiden erityispiirteiden pohjalta tehtävää ja kumppanuuteen pohjautuvaa aluekehittämistä, joka perustuu toiminnalliseen paikallisuuteen. Toiminnalliseen paikallisuuteen kuuluu oleellisesti osallistumisen kulttuurin vahvistaminen, kansalaisten arjen integrointi seutujen kehittämiseen sekä ympäristön kestävä käyttö.

Aluekehittämisen toimintamallin vahvistaminen vaatii nähdäksemme paikallisen ja alueellisen toimintavallan vahvistamista myös sopimus pohjaisessa kehittämisessä. Tämän tulee tapahtua kuitenkin niin, ettei valtion keskushallinnon koordinaatiovalta oleellisesti heikenny. Paikkaperustaista kehittämistä voidaan edesauttaa sopimuksilla, jotka siirtävät seuduille sekä valtaa että resursseja, mutta joissa valtion koordinaatiovalta säilyy eritoten suhteessa pitkän aikavälin yhteiskunnallisiin kokonaistavoitteisiin (kuten ilmastonmuutoksen hillitseminen). Paikkaperustaisuus vaatii myös alueiden, kuntien ja valtion keskushallinnon kumppanuuden uudelleenrakentamista eräiden keskeisten aluekehittämissä asiakirjojen yhteydessä. Esimerkiksi maakuntaohjelmien tavoitetasoa ja kunnianhimoa saataisiin todennäköisesti lisättyä, jos valtion keskushallinto sitoutuisi nykyistä voimakkaammin alueilta kumpuaviin ideoihin koskien niin kehittämistyötä itseään kuin myös esimerkiksi alueilla tunnistettuja julkisia investointitarpeita. Näin aluekehittämisen toimintamallin uudistamisen yhteydessä toteutuisi monissa muissa valtioissa toteutettu devoluu-tio-kehitys, jonka avulla aluekehittämiseen liittyvää paikallista ja alueellista valtaa on tuettu myös fiskaalisin toimenpitein. Lisäksi mainitsemme seuraavat seikat, joilla on merkitystä kumppanuuspohjaista aluekehittämisen toimintamallia rakennettaessa:

1. Julkisten ja muiden toimijoiden oppimisfoorumien perustaminen
2. Aluekehittämisen ammattilaisten verkosto-osaamisen kehittäminen
3. Kumppanuudet ja yhteiskehittäminen; paikallisten toimijoiden osallistaminen valtiollisten aluekehittämistoimien muotoilussa
4. Säännöllisen politiikkatoimien yhteisarvioinnin kehittäminen

5. Siiloutumisen ja haitallisen kilpailun estäminen; yliaalueellisten toimintamuotojen kehittäminen
6. Sisällön rakentaminen aluekehityksen kansainväliselle ulottuvuudelle

Aluekehityksen kuvausjärjestelmän ja aluekehittämisen tietoperustan vahvistaminen

Kun aluekehityksen toimintamallia edelleen kehitetään, tulee kaupungistumista tarkastella laajemmin kuin pelkkien väestöennusteiden pohjalta. Kehittämisen pohjaksi tulee kehittää aluekehityksen monivärikuva. Suomen kaupunkiseudut ovat keskenään hyvin erilaisia – myös samassa kokoluokassa – ja eriytymiskehitys näyttää jatkuvan. Lisäksi seudut ovat jatkuvassa ja kiihtyvässä muutoksen tilassa, joka on huomioitava niin kaupunkiseutujen kuin maaseudun hallinta- ja suunnittelutavoissa.

Nykyään aluekehittämisessä korostetaan usein seuraavia aluetaloudellisia seikkoja (vrt. Moisio 2018; Rodrigues-Pose & Wilkie 2018).

1. Alueelliset kyvykkyydet eli ns. osaamis- ja innovaatiokapasiteetin luominen ja houkuttelu
2. Alueiden kyky houkuttaa investointeja niin kotimaasta kuin ulkomailta
3. Alueiden kyky saada aikaan urbaaneja ”kasaantumishyötyjä”
4. Alueellisten ja paikallisten toimialakeskittyminen luonne ja dynamiikka
5. Erilaisten ”kovien” ja ”pehmeiden” infrastruktuurien rakentaminen ja ylläpito
6. Julkisen hallinnon kyky toimia talouden ”mahdollistajana” eli esimerkiksi verkostoitumisen tukeminen (institutionaalinen lähestymistapa)

Monivärikuvaisen alue- ja kaupunkikehittämisen ja siihen liittyvän ”johtajuuden” tueksi tarvitaan tukevaa tietopohjaa, joka kuvaa edellä mainittuja aluekehityksen taloudellisia ulottuvuuksia mutta joka myös monipuolistaa aluekehittämisen nykyistä aluetaloudellista perusjäsenystä. Tietopohjan on oltava monipuolinen, jotta kehittämistoiminnassa voitaisiin tunnistaa myös seutujen laadullisia potentiaaleja. Esimerkiksi elinympäristöjen laadulla, sosiaalisella pääomalla sekä kulttuuriin ja identiteettiin liittyvillä tekijöillä on suora yhteys talouskehitykseen, hyvinvointiin ja tätä kautta mahdolliseen alueelliseen eriarvoistumiseen. Näillä tekijöillä on myös tärkeä merkitys alueilla, joihin ei voi soveltaa suurkaupunkimaisille ympäristöille tyypillisiä kehitysmittareita.

Sitä tietopohjaa, jota vasten kaupungistumiskehitystä tarkastellaan, tulisi monipuolistaa tunnistamaan myös kaupunkiseutujen ”pehmeitä” potentiaaleja, kuten esimerkiksi elinympäristöjen laatua, sosiaalista pääomaa ja hyvinvointia indikoivia tekijöitä (vrt. Vartiainen 2016). Näin voitaisiin saada paremmin esiin pienempien kaupunkiseutujen ja seutukaupunkien kehittämisedellytyksiä täydentämään ”kovia” aluekehityksen mittareita. Samalla tavoin saataisiin myös maaseudun kehittämisen ominaislaatua avattua osuvammin.

Hallitusohjelmassa mainitaan monia ohjelmia, jotka liittyvät taloudelliseen aluekehittämiseen. Näiden yhteydessä korostetaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Aluekehittämiseen liittyvät tietoaineistot ovat nykyisin hajallaan maakuntain liitoissa ja muualla. Ne ovat osin myös yhteismitattomia. Lisäksi aineistot esitetään usein lähes raakadatan muodossa ilman pyrkimystä aluekehityskuvan teemaperustaiseen analyysiin tai alueellisen eriytymisen sekä erilaistumisen ymmärtämiseen.

Hallitusohjelman kirjausten toteuttamiseksi Suomessa tulisi nähdäksemme kehittää alueiden monimuotoisuuden tunnistavaa aluekehityksen kuvausjärjestelmää. Se voitaisiin toteuttaa edellä esitetyn seutupohjaisen aluerajauksen pohjalta. Tällaisen kuvausjärjestelmän tulisi tukeutua kansainvälisiin verrokkeihin. Sen keskeisenä tehtävänä olisi tuottaa luotettava kokonaiskuva niistä Suomen aluekehityksen rakenteellisista ja muista tekijöistä, jotka todellisuudessa erilaistavat seutuja. Nähdäksemme erilaisten alueellisten tietoaineistojen integrointi ja analyysi auttaisi oleellisesti alueellisten erityispiirteiden sekä julkisten investointitarpeiden tunnistamisessa.

Kaupunkiseutupohjaisten tietoaineistojen kehittäminen yhteisten kaupunkiseutupohjaisten yhteistyöjärjestelmien kehittämiseen olisi myös tarpeen. Tällaiset tietoaineistot tukisivat ylikunnallista sopimus pohjaista aluekehittämistä eli muun muassa MAL-sopimusten suunnittelua ja toteuttamista (rakennemallien luominen jne.). Aluekehittämisen kuvausjärjestelmän rakentaminen olisi tarpeen myös keskipitkällä ja pitkällä aikajänteellä operoivan strategisen suunnittelun näkökulmasta, koska tällainen suunnittelu väestöltään kasvavia tai väestöään menettäviä seutuja.

4 Lopuksi

Erilaisuus ja monimuotoisuus ovat aluekehittämiselle positiivinen haaste; Suomessa on tilaa erilaisille elämisen ja asumisen malleille. Suurimpien kaupunkien merkitys maamme taloudelle ja urbaanin elämäntavan nimeen vannoville on kiistaton, mutta pienemmillä keskuksilla on oma tärkeä roolinsa aluerakenteessa ja kaupunkiverkon solmuina. Niillä ja maaseudulla on merkitys myös sekä 'pehmeämmän', luonnonläheisemmän että yhteisöllisemmän elämäntavan puitteina. Kehittyvä digitaalitekniologia tukee monimuotoisuutta mahdollistaessaan työn ja paikan välisen sidoksen purkautumisen ainakin osassa työtehtäviä. (VM 2018)

Jotta kaupungistumisen monimuotoisuus voitaisiin huomioida paremmin aluekehittämisessä ja kaupunkipolitiikassa, on hallinnan keinovalikoimaa kyettävä laajentamaan. Urbaanien vetovoimatekijöiden merkitystä ei voi väheksyä, sillä erityisesti korkeakoulutetut osaajat tekevät sijaintipäätöksiään myös näiden tekijöiden perusteella. Vallitsevassa kaupunkiymmärryksessämme urbaani ja urbanismi viittaavat johonkin sellaiseen, jota löydetään suurista kaupungeista. Suomessa ei ole kehittynyt erityistä julkilausuttua pikkukaupunkiurbanismia siitä huolimatta, että siihen olisi hyvät edellytykset (Mäenpää 2008). Kyseessä on käyttämätön potentiaali, jolla saattaa olla jatkossa merkitystä kaupunkikehittämisen näkökulmasta.

On tärkeää, että suurimmat kaupunkiseutumme säilyvät viihtyisinä sujuvan arjen yhdyskuntina. Yksi keino säilyttää hyväksi koettuja ominaisuuksia on aiemmin mainittu vihreän infrastruktuurin strategia, jolla voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteen hyvinvointia, terveyttä ja ekologisuuksi edistäviin tekijöihin (Nordregio 2019). Suunnittelun prosesseissa tarvitaan kuitenkin toisenlaisia keinoja yhteisymmärryksen löytämiseksi eri toimijaosapuolien keskenään ristiriitaisten vaatimusten sovittamiseksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi eräänlaisten paikallisten 'trading zonen' luominen. Näillä vuorovaikutuksen areenoilla keskitytään niihin kysymyksiin, joista voidaan saavuttaa yhteisymmärrys ja hyöty ilman että erilaiset arvopohjat asetetaan vastakkain (Balducci & Mäntysalo 2013).

Lopuksi korostamme, että kaupungin koosta riippumatta aluekehityksen muutoksen hallintaan tarvitaan uutta otetta. Resilienssi suunnittelustrategiana tarkoittaa, että hyväksytään jatkuvan muutoksen ja uusien laadullisten ominaisuuksien syntyminen, hyödynnetään niitä uudistumisen lähteenä sekä kestävien tavoitteiden, kuten esimerkiksi resurssitehokkuuden saavuttamiseksi. Pitkälle viety ja yksityiskohtainen suunnitelma ei juurikaan jousta muutoksia kohdatessaan. Siksi

aluesuunnittelun ja -kehittämisen ihanteeksi sopii pikemmin hieman karkeampi, epätarkempi mutta samalla muutosjoustavampi suunnittelustrategia. Tämä tarkoittaa järjestelmien kykyä mukauttaa käyttäytymisensä yllättäviin tilanteisiin, häiriöihin ja virheisiin (esim. Pavard ym. 2008). Järjestelmän toimintakyky säilyy käyttötapojen muutoksesta, muuntelusta ja moninaisuudesta huolimatta. Muuntelun on pysyttävä sellaisissa rajoissa, että järjestelmän identiteetti ei vaarannu (Kärrholm ym. 2012). Keskeistä on, että asetetaan kehitykselle laadullisia tavoitteita, mutta ei sidota niitä mihinkään määrättyyn lopputilanteeseen, muotoon tai toteutustapaan. Arvioidaan jatkuvasti kehitystä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja kokonaisuuteen tarvittavia korjausliikkeitä tehden ja vaiheittain etenemällä. (Hynynen & Rantanen 2019).

Lähteet

Balducci, A. & Mäntyselä, R., eds. (2013) *Urban Planning as a Trading Zone*. Springer Netherlands.

Borrás, S. (2009) "The Widening and Deepening of Innovation Policy: What Conditions Provide for Effective Governance?", *CIRCLE Working Paper 2/2009*, 1–28.

Chudoba, M. (2017) *LOOKING UP – Imagining a vertical future then and now*. NAF Symposium 2017. Reflecting Histories and Directing Futures. Oslo 15-16.6.2017.

Copus, A. ed. (2011). Final Report. ESPON 2013 project EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas), Project 2013/1/2 https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/EDORA_Final_Report

Dellot, B., Warden, J. & Vickery Hill, A. (2018) Investigating the role of urban manufacturing. In: Vickery Hill, A. & Warden, J. (eds.) *Cities of Making: City Report*. Saatavilla: <https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/cities-of-making-lo-res.pdf>

Global Cities Report 2018. <https://www.atkearney.com/global-cities/2018> (Viitattu 7.7.2019) *The Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation*. (2018). Cornell University, INSEAD, and WIPO Ithaca, Fontainebleau, and Geneva.

Grillitsch, M. & Sotarauta, M. (2019) Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces. *Progress in Human Geography*. DOI: 10.1177/0309132519853870

Halme, K. & Niinikoski, M.-L. (2019) *Taloutta ja yhteiskuntaa uudistava innovaatiopolitiikka*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 2019:7. Helsinki.

Haltia, E., Keskinen, P., Karikallio, H., Alho, E., Vuori, L. & Alimov, N. (2019) Kaupunkiseutujen asukkaiden asumispreferenssit - Miten ja missä kaupunkilaiset haluavat asua? PTT raportteja 260, Helsinki.

Hanell, T. (2018). *Regional Quality of Life in the EU*. Aalto University, Espoo.

Hoffrén, J. (2018). Hyvinvointitalouden mittareiden käyttökelpoisuus päätöksenteossa. Eduskunnan Tulevaisuusvaliokunnan Julkaisuja 8/2018.

Hynynen, A. & Kolehmainen, J. (2016). Asemanseudut ja osaamisvetoisen kaupunkikehittämisen kolmas aalto. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 54(4). 10 – 32.

Hynynen, A. & Rantanen, A. (2019) Pieni ja keskisuuri urbanismi kaupunkikehittämisen voimavarana. *Alue ja Ympäristö* 48:1, 101-116.

Kitti, L., Ovaska, U. & Wuori, O. toim. (2014) Vihreän talouden toimintamalli. Tapaustutkimus Sodankylästä. MTT Raportti 168. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-575-2>

Kautonen, M. (2008) Alueellinen innovaatiopolitiikka Suomessa: miten, mistä, mihin? *PTT-katsaus* 2/2008, Helsinki: Pellervo Economic Research Institute PTT, 10-18.

Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century. *Tutkimuksia* 258. Helsinki: Tilastokeskus.

Koski, O., Husso, K., Kutinlahti, P., Huuskonen, M. & Nissinen, S. (2019) *Innovaatiopolitiikan lähtökohdat*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:18. Helsinki.

Koste, O-W., Neuvonen, A. & Schmidt-Thomé, K. (2018) Kaupungistumisen käännekohdat. Skenaarioita Suomen kaupungistumisen tulevaisuudesta 2039. Demos Helsinki.

Kurikka, H. (2019). Role of agency in constructing regional economic resilience. NoRSA Conference, 19th June 2019, Seinäjoki.

Kärrholm, M., K. Nylund & P. Prieto de la Fuente (2012) Spatial resilience and urban planning: addressing the interdependence of urban retail areas. *Cities* 36 121–130.

Laasonen, V. & Kolehmainen, J. (2017) Capabilities in knowledgebased regional development – towards a dynamic framework, *European Planning Studies*, 25:10. 1673 – 1692.

Laasonen, V., Kolehmainen, J. & Sotarauta, M. (lähetytty arvioitavaksi) The Complexity of Contemporary Innovation Policy and Its Governance in Finland. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*.

Lehtonen, O. (2015) Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi. Askelia kohti erilaistavaa aluekehittämistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(1): 19-45.

Lemola, T. (2002) Convergence of national science and technology policies: the case of Finland. *Research Policy*, Vol. 31, No. 8-9, s. 1481-1490.

MDI (2019) Väestöennuste 2040. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI. [Viitattu 28.04.2019] <http://www.mdi.fi/ennuste2040/>

Meier, S. (2018) Social inclusion of migrants in European shrinking small towns. In Hospers, G-J. & Syssner, J. (eds.): *Dealing with Urban and Rural Shrinkage. Formal and Informal Strategies. European Regions, Band 5*. LIT Verlag, Zürich.

Moisio, S. (2018). *Geopolitics of the knowledge-based economy*. Routledge, London & New York.

Mäenpää, P. (2008) Avara urbanismi. Yritys ymmärtää suomalainen kaupunki toisin. Teoksessa Norvasuo, Markku (toim.) Asuttaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 95. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Nordregio (2019) Green Infrastructure - strategic land use for well-being, business and biodiversity. Policy brief #5, April 2019.

OECD. (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*. OECD Reviews of Innovation Policy. Paris: OECD Publishing.

Pavard, B., J. Dugdale, N. Bellamine-Ben Saoud, S. Darcy & Salembier, P. (2008) Underlying concepts in robustness and resilience and their use in designing socio-technical systems. In Hollnagel, E., Nemeth, C. P., & Dekker, S. (eds.) Resilience engineering perspectives: remaining sensitive to the possibility of failure (Vol. 1), 127–140. Ashgate Publishing, Ltd.

Rehunen, A., Ristimäki, M., Strandell, A., Tiitu, M. & Helminen, V. (2018) Katsaus yhdyskuntarakenteen kehitykseen Suomessa 1990–2016. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 13/2018.

Ritsilä, J., Haukka, J., Storhammar, E., Laakso, S., Kostiainen, E. & Kuisma, H. (2006) *Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset – arviointi 2001–2006*. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2006. Helsinki.

Rodríguez-Pose & Wilkie (2018) Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention? *Progress in Planning*. [https://doi.org/10.1016/j-progress.2018.07.001](https://doi.org/10.1016/j.progress.2018.07.001)

Sabel, C. & Saxenian, A-L. (2008) *A Fugitive Success, Finland's Economic Future*. Sitra report, Vol. 80. Helsinki.

Schot, J. & Steinmueller W.E., (2018) Three frames for innovation: R&D, systems of innovation and transformative change, *Research Policy*, 47/2018. 1554 – 1567.

Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattilakoski, M., Kuhmonen, H.-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P. & Åström, C. (2017) Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 7/2017.

Sotarauta, M. & Kautonen, Mika (2007) Co-evolution of the Finnish national and local innovation and science arenas: towards a dynamic understanding of multi-level governance. *Regional Studies*, Vol. 41, No. 8, 1085-1098.

Sotarauta, M. & Suvinen, N. (2019) Place leadership and the challenge of transformation: policy platforms and innovation ecosystems in promotion of green growth. *European Planning Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1634006>

Tervo, H. (2016) Do People Follow Jobs or Do Jobs Follow People?: The Case of Finland in an International Context. *Journal of Regional Analysis and Policy* 46:1, 95–109.

Tervo, H., Helminen, V., Rehunen, A., & Tohmo, T. (2018). Onko urbanisaatio maaseudun turma? : kaupunkien väestönkasvun vaikutukset erityyppisen maaseudun väestökehitykseen Suomessa ajanjaksolla 1990-2015. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83 (3), 258-271.

Tyrväinen, L., Ojala, A., Korpela, K., Lanki, T., Tsunetsugu, Y. & Kagawa, T. (2014) The influence of urban green environments on stress relief measures: A field experiment. *Journal of Environmental Psychology* 38, 1-9.

Vaattovaara, M. (2018) Suomalaisia miniasuntoja kauhistellaan jo ulkomailla, sanoo kaupunki-professori Mari Vaattovaara – ”Köyhille rakennetaan hellahuoneita”. Haastattelu *Rakennuslehdessä* 20.08.2018.

Vandyck, F., Bertels, I. & Ryckewaert, M. (2017) Urban Industrial Land and the Production of Space: A typomorphological analysis of urban productive spaces in the Jette-Koekelberg area in Brussels Capital Region. *Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture.*

Vartiainen, P. (2016) Paikkojen hierarkia, mosaiikki ja verkosto: näkökulmia suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun. Teoksessa: Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25/2016.

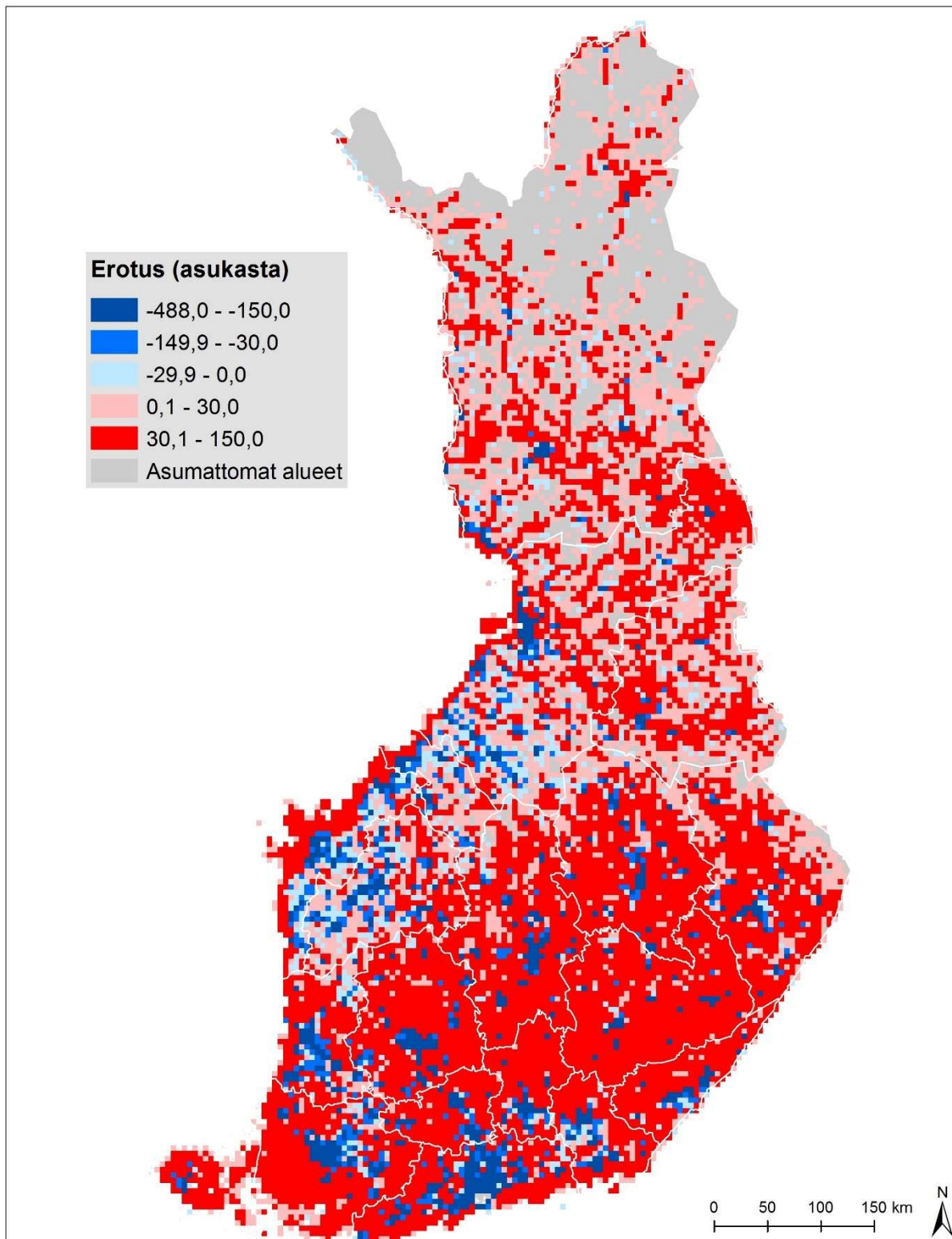
Veugelers, R., Aiginger, K., Breznitz, D., Edquist, C., Murray, G., Ottaviano, G., Hyytinen, A., Kangasharju, A., Ketokivi, M., Luukkonen, T., Maliranta, M., Maula, M., Okko, P., Rouvinen, P., Sotarauta, M., Tanayama, T., Toivanen, O. & Ylä-Anttila, P. (2009) *Evaluation of the Finnish National Innovation System - Policy Report*. Taloustieto Oy (Työ- ja elinkeinoministeriön puolesta), Helsinki University Print. Helsinki.

Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. toim. (2019) *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007-2013*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:16.

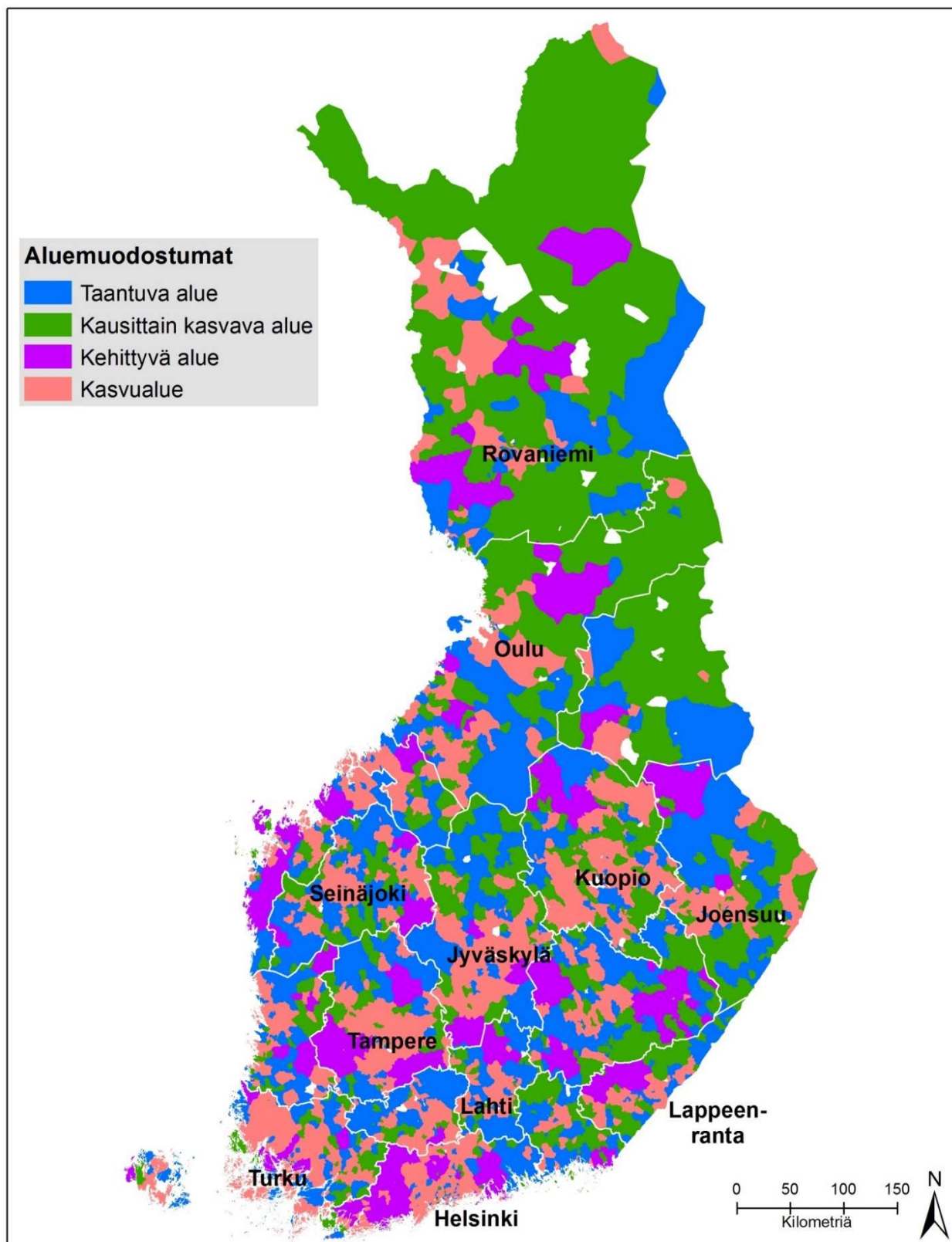
Virkkala, S., Hirvonen, T. & Eskelinen, H. (2012) *Seutukaupungit Suomen aluerakenteessa ja kaupunkijärjestelmässä*. Teoksessa Hynynen, A.: *Takaisin kartalle. Suomalainen seutukaupunki*. Acta 237. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

VM (2018) *Seutukaupunkiohjelma; omaehtoista kehittämistä ja monenvälistä kumppanuutta*. Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2018.

Liitteet



Kuva 1. Kausiväestön ja tilastoidun väkiluvun erotus vuonna 2016 (Olli Lehtonen: Maaseudun kehityskuva teoksessa Vihinen ym. (toim.) 2019, s. 32 (Aineiston lähde: Tilastokeskus, Luonnonvarakeskuksen laskelmat).

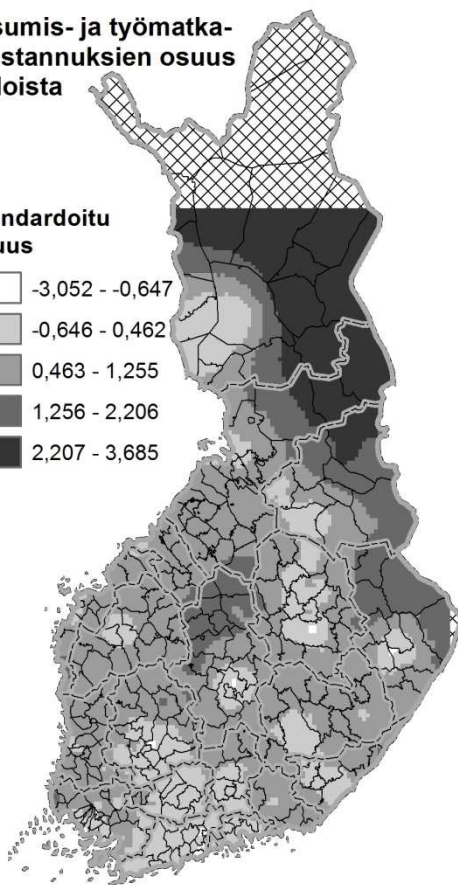
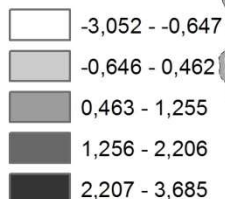


Kuva 2. Väestökehityksen segmentoituminen Suomessa tilastollisen ja kausiväestön perusteella. (Olli Lehtonen: Maaseudun kehityskuva teoksessa Vihinen ym. (toim.) 2019, s. 38. (Aineiston

lähde: Tilastokeskus).

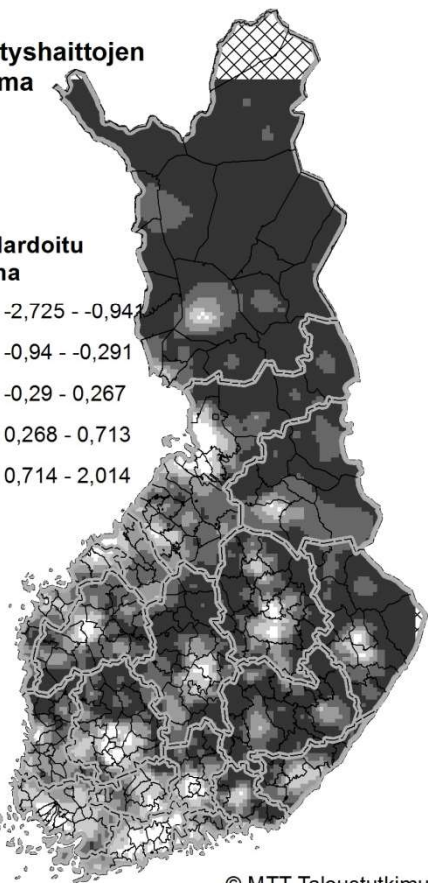
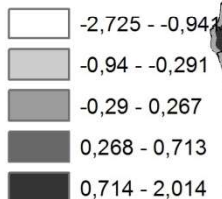
Asumis- ja työmatka-kustannuksien osuus tuloista

Standardoitu osuus

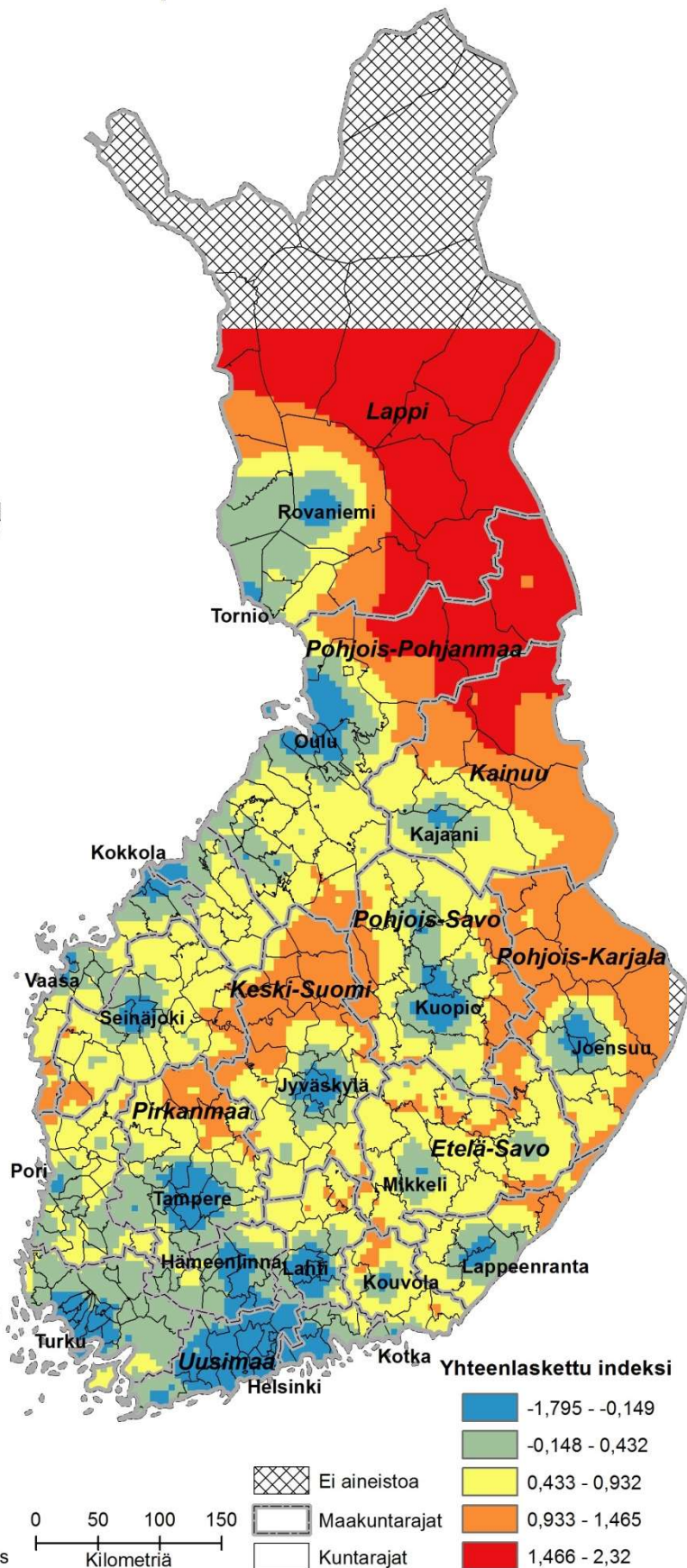


Kehityshaittojen summa

Standardoitu summa



Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi



Kuva 3. Interpolointipinta paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksistä. Suuret indeksiarvot viittaavat kunnan heikentyneisiin kehittymähdollisuuksiin. (Lehtonen 2015)