



Stefan Fina, Bastian Heider, Maija Mattila,
Pauli Rautiainen, Mikko-Waltteri Sihvola,
Kaisa Vatanen

Eriarvoisuuksien Suomi

Alueelliset sosioekonomiset erot
Manner-Suomessa

EUROPA

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES



KALEVI
SORSA
SÄÄTIÖ

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

EUROPA

Eurooppa tarvitsee sosiaalidemokratiaa!

Mihin Eurooppaa tarvitsee? Mitä mahdollisuuksia eurooppalainen sosiaalipolitiikka ja vahva sosiaalidemokratia voi tarjota ihmisille? Näiden mahdollisuuksien osoittaminen on Friedrich-Ebert-Stiftungin "Politics for Europe" -projektin tarkoitus. Se osoittaa, että Euroopan integraatio voidaan tehdä demokraattisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla ja luotettavan ulkopolitiikan keinoin.

Nämä asiakokonaisuudet ovat erityisen tärkeitä:

- Demokraattinen Eurooppa
- Sosiaalinen ja ekologinen muutos
- Eurooppalainen talous- ja sosiaalipolitiikka
- Eurooppalainen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Keskitymme näihin kokonaisuuksiin liittyviin kysymyksiin tilaisuuksissamme ja julkaisuissamme. Teemme aloitteita ja tarjoamme neuvoja poliittisille päättäjille ja ammattiliitoille. Tavoitteemme on ohjata keskustelua Euroopan tulevaisuudesta ja kehittää ehdotuksia keskeisten politiikka-alueiden muotoilemiseksi. Tällä julkaisusarjalla haluamme saada sinut mukaan keskusteluun eurooppalaisesta politiikasta, "Politics for Europe"!

Tästä julkaisusta

Suomalainen hyvinvointivaltio rakentuu ajatukselle, että hyvinvointi jakautuu tasaisesti koko maahan. Kunnat ovat vuosikymmenten ajan vastanneet Suomessa hyvinvointia turvaavista peruspalveluista. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on tasannut kuntien välisiä eroja, mutta sen käyttövoima on kulutettu – rakenteellisen muutoksen ajuriksi siitä ei ole. Elinkeino- ja väestörakenteen muutos yhdistettynä kaupungistumiseen ovat johtaneet tilanteeseen, jossa kaikki kunnat eivät enää kykene turvaamaan hyvinvoinnin peruspalveluja. Sote-uudistuksesta ei ole yksinään ongelmanratkaisijaksi, koska se ei poista hyvinvoinnin alueellisen eriarvoisuuden syitä. Suomi tarvitsee uutta ajattelua ja kuntien tehtävien eriytymisestä käytävää keskustelua, jossa katse siirretään kuntarakenteista hyvinvointipalveluiden käyttäjiin.

Kirjoittajat

Stefan Fina on maantieteen professori RWTH Aachen -yliopistossa sekä saksalaisen Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung -tutkimusinstituutin (ILS) Geoinformaatio- ja seurantanyksikön päällikkö.

Bastian Heider on talousmaantieteilijä ja ILS:n Geoinformaatio- ja seurantanyksikön varapäällikkö.

Maija Mattila on Kalevi Sorsa -säätiön hankevastaava.

Pauli Rautiainen on Kalevi Sorsa -säätiön toiminnanjohtaja sekä julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti.

Mikko-Walteri Sihvola on talous- ja tilastotieteilijä, joka työskentelee yliaktuaarina.

Kaisa Vatanen on SDP:n poliittisen valmistelun päällikkö ja Kalevi Sorsa -säätiön entinen toiminnanjohtaja.

Tämän julkaisun vastuhenkilö FES:issä

Dr. Philipp Fink, johtaja, FES Pohjoismaat.

Kuntakohtaiset indikaattoritiedot ja oheismateriaali ovat osoitteessa <https://fes.de/epatas-a-rvoinen-suomi>.

Euroopan parlamentin taloudellisella tuella.

Tämä raportti ei edusta Euroopan parlamentin näkemyksiä.



**Stefan Fina, Bastian Heider, Maija Mattila,
Pauli Rautiainen, Mikko-Walteri Sihvola,
Kaisa Vatanen**

Eriarvoisuuksien Suomi

Alueelliset sosioekonomiset erot
Manner-Suomessa

ESIPUHE	3
1. ELINOLOJEN ALUEELLINEN ERIARVOISUUS SUOMESSA	5
1.1 Kaupungistumisen ja ikääntymisen megatrendit näkyvät selvästi	6
1.2 Eriarvoisuuksien kehitys	7
1.3 Vahva paikallinen itsehallinto, erilaiset edellytykset	8
1.4 Keinoja alueellisten erojen tasaamiseen	8
1.4.1 Kansalliset keinot ja uudistukset	8
1.4.2 EU-rahoitusta alueelliseen ja maaseudun kehittämiseen	9
2. NYKYPÄIVÄN SUOMI: HYVINVOINTI DYNAAMISTEN KAUPUNKIALUEIDEN JA TAANTUVIEN ALUEIDEN VÄLILLÄ	10
2.1 Klusterianalyysi	11
2.2 Neljä Suomea	12
3. UUDELLA POLITIIKALLA KOHTI TASA-ARVOISIA ELINOLOJA JA YHTEENKUULUVUUTTA	16
3.1 Neljä suositusta tuleviin keskusteluihin	17
Liite A Indikaattoritiedot	19
Liite B Tutkimusmenetelmä	20
Liite C Indikaattoriarvojen vaihteluvälit	21
Kirjallisuus	22
Kuviot ja taulukot	22

ESIPUHE

Suomi tunnetaan korkean tasa-arvon ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden maana. Sodanjälkeinen Suomi on menestystarina. Kahden sukupolven aikana aiemmin pieni, pääosin maatalousvaltainen sodan repimä maa Pohjois-Euroopassa kehittyi yhdeksi maailman rikkaimmista ja dynaamisimmista maista. Suomi on huipun tuntumassa erilaisilla maiden tasa-arvoisuutta mittaavilla listoilla, oli kyse sitten tulojen, varallisuuden, koulutuksen tai hyvinvoinnin tasa-arvosta, joskin viimeisten kahden vuosikymmenen aikana jotkin trendit ovat myös olleet vähemmän myönteisiä. Suomi on ollut edelläkävijä monenlaisessa digitaalisessa kehityksessä, ja se tunnetaan pienenä ja avoimena maana, joka hyödyntää teknistä kehitystä yhteiskunnallisessa kehityksessä.

Tarkempi tarkastelu kuitenkin paljastaa Suomen kasvutarinan epätasaisuuden. Samoin kuin muualla Euroopassa, taloudelliset, digitaaliset ja ympäristölliset siirtymät ovat aiheuttaneet rakenteellisia muutoksia. Kyky sopeutua näihin muutoksiin on epätasaisesti jakautunut niin, että jotkut alueet hyötyvät muutoksesta toisten jäädessä takamatkalle. On yhä enemmän todisteita siitä, että yhteiskunnallinen eriarvoisuus liittyy kasvavassa määrin alueellisiin eroihin. Eriarvoisuutta onkin vaikea torjua ilman, että käsitellään alueiden välistä kuilua.

Suomi on monimuotoinen maa, jonka asukkaiden elinolosuhteet ovat usein erilaiset asuinpaikasta riippuen. Tämän raportin klusterianalyysi, jonka Stefan Fina tutkijaryhmineen teki Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung -tutkimusinstituutissa yhteistyössä suomalaisten yhteistyökumppanien kanssa, osoittaa, että Suomi voidaan jakaa elinolojen, taloudellisten indikaattorien ja sosiaalisen hyvinvoinnin perusteella neljään toisistaan erottuvaan alueeseen, joita kutsumme "neljäksi Suomeksi". Vaikka valtaosa väestöstä asuu dynaamisilla kaupunkialueilla, enemmän kuin yksi neljästä suomalaisesta asuu alueilla, jotka eivät yllä samalle hyvinvoinnin tasolle. Lisäksi enemmän kuin yksi kymmenestä suomalaisesta asuu taantuviksi katsotuilla alueilla, joilla työttömyys- ja köyhyysaste sekä huoltosuhde ovat korkeampia ja tulotaso ja julkisten palveluiden tarjonnan taso alhaisempia. Muihin maihin ja yhteiskuntiin verrattuna nämä eriarvoisuuden tasot voivat vaikuttaa pieniltä, mutta Suomessa erot ovat poliittisen keskustelun ytimessä ja niiden voidaan katsoa vaikuttavan kasvavaan tyytymättömyyteen demokraattisia, poliittisia ja yhteiskunnallisia instituutioita ja konventioita kohtaan.

Suomen kehitysmallin menestys ja julkisten instituutioiden kyky taata ihmisille tasa-arvoiset elinolot ja mahdollisuudet

riippuvat olennaisesti siitä, miten kaupunkien ulkopuoliset alueet ja pienet kaupungit huomioidaan kehitysstrategiassa. On syntynyt noidankehä, joka täytyy katkaista: Yhtäältä joillain "unohdetuilla alueilla" on yhä vähemmän teollisuutta ja taloudellista toimintaa, minkä vuoksi ammattitaitoisia ihmisiä muuttaa pois. Tämä johtaa infrastruktuurin ja julkisten palveluiden heikkenemiseen. Toisaalta voimakkaasti kaupungistuneet alueet, joille taloudellinen toiminta keskittyy, houkuttelevat yhä enemmän ihmisiä, jolloin näillä alueilla on enemmän kilpailua työpaikoista, korkeammat elin- ja asumiskustannukset ja lisääntynyt sosiaalisen syrjäytymisen riski.

Onko keksittävässä sellainen kehitysmalli, joka tarjoaa tasa-arvoiset mahdollisuudet ja korkean elintason asuinpaikasta riippumatta? Haluamme tähdentää niin kansallisen tason kuin Euroopan päättäjille, että ei ole mahdollista tarjota mahdollisuuksia ja tasa-arvoa kaikille heidän taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta taustastaan riippumatta ilman, että alueelliseen eriarvoisuuteen puututaan.

Raportin tulokset korostavat, että niin kansallisen kuin EU-tason talous- ja sosiaalipolitiikka kaipaavat perusteellista uudistusta. Raportin laatijat painottavat yhtäläisen hyvinvoinnin merkitystä kautta maan. Sen saavuttamiseksi raportissa esitetään muutosta siihen, miten alueellisiin eroihin suhtaudutaan: politiikan tulisi keskittyä hallinnollisten rakenteiden sijaan ihmisten väliseen tasa-arvoon.

Ilman julkisen sektorin panosta ei synny mahdollisuuksia. Kyse ei ole yksinomaan vahvemmassa painotuksesta taantuvien alueiden tarpeisiin, vaan pikemminkin sen ymmärtämisestä, että taloudellinen kehitys on kestävää vain, jos kaikki alueet kehittyvät ja saavuttavat korkean hyvinvoinnin tason.

Sama lähestymistapa tulisi omaksua EU:n tasolla. Suomen esimerkki osoittaa, että EU:n koheesiopolitiikan suuntaa täytyy tarkistaa, ja on myös nähtävä, että monet muut EU:n linjaukset, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia ja EU:n tasa-arvostrategia, voivat auttaa yhteiskunnallisiin ja alueellisiin eroihin tarttumisessa. Alue- ja rakennepolitiikan tulisi nivoutua entistä paremmin yhteen muiden politiikkaohjelmien, kuten tutkimus- ja kehitys-, innovaatio- ja teollisuuspolitiikan, kanssa. Taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin laajemmasta näkökulmasta tulee seurata, että EU puuttuu yhteiskunnallisen ja taloudellisen eriarvoisuuden ongelmiin kokonaisuudessaan. Alueellisen kehityksen mahdolliset työntö- ja vetovoimateki-

jät tulisi ottaa huomioon ohjelmien ja politiikan suunnittelussa. Kasvu- ja työllisyysvaikutusten alueellisen keskittymisen tarkastelun sijaan tavoitteena tulisi olla tasapainoisemman kestävä kasvun saavuttaminen luomalla yhteyksiä dynaamisten kasvukeskusten ja taantuvien alueiden välille.

Tämä yhteistyössä Kalevi Sorsa -säätiön kanssa tehty tutkimus on osa Friedrich-Ebert-Stiftungin ja Foundation for European Progressive Studies -ajatuspajan yhteishanketta, jossa perehdytään alueellisiin sosioekonomisiin eroihin viidessä EU:n jäsenmaassa: Ruotsissa, Suomessa, Virossa, Italiassa ja Romaniassa. Kansallisten tutkimusten tulokset muodostavat pohjan eurooppalaiselle analyysille, jonka on tarkoitus ehdottaa uudistuksia EU:n aluepolitiikkaan ja vahvistaa EU:n kykyä poiketa koheesiopolitiikasta. Paikallinen kehitys ja hyvinvointi maan kaikilla alueilla ei ole yksinomaan talouspolitiikan tavoite; kyse on enemmän demokratian vahvistamisesta ja osallistumismahdollisuuksien takaamisesta kaikille. Monissa EU:n jäsenmaissa kasvava alueellinen eriarvoisuus on lietsonut demokraattisia ja poliittisia instituutioita kyseenalaistavien demokratian vastaisten liikkeiden ja voimien nousua. Lisääntyvän tyytymättömyyden lievittämiseksi EU:n jäsenmaiden ja instituutioiden on tartuttava eriarvoisuuteen ja tarjottava tasaisempi kehityspolku.

DR. PHILIPP FINK

Pohjoismaiden toimiston johtaja
Friedrich-Ebert-Stiftung

DR. DAVID RINALDI

Johtaja, Studies and Policy
Foundation for European Progressive Studies

1

ELINOLOJEN ALUEELLINEN ERIARVOISUUS SUOMESSA

Suomi on pohjoismaisten naapuriensa tavoin yksi maailman vauraimmista ja avokätisimmistä hyvinvointivaltioista. Teollistuminen ja siihen liittyvä talouskasvu alkoivat Suomessa myöhemmin kuin Euroopassa keskimäärin, mutta sotavuosien jäätyä taakse laajamittaisen teollisuuden aikakausi lähti nopeasti käyntiin Neuvostoliitolle maksettavilla sotakorvauksilla (World Economics 2020). Teollisuuden ja rakentamisen työllisyyden huippukohta ajoittui 1970-lukuun. Teollisuuden työllisyysosuus ei tuolloin noussut missään vaiheessa yhtä korkeaksi kuin esimerkiksi Ruotsissa.

BKT kasvoi aina 1980-luvun lopulle saakka, mikä toi resursseja yhteiskunnallisiin reformeihin ja mahdollisti pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen. Sosiaalimenot kasvoivat vielä talouskasvua nopeammin. Sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen kasvoi 1960-luvun alusta 1980-luvun loppuun saakka, noin 10 prosentista noin 30 prosenttiin, jos mukaan lasketaan koulutus. 1960-luvulla kaikki suomalaiset saivat sosiaaliturvatunnuksen ja yleinen sairausvakuutusjärjestelmä otettiin käyttöön. Peruskoulu-uudistus teki perusopetuksesta kaikille maksutonta 1970-luvulla. Näinä vuosikymmeninä koulutusta laajennettiin, ja uudet sukupolvet koulutautuivat vanhempiaan pidemmälle. Tuloerot pienivät. Elinajanodote kasvoi. Hyvinvointivaltion uudistukset ja instituutiot ulottuivat ihmisen elinkaaren jokaiseen vaiheeseen ja levittäytyivät alueellisesti kaikkialle maahan. Suomalaisen yhteiskunnan tärkeimmät reformit oli toteutettu muutamassa vuosikymmenessä 1980-luvun loppuun mennessä.

Niin elinajanodote kuin useimmat muutkin terveysindikaattorit ovat kohentuneet nykypäivään saakka. BKT:n kasvu taittui kuitenkin 1990-luvun lamassa. Se saavutti vasta vuosikymmenen lopulla edellisen vuosikymmenen tason. Samaan aikaan 1990-luvun laman jälkimainingeissa tuloerot kasvoivat, eivätkä ne ole sittemmin merkittävästi pienentyneet. Työttömyys nousi 1990-luvun alun laman aikana korkeimmillaan peräti 17 prosenttiin. 2000-luvulla työttömyysaste on pysynyt 7–9 prosentin tuntumassa (Tilastokeskus 2019, 2021a). Suomessa voi ajatella 1990-luvulla tapahtuneen käänteen, joka kytkeytyy talouden kansainvälistymiseen ja uudenlaiseen kilpailuasetelmaan maiden välillä (ks. Tuomala & Riihelä 2020). 1990-luvun laman jälkeen käynnistynyt BKT:n kasvu jatkui vuoteen 2008. Finanssikriisin jälkeen kasvu on Suomessa ollut vaivaista eikä BKT asukasta kohti ehtinyt palautua ennen vuonna 2020 alkanutta koronavirustalouden kriisiä edeltäneelle tasolle.

Kuten teollistuminen, myös kaupungistuminen oli Suomessa hidasta toiseen maailmansotaan saakka. Sodan jälkeen teollistuminen ja siihen liittyvät muutokset Suomen talouden rakenteessa vauhdittivat kaupunkien kasvua. 1960-luvulta alkaen väestön sijoittuminen on muuttunut nopeasti, vaikka valtiollisella aluepolitiikalla pyrittiin 1950-luvulta lähtien tukemaan teollisuuden sijoittumista niin sanotuille kehitysalueille muuttoliikkeen hillitsemiseksi. Teollisuus nähtiin tuolloin vaurastumisen lähteenä, joka pitäisi syrjäseudut asuttuina, ja jakaisi vaurautta maan sisällä alueellisesti tasaisemmin. Muuttoliikkeen hillintään tähdänneistä politiikkatoimista huolimatta väestö on Suomessa enenevässä määrin keskittynyt kaupunkien, ja samaan aikaan väkimäärä maaseudulla on vähentynyt. Koska kaupungit eivät pystyneet vastaanottamaan maaltamuuttajien poikkeuksellista virtaa, noin 400 000 ihmistä muutti 1960-luvun jälkipuoliskolla ulkomaille, valtaosa Ruotsiin.

Muuttoliike kaupunkien on liittynyt pääosin työllisyyteen; maa- ja metsätalouden koneellistuminen teki pienviljelystä kannattamatonta, kun taas kasvavat teollisuus- ja palvelualueet tarjosivat runsaasti työpaikkoja kaupungeissa. Tuotanto ja työpaikat ovat keskittyneet yhä enemmän Etelä-Suomeen. Etenkin Itä-Suomi on menettänyt asukkaita. On huomattava, että Neuvostoliitolle menetetty Viipuri oli sotien välisinä vuosikymmeninä Suomen neljänneksi suurin kaupunki.

Perinteisen teollisuuden alamäki, joka alkoi näkyä Länsi-Euroopassa jo 1960-luvulla, saavutti Suomen seuraavalla vuosikymmenellä. Vuotta 1974 voi pitää Suomessa käännekohtana, jonka jälkeen tehtaat ja tehdaspaikkakunnat alkoivat joutua vaikeuksiin. Teollisuus ei enää automaattisesti taannut työllisyyttä ja taloudellista kasvua. Teollisuustyöntekijät menettivät työpaikkojansa. Kokonaiset paikkakunnat menettivät teollisuuden rakennemuutoksessa identiteettinsä ja jotkut niistä saivat toivottomalta tuntuneen taantuvan teollisuuspaikkakunnan maineen, kun tekstiiliteollisuus, metsäteollisuus ja konepajateollisuus ajautuivat rakennemyllerrykseen, joka tuntui sellaisissa suurissa teollisuuskaupungeissa kuten Tampere ja Pori. Kun ICT-teollisuus lähti samaan aikaan kasvuun esimerkiksi Salossa hiipuaan vasta 2000-luvulla, teollisuuden rakennemuutoksen vaikutuksissa oli suuria alueellisia eroja.

Rakennemuutoksen vaikutukset koettiin vakavampina pienissä teollisuustaajamissa kuin kaupungeissa, jotka olivat niiden suhteen joustavampia. 1990-luvulle saakka kaikki kaupungit

kasvoivat, mutta sittemmin kasvua on ollut vain yliopistokaupungeissa ja muutamassa muussa maakuntakeskuksessa. Suurista maakunnallisista kaupungeista Lahti ja Pori joutuivat rakennemuutoksessa näivettyvien teollisuuskaupunkien joukkoon. Tässä näkyy yliopistojen aluepoliittinen merkitys, sillä ne ovat antaneet sijaintikaupungeilleen mahdollisuuden järjestää elinkeinoelämänsä uudelleen. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana useimmat keskikokoiset maakuntakeskukset ovat menettäneet väestöä. Vuosina 2013–2018 väkiluku kasvoi vain 60:ssä yli 300 kunnasta (Valtiovarainministeriö 2020: 20).

Tulojen kasvun ja väestörakenteen muutosten vuoksi peruspalveluiden, joiden järjestämis- ja tuottamisvastuuta on lainsäädännössä siirretty yhä enemmän kunnille, kysyntä on kasvanut. Tämän seurauksena kuntien merkitys niin osana julkista sektoria kuin koko taloutta on lisääntynyt. Tällä hetkellä julkisyhteisöjen sulautetuista kokonaismenoista noin kaksi viidesosaa on kuntien ja muun paikallishallinnon menoja.

Useimmissa Euroopan maissa kuntien ei tarvitse tuottaa yhtä paljon palveluita kuin Suomessa. Muualla monet palvelut, jotka Suomessa tuottaa kunta, ovat väliportaan hallinnon, omien tulonlähteidensä varassa toimivien erityishallintoalueiden, osavaltioiden tai valtionhallinnon järjestämiä. Tässä mielessä julkinen sektori on Suomessa poikkeuksellisella tavalla hajautettu kunnille, joilla on perustuslain takaama vahva itsehallinto niin taloudellisesti kuin toiminnallisesti.

Keskimäärin Suomella ja suomalaisilla menee muihin maihin verrattuna hyvin. Korkeaa hyvinvoinnin tasoa luodaan ja ylläpidetään kattavilla ja osallistavilla palveluilla, koulutuksella ja avoimilla demokraattisilla prosesseilla. Tarkemmin katsottuna paljastuu kuitenkin paljon laajempi ja moninaisempi todellisuus kuin mikä kansallisen tason tilastoissa ja kansainvälisissä vertailuissa näkyy.

1.1 KAUPUNGISTUMISEN JA IKÄÄNTYMISEN MEGATRENDIT NÄKYVÄT SELVÄSTI

Suomi on ikääntyvä yhteiskunta, jonka väestö on jo nyt yksi Euroopan vanhimmista. Yli 65-vuotiaiden osuuden arvioidaan kasvavan nykyisestä 20 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja 29 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä (THL 2020). Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat ovat jo tulleet eläkeikään. Lisäksi syntyvyys on 2010-luvulla laskenut erittäin jyrkästi samaan aikaan, kun se vaihtelee alueiden ja sosiaalisen aseman mukaan: resurssirikkaimmat saavat muita enemmän lapsia.

Tässä suhteessa Suomella menee muita Pohjoismaita huonommin. Tulevan vuosikymmenen aikana Suomen työikäinen väestö tulee pienenevän noin 3 400 henkilöllä vuosittain. Samaan aikaan yhä useammat muuttavat (tai syntyvät) kaupunkiin. Nopea rakennemuutos maaseutuyhteiskunnasta teollisuusyhteiskunnaksi ja edelleen palveluyhteiskunnaksi vain puolessa vuosisadassa on tarkoittanut, että alueelliset erot ovat kasvaneet: työpaikkojen määrä maaseudulla on vähentynyt, kun taas palvelutalouden on kukoistanut

siellä, missä yhä suurempi joukko ihmisiä asuu, eli kaupungeissa. Suurten kaupunkien lisääntyvä työvoimatarve ruokkii muuttoliikettä niihin.

Viime vuosikymmenen aikana uudet työpaikat ovat syntyneet pääosin muutamassa kasvukeskuksessa, ja BKT:n kasvusta yli puolet on tullut jo pitkään pääkaupunkiseudulta. Tuotannon siirtyminen suurimpiin kasvukeskuksiin on nostanut koko talouden tuotannon tasoa, koska tuottavuus on niissä korkeampi: tuotanto työntekijää kohden on noin viidenneksen korkeampi pääkaupunkiseudulla kuin muussa maassa.

Alhaisen syntyvyyden maassa korostuvat myös uudet palvelutarpeet ihmisten eläessä yhä pidempään yksin tai lapsettomina. Ikääntymisen trendi yhdistettynä kaupungistumiseen jo valmiiksi harvaan asutussa maassa johtaa tilanteeseen, jossa maaseutualueilla asuva väestö ikääntyy vielä nopeammin kuin kaupunkialueiden väestö. Tämä johtaa palvelutarpeen, tulojen ja resurssien epätasapainoon. Esimerkiksi koulurakennuksia on tällä hetkellä riittävästi, mutta moni niistä sijaitsee pian väärässä paikassa. Yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin muodostuu näin epäsuhta. Käynnissä olevan muutoksen mittakaavaa kuvaa se, että peruskoulujen määrä on vähentynyt vuosien 2000 ja 2018 välillä 42 prosenttia ja jyrkimmän arvion mukaan lähes puolet nykyisistä peruskouluista voi kadota vuoteen 2040 mennessä, joissain maakunnissa jopa kaksi kolmasosaa.

Kun yhä suurempi osa nuoresta, koulutetusta väestöstä asuu kaupunkialueilla, verotulot, taloudellinen toiminta ja resurssit keskittyvät näille alueille. Samaan aikaan yhä useammilla maaseutualueilla terveydenhuolto- ja vanhuspalveluiden tarve kasvaa sekä huoltosuhde heikkenee. Saman asian toinen puoli on koulutuksen ja työmarkkinoiden eriytyminen sukupuolen perusteella sekä siitä seuraava työikäisten naisten lisääntyvä muutto yliopistokaupunkiin. 20–44-vuotiaiden naisten osuus on lisääntynyt suurissa kaupungeissa ja vähentynyt etenkin pienemmissä kaupungeissa ja maaseudulla, joissa huoltosuhde on ollut alun perinkin kaikkein ongelmallisimman (Valtiovarainministeriö 2020: 67). Ilmiö ei ole uusi vaan se on kehittynyt 1970-luvulta alkaen ja ollut laajasti julkisessa keskustelussa läpi 2000-luvun.

Väestön ikääntymisen johdosta sotavuosien jälkeen syntyneet sukupolvet jättävät perintöjään jälkipolville kiihtyvään tahtiin siten, että suurimmillaan pesänjakojen määrä tulee olemaan 2040-luvulla. Kun perintöjen lisääntyminen yhdistetään asuntomarkkinoiden jakaantumiseen, havaitaan, että Suomessa on käynnissä varallisuuden uusjako, joka vahvistaa vahvojen ja heikentää heikkojen alueiden taloutta. Siinä missä pääkaupunkiseudulla keskimääräisellä kotitaloudella oman asunnon arvo on noussut merkittävästi, samaan aikaan muualla Suomessa keskimääräisellä kotitaloudella asunnon arvo on päinvastoin pudonnut. Niinpä keskimääräiselle pääkaupunkiseutulaiselle asunnon periminen johtaa vaurauden kasvuun, kun taas kasvukeskusten ulkopuolelta peritty asunto voi tuottaa perilliselle suuret ylläpitokustannukset samalla, kun se saattaa olla hyvin vaikeasti myytävä.

Poliittinen keskustelu näistä kysymyksistä on haastavaa. Kysymys asuinpaikasta on sangen henkilökohtainen ja liittyy

ihmisen perusoikeuksiin, kuten vapautteen valita asuinpaikansa. Taantuvat alueet ovat taloudellisesti heikommassa tilanteessa kuin menestyvät kaupungit ja niiden vaikutusalueet, mikä vaikuttaa esimerkiksi kuntien kykyyn tarjota sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia turvaavia peruspalveluja asukkaalleen.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä tasaa julkisten palveluiden saatavuutta ja laatua kuntien välillä (ks. alaluku 1.4). Sen tavoitteena on varmistaa, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Tämä toteutetaan tasaamalla palvelujen järjestämisen kustannuseroja sekä kuntien välisiä tulopohjaeroja. Käytännössä valtionosuusjärjestelmä siirtää kaupunkialueilla tuotettua vaurautta niille usein pienille ja maaseutumaisille kunnille, jotka ovat huonossa taloudellisessa tilanteessa eivätkä pysty ylläpitämään riittävää julkisten palveluiden tasoa omin voimin. Tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, miksi hyvinvoivien kaupunkialueiden pitäisi tukea huonosti pärjääviä alueita, sillä eihän kukaan pakota ihmisiä asumaan näillä alueilla. Samaan aikaan taantuville alueilla asuvat ihmiset kysyvät, miksi heillä ei ole samantasoisia palveluita kuin tiiviimmin asutuilla alueilla asuvilla ihmisillä.

1.2 ERIARVOISUUKSIEN KEHITYS

Kansainvälisessä vertailussa tuloerot ovat Suomessa pienet ja sosiaalinen liikkuvuus korkeaa. Huono-osaisia ryhmiä ja ihmisiä kuitenkin on, ja ylisukupolvinen eriarvoisuus on sitkeää etenkin perheissä, joissa on kasautunutta huono-osaisuutta (ks. Eskelinen et al. 2020: 146–148). On myös huomionarvoista, että aivan kuten muuallakin maailmassa, varallisuuserot ovat kasvaneet myös Suomessa 1980-luvulta lähtien. (Riihelä & Tuomala 2020a: 57–58).

1990-luvun alku oli vedenjakaja, mitä tulee taloudelliseen epätasa-arvoon Suomessa: 1960-luvulta aina 1980-luvun loppuun hyvinvointipalvelut ja -etuudet lisääntyivät, tuloerot pienenivät ja talous kasvoi. 1990-luvun alun lama oli käännekohta tässä kehityksessä. Joukkotyöttömyys loi sosiaaliturvajärjestelmään paineita, mikä johti perussosiaaliturvan leikkauksiin sekä laman aikana että 1990-luvun loppupuolella. Vuonna 1993 ansio- ja pääomatulojen verotus eriytettiin. Pääomatuloveroa alennettiin merkittävästi ja siitä tehtiin tasavero (sittemmin siitä on tehty kaksiportainen), kun ansiotuloja puolestaan verotetaan progressiivisesti. Pääomaa omistavat pystyivät hyötymään 1990-luvun jälkipuoliskon nopeasta talouskasvusta, kun taas etenkin sosiaalietuuksien varassa elävät hävisivät sekä suhteellisesti että absoluuttisesti. Tämän seurauksena tuloerot kasvoivat melko jyrkästi 1990-luvun loppupuolella. (Kiander 2001, 115–117.) 1990-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen ideologian tilalle tuli ideologia, joka painotti kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla.

Tuloerojen jyrkkä kasvu hidastui 2000-luvulla, ja suhteelliset tuloerot ovat pysyneet kutakuinkin tasaisina koko 2000-luvun. Ne eivät kuitenkaan koskaan palautuneet lamaa edeltäneelle tasolle, ja varallisuuserot ovat kasvaneet myös vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Merkittäväksi syyksi tälle

on tunnistettu ansio- ja pääomatulojen verotuksen eriyttäminen, joka on mahdollistanut varallisuuden kertymisen ja eri verotussäännöt riippuen tulolajista tulojen määrän sijaan. Suomen verojärjestelmä on tosiasiasa progressiivinen vain ansiotulojen osalta, jotka muodostavat vain noin seitsemän prosenttia kaikista valtion verotuloista. Kun otetaan huomioon muut verotyypit, kuten kulutusverot ja sosiaaliturvamaksut, Suomen verojärjestelmä on yllättäen rikkaimman yhden prosentin osalta regressiivinen (Riihelä & Tuomala 2020b). Silti Suomen verojärjestelmästä keskustellaan jatkuvasti ikään kuin se olisi poikkeuksellisen "kova" rikkaiden verotuksen ja tulojaon osalta. Esimerkiksi ehdotukset uudistaa verotusta tuloja tasaavampaan ja verotuksen aukkoja tilkitsevään suuntaan törmää usein vauraita yrityksiä ja kansalaisia edustavien etujärjestöjen väitteeseen Suomesta "himo-verottajana". Suomi ei ole erillinen saareke, ja täällä on havaittavissa varallisuuseroissa samanlaisia trendejä kuin muuallakin.

Lisäksi tulo- ja varallisuuserot ovat kietoutuneet yhteen muiden epätasa-arvon ulottuvuuksien, kuten koulutukseen ja terveyteen liittyvien eriarvoisuuksien, kanssa. Koulutus- ja/tai tulotaso ovat yhteydessä lukuisiin terveyden osa-alueisiin, ja köyhimpien ja rikkaimpien miesten elinajanodotteessa on Suomessa lähes kymmenen vuoden ero (naisilla ero on noin viisi vuotta). Kaikkien ryhmien elinajanodote on noussut 1990-luvun puolivälistä, mutta erot ovat sitkeitä ja ne ovat jopa kasvaneet hieman (Aaltonen et al. 2020: 69). Huolimatta julkilausutusta poliittisesta tahdosta kaventaa sosioekonomisia terveyseroja ovat erot pysyneet Suomessa samoina 1970-luvulta saakka (emt: 86). Universaalit toimet kansanterveyden parantamiseksi ovat yleisesti ottaen olleet onnistuneita, mutta ne ovat hyödyttäneet rikkaita ja korkeasti koulutettuja suhteessa enemmän. Työssäkäyvät ovat työnantajien tarjoamien työterveyspalveluiden piirissä, kun taas työttömät, lapset ja eläkeläiset ovat riippuvaisia julkisesta perusterveydenhuollosta.

On huomionarvoista, että syyt eriarvoisuuksien taustalla eivät ole niinkään terveydenhuoltojärjestelmässä itsessään, vaan yleisissä työttömyyteen, asumiseen, köyhyyteen ja elinoloihin liittyvissä yhteiskunnallisissa eriarvoisuuksissa (Aaltonen et al. 2020: 86). Kunnilla on tärkeä roolinsa näihin kaikkiin liittyvässä politiikassa ja toistaiseksi myös sosiaali- ja terveyspalveluissa. Toteutuessaan käynnissä oleva sote-uudistus muuttaisi kuitenkin merkittävästi juuri kuntien roolia, koska vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyisi noin 300 kunnalta 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille vuoteen 2023 mennessä. Uudistuksen yksi tavoite on parantaa yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuudessa, sillä tällä hetkellä palvelutaso niin saatavuuden kuin laadun osalta vaihtelee kunnasta toiseen sitovasta lainsäädännöstä huolimatta. Jää nähtäväksi, toteutuuko uudistus, ja jos toteutuu, saavuttaako se yhdenvertaisuuteen liittyvät tavoitteensa.

Perinteisesti julkinen sektori on ollut vastuussa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta kansalaisilleen, mutta tietyissä palveluissa tämä perinne on jo muuttunut. Esimerkiksi vanhusten asumispalveluiden tuotannossa yksityisen sektorin osuus on selvästi suurempi kuin julkisen sektorin.

Verovaroin rahoitetut hyvinvointipalvelut kattavat edelleen suuren osan palveluista, mutta kansalaisten osuus asiakasmaksuista ja kokonaisista palvelukokonaisuuksista, kuten siivouspalveluista vanhustenpalveluissa, kasvaa jatkuvasti. Julkisen sektorin vetäytyminen kiihdyttää sosioekonomisten hyvinvointierojen alueellista eriytymistä.

Mitä tulee koulutukseen, Suomen työikäinen väestö on kansainvälisesti hyvin koulutettua. Yleinen koulutustaso nousi 1900-luvun lopulla pitkään jyrkästi. 1970-luvulla kolmella neljäsosalla väestöstä (15-vuotiaat ja sitä vanhemmat) oli vain perusasteen koulutus, kun vuonna 2018 osuus oli enää yksi neljännes. Yleisen koulutustason nousu selittää osin korkeaa sosiaalista liikkuvuutta. Lisäksi 1990-luvun alku-puolella perustetut ammattikorkeakoulut ovat mahdollistaneet keskiasteen koulutuksen suorittaneiden vanhempien lapsille korkeakoulututkinnon suorittamisen. Ammattikorkeakoulut ovat näin kaventaneet koulutuksellista kuilua suhteessa yliopistokoulutettujen vanhempien lapsiin (Kailaheimo-Lönnqvist et al. 2020: 97, 105). Tämä on kiinnostavaa alueellisesta näkökulmasta, koska ammattikorkeakouluverkosto ulottuu myös keskikokoisiin kaupunkeihin ympäri maan. Kaupungeille ja niitä ympäröiville alueille korkeakoulu on usein erittäin merkittävä, koska se takaa tietyn houkuttelevuuden nuorten keskuudessa ja tarjoaa koulutettua työvoimaa paikallisille työmarkkinoille.

Koulutustason nousu on nyt päättynyt. Suomalaisen nuorten ikäluokkien koulutustaso on jäämässä alemmaksi kuin 1970-luvun lopulla syntyneiden ikäryhmien, ja koko työikäisen väestön koulutustason nousu on hidastumassa voimakkaasti 2020-luvulla. Jos Suomen halutaan olevan väestön korkean koulutustason puolesta houkutteleva sijainti korkean arvonlisän taloudelliselle toiminnalle, on tarpeen arvioida korkeakoulupolitiikan tavoitteita uudestaan. Korkean osaamisen strategia vaatii tavoitetason nostoa, ja palaamista takaisin yleisen koulutustason nostamiseen korkeakoulujen aloituspaikkojen kasvattamisen kautta. Tällä on myös huomattava aluepoliittinen merkitys.

Korkeakoulutuksen lisäksi haasteita on perus- ja toisen asteen koulutuksessa, joiden järjestäminen on pääosin kuntien vastuulla. Riski jättää toinen aste kesken koskee etenkin ammatillisen koulutuksen aloittaneita sekä vieraskielisiä nuoria. Maahanmuuttotilanteissa nuorilla riski jättää toinen aste kesken on moninkertainen valtaväestöön nähden. Lisäksi nuoret naiset valitsevat tyypillisemmin lukiokoulutuksen, kun taas nuoret miehet valitsevat ammatillisen koulutuksen (Kailaheimo-Lönnqvist et al. 2020: 105–111). Kunnallisen tason koulutusjärjestelmän tulisi nykyään siis tasapainottaa sosioekonomisten erojen lisäksi myös erilaisista etnisistä ja kielitaustoista kumpuavia sekä sukupuoleen liittyviä eroja.

1.3 VAHVA PAIKALLINEN ITSEHALLINTO, ERILAISET EDELLYTYKSET

Suomen kunnilla on sekä vahva itsehallinto päätöksenteossa että laaja lainsäädännössä määritelty tehtäväkenttä. Siihen kuuluvat esimerkiksi varhaiskasvatus, perus- ja toisen asteen opetus sekä (toistaiseksi) sosiaali- ja terveyspalvelut. Vahvan

itsehallinnon ja laajan tehtäväkentän yhdistelmän vuoksi valtionhallinnon on vaikeampi ohjata eri alojen toimintaa kuin monissa muissa maissa. Kuntien taloudellinen itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Lisäksi kuntien toiminnot ja kunnille asetetut vaatimukset on määriteltävä lainsäädännössä, mikä entisestään vahvistaa kuntien asemaa: valtio ei voi vain osoittaa tehtäviä kunnille, vaan tämä on tehtävä lainsäädäntöprosessin kautta. Kunnat puolestaan voivat halutesaan ottaa hoidettavakseen muitakin tehtäviä.

Kunnat ovat myös merkittäviä työnantajia ja hyvinvoinnin ja palveluiden tuottajia. Esimerkiksi koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä monet muut palvelut työllisyyden, infrastruktuurin ja kaupunkisuunnittelun aloilla ovat paikallishallinnon alaisia, ja kuntien noin puoli miljoonaa työntekijää muodostavat lähes viidenneksen kaikista työssäkäyvistä.

Kuntien välillä on kuitenkin merkittäviä sosioekonomisia eroja. Kunnilla, joissa työllisyysaste on matala, ei ole tarpeeksi verotuloja palveluidensa tuottamiseen. Nämä ovat usein myös kuntia, joissa väestö on ikääntynyt, mikä lisää etenkin terveydenhuoltopalveluiden tarvetta. Muuttoliike pois näistä kunnista heikentää niiden tilannetta entisestään. Näin ollen joillain alueilla kuntien taloudellinen elinkelpoisuus taantuu, ja vaihtoehdot tilanteen parantamiseksi ovat nykyisillä rakenteilla ja vaatimuksilla vähissä, kun otetaan huomioon kuntien valtavat vastuut aina infrastruktuurista koulutukseen ja terveydenhuoltoon.

1.4 KEINOJA ALUEELLISTEN EROJEN TASAAMISEEN

1.4.1 KANSALLISET KEINOT JA UUDISTUKSET

Kuntien valtionosuusjärjestelmän tarkoitus on tasapainottaa kuntien välisiä eroja ja varmistaa, että kunnat pystyvät vastaamaan niiden harteilla olevasta laajasta tehtäväkentästä. Valtionosuuksia tasataan verotulojen perusteella, mitä kutsutaan verotuloihin perustuvaksi kuntien valtionosuuksien tasaukseksi. Kaikki kunnat saavat valtionosuuksia, mutta summat vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi Utsjoki sai vuonna 2020 lähes 6 000 euroa asukasta kohden, kun taas pääkaupunkiseudun Kauniainen sai vain 9 euroa/asukas. Manner-Suomessa keskiarvo oli noin 1 700 euroa. Valtionosuusjärjestelmä kattaa noin viidenneksen kuntien kuluista. Järjestelmää on vuosien saatossa paranneltu sieltä täältä, mutta pohjimiltaan se on pysynyt samanlaisena.

Merkittävän muutoksen kuntien tehtäväkenttään tuo käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus, sote-uudistus. Yksi uudistuksen pääasiallisista syistä on ollut laaja yhteisymmärrys siitä, että nykyinen järjestelmä luo valtavaa eriarvoisuutta eri alueilla asuvien ihmisten välille. Huolimatta laajasti tunnustetusta tarpeesta uudistaa järjestelmää, yli kymmenen vuoden aikana moni hallitus on epäonnistunut uudistuksen toteuttamisessa. Uudistuksen vaikeus johtuu sen monimutkaisuudesta ja laajuudesta, ja yksi merkittävä tekijä on sekin, että uudistus tulee toteutuessaan muuttamaan kuntien roolia voimakkaasti: kunnat eivät enää olisi

vastuussa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarjoamisesta, vaan tämä merkittävä tehtävä siirrettäisiin uusille hyvinvointialueille (Helsinki olisi tästä huomionarvoinen poikkeus, sillä se olisi jatkossakin vastuussa näistä palveluista). Uudet alueviranomaiset luodaan tyhjästä, mikä tarkoittaa ylimääräistä hallinnon tasoa valtion ja kuntien välille ja esimerkiksi maakuntavaalien käyttöönottoa. Nykyisen hallituksen (2019–2023) suunnitelma on järjestää ensimmäiset maakuntavaalit vuoden 2022 alkupuolella ja saattaa uusi lainsäädäntö kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2023 alusta.

1.4.2 EU-RAHOITUSTA ALUEELLISEEN JA MAASEUDUN KEHITTÄMISEEN

Kansallisten uudistusten ja erojen tasaamisen keinojen lisäksi Euroopan unionilla on koheesiopolitiikkansa kautta oma roolinsa alueellisen eriarvoisuuden kitkemisessä. Suomi saa tukea Euroopan aluekehitysrahastolta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastolta (ESR), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolta (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastolta (EMKR), jotka kaikki kuuluvat Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin (ERI). Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomi kuului vähiten saaneiden maiden joukkoon: Suomi sai yhteensä noin 3,8 miljardia euroa kaikille EU:n jäsenmaille jaetusta yhteensä noin 461 miljardista eurosta. Summaa voidaan verrata eniten saaneeseen Puolaan (noin 86 miljardia), toiseksi eniten saaneeseen Italiaan (noin 45 miljardia) ja vähiten saaneeseen Maltaan (828 miljoonaa; Luxemburg ei saanut yhtään). Suomi oli järjestyksessä kahdeskymmenes. Valtaosa summasta, noin 2,4 miljardia euroa, oli kohdennettu maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen (maaseuturahasto). Aluekehitykseen (EAKR) kohdennettu summa oli 790 miljoonaa, sosiaaliseen kehitykseen (ESR) 520 miljoonaa ja meri- ja kalatalouteen (EMKR) 80 miljoonaa euroa. Näitä summia täydentää kansallinen yhteisrahoitus, jolloin EU:n ja kansallisen rahoituksen yhteissumma ylittää vuosina 2014–2020 noin 8,4 miljardiin euroon. Jos katsotaan vain maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahasto), Suomi pärjää EU:n 27 jäsenvaltion keskiarvoa paremmin: maa on 11. suurin saaja. Mikäli huomioon otetaan maatalouden kansallinen yhteisrahoitus, Suomi sijoittuu yhdeksänneksi. (ERI 2015a; ERI 2015b.)

Vuosina 2014–2020 noin 70 prosenttia EAKR:n ja ESR:n tuesta kohdennettiin Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuille alueille. Tuet kohdennettiin Suomen "Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020" rakennerahasto-ohjelman kautta, joka painotti pk-yritysten kilpailukykyyn parantamista, tutkimusta ja innovaatioita, siirtymistä vähähiiliseen talouteen, työttömyyden vähentämistä, koulutukseen investoimista sekä taistelua sosiaalista syrjäytymistä vastaan. (Euroopan komissio – Suomen rakennerahasto-ohjelma.)

EAKR:n ja ESR:n rahoituksen rooli julkisessa keskustelussa ei ole kovin näkyvä, mutta maataloustukien tilanne on toinen. Tarve säilyttää kansallinen pohjoisten alueiden tuki on pysynyt Suomen EU:n budjettineuvottelujen agendalla vuodesta toiseen. Koska maatalouspolitiikan linjaukset kuuluvat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) piiriin, kansallisten varojen käyttö maatalouden tukemiseen vaatii Euroopan komission hyväksynnän. Toistaiseksi Suomi on onnistunut pitä-

mään kiinni pohjoisen tuesta, mikä tarkoittaa, että Suomi on voinut tukea maataloutta maan keski- ja pohjoisosissa: 90 prosenttia kansallisesta tuesta on kohdennettu pohjoisille alueille, mikä vuonna 2018 tarkoitti 296 miljoonaa euroa. Kansallinen tuki maksetaan kokonaan EU:n rahoittamien suorien tukien päälle, ja vuosina 2015–2020 suorat tuet voivat koko Suomen osalta nousta enintään 524 miljoonaan euroon.

Vaikka EU-rahoitusta voidaan pitää tärkeänä harvaan asutuille alueille ja etenkin maanviljelijöille, se ei tosiasiaa ole muuttanut hyvinvoivien kaupunkialueiden ja taantuvien maaseutualueiden välistä kokonaiskuvaa. Rakennerahastot ja yhteinen maatalouspolitiikka keskittyvät ehkä enemmän maaseutuun, mutta tilanteeseen vaikuttavat muutkin EU:n linjaukset. Jää nähtäväksi, voivatko sellaiset työkalut kuin Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, talouspolitiikan EU-ohjausjakso ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari vähentää niin alueellista kuin muutakin eriarvoisuutta tehokkaammin tulevaisuudessa.

2

NYKYPÄIVÄN SUOMI: HYVINVOINTI DYNAAMISTEN KAUPUNKIALUEIDEN JA TAANTUVIEN ALUEIDEN VÄLILLÄ

Nykyään suomalaiset ovat keskimäärin verrattain hyvinvoivia. Suomi, joka ison osan 1900-luvusta oli pitkälti maatalousmaa, jonka taloudelliset näkymät olivat rajoittuneet, on nykyään maailman kehittyneimpien hyvinvointivaltioiden joukossa. Samaan aikaan aikain saatossa kehittyneet epätasa-arvoisuudet pitävät pintansa, ja 2000-luvun globalisoituneen maailman muutospaineet altistavat Suomen¹ talouden uusille epätasa-arvon ja eriytyvien elinolojen lähteille:

- Työllisyysaste on korkein rannikkoseudulla Helsingin, Vaasan ja Turun ympäristössä sekä sisämaan kaupunkialueista esimerkiksi Tampereella, Kuopiossa ja Joensuussa. Näillä alueilla monipuoliset työmahdollisuudet vastaavat nuoren ja korkeasti koulutetun työvoiman taitotasoa.
 - Suurten kaupunkien lähellä sijaitsevat työssäkäyntialueet hyötyvät kaupungin vahvoista työmarkkinoista, ja siksi elinolot ovat näillä alueilla Suomen parhaat. Huolimatta siitä, että kaupunkikeskukset pyörittävät talouskehitystä, kaikki kaupunkien asukkaat eivät hyödy tästä tasapuolisesti. Rajalliset tulonhankintamahdollisuudet voivat johtaa köyhyysriskiin esimerkiksi Turussa, Tampereella, Oulussa, Vaasassa ja Jyväskylässä. Yleinen syy tähän löytyy (muuntuvista) työmarkkina-aloista, joilla työpaikat ja pätevyudet eivät kohtaa. Korkeat elinkustannukset ovat erityinen ongelma pääkaupunkiseudulla ja joissain muissa suurissa kaupungeissa.
 - Pääkaupunkiseutu poikkeaa muusta maasta. Helsingin (sekä Espoon ja Vantaan) poikkeuksellisen vahva talous päihittää kaikki muut alueet. Useimmille ihmisille elinolosuhteet pääkaupunkiseudulla ovat siksi oikein hyvät. Samaan aikaan tuloerot ovat alueella kuitenkin kaikkein suurimmat ja elinkustannusten nousu vaikuttaa pienituloisiin kotitalouksiin suhteessa eniten.
 - Itä-Suomen rajaseudut ja suuret harvaan asutut alueet, joilla taloudelliset mahdollisuudet ovat heikot, puolestaan kärsivät yhä enemmän väestön ikääntymisestä ja poismuutosta. Jäljelle jäävät työllistymismahdollisuudet liittyvät yhä useammin terveydenhuollon tehtäviin, koska huollettavien osuus on verrattain korkea.
 - Kansainvälisessä vertailussa tuloerot ovat kautta Suomen matalalla tasolla. Suurempaa epätasa-arvoa on nähtävissä isommissa kaupungeissa, joissa pienituloisten koti-
- talouksien palkat voivat olla merkittävästi keskiarvon alapuolella, mikä aiheuttaa syrjäytymisriskejä tulevaisuudessa. Tällä hetkellä köyhyysvaarassa olevien ihmisten määrä on Suomessa kuitenkin melko alhainen muihin Euroopan maihin verrattuna. Lisäksi naisten osallistuminen työmarkkinoille on verrattain tasa-arvoista (Tilastokeskus 2019).
- Menestyvät kaupunkialueet eivät Suomessa ole lähimainkaan samassa määrin liikakansoitettuja tai alttiita infrastruktuuriin kohdistuville paineille kuin kaupunkialueet muualla Euroopassa. Tätä tämänhetkistä arviota ei kuitenkaan tule pitää itsestäänselvyyttenä. Jatkuva väestönkasvu aiheuttaa elinkustannusten nousua Helsingissä, Tampereella ja muissa elinvoimaisissa kaupungeissa. Pienituloiset kotitaloudet jäävät todennäköisesti nousevan elintason ulkopuolelle, mikäli markkinavoimat aiheuttavat ongelmia esimerkiksi kohtuuhintaisen asumisen suhteen.
 - Tällaisissa koko maan kattavissa arvioissa tunnistetaan Suomen merkittävät saavutukset viime vuosikymmeninä. Samalla nähdään kuitenkin nousevia sosioekonomiseen vakautteen kohdistuvia riskejä jo mainituilla maaseutualueilla sekä maan itäosissa. Keskitulot ovat merkittävästi matalammat, digitaalisen infrastruktuurin saatavuus on rajoitettu, kutistuvan väestöpohjan täytyy kannatella työelämän ulkopuolella olevia ja ikääntyneitä ihmisiä, vaaleihin osallistutaan vähemmän. On vaarana, että tällaiset alueet jäävät Suomen taloudellisen kehityksen ulkopuolelle.

Haasteista huolimatta Suomi on edelleen hyvinvointivaltion mallimaa Euroopan maiden joukossa. Lisääntyvä hyvinvointi ja vauraus ovat asian yksi puoli. Yhtä tärkeitä ovat vakaus, turvallisuus, tasa-arvo ja ihmisoikeudet: niitä arvostetaan niin maan sisällä kuin muuallakin. Strategiat, joilla tulevaan talouskehitykseen vastataan käsiällä olevien välittömien (esim. pandemiaan liittyvien) tai pitkän aikavälin (esim. ilmastonmuutos, maailmanlaajuinen yhdentyminen) muutostarpeiden valossa, vaativat uusia hallinnon tapoja, joilla Suomen mallin jatkuvuus voidaan taata. Tähän näkemykseen perustuen tämän raportin sosioekonomisten erojen analyysi keskittyy arvioimaan Suomen tulevan kehityksen edellytyksiä kokonaisvaltaisesti. Raportissa käsitellään tämänhetkisiä alueellisia vahvuuksien ja heikkouksien vaihteluita Suomen tulevaisuuden riskien ja haasteiden kannalta. Valitut indikaattorit kertovat (1) taloudesta, työllisyydestä ja työmarkkinoista; (2) koulutusmahdollisuuksista ja tulevaisuudennäkymistä;

¹ Tässä tutkimuksessa mukana ovat vain Manner-Suomen kunnat.

(3) hyvinvoinnista ja terveydestä; (4) valtion toimista ja osallistumisesta; sekä (5) sisäisen muuttoliikkeen suuntauksista. Seuraavassa osiossa esitellään metodologinen lähestymistapa, jonka kautta näitä aihepiirejä Suomessa tarkastellaan.

2.1 KLUSTERIANALYYSI

Suomessa on maantieteellisesti monenlaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Näiden vahvuuksien ja heikkouksien alueellista vaihtelua kuvaavat indikaattorit valittiin tätä tutkimusta varten sen perusteella, kuinka selitysvoimaisia ne ovat suhteessa tutkittaviin aihealueisiin. Aihealueet ja niitä kuvaavat indikaattorit esitetään alla, ja indikaattoreiden määritelmät ovat liitteessä A. Indikaattorit kuvaavat epätasa-arvoisia kehityskulkuja, jotka voivat liittyä maantieteelliseen viitekehukseen ja joita voidaan tulkita suhteessa muualla maassa tapahtuvaan kehitykseen. Indikaattorien valinnan lisäksi tutkittavan alueellisen tason valinta on tärkeä. Tutkimuksen lähtökohtana oli, että tarkasteltavan alueen on vastattava poliittisen toiminnan ja hallinnon vaikutuspiiriä tarkasti. Näin tutkittavaksi tasoksi valikoitui kuntataso. Huolimatta siitä, että kansallisen ja valtion tason politiikka ja paikallisen tason päätökset ovat aina jonkinasteisessa vuorovaikutuksessa (esim. tukien ja tulonsiirtojen kautta), kunnallisen tason indikaattorit² ovat informatiivisempia kuin ylempien hallinnon tason kootut tiedot, joissa alueelliset erityispiirteet voivat hämärtyä. Tutkimus keskittyy siksi kuntien elinoloihin ja niiden kykyyn tarjota tulevaisuudsakain toimivat sosioekonomisen kehityksen perusedellytykset.

Raportin uutuusarvo on kattavan kunnallisen tason indikaattorijoukon kokonaisvaltaisessa tarkastelussa geostatistiikan menetelmän, klusterianalyysin, avulla. Indikaattorit kuvaavat viittä tasa-arvon ulottuvuutta: (1) taloutta, työllisyyttä ja työmarkkinoita, (2) koulutusmahdollisuuksia ja tulevaisuuden näkymiä, (3) hyvinvointia ja terveyttä, (4) valtion toimia ja osallistumista, sekä (5) muuttoliikettä. Yksittäiset indikaattorikartat on yhdistetty alueiksi, joilla on samankaltaisia vahvuuksia ja heikkouksia suhteessa koko maan keskiarvoon. Näin muodostuva ns. Suomen eroavuuksien kartta kuvaa erojen alueetypologiaa. On tärkeää, että karttaa luetaan yhdessä klusterin muodostavien indikaattoriarvojen vaihteluvälejä kuvaavien tilastotietojen kanssa. Lisäksi lyhyessä selitystekstissä kerrotaan alueellista jakoa mahdollisesti selittävistä tekijöistä.

Tutkitut aihealueet ja indikaattorit³

(lihavoituna indikaattorin nimi; kursivilla aihealue)

1. **Työllisyysaste, väestöllinen huoltosuhde, yritysten toimipaikkojen liikevaihto henkilöä kohden** (*Talous, työllisyys ja työmarkkinat*): Työllisyys on taloudellisen osallistumisen perusta. Korkea *työllisyysaste* kertoo alueen tarjoamien työmahdollisuuksien ja paikallisen ja alueellisen työvoiman taitotason ja mieltymysten hyvästä yhteensopivuudesta. Työssäkäyvät synnyttävät yleensä

verojen ja sosiaaliturvamaksujen kautta varoja huollettaville. *Väestöllinen huoltosuhde* kertoo huollettavien ja työikäisen väestön suhteen. Korkeampi luku kertoo huollettavien määrään liittyvistä suuremmista tarpeista ja kovemmissa huollettavien tukemiseen vaadittavaan yksityiseen ja julkiseen rahoitukseen kohdistuvista paineista. Korkea luku kertoo usein väestön ikääntymisestä ja työikäisen väestön poismuutosta. *Yritysten toimipaikkojen liikevaihto henkilöä kohden* mittaa liike-elämään liittyvää taloudellista toimintaa. Korkeammat luvut näyttävät, missä yritykset ovat tässä suhteessa menestyneempiä, ja matalammat luvut osoittavat alueet, joilla kaikkien alueen yritysten tuottavuuslukujen keskiarvo on alhaisempi.

2. **Lasten köyhyysriskiaste, korkeasti koulutettujen määrä** (*Koulutusmahdollisuudet ja tulevaisuuden näkymät*): Köyhyydessä kasvaminen on lapselle merkittävä taakka. Monet tutkimukset osoittavat, että köyhyyden keskittymät voivat vaikuttaa negatiivisesti tulevaisuudennäkymien toteutumiseen tietyillä alueilla. *Korkeasti koulutettujen osuus* painottaa tässä yhteydessä koulutuksen merkitystä. Korkeammat lukemat osoittavat, missä ihmisillä on mahdollisuuksia kilpailla yhä kilpaillummilla työmarkkinoilla, mikäli sopivia työtilaisuuksia on tarjolla. Tämänhetkinen sopivuus on kuitenkin vain osa kokonaiskuvasta. Korkeampi koulutustaso liittyy myös parempiin mahdollisuuksiin kehittyä henkilökohtaisesti ja suuntautua uudelleen muuttuvilla työmarkkinoilla.
3. **Keskimääräiset bruttotulot (mediaani), työntekijöiden määrä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla, asuntolainat** (*Hyvinvointi ja terveys*): *Tulot* ovat elintärkeitä elinkustannusten kattamiseksi. Riittämättömät tulot aiheuttavat syrjäytymistä ja perheisiin ja/tai hyvinvointivaltioon kohdistuvia paineita kattaa muista riippuvaisten ihmisten elinkustannuksia. *Asuntolainat* kuvaavat elinkustannusten vaihtelua eri puolilla maata. Suuret asuntolainat osoittavat, missä asuntomarkkinoiden hintataso ei ole yhtä kohtuullinen kuin muualla. Suuremmat asumiskustannukset liittyvät usein myös korkeampiin muihin kuluihin kalliimmilla alueilla. *Työntekijöiden määrää sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla* käytetään kuvaamaan terveydenhuoltoalan merkitystä alueella. Suurempi osuus voi johtua suuresta kysynnästä esimerkiksi alueilla, joilla ikääntyneiden osuus on korkeampi, tai suuremmasta erikoistuneiden palveluiden kysynnästä verrattuna alueen muihin aloihin.
4. **Laajakaistayhteyksien saatavuus, äänestysprosentti** (*Valtion toimet ja osallistuminen*): *Laajakaistayhteyksien saatavuus* on yhä merkittävämpi edellytys digitaaliselle osallistumiselle ja liiketoimintamahdollisuuksille, ja valtion onnistumiset tai puutteet infrastruktuurin tarjoamisessa nousevat tämän indikaattorin kautta esiin. Suuri yhteyksien määrä kertoo alueista, joilla ihmiset käyttävät internetpalveluita ja ovat siksi valmiimpia kohtaamaan digitaalisen ajan haasteita. Eduskuntavaaleissa *äänestävien osuus* kertoo ihmisten mielenkiinnosta demokraattista osallistumista kohtaan. Korkeampi osuus liitetään usein korkeampaan koulutus- ja varallisuustasoon; varakkaat ja koulutetut ihmiset äänestävät todennäköisemmin. Lisäksi jotkin "kuumat" puheenaiheet sekä henki-

² LAU 2 (Euroopan unionin määrittelemien paikallisten hallintoyksiköiden taso 2).

³ Indikaattoreiden määritelmät on esitetty liitteessä A.

löiden erityinen vetovoima voivat saada ihmiset äänestämään. Tämä voidaan nähdä myös positiivisena lisänä osallistumiseen.

5. **Kuntien välinen muuttotase (Muuttoliike):** Alueelle muuttavien ja alueelta pois muuttavien suhdetta voidaan pitää varhaisena varoitusmerkkinä toisaalta alueellista kohtaanto-ongelmista ihmisten tulevaisuudennäkymiä koskevien odotusten toteutumisessa ja toisaalta muuttoon kannustavien puutteiden merkityksestä. Infrastruktuurin kysyntä ja tarjonta, työmarkkinoiden vakaus ja monenlainen kulttuurinen ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus ovat kytköksissä muuttoliikkeisiin ja niiden seurauksena rakentuvien väestöpohjiin. Tässä kontekstissa sisäisen muuttoliikkeen voidaan tulkita ilmentävän Suomen väestön alueellisia mieltymyksiä ja käsityksiä toivotuista ilinoloista.

Kuvassa 1 näkyy muodostunut Suomen aluetypologia **eroavuuksien kartalla**. Klustereille on annettu indikaattoriarvojen tulkinnoista johdetut nimet, jotka kertovat myös niiden maantieteellisestä alueesta. Taulukossa 1 esitetään yhteenvedo yksittäisiä paikkatyyppejä määrittävistä indikaattoreista. Nuolet symboloivat indikaattoriarvojen matemaattista arvoa (erittäin korkea: ↑; korkea: ↗; keskiverto: ○; matala: ↘; erittäin matala: ↓). Joissain tapauksissa korkea arvo on positiivinen asia (esim. keskimääräisissä tuloissa ja työllisyysasteessa), toisissa se on tulevaisuudennäkymien kannalta melko kielteinen (esim. köyhyysriskiarvossa tai asuntolainojen määrässä). Tästä syystä on käytetty lisäksi taustavärejä (vihreän sävyt = melko positiivinen tai erittäin positiivinen; vaalean harmaa: keskiverto; punaisen sävyt = melko negatiivinen tai hyvin negatiivinen) ilmaisemaan arvoista tehtävää tulkintaa alueen vahvuuksista tai heikkouksista. Tulkinta tehdään aina koko maan keskiarvoihin verraten. Eroavuuksien kartan ja sen muodostavien tilastoarvojen yhdistelmän tarkoitus on helpottaa tulkintaa. Kaikkien muuttujien arvoja ja niiden yhteisvaikutuksia voi tutkia interaktiivisella eroavuuksien kartalla verkossa (<https://fes.de/epatas-a-rvoinen-suomi>).

2.2 NELJÄ SUOMEA

Eroavuuksien kartasta näkyy, että Suomi voidaan jakaa neljään aluetyyppiin, joiden sosioekonomiset edut ja haitat poikkeavat toisistaan. Selitteissä on tarkoituksellisesti käytetty assosiativisia värejä: vihreän sävyt kuvaavat alueita, joilla menee tällä hetkellä kokonaisarviossa paremmin, ja jotka vaikuttavat olevan paremmin valmistautuneita tulevaisuuteen – ainakin väestön enemmistön kannalta. Keltainen merkitsee alueita, joilla indikaattoriarvot ovat usein lähellä koko maan keskiarvoa. Violetta käytetään kuvaamaan alueita, joilla indikaattoriarvot ovat pääosin negatiivisia. Värit näyttävät kartalla oleellisesti kolme eroavuuksien tasoa: keskiverto, keskivertoa parempi ja keskivertoa huonompi.

1. Keskiverto: **Keskiverto-Suomessa** (keltainen väri kuvassa 1) asuu 0,95 miljoonaa ihmistä (17,2 % Suomen yhteensä 5,5 miljoonasta asukkaasta) ja alueella on 109 kuntaa (37,2 % yhteensä Manner-Suomen 294 kunnasta). Alue ulottuu laajana kehänä etelän sisämaa-alueilta maan länsiosien kautta pohjoisen harvaan asuttuihin

mutta suuriin kuntiin. Tässä aluetypissa valtaosa indikaattoriarvoista on lähellä koko maan keskiarvoa (ks. taulukko 2).

2. Keskivertoa parempi: Yleisesti paremmin pärjäävät **menestyvät pääkaupunkiseutu ja kaupunkien vaikutusalueet** sekä **kaupunkialueet, joilla on sosiaalisen syrjäytymisen riskejä** (vaalea ja tumma vihreä kuvassa 1). Ne muodostavat usein yhtenäisiä alueita, joiden kasvun ja vaurauden ytimenä on urbaani keskus. Alueen voidaan katsoa kattavan keskuksen ja esikaupunkien tai kaupungin ulkopuolisten työssäkäyntialueiden toiminnallisten suhteiden sekä kaupunkikeskuksen muiden heijastusvaikutusten vaikutusalueen. Mittakaavaedut selittävät näiden alueiden taloudellista vetovoimaa ratkaisevasti: korkealaatuinen infrastruktuuri ja palvelut, työvoima sekä alueelliset ja alueiden väliset markkinat luovat taloudellisia etuja, jotka usein voittavat yrittäjille ja yrityksille sijainnista aiheutuvat korkeammat kustannukset. Jatkuva kasvu voi kuitenkin johtaa uusiin sosiaalisen syrjäytymisen riskeihin, mikäli taloudelliset hyödyt jakautuvat epätasaisesti ja jäävät osan väestöstä ulottumattomiin. Tätä tukevat myös tuloerotiedot, joissa nähdään merkittävästi korkeampia lukemia näissä kahdessa joukossa sijaitsevilla kunnissa.⁴ Tämä on tulevaisuuden kehityksen kannalta riski, kun kasvavan kysynnän ja rajallisten resurssien välillä on ristiriita. Tällaisessa tilanteessa markkinavoimat todennäköisesti synnyttävät noidankehän, jossa elinkustannukset nousevat, mikä puolestaan lisää painetta asuntomarkkinoilla. Tästä seuraavalla eriytymisellä ja/tai sillä, että heikossa asemassa olevat kotitaloudet joutuvat muuttamaan pois, voi olla jatko vaikutuksia esimerkiksi liikenteeseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Valtaosa Suomen väestöstä asuu näiden kahden aluetypin alueella: 3,95 miljoonaa ihmistä (71,6 % väestöstä) asuu näihin kahteen klusteriin kuuluvien 76 kunnan (25,9 % Manner-Suomen kunnista) alueella.
3. Keskivertoa huonompi: Suomen **taantuvilla alueilla** (violetti väri kuvassa 1) kehitys on päinvastaista kuin kaupunkialueilla ja niiden vaikutusalueilla. Nämä ovat maaseutualueita, joilta suuret joukot nuoria lähtevät koulutuksen, työllistymismahdollisuuksien ja/tai urbaanien elämäntapojen perässä. Väestö on siksi keskimäärin iäkkäämpää. Väestöpohjan kutistuessa jotkin alueet kärsivät tyhjistä asunnoista asuntomarkkinoilla ja ylimitoitetusta infrastruktuurista. Alueella olevan työvoiman täytyy kannatella suurempaa ikääntyneiden ja lasten joukkoa. Työntekijöiden määrää sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla on verrattain suuri. Monet työskentelevät teollisuudessa, kaivosteollisuudessa ja maataloudessa. Taantuvien alueiden näkymät saattavat muuttua ongelmallisiksi, mikäli vanhoilta teollisuudenaloilta, kuten kaivosteollisuudelta, loppuvat resurssit ja alat kuihtuvat ja/tai jos (digitaaliset) automaatioprosessit johtavat työntekijöiden korvaamiseen ja toiminnan jatkuvaan kutistu-

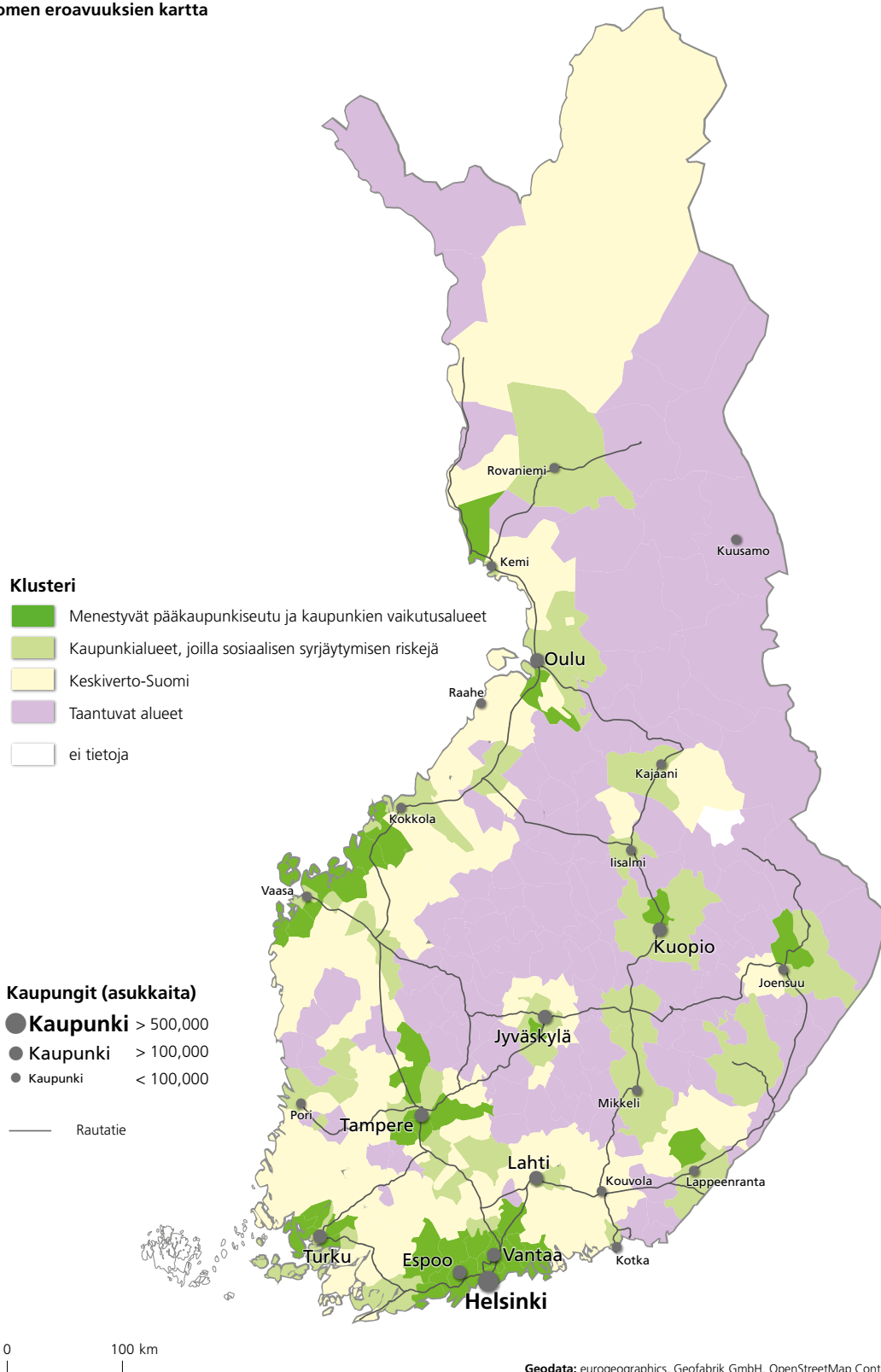
⁴ Gini-kertoimella mitatut tuloerojen keskiarvot ovat näiden kahden joukon kunnissa 25,49 ja 26,03 (taantuvat alueet: 24,60; keskiverto-Suomi: 24,50). Vuonna 2019 Gini-kerroin oli esimerkiksi Helsingissä 33,5, Espoossa 32,5, Tampereella 29,0 ja Oulussa 27,3. Ks. tuloerotiedot osoitteessa <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=470>, luettu viimeksi 23.12.2020.

miseen. Yhteensä harvaan asutuilla taantuvilla alueilla asuu puoli miljoonaa ihmistä (10,5 % väestöstä) 109 kunnassa (37,2 % Manner-Suomen kunnista).

vaisuuden rakenne- ja sosiaalipolitiikan arviointiin. Taulukoon 2 on kirjattu kaikki indikaattorien minimi- ja maksimiarvot ja niiden paikkakunnat aluetyypeittäin. Taulukossa näkyvät siis jokaisen indikaattoriarvon nykyiset vaihteluvälit.

Tämä yhteenveto kuvaa ja visualisoi eroavuuksia tiivistetysti. Tällaisten aluetyyppien määrittäminen soveltuu myös tule-

Kuva 1
Suomen eroavuuksien kartta



Lähde: oma piirros.
Tiedot: Tilastokeskus, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Eurostat.

Taulukko 1:
Sosioekonomisten erojen aluetypologia Suomessa

Kuvaus	Indikaattoriarvio	Aluekartta
Menestyvät pääkaupunkiseutu ja kaupunkien vaikutusalueet (43 kuntaa; 1,94 milj. asukasta)		
<p>Korkeimmat työllisyysasteet, korkeimmat tulot ja väestönkasvu, korkea yritysten liikevaihto ja pätevin työvoima: Tämä aluetyyppi kasvaa Suomen talouden moottoreiden ympärillä, pääkaupunkiseutu etunenässä. Myös sosiaalinen ulottuvuus on keskimääräistä parempi: hyvin matalat huoltosuhteet ja hyvin matalat lasten köyhyysriskiarvot kulkevat rinnan korkeiden äänestysprosenttien kanssa. Valtaosa talouksista on laajakaistayhteyksien piirissä, sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työpaikkojen keskiarvo määrä kertoo todennäköisesti suuremmasta sellaisen erikoistuneiden terveydenhoitolaistosten osuudesta, jotka tarjoavat palveluita suuremmille alueille. Jatkuva tulo- ja väestönmuutto muista Suomen kunnista ja maahanmuuttajien virta vakauttaa väestöpohjaa, mutta luo myös paineita kaupunkijärjestelmälle. Erittäin korkeat asuntolainat ovat tässä varhainen varoitusmerkki: Kasvu johtaa kilpailuun kohtuuhintaisen asumisen kaltaisista resursseista. Korkea kysyntä johtaa elinkustannusten nousuun.</p>	<p>Työllisyysaste: 78,6 % Huoltosuhte: 64,0 % Yritysten liikevaihto: 267 000 EUR Lasten köyhyysriski: 8,2 % Korkeasti koulutetut: 22,8 % Mediaanibruttotulot: 41 367 EUR Terveydenhuollon työpaikat: 513,6 työntekijää 10 000 kohden Asuntolainat: 114 046 EUR Äänestysprosentti: 76,1 % Laajakaista: 70,6 % Sisäinen muuttoliike: -1,1 asukasta 1 000 kohden⁵</p>	
Kaupunkialueet, joilla on sosiaalisen syrjäytymisen riskiä (33 kuntaa; 2,01 milj. asukasta)		
<p>Pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevat suuremmat kaupungit ja niiden ympärysmaat hyötyvät kaupunkien tuottamista työmarkkinoista ja liike-toimintamahdollisuuksista tässä joukossa. Luonteenomaista on suuri tulo- ja väestönkasvu etenkin työikäisten keskuudessa, mikä johtaa hyvin alhaiseen huoltosuhteeseen. Yritysten liikevaihto on korkea ja houkuttelee paljon korkeasti koulutettuja asukkaita. Tässä joukossa on myös tärkeitä yliopistoja, jotka houkuttelevat tulomuuttajia koulutusyhteisöstä. Keskimääräiset tulot jäävät lähelle koko maan mediaania erilaisten yhteiskuntaryhmien ja myös pienituloisten kotitalouksien isomman osuuden vuoksi. Koko maan keskiarvoon verrattuna suurempi osuus ihmisistä työskentelee terveyden ja hoivaan liittyvissä töissä. Laajakaistayhteyksien saatavuuden kuvaama infrastruktuurin saatavuus on keskitason yläpuolella. Lasten köyhyysriski on keskiarvotasolla samoin kuin äänestysprosentin kuvaama osallistumisen taso.</p>	<p>Työllisyysaste: 70,4 % Huoltosuhte: 64,8 % Yritysten liikevaihto: 259 000 EUR Lasten köyhyysriski: 12,7 % Korkeasti koulutetut: 19,6 % Mediaanibruttotulot: 30 996 EUR Terveydenhuollon työpaikat: 905,1 työntekijää 10 000 kohden Asuntolainat: 87 277 EUR Äänestysprosentti: 70,3 % Laajakaista: 75,2 % Sisäinen muuttoliike: -9,7 asukasta 1 000 kohden</p>	
Keskiverto-Suomi (109 kuntaa; 0,95 milj. asukasta)		
<p>Tässä joukossa valtaosa indikaattoriarvoista on lähellä koko maan keskiarvoa. Arvot ovat keskimääräisiä huoltosuhteessa, yritysten liikevaihdossa, korkeasti koulutettujen työntekijöiden määrässä, bruttotuloissa, terveydenhuoltoalan työpaikkojen osuudessa, asuntolainoissa, äänestysprosentissa sekä kuntien välisessä muuttotaseessa. Poikkeamat koko maan keskiarvosta liittyvät tämän joukon hieman korkeampaan työllisyysasteeseen, lasten hyvin alhaiseen riskiin kasvaa köyhyydessä ja laajakaistayhteyden omaavien kotitalouksien suurempaan määrään. Keskiarvon alapuolelle jäävien arvojen täydellinen puuttuminen on merkittävää, mutta sitä ei pidä tulkitella niin, etteikö ongelmia olisi. Osissa keskiverto-Suomea työmarkkinoihin kohdistuu tulevaisuudessa todennäköisesti muutospaineita, kun teollisuudessa, kaivostoiminnassa ja maataloudessa automaatioprosessit korvaavat ihmistyövoimaa yhä enemmän. Lähellä Suomen talouskeskuksia sijaitsevat kunnat ja kaupunkialueet pärjäävät tässä suhteessa todennäköisesti paremmin lähistöllä sijaitsevien vaihtoehtojen ansiosta.</p>	<p>Työllisyysaste: 73,8 % Huoltosuhte: 77,1 % Yritysten liikevaihto: 194 000 EUR Lasten köyhyysriski: 12,2 % Korkeasti koulutetut: 13,4 % Mediaanibruttotulot: 33 477 EUR Terveydenhuollon työpaikat: 505,5 työntekijää 10 000 kohden Asuntolainat: 75 159 EUR Äänestysprosentti: 72,0 % Laajakaista: 55,6 % Sisäinen muuttoliike: -33,9 asukasta 1 000 kohden</p>	
Taantuvat alueet (109 kuntaa; 0,58 milj. asukasta)		
<p>Suomelle ovat tyypillisiä valtavat harvaan asutut alueet, joilla resurssit ihmisten yritteliäisyydelle ovat rajalliset ja luonnolliset elinolot joskus karut. Pohjoisessa tällaisilla alueilla tulonlähteinä ovat perinteinen maatalous ja turismi. Muilla alueilla teollisuus ja ihmiset ovat riippuvaisia rajallisista resursseista, esimerkiksi raaka-aineiden louhinnasta. Työllistymismahdollisuudet liittyvät läheisesti tällaisten resurssien olemassaoloon, mutta niihin vaikuttaa myös automatisoitumisesta ja mekanisoinnista johtuva työvoimavaltaisuuden väheneminen. Tälle joukolle tyypillisiä ovat siis enimmäkseen koko maan keskiarvon alapuolella olevat indikaattoriarvot, keskimääräiset yritysten liikevaihdot ja suhteellisen iäkkäästä ja paljon lääkäripalveluita tarvitseva väestöstä johtuva keskimääräistä korkeampi terveydenhuoltoalan työntekijöiden osuus. Vain asuntolainaindikaattoriarvot ovat keskimääräistä parempia. Tämä johtuu asuntojen hyvin alhaisista hinnoista alueilla, joilla kysyntä on rajallista ja vähenevää.</p>	<p>Työllisyysaste: 67,1 % Huoltosuhte: 84,8 % Yritysten liikevaihto: 196 000 EUR Lasten köyhyysriski: 16,7 % Korkeasti koulutetut: 10,2 % Mediaanibruttotulot: 29 322 EUR Terveydenhuollon työpaikat: 570,8 työntekijää 10 000 kohden Asuntolainat: 58 378 EUR Äänestysprosentti: 67,7 % Laajakaista: 43,3 % Sisäinen muuttoliike: -47,2 asukasta 1 000 kohden</p>	

Arvojen selite: erittäin korkeat arvot: ↑ korkeat arvot: ↗ keskivertoarvot: ○ matalat arvot: ↘ erittäin matalat arvot: ↓

Tulkinta: erittäin positiivinen | positiivinen | keskiverto | negatiivinen | erittäin negatiivinen

Lähde: oma piirros.
 Tiedot: Tilastokeskus, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Eurostat. Ks. määrittelmät liitteestä A.

⁵ Sisäisen muuttotaseen keskiarvot ovat negatiivisia kaikissa Suomen aluetyypeissä. Matemaattisesti näin voi käydä klusterianalyysin aggregointivaiheessa, kun aineistossa jakauma on hyvin epätasainen. Näin tapahtui tämän aineiston kanssa: Manner-Suomessa tutkitusta 294 kunnasta vain 51:ssä sisäinen muuttoliike on muuttovoittoinen.

Taulukko 2
 Indikaattoriarvojen vaihteluvälit aluetyypeittäin

Indikaattori	Arvo	Menestyvät pää- kaupunkiseutu ja kaupunkien vaikutusalueet	Kaupunkialueet, joilla on sosiaa- lisen syrjäytymi- sen riskejä	Keskiverto-Suomi	Taantuvat alueet
Työllisyysaste (%)	Min.	69,8 (Tornio)	62,2 (Kemi)	66,5 (Ylitornio)	57,2 (Puolanka)
	Max.	85,0 (Pedersören kunta)	79,5 (Paimio)	82,9 (Närpiö)	74,5 (Ypäjä)
Väestöllinen huoltosuhte (%)	Min.	45,6 (Helsinki)	48,4 (Tampere)	57,2 (Kittilä)	66,9 (Enontekiö)
	Max.	77,6 (Luoto)	81,5 (Harjavalta)	106 (Luhanka)	105,1 (Kuhmoinen)
Yritysten toimipaik- kojen liikevaihto henkilöä kohden (tuhatta euroa)	Min.	131 (Pornainen)	132 (Muhos)	106 (Lumijoki)	102,0 (Miehkälä)
	Max.	929 (Tornio)	619 (Harjavalta)	473 (Kaskinen)	488,0 (Keitele)
Lasten köyhyysriskiaste (%)	Min.	4,5 (Masku)	7,3 (Parainen)	5,8 (Hattula)	8,4 (Enonkoski)
	Max.	14,7 (Tornio)	17,4 (Turku)	21,1 (Karvia)	35,6 (Pelkosen- niemi)
Korkeakoulutettu- jen osuus (%)	Min.	15,2 (Luoto)	11,8 (Pieksämäki)	5,7 (Karijoki)	5,4 (Rautavaara)
	Max.	48,0 (Kauniainen)	29,0 (Tampere)	20,2 (Laihia)	14,8 (Varkaus)
Keskimääräiset bruttotulot (EUR)	Min.	33 743 (Tornio)	26 941 (Joensuu)	27 581 (Forssa)	25 391 (Rauta- vaara)
	Max.	58 195 (Kauniainen)	37 492 (Parainen)	42 623 (Tyrnävä)	35 400 (Sievi)
Työntekijöiden määrä sosiaali- ja terveydenhuolto- alalla 10 000 asu- kasta kohden	Min.	187,1 (Rusko)	620 (Valkeakoski)	192,7 (Pyhäranta)	172,2 (Rantasalmi)
	Max.	865,0 (Helsinki)	1 281,4 (Harjavalta)	872,4 (Kristiinan- kaupunki)	872,7 (Utajärvi)
Asuntolainat (EUR)	Min.	79 524 (Korsnäs)	55 816 (Harjavalta)	47 880 (Karijoki)	35 166 (Puolanka)
	Max.	215 742 (Kauniainen)	106 712 (Tampere)	105 515 (Askola)	78 178 (Perho)
Äänestysprosentti (%)	Min.	69,7 (Mäntsälä)	61,4 (Pieksämäki)	65,7 (Laitila; Pukkila)	60,0 (Hyrnsalmi)
	Max.	86,2 (Luoto)	75,8 (Parainen)	79,2 (Puumala)	76,9 (Savukoski)
Laajakaistayhteyk- sien saatavuus (%)	Min.	34 (Vesilahti)	35 (Pieksämäki)	5 (Askola)	0 (Kaavi)
	Max.	99 (Helsinki; Taipalsaari)	98 (Kankaanpää)	100 (Hailuoto; Sodankylä)	100 (Rääkkylä)
Sisäinen kokonais- nettomuutto 10 000 asukasta kohti	Min.	-80,5 (Vöyri)	-66,0 (Kemi)	-150,3 (Kristiinan- kaupunki)	-120,0 (Kivijärvi)
	Max.	75,6 (Sipoo)	51,5 (Tampere)	83,1 (Kustavi)	14,7 (Pelkosen- niemi)

3

UUDELLA POLITIIKALLA KOHTI TASA-ARVOISIA ELINOLOJA JA YHTEENKUULUVUUTTA

Kuten edellä on kuvattu, Suomen eri alueiden ja kuntien välillä on suuria eroja. Yksi maailman kehittyneimmistä hyvinvointivaltioista tarjoaa tämän tutkimuksen valossa asukkailleen melko epätasaisesti hyvinvointia. Henkilön asuinpaikka määrittää monia elämän osa-alueita koulutusmahdollisuuksista työllisyysnäkyymiin, vaurauteen ja saatavilla oleviin terveyspalveluihin.

Kaupungistumisen globaali megatrendi näkyy aineistossa selvästi. Harvaan asutussa maassa seuraukset ovat merkittävät, sillä kuntien välinen muuttoliike maaseutualueilta kaupunkiin voimistaa toisen trendin, väestön ikääntymisen, vaikutusta.

Kaupunkiin keskittyy hyvinvointia, mutta myös eriytymistä ja sosiaalisen syrjäytymisen riskejä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella vauraimmat asukkaat keskittyvät keskikaupunkien ympäröiville alueille ja esikaupunkikunnat menestyvät, kun taas kaupungeissa on lukuisia haasteita ja eriytymisen aiheuttamia ongelmia. Tämä ei ole yksinomaan Suomen ongelma eikä ilmiö ole Suomessa kovin äärimäinen, mutta siihen kannattaa kiinnittää huomiota.

Tässä tutkimuksessa löydetty kuntajoukot eli klusterit poikkeavat toisistaan monin tavoin. Siinä missä kaupungistuneilla alueilla ja niiden vaikutusalueilla on 3,95 miljoonaa asukasta 76 kunnassa, kahdessa muussa klusterissa, joihin kuuluvat indikaattorien koko maan keskiarvo sekä taantuvat alueet, on 1,53 miljoonaa asukasta 218 kunnassa. Kun tutkimus mittaa indikaattoreita kuntien välillä, erot korostuvat vieläkin laajemmin. Keskiverto-Suomen klusteriin kuuluu kuntia, joiden indikaattoriarvot edustavat koko maan keskiarvoa. Silti valtava enemmistö ihmisistä asuu alueilla, joilla elinolot ovat keskitason yläpuolella. Tämä osoittaa, että monilukuinen pienten kuntien joukko ei pysty tarjoamaan asukkailleen samaa elintasoja kuin kunnat, joissa väestöä on enemmän.

Tätä nimenomaista ongelmaa hillitsemään on olemassa rakenteita. Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä, jonka tarkoitus on tasata eroja, ei selvästi kuitenkaan tuota niitä tuloksia, joita siltä odotetaan. Järjestelmää on paranneltu, uudistettu ja tarkistettu vuosikymmenten saatossa, mutta siihen tehdyt muutokset eivät ole tuottaneet merkittävää muutosta. Ei ole kestävä ratkaisu, että etenkin pääkaupunkiseudulta siirretään enemmän resursseja muille alueille. Se lisää kasvavien, monimuotoisten ja nuorten sukupolvien tarvitsemiin palveluihin vaadittavien resurssien puutteesta

johtuvia kaupunkien ongelmia eikä kuitenkaan juuri auta työpaikkojen, yritysten tai elinkeinojen luomisessa maaseutualueille. Se pitkälti vain tilkitsee huonoimmin voivien alueiden ongelmia palveluiden tarjoamisessa. Suomi tarvitsee uudenlaista lähestymistapaa alueelliseen kehitykseen.

Ero kahden parhaiten ja kahden huonoiten pärjävään klusterin välillä on näkyvä. Jakolinja on erityisen selvä siksi, että useimpien indikaattorien kohdalla koko maan keskiarvo on toiseksi viimeisessä joukossa, mikä korostaa ryhmien välisiä suhteellisia eroja entisestään. Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että jopa toinen klusteri (kaupunkialueet, joilla on sosiaalisen syrjäytymisen riskejä) on taantuva suhteessa menestyviin pääkaupunkiseutuun ja kaupunkien vaikutusalueisiin. Ottaen huomioon, että Suomessa on verrattain kattava alueellinen (talouden) tasausjärjestelmä, joka siirtää verotuloja hyvin pärjäviltä alueilta heikommille, tämä osoittaa selvästi, että nykyinen järjestelmä ei yllä tavoitteisiinsa.

Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä on poliittisen todellisuuden tuotos, mutta suomalaiset ansaitsevat sen perusteellisen uudistuksen, jonka yhteydessä nousee esiin lukuisia kysymyksiä. Pyritäänkö jatkossakin tarjoamaan kaikissa kunnissa samoja ja samanlaisia peruspalveluja kautta maan, kun on selvää, että tämä strategia ei toimi? Voitaisiko näkökulmaa muuttaa hallintorakenteiden eli kuntien tasa-arvoisuudesta kohti väestön eli ihmisten tasa-arvoisuutta? Sote-uudistus ja siihen liittyvä hallinnollisten rakenteiden uudistaminen tarjoaa tilaisuuden arvioida järjestelmää laajemminkin. Kuntien erilaistuminen pitää hyväksyä, ja sitä pitäisi ehkä jopa kiihdyttää. Tätä varten julkisia palveluita koskevaa lainsäädäntöä olisi uudistettava samalla, kun muutetaan tapaa, jolla siitä keskustellaan. Siinä missä lapsivaltaisissa kunnissa koulu on keskeinen peruspalvelu, vanhusvaltaisen kunnan peruspalveluita on jäsennettävä toisin. Samalla on tunnistettava ne ydinpalvelut, joiden varaan voidaan suomalaisten hyvinvointia rakentaa kaikenlaisissa kunnissa. Tällöin esiin nousee esimerkiksi maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen kattava kirjastoverkko, joka välittää tietoa, kulttuuria, oppimista ja elämyksiä kaikkialle yhteiskuntaan.

3.1 NELJÄ SUOSITUSTA TULEVIIN KESKUSTELUIHIN

Sote-uudistuksen ja siihen liittyvän hallinnollisten rakenteiden uudistamisen tilaisuuteen tulisi tarttua avaamalla laajempi keskustelu hyvinvointivaltion tavoitteista ja siitä, miten niihin päästään sen sijaan, että jäädään vain refleksinomaisesti puolustamaan nykyisiä rakenteita. Tarjoamme neljä suositusta tähän keskusteluun. Tarkoituksena ei ole sanoa viimeistä sanaa, vaan pikemminkin saattaa keskustelu alkuun.

1. Keskitetään ihmisiin ja hyväksytään kuntien erilaistuminen

Kuntien erilaistuminen on käynyt laajasti ilmeiseksi, ja se vaikuttaa kuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä, joka yksinkertaisesti siirtää resursseja menestyviltä pääkaupunkiseudulta ja kaupunkien vaikutusalueilta muille eroavuuksien kartan kuvaamille aluetypeille, vain edesauttaa segregaaation ja eriarvoisuuden lisääntymistä kaupungeissa eikä kuitenkaan riitä ratkaisemaan maaseutualueiden ongelmia. Koko hyvinvointivaltion tavoite on ollut mahdollisimman tasa-arvoisten elinolojen, mahdollisuuksien ja hyvinvoinnin luominen maan koko väestölle. Keskustelun tulisi siirtyä tuon tavoitteen saavuttamisen ympärille, ja silloin vaaditaan kykyä keskustella ratkaisusta, jotka eivät ole yhteensopivia nykyisten hallinnollisten rakenteiden ja nykyisen tapamme hahmottaa kunnan käsite kanssa.

On löydettävä vastauksia niin kaupunkialueiden sosiaalisen syrjäytymisen kuin taantuvien alueiden alhaisemman elintason ongelmia koskeviin kysymyksiin, kuten alhaisen syntyvyyden, sukupuolen mukaan eriytyneiden työmarkkinoiden ja kuntien välisen muuttoliikkeen aiheuttamaan epätasaiseen sukupuolijakaumaan kaikkein maaseutumaisimmilla alueilla. Kun näihin yhdistyy väestön ikääntyminen, vaaditaan kunnollisia vastauksia. Niitä tulisi etsiä pohtimalla uudelleen nykyistä yhtenäiskunta-ajattelua, jonka taustalla on ajatus siitä, että kaikilla kunnilla kaikilla eroavuuksien kartalla näkyvillä aluetypeilla on yhtenäiset tehtävät.

Lähivuosina monilla kunnilla jopa "keskiverto-Suomessa" tulee olemaan vaikeuksia tarjota asukkaalleen edes välttämättömiä peruspalveluita. Vastaus tähän ongelmaan ei löydy kuntaliitoksista. Tarvitaan radikaalimpia toimenpiteitä. Yhtenäiskunta-ajattelu vaikuttaa tulleen tiensä päähän, ja kuntien tehtävien eriytyminen pitäisi hyväksyä. Tila poliittiselle keskustelulle on jo olemassa, sillä Suomen perustuslaki ei estä määrittelemästä kuntien tehtäviä niin, että eri kunnilla on erilaisia tehtäviä. Voitaissiinko lukiot tai taidelaitokset siirtää vain tietäntyyppisten kuntien tehtäväpiiriin kuuluviksi? Voitaissiinko ne irrottaa kokonaan kunnista? Voisiko sivistyspalveluiden järjestämistehtävän antaa vain noin sadalle kunnalle? Nämä kysymykset osoittavat sen, ettei usein toisteltu ajatus siitä, kuinka sote-uudistuksen jälkeen kunnista tulee sivistyskuntia, pureudu vielä riittävän pitkälle kuntien tehtävien eriytymistä koskevaan keskusteluun.

Samalla on tärkeä muistaa, että kuntien tehtävien eriytyminen ei saa olla ristiriidassa alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten kanssa. Kunnallisen päätöksenteon demokraattisuutta täytyy suojella. Hallittu kuntien eriyttäminen kulkee käsi kädessä päätöksenteon läheisyysperiaatteen kunnioittamisen kanssa.

2. Joustavuutta elämiseen, työskentelyyn ja koulutukseen

Jokainen kriisi pakottaa tarkastelemaan yhteiskuntaa jossain määrin uudelleen. Koronaviruspandemia on osoittanut, että monet aiemmista totuuksista eivät välttämättä enää päde. Yhä useammat ihmiset pystyvät työskentelemään virallisen työpaikkansa ulkopuolella. Palveluita voidaan tarjota etänä tai kotiin toimitettuina sen sijaan, että ihmisten täytyy mennä niiden luo. Nämä tulevat olemaan kasvavia trendejä myös korona-ajan jälkeen. Monet Suomen alueista voisivat hyötyä asumisen ja työskentelyn monipaikkaisuudesta, jos se olisi todellinen vaihtoehto useammille perheille. Kuten eroavuuksien kartta osoittaa, jopa menestyvien kaupunkien vaikutusalueiden ja pääkaupunkiseudun maantieteellisellä alueella sijaitsevat seudut ovat kooltaan pieniä ja kaukana toisistaan.

Monet terveyspalvelut ja muut aikuisille suunnatut palvelut alkavat olla riittävän joustavia, jotta erilaiset elämisen järjestelyt ovat keskiluokalle mahdollisia. Monien todellisuus on silti se, ettei "toisessa" kodissa ole mahdollista viettää merkittäviä aikoja. Jotta se olisi todellinen vaihtoehto kaikille, tarvittaisiin lisää joustavia järjestelyjä niin päivähoidossa ja koulussa kuin töissä ja palvelujen tuottamisessa. Nämä samat joustot hyödyttäisivät taantuvilla alueilla asuvia ihmisiä, kun asuminen, työskentely ja perheen perustaminen olisivat mahdollisia paikoissa, joissa ne eivät tällä hetkellä ole realistisia vaihtoehtoja tai joissa kunnan rajalliset resurssit on sidottu entisajan palvelutuotantoon tulevaisuuteen investoimisen sijaan.

Tämä vaatii uudelleenajattelua monien hyvinvointivaltion toimintojen kohdalla. Huomioon otettavia tekijöitä on paljon oppimistulosten yhdenvertaisuudesta lasten oikeuteen ikätovereihin ja muihin tasa-arvoindikaattoreihin. Jos halutaan keskittyä ihmisten väliseen tasa-arvoisuuden rakenteiden tasa-arvoisuuden sijaan, nämä keskustelut on kuitenkin pakko käydä. Lähtökohta elämisen, työskentelyn ja koulutuksen joustavuuden lisäämiseen voisi olla julkisia palveluita koskevan lainsäädännön ja kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen niin, että henkilöllä voisi olla enemmän kuin yksi virallinen asuinkunta ja perheellä voisi olla useampi koti eri kunnissa.

Tällä hetkellä perustuslaki asettaa reunaehdot kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Siksi monipaikkaisuuteen ei voi esimerkiksi liittyä verotuksellisia ja ääni-oikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Myös näistä kysymyksistä olisi kuitenkin kyettävä keskustelemaan.

3. **Huomio maakuntakeskuksiin**

Politiikan näkökulman muuttaminen hallinnollisista alueista ihmisiin mahdollistaisi eroavuuksien näkemisen vahvuuksina ja erikoistumisen ja palveluiden tuottamisen tarpeen mukaan nykyisen kaikille samanlaisen yhtenäiskunta-ajattelun sijaan. Koulutusvetoista kasvua, työllisyyttä ja maakuntakeskusten vahvistamista pitäisi painottaa voimakkaammin, sillä niillä on selviä heijastusvaikutuksia naapurialueille. Alueellista teollisuuspolitiikkaa sekä kulttuuria ja koulutusmahdollisuuksia tulisi painottaa.

Kaupungit, jotka sijaitsevat pääkaupunkiseudulla sekä menestyvillä kaupunkien vaikutusalueilla tai kaupunkialueilla, joilla on sosiaalisen syrjäytymisen riskejä, eivät kilpaile yksinomaan Suomen sisällä, vaan myös kansainvälisesti, ja luovat näin positiivisia kehityksen kehäkokonaisille alueille. Ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä talouskasvun aikaansaaminen keskuskaupungeissa hyödyttäisi koko maan kehitystä. Jotta eri alueet voivat voimistua, ne tarvitsevat sekä vahvoja demokraattisia rakenteita että taloudellisia edellytyksiä kaikilla hallinnon tasoilla.

Sote-uudistus siirtää vastuun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä kunnilta aluehallinnon tasolle (hyvinvointialueille). Tämä luo uuden demokraattisen rakenteen maakuntakeskusten ympärille, mutta sitä vahvistamaan tarvitaan talouden kantokykyä. Tämä saavutettaisiin maakunnallisella verotuksella, josta päätettäisiin maakuntahallinnon tasolla. Aito kansanvaltainen itsehallinto edellyttää verotusoikeutta.

4. **Pienellä maalla on oltava yhteinen visio ja riittävästi tietoa sen rakentamiseen**

Jotta pieni maa voi menestyä, tarvitaan ehdottomasti yhteinen visio tavoitteista ja siitä, miten ne saavutetaan. Kaupunkien ja maaseudun välistä kuilua on kavennettava. Tämä tutkimus osoittaa, että Suomessa korkeasti koulutetut keskittyvät kaupunkeihin, kun taas ne kunnat, joissa yritysten liikevaihto henkeä kohden on korkea, ovat jakautuneet laajasti kautta maan. Näiden havaintojen yhdistäminen voisi tarjota avaimia taloudelliseen kasvuun. Kaupunkien ja maaseudun välisiä suhteita on parannettava niin infrastruktuurin kuin yhteyksien osalta kuin muillakin aloilla yhteistyön lisäämiseksi, synergian luomiseksi ja siten elintason parantamiseksi. Kaikilla neljällä aluetyypillä, joiden erilaiset sosioekonomiset edut ja haitat nähdään eroavuuksien kartalla, on oma tehtävänsä suomalaisessa yhteiskunnassa. Parempien kaupunkien ja maaseudun välisten yhteyksien rakentaminen vaatii pitkän tähtäimen suunnittelua useammilla aloilla kuin millä sitä tällä hetkellä tehdään. Sitä tarvitaan myös siksi, että Suomi saadaan paremmin liitettyä Manner-Eurooppaan Rail Baltica -hankkeen kaltaisten projektien avulla. Pitkän tähtäimen suunnittelu istuu suomalaisen konsensuspolitiikan perinteeseen ja rajaa myös tilaa populistiselta politiikalta.

parantaa investointeja ja työllisyyttä ja tuottaa suurempaa alueellista talouskasvua. Tukitoimet ovat merkittävä menoerä, mutta todisteet niiden tehokkuudesta ovat vähäiset. Menestyvien kaupunkialueiden – etenkin pääkaupunkiseudun – ja kehnommin pärjäävien maakuntakeskuksia ympäröivien maaseutualueiden välillä on edelleen eroja. EU voi auttaa maaseudun ja kaupunkien välisien yhteyksien rakentamisessa hyvin konkreettisesti edistämällä rautatieinfrastruktuuria. Tämä olisi aluekehityspolitiikan lisäksi linjassa myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman kanssa. Samaan aikaan EU-politiikan pitäisi huomioida, että eriarvoisuutta on paitsi alueiden välillä, myös (kaupunki)alueiden sisällä. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria ja talouspolitiikan EU-ohjauksia tulisivat yhdessä koheesiopolitiikan ja vihreän kehityksen ohjelman kanssa kehittää niin, että useisiin eriarvoisuuksiin voidaan puuttua yhtä aikaa.

Kaiken kaikkiaan Suomi tarvitsee uudenlaista, rehellistä ja rohkeaa keskustelua yhdenvertaisuudesta ja elintasosta. Jotta Suomi voi olla tasa-arvoinen, täytyy kaikille alueille löytää keinoja menestyä kestävällä tavalla sen sijaan, että siirretään vain rahaa alueelta toiselle.

LIITE A:

Indikaattoritiedot

Indikaattori	Määritelmä	Lähde
Työllisyysaste 2018	18–64-vuotiaiden työllisten osuus koko väestön vastaavaan ikäryhmään verrattuna	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Väestöllinen huoltosuhde 2018	0–14-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden huollettavien osuus suhteessa koko 15–64-vuotiaaseen väestöön	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Yritysten toimipaikkojen liikevaihto henkilöä kohden 2018	Yritysten toimipaikkojen liikevaihto henkilöä kohden (tuhansina euroina)	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Lasten köyhyysriski 2017/2018	Sellaisten alle 18-vuotiaiden prosenttiosuus koko alle 18-vuotiaasta väestöstä, jotka elävät kotitalouksissa, joiden tulot ovat alle 60 % koko väestön mediaanitulosta	© THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005–2020
Korkeasti koulutettujen osuus työikäisestä väestöstä 2018	Kandidaatin, maisterin, tohtorin tai vastaavan tason tutkinnon suorittaneiden osuus kaikista yli 15-vuotiaista	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Keskimääräiset bruttotulot (mediaani) 2018	Asuntokuntien tulot ja tulo rakenne, käytettävissä olevat käteistulot, mediaani euroina	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Työntekijöiden määrä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla 10 000 asukasta kohti 2017	Työntekijöiden määrä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla 10 000 asukasta kohti	© THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005–2020
Asuntolainat 2018	Asuntolaina velallista asuntokuntaa kohden (euroina) 2018	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Äänestysprosentti eduskuntavaaleissa 2019	Eduskuntavaaleissa 2019 äänestäneiden osuus	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat
Laajakaistayhteyksien saatavuus 2019	Kotitalouksien osuus, joissa on tiedonsiirtonopeudeltaan yli 30 Mbit/s:n kiinteä verkkoyhteys	Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)
Sisäinen nettomuutto 2013–2018	Kuntien välinen nettomuutto 1 000 asukasta kohden 2013–2018	Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat

LIITE B: Tutkimusmenetelmä

Suomen aluetylogia laskettiin tilastollisten menetelmien yhdistelmällä, johon kuuluivat pääkomponentti- ja klusterianalyysi. Menetelmä on kolmivaiheinen. Ensin kaikki muuttujat standardoitiin z-arvoiksi. Koska monet yhdestätoista valitusta eroja kuvaavasta indikaattorista mahdollisesti korreloivat, tehtiin seuraavaksi pääkomponenttianalyysi aineiston yksinkertaistamiseksi ja mahdollisten multikollinearisuuden aiheuttamien harhojen välttämiseksi. Pääkomponenttianalyysi yhdistää alun perin valittuja indikaattoreita pienemmäksi joukoksi korreloimattomia "supermuuttujia" eli niin sanotuiksi pääkomponenteiksi. Klusterianalyysiin valitut pääkomponentit selittävät yli 90 % aineiston kokonaisvarianssista. Lopuksi suoritettiin hierarkkinen klusterianalyysi Wardin menetelmällä. Siinä alustavat havainnot yhdistetään hierarkkisesti minimivarianssikriteeriä käyttäen. Data-analyytikko valitsee, milloin ryhmittely lopetetaan, ja näin myös lopullisen klustereiden määrän. Tutkimusryhmä testasi useita ratkaisuja ja keskusteli niistä. Lopullinen neljän klusterin typologia valittiin sen intuitiivisuuden ja relevanssin perusteella.

LIITE C: Indikaattoriarvojen vaihteluvälit

Indikaattori	Vuosi	Arvon vaihteluväli
Työllisyysaste (%)	2018	57,2 (Puolanka) – 85,0 (Pedersören kunta)
Väestöllinen huoltosuhde (%)	2018	45,6 (Helsinki) – 106,0 (Luhanka)
Yritysten toimipaikkojen liikevaihto henkilöä kohden (1 000 EUR)	2018	87 (Valtimo) – 929 (Tornio)
Lasten köyhyysriskiaste (%)	2017/2018	4,5 (Masku) – 35,6 (Pelkosenniemi)
Korkeasti koulutettujen osuus (%)	2018	5,4 (Rautavaara) – 48,0 (Kauniainen)
Keskimääräiset bruttotulot vuodessa (mediaani, EUR)	2018	25 391 (Rautavaara) – 58 195 (Kauniainen)
Työntekijöiden määrä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla 10 000 asukasta kohden	2017	172,2 (Rantasalmi) – 1 281,4 (Harjavalta)
Asuntolainat (EUR)	2018	35 166 (Puolanka) – 215 742 (Kauniainen)
Äänestysprosentti (%)	2019	60,0 (Hyrnsalmi) – 86,2 (Luoto)
Laajakaistayhteyksien saatavuus (%)	2019	0 (Kaavi) – 100 (Hailuoto; Sodankylä; Rääkkylä)
Sisäinen kokonaisnettomuutto 1 000 asukasta kohti	2013–2018	-150,3 (Kristiinankaupunki) – 83,1 (Kustavi)

Kirjallisuus

Aaltonen, Katri, Sanni Kotimäki, Laura Salonen & Essi Tenhunen (2020). Terveyserot. Teoksessa Mattila, Maija (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020*, Kalevi Sorsa -säätiö, ss. 65–90. Osoitteessa https://sorsa-foundation.fi/wp-content/uploads/2020/09/Eriarvoisuus2020_web3.pdf (Haettu 13.1.2021).

Eskelinen, Niko, Jani Erola, Aleksi Karhula, Lucia Ruggera & Outi Sirniö (2020). Eriarvoisuuden periytyminen. Teoksessa Mattila, Maija (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020*. Kalevi Sorsa -säätiö, ss. 127–155. Osoitteessa https://sorsa-foundation.fi/wp-content/uploads/2020/09/Eriarvoisuus2020_web3.pdf (Haettu 13.1.2021).

ERI 2015a. EU Overview. Finances: Planned, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (Haettu 18.2.2021).

ERI 2015b. European Agricultural Fund for Rural Development. Finances: Planned, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#top> (Haettu 18.2.2021).

Kailaheimo-Lönnqvist, Elina Kilpi-Jakonen, Mikko Niemelä & Irene Prix (2020). Eriarvoisuus koulutuksessa. Teoksessa Mattila, Maija (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020*. Kalevi Sorsa -säätiö, ss. 93–125. Osoitteessa https://sorsa-foundation.fi/wp-content/uploads/2020/09/Eriarvoisuus2020_web3.pdf (Haettu 13.1.2021).

Kiander, Jaakko (2001). *1990-luvun talouskriisi*. Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. VATT-Julkaisuja 27:5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Osoitteessa <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148629/j27-5.pdf?sequence=1> (Haettu 4.2.2021).

Riihelä, Marja & Matti Tuomala (2020a). Tulo- ja varallisuuserot. Teoksessa Mattila, Maija (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020*. Kalevi Sorsa -säätiö, ss. 29–62. Osoitteessa https://sorsa-foundation.fi/wp-content/uploads/2020/09/Eriarvoisuus2020_web3.pdf (Haettu 13.1.2021).

Riihelä, Marja & Matti Tuomala (2020b). Onko kokonaisverotus Suomessa progressiivista? *Talous & Yhteiskunta* 3/2020. Osoitteessa <https://labour.fi/ty/onko-kokonaisverotus-suomessa-progressiivista/> (Haettu 21.12.2020).

Tilastokeskus 2019. Työvoimatilastoja 60 vuotta (3.12.2019). Osoitteessa https://tilastokeskus.fi/til/tyti/2018/16/tyti_2018_16_2019-12-03_tie_001_fi.html (Haettu 13.1.2021).

Tilastokeskus 2021. Työttömyysaste. Osoitteessa <https://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tyottomuusaste.html> (Haettu 13.1.2021).

Euroopan komissio – Suomen rakennerahasto-ohjelma. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Osoitteessa https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/finland/2014fi16m2op001 (Haettu 18.2.2021).

THL 2020. Ageing policy (20.10.2020). Osoitteessa <https://thl.fi/en/web/ageing/ageing-policy> (Haettu 13.1.2021).

World Economics 2020. Finland GDP: 221 billion international dollars (2019). Osoitteessa <https://www.worldeconomics.com/GrossDomesticProduct/Finland.gdp> (Haettu 13.1.2021).

Kuviot ja taulukot

13 Kuva 1
Suomen eroavuuksien kartta

14 Taulukko 1
Sosioekonomisten erojen aluetypologia Suomessa

15 Taulukko 2
Indikaattoriarvojen vaihteluvälit aluetyypeittäin

Friedrich-Ebert-Stiftung

www.fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) on Saksan vanhin poliittinen säätiö, jonka toiminta on ollut perustamisvuodesta 1925 lähtien monipuolisen perinteikästä. Myös nykyinen toiminta on uskollista Friedrich Ebertin perinnölle säätiön kampanjoissa sosialidemokratian ydinajatuksien ja -arvojen puolesta: vapaus, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Säätiöllä on läheiset yhteydet sosialidemokratiaan ja vapaisiin ammattiliittoihin.

FES edistää sosialidemokratiaa erityisesti näiden toimintojen kautta:

- poliittinen kasvatustyö kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi;
- ajatuspajat;
- kansainvälinen yhteistyö yli sataan maahan ulottuvan toimipisteverkoston kautta;
- lahjakkaiden nuorten tukeminen;
- sosialidemokratian kollektiivisen muistin ylläpito arkistojen avulla;
- kirjastot ja enemmän.

Kalevi Sorsa -säätiö

www.sorsafoundation.fi

Kalevi Sorsa -säätiö on sosialidemokraattinen ajatuspaja, jonka työ tukee tasa-arvoisen ja demokraattisen maailman rakentamista tutkimuksen, yhteiskunnallisen keskustelun ja demokratiatyön kautta.

Foundation for European Progressive Studies (FEPS)

www.feps-europe.eu

Foundation for European Progressive Studies (FEPS) on progressiivisen poliittisen perheen EU-tasolla toimiva ajatuspaja, jota rahoittaa Euroopan parlamentti.

ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

www.ils-forschung.de

ILS on kaupunkitutkimusinstituutti, joka tarkastelee urbaanin muutoksen dynamiikkaa ja moninaisuutta kansainvälisesti vertaillen. Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää muutosprosesseja paremmin, jotta erikokoisten kaupunkialueiden kestävään kehittämiseen ja suunnitteluun saataisiin uusia oivalluksia.

JULKAISIJA

© 2021

FES Pohjoismaat

Dr. Philipp Fink

Tässä julkaisussa ilmaistut näkemykset eivät välttämättä edusta Friedrich-Ebert-Stiftungin ja julkaisun kumppaniorganisaatioiden näkemyksiä.

Friedrich-Ebert-Stiftungin (FES) julkaiseman median käyttö kaupalliseen tarkoitukseen ei ole sallittua ilman FES:in kirjallista suostumusta.

Kansi: © Heike Wächter

Design-konsepti: www.bergsee-blau.de

Taitto: Heike Wächter

Suomenkielinen käännös: Veera Hämäläinen, sisäkansien tekstit Maija Mattila

EUROPA

Lisää tasa-arvoa Eurooppaan!

Demokraattiset toimijat ja menettelytavat eivät ole riittävällä tavalla ja kyllin nopeasti kyenneet vastaamaan sosioekonomisiin haasteisiin. Tämä on johtanut Euroopassa laajalle levinneeseen pettymykseen poliittisia ja demokraattisia järjestelmiä kohtaan. Talouskasvun ja kohentuvan työllisyyden hedelmät eivät ole jakaantuneet tasaisesti vaan on syntynyt alueellisia eroavaisuuksia. Havaitut ja koetut epätasa-arvoisuudet ja epäoikeudenmukaisuudet ovat syventyneet ja hyödyttäneet ennen kaikkea oikeistopopulisteja. Mitä vastauksia haasteisiin on? Millaista aluepolitiikkaa EU-maiden pitäisi tehdä ja miten EU:n pitäisi torjua alueellista epätasa-arvoa? Friedrich-Ebert-Stiftungin ja Foundation for European Progressive Studies -ajatuspajan projekti "Unequal Europe – Tackling Regional Disparities in Europe" ("Eriarvoisuuksien Eurooppa – Alueellisten epätasa-arvoisuuksien torjunta Euroopassa") esittää progressiivisia politiikkasuosituksia sekä kansalliselle että EU-tasolle.

<https://fes.de/epatasa-arvoinen-suomi>