SPATIA
Raportteja 1/2019

Puhtia Pohjois-Karjalaan

– kuntien elinvoimaselvitys

Teemu Makkonen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila,

Virpi Lemponen ja Paavo Forsberg

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto: Eurooppa investoi maaseutualueisiin
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
SPATIA
UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND
Karelia AMMATTIKORKEAKOULU
MAASEUDUN SIVISTYSLIITTO

Julkaisija: Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia
Itä-Suomen yliopisto
www.uef.fi/spatia

TIIVISTELMÄ

Teemu Makkonen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Virpi Lemponen ja Paavo Forsberg

Puhtia Pohjois-Karjalaan – kuntien elinvoimaselvitys

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 1/2019
Itä-Suomen yliopisto
Maaliskuu 2019
ISBN: 978-952-61-3046-0 (PDF)
ISSNL: 1795-9594
ISSN: 1795-9594
Avainsanat: kunta, elinvoima, kilpailukyky, vetovoima

Tämän Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatian toteuttaman tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa Pohjois-Karjalan kuntien edellytyksiä edistää elinvoimaa ja elinkeinopolitiikkaa. Tutkimus on osa laajempaa *Puhti – muuttuvat yritystoiminnan muodot Pohjois-Karjalan maaseudulla* -hanketta. Hanketta rahoitetaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta ja sitä toteutetaan kolmen organisaation, Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatian, Karelia-ammattikorkeakoulun ja Maaseudun Sivistysliiton, yhteistyönä.

Tutkimuksen taustat sijoittuvat viimeaikaiseen keskusteluun kuntien elinvoimatehtävän tärkeydestä kuntien perinteisten palveluiden tuottaja- ja elinkeinopolitiikan toteuttaja -roolien ohessa. Kunnissa onkin siirrytty elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan. Kuntien lisäksi lukuisat muut organisaatiot ovat yksittäisten kuntien elinvoimaisuuden kannalta keskeisessä roolissa. Onkin olennaista ymmärtää ja kartoittaa koko elinvoimaisuuden toimijakenttä sekä tarkastella kuntien onnistuneita strategisia valintoja. Elinvoima-käsitteen sisällöstä on kuitenkin keskusteltu vain vähän eikä termin sisältö ole vakiintunut.

Tämän tutkimuksen osatavoitteina on selvittää 1) miten Pohjois-Karjalan kunnat määrittävät ja ymmärtävät elinvoima-käsitteen, 2) mitkä organisaatiot ovat kuntien ohella oleellisimmat toimijat Pohjois-Karjalan elinvoimaisuuden edistämisessä sekä 3) miten Pohjois-Karjalan kunnat ennakoivat ja vastaavat muutoksiin toimintaympäristöissään. Tutkimuksen aineisto koostuu tilastoanalyyseistä, kuntastrategioista sekä haastatteluista.

Tutkimuksen tulokset voidaan tiivistää seuraavasti: 1) elinvoima muodostuu kunnan ja sen alueella toimivien yritysten kilpailukyvystä sekä alueen vetovoimasta eli kuntalaisten hyvinvoinnista ja osallisuudesta, 2) pohjoiskarjalaisten kuntien elinvoima muodostuu yhteistyössä laajan toimijaverkon välillä, jossa varsinkin paikallisilla yrityksillä (kilpailukyky) ja kolmannella sektorilla (vetovoima) on korostunut rooli ja 3) kuntien strategioihin jätetään riittävästi liikkumavaraa, jotta kunnat voivat reagoida ketterästi mahdollisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Elinvoima on kuntatalouden kannalta keskeisessä asemassa. Siksi kuntien kannattaa kiinnittää huomiota elinvoiman kehittämiseen omiin vahvuuksiinsa nojaten, laajana useita politiikanaloja kattavana kokonaisuutena, joka läpi leikkaa koko kuntaorganisaation ja osallistuttaa koko henkilöstön. Tulevaisuuteen suuntautuvan kunnan on suositeltavaa panostaa innovatiivisuuden edistämiseen niin kuntaorganisaationsa sisällä kuin alueen yrityksissäkin. Lisäksi varsinkin maaseutualueiden kehittämisessä korostuu paikkasidonnaisuuden sekä viestinnän avulla luotujen positiivisten mielikuvien tärkeys.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO ... 5
1.1 Tutkimuksen taustat ja tavoitteet ... 5
1.2 Tutkimus osana Puhti-hanketta ... 6
2 ELINVOIMAPOLITIIKKA ... 8
2.1 Elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan ... 8
2.2 Yleisluonteisesta uudistavaan elinvoimapolitiikkaan ... 12
2.3 Kuntastrategioista elinvoimaohjelmiin ... 13
3 TUTKIMUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT ... 15
3.1 Tilastoaineistot ... 15
3.2 Kuntastrategiat ... 15
3.3 Haastattelut ... 16
3.4 Sisällönanalyysi ... 17
4 POHJOIS-KARJALAN ELINVOIMA TILASTOJEN VALOSSA ... 18
4.1 Kuntien elinvoiman taustoitus ... 18
4.2 Väestönkehitys ... 18
4.3 Elinkeinorakenne ja työllisyys ... 22
4.4 Työttömyys ... 27
4.5 Kuntatalous ... 29
4.6 Yhteenveto ... 31
5 KUNTASTRATEGIAT JA ELINVOIMA ... 33
5.1 Kuntastrategioiden analyysi ... 33
5.1.1 Elinvoima-käsitteen käyttö sekä eroavaisuudet elinkeinopolitiikkaan ... 33
5.1.2 Resurssit ... 34
5.1.3 Ohjelmien keskeisimmät tavoitteet ja toimenpiteet ... 34
5.1.4 Kunnan ja muiden keskeisten toimijoiden rooli ... 35
5.1.5 Maaseudun huomioonottaminen ... 37
5.2 Elinvoima-analyysi ... 37
5.2.1 Kuntien elinvoimapolitiikan sisältö ... 37
5.2.2 Elinvoimainen kunta ... 42
5.2.3 Kuntien ja muiden toimijoiden elinvoimatehtävät ... 44
5.2.4 Toimintaympäristön muutokset ja elinvoima ... 48
5.2.5 Maaseutu, maaseutuelinkeinot ja maaseudun yrittäjyys ... 50

5.2.6 Elinvoimakritiikki ... 51
5.3 Tapaus Lieksa ... 54
6 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 56
LÄHTEET ... 58
LIITE 1. HAASTATTELURUNKO ... 61
LIITE 2 HAASTATELLUT HENKILÖT ... 62

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Elinvoimapolitiikalla tavoiteltava kasvun kierre ... 9
Kuvio 2. Elinkeino- ja elinvoimapolitiikan keinovalikoimien vertailua ... 10
Kuvio 3. Elinvoimaisen kunnan ominaisuuksia ... 11
Kuvio 4. Taloudellinen ja väestöllinen huoltosuhde Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2017 ... 20
Kuvio 5. Yritystoimipaikkojen lukumäärä 1000 asukasta kohti Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2016 ... 26
Kuvio 6. Yritystoimipaikkojen lukumäärä 1 000 asukasta kohti ja henkilöstömäärältään alle neljä henkilöä työllistävät yritystoimipaikat Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2016 ... 26
Kuvio 7. Maatilojen lukumäärä sekä niiden pelto- ja metsäalat (ha/tila) Pohjois-Karjalassa vuosina 2000–2017 ... 27
Kuvio 8. Työttömien osuus työvoimasta ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä Pohjois-Karjalan kunnissa tammikuussa 2019 ... 29
Kuvio 9. Sosiaali- ja terveystoiminnan sekä opetus- ja kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset Pohjois-Karjalan kunnissa 2018, euroa/asukas. ... 31
Kuvio 10. Elinvoimapolitiikka kuntien strategioissa ... 33
Kuvio 11. Kuntien keskeisimmät yhteistyökumppanit elinvoiman edistämisessä (Versio 1) ... 36
Kuvio 12. Haastateltujen näkemys elinvoimaisesta kunnasta ... 43
Kuvio 13. Kuntien keskeisimmät yhteistyökumppanit elinvoiman edistämisessä (Versio 2) ... 45
Kuvio 14. Kuntien elinvoimatehtävät ... 46
Kuvio 15. Kuntien määritelmä elinvoima-käsitteelle ... 56

Taulukkoluettelo

Taulukko 1. Elinvoimapolitiikan sisältö, toimijat ja kehittämisprofiili ... 13
Taulukko 2. Kuntastrategioiden analyysikehikko ... 15
Taulukko 3. Haastatteluaineiston tarkastelun analyysikehikko ... 17
Taulukko 4. Väestön tunnuslukuja kunnittain vuonna 2017 Pohjois-Karjalan kunnissa ... 19
Taulukko 5. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus* paikkatietopohjaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan kunnan koko alueella, harvaan asutulla maaseudulla, ydinmaaseudulla, kaupungin läheisellä maaseudulla, paikalliskeskuksissa ja kaupunkialueella vuonna 2017 ... 21
Taulukko 6. Elinkeinorakenne ja työllisyys Pohjois-Karjalan kunnissa ... 22
Taulukko 7. Yrittäjien osuus työllisistä vuonna 2016 Pohjois-Karjalassa ... 24
Taulukko 8. Työttömyys Pohjois-Karjalan kunnissa tammikuussa 2019 ... 28
Taulukko 9. Avainlukuja kuntataloudesta vuodelta 2017 ... 30

Karttaluettelo

Kartta 1. Työllisyysaste Pohjois-Karjalan kunnissa vuonna 2017 23
Kartta 2. Kaikkien yrittäjien ja muiden kuin maa- ja metsätalousalan yrittäjien osuus työllisistä vuonna 2016 Pohjois-Karjalassa 25

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustat ja tavoitteet

Viime vuosina on yhä enemmän korostettu kuntien elinvoimatehtävän tärkeyttä ja laajuutta (Pakkanen 2017) kuntien perinteisten palveluiden tuottaja- ja elinkeinopolitiikan toteuttaja -roolien, ohessa. Kunnissa onkin siirrytty elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan.

Elinvoimatutkimuksen voi jouhevasti linkittää Suomessa vahvan maantieteellisen tradition omaavaan kuntien ja alueellisen kehittyneisyyden tutkimukseen (Yli-Jokipii 2005; Paananen ym. 2014). Kuitenkaan elinvoimapolitiikan aihepiiriä ei ole toistaiseksi tutkittu laajalti empiirisen aineiston pohjalta (Paananen ym. 2014) lukuun ottamatta muutamaa kuntapäättäjien elinvoimaan liittämiä merkityksiä peilaavaa pro gradu -tutkielmaa (esim. Paananen 2013; Pakkanen 2017).

Elinvoima-käsitteen sisällöstä on keskusteltu vähän eikä termin sisältö ole vakiintunut. Erilaisia tulkintoja on monia. Määritelmällisestä epätäsmällisyydestä johtuen käsite on menettänyt merkitystään. Tämä Paanasen ja kumppaneiden (2014) tunnistama puute ohjaa tämän tutkimuksen ensimmäistä tutkimuskysymystä. Tavoitteena on luoda elinvoiman käsitteelle käytännöstä kumpuava yleinen määritelmä sekä peilata ja vertailla sitä perinteisemmän elinkeinopolitiikan keinovalikoimiin. Paananen ja kumppanit (2014) ovat korostaneet myös verkostojen merkitystä kuntien elinvoimaisuuden edellytyksenä. Kuntien lisäksi lukuisat muut organisaatiot ovat yksittäisten kuntien elinvoimaisuuden kannalta keskeisessä roolissa. Kuntien elinvoimaisuuden edistämisessä Paananen ja kumppanit (2014) ovat korostaneet onnistuneista strategisista valinnoista saadun uuden tiedon tarvetta katsottuna tulevaisuuden näkökulmasta. Olennaista on ymmärtää ja kartoittaa koko elinvoimaisuuden toimijakenttä sekä tarkastella kuntien kehittämisprofiileja proaktiivisuuden (kuinka hyvin kunnat pystyvät tunnistamaan ja vastaamaan muutoksiin toimintaympäristöissä) kannalta. Tutkimuksen pääkysymykset voidaan täten tiivistää seuraavasti:

1. Miten kunnat määrittävät ja ymmärtävät elinvoima-käsitteen?
2. Mitkä organisaatiot ovat kuntien ohella oleellisimmat toimijat Pohjois-Karjalan elinvoimaisuuden edistämisessä?
3. Miten kunnat ennakoivat ja vastaavat muutoksiin toimintaympäristöissään?

Tässä tutkimuksessa haetaan vastauksia näihin kysymyksiin aineistolla, jonka muodostaa Pohjois-Karjalan kuntien strategiat tai elinvoimaohjelmat (13 kpl) ja maaseutuohjelmat (2 kpl) sekä kuntien ja muiden olennaisten toimijoiden edustajien haastattelut (21 haastattelua). Aineistoa lähestytään tutkimuksessa sisällönanalyysin keinoin. Lisäksi esitellään tarkemmin (tapaustutkimuksen keinoin) Lieksan kaupungin elinvoimapoliittisia valintoja.

Tämä tutkimusraportti etenee seuraavasti. Johdanto-osion jälkeen esitellään Suomen Kuntaliiton ja kuntatutkijoiden näkemyksiä elinvoiman käsitteestä (ja siihen läheisesti liittyvistä muista termeistä). Samalla tarkastellaan elinvoimapolitiikan sisältöjä, toimijoita ja kehittämisprofiileja olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden pohjalta sekä avataan näkemyksiä kuntien strategisen työskentelyn roolista elinvoiman edistämisessä. Seuraavassa osiossa esitellään ja perustellaan tutkimuksen aineistolliset (tilastoaineistot, kuntastrategiat ja haastattelut) ja menetelmälliset (sisällönanalyysi) valinnat, jota seuraa taustoittava tilastollinen tarkastelu, jossa arvioidaan elinvoimaisuuden nykytilaa Pohjois-Karjalan kunnissa olemassa olevien tilastotietojen avulla. Tulososiossa puretaan kuntastrategia- ja haastatteluaineiston pohjalta muodostuneet keskeisemmät havainnot sekä esitellään tarkemmin case-tutkimusalueeksi valikoidun Lieksan elinvoimapoliittisia linjauksia. Saatuja tuloksia verrataan olemassa olevaan tutkimuskirjallisuuteen ja raportin johtopäätöksissä pohditaan

tulosten merkitystä Pohjois-Karjalan kuntien elinvoiman edistämisessä. Samalla esitellään tutkimuksen pohjalta kummunneita suosituksia maaseutualueiden elinvoiman edistämiseksi ja viitoitetaan tietä mahdollisille jatkotutkimuksille.

1.2 Tutkimus osana Puhti-hanketta

Tutkimus on osa laajempaa *Puhti – muuttuvat yritystoiminnan muodot Pohjois-Karjalan maaseudulla* -hanketta. Hanke saa rahoituksensa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta ja sitä toteutetaan kolmen organisaation, Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatian, Karelia-ammattikorkeakoulun ja Maaseudun Sivistysliiton, yhteistyönä.

Hankkeen taustalla on yhtäältä uhka maaseudun tyhjenemisestä ja elinvoimaisuuden katoamisesta ja toisaalta suurten rakenteellisten uudistusten tuomat mahdollisuudet. Hanke pyrkii löytämään ennakoivia, innovatiivisia ratkaisuja maaseudun elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Toimintakenttänä hankkeessa on Pohjois-Karjalan maakunta pois lukien Joensuun keskustan alue. Hankkeen tavoitteena on kehittää Pohjois-Karjalan maaseudun taloudellista kestävyyttä ja elinolojen houkuttelevuutta ja ympäristöystävällisyyttä sekä kiihdyttää maaseutualueiden vetovoimaa ja elinvoimaisuutta erilaisilla yhteistyö- ja koulutusinterventioilla. Kolmannen sektorin, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyöllä luodaan alueille uutta elinvoimaisuutta kolmen toisiaan läpileikkaavaan ja tukevan toimenpidekokonaisuuden avulla.

Hankkeella on kolme toimenpidekokonaisuutta:

1. Kehittyvien yritystoiminnan muotojen ja kuntakumppanuuksien tunnistaminen maaseudun elinvoiman lähteenä. Tästä kokonaisuudesta vastaa *Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia*, joka tuottaa analysoitua, käytäntöön sovellettavaa tietoa elinvoiman ja elinkeinotoiminnan edellytyksistä ja edistämisestä sekä jakaa kokemuksiin pohjautuvaa tietoa maaseudulle soveltuvista yritystoiminnan innovaatioista ja yhteistoimintaverkostoista. Tuloksia ja hyviksi käytännöiksi todettuja innovatiivisia toimintamalleja hyödynnetään ja jatko työstetään hankkeen muissa toimenpidekokonaisuuksissa.
2. Yhteisölliseen yrittäjyyteen liittyvän verkoston ja osaamisen edistäminen ja vahvistaminen. *Maaseudun Sivistysliitto* kokoaa ja aktivoi maaseudun toimijoita mm. organisoimalla yhteisötapaamisia, työpajoja ja infoiltoja. Se vastaa tästä konkreettisen toiminnan kokonaisuudesta. Kokonaisuudessa kehitetään ja rakennetaan uusi erityisesti yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen ja osuuskuntatoimintaan erikoistunut neuvontaverkosto ja vahvistetaan sen tarvitsemaa tuki-, ohjaus- ja neuvontaosaamista.
3. Maaseudun elinkeinojen ja palvelutuotannon kehittäminen osana maaseudun elinvoimaisuutta. Tästä toimintakokonaisuudesta vastaa *Karelia-ammattikorkeakoulu* ja kokonaisuudessa on kolme osiota: 1) alueellisen verkostomuotoisen avoimen innovaatioalustan yhteiskehittäminen ja kokeilu, 2) uusien ideoiden työstäminen ideatyöpajoissa ja hautomoissa, 3) uusien ja kestävien liiketoimintamallien käyttöönoton tukeminen ja benchmarkkaus.

Tämä tutkimus liittyy ensimmäiseen toimenpidekokonaisuuteen, jolla on kolme konkreettista tavoitetta:

1. Kartoittaa Pohjois-Karjalan kuntien edellytyksiä edistää elinvoimaa ja elinkeinopolitiikkaa.
2. Selvittää yritys-, yhdistys- ja kuntakumppanuuden eri muotoja ja mahdollisuuksia yhteiskunnallisen yritystoiminnan ja uusosuustoiminnan edistämisessä.
3. Tiedon tuottaminen uudenlaisen yrittäjyyden, yhteistyö- ja liiketoimintaverkostojen ja toimintamallien soveltamismahdollisuuksista Pohjois-Karjalan maaseudulla.

Käsillä olevassa raportissa pureudutaan erityisesti tavoitteeseen yksi, mutta tutkimusta toteutettaessa huomioitiin myös toimenpidekokonaisuuden muut tavoitteet. Haastattelemalla kartoitettiin hyviä esimerkkejä muun muassa kuntakumppanuuksista ja uudenlaisesta yrittäjyydestä.

2 ELINVOIMAPOLITIIKKA

2.1 Elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan

Kuntalain mukaan ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.”[1]. Paikkakunnan elinvoiman edistäminen on perinteisesti nähty lähinnä yritystoiminnan edellytysten edistämisenä. Näin ollen sitä on pidetty pääosin kunnan elinkeinotoimen tehtävänä. Kuntien elinkeinopoliittisen kehittämispatteriston työvälineisiin ovat kuuluneet muun muassa yritysneuvonta, toimitilojen ja yritystonttien saatavuudesta huolehtiminen, erinäiset yritystoiminnan kehittämishankkeet sekä alueen markkinointi. Nämä elinvoiman edistämisen kannalta keskeiset elinkeinopoliittiset toimet eivät ole kunnan lakisääteisiä tehtäviä, vaan kuuluvat ns. yleisen toimialan puitteissa kunnan itselleen ottamiin tehtäviin (Huovinen 2017). Siksi niiden järjestämisessä voidaan nähdä kuntien välillä suuria eroja. Esimerkiksi Huovinen (2017) on listannut seuraavia eroavaisuuksia:

- Kaupungeissa on korostunut kaavoituksen merkitys elinkeinopoliittisena instrumenttina sekä innovaatiopolitiikan rooli.
- Maaseutukunnissa elinkeinopoliittiset panostukset kohdistuvat lähinnä matkailun kehittämiseen, teollisuustilojen tarjontaan, pienyritystoiminnan neuvontaan ja kehittämishankkeisiin.
- Kaupunkien läheisen maaseudun kunnat tekevät yleisesti tiivistä elinkeinopoliittista yhteistyötä keskuskaupungin kanssa esimerkiksi yhteisten alueellisten kehittämisyhtiöiden kautta.

Viimeaikaiset kuntien oman palvelutuotannon ja toimintaympäristöjen muutokset – esimerkiksi rakennemuutos ja väestörakenne – ovat heijastuneet paineina uudistaa kuntien elinkeinopolitiikan sisältöä ja keinovalikoimaa (Kuntaliitto 2015). On havaittu, että perinteisen elinkeinopolitiikan välineet eivät takaa riittäviä keinoja paikallisyhteisön elinvoiman ja alueen houkuttelevuuden edistämiselle (Suutari & Rantanen 2011). Elinkeinopolitiikan uudistustarve oli siis ilmeinen, mikä johti siihen, että kuntien (perinteisen) elinkeinopolitiikan toteuttaminen laajentui elinvoimapolitiikaksi.

Kuntaliiton määritelmän mukaisesti elinvoimainen[2] kunta koostuu useista tekijöistä (Sallinen 2011):

> ”Kunnan elinvoima nähdään kunnan uudistumiskykynä, jota tarvitaan taloudellisen kasvun, yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön hyvinvoinnin vuoksi. Kunnan kestävä elinvoimaisuus perustuu jatkuvaan uudistumiskykyyn ja hyvinvoiviin kuntalaisiin.
>
> Kunnilla on halua luoda uutta toimintaa ja tarttua uusiin mahdollisuuksiin. Kuntien on kuitenkin tunnistettava, mistä uudistumiskyky syntyy ja kuinka sen olemassaoloa voi edistää kunnassa.
>
> Kunnan elinvoima ilmenee uudistumisena, kehityksenä ja joustavuutena. Elinvoiman vahvistamiseksi kunnan on tunnistettava ympäristön muutokset, sopeutettava ja kehitettävä oma toiminta uusiin vaateisiin, otettava käyttöön uusia prosesseja sekä aktivoitava kuntalaiset, yritykset, kuntien eri toimialojen työyhteisöt ja muut sidosryhmät yhteistyöhön. Keskeistä on saada aikaan positiivisia vaikutuksia ja vahvistaa kykyä uudistua ympäristön muuttuessa.

---

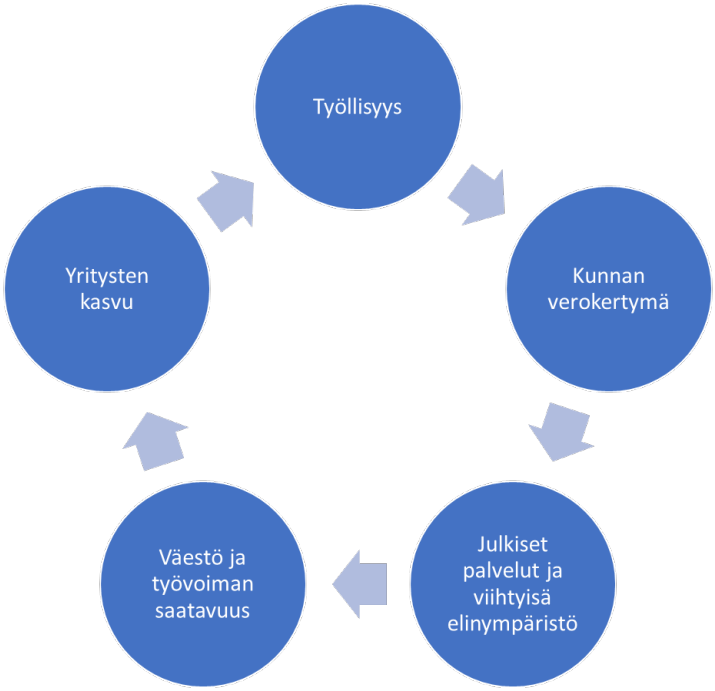
[1] Kuntalaki (410/2015) 1 §.

[2] ”Elinvoiman” valikoituminen/vakiintuminen näitä uusia toimenpiteitä kuvaavaksi termiksi juontaa juurensa pitkälti Sitran *Suomen elinvoiman lähteet* -kehitysohjelman retorisiin valintoihin (ks. Nurmio & Turkki 2010).

Kokonaisuutena kunnan elinvoimaa voidaan tarkastella vetovoimaisen ympäristön, kilpailukykyisen yrityskannan, osaamisen ja työvoiman saatavuuden, palvelujen, sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden sekä vahvan kuntatalouden näkökulmista."

Tarkasteltaessa elinkeinopoliittisia toimenpiteitä on perinteisesti keskitytty yritystoiminnan kehittymiseen. Elinvoimanäkökulmasta katsoen suunniteltaessa kehittämistoimenpiteitä sekä arvioitaessa niiden vaikutuksia tulisi tarkastelun olla laajempaa ja ottaa huomioon yritystoiminnan lisäksi myös kuntaorganisaatio, julkiset ja kolmannen sektorin toimijat sekä erityisesti yksittäiset kuntalaiset (osallistuttava päätöksenteko) (Kuntaliitto 2015). Elinvoimapolitiikan ala sisältää siis koko yhteiskunnan toimijakentän (niin sanotun "neloskierre"-käsitteen mukaisesti) mukaan lukien julkinen hallinto, yritykset, yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä yhteisöt (esim. Kolehmainen ym. 2016). Elinvoimapolitiikan toteuttamiseen sisältyy keskeisesti myös sosiaalinen ulottuvuus, jota ilman olisikin vaikea puhua elinkeinopolitiikan todellisesta muutoksesta elinvoimapolitiikkaan (Hirvonen ym. 2016). Elinvoima-keskustelussa onkin annettu korostettu rooli yhteisöllisyydelle, aktiivisille kuntalaisille, heidän osallistuttamiselleen sekä hyvinvoinnille. Puhuttaessa yhteisöllisyydestä tätä kuntalaisten yhteenkuuluvuutta kuvataan yleisesti termillä "sosiaalinen pääoma", joka ilmenee osallistumisena yhteisiin tapahtumiin, aktiivisena yhdistys-, harrastus- ja kulttuuritoimintana sekä keskinäisenä luottamuksena (Hyyppä 2011).

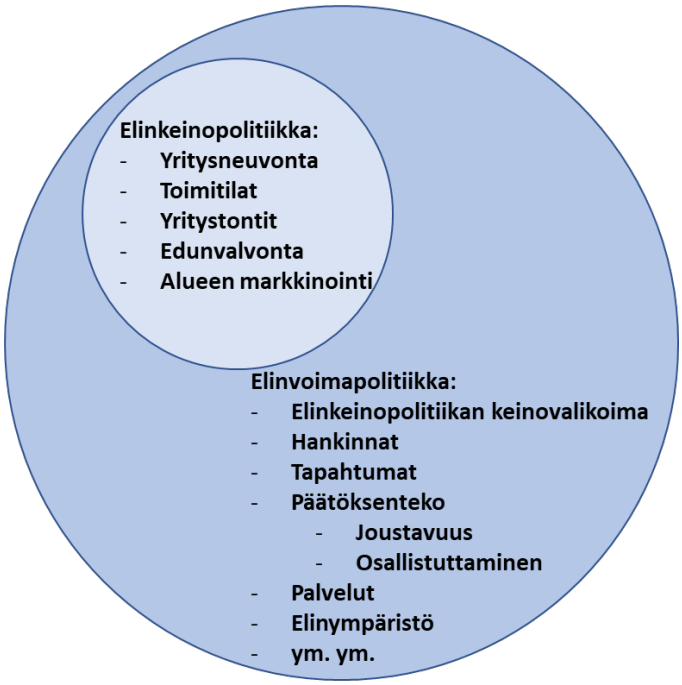
Elinvoiman kehittämistä voidaan tarkastella eräänlaisena positiivisena kasvun kierteenä (Kuvio 1), jossa työllisyysasteen nostaminen voidaan nähdä elinvoimapoliittisen toimintakokonaisuuden laajana, yhteisenä tavoitteena. Työllisyyttä käytetään yleisesti, niin Suomessa kuin kansainvälisissä tutkimuksissakin (esim. Ollikainen & Lankoski 2009; van Rij & Koomen 2010; Jauhiainen & Huovari 2013; Rivza & Kruzmetra 2017), yhtenä elinvoiman keskeisimmistä mittareista. Työllisyystilanteen kohentuminen näkyy kunnan verokertymän kasvuna ja antaa edellytykset viihtyisän ympäristön rakentamiselle ja toimiville julkisille palveluille. Nämä puolestaan lisäävät paikkakunnan vetovoimaisuutta ja tukevat täten osaavan työvoiman saatavuutta paikkakunnalle sekä yritysten kasvua. Näin ollen elinvoimapolitiikka voidaan nähdä elinkeino-, koulutus-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yhdistäväksi kokonaisuudeksi, jossa kullakin sektorilla tehdyillä toimenpiteillä on vaikutuksia toisiinsa (Kuntaliitto 2015).



Kuvio 1. Elinvoimapolitiikalla tavoiteltava kasvun kierre

Elinvoimapolitiikka voidaan siis nähdä yksittäistä politiikkalohkoa laajempana, kehittämispolitiikan toimintatapoja kuvaavana käsitteenä (Suutari & Rantanen 2011). Toki (perinteinen) elinkeinopolitiikka on jatkossakin tärkeä osa kunnan kehittämistyötä, jonka kautta voidaan vahvistaa uusien, kehittyvien, kasvavien ja menestyvien yritysten toimintaedellytyksiä kunnan elinvoiman edistämiseksi (Tall ym. 2016). Elinvoimapolitiikalla taasen pyritään nostamaan perinteisen elinkeinopolitiikan keinovalikoiman rinnalle uusia toimintatapoja edistää paikallista yrittäjyyttä esimerkiksi kuntien hankintojen[3], kumppanuuksien ja tapahtumien kautta. Yleensä elinkeinotoimen vastuulla olevien yritysten toimintaan ja sen käytössä olevien kehittämistyökalujen lisäksi elinvoimaisuutta tukevia toimia ovat myös muun muassa paikkakunnan vetovoimaisuuteen (maankäyttö[4], kulttuuri ja liikunta) sekä osaamisen kehittämiseen (sivistystoimi) liittyvät toimet (Parlamentaarinen työryhmä 2017). Elinkeinopolitiikan voidaan siis katsoa olevan olennainen osa kuntien elinvoimapolitiikkaa (Kuvio 2), joka on kuitenkin huomattavasti elinkeinopolitiikkaa laajempi käsite (Kuntaliitto 2015) ja johon nähdään sisältyvän

1) alueen yleisten kehittymisedellytysten ylläpitäminen (väestö, talous, infra)
2) alueelle omaleimaisten ominaispiirteiden kehittymisen tukeminen
3) uusien ja yllättävien kehityskulkujen etsiminen sekä
4) ihmisten omaehtoisten pyrkimysten tukeminen. (Airaksinen 2017.)



Kuvio 2. *Elinkeino- ja elinvoimapolitiikan keinovalikoimien vertailua*
Muokattu, alkuperäinen lähde: Kuntaliitto 2015

Pakkanen (2017) on pro gradu -tutkielmassaan tunnistanut neljä erilaista tehtäväaluetta, joiden kautta kunta voi parantaa elinvoimaisuuttaan:

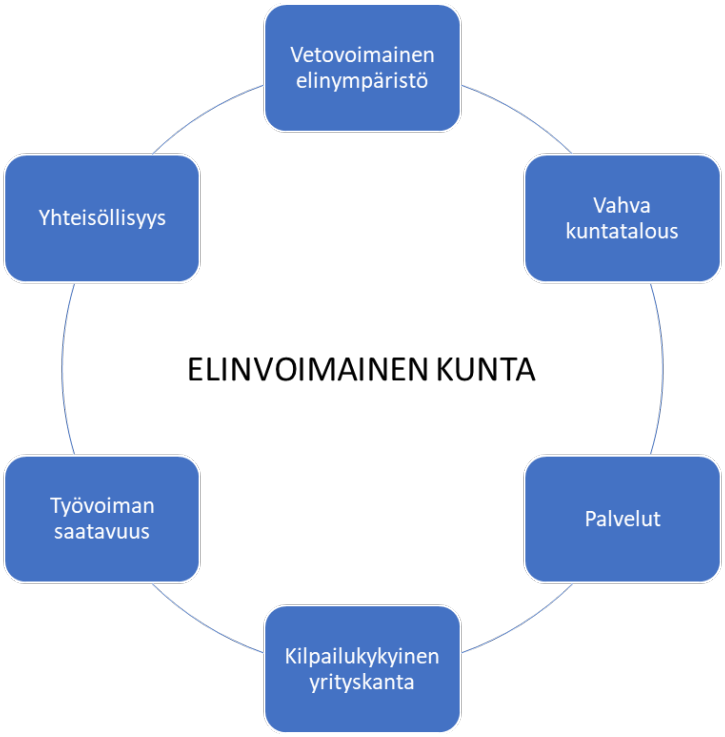
1) elinkeinopolitiikan tukeminen

[3] Ks. myös Kuhmonen ym. (2013)
[4] Ks. myös Sandberg (2015) sekä Hytönen ym. (2018)

2) verkostoissa toimiminen
3) paikallisena edunvalvojana oleminen
4) kokeilevan osallistajan rooli.

Myös Pakkasen (2017) mukaan elinkeinopolitiikalla on keskeinen rooli kunnan elinvoimapolitiikassa: elinkeinopolitiikkaan panostaminen tukee laajasti koko elinvoimatehtävää. Elinvoimaisen kunnan näkökulmasta elinkeinopolitiikan tavoitteena on vahvistaa paikallisten yritysten ja paikallistalouden kilpailukykyä, mikä vahvistaa kuntien taloutta ja lisää sitä kautta kunnallisten palvelujen tuottamisessa sekä vetovoimaisten elinympäristöjen luomisessa tarvittavia resursseja (Huovinen 2017).

On olennaista huomata, että elinvoiman käsitteeseen nivoutuu muita yleisessä talousmaantieteellisessä keskustelussa käytettyjä termejä kuten kilpailukyky, vetovoima sekä pitovoima[5]. Kilpailukyvyllä viitataan yleisesti kunnan kykyyn houkutella uusia yrityksiä ja ylläpitää jo toimivia yrityksiä (Kostiainen 1999). Sen sijaan vetovoiman nähdään muodostuvan kunnan asuin- ja elinympäristöjen laadusta eli muun muassa asuinalueiden viihtyisyydestä, ympäristötekijöistä (luonto), virkistys- ja harrastusmahdollisuuksista, kulttuuritarjonnasta, yhteisöllisyydestä ja osallisuudesta sekä kunnallisten palveluiden saatavuudesta (Linnamaa 1999). Siinä missä vetovoima voi perustua myös mielikuville, pitovoima muodostuu kokemuksista ja koetusta laadusta. Toisin sanoen pitovoima voidaan määritellä kunnan kyvyksi pitää asukkaat, yrittäjät ja muut sidosryhmät tyytyväisinä, jotta he haluavat pysyä alueella (Kuntaliitto 2016). Kokonaisuutena kunnan elinvoimaa tulee siis tarkastella laajasti kilpailukyvyn, vetovoimaisen (tai pitovoimaisen) ympäristön, kuntatalouden, palveluiden, yrityskannan, työvoiman saatavuuden sekä yhteisöllisyyden näkökulmista (Kuvio 3).



Kuvio 3. *Elinvoimaisen kunnan ominaisuuksia*
Muokattu, alkuperäinen lähde: Sallinen 2011

[5] Osa tutkijoista on jaotellut veto- ja pitovoimatekijöitä vielä tarkemmiksi alakategorioiksi (Aro 2017): kovat ja pehmeät tekijät, sijaintitekijät, mainetekijät, identiteettitekijät ja ”villit kortit”.

Olennaista on myös se, että kunnat kykenevät tunnistamaan elinvoiman kehittymiselle keskeiset muut alueelliset, kansalliset ja kansainväliset toimijat (Suutari & Rantanen 2011). Kunnat voivat edistää omia elinvoimatavoitteitaan kohdentamalla edunvalvontaa näiden keskeisten toimijoiden suuntaan sekä luomalla verkostoja, kumppanuuksia ja yhteistyötä heidän kanssaan. Myös ylikunnallinen yhteistyö elinvoimapolitiikan operatiivisessa toteuttamisessa nähdään edelleen tarkoituksenmukaisena tehokkuuden aikaansaamiseksi (toimivana esimerkkinä seudulliset kehittämisyhtiöt) (Kuntaliitto 2015).

2.2 Yleisluonteisesta uudistavaan elinvoimapolitiikkaan

Elinvoimapolitiikan aloitekykyisyyteen muuttuvissa olosuhteissa ja kuntien erilaisissa tilanteissa vaikuttaa ennen kaikkea paikallinen tarve ja sopeutumiskyky ulkoisiin muutostekijöihin. Koska elinvoima muodostuu monista eri tekijöistä ja kysymyksistä, on kuntien elinvoimapolitiikan kannalta tärkeät asiat ratkaistava sen mukaisesti, mitkä asiakokonaisuudet ovat kuntien kehittämisen kannalta tärkeimmässä asemassa. Elinvoimapolitiikan sisällön lisäksi keskeisessä osassa ovat erilaiset toimijat, joiden painoarvoa ei määritä ainoastaan niiden asema vaan myös asiantuntijuus sekä keskinäinen riippuvuus. Elinvoimapolitiikan toteuttaminen pohjautuu nimenomaan erilaisten toimijoiden verkostoihin, jotka ovat kunnasta tai kunnan kehittämistilanteesta riippuen joko aktiivisia tai passiivisia (Paananen ym. 2014). Periaatteessa elinvoimapolitiikan kehittämisen luonne on tulosta sen sisällön ja toimijoiden välisestä suhteesta eli elinvoimapolitiikan toteuttamiseksi tarvittava tieto, sen sisältö ja siihen liittyvät toimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Kunnissa toteutettu elinvoimapolitiikka voi sellaisenaan olla proaktiivista eli ennakoivaa tai vaihtoehtoisesti reagoivaa eli sopeutuvaa vallitseviin olosuhteisiin nähden. Taulukossa 1 on havainnollistettu elinvoimapolitiikan erilaisia suuntauksia ja painotuksia suhteessa elinvoimapolitiikan sisältöön, toimijoihin ja niiden asemaan sekä kehittämisprofiiliin. Taulukon 1 perusteella voidaan eritellä kunnissa toteutettavalle elinvoimapolitiikalle kolme erilaista hallintamuotoa.

Ensimmäinen hallintamuoto on yleisluonteinen elinvoimapolitiikka, joka on lähinnä perinteisestä elinkeinopolitiikkaa. Siinä ei tunnisteta kunnalle mitään yksittäistä erityisvahvuutta, vaan kehittäminen perustuu reagoimiseen muutoksiin. Kunta sisäistetään tässä mallissa yhteisöksi, jossa elinvoimapolitiikan toteuttamisessa kenenkään asemaa ei selvästi korosteta. Toinen hallintamuoto on kunnan omailmeisyyden ja vahvuuksien kehittämiseen suunnattu elinvoimapolitiikka. Siinä toteuttaminen on suhteellisen vahvasti sidottu olemassa olevaan strategiaan ja sen painotuksiin. Toimijoiden merkitys korostuu tässä hallintamuodossa erityisesti siten, että yksittäinen toimijaryhmä/toimijaryhmät on nostettu strategiassa sen toimenpiteiden kohteeksi. Tällainen toimijaryhmä voi olla esimerkiksi matkailualan yritykset tai työllisyyspoliittisia toimenpiteitä toteuttavat yhdistykset. Kehittämisprofiili on niin ensimmäisessä kuin toisessakin hallintamuodossa pitkäjänteistä ja muutoksiin reagoivaa. Kolmas hallintamuoto, uudistava elinvoimapolitiikka, erottuukin kahdesta aiemmasta sen muuntuvuuden ja ennakoinnin sekä strategian löyhyyden perusteella. Tärkeässä asemassa on kyky poiketa vallitsevasta kehityspolusta sekä kokeilla ja etsiä uusia toimintatapoja elinvoimapolitiikan toteuttamiseksi. Toimijoiden asema korostuu uudistavassa elinvoimapolitiikassa, koska ilman toimijoiden sitoutumista ja vaikuttimia ei uudenlaisia toimintatapoja kyetä kokeilemaan ja istuttamaan osaksi uudenlaista toimintatapaa kunnassa.

***Taulukko 1**. Elinvoimapolitiikan sisältö, toimijat ja kehittämisprofiili*
Muokattu, alkuperäinen lähde: Airaksinen 2017

	Yleisluonteinen elinvoimapolitiikka (elinkeinopolitiikka)	Suunnattu elinvoimapolitiikka	Uudistava elinvoimapolitiikka
Sisältö	• ”Perinteisen” elinkeinopolitiikan toteuttaminen. • Kunnan roolin tunnistaminen	• Kunnan omailmeisten ominaisuuksien kehittäminen • Näiden vahvuuksien liittäminen strategiaan	• Uusien kokeilujen etsintä ja tukeminen • Omaehtoisuuden korostaminen strategian ulkopuolellakin
Toimijat	• Kunta laajemmin yhteisönä • Painotusta tiettyihin toimijoihin ei ole	• Toimijat joiden merkitys on keskeinen • Toimijat jotka ovat näkyviä ja erottuvia	• Toimijat joilla on tahto ja taito uusien toimintatapojen etsintään • Kokeileva/uudistava ajattelutapa kunnassa
Kehittämisprofiili	• Pitkäjänteistä kehittämistä • Usein perustuu reagoimiseen äkillisiin muutoksiin • Neuvontaan panostaminen kysyttäessä	• Pitkäjänteistä kehittämistä • Reagointi äkillisiin muutoksiin varautuen	• Yhtenään muuttuvaa • Reagointi mahdollisuuksiin • Strategia riittävän löyhä uusien käännösten tekemiseksi

2.3 Kuntastrategioista elinvoimaohjelmiin

Kunnan elinvoiman kehittämisessä keskeisessä asemassa on kunnan oma strateginen työskentely. Kunnalla tulisi olla visio siitä, millainen kunta tulee tulevaisuudessa olemaan. Tämä visio ohjaa kuntaa elinvoiman kehittämisessä. Tässä työssä yksi kunnan ehkä näkyvimmistä ja tärkeimmistä strategisista työkaluista on kuntastrategia. Sen suunnittelutyön keskeisenä lähtökohtana tulisi olla omien ominaislaatuisten resurssien (vahvuuksien ja heikkouksien) tunnistaminen (Paananen ym. 2014; Pakkanen 2017). Päätöksenteossa kuntastrategioiden tulisi siis toimia keskeisenä lähtökohtana elinvoimavaikutusten tiedostamisessa ja huomioonottamisessa. Useat kunnat ovat jo siirtyneet strategisessa työskentelyssään laatimaan perinteisiä elinkeinopoliittisia keinovalikoimia esitteleviä strategioita kattavampia elinvoimaohjelmia (Huovinen 2017), mutta yhtä usein on kritisoitu, että maininta elinvoimaisuudesta kuulostaa pakolliselta lisäykseltä tai vain lattealta maininnalta kuntien strategioissa (Paananen ym. 2014).

Vaikka elinvoimapolitiikan toteuttaminen on erityisesti kunnan johdon vastuulla, koko kuntaorganisaation tulisi osallistua kehittämistyöhön. Elinvoimapolitiikan moninaisuudesta johtuen sen edistäminen tulisi siis sisällyttää kaikkeen kunnan päätöksentekoon (Kuntaliitto 2015). Pitkäjänteisessä elinvoimavaikutusten arvioinnissa on tietenkin tarpeen ottaa huomioon myös todennäköiset toimintaympäristön muutokset osana strategisten päätösten valmistelua (Kuntaliitto 2015). Vaikka kunnan toimintaan vaikuttavat myös kunnasta riippumattomat toimintaympäristöjen muutokset, joihin kunta pääsääntöisesti pystyy vain mukautumaan, on kuntien kuitenkin kyettävä muuttamaan ja muokkaamaan strategioitaan näiden toimintaympäristöjen muutosten mukana. Näin ollen kyky muuttaa omaa toimintaansa on saanut korostetun tärkeän roolin myös kuntien (elinvoimapoliittisten) strategioiden näkökulmasta (Paananen ym. 2014; Pakkanen 2017).

Viimeaikaisessa keskustelussa olennaisimpina muutosvoimina pidettiin mahdollista maakuntauudistusta ja siihen liittyvää sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta. Tämän seurauksena osa kunnan tehtävistä olisi siirtynyt pois kunnilta itsehallinnollisille maakunnille. Keskustelu aiheesta on ollut vilkasta varsinkin mediassa, jossa uudistukset ovat voittopuolisesti kohdanneet kritiikkiä. Kuntien kannalta kehitys, jossa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjoaminen ei olisi enää kunnan vastuulla, ei kuitenkaan välttämättä ole (vain/ollenkaan) negatiivista. On muun muassa pohdittu, että maakuntien roolin kasvun myötä kunnat olisivat vapautuneet keskittymään sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen[6] sijasta laajempaan elinvoimapolitiikan sisältöjen kehittämiseen ja niiden toteuttamiseen (Sauri 2017).

[6] Pohjois-Karjalassa sosiaali- ja terveyspalvelut on jo yhdistetty maakunnallisesti kuntayhtymä Siun soten kautta. Siihen kuuluvat kaikki Pohjois-Karjalan kunnat sekä Heinävesi (http://www.siunsote.fi/siun-sote).

3 TUTKIMUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT

3.1 Tilastoaineistot

Pohjois-Karjalan kuntien elinvoiman taustaselvityksessä käytettiin Tilastokeskuksen tilastotietokantoja: Elinkeinorakenne ja työssäkäynti, Maaseutuindikaattorit ja StatFin. Taustaselvityksessä vertaillaan kuntien väestönkehitystä, elinkeinoja ja työllisyyttä, yrittäjyyttä, työttömyyttä ja kuntien taloutta toisiinsa, koko maakuntaan ja koko maahan. Vertailuja tehdään myös kaupunkialueiden, kaupungin läheisen maaseudun, ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kuntien välillä.

3.2 Kuntastrategiat

Pohjois-Karjalan kuntien elinvoimaisuuden tarkastelun luontevana lähtökohtana voidaan pitää kuntastrategioiden analysointia. Strategioiden analyysiä ohjaamaan valittiin aiemmin kirjallisuudessa (Paananen ym. 2014) esiintyneet keskeiset tarkasteluaihiot: elinvoiman käsitteen määrittely, sen keinovalikoimien erot perinteisempään elinkeinopolitiikkaan sekä omien resurssien (vahvuuksien ja heikkouksien) tunnistaminen. Lisäksi on luonnollista tarkastella kuntien keskeisiä tavoitteita sekä toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi (Huovinen 2017). Koska viimeaikaisessa elinvoimaan liittyvässä keskustelussa on korostettu kuntien verkostoitumisroolia, on myös olennaista tunnistaa Pohjois-Karjalan kuntien elinvoimaan vaikuttavat muut sidosryhmäorganisaatiot sekä niiden rooli elinvoiman kannalta (Suutari & Rantanen 2011). Lopuksi, koska Puhti-hankkeen toiminta-alue on kohdennettu maaseutualueille, käytiin tarkastelussa läpi, onko maaseudun asemaa jollakin tavalla korostettu kuntastrategioissa (Taulukko 2).

***Taulukko 2**. Kuntastrategioiden analyysikehikko*

Elinvoima-käsite	Kuntien resurssit	Ohjelmien sisältö	Tavoitteiden saavuttaminen	Alueiden väliset erot
Elinvoima-käsitteen määrittely ja käyttö Erot elinkeino-politiikkaan	Vahvuudet Menestystekijät Haasteet	Keskeisimmät tavoitteet Toimenpiteet	Kunnan rooli Muiden keskeisten toimijoiden rooli	Maaseudun huomioonottaminen strategioissa

Ensisijaiseksi tarkastelun kohteeksi valittiin kuntien (erilliset) elinvoimaohjelmat. Niiden kuntien kohdalla, joilla ei tällaista erillistä ohjelmaa ole, otettiin tarkastelun kohteiksi kunnan (yleiset) strategiat. Huomionarvoista on, että Pohjois-Karjalan maakunnassa (vain) neljä[7] kuntaa (Ilomantsi, Joensuu, Kitee ja Rääkkylä) on omaksunut elinvoiman ”otsikkotasolla” kehittämisstrategioihinsa (eli sulauttanut perinteisiä elinkeinopoliittisia keinovalikoimia esittelevien strategioiden ohella kattavamman elinvoimaohjelman osaksi strategista työskentelyään). Kuten tulososiossa huomataan, tästä on kuitenkin turha vetää liian kauaskantoisia johtopäätöksiä, sillä useat kunnat ovat omaksuneet elinvoima-ajattelun keskeiseksi strategioita ohjaavaksi pu-

[7] Tutkimuksen edetessä selvisi, että myös Juuassa oltiin tutkimuksen tekohetkellä valmistelemassa kunnalle elinvoimaohjelmaa.

naiseksi langaksi (hyvänä esimerkkinä Lieksa), vaikka tämä ei välttämättä strategioiden nimeämisessä näkyisikään. Voidaankin todeta, että elinvoimaohjelmat ovat osa kunnan strategiaa (Ilomantsin kunnan Elinvoimaohjelma).

> ”Kuntalaki määrittää kunnan tehtävät, kunnalla on oltava kuntastrategia, johon kunnan rooli hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäjänä kirjataan. Elinvoimaohjelma on osa kunnan strategiaa ja se antaa keinoja yrittäjyyden ja työllisyyden edistämiseen.”

Lisäksi, koska tämä tutkimus toimii osana Puhti-hanketta, valittiin tarkasteluun myös Joensuun ja Lieksan kaupunkien erilliset maaseutuohjelmat (muilla Pohjois-Karjalan kunnilla ei ole erillisiä maaseutuohjelmia). Kaikkien Pohjois-Karjalan kuntien strategiat on löydettävissä kuntien kotisivuilta.

- Ilomantsin kunnan Elinvoimaohjelma 2017–2020
- Joensuu kaupungin Elinvoiman toimeenpano-ohjelma
  + Joensuun Maaseutuohjelma vuosille 2016–2020 (*Osallistuva ja kehittyvä kaupunkimaaseutu*)
- Juuan kunnan Strategia 2018–2021 (*Lämmöllä Juuka*)
- Kiteen kaupungin Elinvoimaohjelma 2017–2020
- Kontiolahden kunnan Strategia (*Luonnostaan loistava Kontiolahti*)
- Lieksan kaupungin Strategia 2030 (Lieksa: Energinen ja rohkea menestyjä)
  + Lieksan kaupungin Maaseutustrategia
- Liperin kunnan Strategia 2018–2021 (*Liperi: Luonnollisesti lähellä)*
- Nurmeksen kaupungin Strategia 2018–2021 (*Nurmeksen suunta*)
- Outokummun kaupungin Konsernistrategia 2018–2021 (*Kumpukartta 2018–2021*)
- Polvijärven kunnan Strategia (*Polvijärvi – 5000 visionääriä*)
- Rääkkylän kunnan Elinvoimaohjelma 2015–2020
- Tohmajärven Kuntastrategia ja toimenpidesuunnitelma (*Tolokku ja toimelias Tohmajärvi*)
- Valtimon kunnan Strategia 2018–2021

3.3 Haastattelut

Haastattelurungon kehittämisen lähtökohtana käytettiin luvussa 2.2 esiteltyä, aikaisempaan tutkimukseen (Airaksinen 2017) pohjautuvaa temaattista jaottelua yleisluontoiseen, suuntautuvaan ja uudistavaan elinvoimapolitiikkaan sisältöjen, toimijoiden ja kehittämisprofiilien näkökulmasta (Taulukko 3). Haastateltavien näkemyksiä selvitettiin seuraavilla kysymyksillä:

- Miten elinvoimapolitiikan käsite ymmärretään kunnassa?
- Miten tämä ymmärrys eroa perinteisestä elinvoimapolitiikasta?
- Mikä on kunnan elinvoimapolitiikan keskeisin sisältö?
- Mitkä ovat kunnan merkittävimmät omaleimaiset resurssit (ja haasteet)?
- Mikä on kunnan rooli elinvoiman edistämisessä?
- Mitkä muut toimijat ovat keskeisessä asemassa kunnan elinvoiman edistämisessä?
- Mikä on näiden muiden keskeisten toimijoiden rooli elinvoiman edistämisessä?
- Panostetaanko kunnassa enemmän yritysneuvontaan vai kehittämisstrategioihin?
- Miten toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ennakoidaan ja tunnistetaan?
- Miten toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoidaan?

Koska tämä raportti nivoutuu osaksi laajempaa Puhti-hanketta, haastatteluissa tarkasteltiin myös maaseutualueiden roolia kuntien elinvoimapolitiikan sisällöissä sekä kartoitettiin (hankkeen jatkovaiheita silmällä pitäen) hyviä, paikallisia esimerkkejä uudenlaisesta yrittäjyydestä, sen tukemisesta sekä kuntien ja yritysten/yhdistyksien välisistä kumppanuuksista. Haastattelurunko kysymyksineen on kokonaisuudessaan liitteessä 1.

Taulukko 3. *Haastatteluaineiston tarkastelun analyysikehikko*

Sisältö	Toimijat	Kehittämisprofiilit
Kuntien resurssit Elinvoiman edistämisen keinovalikoimat Elinvoiman kehittämisen sisällöt	Kunnan rooli Muut keskeiset toimijat Muiden toimijoiden roolit	Neuvonta- ja strategiatyön rooli Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten tunnistaminen Muutoksiin reagoiminen

Haastateltaviksi valikoitiin kuntien strategiatyöskentelyn ja elinvoiman kehittämisen kannalta keskeisessä asemassa olevia henkilöitä (kunnanjohtajat tmv.) sekä seudullisten maaseutupalveluiden ja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton edustajia. Jo haastateltavia valittaessa nousi esille se mielenkiintoinen huomio, että kahdessa maakunnan kaupungissa (Joensuu[8] ja Lieksa) oli jo perustettu elinvoimajohtajan virka.

Tavoitelluista 32 henkilöstä 21 vastasi myöntävästi haastattelupyyntöön. Lista haastateltavista on liitteessä 2. Haastattelut toteutettiin lokakuun 2018 ja tammikuun 2019 välisenä aikana kasvotusten (15 haastattelua) tai puhelimitse (6 haastattelua). Haastattelut nauhoitettiin (yhtä lukuun ottamatta) ja litteroitiin (nauhoittamaton haastattelu kirjoitettiin puhtaaksi tutkijoiden tekemien muistiinpanojen pohjalta). Puhelinhaastattelut kestivät keskimäärin noin 20–30 minuuttia ja kasvotusten tehdyt haastattelut noin 45–60 minuuttia.

3.4 Sisällönanalyysi

Kuntastrategioiden ja haastatteluiden tarkastelun analyyttisena työkaluna hyödynnettiin teorialähtöistä sisällönanalyysia (Tuomi & Sarajärvi 2002; Makkonen & Inkinen 2014). Sisällönanalyysin eduiksi voidaan lukea menetelmän systemaattisuus ja objektiivisuus. Teorialähtöisen sisällönanalyysin mukaisen temaattisen luokittelun lähtökohtana käytettiin aikaisemmin tässä raportissa esiteltyjä viitekehyksiä (Taulukot 2 ja 3), joiden pohjalta syntyviä päätelmiä voidaan helposti verrata aikaisempiin tutkimustuloksiin. Strategioiden sisällöt jaoteltiin eri temaattisten kokonaisuuksien – elinvoiman käsite, resurssit, sisällöt ja toimenpiteet, toimijat sekä maaseutu – alle jatkoanalyysia varten. Kuntastrategioiden analyysin tavoitteena oli luoda tiivistetty kuvaus, jossa eritellään havaittuja yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia Pohjois-Karjalan kuntien elinvoima-käsitteen määrittelemisessä, resurssien tunnistamisessa, ohjelmien sisällöissä, eri organisaatioiden välisessä roolituksessa sekä maaseudun huomioimisessa. Samoin haastatteluiden pohjalta pyrittiin tiivistettyyn selostukseen haastatteluiden teemojen – sisältö, toimijat ja kehittämisprofiili – keskeisistä yhteneväisyyksistä ja mielenkiintoisimmista eroavaisuuksista.

[8] Tutkimuksen toteuttamishetkellä elinvoimajohtajan avoimena olleen viran tehtävien hoidosta Joensuussa vastasivat yleisvastuun osalta kaupunginjohtaja, omistajaohjauksen osalta kansliapäällikkö ja muilta osin strategiajohtaja (http://www.joensuu.fi/elinvoiman-toimiala).

4 POHJOIS-KARJALAN ELINVOIMA TILASTOJEN VALOSSA

4.1 Kuntien elinvoiman taustoitus

Tässä luvussa taustoitetaan elinvoimaisuuden nykytilaa Pohjois-Karjalan kunnissa olemassa olevien tilastotietojen avulla. Elinvoiman lähteinä vertaillaan kuntien väestönkehitystä, elinkeinoja ja työllisyyttä, yrittäjyyttä, työttömyyttä ja kuntien taloutta toisiinsa, koko maakuntaan ja koko maahan. Vertailuja tehdään myös kaupunkialueiden, kaupungin läheisen maaseudun, ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kuntien välillä.

4.2 Väestönkehitys

Vuonna 2017 Pohjois-Karjalan väkiluku oli 162 986 ja lähes puolet (47 %) maakunnan väestöstä asui Joensuussa. Vuoteen 2016 verrattuna väestö väheni Pohjois-Karjalassa, ja väkiluvun muutos vuoteen 2016 verrattuna oli lievästi positiivinen ainoastaan maakunnan kahdessa kunnassa Joensuussa ja Kontiolahdella.

Alle 15-vuotiaita oli Pohjois-Karjalassa vähemmän kuin keskimäärin koko maassa. Alle 15-vuotiaiden osuus tästä väestöryhmästä oli maakunnan keskiarvoa suurempi Outokummussa, Liperissä ja Kontiolahdella. Liperissä ja Kontiolahdella alle 15-vuotiaiden osuus oli suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Työikäisten, 15–64-vuotiaiden, osuus Pohjois-Karjalan väestöstä oli vuonna 2017 maakunnan keskiarvoa suurempi Kohtiolahdella ja Joensuussa. Yli 64-vuotiaiden ja eläkeläisten osuudet väestössä olivat Pohjois-Karjalassa suurempia kuin koko maassa keskimäärin. Maakunnan kunnista heidän osuutensa oli maakunnan keskiarvoa pienempi Joensuussa, Kontiolahdella ja Liperissä. (Taulukko 4.)

Suomen väestöllinen huoltosuhde, alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden suhde 15–64-vuotiaiden määrään, oli 60,1 vuonna 2017. Pohjois-Karjalassa oli 64 ei-työikäistä sataa työikäistä kohti, mikä oli maan keskiarvoa korkeampi. Kunnittaiset erot olivat suuria maakunnassa. Väestöllisen huoltosuhteen arvot olivat pienimmät Joensuussa (53,8) ja sitä ympäröivällä kaupungin läheisellä maaseudulla, Kontiolahdella (60,8) ja Liperissä (64,5). Väestöllinen huoltosuhde oli heikoin Rääkkylässä (87,9) ja Ilomantsissa (88,4). (Taulukko 4.)

Maakunnan negatiiviseen väestönkehitykseen vaikuttaa ikärakenteen lisäksi luonnollinen väestönlisäys ja muuttoliike. Pohjois-Karjalan kunnista syntyvyyden enemmyyttä oli vuonna 2017 vain Kohtiolahdella. Kuntien välinen muuttoliike oli Pohjois-Karjalassa tappiollista, ja pientä muuttovoittoa oli vain Valtimolla ja Joensuussa. (Taulukko 4.)

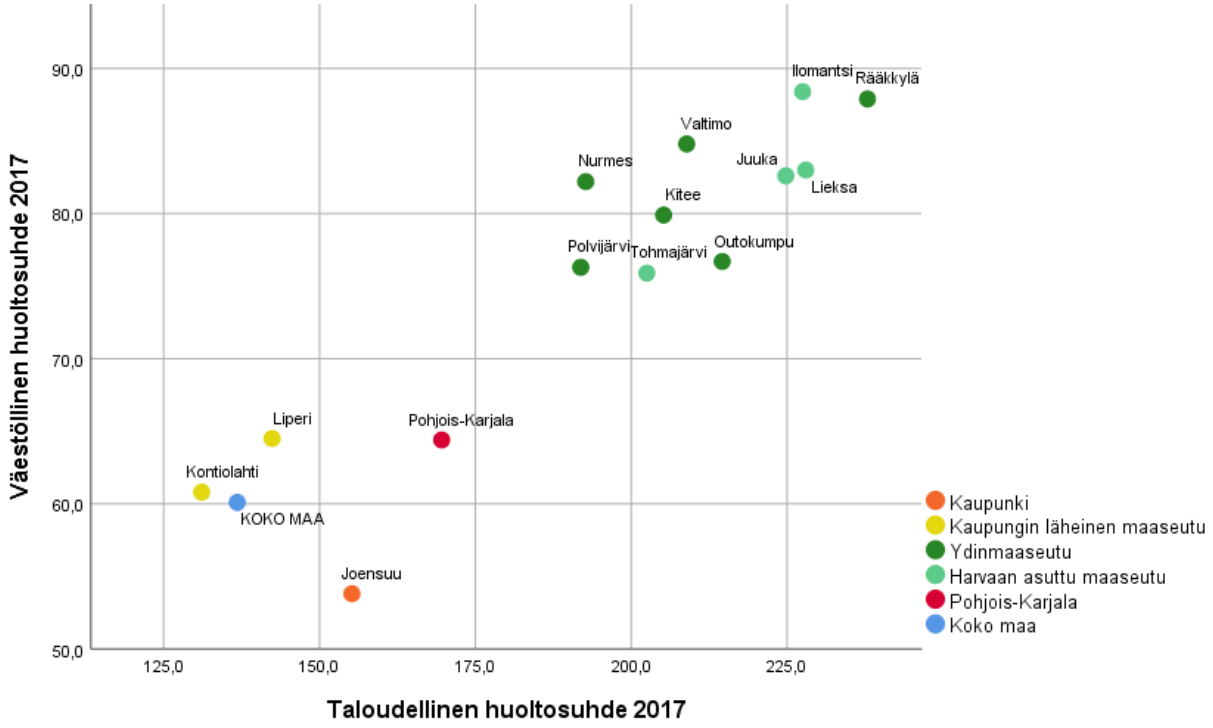
Koulutuksen tasolla mitattuna osaaminen oli vuonna 2017 vahvinta Joensuussa, Kontiolahdella ja Liperissä. Joensuu kaupunkikeskuksena ja kaupungin läheiseen maaseutuun lukeutuvat kunnat Kontiolahti ja Liperi erottuvat lähes kaikilla tunnusluvuilla mitattuna edukseen muista Pohjois-Karjalan kunnista, mutta silti Pohjois-Karjalan väestönkehitys on valtakunnan keskitasoa heikompaa.

Taulukko 4. *Väestön tunnuslukuja kunnittain vuonna 2017 Pohjois-Karjalan kunnissa*

Alue	Väkiluku	Väkiluvun muutos edellisestä vuodesta, %	Alle 15-v osuus väestöstä, %	15-64-v osuus väestöstä, %	Yli 64-v osuus väestöstä, %	Väestöllinen huoltosuhde	Eläkeläisten osuus väestöstä, %	Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä, %	Syntyneiden enemmyys, henkilöä	Tulomuuttajien määrä	Lähtömuuttajien määrä	Kuntien välinen muuttovoitto/-tappio, henkilöä	Vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä, %	Korkeasteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä, %	Väestöennuste 2040
Ilomantsi	5128	-2,1	10	53,1	37	88,4	45,7	1,7	-91	154	181	-27	62,2	15,1	3926
Joensuu	76067	0,3	14	65	21	53,8	25,5	3,1	-64	4580	4471	109	76,8	31	80818
Juuka	4817	-2,5	10,8	54,8	34,4	82,6	43	1	-71	166	224	-58	62,1	16,4	3484
Kitee	10486	-2,2	11,8	55,6	32,6	79,9	39,7	2,8	-95	316	509	-193	66,1	18,9	8066
Kontiolahti	14830	0,2	22,1	62,2	15,7	60,8	19,8	1,4	55	915	983	-68	77,5	31,5	17392
Lieksa	11297	-2,4	10,5	54,6	34,8	83	42,9	2,2	-158	305	460	-155	64,6	17,8	9633
Liperi	12150	-1,2	18,6	60,8	20,6	64,5	25,9	0,9	-35	616	731	-115	75	25,9	12429
Nurmes	7765	-1,5	12,2	54,9	32,9	82,2	39,7	1	-99	261	284	-23	65,3	18,9	6341
Outokumpu	7003	-1,2	14,4	56,6	29	76,7	35,9	2,9	-72	385	421	-36	68,5	17,8	5923
Polvijärvi	4414	-2,2	13	56,7	30,3	76,3	38,1	0,6	-35	150	209	-59	66,7	16,1	3969
Rääkkylä	2240	-1,2	9,7	53,2	37,1	87,9	45,8	2	-23	96	101	-5	65,1	15,3	1979
Tohmajärvi	4571	-1,8	12,9	56,9	30,3	75,9	37,2	2,5	-32	183	234	-51	64,9	17,4	3828
Valtimo	2218	-1,2	12	54,1	33,9	84,8	42,2	0,6	-29	95	92	3	61	15,9	1942
Pohjois-Karjala	162986	-0,7	14,3	60,8	24,9	64,4	30,6	2,3	-749	4031	4709	-678	72,3	25,6	159730
KOKO MAA	5513130	0,2	16,2	62,5	21,4	60,1	25,7	4,5	-3401	287839	287839	0	72,1	31	5861491

Lähde: Tilastokeskus, StatFin, Kuntien avainluvut, muuttoliike (vaaleansininen solu osoittaa, että kunnan väestönkehitys oli maakunnan keskiarvoa positiivisempi)

Tilastokeskuksen laatiman väestöennusteen mukaan Pohjois-Karjalan väestön määrä vähenee kaksi prosenttia vuoteen 2040 mennessä ja yli puolet Pohjois-Karjalan väestöstä asuu Joensuussa, seuraavaksi eniten väestöä on Kontiolahdella (11 %) ja Liperissä (8 %). Kaikissa muissa kunnissa väestön osuus koko Pohjois-Karjalan väestöstä on 1–5 prosenttia. Ennusteen mukaan väestömäärä kasvaa Joensuussa kuudella prosentilla ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa yhteensä 11 prosenttia (Kontiolahti ja Liperi). Väestön ennustetaan vähenevän Pohjois-Karjalan ydinmaaseudun kunnissa (Ilomantsi, Juuka, Lieksa, Tohmajärvi) yhteensä 17 prosenttia ja harvaan asutun maaseudun kunnissa (Kitee, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Rääkkylä, Valtimo) eniten, yhteensä 19 prosenttia. (Taulukko 4.) Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n kymmentä kaupunkiseutua koskevan ennusteen mukaan Joensuun seudun asukasluku vähenee Tilastokeskuksen ennustetta enemmän (Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI 2018). MDI:n mukaan Joensuun seudulla on 117 800 asukasta ja Tilastokeskuksen ennustuksen mukaan 124 000 vuonna 2040.



Kuvio 4. *Taloudellinen ja väestöllinen huoltosuhde Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2017*
Lähde: Tilastokeskus, StatFin

Kaikissa ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa Pohjois-Karjalassa sekä väestöllinen että taloudellinen huoltosuhde oli heikointa vuonna 2017. Kontiolahdella taloudellinen huoltosuhde on maan keskimääräistä tasoa parempi. Joensuussa taloudellinen huoltosuhde on maan keskimääräistä tasoa heikompi, mutta väestöllinen huoltosuhde parempi. Vuorostaan Liperissä sekä väestöllinen että huoltosuhde on koko maata heikompi. Taloudellinen huoltosuhde oli vuonna 2017 koko maassa 137 ja Pohjois-Karjalassa 169. Taloudellinen huoltosuhde kuvaa työllisten lukumäärän suhdetta työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin, joihin kuuluvat 0–14-vuotiaat, koululaiset ja opiskelijat, varusmiehet ja siviilipalvelusmiehet sekä muut työvoiman ulkopuolella olevat. Pohjois-Karjalassa sataa työssäkäyvää ihmistä kohti oli 169 työvoiman ulkopuolella olevaa vuonna 2017. Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa taloudellinen huoltosuhde oli huomattavasti korkeampi kuin Joensuussa ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa Kontiolahdella ja Liperissä. Työllisten määrän lisääntyessä suhteessa työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin, taloudellinen huoltosuhde laskee. Harvaan asutun maaseudun (Ilomantsi, Juuka, Lieksa, Tohmajärvi) ja ydinmaaseu-

dun (Kitee, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Rääkkylä, Valtimo) kunnissa yli 65-vuotiaiden osuus on korkeampi kuin koko maassa, mikä myös heikentää näiden kuntien taloudellista huoltosuhdetta. (Kuvio 4, Taulukko 4.)

Taulukko 5. *Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus* paikkatietopohjaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan kunnan koko alueella, harvaan asutulla maaseudulla, ydinmaaseudulla, kaupungin läheisellä maaseudulla, paikalliskeskuksissa ja kaupunkialueella vuonna 2017*

Alue	Koko alue			Harvaan asuttu maaseutu			Ydinmaaseutu		
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset
Ilomantsi	15,1	11,1	19,3	15,1	11,1	19,3	.	.	.
Joensuu	31,0	26,9	35,0	15,8	12,5	19,4	19,2	13,5	25,1
Juuka	16,4	12,4	20,6	16,5	12,6	20,6	16,3	14,1	19,3
Kitee	18,9	15,1	22,7	15,6	11,3	20,7	19,8	15,6	24,2
Kontiolahti	31,5	26,0	37,2	16,1	8,7	26,7	16,2	14,3	18,8
Lieksa	17,8	13,8	22,0	13,4	10,1	17,7	18,0	12,9	24,3
Liperi	25,9	20,7	31,3	17,1	11,4	24,0	20,2	15,9	24,5
Nurmes	18,9	13,5	24,3	15,0	9,5	22,1	18,9	12,0	27,1
Outokumpu	17,8	15,2	20,4	20,1	13,6	28,1	17,6	15,4	19,7
Polvijärvi	16,1	12,2	20,3	12,9	10,7	15,7	16,1	12,1	20,2
Rääkkylä	15,3	11,4	19,7	16,0	10,5	22,5	15,0	11,8	18,4
Tohmajärvi	17,4	12,7	22,5	11,1	10,1	12,3	18,0	13,1	23,3
Valtimo	15,9	12,4	19,7	14,3	9,9	19,9	16,5	13,2	19,9
Pohjois-Karjala	25,6	21,2	30,0	15,6	11,6	20,0	18,0	14,0	22,2
Koko maa	31,0	26,9	34,9	17,5	13,3	22,1	20,6	16,0	25,4
Alue	Kaup. läheinen maaseutu			Paikalliskeskukset			Kaupunki		
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset
Joensuu	21,1	15,8	26,8	.	.	.	34,1	30,2	37,6
Kitee	.	.	.	19,8	16,6	22,6	.	.	.
Kontiolahti	28,1	24,4	31,9	.	.	.	35,0	28,3	41,9
Lieksa	.	.	.	18,9	15,3	22,2	.	.	.
Liperi	22,1	16,5	28,4	.	.	.	31,9	26,7	36,9
Nurmes	.	.	.	19,8	15,2	23,9	.	.	.
Polvijärvi	27,5	19,8	35,8	.	.	.	.	.	.
Pohjois-Karjala	24,5	19,8	29,6	19,4	15,6	22,8	34,0	29,7	37,9
Koko maa	24,7	19,8	29,9	24,4	20,8	27,6	35,1	31,4	38,4

Lähde: Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit. (* osuus 15 vuotta täyttäneistä)

Alueen tietotaito ja osaajien saatavuus ovat keskeisiä elinvoiman lähteitä. Osaamisen tasoa voidaan mitata korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuudella. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuudet vaihtelivat huomattavasti kuntien sisällä Pohjois-Karjalassa paikkatietopohjaisen alueluokituksen mukaan. Joensuussa on paikkatietopohjaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan harvaanasuttua maaseutua, ydinmaaseutua, kaupunginläheistä maaseutua ja kaupunkialuetta. Sekä harvaanasuttua maaseutua että ydinmaaseutua on kaikissa muissa kunnissa paitsi Ilomantsissa, joka on kokonaan harvaan asuttua maaseutua.

Kontiolahdella ja Liperissä, jotka kuntapohjaisen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan kuuluvat kaupungin läheiseen maaseutuun, on paikkatietopohjaisessa luokituksessa myös kaupunkialueita.

Pohjois-Karjalassa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus oli koko maan tasoa alhaisempi vuonna 2017. Pohjoiskarjalaisista naisista (30 %) suurempi osa kuin miehistä (21 %) oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Aluetyypeittäin suurin ero (-5 %-yksikköä) korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuudessa suhteessa koko maahan oli paikalliskeskuksissa. Harvaan asutulla maaseudulla, ydinmaaseudulla ja kaupunkialueilla korkea-asteen tutkinnon suorittaneita oli yhdestä kolmeen prosenttiyksikköä vähemmän kuin koko maassa keskimäärin. Kaupunkien läheisellä maaseudulla korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus oli lähes samalla tasolla kuin koko maassa. Pohjois-Karjalassa Joensuun kaupunkialueella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on huomattavasti korkeampi kuin muilla alueilla. Lisäksi sukupuolten väliset erot olivat suuria. Joensuun kaupunkialueella asuvista naisista korkea-asteen koulutuksen suorittaneita oli 38 prosenttia ja miehistä vain 30 prosenttia. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneita oli vähiten harvaan asutulla maaseudulla (16 %), ydinmaaseudulla (18 %) ja paikalliskeskuksissa (19 %). (Taulukko 5.)

4.3 Elinkeinorakenne ja työllisyys

Pohjois-Karjalassa asui vuonna 2017 koko maan työllisistä 2,6 prosenttia. Alueen työllisistä 49 prosenttia asui Joensuussa, 11 prosenttia Kontiolahdella ja 8 prosenttia Liperissä. Pohjois-Karjalan työllisyysaste (63,5 %) – työllisten osuus 15-64-vuotiaista – oli seitsemän prosenttiyksikköä matalampi kuin koko maassa keskimäärin.

***Taulukko 6**. Elinkeinorakenne ja työllisyys Pohjois-Karjalan kunnissa*

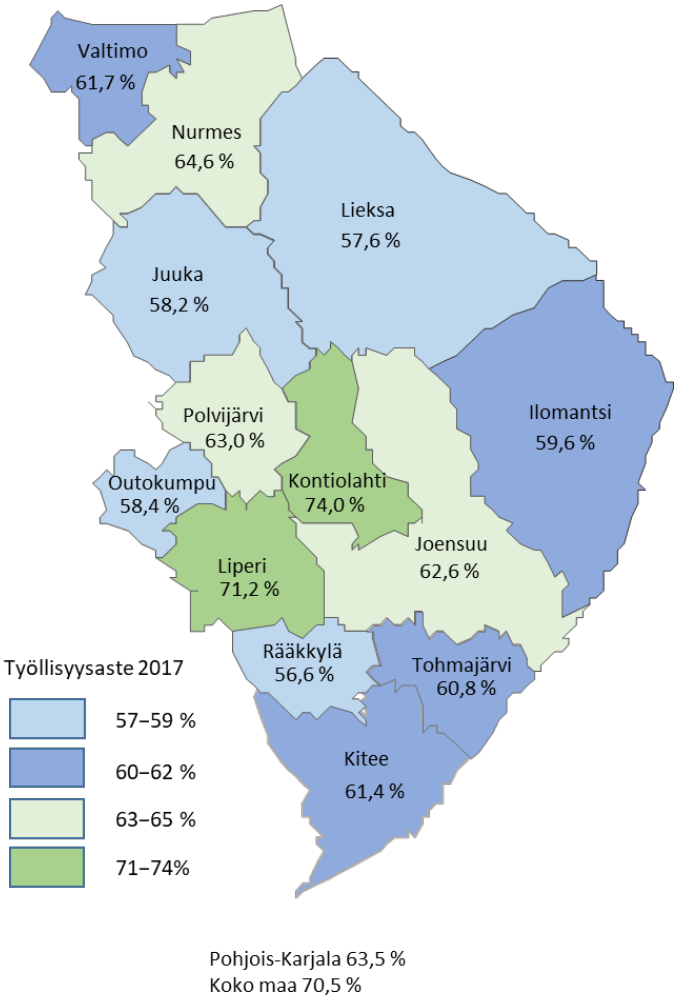
Alue	Vuosi 2017			Vuosi 2016							
	Työllisten-määrä	Työllisyys-aste, %	Taloudellinen huolto-suhde	Asuinkunnassaan työssäkäyvät, %	Työpaikkaomavaraisuus			Työpaikat*			
					Yht.	Miehet	Naiset	Määrä	Alkutuotanto, %	Jalostus, %	Palvelut, %
Ilomantsi	1566	59,6	227,5	80,1	102,4	101,7	103,1	1649	12,4	15,1	70,9
Joensuu	29811	62,6	155,2	83,9	115,3	115,3	115,4	33231	1,8	20,6	76,7
Juuka	1483	58,2	224,8	80,8	98	98,8	97,3	1483	11,5	28,1	58,2
Kitee	3436	61,4	205,2	80,9	100,4	99,7	101	3529	12,8	24,1	61,9
Kontiolahti	6416	74,0	131,1	29,1	51,2	51,8	50,6	3250	4,5	31,9	61,5
Lieksa	3444	57,6	228	89,6	104	100,7	107,4	3689	8,7	24,6	65,5
Liperi	5012	71,2	142,4	39,6	66,6	64,8	68,5	3259	11,6	20,8	65,6
Nurmes	2653	64,6	192,7	82,7	103,9	104,9	102,9	2705	14,9	20,8	63,0
Outokumpu	2226	58,4	214,6	73,7	108,2	117,9	97,8	2366	4,0	41,6	53,3
Polvijärvi	1512	63,0	191,9	57,1	80,9	85,5	75,8	1194	20,4	26,2	51,1
Rääkkylä	663	56,6	237,9	66,3	81,4	75,5	87,4	556	27,3	13,3	56,1
Tohmajärvi	1511	60,8	202,5	60,2	87,9	87,7	88,1	1354	17,3	11,0	70,1
Valtimo	718	61,7	208,9	63,4	84,7	72,5	97,5	625	23,0	7,8	67,0
Pohjois-Karjala	60451	63,5	169,6	72,2	99	98,7	99,4	58890	6,0	22,3	70,5
KOKO MAA	2327730	70,5	136,8	65,9	100	100	100	2275679	3,0	20,7	75,1

Lähde: Tilastokeskus, StatFin, Kuntien avainluvut, Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit (*toimiala tuntematon ei ole mukana taulukossa, osuudet vaihtelivat 1–3 prosentin välillä)

Työllisyysaste (Taulukko 6, Kartta 1.) ylitti 70 prosenttia Kontiolahdella (74,0 %) ja Liperissä (71,2 %). Näissä kunnissa oli kuitenkin Pohjois-Karjalan alhaisimmat työpaikkaomavaraisuusasteet (Kontiolahti 52 ja Liperi 67) ja asuinalueellaan työssäkäyvien osuudet (Kontiolahti 29 % ja Liperi 40 %). Joensuun työllisyysastetta (62,6 %) vähentää sen asema yliopistokaupunkina. Työllisyysaste oli alhaisin Rääkkylässä (56,6 %), Lieksassa (57,6 %), Juuassa (58,2 %) ja Outokummussa (58,4 %). (Taulukko 6, Kartta 1.)

Pohjois-Karjalan työpaikoista yli puolet (56 %) oli Joensuussa vuonna 2016. Kiteellä, Kontiolahdella, Lieksassa ja Liperissä sijaitsi kussakin kuusi prosenttia Pohjois-Karjalan työpaikoista. Nurmeksessa oli viisi prosenttia, Outokummussa neljä prosenttia ja Ilomantsissa kolme prosenttia Pohjois-Karjalan työpaikoista. Muissa Pohjois-Karjalan kunnissa työpaikkaosuudet olivat yhdestä kahteen prosenttia. (Taulukko 6.)

Koko maahan verrattuna Pohjois-Karjalassa oli vuonna 2016 vähemmän palvelualan työpaikkoja (-4,6 %-yksikköä) ja vuorostaan enemmän alkutuotannon (3,0 %-yksikköä) ja jalostuksen (1,6 %-yksikköä) työpaikkoja. Alkutuotannon työpaikkoja oli eniten Rääkkylässä (27 %), Valtimolla (23 %) ja Polvijärvellä (20 %). Jalostuksen työpaikkojen osuus Pohjois-Karjalan työpaikoista oli 22 prosenttia. Jalostuksen työpaikkojen osuus oli suurinta Outokummussa (43 %), Kontiolahdella (32 %) ja Juuassa (28 %) ja pienintä Valtimolla (8 %) ja Tohmajärvellä (11 %). Joensuussa palvelualan työpaikkojen osuus oli suurin (77 %) ja myös Ilomantsissa ja Tohmajärvellä alan työpaikkojen osuus ylitti 70 prosenttia. (Taulukko 6.)



Kartta 1. *Työllisyysaste Pohjois-Karjalan kunnissa vuonna 2017*
Lähde: Tilastokeskus, StatFin, Kuntien avainluvut

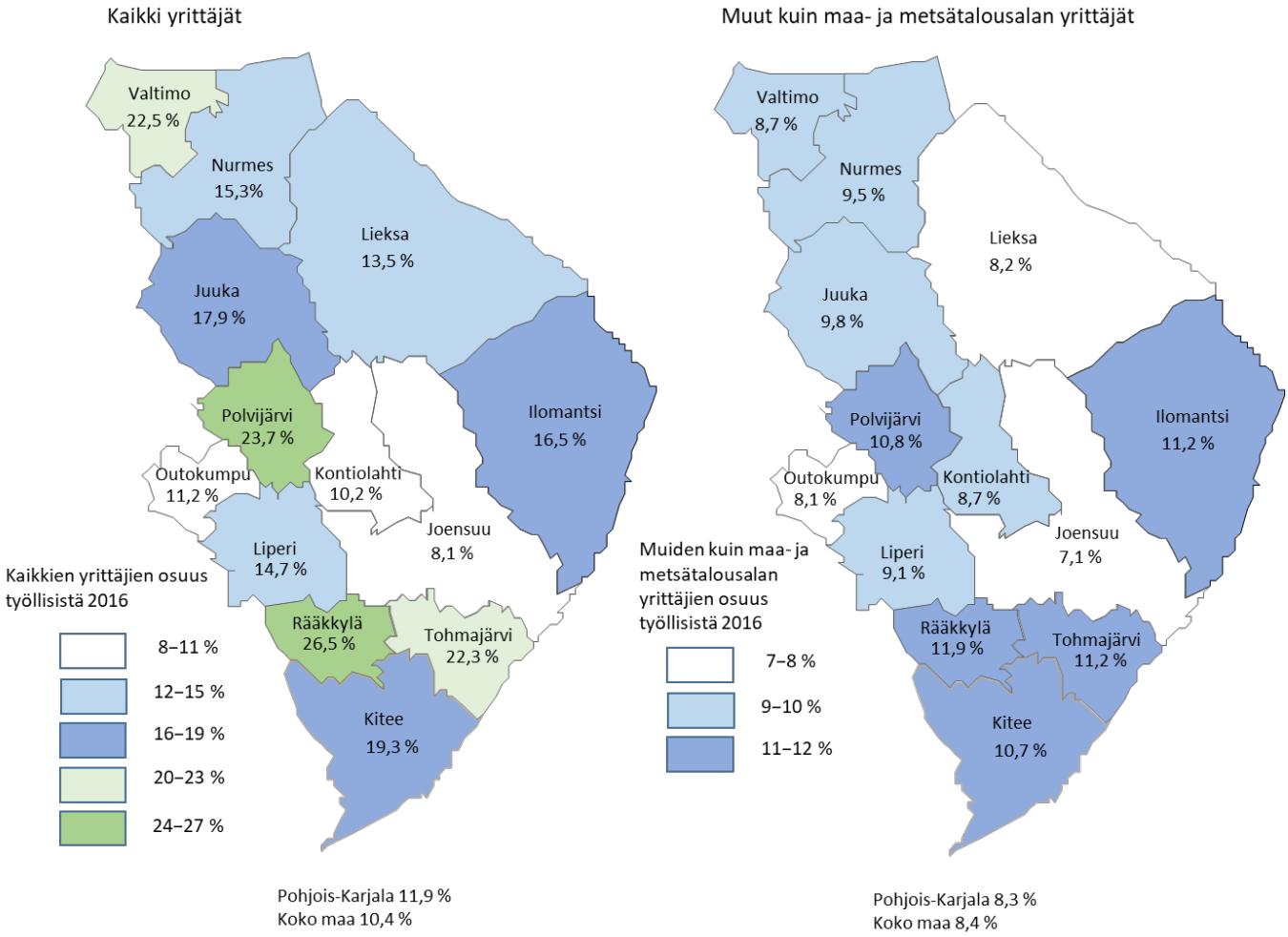
Taulukko 7. *Yrittäjien osuus työllisistä vuonna 2016 Pohjois-Karjalassa*

Alue	Molemmat sukupuolet			Miehet			Naiset		
	Yhteensä	Maa- ja metsätalous	Muut alat	Yhteensä	Maa- ja metsätalous	Muut alat	Yhteensä	Maa- ja metsätalous	Muut alat
Ilomantsi	16,5	5,3	11,2	23,0	8,4	14,5	10,4	2,3	8,1
Joensuu	8,1	1,0	7,1	11,1	1,7	9,4	5,4	0,4	5,0
Juuka	17,9	8,1	9,8	26,2	12,0	14,3	9,9	4,4	5,5
Kitee	19,3	8,6	10,7	25,6	11,8	13,8	12,8	5,3	7,6
Kontiolahti	10,2	1,4	8,7	14,3	2,3	12,1	6,0	0,6	5,3
Lieksa	13,5	5,3	8,2	17,3	7,6	9,7	9,7	3,0	6,6
Liperi	14,7	5,6	9,1	20,4	8,0	12,4	8,9	3,2	5,7
Nurmes	15,3	5,8	9,5	21,2	8,0	13,2	9,6	3,8	5,9
Outokumpu	11,2	3,2	8,1	14,5	4,4	10,1	7,8	1,8	6,0
Polvijärvi	23,7	12,8	10,8	30,6	17,0	13,6	15,9	8,1	7,8
Rääkkylä	26,5	14,6	11,9	36,7	21,3	15,5	16,2	7,9	8,2
Tohmajärvi	22,3	11,2	11,2	29,2	14,8	14,3	15,2	7,3	7,9
Valtimo	22,5	13,8	8,7	27,5	16,9	10,6	17,2	10,6	6,7
Pohjois-Karjala	11,9	3,6	8,3	16,2	5,2	11,0	7,7	2,0	5,7
Koko maa	10,4	2,0	8,4	13,9	2,8	11,0	7,0	1,1	5,9

Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti

Pohjois-Karjalassa toimi vuonna 2016 maa- ja metsätalousalan yrittäjinä 3,6 prosenttia työllisistä, mikä oli 1,6 prosenttiyksikköä enemmän kuin koko maassa. Muiden alojen yrittäjien osuus työllisistä oli Pohjois-Karjalassa (8,3 %) samalla tasolla kuin koko maassa (8,4 %). Pohjois-Karjalassa toimi hieman suurempi osa (7,7 %) työllisistä naisista yrittäjänä kuin koko maassa (7 %) ja tämä selittyy Pohjois-Karjalan koko maata suuremmalla maa- ja metsätalous alan yrittäjien osuudella. (Taulukko 7, Kartta 2.)

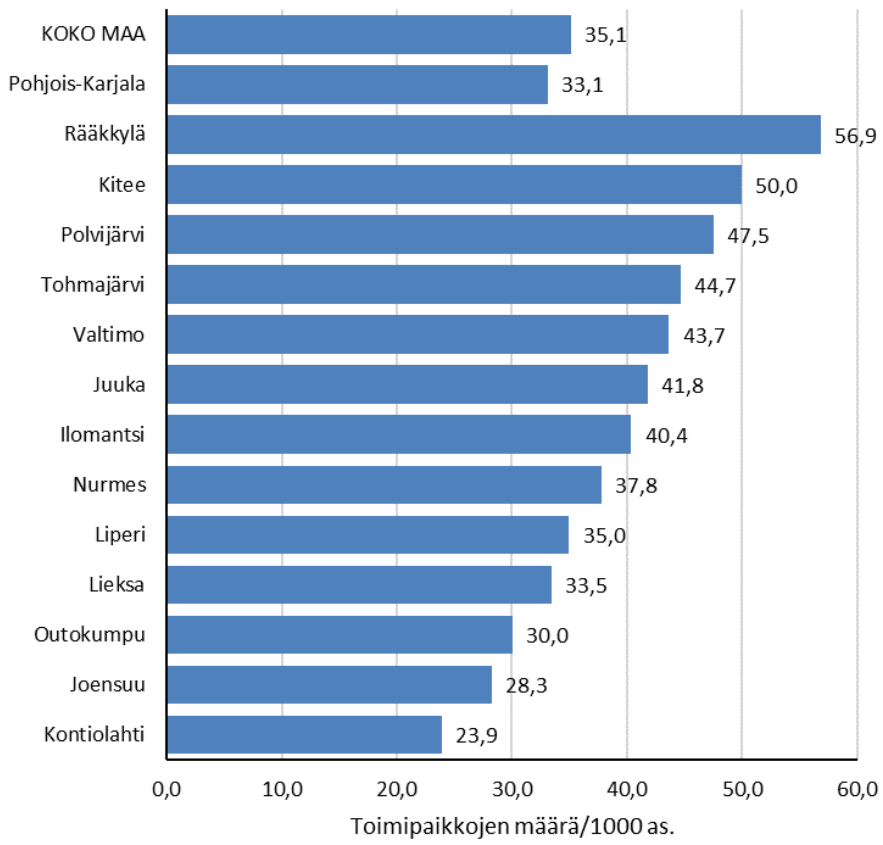
Yrittäjyys oli yleisintä Rääkkylässä, Polvijärvellä, Tohmajärvellä ja Valtimolla, joissa yrittäjien osuus työllisistä oli 22–27 prosenttia. Maa- ja metsätalousalan yrittäjinä toimiminen oli työllisistä miehistä suurinta Rääkkylässä (21 %), Valtimolla (17 %), Polvijärvellä (17 %) ja Tohmajärvellä (15 %) ja naisista Valtimolla (11 %), Polvijärvellä (8 %), Rääkkylässä (8 %) ja Tohmajärvellä (7 %). Muiden kuin maa- ja metsätalousalan yrittäjien osuus työllisistä ylitti koko maan tason kaikissa muissa kunnissa paitsi Joensuussa, Lieksassa ja Outokummussa. (Taulukko 7, Kartta 2.)



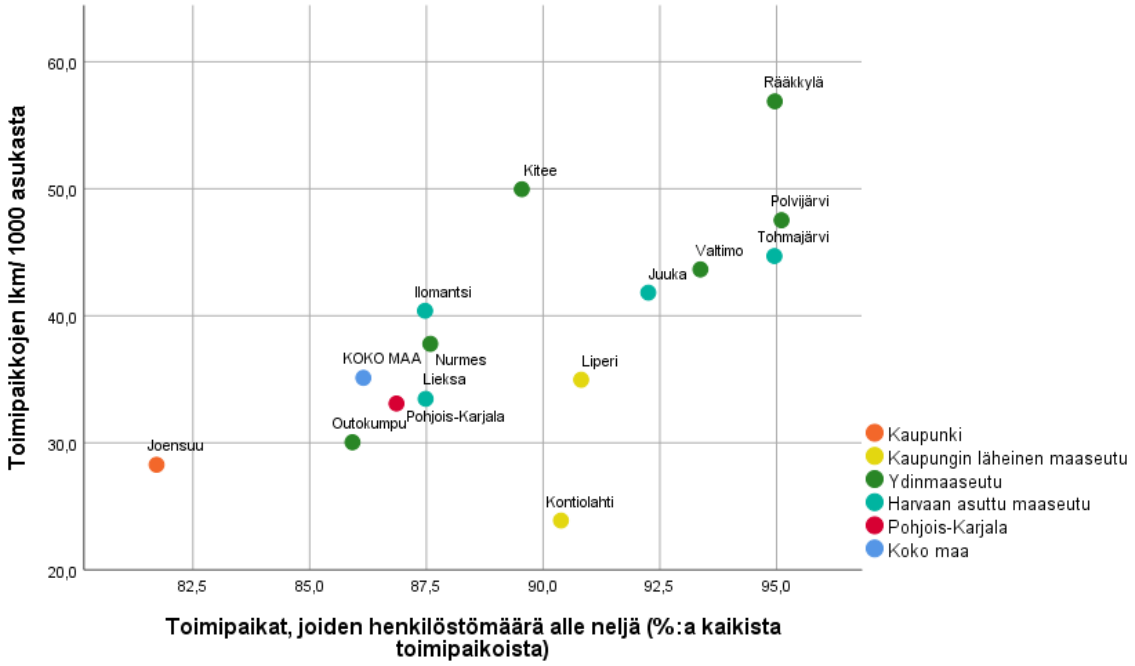
***Kartta 2**. Kaikkien yrittäjien ja muiden kuin maa- ja metsätalousalan yrittäjien osuus työllisistä vuonna 2016 Pohjois-Karjalassa*
Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti

Pohjois-Karjalassa sijaitsi koko maan yritystoimipaikoista 2,8 prosenttia (10 859 toimipaikkaa) vuonna 2016. Yritystoimipaikoista 40 prosenttia (4 289 toimipaikkaa) oli Joensuussa ja seuraavaksi eniten niitä oli Kiteellä (10 %), Liperissä (8 %), Lieksassa (7 %) ja Kontiolahdella (7 %).

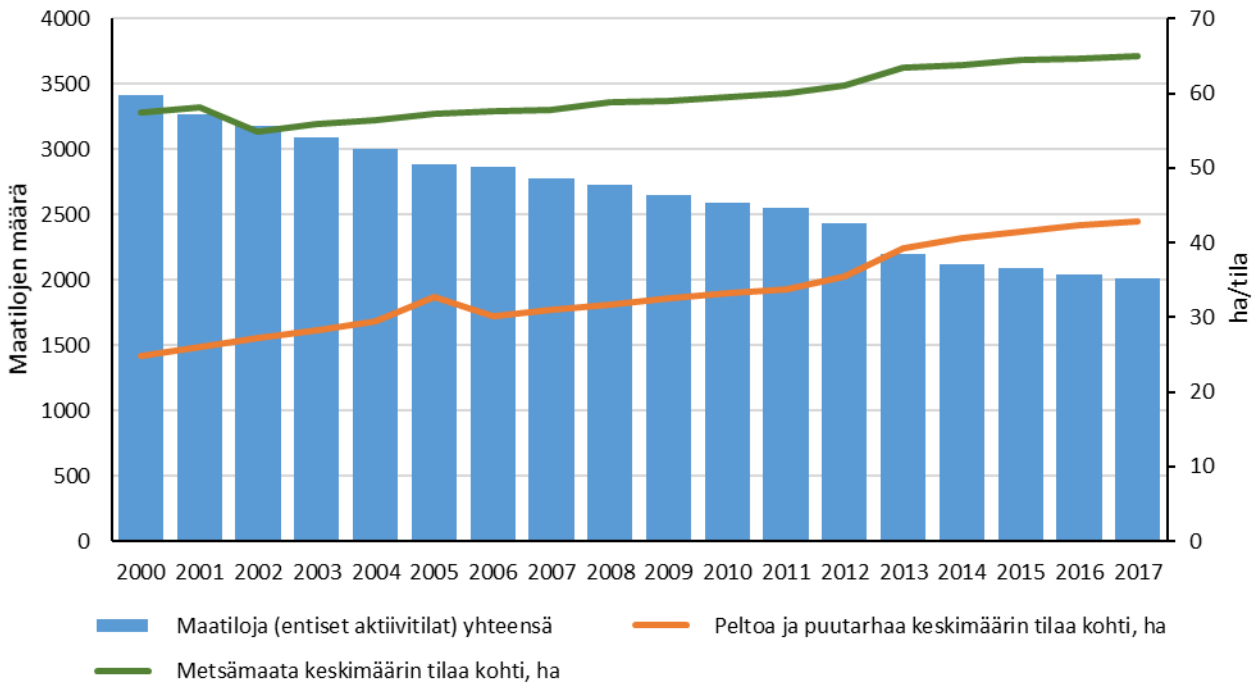
Eniten yritystoimipaikkoja tuhatta asukasta kohti oli ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa ja vähiten Kontiolahdella ja Joensuussa. Suurin osa (87 %) Pohjois-Karjalan yritystoimipaikoista oli pieniä alle neljä henkilöä työllistäviä toimipaikkoja. Koko maassa alle neljä henkilöä työllistävien yritystoimipaikkojen osuus yritystoimipaikoista oli lähes yhtä suuri (86 %) kuin Pohjois-Karjalassa. Pieniä toimipaikkoja oli eniten 1 000 asukasta kohti Rääkkylässä, Polvijärvellä, Tohmajärvellä ja Valtimolla. (Kuvio 5, Kuvio 6.)



Kuvio 5. *Yritystoimipaikkojen lukumäärä 1000 asukasta kohti Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2016*
Lähde: Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit



Kuvio 6. *Yritystoimipaikkojen lukumäärä 1 000 asukasta kohti ja henkilöstömäärältään alle neljä henkilöä työllistävät yritystoimipaikat Pohjois-Karjalassa ja koko maassa vuonna 2016*
Lähde: Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit



Kuvio 7. *Maatilojen lukumäärä sekä niiden pelto- ja metsäalat (ha/tila) Pohjois-Karjalassa vuosina 2000–2017*
Lähde: Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit

Maatilayritysten määrä väheni Pohjois-Karjalassa vuodesta 2000 vuoteen 2017 mennessä 1 400:lla (41 %). Samanaikaisesti maatilayritysten pelto- ja puutarhamaan keskimääräinen ala tilaa kohti kasvoi 25 hehtaarista 43 hehtaariin (72 %) ja metsäala 57 hehtaarista 65 hehtaariin (14 %). (Kuvio 7.)

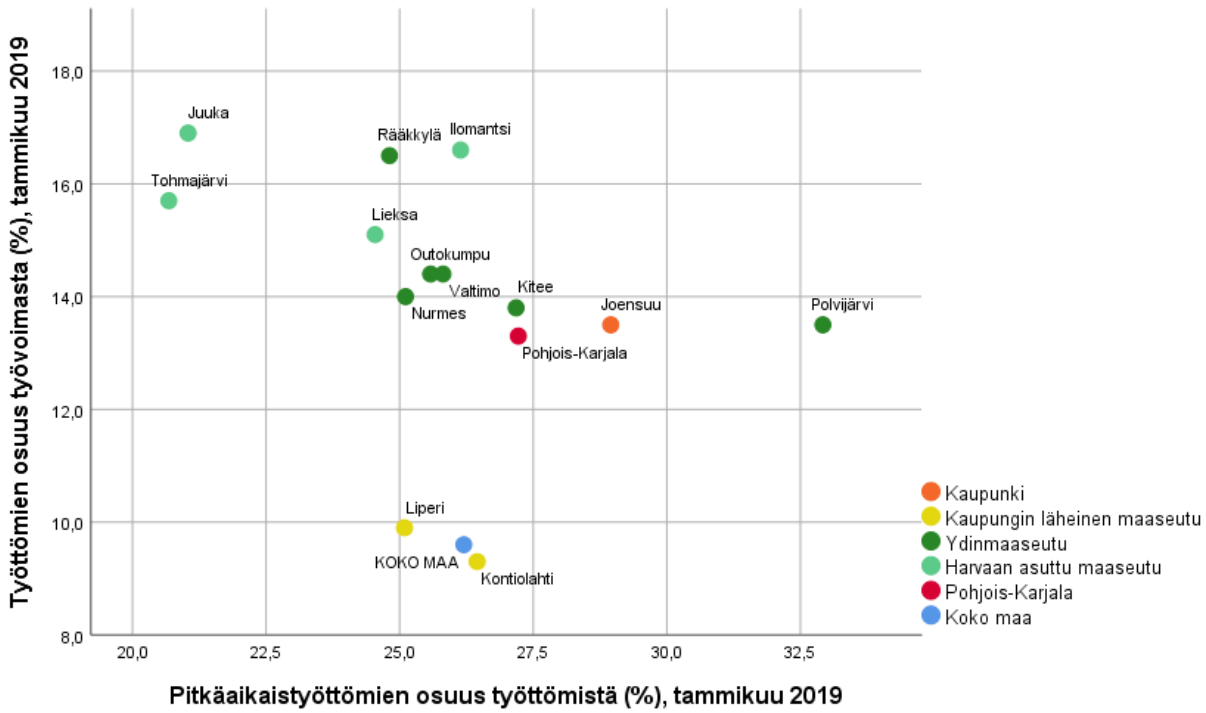
4.4 Työttömyys

Työttömyys väheni tammikuusta 2018 tammikuuhun 2019 Pohjois-Karjalassa enemmän kuin koko maassa. Työttömien osuus työvoimasta tammikuun lopussa 2019 oli huomattavasti korkeampi Pohjois-Karjalassa (13,3 %) kuin koko maassa (9,6 %). Korkeinta työttömyys oli Juuassa (16,9 %), Ilomantsissa (16,6 %), Rääkkylässä (16,5 %), Tohmajärvellä (15,7 %) ja Lieksassa (15,1 %). Kontiolahdella työttömien osuus työvoimasta oli pienempi kuin koko maassa ja Liperissä vain hieman koko maan tasoa korkeammalla. Työttömyys väheni kaikissa Pohjois-Karjalan kunnissa ja vähentyminen oli prosentuaalisesti suurinta Kiteellä, Lieksassa, Ilomantsissa ja Tohmajärvellä. Pohjois-Karjalassa työttömistä oli miehiä 61 prosenttia, alle 25-vuotiaita 13 prosenttia, yli 50-vuotiaita 43 prosenttia. (Taulukko 8.)

Taulukko 8. *Työttömyys Pohjois-Karjalan kunnissa tammikuussa 2019*

Alue	Työttömien määrä	Muutos tammi 2019 - tammi 2018, %	Työttömien miesten määrä	Työttömien naisten määrä	Työttömien osuus työvoimasta, %	Alle 25-v. työttömät	Yli 50-v. työttömät	Pitkäaikaistyöttömät	Työvoima	Työttömistä (%)				
										Miehiä	Naisia	Alle 25-vuotiaita	Yli 50-vuotiaita	Pitkäaikaistyöttömiä
Ilomantsi	329	-20	212	117	16,6	26	201	86	1976	64,4	35,5	7,9	61,0	26,1
Joensuu	4822	-14	2948	1874	13,5	760	1677	1396	35625	61,1	38,8	15,7	34,7	28,9
Juuka	309	-9	210	99	16,9	23	190	65	1832	68,0	32,0	7,4	61,4	21,0
Kitee	574	-22	316	258	13,8	54	329	156	4167	55,1	44,9	9,4	57,3	27,1
Kontiolahti	673	-11	411	262	9,3	91	265	178	7215	61,1	38,9	13,5	39,3	26,4
Lieksa	652	-22	411	241	15,1	49	346	160	4331	63,0	36,9	7,5	53,0	24,5
Liperi	562	-13	337	225	9,9	61	263	141	5685	60,0	40,0	10,8	46,8	25,0
Nurmes	446	-14	306	140	14,0	52	238	112	3186	68,6	31,3	11,6	53,3	25,1
Outokumpu	387	-14	214	173	14,4	47	167	99	2692	55,3	44,7	12,1	43,1	25,5
Polvijärvi	240	-12	154	86	13,5	18	120	79	1783	64,2	35,8	7,5	50,0	32,9
Rääkkylä	133	-11	79	54	16,5	11	81	33	806	59,4	40,6	8,2	60,9	24,8
Tohmajärvi	295	-19	167	128	15,7	26	147	61	1874	56,6	43,3	8,8	49,8	20,6
Valtimo	124	-11	81	43	14,4	9	81	32	864	65,3	34,6	7,2	65,3	25,8
Pohjois-Karjala	9546	-15	5846	3700	13,3	1227	4105	2598	72036	61,2	38,7	12,8	43,0	27,2
KOKO MAA	251446	-12	144715	106731	9,6	31917	94088	65877	2624226	57,6	42,4	12,6	37,4	26,2

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto



Kuvio 8. *Työttömien osuus työvoimasta ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä Pohjois-Karjalan kunnissa tammikuussa 2019*
Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

Tammikuun lopussa 2019 Pohjois-Karjalassa oli yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä 2 598, joka oli 1 320 henkilöä (34 %) vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Pitkäaikaistyöttömistä oli miehiä 1 640 (63 %) ja naisia 958 (37 %). Pitkäaikaistyöttömissä 55 vuotta täyttäneitä oli noin 53 prosenttia ja alle 25–vuotiaita vain 3 prosenttia. (Pohjois-Karjalan työllisyyskatsaus, tammikuu 2019.)

Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä oli suurin Polvijärvellä (33 %), Joensuussa (29 %) Kiteellä (27 %). Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä oli Pohjois-Karjalassa vain hieman suurempi kuin koko maassa. Vaikka työttömien osuus työvoimasta oli kaupungin läheisellä maaseudulla Kontiolahdella ja Liperissä maakunnan alhaisimmalla tasolla, molemmissa kunnissa oli työttömistä pitkäaikaistyöttömiä noin neljännes. Harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla työttömyys oli korkealla tasolla, mutta pitkäaikaistyöttömien osuudet työttömistä vaihtelivat huomattavasti. Polvijärvellä pitkäaikaistyöttömien osuus oli suurin, vaikka työttömien osuus työvoimasta oli maakunnan keskitasoa. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä oli Pohjois-Karjalan kunnista alhaisinta Tohmajärvellä ja Juuassa, mutta molemmissa kunnissa työttömyys oli korkealla tasolla. (Kuvio 8.)

4.5 Kuntatalous

Keskimääräiset veronalaiset tulot vuonna 2017 olivat suurimmat Kontiolahdella, Liperissä ja Joensuussa. Pienimmät keskimääräiset veronalaiset tulot olivat Rääkkylässä ja Juuassa. Kontiolahdella keskimääräiset veronalaiset tulot olivat 4 733 euroa enemmän kuin Rääkkylässä. Kontiolahdella, Liperissä ja Joensuussa asuivat myös keskimääräin eniten ansiotuloa ansaitsevat. Keskimääräisten ansiotulojen ero oli suurin Rääkkylän ja Kontiolahden välillä. Kontiolahtelaisten keskimääräiset ansiotulot olivat 7 821 euroa enemmän kuin rääkkyläläisten. (Taulukko 9.)

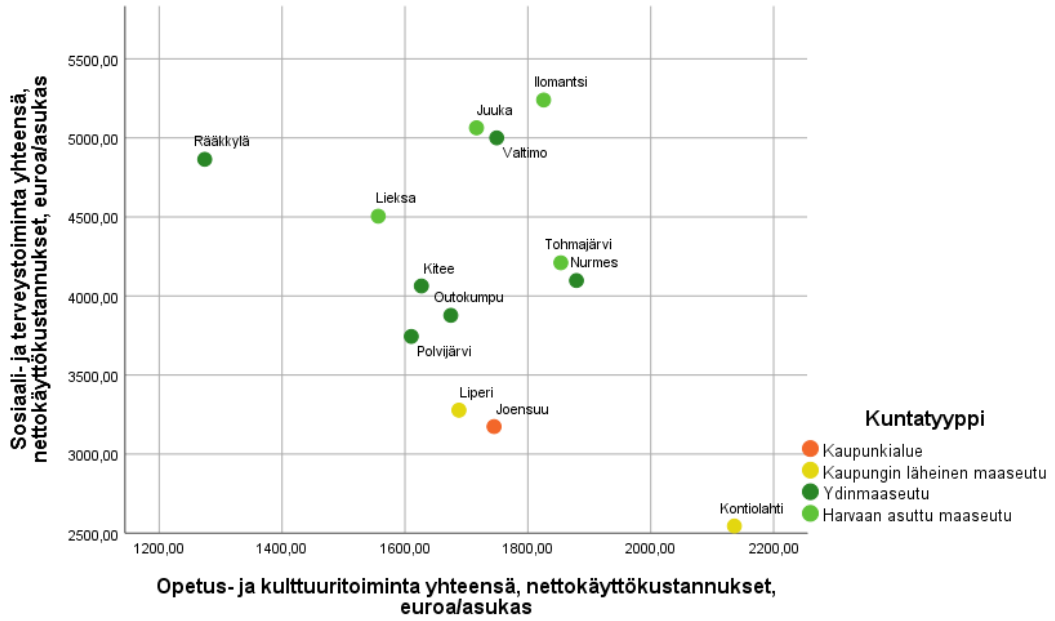
Kaikissa Pohjois-Karjalan kunnissa vuosikate oli positiivinen vuonna 2017. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka kunnalla jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin menojen maksamisen jälkeen. Pohjois-Karjalan kunnista korkein asukasta kohti laskettu vuosikate oli Kiteellä (937 euroa/asukas) ja matalin Kontiolahdella (331 euroa/asukas). Lainakanta asukasta kohti kuvaa sitä, kuinka paljon kunnalla on korollista velkaa suhteessa kunnan asukaslukuun. Eniten lainaa asukasta kohti Pohjois-Karjalan kunnista oli Joensuulla (3 008 euroa) ja vähiten Polvijärvellä (237 euroa). Kuntakonsernin, kunnan sekä yhden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostaman yhteisön, lainakanta asukasta kohti oli suurin maakuntakeskus Joensuussa (6 389 euroa) ja pienin Polvijärvellä (1 434). Konserniyhteisöjen lainat olivat peruskuntia suuremmat jokaisessa Pohjois-Karjalan kunnassa. (Taulukko 9.)

Taulukko 9. *Avainlukuja kuntataloudesta vuodelta 2017*

Alue	Tulonsaajia	Veronalaiset tulot keskimäärin, euroa	Ansiotulot keskimäärin, euroa	Vuosikate, euroa/asukas	Lainakanta, euroa/asukas	Konsernin lainakanta, euroa/asukas	Nettokäyttökustannukset, euroa/asukas	
							Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä	Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä
Ilomantsi	4763	22549	21096	527,9	2270,1	4169,9	1825,7	5239,7
Joensuu	64902	25510	23773	544,8	3008,9	6389,6	1745	3173,8
Juuka	4409	21943	20177	799,9	963,9	2628	1716,4	5063,7
Kitee	9452	23512	21447	937,2	772,6	2455,4	1626,7	4063,1
Kontiolahti	11571	28703	26911	331,7	2188,3	4001,6	2136,1	2545,1
Lieksa	10369	22967	21663	826,2	922,6	4024,1	1556,5	4504,8
Liperi	10062	26192	24578	466,8	2729,8	4103,6	1687,8	3277,7
Nurmes	6911	22870	21621	923,2	1217,6	2616,7	1879,1	4097,6
Outokumpu	6053	22957	21708	593,5	1821,8	4891,9	1674,6	3877,3
Polvijärvi	3903	22134	20419	572,3	237,9	1434,1	1610,3	3744
Rääkkylä	2036	21449	19090	671,9	1862,1	3676,3	1274,1	4864,3
Tohmajärvi	4015	23970	21125	483,5	1388,8	2795,9	1853,6	4210,2
Valtimo	1967	22410	20638	812,9	2257	3393,1	1749,3	5000

Lähde: Tilastokeskus, StatFin, Kuntien avainluvut; Tilastokeskus, StatFin, Tulot ja kulutus

Suurin osa kuntien käyttötalouden yhteenlasketuista nettokäyttökustannuksista kohdistuu sosiaali- ja terveystoimintaan sekä opetus- ja kulttuuritoimintaan (Kuvio 9). Vuonna 2017 opetus- ja kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset olivat Suomessa 1 924 euroa asukasta kohti (Suomen virallinen tilasto). Opetus- ja kulttuuritoiminnan suurin tehtäväkokonaisuus nettokustannuksilla mitattuna on perusopetus ja toisena varhaiskasvatus. Pohjois-Karjalassa opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset asukasta kohti olivat korkeimmat Kontiolahdella (2 136 euroa), jossa alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä on maakunnan korkein (22 %) ja alhaisimmat Rääkkylässä (1 274 euroa), jossa alle 15-vuotiaita kuntalaisia oli vain vajaat 10 prosenttia väestöstä. (Taulukko 9, ks. Taulukko 4.)



***Kuvio 9**. Sosiaali- ja terveystoiminnan sekä opetus- ja kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset Pohjois-Karjalan kunnissa 2018, euroa/asukas.*
Lähde Tilastokeskus, StatFin (Tulot ja kulutus)

Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset (euroa/asukas) vuonna 2017 olivat Manner-Suomessa 3 235 euroa (Suomen virallinen tilasto). Pohjois-Karjalassa sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset asukasta kohti olivat korkeimmat Ilomantsissa (5 239 euroa) ja alhaisimmat Kontiolahdella (2 545 euroa). Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksiin vaikuttavat muun muassa kuntien ja alueiden erot, väestön ikärakenne, kuten ikäihmisten osuus kunnan väestöstä, työllisyys ja työttömyys, etäisyydet ja palvelujen laitosvaltaisuus.

4.6 Yhteenveto

Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Pohjois-Karjalan väestö vähenee eniten harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa. Kaupunkialueella ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa – Joensuussa, Kontiolahdella ja Liperissä – väestömäärä saattaa hieman kasvaa. Myös väestöllinen ja taloudellinen huoltosuhde ovat suotuisimpia ja väestön koulutustaso on korkein kaupunkialueella ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa. Vaikka Kontiolahti, Liperi ja Joensuu poikkeavat edukseen väestön tunnuslukujen perusteella muista Pohjois-Karjalan kunnista, on Pohjois-Karjalan väestönkehitys valtakunnan keskitasoa heikompaa.

Pohjois-Karjalassa asui vuonna 2017 koko maan työllisistä 2,6 prosenttia. Pohjois-Karjalan työllisyysaste (63,5 %) oli seitsemän prosenttiyksikköä matalampi kuin koko maassa keskimäärin. Työllisyysaste ylitti 70 prosenttia Kontiolahdella (74,0 %) ja Liperissä (71,2 %). Näissä kunnissa oli kuitenkin Pohjois-Karjalan alhaisimmat työpaikkaomavaraisuusasteet. Pohjois-Karjalan työpaikoista yli puolet (56 %) oli Joensuussa vuonna 2016. Kiteellä, Kontiolahdella, Lieksassa ja Liperissä sijaitsi kussakin kuusi prosenttia Pohjois-Karjalan työpaikoista.

Koko maahan verrattuna Pohjois-Karjalassa oli vuonna 2016 vähemmän palvelualan työpaikkoja ja vuorostaan enemmän alkutuotannon ja jalostuksen työpaikkoja. Alkutuotannon työpaikkoja oli eniten Rääkkylässä (27 %), Valtimolla (23 %) ja Polvijärvellä (20 %). Jalostuksen työpaikkojen osuus oli suurinta Outokummussa

(43 %), Kontiolahdella (32 %) ja Juuassa (28 Joensuussa palvelualan työpaikkojen osuus oli suurin (77 %) ja myös Ilomantsissa ja Tohmajärvellä alan työpaikkojen osuus ylitti 70 prosenttia.

Pohjois-Karjalassa toimi vuonna 2016 maa- ja metsätalousalan yrittäjinä 3,6 prosenttia työllisistä, mikä oli 1,6 prosenttiyksikköä enemmän kuin koko maassa. Muiden alojen yrittäjien osuus työllisistä oli Pohjois-Karjalassa (8,3 %) samalla tasolla kuin koko maassa (8,4 %). Pohjois-Karjalassa toimi hieman suurempi osa työllisistä naisista yrittäjänä kuin koko maassa.

Yrittäjyys oli yleisintä Rääkkylässä, Polvijärvellä, Tohmajärvellä ja Valtimolla, joissa yrittäjien osuus työllisistä oli 22–27 prosenttia. Maa- ja metsätalousalan yrittäjinä toimiminen oli työllisistä miehistä suurinta Rääkkylässä (21 %), Valtimolla (17 %), Polvijärvellä (17 %) ja Tohmajärvellä (15 %) ja naisista Valtimolla (11 %), Polvijärvellä (8 %), Rääkkylässä (8 %) ja Tohmajärvellä (7 %). Muiden kuin maa- ja metsätalousalan yrittäjien osuus työllisistä ylitti koko maan tason kaikissa muissa kunnissa paitsi Joensuussa, Lieksassa ja Outokummussa.

Pohjois-Karjalassa oli eniten yritystoimipaikkoja tuhatta asukasta kohti ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa ja vähiten Kontiolahdella ja Joensuussa. Suurin osa (87 %) Pohjois-Karjalan yritystoimipaikoista oli pieniä alle neljä henkilöä työllistäviä toimipaikkoja. Maatilayritysten määrä väheni Pohjois-Karjalassa vuodesta 2000 vuoteen 2017 mennessä 1 400:lla (41 %). Samanaikaisesti maatilayritysten pelto- ja puutarhamaan keskimääräinen ala tilaa kohti kasvoi 25 hehtaarista 43 hehtaariin ja metsäala 57 hehtaarista 65 hehtaariin.

Vaikka harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa työllisyys on alhaisimmalla tasolla, työttömyys korkeimmalla tasolla ja ansiotulot matalimmat, on Pohjois-Karjalan maaseutualueilla myös muiden kuin maa- ja metsätalousalan yrittäjien osuus työllisistä huomattavan suuri. Puhti-hankkeen toiminnan kannalta tämä maaseutualueiden vahva yrittäjyysperinne on merkittävä vahvuus.

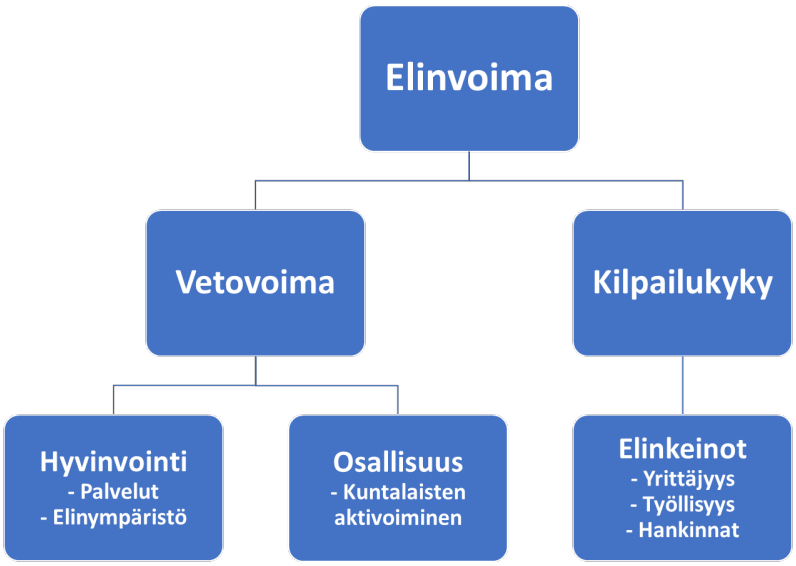
5 KUNTASTRATEGIAT JA ELINVOIMA

5.1 Kuntastrategioiden analyysi

5.1.1 Elinvoima-käsitteen käyttö sekä eroavaisuudet elinkeinopolitiikkaan

Osa kunnista on eksplisiittisesti kirjannut strategioihinsa (esimerkiksi Ilomantsi, Lieksa, Liperi ja Polvijärvi), miten ne määrittelevät elinvoiman käsitteen. Näiden kuntien näkemykset elinvoimasta kattavat laajasti kolme pääteemaa: 1) perinteinen elinkeinopolitiikka (kilpailukyky), 2) kuntalaisten hyvinvointi ja 3) kuntalaisten osallisuus (vetovoima) (Kuvio 10). Hyvänä esimerkkinä laajasta elinvoimapoliittisesta linjanvedosta toimii Ilomantsin kunnan elinvoimaohjelma.

> ”Kunnan elinvoima Ilomantsissa koostuu kaikesta kunnan alueella tapahtuvasta toiminnasta; yrityksistä ja niiden palvelu- ja kilpailukyvystä, kunnan kyvystä hoitaa kuntalaisten palvelut sekä edistämällä kehitystyötä hankkeilla ja panostamisilla kulttuuriin.”



Kuvio 10. *Elinvoimapolitiikka kuntien strategioissa*

Kunnan elinvoimaisuuden edistämisen elinkeinopoliittisina keinoina mainitaan erityisesti yrittäjyyden ja työllisyyden tukeminen sekä paikallisten yritysten huomioonottaminen kunnan hankinnoissa. Hyvinvointia pyritään edistämään kuntien laadukkaalla ja tehokkaalla palvelutuotannolla sekä luomalla turvallisia ja viihtyisiä elinympäristöjä. Osallisuuden teemaa kehitetään aktivoimalla kuntalaisia osallistumaan päätöksentekoon ja helpottamalla tätä sähköisten kanavien avulla. Voidaan todeta, että kunnat ovat omaksuneet perinteistä elinkeinopolitiikkaa laajemman elinvoimapoliittisen kehittämisen osaksi kuntastrategioitaan (Juuan kunnan Strategia).

> ”Elinvoimaisuuden edistämistä ei voida irrottaa muusta kunnan toiminnasta ja jättää vain elinkeinotoimen tai kehittämisyhtiön huoleksi, vaan elinvoimanäkökulman tulisi sisältyä kaikkeen kunnan päätöksentekoon. Kyse on elinkeinopolitiikan laajentamisesta elinvoimapolitiikaksi, jonka toteuttamisesta on vastuussa koko kuntakonserni ja erityisesti kunnan johto.”

5.1.2 Resurssit

Luonnollisesti Pohjois-Karjalan kunnat näkevät vahvuutensa kunnasta riippuen hieman erilaisina. Strategioista on havaittavissa muutamia yhtäläisyyksiäkin ja useammat kunnat mainitsevat vahvuuksikseen seuraavia tekijöitä:

- Elinkeinopolitiikka
    - korkea työllisyysaste ja työpaikkaomavaraisuus sekä kehittynyt pienyritystoiminta
    - koulutettu väestö ja osaaminen
    - tonttimaan ja kiinteistöjen riittävyys ja edullisuus
    - laajakaistayhteydet, jotka mahdollistavat etätyön ja verkkopalveluyrittäjyyden
    - sijainti lähellä Niiralan rajanylityspaikkaa (erityisesti matkailun näkökulmasta)
    - tasapainoinen kuntatalous, joka mahdollistaa kunnan kehittämisen
- Hyvinvointi
    - vapaa-ajanvietto- ja harrastusmahdollisuudet (mukaan lukien liikuntapalvelut), joiden uskotaan vahvistavan kuntalaisten hyvinvointia ja näin osaltaan edistävän kuntien elinvoimaa
    - lapsiperheiden määrän nähdään korreloivan vahvasti kunnan elinvoiman kanssa ja näin ollen vetovoiman näkökulmasta (uusien asukkaiden ja erityisesti lapsiperheiden houkuttelemiseksi) kattavat varhaiskasvatus- ja kouluverkot nähtiin tärkeänä resurssina kuntien elinvoimalle
- Osallisuus
    - kunta halutaan nähdä aktiivisena ja läheisenä kumppanina, jonka muodostamat vahvat yhteistyöverkostot (kunta + yritykset + yhteisöt) mahdollistavat kunnan kehittämisen
- Myös maaseutu ja maatalous mainitaan useamman kunnan strategioissa vahvuutena (ks. luku 5.1.5).

Keskeisimpinä haasteina Pohjois-Karjalan kunnat kokevat lähes yksimielisesti työttömyyden sekä väestön ikääntymisen ja poismuuton. Työssäkäyvien työikäisten vähentyessä ja huoltosuhteen kasvaessa myös kuntapalveluiden tarve kasvaa. Kun samanaikaisesti kuntien verotulot alentuvat, johtaa se luonnollisesti vaikeuksiin palveluntuotannossa. On vaara, että syntyy ikään kuin negatiivisen kasvun noidankehä, joka toimii ”vastapäivään” Kuviossa 1 visioidun elinvoimapolitiikan kasvun kierteeseen nähden. Tässä suhteessa on olemassa riski, että kuntien riippuvuus valtionosuuksista kasvaa.

5.1.3 Ohjelmien keskeisimmät tavoitteet ja toimenpiteet

Kuntien elinvoimaohjelmien ja strategioiden keskeisimpinä tavoitteina mainitaan yleisesti vetovoiman ja kilpailukyvyn säilyttäminen tai lisääminen. Kilpailukykyyn viitattaessa puhutaan yleisesti yritysten edellytyksistä ja mahdollisuuksista menestyä. Vetovoimasta puhuttaessa esille nousevat muun muassa kuntapalveluiden saatavuus, viihtyisät elinympäristöt sekä alueen väestön hyvinvointi ja onnellisuus. Useimpien kuntien kattavina strategisina tavoitteina on kehittää erityisesti seuraavia elinvoiman osa-alueita:

- Kilpailukyky (elinkeinot/elinkeinopolitiikka)
    - yrittäjyyden ja työn edellytykset
    - liikenne- ja kunnallistekniikka (infrastruktuuri)
    - kuntatalous
- Vetovoima (hyvinvointi ja osallisuus)
    - kunnalliset peruspalvelut
    - kuntalaisten hyvinvointi ja onnellisuus
    - viihtyisät asuin- ja elinympäristöt

- harrastus- ja vapaa-ajanmahdollisuudet
- kunnan tunnettavuus (imago ja brändityö)
- kuntalaisten ja kolmannen sektorin aktiivisuus

Näihin tavoitteisiin nähdään päästävän erityisesti seuraavien elinkeino- ja elinvoimapoliittisin toimenpitein:

- Kunnan omien yritys- ja työllisyysneuvontapalveluiden (elinkeinotoimen) kehittämisen kautta[9]
- Varmistamalla yritystonttien riittävyys maanhankinnan kautta
- Rakentamalla (tarvittaessa) toimitiloja kasvavien yritysten tarpeisiin
- Lisäämällä paikallisten yritysten osuutta kunnan hankinnoissa
- Yritysavustuksilla, joita myönnetään esimerkiksi kursseihin ja koulutuksiin, kehittämiskonsultointeihin sekä tuotesuojauksiin
- Luomalla yrittäjämäistä asennetta sekä kehittämällä yrittäjänä toimimisen valmiuksia yrittäjyyskasvatuksen avulla
- Varmistamalla laajakaistan (nopeat verkkoyhteydet) saatavuus sekä hyödyntämällä digitalisaation tuomia mahdollisuuksia palveluiden tuottamisessa ja tarjoamisessa
- Panostamalla kunnan markkinointiin ja viestintään

5.1.4 Kunnan ja muiden keskeisten toimijoiden rooli

Kunnan tehtävänä on huolehtia kuntalaisten ja yritystoiminnan peruspalveluista ja -edellytyksistä, mutta samalla korostetaan myös verkostojen tärkeyttä kaikissa analysoiduissa elinvoimaohjelmissa ja kuntien strategioissa. Tämä korostaa kunnan roolia verkostojen luojana (Rääkkylän kunnan elinvoimaohjelma).

> ”Tavoitteellinen, saumaton yhteistoiminta kunnan, yritysten ja kolmannen sektorin kesken vahvistaa elinvoimaa.”

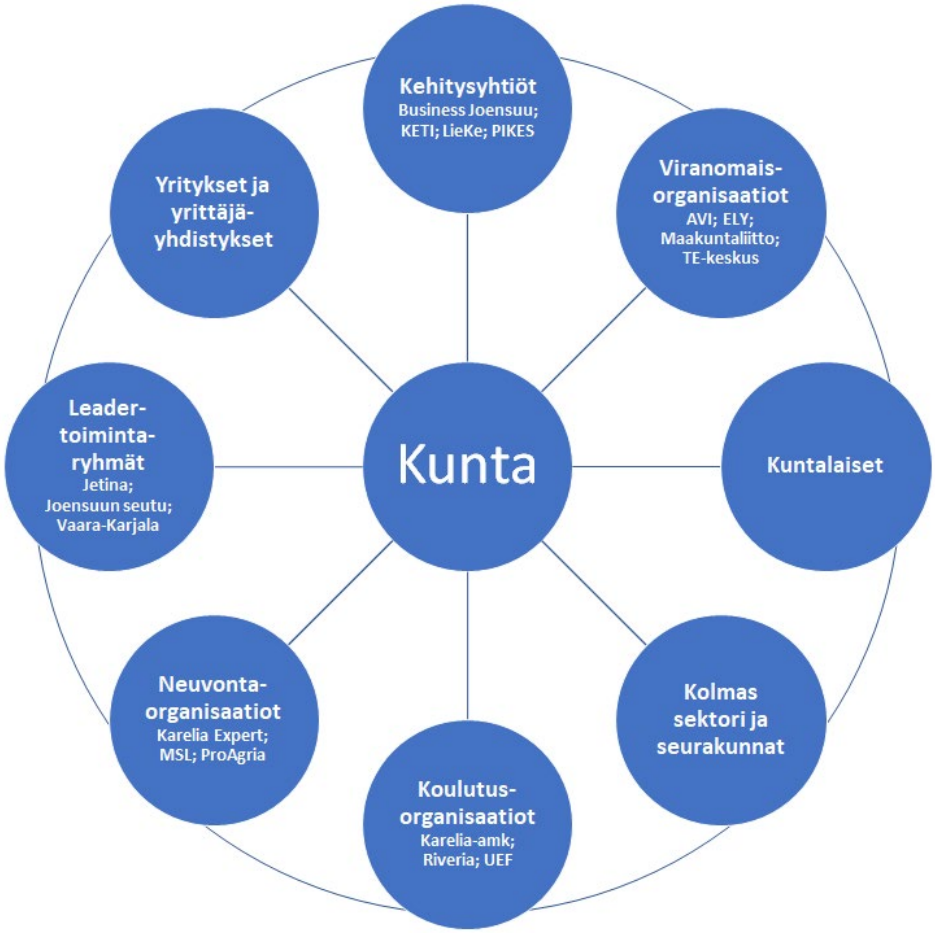
Kuntien näkemykset (Kuvio 11) muista alueen elinvoimaisuutta edistävistä keskeisistä toimijoista:

- kehitysyhtiöt, jotka kunnasta riippuen vastaavat yleensä yritysneuvonnasta ja/tai seudullisista kehittämishankkeista
- viranomaisorganisaatiot, joiden kautta muun muassa hallinnoidaan kehittämishankkeiden rahoitusta
- kuntalaiset ja
- kolmannen sektorin toimijat – yhdistykset ja järjestöt – sekä seurakunnat, jotka osallistuvat monin tavoin esimerkiksi viihtyisien elinympäristöjen luomiseen sekä tarjoavat moninaisia harrastusmahdollisuuksia
- koulutusorganisaatiot, joiden kanssa tehdään yhteistyötä muun muassa osaavan työvoiman saannin varmistamiseksi

---

[9] Yhtenä Pohjois-Karjalan elinvoiman kehittämisen kenttää muovaavana tekijänä voidaan pitää seudullisissa kehittämisyhtiöissä tapahtuneet viimeaikaiset muutokset: i) Juuan kunnan irtaantuminen Business Joensuusta (entinen Joensuun Seudun Kehittämisyhtiö Josek Oy), jonka asiakkaina säilyvät Joensuu, Polvijärvi, Ilomantsi ja Outokumpu sekä kehittämishankkeitten osalta myös Liperi ja Kontiolahti, vaikka ne ovatkin päättäneet olla ostamatta enää yritysneuvonnan palveluita Business Joensuulta sekä ii) Lieksan irtaantuminen Pielisen Karjalan Kehittämiskeskus Oy PIKES:istä (jonka asiakkaiksi jäävät Nurmes ja Valtimo) omaksi Lieksan Kehitys Oy LieKe:ksi. Yllä mainittujen seudullisten kehittämisyhtiöiden lisäksi Pohjois-Karjalassa toimii Keski-Karjalan Kehitysyhtiö KETI Oy (Kitee, Rääkkylä ja Tohmajärvi).

- neuvontaorganisaatiot, jotka vastaavat esimerkiksi Pohjois-Karjalan yhteisestä matkailuneuvonnasta ja -markkinoinnista sekä maaseutuelinkeinojen edistämisestä
- Leader-toimintaryhmät, joiden tuella on edistetty muun muassa paikallisia kulttuurihankkeita ja matkailuun liittyviä toimenpiteitä sekä luonnollisesti
- yritykset ja yritysyhdistykset, jotka voivat tukea kunnan tavoitteita esimerkiksi työllistämiskokeilujen kautta.



Kuvio 11. *Kuntien keskeisimmät yhteistyökumppanit elinvoiman edistämisessä (Versio 1)*

Kunnat näkevät, että niillä on keskeinen rooli alueellisen elinvoiman edistämisessä. Samalla ne tiedostavat, että elinvoiman kehittäminen on kunnan, kunnassa toimivien yrittäjien, kolmannen sektorin toimijoiden, muiden organisaatioiden sekä kuntalaisten yhteinen asia. Kuntalaisilta toivotaankin aktiivista ja osallistuvaa otetta kunnan asioihin ja alueen kehittämiseen. Kunnan puolestaan tulee tukea ja luoda mahdollisuuksia kuntalaisten osallistumiselle. Tämä näkyy erittäin hyvin useiden kuntien strategisessa työskentelyssä, jossa keskeisten tavoitteiden määrittely tehdään yhdessä kuntalaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Niissä kuullaan kuntalaisia strategioiden laatimisessa (ja muussakin työskentelyssä).

5.1.5 Maaseudun huomioonottaminen

Monet kunnat nostavat maaseutuelinkeinot tärkeäksi osaksi alueensa elinvoimaisuutta. Maatalousyrittäjyys nähdään tärkeänä toimialana, jota tulee tukea siinä missä muutakin yritystoimintaa (Lieksan kaupungin Maaseutustrategia).

> ”Näemme maatalousyrittäjyyden tärkeänä toimialana muun yrittäjyyden joukossa. Tuemme kaikkea maaseudun yrittäjyyttä tasapuolisesti.”

Kuntien elinvoimaohjelmilla ja strategioilla pyritään kehittämään koko kuntaa, sekä taajamia että maaseutualueita. Siksi maaseutualueiden kehittämisen keinovalikoimat eivät poikkea merkittävästi muusta kunnissa tapahtuvasta kehittämisestä. Hienoisia eroavaisuuksia on kuitenkin havaittavissa, kun puhutaan maaseutualueiden elinvoimasta. Korostetussa asemassa ovat tällöin erityisesti maaseutuyritysten keskinäisen verkostoitumisen tärkeys, sukupolvenvaihdosten edistäminen, paikallista elintarviketuotantoa hyödyntävä hankintapolitiikka, yhteisöllisyyden (sosiaalisen pääoman) lisääminen, infrastruktuurin (erityisesti tiestö) ylläpito sekä palvelujen saatavuudessa sähköisten palveluiden tuomat mahdollisuudet.

5.2 Elinvoima-analyysi

Tässä osiossa käsitellään haastatelluiden tuloksia, jotka on jaoteltu temaattisesti kuuden eri asiakokonaisuuden alle.

1. Kuntien elinvoimapolitiikan sisältö -alaluvussa tarkastellaan haastateltavien näkemystä siitä, mistä tekijöistä kunnan elinvoimaisuus muodostuu.
2. Elinvoimainen kunta -alaluvussa tehdään yhteenveto kunnan elinvoiman kannalta keskeisistä ominaisuuksista.
3. Kuntien ja muiden toimijoiden elinvoimatehtävät -alaluvussa eritellään minkälaisia rooleja haastateltavat näkevät kunnalla ja tunnistamillaan keskeisillä muilla toimijoilla olevan elinvoiman edistämisessä.
4. Toimiympäristön muutokset ja elinvoima -alaluvussa tarkastellaan haastateltavien mielipiteitä tulevaisuuden elinvoimaisuudesta Pohjois-Karjalan kuntakentän toimintaympäristössä tapahtuneiden ja ennakoitujen muutosten valossa.
5. Maaseutu, maaseudun elinkeinot ja maaseudun yrittäjyys -alaluvussa pureudutaan haastateltavien näkemyksiin Puhti-hankkeen keskiössä olevien maaseutualueiden elinvoimaisuudesta.
6. Elinvoimakritiikki-alaluvussa esitellään haastateltavien elinvoiman käsitteeseen ja elinvoimaisuuden edistämiseen liittämät kriittiset kommentit ja kehitysehdotukset.

5.2.1 Kuntien elinvoimapolitiikan sisältö

Haastatellut kuntien (ja muiden olennaisten toimijoiden) edustajat pitivät **elinvoiman** käsitettä hyvin laajana. Elinvoimapolitiikka nähtiin kunnissa tapahtuvaa kehittämistä kuvaavaa kattoterminä, johon sisältyy varsinkin perinteisemmän elinkeinopolitiikan ja hyvinvoinnin sekä osallisuuden käsitteet, mutta laajemmin (lähes) kaikki kunnan tekemä kehittämistoiminta.

> ”Kyl se minusta ekana tulee se elinkeinopolitiikka mieleen. Mut sitten se kattaa mun mielestä myös kunnan talouden hoidon ja tietysti sitten, että jos kunta on elinvoimainen, niin kyllä kai sillä pitää olla hyvät palvelutkin, monipuoliset sivistyspalvelut. Minusta se terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen liittyy, osallisuuden edistäminen. Ja oikeastaan kaikki kunnan toiminta ite asiassa mun mielestä. Elinympäristö ja kaikki.”

Näin ollen haastatteluissa toistuivat jo aikaisemmin tässä raportissa mainitut teemat: kilpailukyky ja vetovoima, joka muodostuu hyvinvoinnista ja osallisuudesta.

5.2.1.1 Kilpailukyky

Kilpailukyky on keskeinen osa kuntien elinvoimaisuutta. Haastateltavien mukaan kuntien kilpailukyky muodostuu erityisesti seuraavista tekijöistä:

- toimivasta infrastruktuurista (etenkin tiestö)
- edullisista tonteista sekä toimitiloista
- osaavasta työvoimasta
- aktiivisista yrittäjistä
- elinvoimaisista yrityksistä
- työpaikoista
- aktiivisesta edunvalvonnasta.

Kuntien keinovalikoima kilpailukyvyn edistämiseksi voidaan nähdä pitkälti elinkeinopoliittisina toimenpiteinä. Erityisesti painotettiin toimivan infrastruktuurin (etenkin tiestö, mutta myös muu kunnallistekniikka) tärkeyttä. Lisäksi todettiin, että maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella on edelleen oma, tärkeä rooli yritysten toimintaedellytysten varmistamisessa. Kunnan täytyy varmistaa, että yrittäjille on saatavilla riittävästi (edullisia) tontteja sekä toimitiloja, joita kunnat myös rakentavat ja vuokraavat yrityksille. Keskusteltaessa osaavasta työvoimasta, haastateltavat korostivat kuntien Pohjois-Karjalan koulutusorganisaatioiden kanssa tekemää yhteistyötä.

Osassa kunnista on käytössä yrityksille myönnettäviä kehittämisrahoja, joita ne voivat käyttää toimintansa kehittämiseen (esimerkiksi koulutusten järjestämiseksi), sekä tuoteideakehityskilpailuja, joissa innovatiivisille ja markkinakelpoisille uusille tuote- ja palvelukonsepteille myönnetään rahallinen kannustinpalkinto. Myös kuntien järjestämillä koulutuksilla (esimerkiksi verkkokaupan avaaminen/parantaminen) nähtiin olevan oma positiivinen roolinsa kilpailukyvyn edistämisessä. Lisäksi (kuten strategiatarkastelussakin korostettiin) monessa kunnassa pyritään kasvattamaan paikallisten yritysten palveluiden ja tuotteiden kysyntää kunnan omien hankintojen kautta. Kuntalaki ja hankintalaki antavat tähän tietyt mahdollisuudet.

> ”Ei tietenkään saa suosia liikaa, mutta tavallaan että mahdollistetaan se paikallisten käyttö. Se on aika monta miljoonaa, mitkä kunta ostaa kaikennäköistä vuosittain.”

Toisaalta hankintojen kautta haetaan myös säästöjä, jolloin paikallisten yrittäjien ”tukeminen” ei aina ole mahdollista.

Haastatteluissa korostettiin paikallisten yrittäjien ja yritysten osuutta kunnan kilpailukyvystä: aktiiviset yrittäjät ja elinvoimaiset yritykset luovat kuntaan uusia työpaikkoja. Lisäksi kunnat (ja kuntien palkkaamat työllisyyskoordinaattorit) toimivat itse aktiivisesti työllistämisen edistämiseksi muun muassa järjestelmällä työttömille info- ja koulutustoimintaa, tukemalla yrityksiä ja yhdistyksiä työllistämistoimissa sekä osittain toimimalla ”työnvälittäjänä” työnantajien ja työttömien välillä. Haastatteluissa nousi esille myös aktiivisen edunvalvonnan rooli kuntien kilpailukyvyn varmistamiseksi. Edunvalvontaa tehdään varsinkin liikenneyhteyksien turvaamiseksi.

> “Ja sitten edunvalvonnan rooli on selkeä, koska jos me ei valvota meidän etua, niin ei meidän etua rehellisesti sanottuna valvo kukaan muukaan.”

Elinkeinopolitiikan nähtiin olevan osa kuntien elinvoimaa, mutta se, miten tärkeässä roolissa elinkeinopolitiikan nähtiin olevan, vaihteli kunnittain. Osa vastaajista painotti, että elinkeinopolitiikalla on edelleen tärkeä rooli kuntien elinvoimaisuuden edistämisessä.

> ”Jos sen ajattelee, elinkeinopolitiikan, näin karrikoidusti, sen jättäis kokonaan pois, niin hyvin vaikea ois kuvitella sitten silloin elinvoimatyötäkään varsinaisesti tehtävän.”

Mutta samalla nostettiin esille, että yksinomaan perinteisen elinkeinopolitiikan keinojen käyttäminen on nykyisessä kuntien kehittämiskentässä auttamattomasti vanhentunutta.

> ”Jos ajatellaan vaikka, että uutta yritystä houkutellaan tänne, niin (ennen) ajateltiin vain, että se kiinnittää huomiota onko meillä infra kunnossa ja onko hyviä tontteja ja toimitiloja, tämmöisiä asioita. Mutta nyt ajatellaan sitä, että meillä on myös muut palvelut kunnossa ja elinympäristö kunnossa.”

> ”En ymmärrä mitä tarkoitetaan perinteisellä, eli kun me ajatellaan sitä, että se on se kokonaisuus siellä ja niitten asioitten isompi kuva. En näe semmoista perinteistä, että kunta rakentaa teollisuusfirmalle hallin ja tekee siihen tilat ja sitten se tulee vuokralle jne., niin sen merkitys pienenee koko ajan, koska ei yritykset enää tänä päivänä pelkästään lähde jonkun tilan tai hallin tms. takia sinne, vaan ne ensimmäisenä kysyy, että minkälainen elinkeinorakenne siellä on. Sieltä pitää löytyä asiakkaita, yhteistyökumppaneita, työntekijöitä. Ja sitten taas se, että et saa työntekijöitä, jos sulla ei ole asuntoja niille, jos päivähoito prakaa, et saa tänne houkuteltua ihmistä. Eli ei voida ajatella sillä lailla, että kunnan tehtävänä vaan olisi mahdollistaa se infra ja rakennus, vetää tie sinne jotenkin. Kaavatie ykkönen ja kakkonen alueelle, ei se riitä mihinkään! Se on ehkä, sitä miten pahimmillaan ajattelen perinteisen, joka on taas menneen talven lumia. Se on ajanut jo kauan aikaa sitten aika ohi sen kaltaisen ajattelun.”

5.2.1.2 Hyvinvointi vetovoimatekijänä

Haastatteluissa korostettiin myös kilpailukyvyn kanssa yhteen nivoutunutta vetovoiman käsitettä (erittäin tärkeässä roolissa ajateltaessa esimerkiksi osaavaa työvoiman saantia), johon haastateltavat näkivät kuuluvan laajasti kuntalaisten hyvinvoinnin, joka muodostuu

- viihtyisistä ja laadukkaista asuin- ja elinympäristöistä
- monipuolisista harrastus- ja liikuntamahdollisuuksista
- monipuolisesta kulttuuritarjonnasta
- laadukkaista sivistyspalveluista
- laadukkaista hyvinvointipalveluista
- vetovoimaisista tapahtumista.

Asuin- ja elinympäristöjen viihtyisyyden ja laadukkuuden suhteen kunnat pyrkivät muun muassa maankäytön ja kaavoituksen avulla takaamaan, että kuntalaisille löytyy erilaisia asumisvaihtoehtoja. Asumisen edullisuutta sekä Pohjois-Karjalan luontoa pidettiin erittäin tärkeinä resursseina, jotka mahdollistavat uusien asukkaiden houkuttelemisen. Harrastus- ja liikuntamahdollisuuksien sekä kulttuuritarjonnan takaamiseksi kunnat pyrkivät pitämään liikuntapaikat ja muut harrastustilat kunnossa sekä monipuolistamaan niin liikunta- kuin kulttuuripalveluidensa tarjontaa. Tässä työssä tehdään läheisesti yhteistyötä paikallisten seurojen ja yhdistysten kanssa. Talkooperinteellä on siis vielä erityinen paikkansa kuntien elinvoiman vahvistamisessa (samalla se luo yhteisöllisyyttä). Lisäksi yhdistykset toimivat myös työllistäjinä. Yhdistysten, järjestöjen ja seurojen korostuneen roolin myötä, kunnat ovat pyrkineet tukemaan kolmannen sektorin uusia ideoita, avauksia ja hankkeita konkreettisesti rahallisestikin (esimerkiksi hankelainoilla).

Laadukkaat sivistyspalvelut linkittyivät erityisesti varhaiskasvatus- ja kouluverkoston kattavuuteen ja laatuun. Useampi haastateltava mainitsi, että varhaiskasvattajien ja opettajien palkkaamisen kautta voidaan varmistaa pienet ryhmäkoot, jotka nähtiin myönteisessä valossa sivistyspalveluiden laadun suhteen. Lisäksi painotettiin kattavan kouluverkoston tärkeyttä, missä koulu nähdään kylien keskuksena. Samalla puhuttiin koulurakennusten hyödyntämisestä myös muissa käyttötarkoituksissa kuin opettamisessa. Toki tunnustettiin, että kouluverkoston kattavuus on resurssikysymys, jossa opetuksen laatu ei saa kärsiä liian pienistä oppilas- ja opettajamääristä (jolloin esimerkiksi valinnaisten aineiden tarjonnan mahdollisuudet kapenevat). Opetuksen laatu nähtiin siis tärkeämpänä kuin kouluverkon ulottaminen kunnan jokaiseen kylään. Lisäksi todettiin, että yksistään laadukkailla sivistyspalveluilla ilman muita kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin osasia ei voida taata kunnan elinvoimaa.

> ”Mutta ei kukaan muuta (pelkän) koulun takia.”

Kunnat näkivät myös (Siun soten ulkopuolelle jääneet) hyvinvointipalvelut kunnan elinvoiman osatekijänä, jota edistettiin kunnissa muun muassa etsivän nuorisotyön keinoin. Kuntien strategioissa vähemmälle huomiolle jääneenä asiana esille nousivat myös tapahtumat, joiden järjestämiseen kunnat tiiviisti osallistuvat. Tapahtumat nähtiin siis yhtenä keinona kasvattaa kuntien vetovoimaa ja näin ollen elinvoimaisuutta.

> ”Näemme että tapahtumat ovat elinvoimatapahtumia.”

5.2.1.3 Osallisuus vetovoimatekijänä

Toisena kuntien vetovoimaan vaikuttavana teemana haastatteluista nousi esille osallisuuden (sekä osallisuuden ja kilpailukyvyn välimaastoon sijoittuva digitalisaation) tärkeys. Osallisuuden teeman yhteydessä puhuttiin erityisesti seuraavista asioista:

- aktiivisista kuntalaisista
- yhteisöllisyydestä
- digitalisaatiosta (kattava laajakaista ja sähköiset palvelut)
- viestinnästä ja markkinoinnista.

Kun puhuttiin aktiivisesta kuntalaisesta, korostettiin kuntalaisten omaa roolia hyvinvointinsa (terveys ja työllisyys) sekä yhteisöllisyyden edistämisessä. Kunnan keinojen nähtiin olevan vähissä, jos kuntalainen ei itse tee työtä oman hyvinvointinsa edistämiseksi. Kuntalaisten osallistuminen yhteisöjen toimintaan lisää yhteisöllisyyttä, mikä nähtiin tärkeänä osana kuntien elinvoimaisuutta. Yhteisöllisyyden kautta voidaan parantaa asuin- ja elinympäristöjen viihtyvyyttä (esimerkiksi kunnostus- ja siivoustalkoot), lisätä harrastusmahdollisuuksia (esimerkiksi seura- ja yhdistystoiminta) ja synnyttää uusia tapahtumia (esimerkiksi kyläpäivät). Kunta pyrkiikin olemaan aktiivisena toimijana yhteisöllisyyden edistämisessä tukemalla paikallisia seuroja ja yhdistyksiä.

Kuntalaisten aktiivisuutta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon koetetaan edistää erityisesti digitalisaation kautta. Sähköiset palautejärjestelmät ja -palvelut, jossa palveluita ja osallistumisen mahdollisuuksia tuodaan lähemmäksi erityisesti maaseutualueilla asuvia kuntalaisia, nähtiin tärkeänä osana kuntalaisten aktiivisuuden kannustamisessa. Jotta sähköisten palveluiden käyttö olisi jouhevaa, on monessa kunnassa panostettu kattavan laajakaistaverkon rakentamiseen. Laajakaista nähdään myös erittäin tärkeänä kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä, joka mahdollistaa etätyön ja verkkopalveluyrittäjyyden sijaintiin katsomatta.

> ”(Kunnan) asukas, yrittäjä tai mökkiläinen, niin se on tasavertainen tässä globaalissa taloudessa kuin Helsingin metropolissa oleva henkilö, et se ei jää sieltä tiedon valtateiltä pois, eikä sitten siitä edistyksellisestä asumisesta. Tuodaan vaan lisäarvona luonto. Just sitä henkistä hyvinvointia, joka luo sitä elinvoimaa sinne yrittäjyyteen ja niitä voimavaroja.”

Lisäksi elinvoimaisuuteen vaikuttavana asiana nousi esille kunnan viestintä ja markkinointi, joilla nähtiin olevan nykyään korostetun tärkeä rooli elinvoimaisuuden edistämisessä. Kuntien tulee viestiä aktiivisesti kuntalaisilleen siitä, mitä kunnassa tapahtuu (eikä vain organisaationa vaan yleisemmin tapahtumat ja uutiset) ja näin edistää kuntalaisten osallisuutta. Lisäksi kunnilla pitää olla selkeä visio tai strategia siitä, miten he haluavat markkinoida itseään houkutellakseen uusia asukkaita ja yrityksiä.

> ”Viestintä ja markkinointi on aivan uusi osa-alueensa, joka on näissä peruskuvioissa noussut vahvasti, niin se nousee myös täällä elinkeinojen edistämisessä ja kehittämisessä.”[10]

5.2.1.4 Muut tekijät

Kuten aikaisemmassa keskustelussa on noussut esille, muodostavat kunnan sijainti ja omaleimaiset resurssit sekä tasapainoinen kuntatalous pohjan elinvoiman edistämiselle[11]. Sijainnin suhteen puhuttiin usein liikenneyhteyksien tärkeydestä sekä rajan läheisyyden, muun muassa matkailualalle, tuomista eduista. Jo edellä mainittu edunvalvonta hyvien liikenneyhteyksien ja rajanylittämisen helpottamiseksi nähtiin erittäin tärkeänä koko Pohjois-Karjalan maakunnan elinvoiman kannalta. Yhteisinä tärkeinä ja omaleimaisina resursseina mainittiin usein luonto (luo asuin- ja elinalueiden viihtyisyyttä) sekä metsävarat ja vedenlaatu, jonka tärkeys muun muassa elintarviketeollisuudelle tulee vain kasvamaan tulevaisuudessa. Lisäksi todettiin, että luonnollisesti ilman tasapainoista kuntataloutta ovat kunnan mahdollisuudet elinvoiman edistämiseen erittäin rajalliset.

Varsinkin maaseutualueilla elinvoima nivoutuu erottamattomasti pitovoiman käsitteeseen eli kunnan kykyyn pitää asukkaat, yrittäjät ja muut sidosryhmät tyytyväisinä. Keskeisimpinä haasteina pitovoiman suhteen nähtiin jo strategioissa mainitut korkeat työttömyysasteet (ja/tai alhaiset työpaikkojen määrät sekä myös sukupolvenvaihdoksiin liittyvät ongelmat) sekä erityisesti (nuorten) korkea poismuuttoaste. Varsinkin koulutettujen naisten poismuutto Pohjois-Karjalasta koettiin huolestuttavana. Kaupungistuminen nähtiin vahvana megatrendinä, jota vastaan maaseutumaisten kuntien on vaikea taistella.

> ”Naiset on se porukka, joka korkeasti kouluttautuu Suomessa tällä hetkellä. Jos myö ei naisia saada jäämään, niin meillä ei ole elinvoimaa tulevaisuudessa. Meidän pitää muuttaa sitä siihen suuntaan, että ne viihtyisi täällä. Veto- ja pito, mistä Timo Aro[12] puhuu, veto- ja pitovoimatekijät, niin ne eivät ole täällä kunnossa… ei olla vielä keksitty siihen naiskysymykseen vastausta ja jos ei keksitä, niin on todettava, että maaseutu on menetetty. Mut sitten on kohta menetetty myös (pienemmät) kaupungit.”

> ”Ongelmana on sitten kun ruvetaan kasvamaan, se työvoiman saanti, et ne mieluummin ajaa kymmeniä kilometrejä päivittäin töihin, kun asuu siellä. Ja tämä on se paljon isompi haaste, kun se, etteikö meillä

---

[10] Ks. myös Kuntaliitto (2016)
[11] Ks. myös Kuntaliitto (2019)
[12] Ks. esim. Aro (2017)

haluja olisi päivittää maaseutua. Että kun me ei saada ihmisiä pysymään siellä. Ja se tulee olemaan monella tavalla haaste, jos me halutaan tulevaisuudessa tätä Suomen biomassaa hyödyntää tai vaikka pohjavesiä. Niin jos ei siellä ole ihmisiä. Tää ei ole pelkästään semmoinen korulause, että pidetään Suomi asuttuna, vaan se rupeaa vaikuttamaan meidän vientiin, jos ei me saada.”[13]

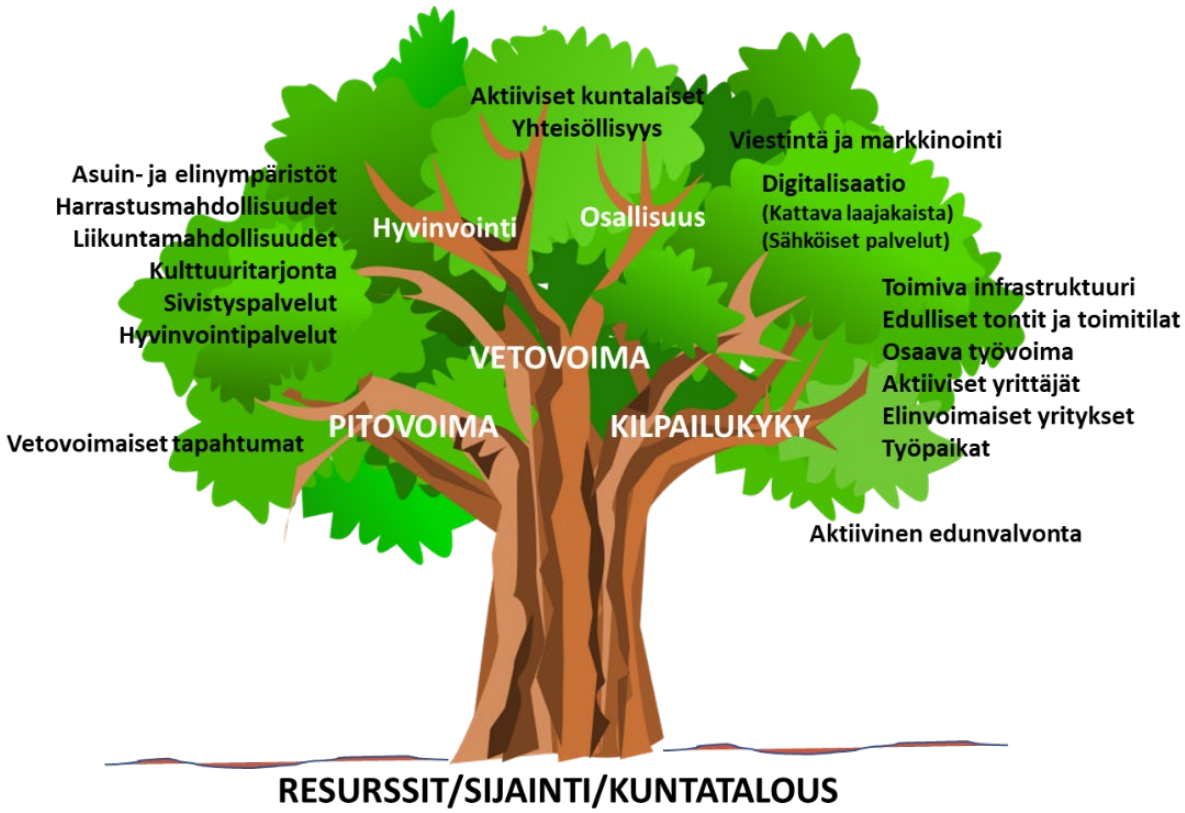
”Hirveän monia tekijöitä, jotka haluttiin tai ei, niin johtaa siihen, että kaupunkikeskukset vetää ja maaseutualueilla väki harvenee. Olen aika pitkään tätä yhtälöä miettinyt ja kaikkia hidastamiskeijoja voidaan toki tehdä ja on tehtykin, mutta sitä isoa kehitystä on erittäin vaikea muuttaa.”

5.2.2 Elinvoimainen kunta

Elinvoimainen kunta kykenee houkuttelemaan sekä uusia yrityksiä että asukkaita ja varsinkin pitämään olemassa olevan väestö- ja yrityskannan alueellaan edellä kuvattujen elinvoimaisuuteen liittyvien kokonaisuuksien kautta (Kuvio 12). Voidaan todeta, että yleisesti ottaen Pohjois-Karjalan kunnat näkevät elinvoimansa kehityksen realistisen optimistisessa valossa.

”Se voi olla elinvoimainen siitä näkökulmasta, että se on sille väestölle, joka siellä haluaa olla ja elää, niin se on sille hyvä elinympäristö ja silloinhan se on elinvoimainen. Silloin se vaan vaatii sen, että se kunta tekee sellaista politiikkaa, että se ei ajattele, sehän on suomalaisten kuntien virhe, että ne kaikki sanoo, että me käännetään tämä tilanne ja kohta meillä on vaikka täällä 10 000 asukasta. Ei ole! Meidän pitää hyväksyä se, että se trendi on tämä, mutta se on elinvoimainen myös silloin, että se osaa tehdä ne ratkaisut siihen suuntaan, niin kuin meillä on nyt lähdetty tekemään.”

[13] Biomassan hyödyntämisestä maaseutualueiden elinvoimaisuuden lähteenä on käyty vilkasta keskustelua niin Suomessa kuin kansainvälisestikin (ks. esim. Huttunen 2009).



Kuvio 12. *Haastateltujen näkemys[14] elinvoimaisesta kunnasta*

Kuten aikaisemmassa keskustelussa on jo korostettu, elinvoiman edistäminen nähtiin sellaisenaan kuviossa 1 esitetyn (positiivisen/negatiivisen) kasvun kierteen mukaisena prosessina, jossa yhden osa-alueen kehittyminen johtaa kehitykseen toisilla osa-alueilla.

> ”Kuntalaisten hyvinvointi ja kunnan elinvoimia, niin niitä ei voi mitenkään erottaa toisistaan. Että kun toinen kehittyy, niin toinenkin kehittyy.”

> ”Se kietoutuu siihen kokonaisuuteen, että edistämme elinvoimaa kunnan alueella sillä tavalla, että siitä tulee se myönteinen kehä, että se elinvoima luo lisää elinvoimaa. Yritykset sijoittuvat tänne, että ne uskaltaa lähteä kasvuun ja uskaltaa lähteä kehittämään uutta. Samalla se myönteinen kehä tuo sitten tulosta ja työpaikkoja ja tietysti myös verotuloja kunnalle. Ja sitten taas kunta pystyy ne palvelut järjestämään paremmin, eli näkisin, että se on semmoinen myönteisen kehän pyöriminen.”

Tämä keskustelu johti useamman haastateltavan kanssa pohdintaan siitä, voiko elinvoimaa kokonaisuutena kehittää, jos joku sen osa-alueista ei ole kunnossa.

> ”Tavallaan mie on miettiny, et onko nää tekijät silleen, että onko se elinvoima vähän niin kuin kertolasku? Ja sitten jos siellä yks kohta on nolla, niin sit se vallan menee.”

---

[14] Kuvion esitysteknilliseen ulkoasuun päädyttiin Valtimon kunnan Strategian innoittamana.

> ”Jos joku niistä nilkuttaa, niin ne muut ei pärjää.”
>
> ”Kyllä täällä pitää olla sitä yritystoimintaa, että eihän se pelkästään millään kunnan tempputoiminnalla tai jollakin tämmöisellä toimi.”

Näin ollen elinvoima nähdään ikään kuin kertolaskuna, jossa positiivinen kehitys ei ole mahdollista, jos joku elinvoiman osa-alusista ei ole kunnossa.

$$Elinvoima = Kilpailukyky \times \underbrace{Hyvinvointi \times Osallisuus}_{Vetovoima}$$

5.2.3 Kuntien ja muiden toimijoiden elinvoimatehtävät

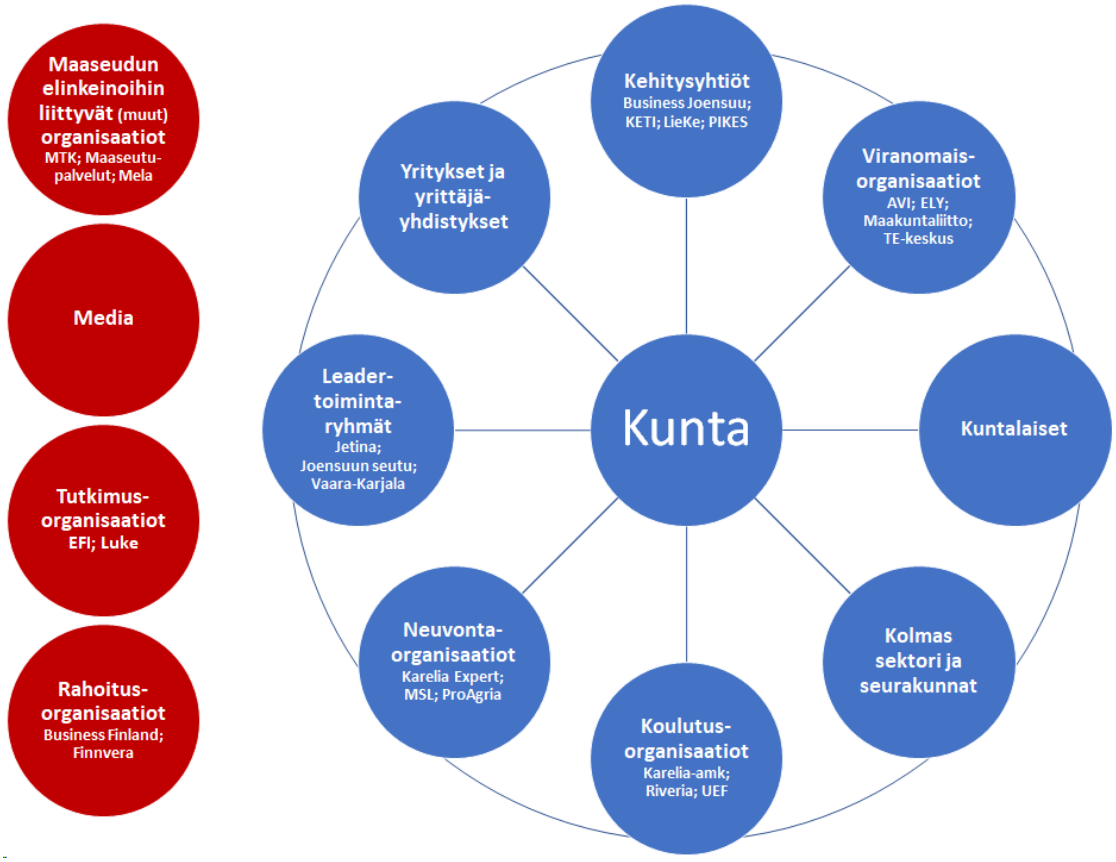
Yksinkertaistettuna kuntien elinvoimatehtävällä viitataan niiden edellytyksiin vahvistaa kasvua omalla alueellaan eli käytännössä kunnan kykyyn houkutella uusia asukkaita, yrityksiä, investointeja ja työpaikkoja (Annala ym. 2019). Haastateltavat näkivätkin, että kuntaorganisaatiot ovat elinvoimaisuuden edistämisen keskiössä. Kuitenkin – vaikka kunnan rooli korostuu varsinkin niillä alueilla, joissa ei ole vahvoja veturiyrityksiä – kuntien työttömyyslukujen ja työpaikkojen syntymisen (kilpailukyvyn) kannalta avainroolissa ovat yrittäjät ja yritykset. Kuntien vetovoimaisuuden ja osallisuuden osalta korostettiin puolestaan kolmannen sektorin toimijoiden (järjestöt, yhdistykset jne.) tärkeyttä esimerkiksi liikunta- ja urheilupaikkojen ylläpidossa.

Jo kuntien strategioissa esiintyneiden toimijoiden lisäksi haastatteluissa nousi esille muutamia mielenkiintoisia uusia elinvoimatoimijoita (Kuvio 13), jotka täydentävät kuviossa 11 esitettyä verkostoa. Kun otetaan huomioon Puhti-hankkeen toimialuerajauksessa painotetut maaseutualueet, ei ole kovinkaan yllättävää, että useammat haastateltavissa korostivat seudullisten maaseutupalveluiden roolia kuntiensa maaseutuelinkeinojen edistäjinä. Samoin painotettiin Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen (Mela) roolia niin neuvoa-antavina kuin konkreettisesti maaseutuelinkeinojen parissa työskentelevien yrittäjien käytännön työskentelyedellytysten edistäjinä.

Esille nousi myös paikallismedian rooli ja vastuu mielipidevaikuttajana maaseudusta uutisoitaessa. Moni haastateltavista koki, että valtakunnallinen media ei huomioi maaseutua riittävästi tai huomioi sen negatiivisessa valossa. Tämä korostaa paikallisen median mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, millainen kuva maaseutualueiden elinvoimaisuudesta halutaan antaa yleisölle.

> “(Sanomalehdessä) oli esittelysarja pörssissä olevista yrityksistä maaseudulla. Mutta miten se alkoi. Ingressissä on suurin piirtein näin, että miten itikat parveilevat ympärillä ja tämmöistä epäolennaista mielikuvaa, että sinne piti korpeen minun toimittajarukan matkustaa...Pitäisi saada vähän monipuolisempi kuva tiedotusvälineiden kautta, että mitä kaikkea pitkin Suomenniemiä on, on merkittäviä yrityksiä ja pieniä yrityksiä, joilla on merkitys sitten paikallisesti.”

Haastatteluissa korostettiin valtakunnallisten ja kansainvälisten verkostojen roolia. Tässä yhteydessä nousivat esille erilaiset tutkimusorganisaatiot (paikallisten oppilaitosten lisäksi) kuten Luonnonvarakeskus (Luke) ja European Forest Institute (EFI) sekä rahoitusorganisaatiot (esimerkiksi Finnvera ja Business Finland), jotka voivat tasoittaa paikallisten pohjoiskarjalaisten toimijoiden tietä osallistumiselle eurooppalaisiin ja maailmanlaajuisiin yritys- ja tutkimusverkostoihin.



Kuvio 13. *Kuntien keskeisimmät yhteistyökumppanit elinvoiman edistämisessä (Versio 2)*

Kunnat eivät siis näe itseään vetovoimaisuuden määrittelijöinä tai aluetalouden moottoreina vaan painottivat, että kunnan elinvoima muodostuu yhteistyössä monien eri toimijoiden välillä. Näin ollen kuntaorganisaation rooli elinvoiman edistämisessä näkyy varsinkin kuntien elinvoimatehtävien kautta (Kuvio 14).

Kuvio 14. *Kuntien elinvoimatehtävät*

5.2.3.1 Kunta mahdollistajana, verkostoijana, aktivoijana, edunvalvojana ja neuvonantajana

Kunnan tehtävä yritystoiminnan mahdollistajana ja edellytysten luojana/rakentajana liittyy olennaisesti jo mainittuihin perusinfrastruktuurin toimivuuden varmistamiseen, tontti- ja toimitilapolitiikkaan, avustamiseen investointi- ja rahoitushakemusten laadinnassa sekä (pieniin) yritysavustuksiin (on kuitenkin huomioitava, että monet haastateltavista totesivat, että kunnan yritysavustuksina näkyvät rahalliset keinot ovat rajalliset). Tämän lisäksi haastateltavat painottivat kunnan verkostojen rakentajan ja koordinaattorin tehtävää. Kunta on looginen organisaatio kokoamaan elinvoiman edistämiseksi eri toimijat saman pöydän ääreen sekä saattamaan kunnassa sijaitsevia toimijoita yhteen keskenään. Myöskin kuntalaisten aktivointi nähtiin tärkeänä osana kuntien elinvoimatehtävää. Tämä aktivointitehtävä on lähellä elinvoimaan kuuluvan osallisuuden kokonaisuutta. Eräänä keinona aktivoida kuntalaisia nähtiin kuntakyselyt (joita on varsin helppo ja nopea toteuttaa sähköisessä muodossa). Kunnan tehtävä edunvalvojana liittyi varsinkin käytännönläheisiin seikkoihin kuten tiestön kunnossapitoon ja muihin liikenneyhteyksiin, mutta se näkyy myös laajemmin poliittiseen keskusteluun osallistumisena.

> "Että kun tämmöinen muutosvaihe on menossa, niin on tärkeää, että meillä on myös näitä edunvalvojia näissä suunnittelun, kehittämisen, lainsäädännön kehittämisenkin suunnalla. Ja olen tunnistanut, että meidän alueelta on vahvaa vaikuttamista...ne pyrkii vaikuttamaan jo tuleviin muutoksiin ja uudistuksiin, että pystyttäisiin säilyttämään ja kehittämään tätä elinvoimaa täällä."

Muutamissa (lähinnä seudullisista kehittämisyhtiöistä eriytyneissä) kunnissa painotettiin, että kunnalla on rooli yritysten neuvonnassa. Nämä huomiot johtivat yleisempään kunnan strategisiin painotuksiin liittyvään

keskusteluun, jossa osassa kunnista kunnan elinvoimarooli nähtiin kulminoituvan kunnan strategiseen työskentelyyn. Monessa kunnassa työskentelyn painopiste oli laajempien visioiden suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa.

> ”Kyllä ne on varmaan kaikkein tärkeimpiä ne visiot ja valinnat, et sä valitset millä sä aiot tätä, kun sä et voi kaikkia yrityksiä tai kaikkia toimialoja tukea. Pitää valita niitä mistä sinä näät, että mihin ne vähät veronmaksien ropot uskallat laittaa.”

Tällöin käytännönläheisempi yritystoiminta nähtiin yksinomaan kehitysyhtiöiden tehtävänä. Toisaalta painotettiin myös, että

> ”me ymmärretään toi strategia semmoisena suuntaviivoja antavana, lähinnä. Tämän meidän strategian tavoitteena ei ole poissulkea mitään toimintoja, mitä jotkut tulevien muutosten myöstä syntyvät tarpeet aikaansaavat. Strategian tavoitteena ei yleensäkään ole sulkea pois uusia avauksia.”

Kuntastrategioiden toteutumista seurataan tiiviisti ja niihin pyritään jättämään riittävästi liikkumavaraa, jotta mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin voidaan reagoida ketterästi.

Haastateltavat kuitenkin kokivat, että yritysten kanssa tehtävä yhteistyö on tärkeässä asemassa strategioiden toteuttamisessa. Näin ollen osassa kunnista painotettiin hieman enemmän käytännönläheistä toimintaa. On siis pyritty vähentämään strategioiden ja suunnitelmien laatimiseen vaadittavaa työpanosta ja keskittymään konkreettisiin asioihin, kuten juuri yritysneuvontaan. Ilman tätä konkretiaa ei strategioidenkaan nähty johtavan mihinkään. Voidaan oikeastaan todeta, että pienistä painotuseroista huolimatta haastateltavat näkivät yleisesti, että elinvoiman edistämisessä tarvitaan sekä strategista että käytännönläheistä työskentelyä. Kunnissa panostettiin siis molempiin sekä kehittämisstrategioihin että käytännönläheiseen yritysyhteistyöhön ja painotettiin, että ne eivät missään nimessä ole toisiaan poissulkevia kokonaisuuksia.

> ”Näen että kunnan perustehtävä, se on strateginen se perustoiminta, mutta mä en ymmärrä yhtään, miksi se ei voisi samalla olla aktiivinen tekijä yhdessä yritysten kanssa.”

> ”Hyvä strategia on jo sinällään itse tekemistä.”

5.2.3.2 Kunta innovaattorina

Kunnilla on tärkeät roolit myös oman alueensa innovatiivisuuden edistämisessä niin mahdollistajina, aktivaattoreina kuin innovaattoreinakin. Innovaatioiden ja alueellisen taloudellisen kehittyneisyyden (kilpailukyvyn) välillä on selvä tilastollinen yhteys (Makkonen & Inkinen 2015): innovaatiot ovat yksi talouskehityksen moottoreista. Kuntaorganisaatioiden innovatiivisuudesta on kuitenkin olemassa vain vähän tutkimustietoa (Makkonen ym. 2018). Lähinnä on todettu, että kuntaorganisaatioissa työskentelevät ihmiset ovat koulutettuja alansa ammattilaisia (eli enemmän kuin kykeneviä innovoimaan), mutta että julkisen sektorin työympäristö ei aina tue työntekijöidensä innovatiivisuutta (van Duivenboden & Thaens 2008). Pohjoiskarjalaisissa kunnissa työntekijöiden merkitys kunnan elinvoiman edistämisessä innovatiivisuuden kautta on kuitenkin huomioitu ja sitä on pyritty edistämään kannustavalla kokeilukulttuurilla.

> ”Nyt meillä ens vuoden seuraava juttu on et me otetaan tämmöinen ideointi- ja kokeilukulttuuri vielä entistä voimakkaammin esille, eli kaikkiin meidän kunnan työpisteisiin pistetään seinälle ihan nämä tämmöset taulut, minne jokainen työntekijä voi sen ideansa esittää. Esimiehen vastuulla on sitten todeta, että mitkä näistä on toteutettavia ja mitä ei toteuteta. Tavallaan päästäis tukemaan niitten ihmisten innovointia ja näkemään että asiat myöskin menee eteenpäin, tai ei mee eteenpäin. Jos ei mee eteenpäin niin sekin pitää perustella.”

> ”Kokeilukulttuuri, sitä minä kyllä puolesta puhun kovasti, että meilläkin kun virkamiehistö täällä esittää jotakin, niin sitten kun kuulen, että toinen sanoo, että ei vielä, niin minä sitten sanon välissä et kokeillaanko. Kummankin mielipide, ei ja kyllä ja välissä kokeillaan.”

Erityisesti alueellisen innovaatiotoiminnan edistämisessä kuntien rooli tulee näkyviin niiden mahdollistamiseen ja aktivointiin liittyvien elinvoimatehtävien kautta. Kunnat voivat mahdollistaa alueellaan toimivien yritysten innovatiivisuutta (esimerkiksi jo mainittujen innovaatiokilpailujen ja pienten rahallisten tukien kautta) ja toimimalla innovaatioalustana yrityksille ja koulutus- ja tutkimusorganisaatoille.

> ”Minä toisin tämmöistä kokeilukulttuuria myös tänne kuntapuolelle, tässä voisi olla esimerkkinä, että kokeillaan vaikka, eli meidän yrittäjiltä on tullut semmoinen selvitysesitys ja se on tullut meidän elinvoimajaostolle. Minä kyllä lähtisin reippaasti sellaisia kokeilupätkiä edistämään, että kokeiltaisiin, onko jollakin toimella vaikutusta meidän elinvoiman kasvattamiseen. Vaikkapa määräaikaisesti. Me ollaan innokkaita toiminaan pilottina, kokeilualustana.”

> ”Se, mikä on myös tärkeätä on, että kunta on myös tämmöinen kehitysalusta aiempaa enemmän, eli vaikkapa meidän koulut ja päiväkodit avataan yliopiston tutkimukselle ja kehitykselle ja myös yritysten tämmöisiksi testi-, referenssi-, yhteistyökohteiksi...Ja sit meillä on tavoitteena, että kaikki kunnan investoinnit ois jollain tavalla innovaatioalustoja, et niissä hankinnoissa ois innovatiivisia piirteitä.”

Kunnat voivat siis aktivoida ja kannustaa yrityksiä innovoimaan tukemalla yritysten kokeilukulttuuria hankintojensa välityksellä.

> ”Meillä on vaikkapa tavoitteena, että kunnan hankinnoista parikymmentä prosenttia olisi innovatiivisia jollain tavalla.”

Pohjois-Karjalan kunnissa on oivallettu hyvin, että tukemalla innovaatiotoimintaa, niin kuntaorganisaation sisällä kuin alueen yrityksissä, kunnat voivat kehittää elinvoimaansa tulevaisuuteen suuntautuvasti.

5.2.4 Toimintaympäristön muutokset ja elinvoima

Elinvoimakeskustelussa on nähty, että Pohjois-Karjalan maakunnassa tapahtuvat toimintaympäristön muutokset lisäävät (ainakin jonkin verran) kuntien välistä kilpailua. Yhtenä lisääntyneen kilpailun seurauksena pidettiin Pohjois-Karjalassa tapahtunutta osittaista seudullisten kehittämisyhtiöiden purkautumista. Osa haastateltavista näki, että oman elinkeinotoimen turvin pystytään vastaamaan paremmin juuri oman kunnan yrittäjien kysyntään ja totesi, että (terve) kilpailu hyödyttää maakunnan elinvoimaisuutta. Toisin sanoen yritysten ja yrittäjyyden tukeminen nähdään niin olennaisena osana elinvoimatyötä, että sen tuominen lähemmäksi kuntaa on toiminut perusteluna kehitysyhtiöistä irtaantumiselle. Oma elinkeinotoimi nähdään siis elinvoimatekijänä ”kilpailussa” uusista yrityksistä.

> ”Elinvoimaisuus ja elinkeinopalvelut on oikeastaan ainut, millä kunta pystyy kilpailemaan.”

Lähtökohtana pidettiin kuitenkin sitä, että kunnat eivät voi suhtautua liian mustasukkaisesti kuntarajoihin. Jos hanke hyödyttää yhtä kuntaa, se todennäköisesti hyödyttää ympärilläkin olevia kuntia, ainakin välillisesti. Kehitysyhtiöistä erkaantuminen ei siis kuitenkaan tarkoita, ettei seudullista yhteistyötä haluttaisi tehdä jatkossakin muun muassa hankkeiden kautta.

> ”Mieluusti näkisin, että sitä seudullistakin yhteistyötä vähintään siinä rinnalla tehtäis.”

Osa haastateltavista kuitenkin näki tämän negatiivisena kehityksenä, jossa kunnat keskittyvät liikaa keskinäiseen kilpailuun varsinkin elinkeinopolitiikassaan.

> ”Nyt se on lyöny korvalle näitä kehittämisyhtiöitä väärällä tavalla, että jokainen kunta ottaa näitä elinkeinoihmisiä ja elinkeinopolitiikkaa omaan, ja siitä ei välttämättä seuraa pelkää hyvää. Ennenhän ne purettiin, nämä kuntakohtaiset, ja tehtiin seudullisia ja sillä saatiin se vääränlainen kilpailu pois.”

> ”Se on vähän huolestuttava suunta, se että jos se kaikki yhdessä tekeminen loppuu ja napsitaan vaan toisiltamme, pyöritellään näitä firmoja, mutta ei haeta niitä sieltä ulkoa, niin sitten kyllä menee huonoon suuntaan.”

Seudullisten kehittämisyhtiöiden vahvuutena nähtiin niiden tarjoama laaja-alainen osaaminen, jonka johdosta moni kunta oli tyytyväinen seudullisten kehittämisyhtiöiden tarjoamiin palveluihin.

> ”Pienessä kunnassa ei ole mahdollista olla kuin se yksi elinkeinoasiamies ja vaikka miten pätevästä henkilöstä olisi kyse, niin tavallaan koko sen yrityskirjon ja niiden asioiden hanskaaminen kun mitä nykyään näen tarpeelliseksi, niin sitten olisi pitänyt olla mahdollisuus satsata siihen omaan elinkeinotoimeen paljon nykyistä enemmän.”

> ”Saatiin laajempaa ammattitaitoa, kun koottiin ne yhteen, saatiin laajempi paletti yrityksille.”

Toisena merkittävänä toimintaympäristössä tapahtuneena muutoksena voidaan pitää Siun sotea. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudelleen järjestely Siun soten kautta (vaikka kaikki haastateltavat eivät täysin tyytyväisiä olleetkaan esimerkiksi Siun soten omistajaohjaukseen) on johtanut monen haastateltavan mielestä siihen, että jäljelle jääviin tehtäviin on voitu keskittyä paremmin. Mielipiteissä oli kuitenkin paljon vaihtelua, eikä osa vastaajista nähnyt Siun soten vapauttaneen elinvoimatyöskentelyyn sen enempää resursseja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelyistä (operatiivista vastuuta ei ole, mutta rahoituksellinen vastuu on säilynyt ennallaan): rahalliset resurssit eivät kuitenkaan ole lisääntyneet, minkä johdosta elinvoiman kehittämiselle jäävä osuus kunnan budjetista on pieni. Tästäkin huolimatta Siun sote on vapauttanut (ainakin osissa) kunnissa henkisiä resursseja elinvoimatyöhön, mikä nähtiin erittäin positiivisena.

> ”Se tavallaan vapauttaa niin paljon sitä energiaa kaikkeen muuhun.”

> ”Kunhan se täysin pyörii, niin sitten varmasti mahdollistaa sitä muuta kehittämisaikaa enemmän, mutta en sanoisi niin, että se sote ulkoistettiin ja rallati-rallati, nyt sitä sotea ei ajatella. Kyllä mietitään soten maksuosuuksia, kyllä mietitään sote palveluja ja kyllä meillä kuntalaiset antaa reippaasti sitä palautetta asioiden toimivuudesta.”

Mahdolliseen (ja nyt jo "kuopattuun”) maakuntauudistukseen liittyen vastaukset olivat luonnollisesti spekulatiivisia. Suurimmaksi osin mahdolliseen uudistukseen suhtauduttiin luottamuksella[15]. Toimivat mallit löydetään kyllä ajallaan, kunhan vain tiedetään, tapahtuuko uudistus vai ei. Eniten ärtymystä tuntui aiheuttavan juuri maakuntauudistuksen toteutumiseen liittyvä epävarmuus, koska mahdolliseen uudistukseen varautuminen sitoi kuntien henkilöstöresursseja, jotka ovat pois elinvoimatyöskentelystä.

> ”Tavallaan se, että tässä eletään sellaisessa välitilassa, on monia asioita, joissa pitää toimia koko ajan. Mutta se, että meille olisi olennaista se, että olisi ratkaisu, että kyllä tai ei, ja sitten eletään sen mukaan.”

---

[15] Ks. myös Pyykkölä & Vuorensola (2018)

> ”Maakuntauudistuksen valmistelu sinänsä sitoo meidän voimavaroja, vuosia jo. Nämä kaikkien uudistusten valmistelut. Kyllä me haluaisimme keskittyä enemmän tähän elinvoimaan, mutta siitä tahtotilasta huolimatta siihen ei ole vielä sitten käytännön mahdollisuuksia, koska meidän organisaatio on sittenkin aika pieni näissä asioissa.”

> ”Jos elinvoimaa hoidetaan aina vaan, jos sattuu aikaa jäämään tältä sote- ja maakunta- ja kaiken maailman valtionosuusuudistuksilta, niin sitten sillä ylimääräisellä ajalla hoidetaan. Eihän se nyt näin päin mene! Sieltä tulee ne tulot, niin sen pitäisi olla se ensimmäinen, se ihan se eka juttu. Nyt se on käännetty toisin päin, että me sillä jäljellä jäävällä ajalla, mitä on kaikilla näillä hallinnon portailla, niin me sit ruvetaan miettimään, että mitähän tuon elinvoiman kanssa tekisi...Tää pitäisi kääntää koko ajattelu toisinpäin ja silloin se elinvoima alkaisi saada sen arvon, mikä sille kuuluu. Että mistä saadaan niitä veronmaksajia, kun ensin pantais kuntoon niitä edellytyksiä yrittäjyydelle tai yhteiskunnan tarjoamalle työlle ja koulutukselle, joka sitä sitten palvelee. Tää pitäis kääntää toisinpäin tää homma.”

Muutamassa haastattelussa nousi esille huoli lähidemokratiasta eli huoli siitä, olisivatko kuntalaiset väsyneet maakuntauudistuksen myötä äänestämään. Tämä nähtiin uhkana osallisuudelle. Toinen muutamassa haastattelussa esille noussut huolen aihe liittyi kaavoitukseen.

> ”Kunta jos haluaa elinvoimaa edistää, niin sillä pitää olla ehdoton kaavoitusmonopoli. Eli sen pitää pystyä kaavoittamaan alueita haluamallaan tavalla. Et jos maakunnille menee kaavoitusvaltaa, niin silloin tavallaan viedään pelimerkit siltä kunnalta.”

Lisäksi Puhti-hankkeen kannalta olennaisena huolen aiheena nostettiin esille mahdollinen maaseutupalveluiden maakunnallistaminen. Osissa kuntia seudulliset maaseutupalvelut ovat osallistuneet aktiivisesti kunnan elinvoimaan edistämiseen. Tästä johtuen uhkana nähtiin, että maaseutupalveluiden paikallisuuden heikkeneminen olisi voinut johtaa yhden, maaseutualueiden elinvoiman edistämisen resurssin häviämiseen.

> ”Tavallaan se voimavara mikä on kunnilla ollut käytössä, poistuu jatkossa. Toki eihän se ole kaikissa kunnissa samanlainen tilanne kuin täällä, mutta meiltä ainakin se poistuu, jos se näin menee, niin ihan kokonaan.”

> ”Jos se maakunta nyt sattuis toteutumaan, menee perustuslakivaliokunnassa läpi ja eduskunnassa, niin siinä esityksessä se viranomaistehtävät menis sinne maakunnalle. Niin nyt me on kunnissa aika huolissamme keskusteltu siitä, että mitä tänne jää tavallaan jäljelle...että miten me järkätään se maaseudun kehittämisrooli. Ja tuo on aika merkittävä kysymys tulevaisuuteen.”

> ”Pitää olla käytännön toimijoita riittävästi täällä maakunnassa. Keskuksesta käsin maaseutua ei pysty kehittämään, se on vain fakta.”

Edellä raportoidut tulokset jäävät maakuntauudisuksen kaatumisen myötä spekulatiivisiksi. Keskeisinä huomioina on kuitenkin hyvä nostaa esille kaksi seikkaa. Ensiksi kunta-alan turhautuminen uudistusten suunnitteluun “tuhlaantuvasta” ajasta. Toiseksi haastateltujen korostama paikallisuuden merkitys maaseutualueiden kehittämistyössä.

5.2.5 Maaseutu, maaseutuelinkeinot ja maaseudun yrittäjyys

Puhti-hankkeen toiminta-alueena ovat Pohjois-Karjalan maaseutualueet. Niinpä haastateltavilta kysyttiin myös kuntien näkemyksiä maaseudun, maaseutuelinkeinojen ja maaseudun yrittäjyyden kehittämisestä. Suurimmassa osassa kuntia maaseutua ei käsitellä millään tavalla erillään muusta kunnasta tai sen taajamista.

”Se ehkä elinvoimasta, että meillä tarkoittaa sitten elinkeinopolitiikassa, tarkoitta myös maaseutuelinkeinoja, me ei puhuta tuotannolliset palvelut ja maaseutu eroteltuna, vaan meillä ne on yhdessä.”

”Ei meillä olla eritelty, että olisi city ja maaseutu.”

”Ei me erotella, et nää (strategiat) on keskustaan ja nää muualle.”

Moni kunta piti maaseutua ja maaseutuelinkeinoja kuntansa vahvuuksina kilpailukyvyn kannalta.

”No tietysti se mikä me nähdään (vahvuutena), niin maaseutuelinkeinothan meillä on vahvat.”

”Se on niin maaseutumaista tämä meidän alue, että monen pienyrityksen taustalla on se maatila ollut ja sieltä on lähdetty.”

”Suomalaiseen maaseutukulttuuriin liittyvät arvot on semmoisia, joitten varassa matkailusektoria myös kehitetään tulevaisuudessa.”

Maatilatalous yhdistetään siis käsitteellisestikin yhä vahvemmin osaksi laajempaa maaseutuyrittäjyyttä. Siksi tapa nähdä maaseudun yrittäjyys jollain tavalla poikkeavana muualla tapahtuvasta yrittäjyydestä, on haastateltavien mielestä väärä tai vanhentunut käsitys[16].

”Et ihan niin kuin maaseudulla yrittäminen, niin ihan samalaista yrittämistä se on kuin kaupungissakin.”

Kuitenkin useammassa haastattelussa todettiin, että maatilayrittäjyys ei ole kaikissa suhteissa enää samalla viivalla muihin yrittäjiin nähden. Erityisen huolissaan oltiin maatilayrittäjyyden rahoitusvajeesta.

”Se rahoituskysymys on suurempi ongelma… pankit ei rahoita.”

”Rahoituslaitokset ei anna maatililoille enää lainoja, näin kärjistetysti.”

5.2.6 Elinvoimakritiikki

Lopuksi voidaan todeta, että haastateltavat esittivät myös kriittisiä havaintoja elinvoiman käsitteestä[17]. Elinvoima nähtiin laajuutensa takia osittain hankalanakin käsitteenä, koska siitä puhutaan epätäsmällisesti. Haastateltavat totesivat, että ei voi aina olla varma puhutaanko oikeastaan samasta asiasta vai ei. Lisäksi osa haastateltavista koki siirtymän elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan lähinnä retorisena kysymyksenä.

”En tiedä onko elinvoimakaan oikea sana, mutta joku sana pitää olla kuvaamaan sitä isoa kokonaisuutta minkä eteen kuntien pitää tehdä töitä. Minulle on ihan sama mikä se termi on, mutta sen pitää olla sellainen, että ymmärretään että kunnat eivät voi enää tehdä niin kuin pientä sektoria, vaan kuntien pitää pystyä tekemään myös hyvin eri tavalla asioita kuin ennen…Se on niin laaja kenttä. Sen termin pitää valitettavasti olla riittävän ympäripyöreä, että sen alle voidaan niputtaa paljon asioita.”

---

[16] Kansainvälisessä kirjallisuudessa käydään vilkasta keskustelua siitä, onko maaseutualueiden yrittäjyydessä jotain erikoista. Tässä kirjallisuudessa maaseudun yrittäjyyden erikoispiirteenä pidetään yleensä sen paikkasidonnaisuutta ja yrittäjän ”intiimiä” suhdetta yrityksen kotipaikkakuntaan (ks. esim. Korsgaard ym. 2015; Pato & Teixeira 2018).

[17] Myös kansainvälisessä kirjallisuudessa on kritisoitu laajojen ja vaikeasti operationalisoitavissa olevien laajojen päämäärien (kuten ”elinvoiman edistäminen”) asettamisen mielekkyyttä (Blandford 2019).

> ”No ensinnäkin tää elinkeinopolitiikkakeskustelu tänä päivänä, että kuntien tehtävät painottuu elinvoimaan, sehän on semmoista retorista roskaa ihan pääsääntöisesti. Kuntien tehtävähän on ollut elinkeinopolitiikka tai elinvoima kehittäminen aina ja ainahan se sitä tulee olemaan.”

Joidenkin haastateltavien mukaan elinvoimakeskustelu on vain johtanut tilanteeseen, jossa elinvoimaan liittyvät termit ovat korvanneet aikaisemmin käytettyjä käsitteitä. Näin ollen niitä toistetaan lähes samanlaisina kaikkien kuntien strategioissa ilman sen suurempaa sisältöä.

> ”Kaikilla kunnilla on nyt ne samat termit. Sen takia niitä (kuntastrategioita) pitäis saada entistä enemmän tiivistettyä ja joku semmoinen juttu, mikä jää sen organisaation työntekijöiden ja luottamushenkiköiden ja sitten kuntalaisten mieleen. Millä pystyis vähän erottautumaan, ettei samaa puuroa vaan.”

Kuten aiemmin mainittu elinvoimapoliittisen ajattelutavan sisäistäminen on johtanut myös siihen, että useissa kunnissa aiemmin sosiaalipalvelupainotteisiksi mielletyt työllisyyskysymykset ovat nousseet kuntien elinvoimanäkökulman keskiöön (Annala ym. 2019). Tämä ei ole kuitenkaan tapahtunut kitkattomasti, vaan työllistämistoimenpiteiden toteuttamiseen liittyvät hankaluudet nousivat esille useassa haastattelussa. Moni kunta tekee ”vapaaehtoisesti” työttömien työllistämiseen tähtääviä toimenpiteitä, vaikka se periaatteessa onkin TE-toimiston työtä, koska kunnat haluavat parantaa asukkaiden hyvinvointia estämällä syrjäytymistä sekä välttää maksamasta pitkäaikaistyöttömyyden ”sakkomaksuja” (ks. Kansaneläkelaitos 2019). Kunnilla on muun muassa erinäisiä aktivointi- ja työllistämistoimia sekä etsivää työllisyys- ja nuorisotyötä. Varsinkin tietosuojalainsäädännön nähtiin hankaloittavan kuntien työllistämistyöskentelyyn liittyviä panostuksia, koska TE-toimisto ei voi luovuttaa tietoja työttömistä kunnille ilman heidän suostumustaan.

> ”Tavallaan sokkona tehdään eri puolilla töitä, se tieto ei välity eikä siirry.”

> ”Yksi asia mikä tulee mieleen, on TE-toimintaan liittyvä tietosuojakäytäntö, joka meillä on koettu tosi raskaaksi esteeksi siinä, että kun meillä, minulle tulee tietoa yrityksistä, että työntekijöitä tarvitaan, niin mä tiedän, että meillä on X määrä työttömiä kunnassa, mutta minulla ei ole mahdollisuutta käydä läpi rekisteriä, mistä voisin etsiä niitä potentiaalisia ihmisiä, joitten kanssa voitaisi lähteä käymään sitten keskustelua siitä että tämmöinen työpaikka on tarjolla.”

> ”Tietosuojakäytäntö, jonka myötä me ei kuntaorganisaatiossa saada tietoa meidän alueella elävistä työttömistä ihmisistä, niin koen sen kyllä semmoiseksi asiaksi, mikä kaipaisi nopeasti muutosta, ja siihen nyt on pyritty lobbaamalla vaikuttamaan ja käymään keskusteluja esim. alueelta lähteneiden kansanedustajien kanssa. Tärkeä asia, johon pitäisi saada muutosta ja kohtaanto-ongelmaan pystyttäisiin sitten paremmin löytämään ratkaisuja.”

Ongelma on lainsäädännöllinen eikä TE-toimistoa arvosteltu heidän tekemästään työstä, vaan ongelmalliseksi koettiin nimenomaan vastuiden jakautuminen monelle eri toimijalla. Koska tämä työllistämiseen liittyvä yhteistyö eri toimijoiden välillä koettiin raskaaksi, osa haastateltavista olisikin valmis ottamaan TE-toimistojen tekemän työn kokonaan kuntien vastuulle. Sellaisenaan työllisyyspalveluista voisi muodostua kuntakohtainen elinvoimatekijä.

> ”Tämä balanssi vaan ei toimi ja se ei sillä parane, että me ruvetaan tässä TE-toimistoa arvostelemaan tai he meitä. Ja ei ole mahdollista pistää prosesseja yhteen, kun ei ole se lainsäädäntö kohdillaan. Tässä alkaa olla sillä tavalla jo aika kypsä, kun tätä on niin kauan katellu, että mikä tahansa, joka perustuisi yhden vastuullisen tahon järjestelmään olisi parempi...Ja se pitää äkkiä korjata. Mut on ihan turhaa energiankäyttöä ruveta arvostelemaan tätä nykyisitä, koska ne kaikki toimijat on lainsäädännön vankeja ja ne eivät voi sille mitään.”

”Sitten työllistäminen on yks semmoinen iso kokonaisuus. Siinä valta ja vastuu pitäisi kulkea käsi kädessä. Nythän tää malli, että on työvoimahallinto, joka hallinnoi vähän aikaa työttömänä olleita ja heitä työllistää. Sitten kun on 300 päivää saanu työmarkkinatukea tai pidempään, jolloin ollaan jo tosi pitkällä työttömyydessä, sitten tulee kuntien vastuut ja maksut. Ihan järjetön yhtälö! Minä antaisin kunnille sen työllistämisen vastuun kokonaan. Kaikki työkkärin resurssit kunnille. Kunnissa mitä pienempi on työttömyys, mitä paremmin ihmiset on töissä, niin sehän näkyy suoraan kunnille tulevana verotulona. Eli tavallaan se motivaatio on ehkä suorempi. Uskon että kunnat pystyisi sen paremmin hoitamaan kuin tällä nykymallilla. Et se ois niin kuin yksi elinvoimatekijä.”

5.3 Tapaus Lieksa

Lieksa valikoitui mielenkiintoiseksi tapaustutkimuksen kohteeksi sen strategisista elinvoimaan liittyvistä valinnoista: 1) elinvoima yhtenä painopisteenä kaupungin strategiassa ja 2) elinvoimajohtajan viran perustaminen. Tapaustutkimuksen toteuttaminen Lieksassa perustuu Horizon 2020 RELOCAL -hankkeesta (Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development) saatuihin tuloksiin. RELOCAL-hankkeessa ei suoranaisesti tutkimuskohteena ollut elinvoimapolitiikka vaan Lieksan kaupungin Strategia 2030 toteuttaminen alueellisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Alueellisen oikeudenmukaisuuden kannalta on keskeistä se, miten alueet ja yhteisöt voivat vahvistaa osallistumistaan eurooppalaisen koheesiopolitiikan suunnitteluun, toteuttamiseen ja hyväksikäyttöön. Puhti-hankkeen kohdalla huomio kiinnittyy kuitenkin RELOCAL-hankkeen tuloksiin nimenomaan Lieksan elinvoimapolitiikkaan nähden. RELOCAL-hankkeen Lieksaa koskeva raportti on luettavissa hankkeen kotisivuilta[18] muiden 33 eurooppalaisen tapaustutkimuksen joukossa. RELOCAL-hankkeessa tehtiin yhteensä 24 sidosryhmähaastattelua syksyn 2018 ja talven 2019 aikana Lieksassa. Seuraavaksi nostetaan esille joitakin keskeisiä tuloksia Lieksan elinvoimapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta.

Vuonna 2016 laaditussa Lieksan kaupungin Strategia 2030:ssa painotetaan elinvoimapolitiikkaa ja sen painoarvoa Lieksan kaupungin elinkeinoelämän kehittämisessä aiempaa kattavammalla ja yhteisömäisemmällä tavalla. Uutta strategiaa voidaan myös pitää osana kunnallisen identiteetin rakentamista lisäämällä osallisuutta sekä edistämällä sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Yhtenä strategian kantavana tausta-ajatuksena on ollut Lieksan paikallisen aseman vahvistaminen, minkä johdosta Lieksa erosi Pielisen Karjalan Kehittämiskeskus Oy:stä (PIKES) ja perusti oman kehitysyhtiön Lieksan Kehitys Oy:n (LieKe). Lieksan elinvoimapolitiikan voimavarojen ja lieksalaisen elinkeinoelämän kehittämisen kannalta tätä askelta pidettiin merkityksellisenä. Lieksan uutta strategiaa voidaan pitää uuden kehityspolun avaamisena, sillä uusi strategia ja toimintatapa Lieksassa tähdentää ihmisten vuorovaikutusta tärkeänä ulottuvuutena edistämällä sosiaalista pääomaa, paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallistumista, yhteisöllistä vuorovaikutusta sekä paikallista identiteettiä.

Voidaan todeta, että Lieksan kaupungin Strategia 2030 ei suoranaisesti nostanut elinvoimaa muita painopisteitä (talous ja omistajaohjaus, hyvinvointi ja osallisuus) merkittävämpään asemaan strategian sisäisessä hierarkiassa. Selvä hierarkia muodostui kuitenkin tapaustutkimusten haastatteluja tehtäessä, sillä elinvoima määriteltiin lähes yksimielisesti kaupunkistrategian ytimeksi, jonka ympärille strategian muut painopisteet rakentuvat. Elinvoima rakentuu kuntien strategioissa eri tavalla, kuten aiemmin tässä raportissakin on todettu. Lieksassa elinvoima rakentuu mielikuvissa strategiaa selvemmin koko kuntaa ohjaavaksi painopisteeksi, vaikka sillä ei strategian hierarkiassa olekaan selvää erityisasemaa.

Tapaustutkimuksen perusteella vahvistui yleinen käsitys siitä, että Lieksan kaupunki edistää aktiivisesti paikallista yrittäjyyttä. Tällä seikalla on luonnollisesti vahva sidos kaupungin teollisuushistoriaan, mutta uusi strategia on leimallisempi elinvoimapolitiikan hyvälle asemalle kaupungin kehittämisessä. Yrittäjät ovat kaupungin lähimpiä kumppaneita, sillä heitä kuunnellaan ja heidät otetaan huomioon kaupungin elinkeinotoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Samanaikaisesti kaupunki pystyy nopeasti tarjoamaan yritystiloja ja yritysneuvontaa omassa kehitysyhtiössään. Strategian laadinnassa ja toteuttamisessa yrityssektori on ollut ja on edelleen vaikuttavin ja osallistuvin ryhmä. Kaupungin yritysjärjestön todettiin olevan kaupungin vaikutusvaltaisin sidosryhmä.

Lieksassa uuden elinvoimapoliittisen lähestymistavan tärkeä näkökulma on inhimillisen vuorovaikutuksen korostaminen kunnan sisällä, kuten kunnan asukkaiden osallistumisen ja verkostoitumisen edistäminen. Lieksan tapaukseen on myös liitettävissä paikallisen kehittämisen paradigman muutos, eli elinkeinopolitiikan

[18] https://relocal.eu/

muuttuminen elinvoimapolitiikaksi. Uuteen strategiaan perustuvan elinvoimapolitiikan taustalla on tietyssä mielessä kunnan uudelleenmäärittely sekä aiempaa ennakoivampi ja strategisempi lähestymistapa kunnan kehittämiseen. Tällaisen ajattelutavan muutos ja valinta Lieksassa oli tarkoituksellinen, mikä käy varsin hyvin ilmi Lieksan kaupungin konkreettisista toimista. Strategian toimintasuunnitelmassa on tunnistettavissa tiettyä laskelmoitua riskinottoa niin uusien kuin kaupungissa jo toimivien yritysten kehittämisessä sekä aiempaa parempi maankäytönsuunnittelun ja elinvoimapolitiikan yhdentäminen tärkeiden hankkeiden läpiviemisessä.

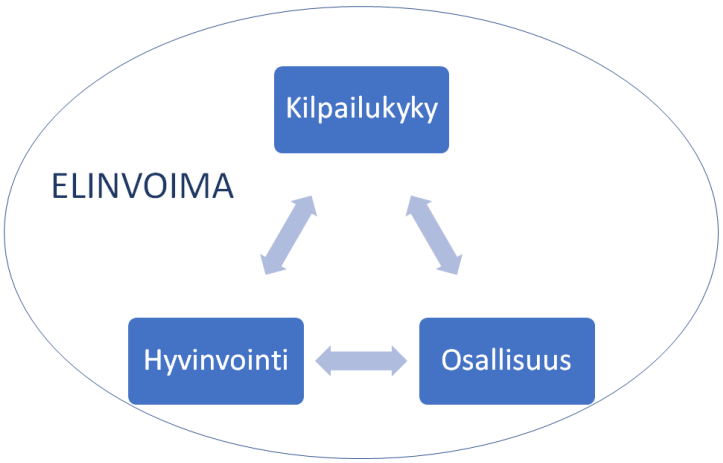
6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteiksi asetettiin kartoittaa Pohjois-Karjalan kuntien edellytyksiä edistää elinvoimaa ja elinkeinopolitiikkaa. Tavoite jaettiin kolmeksi tutkimuskysymykseksi: 1) miten kunnat määrittävät ja ymmärtävät elinvoima-käsitteen, 2) mitkä organisaatiot ovat kuntien ohella oleellisimmat toimijat Pohjois-Karjalan elinvoimaisuuden edistämisessä sekä 3) miten kunnat ennakoivat ja vastaavat muutoksiin toimintaympäristöissään?

Tutkimus toteutettiin tarkastelemalla Pohjois-Karjalan kuntien elinvoimaisuutta: 1) tilastojen, 2) kuntastrategioiden sekä 3) keskeisten toimijoiden haastatteluiden pohjalta.

Tilastojen valossa Pohjois-Karjalan väestönkehitys on valtakunnan keskitasoa heikompaa. Lisäksi varsinkin harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa työllisyys on alhaisella tasolla, työttömyys korkealla tasolla ja ansiotulot matalat. Myös maatilayritysten määrä on vähentynyt Pohjois-Karjalassa. Tästäkin huolimatta Pohjois-Karjalan maaseutualueilla on yrittäjien osuus työllisistä huomattavan suuri. Puhti-hankkeen toiminnan kannalta tämä maaseutualueiden väkevä yrittäjyysperinne on merkittävä vahvuus.

Strategia- ja haastatteluaineiston analyysien pohjalta voidaan todeta, että kunnat näkevät elinvoiman käsitteen hyvin laajana. Tässä suhteessa tulokset heijastelevat Kuntaliiton elinvoimaisille kunnille määrittelemiä raameja (esim. Sallinen 2011; Kuntaliitto 2015). Elinvoima nähtiin eräänlaisena kattoterminä, jonka alle haastateltavat niputtivat muita aihepiirin termejä kuten kilpailukyky ja veto- ja pitovoima. Kilpailukyvyn nähtiin kumpuavan elinkeinopoliittista toimenpiteistä, kun taas veto- ja pitovoima liitettiin hyvinvoinnin ja osallisuuden tematiikkaan. Elinvoima muodostuu siis kunnan ja sen alueella toimivien yritysten kilpailukyvystä sekä kuntalaisten hyvinvoinnista ja osallisuudesta. Maaseutualueiden kohdalla painotettiin, että alue on elinvoimainen silloin, kun se on siellä asuville asukkailleen hyvä elinympäristö. Pohjois-Karjalan kunnat suhtautuvat realistisesti mahdollisuuksiinsa kehittää alueensa elinvoimaa (mm. ottaen huomioon väestöennusteet). Onnistuessaan elinvoimapolitiikka voi luoda positiivisen kehityksen kehän, jossa yhden osakokonaisuuden kehittäminen johtaa kerrannaisvaikutuksiin muissa osakokonaisuuksissa (Kuvio 15). Toisaalta vaikeudet yhden osakokonaisuuden kehittämisessä heijastuvat negatiivisesti muihin osakokonaisuuksiin.



Kuvio 15. *Kuntien määritelmä elinvoima-käsitteelle*

Kuntien strategioiden ja haastattelujen perusteella pystyttiin tunnistamaan iso joukko toimijoita, joilla on suuri merkitys Pohjois-Karjalan kuntien elinvoimalle. Kilpailukyvyn osalta korostettiin varsinkin paikallisten

yritysten ja yrittäjien roolia työllistäjinä sekä kehitysyhtiöiden yrittäjille ja yrityksille tuottamia neuvontapalveluita, kun taas vetovoiman osalta painotettiin seurojen ja yhdistysten (kolmas sektori) kanssa tehtyä yhteistyötä viihtyisien elinympäristöjen ja harrastusmahdollisuuksien luomiseksi. Tämän lisäksi kunnat tunnistivat lukuisia muita organisaatioita (esimerkiksi viranomais-, koulutus- ja neuvontaorganisaatiot, Leader-toimintaryhmät jne.), jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat heidän elinvoimaansa. Kunnat siis näkevät, että niiden elinvoima muodostuu yhteistyössä näiden toimijoiden välillä. Kunta nähtiin luonnollisena organisaationa kokoamaan nämä elinvoiman edistämiseksi toimivat organisaatiot saman pöydän ääreen. Kuntien omat elinvoimatehtävät liittyvät verkostojen rakentamisen lisäksi yritystoiminnan mahdollistamiseen, kuntalaisten aktivointiin, edunvalvontaan, (joissain tapauksissa) neuvontaan sekä innovaatioalustana toimimiseen ja kokeilukulttuurin edistämiseen.

Kuntastrategioiden ja haastatteluaineiston perusteella pohjoiskarjalaisten kuntien strategioihin jätetään riittävästi liikkumavaraa, jotta kunnat voivat reagoida ketterästi mahdollisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin (vrt. Airaksinen 2017). Strategisilla linjauksilla ei haluta rajoittaa uusia avauksia. Voidaankin todeta, että ainakin osa Pohjois-Karjalan kunnista on siirtynyt yleisluonteisesta uudistavaan elinvoimapolitiikkaan, jossa painopiste on muuntuvuudessa ja ennakoinnissa.

Pelkästään perinteisten elinkeinopoliittisten toimenpiteiden käyttäminen elinvoiman (tai edes kilpailukyvyn) edistämisessä on vanhentunutta. Elinvoima koostuu useista yhteen linkittyneistä osakokonaisuuksista ja näin ollen kuntien tehtäväkenttä on elinkeinotointa huomattavasti laajempi. Tulosten valossa on hyvä korostaa, että kunnat voivat kehittää elinvoimaansa tulevaisuuteen suuntautuvasti, varsinkin kuntien innovointiin liittyvää elinvoimatehtävää, tukemalla innovaatiotoimintaa niin kuntaorganisaation sisällä kuin alueen yrityksissä. Toisena esille nousseena seikkana voidaan todeta, että elinvoiman edistämisen tärkeys tulisi näkyä kunnissa vielä nykyistäkin selkeämmin. Liian usein elinvoiman kehittämiseen keskitytään vain ”ylimääräisellä ajalla” ja ”jämäresursseilla”, vaikka sen tulisi olla kuntien kehittämistoiminnan keskiössä jo taloudellisessakin mielessä (elinvoimaisuuden edistämisen kautta kuntien verotulot kasvaisivat). Lisäksi kuntaorganisaatioiden sisällä tulisi teroittaa, että elinvoiman edistäminen ei ole vain kunnan johdon vastuulla, vaan koko kuntaorganisaation tulisi osallistua kehitystyöhön. Elinvoimakeskustelun yleistyessä siitä on osittain tullut myös kaikkien hokema ”iskulause”. Siksipä kuntien kannattaa miettiä huolellisesti, yleisen kehittämisjargonin ja latteuksien sijaan (Paananen ym. 2014), millä vahvuuksilla ne erottuvat muista kunnista. Maaseutualueiden vetovoiman osalta tulokset korostavat paikkasidonnaisen kehittämisen tärkeyttä (maaseutualueita ei voi kehittää kaupungeista käsin) sekä viestinnän roolia (ks. Kuntaliitto 2016). Jälkimmäisessä on kyse positiivisten mielikuvien luomisesta. Maaseutualueilla on elinvoimaa: tyytyväisiä asukkaita, menestyviä yrityksiä ja mielenkiintoisia tapahtumia. Lopuksi, lainsäädännöllisen vaikeutensa takia ehkä hieman ajatuksen tasolle jäävänä kehittämisehdotuksena, todettakoon joidenkin kuntien esille nostama innokkuus ottaa vastuu työllistämisestä. Työttömyyden aiheuttamien maksujen ja verotulojen karttumattomuuden kautta kunnilla olisi TE-toimistoa suurempi motiivi työllistää asukkaitaan, jolloin työllistämisenhoidosta voisi tulla uusi kuntakohtainen elinvoimatekijä.

Kun otetaan huomioon tässäkin tutkimuksessa kummunnut muiden toimijoiden tärkeys kuntien elinvoiman kehittämistyössä, loogisena jatkotutkimuskohteena Puhti-hankeen seuraavissa vaiheissa on selvittää yritys-, yhdistys-, ja kuntakumppanuuden eri muotoja ja mahdollisuuksia maaseudun elinvoimaisuuden lisääjänä Pohjois-Karjalassa. Lisäksi Puhti-hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan ajankohtaista tutkimustietoa uudenlaisen yrittäjyyden (esimerkiksi osuuskuntatoiminta, kevytyrittäjyys jne.) toimintamallien soveltuvuudesta Pohjois-Karjalan maaseudulle.

LÄHTEET

Airaksinen, J. (2017). *Tulevaisuuden kunta elinvoiman edistäjänä.* JOSEK Oy:n valtuusto- ja yrittäjäseminaari, 5.9.2017, Joensuu.

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI (2018). *10 kaupunkiseudun väestöennuste. Kooste kymmenen kaupunkiseudun väestöennusteesta vuosina 2018–2040.* 11.3.2019. <http://www.mdi.fi/content/uploads/2019/02/10-kaupunkiseudun-_vaestoennuste_kooste.pdf>

Annala, M., L. Hokkanen, V. Laasonen, J. Pyykkönen, T. Ranta, K. Sarkia & M. Valtakari (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 1/2019.

Aro, T. (2017). *Oulu: Pohjoisen Skandinavian menestyvä pääkaupunki vai sisäänpäin kääntynyt ja tylsä keskuskaupunki pohjoisessa?* Oulun KV-strategiapäivä, 19.10.2017, Oulu.

Blandford, D. (2019). Rational economic policy-making. Teoksessa Josling, T., D. Blandford & K. Hassapoyannes (toim.): *Global challenges for future food and agriculture policies,* 333–349. Signapore: World Scientific.

Hirvonen, T., P. Kahila & P. Saukkonen (2016). Monikeskuksiset ARTTU-kunnat. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja* 6/2016.

Huovinen, J. (2017). Kunnat elinvoiman moottoreiksi. Teoksessa Nyholm, I., A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.): *Tulevaisuuden kunta,* 394–404. Helsinki: Kuntaliitto.

Huttunen, S. (2009). Ecological modernisation and discourses on rural non-wood bioenergy production in Finland from 1980 to 2005. *Journal of Rural Studies* 25(2): 239–247.

Hytönen, J., N. Kotavaara & T. Ahlqvist (2018). Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja: Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja* 5/2018.

Hyyppä, M. (2011). Elinvoimaa yhteisöstä. *Tieteessä tapahtuu* 2011(8): 15–18.

Jauhiainen S. & J. Huovari (2013). Kuntarakenne ja alueiden elinvoima: Laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. *Kunnallisalan kehittämissäätiö Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu* 72.

Kansaneläkelaitos (2019). *Työmarkkinatuen kuntarahoitus.* 1.3.2019. <https://www.kela.fi/tyomarkkinatuen-kuntarahoitus1>

Kolehmainen, J., J. Irvine, L. Stewart, Z. Karacsonyi, T. Szabó, J. Alarinta & A. Norberg (2016). Quadruple helix, innovation and the knowledge-based development: Lessons from remote, rural and less-favoured regions. *Journal of the Knowledge Economy* 7(1): 23–42.

Korsgaard, S., S. Müller & H.W. Tanvig (2015). Rural entrepreneurship or entrepreneurship in the rural: Between place and space. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research* 21(1): 5–26.

Kostiainen, J. (1999). Kaupunkiseudun kilpailukyky ja elinkeinopolitiikka tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Sotarauta, M. (toim.): *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa,* 18–40. Helsinki: Kuntaliitto.

Kuhmonen, T., I. Ahokas & J. Ruotsalainen (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. *Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Tutu e-julkaisuja* 6/2013.

Kuntaliitto (2015). *Elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan: Kuntaliiton elinvoimapoliittinen ohjelma.* Helsinki: Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2016). *Kuntaviestinnän opas: Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin.* Helsinki: Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2019). *Elinvoima, kasvu ja työllisyys kuntatalouden haasteina.* Helsinki: Kuntaliitto.

Linnamaa, R. (1999). Kaupunkiseudun kilpailukyvyn rakenteelliset ja dynaamiset elementit. Teoksessa Sotarauta, M. (toim.): *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa,* 41–74. Helsinki: Kuntaliitto.

Makkonen, T. & T. Inkinen (2014). Spatial scaling of regional strategic programmes in Finland: A qualitative study of clusters and innovation systems. *Norsk Geografisk Tidsskrift–Norwegian Journal of Geography* 68(4): 216–227.

Makkonen, T. & T. Inkinen (2015). Geographical and temporal variation of regional development and innovation in Finland. *Fennia* 193(1): 134–147.

Makkonen, T., M. Merisalo & T. Inkinen (2018). Containers, facilitators, innovators? The role of cities and city employees in innovation activities. *European Urban and Regional Studies* 25(1): 106–118.

Nurmio, A. & T. Turkki (toim.) (2010). *Elinvoimainen Suomi.* Helsinki: Sitra.

Ollikainen, M. & J. Lankoski (2009). Multifunctionality: Environment versus rural viability in social optima. *Journal of Rural Development* 32(2): 31–57.

Paananen, H. (2013). *Elinvoima kunnassa: Merkitykset, muutos ja edistäminen kuntajohtajien tarinoissa.* Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma.

Paananen, H., A. Haveri & J. Airaksinen (2014). *Kunta elinvoiman johtajana.* Helsinki: Kuntaliitto.

Pakkanen, E. (2017). *Kunta paikallisen elinvoiman rakentajana.* Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma.

Parlamentaarinen työryhmä (2017). Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030: Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. *Valtiovarainministeriön julkaisu* 9a/2017.

Pato, L. & A. Teixeira (2018). Rural entrepreneurship: The tale of a rare event. *Journal of Place Management and Development* 11(1): 46–59.

Pyykkölä, M. & M. Vuorensola (2018). *Kuinka johtaa elinvoimaa? Viiden kaupungin tapaustutkimus elinvoiman määrittelystä, organisoinnista ja johtamisesta.* Helsinki: Kuntaliitto.

Rivza, B. & M. Kruzmetra (2017). Through economic growth to the viability of rural space. *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 5(2): 283–296.

Sallinen, S. (toim.) (2011). *Elinvoimamainen kunta.* Helsinki: Kuntaliitto.

Sandberg, S. (2015). *Päättäjien kuntakuva: ARTTU2-päättäjäkyselyn ensimmäisten tulosten esittely.* ARTTU2-kuntaseminaari, 10.12.2015, Helsinki.

Sauri, P. (2017). Kunnat jälkeen soten. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu* 108.

Suutari, T. & M. Rantanen (toim.) (2011). Innovaatiotoiminnan edistäminen maaseudulla: Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen* 38/2011.

Tall, J., E. Petäjä, E. Varamäki & K. Sorama (2016). Kuntien elinkeinotoimien tulevaisuuden näkymät Etelä-Pohjanmaalla. *Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B. Raportteja ja selvityksiä* 117.

Tuomi, J. & A. Sarajärvi (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Helsinki: Tammi.

van Duivenboden, H. & M. Thaens (2008). ICT-driven innovation and the culture of public administration: A contradiction in terms. *Information Polity* 13(3–4): 213–232.

van Rij, E. & E. Koomen (2010). Analysing the rural vitality argument for residential development: Linking discourses and actual spatial developments. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 101(5): 583–595.

Yli-Jokipii, P. (2005). Suomen alueellinen kehittyneisyys ja aluepolitiikka maantieteen tutkimuskohteena. Teoksessa Moisio, S. (toim.): *Maantiede mun silmäni avaa, maapalloa katselemaan,* 9–21. Turku: Turun yliopisto.

Tilastolähteet

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2017). *Kuntatalous: Kuntien talous vuonna 2017.* Helsinki: Tilastokeskus. 9.3.2019. <http://www.stat.fi/til/kta/2017/kta_2017_2018-09-21_kat_001_fi.html>

Tilastokeskus, Elinkeino ja työssäkäynti -tilastotietokanta.

Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit -tilastotietokanta.

Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta.

Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto.

LIITE 1. HAASTATTELURUNKO

Elinvoima:

- Miten te määrittelisitte/ymmärrätte ”elinvoima” käsitteen?
- Käytetäänkö samaa määritelmää myös kunnan strategioissa?
- Miten tämä määritelmä eroaa ”perinteisemmästä” elinkeinopolitiikasta?
- Mikä on ”perinteisemmän” elinkeinopolitiikan rooli kuntanne ”elinvoiman” edistäjänä?

- Mikä on elinkeino- ja elinvoimapolitiikkanne keskeisin sisältö?
- Mitkä ovat mielestänne merkittävimmät omailmeiset ominaisuudet/vahvuudet suhteessa elinkeino- ja elinvoimapolitiikkaan? Entä haasteet?
    - Miksi juuri nämä vahvuudet/haasteet?
- Miten nämä vahvuudet on otettu huomioon kuntanne kehittämisstrategioissa?
    - Entä muuten, strategioiden ulkopuolella?

- Kuinka maaseutu huomioidaan elinkeino- ja elinvoimapoliittisissa linjavedoissanne?

Toimijat:

- Mikä on kuntaorganisaationne rooli kuntanne elinvoimaisuuden edistämisessä?
- Vaikuttaako taustalla joitakin muita kehityksiä (esim. Siun sote) ja millaisia vaikutuksia näillä on ollut suhteessa kuntaorganisaationne roolin elinvoimaisuuden edistäjänä?
- Millainen kuntaorganisaation rooli voisi ihanteellisimmillaan (tai vaihtoehtoisesti vähimmillään) olla elinvoimaisuuden edistämisessä?

- Ketkä kuntaorganisaationne lisäksi ovat keskeisimpiä toimijoita kuntanne elinvoiman kannalta?
    - Mikä tarkalleen ottaen on näiden toimijoiden merkitys kuntanne elinvoiman kannalta?
    - Minkälaista yhteistyötä teillä on heidän kanssaan?

- Miten etsitte ja tuette uusia kokeiluita (uudenlainen yritystoiminta, yhteistyö- ja liiketoimintaverkostot, innovaatiot)?
    - Esimerkkejä?
- Onko teillä kumppanuuksia yritysten/yhdistyksien kanssa?
    - Esimerkkejä?

Kehittämisprofiili:

- Panostetaanko kunnassanne (organisaationa) teidän mielestänne enemmän käytännönläheiseen (yritys-)neuvontaan kuin kehittämisstrategioihin/visioihin? Perustele?
- Miten kuntanne kehittämisen strategioita uudistetaan?
    - Esim. ennakoinnin näkökulmasta: suhteessa mahdollisuuksiin tai äkillisiin muutoksiin?
- Kuinka helppo/vaikea kunnan kehittämisstrategioita on muuttaa?

LIITE 2 HAASTATELLUT HENKILÖT

Ilomantsi
1. Marjut Ahokas, kunnanjohtaja
Joensuu
2. Janna Puumalainen, strategiajohtaja
3. Jari Horttanainen, kansliapäällikkö
4. Kari Karjalainen, kaupunginjohtaja
Joensuun seudun maaseutupalvelut
5. Teuvo Mutanen, maaseutuasiamies (Polvijärvi ja Outokumpu)
Juuka
6. Jonne Maaninka, elinkeinosuunnittelija
7. Markus Hirvonen, kunnanjohtaja
Keski-Karjalan maaseutupalvelut
8. Katja Turtiainen, maaseutupäällikkö (Kitee, Rääkkylä ja Tohmajärvi)
Kitee
9. Mikko Heickell, elinkeinopäällikkö
Kontiolahti
10. Jere Penttilä, kunnanjohtaja
Lieksa
11. Jarkko Määttänen, kaupunginjohtaja
12. Susanna Saastamoinen, elinvoimajohtaja
Liperi
13. Hannele Mikkanen, kunnanjohtaja
14. Mika Hyttinen, elinkeinojohtaja
Nurmes
15. Asko Saatsi, kaupunginjohtaja
Outokumpu
16. Jukka-Pekka Lätti, kehitysjohtaja
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
17. Seppo Tiainen, kuntakehityspäällikkö
Polvijärvi
18. Jari Tuononen, kunnanjohtaja
Rääkkylä
19. Raita Joutsensaari, kehityssihteeri
Tohmajärvi
20. Liisa Laasonen, kehittämispäällikkö
Valtimo
21. Ilona Alhoniemi, kunnanvaltuuston puheenjohtaja