

# **Etelä-Savon kunnat muutoksessa**

## **Kasautunutta muutospainetta, uhkakuvia ja mahdollisuuksia**

Torsti Hyyryläinen & Annamari Kiviaho  
Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti

KUMU-hankkeen työraportti  
15.1.2024



ESIPUHE .....	3
1. KUNNAT MUUTOKSESSA .....	4
1.1. Kunta instituutiona, organisaationa ja alueyhteisönä.....	5
1.2. Suurten muutosten kohdistuminen kuntiin Etelä-Savossa .....	10
1.2.1. Hallinnon rakennemuutoksen yleiskuva Etelä-Savossa.....	11
1.2.2. Kestävyysmuutoksen yleiskuva Etelä-Savossa.....	13
1.3. Kunnat muutosta paikallisesti välittävinä toimijoina .....	18
2. TULOKSET .....	19
2.1. Aineistot.....	19
2.2. Tulkintoja hallinnollisten rakennemuutosten vaikutuksista Etelä-Savossa .....	20
2.2.1. Vaikutukset kunnalla säilyviin tehtäviin.....	20
2.2.2. Vaikutukset kuntien uusiin tehtäviin.....	35
2.2.3. Vaikutukset kunnan rooliin elinvoiman ylläpitäjänä ja edistäjänä.....	41
2.3. Tulkintoja kestävyysmuutoksen vaikutuksista Etelä-Savossa .....	51
2.3.1. Kestävyysmuutoksen merkitys Etelä-Savon kunnissa .....	51
2.3.2. Kestävyysmuutokseen liittyvät uhat .....	54
2.3.3. Kestävyysmuutokseen liittyvät mahdollisuudet.....	65
2.3.4. Kestävyysmuutoksen vaikutus kuntien tulevaisuuteen .....	75
2.4. Hallinnon muutoksen ja kestävyysmuutoksen välinen suhde.....	78
3. HAVAINTOJA VAIKUTUKSISTA ETELÄ-SAVOSSA.....	81
3.1. Hallinnon rakennemuutoksen vaikutuksia Etelä-Savossa.....	81
3.2. Kestävyysmuutoksen vaikutuksia Etelä-Savossa.....	83
3.3. Kestävyysmuutoksen tulkinnoista kohti mahdollistavia tulevaisuuspolkuja .....	86
PROSESSIN JATKOASKELEET .....	89
Lähteet ja kirjallisuus.....	90
Liite 1: AINEISTOT JA -MENETELMÄT .....	92

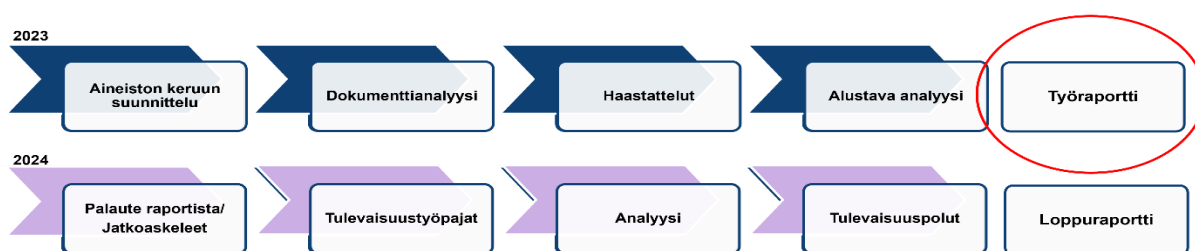
# ESIPUHE

Kunnat ovat Suomessa keskellä historiallista rakennemuutosta, joka konkretisoituu paikallisesti. Kunnat eivät kuitenkaan ole vain muutoksen kohteita. Ne voivat vaikuttaa kehityksen suuntaan.

Käsillä oleva työraportti on osa *Kunnat muutoksessa* (KUMU) hanketta (2023–2024), jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa ja **tukea Etelä-Savon kuntien strategista asemoitumista sekä hallinnon rakennemuutokseen että laajempaan kestävyysmuutokseen.**

Työraportissa esitellään Etelä-Savon kuntien strategisia linjauksia sekä kuntajohdon ja -päättäjien näkemyksistä niin hallinnollisten rakennemuutosten seurauksista ja vaikutuksista kuin kestävyysmuutokseen liittyvien toimien luomista uhista ja mahdollisuuksista kunnille. Kestävyysmuutoksella tarkoitetaan tässä yhteiskunnallista kehitysvaihetta, jossa otetaan kaikilla tasoilla konkreettisia askelia kohti sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehityksen tavoitteita.

Raportin tarkoituksena on pitää yllä maakunnan tulevaisuusorientoitunutta keskustelua kuvaamalla esitettyjä tulkintoja, ja jakamalla niitä Etelä-Savon kuntien välillä. Näin voidaan paremmin hahmotella sekä tulevaisuuspolkuja että yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Raportissa ei kuvata yksittäisten kuntien tilannetta vaan luodaan kokonaiskuvaa Etelä-Savon kunnista välittäjä- ja kehittäjätoimijoina sekä elinvoiman tukijoina uudessa tilanteessa. Hankkeen eteneminen ja työraportin sijoittuminen prosessiin on kuvattu alla. Hanke siis jatkuu vuoden 2024 loppuun saakka.



Raportissa on kolme päälukua. Ensimmäisessä luvussa (1) kuvataan kuntien tarkastelukehys ja Etelä-Savon konteksti. Toisessa luvussa (2) esitellään kerättyihin aineistoihin perustuen tulkintoja kuntiin kohdistuvista muutoksista. Luvussa kolme (3) kootaan havainnot yhteen kokonaiskuvan luomiseksi sekä jatkotyöskentelyn pohjaksi.

Esitetyt tulokset perustuvat asiakirja- ja haastatteluaineistoihin, jotka on kerätty pääosin kevään 2023 aikana. Tarkastelussa keskitytään nykytilanteeseen – tunnistamme, että olemme keskellä pyörteistä muutosta. Sen vauhtia kuvaa parhaillaan käytävä kuntaliitoskeskustelu Pertunmaan ja naapurikuntien kesken. Noissa tilanteissa rakennemuutokset konkretisoituvat ja kuntien tilanteet muuttuvat.

**Käsillä oleva työraportti on tarkoitettu luettavaksi ja jaettavaksi Etelä-Savon kuntien viranhaltijoille ja kuntapäätäjille.** Työraporttia esitellään Etelä-Savon kuntapäätäjille Studia Localis seminaarissa 8. helmikuuta 2024.

Mikkelissä 15.1.2024

Torsti Hyyryläinen & Annamari Kiviaho  
Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti <sup>1</sup>

<sup>1</sup> [torsti.hyyrylainen@helsinki.fi](mailto:torsti.hyyrylainen@helsinki.fi); [annamari.e.kiviaho@helsinki.fi](mailto:annamari.e.kiviaho@helsinki.fi)

# 1. KUNNAT MUUTOKSESSA

Tämä työraportti kuuluu KUMU-hankkeen<sup>2</sup> kokonaisuuteen, jonka tarkoitus on tuottaa ja jäsentää tietoa sekä edistää keskustelua Etelä-Savon kuntia laajasti koskettavista muutoksista sekä niihin sisältyvistä ongelmista ja mahdollisuuksista. Hankkeen tavoitteena on tukea alueen kuntaorganisaatioiden omaa tavoitteenasettelua ja päätöksentekoa pyörteisessä ja monimutkaisessa toimintaympäristössä.

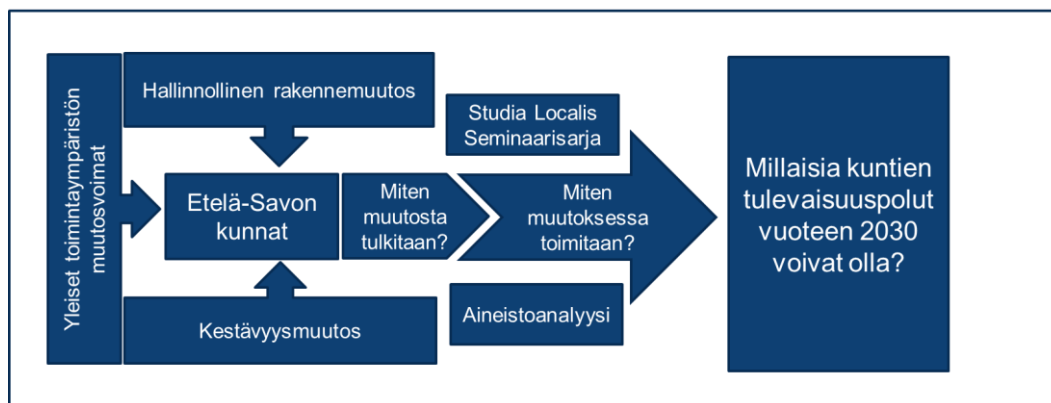
**Työraportin tarkoituksena on kuvata Etelä-Savon kuntien strategista asemoitumista kahteen ajankohtaiseen suureen muutokseen, eli hallinnon rakennemuutokseen ja kestävyysmuutokseen.**

Raportissa keskitytään Etelä-Savon maakunnan 12 kunnan: Enonkoski, Hirvensalmi, Juva, Kangasniemi, Mikkeli, Mäntyharju, Pertunmaa, Pieksämäki, Puumala, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava (kolme kaupunkia ja 9 muuta kuntaa) tilanteeseen yleisesti ja yhtenä kokonaisuutena. Yksittäisten kuntien tilanteita ei korosteta eikä analysoida erikseen. Tavoitteena on luoda kokonaiskuva maakunnan tilanteesta sekä mahdollisista yhteisistä teemoista, joita voitaisiin jatkossa työstää yhteisin tavoittein eteenpäin.

**Pääosan raportin sisällöstä** muodostaa kevään 2023 aikana kerätty asiakirja- että haastatteluaineisto, joka kuvaa alueen keskeisten kuntapäätäjien tulkintoja ja näkemyksiä hallinnon rakennemuutoksen ja kestävyysmuutoksen vaikutuksista Etelä-Savon kuntiin (luku 2). Aineistoa on ryhmitelty vasta alustavasti. Sitä esitellään tarkoituksella laajasti, lähteiden ääntä monipuolisesti käyttäen.

Hankkeen perusajatus on esitetty kuvassa 1. Siinä on mainittu myös **Studia Localis -seminaarisarja**, joka on yksi KUMU-hankkeen toiminnoista. Seminaarisarjassa on asiantuntija-alustuksia ja niissä keskustellaan kuntien muutoksesta. Tarkoituksena on luoda vuorovaikutus- ja keskustelufoorumi Etelä-Savon kuntapäätäjille. Seminaarisarjassa on tähän mennessä ollut kolme tilaisuutta ja se jatkuu vuoden 2024 loppuun asti.

Kokonaiskuvan luominen tilanteesta:



**Kuva 1:** Hankkeen perusajatus kaaviokuvana

<sup>2</sup> KUMU-hankkeen (Kunnat muutoksessa - Etelä-Savon kuntien tulevaisuuspolut rakenne- ja kestävyysmuutoksessa) toteutus ajoittuu vuosille 2023–2024. Sitä rahoitetaan Etelä-Savon maakunnan aluekehittämisrahoituksella (AKKE). Hankkeen omarahoitus muodostuu Mikkeli yliopistokeskuksen (MUC) ja Helsingin yliopiston rahoituksesta. Hankkeen päätoteuttajana toimii Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti, joka on myös tämän raportin kirjoittajien työnantaja.

## 1.1. Kunta instituutiona, organisaationa ja alueyhteisönä

Suomessa kunnilla on ollut poikkeuksellisen vahva itsehallinnollinen asema. Samalla niillä on keskeinen rooli erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa, palvelujen järjestämisessä sekä laajan osallisuuden, elinvoiman ja taloudellisen kehityksen edistämässä. Kunnat ovat käyttöliittymiämme kansallisvaltioon ja yhteiskuntaan: toimivaksi koettu kunta on osa toimivaksi ymmärrettävää kansakuntaa. Osana julkishallintoa kunnat ovat tärkeitä paikallisen hallinnan instituutioita.

Kunnat ovat olleet rakennemuutoksen keskellä 1990-luvulta lähtien. Mutta nykyiset muutokset ovat poikkeuksellisen suuria. 2020-luvulla onkin tultu peruskysymysten äärelle: mikä on kuntien tehtävä ja tarkoitus? Mikä rooli kunnilla tulee olemaan suomalaisen yhteiskunnan selviytymisessä ja menestymisessä? Kunnat muutoksessa -hanke liittyy laajempaan keskusteluun kuntien tulevaisuudesta, merkityksestä ja tehtävästä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kuntien elinvoima on hyvin suorassa yhteydessä myös Etelä-Savon elinvoimaisuuteen ja alueellisesti kestävään kehitykseen.

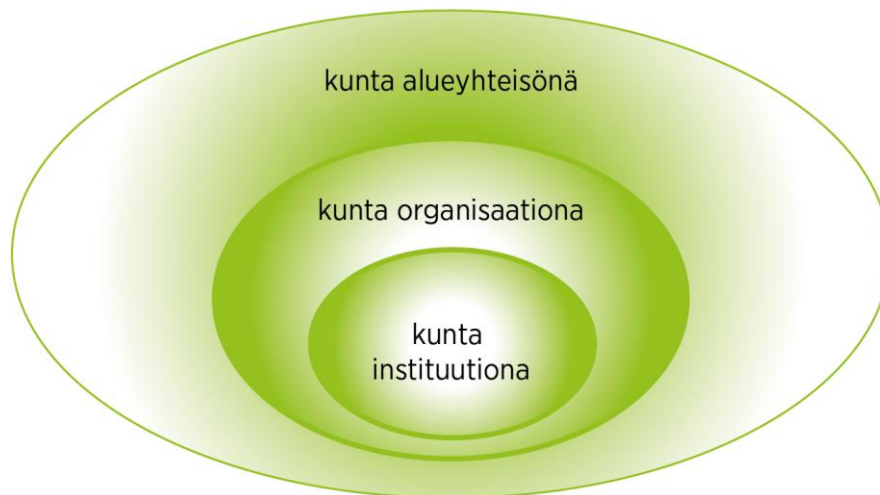
### *Kunnan olemuksesta*

Suomen kielen sana *kunta* on ikivanhaa perua. Sanan etymologia viittaa vahvasti *yhteisöihin ja sosiaalisiin yhteenliittymiin*. Tässä merkityksessä kunta esiintyy myös monien suomenkielisten yhdyssanojen jälkiosana, kuten valtakunta, seurakunta, osuuskunta, paliskunta, perhekunta jne. Oikeussubjekteina kunnat eroavat vapaamuotoisista sosiaalisista yhteisöistä erityisesti siinä, että niillä on aina jokin julkilausuttu yhteiskunnallinen tehtävä, joka määrittää niiden tarkoituksen. Usein se liittyy kunnan jäsenten yhteisiin pyrkimyksiin, etuihin tai yhteistyöstä saatavaan, joko taloudelliseen tai muuhun hyötyyn. Sanan hallinnollinen merkitys vakiintui Suomessa kunnallishallinnon muotoutumisen myötä 1800-luvun jälkipuoliskolla (Häkkinen 2013, 510).

Julkisuudessa julkishallinnon kunnista puhutaan usein melko epämääräisesti. Puhekielessä on tavanomaista todeta esimerkiksi, että kunta teki tai jätti jotain tekemättä tai kunnan pitäisi hoitaa jokin asia, tms. Tällöin jää epäselväksi, mitä kunnalla kulloinkin tarkoitetaan. Toisaalta yleiset viittaukset kuntaan ymmärtää paremmin sitä ajatusta vasten, että kunnilla on perinteisesti ollut Suomessa poikkeuksellisen laaja tehtäväkenttä – kunnat ovat monessa mukana. Kunnan järjestämät tai itse tuottamat palvelut ja muu toiminta vaikuttavat monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti kansalaisten elämään. Tähän liittyen kunnilta myös odotetaan toimijuutta: vaikuttavuutta, puuttumista ongelmiin ja niiden ratkaisemista.

Esitämme aluksi, miten tässä raportissa ymmärrämme ja tulkitsemme **kunnan käsitteen**. Käytämme tätä jaottelua loogisesti läpi raportin, ja siksi sen perusteet on paikallaan tässä yhteydessä kuvata. Jäsenämme kuntaa kolmen perustavan olomuodon kautta:

- kunta **instituutiona**,
- kunta **organisaationa** ja
- kunta **alueyhteisönä**



**Kuva 2:** Kunnan kolme olomuotoa (alkup. Hyyryläinen & Tuisku 2016, 18)

Käytännön toiminnassa mainitut kolme kunnan perusolomuotoa sekoittuvat keskenään ja vaikuttavat kunnan eri toiminnoissa eri tavoin. Eri ulottuvuuksien väliset rajapinnat ovat myös huokoisia ja joustavia. Näiden rajapintojen tarkastelu, kuten esimerkiksi kuntaorganisaation suhde alueensa yhteisöihin ja yrityksiin tai kuntaorganisaation suhde valtion normatiiviseen ohjaukseen, ovat myös tämän raportin kannalta tärkeitä näkökulmia muutokseen. Ensin kuitenkin on paikallaan selvittää kutakin ulottuvuutta erikseen.

**Instituutiona kunta** voidaan ymmärtää yleistettynä hallinnollisena ja juridisena ideana, joka luo perustan ja oikeutuksen kaikkien kuntien toiminnalle, eli synnyttää kunnille oikeudellisen aseman toimia osana laajempaa julkishallinnon järjestelmää. Kunta on aina ensin instituutio, normi ja oikeudellinen valtuutus, johon myös julkisen vallan käyttö perustuu. Kuntaan instituutiona kohdistuvat muutokset ovat periaatteellisissa kysymyksissä hidasyrityksiä. Nopeatempoisemmin kuntia normiohjataan niiden tehtäviä koskevien säännösten kautta. Ylin päätösvalta kuntainstituution on lainsäätäjällä, eli eduskunnalla ja säädöksiä tulkitsevilla oikeuslaitoksella. Tästä syystä yksittäisten kuntien vaikutusmahdollisuudet näihin institutionaalisiin ehtoihin ovat hyvin rajalliset. Suomessa kunnilla on vahva, perustuslakiin pohjautuva itsehallinnollinen asema, jota tarkennetaan kuntalaissa sekä muissa säädöksissä.

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Suomen perustuslaki 1999, 121§

Yhteiskunnan, ja laajemmin myös kansainvälisen toimintaympäristön muutokset heijastuvat poliittiseen päätöksentekoon, tavoitteisiin ja siten myös keskusteluun kunnista instituutioina. Merkittävän muutoksena voi nostaa esiin Suomen liittymisen Euroopan yhteisön rakenteisiin ja päätöksentekoon. Sen myötä kansallinen ohjausnormisto ja päätöksenteko linkittyivät laajempaan monikansalliseen tavoitteenasetteluun.

Viime vuosina erityisesti kunnallishallintoa koskevasta keskustelusta voi nostaa esiin kysymyksen siitä, pitäisikö myös kuntien institutionaalisia perusteita (rakenteita ja tehtäviä) määritellä uudelleen. Tähän liittyen on valtionhallinnossa hahmoteltu joitakin vaihtoehtoisia skenaarioita kuntien tulevaisuudesta (Valtiovarainministeriö 2022).

Merkittävänä teemana kuntien institutionaalista asemaa koskevassa keskustelussa voidaan pitää keskustelua niin sanotusta *yhtenäiskuntamallista*. Myös muutamat kuntatutkijat ovat avoimesti

esittäneet harkittavaksi siitä luopumista (Haveri & Sandberg 2022). Tämä tarkoittaisi kuntien työnjaollista eriyttämistä kuntainstituution tasolla. Tämän kysymyksen keskeinen taustamuutoksena on tunnistettu vuosikymmeniä jatkunut kuntien erilaistumiskehitys, johon ei ole löydetty vastavoimaa.

**Organisaatioksi kunta** rakentuu edellä kuvatun institutionaalisen perustansa kautta ja hallinnollisten säädösten luomissa puitteissa. Kuntaorganisaatio rekrytoi itsenäisesti henkilöstönsä ja luo oman toimintakulttuurinsa. Organisoitumiseen oleellisesti liittyvä asia on kunnalle määritelty maantieteellinen *toimialue*, jonka asukkaiden hyvinvoinnista ja elinvoimasta kunta tehtäviensä mukaisesti vastaa.

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

KuntaL 2015, 1§

Kunnat siis organisoituvat *paikkaperustaisesti*, eli paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Jokainen kunta erikoistuu oman alueensa erityisiin oloihin. Tämä on kuntien erilaistumiskehityksen merkittävä taustatekijä, sillä paikallisesti olosuhteet vaihtelevat paljon, jolloin niin ongelmat kuin vahvuudet ja heikkoudetkin ovat erityisiä. Suomi on laaja ja alueellisesti erilaistunut maa, jossa kunnat ovat toimialueidensa koon, luonnonolojen, väestön ja elinkeinojen perusteella erilaistuneet, kehittäneet omaa hallintokulttuuriaan ja tyyliään, vaikka niillä on yhtenäiskunta-ajatteluun perustuen ollut hyvin yhtenäinen toimiala ja tehtävät.

Kuntaorganisaatio on toiminnastaan poliittisessa ja hallinnollisessa vastuussa ensisijaisesti toimialueensa asukkaille ja yhteisöille – kunnan jäsenille. Kuntaorganisaatio joutuu tasapainoilemaan monien, ristiriitaistenkin muutosten ja tavoitteiden välillä. Valtiovallan suunnalta kohdistuu velvoitteita ja ohjausta, mutta samalla kuntalaiset esittävät omia toiveitaan sekä kuntapoliitikoille että eri toimialojen viranhaltijoille. Kuntaorganisaatioihin ja niiden johtamiseen tuo rakenteellisen ominaispiirteen organisaation asiantuntijavetoisen virkamiesjohdon ja poliittiseen arvoperustaan nojaavan demokraattisen päätöksenteon välille syntyvät jännitteet.

Ristikkäisten tavoitteiden ja niukkojen resurssien keskellä kuntaorganisaation johtaminen on vaikeaa. Tämä näkyy erityisesti näinä aikoina, jolloin yhteiskunta ja julkinen hallinto ovat suurten haasteiden äärellä. Muutosten kompleksi luonne sekä demokratiaan kuuluva puolueiden välinen kilvoittelu tekevät kunnan johtamisesta ajoittain hyvin konfliktialtista. Näissä tilanteissa korostuvat kunkin kunnan ammatillinen osaaminen, johtamistaidot sekä poliittisen ja virkamiesjohdon kyky ristiriitojen sovitteluun ja yhteistyöhön.

Kuntajohtamisen vaikeusasteita lisää, etteivät kunnat nykyisin enää tuota itse kaikkia palveluja vaan toimivat niiden järjestäjinä, eli organisoivat kuntalaisille palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla, myös kuntarajat ylittäen. Kuntaorganisaatiot ovat jo vuosikymmeniä kehittyneet monitoimijaisten taloudellisten *konserni*en suuntaan. Niistä on kumppaniyritysten, -yhteisöjen ja konserniyhtiöiden myötä tullut kompleksisia ja verkostomaisia. Kunnan talous on nykyään monitahoinen kokonaisuus, jossa erilaisten konserniyhtiöiden taloudella voi olla isokin rooli (mm. Laesterä 2023). Lopulta kuntapäätäjät kuitenkin vastaavat kunnan tehtävien mukaisesta palvelu- ja toimintakokonaisuudesta.

Kuntaorganisaatiot ovat osallisuuden ja paikallisdemokratian tuottajia, tärkeitä paikallisen poliittisen elämän areenoita. Kuntapolitiikka on osa kansallista politiikkaa, eikä kuntien roolia julkisen talouden, yhteiskunnallisen keskustelun poliittisina areenoina voi väheksyä. Kuntien itsehallinnollinen verotusoikeus on keskeinen kuntapolitiikan voimanlähde, joka antaa kuntapäätäjille mahdollisuuden tehdä myös omaehtoista politiikkaa. Kunnan elinvoiman vahvistaminen on tässä merkittävä ja kasvava tehtäväalue.

**Alueyhteisöinä** kunnat ovat hyvin erilaisia. Niillä on oma historiansa ja ajassa kerrostunut kulttuurinsa. Sosiaalisina konstruktioina kunnat ovat moniäänisiä, väestöltään heterogeenisiä sosiaalisia mosaiikkeja. Kunnilla on maantieteellinen toimialueensa, joka on samalla keskeisin kunnan jäsenyyden hallinnollinen määrittäjä: kunnan jäsen on henkilö, jonka vakituinen asuinpaikka (kotikunta) kyseinen kunta on. Jäseniä ovat myös yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä ne, jotka omistavat

tai hallitsevat kunnan alueella kiinteää omaisuutta. Tämän paikkasidoksen kautta kunnan jäsenille muodostuu sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Jokaisella Suomen kansalaisella on yksi kotikunta.

Alueyhteisöinä kunnat ovat löyhien siteiden yhteenliittymiä, joiden välillä on myös ristikkäisiä intressejä, erilaisia poliittisia näkemyksiä, alakulttuureja ja lukuisia joukko pieniä omaehtoisia ryhmiä. On sanottu, että kansakunnat ovat kuviteltuja yhteisöjä (Anderson 2017). Sama luonnehdinta pätee myös kuntiin. Kunnan olemus kuviteltuna ja narratiivisena identiteettiyhteisönä voi konkreettisesti tulla näkyväksi esimerkiksi silloin, kun menestyvä urheiluseura yhdistää alueen ihmisiä elämyksellisesti ja herättää yhteenkuuluvuuden tunteen. Siinäkin tapauksessa todennäköisesti vain osa kuntalaisista kokee asian samalla tavalla. Alueyhteisöä ei siten voi johtaa kuten organisaatiota.

Alueyhteisön moninaisuus on kunnan tärkein elinvoiman lähde. Se voi toki tuntua myös haasteelta, esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnan viranhaltijat ja poliitikot hakevat strategisten tavoitteiden taakse kuntalaisilta kannatusta, oikeutusta toteutettavalle politiikalle. Kuntaorganisaation ja alueyhteisön väliseen viestintään tarvitaan välittäjiä. Se on paikallisten poliitikkojen tärkein tehtäväalue. He ovat linkki kuntaorganisaation ja alueyhteisön välillä.

Kuntapoliitikoilla on erityinen vastuu ja rooli kuntaorganisaation johtamisessa. Tehtävä ei ole helppo, koska päätöksenteossa joudutaan jatkuvasti punnitsemaan esimerkiksi eri väestöryhmien tarpeita suhteessa toisiinsa: mihin kunnan niukat voimavarat suunnataan, kenen etua kulloinkin ajetaan tai miten yhteinen tavoite muotoillaan. Tämä on paikallispoliittisen elämän arvopohjainen ydin.

Alueyhteisöinä kunnat altistuvat toimijoista itsestä riippumattomille toimintaympäristön muutoksille. Esimerkiksi globaalit kriisit, kansantalouden käänneet tai luonnonilmiöt vaikuttavat kunnan toimialueen yrityksiin ja ihmisiin. Paikalliset olosuhteet, kuten luonnonolot, väestö- ja tuotantorakenne, määrittelevät sen, millä tavoin ja millaisella voimalla nämä ylipaikalliset muutokset kuntaan alueyhteisönä heijastuvat. Yksittäisen toimialan maailmanlaajuiset vaikeudet voivat kohdistua poikkeuksellisen suurella voimalla paikallisiin yrityksiin ja niiden työntekijöihin. Elinkeinoelämän monimuotoisuus sekä kunnan oma ennakoiva toiminta ja aktiivinen elinvoimapolitiikka kuitenkin pehmentävät näitä vaikutuksia ja lisäävät kuntien muutoskestävyyttä (esim. Kurikka 2022).

#### *Talous kunnan toimintaan uppoutuvana piirteenä*

Talous voidaan nähdä liittyväksi lähes kaikkeen inhimilliseen toimintaan läpi yhteiskunnan. Talouden voi sanoa olevan uppoutunut tai kiinnittynyt laajasti myös kuntien toimintaan. Siitä puhuttaa päätöksenteossa ja se vaikuttaa moneen asiaan. Mutta samaan aikaan tiedostamme, ettei kaikki ole (vain) taloutta. Osana julkista hallintoa kunnat ovat myös osa julkistaloutta, ja taloudellinen ohjaus on iso osa kuntien toiminnanohjausta.

**Kuntatalous** läpäisee kunnan institutionaalisen, organisatorisen ja alueyhteisöllisen ulottuvuuden, vaikuttaa välittävänä tekijänä sekä kietoo toimijoita vahvasti yhteen kunnan sisällä, mutta määrittää suhteita myös ulospäin. Valtion ja itsehallinnollisten kuntien (usein myös jännitteinen) suhde konkretisoituu kuntataloudessa. Valtion vahva vaikutus kuntatalouteen näkyy valtion kunnille allokoiman rahoituksen ja erityisesti kuntien välisiä eroja tasaavan *valtionosuusjärjestelmän* muodossa. Kyseessä on keskeinen valtion taloudellinen ohjauskeino kuntien suuntaan.

Kuntien valtionosuudet vähenivät merkittävästi hyvinvointialueiden syntymisen myötä, mutta niillä on edelleen iso merkitys erityisesti pienempien kuntien taloudessa. Järjestelmää uudistettiin viimeksi vuonna 2010 (ja tarkennettiin 2015). Nykyinen hallitus on äskettäin asettanut valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevan valmisteluryhmän (31.8.2023), jonka tarkoitus on työskennellä vuoden 2025 loppuun. Nykyisen hallituksen kunta- ja alueministeri *Anna-Kaisa Ikonen* mukaan valtionosuusjärjestelmä tullaan uudistamaan ”vastaamaan kuntien uutta roolia peruspalvelujen järjestämisessä.” ([VM 2023](#))

#### *Kuntien yleinen ja erityinen toimiala tärkeänä roolijakona*

Kuntien tehtäväkenttää tarkasteltaessa on tarpeen selvittää kuntien tehtävien jakautuminen erityiseen ja yleiseen toimialaan. Erityinen toimiala tarkoittaa niin sanottuja *lakisääteisiä tehtäviä*, joissa



institutionaalinen sektoriohjaus on vahvaa ja yksityiskohtaista. Yleisen toimialan tehtävät perustuvat puolestaan vapaaehtoisuuteen, eli kunnan itsehallinnolliseen statukseen sekä kunnan kykyyn ja tahtoon ottaa itselleen muitakin tehtäviä.

Kautta kunnallishallinnon historian rajanveto lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien välillä on ollut kuntien roolia määrittänyt keskustelu. Tämän raportin tematiikan kannalta on huomion arvoista, että säädösohjaukseen on jatkuvasti tullut lisää kuntia koskevia vaatimuksia ottaa kestävä kehitys huomioon kaikessa kunnan toiminnassa.

## 1.2. Suurten muutosten kohdistuminen kuntiin Etelä-Savossa

Käsitlemme tässä työraportissa Etelä-Savon kuntia yhtenä kokonaisuutena, eikä yksittäisten kuntien tilanteita analysoida erikseen. Samaan aikaan on syytä tiedostaa, että maakunnan jokainen kunta on erilainen, kuntakohtaiset tilanteet vaihtelevat ja siten kuntien väliset erot ovat merkittäviä. Etelä-Savo on myös maakunta, jossa itäinen ja läntinen kulttuuripiiri kohtaavat. Tämä on vuosikymmenten aikana näkynyt myös politiikassa: maakunnan itäisiä ja läntisiä osia ovat usein erottaneet erilaiset poliittiset tavoitteet. Yleisesti maakuntaa voidaan kuitenkin kuvata seuraavin tunnusluvuin.

Vuoden 2022 lopussa Etelä-Savon väkiluku oli 130 451 asukasta (Tilastokeskus, 2023). Maakunta on Suomen väestörakenteeltaan vanhinta, ja nuoria ikäluokkia on vain vähän (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023). Maakunnan väkiluvun muutos on ollut negatiivinen koko 2000-luvun ajan. (Tilastokeskus, 2023) ja väestöllinen huoltosuhde on jo nykyisellään erittäin korkea 81,5 yllittäen koko maan tason 62,3 (Tilastokeskus, 2023). Tilastoitu väkiluku ei kuitenkaan heijasta alueen todellista asukasmäärää, sillä Etelä-Savo on kausittain voimakkaasti kasvava alue monipaikkaisen asumisen ja vapaa-ajan asuntojen käytön vuoksi. Vapaa-ajan asuntoja maakunnassa kunnassa on jopa 46 601 kun vastaavasti vakinaisesti asuttua asuntoja 70 694. (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023.)

Etelä-Savo on harvaan asuttu. Yhdyskuntarakenne muodostuu kolmesta kaupunkikeskuksesta ja maaseututaajamista (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023a). Yleisesti ottaen, maakunnan taajama-aste on matala ja harvaan asutuilla maaseuduilla asuvien osuus on jopa 28,2 % väestöstä, muista maakunnista vain Lapissa tämä luku on korkeampi (Tilastokeskus, 2023). Liikennesuorite asukasta kohden on Etelä-Savossa maan toiseksi korkein ja liikkuminen tässä nojaa vahvasti henkilöautoiluun (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023a).

Alkutuotannon osuus maakunnan elinkeinorakenteesta on suhteellisen korkea, 6,5 prosenttia, kun koko maassa vastaava luku oli 2,9 %. Huomion arvoista tässä yhteydessä on, että Etelä-Savossa luomutilojen osuus kaikista maatiloista on 12,0 %, mikä on hieman korkeampi kuin koko maassa keskimäärin. Lisäksi elintarviketeollisuudella ja metsätaloudella on merkittävä asema maakunnassa. (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023a)

Etelä-Savossa metsien taloudellinen merkitys on huomattava, ja maakunta nauttii maan suurimmista kantorahatuloista vuosittain. Metsätalousmaan osuus kokonaispinta-alasta on 87 %, ja maakunta vastaa 8,5 % koko maan vuosittaisesta metsien kasvusta. Puunjalostus keskittyy erityisesti mekaaniseen metsäteollisuuteen: päätuotteita ovat vaneri sekä muut kerrostetut tuotteet. Maakunnassa on myös kilpailukykyistä laitevalmistusta puunjalostuksen tarpeisiin. (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023a) Matkailulla on erittäin tärkeä aluetaloudellinen vaikutus. Matkailun erityispiirre on toimialan pienimittakaavaisuus sekä monipuolisuus: suurten matkailukeskusten sijaan maakunnassa on paljon maaseutumatkailua ja mökkivuokraustoimintaa. (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023a)

Vihreän siirtymän vauhdittamalla energiasektorilla Etelä-Savossa edetään erityisesti aurinkovoiman rakentamisessa. Aurinkovoimapuisto on jo rakennettu Sulkavalle (5 MW), ja Puumalaan on rakennettu aurinkokeräin-lämpöpumppu-hybridijärjestelmä. Aurinkopuistot ovat suunnitteilla tai rakennusvaiheessa Hirvensalmella (5 MW), Pertunmaalla (15 MW), Juvalla ja Savonlinnassa (10 MW). Mikkelissä on selvitetty laaja-alaisesti aurinkovoimalle potentiaalisia maa-alueita.

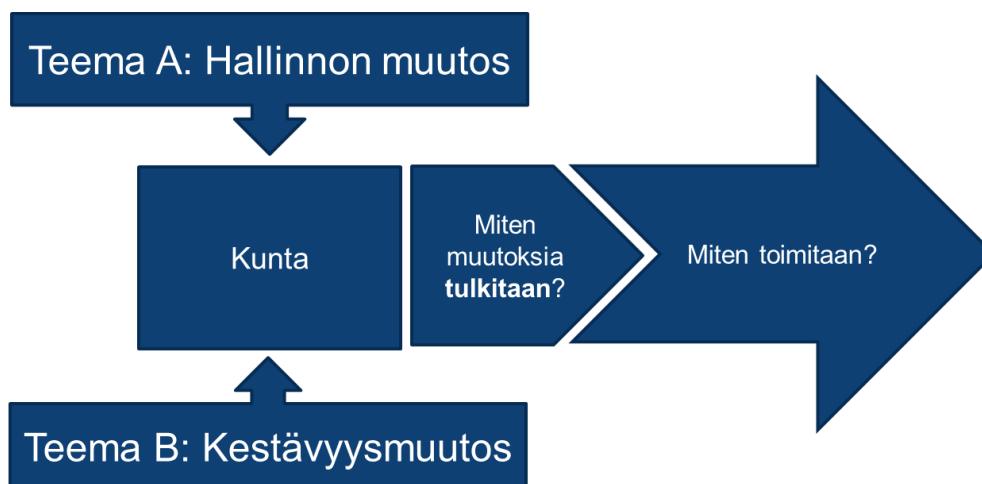
Vaikka Maakuntaliiton laatimassa selvityksessä tunnistettiin yhteensä 56 potentiaalista tuulivoimatuotantoon soveltuvaa aluetta Etelä-Savon maakunnan alueelta, niistä suuri osa on Puolustusvoimien tutkiin kohdistuvien vaikutusten vuoksi mahdotonta käytännössä toteuttaa. Kartoituksen mukaan maakunnan ainoat potentiaaliset tuulivoimalle sopivat alueet sijaitsevat 5-tien itäpuolella, Kangasniemellä ja Pieksämäellä. (Etelä-Savon Maakuntaliitto, 2023b) Pieksämäellä on jo käynnistetty Niinimäen tuulipuiston rakentaminen, jonka arvioidaan valmistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä (Pieksämäki, 2023).

### Aineistonkeruun temaattinen tarkastelukehys

Aikamme suurimpina toimintaympäristön muutostekijöinä voidaan tunnistaa globaalit ilmastonmuutokseen liittyvät ongelmat sekä siirtymät, jotka edellyttävät yhteiskuntien tuotanto- ja talousjärjestelmien kehittämistä kestävämpään suuntaan. Muutokset heijastuvat vaatimuksina muuttaa toimintatapoja työssä, tuotannossa, hallinnossa sekä ihmisten arjessa. Samanaikaisesti muutoksen taustalla vaikuttaa teknologinen kehitys, kuten digitalisaatio, joka muuttaa ihmisten, yhteisöjen ja yritysten välistä vuorovaikutusta ja toimintakulttuureja.

Julkisen hallinnon sopeutumista suuriin rakenteellisiin muutoksiin haastaa, mutta myös kiihdyttää julkisen talouden liikkumavaran pitkäaikainen kaventuminen. Kunnallishallinnon näkökulmasta se tarkoittaa jatkuvaa toimintojen tehostamisen ja toiminnan vaikuttavuuden kriittisen arvioinnin tarvetta. Nämä megamuutokset luovat vaikeasti ennustettavan toimintaympäristön nykymuotoisille kunnille ja niiden tulevaisuudelle.

**Tämän raportin tarkastelukehysten mukaisesti analysoimme 1) hallinnon rakennemuutosta ja 2) kestävyysmuutosta tarkemmin Etelä-Savon kuntien kautta ja niiden kontekstissa.** Tämä asetelma on kuvattu alla (Kuva 3). Tarkastelussa keskitytään nykytilanteeseen, eli Etelä-Savon kunnat ovat parhaillaan keskellä näitä muutoksia.



**Kuva 3:** Raportissa ja aineistonkeruussa käytetty tarkastelukehys

#### 1.2.1. Hallinnon rakennemuutoksen yleiskuva Etelä-Savossa

**Hallinnon rakennemuutokset** kohdistuvat suoraan kuntien institutionaalisiin toimintaedellytyksiin, resursseihin ja henkilöstöön. Viimeisimpänä suurena muutoksena kuntien sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2023 alusta lähtien uusien *hyvinvointialueiden* (21 kpl) vastuulle. Kyseessä oli pitkän ja monivaiheisen yhteiskunnallisen keskustelun, kokeilujen ja muutosten lopputuloksena eduskunnassa tehty poliittinen päätös, johon kaikkien kuntien on sopeuduttava.

Etelä-Savon maakunnassa sopeutumiseen ovat vaikuttaneet kuntien aiemmin tekemät ratkaisut sote- ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä. Ennen hyvinvointialueen muodostumista maakunnassa toimi kaksi kuntayhtymämuotoista palvelualueita: Savonlinnan ympärille rakentunut neljän kunnan *Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (Sosteri)* sekä Mikkelin ympärille rakentunut yhdeksän kunnan muodostama *Etelä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Essote)*. Tämän ratkaisun rinnalla

kahdessa kunnassa (Sulkava ja Rantasalmi) oli kunnan omana päätöksenä tehty sote-palvelujen ulkoistaminen. Nämä kaksi kuntaa siirsivät omia palvelujaan yksityisen sektorin toimijoiden vastuulle. Kunnilla säilyi kuitenkin vastuu palvelujen järjestämisestä ja päätöksenteosta tilanteissa, joissa käytetään julkista valtaa.

Alueellisen yhteistyön ratkaisulla sosiaali- ja terveystyöt olivat siis jo ennen vuotta 2023 siirretty yksittäisiltä kunnilta kuntayhtymien järjestäviksi. Tästä syystä institutionaalisenä muutoksena *Etelä-Savon hyvinvointialueen (Eloisa)* perustaminen oli kunnille periaatteessa tuttu järjestely. Yksityistämiskäytännön toteuttaminen kuntien kohdalla muutos oli vaikuttavampi, muiden kohdalla muutos tarkoitti siirtymistä kahdesta kuntayhtymästä yhteen maakunnalliseen kokonaisuuteen.

Toisena suurena ulkoisena institutionaalisenä hallinnon rakennemuutoksena on parhaillaan käynnissä työvoima- ja elinkeinopalvelujen uudelleenorganisointi, jossa alueelliset valtion TE-keskukset lakkautetaan ja niiden tehtävät siirtyvät kunnille. Koko TE-keskusten henkilöstö, noin 5000 henkilöä, siirtyy samalla kuntien palvelukseen. Tällä uudistuksella tavoitellaan työvoima- ja yrityspalvelujen tehostamista ja parempaa vuorovaikutusta niin työnhakijoiden kuin elinkeinoelämän kanssa. Ratkaisut uusista työvoima-alueista tehdään vuoden 2024 alkupuolella. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alusta.

Etelä-Savon kuntapäätäjien valtion suuntaan tekemien esitysten perusteella maakuntaan tulisi perustaa Mikkelin ja Savonlinnan työvoima-alueet. Pieksämäen puolestaan liittyy Keski-Savon työvoima-alueeseen yhdessä Varkauden, Joroisten ja Leppävirran kanssa. Tämä esitys on jo saanut ministerityöryhmän hyväksynnän. Lopullinen aluejako on tarkoitus vahvistaa 29.2.2024 mennessä.

Kuvatuilla hallinnollisilla rakennemuutoksilla on suorat ja konkreettiset vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen. Edellä esiin tuoduilla aiemmillä alueellisilla palvelutuotannon ratkaisulla oli jo ennakoiva vaikutus Etelä-Savon kuntien henkilöstöön. Ennen hyvinvointialueen aloittamista henkilöstö oli jo siirtynyt kuntayhtymien (Essote ja Sosteri) palvelukseen. Kuntayhtymissä ehdittiin toteuttaa myös palkkaharmonisointi, joka nosti palkkakustannuksia ennen isoa muutosta.

Hallinnon muutoksen vaikutus kuntatalouteen on ollut vuoden 2023 jälkeen suuri, sillä kuntien budjeteista noin 60 % on siirtynyt hyvinvointialueille. Muutoksen myötä kaikkien kuntien kuntaveroa laskettiin 12,64 prosenttiyksiköllä. Verovelvollisille muutoksen on tarkoitus olla neutraali: verotuksen ei ole tarkoitus nousta eikä laskea tämän uudistuksen seurauksena.

Kuntaorganisaatiolle jää kuitenkin vielä paljon tehtäviä, mutta tehtävien keskinäiset painotukset muuttuvat: kuntapäätäjien huomion painopiste siirtyy sote-kysymyksistä muihin palvelusektoreihin. Sivistystoimi on noussut merkittävimmäksi kunnan tehtäväalueeksi. Tällä on luonnollisesti vaikutus kuntaorganisaation sisäiseen toimintaan, siellä käytäviin keskusteluihin sekä strategiaan painotuksiin.

Hyvinvointialueen toiminnan käynnistyminen ei kuitenkaan ole tarkoittanut, että kysymykset kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista olisivat kokonaan pois kuntien agendalta. Kunnilla säilyy edelleen vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. Tämä suuntaa huomion uudella tavalla kuntien ja hyvinvointialueiden suhteeseen ja niin sanottuun yhdyspintatyöhön, joka tulee jatkumaan.

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä kunnille suunniteltiin myös hyvinvoinnin edistämistyöhön kannustava HYTE-rahoitusmalli, joka palkitsisi kuntia ennaltaehkäisevästä sote-työstä. Tämä kannustejärjestelmä ei kuitenkaan vielä ole merkittävässä roolissa kuntaorganisaation toiminnassa. Hyvinvoinnin edistäminen on myös kunnissa tehtävien hyvinvointikertomusten keskeinen sisältö.

Kartoitimme Etelä-Savon kuntien strategisia linjauksia sekä kuntapäätäjien tulkintoja ja näkemyksiä edellä yleisesti kuvatuista **hallinnon rakennemuutoksista ja esittelemme sen tuloksia luvussa 2.2.**

## 1.2.2. Kestävyyssuutoksen yleiskuva Etelä-Savossa

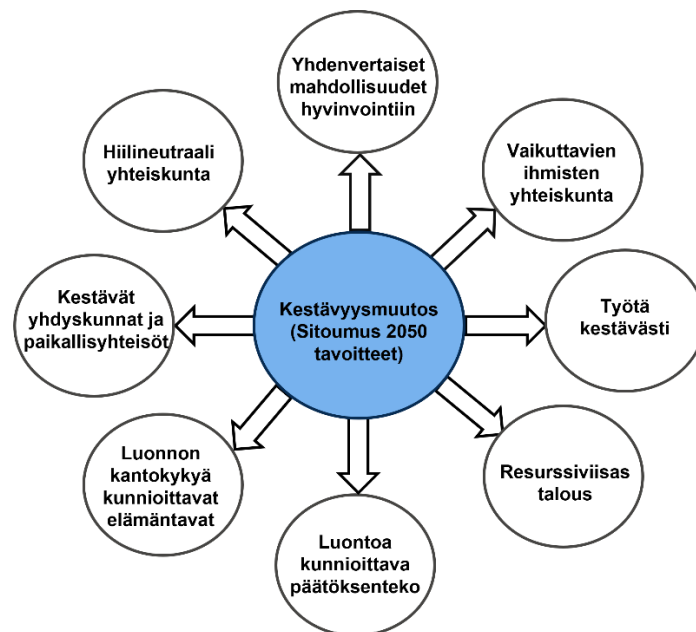
Ymmärrämme **kestävyyssuutoksen** tässä toiminnallisina siirtyminä tai askelina sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehityksen tavoitteita kohti. Emme siis ole keskittyneet vain ympäristöllisen ja ekologisen kestävyys kysymyksiin, vaan lähestyimme kestävyysmuutosta hyvin laaja-alaisesti, käsittäen monet eri kestävyys ulottuvuudet. Lähtökohtana oli siis niin sanottu laaja tulkinta kestävästä kehityksestä.

### *Kestävyyssuutoksen kansallinen tavoitteisto*

Tukeudumme kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen tavoitteiden mukaiseen laaja-alaiseen tulkintaan, siitä mitä kestävä kehitys tarkoittaa ja millaiset tavoitteet ja toimet vievät Suomea kohti kestävämpää yhteiskuntaa. **Suomen kestävä kehityksen toimikunta** laati vuonna 2013 kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen nimeltä ”Suomi, jonka haluamme 2050” (Lyytimäki et al., 2017).

Kestävä kehityksen yhteiskunta sitoumus korvasi aiemman kansallisen kestävä kehityksen strategian ja oli voimassa vuosien 2013–2022 välisenä aikana. Siinä kuvattiin tahtotilaa tulevaisuuden Suomesta, jonka toteuttamiseen julkinen hallinto sitoutuu yhdessä muiden toimijoiden kanssa YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelman mukaisesti. Vuonna 2016 tehtyjen päivitysten myötä kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen katsottiin vastaavan YK:n kestävä kehityksen ohjelman **Agenda2030** tavoitteisiin, mutta nämä tavoitteet on sovitettu Suomen kontekstiin, ja näin ollen sitoumus voitiin nähdä välineenä Agenda2030 ”kotimaiselle toteutukselle” (Lyytimäki et al., 2017).

Sitoumuksen kahdeksan tavoitetta pitävät sisällään Agenda2030 toimintaohjelman 17 yleisen tason päätavoitetta. Yhteiskuntasitoumuksen tavoitteet on kuvattu kuvassa 4. Vaikka yhteiskuntasitoumuksen laatimisesta ja päivittämisestä on kulunut jo useita vuosia ja Suomi on saanut tuoreen kansallisen kestävä kehityksen strategian (2022–2030), ovat yhteiskuntasitoumuksen tavoitteet edelleen toimiva ja perusteltu tapa jäsentää kestävyys liittyviä ulottuvuuksia myös kuntakontekstissa.



**Kuva 4:** Kestävyyssuutoksen laaja tulkinta Sitoumus 2050 tavoitteen mukaisesti

Suomen uusimman, voimassa olevan kestävän kehityksen strategian 2022–2030 tavoitteena on luonnon kantokyvyn turvaava, hyvinvoiva ja globaalisti vastuullinen Suomi. Kyse on pitkäjänteisestä työstä ja muutoksesta, joka vie vuosikymmeniä. Strategian tarkoituksena onkin vahvistaa ylivaalikautista kestävän kehityksen työtä ([VNK 2022](#)).

Kuten aiempikin strategia, myös tämä strategia tähtää kansainvälisesti kestävän kehityksen työtä ohjaavan YK:n Agenda2030 -toimintaohjelman ja sen 17 kestävän kehityksen tavoitteen saavuttamiseen. Vuonna 2021 Suomen kestävän kehityksen toimikunta työsti myös kansallisen Agenda2030-tiekartan. Tämä tiekartta toimii suunnitelmana, jonka avulla suomalaisen yhteiskunnan on mahdollista saavuttaa kestävän kehityksen toimintaohjelman tavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Strategia perustuu kuuteen järjestelmätason muutosalueeseen:

- Hyvinvointia edistävä talous ja työ sekä kestävä kulutus
- Sivistys, osaaminen ja kestävät elämäntavat
- Hyvinvointi, terveys ja yhteiskunnallinen osallisuus
- Kestävä energijärjestelmä
- Hyvinvointia edistävä ruokajärjestelmä
- Monimuotoisuutta ja hiilineutraaliutta vahvistava metsien, vesien ja maan käyttö

Muutosalueiden lisäksi strategia kokoaa yhteen toimia, joilla Suomi tukee kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista muualla maailmassa, ennen kaikkea kehittyvissä maissa.

Yhteiskunnan kestävyysmuutokseen liittyviä tavoitteita ja toimia siis ikään kuin ”valutetaan” valtion sektorihallinnosta normi- ja informaatio-ohjauksen keinoin myös kunnissa toimeenpantaviksi. Tämä näkyy hitaana kestävyyskysymyksiä esiin nostavina ja huomioivina muutoksina kuntien toimintaa ohjaavissa säädöksissä. Muutosalueet leikkaavat kokonaisvaltaisesti myös kuntien laajaa toimialaa.

#### *Ekolääni-ajattelua ja luomukokeiluja Etelä-Savossa 1980-luvulta lähtien*

Etelä-Savon alueen osalta on kestävyysmuutokseen liittyvänä kiinnostavana historiallisena erityispiirteenä paikallaan nostaa esiin ajanjakso noin 40 vuotta sitten. Tuolloin keskusteluun nousi ajatus **Ekoläänistä**. Alkusysäyksen sille antoi vuosina 1979–1989 Mikkelin läänin maaherrana toiminut Uki Voutilainen, joka esitteli idean virallisesti puheessaan vuonna 1980, joka oli myös YK:n kansainvälinen ympäristövuosi. Siitä käynnistyi valtakunnallistakin huomiota saanut prosessi.

Toimeenpanon valmistelemaan ja ideaa edistämään Maa- ja metsätalousministeriö nimitti vuonna 1982 Mikkelin lääninhallituksen ympäristönsuojelutoimiston ympärille ekoläänitoimikunnan. Se työsti ensimmäisen hahmotelman Ekolääni-ideasta mietinnöksi vuonna 1983. Näin Mikkelin läänistä tuli kestävyyskysymysten esiin nostamisessa aikansa edelläkävijä. Voi perustellusti sanoa, että ajatus kestävästä kehityksestä eräänlaisena strategisena ohjenuorana Mikkelin läänin kehitykselle oli hyvin kunnianhimoinen visio, myös suhteutettuna globaaleihin visioihin, joista kansainvälisenä läpimurtona voi pitää Brundtlandin komission raporttia, joka ilmestyi vuonna 1987.

Ekolääni-idea jakautui kolmeen toiminta-alueeseen: kestävä elämäntapa, ekologinen maankäyttö sekä säästävä teknologia. Aktiivisuutta ja kiinnostusta aiheisiin liittyen ilmeni eri tahoilla, myös alueen kunnissa. Tavoitteista ja toiveista huolimatta idean toimeenpano eteni kuitenkin hitaasti. Pääsyynä tähän nähtiin asiaa edistäneessä ydinryhmässä alueen toimijoiden kriittinen suhtautuminen uuteen ajatukseen. Juha Ylimaunun (1987) mukaan ekoläänin vastustus voidaan kiteyttää näkemyksiin ekoläänistä joko ”*paluuna maatalousyhteiskuntaan*” tai ”*jättäytymisenä syrjään*”.

Voutilaisen jälkeen Mikkelin läänin maaherraksi tuli Suomen maaseudun puoluetta (SMP) edustanut J. Juhani Kortessalmi. Hän toimi maaherrana vuodet 1989–1997, eli aina lääninuudistukseen (jossa muodostui uusi Itä-Suomen lääni) saakka. Myös Kortessalmi oli sitoutunut Ekolääni-ajatuksen ja tuki sitä avoimesti osallistuen myös vuonna 1989 perustetun Ekolääni-työryhmän työskentelyyn. Työryhmän konkreettisin yritys vauhdittaa Ekolääni-idea oli suunnitella ja toteuttaa Ekolääni-hanke, joka toimi alueella vuosina 1991–1994.

Hieman yli vuosikymmenen mittainen keskustelu kestävästä kehityksestä Mikkelin läänin strategisena visiona ei tuolloin saanut riittävästi vastakaikua alueen yrittäjien, etujärjestöjen tai kansalaisten keskuudessa. Ideaan sitoutunut ja sitä vahvasti edistänyt hallinnon toimija, eli Mikkelin lääninhallitus, joutui keskelle hallinnon rakennemuutosta. Lääninuudistuksessa 1997 läänien määrä puolittui, ja Mikkelin lääni sulautettiin Itä-Suomen lääniin. Seuraavassa valtionhallinnon rakenneuudistuksessa 2009 läänit lakkautettiin kokonaan. Niiden tilalle perustettiin aluehallintovirastot sekä ELY-keskukset.

Vaikka Ekolääni-idea ei laajamittaisesti onnistuttu vuosina 1980–1994 toimeenpanemaan, sillä lienee ollut kannustava vaikutus monien pienempimuotoisten, paikallista lähituotantoa ja maaseudun yritystoimintaa edistävien hankkeiden toteutumiseen. Esimerkkinä tästä voi mainita luomukoulutuksen ja -tuotannon vahvistumisen alueella 1990-luvun alkuvuosista lähtien.

#### *Etelä-Savo matkalla kohti hiilineutraalia maakuntaa*

Vuoden 2022 aikana laadittu Etelä-Savon ilmastotiekartta 2023–2035 viitoittaa alueen tietä kohti hiilineutraalia maakuntaa. Tiekartta kattaa neljä Etelä-Savon kannalta keskeisimmäksi määriteltyä päästö- ja nielusektoria, jotka ovat metsä, energia, maatalous ja ruoka sekä liikenne. Jokaiselle näistä neljästä sektorista on kirjattu omat, osin toisiaan tukevat ilmastotavoitteet ja -toimenpiteet, joiden asettamisessa on pyritty huomioimaan Etelä-Savon maakunnan erityispiirteet. Etelä-Savo tavoittelee maakuntastrategiansa linjaamana hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä. Tiekartta on laadittu osana Hiilineutraali Etelä-Savo hanketta Etelä-Savon ELY-keskuksen koordinoimana, yhteistyössä asiantuntijaviranomaisten ja sidosryhmien kanssa. (Etelä-Savon ELY-keskus 2019)

Etelä-Savon maakunta on ollut mukana valmistelemissa ja toteuttamassa alueellisesti laajempaa Järvi-Suomen maaseudun ympäristö- ja ilmasto-ohjelmaa 2020–2027 (JÄSMY). Sen lähtökohdana on ollut yhteisesti tunnistettu tarve yhtä maakuntaa laajemmalle yhteistyölle ja kehittämistoimien koordinoinnille ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa. Etelä-Savon lisäksi ohjelmassa ovat mukana Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnat. (Järvi-Suomen 2024)

JÄSMY-ohjelma tukee CAP-strategiasuunnitelman mukaista maataloustukien ja maaseudun kehittämistoimien koordinoimista. Pääpaino on maataloudessa, mutta ohjelmassa tarkastellaan myös metsätalouden, vesistöjen, liiketoiminnan sekä luonnon monimuotoisuuden ja asumisen kysymyksiä. Ohjelman tarkoitus on tukea ilmastomuutokseen sopeutumista ja sen hillintään Järvi-Suomen alueella. (Etelä-Savon ELY-keskus 2019)

#### *Ilmasto-ohjelmien oma-aloitteista valmistelua kunnissa 2020-luvulla*

Useiden Etelä-Savon kuntien, kuten Hirvensalmen, Juvan, Kangasniemen, Mikkelin, Mäntyharjun, Pertunmaan ja Puumalan ilmasto-ohjelmat valmisteltiin osana Mikkelin seudun kuntailmasto 2050-hanketta, joka toteutettiin vuosien 2019–2021 aikana. Nykyisin lähes kaikissa alueen kunnissa on tällainen ohjelma, sillä yhdeksän Etelä-Savon kuntaa on laatinut ja hyväksynyt ilmasto-ohjelman. Lisäksi Sulkavalla ilmasto-ohjelman laatiminen on tällä hetkellä käynnissä. Savonlinnassa on puolestaan laadittu Kestävän kehityksen ohjelma, johon on koottu kestävään kehitykseen tähtäviä toimenpiteitä, tämän asiakirjan voidaan nähdä/tulkita olevan rinnastettavissa muiden kuntien ilmasto-ohjelmiin.

Ilmasto-ohjelmien laatimisen suhteen maakunnassa voi sanoa toimitun ennakkoiden, sillä edellinen Sanna Marinin hallitus oli säätämässä vastaavat ilmastosuunnitelmat pakollisiksi kuntien tehtäviksi, ja keväällä 2023 voimaan tullut Ilmastolain (10.6.2022/423) muutos velvoitti kunnat laatimaan omat ilmastosuunnitelmansa. Ilmastolain 14 a § velvoittaa kuntia laatimaan ja päivittämään ilmastosuunnitelmia kerran valtuustokaudessa. Suunnitelmaan tulee olla kirjattuna muun muassa tavoite ja toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä kunnassa vähennetään. Lisäksi kuntien tulee 14 a § mukaan ottaa kyseinen suunnitelma ”huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettussa kuntastrategiassa sekä 115 §:ssä tarkoitettussa toimintakertomuksessa.” Eduskuntavaalien jälkeisen uuden, Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on kuitenkin suunniteltu kyseisen velvoitteen peruuttamista lakimuutoksella (HE 2024).

Ne Etelä-Savon kunnat (9 kpl), jotka ovat julkistaneet hiilineutraalisuustavoitteensa tavoittelevat hiilineutraaliuden saavuttamista valtakunnallisen tavoitteen mukaan vuoteen 2035 mennessä. Osalla kunnista ei kuitenkaan ole julkilausuttuna tällaisia tavoitteita ja esimerkiksi Rantasalmi on omassa ilmasto-ohjelmassaan (2023) todennut, ettei kunnan omilla toimilla ole mahdollista saavuttaa hiilineutraalisuutta vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi on hyvä huomata, että Marinin hallituksen asettama hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 on EU:n asettamiin tavoitteisiin verrattuna selvästi kunnianhimoisempi (Huttunen et al. 2022).

#### *Etelä-Savon aktiiviset kunnat HINKU-verkostossa*

Suomeen vuonna 2008 perustettu hiilineutraalit kunnat (HINKU) verkosto on kuntien yhteistyöverkosto, jossa on nykyisin (2023) 96 jäsenkuntaa. Verkostolla on valtakunnallinen status ja siinä on mukana mm. Suomen ympäristökeskus (SYKE), joka on sitoutunut tukemaan toimintaa tiedon ja tilastojen tuotannon kautta. HINKU- verkostoon kuuluvat kunnat ovat sitoutuneet ilmastonmuutoksen torjuntaan ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen, tavoitellen 80 prosentin päästövähennystä vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta (Suomen ympäristökeskus, 2023). Etelä-Savossa on nykyisin kaksi HINKU-verkostoon kuuluvaa kuntaa (Sulkava ja Pieksämäki). On kuitenkin hyvä huomata, että myös kunnat, jotka eivät ole liittyneet Hinku-kuntien verkostoon tekevät erilaisia toimia hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

#### *Kiertotalouteen ohjastamista ja jätteiden käsittelyä*

Esimerkkinä kuntiin kohdistuvasta säädösohjauksesta voi ottaa jätelain (17.6.2011/646) ja siihen liittyvien asetusten muutokset. Niillä pyrittiin edistämään lajittelua ja kiertotaloutta sekä kestävää luonnonvarojen käyttöä, vaikutettiin myös kuntien toimintaan. Laki- ja asetusmuutosten myötä kunnat veloitettiin siirtymäaikojen puitteissa kilpailuttamaan ja järjestämään erilliskerättävien jätteiden kuljetukset kiinteistöiltä. Tämä tarkoitti konkreettisesti muun muassa biojätteen, pienmetallijätteen ja pakkausjätteen erilliskierätyksen järjestämistä. Esimerkiksi Pertunmaan kunta katsoi, ettei sen jätehuolto ole jätelain edellyttämällä tasolla ja päätti siirtää kunnan jätehuollon järjestämisen Kymenlaakson Jäte Oy:lle.

Toisaalta esimerkiksi laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä (733/2020) lisättiin paitsi kuntien velvoitteita valvontaviranomaisena, mutta myös ohjattiin kuntia rakennusten omistajana lisäämään muun muassa sähköautojen latauspisteitä omistamiinsa kiinteistöihin.

Valtiolta harjoittaa vahvaa, sektorikohtaista julkishallinnon ohjausta, jolla kuntien toimintaa pyritään suuntaamaan toimenpiteisiin, jotka edistävät laajempia kansallisia strategisia tavoitteita ja sitoumuksia. Valtiovallalla on useita rinnakkaisia yhteiskunnallisia päämääriä, joita myös kuntien kautta tapahtuvan ohjauksen kautta edistetään. Nämä liittyvät käytännössä kaikkiin edellä esitettyihin kestävyysmuutoksen laajan tulkinnan mukaisiin yhteiskunnan toimintoihin, yrittäjyydestä osallisuuteen, osaamiseen, työllisyyteen ja hyvinvointiin.

Ohjauksen arvosidonnaisuudesta ja poliittisesta luonteesta voi hyvänä esimerkkinä esittää, miten Sanna Marinin hallitus (2019–2023) teki monia ympäristöpolitiikkaan ja muihin kestävyysmuutoksen politiikanaloihin liittyviä strategisen tason linjauksia. Mutta vuoden 2023 eduskuntavaalien tulos kuitenkin muutti valtasuhteita eduskunnassa. Se näyttää vaikuttaneen myös valtiovallan ohjaustoimiin: edellisen hallituksen aikana valmisteltu aloite ja ohjeistus kuntien pakollisista ympäristöohjelmista vedettiin uuden hallituksen toimesta pois ja ilmastosuunnitelman pakollisuus poistui.

#### *Kestävyysmuutoksen kohdistuminen kunnan kolmeen olomuotoon*

**Institutionaalisen näkökulmasta** tarkastellen vaikuttavina muutoksina voidaan pitää kaikkea valtiovallan kuntiin osoittamaa säädösohjausta, joilla kuntia – muiden yhteiskunnan toimijoiden ohella – pyritään ohjaamaan kohti kestävästä kehityksen tavoitteita. Usein nämä säädökset perustuvat valtionhallinnossa tehtyyn valmisteluun ja poliittisesti asetettuihin kestävyystavoitteisiin sekä valtion tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin kuten tässä luvussa on aiemmin kuvattu.



**Kuntaorganisaatiot** ovat kestävyysmuutokseen liittyen haastavassa tilanteessa, koska kuntien erilaisista resursseista riippuen niiden mahdollisuudet reagoida ja toimia näiden linjauksien mukaisesti vaihtelevat. Kestävyysmuutokseen liittyvän ohjauksen vaikuttavuus riippuu pitkälti siitä, miten näitä säädöksiä paikallisesti tulkitaan ja millaisia voimavaroja kunnilla on niiden toimeenpanoon. Tämä asetelma voi myös kärjistä vastakkainasettelua, jos ohjaus koetaan vahvasti ulkopuolelta tulevaksi, eikä paikallisia olosuhteita huomioivaksi.

Yleisesti kuntaorganisaatioissa nykyisin todennäköisesti ymmärretään kestävyysmuutoksen tärkeys, mutta näkemykset erilaistuvat siinä, miten nopeasti tai radikaalisti muutoksia on mahdollista paikallisesti tehdä. Kestävyysmuutosta koskeviin tavoitteisiin reagoidaan kunnissa järjestämällä voimavaroja näihin tehtäviin resurssien puitteissa. Tässä kuitenkin rajoittavana tekijänä on kuntatalouden yleinen kiristyminen, tasapainoilu eri toimialojen välisten säästöjen tasossa sekä kuntien niukat henkilöstö- ja osaamisresurssit. Haastattelussa eteläsavolaiset kuntapäätäjät kuitenkin kuvasivat melko monipuolisesti sitä, miten Etelä-Savossa näihin asioihin on kuitenkin kiinnitetty huomiota.

Kunnat ovat nykyisin monitahoisia konsernirakenteita ja siksi kestävyyskysymysten hallinta hajautuu konsernin sisällä monille toimijoille. Tässä rakenteessa kunnan päättäjät harjoittavat omistajaohjausta konserniyhtiöissä. Tässä raportissa ei ollut mahdollisuutta pureutua tarkemmin kuntien konsernihallintojen toimintaan ja käytänteisiin kestävyysmuutoksissa.

Kunnat ovat Etelä-Savossa merkittäviä maanomistajia. Selkeänä yksittäisenä kunnan omistajaohjaukseen liittyvä toimialue on metsä. Metsät muodostavat kuntataloudessa merkille pantavan jatkuvan tulonlähteen. Etelä-Savossa kuntien omistamien metsien määrät vaihtelevat kuntakohtaisesti 1000–6000 hehtaarin välillä. Metsäsektorin ohjausta kunnat harjoittavat yhteistyössä metsäalan asiantuntijoiden kanssa, yleensä kunnan tekemän metsänhoitosuunnitelman mukaisesti. Esimerkiksi Mikkeli on noin 6000 hehtaarin metsäomaisuudellaan Suomen 9.–10. suurin kunnallinen metsänomistaja.

Laajasti ymmärrettynä kestävyysmuutos paikantuu lopulta hyvin laaja-alaisesti kunnan organisaatioon ja operatiiviseen toimintaan. Laajasti tulkiten kestävyysmuutos synnyttää kosketuspintoja lähes kaikilla kunnan toimialueilla, niin lakisääteisissä kuin vapaaehtoisissakin tehtävissä. Kunnissa tulkitaan säädösohjausta ja etsitään mahdollisia ratkaisuja eri sektoreilla, kuten koulujen, päiväkotien, kirjastojen, rakentamisen, ympäristönhoidon, jätehuollon, maankäytön käytänteissä jokapäiväisessä arjessa.

**Alueyhteisönä** kunta joutuu konkreettisesti ja laajasti kestävyyskysymysten äärelle, kun muutoksen suurin vaikutus tulee lopulta sen alueella toimivien ihmisten, yritysten ja yhteisöjen sekä luonnonympäristön muutosten kautta.

- luonnonympäristöön kohdistuva muutos
- kulttuuriympäristöön kohdistuva muutos
- elinkeinoelämään kohdistuva muutos
- väestöön kohdistuva muutos

Paikkaperustaisina organisaatioina kunnille muodostuu tärkeä välittäjätehtävä toimia kestävästi yli paikallisen muutoksen ja paikallisen olosuhteiden välissä. Tässä positiossa määrittyy myös kuntien merkitys ja tehtävä tulevaisuudessa.

Kartoitimme Etelä-Savon kuntien strategisia linjauksia sekä kuntapäätäjien tulkintoja ja näkemyksiä edellä yleisesti kuvatuista **kestävyysmuutoksista ja esittelemme sen tuloksia luvussa 2.3.**

### 1.3. Kunnat muutosta paikallisesti välittävinä toimijoina

Kokoavasti voidaan todeta, että kunnat asettuvat kiinnostavalla tavalla suurten rakennemuutosten paikallisiksi **välittäjätoimijoiksi ja konkreettisten toimenpiteiden paikkaperustaisiksi alustoiksi**. Teoreettisesti tulkiten kunnat ovatkin *neoendogeenisia* toimijoita, jotka yhteensovittavat viestejä ja tavoitteita sekä instituutioiden että paikallisten toimijoiden välillä. Tässä roolissa kunnilla on myös merkittävä asema suurten rakenteellisten muutosten toteuttajina, kuten myös **paikallisen kestävyys siirtymän toimeenpanijoina**. Tämä asetelma on hahmoteltu kuvassa 5.



**Kuva 5.** Kunnat välittävinä toimijoina ja paikallisen kestävyys siirtymän toteuttajina

## 2. TULOKSET

### 2.1. Aineistot

#### **Miten Etelä-Savon 12 kuntaan asemoituvat strategisesti kahteen merkittävään muutokseen: hallinnon rakennemuutokseen sekä kestävyysmuutokseen?**

Tähän kysymykseen etsittiin vastausta keräämällä Etelä-Savon kunnista alkuvuoden 2023 aikana kaksi erilaista, toisiaan täydentävää aineistoa. Aineistot kerättiin systemaattisesti ja tutkimuseettisiä periaatteita kunnioittaen niin, että niitä voidaan käyttää myös myöhemmin tutkimustarkoituksiin.

Dokumenttiaineisto koostuu kuntien strategisista asiakirjoista (46 kpl), joissa on määritelty kuntien pitkän aikavälin tavoitteita ja jotka ohjaavat kuntien toimintaa. Strategisiksi asiakirjoiksi on tulkittu kuntastrategioiden lisäksi talousarvioasiakirjat sekä suunnitelmat ja ohjelmat, jotka liittyvät kuntien strategiseen ohjaukseen. Haastatellut kuntien edustajat ovat voineet esittää täydennyksiä kutakin kuntaa koskeviin asiakirjavalintoihin. Haastatteluaineisto (24 haastattelua) koostuu Etelä-Savon kuntien kunnanjohtajien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien näitä muutoksia koskevista tulkinnoista sekä näkemyksistä niiden välisestä suhteesta. Aineistojen tulosten dokumentoinnissa on rakennettu vuoropuhelua näiden kahden aineistotyypin välille. Aineistoja ja niiden käsittelyä on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Haastatteluaineiston keräämisessä on noudatettu tarkasti tietosuojamenettelyä ja kaikille haastateltaville toimitettiin etukäteen tiedoksi tietosuojaselvitys. Tähän tietosuojaan liittyy haastateltaville annettu lupaus olla julkaisematta yksittäisten haastateltavien kommentteja tunnistettavasti. Seuraavassa haastateltavien suorat kommentit esitetään niin, ettei haastateltavia voi tunnistaa. Koodauksen perusteella lukija voi kuitenkin tunnistaa, milloin kyseessä on eri vastaaja, muttei hänen henkilöllisyyttään. Kirjain sitaatin jälkeen (A-L) viittaa kuntaan ja numerot (1-2) taas erottavat luottamushenkilöiden sitaatit (1) kunnanjohtajien (2) sitaateista.

## 2.2. Tulkintoja hallinnollisten rakennemuutosten vaikutuksista Etelä-Savossa

Dokumenttianalyysi ja haastattelut jäsennettiin seuraavanlaisen kehystyksen kautta (kuva 6). Kuten kuvasta voidaan nähdä sosiaali- ja terveystalvelujen sekä pelastustoimen järjestämistvastuu siirtyi pois kunnilta. Samalla kuntien vastuulla säilyvät kuitenkin monet muut tehtävät kuten sivistys, varhaiskasvatus, koulutus, elinympäristöjen ja elinvoiman kehittäminen. Lisäksi kunnat saavat vastuulleen uusia tehtäviä TE-palvelu-uudistuksen myötä.



**Kuva 6:** Hallinnon muutoksen haastatteluasetelma

Seuraavassa aineistoista poimitut sitaatit esitellään haastatteluteemoittain siten, että väliotsikoinnilla nostetaan esiin aineistosta nousevia tulkinnallisia päälinjoja, eli väliotsikot ovat tämän julkaisun tekijöiden kiteytyksiä kahdesta eri aineistosta.

### 2.2.1. Vaikutukset kunnalla säilyviin tehtäviin

#### *Historiallinen ja samalla asteittainen muutos*

Sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen tehtävien siirtyminen hyvinvointialueille esitetään useissa vuonna 2022 tai vuoden 2023 alussa kirjoitetuissa asiakirjoissa lakonisesti toteamuksena.

*”Hyvinvointialueet aloittavat 1.1.2023. Sille siirtyy järjestämistvastuu sosiaali- ja terveystalvelu- sekä pelastustoimen palveluista.”* Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva

Samaan aikaan muutosta kuitenkin kuvataan ”historiallisena”, ”suurena” ja ”merkittävänä”, muutoksena, joka muuttaa kuntien toimintaa ja samalla mullistaa kuntien talouden rakenteita. Muutosta kuvataan seuraavanlaisesti:

*”Sote-uudistuksen voimaantulo on kuntien vuoden 2023 talousarvion laatimisen osalta historiallinen muutos. Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen järjestämistvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialuille, millä on merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi

*”Vuoden 2022 aikana valmisteltiin kunnallishallinnon suurinta muutosta.” Tilinpäätös 2022, Pieksämäki*

*”Kuntakenttä on suuren mullistuksen edessä, kun sote-uudistus siirtää sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuun kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

Haastatteluisa, joista pääosa suoritettiin kevään ja kesän 2023 aikana, muutosta ei enää kuvattu merkittäväksi tai historialliseksi, vaan useissa haastatteluissa korostui näkemys siitä, että suurin muutos tapahtui jo aikaisemmin, kun Essote ja Sosteri aloittivat toimintansa. Eräät haastateltavista kiteyttivät tilanteen seuraavasti:

*”Me ollaan niinku sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta tehty se iso ratkaisu jo silloin kun Essote perustettiin. Eli se tavallaan se vaikutus hallintoon toteutui niinku tiettyssä mielessä jo silloin.” C1*

*”Eli meillä tavallaan tää koko sote on jo siirtynyt tavallaan nykyiseen moodiin jo vuosia sitten. Ja tavallaan ne organisatoriset vaikutukset, jotka niillä oli sen, että ehkä niinku meidän tähän omaan organisaatioon ja hallintoon, niin me on tehty jo. Pelastustoimi oli meillä maakunnallisessa yhteistyössä ollut vuosia. Eli tavallaan tää muutos ei tunnu oikeastaan yhtään missään.” J2*

*”Joo niin eli ei sillä ole ollut mitään vaikutusta. Muutokset on tehty jo toistakymmentä vuotta sitten 2007 siirrettiin sotepalvelut ja pelastuspalvelut suurin piirtein samoihin aikoihin.”*

Toki esimerkiksi Essoten ratkaisua, jolla valmistauduttiin sote-uudistukseen, kuvattiin myös kuntien asiakirjoissa:

*”Juvalla koko sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuu on ollut 1.1.2017 lähtien Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä Essotella. Ratkaisulla valmistauduttiin mahdolliseen maakuntauudistukseen, joka nyt toteutuu 1.1.2023 aloittavina hyvinvointialueina. Alun perin suunnitelma oli, että Essote toimisi vain muutaman vuoden, mutta vuosi 2022 on kuntayhtymän kuudes.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

### *Rakennemuutosten vaikutukset talouteen korostuvat*

Dokumenteissa hallinnollisten rakennemuutosten vaikutukset liitetään vahvasti talouteen ja uudistuksen taloudellista merkitystä korostetaan useissa dokumenteissa, sillä kyseessä on merkittävä varallisuuden siirto kunnilta hyvinvointialueille.

*”Uudistus mullistaa kuntien rahoitusjärjestelmän, kun yli puolet verotuloista ja myös kaksi kolmannesta valtionosuuksista siirretään hyvinvointialueiden rahoittamiseen.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ja siirtyviä kustannuksia vastaava määrä kuntien tuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Puumala*

*”Hyvinvointialueiden voimaannon vaikutus kaupungin talouteen on huomioitu vuodesta 2023 alkaen. Uudistuksen seurauksena kaupungin toimintakuluista ja tulopohjasta arviolta noin 146 miljoonaa euroa siirtyy pois” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna*

Hallinnollisten rakennemuutosten taloudellisista vaikutuksista keskusteltiin myös haastatteluissa kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa. Kuten dokumenttiaineistossa, myös haastatteluissa muutoksen vaikutus kuntien talouteen painottui vahvasti.

*”Että toki sillä tavalla se tietysti ehkä vaikuttaa, että kun meidän talouden volyyymistä siirtyy se 60% sinne hyvinvointialueille.” C2*

### *Valtionosuuksien ennakoitaan pienentyvän*

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden rakenteiden uudistus vaikuttaa erityisesti kuntien rahoitukseen ja valtionosuusjärjestelmään. Useissa dokumenteissa sekä haastatteluissa kuvattiin muutoksen vaikutuksia valtionosuuksiin, joiden ennakoitaan vähentyvän monessa kunnassa. Tässä yhteydessä niin dokumenteissa kuin haastatteluissa nousi vahvasti esiin huoli kuntien rahoituksen riittävydestä valtionosuuksien pienentyessä. Eräässä kunnassa kunnan hallituksen puheenjohtaja luonnehti tilannetta niin, että valtionosuuksien pienentyminen voi johtaa siihen, että kunta kuihtuu pois.

*”Soten ja pelastustoimen siirtyessä hyvinvointialueelle, myös kunnan valtionosuudet tulevat muuttumaan merkittävästi.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Kunnat kantavat huolta siitä, että hyvinvointialueuudistuksen jälkeen niiden vastuulle jääville tehtäville on oltava riittävä rahoitus rahoitusperiaatteen mukaisesti. Kuntien rahoituksessa verotulojen merkitys suhteellisesti kasvaa valtionosuuksien laskiessa.” Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva*

*”Ja tuohon hyvinvointialueen uudistukseen liittyy siis semmoinen, niinku tavallaan riskitekijä että meillä tavallaan se niin kun tulopohja kapenee tuon uudistuksen myötä. Eli saadaan valtionosuuksia suhteellisesti niinku vähemmän kuin mitä aikaisemmassa tilanteessa.” H2*

### *Taloudellinen epävarmuus haastaa kuntia*

Useissa dokumenteissa, kuten myös haastatteluissa kuntien talouteen kohdistuvia näkymiä suhteessa muutokseen kuvataan sanalla ”epävarma”. Valtionosuuksien pienentymisen nähdään lisäävän kunnissa taloudellista epävarmuutta erityisesti tulevien vuosien aikana, sillä menneet sote-kustannukset vaikuttavat kuntien valtionosuuksiin vielä jälkeinpäin. Tilannetta on kuvattu dokumenteissa ja haastatteluissa seuraavanlaisesti:

*”Vaikka sote-kustannukset ja ns. sote-sidonnaiset valtionosuudet lähtevät kuntien taloudesta vuonna 2023, menneet sote-kustannukset vaikuttavat kuntien valtionosuuksiin myös vuoden 2023 jälkeen. Vuoden 2022 sote-kustannusten toteuma ratkaisee kuntien tulevan valtionosuuspohjan, koska mahdollinen puuttuva raha leikataan vuodesta 2024 alkaen kuntien valtionosuuksista.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Puumala*

*”Siirtymäkaudet tulevat aiheuttamaan epävakautta toiminnassa ja rahoituksessa. Kuntayhtymän alijäämät tulevat kuntien maksettaviksi. On mahdollista, ettei Essote ky:n lakkaamisesta aiheutuu kustannuksia vielä vuonna 2023.” Taloussuunnitelma 2023, Hirvensalmi*

*”Erityistä huolta kunnissa herättää talouden ja kuntatalouden muutoksiin liittyvä epävarmuus. Epävarmuus johtuu erityisesti sote- ja hyvinvointialueuudistuksesta, jonka lopulliset vaikutukset kuntatalouteen selviävät vasta uudistuksen voimaantulon jälkeen syksyllä 2023.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki*

*”Vuoden 2023 valtionosuudet perustuvat edellisen vuoden talousarvioiden sote-kuluihin. Edelleen on epäselvää, kuinka paljon Essoten viimeisen vuoden kulut vaikuttavat tulevien vuosien valtionosuuksiin. Tieto siitä saadaan vasta syksyllä 2023”* Tilinpäätös 2022, Mäntyharju

*”Ja ehkä se on nyt tällä hetkellä kuntatalouden tilanne huomioon ottaen niin sehän on meillä haaste, että miten me jatkossa rahoitetaan meidän lakisääteiset palvelut, koska on harvinaisen hämärää ja utuista, mitä esimerkiksi 2024 valtionosuudet ja valtion rahoitus yleensä kunnille on.”* F2

*”Ainakin nyt kun on vielä epävarmuutta siitä, että minkälainen se rahoitus näiden vuosien aikana tulee olemaan, se on ehkä semmoinen suurin huoli.”* G2

Taloudellinen epävarmuus haastaa kuntien tulevaisuuden suunnittelua, mutta tekee tilanteen erityisen vaikeaksi niille kunnille, joilla on jo paljon velkaa.

*”Sote-rahoituksen siirtolaskennan toimintalogiikan takia kaupungin talouden heikko tasapainotilanne jää pääosin pysyväksi myös uudistuksen jälkeen. Lopulliset siirtolaskelmat ovat käytettävissä syksyllä 2023, ja Essoten ennakoitua v. 2022 talousarvioylitykset tulevat leikkaamaan Mikkelin tulevien vuosien valtionosuuksia pysyvästi vielä tämänhetkisiä laskelmaversioita enemmän. Epävarmuus tulevien vuosien valtionosuuksien suhteen tekee pidemmän aikavälin taloussuunnittelun haastavaksi.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkelä

*”Taloussuunnittelua vuosille 2023–25 laadittaessa tilanne on monelta osin hämärän peitossa.”* Talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2022/ Taloussuunnitelma vuosille 2023–25, Pertunmaa

Muutoksen jälkeen valtionosuuksista suuri osa tulee pääasiassa lapsiin ja nuoriin liittyvistä tekijöistä, mikä lisää huolta rahoituksen riittävydestä sekä nykyisellään, että tulevaisuuden näkökulmasta. Tämä huoli korostuu asiakirjoissa, sillä useissa kunnissa väestö ikääntyy, syntyvyys on matala ja lapsia sekä nuoria on yhä vain vähemmän. Nämä samat asiat nousivat esiin myös haastatteluissa.

*”Väestön väheneminen ja sitä kautta myös verotulojen lasku tuo omat paineensa sopeuttaa kunnan taloutta ja toimintaa. Hyvinvointialueiden aloittamisen myötä kuntien ikäperusteiset laskennalliset valtionosuudet tulevat lähes täysin 0–15-vuotiaista, joihin myös valtaosa kunnan lakisääteisistä peruspalveluista kohdistuu.”* Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva

*” Väestöennusteen mukaan lasten ja nuorten määrä tulee laskemaan Pieksämäellä edelleen. Tällä on suuri vaikutus valtionosuusrahoitukseen ja palvelurakenteiden sopeutus- ja mukautustarpeeseen ”* Tilinpäätös 2022, Pieksämäki

*”Sote-tehtävien poistuessa kunnilta, määräytyy suurin osa kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta jaettavasta rahasta alle 16-vuotiaiden ikäluokkien perusteella. Tämän vuoksi Mikkelin väestöennusteen kehityssuunnalla on heikentävä vaikutus tulevaisuuden valtionosuuksiin.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkelä

### *Riittävätkö hyvinvointialueiden rahat?*

Monissa kunnissa kannetaan huolta siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen rakenteiden uudistuksella ei välttämättä saavuteta kustannusten hillinnälle asetettuja tavoitteita. Tämä nousi esille sekä haastatteluissa että asiakirja-aineistosta. Useat haastateltavat toivat esiin huolensa hyvinvointialueiden rahoituksen riittämättömyydestä. Haastateltavat epäilivät, että mikäli hyvinvointialueilta loppuvat varat, tämä kaatuu lopulta kuntien maksettavaksi. Monet

haastateltavista olivat tässä yhteydessä huolissaan siitä, miten kuntiin jäljelle jääneet tehtävät voidaan rahoittaa.

*” Mikäli sote-uudistukselle asetettu kustannuskehityksen hillintää koskeva tavoite ei toteudu, lisää tämä suoraan kuntien talouteen kohdistuvia riskejä esimerkiksi valtionosuusleikkausuhan kautta.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki

*”Ja suuri uhka on se rahoitusmallin loukku, joka tähän on rakennettu, hyvinvointialueiden rahat eivät riitä ja vaikka kustannukset sinne hyvinvointialueille menivät, niin sinne meni myös rahat.”* L2

*”Miten nuo sote rahat hyvinvointialueille riittävät. Jos ei riitä, niin kuntien valtionosuuksia leikataan entisestään.”* D2

### *Kuntien taloudellinen liikkumavara kaventuu*

Hallinnollisten rakennemuutosten seurausvaikutuksena sekä dokumenteissa että haastatteluissa tunnistettiin kuntien taloudellisen liikkumavaran supistuminen, kun kuntien kokonaisbudjetit pienentyvät. Taloudellisen liikkumavaran supistuminen voi johtaa siihen, että kuntien mahdollisuudet tasapainottaa kuntataloutta menoja sopeuttamalla vähenevät, kuten myös mahdollisuudet reagoida yllättäviin menoihin. Lisäksi tämän on asiakirjoissa arvioitu vaikuttavan erityisesti kuntien tuleviin investointeihin. Myös osa haastatelluista korosti tätä seikkaa ja kuvaili, että rahoituspohjan pienentymisen seurauksena kunnan kehittämisen resurssit heikkenevät ja mahdollisuudet osallistua suuriin hankkeisiin vähenevät. Näiden asioiden haastateltavat uskoivat vaikuttavan myös negatiivisesti kunnan elinvoimaan.

*”Toisaalta kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat ja kuntien keskimääräinen investointien liikkumavara heikkenee. Monissa kunnissa investointitarpeet pysyvät suurina muun muassa rakennuskannan iän, korjausvelan, muuttoliikkeen ja toimintaympäristön muutosten vuoksi.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi

*”Hyvinvointialueuudistus korostaa konserniriskejä. Toimintakatteen sopeutusvara pienenee, poistojen osuus toimintakatteesta kasvaa ja suhteellinen velkaantuneisuus nousee. Merkittävin kustannusten kasvupaine poistuu sotepalvelujen siirtyessä hyvinvointialueelle.”* Strategia 2022, Rantasalmi

*”Sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat. Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät kuitenkin mittavina muun muassa muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

*”Että tää talouden koon pienentyminen, että pienestä taloudesta on vaikeampi sopeuttaa kuin isosta.”* A2

*”Meillähän rahavirrat, jotka kiertävät on sitten paljon pienempiä sen jälkeen ja tavallaan kunnan on hankalampi niin kun, ei me voida reagoida sitten, jos tulee vaikka muillakin toimialoilla yllättäviä menoja niin meillä tota ei ole, tavallaan budjetti on paljon pienempi ja sitä kautta se kiertävä raha on pienempi. Mitenkä se nyt osasi sanoa, että on paljon hankalampaa ehkä varautua tai toimia jos joku yllättävä rahoitustilanne vaikka tulee.”* G2

*”Meillä nyt tapahtui rakenteellinen muutos, tämän vuoden alusta meidän budjetti käytännössä puolittui. Siellä hävisi niinku sitä aika paljon, niin meidän kyvykyys olla isossa hankkeessa niinku kapeni hyvinkin paljon, niin kyllä se pakottaa meidät*



*mieltimään, että millä tavoin ja millä keinoin sitten kasvun edellytyksiä sitten niinku turvataan.” I1*

*”Eli se meidän investointitaso putoaa niinku merkittävästi ja tuolla on varmaan semmoista niinku yleiseen niinku tämmöiseen elinvoimaan merkitystä.” C2*

Mielenkiintoisena huomiona voidaan kuitenkin nostaa esille erään haastateltavan, kommentti, jossa hän pohti sitä, että taloudellisen liikkumavaran kapeneminen kohdistuu erityisesti suurempiin kaupunkeihin. Haastateltava perusteli näkemystään sillä, että suurten kaupunkien rahoituspohja on vahvemmin nojannut verotuloihin, joten hallinnollisen muutoksen myötä toteutetun kuntaveron laskemisen vaikutukset ovat voimakkaampia suurissa kaupungeissa kuin pienissä kunnissa. Ja näin ollen investointikyky heikkenee erityisesti kaupungeissa.

*”Ja sitten kaupunkien osaltahan on vähän puhuttu siitä, että niiden suhteellinen investointikyky heikkenee. Varsinkin nämä isot kaupungit, joilla tulopohja heikkenee. Mutta pienille kunnille se vaikutus ei ole niin suuri.” D2*

### *Suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa*

Toinen tärkeä kuntien talouteen vaikuttava tekijä, jota rakennemuutosten yhteydessä kuvataan, on kuntien suhteellisen velkaantumisen kasvu. Tämä nousi vahvemmin esille dokumenteissa, mutta jäi vähemmälle käsittelylle haastatteluissa.

*”Kuntatalouteen jää sote-uudistuksen jälkeenkin menojen ja tulojen välinen rakenteellinen epätasapaino, kun kokonaismenot pysyvät vuosina 2024–2025 tuloja suurempina. Suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa merkittävästi.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2025, Mäntyharju*

*” Uudistus muuttaa yksittäisten kuntien taloutta pysyvästi ja kasvattaa kuntien suhteellista velkaantuneisuutta. Samalla se myös kaventaa kuntien talouden liikkumavaraa, kun kunnan tulot ja menot puolittuva” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki*

*”Hyvinvointialueiden aloittamisen myötä kuntien suhteellinen velkaisuus kasvaa, kun kuntia jää edelleen rasittamaan sama velkataakka kuin ennen uudistusta verorahoituksen muuttuessa.” Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva*

*” Sote-uudistus kasvattaa merkittävästi kuntien suhteellista velkaantuneisuutta, kun käyttötulot noin puolittuvat ja velkamäärät jäävät käytännössä entiselleen.” Tilinpäätös 2022, Mikkeli*

*”Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy, kun tuloja lähtee paljon pois, samoin menoja, mutta velat jää. Niin niillä, joilla isot velat ja taustalla niin se varmasti paineistaa niitä kuntia jatkossa.” D2*

### *Onko muutos sittenkin helpotus?*

Vaikka muutokseen yhdistetään monia huolia ja epävarmuustekijöitä liittyen kuntien talouteen ja talouden kehitykseen, muutosta kuvataan kuitenkin myös jonkinlaisena helpotuksena. Tämä johtuu erityisesti vaikeasti ennakoitavista ja nopeasti kasvavista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista, jotka siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tämän odotetaan parantavan kuntien talouden suunnittelun ennakoitavuutta.

*”Sote-uudistuksessa kuntien menopaineet helpottavat, kun väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille.” Talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2022/ Taloussuunnitelma vuosille 2023–25, Pertunmaa*

*”Väestön ikääntyminen on lisännyt hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta ja siten kuntatalouden menopaineita jo pitkään, mutta hyvinvointialueuudistuksen myötä nämä hankalasti ennakoitavat ja yhä kasvavat menot siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva

*”Periaatteessa kuntatalouden tilanteen pitäisi helpottua sote-uudistuksen myötä, kun nopeimmin kasvavat menot siirtyvät pois kuntien vastuulta, mutta samaan aikaan tulojen pienentyessä kunnan mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Mäntyharju

*”Kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat helpottuvat sote-uudistuksen myötä, kun nopeimmin kasvavat menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Kuntien tulojen ja menojen rakenteellinen epäsuhta ei kuitenkaan kokonaan poistu.”* Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi

*”Niin nyt ei ole enää sitä kolmatta osapuolta, jota syytetään, että mikähän se mahtaa olla se erikoissairaanhoidon lasku. Ja tavallaan aina se oli niin että me puhumme niistä meidän hallussa olevista toiminnoista. Tää on niinku aika lailla ennustettavaa.”* H2

*”Talouden ennakointi helpottuu tämän hyvinvointialue uudistuksen myötä.”* G1

#### *Kuntien suhde hyvinvointialueeseen etsii muotoaan*

Kuntien suhde vuoden 2023 alusta toimintansa aloittaneisiin hyvinvointialueisiin on vasta hahmottumassa aikana, jolloin haastattelut suoritettiin. Molemmissa aineistoissa vuotta 2023 kuvataan siirtymävaiheena, jolloin ratkaistavaksi tulevat monet kysymykset liittyen kunnan sekä hyvinvointialueen välisiin suhteisiin ja rapintoihin. Rajapinnat/yhdyspinnat ovat moninaisia, käsittäen esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan, oppilashuollon, kotouttamisasiat, mielenterveys- ja päihdepalvelut, järjestöjen sekä yhdistysten väliset yhteydet.

*”Oppilas- ja opiskeluhuollon siirtyminen Etelä-Savon hyvinvointialueelle. Psykologit, kuraattorit ja puheterapeutit siirtyvät hyvinvointialueelle 1.1.2023. Yhteistyö uuden toimijan kanssa täytyy saada toimivaksi erilaisissa yhteistyöverkostoissa ja -neuvotteluissa.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki

*”Sote-uudistuksen myötä myös Vaalijalan kuntayhtymän tuottamat erityishuollon palvelut siirtyvät hyvinvointialueen tuottamaksi. Enonkoski on tehnyt päätöksen olla mukana Sateenkaaren koulun kuntayhtymässä, joka tarjoaa opetusta kehitysvammaisille, autistisille ja psykososiaalista tukea tarvitseville oppilaille.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski

*”Yhteistyön rakentaminen hyvinvointialueen kanssa on kunnalle tärkeää, sillä ns. yhdyspintoja kuntalaisille tarjottavia palveluja (mm. kotouttaminen, kuntouttava työtoiminta, oppilashuolto, mielenterveys- ja päihdepalvelut) on runsaasti.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva

*”Talousarviovuoden yhtenä tärkeänä tavoitteena on hyvinvointialueen vastuulle siirtyvän kuntouttavan työtoiminnan ja nuorten työpajatoiminnan yhteensovittaminen. Nuorten työpaja säilyy kunnan vastuulla ja aluehallintovirasto rahoittaa edelleen nuorten työpajan toimintaa.”* Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi

*”Essote ja kaupunki ovat tehneet yhteistyötä elintapaohjauksen järjestämiseksi Mikkeliissä. Yhteistä suunnittelua ja kehittämistä hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden kanssa, jotta monipuolinen elintapaohjaustoiminta edelleen jatkuisi ja kehittyisi.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

*”Yhteistyötarpeet kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ovat laaja-alaisia pitäen sisällään mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, lasten, nuorten ja perheiden palveluita, ympäristöterveydenhuoltoa, järjestöyhteistyötä, työllisyyden hoitoa ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjä” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki*

Monet haastateltavat kokivat, että joidenkin rajapintojen/yhdyspintojen ratkaisemisessa hyvinvointialueen kanssa oli erityisesti alkuvaiheessa merkittäviä vaikeuksia.

*”... kun on 5 kuukautta takana tätä uutta aikaa, niin on joitakin asioita, jossa tuota rajapintakysymys on mutkaton. Ja sitten on jo joitakin kysymyksiä paljastanut, joista tuota ei enää tule mitään.” J2*

*”No sitten joidenkin tehtävien osalta niin jotka on tämmöisiä niinku hyvinvointialueen ja kuntien välillä, niin niin selkeästi se toimeenpano on jäänyt vähän niinku puolitiehen.” C2*

*”Meillä on paljonkin sellaisia hyvinvointiin liittyviä rajapintakysymyksiä, jossa, onko väärin sanoa, että väännetään kättä, että kenen vastuulla niin on, mutta joka tapauksessa on keskustelun alla.” K2*

Haastatteluissa tuli selkeästi esiin, että rajapintoihin/yhdyspintoihin liittyvät käytännön haasteet ovat olleet merkittäviä. Useat haastateltavista kuvailivat rajapintojen/yhdyspintojen aiheuttamia käytännön haasteita erityisesti kouluterveydenhuollossa. Lisäksi haastateltavat kertoivat eritoten kuraattoripalveluiden vähentyneen, mitä on joissakin kunnissa lähdetty paikkaamaan erilaisilla keinoilla.

*”Mutta että ainakin meillä tehtiin ratkaisu siinä vaiheessa, että nuorisotyön panosta lisättiin, nimenomaan koulun nuorisotyön panosta lisättiin paikkaamaan vähentynyttä kuraattoripalvelua.” K2*

Toinen rajapinta/yhdyspintakysymys, joka haastatteluissa korostui, liittyi kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Niin viranhaltijat kuin luottamushenkilöt olivat sitä mieltä, että hyvinvointialueella ei ole riittävästi kannustimia tai intressejä huolehtia kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Kunnat puolestaan joutuvat kantamaan taloudellisen vastuun, siitä mikäli esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiä ei saada työllistettyä, kuten eräs haastateltavista tilannetta kuvasi. Osa haastateltavista nosti esille myös sen seikan, että hallitusohjelmassa on suunniteltu kuntouttavan työtoiminnan siirtämistä takaisin kuntien vastuulle.

*”Mutta käytännössä vaikka sitten tuohon kuntouttavaan työtoimintaan, joka liittyy läheisesti työllisyyspalvelujen ja työllisyyden hoitoon, koska ne niinku työmarkkinatukien osuudet jää kuntiin jatkossakin. Ja totta kai meillä on intressi huolehtia työllisyydestä niin se on yksi teema.” D2*

*”Ja jos ajatellaan, että täällä pitkäaikaistyöttömillä on fyysisiä tai henkisiä esteitä työllistyä, niin silloinhan me tarvitaan mielenterveys-, päihdelääkäri, sairaanhoitaja, ravitsemusneuvoja, ne kaikki on siellä sotessa, siellä hyvinvointialueella ja silloinhan sen pitäisi niinku toimia.” E2*

*”Ja nytkin meillä se kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden määrä on lisääntynyt niin hyvinvointialueen on kieltänyt, että resurssija ei saa lisätä siihen.” G1*

*”Ja nythän myöskin sitten toi kuntouttava työtoiminta tän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti niin sehän siirrytäänkin takaisin kuntiin, mikä on mun mielestä ihan järkevää. Kun se liittyy siihen työllisyyspalvelukonaisuuteen.” B2*

Keskusteltaessa rajapinnoista/yhdyspinnoista haastateltavat keskittyivät kuvaamaan myös kunnan, järjestöjen ja yhdistysten sekä hyvinvointialueen välisiä rajapintoja. Yhdistykset tai järjestöt ovat

vastanneet aiemmin esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta tai tarjonneet toimintaa ja erilaisia palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon puolelle. Kunnat puolestaan olivat avustaneet tällaista toimintaa. Tilanteessa, jossa näitä toimintoja siirrettiin hyvinvointialueelle, syntyi epäselvyyttä, mitkä asiat kuuluvat järjestöille tai yhdistyksille ja mitkä taas hyvinvointialueelle sekä, mikä on kunnan rooli tässä uudessa yhtälössä.

*”Puhutaan vaikka järjestöistä ihan tällaisenä, järjestön avustukset, mitä kunnat ovat myöntäneet, vaikka erilaisille potilasjärjestö, vaikka joku hengitys yhdistys, joka on rahoitusta saanut kunnalta. No nyt me nähdään tietenkin sillä, että sehän siirtyy sinne Eloisalle.” K2*

*”Mutta nyt jos puhutaan niinku sote puolesta, joka on väistämätön, niin myös sieltä meillä on paljon yhdistyksiä, jotka tuottaa sote palveluita ja niiden pitäminen edelleen siinä siinä palvelutuotanto tuotannossa, niin on elinvoimaisen tärkeitä. Ja oon itsekin tarkastellut, että mitä niinku hyvinvointialue aikoo tulevaisuudessa tehdä.” B1*

*”Täällä on erittäin hyvät vapaaehtoiset, meillä on nimet ja yhteystiedot viidellekymmenelle vapaaehtoiselle, jotka ulkoiluttavat ja järjestää erilaista toimintaa. Mutta siinäkin on taas se rajanveto, että mikä kuuluu vapaaehtoiselle, ja mikä kuuluu hyvinvointialueen ammattilaisille. Sitäkin tässä vedellään.” E2*

Oman lukunsa kuntien ja hyvinvointialueen rajapinta/yhdyspintakysymyksissä muodostivat sote-kiinteistöt. Asiakirjoissa käsiteltiin esimerkiksi vuokrasopimusten tekemistä hyvinvointialueen kanssa sote- ja pelastuspalvelujen kiinteistöjen osalta.

*”Yksi konkreettinen yhteistyön muoto ovat kuntien omistukseen jäävät soten ja pelastustoimen kiinteistöt, joissa hyvinvointialueet aloittavat toimintansa.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki*

*” Tulevalle vuodelle talousarvion ylijäämäisyyden mahdollistaa osaltaan hyvinvointialueelle vuokrattavien kiinteistöjen tulojen suuruus. Epävarmuutta kunnan tilanteeseen tuo, että hyvinvointialue sitoutuu vuokraamaan kiinteistöt kolmen vuoden ajaksi. Kunnan edunvalvonnan kannalta ensisijaista on, että monipuoliset hyvinvointipalvelut jatkuisivat Rantasalmella myös tulevaisuudessa.” Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

*”Hyvinvointialueen aloittaessa on keskeistä varmistua sote-kiinteistöistä ja niiden mahdollisimman pitkistä vuokrasopimuksista. Kaupungille mahdollisesti jäävät sote-kiinteistöt tulee realisoida.” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna*

Haastattelut tuovat kuitenkin sote-kiinteistöihin ja niiden rajapintojen vetoon liittyen uuden ulottuvuuden. Jotkut haastatelluista arvelivat, että hyvinvointialueet hyödyntävät kunnille jääneitä sote-kiinteistöjä vipuna, jolla ne voivat alentaa omia tilakustannuksiaan. Kunnissa sosiaali- ja terveystalvet nähtiin merkittävänä veto- ja pitovoimatekijänä, joten kunnat ovat valmiita niin sanotusti ”antamaan siimaa” tilanteessa, jossa uhkana on, että nämä palvelut viedään pois kunnan alueelta. On hyvä huomata, että monet haastattelut suoritettiin aikana, jolloin esimerkiksi hyvinvointialueen palvelusuunnitelmaa vasta valmisteltiin.

*”...kuntakin varmaan tulee neuvottelemaan ikään kuin, että näiden tilojen kanssa varmaan päädytään johonkin semmoiseen molempia osapuolia, joten kuten tyydyttävää ratkaisuun, että saadaan kunnassa pidettyä palveluita. Ja hyvinvointialue kokee saavansa tarvitsemansa tilat suht pienellä taloudellisella rasiitteella.” A2*

*”No mä luulen, että se on strateginen valinta, että pannaan pahimmat mahdolliset niin kun skenaariot tai vaihtoehdot, että sitten sen jälkeen, kun ne ei toteudu siinä muodossaan niin kaikki kokee itsensä voittajaksi, että täähän on pirullista meininkiä.” E2*

*”Ja sitten nää puheet, että jos kunnat haluaa, että säilyttää pisteitä niin sitten pitäisi vuokrassa helpottaa ja muuta. Ja se nyt ei välttämättä ole sitten ihan oikein, kun kuitenkin niistä rakennuksista on ne tietyt kustannukset ja jos niitä pidetään kunnossa niin pitääkö se kunnan maksaa sitten siitä, että tavallaan palveluja läheltä löytyy. Tavallaan tuotetaan koko ajan kunnan pussista ja musta se on silleen vähän ristiriitaista.” K1*

Ylipäättänsä rajapinta/yhdyspintakysymyksiin liittyvänä ongelmana kevään ja kesän 2023 aika tehdyissä haastatteluissa haastateltavat kritisoivat hyvinvointialuetta siitä, ettei se ole pyrkinyt rakentamaan vuoropuhelua kuntien suuntaan. Monet haastateltavista olivat sitä mieltä, että kunnan ja hyvinvointialueen välillä ei ole ollut lainkaan vuoropuhelua, ja kunnat ovat ikään kuin suljettu päätöksenteon ulkopuolelle. Lisäksi useat haastateltavat arvostelivat hyvinvointialueen toimintaa siitä syystä, että ne eivät ole tiedottaneet kuntia suunnitelmistaan, esimerkiksi palvelusuunnitelman valmistelussa.

*”Mutta tietenkin kun siellä mietitään, vaikka, onko se virallinen nimi palvelutuotanto suunnitelma, on siellä valmisteilla. Kun valmistelialta kysyttiin, kun tai ihmiset kysyy, että milloin he ajatteli siitä kertoa kunnille, niin heidän mielestään se ei kuulu kunnille ollenkaan että kunnathan ei ole mitään asianomaisia siinä.” F2*

*”Mutta mitään virallista neuvottelua, eikä oikeastaan epävirallistakaan semmoista, niinku neuvotteluja ole käyty. Hyvinvointialue ilmoittaa vaan jos sillä on jotakin asiaa, tai oikeastaan käytännössä ei edes ilmoita. Kuntaan ei tule minkäänlaisia ilmoituksia näistä asioista.” G1*

*”Mutta tota kunnan ja sitten tämän hyvinvointialueen vuoropuhelu, niin tällä hetkellähän sitä ei oikeastaan ole ollenkaan.” F1*

*”Niin niin tota se on heikkoa ja nyt siinä on semmoinen riski, että siinä kun se kommunikaatio ei ole toiminut kuntien suuntaan. No ei se ole kyllä oikein toiminut luottamushenkilöhallinnon kanssa suuntaan, että sehän on tehty ihan tuolla virkaorganisaation sisässä ja sielläkin hyvin suppeana valmisteluna niin niin tota. Mä pahoin pelkään, että siinä tulee semmoinen vastakkainasettelu, että on syntynyt semmoinen vastakkainasettelu ja huono ilmapiiri niinku hyvinvointialueen ja kuntien välillä.” B2*

*”No sitä siis mitä aiemmin on tehty niin säännöllistä vuoropuhelua, että meillä olisi vaikka kuukausittaiset palaverit, jossa kuntaan tulisi sitä tietoa, että tiedettäisiin missä mennään, tiedettäisiin mitä muutoksia on tulossa ja voitaisiin antaa kunnan kannalta niitä mielipiteitä, mihinkä suuntaan asioita tulisi kehittää. Että täysin sanelupolitiikkaa on tähän mennessä ollut.” I2*

Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan suhtautuneet pelkästään kriittisesti tai arvostellen hyvinvointialueen ja kuntien välisen suhteen ja vuorovaikutuksen rakentumiseen. Jotkut haastateltavat kuvasivat suhdetta hyväksi ja toiset taas kokivat keskusteluyhteyden olevan ”ihan Ok”. Jotkut haastateltavista puolestaan kertoivat olleensa aktiivisesti suoraan yhteydessä hyvinvointialueen keskijohtoon, mikä on haastateltavan mukaan ollut varsin toimiva ratkaisu ja luonut kunnalle mahdollisuuksia vaikuttaa ja saada tarkempaa tietoa hyvinvointialueen aikeista.

*”Mut sitten se, mikä on toiminut äärimmäisen hyvin on se että siellä on semmoinen niinku keskijohto, missä on näiden paikallisten yksiköiden esimiehiä. Ja mä tunnen ne kaikki. Mä soittelen niille suoraan, suunterveydenhuollossa, lääkäripalveluissa, sosiaalipuolella, vähemmän pelastuslaitoksella.” H2*

*Toiveita hyvinvointialueen ja kuntien välisestä yhteistyöstä*

Toisaalta nekin haastatellut, jotka esittivät kritiikkiä hyvinvointialueen suuntaan, olivat toiveikkaita sen suhteen, että jatkossa yhteistyötä ja vuorovaikutusta hyvinvointialueen suuntaan voidaan rakentaa. Osa haastateltavista koki vaikean tilanteen johtuneen siitä, että hyvinvointialueet olivat toimineet vasta hyvin lyhyen aikaa siinä vaiheessa, kun haastatteluja tehtiin. Toisaalta tilanteen arveltiin kulminoituneen myös henkilökysymyksiin hyvinvointialueella. Monet haastateltavista esittivät myös toiveita siitä, että jatkossa hyvinvointialueen ja kuntien välille rakenneltaisi jonkinlainen uusi vuorovaikutusfoorumi. Jotkut haastateltavista taas toivoivat kuntien ja hyvinvointialueen välillistä yhteistyötä ohjaavaa puitesopimusta.

*”Ehkä seuraavan vuoden aikana, että se (vuorovaikutus) saadaan kuntoon. Niin silloin mä uskon, että tuossa niinku uudistuksessa on niitä menestymisen mahdollisuuksia kyllä.” I1*

*”Etelä-Savon puolella erityisesti niin yleisestikin ottaen tämmöinen rajapinta asioista keskustelu ja tämmöinen niinku kuntien ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö, niin voisi olla paljon paremmallakin mallilla. Että täällä ei ole esimerkiksi sitä toimintaa ohjaavaa tällaista sopimusta tai puitesopimusta tai tämmöistä niin kun normia joka ohjaisi näitä alueita tekemään.” C2*

*”Kyllä ja hirveät paineita siellä (hyvinvointialueella) on tietysti heillä, kun homma on vasta polkaistu käyntiin ja haasteet on valtavat, niin voi kuvitella että kaikki ei ole nyt tässä ensimmäisen 5 kuukauden aikana ihan kuosissaan, että hakee varmasti vielä muotojaan” L2*

*” Että olis tämmöinen joku, joka on helppo järjestää ja organisoida siis vaikka 2 kertaa vuodessa. Tällainen yhteistyöfoorumi, jossa käydään niitä isoja asioita läpi. Tällainen tulee esimerkiksi mieleen. Ja siellä olisi sitten kutsuttuna kuntien luottamushenkilöt. Esimerkiksi kaikki valtuutetut kaikista kunnista ja sitten nää hyvinvointialueen valtuutetut.” C1*

*”Että siinähän on vasta niinku hahmotuksessa ne toimintamallit, ja yhteistyön prosessit, että miten se yhteistoiminta sitten järjestetään.” I2*

*”On tietysti tulossa tällä hetkellä sitten ihan hyvinvointialueen ja kuntien välillä tämmöinen kuntakierros, mitä hyvinvointialueella käydään lävitse eri alueen kuntia. Ne vasta alkaa tässä näin ... Hyvä että ne on vasta tässä alkamassa että kun vain, hyvinvointialueen puolelta ei ole ketään henkilöä vielä ottanut sitä niiko vastuualueelleen. Se yksi lähti siitä pois. Tää on mun mielestä vielä hyvin alkutekijöissään.” J1*

Myös dokumenttiaineistossa esitettiin erilaisia toiveita kuntien ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä. Esimerkiksi Kangasniemellä tämä on viety jopa kunnan strategiaan:

*”Kehitämme Kangasniemeä ikäystävällisenä kuntana yhteistyössä uuden hyvinvointialueen kanssa” Kangasniemen kuntastrategia 2022–2025*

Puhuttaessa yhteistyöstä hyvinvointialueen suuntaan sekä palvelujen säilyttämisestä kunnassa, joissakin asiakirjoissa sekä haastatteluissa tuodaan esiin ajatus siitä, että, että kunta toimii ikään kuin kuntaisten edunvalvojana hyvinvointialueen suuntaan.

*Tavoite: ” Peruspalvelut tuotetaan kuntalaisille lähipalveluina.” Toimenpiteet:” Hyvä yhteistyö ja edunvalvonta tulevan Etelä-Savon hyvinvointialueen kanssa.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Kunnan rooli kuntalaisten edunvalvojana korostuu.” Strategia 2022, Rantasalmi*

*”Se on se kunnan edunvalvonta edelleen tärkeätä siinä.” E1*

### *Sosiaali- ja terveyspalvelut toimivat hyvin ennen uudistusta*

Muutamissa haastatteluissa tuotiin esille mielenkiintoinen näkökulma, jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut toimivat kunnassa erittäin hyvin ennen uudistusta. Nämä haastateltavat kuvasivat entistä palvelutasoa ja palveluiden saatavuutta, sekä toimivuutta erittäin positiivisessa valossa. Myös taloudellisessa mielessä vanhat ratkaisut nähtiin nykyistä toimivampina, ainakin osassa kuntia.

*”Meillähän oli ihan äärettömän toimivat meidän sotepalvelut tähän saakka, meillä on aina pääsy lääkäriin. Hyvin meillä pääsi hoitajalle.” G2*

*”Siis meillä toimi palvelut äärettömän hyvin.” I1*

*”...kustannukset olivat pienemmät kuin niihin osoitettu rahoitus.” A2*

*”Kyllähän se on yleinen käsitys täällä itäpuolella, että täällä on erittäin huono päätös ja huono ratkaisu tämän asia hoitoon, koska se yhteys niin kun sen palvelun käyttäjän ja maksajan välillä katkaistiin käytännössä kokonaan.” G1*

Toisaalta joissakin kunnissa näkemykset erityisesti talouden suhteen olivat tyystin toisenlaiset, josta erään kunnanjohtajan kuvaus kiteyttää hyvin tilanteen:

*”Hyvinvointialue uudistus oli mun mielestä esimerkki siitä, että piti vaan nostaa kädet pystyyn, että me ei pystyttyä hoitamaan tätä väestöä enää omin voimin. Siihen tarvitsee niinku suuremmat voimat.” H2*

### *Uudistus uhkaa heikentää lähipalveluita*

Asiakirjoissa ja haastatteluissa uudistukseen liitettiin taloudellisten huolien lisäksi keskeisenä huoli lähipalveluiden säilymisestä. Uudistuksen pelättiin vievän lähipalvelut kunnasta, minkä puolestaan pelättiin heikentävän kunnan elinvoimaa sekä veto- ja pitovoimaa.

*”Lainsäädäntö ei velvoita hyvinvointialueita tiettyyn palveluverkkoon tai palveluiden maantieteelliseen saatavuuteen. Kunnissa pelätään, että talouden kiristyessä hyvinvointialueet tasapainottavat talouttaan perustason palveluita karsimalla ja esimerkiksi kuntien ylläpitämien kiinteistöjen käyttöä vähentämällä. Tällä on suora vaikutus sekä kunnan houkuttelevuuteen, että kuntatalouteen.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Pieksämäki*

*”Tulevaisuuden huolena on paitsi ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus, myös lähipalvelujen säilyminen. Lähipalvelut ovat kuntalaisille ensiarvoisen tärkeitä, koska ne mahdollistivat arjen sujuminen.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Jos yrittäjä tulee kertomaan, että mä suunnittelin tässä tota yrityksen tuomista tai laajentamista tässä. Ja sitten minä joudun kertomaan, että sitten nuo vähäisemmätkin terveydenhuollon palvelut, sosiaalitoimi, palvelut ovat tuota sitten Mikkeliissä. Että täällä on hyvä asua ja yrittää, mutta palvelut on naapurikunnissa. Kyllä se, kyllä se aika karulta kuulostaa.” J2*

*”Nää on myöskin niitä vetovoimapalveluita mitä suurimmassa määrissä nämä sotepalvelut näillä paikkakunnilla, että toivottavasti niitä nyt ei sitten tyystin viedä pois sillä tavoin, että onhan näitä, mutta ne on Mikkeliissä tai sitten ne on sinulla kännykässä ne palvelut.” L2*

Muutamit haastateltavista arvostelivat Eloisan aikeita vähentää kuntien lähipalveluita myös siitä syystä, että ajamalla alas lähi- ja matalankynnyksen palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kasvavat pitkässä ajanjaksossa, vaikka lyhyellä tähtämellä saataisi aikaan kustannussäästöjä. Nämä

haastateltavat perustelivat näkemystään sillä, että ennaltaehkäisevillä toimilla voidaan vähentää kalliin erikoissairaanhoidon taakkaa ja siten vähentää kuluja pitkällä tähtäimellä.

*”Tässä käy kyllä huonosti, tässä tulee nyt menot kasvamaan sen lisäksi, että sitten vielä ja toi palveluverkon karsiminen tuossa muodossa, niin sehän tulisi vaan lisäämään ja se hetken aikaa se tuottaisi nopeasti niinku säästöjä ehkä vuoden-kahden ajan. Sitten kun ihmiset ei pääse hoitoon, eikä mene ajoissa hoitoon, niin sitten sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat pahenevat, ja ne tulee paljon kalliimpana ja ihmiset sitten jossain vaiheessa kuitenkin väkisin joutuu. Lapset otetaan huostaan jossain vaiheessa, kunnes ongelmat on pahentunut.” B2*

*”Nehän voi tulla ihan hurjan paljon kalliimmaksi, että jos niitä ihmisiltä viedään niin lähipalvelut, ne kituuttaa kotona vaivojensa kanssa. Ja sitten menivät päivystykseen, tukkivat kun on jo niinku viimeinen hätä. Milloin pitäisi lähteä ja sitten on kallista erikoissairaanhoidoa. Niin tavallaan se semmoinen. Helposti saavutettavissa olevat lähipalvelut, niin minusta se maksaa itsensä takaisin.” G2*

Haastateltavat kokivat, että Mikkelin ja Savonlinnan kaupunkien välinen sairaalakiista asetti omat haasteensa palveluverkkoa koskevien kysymysten ratkaisemiseen ja ylipäätään uuden hyvinvointialueen rakentamiseen.

*”keskustelu on oikeastaan mennyt nyt Savonlinnan ja Mikkelin keskussairaaloiden säilyttämiseen.” L1*

*”Ja sitten kaikkeen vaikuttaa se, että Savonlinna ja Mikkelä kiistelee keskenään. Sehän heijastuu sitten koko hyvinvointialueella. Pienemmät niin ei ole paljon mahdollisuutta vaikuttaa. Ja se näkyy nytkin kaikkialla. Meillä oli viime viikolla isompi kaikkien kuntien ja kunnanjohtajien palaveri, niin kyllä se niinku näkyy sielläkin se Savonlinnan ja Mikkelin hankala tilanne tai omien etujen puolustaminen, jos näin ilmaistaan.” E2*

*”Mikkelin ja Savonlinnan riitelee niistä sairaala asioista, niin se on vähän rapauttanut mun mielestä koko hyvinvointialueen toimintaa. Mitä nyt tästä on sivusta seurannut. Ollaan hyvin vastakkain siellä sitten monesta asiasta, mikä ei välttämättä edes liity Savonlinnan ja Mikkelin sairaalaan, mutta tota se on sellaista alueellista vetämistä nyt sitten.” E1*

*”No sairaala on ollut se kiistakapula. Nyt siis ihan ehdoton, että jos oon oikein ymmärtänyt niin hyvinvointialue ei oikein ole muusta vielä päässyt edes keskustelemaan.” C1*

### *Kunnan tehtävien painopiste muuttuu*

Uudistuksen myötä kunnan toiminnassa jäljelle jääneet tehtävät painottuvat uudella tavalla. Niin asiakirja-aineistosta kuin haastatteluaineistosta voidaan havaita, että sote-uudistuksen jälkeen kuntien tehtävien painopiste siirtyy kohti varhaiskasvatusta, koulutusta ja kuntien elinvoiman edistämistä. Tässä yhteydessä aineistosta nousee esiin kysymys siitä, kuinka jäljelle jääviä tehtäviä tulisi hoitaa tulevaisuudessa, jos palvelujen tarve vähenee, kuten aiemmin on tapahtunut syntyvyyden laskun vuoksi.

*”Kuntatalouteen luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden yhteenlaskettu palvelutarve on laskeva koko 2010-luvun jatkuneen syntyvyyden alenemisen vuoksi.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Kuntahallintoon (paikallishallinto pl. hyvinvointialueet) luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden yhteenlaskettu palvelutarve on laskeva koko 2010-luvun jatkuneen syntyvyyden alenemisen vuoksi. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman*



*pehmenneetty, sillä pienissä kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset. Lisäksi lasten määrään varhaiskasvatuksessa vaikuttaa myös osallistumisaste, joka on ollut viime vuosina nousussa.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Puumala*

*”Hyvinvointialueuudistuksen myötä kunnatkin uudenaikaisina vuoden 2023 alusta. Jatkossa Juvankin kunnan palvelut muodostuvat kasvatuksen ja opetuksen, vapaa-ajan, teknisten palveluiden ja tulevana vuosina korostuvien työllisyyden palvelukokonaisuuksista hallintopalveluiden lisäksi. Kunnissa etenkin sivistyspalveluiden suhteellinen merkitys kasvaa.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

*” Kuntahallintoon jäävät tehtävät painottuvat entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen ja koulutukseen. Niiden palvelutarve on laskeva koko 2010-luvun jatkuneen syntyvyyden alenemisen vuoksi.” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna*

Myös useat haastateltavat kuvasivat sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen tehtävien siirtymisen hyvinvointialueille tuovan tilaa, aikaa ja resursseja säilyvien tehtävien hoitamiseksi erityisesti sivistyksen ja elinvoimapuolelle. Kuitenkin samalla osa haastateltavista kiinnitti huomiota siihen, että myös kustannusten leikkausten osalta huomiota joudutaan kiinnittämään entistä enemmän näihin.

*”Siis tällaiset luottamushenkilöt ketkä ovat olleet sivistys palveluista kiinnostuneita niin ovatkin vähän järkyttyneitä, kun yhtäkkiä kunnanjohtaja niinku kantaa leikkauslistoja pöytään, että mitä sivistyksestä leikataan.” A2*

*”Näihin säilyviin tehtäviin. Niin varmasti niiden painoarvo on lisääntynyt. Ennen kaikkea tuon sivistys kokonaisuuden. Se on saanut ihan erilaisen roolin.” K2*

*”Se on näkynyt selkeästi siinä, että nyt kun tää sote poistui, niin on tiettyihin asioihin siirtynyt, lisätty henkilöstöresursseja. Vaikka niinku kulttuuri puolelle, liikuntapuolelle, markkinointiin, näihin asioihin niinku on nyt sitten vuoden talousarvion yhteydessä lisätty resursseja.” I1*

### *Kunnilla säilyy vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista*

Vaikka uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät pois kunnilta, ei vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtimisesta kuitenkaan niiltä poistu. Asiakirjoissa kunnan keskeisiksi tehtäviksi määritellään edelleen kuntalaisten hyvinvoinnin tukeminen ja siitä huolehtiminen sekä elinvoiman edistäminen. Niin asiakirjoissa kuin osassa haastatteluja tämä näkemys tuotiin esiin.

*”Sulkavan kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa (sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla).” Tilinpäätös 2022, Sulkava*

*”Uudistuksista huolimatta kunnan perustehtävä säilyy ennallaan. Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on ollut ja on jatkossakin tehdä työtä oman alueen elinvoiman kehittämiseksi ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

*”Kuntien keskeiseksi tehtäväksi on esitetty asukkaiden hyvinvointi ja ylipäätään elinvoiman kehittäminen.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

*”Kunnan keskeisenä tehtävänä on huolehtia ihmisen elinkaaren kattavista liikunta- ja harrastusmahdollisuuksista, varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksen järjestämisestä sekä elinvoiman kehittämisestä” Strategia 2023–2026, Hirvensalmi*

*”Kunnan tehtävä on kuitenkin huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista, että jollain tavalla ne peruspalvelut ja peruselämisen edellytykset, sitten näiden muutospainoiden keskellä kuitenkin säilyy. On toisaalta sitä työtä, asumiseen, elämiselle, harrastustoiminnan edellytyksiä.” D2*

*”Siis kunnille jäi kuitenkin niinku tehtäväksi se, että kunta vastaa kuntalaisten hyvinvoinnista.” I2*

Useissa dokumenteissa sekä haastatteluissa esitettiin erilaisia toimia, joilla tavoitellaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Tällaisia keinoja ovat muun muassa liikunta- ja harrastusmahdollisuuksien tarjoaminen, yhdistystoiminnan tukeminen sekä sivistyksen ja kulttuurin edistäminen.

*”Kaupunki edistää kaupunkilaisten terveyttä ja hyvinvointia kehittämällä kulttuuri- ja liikuntamahdollisuuksia.” Strategia 2022–2030, Pieksämäki*

*”Sivistyspalveluiden toimijat edistävät asukkaiden terveyttä, osallisuutta ja hyvinvointia liikunnan, taiteen ja kulttuurin keinoin, huolehtivat kuntalaisten kulttuuristen oikeuksien toteutumisesta sekä edistävät taide ja kulttuuripalvelujen yhdenvertaista saavutettavuutta” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2025, Mäntyharju*

*” Kunnan tulee järjestää liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen. Tehtävänä on luoda laadukkailla ja monipuolisilla liikuntapalveluilla edellytyksiä kuntalaisten omaehtoiselle harrastustoiminnalle, jota kautta voidaan edistää kuntalaisten kokonaisvaltaista terveyttä ja hyvinvointia.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Fyysisistä hyvinvointia pyritään edistämään liikuntainnostuksen herättämisen ja ylläpitämisen tukemisena erilaisin liikuntatapahtumin ja edullisilla ja monipuolisilla liikunnan suorituspaikoilla sekä ohjauksella” Taloussuunnitelma 2023–25, Hirvensalmi*

*” Elinvoiman keskeisin tavoite tulee olla kuntayhteisön hyvinvoinnin ja osallisuuden tukeminen. Toimenpiteet, jotka tukevat elinkeinorakenteen monipuolisuutta ja taloudellista toimeliaisuutta, muodostavat kasvualustan tulevaisuuden elinvoimalle.” Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

*”Meillä on tähän liikuntaan, hyvinvointiin, kulttuuriin tuota keskitytty. Meillä on hirveän hyvät ulkoilumahdollisuudet menee ja Vedenjakajareitistö. Tavallaan on kaikki liikuntapaikat kylille uusittu järjestetty ja myös leikkikentät” L1*

Mielenkiintoisena huomiona voidaan todeta, että pieni osa haastateltavista esitti näkemyksen siitä, että ihmisten hyvinvoinnilla on olennainen yhteys myös kunnan elinvoimaan.

*”Kun periaatteessa se elinvoima minusta muodostuu, vaikka kuntalaisten hyvinvoinnista ja miten yritykset täällä pärjää.” G2*

Kuntien rooli kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtimisessa on havaittu myös yleisesti tärkeäksi. Tähän liittyen valtiovallan taholta on nähty tärkeäksi kannustaa kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöhön. Tätä tukemaan onkin kehitetty valtionosuuden lisäosa eli HYTE kerroin. Kyseessä on toistaiseksi suhteellisen pieni ohjausinstrumentti, ja sen merkitystä talouteen on ehkä siitä syystä sivuttu vain harvoissa Etelä-Savon kuntien strategisissa asiakirjoissa. Myöskään kukaan haastateltavista ei nostanut esille HYTE-kerrointa.

*”Kunnille otetaan käyttöön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosa eli HYTE kerroin vuoden 2023 alusta. HYTE-kerroin on kannustin, joka tarkoittaa, että kuntien rahoituksen valtionosuuden suuruus määräytyy osaksi niiden tekemän hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön mukaan. Tällä halutaan varmistaa kuntien aktiivinen toiminta asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi myös sote-uudistuksen jälkeen” Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023, Mikkeli*

### *Kunnan löytäminen uudestaan*

Jossakin kunnissa haastateltavat pohtivat kunnan roolin muuttumista myös syvemmällä tasolla kuten käy ilmi seuraavasta sitaatista:

*”Eli ikään kuin tavallaan ikään kuin kunnan löytäminen uudestaan niin se on se juttu. Että meiltä on nyt viety sairaat ja köyhät pois. Niin jos ajatellaan alkuperäisiä kunnan tehtäviä, niin kyllähän se oli edelleen niinku heikommista, niitä oli vaivaistaloja ja kunnallista koteja ja mitä? Niin se tosiaan sitten viety pois. Tietysti tää sivistysosio, joka myötä on ollut kunnan hoteissa vaikka sekin oli alun perin seurakunnan. Mutta mitä muuta siihen sitten kytketään, niin sitä keskustelua ei oikeastaan käydy tai ei ole käyty.” J2*

### **2.2.2. Vaikutukset kuntien uusiin tehtäviin**

#### *TE-uudistus tarjoaa monia mahdollisuuksia*

Kuntien uusista tehtävistä tiedossa on tällä hetkellä suurimpana työvoima- ja elinkeinopalveluja koskeva TE-uudistus. Asiakirjoissa TE-uudistus kuvataan pääosin positiivisessa valossa. Uudistuksen hyötynä nähdään erityisesti se, että se mahdollistaa palvelujen siirtymisen lähemmäs asiakkaita. Näin ollen TE-palveluiden siirtyminen kunnalle voi mahdollistaa sen, että työllisyyspalvelut pystyvät paremmin tukemaan paikallisten yritysten työvoiman tarpeita. Joissakin asiakirjoissa esitetään, että kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, nämä palvelut edistävät tehokkaammin nopean työllistymisen tavoitetta.

*”Työllisyyspalveluiden toiminnan kehittäminen vastaamaan yritysten työvoiman saatavuuden tarpeita.” Talousarvio 2022 / Taloussuunnitelma 2023–2024, Kangasniemi*

*”TE-palveluiden siirtyminen kunnille on rahoitukseen liittyvistä kysymysmerkeistä huolimatta syytä nähdä suurena mahdollisuutena. Kunnilla on hyvät lähtökohdat tarjota asukkailleen tehokkaalla ja laadukkaalla tavalla kohdennettuja, juuri paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia TE-palveluita.” Tilinpäätös 2022, Mikkeli*

Haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt arvioivat, että uudistuksella voi olla edellä kuvattuja positiivisia vaikutuksia, jotka edistävät työllistymistä ja yritysten työvoimantarpeita. Haastateltavat kuvasivat asiaa niin, että uudistuksen mahdollisuudet piilevät juuri siinä, että palvelut tulevat lähemmäs asiakkaita, ja toisaalta siinä, että kun asiat ovat kunnan käsissä, niitä voidaan helpommin kehittää. Eräs haastatelluista toivoi, että tähän kokonaisuuteen sisällytettäisiin myös muita asiakokonaisuuksia, kuten maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä asioita.

*”TE-palvelut tulee lähemmäksi niitä asiakkaita, sillä lailla siihen suhtaudutaan, niinku tällä hetkellä ihan myönteisesti.” C1*

*”Ehkä tää TE-palveluiden kuntaan ottaminen, niin kyllä se tavallaan niinku toisaalta helpottaa sitä siinä mielessä, että on se helpompi aina kehittää, kun asiat on omissa käsissä. Nykyisen TE toimiston kanssa, niin musta tuntuu, että täältä kunnan virastosta niin on aika pitkä matka sinne.” A2*

*”Tämmöistä me tavoittelemme ja tietysti tavoitellaan sitä, kun itse ei voida kuntana hoitaa, niin se, että sitä toimivaltaa olisi riittävästi niin, että se palvelu pystyttäisiin niillä resursseilla tehokkaasti paikallisesti hoitamaan eikä asiakasta tarvitsisi eri toimijalta toiselle juoksuttaa niinku tavallaan nykyisessäkin mallissa semmoista ilmenee.” L2*

*”Ja nyt sitten toisaalta niinku työvoimapalvelut siirretään taas kunnille, koska katsottiin että kunnat, mikä on musta oikein katsottu, että kunnathan vastaa kehittämistehtävistä ja on jo joustava toimija, niin kuin alueensa yrityselämän elinkeinorakenteen koulutukseen, osaamiseen ja ylipäänsä niinku kunta alueen kehittämisessä on hyvin joustava, koska se on lähellä ihmisiä ja yrityksiä. Se tunnistaa paikalliset olosuhteet ja ihmiset ja yritykset ja siihen liittyvät mahdollisuudet ja vahvuudet ja pystyy sitä niin kun kehittämään.” B2*

Lisäksi erityisesti pienemmissä kunnissa viranhaltijat ja luottamushenkilöt kuvasivat uudistukseen liittyviä mahdollisuuksia niin, että pienessä kunnassa työpaikkojen ja työntekijöiden yhteen saattaminen voidaan hoitaa ketterästi.

*”Kyllä me nähdään sekin pienen kunnan kannalta kyllä me nähdään se positiivisena asiana siinä mielessä, että me tunnetaan hyvin meidän työttömät persoonat ja henkilöt, kun on pieni kunta. Ja meillä on tavallaan semmoista ketteryyttä kohdentaa heille sitten tukipalveluja tai työllistäviä toimenpiteitä. Niin uskotaan siihen, että saadaan parempia tuloksia, kun ehkä sitten tuon entisen TE keskuksen aikaan.” H1*

*”Mutta kyllä niinku kyselee ja sitten kun on pieni kunta niin välillä se sitä että onko kenen tyttö tai kenen poika tai joku sukulaisen sukulainen niin olisiko käytettävissä johonkin hommaan? Välillä se on niinku sitten siitä kiinni.” J1*

*”Ja sitten, että kun kaikkihan työpaikat eivät ole avoinna, että niitä voi sitten sitä, kun tuntee sen kunnan kuntakentän ja sitten sen niinku sen toimintaympäristön. Siksi tää kautta ja kun se tulee että kun mekin keskustellaan monet meistä, niin yrittäjien kanssa, niin sieltä jos tulee jotakin nousee esille että vaikka kertoo että olisi palkannut jotain ja ei ole löytynyt. Niin me voidaan panna meidän viidakkorumpumme soittaa, että löytyisikö tekijää.” F2*

### *TE-uudistuksessa piilee uhkia*

Vaikka uudistuksessa nähtiin monia mahdollisuuksia, haastateltavat nostivat myös esille TE-uudistukseen liittyvää kritiikkiä. Yhtenä uhkana nähtiin, että uudistuksen myötä TE-palvelut siirtyvät päinvastoin etäämmälle asiakkaista ja kunnan asukkaista. Tässä on tietynlainen ristiriita dokumenttien ja haastattelujen välillä.

Käytännössä TE-uudistuksen toteutumisesta on tässä vaiheessa lähes mahdotonta arvioida. Esimerkiksi resurssointi on pitkälti vielä avoin kysymys. Uusi organisaatio toimii muodostettavilla työvoima-alueilla ja henkilöstö sijoittuu kuntaorganisaatioihin. Tässä yhteydessä merkitystä on sillä, miten valtiovalta määrittelee nämä uudet alueet ja niiden resurssit. Toiseksi on käyty melko vähän keskustelua, miten toiminta uudistuu ja millaiseksi uudet toimintatavat rakentuvat.

*”Toivon että me kehyskunnat ja pienemmät kunnat pystytään sitten myös hyötymään siitä uudistuksesta, koska se on tarkoitus lisätä kaikkien kuntien elinvoimaa, että siitä ei tule sitten että palvelut katoavat vaikka keskus kaupunkiin. Ja sitten kunnat maksavat viulut hyötymättä siitä sitten enempää.” F2*

*”Jos ajatellaan sitä TE-uudistusta niin se kannattaisi niinku luoda sen mukaan, mitkä on niinku luontaisia työssäkäyntialueita ja sitä kautta niinku lähteä sitä rakentamaan että sieltä alhaalta ylöspäin. Ettei vietäisi niinku kovin kauas niitä palveluita.” I1*

*”Niin minä näen siinä enemmän uhkia kuin mahdollisuuksia. Tavoite on hyvä, mutta... Mulla ei nyt hirveästi hyvää sanottavaa siitä tässä vaiheessa.” G1*

*”Sama koskee TE-uudistusta. Se aloitettiin 2 vuotta sitten ja siinäkin on niinku sitä sellaista niinku kuka istuu missäkin ja kuka menee kenellekin töihin ja monta prosenttia kunta saa niinku TE-palveluista tänne paikallisesti kun idea on, että lähipalvelut ja*

*ihmiset kohdataan niinku kasvokkain ja näitä kauniita sanoja. Hetkellisesti V-käyrä on kyllä korkealla näiden tuota systeemien kanssa.” E2*

Asiakirjoissa kysymys lähipalvelujen säilymisestä oli vähemmän esillä.

*”Valmistellaan työllisyysenhoidon yhteistoiminta-alueita 1.1.2024 alkaen. Valmistelussa tulee huomioida lähipalvelujen säilyminen Sulkavalla.” Tilinpäätös 2022, Sulkava*

### *Riittävätkö taloudelliset resurssit uusien TE-tehtävien hoitamiseen?*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lailla myös TE-uudistuksen arvioidaan vaikuttavan suoraan kuntien talouteen ja tuloihin.

*”Kuntatalouteen vaikuttaa myös työvoimahallinnon TE 2025 -uudistus, joka tuo kunnalle uusia valtionosuustehtäviä eli sekä menoja että tuloja.” Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva*

*”Lisäksi suunnitelmavuosina odottaa TE-uudistus, mikä tulee vaikuttamaan niin toimintaan kuin kuntien rahoitukseen. Haasteet eivät siis lopu, vaan kunnissa on pystyttävä sopeutumaan nopeastikin muuttuviin tilanteisiin.” Tilinpäätös 2022, Pieksämäki*

Joissakin asiakirjoissa kannetaan huolta siitä, että tulevaisuudessa vastuut työllisyysasioissa lisääntyvät, mutta uusien vastuiden kattamiseen ei saada valtiolta riittävästi rahoitusta:

*”Yleinen kustannuskehitys ja korkojen nousu kuormittavat kunnan käyttötaloutta. Valtion velkaantuessa on näköpiirissä, että kuntien vastuu lisääntyvät mm. työllisyysasioiden saralla, mutta rahoitus ei ole riittävä.” Tilinpäätös 2022, Sulkava*

*”Mikkelin kohdalla riskinä näyttäisi olevan se, että kaupungin vastuulle siirtyvät kustannukset olisivat niihin saatavaa lisärahoitusta korkeammat.” Tilinpäätös 2022, Mikkelä*

Myös useat haastatelluista ilmaisivat huolensa rahoituksen riittävyydestä TE-uudistukseen liittyvien vastuiden toteuttamisen osalta. Osa haastateltavista perusteli näkemystään sillä, että tulevaisuudessa kunnat tulevat tuottamaan samat palvelut, jotka valtio nyt tuottaa, huomattavasti nykyistä pienemmällä rahamäärällä.

*”Kovat tavoitteethan tällä uudistuksella on, että työttömyys vähenee ja yritysten palvelut paranevat ja paikallistuntemus kun lisääntyy, niin kaikki hoituu ja jälleen kerran pienemmällä rahoituksella kuin mitä sitä tällä hetkellä valtiovallan toimesta hoidettuna siihen käytetään.” L1*

*”No kyllähän se kyllähän se on niinku suuri mahdollisuus sillä tavalla. Ja myös niinku suurin riski talouden puolella.” C2*

### *Sakkomaksujen kehittymisen epävarma tulevaisuus*

Asiakirjoissa TE-uudistuksen rahoitusmallin käsittelyn yhteydessä keskitytään erityisesti uudistuksen tavoitteeseen lisätä työllisyyttä ja edesauttaa työttömyyden päättymistä, mikä vähentää kuntien taloudellista taakkaa vähentämällä sakkomaksuja.

*Kunnilla on hyvät lähtökohdat tarjota asiakkaille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia palveluja. Siirron yhteydessä kunnille luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa niitä kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi*

siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski

”Pertunmaan kunnan tavoitteena on olla mukana työllisyyden kuntakokeilussa ja edelleen uudessa rahoitusmallissa vuoden 2024 alusta. Tavoitteena on työttömien työllistäminen ja aktivointi. Erityisen tärkeitä ovat ihmiset itse ja heidän mielekäs sekä hyvinvointia tukeva elämä. Samaan aikaan tavoitteena on päästä eroon ns. sakkomaksuista jotka kuormittavat kunnan taloutta n. 90 000 vuosittain.” Talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2022/ Taloussuunnitelma vuosille 2023–25, Pertunmaa

Sen sijaan haastatteluissa korostuivat näkemykset siitä, että TE-uudistuksen myötä sakkomaksujen määrien ennakoitaan kasvavan. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että syynä sakkomaksujen mahdolliseen lisääntymiseen on uusi tiukentunut porrastus, jolloin työmarkkinatuki maksut siirtyvät kuntien maksettaviksi.

”Sitten siinä on se vaara, että niinku aikaisemmin nää sakkomaksut, työmarkkinatuki maksut on nyt lähtenyt kunnalla juoksemaan sen 300 päivän jälkeen. Ja sitten myös nää toimenpiteet, jos pitkäaikaistyötön on osallistunut vaikkapa työmarkkina- tai kuntouttavaan työtoimintaan, niin se on katkaissut sen kunnan niinku maksuosuuden. Ja nyt sitten jos 100 päivän jälkeen, jos työtön ei ole työllistetty niin se maksullisuus tulee kunnalle sitten niin.” C2

”Niin tuliko tässä tämmöinen 100 päivän raja, ennen 300 taisi olla, mistä lähti ne pyörimään. Niin tää on tietysti kunnalle porkkana ja motivaatio tehdä asioita, mutta tää on semmoinen, mihin varmasti jokainen kunta joutuu niin tosi paljon miettimään. Että kun ollaan vielä vahvasti kausityöllistetyssä kunnassa, missä niin kun touko-elokuuksi on töitä liikaa ja sen jälkeen, niin tää aiheuttaa varmasti tää 100 päivää ja just nimenomaan kustannuspainetta kun tukiosuus pienenee.” H1

Lisäksi monet haastatelluista olivat sitä mieltä, ettei uudistus tuo helpotusta sellaisten pitkäaikaistyöttömien tilanteeseen, jotka kärsivät esimerkiksi mielenterveys- tai päihdeongelmista. Jotkut haastatellut olivat sitä mieltä, etteivät tällaiset työttömät työnhakijat välttämättä ole työkykyisiä, mutta he eivät ole saaneet todistuksia siitä tai Kela on hylännyt lausunnot esimerkiksi eläkkeelle siirtymisestä.

”Ja mun on ihan hirveän vaikeaa, kun mä seuraan niin läheltä niin uskoa, että tässä jotakin niinku saataisiin, jotain sellaista aikaan. Ja sitten kun tiedetään, tiedän niinku kunnassa ne ketkä on niin sanotulla sakkolistalla, niistä ehkä 1–2 voisi työllistyä avoimille työmarkkinoille, ne on yli viisikymppisiä lähempänä uutta kymppiä, fyysisiä ja henkisiä sairauksia. Osa-aikatyötä tekevät, me maksetaan niistäkin sakkoo, kun ikään kuin työssäoloehto ei täyty.” E2

”Sitten on toinen juttu nämä pitkäaikaistyöttömät. Monella on sitten jonkinlaisia joko henkisiä tai sitten näihin virvokkeiden, päihdeongelmia ja tämmöisiä. Miten niinku? .... Tai se on vähän kysymysmerkki, että onko se työttömäksi työnhakijaksi ilmoittuminen sitten heille se oikea vaihtoehto.” G1

”Mutta mitä olen keskustellut tämä kunnan työntekijä kanssa sitten niin osa on sellaisia, jotka todennäköisesti olisi eivät mahdollisesti ole oikein kun työkykyisiä, mutta eivät ole saanut todistuksia sitten.” J1

### *Työllisyysalueet hakevat muotoaan*

Asiakirjojen perusteella näyttää siltä, että monet kunnat ovat aloittaneet valmistautumisen TE-uudistukseen. Asiakirjoissa on esimerkiksi esitetty erilaisia tavoitteita, jotka liittyvät työllisyyspalveluiden kehittämiseen kunnassa. Lisäksi useat kunnat osallistuvat Mikkelin seudun kuntakokeiluun (Hirvensalmi, Juva, Kangasniemi, Mikkeli, Mäntyharju, Pertunmaa, Puumala), mikä

käy ilmi sekä asiakirjoista että haastatteluista. Savonlinnalla puolestaan on oma kuntakokeilu käynnissä, jota myös käsiteltiin niin asiakirja-aineistossa kuin haastatteluissa.

*”Valmistaudumme työvoimapalveluiden siirtoon kunnille. Kehitämme uusia kustannustehokkaita työllisyshoidon malleja yhteistyössä paikallisten yritysten, järjestöjen ja alueellisen kumppaniverkoston kanssa”* Kangasniemen kuntastrategia 2022–2025

*”Paikallisen, henkilökohtaisen palvelumallin kehittäminen työllisyyspalveluissa”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2025, Mäntyharju

*”Työllisyyspalvelut toteuttavat TEM:n työllisyyden kuntakokeilua, jossa TE-palveluista siirrettiin kaupungin vastuulle kaikki alle 30-vuotiaat ja maahanmuuttajataustaiset TE-palveluiden asiakkaat sekä kaikki KELA:n työmarkkinaetuutta saavat asiakkaat. Kuntakokeilussa toteutetaan JTYP-lain mukaista TE-palvelua kohderyhmän asiakkaille”* Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna

Haastatteluissa esille nousivat myös Etelä-Savon alueelle kaavailut työllisyysalueet. Joissain kunnissa kannettiin huolta siitä, miten suunnitellut erilaiset työllisyysalueet vaikuttavat kunnan elinvoimaan. Joidenkin haastateltavien puheissa korostui tuntemus siitä, että pienet kunnat eivät välttämättä voi vaikuttaa merkittävästi työllisyysalueiden muodostumiseen. Lisäksi osa haastatteluista pohti sitä, etteivät esimerkiksi työssäkäyntialueet tosiasiaa rajaudu esimerkiksi kunta- tai maakuntarajoittain.

*”Ja tota no ei meillä tässä oikeastaan muuta mahdollisuutta, että käytännössä meidän täytyy sitten tämmöisissä jutuissa, tehdä niinku Savonlinnan tekee että. Tai no ei oikeastaan muuta vaihtoehtoa, kun seurata mitä isovelji tekee ja mennään perässä.”* A2

*”Kyllä jos se tulee niin kun sitten Mikkeli-vetoisesti se homma, niin kyllähän se väkisillä johtaa siihen, että elinvoimatekijöitä ja muita mietitään vielä enemmän sinne Mikkelin suuntaan. Että tää Etelä-Savon on ongelmallinen maakunta, kun tää ei ole mikään oikea maakunta, kun täällä on Itä-Savon ja Etelä-Savon puoli tai käytännössä kolmekin on Savonlinna, Mikkeli ja Pieksämäki ja ne kaikki on suuntautunut vähän eri että ne ei muodosta yhtenäistä aluetta.”* G1

*”Kuntahan ei pysty enää olemaan niinku tämän kokoinen kunta tässä omatoimia, vaan pitää olla se kaksikymmentätuhatta työllisten pohja täällä työllisiä kaksikymmentätuhatta, niin meidän pitää liittyä sitten johonkin kokonaisuuteen ja linjattiin, että siirrytään nyt tähän Mikkelin yhteyteen.”* F1

Toisaalta joitakin haastateltavia puhutti myös TE-uudistuksen myötä tulevien toimien kytkeminen kuntien elinkeinotoimeen/ elinkeinopalveluihin. Lisäksi jotkut haastatteluista näkivät uudistuksen tilaisuutena kytkeä esimerkiksi TE-palvelut, yrityspalvelut sekä oppilaitokset entistä paremmin yhteistyöhön.

*”Että se niin kun on kytkeytyvässä tai kytkeytyisi niin kun hyvin tähän teidän nykyiseen, niin kun työvoima ja elinkeino palveluihin sitten nää uudet tehtävät.”* B1

*”Ehkä se suurin muutos tai ainakin haaste tähän liittyen, tehtäviin liittyen on sitten se, että miten elinkeinotoimen palvelut ja nää työllisyyspalvelut kytketään toisiinsa kunnissa. Koska käytännössä niin sieltähän siirtyy paitsi työllisyyspalvelut, jotka pitää aika paljon erilaisia elementtejä sisällään ja myös nää yrityspalvelut.”* D2

*”Yhteistyössä oppilaitosten kanssa, sinne tuli 2 ryhmää tutustumaan, 30 henkeä, siihen yritykseen. Ja myös sitten keskusteltiin, esittelivät että minkälaista työtä on nykyisessä puunjalostusteollisuudessa ja puusepän teollisuudessa ja just sitä, että minkälaisella mahdollisuuksilla on sitten kouluttautua sille alalle. Ja siellä oli meidän työelämäpalvelut, oppilaitokset ja sitten yritys ja TE-puoli.. Ja kunnan näiden työelämäpalvelujen rooli oli niinku keskeinen tässä niinku järjestellä näitä. Se koordinoi tän kuvion.”* F2

*” Siihen laitetaan sitten lisäksi yrityspalvelut ja sitten ammattikoulu kytketään.” B2*

#### *Voidaanko uudistuksella taklata työvoimapula?*

Yleishavaintona haastatteluaineistosta voidaan sanoa, että monissa Etelä-Savon kunnissa kärsitään työvoimapulasta. Erityisesti vahvasti kausityöllistetyissä kunnissa haasteena on saada työvoimaa matkailun ja maatalouden työpaikkoihin kesäaikaan. Osa haastateltavista toivoikin, että TE-uudistus auttaisi kuntaa kamppailemaan työvoimansaatuuteen liittyviä ongelmia.

*”Että kun on vahvasti kausityöllistetty kunta, ja sitten toki on pitkäaikaistyöttömyyttä, ja kun me ei saada kesällä, taholta saada mitenkään työntekijöitä.” H1*

*”Kyllä meillä on niin kun tällä alueella on hyvin voimakas työvoimapula tietyillä sektoreilla, eli meillä on tosi vahva tämä matkailuala.” I2*

#### *Uudistuksella on vahva yhteys elinvoimaan*

Muutamit haastelluista nostivat esille myös TE-uudistuksen ja elinvoiman välisen yhteyden. Haastateltavat pohtivat sitä, että TE-uudistus voi onnistuessaan auttaa kuntia edistämään elinvoimaansa. Eräs haasteltava kuvasi tätä asiaa seuraavanlaisesti:

*”Että enemmänkin TE-palvelu uudistus niin se sillä on niinku isompi merkitys ton elinvoimaan, jos onnistuessaan niin sen elinvoiman edistäjänä nimenomaan.” H1*



### 2.2.3. Vaikutukset kunnan rooliin elinvoiman ylläpitäjänä ja edistäjänä

#### *Kunnan tehtävänä elinvoiman kehittäminen*

Dokumenttien sekä haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kunnat hahmottavat tehtävien painopisteen siirtyvän entistä voimakkaammin elinvoiman kehittämisen suuntaan. Kuten aiemmin mainittiin, kunnat ilmaisevat perustehtäviään siten, että ne liittyvät kuntalaisten hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseen.

*”Tulevaisuuden kunnan strategiset painotukset kohdistuvat jäljelle jäävien lakisääteisten palveluiden lisäksi kunnan elinvoiman kasvattamiseen. Se vaatii panostusta samaan aikaan, kun elämme epävarmuutta talouden suhteen.”* Tilinpäätös 2022, Mäntyharju

*”Mikkelille muutos tarkoittaa jatkossa mahdollisuutta toimia yhä selkeämmin ja fokusoituneemmin maakunnan kasvun veturina ja sitä, että voimme keskittyä miettimään kaupungin elinvoimaan ja houkuttelevuuteen vaikuttavia asioita. Jatkossa pääsemme yhä vapaammin tekemään valintoja niistä teemoista, joihin haluamme panostaa. Panostukset kulttuuriin, liikuntaan ja koulutukseen vaikuttavat asukkaiden arkeen. Keskittymällä pitkäjänteisesti elinvoima- ja yritysysteistyöhön, houkuttelemme paikkakunnalle uusia yrityksiä, tuemme nykyisten yritysten kasvua sekä houkuttelemme paikkakunnalle osaavaa työvoimaa eri työnantajien palvelukseen.”* Tilinpäätös 2022, Mikkelä

*”No sitten tietysti se elinvoimapuoli, joka kuntiin tietenkin nyt jäi ja sitä tietysti on pyritty vahvistamaan.”* A1

*”Ja tuota on ihan minusta selvästi ollut havaittavissa, esimerkiksi kunnan osalta, että me ollaan niinku panostamassa siihen elinvoimatyöhön enemmän.”* C1

*”Kun se on helppo sanoa, että lisätään kunnan elinvoimaa ja mutta se ei ole yksi asia, että siinä on monia tekijöitä ja juttuja niin tuota. Mutta kyllä on korostunut ihan selkeästi ja oon huomannut, että tässä tuota päättäjien asenteessakin, niin on tapahtunut selvää muutosta siinä.”* F1

*”Ja mun mielestä se fokus menee nyt täysin niinku oikeaan suuntaan, että kun sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden niin kun se polttopiste on siinä kunnan hallussa olevassa elinvoiman kehittämisessä, joihin liittyy elinkeinopalvelut ja tekniset tietysti, rakennusvalvonnat ja muut hyvin ja kaavoittamisen tyyppiset.”* H2

#### *Väestön väheneminen haastaa kuntia*

Toisaalta asiakirjoista ilmenee, että joissakin kunnissa on tunnistettu mahdollisuus kompensoida väestön vähenemisestä johtuvaa taloudellista haastetta uusilla yrityksillä ja niiden tuomilla verotuloilla. Siksi kunnan kannattaa satsata elinvoimaan ja yritystoimintaa tukevan ympäristön kehittämiseen. Toiset kunnat puolestaan katsovat, että valtionosuuksien pienentyessä elinvoimaan panostaminen on välttämätöntä, jotta voidaan turvata kunnan tulevaisuus.

*”Verotulojen tasausjärjestelmällä on Juvan kunnan valtionosuuksiin merkittävä vaikutus. Kunnan elinvoimaisuuteen panostaminen on välttämätöntä itsenäisen ja hyvinvoivan kunnan tulevaisuuden turvaamiseksi. Uusien työpaikkojen luominen luo elämisen edellytyksiä, jotka näkyvät kuntataloudessa verotulojen myönteisenä kehityksenä.”* Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva

Lähes kaikissa haastatteluissa nousi esille väestön ikääntyminen ja väheneminen. Tässä yhteydessä monet haastateltavista olivat huolissaan siitä, että miten turvataan esimerkiksi työvoimansaataavuus jatkossa, kun syntyvät ikäluokat ovat aina vain edellisiä pienempiä.

*”Ja sitten tietysti on tää työvoiman saatavuuteen liittyvät kysymykset kuin ikäluokat pienentyy ja nyt on jo yli 10 vuotta tullut työmarkkinoille vähemmän kun sieltä on poistunut. Eli eli sehän sitten näkyy tuonne yrityspuolelle ja se sitten taas aiheuttaa tätä taloudellista haastavuutta.” B2*

### *Kunnat tukevat epäsuorasti yritysten toimintaedellytyksiä*

Asiakirjojen perusteella kunnat näyttäytyvät toimijoina, jotka luovat puitteet yritysten toiminnalle ja tukevat pääasiassa epäsuorasti yritysten toimintaedellytyksiä. Kunta tukee yritysten toimintaedellytyksiä tarjoamalla yritysten työntekijöille ja heidän perheilleen peruspalveluita, kuten päivähoitoa, peruskoulutusta, sivistys- ja vapaa-ajan palveluita. Lisäksi kunta voi tukea yritysten toimintaympäristöä tarjoamalla työntekijöille asumismahdollisuuksia.

*”Varmistutaan siitä, että kuntaan tuleville työntekijöille on tarjolla asuntoja.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2027, Sulkava*

*”Kunta tukee tavoitteita ylläpitämällä ja luomalla yritysten toimintaedellytyksiä ja rakentamalla toiminta ympäristöä. Tärkeimpinä asioina pidämme toimivia peruspalveluja kuten päivähoitoa, peruskoulua, terveyden- huoltoa sekä tontti- ja asuntotilannetta” Toimintakertomus 2022, Hirvensalmi*

*”Kunnan elinvoiman kannalta onkin ensiarvoisen tärkeää panostaa riittävästi yrityksille suotuisan toimintaympäristön ja elinvoiman kehittämiseen.” Talousarvio 2022 / Taloussuunnitelma 2023–2024, Kangasniemi*

*”Yritysten ja osaavan työvoiman toimintaedellytyksiin sekä kunnan vetovoimaan vaikuttavat paitsi yrityskohtaiset liiketoiminnan lainalaisuudet myös laadukkaat sivistys- ja vapaa-ajan palvelut sekä virikkeellinen toimintaympäristö.” Talousarvio 2022 / Taloussuunnitelma 2023–2024, Kangasniemi*

*”tavoitteena on myös säilyttää peruspalvelut että kuntalaiset myös pysyvät kunnan asukkaina” Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2024-2025, Enonkoski*

Myös haastatteluissa nousivat esille nämä samat tekijät, joiden kuvattiin paitsi tukevan epäsuorasti yritystoimintaa myös tekevän kunnasta ylipäättänsä houkuttelevan sekä hyvän paikan asua ja elää.

*”Kokemusperäisesti sanon, että parasta kunnan elinkeinopolitiikkaa ja elinvoimapolitiikkaa on toimiva päivähoito, perusopetus ja opetus ylipäättänsä, toimivat terveyden hoitopalvelut ja toimiva asuntopolitiikka.” J2*

*”Meillä pitää olla tietyt peruspalvelut, jotka niin kun tuo seudulle väkeä tai toimii jopa houkuttelevana sen asian tiimoilta.” K2*

*”Minä ajattelin, että ne peruspalvelut pitää hyvässä kunnossa kuntalaisille. Kyllä minusta siitä elinvoima rakentuu, että siellä on ne ihan kuntalaisten arjessa tarvitsemat asiat. Olipa ne sitten sitä lastenhoitoa tai perusopetusta tai kulttuuria tai liikuntaa.” G1*

### *Asuntotilanne muuttoliikkeen pullonkaulana*

Eräät haastateltavat olivat kuitenkin huolissaan asuntotilanteesta ja sen vaikutuksista yritysten toimintaan sekä ylipäättänsä kunnan kehitykseen. Nämä haastateltavat kuvasivat tilannetta sellaiseksi, ettei kunnassa ole riittävästi asuntoja, jotta kuntaan töihin tulevat voisivat muuttaa paikkakunnalle. Tämän kuvattiin heikentävän kunnassa toimivien yritysten kasvumahdollisuuksia. Lisäksi osa

haastatelluista oli sitä mieltä, etteivät kunnassa olevat asunnot vastaa esimerkiksi lapsiperheiden tarpeita ja tämä aiheuttaa pullonkaulan kuntaan suuntautuvalla muuttoliikkeelle. Myös uudisrakentamisen kalleus sekä maaseutualueiden alhaiset vakuusarvot nähtiin asuntomarkkinoiden toiminnan haasteena ja syynä, miksi uutta asuntokantaa ei synny. Jotkut haastatelluista pohtivat ratkaisuksi sitä, pitäisikö kunnan alkaa rakennuttamaan esimerkiksi uusia rivitaloja.

*”Meillä on se haaste, että niin tuota meillä ei ole asuntoja täällä ollenkaan tällä hetkellä tarjota, että se on semmoinen iso haaste, mikä pitäisi pystyä jollain tavalla ratkaisemaan, että meidän työntekijät, jotka tänne töihin saataisiin, pystyisi myös asumaan täällä.” I2*

*”No yksi mikä meillä on ollut, tää voi kuulostaa vähän hullulta, mutta haaste missä meillä on kunnalla merkittävä rooli sitten, niin tää tämmöiset asuntopoliittiset kysymykset. Meillä on nimittäin jossain määrin jopa hiukan asuntopulaa, mikä on yksi sitten tämmöinen niinku muuttoliikkeen pullonkaula.” A2*

*”Ja sitten talvella mietittiin jo semmoista ratkaisua, että pitääkö meidän mennä niinku siihen, että me hommataan tänne kesäksi parakkeja, koska ne yritykset ei voi ottaa niitä työntekijöitä, jos niillä ei ole asuntoa. Ja mä tiedän, että valitettavasti jotkut kesätyöntekijät asuvat asuntoautoissa ja teltoissa. Niin se alkaa olla kohtuullisen ikävää. Ja meidän asuntola on täynnä myös, niin se on tavallaan se niinku kun se asumisen ratkaiseminen niin vaikuttaa sitten siihen, että pystyykö se kausi kasvaa ja niinku se toimiala kasvamaan.” H2*

*”Mutta mitä kunta pystyisi niiko enemmän, että rakennuttaa itse esimerkiksi seudulle vaikka rivitaloa tai muuta, mihin pystyy muuttamaan vuokralle tai sitten ostamaan asunnon sitten siitä itse itselleen. Niin tietysti tällaisia näitä pystyisi niinku käyttämään.” J1*

### *Maankäytön merkitys elinvoimalle*

Asiakirjojen valossa kuntien maankäytöllä nähdään olevan tärkeä rooli elinvoiman edistämisessä. Muutamissa haastatteluissa nousivat myös esille maankäyttöön liittyvät asiat, mutta yleisesti ottaen maankäytöstä puhuttiin haastatteluissa varsin vähän. Tässä yhteydessä keskusteluissa korostui eritoten lupaprosessien sujuvuus.

*”Huomioimme kaavoituksessa yritysten nykyiset tarpeet ja pitkän tähtäimen investointimahdollisuudet” Strategia 2022–2025, Mäntyharju*

*”Kaavoitus ja tonttipolitiikka ovat tärkeällä sijalla ja osa elinkeinotoimintaa tukevia asioita.” Taloussuunnitelma 2023, Hirvensalmi*

*”Aktiivisella kaavoituksella ja maapolitiikalla luomme monipuoliset mahdollisuudet asumiseen ja yritystoimintaan. Kartoitamme uusia asuinalueita aktiivisesti.” Kunnan strategia 2022–2025, Juva*

*”Parannetaan yrittäjämönteisyyttä sujuvilla yrityspalveluilla sekä joustavilla maankäytönratkaisuilla.” Strategia 2022–2025, Mikkeli*

*”Kaupunki tarjoaa yrityksille mahdollisuudet kehittyä ja kasvaa; yritysalueiden asemakaavojen rakennusoikeus ja kehittämiskohteiden määrä” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna*

*”Ja sitten tietenkin lupaprosessissa ja muissa niin tulee huolehtia siitä, että jouhevasti mennään läpi, että tarkoitus ei niin kun tarkoituksena tai ei niin kun haitata sitä toimintaa. Toimitaan tietenkin lain mukaan, mutta pyritään juohevasti ja sujuvasti hoitamaan erilaiset lupaprosessit läpi.” G1*

*”Ja kyllä siis niin kun avustetaan, neuvotaan ja opastetaan kyllä ja rakennusvalvonta kyllä sen tietää, että tota luvat käsitellään nopeasti.” E1*

Monet haastateltavat kuvasivat kuntaa elinvoima-asioiden yhteydessä sanalla ”mahdollistaja”.

*”Kyllähän kunta on ehkä semmoinen mahdollistaja ja koordinaattori sitten monissa asioissa ja saattaa esiliinana sitten eri toimijoita yksiin.” F2*

*”No kunta on varmasti mun mielestä yhdellä lauseella sanottuna niin mahdollistaja.” K2*

*”Jos ajatellaan tässäkin, niin tehtävät vähenee, niin kyllä sinne elinvoima puolelle niin kyllä me entistä enemmän käytetään aikaa siihen, että sellaisia alueita mitä voidaan tehdä, niin kunta mieltii niitä, toimii mahdollistajan roolissa ja sitten yritykset loppupelissä päättää sen, että syntykö sinne sitten pysyvää elinkeinotoimintaa.” H1*

### *Kunta yritysten kumppanina*

Asiakirjojen perusteella näyttäisi siltä, että kunnat pyrkivät toimimaan aktiivisina yritysten kumppaneina ja edistämään sekä jo toimivien että uusien yritysten toimintaa alueellaan. Useissa asiakirjoissa mainitaan erilaisia toimia, joiden avulla pyritään tukemaan paikallisten yritysten toimintaa. Kunnat tarjoavat yrityksille erilaisia tukipalveluita ja neuvontaa sekä pitävät aktiivisesti yhteyttä yrityksiin esimerkiksi järjestämällä yritysvierailuja. Lisäksi kunnat toteuttavat yhteistyössä yritysten kanssa esimerkiksi markkinointikampanjoita ja jakavat ajantasaista tietoa yrityksille. Nämä asiat nousivat esille myös haastatteluisissa.

*”Kunta toimii yritysten kumppanina yritysten perustamis-, kasvu- ja kehittämisvaiheissa” Puumalan kuntastrategia 2022–2026*

*”Edistetään yritysten kehittämis- ja investointihankkeita olemalla aktiivinen toimija yritysten parissa.” Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022, Juva*

*”Tarjoamme yrityksille neuvontaa asiakaslähtöisesti alueellisen yhteistyöverkoston puitteissa niin omistajavaihdoksissa, yrityksen perustamisessa kuin muissa yrittäjän arjen haasteissa.” Kangasniemen kuntastrategia 2022–2025*

*”Yritysmönteisyys, yrittäjille neuvontaa ja tukea mm. Uusyrittäjäkeskuksen avulla. Kunnan ja yritysten yhteistyötapaamiset.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Mahdollistetaan osaavan työvoiman saatavuus” ”Toteutetaan rekrykampanja yhteistyössä yritysten kanssa” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Puumala*

*”Tarjotaan ajantasaista kolutusta viljelijöille...Tarjottu verkon välityksellä sekä youtube-videoina eri tukimuodoista uutta ohjelmakautta koskien.” Tilinpäätös 2022, Sulkava*

*”Markkinointi ei ole irrallinen osa vaan enemmänkin perusta erityisesti työn ja yrittämisen, tunnettavuuden lisäämisen...” Talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2022/ Taloussuunnitelma vuosille 2023–25, Pertunmaa*

*”Työvoiman saatavuutta tehostetaan markkinointiyhteistyöllä yritysten kanssa” Strategia 2022–2025, Rantasalmi*

*”Yhteismarkkinointi ja yritysverkostot mahdollistavat yhteistyön, suuremman näkyvyyden ja asiakaslähtöisen tuotekehityksen – onnistumisen edellytykset.” Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023, Mikkeli*

*”Talousarvion tavoitteet pohjautuvat keväällä 2022 laadittuun kuntastrategiaan, jonka ensimmäinen visio on ”Turvallinen arki itsenäisellä Rantasalmella”. Tähän visioon on mahdotonta päästä pelkästään kunnan omilla toimenpiteillä. Visioon pääseminen edellyttää vahvaa yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa sekä kunnan elinvoimaisuuden kehittämistä alueen kuntalaisten ja yritysten kanssa.”* Talousarvio 2023  
Taloussuunnitelma 2023–202, Rantasalmi

Erityisesti vuoropuhelun vahvistaminen ja rakentaminen kunnan ja kunnassa toimivien yritysten välillä nousee esiin dokumenttiaineistosta sekä haastatteluista. Kun kuntaorganisaatio ja sen henkilöstö ovat tietoisia yritysten huolista ja tarpeista, he pystyvät ketterämmin ja paremmin vastaamaan yritysten tarpeisiin.

*”Mitä kuuluu?”-soittokierroskampanja yrityksille”* Tilinpäätös 2022, Mäntyharju

*”Autetaan osaavan työvoiman saannissa ja jatkuvan vuoropuhelun kautta saadaan tietoa palvelutarpeista”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2025, Mäntyharju

*”Yrityskäynnit, yrittäjien tarpeisiin reagoiminen Kuntabarometri”* Rantasalmen kunnan elinvoimaohjelma 2023–2025

*”Järjestetään pk-yrityksille oma ”kasva rohkeasti” –tilaisuus 1-2krt/vuosi. Kaupungin suurimpien työllistäjien säännöllinen yhteydenpito ja yhteinen yritysilta kerran vuodessa.”* Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023, Mikkeli

*”Kuunnellaan laita-alueita ja yritysten näkemyksiä mukaan ja asukkaiden näkemyksiä, että siellä on paljon semmoisia ideoita mitä voisi niinku käyttää siihen elinvoiman ja ylläpitämiseen ja kehittämiseen.”* B1

### *Koulujen ja oppilaitosten merkitys elinvoimalle*

Dokumenttien perusteella voidaan havaita, että useissa kunnissa kouluilla ja oppilaitoksilla on myös tärkeä rooli yritystoiminnan ja elinkeinoelämän kehittämisessä. Kouluissa ei ainoastaan kasvateta tulevia yrittäjiä, vaan myös pyritään tutustuttamaan oppilaat paikallisiin yrityksiin.

*”Yrittäjyyskasvatuksesta tehdään entistä näkyvämpää ja monipuolisempaa koko perusopetuksessa”,* Strategia 2022–2026, Puumala

*”Koulussa järjestetään yrittäjien ja vierailijoiden käyntejä oppitunneilla. Yrittäjyyteen ja taloustaitoon liittyviä valinnaiskursseja toteutetaan valintojen perusteella”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi

*”Yrittäjyyspolut opiskelijoille”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

### *Elinvoimaa luonnosta ja matkailusta*

Monessa kunnassa mainitaan erityisesti matkailu ja luontomatkailu, jotka nähdään keskeisinä työpaikkojen ja elinvoiman luojina. Matkailun ja luontomatkailun merkitys korostui haastatteluissa erityisesti, kun haastateltavat kuvasivat kestävyysmuutokseen liittyviä mahdollisuuksia, siksi matkailun vaikutuksia kunnan elinvoimaan kuvataan tarkemmin raportin luvussa 3.1.3.

*”Elinkeinotoimeen kuuluvat myös kunnan matkailuasiat. Matkailun näkökulmasta suurin panostus on Saimaa Geopark ja kunnan muiden ominaispiirteiden, erityisesti luontomatkailun, nosto.”* Tilinpäätös 2022, Sulkava

*”Yrittämiseen ja työntekoon kannustaminen erityisesti matkailuelinkeinossa ja luonnonvara alalla” Strategia 2022–2025, Rantasalmi*

*”Saimaan saaristokuntamme kohteet houkuttelevat matkailijoita ja yrittäjiä” Strategia 2022–2025, Enonkoski*

### *Vapaa-ajan asukkaat kunnan elävöittäjänä ja potentiaalisina uusina asukkaina*

Dokumenteissa ilmenee selvästi se, että kunnissa on paljon vapaa-ajan asukkaita ja heidät nähdään merkittävänä potentiaalina kunnan asukasluvun ja elinvoiman vahvistamiseen. Dokumenttiaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että monissa kunnissa vapaa-ajan asukkaat nähdään potentiaalisina uusina vakituksina asukkaina. Useissa kuntien asiakirjoissa on mainittu myönteinen suhtautuminen rakennusten käyttötarkoituksen muuttamiseen vapaa-ajan asunnosta vakituiseksi asunnoksi. Lisäksi joissain kunnissa on esitetty erilaisia toimia, esimerkiksi neuvontaa, joilla pyritään edistämään vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamista.

*”Kunta suhtautuu myönteisesti vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituiseen asumiseen.” Hirvensalmen kunnan strategia vuosille 2023–2026*

*”Perustetaan käyttötarkoitusten muutoksia varten loma-asunto kodiksi-klinikka” Tilinpäätös 2022, Puumala*

*”Kunta käynnisti syksyllä 2018 hankkeen ”Vapaa-ajanasunnosta vakituiseksi asunnoksi”, jonka tarkoitus on kartoittaa ja auttaa vapaa-ajan asukkaita luomaan ympärivuotiset puitteet Pertunmaalla asumiselle.” Strategia 2019–2023, Pertunmaa*

*”Edistetään yritystoimintaa riittävällä tonttimaan kaavoituksella.” Talousarvio / Taloussuunnitelma, Pieksämäki*

*”Kausiasujien määrän kasvattaminen” ” Joustavat asuntojen muutosmenettelyt” Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

*”Monipaikkaisuus antaa mahdollisuuden vahvistaa kaupungin elinvoimaa niin, että väkimäärä saadaan kasvuun. Tavoitteena on, että vuonna 2040 asukkaita on saman verran kuin nykyisin. Etätyöskentelyyn ja etätyö-mahdollisuuksiin on kiinnitettävä huomiota. Tätä voidaan edistää tarjoamalla etätyötiloja ja helpottamalla lupakäytäntöjä kakkosasumisen muuttamiseksi vakituksiksi asunnoiksi.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*”Monipaikkaista asumista ja loma-asuntojen rakentamista ja muuttamista vakinaiseen asumiseen edistetään tiedottamisella, neuvonnalla ja ohjeistuksella” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna*

Myös lähestulkoon kaikkien kuntien osalta haastatteluissa nousi puheeksi vapaa-ajan asukkaat ja rakennusten käyttötarkoitusten muuttamiset. Kuten dokumenteissa myös haastatteluissa korostui positiivinen suhtautuminen rakennusten käyttötarkoitusten muuttamiseen, mutta joissakin kunnissa kokemukset olivat kuitenkin osoittaneet, ettei tämä ole ottanut riittävästi tuulta alleen. Toisissa kunnissa taas oltiin sitä mieltä, että käyttötarkoitusten muutoksia on jo tehty valtavasti, ja toiset haastatellut puolestaan arvelivat, että näiden muutosten määrä lisääntyy tulevaisuudessa.

*”Ei se nyt mitään suurta ryntäystä aiheuttanut.” E1*

*”Paljon puhutaan siitä, että muuta niinku vapaa-ajan asunto vakituiseksi asunnoksi ja meilläkin on siitä kampanjoitu, mut joku juttu siinä kuitenkin on, että se ei kuitenkaan meinaa lyödä läpi, että me niitä aina muutamia vuosittain muutetaan. Ja kyllä sitä vähän tehdään. Mutta ei sitä niinku niin paljon tehdä, kun ehkä jossain on kuviteltu tai jotenkin annetaan ymmärtää, että kaikki haluaa muuttaa. ... Ihan taloudelliset tosiasiat, että kannattaa pitää enemmän kirjat pääkaupunkiseudulla missä on matalampi*

*veroprosentti, kun tässä kunnassa. Että ihan tämmöisiä niinku sitten kuitenkin taloudellisiakin kysymyksiä.” A2*

*”Meillähän on ollut valtavasti niitä käyttötarkoituksen muutoksia, niinku suhteessa muihin kuntiin.” H2*

*”Ja tota me on nyt sitä helpotettu rakennuspaikkojen muuttamista, niinku loma-asumisesta vakituiseen asumiseen. Se on meille iso, koska meillä on kuitenkin se X ja puoli tuhatta loma-asuntoa. Mutta niinku sanottu, niin ei se mikään iso puro vielä ole, mutta se todennäköisesti tulee vahvistumaan. Niinku puro on olemassa.” B2*

Haastatteluissa korostui myös vapaa-ajan asukkaiden merkitys kunnan elävöittäjänä sekä palvelujen käyttäjinä. Erityisesti pienemmissä kunnissa useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että kunnassa sijaitsevia palveluita olisi huomattavasti nykyistä vähemmän, jos kunnissa ei olisi vapaa-ajan asukkaita. Lisäksi haastateltavat toivat esiin vapaa-ajan asukkaiden maksamien kiinteistöverojen merkityksen kunnan taloudelle sekä toisaalta palveluiden takana olevat työpaikat, joita tuskin olisi jollei olisi vapaa-ajan asukkaita. Eräät haastateltavista näkivät vapaa-ajan asukkailla olevan myös tärkeä rooli kunnassa toimivien yhdistysten toiminnassa. Vapaa-ajan asukkaita kuvattiin myös jonkinlaisina kunnan puolesta puhujina myös maakunnan ulkopuolella.

*”Toki se painottuu kesäaikaan, mutta he elävöittää tätä kuntaa. He käyttävät kunnan palveluja, yrittäjien palveluja. Ja sitten he osallistuu näihin kulttuuritapahtumiin.” G1*

*”Mutta kyllä mä sanon, että tässä 15–20 vuoden aikana niin on opittu ymmärtämään se, että se on meille valtava voimavara. Ja meidän palvelumme, meillä ei olisi palveluja. Yksityiset ja julkiset palvelut olisivat huomattavasti huonommat ilman tätä vapaa-ajan asukasporukkaa ja se koskee koko Etelä-Savoa.” J2*

*”Ne on siellä mökillä ja puuhailee siellä. Käyvät, täällä ei ole oikein ruokapaikkaa niin torilla käyvät. Kaupassa käyvät ja rautakaupassa.” D1*

*”No käytännössä vapaa-ajan asunnot, niin varmaan suurin piirtein puolet niinku meidän kiinteistöverokannasta tai verotuspohjasta muodostaa joo. Että on se niinku merkittävä.” A2*

*”Kylä-toiminnassa on hyvin pitkälle vapaa-ajan asukkaat mukana. Meillä on vaikkapa toi kirkonkylän kylätoimikunta. Tuossa sen kanssa on varmasti yksi aktiivisimmista, niin siellä on puheenjohtajana tällä hetkellä vapaa-ajan asukas.” K2*

Keskusteltaessa vapaa-ajan asukkaista jotkut haastateltavat nostivat esille myös kaksoiskuntalaisuuden. Nämä muutamat haastateltavat toivoivat, että kaksoiskuntalaisuus nostettaisi valtiovallan toimesta uudelleen ikään kuin pöydälle.

*”Oli se kaksoiskuntalaisuuspalvelus. Olisi tosi hyvä, jos vaikka niitä ihan lainsäädännöllisiä jollakin tasolla vaikka nyt verotukseen. Näihin tämmöisiin asioihin liittyy haasteita ja kotikunnan määräyksiin. Poliittisestikin olisi ihan hyvä, että siinä pystyisi menemään sitten eteenpäin. Ne on näitä taas uuden Suomen hallituksen asioita. Mutta siinä jotenkin näkee, että siinä on paljon potentiaalia koko maakunnalle, tulevaisuutta ajatellen.” D2*

*”Tietysti se, että valtiovallan toimenpiteet, jos puhutaan maaseudusta niin kyllähän se, että täällä on heinäkuussa 65 prosenttia vapaa-ajan asukkaita ja kolmekymmentäviisi vakkareita torilla. Niin se kertoo siitä potentiaalista, mikä siellä on. Mutta sehän vaatisi kuitenkin sitten valtiovallan toimenpiteitä myös, muun muassa kaksoiskuntalaisuuden tai tän veronmaksun osalta. Sehän olisi erittäin merkittävä asia maaseudulle tän tyyppisten ratkaisujen tekeminen, jotka auttaisivat.” E2*

*”Kaksoiskuntalaisuus on ollut hyvin keskustelussa ja että siihen on suhtauduttu hyvin myönteisesti, että.” J1*

## *Hankkeet elinvoiman tukemisessa*

Joissakin kunnissa elinkeinoja ja elinvoimaa kehitetään pitkälti hankerahoituksen turvin. Yleisesti ottaen hankkeet nousevat tavalla tai toisella esiin lähes jokaisen kunnan jossakin asiakirjassa.

*”Hankkeet nähdään tärkeiksi välineiksi kunnan elinkeinoelämän kehittämiseksi, koska niillä saadaan lisää tehoa Juvan alueen elinkeinotoiminnan kehittämiseen ja hyötyjä yrityksille sekä säästetään kunnan omaa rahaa merkittävästi.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva

*”Lisää työntekijöitä Mäntyharjuun: Toteutamme kunnan ja yritysten yhteisen hankkeen parantaaksemme kunnan houkuttelevuutta uusille työntekijöille. Kunta toimii kokoajana ja mahdollistajana, sekä kannustaa yrityksiä osallistumaan hankkeeseen aktiivisesti.”* Strategia 2022–2025, Mäntyharju

*”Kunnan pito- ja vetovoiman vahvistaminen on jatkossa entistäkin tärkeämpää. Elinvoimatyöhön ja yritysyhteistyöhön panostetaan entistä enemmän Etelä-Savon maakuntaliiton hankerahoituksen turvin, jossa erityisenä painopisteenä on yritysten työvoiman saatavuuden turvaaminen.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi

*”Haetaan kuntastrategiaa tukevia hankerahoituksia”* Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi

*”Ilmastotyön jäsentämistä ja järjestelmällistä kehittämistä tarvitaan kilpailussa hankerahasta. Valtiovalta on koronaantumassa ottanut ilmastonsuojelun keskeiseksi elvytyksen teemaksi. Ilmastoteemat ja ilmastonsuojeluun liittyvät kriteerit ovat mukana useissa Mikkelin seudulle tärkeissä hankerahoituksissa. Ilmastomurroksessa jälkijunassa tulevat joutuvat tekemään omalla kustannuksellaan sellaista, mihin nopeammalla aikataululla etenevät saavat rahoitusta.”* Mikkelin ilmasto-ohjelma 2022–2035

Haastatteluissa kysimme usein sitä, millaisena haastateltavat näkevät hankkeet ja hankemuotoisen toiminnan kunnan kehittämisessä. Merkittävä osa haastatelluista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä oli sitä mieltä, että hankkeet ovat nykyisin tärkeä osa kunnan elinvoiman kehittämistä. Hankkeiden parhaina puolina haastateltavat pitivät sitä, että talouden ollessa tiukalla hankkeet luovat mahdollisuuden uusien asioiden kokeilemiseen ja kehittämiseen. Lisäksi jotkut nostivat esille sen, että hankkeiden projektipäälliköt voivat tuoda kuntaan uutta osaamista.

*”Meillä se (hanke) on ollut niinku hyvä tapa, kun on pitänyt saada, niinku meillä ei hirveästi ole sitä niinku kehittämisresurssia tässä meidän niinku normi populassa. Niin sitten tavallaan ainahan se on kun joku uusi ihminen tulee tähän yhteisöön, niin se ihan tekee niinku hyvää. Että saattaa tullakin jotakin uusia ajatuksia niin siinä mielessä.”* H2

*”Tää on ihan älyttömästi kärjistetty juttu kunnissa, kun talous on tiukalla niin se hanke on oikeastaan ainoita sellaisia asioita missä saadaan jotain uutta. Voidaan sanoa että nyt meillä on niinku hanke, ja sitä kautta panostus johonkin uuteen juttuun.”* K2

*”Kyllä se on pakko. Ei ole mitään muuta mistä saa, jotenkin sellaista rahaa, kun kunnalla ei ole rahaa.”* E2

*”Ja tuohan ne sitten ihan jo pelkästään niinku uutta osaamista tänne. Kun tulee osaavia projektipäälliköitä ympäri Suomea ja. Ja tuovat yleensä niinku hyvin koulutettua tammöistä tietopääomaa tuovat sitten tullessaan.”* C2

*”Ei kunnalla ole resursseja kokeilla kaikenlaista, mutta jos saisi jonkun hankkeen.”* D1



Hankkeet ja hakemuotoinen toiminta sai haastateltavilta myös vahvaa kritiikkiä osakseen. Haastateltavat kuvasivat hankkeita byrokraattisina, raskaina ja aikaa sekä resursseja vievinä instrumentteina. Myös jo hankkeiden hakemisen nähtiin kuluttavan paljon henkilöresursseja, joita joissakin kunnissa ei haastateltavien mukaan ole riittävästi. Lisäksi hankkeiden varjopuolena nähtiin, että hankkeen loppuessa toimintakin liian usein loppuu.

*”Kolmekymmentäviisi prosenttia ajasta menee näitten paperit pyörityksen. Se on niin kertakaikkisen järkyttävää ja kertoo siitä, että ei ole minkäänlaista luottamusta toimijoihin.” E2*

*”Onhan ne melko resursseja vieviä niin hakeminen kuin raportointi siitä kokonaisuudesta. Elikkä ei se ole varmaan ihan sillä, että se on 100% hyöty sitä mitä siihen tulee.” G2*

*” Monet kokee silleen, että se on raskas ja tota hankala ja muu semmoinen, byrokraatia, byrokraattisen oloinen, mutta kyllä sitten kaikki, jotka aina on siihen niinku syventyneet ja lähteneet jo todenneen tässä, että ei se sen kummempaa ole.” F1*

Hankkeita kritisoitiin myös siitä, että niiden avulla joudutaan myös rahoittamaan lakisääteisiä tehtäviä.

*”No mitenkä minä nyt sen sanoisin nätisti sitä käytetään rumaa sanaa hanke humppa, mutta minä olen niin tukka täynnä sitä, että minusta se pitäisi olla ja jos en nyt väärin lukenut hallitusohjelmaa, että se on perusrahoitukseen olisi yhä enemmän niinku perusteltua siirtää kunnille niitä rahoitusta kuin tämän hankkeiden kautta.” G2*

*”Ja silloin jos me lähdetään menemään siitä, että meillä on lakisääteisiin perustehtäviin, lähdetään etsimään hankkeella rahoitusta, niin siinä mun mielestä mielestä karkaa niinku mopo käsistä. Että kun sanotaan, vaikka että kun lakisääteisyyteen kuuluu, että meillä pitää olla tiettyjä nuorisopalveluita tai nuorisotoimi. Niin valitettavan paljon tänä päivänä etsivää nuorisotyötä tai jotain tällaista pyöritetään ihan puhtaasti hankerahoilla, tiettyjä määräaikoja.” K2*

### *Toiveita kuntien välisen yhteistyön vahvistumisesta*

Dokumenttiaineiston valossa näyttää siltä, että osalla kunnista olisi kiinnostusta lisätä elinvoiman kehittämisessä yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Joissakin kunnissa asia onkin jo konkretisoitunut. Esimerkiksi Puumala ja Sulkava ovat palkanneet yhteisen elinkeinokehittäjän.

*”Puumalan ja Sulkavan kunnat tekevät elinvoiman kehittämisessä yhteistyötä ja vuoden 2022 alussa kuntien palveluksessa aloittaa elinkeinokehittäjä, jonka työpanoksesta 60 % suuntautuu Puumalaan ja 40 % Sulkavalle” Tilinpäätös 2022, Puumala*

*”Kunta on elinkeinon kehittämisessä vahvasti sitoutunut seudulliseen yhteistyöhön ja kantaa siten vastuunsa seudun kehittämisestä.” Strategia 2023–2026, Hirvensalmi*

Myös useissa haastatteluissa toivottiin, että jatkossa Etelä-Savon kunnat tekisivät keskenään, seudullisesti tai maakunnallisesti enemmän yhteistyötä erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa, mutta myös hyvinvointiin ja hankkeisiin liittyvissä asioissa. Haastateltavat näkivät yhteistyön esteenä sen, että kunnissa keskitytään pääasiassa oman kunnan etujen ajamiseen eikä muihin kuntiin välttämättä luoteta riittävästi.

*”Ja se on nimenomaan niinku elinvoiman ylläpitäminen edistäminen. Niin että se tehdään vähintään seudullisena ja mahdollisesti niinku maakunnallisena, koska kaikilla on niinku samat ongelmat.” C2*

*”Jotenkin tuntuu hassulta, että jokainen kunta puuhastelee sen kanssa itsekseen, elikkä pitäisi saada kuntien välinen luottamus siihen, että kaikki usko, että me tehdään seudun puolesta tätä työtä eikä yksittäiselle kunnalle.” K2*

*”Itse uskon vahvasti semmoisen alueellisen yhteistyöhön. Tässä niinku elinkeinotoiminnassa ja matkailussa. Toivoisin että tän TE-uudistuksen myötä, niin tää alueyhteistyö elinvoimatyössä vahvistuisi.” D2*

*”Toistaiseksi nää rajat on niin tiukat, nää kuntien rajat, että vaikka me paljon keskustellaan kuntien kesken, niin mulla on aina se tunne, ette jokainen ja voin sanoa myös itsekin tuota mietin vaan sitä oman kunnan näkökulmaa. Ja jatkon osalta tai tulevaisuuden osalta, niin se yhtälö on mahdoton.” E2*

*” Niin varmaan sanotaan näin, että mä toivoisin, että alkaa lisääntymään ja eri raja aitoja vähän rikottaisiin, että tää on nytten minun kunnan ja tämä on sinun kunnan tässä näin, kun pystyttäisiin hyödyntämään niitä voimavaroja eri sektoreittain niin pystytään enemmän niin kuin hyödyntämään, että onhan jonkun verran ollut sitä, että on niinku palkattuna yhteisiä työntekijöitä, esimerkiksi opetus tai sivistys puolella ja muuta, mutta nimenomaan enemmän varmaan tällaista tarvitsee.” J1*

### *Kuntatalous heijastuu elinvoimatehtävään*

Kuten aikaisemmissa luvuissa on kuvattu, haastatteluissa sekä dokumenteissa nousee usein esille talouden vaikutus kunnan tehtävien toteuttamiseen. Myös elinvoiman yhteydessä jotkut haastateltavat kuvasivat tilannetta niin, että valtionosuuksien pienentyessä ja ylipäättään yhteiskunnan taloudellisen tilanteen heikentyessä inflaation ja korkojen nousun vuoksi herää kysymys, riittävätkö kuntien resurssit jatkossa elinvoiman kehittämiseen.

*”Että kyllä siinä niinku todellisuudessa niin käy, että meidän on pakko keskustella siitä, että onko meillä rahaa niihin ei-lakisääteisiin tehtäviin? Silloin korostuu se lakisääteisten rooli ja niihin ilman muuta panostetaan. Tuota elinvoiman ylläpitäminen on myös niin kun lakisääteinen tehtävä ja sitten se, että sitä kautta me voidaan saada niin kun niitä tuloja, kun me huolehditaan sitä elinvoiman ylläpitämisestä, jotta me pystytään sitten ne lakisääteiset tehtävät hoitamaan. Kun me ei voida luottaa tuohon valtioon.” C1*

*”Eli on nähty, että tarvitaan niitä lisäksiä tekemään sitä työtä, että siellä meillä olisi kyllä resursseja, mutta kaikkienensa tämä, pystytäänkö pitämään nykyistä henkilöstön määrää, että selviydytään kun kustannukset nousee, inflaatio juoksee, korot nousee, kustannusnousun vyöryt ja palkan palkankorotukset, että se kertautuu nyt niin monesta suunnasta.” A1*

## 2.3 Tulkintoja kestävyysmuutoksen vaikutuksista Etelä-Savossa

Dokumentti- ja haastatteluaineistoa tarkasteltiin aiemmin luvussa 1.2.2. esitetyn kehystyksen kautta (kuva 4). Lähestyimme kestävyysmuutosta laaja-alaisesti, käsittäen monet eri kestävyiden ulottuvuudet. Haastatteluissa haastateltavilla oli siten mahdollisuus kuvata kestävyysmuutoksen vaikutuksia hyvinkin laaja-alaisesti.

Kehystys (kuva 4) sekä alla näkyvä kestävyysmuutoksen virikeasetelma (kuva 7) olivat mukana haastatelluille toimitetussa materiaalissa (teemojen ja kysymysten lisäksi), jolloin haastateltavilla oli mahdollisuus tutustua näihin etukäteen. Kuvat 4 ja 7 toimivat virikkeinä erityisesti tilanteissa, joissa haastateltavat kokivat haasteita vastatessaan kestävyysaiheisiin kysymyksiin.



**Kuva 7:** Kestävyysmuutoksen virikeasetelma (pohjana yhteiskuntasitoumuksen tavoitteet)

### 2.3.1 Kestävyysmuutoksen merkitys Etelä-Savon kunnissa

#### *Ajanhengen mukainen termi*

Kestävyyskäsitettä viljellään Etelä-Savon kuntien asiakirjoissa monissa erilaisissa yhteyksissä. Sana *kestävyys* liitetään useissa dokumenteissa kunnan talouteen tai palvelujen järjestämiseen. Toisaalta *kestävyys* liitetään myös esimerkiksi luonnonympäristöihin, kierrätykseen, kiertotalouteen ja maankäyttöön. Näyttäisi siltä, että yhteiskunnassa yleistynyt kestävyyspuhe, jossa käsite otetaan mukaan ikään kuin ”ajan hengen” mukaisena yleisenä määreenä, legitimoimaan omaa tekemistä on läpäissyt kuntaorganisaation retoriikan hyvin, kuten seuraavista sitaateista käy ilmi:

*”Kehitetään kestävästi monimuotoista, virikkeellistä luonto- ja lähiympäristöä ja hyödynnetään niiden sekä maaseutualueiden hyvinvointivaikutukset.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

*”kuntaa kehitetään kestävästi ja sitoutuneesti pitkälle tulevaisuuteen.” Strategia 2022–2025, Mäntyharju*

*”Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.”Tilinpäätös 2022, Sulkava*

*”Rantasalmen kunta tähtää kaikessa toiminnassaan kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistämiseen tarjoamalla itse ja yhdessä kumppanien kanssa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla tuotettuja palveluita sekä tarjoamalla mahdollisuuden kuntalaisille osallistua ja vaikuttaa.” Strategia 2022, Rantasalmi*

*”Kestävän kehityksen periaatteiden, kierrätyksen ja lajittelun ”toteuttaminen opetuksessa.” Talousarvio 2023 ja Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi*

*”Käyttötalouteen tulee löytää tasapaino, joka huomioi palvelukysynnän ja väestökehityksen, jotta palvelut ja tulevat investoinnit voidaan kattaa kestävästi” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2025 Mäntyharju*

Hyvin harvoissa asiakirjoissa on määritelty sitä, mitä kestävyydellä tarkoitetaan. Ainoastaan Savonlinnan kestävä kehityksen ohjelmassa se määritellään tarkemmin seuraavasti:

*” Kestävyydellä tarkoitetaan nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvän elämän mahdollisuuksien turvaamista, ottaen kaikessa päätöksenteossa ja toiminnassa tasavertaisesti huomioon ympäristö, ihmiset ja talous.” Kestävän kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna*

#### *Kestävyysmuutos on höpöhöpöä ja vanha ajatus*

Eräs haastateltavistakin kommentoi kestävyysmuutoksen merkitystä ajanhengen mukaisena yleismääreenä, ja sanoitti asiaa niin, että kestävyysmuutokseen liittyviä toimia on tehty kunnissa jo vuosien ajan.

*”Nyt mennään sinne höpöhöpö puolelle.”J2*

*”Suurin piirtein mut se on tää maailman kulun kirjaaminen tällaisin ajantrendi-laatikoihin, niin se on tietyllä tavalla hankalaa ja eikä se ole kovin selväpiirteistä. Koska tuota nää on loppujen lopuksi kaikki mitä tässä nyt on niinku hahmoteltu, niin tota kuitenkin ollut iät ja ajat meillä keskuudessamme, niille on vaan löydetty erilaiset ilmaisutavat. Ja ehkä erilaista niinku ymmärrystä löytyy.”J2*

#### *Kestävyysmuutos merkitsee käytännön toimia pienin askelin*

Haastatteluissa sekä viranhaltijoilta että luottamushenkilöiltä kysyttiin, mitä kestävyysmuutos merkitsee kunnan kohdalla. Monet haastatelluista vastasivat tähän kysymykseen kertomalla erilaisista käytännön toimista, joita kunnassa on tehty. Useissa haastatteluissa nämä käytännön toimenpiteet liittyivät kunnan omistamien kiinteistöjen energiaratkaisuihin tai uusiutuvaan energiaan liittyviin investointeihin.

*”Kun kysymys oli, että mitä merkitsee, niin merkitsee tässä vaiheessa tähän energiatalouteen liittyviä ratkaisuja.” K2*

*”Että monella sektorilla erilaisia toimenpiteitä, että kyllä se meille tarkoittaa, jos tuohon kysymykseen vastasi, niin ihan konkreettisia asioita.” L1*

*”Vuokratalot on laittanut lämpöpumppuja ja nyten maalämpöä suunnitellaan, että tää on tällällä samanlaista kun muuallakin, kevyttä mitä tehdään muuallakin.” D1*

*”No ehkä niin kun voisin aloittaa siitä, että kunnan vahvuudet tulee entistä enemmän esille kyllä tän kestävän muutoksen kautta ja niiden toimenpiteiden kautta. Tossa kun tuota vähän mietin ja muistelin, niin aika monta asiaa on minkä eteen ollaan tehty paljon.” H2*

*”Eli energia-asioissa ollaan tietenkin nyt meillä, kilpailutetaan sähköä ja käytetään sitä lähellä tuotettua. Meillä on siis se X hehtaarin aurinkovoimapuisto.” A1*

Vaikka monissa haastatteluissa keskusteltiin erityisesti suurista investoinneista uusiutuvan energian lähteisiin, kuten tuuli- tai aurinkovoimaan, osa haastatteluista korosti, että kestävyysmuutos tarkoittaa ennen kaikkea pieniä tekoja.

*”Ei me mitään edelläkävijöitä olla. Täällä ei ole mitään semmoista yksittäistä isoa oo, tässä pieniä juttuja.” F1*

*”Lähtien vaikka tästä niinku kunnanviraston kierrätysasteajattelusta, että jätteet laitetaan niille kuuluviin paikkoihin niin. Siis muovit, metalli, sekajäte, biojäte. Kun tämä puoli on myös niin kun kunnossa sitten, että ne on semmoisia pieniä konkreettisia toimia joilla niinku pitää myös mennä sitä kestävyyttä kohden.” I1*

*”Kyllähän sä voit kaikkia näitä asioita tuoda esiin, mutta miten se konkreettisesti näkyy ja pienetkin tekemiset voivat olla mahdollistamassa sitä sellaista kestävyys muutosta ja se on kunnan tehtävä.” E2*

Myös kuntien ilmasto-ohjelmissa on esitetty laaja skaala toimenpiteitä sekä tavoitteita, joiden voidaan nähdä edistävän kestävyysmuutosta. Kuntien välillä on suurta vaihtelua siinä, miten nämä toimet ja tavoitteet ilmenevät muissa strategisissa asiakirjoissa. Joidenkin kuntien osalta ilmasto-ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet ovat pääosin irrallisia suhteessa muihin dokumentteihin. Sen sijaan, osassa kuntia ilmasto-ohjelmien tavoitteet ja/tai toimenpiteet on selvästi viety myös muihin asiakirjoihin. Toimenpiteiden ja tavoitteiden laajuudessa sekä kunnianhimoisuudessa on myös selviä eroja kuntien välillä. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että kunnat ovat kokonsa ja resurssiansa puolesta hyvin erilaisia.

### *Kestävyys on kohtuullisuutta*

Haastatteluissa kestävyysmuutos liitetään eri tavoin ajatukseen kohtuullisuudesta esimerkiksi elämäntavoissa ja realismina päätöksenteossa. Monet haastateltavat luonnehtivat erityisesti energiaan tai metsiin liittyviä päätöksiä niin, että ratkaisu on realistinen, jos se on taloudellisesti järkevä toteuttaa.

*”Just tätä energiatehokkuutta ja tälleen ja tavallaan sitten taloudellinen puoli tulee sitten siinä niinku samassa paketissa, että mun mielestä ne ei ole niinku ristiriidassa vaan päinvastoin niinku että vähän niinku tehdään asioita niinku järkevämmiin. Ja järkevästi tekeminenhän on monesti se taloudellisin vaihtoehto.” A2*

*”Kyllähän varmaan meillä päätöksentekijät, niin se talous näkökulma on se niinku se ykkösprioriteetti.” G1*

*”Ei meille sellaisia resursseja tule mistään, että me voisimme tehdä jotakin hyväntekeväisyyden vuoksi. Eli siihen pitää aina saada taloudellinen asia mukaan.” J2*

Haastatteluissa esille nousi myös näkemyksiä siitä, ettei kunnissa asioita välttämättä osata sanoittaa kestäviksi tai kestävyysmuutosta edistäviksi, vaikka ne sitä viime kädessä olisivat.

*”Ollaan kuitenkin tavallaan on puhdas luonto. Ja me ei ehkä osata aina niin hienosti kaikkia strategioihin sitä kirjoittaa, mutta me ollaan niinku mun mielestä kunnassa aika käytännöllisiä. Että meillä on kuitenkin niinku ajatuksia siitä, että mitä kohti niinku mennä.” A2*

### *Käsitteen laajuus haastaa*

Osa haastateltavista jäi myös pohtimaan kestävyyskäsitteen määrittelemisen vaikeutta ja käsitteen laajuuteen liittyviä ongelmia.

*”Mikä se on sitten sitä kestäväää kehitystä?” C1*

*”Että me ollaan niinku aika isojen niinku arvostiritojen ja sitten määrittelykysymysten kanssa tekemisissä.” C1*

*”Tämä on tavattoman monitahoinen kysymys.” L1*

*”Kunnan näkökulmasta niin se, että tehdään iso aurinkopaneelikenttä ja sitten julistaa hiilineutraaliksi, niin. Onko se kestäväää? Ainakin itse välillä kyseenalaistan, että sekii se on se ratkaisu, että se tehdään yksi iso ratkaisu ja saadaan energiaa siitä niin sekö se sitten on se juttu, että mun mielestä se hiilineutraaliin pyrkiminen tarkoittaa monta muutakin asiaa muun muassa nyt sitten.” I1*

### *Kestävyysmuutos on globaali kysymys*

Muutamit haastatelluista korostivat myös kestävyysmuutoksen tai erityisesti ilmastonmuutoksen globaalia ulottuvuutta ja sitä, että kyseessä on ilmiö, johon on ikään kuin pakko vastata. Toisaalta jotkut haastatelluista olivat sitä mieltä, että juuri tästä syystä vastuuta ei voi ikään kuin vierittää pelkästään kuntien tai edes yhden valtion harteille.

*”Näin ajattelisin, mutta tuota tää tämä haaste tulee niin kun tästä maapallon kestämisestä. Ja siihen pitää löytää uusia ratkaisuja ja etsiä aktiivisesti niitä. Että ei siinä oikein vaihtoehtoja ole.” C1*

*”Kuitenkin onhan siinä tää ilmastonmuutos, ei voi silmiä ummistaa. Eli mitä pystytään tehdään, niin tehdään.” A1*

*”Miten me kannetaan vastuu niistä kysymyksistä, jotka ei ole ainoastaan tässä meidän omassa kuplassa vaan on suorastaan maailmanlaajuisesti olemassa olevia asioita.” E2*

*”Täähän on hirveästi keskusteluissa just kaiken näköinen kestävyys ja yleensäkin ja ilmasto lämpenee ja sitä ja tätä ja tota niin. Myöskään se, että ei liikaa pelottelua vaan se, että se menisi niinku silleen fiksusti eteenpäin, että pienetkin teot auttavat ja Suomi ei voi pelastaa koko maapalloa. Sekin on fakta. Me olemme kokonaisuus, tässä maailmankaikkeuden kokonaisuudessa, niin äärettömän pieni että.” K2*

## **2.3.2 Kestävyysmuutokseen liittyvät uhat**

### *Metsiin liittyvät uhat ja jännitteet*

Etelä-Savon kunnat ovat merkittäviä metsänomistajia. Kuntien omistamiin metsiin liittyy kestävyysmuutoksen näkökulmasta kuitenkin myös jännitteitä: toisaalta Etelä-Savon kunnissa on paljon metsänomistajia ja metsään kytkeytyvää yrittäjyyttä, jonka lisäksi kuntien itse omistamat metsät tuovat kunnan kassaan taloudellista tuottoa, mikä edellyttää aktiivista metsäomaisuuden hoitamista, kuten puunhakkuita. Samalla kuitenkin hiilineutraaliuteen pyrkivät tavoitteet ovat kytkennässä metsiin. Kuitenkin useissa asiakirjoissa kuntien metsien hoitoa, puuntuotantoa ja hakkuita luonnehditaan kestäviksi.

*”Metsänhoitoyhdistys hoitaa puukauppojen kilpailutuksen ja toteuttaa hoitotyöt hoitosopimuksessa sovituilla hinnoilla. Tavoitteena on, että vuosittaiset hakkuumäärät*

vastaavat vuosittaista kasvua. Suunnitelman tavoitteena ovat kestävä puuntuotanto ja tasaiset hakkuutulot.” Tilinpäätös 2022, Enonkoski

”Näytimme esimerkkiä muille Etelä-Savon kunnille liittymällä ensimmäisenä maakuntamme kuntana Hiilineutraalit kunnat -verkostoon. Tavoitteena on tiputtaa kunnan päästöjä 70 % vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tähän meillä on hyvät eväät; hiilinieluja kunnan metsissä riittää ja kuntakonsernin käyttämä sähkö on huhtikuusta 2024 alkaen Sulkavalla tuotettua aurinkosähköä.” Tilinpäätös 2022, Sulkava

”Juvan kunnan omistamia metsiä on hoidettu järjestelmällisesti ja puumäärää kasvattaen yhteistyössä metsänhoitoyhdistyksen kanssa. Vuonna 2019 valmistui metsäsuunnitelma seuraaville 10 vuodelle. Tavoitteena on hakata metsiä kestäväällä tavalla ja huomioida hakkuissa esimerkiksi retkireitit. Taloudellisen kestävyuden lisäksi on huomioitu myös muita arvoja.” Ilmasto-ohjelma 2022–2035, Juva

Myös haastatteluissa kuntien harjoittamaa metsänhoitoa luonnehdittiin kestäväksi. Tätä näkemystä perusteltiin varsinkin sillä, ettei kunnan metsiä ole ylihakattu. Osa haastateltavista jäi kuitenkin pohtimaan sitä, voitaisiinko kunnan metsien hoidossa siirtyä vielä kestävämpiin ratkaisuihin, esimerkiksi välttämällä avohakkuuta ja toteuttamalla jatkuvaa metsänkasvatusta.

”Meillä on hyvä metsätaloussinööri, joka hoitaa tätä puolta ja hänellä on homma hanskassa, että täysin luotan siihen, että asiat hoituu. Ja ollaan sillä tiellä että voidaan niinku edistää sitä metsätalouden kestävyttä.” B1

”Onko niitä niinku hakattu niin tavallaan ikään kuin nytten kestävä kehityksen suunnitelmien mukaisesti, niin ei kunta kuulemma ole niinku ylihakannut.” C2

”Meillähän on metsäsuunnitelma, jonka mukaan me niinku tämmöistä kestävä metsätaloutta harjoitetaan, me myydään vain sen kasvun mukaisesti. Ei niin kun me ei ylihakata sitä.” G1

”Me ollaan keskusteltu sitä, että pitäisikö meidän esimerkiksi niinku kunnan metsäomaisuuden kannalta siirtyä tämmöiseen, kestävämpiin ratkaisuihin elikkä avohakkuun välttäminen ja tällaiset asiat, mutta siellä on painanut toistaiseksi se että ei ole saatu aikaiseksi kunnan laskelmia, mikä sen taloudellinen vaikutus olisi tähän kokonaisuuteen.” K2

Useiden Etelä-Savon kuntien ilmasto-ohjelmat nojaavat metsiin hiilineutraalisuustavoitteidensa saavuttamisessa, ja metsien hiilinieluja arvioidaan kattavan monessa kunnassa 30 % kunnan päästöistä. Metsien merkitys hiilinieluna nousi esiin myös muutamissa haastatteluissa.

”Hiilineutraalisuus syntyy siitä, että alueen nielut kattavat vähintään loput 30 % päästöistä, jolloin kaupungista tulee hiilineutraali.” Ilmasto-ohjelma Mikkeli

”Kangasniemen alueen metsien puumäärä ja hiilivarasto kasvavat (kansallisia tavoitteita mukailleen) siten, että metsien hiilinielu on 2030 vähintään 30 % vuoden 1990 päästöistä ja täyttää hiilineutraalisuustavoitteen yhdessä päästövähennysten kanssa.” Ilmasto-ohjelma Kangasniemi

”Metsäkin säilyy, se tuottaa parhaiten, se tuottaa hiilinieluna parhaiten jos sitä hoidetaan.” J2

”Täällähän on metsää paljon, että ja sitä on hakattu. Se on talousmetsää, että sitten miten ne hiilinielulaskelmat ikinä päätyykään niin, en tiedä onko se sitten plussaa vai miinusta.” E1

Kunnan metsien käyttöön liittyy myös suojelunäkökulmia koskevia jännitteitä. Monien kuntien ilmasto-ohjelmiin on kirjattu toimenpide, joka tähtää suojelunäkökulmien kartoittamiseen ja lisäämiseen mahdollisuuksien mukaan.

*”Kunnan metsiin on tehty metsänhoidollisia hakkuita ja osa metsistä on jätetty kokonaan hakkuiden ulkopuolelle (epävirallinen rauhoitus). Tässä ohjelmassa linjataan Puumalan kunnan omistamien metsien käyttöä ilmastonäkökulmasta. Näitä linjauksia tarkennetaan ja viedään käytäntöön metsäsuunnitelmien kautta.” Ilmasto-ohjelma 2022–2025 Puumala*

*”Kartoitetaan ja metsitetään sekä mahdollisuuksien mukaan suojellaan sopivia metsäkohteita.” Ilmasto-ohjelma, Mäntyharju, Pertunmaa, Puumala*

### *Metsät kuntien pankkina*

Metsiin liittyvät jännitteet kietoutuvat yhteen kuntien taloudellisen tilanteen kanssa. Monissa haastatteluissa korostui kunnan omistamien metsien taloudellinen merkitys. Jotkut haastatelluista kertoivat menneistä tapahtumista, jolloin metsää hakattiin kunnan taloudellisen tilanteen parantamiseksi. Toiset taas vetosivat siihen, ettei metsiä tarvitse nykyhetkessä hakata, koska kunnan talous on vakaalla pohjalla.

*”Koska kuitenkin edelleen päästään niihin euroihin, että se on kuitenkin se tietynlainen pankki, josta sitten sitä hoidetaan niin kierto ja sieltä tulee, että se on rahaa, joka on pankissa, jota käytetään ja se menee kuitenkin sitten kuntalaisten ja yhteisten asioiden hoitamiseen. Sillä mahdollistetaan sitten erilaisia juttuja.” K1*

*”Siinä kanssa kamppaillaan sen kanssa, että niin tuota mitä vähemmän sieltä hakataan, niin sitä vähemmän on tuloja. Että se on kuitenkin niinku kunnan talouden kannalta ne metsätulot on merkittävät.” I2*

*”Kuitenkin siellä merkittävä tulonlähde on metsän myyntituotot meille kunnalle, mutta toki vastuullisesti hoidamme metsiä, että kyllähän me panemme toimeen hoidollisia toimia metsäsuunnitelma mukaisesti.” F1*

*”Että kyllä mun mielestä sekin on tälle hyvin niin kun tiedostettu, että ollaan hyvinkin kestäväällä pohjalla ja sitten toisaalta kunnan taloudellinen tilanne on onneksi niin hyvä, että meillä ei todellakaan ole tarvetta yli hakata tai mitään.” H2*

*”Niin siellä oli hakkuumäärät, tulot ja sitten oli nämä suojelukohteet ja niistä keskusteltiin. Nekiin on sellaisia herkkiä paikkoja jotka herättää sitä keskustelua.” D2*

*”Aikaisemmin se oli vaan, että hakataan kun pitää rahaa saada kassaan.” G1*

### *Metsien ”ylisuojaus” uhkana elinkeinoille*

Haastatteluissa nousivat esille myös metsien suojelemaan liittyvät ristiriitaiset asetelmat ja kysymykset. Muutamit haastateltavat kuvasivat esimerkiksi suojelutoimia, joita kunnassa on tehty metsien osalta, olivatpa ne sitten yksityisiä tai kunnan omistamia metsiä. Osa haastatelluista oli kuitenkin huolissaan siitä, että jos metsien suojelevarvot korostuvat liikaa, se voi haitata merkittävästi paikallisen metsätalouden harjoittamista.

*”Ja sitten meillä kunnan alueella on suojeltua aluetta noin kaksikymmentäkuusi prosenttia taitaa olla, toki yksityisiäkin suojelunäkökulmia on.” G2*

*”Ja ehkä meidän kuntamme alueelta pitää muistaa, että kunnan alueesta aika iso osa on suojeltua aluetta. Tuo kansallispuisto on aika valtava. Vaikkei se kunnan omistuksessa*



*olekaan, mutta kunnan alueella olevaan niin kun ja suojeltu jo 50 vuotta sitten ja toki yksityiset luonnonsuojelualueet on vielä lisäksi. Se itse niinku näen, että se on aika tällä hetkellä hyvässä tasapainossa sen suhteen.” I1*

*”Kun se paikallisväestössä se on niin voimakas se niinku metsänomistus ja se metsätalouden harjoittaminen. Niin se voi olla tosi iso uhka, jos niinku tavallaan ne suojeluarvot korostuu niin voimakkaasti. Että tavallaan metsätalouden harjoittaminen täällä käy mahdottomaksi, jolloin se aiheuttaa paikallisen konfliktin ja vastavoiman.” H2*

*”Ja metsätalous on tosi tärkeä kunnassa myös elinkeinona ja myös vähän jalostus toimintaa niin pienimuotoisesti, niin tää on ehkä semmoinen, jos ajattelee uhkaakin, että jos siellä tulee niin vaan aiheuttaa vastakkainasetteluja tulevaisuudessa, että siellä on sitten vahvat luonnonsuojelupuolet, tahot vastakkain ja senkin takia on hyvä avoimesti keskustella asioista ja esittää vaihtoehtoja.” H1*

Kuten yllä olevista sitaateista voidaan huomata, metsien käyttöön liittyvät kestävyyskysymykset yhdistetään vahvasti paikallisiin elinkeinoihin. Useissa kunnissa metsätalous on tärkeä työllistäjä, joten suojelualueiden lisäämisen, hakkuiden vähentämisen tai rajoittamisen pelätään uhkaavan elinkeinonharjoittajia. Elinkeinojen ja kestävyysmuutoksen väliset jännitteet eivät rajoitu ainoastaan metsiin, vaan ilmenevät myös muilla aloilla. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan mainita maatalous.

*”Puumalassa on merkittävät metsävarat ja metsätalous on iso työllistäjä.” Tilinpäätös 2022, Puumala*

*”Elinkeinoelämää kehitetään siten, että nykyiset työpaikat säilyvät, uusia yrityksiä ja työpaikkoja syntyy. Painopisteet ovat luonnonvarojen jalostaminen ja hyödyntäminen, kuten puun ja elintarvikkeiden jalostaminen, matkailu ja vapaa-ajanatuksen kehittäminen.” Strategia 2023–2026, Hirvensalmi*

*”Ja meillä on paljon niitä suojelualueita, joissa on paljon sitä niinku metsäpinta-alaa ja tavallaan että jos siinä tehdään niinku semmoinen linjaus, että niin ne alueet tulevaisuudessa, että siellä ei saa hakata ollenkaan ja harjoittaa metsätaloutta. Niin sitten se on niinku tosi kovassa ristiriidassa sen metsäelinkeinoon kanssa. Se metsänkorjuuyrittäjä ei sillä liiaksi niitä urakoita ole.” H2*

*”Ja tää alkutuotanto on tärkeitä niinku kunnassa ja sen niinku tavallaan. Jos sitä niinku käydään täällä Suomessa niinku näiden toimintakykyä merkittävästi rajoittamaan, niin se ei ole kunna kannalta olleenkaan hyvä asia.” G1*

### *Sääntelyn lisääntyminen uhkana*

Ylipäätään monet haastatelluista suhtautuivat kriittisesti metsien käytön rajoittamiseen, esimerkiksi valtion tai EU:n toimesta, ja näkivät sen yhtenä merkittävänä kestävyysmuutokseen liittyvänä uhkana.

*”Metsä metsätalouden sektorilla paljon, että tuleeko sinne jotakin rajoitteita, että veisi sitten työpaikkoja ja toimeentuloa sitten siitä tämmöisessä vahvassa metsä kunnassa niin tulee mieleen.” A1*

*”Ei tällä kestävyysmuutoksella saa vaikeuttaa sitä, että meidän tuotantolaitoksiin ei tule raaka-ainetta.” B1*

*”Nyt tota se (kestävyysmuutos) on niinku mahdollisuus, mutta sitten kyllä mä joitakin ennallistamisasetuksia taikka jotain sellaisia, mitä tulee metsänkäytön vahvoja rajoitteita taikka. Niin kyllä mä pidän niitä jonkun verran uhkana. Siis sehän tulee ymmärtämättömien ihmisten päästä sellaiset ajatukset.” J2*

*”No sitten tietysti iso uhkatekijä oli Euroopan Unionin järjetön päätöksenteko, jossa pyritään niinku Suomesta tekemään tämmöinen metsä. Elikkä siis heikentää Suomen, ihan systemaattisesti heikentää Suomen mahdollisuuksia hyödyntää metsiänsä. Mikä on aivan käsittämätöntä.” B2*

Kootusti voidaan todeta, että useat haastateltavat kuvasivat kestävyysmuutokseen liittyviä uhkien liittyvän juuri lisääntyvään sääntelyyn, kuten seuraavat lainaukset osoittavat.

*”Että jos niin kun valtion tai Euroopan puolelta tulee vaatimuksia pienille kunnille myöskin tavallaan niin noudattaa jotain tiettyä lainsäädäntöä, niin kyllähän meillä niinku kuitenkin on rajalliset resurssit vastata.” G2*

*”Mutta sekin edelleen, että siinä pitää olla se valinnanvapaus. Että pakkokeinot on vihoviimeinen tapa toimia Että voin sanoa, että henkilökohtaisesti jos sanotaan, että joku on pakko, niin siinä vaiheessa nousee karvat pystyy että ei muuten käy vaikka se olisi ihan hyvä asia.” K1*

*”Tai jos tulisi sellainen sellaisia lainsäädännöllisiä juttuja, jotka edellyttäisi kiinteistöiltä semmoisia energiaratkaisuja nopealla aikataululla tehtynä, niin meillä on kuitenkin ikääntynyttä porukkaa melko paljon ja melko paljon pienituloisia eläkeläisiä joiden kohdalta se saattaisi olla niin kun mahdottomuus.” K2*

*”Kyllä mä puhun tästä sitten, jos päästörajoituksia alkaa tulla isoja tai että ihmiset joutuisi, vaikka muuttamaan tietyllä aikavälillä edelleen jotain oleellista vapaa-ajan asunnossa tai muuta. Niin kyllä niiden käyttöaste varmasti laskee siinä vaiheessa, että ehkä toi niin kun saavutettavuus ja sitten liian rajut energiapolitiittiset toimenpiteet, jotka pitää toteuttaa liian nopealla aikataululla.” H2*

Haastateltavien puheissa korostui näkemys siitä, että kestävyden kriteerejä ja tavoitteita määritellään ”jossain muualla” tietämättä paikallisia olosuhteita. Tässä yhteydessä haastateltavat viittasivat usein joko pääkaupunkiseutuun tai Euroopan Unioniin.

*”Se on minusta niinku rumasti sanottuna, jos ne tulee kehä kolmosen sisäpuolelta ne vaateet tänne. Jos ei tiedä tämän paikkakunnan olosuhteita ja sitä toimintaympäristöä, niin on helppo huudella siellä, miten täällä pitäisi elää.” G2*

*”Sen mä ymmärtäisin, että se lasketaan, vaikka tätä se liikenne, että se laskettaisi meidän päästöihin ja ne alkutuotannon päästöt, jos ne syötäisiin ne kaikki tuotteet tai koulutettaisiin ne kaikki alkutuotannon tuotteet tai se sahatavara tai mikä tahansa niin jos se loppukäyttäjä olisi täällä. Mutta kun suuri osahan meidän tuotannosta menee jalostuksen ja viime kädessä kuluttaja on ehkä siellä kehä kolmosen eteläpuolella, mutta eihän sille lasketa siitä sitä päästöä, vaan se tulee niinku meidän, elikkä se tavallaan se alkulähde on se syyppä vaikka se tuotanto menee sitten jonkun toisen hyödyksi.” F2*

*”Mitenkäs se on, täällä tietysti on sitä huolestuneena niin kun ainakin näitä edellisen hallituksenkin aikaan ja EU:sta mitä asioita tuli. Se näyttäytyy täällä jotkut asiat niin kun sillä tavalla ehkä. Ei nyt voi sanoa onko järjenvastaisena, mutta muuten. Siis esimerkiksi niin kun kunnassa on pyritty uusiutuvaan energiaan käyttämään jo vuosikymmenet ja muuten. Sitten se yhtäkkiä se uusiutuva energia, mitä täällä on käytetty, vaikka niinku kunnassa tai yksityisellä toimijalla on, niin se onkin pahasta. Ja sitten pitäisi niiko siirtyä ydinsähkön käyttöön ja muuten. ... Ehkä tän niin kun pääkaupunkiseudun ajatusmallin kanssa täältä ei hirveästi konsensusta löydy.” G1*

*”No ehkä se suurin ristiriita siinä ole, että niin kun sille asetetaan kuitenkin isoja tavoitteita ja sitten meillä ei ole ainakaan vielä niin tuota keinoja siitä, että mitenkä me niihin tavoitteisiin päästään.” I2*

*”Väljästi asuminen niin voitaisiin nähdä semmoisessa niinku ekologisesti kestävästä niinku ratkaisuna. Musta tuntuu, että näissä on paljon vaan politiikkaa taustalla. Että*

*välillä tuntuu, että se menee ihmiset pakataan mahdollisimman pieneen tilaan, että se on se kestävin ratkaisu.” A2*

### *Kunnalla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kestävyysasioissa*

Haastatteluista ja asiakirja-aineistosta nousee esille myös huomioita siitä, että kunnat eivät voi suoraan vaikuttaa kaikkeen alueellaan tapahtuvaan toimintaan. Erityisesti maatalouteen ja liikenteeseen liittyviä ratkaisuja pidetään sellaisina asioina, joihin kunnilla ei ole suoraa vaikutusvaltaa.

*”Lisäksi liikenteen ja maatalouden päästövähennysten toteutuminen on Pertunmaalla kiinni ensisijaisesti muista kuin kunnan omista toimista.” Ilmasto-ohjelma, Pertunmaa*

*”Maatalousvaltaisen kunnan päästövähennystavoitteiden toteutumista arvioitaessa onkin syytä huomioida maatalouden ja sen päästöjen kehitys, vaikka kunnilta puuttuukin suorat vaikutusmahdollisuudet maatalouden päästöihin.” Ilmasto-ohjelma, Juva*

*”Mitä me voitaisiin tehdä vaikka liikenteen osalta, kun meillä on pitkät välimatkat meillä meillähän ei ole itsellä mitään isoja kalustoa täällä ja sitten taas niinku vaikka joku bussiliikenne on pääasiassa kuntakin tukee sitä, mutta se on vaikka ELY:n tuottamaa palvelua.” G2*

*”Että ehkä isoin on tämä maatalous, kun se ei ole niinku millään tavalla kunnan ohjauksessa. Se että miten siellä viljellään ja miten paljon se viljely tuottaa sitten niitä päästöjä. Joo ja kuitenkin siellä on niinku lihatalous ja maitotalous on vahvana, mistä ehkä kuitenkin eniten tulee niitä päästöjä ja toisaalta kunnan intressi ei ole rajoittaa sitä tuotantoa. Mutta toki sitten muut määrittelee, että miten sitä toimintaa tehdään.” J2*

*”Siis nämä nämä isot ratahankkeet, kun ei valtiolla ole siihen varaa.” C1*

Liikenteenpäästöt, varsinkin valtatie 5 aiheuttamat päästöt koettiin myös sellaisina tekijöinä, joihin kunta ei voi omilla toimillaan vaikuttaa.

*”Voiko sanoa, että suurin osa muistaakseni hiilidioksidipäästöistä ynnä muuta, niin on se, että viitostie menee tässä halki kunnan. Että jos me haluttaisiin matalammaksi niin ollaan viitsailtu että pitäisi laittaa jonkinlainen tunneli tuosta kunnan kohdalta vitos tielle.” J1*

*”Se liikennepäästö niin paljon on sitä, joka menee tästä ohi tai että eihän ne ole niinku kuntalaiset, joka aiheuttaa sen liikenteen suurimman päästön.” F1*

### *Riittävätkö resurssit kestävyyskysymysten ratkaisemiseen?*

Dokumenteissa sekä haastatteluissa yhtenä kestävyysmuutokseen yhdistyvänä uhkana nähdään kuntien taloudellisten resurssien riittävyys kestävyyskysymyksiin liittyvien asioiden hoitamiseen. Esimerkiksi vihreän siirtymän edistäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä sekä siihen varautuminen nähdään vaativan kunnilta jatkossa investointeja.

*”Kunnille tulee pakolliseksi ilmastolain muutoksen myötä ilmasto-ohjelma. Kuntien on suunnitelmallisesti osallistuttava ilmastomuutoksen hillintään omilla toimillaan, jotka myös vaativat resurssointia.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

*”Myös ilmastomuutoksen hillintä ja sen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja muun muassa vihreään siirtymään. On kuitenkin mahdollista, että talouden epävarmat näkymät, resurssien pullonkaulat, sekä kasvavat kustannukset siirtävät investointeja tuleville vuosille.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Puumala*

*”Vihreän rakennemuutoksen tuomia mahdollisuuksia pyritään hyödyntämään resurssien sallimissa rajoissa”* Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi

*”Investointipaineet pysyvät korkeina muun muassa rakennuskannan iän, väestön muuttoliikkeen, ilmastomuutoksen hillinnän ja sen vaikutuksiin varautumisen sekä vihreän siirtymän vuoksi.”* Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2026, Savonlinna

*”Myös ilmastomuutoksen hillintä ja sen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja muun muassa vihreään siirtymään.”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

*”No sitten toinen juttu mikä on tärkeä, toi resurssiviisas talous, toi kestävä kuntatalous niin on meille tosi tärkeä. Meillä on vajaa X miljoonaa taseessa ylijäämää ja viimeiset X vuotta on ylijäämäistä tulosta tehty. Kohtuu hyvältä näyttää tämänkin vuoden osalta. Tää on se niinku kaiken pohja, tavallaan siihen niinku koko kehittämiseen ja myös semmoiseen niinku sosiaaliseen kestävyYTEEN. Että yleensä ne ristiriidat alkaa siinä vaiheessa kun rahat on loppu ja joudutaan tekemään niitä mittavia sopeutustoimia.”* H2

Haastatteluissa painottui myös yhtenä huolenaiheena kunnassa olevien henkilöresurssien ja osaamisen riittävyys kestävyysasioissa.

*”Tämmöisen inhimillisen puolen tästä havaitsin, että meillä onko meillä niinku osaamista hallita näitä kaikkia muutoksia. Ja onko meillä sitä semmoista tietoperustaa siihen, että mitä kaikkea tää niinku tarkoittaa, että jos nämä kaikki jotenkin yhtäaikaisesti vaikuttaa.”* F2

*”...taksonomia ja kaikki nää. Niin kyllähän se vaikuttaa vaikka meidän niinku hankinnoissa ja kaikissa, että meillähan pitää olla sitten niinku ymmärrys siitä, joko itsellä tai sitten me hankitaan sitä osaamista. Että niinku me osataan kilpailuttaa oikein ja ottaa huomioon.”* H2

Lähes kaikissa ilmasto-ohjelmissa korostetaan kuntaorganisaation mahdollisuuksia edistää kiertotaloutta, vaikuttaa ilmastomuutoksen hillintään ja tukea muita kestävyysmuutokseen liittyviä toimenpiteitä hankintojen avulla. Mutta tähän liittyen nousee kuitenkin esiin yksi huomionarvoinen haaste: hankintojen kilpailutuksissa hinta ja taloudelliset näkökohdat menevät usein muiden kriteerien edelle.

*”Kuitenkin kunnan hankinnoissa keskeinen tavoite on aina taloudellisuus ja kilpailutuksissa hinta on usein ainoa kriteeri.”* Ilmasto-ohjelma, Mikkeli, Kangasniemi, Mäntyharju, Juva, Puumala

*”Hankintalain (1397/2016) yhtenä tarkoituksena on edistää kestävien julkisten hankintojen tekemistä. Lain mukaan hankintatoiminta on toteutettava mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen”* Kestävän kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna

*”Sisällytetään kestävyys- ja ilmastonäkökohtia suunnittelukilpailujen arviointikriteereihin ja tavoitteisiin niiltä osin, kun niillä on laajaa merkitystä kaupunkiseudun ilmastotaseen kehittymiselle.”* Ilmasto-ohjelma Mikkeli

*”Mikkelin kaupunki on edellyttänyt hankinnoissaan biokaasun käyttöä.”* Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023 Mikkeli

*”Juvan koulukuljetusten nykyinen sopimus on lukukauden 2021 – 2022 loppuun, mutta sopimuksessa on 1 + 1 optiovuodet. Sopimuksen kalustovaatimuksena on Euro 5 – päästönormi. Nykyisissä kilpailutuksissa on käytetty Euro 6 –päästönormia. Joitain*

*keskusteluja vaihtoehtoisista vaihtoehtoisista polttoaineista on käyty, mutta edellisessä kilpailutuksessa asiaa ei pidetty vielä ajankohtaisena.” Ilmasto-ohjelma, Juva*

### *Lisääkö kestävyysmuutos alueellista eriarvoisuutta?*

Haastatteluissa nousi myös vahvasti esiin näkemys, että jos yksityisautoilua vaikeutetaan haja-asutusalueiden saavutettavuus heikkenee oleellisesti ja alueellinen eriarvoisuus kasvaa. Haastatteluissa korostui erityisesti se, että vain pieni osa alueista kuntien sisällä ovat saavutettavissa joukkoliikenteellä. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat haja-asutusalueilla asuvat ajokortittomat ja ikääntyneet ihmiset.

*”Hyvät asumisen edellytykset kaikille, kestävää liikennettä. Liikenne tarpeen vähentäminen sähköisiin palveluihin. Joo, kyllähän ne on ihan kivoja juttuja, mutta kun ne ei joka paikassa vaan toimi. Näin mä näen ainakin sen. Että silloin kun ollaan tiiviissä kuntakeskus-kaupunkikeskuksessa, missä on paljon porukkaa niin siellähän ne on helppo toteuttaa. Mutta sitten jos niin kun kaikille laitetaan ihan samat pelisäännöt niin ainakaan toistaiseksi ei ole kehitys ollut sellaista, että se olisi täysin yhdenvertaista joka paikassa. Että sitten näissä tilanteissa unohdetaan se tasapuolisuus, yhdenvertaisuus.”*  
K1

*”Ja sitten että tavallaan meidän pitäisi turvata meidän kuntalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin. Eli tavallaan sitten nämä liian pitkät matkat niin heikentävät ja rajoittavat sitten niin kun palveluihin pääsemistä ja osallistumista. Elikkä syrjäkylillä. Meillähän ei niin kun esimerkiksi julkisia kulkuneuvoja täällä kulje.”* L1

Asiakirjoissa tämä alueellisen erivertaisuuden kasvu ei kuitenkaan noussut esiin, vaan asiakirjoissa on esitetty erilaisia toimenpiteitä ja tavoitteita, joilla pyritään parantamaan keskusten palvelujen saavutettavuutta ja joukkoliikenneyhteyksiä kunnissa.

*”Lisäksi kunta on järjestänyt kuntalaisille asiointiliikennettä, jota ajetaan haja-asutusalueelta keskustaan.”* Tilinpäätös 2022, Sulkava

*”Kunnassa on käytössä 7 kutsuperiaatteella toimivaa asiointipalvelureittiä. Reitit palvelevat pääosin haja-asutusalueiden kuntalaisia”* Tilinpäätös 2022 Mäntyharju

*”Joukkoliikenteen palvelutason säilyttäminen ja joukkoliikenteen käyttäminen koulukuljetuksissa mahdollisuuksien mukaan”* Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025 Rantasalmi

*”Edistämme matkaketjujen toimivuutta ja joukkoliikenteen saavutettavuutta. Mahdollistamme sujuvan asioinnin, opiskelun ja työmatkat lähikuntiin ja sieltä Kangasniemelle.”* Strategia 2022–2025, Kangasniemi

Toinen alueellista eriarvoisuutta lisäävä tekijä, joka nousi muutamissa haastatteluissa esille, oli valtion toiminta ja eritoten se, että valtio ohjaa investointejaan muutamaani kaupunki- ja kasvukeskuksiin jättäen muut alueet ja kunnat oman onnensa nojaan.

*”Kyllä niinku valtiovaltakin on jättänyt tavallaan nämä alueet jotenkin. Jos Turkuun tehdään, että pääsee 10 minuutissa nopeammin niin, kyllä sekin on niinku symbolisesti aika puhutteleva. Myös 10 kaupunkikeskukseen laitetaan kaikki merkittävät paukut.”* E2

*”Eli alueet menestyy paremmin, joilla ne yliopistokaupungit ja kehittäminen ja kehitysrahoitus on ollut tähänkin asti käytettävissä ja muut sitten sinnittelee.”* L2

*”Suomessa niin kun puhutaan paljon erittäin paljon kaikesta muusta tasa-arvosta, mutta alueellinen tasa-arvo, joka on meidän aikamme Suomen suurin yhteiskunnallinen tasa-arvokysymys, kukaan ei puhu tästä alueellisesta ihmisten tasa-arvosta... Ihmisten sosioekonomiset ja taloudelliset ja varallisuuteen liittyvät erot ja niiden kehitykset on*

*kaikkein eniten kiinni, on kaikkein eniten riippuvaisia, siitä millä alueilla olet. Ja aluepolitiikka luotiin Suomeen tasaamaan näitä alueiden välisiä eroja.” B2*

*”Ja sitten on vielä TKI rahoja, Suomen akatemia, Business Finlandin no nehän on noin miljardi ne on miljardin euron luokkaa yhteenlaskettuna. Ja nehän kaikki niinku jos katsotte että mihin ne rahat menee niin ne menee Helsinkiin, Tampereelle, Turkuun, siellä on niinku isot koneistot kun valtio on sinne rahoittanut isot yliopistot niin isot vahvat yliopistot niin sitten samaan valtion rahaa menee vielä sinne, kukaan ei puhu näistä enää.” B2*

Alueelliseen epätasa-arvoon liittyi myös joissain haastatteluissa kysymys siitä, tavoittavatko tietoliikenneyhteydet myös syrjäisemmillä sijainneilla asuvat kuntalaiset. Erityisesti palvelujen sähköistymisen koettiin kohtelevan eriarvoisesti eri alueilla asuvia ihmisiä, sillä kaikkialla ei vielä ole saatavilla esimerkiksi valokuitua. Osa haastateltavista nosti esille myös kysymyksen siitä, miten jotkut ihmisryhmät kuten esimerkiksi ikääntyneet pärjäävät digitaalisten palvelujen kanssa. Erityisesti TE-palvelujen sähköistymiseen liittyen haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, miten vaikeasti työllistyvät ihmiset, joilla voi olla elämänhallinnan ja päihteiden kanssa ongelmia, pärjäävät sähköisten palvelukäyttöliittymien kanssa.

*”Eli itsekin asun tämmöisessä paikassa just jossa nämä ei toimi aina, elikkä ei kännykkä toimi, eikä mitkään yhteydetkään että tää on semmoinen jännä paikka. Että niinku pitäisi turva yhdenvertaiset nämä digipalvelut kuntalaisille, että jos entistä enemmän kaikissa palveluissa siirrytään nyt tähän digitalisaatioon niin että minusta se ei ole oikein, että vain osa sitten saa yhteyden ja pääsee näiden palveluiden piiriin että. Tälle tarvitsisi jotakin tehdä minun mielestäni.” L1*

*”Ja kyllä nää niin kun nää laajakaistayhteydet on yksi, josta nyt puhutaan hirvittävästi, niin se on aivan ensisijainen tässä ajassa, että siellä ylipäänsä uskaltaa olla. Ja sitten on työnteke mahdollisuudet etänä, niin se on tärkeä. Se on meille yksi uhka, jos tietoliikenneyhteydet ei toimi, niin kyllä me silloin ollaan, silloin liikkuu autot, ja me ollaan silloin isojen haasteiden edessä kyllä.” H1*

*”Mummon mökissä asuu mummo tuolla neljänkymmenen kilometrin päässä, että no siellä vaikka digipalvelut saadaan sinne niinku ihan niinku huippunopeasti. Niin ei kun se ei vaan nyt ole realismia ihan konkreettisesti. Niitä on ihan eri asia asua jossakin tai kaupunkikeskustassa, jossa on valokuitu ja kaikki toimii OK ja palvelut on siinä kilometrin säteellä.” G2*

### *Onko vapaa-ajan asuminen kestävää?*

Myös vapaa-ajan asumisen merkitys kestävyyskysymyksissä nousee esiin niin haastatteluista kuin dokumenttiaineistosta. Vapaa-ajan asuminen voi muodostua haasteeksi kuntien ilmasto- ja hiilineutraalisuus tavoitteiden kannalta, jos esimerkiksi vapaa-ajanasukkaiden liikkumiseen (joka tapahtuu usein henkilöautolla) kohdistuu rajoitteita. Monen kunnan ilmasto-ohjelmassa mainitaan myös vapaa-ajan asumiseen liittyvä tilastoinnin haaste. Erityisesti kunnissa, joissa vapaa-ajan asuntoja on merkittävä määrä suhteessa vakinaiseen asutukseen, eri sektoreiden kasvihuonekaasupäästöt lasketaan tilastoihin vakituisen asukas määrän perusteella. Useilta kunnilta löytyy ilmasto-ohjelmasta tavoite, jossa pyritään paremmin sovittamaan yhteen monipaikkainen asuminen sekä ilmastonsuojelu. Lisäksi ilmasto-ohjelmissa on esitetty toimenpiteitä, joilla tämä tavoite pyritään saavuttamaan.

*”Monipaikkainen asuminen ja ilmastonsuojelu sovitetaan yhteen mm. maankäytön, liikenneyhteyksien ja rakennusten energiatehokkuuden näkökulmasta.” Ilmasto-ohjelma, Mäntyharju*

*”Kunta voi hyötyä etätöläisten ja monipaikka-asukkaiden osaamisesta ja verkostoista. Vesistöjen rannoille sijoittunut lisääntynyt asuminen täytyy kuitenkin toteuttaa ekologisesti kestävästi.”* Kestävän kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna

*”Tavoitteena on kehittää monipaikkaisuutta ja luontoon liittyvää vapaa-ajan viettoa vähäpäästöiseksi vaihtoehdoksi lentäen ja/tai kauas suuntautuvaan matkailuun mm. vähentämällä autoilun tarvetta palveluita parantamalla.”* Ilmasto-ohjelma, Kangasniemi

*”Mikkelin luonto vetää ihmisiä puoleensa mökkeilemään, reikeilemään ja esimerkiksi tekemään etätöitä. Mikkelin tavoitteena on kehittää kestävä matkailua, monipaikkaisuutta ja luontoon liittyvää vapaa-ajan viettoa parantamalla vapaa-ajan asukkaiden ja matkailijoiden palveluja.”* Ilmasto-ohjelma Mikkeli

*”Kehitetään julkiseen liikenteeseen ja taajamien palveluihin tukeutuvaa vapaa-ajan asumista ja matkailua.”* Ilmasto-ohjelma, Mäntyharju

*”Teemana esim. mahdollisuus palveluiden saavuttaminen vapaa-ajan asunnolta ja mökkipaikkakunnalta käsin ilman omaa autoa. Kehitetään julkiseen liikenteeseen ja taajamien palveluihin tukeutuvaa vapaa-ajan asumista ja matkailua Mikkelin seudulla.”* Ilmasto-ohjelma, Kangasniemi

Myös muutamat haastattelut pohtivat sitä onko vapaa-ajan asuminen kestävä vai ei. Tämä kritiikki kiteytyy hyvin seuraavassa sitaatissa.

*”No kyllä kesämökit niin ei ole kestävä kehitystä, että Helsingistä ajetaan tänne viikonloppuna, että vaikka olisi sähköauto. Ei se ole kestävä. Ja kesämökit ei ole luonnon kannalta kestävä kehitystä, vaikka kuinka väitetään, että se olisi luonnollista mutta kyllä se luontoa häiritsee. Vaikka käydään sähköä käyttämään. Vettä käytetään, eikä veden puhdistaminen, se ei ole kestävä.”* D1

#### *Kaivokset uhkana elinkeinoille, mutta mistä saadaan materiaalit yhteiskunnan sähköistymiseen?*

Haastatellut luottamushenkilöt sekä viranhaltijat ottivat haastatteluissa esille myös kaivostoimintaan liittyvät uhkat sekä jännitteet. Monissa kunnissa on syntynyt vahva konsensus siitä, että kuntaan ei haluta kaivostoimintaa, sillä kaivostoiminta nähtiin uhkana kuntien elinkeinoille, niin matkailulle, maataloudelle, kuin metsätaloudellekin kuten seuraavista sitaateista käy ilmi.

*”Sitten on tää meidän maa- ja metsätalouspuoli, että kaivosvaltausalueet niin ne sijoittuu tämmöisen maatalousyrittäjän alueelle, jossa on tehty niinku navettainvestointi ja miljoonilla niin niin.”* I1

*”No se on strateginen linjaus ollut, että se matkailu on täällä se ykkösjuttu ja koetaan, että se matkailu ja aiemmin oli niin tuota iso avolouhos suunnitteilla, että se matkailijat ja isot avolouhokset eivät välttämättä niin tuota sovi samaan kuntaan.”* I2

*”No se on kyllä tallaiseen ekologiseen liittyvää, että ei kaivosteollisuutta toivota.”* J1

*”Saimaan alue ymmärtää, että kaivoksilla ei tulla pilaamaan näitä luontoa ja vesistöä niin tähän on tulevaisuuden aluetta sillä tavalla.”* B2

*”No joo lähinnä annettu tavallaan kielteiset lausunnot niistä kaikista malminetsintä niistä varausilmoituksista ja muista ja suhtauduttu aika silleen kielteisesti kaikkiin niihin.”* A2

Vaikka monet haastatelluista mainitsivat kaivokset, vain osa toi esiin sen seikan, että yhteiskunnan sähköistyminen ja vihreä siirtymä vaativat tulevaisuudessa enemmän kaivannaismateriaaleja ja muita harvinaisia metalleja, joita tarvitaan esimerkiksi akkujen valmistuksessa. Näitä materiaaleja on

kuitenkin kaivettava jostakin. Eräs haastateltavista esitti kysymyksen siitä, onko kestävä, että näitä materiaaleja kaivetaan maissa, joissa ympäristönormeista ei tarvitse välittää.

*”Kun tavallaan toisaalta ei koeta, että kaivosten rakentaminen on niinku luonnon kannalta kestävä. Mutta onko sitten kestävä, että se sen sijaan, että täältä kun meidänkin tää kulutusjuhla tarvitsee kaivannaisteollisuuden tuotteita niin myö ei täältä niinku tekopyhästi kaiveta, vaan jätetään ne semmoisiin paikkoihin kehitys- tai kehittyviin maihin, missä kansalaisilla ei ole oikeastaan mitään mahdollista vaikuttaa. Niin jätetään sinne niinku toimimaan nää yhtiöt missä ei tarvitse välittää mistään ympäristönormeista ja tavallaan tuhotaan näiden ihmisten elinoloja ja terveys sille sitä kaivostoiminnalla. Niin tääkin on semmoinen asia, että tähän ei taida niinku olla oikeata vastausta.” G1*

*”Toisaalta niinku tavoitellaan tätä hiilineutraalia yhteiskuntaa ja sähköistä siirtymää ja muuta. Mutta että sitten niinku tää. Tää että kuitenkin ihan ymmärrettävää, että jostainhan... ei sekään niinku tavallaan pyhällä hengellä, että ole, että jostainhan ne revitään sitten ne akku metallit ja muut.” A2*

### *Uusiutuvaan energiaan liittyvät uhkakuvat*

Vaikka haastatteluissa korostui näkemys siitä, että uusiutuvaan energiaan kuten aurinko- ja tuulivoimaan liittyvät investoinnit tarjoavat Etelä-Savon kunnille monia mahdollisuuksia (ks. luku 2.2.3.), esittivät jotkut haastatelluista myös kriittisiä näkemyksiä uusiutuvan energian investointeja kohtaan. Haastateltavat olivat huolissaan siitä, miten tuulimyllyt sopivat luonnonläheisen kunnan maisemaan ja miten ne vaikuttavat vapaa-ajan asukkaisiin. Jotkut haastatelluista nostivat esiin tuulimyllyjen maisemahaitan lisäksi myös niihin liittyvän mahdollisen meluhaitan.

On tärkeää huomata, että haastateltavat kommentoivat tuulimyllyihin liittyviä riskejä myös niissä kunnissa, joissa tuulivoiman rakentaminen on tällä hetkellä puolustussyistä mahdotonta tai vähäistä. Muutamat haastatelluista pohtivat myös sitä, että tuulivoima- ja/tai aurinkovoimapuistot, jotka sijoittuvat metsämaalle, vähentävät metsien kasvua. Eräät haastatelluista kritisoivat myös sitä, etteivät kaikki maanomistajat saa riittävää korvausta, kun (metsä)alueille rakennetaan tuulivoimaa ja toisaalta sitä, että näin suurissa investoinneissa voitot saattavat valua ulkomaille, kun paikallistaso saa investoinneista vain murto-osan. Muutamat haastatteluista olivat myös huolissaan siitä, kuka siivoaa jäljet, kun esimerkiksi tuulimyllyt tulevat käyttöikänsä päähän.

*”Varsinkin se aurinkovoima, niin sehän on suunniteltu, ei tässä kunnassa, mutta tässä Suomen alueellakin merkittävässä määrin ihan metsämaalle. Ja, sehän on pois siis pois metsän kasvusta ainakin niin kauan kun se aurinkovoimala siinä sijaitsee. Eihän se niinku ole luonnon kannalta kestävä kehitystä semmoinen. Samaten niinku tuulivoimaloissa iso ongelma se, että niistä kunta saa jonkin verran kiinteistöverotusta ja sitten niin kun tota tontin vuokraaja saa jonkin verran vuokratuloja, mutta sitten tiealueet, sähkölinjat ja muut käytännössä tuota poistuu. Niille ympäröiville maanomistajille ei tule minkäänlaista järkevää korvausta niitten elinkeinotoiminnan käytössä.” G1*

*”Aina tulee näitä keskusteluita ja tällöisiä ryppäitä, mutta tämä tuulivoima on nyt hyvin paljon esillä. Paljon saadaan palautetta siitä ja se on nähty uhkana sitten vaikka vapaa-ajan asutukselle.” D2*

*”Ja sitten siinä pakko sanoa se kontra, että niitten (aurinkovoimapuiston) alta saa kaataa puita ja muuta ja se on hyvä juttu. Ja sitten jos sä navetan alta kaadat yhdenkin puun, niin sen jälkeen se liha on syömäkelvotonta, kun on tuhottu metsää. Tää oli nyt karrikoitu, mutta siis näinhän se tällä tavalla ne on niinku meinannut tän asian.” K1*



*”Mutta kyllä minä ymmärrän myös niitä, kun tämä on vapaa-ajan asumiseen aluetta, että jonkun silmään pilkottava tuulimylly on kamala asia sinne kesämökille. Jos sen on se nyt tontin hankkinut siinä mielessä, että siellä luonnon rauhassa ollaan ja mitään tämmöistä tekniikkaa ei siellä näy. Mutta siinä on sitten se toinen puoli, että samainen asukas haluaa sitten vihreää sähköä ja pois hiilestä ja kaikesta vanhasta teknologiasta, että nää pitää vaan pystyä yhteensovittamaan, mutta siinä on oma riskinsä.” L2*

*”Kunnassa se ajattelu on, että se on kuitenkin niin pirstaleinen meillä pinta-alalta ja nää tuulivoimalan äänet ja muut niin kyllä puhututtaa.” H1*

*”Kyllä minä senkin ymmärrän, että se tuulivoima rakentaminen tämmöiseen paikkaan missä on tätä vapaa asutusta paljon niin tuota ei se ei se kivuton juttuun.” J2*

*”Ja en mä sitten tiedä ne aurinkokennosysteemit tai ne aurinkovoimalat, että mitä ne nyt onkaan, vaikka Sulkavalla. Eihän se nyt mikään ilo silmälle ole.” K2*

### **2.3.3 Kestävyyssuutukseen liittyvät mahdollisuudet**

#### *Kestävyyssuutuksessa piilee monia mahdollisuuksia*

Kootusti voidaan todeta, että haastateltavat olivat pääasiassa sitä mieltä, että kestävyysmuutos näyttäytyy ennemminkin mahdollisuutena kuin uhkana.

*”Varmaan se voisi olla tämmöisessä luontokunnassa ihan niinku mahdollisuus, peilaten meidän niihin strategian arvoihin. Kai ne pitäisi kaikki aina nähdä mahdollisuuksina eikä uhkina, että on vaan käärittävä hihat ja uhkat tota väistettävä.” A1*

*”Than tässä näin, että kestävyys muutos mun mielestä ehkä enemmän tarjoaa enemmänkin mahdollisuuksia kuin uhkia käytännössä, että siinäkin olisi meillä vielä niinku aika paljon vielä kyllä kehitettävää ja mistä pitäisi ottaa koppia.” J1*

*”Niillä on niillä pelimerkeillä mitä meillä on niin tuota, kyllä mä enemmän näen tän niinku mahdollisuuksien puolelle kuin kuitenkin tän kestävyysmuutoksen.” C2*

#### *Puhdas luonto vetovoimatekijänä*

Dokumenteissa sekä haastatteluissa luonto ja luonnon ympäristö nähdään arvokkaana erityisesti niiden tarjoamien virkistysarvojen ja -mahdollisuuksien vuoksi. Puhdas luonto tarjoaa kunnille vetovoimatekijän, jonka avulla pyritään houkuttelemaan alueelle asukkaita, vapaa-ajan asukkaita ja vierailijoita. Asiakirjoissa tuodaan esille esimerkiksi luonnon merkitys kuntaisten hyvinvoinnille. Lisäksi luonnon tarjoamat virkistysmahdollisuudet ovat keskeisiä elinvoiman kannalta ja tarjoavat mahdollisuuksia yritystoiminnalle.

*”luontoon ja kulttuuriin perustuvien tapahtumien ja aktiviteettien kehittäminen” osana elinkeinotoiminnan painopisteitä. Talousarvio 2023 ja Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi*

*” Pidämme yllä kunnan monipuolista liikunta- ja luontoaktiviteetti-infrastruktuuria ja tuomme aktiivisesti esille niiden tarjoamia virkistysmahdollisuuksia.” Strategia 2022–2025, Mäntyharju*

*”Luonnonsuojeluohjelmien ja luonnon virkistyskäytön sekä siniviherrakenteen lisäämisen edistäminen” Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023 Savonlinna*

*”Eläminen Saimaa ja ympäröivä luonto huomioiden kestävästi luonnonvaroja käyttäen” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

*”Ja koko ajan niitä kiillotetaan ja se on aika selvää, että kunta elää luonnosta. Meillä on siis luontomatkailu, järvimatkailu ja metsätalous. Ne on ne mitkä on meidän kulmakivet” H2*

*”Kyllä se vaan niin on että se enemmän tai vähemmän, niin se tulee juuri näistä meidän luonnonvarojen kautta. Puhtaasta luonnosta, metsistä ja elintarvikkeista, palveluistakin se kasvu.” J2*

Luonto ja luonnonympäristöt linkittyvät erityisesti luontomatkailuun monessa kunnassa. Kestävä/luontomatkailu nähtiin niin haastattelussa kuin dokumenteissa yhtenä tärkeänä mahdollisuutena Etelä-Savon kunnille. Useiden kuntien ilmasto-ohjelmiin on kirjattu tavoite, jossa tavoitellaan matkailun kasvua mutta päästöjä vähentäen.

*”Matkailu kunnassa kasvaa, mutta kasvihuonekaasupäästöt vähenevät.” Ilmasto-ohjelma Juva, Mäntyharju, Kangasniemi,*

*”Puumalan matkailutuotteiden kestävä menekinedistäminen -hanke tuotti Visit Puumala -sivustolle Johku-verkkokaupan, joka on suuri edistysaskel matkailupalveluiden markkinoinnin ja myynnin kannalta. Hankkeessa tuotettiin myös kestävien matkailutuotteiden englanninkielinen tuotemanuaali” Tilinpäätös 2022, Puumala*

*”Matkailun kasvua haetaan kestäväällä tavalla huomioiden sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys. Sähköinen liikkuminen tuo uusia mahdollisuuksia Saimaan alueen saavutettavuuteen kaikille liikennemuodoilla.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*”Kunta tukee omalta osaltaan alueen vahvan ja monipuolisen matkailusektorin kasvua viestimällä ainutlaatuisista luonto- ja kulttuurimatkailukohteista. Valjastamme myös vapaa-ajanasukkaamme Mäntyharjun puolestapuhujiksi.” Strategia 2022–2025, Mäntyharju*

*”Puumalassa on viime vuosina kehitetty ulkoilu- ja virkistysmahdollisuuksia ja erityisesti on panostettu Pistohiekan alueen kestävään matkailurakentamiseen.” Ilmasto-ohjelma Puumala*

*”Päämääränä strategiassa ovat Enonkosken näkyvyys, aktiiviset kuntalaiset, itsenäinen ja yhtenäinen Enonkoski, oppiminen ja koulutus sekä Enonkosken tunnettavuus matkailu- ja luontokohteena.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Enonkoski*

Luonnon ympäristön suojelemiseksi, turvaamiseksi ja säilyttämiseksi kunnissa on toteutettu myös moninaisia käytännön toimia, jotka nousevat esiin niin asiakirja- kuin haastatteluaineistosta. Esimerkiksi kunnissa on käynnistetty ennallistamishankkeita. Kestävyysnäkökulmasta tällaisilla hankkeilla on tähdätty paitsi luonnontilan parantamiseen, myös joissain kunnissa vaikeasti työllistettävien työllistämiseen ja paikallisten yritysten työllistämiseen.

*”Kahden jokiympäristön (Urpola, Hanhikangas) ennallistaminen poistamalla nousukalan esteitä.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*”Edistämme luonnon ja vesistöjen monimuotoisuuden säilymistä tulevaisuudessakin.” Juvan kunnan strategia 2022–2025 Juva*

*”Tarkoituksena on myös ennallistaa ja ehyttää Rantasalmen luontoa yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa.” Ilmasto-ohjelma, Rantasalmi*

*”Puhdas luonto on Savonlinnan elinehto ja sen merkitys kaupungin vetovoimalle ja imagolle on valtava. Heikentyneiden elinympäristöjen ennallistaminen on hyödyllistä myös raaka-aineturvan, omavaraisuuden ja kansanterveyden kannalta.” Kestävän kehityksen ohjelma Savonlinna*

*”Niin meillä on tulossa ehkä yksi oma hanke mitä ollaan viemässä, mutta sitten tämmöisiä ympäristöön liittyviä hankkeita meillä on mahdollisesti tulossa ELY-keskuksen toimesta niin tämmöisiin järven ja tuon kosken laittamista. Siellä pitäisi järvi saada puhtaammaksi niin tuota se hanke on tulossa.” G2*

*”Kun puhuttiin niin on myös tätä siis suojelua. Se yks näkökulma, mutta sitten meillä sitten myös hyviä hankkeita vesistöjen parantamiseen liittyen ja on tälläkin hetkellä menossa.” I1*

### *Imagokysymys*

Useat haastatelluista tulkitsevat kestävyysmuutoksen edistämiseksi liittyvien toimien parantavan kunnan imagoa ja kuntakuvaa niin matkailijoiden, vapaa-ajan asukkaiden kuin potentiaalisten uusien asukkaiden silmissä. Eräs haastatelluista oli myös sitä mieltä, että kunnassa toimivat yritykset voivat hyötyä siitä, että kunta, jossa yritys toimii on hiilineutraali.

*”Siis kysymyshän on ilmagosta. Kysymys on ja se liittyy tietenkin todella paljon siihen, että kyllähän meidän profiili on vapaa-ajan asumisessa. Puhtaat vedet, puhdas luonto. Se on imagokysymys.” J2*

*”No niitä ehdottomasti kannattaa pitää tietyssä määrin kyllä esillä ja kuntamarkkinoinnilla ja kuntakuvan luomisessa. Mä en tiedä tuleeko tänne nyt erityistä asukasvyöryä tai muuta vastaavaa, mutta kuitenkin. Ehdottomasti ei kannata pitää piilossa ainakaan. Me kyllä aiotaan nyt niinku esimerkiksi tästä aurinkovoimalasta niin sitä markkinoida tosi näyttävästi tien laidassa. Siitä kulkee 6 miljoonaa autoa vuodessa.” F1*

*”Miten esimerkiksi pystytään kunnan markkinoinnissa, miten elinkeinonharjoittajat pystyy niinku hyötymään. Tulee esimerkiksi tämmöistä brändityötä. Miten paikalliset yritykset voi niin kun markkinoida, että yritys toimii hiilineutraalissa kunnassa.” A2*

### *Kestävyysmuutos luo mahdollisuuksia yritystoiminnalle kiertotalouden parissa*

Dokumenteissa korostuu kunnan rooli yritysten tukemisessa, kuten todettiin aiemmin tässä raportissa. Kestävyysnäkökulmasta tarkasteltuna dokumenteissa ei ole otettu kantaa siihen, millaisesta yritystoiminnasta on kyse. Kuntien ilmasto-ohjelmista löytyy kuitenkin mainintoja toimenpiteistä, joilla tähdätään erityisesti kiertotaloutta tukevien liiketoimintamahdollisuuksien edistämiseen.

*”Tuetaan yrityksiä uusien kiertotalouteen pohjautuvien liiketoimintamallien kehittämisessä.” Ilmasto-ohjelma Kangasniemi*

*”Edistetään yritysten uusien kiertotalouteen pohjautuvien liiketoimintamallien kehittämistä.” Ilmasto-ohjelma, Pertunmaa*

*”Helpotetaan käyttökelpoisen tavaran kierrätystä ja tuetaan pienyrityisyyttä” Ilmasto-ohjelma Kangasniemi, Ilmasto-ohjelma Mäntyharju, Ilmasto-ohjelma Mikkeli*

Muissakin kuntien dokumenteissa kuin ilmasto-ohjelmissä on muutamia mainintoja kiertotalouden mahdollisuuksista luoda alueelle uutta yritystoimintaa. Toisaalta esimerkiksi Mikkeliissä kiertotalous on vahva teema, jonka ympärille on rakennettu yritys ekosysteemiä ja kiertotaloudessa nähdään vahvaa liiketoimintapotentiaalia. Asiakirjoissa mainitaan, että kaupunki voi tukea yrityksiä kiertotalouteen liittyvien mahdollisuuksien tunnistamisessa ja kehittämisessä liiketoiminnaksi ja harjoittaa itse kiertotalouteen pohjaavaa liiketoimintaa.

*”Ympäristösuunnitteluun perustuvassa energian tuotannossa ja kulutuksessa sekä materiaalikiertoissa on paljon potentiaalia, jotka tehokkaasti hyödynnettynä generoivat uutta yrittäjyyttä alueelle.”* Rantasalmen kunnan elinvoimaohjelma 2023–2025

*”Miksein tavoitteena: autetaan yrityksiä kehittämään liiketoimintaansa digitalisaation hyödyntämiseksi kiertotaloudessa, ekotehokkuuden parantamiseksi ja vastuullisuuden toteuttamiseksi ja viestimiseksi ”* Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli

Joissakin asiakirjoissa on tunnistettu, että kestävyysmuutoksen myötä joidenkin alojen työpaikat voivat hävitä, kun taas samalla kuitenkin on mahdollista, että uusia työpaikkoja syntyy uusille aloille kuten energia-alalla.

*”Yhteiskunnan rakennemuutos kestävämpään suuntaan aiheuttaa muutoksia työmarkkinoissa. Jotkut alat lakkaavat, mutta samalla syntyy uusia työpaikkoja. Esimerkiksi energia-alalla uusiutuvien energialähteiden kasvun arvioidaan lisäävän työllisyyttä luomalla työpaikkoja uusien vihreiden teknologioiden aloilla.”* Kestävän kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna

Myös muutamissa haastatteluissa nousi esille kestävyysmuutos mahdollisuutena tuoda alueelle uusia työpaikkoja sekä yrittäjyyttä.

*”Esimerkiksi semmoistakin yritystoimintaa pystyy olemaan mikä, niinku esimerkiksi on kierrätykseen liittyvää.”* J1

*”Mutta niissä lähdettiin siitä, että ne luo uusia työpaikkoja ja yrittäjyyttä, mutta sitä ei ole oikein nähty ainakaan vielä.”* C2

### *Kestävyysmuutos voi luoda mahdollisuuksia maataloudelle*

Vaikka aiemmin luvussa 2.2.2. esiin nousivat esille näkemykset siitä, että kestävyysmuutos ja maatalous olisivat joiltain osin ristiriidassa keskenään, niin joissain haastatteluissa nousi esille myös näkemyksiä siitä, että kestävyysmuutos voisi luoda uusia mahdollisuuksia maataloudelle.

*”Ja niinku luomutiloja ja muita ja mukaan niin näistä saisi parhaimmillaan ihan rakennettua kaikenlaista matkailuista ja oppilaitos sellaista niinku yhteistyötä, kun siinä olisi koko kunta messissä että olisi niinku sellainen oikein niinku tutustumis- kunta millä olisi niinku erilaista korkeakoulu yhteistyötä, matkailuyhteistyötä ja pääsee niinku tutustumaan. Miten niinku kestäväällä tavalla niin kun on vaikka maatalous niin kun organisoitu ja metsätalous.”* A2

*”Meillä siis tilamäärä on pienentynyt valtavasti mutta tilakoot taas kasvanut, että niissä niinku minusta olisi potentiaali ja nyt niihin tilojen omavaraisuuden edistämiseen, mutta siihen ei ehkä ole vielä löydetty niinku kunnan puolelta niitä keinoja. Että on yritetty erilaisia hankkeita ja muuta toimilla edistää, mutta se ehkä vaatisi, että saataisiin sitoutettua myös näitä sitten siihen niin laittamaan niinku omaa rahaa ja näkemään se hyöty siitä, että mitenkä kannattaisi vaikka toteuttaa semmoinen tämä biokaasuvoimala sinne tilalle ja muuttaa traktorit kaasukäyttöisiksi. Että niinku saisi sen ympäristön toimimaan sitten niinku sillä tavalla. Siinä ehkä vielä on tekemistä.”* I2

*”Jos niinku tavallaan rahtikustannukset nousee tulevaisuudessa ja niin kun sillä tavalla tuohon nythän on ihan, sehän on kestävätilanne, että valtamerien myötä ajellaan kaikenlaista rihkamaa, vaan sen takia että sen kuljettaminen on äärettömän halpaa. Elintarvikkeita kaikkea muuta, niin kyllähän se ehkä. Tämöisten maaseutualueiden arvoa parantaa, jos olisi tärkeämpää olla omavarainen.”* G1

*”Ja tota sitten niinku tää luomutuotanto, josta ei ole vielä ollenkaan hyödynnetty kaikkea.” C1*

### *Osallisuudesta uusia ideoita kunnan kehittämiseen*

Dokumenteissa esitetään paljon tavoitteita, jotka tähtäävät siihen, että asukkaat otetaan vahvemmin mukaan kunnan kehittämiseen ja heidän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiaan vahvistetaan. Kuitenkin joiltain osin keinot jäävät tässä yhteydessä siihen, että kunta tekee asiasta kyselyn tai kuntalaisten odotetaan tekevän valitsemastaan aiheesta kansalaisaloitteen. Toisaalta useissa dokumenteissa mainitaan esimerkiksi osallistava budjetointi. Lisäksi esimerkiksi nuorisovaltuustot, vanhus- ja vammaisneuvostot tähtäävät erilaisten kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen.

*”Tuetaan kuntalaisten osallisuutta, aktiivisuutta ja kohtaamisen mahdollisuuksia.”  
Tilinpäätös 2022, Juva*

*”Toteutettu muun muassa osallistavaa budjetointia ja kuntalaisiltoja” Tilinpäätös 2022,  
Mäntyharju*

*”Nuoriso-ohjaaja vastaa nuorisovaltuustosta, joka lisää ja täydentää nuorten vaikuttamista ja ”osallisuutta sekä kansalaisaktiivisuutta.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2027, Sulkava*

*”Kuntalais- ja vapaa-ajanasukkaille kohdenneet kyselyt.” Talousarvio 2023  
Taloussuunnitelma 2024–2025, Enonkoski*

*”Talousarvion laadinnassa tulee huomioida kuntalaisten osallistaminen.” Talousarvio  
2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

Myös monet haastatelluista korostivat kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen tärkeyttä. Haastateltavat painottivat, että kuntalaisilla on paljon tietoa, jota kunnan kannattaisi hyödyntää päätöksenteossa. Lisäksi jotkut toivat esiin, että kuntaa kehitetään kuntalaisia varten, joten he itse tietävät tarkemmin, mitä arkeensa tarvitsevat.

*”Se kaikki viisaus ei ole täällä kunnan talon sisällä eikä päättäjillä eikä virkamiehillä, puhumattakaan kunnanjohtaja johtajasta. Vaan tällä alueella on sitä osaamista ja erikoisosaamista vapaa-ajan asukkaissa ja asukkaissa.” D2*

*”Meillä on esimerkiksi aktiivinen, meillähän toimii lasten parlamentti, nuorisovaltuusto on toiminut pitkään ja siellä on pitkät perinteet. Meillä on aktiivinen vammais- ja vanhusneuvosto. Että tavallaan meille tulee sitten myös näiden erityisryhmien ääntä sitä kautta kuuluviin.” F2*

*”Mun mielestä on hirveän hyviä ehdotuksia tullut. Kyllä kansa tietää niin kuitenkin, että kun he elää sitä arkea niin niin he osaa sanoa että mitä tarvittaisi ja minne.” C1*

Erityisesti digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia hyödynnetään kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisen yhteydessä sekä julkisen päätöksenteon avoimuuden lisäämisessä. Päätöksenteon avoimuuden lisäämisestä keskusteltiin myös joidenkin haastateltavien kanssa.

*”Sähköisen valtuustoaloitteen käyttöönotto ja käyttöopastus vuoden 2023 aikana”  
Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*”Valtuuston kokoukset striimataan (suoratoistetaan) verkkoon.” Talousarvio 2023 ja  
taloussuunnitelma 2024–2027, Sulkava*

*”Ja niin on tietysti toiveena, että saadaan myös nyt sitten nää erilaiset sähköiset kanavat niin kun toimimaan siinä kuntalaispuhelussa ja palautteessa. Ei meillä kunnanvaltuusto*

*ole se ainut elin, joka tietää asiasta vaan että yritettäisiin saada ne kuntalaiset mukaan. Vähän vielä siinä on niin kun työtä.” I1*

*”Pyritään tuomaan enemmän esille näitä asioita ja itse on kyllä erittäin hyvillä niin siitä koska minä oon itse sitä mieltä, että kunnan päätöksissä tulisi olla erittäin avoin ja tuuva niitä asioita esille jo jo niinku hyvissä ajoin mitkä vaikuttaa kuntalaisten arkielämään tai kuntalaisten elämään yleensä.” B1*

*”Tai sitten se kysymys siitä, että miten ihmiset niinku asukkaat pääsevät vaikuttamaan asioihin, miten he saavat niinku tietoa. Ja kyllähän on sellaisia, miten avoimesti kunta niinku toimii ja omalta osaltaan siihen kun kunnalla ei lähtökohtaisesti pitäisi olla ensimmäistäkään salaisuutta. Elikkä kaiken pitäisi olla noin niinku avointa niin.” E2*

Eräs haastatelluista toi esiin myös kriittisen näkökulman kunnan toiminnan avoimuuteen liittyen. Haastateltava korosti, että asioiden valmistelussa tarvitaan myös aikaa valmistella asioita ennen kuin ne tuodaan kuntalaisten tai muiden tahojen tietoon, kuten seuraavasta sitaatista ilmenee:

*”Että niin kun osallistaminen ja vaikuttaminen, kuntalaisten suunnalta niin pitäisi ja samoin niin kuin päätöksentekijät, niin pitäisi muistaa, että asioita valmistellaan ja tehdään tiettäväksi tietyllä niin mallilla, että sitten kun se on valmis, niin sitten se voidaan tuoda keskustelua ja sitten voidaan repostella sitä. Mutta se valmistelurauha pitäisi antaa kaikille.” K1*

### *Digitalisaatio luo monia mahdollisuuksia*

Digitalisaation yhteys kestävyysteemoissa näkyy siinä, että etätyöt, etäkokoukset, etäopiskelu, etäpalvelut vähentävät liikkumis- ja liikennetarvetta. Toisaalta haastatteluissa korostui erityisesti se, että etätyötä tekevät vapaa-ajan asukkaat voivat viettää entistä pidempiä aikoja vapaa-ajan asunnollaan. Eräs haastateltavista nosti esille myös etäopiskeluun liittyvät mahdollisuudet kuten sen, että oppilaille voidaan tarjota laajemmin erilaisia vapaavalintaisia opintoja.

*”Rakennetaan verkko-oppimisympäristö, joka mahdollistaa kausiasujalle (perheenjäsen) etäopiskelun perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.” Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023, Mikkeli*

*”Orkesteri pyrkii tuottamaan verkkosisältöä konserteista. Mahdollistaa kansainvälisen näkyvyyden ja uusien kohderyhmien saavuttamisen” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*”Sähköisen palvelun (viranomaistapaamiset, neuvonta ja ohjaus sekä aloitus-kokoukset) antaminen on lisääntynyt merkittävästi (vähentänyt autoilua).” Tilinpäätös 2022, Mäntyharju*

*”No tavallaan liittyy liittyneen myös tämä, että niin kun tuetaan tätä tätä niin kun monipaikkaisuutta, että vahvasti tuetaan sitä, että täällä niin kun esimerkiksi kausiasujat pystyisi täällä työskentelemään. Että ollaan kehitetty näitä valokuituverkkoja ja muita, millä on mahdollistettu sitten sitä, että ihmiset olisi täällä pidempiä aikoja.” I2*

*”Eli näen, että sen kuidun saamisen kautta täällä pystyisi niin kun ihmiset viettämään vielä enemmän aikaa ja tekemään työtä. Eli he (vapaa-ajan asukkaat) on kyllä itse viestineet sitä, että jos kuituyhteydet toimisi. Niin niin näen, että siinä olisi nyt meidän se mahdollisuus, kun hehän käyttää sitten kunnan palveluita.” A1*

*”Nyky maailmassa varmaan tulee ratkaisemaan enemmän, kun pystyy käymään koulua sitten niinku jos haluaa niin Teamsin tai muuta etäyhteyksiä käyttäen. Oman koulun rehtorin kanssa on keskusteltu asiasta, että onko millä lailla enemmän hyödynnetty esimerkiksi valinnaisiin aineisiin tai muita näitä etäyhteyksiä.” J1*

### *Kunnan rooli yhdenvertaisuuden edistämisessä*

Asiakirjoista nousee esille kunnan rooli yhdenvertaisuuden edistäjänä. Yhdenvertaisuutta edistetään esimerkiksi tukemalla asukkaiden digiosaamista, tarjoamalla tasa-arvoista varhaiskasvatusta ja turvapaikanhakijoille palveluita:

*”Tarjoamme mahdollisuuden kuntalaisille pysyä kiinni nykyajan tekniikassa ja digitaidoissa.” Strategia 2022–2025, Enonkoski*

*”Digineuvonnan tarjoaminen kuntalaisille ja palveluista tiedottaminen.” Tilinpäätös 2022, Juva*

*”Puumalan kunta on osallistunut ukrainalaisten auttamisen taloudellisesti sekä niin sanotun kuntamallin kautta eli tarjoamalla tilapäistä suojelua saaville ukrainalaisille asumisen ja neuvonnan sekä tarvittavat peruspalvelut.” Puumalan kunnan tilinpäätös 2022*

Myös joissakin haastatteluissa korostui kunnan rooli erityisesti kuntalaisten digiosaamisen kartuttamisessa. Toisaalta kunnan tehtävänä yleisesti ottaen nähtiin juuri tiedon jakaminen kuntalaisille, oli kyse sitten kierrätyksestä tai ARA:n energia avustusten hakemisesta. Myös dokumenteista nousee esille kunnan merkitys tiedon jakajana, kunta jakaa tietoa niin kierrätyksestä, energiaratkaisuihin liittyvistä asioista, ilmastonmuutoksesta sekä näihin liittyvästä lainsäädännöstä asukkaille, yrityksille ja vapaa-ajan asukkaille.

*”Mikkeli hyväksyi vuonna 2020 Euroopan kiertotalouskaupunkien julkilausuman (Circular cities declaration). Siinä kaupunki sitoutuu kehittämään ja edistämään kiertotaloutta sekä lisäämään siitä tietoisuutta.” Ilmasto-ohjelma, Mikkeli*

*”Omien päästövähennystoimenpiteidensä lisäksi Pieksämäen kaupunki tukee ja mahdollistaa kaupungin toimijoiden ja asukkaiden vähähiilisiä ratkaisuja viestinnällä, tiedottamisella ja yhteistyöllä.” Ilmasto-ohjelma, Pieksämäki*

*”Meillä tarjotaan tämmöistä digineuvontaa ikääntyneille ihmiselle järjestöjen toimesta.” G2*

*”Vaikka osa oli sitä mieltä, että se on ihan hirveätä, ettei näe lääkäriä livenä, niin kyllä ne ihmiset alkaa käyttää, jopa ikäihmisetkin niitä. Mulle jäi hirveän positiivinen filis. Se on sellainen hyvä asia niinku kestävyuden näkökulmasta. Täällä ja joka paikassa aina sanotaan, että kun siirrytään digipalvelun tai kehitetään digipalveluja aina on niitä, jotka jää ulkopuolelle. Siis jankataan tätä niinku että se pitää itseään elossa kokoajan, kun voisi kehittää niinku ratkaisuja siihen.” E2*

*”Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja kaikki tän tyyppiset asiat, että pystytään ottamaan huomioon eri asiakasryhmät.” F2*

*”On esimerkiksi laitettu hirveän paljon tiedotetta ihmisille, että miten pitäisi toimia lajittelun kanssa, mitkä kelpaa mihinkin ja tuota se on yksi iso asia sitä. Sitä tällaista hiilineutraali yhteiskunnan edistämistä.” B1*

*”Ja ehkä niinku kunnan rooli siinä varmaan on niinku se, että se riittävästi tiedottaa asukkaitaan mahdollisuuksista. Tiedän, että täälläkin vielä jonkun verran ehkä on öljylämmitteisiä taloja ja muuta niin siihen liittyvissä asioissa olla aktiivinen ja herättää tällä sitä keskustelua, että onko se järkevää vai olisiko aika miettiä jotain muuta vaihtoehtoa.” I1*

*”Tärkeä rooli varhaiskasvatuksella ja koko peruskoulutuksen peruskoululla on tulevan sukupolven niinku opettamisessa. Mutta mun mielestä niin kun tuossa vaiheessa lapsille pitää opettaa ne tietyt semmoiset, siis nämä kierrätyksen periaatteet tietysti.” J1*

Haastatteluissa jotkut keskustelut kääntyivät myös pakolaisten tai maahanmuuttajien vastaanottoon sekä kotouttamiseen. Haastateltavat näkivät erityisesti ukrainalaisten pakolaisten olleen tärkeä työvoimaresurssi kunnassa toimiville yrityksille.

*”Esimerkiksi meidän ukrainalaiset, ukrainalaisia pakolaisia on täällä on yhteensä noin 50, niin sieltä aikuisväestöstä taitaa suurin pärtin kaikki työllistyneitä sinne. Eli yritykset on itsekin hyvin aktiivisia.” I2*

*”Meillä työvoima pohja niinku kapenee koko ajan. Siis niinku työntekijät loppuu. Me tarvitaan tänne niitä maahanmuuttajia. Ja toisin kuin iltalehdessä väitetään, niin me ollaan tultu niiden kanssa ihan hyvin toimeenkin.” H2*

*”Se on ollut merkittävä asia, koska täällä suurin työnantaja, joka on tällainen yritys niin otti 7 ukrainalaista töihin. Täällä on noin 20 ukrainalaista vakituisesti. Sitten tulee noin tuota sesonkityöntekijöitä, että sitten se kasvaa se heidän määrää.” E2*

### *Uusiutuva energia mahdollisuutena*

Asiakirjoista sekä haastatteluista käy ilmi, että kunnissa on paljon kiinnostusta uusiutuvan energian lisäämiseen ja hyödyntämiseen. Uusiutuvan energian investointien, kuten tuulivoima- ja aurinkovoimapuistojen arvioidaan tuovan kuntaan kiinteistöveroja ja mahdollisesti uusia työpaikkoja. Lisäksi uusiutuvan energian investoinnit voivat tuottaa uusiutuvaa energiaa kunnan omiin tarpeisiin ja auttaa kuntaa esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä ja hiilineutraalisuus tavoitteen saavuttamisessa.

*”Tuulipuiston vuosittainen energiantuotanto tulee olemaan yli 400 gigawattituntia. Se vastaa noin 80 000 kotitalouden vuotuista sähkönkulutusta (5 000 kWh/kotitalous). Talousalueelle 200 miljoonan euron kokonaisinvestoinnista arvioidaan jäävän noin 20 prosenttia. Tuulivoimapuiston kiinteistöverotulot tulevat olemaan arviolta 700 000 euroa. Tämä edesauttaa merkittävästi kaupungin talouden hallintaa tulevina vuosina.” Tilinpäätös 2022, Pieksämäki*

*”Etsimme uusia energiatuotannon vaihtoehtoja, esimerkiksi aurinko- ja tuulivoima sekä biokaasu” Strategia 2022–2025, Kangasniemi*

*”Vekara ja aurinkosähköpuisto: Energiaklusterin valmistelu, Vekaransalmen investointisuunnitelman laatiminen” PTS:ssä on varattu 20 000 euroa.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2024–2027, Sulkava*

*”Kunnassa on tehty myös vaihtoehtoisia energiaratkaisuja, esimerkiksi vuoden 2021 alkupuolella avautuneessa Martti Talvela –kampuksella päädyttiin hybridi – energiaratkaisuun, jossa kiinteistön energia tuotetaan kauko- ja maalämmöllä sekä aurinkopaneeleilla.” Ilmasto-ohjelma, Juva*

*”Kyllä se on niinku aina niinku yksittäisten asioiden kautta, että aurinkosähköpuisto, josta saadaan kiinteistöverotuloja ja puhdasta sähköä.” A2*

*”Suomessa nousemassa tuulivoima, joka on kuntien kannalta todella merkittävä, kiinteistöveron kannalta.” J2*

*”Meillä on se ilmasto-ohjelma jo niin kun ollut paljon aikaisemmin, kun tämä velvoite kunnille tuli, niin olemassa. Ja sitä on lähdetty toteuttamaan eri aloilta. Ja tietysti nämä uusiutuvan energian hankkeet jo kovasti, niin kuin auttaa meitä siinä tavoitteiden saavuttamisessa, koska nämä hyödyt sitten siinä laskennassa tulee sinne sijaintikunnalle.” L2*

Jotkut haastateltavat näkivät uusiutuvan energian tarjoavan myös laajempia mahdollisuuksia kuntien elinvoimalle ja elinkeinoille.



*”Fossiilisiin polttoaineisiin niistä eron pyrkimällä, mikä on globaali tavoite tästä ilmastomuutoksesta johtuen. Ja siinä me pyritään siihen mahdollisuuteen tarttumaan, eli pyritään saamaan kuntaan uusiutuvaa energiatuotantoa, tuulivoima ei voi puolustusvoimien takia saada. Ja nää tutka-asema tarpeet. Eli rakennetaan aurinkovoimaapuisto ja sitten siihen liittyviä vetyvoimalaitoksia ja sitten siihen liittyy vähän niinku jalostavaa teollisuutta.” B2*

*”Ja toivoisin että me siitä aurinkopuistosta, vaikka niitä nyt tulee muuallekin, mutta että olisiko jotain, että voitaisiin sen ympärille vielä rakentaa jotain tai saavuttaa jotain toimintoja.” A1*

*”Operaatioita siellä uusiutuvan energian tai vetyteknologian tai muiden tällöisten parissa. Että ehdottomasti niinku meidän elinvoimannäkymästä niinku semmoinen, niin se iso mahdollisuus.” C2*

Uusiutuvaan energiaan liittyvät investoinnit eivät välttämättä aina ole suuria. Etelä-Savon kunnissa on tehty paljon pienempiä kiinteistökohtaisia investointeja tai remonttien myötä luotu valmiuksia uusiutuvan energian käyttöön, kuten haastatteluissa kävi ilmi. Tällaisten toimien kuvattiin olevan sellaisia, jotka ovat kuntien mahdollista itse toteuttaa riippumatta ulkopuolisista toimijoista.

*”Mutta sitten näitä kunnan omia ratkaisuja, niin meillä on kiinteistöjä siirretty maalämpöön.” K2*

*”Nyt kun tehdään kattoremontti, niin sitten tehdään ainakin valmiudet, että saadaan aurinkopaneelit. Ja muissakin niiko jäähallissa, että jos tehdään kattoremontti, niin aina tulee ainakin valmiudet aurinkopaneeleille. Mutta ei vielä niitä on laitettu mihinkään, mutta nyt lähdetään siitä, että sinne saa sitten ne.” D1*

*”Kunnan talon katolle laitettiin aurinkopaneelit ja kannustetaan toki uusiutuvan energian käyttöön, maalämmön, vedestä lämpöä, aurinko ja esimerkiksi että meidän paljonhan meidän kapasiteetista kaukolämmöstä kuitenkin merkittävä osa lämmitetään aurinko aurinkosähköllä.” H1*

*”Kunnan omistamat vuokratalo yhtiöt, niin he on siirtynyt maalämpöön varmaan suurimmassa osassa ja heidän kiinteistöjään. Niin ne on niitä semmoisia konkreettisia toimenpiteitä mitä me voidaan tehdä.” G1*

### *Energiatohokkuuden lisäämisellä sekä öljystä luopumisella säästöjä kunnan talouteen*

Dokumenttien sekä haastattelujen perusteella käy ilmi, että kunnissa on jo tehty paljon ja pitkäjänteisesti toimia energian säästöön ja energiatohokkuuden parantamiseen liittyen. Tämän taustalla on pyrkimys paitsi saavuttaa pitkän aikavälin kustannussäästöjä myös vähentää kunnan päästöjä. Lisäksi energian hinnan nousu energiakriisin seurauksena on vaikuttanut merkittävästi toimenpiteisiin, joilla on tavoiteltu kunnan energiankulujen vähentämistä.

*”Energiansäästötoimenpitein kiinteistöjen energiakuluissa säästetään vähintään 5 %”  
Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025, Rantasalmi*

*”Energian hinnan nousu vaikuttaa merkittävästi vuoden 2023 talousarvioon. Tämänhetkisen tiedon mukaan esimerkiksi sähkön hinnan nousu edellyttää yli 300 000 euron korotusta ao. määrärahoihin. Samaan aikaan on tärkeää etsiä keinoja energiakulujen säästämiseksi”  
Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2024–2025, Kangasniemi*

*”Savonlinnan kaupunki on allekirjoittanut kunta-alan energiatohokkuussopimuksen (KETS), jonka sopimuskauden 2017-2025 tavoitteena on 7,5 %:n energiatohokkuuden parantaminen. KETS:n energiaratkaisuja ovat fossiilisista polttoaineista luopuminen,*

*energian säästäminen, energiatehokkuuden parantaminen sekä kestävien energiaratkaisujen käyttöönotto.” Kestävän kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna*

*”Kaupunki on tehnyt Savon Voiman kanssa ilmastokumppanuussopimuksen. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on kehittää Pieksämäen kaupungin ilmasto-ohjelman tavoitteiden saavuttamista mm. tehostamalla uusiutuvan energiankäyttöä huomioiden kaukolämpöjärjestelmän mahdollisuudet. Tavoitteena on energian kulutuksen ja päästöjen vähentäminen. Pidemmällä tähtäimellä tavoitellaan kaukolämmöntuotannonhiilineutraaliuutta.” Tilinpäätös 2022, Pieksämäki*

*”Tievalaistukseen tehdään peruskorjauksia mm. vaihtamalla energiatehokkaita valaisimia.” Taloussuunnitelma 2023 Hirvensalmi*

*”Pengertielle lisättiin katuvalaistus. Muita katuosuuksia on saneerattu LED-valaisimiksi.” Tilinpäätös 2022, Sulkava*

*”Kiinteistöjen energiakulujen hillitseminen.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

*”Energian säästäminen päiväkotien, koulujen ja toiminnan arjessa.” Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2026, Mikkeli*

*” Sähkön kulutuksen minimointi (Vesilaitos) ” Tilinpäätös 2022, Mäntyharju*

*”Parhaimmillaan se tukee sitä energiatehokkuutta ja saadaan käyttökustannuksia pienemmäksi.” A2*

*”Että pystyttäisiin sitten tota energiatehokkaisiin ratkaisuihin kiinteistöjen julkisten rakennusten ja muiden osalta.” L2*

Samalla kun kunnissa on lisätty uusiutuvan energian käyttöä, on myös pyritty luopumaan fossiilisiin polttoaineisiin perustuvista energialähteistä. Tämä käy ilmi sekä haastatteluista että dokumenttiaineistosta. Kuten energiatehokkuustoimissa, myös fossiilisista polttoaineista luopumista perustellaan joissakin haastatteluissa etenkin taloudellisena ratkaisuna.

*”Öljylämmityksestä luopuminen kyläkouluissa.” Talousarvio 2023 / Taloussuunnitelma 2023–2025, Juva*

*”Ja sitten se, että vaikka joku öljy järjestelmä tulee tiensä päähän ja öljyn hinnan vaihtelut voi olla niin rajuja, jonka vuoksi on niinku järkevää. Myöskin siihen esimerkiksi tuo ARA antaa avustusta, niin onhan se ihan perusteltua siirtyä maalämpöön.” G1*

*”Vaihdettiin öljy muihin tuota energiamuotoihin.” E1*

*”No oikeastaan 15 vuotta sitten kun me tapettiin ne öljyrekat täältä. Ei me ymmärretty että ollaan tekemässä uusiutuvan energian vallankumousta. Toki siihen liittyy tämä hiilipuoli, kun sitä haketta poltetaan. Mutta muista näkökulmasta, me tehtiin se siitä näkökulmasta, että rahavirrat pyörii omissa yhteisössään. Ja öljy, josta ei tykätty, niin lopetetaan sen tuleminen. Haettiin kustannustehokkuutta.” J2*

### *Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen hyödyttää myös kuntaa*

Vaikka asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimista ei suoranaisesti sanoiteta kestäväyyteen liittyvänä toimena, se näkyy vahvasti dokumenteissa, joissa tähdätään asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Kunnat tarjoavat asukkailleen elintapaohjausta, liikunta- ja harrastusmahdollisuuksia, ehkäisevää päihdetyötä, nuorisotyötä, laadukasta varhaiskasvatusta ja koulutusta. Lisäksi esimerkiksi infrastruktuuriin liittyvillä ratkaisuilla kuten kävelyn ja pyöräilyn edistämällä, voidaan pyrkiä kuntalaisten hyvinvoinnin parantamiseen. Kunta organisaationa voi myös osaltaan vaikuttaa oman henkilöstönsä työhyvinvointiin.

*”Kävely ja pyöräily ovat terveyttä, hyvinvointia, viihtyisyyttä, kestäväää kehitystä ja ekologisuutta edistäviä, edullisia kulkumuotoja. Näiden suosioon voidaan vaikuttaa motivoinnilla, markkinoinnilla sekä kaavoituksella ja investoinneilla infrastruktuurin parantamiseksi.”* Strategiset toimenpideohjelmat 2022–2023, Mikkeli

Asukkaiden hyvinvoinnin voidaan nähdä olevan yhteydessä myös kunnan talouteen, kuten käy ilmi seuraavista haastattelulainauksista.

*”Kunnan kannalta hyvinvointi ja talous liittyvät olennaisesti yhteen kunnan elinvoiman taustalla olevien tekijöiden, kuten kunnan asukkaiden toimintakyvyn, terveyden ja osallisuuden kautta. Hyvinvoivassa kunnassa on lapsia, jotka eivät ole syrjäytymässä, työkykyisiä veronmaksajia toimintakykyisiä ikääntyviä, jotka aktiivisesti osallistuvat yhteisön toimintaan. Hyvin toimivan talouden taustalla ovat hyvinvoivat kunnan asukkaat.”* Hyvinvointisuunnitelma 2022–2025 Savonlinna

*”Jos se on se hyvinvoiva kuntalainen, niin se tuottaa taas niin monella tavalla kunnalle hyviä asioita. Että kyllä meidän niinku sanoin niin kaikki tuki liikuntapalveluihin mutta myös tällaisiin asioihin niin tällaisiä jos mihin kannattaa panostaa.”* H1

## 2.3.4 Kestävyysmuutoksen vaikutus kuntien tulevaisuuteen

*Dokumenteissa kestävyysmuutoksen tulevaisuuden vaikutukset jäävät vähäiselle käsittelylle*

Kestävyysmuutoksen yhteyttä kuntien tulevaisuuteen sanoitetaan varsin vähän dokumenttiaineistossa.

*”Kannamme vastuuta kunnan ja kuntalaisten tulevaisuudesta. Pidämme kunnan talouden kunnossa ja siten varmistamme hyvinvoinnin Juvalla. Huolehdimme elinympäristöstä ja luonnosta. Maaseudun perinteiden mukaisesti haluamme jättää Juvan paremmassa kunnossa seuraaville sukupolville. Päätöksiä tehdessä arvioimme niiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Toimimme avoimesti ja läpinäkyvästi.”* Kuntastrategia 2022–2025, Juva

*”Edellytysten luominen teollisten-, vihreän siirtymän energia- ja matkailualan investointihankkeiden toteutumiselle – ennakoinnilla rakennetaan valmiudet hankkeiden toteutumiselle.”* Taloussuunnitelma & Talousarvio 2023, Savonlinna

*”Yhteistyössä oppilaitosten kanssa voidaan kehittää uusia kestäväen kehityksen opintokokonaisuuksia, joilla turvataan ammattitaitoisen työvoiman riittävyys ja sijoittuminen paikkakunnalle.”* Kestäväen kehityksen ohjelma 2022, Savonlinna

*Kestävyysmuutoksen edistäminen on tulevaisuudessa kunnan tehtävä*

Haastatteluissa kysimme haastateltavilta, miten kestävyysmuutos vaikuttaa kunnan tulevaisuuteen. Tässä yhteydessä monet haastateltavat arvoivat, että tulevaisuudessa kestävyysmuutokseen liittyvien asioiden edistäminen tulee lisääntymään kunnan tehtäväkentässä.

*”Tässähän kolmeen kymmeneen pitkä aikaa kyllä olekkaan, niin on entistä halukkaampia edistämään kyllä näitä kestävyys muutoksen muutokseen vaikuttaviin ja tota ratkaisuja että.”* F1

*”No kyllä mä näin, että siinä mukana ollaan ja tavallaan, että joka sektorilla kiinnitetään huomiota tähän kestävyteen.”* L1

*”Ja minkälaista tämmöistä kestävyys muutosta ja muuta niin varmaan se tuo sinne hallitukseen tavallaan uusia tehtävänkuvia tai uusia asioita, mitä pitää ottaa huomioon.” J1*

#### *Luontomatkailussa ja vapaa-ajan asukkaissa on tulevaisuuden kehityksenpotentiaalia*

Keskusteltaessa kuntien tulevaisuudesta jo raportin aikaisemmissa luvuissa mainitut vapaa-ajan asukkaat ja luontomatkailu nousivat esille.

*”No uskon, että meille tää palvelee monipaikkaista etätyö ajattelua monellakin tavalla, kunhan vaan me saadaan nimenomaan nää peruspalvelut pidettyä mitä ne ihmiset kaipaa lähipalveluna niin uskon, että kestävyys muutos vaikuttaa siihen, että meillä ja täällä yhteiskunnassa ajatellaan ekologisemmin. Niin kyllä mä uskon, että meillä monipaikkaisuus ja luontomatkailu tulee kasvamaan entisestään.” H1*

#### *Etelä-Savo on tulevaisuuden aluetta, jos muualla ympäristö pilaantuu*

Kysyttäessä tulevaisuudesta, muutamat haastatelluista pohtivat, että mikäli muualla maailmassa ympäristö pilaantuu ja vedestä on pulaa, Etelä-Savon kunnat erottuvat vastaisuudessa edukseen.

*”Että tää on yksi semmoinen niinku matkailuvaltti tää luonto ja puhdas ympäristö. Toki se on aika kauheata, jos siitä tulee matkailuvaltti sen takia että muualla se on niin saastunutta.” H2*

*”Se on tärkeää, että jos katsoo niinku, globaalistikin kuitenkin katsotaan, että just ilmastomuutos etenee ja muuta. Ja jos jossain vaiheessa tulee maailmallakin vedestä pulaa ja muuta, niin kyllä se niinku tärkeätä täälläkin, että puhtaana pysyy ja muuta.” J1*

#### *Miten tunnistetaan tulevaisuuden alat?*

Keskustelu kestävyysmuutoksen vaikutuksista kuntien tulevaisuuteen herätti jotkut haastatelluista pohtimaan sitä, miten nykyhetkessä osataan varautua tulevaisuuden kehitykseen. Eräs haastatelluista muistutti myös siitä, että vaikka kunnassa olisi panostettu johonkin tietyssä hetkessä potentiaaliseen tulevaisuuden alaan, voi kehitys kuitenkin johtaa johonkin toiseen suuntaan.

*”Niin kun se vaikuttaa niinku se vaikuttaa siihen, että miten että ymmärretäänkö me niinku tässä hetkessä se, että missä meidän pitäisi olla silloin 2030. Että miten tavallaan niinku päästään siihen kiinni, että mitkä on ne edellytykset, jotta se todennäköinen muutos voi niinku tapahtua.” H2*

*”Se oli tää biokaasu niitä ensimmäisiä ja siinähan tehtiin niinku monenlaisia kokeiluja täällä. Sekä siis nyt edelleenkin siitä lietteestä yritetään tehdä sitä polttoainetta ja tehdäänkin. Mutta sitten siinä kokeiltiin niitä... Mutta niinku siis vaan nyt yksi esimerkki, että sitten voi käydä myös näin, että se kokeilu ei välttämättä tuotakaan sitä tulosta mitä on niinku ajateltu.” C1*

#### *On suurempi kuntareformi nurkan takana?*

Eräät haastelevista ilmaisivat huolensa siitä, että tulevaisuudessa hallinnolliset muutokset voivat jatkua esimerkiksi ELY-keskusten ja AVI:n yhdistämisinä suuremmiksi alueiksi. Pieni osa haastatelluista

epäili myös, että nurkan takana odottaa suurempi ”kuntareformi” jossa valtion toimesta yhdistetään pieniä kuntia suuremmiksi yksiköiksi.

*”...kun on tulossa kuitenkin isompi kunta reformi. Joo tää hyvinvointialue ja sitten TE- palvelu uudistus, niin menee kyllä siihen suuntaan.” E2*

### *Tulevaisuudessa väestön väheneminen luo haasteita elinvoiman kehitykselle*

Keskusteltaessa tulevaisuudesta, monet haastateltavat nostivat esille syntyvyyden laskun, väestön ikääntymisen ja vähenemisen.

*”No tuota ennusteet näyttää niinku asukasluvun suhteen, että vääjäämättä asukasluku vähenee.” F1*

*”Eli se ikärakenne on vähän vääristynyt eli kuolleisuus on suurta ja syntyvyys ollut pientä, että meidän väestönmuutos on niin kuin silleen negatiivinen.” A2*

Väestön vähenemisestä johtuen monet haastatelluista arvelivat, että tulevaisuuden haasteena on löytää kunnassa toimiviin yrityksiin työntekijöitä. Väestön vähenemisen katsottiin näin ollen luovan haasteita kuntien tulevalle elinvoiman kehitykselle.

*”Tää väestökehitys johtaa siihen suuntaan, että meidän täytyisi niin kun pystyä haalimaan tänne entistä enemmän ulkomaalaista työvoimaa tai yleensäkin saada tätä kuntaa kansainvälistymään ihan eri tavalla.” C2*

*”Palatakseni tähän harmaaseen siirtymään ja siihen työvoiman saatavuuden tuskaan, niin se on semmoinen olennainen asia siitä siihen elinvoimalle ja siihen mahdollisuuksille sitten säilyä elinvoimaisena ja toteuttaa näitä muutoksia, niin siinä se meidän onnistumisen kynnyksen sitten on.” L2*

*”Että kun meidän väestö on vähenevä, niin niin tää on, niinku se iso ongelma, että miten me saadaan tänne työtä tekeviä ihmisiä. Miten me tulevaisuudessa saadaan kouluun lapsia niin niin tää on iso haaste, että tässä. Tässä meillä on tekemistä.” B1*

*”Yleensä jos katsoo Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluettakin niin tota niin siinä on, että suurkaupungit houkuttaa, mutta millä lailla sitten niinku saisi noita isompiakin yrityksiä kenties sitten niinku tännepäin, tuomaan se yritystoiminta tännepäin, mutta jos täältä väki muuttaa niin eihän yrittäjillä ole sitten työntekijöitä.” J1*

*”Mutta sitten niinku linja. Niin onhan se varmasti, kaikillehan on selkeä ja sitten väkiluku laskee tietyn verran alle, niin eihän meillä ole mahdollista enää tuottaa niitä kaikkia palveluita.” G1*

Mielenkiintoisena huomiona väestön vähenemisen vaikutuksista kestävyysmuutokseen voidaan nostaa esiin Rantasalmen ilmasto-ohjelmaan kirjattu tavoite:

*”Rantasalmi sitoutuu vähentämään hiilidioksidipäästöjään 35% vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämä jättää 1,1 kt CO<sub>2</sub>e kuilun päästövähennyksiin, kun otetaan huomioon luonnollinen väestönvähentymä ja jo toteutunut kehitys.” Ilmasto-ohjelma, Rantasalmi*

### *Ikääntyneet kuntalaiset pitäisi nähdä voimavarana*

Monissa kunnissa viranhaltijat sekä luottamushenkilöt kuitenkin näkivät ikääntyneet kuntalaiset ja eläkkeelle jääneet potentiaaliset uudet kuntalaiset voimavarana. Haastatellut arvioivat, että ikääntyneet elävät terveempänä pidempään, ja heille on myös kertynyt työurien aikana varallisuutta, jota he voivat

käyttää paikallisiin palveluihin eläkepäivillään. Lisäksi he tuovat merkittävän panoksen kunnan toimintaan toimimalla aktiivisesti esimerkiksi erilaisissa järjestöissä.

*”Mutta monestihan he ovat toimintakykyisiä ne iäkkäämmät. Ja heidän eläkkeensäkin on joillakin kohtuullisia, että pystyy enemmän harrastamaan ja tuomaan niinku tavallaan tännekin ja käyttämään näitä palveluja, mitä täällä kunnassa on. Jotkut katsoo pahana kun niitä eläkeläisiä muuttaa tänne näin. Totta kai siellä on sitten se, että jossain vaiheessa niitä terveystalvelujakin niinku tarvitsee enemmän käyttää ja muuta, mutta varmaan siihenkin niinku sanotaan että keinoja alkaa löytymään. Se on yksinkertaisesti pakko. Mutta mitä ne tuo sinä aikana, kun ne ovat täällä näin. Esimerkiksi jos ne tulee tänne 60-vuotiaina tai kohta tietysti eläkeikä nousee se on kohta 70 mutta. Mutta kuitenkin on sitä hyvä. Niillä on toiminnallista kykyä niinku vaikuttaa ja tavallaan mitä pystyy sitten eläkkeitään täällä niinku käyttämään näihin palveluihin tuomaan ja muuta ja tätä pääomaa. Sitten tätä toimintaa eri järjestöissä ja muuta tätä aktiivisuutta. Niin kyllä katsoisin, että se on semmoista positiivistakin.” J1*

*”Muu Suomi tulee ehkä 20 vuotta perässä sitten että me niinku kipuillaan sen iäkkään, ei en sano että iäkäs tai eläkkeellä oleva väestö on huonoa. Heillä on tänä päivänä hyvät eläkkeet ja he on hyviä veronmaksajia, että en heitä koe uhkana vaan mahdollisuutena.” A2*

## 2.4 Hallinnon muutoksen ja kestävyysmuutoksen välinen suhde

Haastattelujen lopussa esitimme kysymyksen näiden muutosten keskinäisestä suhteesta. Kysymykseen ei ollut helppo vastata, sillä kyseessä on hyvin kompleksi kokonaisuus. Hetken asiaa mietittyään haastateltavat kuitenkin esittivät näkemyksiään ja tulkintojaan tästäkin asiasta.

### *Onko muutoksilla yhteyttä vai ei?*

Pieni osa haastateltavista ei nähnyt muutosten välillä ollenkaan yhteyttä. Osa taas oli sitä mieltä, että muutoksilla on yhteys, mutta he eivät välttämättä heti osanneet kuvata, mikä tuo yhteys on. Useimmiten näiden kahden muutoksen yhteys kuitenkin tunnistettiin:

*”Jos ei ne vaikuttaisi toisiinsa, niin se olisi aika kamalaa. Että lähtee niin kun eriyttämään ja jos ei ole vaikutusta, niin se niin kun epäonnistuisi.” K1*

### *Soteuudistus heikentää sosiaalista ja ympäristön kestävyyttä*

Monet haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt kuvasivat hallinnollisen muutoksen, tässä yhteydessä erityisesti sote-uudistuksen heikentävän sosiaalista, mutta myös ympäristön kestävyyttä. Useat haastateltavat arvioivat, että sosiaali- ja terveystalvelujen väheneminen tai heikkeneminen voi lisätä alueellista eriarvoisuutta, sillä asiointimatkat pidentyvät ja palvelut eivät ole enää kaikkien saavutettavissa. Lisäksi haastateltavat näkivät, että tässä yhteydessä myös ympäristöä kuormittavat liikenteen päästöt voivat lisääntyä. Jotkut haastatelluista olivat sitä mieltä, että uudistusten myötä kuntien vaikutusmahdollisuudet kaventuvat, kun päätöksenteko siirtyy kauemmaksi kunnista.

*”Tää hallinnollinen muutos saattaa toisaalta lisätä ympäristöä kuormittavaa liikennöintiä. Joka, vaatisi sitten toimenpiteitä, että pystytään kompensoimaan sen kokonaisuuden.” K2*

*”Kyllähän näillä selkeästi on yhteys, vaikkapa yksityisautoiluun että jos sote keskuksia karsitaan, taikka terveystasemia karsitaan, totta kai se on hirvittävä haaste kunnalle ton ilmaston puolen ajattelun kanssa.” H1*

*”Palvelujen lopettamisella on ajaminen maantielle. No ihan turha puhua tota että me ne autot tarvitaan. Jos infektio on päällä tai tulossa niin ei sitä fillarillakaan Mikkeliin voi ajella.” J2*

*”Hyvinvointialueen niin kun ensimmäisessä versiossa (palvelusuunnitelmasta) niin kun niin konkreettisesti epätasa-arvoisesti eri puolella asuvien ihmisten niin kun kustannuksia.” A1*

### *Muutosten välinen yhteys liittyy talouteen*

Kahden muutoksen välinen yhteys konkretisoituu haastateltavien mukaan talouden kautta: kuntien taloudellisen tilanteen heikentyessä heikkenee myös kuntien mahdollisuudet toimia kestävyysmuutoksen edistäjinä ja investoida siihen.

*”Ja sitten kun se on niin, että tuota ollaan niinku pakko tilanteessa, jossa taloudelliset realiteetit on niukat, silloin tahtoo käydä niin, että tällainen kestävyysmuutos jää jalkoihin.” E2*

*”Jos taloudellinen mahdollisuus on reagoida siihen vaikkapa nyt sosiaalisen muutoksen tasoittamiseksi, niin kyllä kunnat siihen pyrkii. Mutta jos taloudellinen tilanne on niin tiukkana, että joudutaan tekemään valintoja. Niin silloin se minkä laki velvoittaa niin se toteutetaan, mutta sitten siinä naapurissa oleva asia, joka saattaisi olla oikeudenmukaisuus mittakaavassa sen oikein ja inhimillisesti järkevää toteuttaa, niin se jää tekemättä.” K2*

### *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus lisää eriarvoisuutta*

Haastatteluissa pohdittiin myös sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus oli itsessään uudistus, joka lisää alueiden välistä eriarvoisuutta. Tässä yhteydessä haastateltavat nostivat esille konkreettisenä esimerkkinä Essoten palkkaharmonisoinnin sekä uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen, kun siirryttiin koko maakunnan kattavan hyvinvointialueen (Eloisan) malliin

*”Ehkä se on epätasa-arvo. Ja täällähän oli Essote, Siunsote, ja me sitten kärsitään siitä. Ne paikat missä sitä ei ole tehty niiko länsirannikko ja Etelä-Suomi niin voittaa ja me kärsitään.” D1*

### *TE-uudistuksella voidaan vahvistaa sosiaalista kestävyyttä*

TE-uudistuksella puolestaan nähtiin positiivisempi yhteys suhteessa kestävyysmuutokseen. Uudistuksessahan toimintoja hajautetaan paikalliselle tasolle. Kunnat voisivat esimerkiksi paremmin motivoida pitkäaikaistyöttömiä töihin ja näin parantaa näiden henkilöiden hyvinvointia ja taloudellista tilannetta, kuten eräs haastateltava asiaa kuvasi. Osa haastateltavista puolestaan ilmaisi TE-uudistuksen ja kestävyysmuutoksen välisen yhteyden liittyvän juuri elinvoimaan ja työvoimansaataavuuteen liittyviin kysymyksiin.

### *Hallinnon muutos luo tilaa keskittyä kestävyysmuutoksen edistämiseen*

Useat haastatteluista olivat sitä mieltä, että muutosten välinen yhteys piilee siinä, että hallinnon muutos luo tilaa ja mahdollisuuden keskittyä kestävyysmuutokseen ja sen edellyttämien toimien tekemiseen. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon kuvattiin vieneen kuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta paljon aikaa ja resursseja, vaikka useiden kuntien osalta mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi Essoten toimintaan olivat haastateltujen mukaan varsin vähäiset. Monet haastateltavista kuvasivatkin hallinnon muutosten mahdollistavan sen, että kunnassa voidaan keskittyä sellaisten

asioiden tekemiseen, joihin kunnat voivat itse vaikuttaa. Tässä yhteydessä haastateltavat puhuivat paitsi kestävyysmuutoksen myös elinvoiman edistämiseen tähtäävistä toimista.

*”Sanotaanko että tommoista perinteisestä hallinnon hoitamisesta päästään tekemään ja päättämään oikeista asioista. Ettei pyöri siellä kunnan pöydillä ne erikoissairaanhoidon tuota asiat ja vie kokousajasta kolmannekseen ja niin edelleen ennen aikaa se oli. Vei meiltä aikaa, vaikka meillä on ollut mitään tuota sananvaltaa kuitenkaan.” F1*

*”Nää muutokset, hallinnon muutokset, on mun mielestä siinä mielessä oikean suuntaisia, että ne mahdollistaa sen, niitten kestävyys muutosten tekemisen. Koska paikallistaso nyt jätettiin tavallaan näissä kestävyys muutoksista, mitä tässä ollaan nyt äsken puhuttu, niin paikallistasolla on semmoisia kyvykkyksiä ja semmoisia toimijoita jotka perustuu kestävyys muutoksiin tavallaan vastaamaan. Niitä pystytään, resursoidaan ja niihin pystytään itse vaikuttamaan.” H2*



### 3 HAVAINTOJA VAIKUTUKSISTA ETELÄ-SAVOSSA

Edellä on kuvattu laajasti Etelä-Savon kuntien strategisiin asiakirjoihin kirjattuja näkemyksiä sekä kuntapäätäjien esittämiä tulkintoja **hallinnon rakennemuutosten** ja **kestävyysmuutosten** vaikutuksista oman kuntaansa.

Tarkoituksena on ollut luoda kokonaiskuva Etelä-Savon maakunnan 12 kunnan tilanteesta, jotta tulisi mahdolliseksi tunnistaa yhteisiä teemoja ja tavoitteita, joita voitaisiin työstää eteenpäin.

Seuraavassa nostetaan esiin muutamia **keskeisiä huomioita, jotka on myös muotoiltu lukujen 3.1 ja 3.2 väliotsikoihin**, eli **väliotsikot** kuvaavat aineistosta nousseita päähavaintoja. Kokonaisuutena huomiot on koottu kuviin 8 ja 9.

#### 3.1. Hallinnon rakennemuutoksen vaikutuksia Etelä-Savossa

##### *Talouden epävarmuus ja epäluottamus valtiovaltaan*

Selkeä haastateltavien esiin tuoma yleinen ja läpileikkaava aihe on kuntatalous ja siihen liittyvät epävarmuudet. Muutoksia tulkitaan vahvasti taloudellisten vaikutusten kautta: kuntapäätäjät näkevät talouden määrittelevän pitkälti ne raamit, joiden puitteissa muutoksiin voidaan kunnissa vastata.

Erityisesti hallinnon muutosten osalta valtiota kohtaan tunnetaan epäluottamusta taloudellisissa kysymyksissä. Hallinnollisten muutosten tulkittiin uhkaavan kuntien taloudellista tilannetta: valtionosuuksien ennakoitiin pienentyvän, taloudellisen liikkumavaran pelättiin kaventuvan, suhteellisen velkaantuneisuuden ja taloudellisen epävarmuuden nähtiin kasvavan muutosten myötä.

Hyvinvointialueen rahoituksen riittämättömyyteen liittyvän epävarmuuden nähtiin heijastuvan myös kuntien talouteen. Lisäksi TE-uudistuksen rahoituspuolelta ennakoitiin jäävän riittämättömäksi ja uudistukseen liittyvien sakkomaksujen uskottiin kasvavan. Tämän vuoksi uudistuksen pelättiin tuovan uusia riskejä kuntien talouteen. Kuntien talouskehitykseen liittyvä epävarmuus taas lisää haasteita paitsi elinvoiman kehittämiseen, kuten myös kestävyysmuutokseen vastaamiseen. Lakisääteisten tehtävien hoitamisen nähtiin välttämättömäksi priorisoida elinvoima- ja kestävyysasioita edelle.

##### *Odotuksia vahvemmasta yhteistyöstä Etelä-Savossa*

Aineistoista nousee esille odotuksia ja toiveita vahvemmasta yhteistyöstä Etelä-Savon alueen kuntien ja muiden toimijoiden kesken. Vaikka haastatteluissa korostuivat monet ongelmat, joita muutokset aiheuttavat, oli kyse sitten yhdyspintoihin liittyvistä ongelmista hyvinvointialueen suuntaan tai kuntien välisestä kilpailusta, ratkaisuna näihin haasteisiin nähdään yhteistyön lisääminen.

Kunnanjohtajat sekä luottamushenkilöt olivat toiveikkaita sen suhteen, että haasteista huolimatta jatkossa yhteistyötä ja vuorovaikutusta myös hyvinvointialueen suuntaan voidaan kehittää. Kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan erityisesti TE-uudistuksen toteuttamiseksi niin, että uudistuksen tarjoamat hyödyt saavuttavat kaikki kunnat, eivätkä pienemmät ja / tai syrjäisemmät kunnat jäävät uudistuksen myötä paitsioon. Kuntien välistä seudullista tai jopa maakunnallista yhteistyötä kaivattiin myös elinvoiman kehittämiseen ja hankemuotoiseen toimintaan sekä kestävyyskysymysten ratkaisemiseen.

##### *Muutos on kiihkeä ja tilanteet vaihtuvat*

Muutoksiin liittyviä tulkintoja leimaa voimakas tilannesidonaisuus. Esimerkiksi muutoksen jälkeistä aikaa, jolloin sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi ovat olleet siirtyneinä hyvinvointialueille, on eletty vasta lyhyen aikaa, joten yhdyspinnat ja yhteistyö hyvinvointialueen suuntaan hakevat vielä muotoaan.

Myös talouteen liittyvä epävarmuus on osin seurausta siitä, että ollaan vielä niin alkuvaiheessa, etteivät hallinnon rakennemuutoksen vaikutukset talouteen ole vielä kaikilta osin realisoituneet. TE-uudistusta

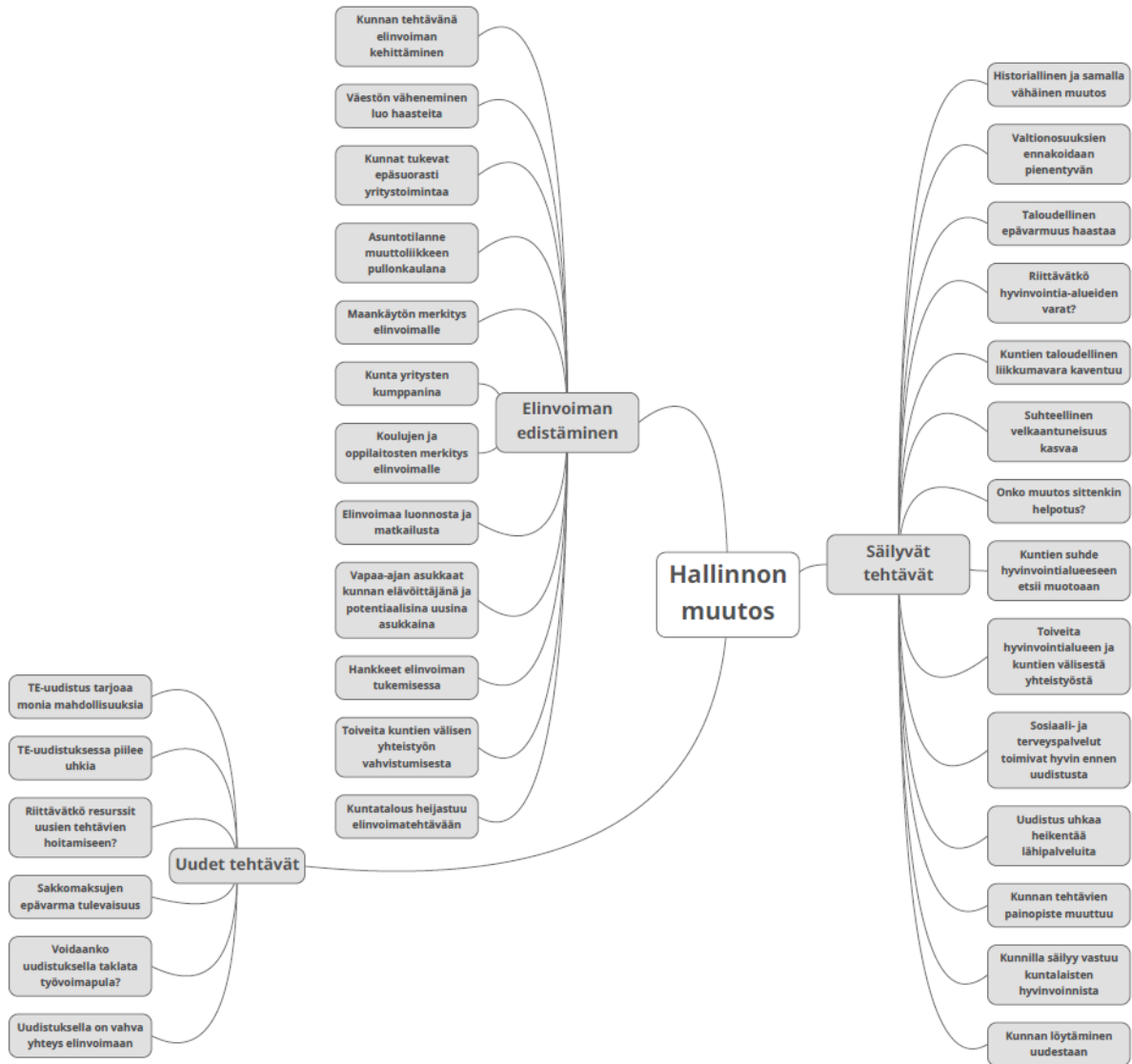
vasta valmistellaan, työllisyysalueet ovat esityksinä valtion suuntaan ja yhteistyömuodot ovat vasta varhaisessa kehitysvaiheessa.

#### *Muutosten vaikutusten ristiriitaiset tulkinnat*

Muutoksiin sekä niiden vaikutuksiin suhtaudutaan ristiriitaisesti ja kolikolla nähdään usein kaksi puolta, oli kyse sitten hallinnonmuutoksesta tai kestävyysmuutoksesta. Esimerkiksi TE-uudistuksen potentiaalina nähdään se, että se mahdollistaa palvelujen siirtymisen lähemmäs asiakkaita. Uudistuksen nähdään periaatteessa mahdollistavan sen, että paikallisten yritysten työvoimantarpeisiin voidaan paremmin vastata. Toisaalta uudistuksen pelätään siirtävän palvelut entistä kauemmaksi asiakkaista ja kunnan asukkaista. Tämä nähdään uhkana, joka heikentäisi kunnan mahdollisuuksia kehittää elinvoimaansa.

#### *Kuntien tehtävien uudenlaiset painotukset*

Hallinnon rakennemuutoksen myötä kuntien tehtäväkentässä sivistystoimen painoarvo on jo nyt kasvanut. Kuntalaisten ennakoivasta hyvinvoinnista huolehtimisen ja elinvoiman kehittämisen painoarvon nähdään myös lisääntyneen. Myönteisesti tulkiten hallinnon uudistuksen myötä kunnat voivat paremmin keskittyä jäljelle jäävien tehtävien hoitamiseen. Elinvoimatyöhön voidaan suunnata enemmän panosta. Toisaalta kunnan tehtävä pysyy samana: luodaan puitteet hyvälle elämälle ja näin tuetaan epäsuorasti yritysten toimintaedellytyksiä. Sosiaali- ja terveyspalvelut nähtiin merkittävänä vetovoima- ja pitovoimatekijänä, joten sote- ja TE-uudistuksen myötä mahdolliset muutokset palveluverkossa koettiin uhkana, joka voi heikentää kuntien elinvoimaisuutta.



Kuva 8: Hallinnon muutos - kootut havainnot

### 3.2. Kestävyysmuutoksen vaikutuksia Etelä-Savossa

*Kestävyysmuutosta tulkitaan mahdollisuutena kohtuullisuuden ja realismin kautta*

Etelä-Savon kunnissa kestävyysmuutos merkitsee käytännön toimia, jotka voivat olla suuria investointeja esimerkiksi aurinkosähköpuistoihin tai pienempiä tekoja, kuten jätteen lajittelua tai energiatehokkaampien järjestelmien käyttöönottoa kunnan tiloissa. Kestävyysmuutos liitetään ajatukseen *kohtuullisuudesta* esimerkiksi elämäntavoissa ja *realismina* päätöksenteossa.

Kunnissa tunnistetaan kestävyysmuutoksen asettamat haasteet, mutta toisaalta koetaan, että kyse on globaaleista kysymyksistä, joiden ratkaiseminen ei ole pelkästään kuntien vaikutuspiirissä. Vaikka kestävyysmuutokseen liitettiin monia uhkakuvia ja haasteita, lopulta kestävyysmuutos nähdään Etelä-Savossa ennemminkin mahdollisuutena kuin uhkana.

### *Kestävyyssmuutos on taloutta ja työpaikkoja*

Kestävyyssmuutoksen arvioinnissa taloudellinen merkitys korostuu. Kuntien kiinteistökohtaiset investoinnit uusiutuvaan energiaan, kuten maalämpöön tai aurinkopaneelit kiinteistöjen katoilla, voivat tuoda pitkällä tähtäimellä säästöjä kuntien talouteen. Toisaalta suuret investoinnit, kuten aurinko- ja tuulipuistot, voivat tuoda kunnille kiinteistöveroja, mutta tarjota myös mahdollisuuden vähentää kunnan päästöjä.

Kestävyyssmuutos voi tuoda alueelle uusia työpaikkoja sekä yrittäjyyttä esimerkiksi kiertotalouteen tai jopa vetyteknologioihin liittyen. Kuitenkin sekä nämä pienet että suuret investoinnit vaativat pääomaa ja muita resursseja, kuten henkilöresursseja ja osaamista, joiden saatavuuteen kuntatalouden tilanne ja kehitys olennaisesti vaikuttaa.

### *Puhdas luonto on Etelä-Savon keskeisin pääoma- ja vetovoimatekijä*

Etelä-Savon kunnissa luonto ja luonnon ympäristö nähdään arvokkaana erityisesti niiden tarjoamien virkistysarvojen ja -mahdollisuuksien vuoksi. Tämä näkemys yhdistää kaikkia Etelä-Savon kuntia. Puhdas luonto tarjoaa kunnille vetovoimatekijän, jonka avulla voidaan houkutella alueelle uusia asukkaita, vapaa-ajan asukkaita ja vierailijoita. Luontomatkailu nähtiin niin haastattelussa kuin dokumenteissa yhtenä tärkeänä tulevaisuuden mahdollisuutena Etelä-Savon kunnille.

Vapaa-ajan asukkaiden rooli kuntien elävöittäjänä ja potentiaalisina uusina asukkaina korostui monissa kunnissa. Kestävyyssmuutoksen edistämiseksi liittyvien toimien katsottiin parantavan kunnan imagoa ja kuntakuvaa niin matkailijoiden, vapaa-ajan asukkaiden kuin potentiaalisten uusien asukkaiden silmissä.

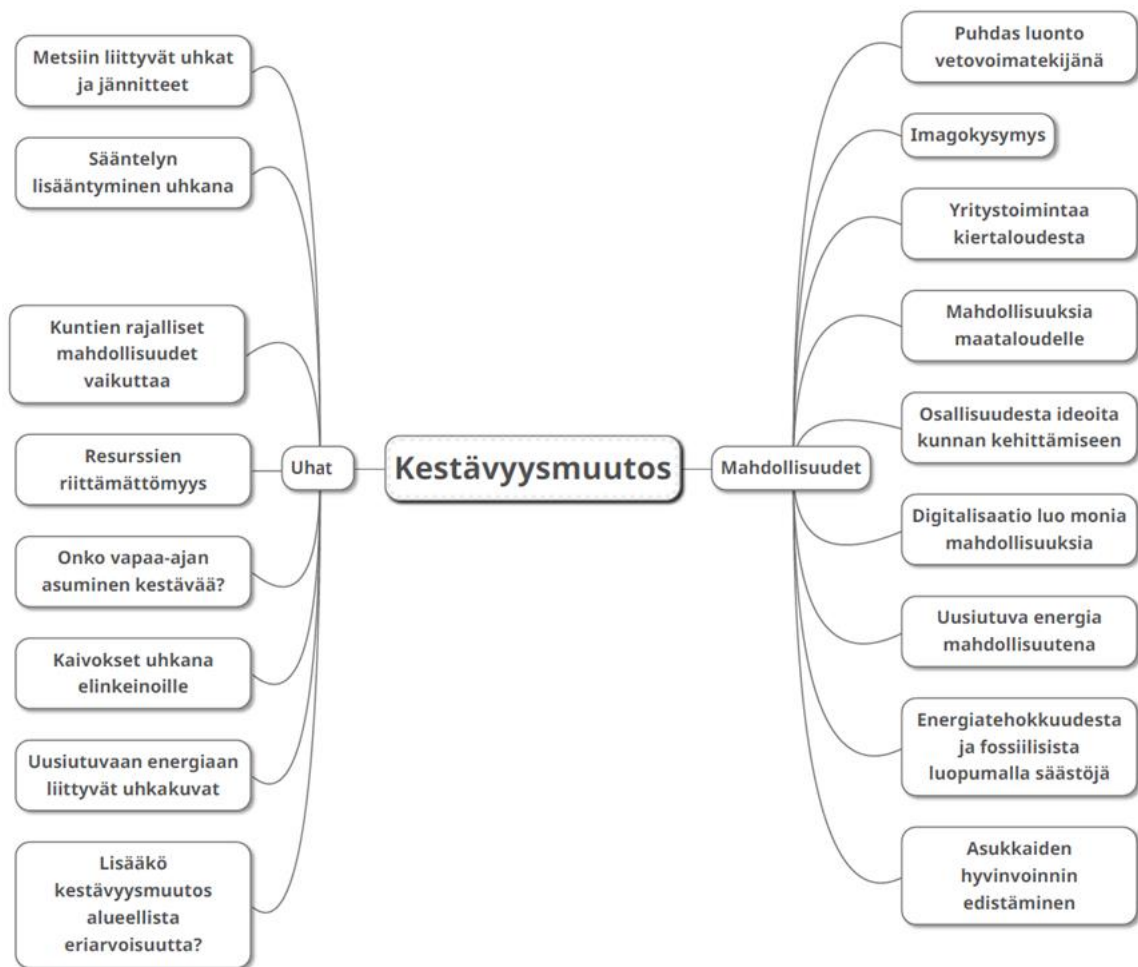
### *Sosiaalinen kestävyys on tärkeää*

Vaikka aineistoissa korostuivat erityisesti energia- ja ilmastotoimet kestäväysmuutoksen kontekstissa, sosiaalisen kestävyden näkökulma nousee esille erityisesti kuntalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen kautta. Kuntalaisilla on arvokasta tietoa, jota kannattaisi hyödyntää päätöksenteossa. Loppujen lopuksi kuntia kehitetään juuri kuntalaisia varten. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen voi tuoda uusia ideoita kunnan kehittämiseen.

### *Kestävyyssmuutos ja sääntely uhka elinkeinoille?*

Kestävyyssmuutokseen liittyvien uhkien nähtiin kytkeytyvät monilta osin paikallisiin elinkeinoihin. Useissa kunnissa metsätalous on tärkeä työllistäjä, joten suojelualueiden lisäämisen, hakkuiden vähentämisen tai rajoittamisen pelätään heikentävän paikallisten mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoaan. Tällaisten rajoitusten pelätään vaarantavan myös alueen teollista toimintaa. Myös metsäalueille sijoittuvien tuulivoima- ja/tai aurinkovoimapuistojen pelättiin vähentävän metsien tuottoa.

Ylipäätään kestäväysmuutokseen liittyvänä uhkana nähdään lisääntyvä sääntely, joka voi vaikeuttaa paikallisten elinkeinon harjoittamista tai esimerkiksi liikkumista alueella, koska suurin osa matkoista tehdään pitkien etäisyyksien ja heikon julkisen liikenteen vuoksi yksityisautoilla. Jälkimmäisen pelätään johtavan alueellisen eriarvoisuuden kasvamiseen ja mahdollisesti heikentävän myös vapaa-ajan asukkaiden mahdollisuuksia liikkua vapaa-ajan asunnolleen.



**Kuva 9:** Kestävyysmuutos - kootut havainnot

### *Suurilla muutoksilla on yhteys – mutta mikä?*

Yhtenä haastattelukysymyksenä oli myös arvioida hallinnon rakennemuutoksen ja kestävyysmuutoksen yhteyttä. Vastauksissa yhteys tiivistyy siihen, että soite-uudistus voi heikentää kuntien mahdollisuuksia vastata muihin eteen tuleviin haasteisiin, kuten kestävyysmuutokseen. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen väheneminen tai heikkeneminen kunnassa voivat lisätä alueellista eriarvoisuutta, sillä asiointimatkat pidentyvät ja palvelut eivät ole enää kaikkien saavutettavissa. Tämän nähtiin lisäävän ympäristöä kuormittavan liikenteen päästöjä.

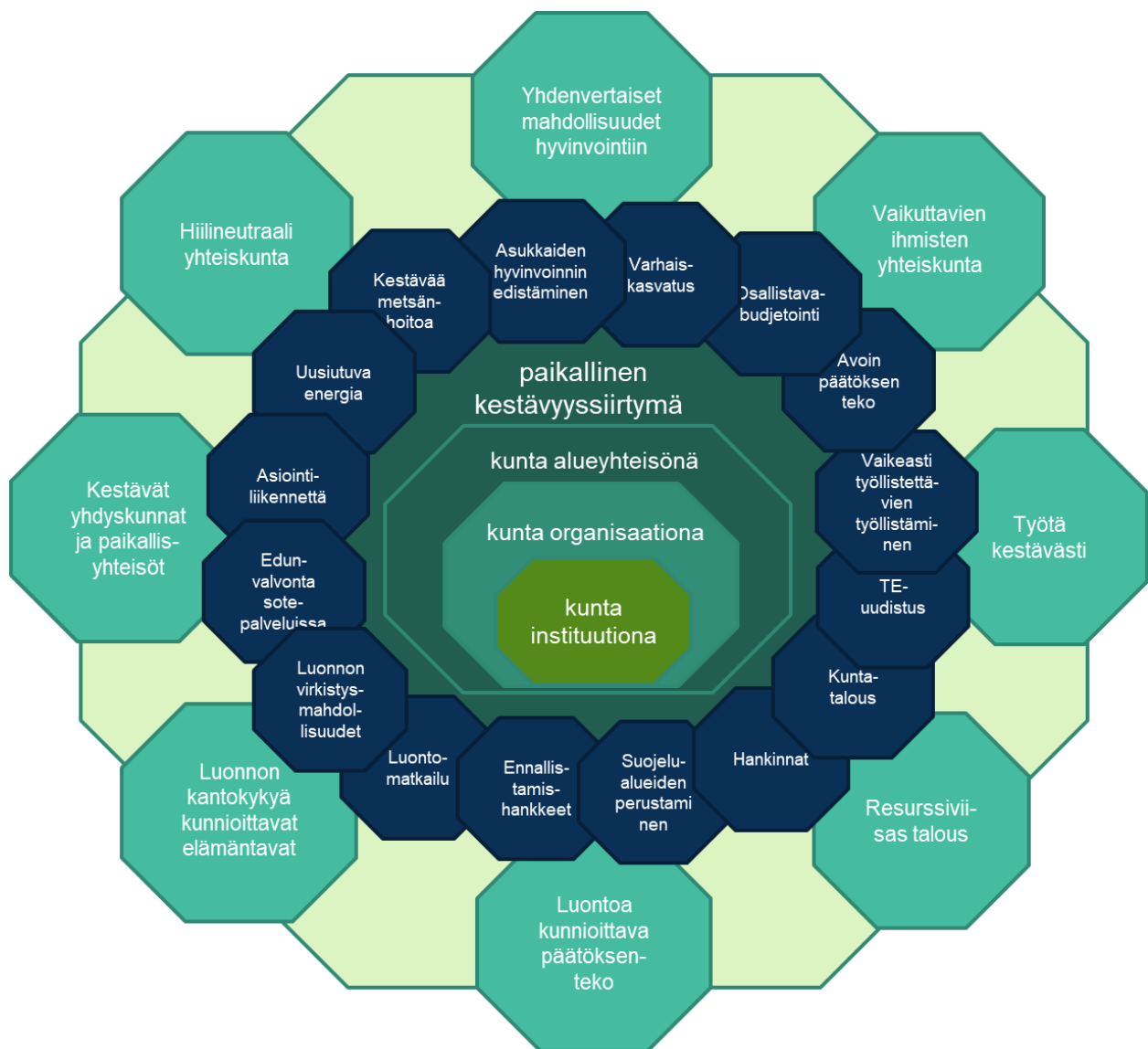
Toisaalta nähtiin, että hallinnon muutos luo tilaa keskittyä kestävyysmuutokseen ja sen edellyttämiin toimiin. Hallinnonmuutokset mahdollistavat sen, että kunnissa voidaan paremmin keskittyä asioihin, joihin kunnilla on vaikutusvaltaa. Näyttäisi myös siltä, että tulevaisuudessa kestävyysmuutokseen liittyvien asioiden edistäminen tulee lisääntymään kunnan tehtäväkentässä.

### 3.3. Kestävyyssuutoksen tulkinnoista kohti mahdollistavia tulevaisuuspolkuja

Tässä lähtökohdaksi otetussa, kestävyyssuutoksen laajassa – taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen ulottuvuuden – sisältämässä tulkinnassa kansallisten (ja samalla osin myös maailmanlaajuisten) tavoitteiden voi nähdä sulautuvan yhteen kuntien laajan toimialan kanssa.

Kunnissa kokonaisuuteen vaikuttavat kuitenkin myös suuret hallinnon muutokset kuten TE-uudistus sekä sote-palveluiden rakenteellinen uudistus. Samoin myös ne voidaan nähdä kestävyyssuutoksen rakenteellisina osina, sosiaalista kestävyyttä ja kuntien toimintakykyä muovaavina tekijöinä.

Kuten tässä raportissa on aiemmin todettu, kunnat ovat keskeisiä toimijoita kestävyyssuutoksessa, sillä ne eivät ainoastaan sovi yhteen erilaisia intressejä vaan voivat omalla toiminnallaan myös vaikuttaa alueen kehityksen suuntaan. KUMU-hankkeen aineistoista nousevien havaintojen perusteella näyttää siltä, että Etelä-Savon kuntien toiminnassa otetaan huomioon kestävyyssuutoksen monet eri ulottuvuudet. Kuvassa 10 aineistosta saadut tulokset on yhdistetty kestävyyssuutoksen laajan tulkinnan mukaisiin – **Sitoumus 2050** – tavoitteisiin.



**Kaavio 10:** Sitoumus 2050 mukaiset kestävyyssuutoksen tavoitteet ja Etelä-Savon kunnat kestävyyssiirtymän paikallisina toteuttajina

**Yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin** -tavoite liittyy päämääriin, joiden avulla pyritään takaamaan, että kaikille yhteiskunnan jäsenille avautuu mahdollisuus hyvään elämään, terveyteen, koulutukseen ja työllistymiseen. Kaikkia yhteiskunnan jäseniä kohdellaan tasavertaisesti, edistetään toimintakykyä ja tarjotaan tarvittava turva sekä palvelut. Etelä-Savossa kunnat pyrkivät monin erilaisin toimin paikallisesti edistämään kuntalaisten hyvinvointia sekä vastaavat muun muassa koulutuksesta ja varhaiskasvatuksesta alueellaan.

**Vaikuttavien ihmisten yhteiskunta** -tavoitteen tarkoitus on vahvistaa hallinnon läpinäkyvyyttä ja demokratiaa sekä ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämäänsä ja päätöksentekoon. Etelä-Savon kunnissa näitä tavoitteita edistetään esimerkiksi osallistavan budjetoinnin avulla sekä pyrkimyksillä lisätä kunnan päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

**Työtä kestävästi** -tavoitteen kautta pyritään edistämään kestäväen kehityksen mukaisten työpaikkojen syntymistä, tasa-arvoa työelämässä ja työllisyysasteen nousua. Näitä päämääriä varten myös kunnissa tehdään monia toimia, kuten tuetaan työelämän tasa-arvoa työllistämällä vaikeasti työllistettäviä. Toisaalta TE-uudistus kokonaisuutena tähtää työnhakijoiden nopeampaan työllistymiseen, samalla parantaen työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta ja saatavuutta.

**Resurssiviisas talous** -tavoite viittaa resurssi- ja materiaalitehokkuuteen, kiertotalouteen, sekä luonnonvaratuottavuuden moninkertaistaviin liiketoimintamalleihin. Resurssiviisas talous käsittää myös edelläkävijyyden kestävässä julkisissa hankinnoissa sekä kestäväen ruoantuotannon, vesivarojen hallinnan ja metsätalouden kehittämisen. Etelä-Savon kunnissa esimerkiksi hankintojen ja investointien yhteydessä punnitaan resurssi- ja materiaalitehokkuuteen liittyviä ratkaisuja. Toisaalta haastateltavat itse liittyivät resurssiviisaan talouden myös kestäväen kuntatalouden edistämiseen.

**Luontoa kunnioittava päätöksenteko** -tavoite korostaa erityisesti luonnon monimuotoisuuden vahvistamista, luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä niiden huomioimista päätöksenteossa ja toiminnassa. Etelä-Savon kunnissa on näihin tavoitteisiin liittyen esimerkiksi perustettu suojelualueita tai käynnistetty ennallistamishankkeita.

**Luonnon kantokykyä kunnioittavat elämäntavat** -tavoite tähtää siihen, että luonnonvaroja säästävät valinnat asumisessa, liikenteessä ja ruokailussa tehdään julkisen sektorin toimesta mahdollisimman helpoiksi ja kannattaviksi. Tämä tavoite sisältää myös päämäärän vahvistaa luontosuhdetta ja edistää kestäviä valintoja arvostavia asenteita sekä tukea aineettomaan kulutukseen perustuvia elämäntapoja ja niitä tukevia palveluja, kuten kestävää luontomatkausta. Etelä-Savon kunnissa erityisesti kestävä- tai luontomatkausta on nostettu yhdeksi koko alueen merkittäväksi tulevaisuuden mahdollisuudeksi, ja kunnat ovat aktiivisesti, esimerkiksi hankkeiden kautta toimineet tämän mahdollisuuden edistämiseksi.

**Kestävät yhdyskunnat ja paikallisyhteisöt** -tavoite sisältää laajan määrän erilaisia tavoitteita, kuten esimerkiksi pyrkimyksiä vähentää liikennetarvetta ja luoda kestäväen liikkumiseen kannustavia yhdyskuntarakenteita hyödyntämällä etätyöjärjestelyjä sekä vahvistamalla sähköisiä palveluita. Tässä yhteiskuntasitoumuksessa korostuvat myös tavoitteet, joilla pyritään vahvistamaan yhteisöllisyyttä ja paikallisyhteisöjä sekä vahvistamaan maaseudun ja kaupunkien elinvoimaisuutta. Myös Etelä-Savon kunnissa on kehitetty ratkaisuja kestävämpään liikkumiseen, vaikka alueen pitkät välimatkat luovatkin tähän haasteita. Toisaalta Sote-uudistuksen myötä huoli lähipalvelujen siirtymisestä kauemmas kuntakeskuksista saattaisi lisätä asukkaiden liikkumistarvetta, joten edunvalvonta tässä asiassa on myös osa kestävyysmuutoksen edistämiseen tähtäviä toimia.

**Hiilineutraali yhteiskunta** -tavoite tähtää nimensä mukaan saavuttamaan hiilineutraalin yhteiskunnan. Tavoitteen saavuttamiseksi on esitetty seuraavia toimenpiteitä, kuten energiatehokkuuden parantaminen, uusiutuvien energiamuotojen osuuden kasvattaminen, hiilineutraali rakentaminen ja kestävä maa- ja metsätalous, joka sitoo hiiltä. Etelä-Savossa tähän liittyen kunnat ovat kiinnittäneet huomiota esimerkiksi kuntien omistamien metsien kestäväen hoitoon. Toisaalta, kuten tässä raportissa on aiemmin tuotu esiin, Etelä-Savon kunnissa on tehty useita pieniä toimenpiteitä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämiseksi. Lisäksi alueella on toteutettu merkittäviä hankkeita ja investointeja uusiutuvien energialähteiden, kuten tuuli- ja erityisesti aurinkoenergian hyödyntämiseksi.

### *Kunnat paikallisen kestävyys siirtymän toteuttajina Etelä-Savossa*

Etelä-Savon kunnissa on tehty ja tehdään jatkuvasti erilaisia toimia, joilla tähdätään kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumiseen – kestävyys siirtymään paikallisesti. Lisäksi Etelä-Savon kunnissa kestävyys muutosta tulkitaan nykyisin pääosin mahdollisuutena, vaikka muutokseen liitetään myös potentiaalisia uhkakuvia.

Nämä tulkinnat ja toimet tarjoavat mainion pohjan *Kunnat muutoksessa* (KUMU) hankkeen seuraavalle vaiheelle, jossa lähdetään kartoittamaan Etelä-Savon alueen mahdollisia paikallisen kestävyys muutoksen tulevaisuuspolkuja.

Vaikka tässä raportissa on käsitelty kestävyys muutokseen liittyviä haasteita ja uhkakuvia, ei ole tarpeen juuttua näihin uhkiiin vaan on suunnattava huomio mahdollisuuksiin, sillä tulevaisuus on avoin erilaisille mahdollisuuksille, ja siihen siten voidaan nykyhetken päätöksillä ja toiminnalla myös vaikuttaa. Jotta voimme ohjata tulevaisuuden kehitystä kohti toivottua suuntaa, tarvitsemme tietoa ja jaettava ymmärrystä siitä, mitä toivottu tulevaisuus tarkoittaa (Kiviahho & Toivonen, 2023). Samalla tavoin myös mahdollisuudentilat voivat tulla hyödynnettäviksi vasta, kun ne on ensin tunnistettu (Sotarauta et al. 2021).

Tutkimusten mukaan toimijoiden odotukset muokkaavat vahvasti alueen kehityspolkuja. Alueellisten mahdollisuuksien tilojen luomisessa paikallisilla toimijoilla, ja erityisesti heidän kyvyillään havaita ja tunnistaa sekä lopulta luoda mahdollisuuksia on merkittävä vaikutus alueen kehitykseen. Mahdollisuuksien tila viittaa kaikkiin sosiaalisiin ja fyysisiin rakenteisiin sekä toimijoiden välisiin suhteisiin, jotka mahdollistavat, rajoittavat tai kannustavat uusien mahdollisuuksien etsimiseen ja hyödyntämiseen. (Sotarauta et al. 2021)

Etelä-Savon kunnat ovat monien muutostrendien osalta kiistatta vaikeassa tilanteessa. Väestökehitys sekä alueen taloudellinen suorituskyky luovat haastavan toimintaympäristön kunnille. Kunnat ovat kuitenkin elintärkeitä toimijoita Etelä-Savon kaltaisella maaseutumaisella alueella: kunnilla on tärkeä institutionaalinen asema ja toimivalta sekä resursseja käytettävissään. Kunnat voivat omalla toiminnallaan pyrkiä luomaan mahdollisuuden tiloja sekä vahvistamaan tarvittavia kompetensseja niin omalla alueellaan kuin koko maakunnassa.

Hankkeen seuraavissa vaiheissa on tarkoitus lähteä kartoittamaan Etelä-Savon kestävä aluekehityksen tulevaisuuspolkuja ja erityisesti sellaisia ratkaisuja, jotka vievät aluetta kohti toivottavaa tulevaisuutta ja kestävämpää huomista.





# PROSESSIN JATKOASKELEET

Kunnat muutoksessa (KUMU) -hanke ja prosessi jatkuvat vuoden 2024 loppuun saakka seuraavin askelin:

- **Työraportin esittely Etelä-Savon kuntapäättäjille:**  
Työraporttia esitellään päättäjille muun muassa Studia Localis -seminaarissa 8. helmikuuta.
- **Studia Localis -seminarisarja:**  
Jatkuva vuorovaikutus- ja keskustelufoorumi Etelä-Savon kuntapäättäjille. Seminaarisarjassa on tähän mennessä ollut kolme tilaisuutta ja sarja jatkuu vuoden 2024 loppuun asti.
- **Tulevaisuustyöpajat:**  
Kevään aikana toteutetaan kuntien yhteiset tulevaisuustyöpajat, jotka on suunnattu luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Työpajoissa hahmotellaan rakennemuutosten vaikutuksia ja muutoksiin sisältyviä mahdollisuuksia.
- **Etelä-Savon mahdollistavat tulevaisuuspolut:**  
Tulevaisuustyöpajoissa tuotetun aineiston pohjalta rakennamme Etelä-Savon mahdollistavia tulevaisuuspolkuja.
- **Loppuraportti:**  
Hyödynnämme hankkeen aikana tuotettuja aineistoja ja tulevaisuustyöskentelyn tuloksia loppuraportin laatimisessa.

Otamme mielellämme vastaan **palautetta**, ideoita ja ajatuksia liittyen hankkeen seuraaviin vaiheisiin sekä tähän raporttiin.<sup>3</sup> Lisäksi toivomme palautetta myös niistä alueen kuntien yhteisistä teemoista, joita voitaisiin jatkossa työstää tulevaisuustyöpajoissa eteenpäin. Voit antaa palautetta sähköpostitse osoitteisiin: [torsti.hyyrylainen@helsinki.fi](mailto:torsti.hyyrylainen@helsinki.fi) tai [annamari.e.kiviaho@helsinki.fi](mailto:annamari.e.kiviaho@helsinki.fi).

Hankkeen edistymistä voi seurata Etelä-Savon maakuntaliiton [ennakointisivustoilta](#).

Torsti Hyyryläinen & Annamari Kiviaho

Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti

---

<sup>3</sup> Työraportin versio jaettiin haastatelluille henkilöille 8.1.2024. Heillä on ollut mahdollisuus kommentoida tekstiä. Nyt käsillä olevaan tekstiin (15.1.2024) on tehty pieniä korjauksia ja täydennyksiä saatujen kommenttien perusteella.

## Lähteet ja kirjallisuus

### Lähteet

Etelä-Savon maakuntaliitto (2023a). Yleiskatsaus. Viitattu 18.10.2023. Saatavilla: <https://www.esavoennakoi.fi/yleiskatsaus>

Etelä-Savon maakuntaliitto (2023b). Tuulivoima puhutti Kangasniemellä ja Pieksämäellä. Viitattu 18.10.2023. Saatavilla: <https://www.esavo.fi/ajankohtaista/tuulivoima-puhutti-kangasniemella-ja-pieksamaella>

Haveri, A. & S. Sandberg (2022). Kuntien eriytyminen vaatii uutta ajattelua kuntapolitiikkaan. Mielipide/vieraskynäkirjoitus Helsingin Sanomissa 16.5.2022.

Järvi-Suomen maaseudun ympäristö- ja ilmasto-ohjelma. Verkkosivu: <https://www.ely-keskus.fi/web/jarvi-suomen-ilmasto-ohjelma> (luettu 10.1.2024)

Pieksämäki (2023). Niinimäen tuulivoimahanke. Viitattu 18.10.2023. Saatavilla: <https://www.pieksamaki.fi/tyontekijat-ja-yritykset/niinimaen-tuulivoimahanke/>

Suomen ympäristökeskus (2023). Hinku-verkosto. Viitattu 5.1.2024. Saatavilla: <https://www.hiilineutraalisuomi.fi/hinku/>

Valtioneuvoston kanslia (2024). Yhteiskuntasitoumuksen tavoitteet. Viitattu 5.1.2024. Saatavilla: <https://kestavakehitys.fi/sitoumus2050/tavoitteet>

Valtiovarainministeriö (VM) (2023). Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää uudistetaan. Viitattu 5.1.2024. Saatavilla: <https://vm.fi/-/kuntien-peruspalvelujen-valtionosuusjarjestelmaa-uudistetaan>

Tilastokeskus (2023). Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990–2022. Viitattu 5.1.2024. Saatavilla: [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/)

Ylimaunu, Juha (1987). Esitelmä Mikkelin läänin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissyöryssä. Pieksämäki 7.8.1987.

### Kirjallisuus

Anderson, B. (2017). Kuvitellut yhteisöt. Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua. Vastapaino. [alkup. 1983].

Etelä-Savon ELY-keskus (2019). Järvi-Suomen maaseudun ympäristö- ja ilmasto-ohjelma 2020–2027. Raportteja 53/2019. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Saatavissa: [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/175347/Raportteja%2053\\_2019%20%281%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/175347/Raportteja%2053_2019%20%281%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

Häkkinen, K. (2013). Nykysuomen etymologinen sanakirja. Sanoma Pro Oy. Helsinki.

Huttunen, R., Kuuva, P., Kinnunen, M., Lemström, B., & Hirvonen, P. (2022). Hiilineutraali Suomi 2035–kansallinen ilmasto- ja energiastrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:53.

Hyryläinen, T. & S. Tuisku (2016). Sosiaalisesta mediasta ratkaisuja paikalliseen vaikuttamiseen. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro. 100. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/12/Tutkimusjulkaisu-100.pdf>

Kiviaho, A., & S. Toivonen (2023). Reimagining alternative future development trajectories of shrinking Finnish cities. *International Planning Studies*, 1–18.

Kurikka, H. (2022). Alueet ahdingossa. Aluetaloudellinen resilienssi Suomessa. Tampereen yliopiston väitöskirjat 546. Saatavilla: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/137105/978-952-03-2278-6.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Laesterä, E. (2023). Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Kunnallisalan kehittämissäätiön erillisjulkaisu. Keuruu.

Lyytimäki, J., Lähteenoja, S., Reinikainen, T., Schmidt-Thomé, K., Sokero, M., & Vikström, S. (2017). Kestävän kehityksen toimenpidesitoumustyökalu: kokonaisarvio ja kehittämismahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 67/2017.

Sotarauta, M., Kurikka, H., Kolehmainen, J., & Sopanen, S. (2021). Toimijuus ja mahdollisuuksien tilat aluekehityksessä: Miten kehittyä vastoin kaikkia oletuksia? Tampereen yliopisto Sente-julkaisuja 35/2021.

Valtioneuvoston kanslia (VNK) (2022): Kestävän kehityksen toimikunnan strategia 2022–2030. Luonnon kantokyvyn turvaava, hyvinvoiva ja globaalisti vastuullinen Suomi. Suomen kestävän kehityksen toimikunta  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163958/VNK\\_2022\\_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163958/VNK_2022_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Valtiovarainministeriö (2022). Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (VM) (2018). Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018. Valtiovarainministeriö. Helsinki. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/1604>

## Liite 1: AINEISTOT JA -MENETELMÄT

Työraportissa käytetyt aineistot on kerätty pääosin kevään ja kesän 2023 aikana. Dokumenttiaineistot ovat pääosin vuosilta 2022–2023. Haastattelut suoritettiin 13.4.-7.9.2023 välisenä aikana.

### *Dokumenttiaineisto*

Dokumenttianalyysin tavoitteena on hahmottaa alueen kuntien suhtautumista kahteen merkittävään muutokseen tarkastelemalla sekä julkaistuja strategioita että strategioiden toimeenpanoon liittyviä asiakirjoja.

Asiakirja-aineisto koottiin kuntien omilta Internet-sivuilta löytyvien dokumenttien perusteella. Tarkoituksena oli keskittyä uusimpiin strategisen tason asiakirjoihin, jotta saatiin mahdollisemman ajankohtainen kuva tilanteesta. Dokumenttiaineisto koostui viimeisimmistä kuntastrategioista (12 kpl), uusimmista talousarvioista ja taloussuunnitelmista (12 kpl) sekä vuoden 2022 tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista (12 kpl). Lisäksi käytiin läpi ilmasto-ohjelmat (10 kpl) niistä kunnista, joista kyseiset dokumentit olivat saatavilla. Kokonaisuudessaan dokumenttiaineisto muodostui 46 dokumentista.

Kuntastrategiat valikoitiin tarkasteluun, koska ne ohjaavat kunnan toimintaa ja niissä määritellään kunnan pitkän aikavälin strategiset tavoitteet. Kuntastrategioita voi pitää tulevaisuuteen suuntautuvana aineistona, joka ohjaa koko kunnan toimintaa, suunnittelua, kehittämistä ja keskeistä päätöksentekoa. Strategioiden voidaan katsoa avaavan käsityksiä siitä, millainen kunnan haluttaisiin olevan. Lisäksi kuntalaki edellyttää, että strategiassa tulee ottaa huomioon: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen; 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen; 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet; 4) omistajapolitiikka; 5) henkilöstöpolitiikka; 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Näitä näkökulmia voidaan tarkastella monipuolisesti kestävyysmuutoksen ulottuvuuksien kautta, kuten on esitetty luvussa ”Kestävyysmuutos”.

Ilmasto-, kiertotalous-, energia- ja ympäristöasioita käsitellään kattavasti kuntien ilmasto-ohjelmissa. Niistä löytyy monia tavoitteita sekä niissä on esitetty laaja määrä erilaisia toimenpiteitä, joilla tavoitteita pyritään saavuttamaan. Koska useiden kuntien ilmasto-ohjelmat valmisteltiin osana Mikkelin seudun kuntailmasto 2050-hanketta, näiden kuntien ilmasto-ohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on paljon yhteneväisyyksiä. Kuten strategiat myös ilmastosuunnitelmat kuvaavat käsityksiä siitä, millainen kunnan haluttaisiin tulevaisuudessa olevan ja millaisia toimia sen eteen ollaan tekemässä. Huolimatta siitä, että nykyinen hallitus on suunnitellut ilmasto-ohjelmien laatimisvelvoitteen perumista kuntien osalta, ilmastosuunnitelmat ovat edelleen perusteltuja aineistoja dokumenttianalyyssissä.

Talousarviot ja taloussuunnitelmat valikoituivat tarkastelun kohteeksi, koska ne voidaan nähdä strategian toteuttamisen välineinä, joissa määritellään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan sekä talouden tavoitteet. Toisaalta tilinpäätökset ja toimintakertomukset antavat tietoa siitä, miten valtuuston asettamat toimenpiteet ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet kunnassa. Nämä asiakirjat avaavat näkymän käytännön toimintaan, jolla strateginen tulevaisuudentila pyritään saavuttamaan. Talouteen pohjautuvat asiakirjat kertovat myös niistä taloudellisista reunaehdoista, joiden keskellä kunnat joutuvat mukautumaan suuriin rakennemuutoksiin. Talouden reunaehdot luovat yleisiä puitteita sille, mitä kaikkea kuntaorganisaation on mahdollisuus tehdä ja mitä ei.

Dokumentit kuvaavat osaltaan kuntapäätäjien näkemyksiä hallinnollisen muutoksen vaikutuksista Etelä-Savon kuntiin. Lisäksi tavoitteena oli tarkastella kestävyysmuutokseen liittyviä toimenpiteitä, niiden mahdollisia uhkia ja mahdollisuuksia sekä niiden vaikutusta kuntien asemaan alueensa kehittäjinä ja elinvoiman tukijoina. Dokumenttianalyysin tarkoituksena on tuottaa dataa; lainauksia, otteita jopa kokonaisia lauseita, joita järjestetään teemoittain (Bowen 2009).

Dokumenttianalyyseissä noudatettiin iteratiivista prosessia, jossa ensin valitut aineistot katselmoidaan pintapuolisesti. Tämän jälkeen aineistot käytiin systemaattisesti läpi, analysoimalla a) hallinnollisten rakennemuutosten vaikutuksia kunnan säilyviin tehtäviin, b) hallinnollisten rakennemuutosten vaikutuksia kuntien uusiin tehtäviin ja c) hallinnollisten rakennemuutosten vaikutuksia kunnan rooliin elinvoiman edistäjänä. Samalla kerättiin aineistosta lainauksia ja otteita. Lisäksi aineistosta pyrittiin tunnistamaan kestävyysmuutokseen liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia suhteessa kestävyysmuutoksen viitekehykseen, joka on esitelty luvussa 1.2.2.

Dokumenttiaineistoon koottiin uusimpia ja saatavilla olevia asiakirjoja. Tiedot dokumentit edustavat kuitenkin tavallaan menneisyyttä. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat tilinpäätökset, jotka heijastavat tiettyä ajanjaksoa. Dokumenteissa kuvataan sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen siirtymistä hyvinvointialueille merkittävänä muutoksena. Kuitenkin haastattelujen aikaan tämä vaihe oli ikään kuin jo ohitettu, ja keskityttiin konkreettisiin arjen ratkaisuihin, kuten rajapintojen/yhdyspintojen rakentamiseen ja palveluverkkokysymyksiin.

Toisaalta osa dokumenttiaineiston asiakirjoista, kuten kuntastrategiat ja ilmasto-ohjelmat, ovat selkeästi suunnattu tulevaisuuteen. Ne ohjaavat kunnan toimintaa asiakirjassa esitettyä tavoiteltavaa tulevaisuuden tilaa kohti. On huomioitava, että näiden asiakirjojen sisältö on usein peräisin kuntien viranhaltijoilta, mutta ne vaativat valtuuston eli poliittisten päätöksentekijöiden hyväksynnän. Näin ollen aineistoa voidaan pitää heijastuksena sekä viranhaltijoiden näkemyksistä että poliittisista päätöksistä. Lisäksi tulee huomioida asiakirjojen institutionaalinen ulottuvuus, sillä niiden sisältöön vaikuttaa olennaisesti ohjaava lainsäädäntö.

Kuntien strategiset asiakirjat ovat julkisia ja avoimesti kaikkien saatavilla. Tästä syystä kuntien asiakirjoista löytyviä kirjauksia esitellään seuraavassa mainiten myös niiden tarkka lähde.

### *Haastatteluaineisto*

Toinen aineisto muodostuu 24 puolistrukturoidusta Etelä-Savon kunnan- ja kaupunginjohtajien sekä kunnanhallitusten puheenjohtajien teemahaastattelusta. Edellä mainitut kuntapäätäjät valittiin haastateltaviksi, sillä heillä katsottiin olevan erityistä tietoa ja ymmärrystä siitä, miten kuntaorganisaatiossa strategisella tasolla tulkitaan tässä tarkasteltavia muutoksia.

Haastatteluissa kerättiin tietoa kuntien ylimmän virka- ja luottamushenkilöjohdon näkemyksistä ja tulkinnoista koskien kunnan strategista asemoitumista hallinnolliseen rakennemuutokseen sekä kestävyysmuutokseen, eli tutkimuksessa ei keskitytty haastateltavien henkilökohtaisiin näkemyksiin, vaan heidän tietoihinsa ja tulkintoihinsa hallinnon muutoksesta ja kestävyysmuutoksesta oman kuntansa näkökulmasta ja sen kontekstissa.

Haastattelumenetelmäksi valitsimme puolistrukturoidut teemahaastattelut, sillä tämä menetelmä tarjoaa joustavan tavan kerätä tietoa. Haastattelut keskittyivät kahteen keskeiseen teemaan: a) hallinnollinen muutos ja b) kestävyysmuutos. Yhteensä haastattelussa esitettiin yhdeksän kysymystä, ja lisäksi haastattelun lopussa tarjottiin mahdollisuus vapaaseen keskusteluun. Haastattelukysymysten järjestystä saattoi muuttaa tarpeen mukaan, ja haastattelutilanteessa nousseisiin aiheisiin esitettiin syventäviä ja täydentäviä lisäkysymyksiä.

Haastattelut suoritettiin systemaattisesti. Haastateltaville lähetettiin viikkoa ennen haastattelupäivää tietosuojailmoitus sekä haastattelurunko, johon oli koottu haastattelukysymykset sekä lyhyesti taustoitettu haastatteluissa käsiteltäviä muutoksia. Haastattelut suoritettiin huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana 2023. Pääosa haastatteluista sijoittui kesäkuuhun. Suurin osa haastatteluista tehtiin kasvotusten (14 kpl) ja loput (10 kpl) etäyhteyksillä Microsoft Teams -sovelluksen avulla. Haastattelujen kesto oli keskimäärin noin 90 minuuttia. Haastattelut pyrittiin organisoimaan siten, että jokaisessa kunnassa olisi tehty yksi haastattelu kasvotusten ja yksi paikan päällä, mutta tämä ei haastateltavien aikatauluyksistä lopulta onnistunut. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin.

Jokaisesta Etelä-Savon kunnasta haastateltiin kahta henkilöä. Tavoitteena oli haastatella joka kunnasta kunnan- tai kaupunginjohtaja sekä kunnanhallituksen puheenjohtaja. Haastattelujen toteuttamisen ajankohtaan sattui kuitenkin joitakin muutoksia Etelä-Savon kuntien johdossa, joten yhden kunnan osalta kunnanjohtajan sijaan haastateltiin kunnanjohtajaa sijaistava henkilö. Lisäksi yhdessä kunnassa haastateltiin aikataulujen yhteensovittamiseen liittyvien haasteiden vuoksi kunnanhallituksen puheenjohtajan sijasta kunnanhallituksen jäsentä.

Haastattelut edustavat parhaiten sitä ajanhetkeä, jolloin haastattelut suoritettiin. On hyvä huomioida se, että haastattelut aloitettiin vaiheessa, jossa hyvinvointialueet olivat vasta aloittaneet toimintansa. Haastattelujen edessä tilanne on elänyt jatkuvasti, ja myös julkinen keskustelu aiheen ympärillä on saanut uusia ulottuvuuksia ja sävyjä. Esimerkiksi Etelä-Savon hyvinvointialueen kesällä julkaisema palvelujen tuotantosuunnitelma / palvelustrategian ympärillä käyty julkinen keskustelu heijastuu kesäkuussa tehtyihin haastatteluihin.

Haastatteluaineiston keräämisessä on noudatettu tarkasti tietosuojamenettelyä ja kaikille haastateltaville toimitettiin etukäteen tiedoksi tietosuojaselvitys. Tähän tietosuojaan liittyy haastateltaville annettu lupaus olla julkaisematta yksittäisten haastateltavien kommentteja tunnistettavasti. Seuraavassa haastateltavien suorat kommentit esitetään niin, ettei haastateltavia voi tunnistaa. Koodauksen perusteella lukija voi kuitenkin tunnistaa, milloin kyseessä on eri vastaaja, muttei hänen henkilöllisyyttään. Kirjain sitaatin jälkeen (A-L) viittaa kuntaan ja numerot (1-2) taas erottavat luottamushenkilöiden sitaatit (1) kunnanjohtajien (2) sitaateista.

Litteroitu haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisesti tavoitteena kuvata haastateltavien tulkintoja sekä luoda kokonaiskuva kuntapäätäjien tulkinnoista Etelä-Savossa.

#### *Lähteet*

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9, 27–40.