Valtioneuvoston selonteko Agenda 2030:sta – Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa

Ruralia-instituutin lausunto

Helsingin yliopiston Ruralia-instituutille esitetyn lausuntopyynnön mukaisesti keskitymme erityisesti selonteossa kuvattujen tavoitteiden ja toimenpiteiden arviointiin alueellisesta näkökulmasta. Koska suurin käsillä oleva muutos liittyy ilmastonmuutoksen ja luontokadon pysäyttämiseen (myöhemmin kestävyysmurros), lausunnossa tarkastellaan erityisesti siihen liittyviä alueellisia kysymyksiä.

Parhaillaan viimeistelyssä on myös maaseutupoliittinen kokonaisohjelma (Ajassa uudistuva maaseutu 2021-2027), jonka keskeisimpiä ideoita on hahmottaa maaseudun roolia kestävyysmurroksen toteuttajana. Näiden kahden asiakirjan välillä on vielä hyödyntämätöntä synergiaa. Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa on linjattu 74 konkreettista toimenpidettä, jotka kytkeytyvät pääosin myös selonteon kestävyystavoitteisiin.

1) Yleistä selonteosta – kestävyysmurroksen alueellista ajattelua pitää vahvistaa

Yleisesti ottaen kestävän kehityksen eri tavoitteiden ja Suomen alueellisesti tasapainoisen kehittymisen välillä on nähtävissä selvästi enemmän mahdollistavia kuin alueiden eriarvoisuutta kiihdyttäviä voimia. Maaseutualueet ovat Suomessa ja maailmalla keskeisessä roolissa kestävyyshaasteiden ratkaisuissa. Maaseutua ja kaupunkia yhdistävät kiertotalouden ratkaisut nousevat keskiöön ja mm. energian tuotannon kestävyysmurros skaalaa toimintaa uudelleen myös paikallisemmaksi.

Yleisessä keskustelussa ja jossain määrin selonteossakin korostuu kaupunkinäkökulma. Maaseutumaiset alueet näyttäytyvät tarkoituksettomasti erilaisten raaka-aineiden varastoina ja siten kestävyyshaasteiden aiheuttajina ja konfliktien näyttämöinä. Kaupungistumisen kiihtyminen vertautuu megatrendi-ajattelun mukaisesti luonnonvoimaan, jota ei selonteossakaan kriittisesti pohdita. Sivulla 11 todetaan, että:

> *Suomessa rakennetaan eniten isoimpiin kaupunkeihin, jolloin niiden asukastiheys kasvaa. Tämä luo yhä paremmat edellytykset toimivalle joukkoliikenteelle. Pienemmissä kaupungeissa ja maaseudulla taas palveluiden saavutettavuus heikkenee.*

Toteamus on yksinkertaistava tiivistys vuosikymmenten keskittymiskehityksestä, jossa esimerkiksi suurten kaupunkien ulkopuolella asuvien ihmisten asuntovarallisuuden arvo on merkittävästi sulanut. Kaupunkien mahdollistama joukkoliikenne ei voi olla yhdyskuntarakenteen kehittämisen keskeinen motiivi. Palveluiden saavutettavuuden heikkenemistä maaseudulla ei tule myöskään hyväksyä automaationa. Varsinkaan kun selonteossa yhdenvertaisuuden näkökulma leikkaa muuten hyvin useita tavoitteita.

Selonteossa Suomen erilaisten alueiden luokittelu tapahtuu kaupunki-metaforien kautta. Sivulla 18 kuvataan, että:

> *Hallitus haluaa huolehtia 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.*

Maaseutu on typistynyt kuvauksessa harvaan asutuiksi alueiksi. Suomessa on aikaisemmin yleisesti käytetty SYKE:n laatimaa ja 2018 päivittämää luokittelua kaupunkien läheiseen-, ydin- ja harvaan asuttuun maaseutuun, joka on kuntarajoista riippumaton. Se antaa yhdessä kaupunkiluokituksen kanssa erittäin hyvän kuvan Suomen nykyisestä aluerakenteesta ja asutuksen jakautumisesta. Suomi ei ole muuttunut lukuisten erikokoisten kaupunkien maaksi vaan 95% siitä on maaseutua, jolla asuu nyt noin neljännes väestöstä.

Kestävyyskorien seurantaindikaattorit eivät juurikaan tavoita alueellista näkökulmaa ja saattavat olla jopa provokatiivisia. Esimerkiksi asumista ja yhdyskuntia seurataan indikaattoreilla, jotka ovat *kotona asuvat >75 vuotiaat, kaupunkien asukastiheys, asumismenot, päivittäistavarakaupan saavutettavuus sekä tulvariskialueilla asuvien määrä.*

Sivulla 17 aluerakennetta pohditaan hyödyntäen alueen ja kunnan käsitteitä:

> *Hallituksen tavoitteena on vähentää alueiden välistä ja kuntien sisäistä eriytymistä. Hallitus torjuu väestön keskittymistä ja sen seurauksia koko Suomessa mahdollistamalla riittävät voimavarat alueiden ja kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn parantamiseksi. Hallitus panostaa aluepolitiikassaan esimerkiksi alue- ja teemalähtöiseen sopimusperustaisuuteen ja kumppanuuteen perustuvaan aluekehityksen toimintamalliin, joka vastaa kunkin alueen erityispiirteisiin.*

Selonteon alkupuolella olisi hyvä linjata alueellisuuden kuvaamiseen käytettävät käsitteet ja vaikka lisätä Suomen aluerakennetta kuvaava kuva ja väestökatsaus eri alueilta. Kestävän kehityksen tilan seurantakoreissa on vain muutama indikaattori, joissa tarkastellaan myös indikaattorin alueellista jakautumista. Näitä olisi perusteltua lisätä kaikkiin seurantakoreihin.

Selonteossa ei ole ehditty pohtimaan Covid 19 -pandemian monitahoisia vaikutuksia. Kasvava kiinnostus monipaikkaiseen asumiseen ja jopa lisääntyvä maallemuutto tietotyötä tekevien keskuudessa on yksi todennäköinen seuraus. Tietotyön ja organisaatioiden 'uudet normaalit' tulevat näyttämään lähivuosina ilmiön laajuuden. Tämä voi vähentää myös työpaikkaliikennettä esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen välillä ja toisaalta se korostaa nopeiden tietoliikenneyhteyksien merkitystä kaikkialla Suomessa. Siksi onkin hyvä, että sivulla 59 todetaan:

> *Hallitus jatkaa laajakaista -tukiohjelmaa, joka tukee huippunopeiden laajakaistaverkkojen rakentamista alueilla, joille ei markkinaehtoisesti synny verkkoja (9.1)*

2) Systeeminen näkökulma - kestävän yhteiskunnan kokonaisarkkitehtuuri

Systeemisen lähestymisen ja erilaisten linkitysten hahmottaminen on kestävyysmurroksen tärkein ja vaikein kysymys. Tämä haaste tunnistetaan useammassa kohtaa selontekoa ja se on kuvattu myös liitteenä olevassa *kestävyyspaneelin* suosituksissa.

Selonteon sivulla 7 todetaan esimerkiksi globaalista ulottuvuudesta, että:

> *Globaalisti Suomella on vastuu jalanjäljestämme ja toimiemme vaikutuksista*

ja sivulla 10 jatketaan, että: *Suomalaisten kulutuksen globaali jalanjälki tunnistettiin Polku2030 -arvioinnissa teemaksi, jossa tarvittaisiin nykyistä kattavampia politiikkatoimia*

Tällä on merkitystä alueellisesta näkökulmasta myös Suomessa sikäli, että kotimaisten ja ulkomaisten tuotteiden ilmasto/luontokato-vaikutuksia voidaan arvioida samoilla kriteereillä. Nykyistä tarkempi tieto on myös edellytys asioiden kehittämiselle.

Kaupunki ei ole nähtävissä olevassa tulevaisuudessa itseään ylläpitävä, kestävä yhdyskuntarakenne. Yhteiskunnan 'kestävä kokonaisarkkitehtuuri' koostuu maaseutumaisten alueiden ja kaupunkien moniulotteisesti yhteen kietoutuneista systeemeistä. Niissä virtaavat jatkossa yhä kasvavassa määrin kiertotalouden materiaalit, työ ja osaaminen sekä pääomat. Tällaisen kokonaisnäkemyksen selonteon toivoisi hahmottavan, mutta nyt se jää hyvin pirstalaiseksi.

Globaalisti alueet eri puolella maailmaa kytkeytyvät toisiinsa ja suomalaisella maaseudullakin on globaaleja 'huoltotehtäviä'. Myös Suomen alueita ja kaupunkeja ylläpidetään globaalisti. Suomalaisen yhteiskunnan vahva luottamuspääoma on voimavara kehittää kestävämmän yhteiskunnan edellyttämiä kiertotalouden toimintamalleja. Vaikka mittakaava on kansallinen, toimintakonsepteja voidaan mahdollisesti jalostaa ratkaisuiksi myös vientimarkkinoille.

3) Suomen globaali vastuu – vahvuuksistaan pitää myös antaa

Kuten todettua, selonteossa ei erikseen arvioida kestävyysmurrosta tukevaa aluerakennetta Suomessa tai ennakoida millaisia alueellisia vaikutuksia kestävyysmurroksesta on odotettavissa. Myöskään Suomen luonnonvarojen merkitystä globaalissa kestävyysmurroksessa ei juurikaan pohdita.

Suomella on vahvuuksia, joissa meidän on vastuullista tehdä kokoamme enemmän. Tiedetään, että ainakin puhdas vesi, hyvin kasvavat metsät ja jatkossa myös sähköistyvien yhteiskuntien tarpeet akkumateriaaleille kääntävät katseet Suomeen. Nämä ovat sekä kilpailuetuja että globaaleja velvollisuuksia.

Vaikeudestaan huolimatta kestävyysmurrosta tukevan aluerakenteen hahmottaminen olisi tärkeää. Se olisi myös hyvä tapa jäsentää ylläkuvattuja toisiinsa kietoutuneita systeemejä. Kaupunki/maaseutu -jännitteitä vähentäisi myös avoin keskustelu Suomen luonnonvarojen roolista globaalissa kestävyysmurroksessa.

4) Kestävyysmurros on suuri osaamishaaste, joka koskee kaikkia alueita

Kestävyysmurroksen toteuttaminen on suuri osaamishaaste. Selonteossa asian tärkeys tunnistetaan. Tällä hetkellä koulutustasossa, koulutuspalveluiden saavutettavuudessa ja TKI-investoinneissa on suuria alueellisia eroja. Voidaan sanoa, että osa maasta ei enää ole mukana osaamiseen perustuvassa Suomen kehitystarinassa (tämänkään alueellinen tarkastelu ei kuulu kestävyyskorien indikaattoreihin).

Julkisesti rahoitetun osaamisinfrastruktuurin (yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset) sijoittuminen näkyy kartoilla kaikissa merkittävissä kehitysindikaattoreissa. Alueellisia eroja vahvistaa entisestään kilpailtu TKI-rahoitus, joka kiinnittyy samoihin rakenteisiin. Myös yksityisen sektorin TKI-investoinni keskittyvät samoille alueille ja ovat vuosikymmenten aikana hyötyneet paikallisesta synergiasta korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Tämä käytännössä osoittaa, että tehdyllä politiikalla on ollut merkittävä vaikutus.

Sivulla 36 todetaan, että:

> *Hallituksen tavoitteena on jatkuvan oppimisen edistäminen, aikuisten puuttuvien perustaitojen vahvistaminen sekä eri alueiden ja toimialojen työvoimatarpeeseen vastaaminen. Hallitus toteuttaa parlamentaarisen jatkuvan oppimisen uudistuksen, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista.*
>
> *Hallitus laatii korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelman, jossa käydään läpi korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen ja kielellisen tasa-arvon toteutuminen sekä eri*

vähemmistöryhmien korkeakoulutukseen hakeutumisen mahdolliset esteet sekä ryhdytään selvityksen pohjalta tarvittaviin toimiin

Kestävyysmurrokseen liittyvästä osaamisesta syrjään jääminen voi olla uusi alueellisia eroja vahvistava tekijä. Sen estämiseksi pitää tehdä määrätietoisesti toimia. Suomella on edessään merkittävä jatkuvan oppimisen haaste, johon tarvitaan mukaan mm. kaikki koulutusasteet ja vapaan sivistystyön toimijat.

Työelämässä oleville jatkuvan oppimisen palveluiden aktiivinen kehittäminen ja digitalisointi lisää saavutettavuutta. Mutta myös lähiopetusta ja 'rikastavaa vuorovaikutusta' tarvitaan. Parhaillaan Suomessa kehitetään jatkuvaa oppimista uusilla rakenteilla ja panostuksilla, mutta niiden vaikuttavuudesta ei ole vielä käsitystä.

Toisen asteen koulutuksen osalta tärkeää on koulutuksen saavutettavuus kaikkialla Suomessa. Toisella asteella opiskelevat nuoret ovat vielä sen ikäisiä, että kotona asumisen tulisi olla mahdollista. Tämä ei tällä hetkellä toteudu ja ammatillisen koulutuksen reformi ei ole alueellisesta näkökulmasta lisännyt koulutuksen tasa-arvoa.

Nykyisen korkeakoulurakenteen muokkaaminen ei ole kustannustehokasta. Tärkeämpää on pohtia miten nykyisten korkeakoulujen toiminnan vaikuttavuutta ja saavutettavuutta voidaan parantaa. Kriittisessä roolissa on korkeakoulujen riittävä resursointi kasvavien tehtävien vuoksi. Mutta tärkeää olisi myös tulosohjaus, joka kannustaa aktiivisuuteen myös yliopistottomilla alueilla (mm. yliopistokeskukset) sekä tukee korkeakoulujen välistä yhteistyötä. Ammattikorkeakouluverkko on kattavampi, ja niiden kykyä tarjota kestävyysmurrosta edistävää osaamista pitää lisätä.

2000-luku oli korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön kulta-aikaa ja melkein onnistuttiin perustamaan Suomen virtuaaliyliopisto. Sen jälkeen korkeakouluja keskenään kilpailuttava tulosmalli hiljensi verkostot ja opetuksen virtuaalisen yhteiskehittämisen. Työ on nyt alkamassa uudestaan.

Alueellisesta näkökulmasta keskeinen tavoite on saada myös pk-yritykset toimijoiksi mukaan kestävyysmurrokseen ja innovaatioyhteistyöhön. Selonteossa sivulla 57 tämän todetaan tapahtuvan EU:n rakennerahastojen avulla.

Hallitus luo nykyisten toimintamallien pohjalta edellytyksiä eri puolilla Suomea toimiville korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten muodostamille osaamiskeskittymille ja ammatillista osaamisketjua vahvistetaan korostamalla ammattikorkeakoulujen, oppilaitosten ja pk-yritysten merkitystä suomalaisessa TKI-järjestelmässä. Nämä saavat tukea mm. rakennerahastosta.

Ongelmana on jo pidempään ollut, että Business Finlandin rahoitusmuodot ovat istuneet huonosti pk-yritysten ja korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön. TKI-rahoitusmuotoja tulee kehittää siten, että niitä voidaan hyödyntää kaikkialla Suomessa.

5) Huono johtajuus on riski luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle

Selonteossa todetaan, että:

> *Hallitus jatkaa Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaa (METSO), ja on korottanut sen rahoitusta.*
>
> *Suomi tukee EU:n kansainvälistä johtajuutta luonnon monimuotoisuudessa. EU-tasolla Suomi pitää tärkeänä luonnon monimuotoisuustavoitteiden toimeenpanon vaikuttavuuden lisäämistä yhteisillä ja johdonmukaisilla Euroopan laajuisilla politiikkatoimilla.*

Lähtökohtaisesti suomalaiset suhtautuvat luonnon monimuotoisuuden suojeluun myönteisesti. Aika ajoin teema synnyttää jännitteitä erityisesti kaupunki/maaseutu-akselilla. Ymmärrettäviä ovat sellaiset intressiristiriidat, jotka liittyvät esimerkiksi luonnonvarojen käytön ja suojelun välisiin jännitteisiin. Toisaalta runsaasti mediatilaa saavat konfliktit, jotka ovat esimerkiksi EU:n direktiiveihin kytkeytyviä, yksittäisiä lajeja koskevia suojelukysymyksiä (mm. suurpedot, merimetso, valkoposkihanhi, hylkeet, liito-orava).

EU:n direktiivit ovat osoittaneet sikäli voimansa, että kaikkien em. lajien suojelutilanne on merkittävästi vahvistunut. Epäluottamusta maaseudulla aiheuttaa se, että toimintatapoihin ei tunnu löytyvän joustoelementtejä, kun kannat vahvistuvat ja aiheuttavat haittaa.

Huolenaiheena on lähinnä se, että näissä kiistoissa tuhlataan luonnonsuojelun luottamuspääomaa. Tämä on myös alueellisille ympäristöviranomaisille työhyvinvointikysymys. Olisi tärkeää luoda selkeä kansallinen tahtotila, miten pyritään toimimaan tiukan lajisuojelun piirissä olevien lajien kanssa silloin, kun ne ovat selvästi suotuisalla suojelutasolla ja haittojen ehkäisyyn tarvittaisiin toimia. Epäluottamus ja suomalaiselle yhteiskunnalle poikkeuksellinen omankädenoikeus indikoi toimintatavoissa olevasta systeemivirheestä. Toisaalta esimerkiksi METSO-ohjelma on laajasti kannatusta nauttiva.

Luonnon monimuotoisuuden suojelu tarvitsisi uudenlaista johtajuutta, joka nousisi identiteettipolitikoinnin yläpuolelle. Tämä koskee sekä viranomaisia, poliitikkoja että tutkijoita.

6) Kunnat vievät kestävyysmurroksen ihmisten arkeen

Sivulla 67 todetaan, että:

> *Hallitus edistää kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa. Ympäristöministeriössä on käynnissä kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen keskittynyt nelivuotinen Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma. Ohjelma rahoittaa vuosittain yli kymmentä kuntien ja alueiden omaa ilmastohanketta, yli kymmentä pienkokeilua sekä useita laajoja kaikkien kuntien ilmastotyötä hyödyttäviä hankkeita.*

Tätä ajatusta ja ylipäätään kuntien toimijuuden vahvistamista kestävyysmurroksen ajurina on pidettävä tärkeänä. Kestävyysmurroksen vieminen ihmisten arkeen voisi olla kuntien uusi kansallinen merkittävä tehtävä. Mikäli SOTE etenee jossain vaiheessa maaliin, tähän voisi myös vapautua uutta intoa ja toivon mukaan myös resursseja. Kunnilla on monia piirteitä, mm. lähidemokratia, joiden vuoksi ne ovat myös alueiden tasavertaisuuden näkökulmasta kestävyysmurroksessa hyviä toimijoita.

7) Yrittäjyys ja talouden toimintamallit monipuolistuvat kestävyysmurroksessa

Selonteossa on useita yrittäjyyttä edistäviä kirjauksia, jotka ovat tärkeitä myös alueiden näkökulmasta. mm s. 52 todetaan:

> *Hallitus toteuttaa yrittäjyysstrategian (8.3). Siinä huomioidaan mm. eri kokoiset yritykset sekä nuoret kasvuyritykset. Yrittäjäpalveluekosysteemiä kehitetään niin että se tukee toimintamalleja yrittäjien jaksamiseen. Aloittavia pienyrittäjiä tuetaan ja edistetään osuuskuntamuotoista yritystoimintaa.*

Taloudellinen toiminta tulee kestävyysmurroksessa moninaistumaan ja on hyvä, että selonteossa tunnistetaan osuustoiminnan potentiaali, yhteiskunnallinen yrittäjyys ja mm. jakamistalous. Taloudellisten toimintamuotojen kirjo luo joustavuutta ja innostaa myös uusia toimijoita mukaan yritystoimintaan. Erilaisten yritysmuotojen opetus pitää myös valtavirtaistaa eri oppilaitoksissa. Tällä pyrkimyksellä on myös alueellinen ulottuvuus, koska mm. palveluiden tuottaminen harvaanasutulla maaseudulla edellyttää luovuutta toimintamaleissa.

8) Lausunnon laatimisesta

Tiukan aikataulun vuoksi lausuntopyyntö ja selonteko toimitettiin Ruralia-instituutin koko henkilöstölle kommentoitavaksi. Kaikkiaan 10 tutkijaa/kehittäjää toimitti kommentteja ja havaintoja allekirjoittaneelle. Niiden ja omien arvioideni pohjalta nostin esiin oheiset näkökulmat. Kommentoidut asiat ja tulkinnat liittyvät Ruralia-instituutin tutkimus- ja kehittämistoimintaan viime vuosina, mutta teksti ja muotoilut ovat omiani.

Vaasassa 26.4.2021

Sami Kurki
Johtaja, professori

Ruralia-instituutti
Helsingin yliopisto

https://researchportal.helsinki.fi/fi/persons/sami-kurki