

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2026:1

Seutukaupunkien uudistumiskyvykkyys

Selvitys uudistumiskyvyn tekijöistä ja
mittaamisesta



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2026:1

Seutukaupunkien uudistumiskyvykkyys

Selvitys uudistumiskyvyn tekijöistä ja mittaamisesta

Sinikukka Pyykkönen, Noora Koski, Teemu Makkonen, Timo Hirvonen,
Jeremias Kortelainen

Owal Group Oy ja Itä-Suomen yliopiston Alue- ja
kuntatutkimuskeskus Spatia

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2026

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö
CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-904-9
ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Seutukaupunkien uudistumiskyvykkyys

Selvitys uudistumiskyvyn tekijöistä ja mittaamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2026:1		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Sinikukka Pyykkönen, Noora Koski, Teemu Makkonen, Timo Hirvonen, Jeremias Kortelainen		
Yhteisötekijä	Owal Group Oy ja Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia		
Kieli	suomi	Sivumäärä	113
Tiivistelmä			
Selvityksessä tarkasteltiin seutukaupunkien uudistumiskykyyn vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia, kehitettiin mittaristo niiden uudistumiskyvyn kuvaamiseen ja analysoitiin seutukaupunkien erityispiirteitä. Lisäksi luotiin katsaus kansallisen kaupunkipolitiikan mahdollisuuksiin ja seutukaupunkien omiin keinoihin vahvistaa uudistumiskyvykkyyttä. Uudistumiskyvyllä tarkoitetaan kykyä löytää uusi kasvun taso pitkällä aikavälillä. Ehdotettu uudistumiskyvyn mittaristo avaa näkymiä uudistumiskyvyn moniulotteiseen luonteeseen, valottaa seutukaupunkien profiileja ja tarjoaa niille virikkeitä arvioida nykytilaansa ja kehityskuvaansa. Kaupunkipolitiikka tukee seutukaupunkien uudistumiskykyä luomalla yhteistä tahtotilaa, edistämällä kumppanuuteen perustuvaa kehittämisotetta ja vahvistamalla tietoperustaa. Seutukaupunkien omat toimet edellyttävät strategista johtamista ja uudistumiskykyä tukevaa päätöksentekokulttuuria. Siinä ydinteemoja ovat kehittämiskärkien tunnistaminen, yhteistyö seudullisesti ja seutukaupunkiverkoston kanssa sekä vuoropuhelun tiivistäminen valtion ja seutukaupunkien välillä.			
Asiasanat	alueet, aluekehitys, aluepolitiikka, kaupunkipolitiikka, seutukaupungit, mittaristo		
ISBN PDF	978-952-327-904-9	ISSN PDF	1797-3562
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-904-9		

Regionstädernas förmåga att förnyas

En utredning om faktorer och mätning av förnyelseförmågan

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2026:1	Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Sinikukka Pyykkönen, Noora Koski, Teemu Makkonen, Timo Hirvonen, Jeremias Kortelainen	
Utarbetad av	Owal Group Oy och Östra Finlands universitet, Centret för regional- och kommunalforskning Spatia	
Språk	Sidantal	113
Referat		
I utredningen granskades förändringarna i de förhållanden som påverkar regionstädernas förnyelseförmåga, utvecklades indikatorer för att beskriva deras förnyelseförmåga och analyserades regionstädernas särdrag. Dessutom skapades en översikt över den nationella stadspolitikens möjligheter och regionstädernas egna sätt att stärka förmågan att förnyas. Med förmåga att förnyas avses en förmåga att finna en ny nivå av tillväxt på lång sikt. De föreslagna indikatorerna för förnyelseförmågan öppnar vyer för den flerdimensionella karaktären som förnyelseförmågan. De belyser även regionstädernas profiler och ger dem incitament att bedöma sitt nuläge och sin utvecklingsbild. Stadspolitiken stöder regionstädernas förnyelseförmåga genom att skapa en gemensam vision, främja ett utvecklingsgrepp baserat på partnerskap och stärka kunskapsunderlaget. Regionstädernas egna åtgärder förutsätter en kultur inom beslutsfattande som stöder strategisk ledning och förmågan att förnyas. Där är de huvudsakliga temana identifierande av utvecklingstoppar, samarbete regionalt och inom regionstädernas nätverk samt en tätare dialog mellan staten och regionstäderna.		
Nyckelord	regionerna, regional utveckling, regionalpolitik, regioner, statspolitik, regionstäder, regional utveckling, indikatorer	
ISBN PDF	978-952-327-904-9	ISSN PDF 1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-904-9	

Regional Cities' Capacity for Renewal

A study on the factors and measurement of the capacity for renewal

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2026:1	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Sinikukka Pyykkönen, Noora Koski, Teemu Makkonen, Timo Hirvonen, Jeremias Kortelainen	
Group author	Owal Group Oy and Spatia Centre for Regional Research of the University of Eastern Finland	
Language	Finnish	Pages 113

Abstract

The study examined changes in the operating environment that affect the renewal capacity of regional cities, developed a set of indicators to describe this capacity and analysed the distinctive characteristics of these cities. It also reviewed the opportunities offered by national urban policy and the means available to regional cities themselves to strengthen their ability to renew.

Renewal capacity refers to the ability to reach a new level of growth over the long term. The proposed indicator framework sheds light on the multidimensional nature of renewal capacity, highlights the profiles of regional cities and provides them with tools to assess their current situation and future development prospects.

Urban policy supports renewal capacity by creating a shared vision, promoting partnership-based development and strengthening the knowledge base. Regional cities' own efforts require strategic leadership and a decision-making culture that fosters renewal. Key themes include identifying development priorities, working together at the regional level and within the network of regional cities, and deepening dialogue between the central government and regional cities.

Keywords regions, regional development, regional policy, urban policy, regional cities, indicators

ISBN PDF 978-952-327-904-9 **ISSN PDF** 1797-3562

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-904-9>

Sisältö

	Seutukaupungit tiiviinä osana kaupunkipolitiikan kokonaisuutta	7
1	Johdanto	9
1.1	Selvityksen kohde ja tavoitteet	9
1.2	Menetelmät ja aineistot.....	10
1.3	Keskeiset käsitteet.....	12
2	Seutukaupunkien uudistumiskyky muutoksessa	14
2.1	Toimintaympäristön muutokset seutukaupungeissa	14
2.2	Uudistumiskyky seutukaupunkien näkökulmasta	21
2.3	Toimintaympäristön muutoksiin vastaaminen	23
2.4	Yhteenveto	26
3	Selvitys mittareista	27
3.1	Käytetyt mittarit ja niiden uudistamisen tarpeet.....	27
3.2	Ehdotus uudistumiskyvyn mittaristoksi.....	32
3.3	Tilastotarkastelu seutukaupunkien uudistumiskyvyn erityispiirteistä	37
3.4	Mittariston päähavainnot	84
4	Uudistumiskyvyn vahvistamisen keinot	88
4.1	Kansallisen kaupunkipolitiikan toimet.....	88
4.2	Seutukaupunkien omat keinot.....	91
4.3	Yhteenveto	93
5	Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset	95
5.1	Johtopäätökset.....	95
5.2	Kehittämis ehdotukset	98
6	Liitteet	100
7	Lähteet	108

SEUTUKAUPUNGIT TIIVIINÄ OSANA KAUPUNKIPOLITIIKAN KOKONAISUUTTA

Kansallinen kaupunkipolitiikka rakentuu kaupunkien ja valtion kumppanuuteen perustuvaan yhteistyöhön, jonka tavoitteena on kaupunkien myönteinen kehitys. Seutukaupungit ovat osa kansallista kaupunkipolitiikkaa. Seutukaupunkipolitiikka toimii esimerkkinä kaupunkipolitiikasta, jossa pyritään yli hallinnonalarajojen tunnistamaan ja tukemaan erilaisten ja eri kokoisten kaupunkien elinvoimaa.

Valtion ja seutukaupunkien kumppanuus on rakentunut tiiviiksi viimeisen vuosikymmenen aikana. Yhteistyötä vauhditti alkujaan kaupunkineuvos, selvityshenkilö Antti Rantakokon ajatus valtion ja kaupunkien välisestä yhteisestä seutukaupunkiohjelmasta, jolla luotaisiin pohja yhteistyölle. Seutukaupunkiohjelma ja sen toimeenpano-ohjelma on toimenpiteiden kokonaisuus, joka rakentuu omaehtoiselle kehittämiselle, verkostotoiminnalle sekä sopimukselliselle kumppanuudelle. Näiden kolmen periaatteen pohjalta valtio ja seutukaupungit toteuttavat yhteistyötään. Sopimuksellinen kumppanuus kulkee läpileikkaavana periaatteena läpi koko kansallisen kaupunkipolitiikan.

Seutukaupungeilla on sekä yhdistäviä että erottavia tekijöitä, mutta erilaisuudestaan huolimatta ne muodostavat oman tiiviin verkostonsa. Verkosto on pienille kaupungeille vahvuus, joka toimii kumppanina valtion suuntaan. Tiivis yhteistyö kaipaa myös aina arviointia sekä uudistumista. Keväällä 2024 toteutetussa politiikka-arvioinnissa professori Mari Vaattovaara ja HTT Jenni Airaksinen ehdottivat, että seutukaupunkien tulisi rakentaa yhdessä valtion kanssa uudenlaisia elinvoimaa ja uudistuskykyä tunnistavia indikaattoreita kasvukaupunkien ulkopuolisen Suomen kehityksen seurantaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi selvityksen seutukaupunkien uudistumiskyvykkyydestä, sen mittaamisesta sekä siitä, miten kansallinen kaupunkipolitiikka ja seutukaupungit itse voivat vahvistaa uudistamiskyvykkyytään elokuussa 2025.

Nyt valmistunut selvitys antaa eväitä seutukaupunkityön kehittämiseksi. Selvityksessä luotu mittaristo kuvaa uudistumiskyvykkyyttä monipuolisesti ja toimii jatkossa pohjana seutukaupunkien omalle kehittämiselle sekä valtion ja seutukaupunkien väliselle tiiviille vuoropuhelulle.

Joulukuussa 2025

Katja Palonen

Johtava asiantuntija, Seutukaupunkijaoston puheenjohtaja

1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan selvityksen kohde ja tavoitteet, käytetyt menetelmät ja aineistot sekä esitetään määritelmät keskeisille käsitteille.

1.1 Selvityksen kohde ja tavoitteet

Tässä selvityksessä on tunnistettu tekijöitä, jotka määrittävät seutukaupunkien uudistumiskykyä. Työssä on tarkasteltu, mitkä toimintaympäristön muutostekijät vaikuttavat seutukaupunkien uudistumiskyvyyteen, miten seutukaupunkien tulisi vastata näihin muutostekijöihin sekä miten seutukaupungit voivat itse vahvistaa uudistumiskyvyyttään. Lisäksi on tarkasteltu, millä mittareilla uudistumiskykyä voidaan mitata, ja mitä erityispiirteitä seutukaupungeilla on esitettyjen mittareiden valossa.

Seutukaupungit ja uudistumiskyky -selvityksen tavoitteina oli:

1. Määrittää keskeisimmät toimintaympäristöön vaikuttavat trendit/ muutokset, jotka vaativat seutukaupungeilta uudistumista ja reagointia ja kuvata, miten muutoksiin voidaan vastata.
2. Analysoida, millä mittareilla kaupungin uudistumiskykyä voidaan mitata ja tunnistaa seutukaupunkien erityispiirteet muihin kaupunkeihin verrattuna uudistumiskyvyyden kautta mitattuna.
3. Kuvata, miten kansallinen kaupunkipolitiikka voi tukea ja huomioida kehitystä sekä miten seutukaupungit voivat itse vahvistaa uudistumiskyvyyttään.

Selvitys on tuottanut tietoa kansallisen kaupunkipolitiikan tueksi sekä antanut eväitä kaupunkipolitiikan tavoitteiden määrittelyyn. Tavoitteita mukaillen selvitystyö jaettiin kolmeen työpakettiin. Seuraavassa taulukossa on esitetty selvityksen näkökulmat ja kysymykset.

Taulukko 1. Työn tavoitteet, tutkimuskysymykset ja tietolähteet

Työpaketti	Tutkimuskysymys	Tietolähde
Toiminta-ympäristön muutostekijät ja esiin nousevat tarpeet	Mitkä toimintaympäristön muutostekijät vaikuttavat seutukaupunkien uudistumiskyvykkyyteen? Miten seutukaupunkien tulisi vastata näihin muutostekijöihin?	Dokumenttiaineistot Täydentävät haastattelut Validointityöpaja
Selvitys mittareista	Millä mittareilla kaupungin uudistumiskykyä voidaan mitata? Mitkä ovat seutukaupunkien erityispiirteet muihin kaupunkeihin verrattuna uudistumiskyvykkyyden kautta mitattuna?	Kirjallisuuskatsaus ja tilastoaineistot Kuvailevat ja vertailevat tilastolliset menetelmät Validointityöpaja
Kansallisen kaupunki-politiikan ja seutu-kaupunkien oman uudistumiskyvyn vahvistamisen tarve	Miten kansallinen kaupunkipolitiikka voi tukea ja huomioida kehitystä? Miten seutukaupungit voivat itse vahvistaa uudistumiskyvykkyyttään?	Muiden työpakettien aineistojen politiikka-analyysi Syventävät haastattelut Fokusryhmäkeskustelut Validointityöpaja

1.2 Menetelmät ja aineistot

Selvitys on toteutettu monimenetelmällisesti. Työssä on tehty kattava dokumentti-analyysi, tilastotarkastelu sekä syventäviä asiantuntijahaastatteluja. Alustavia havaintoja on validoitu sekä fokusryhmäkeskustelussa että validointityöpajassa.

Dokumenttianalyysi. Aikaisempiin selvityksiin ja tutkimuksiin pohjautuen selvitettiin ja analysoitiin, mitkä ovat keskeisimpiä seutukaupunkien uudistumista edellyttäviä toimintaympäristön muutoksia. Dokumenttianalyysin menetelminä käytettiin sisällönanalyysiä (meta-analyysi keskeisten selvitysten havainnoista). Analyysissa on hyödynnetty mm. seuraavia dokumentteja: seutukaupunkien vetovoimatutkimukset (Helkala & Koskimies 2025; Vuorela ym. 2022), Spatian julkaisut maaseudun innovatiivisuudesta ja kuntien elinvoimasta (Makkonen ym. 2019; 2022) sekä

seutukaupunkien elinvoimaa tarkasteleva raportti (Rantakokko 2017). Poliitiikka-taustan muodostavat seutukaupunkiohjelmaa ja sen toimeenpanoa koskevat työ- ja elinkeinoministeriön julkaisut (TEM 2020; 2024; Vaattovaara & Airaksinen 2024) sekä valtiovarainministeriön raportit (VM 2018; 2024). Lisäksi on hyödynnetty tutkimusartikkelia seutukaupunkien roolista teollisen uudistamisen mahdollistajina (Lähteenmäki-Smith ym. 2024) sekä Kansallista kaupunkistrategiaa 2020–2030, kumppanuusasiakirjoja ja sparrauspapereita, jotka tuovat näkökulmia strategiaan linjauksiin.

Haastattelut. Haastattelujen tarkoituksena oli saada selvityksen moninäkökulmaista teemaa taustoittava ja syventävä kuva sekä asiantuntijoilta että asianomaisilta (seutukaupungit). Asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin selvityksen kaikkia teemoja. Työssä haastateltiin yhteensä 20 asiantuntijaa. Asiantuntijat edustivat taustaorganisaatioinaan mm. seutukaupunkien johtoa, ministeriöitä, Kuntaliittoa ja Kunnallisalan kehittämissäätiötä.

Selvitys mittareista. Mittariston laadinnassa ja tilastotarkastelussa esitettiin aikaisempaan kirjallisuuteen sekä työpaketti 1:n tuloksiin tukeutuva mittaristo seutukaupunkien uudistumiskyvyn mittaamiseksi, kerättiin näihin mittareihin soveltuva kattava tilastoaineisto sekä (analysoimalla kerättyä aineistoa) tunnistettiin seutukaupunkien uudistumiskykyyn liittyviä erityispiirteitä muihin kaupunkeihin verrattuna.

Politiikka-analyysi. Selvityksen lopuksi tehtiin yhteen vetävä politiikka-analyysi siitä, miten kansallisella kaupunkipolitiikalla voidaan tukea ja tunnistaa seutukaupunkien kehittyminen sekä miten seutukaupungit itse voivat vahvistaa kykyään uudistua. Analyysin aineistona hyödynnettiin aiempien vaiheiden aineistoja ja tuloksia, minkä lisäksi tehtiin syventäviä haastatteluja.

Fokusryhmäkeskustelut. Selvityksen lähtökohdista ja havainnoista käytiin lähetekeskustelua ja fokusryhmäkeskustelua niin kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän seutukaupunkijaoston kokouksen yhteydessä (23.10.2025) kuin Seutukaupunkiverkostolle järjestetyssä erillisessä fokusryhmäkeskustelussa (11.11.2025).

Validointityöpaja. Selvityksen validointityöpajassa (19.11.2025) ohjausryhmälle keskusteltiin havainnoista, alustavista johtopäätöksistä ja suosituksista.

Selvityksen ovat toteuttaneet Owl Group Oy ja Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia.

1.3 Keskeiset käsitteet

Viime aikoina suomalaisten seutukaupunkien kehitystä on tarkasteltu kvantitatiivisesti pääasiassa kolmen toisiinsa limittyvän käsitteen kautta (Aro ym. 2023):

- **Elinvoima** muodostuu alueella olemassa olevista aluetaloudelliseen perustaan ja kasvuun liittyvistä osatekijöistä ("aluetaloudellisten ja sosioekonomisten ominaisuuksien varanto").
- **Vetovoima** tarkoittaa sitä, kuinka kiinnostavana, houkuttelevana, haluttavana ja dynaamisena ulkopuoliset pitävät aluetta ("virtasuure, jonka muutoksen suuruutta tai pienuutta voidaan mitata").
- **Pitovoima** koostuu niistä asioista ja tekijöistä, jotka saavat alueella asuvat ja toimivat jäämään ja viihtymään alueella ("asukkaiden tyytyväisyys").

Edellä kuvatut määritelmät eivät toki ole sementoituja, vaan eri tutkijat ovat hahmottaneet termejä eri lähtökohdista päätyen näin toisistaan (ainakin hieman) poikkeaviin tulkintoihin (Salmivuori 2022). Esimerkiksi Makkonen ja kumppanit (2019) ovat määritelleet (pohjaten tulkintansa pohjoiskarjalaisten kuntien elinvoimasta vastaavien viranhaltijoiden haastatteluaineistoon) elinvoiman koostuvan kunnan ja sen alueella toimivien yritysten kilpailukyvyistä sekä kuntalaisten hyvinvoinnista ja osallisuudesta. Heidän määritelmässään elinvoima nähdään eräänlaisena katto-terminä, jonka pitää sisällään muita aihepiirin termejä kuten veto- ja pitovoima.

Elinvoiman yhteydessä puhutaan usein myös **kilpailukyvyistä**. Alueiden kilpailukykyisyys on kuitenkin käsitteellisesti epäselvä ja vaikeasti mitattavissa oleva ilmiö (Ylhäinen ym. 2020). Aluetalouksia koskevien vertailujen osalta päähuomio kohdistuu usein tuottavuuskasvun osatekijöihin kuten tutkimus- ja kehityspanostuksiin, yritysdynamiikkaan sekä koulutukseen ja osaamiseen (Stenborg ym., 2020).

Tässä selvityksessä keskitytään seutukaupunkien **uudistumiskykyyn**. Vaikka elinvoiman ja uudistumiskyvyn käsitteissä on myös päällekkäisyyksiä [kunnan elinvoiman voi nähdä myös kunnan uudistumiskyynä (Sallinen 2011)], erotuksena elinvoiman käsitteelle ("alueella olemassa olevina aluetaloudelliseen perustaan ja kasvuun liittyvinä tekijöinä"), alueellisesta taloudellisen resilienssin tutkimuksesta (Martin 2012) johdetun määritelmän mukaan **uudistumiskyvyllä tarkoitetaan pitkän aikavälin kykyä löytää uusi kasvun taso**. Siinä, missä resilienssillä viitataan useimmiten kykyyn selviytyä ja palautua kriiseistä, uudistumiskyvyn käsitteen keskiössä on, vanhojen kehityspolkujen vahvistamisen sijasta, pyrkimys hakea aktiivisesti uusia avauksia. Alueella on siis oltava resursseja, joilla kyetään ja tahoja, jotka

kykenevät generoimaan uutta ajattelua, muuttamaan sitä liiketoiminnaksi sekä luomaan edellä mainituille suotuisan toimintaympäristön (Kurikka 2022). **Uudistumiskyky liittyy siis vahvasti sisäsyntyisiin (endogeenisiin) kyvykkyyksiin,** enemmän kuin alueen ulkopuolelta tuleviin (eksogeenisiin) tekijöihin. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on tunnistettu tekijöitä, jotka vahvistavat alueen uudistumiskykyä (ks. Pontarollo & Serpieri 2020; 2021; Frassine ym. 2024): aluetalouden (toimialojen) monipuolisuus, alueella tapahtuvat/alueelle suuntautuvat investoinnit, väestön koulutustaso, alueen yritysten innovatiivisuus sekä paikallisten toimijoiden (ml. paikallishallinnon) kyvykkyys luoda, ylläpitää ja kehittää resursseja sekä aktivoida muita toimijoita hyödyntämään näitä resursseja (Kosonen 2001).

Mittarilla viitataan tässä selvityksessä menetelmään (esim. laskentakaava), jota käytetään kohteen mittaamiseen. Monet yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa tarkasteltavat käsitteet, kuten uudistumiskyky, ovat varsin abstrakteja. Kvantitatiivinen tutkimus edellyttää tällöin uudistumiskyvyn määrittelemistä sellaiseksi analyttiseksi käsitteeksi, jota voidaan mitata. Mittari siis tuottaa tietoa mielenkiinnon kohteena olevasta ilmiöstä. **Mittaristo** on puolestaan useista erillisistä, mutta samaa ilmiötä kuvaavista mittareista koostuva kokonaisuus (Laasonen ym. 2020).

2 Seutukaupunkien uudistumiskyky muutoksessa

Tässä luvussa esitetään keskeisimmät toimintaympäristön muutokset, jotka vaikuttavat seutukaupunkien kykyyn uudistua sekä keinot, joilla muutoksiin voidaan vastata.

2.1 Toimintaympäristön muutokset seutukaupungeissa

- Seutukaupungit ovat maakuntien palveluiden ja teollisuuden alueellisia keskittymiä, mutta eivät maakuntien hallinnollisia keskuksia.
- Keskeisimpiä seutukaupunkeihin vaikuttavia muutoksia ovat väestönkehitys, geopolittinen muutos ja julkisen talouden kiristyminen.
- Uudistumiskykyä haittaavat ja estävät muutokset liittyvät demografisiin haasteisiin, talouden kiristymiseen ja hallinnon kankeuteen.
- Seutukaupunkien näkökulmasta uudistumiskykyä voivat tulevaisuudessa edistää yhteistyö keskeisten toimijoiden kanssa alueella ja vihreän siirtymän ja uusiutuvien energiainvestointien mahdollisuudet.
- Ominaisuuksien osalta seutukaupungit ovat usein riittävän pieniä ollakseen ketteriä päätöksenteossa ja riittävän suuria tehdäkseen kehittämistoimia.

Seutukaupungit ovat maakuntien palveluiden ja teollisuuden alueellisia keskittymiä, mutta eivät maakuntien hallinnollisia keskuksia. Useimmiten yhdellä seudulla on yksi tai muutama seutukaupunki, joka tarjoaa palveluja ja työpaikkoja koko alueelle. Seutukaupunkeja on 57 ja niiden asukasmäärä vaihtelee noin 5 000:sta yli 50 000:een (Helkala 2025). Seutukaupungeissa asuu arviolta

noin 909 000 asukasta, eli yli 16 prosenttia suomalaisista. Seutukaupungeissa toimii 107 000 yritystä ja ne tarjoavat 345 000 työpaikkaa (TEM 2024b). Yksityisen sektorin ja yrittäjien osuus työllistäjinä on usein seutukaupungeissa korkeampi kuin suurimmissa kaupungeissa (TEM 2024a).

Seutukaupungit ovat keskenään erilaisia ja niillä on erilaisia kasvutekijöitä sekä mahdollisuuksia ja haasteita. Seutukaupungit ovat olleet myös monenlaisten muutosten kohteena. Rakennemuutoksia on tapahtunut niin teollisuuden, palveluiden kuin osaamisen alueilla. Väestön väheneminen ja ikärakenteen muutokset vaikuttavat muiden kuntien ohella myös seutukaupunkien elinvoimaan. (TEM 2024a). Vuoden 2017 (Rantakokko 2017) selvityksen mukaan seutukaupungit voidaan jakaa positiivisen rakennemuutoksen kaupunkeihin, tasaisesti kehittyviin keskijoukon kaupunkeihin ja haasteellisessa tilanteessa oleviin kaupunkeihin. Seutukaupunkien vuoden 2025 vetovoimatutkimuksen mukaan vetovoimatekijöitä ovat nykyisin mm. **kovat vetovoimatekijät**, kuten työskentely- ja opiskelumahdollisuudet sekä liikenneyhteydet; **pehmeät vetovoimatekijät**, kuten yhteisöllisyys ja luonnonläheisyys, asumisen väljyys ja kohtuuhintaisuus ja asuinympäristön turvallisuus sekä monipaikkaisuus ja etätyö, työn ja vapaa-ajan yhteensovittamisen mahdollisuudet.

Keskeisimpiä seutukaupunkeihin vaikuttavia muutoksia ovat väestönkehitys, geopoliittinen muutos ja julkisen talouden kiristyminen. Tämä käy ilmi muun muassa seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelmasta 2024–2027, jossa on tunnistettu useita seutukaupunkeihin vaikuttavia yhteiskunnallisia muutoksia. Ulkoisten muutosten lisäksi kaupunkien hallinnollis-poliittinen toimintaympäristö on muutoksessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirtyminen hyvinvointialueille ja työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirtyminen kuntiin ovat muuttaneet niin kuntien tehtäväkenttää kuin roolia.

Aikaisempien tutkimusten ja selvitysten (mm. Heikala ym. 2025; TEM 2024; Vaatto-vaara & Airaksinen 2024; TEM 2020; VM 2018; Rantakokko 2017) perusteella seutukaupunkien tärkeimmät ajankohtaiset kysymykset ja kehittämistarpeet tiivistyvät seuraaviin:

- **Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku** heikentävät osaavan työvoiman saatavuutta ja pahentavat osaajapulaa. Monissa kaupungeissa on samanaikaisesti rakennetyöttömyyttä ja työvoimapulaa tietyillä aloilla, kuten teollisuuspalveluissa. Yritykset kohtaavat rekrytointihaasteita. Syntyvyys on kääntynyt laskuun vuoden 2010 jälkeen, lukuun ottamatta vuosia 2020 ja 2021, jolloin syntyvyys kasvoi suhteessa edelliseen vuoteen. Syntyvyyden lasku on jatkunut vuoden 2022 jälkeen, kokonaishedelmällisyysluvun ollessa vuonna 2023 alimmillaan koko mittaushistoriassa.

- **Seutukaupunkien tunnettuus maahanmuuttajien keskuudessa** on heikko, vaikka maahanmuuton potentiaali tunnistetaan. Maahanmuuttajat painottavat asuinpaikan valinnassa ensisijaisesti työllistymis- ja opiskelumahdollisuuksia sekä joukkoliikenneyhteyksiä, joista seutukaupungeissa koetaan olevan kehittämistarvetta.
- **Yritysrakenteen monipuolistaminen** on haaste erityisesti seuduilla, joilla on laajasti prosessiteollisuutta, sillä suuret teollisuusyritykset ovat merkittäviä työnantajia ja niiden henkilöstövähennykset vaikuttavat koko alueeseen. Yksityisen sektorin ja yrittäjien osuus työllistäjinä on usein korkeampi kuin suurimmissa kaupungeissa, mutta pk-yrityksillä on pulaa riskirahoituksesta ja vaikeuksia saada rahoitusta.
- **Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueille sekä TE-palveluiden siirtyminen kuntien vastuulle** edellyttävät uudenlaista yhteistyötä ja ratkaisuja palveluiden toimivuuden ja saatavuuden turvaamiseksi seutukaupungeissa.
- **Asuntojen hinnat seutukaupungeissa** ovat edullisia verrattuna kasvukeskuksiin, ja asumisen väljyys ja kohtuuhintaisuus ovat myönteisiä elinvoiman mittareita. Tietoa asumisen kustannuksista suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin on heikosti saatavilla, vaikka tämän nähdään olevan eräs keskeinen seutukaupunkien elinvoimaa kuvaava seikka. Liikenneyhteydet ja saavutettavuus ovat tärkeitä niin asukkaille kuin yrityksillekin. Erityisen tärkeinä pidetään yhteyksiä maakuntakeskuksiin ja muihin tärkeisiin keskuksiin.
- **Monipaikka-asuminen ja etätö** luovat uusia mahdollisuuksia seutukaupungeille houkutella asukkaita ja työvoimaa. Luonnonläheisyys ja vapaa-ajan palvelut korostuvat sekundäärisessä asumisessa. Kulttuuri, taide, liikunta ja tapahtumat ovat merkittäviä vetovoimatekijöitä ja vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin ja alueiden elinvoimaisuuteen.

Suomi on kaupungistunut ja väestö keskittyy yhä vahvemmin suuriin kaupunkeihin. Vaattovaaran ja kumppanien mukaan kaupunkien kasvu ja kytkeytyminen globaaleihin kehityskuluihin ja väestön sosiaalinen ja kulttuurinen moninaistuminen ovat muuttaneet kaupunkeja. Moni muutoksista koskee kaikkia kaupunkeja, osa vain suuria kaupunkeja ja osa pienempiä kaupunkeja, kuten seutukaupunkeja. Kaupunkipolitiikan kumppanuuskirjasessa keskeisiä kaupunkien ja valtion yhdessä edistettäviä teemoja ovat kestävyysmurrokseen ja ilmastomuutokseen

vastaaminen, maahanmuutto, nuorten osallisuus yhteiskuntaan, koulutus, elinvoimatehtävät, tutkimus ja innovointi, kansainvälisen osaamisen houkuttelu, segregaaation torjuminen ja hyvinvointitalous (ks. Vaattovaara ym. 2020; Voutilainen ym. 2022).

Seutukaupunkien toimintaympäristöä määrittää väestökehitys; vuoden 2024 väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku nousisi 6,5 miljoonaan henkilöön vuoteen 2070 mennessä. Alle 15-vuotiaiden määrä sen sijaan laskisi nykyisestä 832 000 nuoresta noin 700 000 nuoreen vuoteen 2070 mennessä. 15–64-vuotiaan väestön kasvaisi nykyisestä 3,4 miljoonasta 3,8 miljoonaan 2050-luvulla. Yli 75-vuotiaan väestön määrä sen sijaan kaksinkertaistuisi nykyisestä 627 000 henkilöstä yli kaksinkertaiseksi (lähes 1,3 miljoonaan) vuoteen 2075 mennessä. (VM 2024.) Väestön ennustettu kasvu on maahanmuuton varassa; ilman maahanmuuttoa väestö vähenisi nopeammin kuin vuoden 2021 väestöennusteessa matalan syntyvyyden vuoksi (VM 2024).

Tulevaisuuden näkökulmasta olennaista on myös ikärakenne ja sen kehitys. Opiskelijoiden ja koululaisten osuus on ollut seutukaupungeissa merkittävässä laskussa; opiskelijoita ja koululaisia oli yhteensä 53 200 vuoden 2022 lopussa, jolloin laskua tapahtui 12,3 prosenttia ajanjaksolla 2016–2022 (Lähtenmäki-Smith ym. 2024).

Seutukaupunkien vetovoimatutkimuksen 2025 (Heikala ym. 2025) mukaan seutukaupunkien tunnettuus on kasvanut ennestään tunnetuilla vetovoimaisilla seutukaupungeilla ja heikentynyt heikommilla seutukaupungeilla. Tunnettuutta on vahvistanut vahvuuksien esiintuonti ja vahvistaminen (esim. Raumalla asukkaiden osallistaminen) ja persoonallisuus. Kovat vetovoimatekijät (työskentely- ja opiskelumahdollisuudet sekä liikenneyhteydet) ohjaavat edelleen asuinpaikkavalintaa. Seutukaupungeissa asuvat arvostavat em. lisäksi ilmapiiriä ja uudistavuutta. Suurten kaupunkien asukkaat ja maahanmuuttajat taas arvostavat urbaanimpaa asumista. Kaupungin uusiutumiskyky on keskeinen tekijä muuttoa harkitsevalle. Uusiutumiskykyyn liitettyjä tekijöitä pelkän väestönkasvun sijaan ovat esimerkiksi kaksisuuntainen pendelöinti, monipaikka-asuminen sekä yhteistyö ja verkostoisuus kaupunkien välillä, esim. elinkeinopalveluissa, vapaa-ajan palveluissa ja kehityskäytävillä.

Vetovoimatutkimuksen mukaan uusiutumisen väyliä on etenkin pehmeissä teki-
jöissä. Monipaikka-asumisen suosion nähdään kasvavan edelleen, mikä luo mahdollisuuksia seutukaupungeille. Kaupunkien omalla markkinoinnilla esim. luonnosta, kulttuurista ja vapaa-ajan palveluista on yhä enemmän merkitystä. Maahanmuuttajien merkitys seutukaupungeissa tunnistetaan, mutta vastaanottavuudessa on puutteita. Maahanmuuttajissa olisi muuttopotentiaalia, mutta maahanmuuttajat

eivät tutkimuksen mukaan tunne seutukaupunkeja kovin hyvin. Maahanmuuttajien asuinpaikkavalinnoissa painavat kovat tekijät, eli työllistymis- ja opiskelumahdollisuudet ja joukkoliikenneyhteydet, ja muuttoharkinta kohdentuu niihin seutukaupunkeihin, joissa nämä tekijät ovat joko kokemuksen tai mielikuvan perusteella korkeita. Pehmeät tekijät, kuten yhteisöllisyys ja luonnonläheisyys, tuovat lisäarvoa asumiseen.

Sisäinen pitovoima seutukaupungeissa on vahvaa. Seutukaupunkien asukkaat ovat tyytyväisiä asumiseen ja asuvat tyypillisesti pitkään samoilla seuduilla. Palvelujen saatavuuden heikkeneminen on vaikuttanut kokemuksiin laskevasti. Matkailu-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut ovat vetovoimatutkimuksen mukaan pitovoimatekijöinä kasvussa. Tulevaisuudessa osa palveluista järjestetään väistämättä yhdessä maakuntakeskuksen kanssa.

Suomessa seutukaupungit muodostavat teollisen uudistamisen selkärangan. Seutukaupungit ovat kokeneet teollisen uudistamisen myllerrystä ja liiketalous- ja ekosysteemien murroksia, kun vanhat teollisuuslaitokset rapistuvat ja uusia kasvun aloja nousee. Teollinen uudistaminen ja siihen liittyvä kestävyys siirtymä ovat nousseet innovaatiopolitiikan ytimeen. Teollinen uudistaminen on ensisijainen keino kestävyys siirtymän edistämiseksi. Päämäärätietoista uudistamista tarvitaan sopeutumiseksi ympäristöhaasteisiin, muuttuviin markkinoihin, teknologiseen kehitykseen ja globaaliin kilpailuun. Teollinen uudistaminen linkittyy alueen elinvoimaan ja vastaa lukuisiin megatrendeihin, kuten ilmastonmuutokseen, digitalisaatioon, energiaratkaisuihin, akkuteollisuuteen ja vetytalouteen. (Lähtenmäki-Smith ym. 2024.) Olennaista on elinvoiman hahmottaminen uudella tavalla; se ei aina edellytä kasvua, mutta jatkuvaa uusiutumista väestössä, elinkeinoissa ja kuntien rooleissa. Uudistumisen työkalupakkiin ehdotetaan kasvun tavoitteen korvaamista elinvoimalla ja keinoksi uudistavaa innovaatiopolitiikkaa.

Rannanpään ja kumppaneiden maaseutualueiden tietotaloutta käsitelleen raportin (Rannanpää ym. 2023) mukaan kaupungeissa syntyy kasaantumisetua runsaasta osaavasta työvoimasta ja yritysten ja koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden määrästä alueella. Tietointensiivinen työ keskittyy erityisesti suuriin kaupunkeihin ja näiden toimijoiden verkottuminen keskenään tukee innovaatioiden syntymistä. Vaikka raportti käsittelee maaseutualueita, sen viestejä voidaan hyödyntää myös seutukaupunkikontekstissa. Seutukaupungeista puuttuvat usein korkeakoulut, mikä tekee kehittämisvetureiden löytämisestä ja korkeakouluyhteistyöstä haastavampaa kuin maakuntakeskuksissa. Toisaalta seutukaupunkien näkökulmasta tietotyön laajentamisen mahdollisuuksia syntyy esimerkiksi monipaikkaisuuden kasvusta ja vapaa-ajan asukkaiden merkityksestä kaupungeissa.

Vähenevä väestöpohja asettaa reunaehdot seutukaupunkien asuntopolitiikalle. Seutukaupungeille on tyypillinen määrällisesti riittävä, mutta laadullisesti ja sijainnillisesti epätäydellinen asuntokanta. Maan suurimpien kaupunkien ulkopuolella asuntojen tarjonta ylittää kysynnän, mikä vaikeuttaa omistusasuntojen kiertoa ja lainoituksen saamista korjauksiin sekä aiheuttaa vuokra-asuntojen osalta ylitarjontaa ja vajaakäyttöä. Toisaalta seutukaupungeissa on pulaa laadukkaista vuokra-asunnoista keskusta-alueella, mikä haittaa alueen houkuttelevuutta työn perässä muuttaville. Tarpeisiin vastaavat vuokra-asunnot ovat edellytys niin esimerkiksi kausityöntekijöiden houkuttelulle ja siten vetovoimalle, mutta myös olemassa olevan väestön tarpeisiin vastaamiselle ja pitovoimalle. (Ristimäki & Mäntylä 2025). Vaikka asuntopolitiikan reunaehdot määrittävät väestönkehityksen kautta, seutukaupungeilla on ennakoinnin ja aktiivisen suunnittelun kautta mahdollisuus vastata haasteisiin. Aktiivisen asuntopolitiikan tarve väestöään menettävissä kunnissa voi olla jopa suurempi kuin kasvavissa kaupungeissa. Huolestuttavaa onkin, että asuntopoliittinen ohjelma puuttuu puolelta seutukaupungeista, ja monilta muiltakin se on päivittämättä. (Rantanen et al. 2024; Ristimäki & Mäntylä 2025).

2.1.1 Uudistumiskykyä edistävät tekijät

Seutukaupunkien näkökulmasta uudistumiskykyä voivat tulevaisuudessa edistää muun muassa yhteistyö keskeisten toimijoiden kanssa alueella ja vihreän siirtymän ja uusiutuvien energiainvestointien mahdollisuudet. Vaikka väestön väheneminen on lähtökohtaisesti tunnistettu seutukaupunkien haasteeksi, muutos on osaltaan myös pakottanut kunnat näkemään seutukaupungin eri tavalla kuin aiemmin ja tiivistämään kuntien välistä yhteistyötä. Seutukaupungit ovat usein keskuksia omilla alueillaan, ja alueen vireys ja toimintaympäristö ovat tärkeitä tekijöitä sekä seutukaupungeille itselleen että naapurikunnille seutukaupunkien ympärillä. Tulevaisuudessa pienemmät kunnat todennäköisesti nojaavat aiempaa enemmän seutukaupunkeihin sekä julkisten että yksityisten palveluiden tuotannossa.

Vihreä siirtymä luo seutukaupungeille uusia mahdollisuuksia ja avaa niille luontevan paikan teollisten prosessien ekosysteemeissä. Tähän liittyy vahvasti energiantuotannon kasvu, kuten tuuli- ja aurinkovoimainvestoinnit, ja kierto- ja biotalouden kasvu, jotka ovat luoneet uusia mahdollisuuksia seutukaupungeissa. Elinkeino- rakenteen monipuolistuminen, jolloin kehitys ei ole riippuvainen vain yhdestä toimialasta, edistää uudistumista kestävästi.

Digitaalinen murros ja etätyön yleistyminen tunnistetaan myönteisiksi, uudistumiskykyä edistäviksi tekijöiksi, jotka ovat mahdollistaneet myös vapaa-ajan asukkaiden asumisen seutukaupungeissa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan laajakaistayhteyksien paraneminen vahvistaisi edelleen seutukaupunkien imagoa työnteon ja asumisen paikkoina.

Ominaisuuksien osalta seutukaupungit ovat usein riittävän pieniä ollakseen ketteriä päätöksenteossa ja riittävän suuria tehdäkseen kehittämistoimia. Tärkeäksi uudistumiskyvyn kannalta nähtiin hyvä johtaminen ja kehittämishenki sekä virka-että poliittisessa johdossa. Tiivis yhteistyö myös alueiden koulutuksenjärjestäjien (ammattikorkeakoulut, ammatilliset oppilaitokset) kanssa on tunnistettu uudistumiskykyä edistäväksi tekijäksi, joka auttaa varmistamaan osaavan työvoiman saatavuuden ja yritysten pysymisen alueella. Erityisesti ammatillisten oppilaitosten vahvistuminen parantaa työvoiman saatavuutta.

2.1.2 Uudistumiskykyä estävät tekijät

Uudistumiskykyä haittaavat ja estävät muutokset liittyvät demografisiin haasteisiin, talouden kiristymiseen ja hallinnon kankeuteen. Väestön väheneminen ja ikääntyminen (sekä syntyvyyden lasku) ovat merkittäviä ja väistämättömiä demografisia haasteita, jotka vaikuttavat kaikkeen toimintaan. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan myös negatiivinen julkinen keskustelu, joka paikoittain keskittyy väestökehityksen ”surkeaan kuvaan”, ruokkii osaltaan itseään, vähentää rahoittajien riskinottohalukkuutta ja täten vaikeuttaa yritysten kasvumahdollisuuksia, vaikka monella paikkakunnalla tilanne olisi muutoin positiivinen. Osaavan työvoiman pula on ajoittainen haaste, ja eläköityminen on merkittävää tulevan viiden vuoden aikana, mikä näkyy niin yrityksissä kuin kaupunkiorganisaatioissa. Haastatellut arvioivat, että seutukaupunkien on paikoittain ollut vaikeaa vahvistaa pitovoimaansa maahanmuuttajien suhteen, ja maahanmuuttajat usein siirtyvät kasvukeskuksiin monipuolisempien työllistymismahdollisuuksien perässä.

Julkisen ja yksityisen talouden kiristyminen haastaa seutukaupunkien uudistumiskykyä. Kaupungin uudistumisen rakenteelliset haasteet voivat johtua esimerkiksi vahvasta riippuvuudesta yhdestä toimialasta, jolloin kehittyminen ja uusiutuminen vaikeutuu markkinamuutoksissa. Yksityisen rahoituksen saannin kiristyminen ja pankkien lainoituksen tiukentuminen ovat tunnistettuja haasteita ja selkeitä kasvun esteitä seutukaupungeissa. Talouden tiukentuminen haastaa yrittäjien investointeja ja laajennuksia sekä yksilötasolla esimerkiksi omakotitalojen rakentamisen lainoitusta. Julkisen talouden kireys taas heikentää kehittämismahdollisuuksia, ja kunnat saattavat heikossa taloustilanteessa ”säästää itsensä kuoliaaksi”, jolloin

uudistumiskyky ja innovatiivinen toiminta jäävät väistämättä taka-alalle. Ulkoisina tekijöinä investointien ja valtionosuuksien (VOS) keskittyminen suuriin kaupunkeihin nähtiin seutukaupunkien uudistumiskykyä heikentävänä tekijänä.

Lisäksi asuntokannan vanheneminen (esim. 70–80-luvun kerrostalot) näkyy haasteena alueilla, joissa teollisuuden murros on ollut vahva, ja teollisuus ei pysty kasvamaan, jos uusia asuntoja ei ole tarjolla. Myös tiestön kunto ja heikkeneminen tunnistettiin haasteiksi, joilla on vaikutusta etenkin yritystoiminnan harjoittamiseen.

Haastatteluihin osallistuneet asiantuntijat arvioivat, että myös lainsäädännön ja hallinnon kankeus haastavat seutukaupunkien uudistumiskykyä. Lainsäädännön näkökulmasta kyse ei ole seutukaupunkierityisistä kysymyksistä, vaan pikemminkin sääntelyn tasapäisestä luonteesta, joka ei välttämättä pysty huomioimaan kaupunkierityisiä kysymyksiä ja toisaalta kuntien mahdollisuudesta vaikuttaa säädösvalmisteluun. Esimerkiksi VOS-uudistuksen vaikutukset seutukaupunkeihin tai tuulivoiman kiinteistöveron jakaminen mainittiin esimerkkeinä epävarmuutta synnyttäneistä lainsäädäntöhankkeista.

2.2 Uudistumiskyky seutukaupunkien näkökulmasta

- Seutukaupunkien elinvoima ja uudistumiskyky kytkeytyvät kykyyn sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön, hyödyntää strategista ennakkointia ja mobilisoida sisäisiä resursseja.
- Uudistumiskyvyn käsite kietoutuu herkästi elinvoiman käsitteeseen, ja se mielletään pitkälti tavaksi, jolla seutukaupungit toimivat kehittämisessä.
- Käsitykset uudistumiskyvystä pohjautuvat realismiin ja innovatiivisuuteen ja edellyttävät sekä tiedolla johtamista että yhteistyötä seutukaupunkien ja ympäröivien kuntien välillä.

Perinteiset kasvolähtöiset mittarit ovat antaneet melko yksiulotteisen kuvan seutukaupunkien ryhmän kehitysmahdollisuuksista. Seutukaupunkien rooli on jo pitkään nähty tärkeänä vastavoimana keskittävään ja keskittyvään aluekehitykseen Suomessa. 57 seutukaupungin osuus väestöstä on ollut laskeva (2023 yhteensä 16,1 prosenttia), ja myös osuus työpaikoista on laskenut (14,2 prosenttia vuonna 2022). Yrityksiä seutukaupungeissa on koko maan yrityskannasta 15,6 prosenttia (2023). Seutukaupungit eroavat suurista kaupungeista alhaisen

vieraskielisten osuuden (keskimäärin 5 prosenttia verrattuna koko maan 10 prosenttiin vuonna 2023) suhteen, joskin seutukaupunkien välillä on huomattavia eroja vieraskielisen väestön määrässä. Myös seutukaupunkien alhainen investointi- ja TKI-intensiteetti erottaa ne suuremmista kaupungeista (Lähtenmäki-Smith ym. 2024).

Vaattovaara ja Airaksinen toteavat raportissaan (TEM 2024a), että seutukaupungeissa kunnan roolina on toimia tulevaisuudenuskon, juurevuuden ja luottamuksen rakentajana sekä paikallisten elinolosuhteiden tunnistajana. Julkaisussa esitetään seutukaupunkipolitiikalle viestejä, joissa korostuvat siirtyminen yksipuolisesta väestön vähenemisen seuraamisesta voimavaroja korostavaan monivivahteisempaan analyysiin, uuden tiedon keräämiseen ja viestimiseen sekä siirtymiseen kasvun korostamisesta uusiutumisen pyrkimykseen.

Yllä olevat viestit ovat hyvin samankaltaisia kuin tämän selvityksen tiedonkeruun yhteydessä haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset. Haastateltujen tahojen mukaan uudistumiskyky ymmärretään kunnan tai kaupungin kyvykkyytenä sopeutua jatkuvasti muuttuvaan toimintaympäristöön ja vastata tehokkaasti ajan haasteisiin. Kyvykkyys kytkeytyy strategiseen ohjaukseen ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ymmärtämiseen sekä niihin reagoimiseen. Tähän kytkeytyy käänteisesti myös irrottautuminen kasvun tavoittelusta; uudistumiskyky nähdään ennemminkin kykynä säilyttää seutukaupungin nykyinen tila ja tasapaino muutosten äärellä.

Uudistumiskyvyn käsite kietoutuu herkästi elinvoiman käsitteeseen, ja se mielletään pitkälti tavaksi, jolla seutukaupungit toimivat kehittämisessä. Uudistumiskyvyn käsitteeseen sisältyy haastateltujen mukaan kyky proaktiiviseen ennakointiin, uuden luomiseen, älykkääseen sopeutumiseen ja sisäisten resurssien mobilisointiin eri sektoreilla. Haastatellut tahot korostavat, että seutukaupunkien älykkäällä sopeutumisella ja mukautumisella viitataan ennen kaikkea siihen, ettei kasvu välttämättä ole mahdollista, jolloin kyky sopeutua uusilla toimintamalleilla ja tavoilla palveluiden tuotantoon ja seutukaupungin muuhun kehittämistoimintaan on keino edistää uudistumiskyvykkyyttä. Uudistumiskyky on vahvasti sidoksissa seutukaupungin sisäiseen toimintaan ja päätöksentekoon. Näkemysten mukaan hyvällä johtamisella on merkitystä muutosten havaitsemisessa ja niihin proaktiivisesti reagoinnissa.

Uudistumiskykyyn sisältyy haastateltujen tahojen näkemysten mukaan myös strategisen ennakkoinnin hyödyntäminen ja tilannekuvan pohjalta rakennettu kunnan ohjausjärjestelmä, jota tulisi käyttää ennakoivasti tulevien muutosten varalta. Uudistumiskyky nähdään kyvyksi ”nähdä tulevaan” kunnan ja kaupungin omista lähtökohdista ja tehdä sen pohjalta johtopäätöksiä. Tämä edellyttää kunnilta ja kaupungeilta sekä rohkeutta että näkemyksellisyyttä.

Haastatellut asiantuntijat tiivistävät seutukaupunkien uudistumiskyvyn tosi-asioiden ja realiteettien ymmärtämiseen, erityisesti väestönkehityksestä, kasvutekijöiden tunnistamiseen ja jatkuvaan tietoperusteiseen seurantaan ja tiedolla johtamisen hyödyntämiseen päätöksenteon pohjana. Uudistumiskykyyn liittyy oleellisesti myös innovatiivisuus ja kyky löytää uudenlaisia ratkaisuja. Innovatiivisuuden tueksi tarvitaan kykyä luoda uutta ja suunnata resurssit oikein, kokeilukulttuurin sallimista, päätöksentekijöiden rohkeutta ja ennakoluulottomampaa toimintaa sekä kykyä kehittää osaamista ja tukea yritysten uudistumista. Keskiössä on myös kyky tehdä yhteistyötä seutukaupunkien ja ympäröivien kuntien kesken.

2.3 Toimintaympäristön muutokseen vastaaminen

- Seutukaupunkien näkökulmasta muuttuvassa toimintaympäristössä toimiminen edellyttää tietoon perustuvaa päätöksentekoa, ennakoivaa otetta ja riskienhallintaa.
- Uudistumiskyvyn vahvistaminen edellyttää niin taloudellisia kuin osaamisresursseja.
- Seutukaupunkien vahvuus uudistumiskyvyssä pohjautuu kaupunkien toimivaan yhteistyöhön ja ratkaisukeskeisyyteen.

Seutukaupunkien uudistumiskyky edellyttää useita toimenpiteitä, jotka ulottuvat toimintatavoista ja resursoinnista aina normien purkuun ja laajaan yhteistyöhön. Seutukaupunkien näkökulmasta muuttuvassa toimintaympäristössä toimiminen edellyttää tietoperusteista seuranta, ennakoivaa otetta ja riskienhallintaa. Uudistumiskyky edellyttää strategista ennakkointia ja ennakkointiaineiston sekä tilannekuvan pohjalta tehtävää kunnan toiminnan ohjausta. Seutukaupungeissa hyödynnetään kehityksen seurannassa erilaisia tilastoja sekä ennakkointitietoa. Jatkuva tietoperusteinen seuranta ja toimialojen kehityksen ennakkointi toimii pohjana kaupungin strategiselle ohjaamiselle. Kaupungin on oltava tietoinen

kehityksestään ja tulevista näkymistä; esimerkiksi lapsimäärän kehityksen seuranta vaikuttaa varhaiskasvatus- ja kouluverkkoon. Taloudellisen liikkumavaran kaventua riskienhallinnan tarve korostuu. Riskienhallintaan sisältyy myös osaavan työvoiman saannin varmistaminen, sillä eläköityminen on useissa seutukaupungeissa merkittävää seuraavan viiden vuoden aikana.

Seutukaupungeilta edellytetään joustavampia toimintamalleja, notkeutta kokeilla ja rohkeutta muuttaa toimintatapoja. Päätöksenteon on oltava riittävän nopeaa ja tarmokasta. Kokeilukulttuurin juurtuminen kaupunkiorganisaation toimintaan lisää muutosjoustavuutta ja korostaa ratkaisukeskeisyyttä. Kaupunkiorganisaatiossa tarvitaan kykyä katsoa pidemmälle ja riittävää ”poliittista viisautta” tehdä oikeita ratkaisuja.

Normien ja lainsäädännön osalta seutukaupungit peräänkuuluttivat joustavuutta. Esimerkiksi kunnan tehtävien osalta lainsäädännön tulisi mahdollistaa erilaiset tavat järjestää julkiset palvelut. Laajemmin kaupunkien toiveena on, että lainsäädäntö olisi enemmän tavoitelahtöistä ja antaisi tilaa paikallisille, innovatiivisille ratkaisuille.

Uudistumiskyvyn vahvistaminen edellyttää niin taloudellisia kuin osaamisresursseja. Seutukaupunki pystyy resurssien ja osaavien toimijoiden avulla niin valmistautumaan tuleviin muutoksiin kuin hakemaan uutta kasvun uraa. Seutukaupungit näkivät tärkeänä, että julkisilla varoilla tuettaisiin esimerkiksi riskisiä suurinvestointeja. Kun on epävarmaa, kasvavatko julkiset resurssit tai julkinen tuki, uudistumiskyvyn ydintoimintojen tunnistaminen kaupunkien omana työnä on ensiarvoista.

Seutukaupunkien historia teollisuuden selkärankana erottaa ne monista muista kuntatyypeistä. Seutukaupungeissa teollisten työpaikkojen osuus tekee niiden teollisesta merkityksestä Suomen mittakaavassa suuren. Kuitenkin seutukaupunkien demografia ja alueellinen rooli asettavat ne erilaiseen asemaan uudistumiskyvyn suhteen verrattuna kehyskuntiin ja maakuntakeskuksiin. Toisin kuin suuremmat kaupungit, seutukaupungit menettävät paljon maahanmuuttajia maan sisäisessä muuttoliikkeessä suurten kaupunkien monipuolisempien työmahdollisuuksien vuoksi.

Seutukaupungit ovat löytäneet keskinäisen voimansa, jonka nähdään edistävän uudistumiskykyä. Seutukaupunkien vahvuus uudistumiskyvyssä piilee toimivassa yhteistyössä ja ratkaisukeskeisyydessä. On kuitenkin tärkeää huomioida, että seutukaupunkien joukko on heterogeeninen, eikä niitä voi tarkastella samasta asetelmasta käsin. Eroavaisuuksia syntyy alueellisesta sijainnista ja elinkeinorakenteesta. Osa seutukaupungeista on maaseutumaisempia, toisissa on enemmän teollisuutta. Itä-Suomen seutukaupungit eroavat haastateltavien näkemysten

mukaan Länsi-Suomen seutukaupungeista, ja alueelliset erot korostuvat mm. turvallisuuskysymyksissä ja itärajan läheisyydessä. Muuttunut turvallisuustilanne on luonut myös mahdollisuuden puolustusteollisuuden kasvattamiselle laajasti seutukaupungeissa.

Seutukaupungit ovat keskenään erilaisia, mutta niillä on myös yhteisiä piirteitä ja tarpeita. Aiempien selvitysten ja tässä selvityksessä toteutettujen haastatteluiden perusteella voidaan nähdä, että seutukaupungit tekevät jo nyt ja tarvitsevat tulevaisuudessakin monipuolista yhteistyötä toistensa, oppilaitosten, yritysten, maakuntien ja valtion kanssa. Seutukaupunkiverkostossa ja seutukaupunkijaostossa tuetaan aktiivisesti näiden yhteyksien rakentamista. Vuosien 2019–2023 seutukaupungeissa rahoitettujen verkostohankkeiden arvioinnin mukaan hankkeissa luotiin pohja seutukaupunkien väliselle verkottumiselle ja uuden yhteistyön luomiselle. Hankkeet vahvistivat seutukaupunkien identiteettiä sekä niiden ääntä kansallisessa toimeenpanossa. Verkostoyhteistyö on mahdollistanut yhteistyön tekemisen yli aluerajojen (Pulkkinen ym. 2024). Verkottuminen eurooppalaisten pienten ja keskisuurten kaupunkien kanssa esimerkiksi EU:n kaupunkipolitiikan kehittämistoimien puitteissa tarjoaa seutukaupungeille kehittämisresursseja ja väy-
län EU-vaikuttamiseen.

Palveluiden järjestämisessä seutukaupungit tekevät jo nyt monipuolista yhteistyötä. Yhteistyötä on muun muassa ympäristöasioissa, rakennusvalvonnassa ja maaseutuhallinnossa, ja tulevaisuudessa sitä voitaisiin laajentaa esimerkiksi kaa-
voitukseen. Elinkeinopolitiikan osalta työllisyysalueuudistuksen jälkeen seuraava kehitysvaihe olisi tiivistää yhteistä elinkeinotyötä seutukaupunkien välillä. Seutukaupunkien välillä olisi potentiaalia muodostaa valtakunnallisia yhteistyömalleja esimerkiksi elinvoiman vahvistamisen ympärille. Aiemmat työllisyyteen liittyvät hankkeet ovat osoittaneet, että sparrauksella ja yhteisillä hankkeilla voidaan tukea ja vahvistaa osaamista seutukaupunkien välillä. Joissakin kehittämiskonteksteissa mittakaavalla eli väestöpohjalla on merkitystä ja pienempien kaupunkien kohdalla kriittinen massa on luotavissa yhteistyöllä muiden kaupunkien kanssa.

Sivistystoimi muodostaa merkittävän kokonaisuuden, jonka järjestäminen on monissa seutukaupungeissa haastavaa väestön vähentyessä. Useissa kaupungeissa asukasmäärä jää alle 10 000, jolloin opetuksen tarjonta edellyttää yhteistyötä. Konkreettisena esimerkkinä tästä on vuosina 2023–2025 toteutettu verkostoperuskouluyhteistyö, jossa seutukaupungit kehittivät ratkaisuja erityisaineiden opetuksen järjestämiseksi. Yhteistyölle on selkeä tarve: vaikka kunnat haluaisivat ylläpitää laajaa opetustarjontaa, pienenevä väestöpohja tekee tästä vaikeaa ilman yhteistoimintaa. Aina kunnat eivät myöskään tunnista kaikkia yhteistyön mahdollisuuksia, vaikka mikään ei varsinaisesti estä etsimästä kumppaneita myös oman alueen ulkopuolelta.

2.4 Yhteenveto

Keskeisimpiä seutukaupunkeihin vaikuttavia muutoksia ovat väestönkehitys, geopolitiittinen muutos ja julkisen talouden kiristyminen. Uudistumiskykyä estävät tai haittaavat etenkin väestönkehitys ja talouden kiristyminen ja edistävät vihreän siirtymän mahdollisuudet ja kaupunkien välinen yhteistyö.

Seutukaupungit ovat ketteriä toimimaan, myös muutoksessa. Seutukaupunkien vahvuus uudistumiskyvyssä pohjautuu kaupunkien toimivaan yhteistyöhön ja ratkaisukeskeisyyteen. Uudistumiskyky kytkeytyykin kaupungin kykyyn sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön, hyödyntää strategista ennakkointia ja mobilisoida sisäisiä resursseja. Seutukaupunkien näkökulmasta muuttuvassa toimintaympäristössä toimiminen edellyttää tietoon perustuvaa päätöksentekoa, ennakoivaa otetta ja riskienhallintaa.

3 Selvitys mittareista

Tässä luvussa kuvataan aikaisemmissa selvityksissä käytettyjä mittareita sekä niiden uudistamisen tarpeet, kuvataan ehdotus uudesta uudistumiskyvyn mittaristosta sekä kuvataan mittariston avulla seutukaupunkien erityispiirteitä.

3.1 Käytetyt mittarit ja niiden uudistamisen tarpeet

- Aikaisemmat seutukaupunkien tilaa kuvaavat selvitykset ovat keskittyneet elinvoiman, eivät uudistumiskyvyn, mittaamiseen.
- Käytetyt mittarit painottavat väestöllisiä ja työllisyyteen tai työttömyyteen liittyviä taloudellisia tekijöitä.
- Useamman samaa ilmiötä kuvaavan mittarin yhdistäminen samaan analyysiin painottaa tuloksia.

Taulukossa 2 eritellään aikaisemmissa suomalaisten seutukaupunkien (tai laajemmin kuntien) **elinvoimaa** kuvaavissa tutkimuksissa ja selvityksissä käytettyjä mittareita. On myös huomionarvoista, että seutukaupunkien kehitystä peilaavat mittarivalinnat eivät sinällään juurikaan eroa muusta viimeaikaisesta kotimaisesta (maaseutumaisten) kuntien ja kaupunkien elinvoimaa, aluekehitystä (esim. Laasonen ym. 2018; Makkonen ym. 2022; Alueiden tutkimus 2025; Ristimäki & Mäntylä 2025) tai kansainvälisestä alueellista uudistumiskykyä (regional renewal) käsittelevästä kirjallisuudesta (esim. Pontarollo & Serpieri 2020; 2021; Frassine ym. 2024).

Taulukko 2. Aikaisemmissa suomalaisten seutukaupunkien (tai laajemmin kuntien) kehityksen tilaa kuvaavissa tutkimuksissa ja selvityksissä käytettyjä objektiivisia mittareita.¹

Mittari	Rantakokko (2017)	Kosonen (2021)	Vaattovaara & Airaksinen (2024)	EVP-indeksi (2025)
Väestö				
Väestömäärä	Absoluuttinen	–	Absoluuttinen	–
Väestönmuutos	Suhteellinen, %	–	Absoluuttinen	Suhteellinen, %
Maahanmuutto	Vieraskielisten osuuden muutos	–	Vieraskielisen väestön osuus	Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä
Muuttoliike	Kokonaisnettomuutto suhteessa väestöpohjaan	–	–	Työllisten nettomuutto; Sisäisten muuttojen vilkkaus; 15–34-vuotiaiden nettomuutto (1 000 asukasta kohden)
Väestöllinen huoltosuhde	Väestöllinen huoltosuhde	–	–	–
Väestöennuste	–	–	–	MDI:n väestöennuste vuoteen 2040
Kesäasukkaat	–	–	–	Kesäasukkaiden määrä (100 asukasta kohden)

1 Huomioita taulukkoon 2: (1) Talousluku muodostetaan laskemalla yhteen kunnan tuloveroprosentin poikkeama Manner-Suomen keskiarvosta, kunnan kiinteistöveroprosenttien poikkeama Manner-Suomen keskiarvosta, konsernin vuosikate sekä konsernin nettolainakanta. (2) HHI (Herfindahl–Hirschman-indeksi):

$$HHI = \sum_j^n (s_{ij})^2$$

jossa s on toimialan j osuus alueen i työllisistä ja n toimialojen määrä; SRI (seutukunnittainen resilienssi-indeksi): muodostuu seutukunnan teollisen rakenteen monipuolisuudesta, teollisuuden liikevaihdon osuudesta seutukunnan yritysten kokonaisliikevaihdossa, rakennemuutosalttiudesta (yrityskannan uusiutuminen) sekä maakunnan viennin osuudesta maakunnan arvonlisäyksestä. (3) Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) koulutustasomittain. (4) Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) sairastavuusindeksi.

Mittari	Rantakokko (2017)	Kosonen (2021)	Vaattovaara & Airaksinen (2024)	EVP-indeksi (2025)
Talous				
Työllisyys	Työllisyysaste	–	–	30–44-vuotiaiden työllisyysaste
Työpaikat	Työpaikkojen määrän kehitys (absoluuttinen)	–	–	Työpaikkamuutos (suhteellinen, %)
Taloudellinen huoltosuhde	Taloudellinen huoltosuhde	–	–	Taloudellinen huoltosuhde
Yrityskanta	Yrityskannan muutos (suhteellinen, %); Toimivien yritysten määrä suhteessa väkilukuun	–	–	Yritystiheys; Yrityisperustanta
Kuntatalous	Vuosikate; Nettoinvestoinnit; Lainakanta; Verotulot; Toimintakulut	–	–	Talouslukuindeksi ¹
Työttömyys	Työttömyysaste	–	–	–
Muutosjoustavuus	Toimialojen yksipuolisuus/ monipuolisuus (HHI ja SRI) ²	–	–	–
Tulotaso	–	–	Käytettävissä oleva rahatulo kulutusyksikköä kohden (mediaani)	Tulonsaajien mediaanitulot
Elinvoimatase	–	–	Yksityisellä sektorilla ja yrittäjinä työskentelevien osuus	–
Työpaikka- omavaraisuus	–	–	–	Työpaikkaomavaraisuusaste

Mittari	Rantakokko (2017)	Kosonen (2021)	Vaattovaara & Airaksinen (2024)	EVP-indeksi (2025)
Koulutus				
Koulutus	Korkeakoulujen toimipaikkojen lukumäärä; Henkilökunnan henkilötyövuodet	Vähintään alemman korkeakoulututkintojen suorittaneiden osuus kunnan 30–39-vuotiaiden ikäryhmästä	Keskiasteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen saaneiden osuus väestöstä	Koulutustaso-indeksi ³
Tutkinnot	–	Korkeakoulututkintojen määrä	–	–
Opiskelijat	–	–	–	Opiskelijoiden osuus väestöstä

Mittari	Rantakokko (2017)	Kosonen (2021)	Vaattovaara & Airaksinen (2024)	EVP-indeksi (2025)
Asuminen ja hyvinvointi				
Asuminen	–	–	Asumisväljyys	Valmistuneet asunnot (10 000 asukasta kohden); Vanhojen asuntojen neliöhinnat
Sairastavuus	–	–	–	Sairastavuusindeksi ⁴

Kuten taulukosta 2 voi todeta, ovat aikaisemmat selvitykset ja tutkimukset painottaneet väestöllisiä ja työllisyyteen/työttömyyteen liittyviä taloudellisia tekijöitä. Näin tekee erityisesti EVP-indeksi (2025), jossa väestön muutosta ja muuttoliikkeen voimakkuutta kuvaavia mittareita on mukana peräti neljä tai, koska MDI:n väestöennuste perustuu vahvasti aikaisempaan väestökehitykseen, itse asiassa viisi. Samaa ilmiötä kuvaavien mittareiden suuri keskinäinen korrelaatio (ns. multikollinearisuus) voi vaikuttaa tulosten tarkkuuteen. Näin ollen useiden samaa ilmiötä kuvaavien mittareiden käyttäminen ei tuo analyysille suurtakaan lisäarvoa, vaan lähinnä painottaa tuloksia mitattavan ilmiön mukaisesti. Joka tapauksessa saman muuttujan mukanaolo useissa eri muodoissa vaikuttaa lopputulokseen, ja aiheuttanee yleensä myös kokoharhaa suosiessaan väkiluvultaan vertailun suurimpia kohdealueita (Ylhäinen ym. 2020). Kriittisesti EVP-indeksiin suhtautuvat Vaattovaara ja Airaksinen (2024) ovatkin toivoneet, että varsinkin seutukaupunkien kohdalla väkimäärän vähenemisen korostunut seuranta tarvitsisi rinnalleen kuvan olemassa olevasta väestöstä, eli siitä potentiaalista joka kaupungeissa edelleen on. Myös Makkonen ja kumppanit (2022) ovat osoittaneet omassa maaseutumaisiin kuntiin keskittyvässä tutkimuksessaan, että väestöltään vähenevät kunnat voivat olla elinvoimaisia.

Erityisen kriittisesti voidaan suhtautua väestöennusteiden sisällyttämisen seutukaupunkien kehitystä kuvaavaksi mittariksi (Vaattovaara & Airaksinen 2024). Ensinnäkin väestöennusteita on monia ja ne päätyvät menetelmällisistä ja aineistollisista valinnoista riippuen (ainakin) hieman toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin. Toiseksi väestöennusteet perustuvat historiatiedon varaan, jolloin ne kuvaavat käytännössä tilannetta, jossa väestömuutoksen ennustetaan jatkuvan tulevaisuudessa samalla tavalla kuin viimeaikainen kehitys antaa aiheen odottaa. Viimeistään viimeaikaiset kriisit (esim. koronaviruspandemia) ovat opettaneet, että väestöennusteet (ja monet muutkin ennusteet) osuvat oikeaan vain ani harvoin ja sitä harvemmin, mitä kauemmaksi tulevaisuuteen pyritään ennustamaan (Lehtonen & Makkonen 2025).

Yllä kuvattujen selvitysten lisäksi seutukaupunkien vetovoimaa on tarkasteltu vuodesta 2019 alkaen muutaman vuoden välein toistetulla kyselyllä. Toistaiseksi tuorein **seutukaupunkien vetovoimatutkimus** julkaistiin 2025 (Heikala ym. 2025). Kyselyllä on tuotettu kokemuksellista (subjektiivista) tietoa seutukaupunkien tunnettavuudesta, imagosta sekä veto- ja pitovoimatekijöistä. Subjektiivisen luonteensa takia sen mittarivalinnat ovat vaikeasti yhdistettävissä tässä selvityksessä käytettyjen objektiivisten mittarien kanssa (ks. Höfrén 2011). Vetovoimatutkimukset kuitenkin rikastuttavat omalta osaltaan objektiivisilla mittaristoilla tuotettua yleiskuvaa ja tarjoavat vaihtoehtoisen lähestymistavan seutukaupunkien kehityksen seurannalle.

3.2 Ehdotus uudistumiskyvyn mittaristoksi

- Tässä selvityksessä ehdotetaan seutukaupunkien uudistumiskyvyn mittaamiseksi kaksitoista mittaria sisältävä mittaristo.
- Mittaristo käsittää aikaisemmissa seutukaupunkien elinvoimaa mittaavissa selvityksissä käytettyjä myös uudistumiskykyä kuvaavia mittareita: yritysperustanta, yrittäjät, toimialarakenne, tulotaso, koulutus ja maahanmuuttajat.
- Mittaristo sisältää myös uusia uudistumiskyvyn kannalta keskeisiä mittareita: TKI-toiminta, kiinteän laajakaistaverkon kattavuus, elinkeinoelämän edistäminen, pitovoimaa mittaava lähtömuutto sekä osallisuutta kuvaavat järjestötoiminta ja äänestysaktiivisuus.

Erotuksena edellisessä luvussa kuvattuihin selvityksiin ja mittaristoihin, tämän selvityksen mitattavana ilmiönä on uudistumiskyky, ei elinvoima. Alla kuvatut mittarit (Taulukko 3) on valittu vastaamaan Luvussa 1.3 esitettyä määritelmää uudistumiskyvystä endogeenisena kyvykkyytenä. Osa valituista mittareista on kuitenkin ollut käytössä aikaisemmissa seutukaupunkien elinvoimaa mittaavissa selvityksissä: **yritysperustanta** (EVP-indeksi 2025), **yrittäjät** (Vaattovaara & Airaksinen 2024), alueen toimialarakenteen moni- vs. yksipuolisuutta kuvaava **HHI** (Rantakokko 2017), **tulotaso** (Vaattovaara & Airaksinen 2024), **koulutettu väestö** (Kosonen 2021) ja **maahanmuuttajat** (Vaattovaara & Airaksinen 2024). Kaikki edellä mainittujen mittarien muodostamiseen tarvittavat tiedot ovat helposti saatavilla Tilastokeskuksen tietokannoista.

Uudistumiskyvyn kannalta aikaisemmista selvityksistä puuttuvina mittareina tähän selvitykseen valittiin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (TKI-toiminta), kiinteän laajakaistaverkon kattavuus, kuntien elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät palvelutuotannon kustannukset, pitovoimaa kuvaava lähtömuutto sekä osallisuutta kuvaavat äänestysaktiivisuus ja järjestötoiminta:

- **TKI-toiminnan** uupuminen aikaisemmista selvityksistä selittyy tilastollisilla syillä. TKI-toiminnan mittaamisessa yleisesti käytettyjä patentti- tai tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin ja henkilöstöön liittyviä tilastotietoja ei ole suoraan saatavilla kuntakohtaisesti. TKI-toimintaa mitataan tässä tutkimuksessa Business Finlandin myöntämänä rahoituksena.

Tiedot ovat peräisin Business Finlandin rahoitustiedoista. Rahoitustiedot sisältävät tiedon rahoitetun yrityksen tai organisaation kotikunnasta. Tätä tietoa hyödyntämällä pystytään vertailemaan eri kuntiin suuntautuneita TKI-tukia, jotka antavat osviittaa alueen (yritysten) innovatiivisuudesta ja uudistumiskyvystä (Makkonen ym. 2025).

- Traficomin ylläpitämät tilastot **kiinteän laajakaistaverkon** kattavuudesta sisältävät tilastotietoja latausnopeuskohtaisesti ja aluetasoisin eriteltynä (aikasarja-aineisto saatiin tämän selvityksen käyttöön Traficomilta tietopyyntönä). Tiedot perustuvat teleyritysten Traficomille toimittamiin tietoihin. Yleisimmin laajakaistan kattavuutta tarkastellaan sadan tai tuhannen megabitin latausnopeuden mukaisesti, joista tässä selvityksessä käytetään ensiksi mainittua (100 Mbit/s).
- Kuntien talouslukuja on käytetty aikaisemmissakin selvityksissä (Rantakokko 2017; EVP-indeksi 2025). Ne ovat suhteellisen helposti saatavilla Kuntaliiton tilastoista (aikasarja-aineisto saatiin tämän selvityksen käyttöön Kuntaliitolta tietopyyntönä). **Elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät palvelutuotannon nettokäyttökustannukset** voidaan kuitenkin nähdä kytkeytyvän aikaisemmin käytettyjä kuntien yleisiä tilastolukuja läheisemmin uudistumiskyvyn määritelmään. On kuitenkin huomioitava, että elinkeinoelämän (ja elinvoiman) edistäminen liittyy kaikkiin kunnan palveluihin (Makkonen ym. 2019) ja että niiden tilastoinnissa voi esiintyä eroavaisuuksia. Kuntaliitto tilastoi kustannuksia kahdella tavalla: brutto- ja nettokäyttökustannuksina. Bruttokäyttökustannukset toimivat hyvin kokonaisvolyymin mittarina, mutta niiden heikkous on, että esimerkiksi vastuukuntien kustannuksiin sisältyy myös sopimuskunnille tuotettu osuus. Nettokäyttökustannukset kuvaavat käyttökustannusten tapaan juoksevan toiminnan kustannuksia, mutta bruttokustannuksista vähennetään kaikki toiminta- sekä vyörytystuotot. Yhteistoiminnassa nettokäyttökustannukset kuvaavat (vastuukunnalla) omille kuntalaisille tuotettua osuutta. Myös asiakkaiden maksamat asiakasmaksut sekä ulosmyynnit vähentyvät kustannuksista, mikä parantaa mittarin vertailukelpoisuutta. Toisaalta näin mitattuna muutaman kunnan (mutta ei seutukaupungin) elinkeinoelämän nettokäyttökustannukset olivat negatiivisia. Kyseisten kuntien lukuarvot poistettiin analyysistä.

- Vaattovaaran ja Airaksisen (2024) havaintojen pohjalta väestöllisiä tekijöistä tässä selvityksessä keskitytään vain yhteen mittariin: **lähtö- ja maastamuuttoon** (tai sen vähyyteen) osoituksena seutukaupunkien pitovoimasta.
- Lisäksi tarkasteluun haluttiin, mittaamiseen liittyvistä rajoitteista ja haasteista huolimatta, nostaa myös aikaisemmissa elinvoimaisuuden määritelmää tarkastelevissa tutkimuksissa (Luku 1.3) usein mainittu **osallisuuden** käsite. Osallisuudella viitataan tässä selvityksessä yksilön kyvykkyyteen olla kulloistenkin voimavarojensa puitteissa aktiivinen toimija sekä omassa elämässään että yhteiskunnassa (Faehnle ym. 2020). Osallisuutta mitataan seutukaupunkien: a) kuntavaalien **äänestysaktiivisuudella** sekä b) **järjestötoimintana**. Äänestysaktiivisuuteen liittyvät tietoaineistot ovat helposti saatavilla Tilastokeskuksen tietokannoista, mutta järjestötoiminnan mittaamiseen liittyy käytännöllisiä rajoitteita. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) ylläpitämässä yhdistysrekisterissä on tietoja järjestötoiminnasta (yhdistysten määrästä), mutta valmiita aineistoja on saatavilla vain maakunnittain. PRH:n rekisterit sisältävät kuitenkin tiedon yhdistyksen kotipaikkakunnasta sekä yhdistyksen rekisteröinnin sekä mahdollisen rekisteristä poistamisen päivämäärän. Näitä tietopyynnön kautta käyttöön saatuja tietoja hyödyntämällä voi takautuvasti laskea kuntakohtaisia yhdistysten lukumääriä myös menneinä ajankohtina.

Taulukko 3. Seutukaupunkien uudistumiskyvyn mittaristo: mittarit, määritelmät ja perustelut.

Mittari	Määritelmä (Tilastolähde)	Perustelu
1) TKI	Business Finlandin myöntämä TKI rahoitus (€) / yrityskanta (Business Finland)	TKI-toiminta tukee sekä yritysten kasvua että elinkeinoelämän ja yhteiskunnan uudistumista (Koski ym. 2019).
2) Yritys-perustanta	(Aloittaneet yritykset – lopettaneet yritykset) / yrityskanta (Tilastokeskus)	Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrä kertoo alueen yritysdynamiikasta (Rantakokko 2017): uudet yritykset ovat osoitus aluetalouden kyvystä uudistua (Niittykangas 2011).
3) Yrittäjät	Alueella työssäkäyvät yrittäjät / Kaikki alueella työssäkäyvät (Tilastokeskus)	Yrittäjyys on talouskasvun moottori: yhdistämällä työtä ja pääomaa uusilla innovatiivisilla tavoilla yrittäjät uudistavat paikallistalouksia (Lappi 2022).
4) HHI	Toimialarakenteen moni- vs. yksipuolisuus (Tilastokeskus)	Alueen toimialarakenteen monipuolisuus synnyttää uudistumista mahdollistavaa ”rönsyilyä” sekä vähentävää alueen haavoittuvuutta erilaisten kriisien sattuessa (Kurikka 2022).
5) Kiinteä laajakaista-verkko	Kiinteän laajakaistan kattavuus (≥ 100 Mbit/s), prosenttia kotitalouksista (Traficom)	Laajakaistayhteydet vaikuttavat myönteisesti yritystoiminnan uudistumiseen: ne pienentävät merkittävästi maantieteellisistä etäisyyksistä johtuvia haittoja yritystoiminnalle ja koulutukselle sekä palvelujen järjestämiselle eli ne mahdollistavat paikasta riippumatonta työtä, yrittäjyyttä ja opiskelua sekä palvelujen tuotantoa (Kattilakoski ym. 2021).
6) Elinkeinoelämän edistäminen	Seutukaupunkien elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät palvelutuotannon nettokäyttökustannukset (€) / asukas (Kuntaliitto)	Elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät palvelutuotannon kustannukset osoittavat kunnan sitoutumisesta työskennellä paikallisten yritysten kilpailu- ja uudistumiskyvyn parantamiseksi (Makkonen ym. 2022).

Mittari	Määritelmä (Tilastolähde)	Perustelu
7) Tulotaso	Käytettävissä oleva rahatulo kulutusyksikköä kohden, mediaani (Tilastokeskus)	Korkea tulotaso on keskeinen uudistumiskyvyn mittari, joka vaikuttaa mm. väestön kykyyn investoida asuinpaikkaansa (Vaattovaara & Airaksinen 2024).
8) Koulutus	Vähintään alemman korkeakoulututkintojen suorittaneiden osuus 30–39-vuotiaiden ikäryhmästä (Tilastokeskus)	Osaavien ihmisten riittävyys tarjoaa perustan liiketoimintaa ja yhteiskuntaa uudistaville innovaatioille (Koski ym. 2019).
9) Maahanmuuttajat	Vieraskielisen väestön osuus seutukaupungeissa (Tilastokeskus)	Ulkomainen työvoima tukee alueen teollisuusalojen kehittymistä ja uudistumista (Raunio ym. 2023).
10) Lähtömuutto	Kuntien välinen lähtömuutto + maastamuutto tuhatta asukasta kohden (Tilastokeskus)	Alhainen lähtömuutto on avainasemassa alueen kasvussa (Tervo 2019b): seutukaupungit kiinnittyvät väestön alhaiseen vaihtuvuuteen (Vaattovaara & Airaksinen 2024), mikä kielii alueen kyvykkyydestä pitää asukkaat ja yrittäjät tyytyväisinä, jotta he haluavat pysyä alueella (Makkonen ym. 2019).
11) Äänestysaktiivisuus	Äänestysprosentti edellisissä kuntavaaleissa (Tilastokeskus)	Äänestäminen on yleisin poliittisen osallistumisen muoto Suomessa (Jämsén ym. 2022).
12) Järjestötoiminta	Yhdistysten määrä tuhatta asukasta kohden (PRH)	Osallisuus liittyy yhteisöön ja yhteiskuntaan kuulumisen tunteeseen, jota syntyy mm. järjestötoiminnan kautta (Jämsén & Pyykkönen 2014).

3.3 Tilastotarkastelu seutukaupunkien uudistumiskyvyn erityispiirteistä

- Uudistumiskyvyn kannalta muutoksen suunta on sen tasoa tärkeämpi mitta.
- Mittaristo tarjoaa seutukaupungeille keinon reflektoida nykytilannettaan ja viimeaikaista kehitystä.
- Yksittäiset mittarit ovat sellaisia, että seutukaupungeilla on mahdollisuus vaikuttaa niihin ainakin välillisesti.
- Uudistumiskyky on moniulotteinen ilmiö, eikä sen tiivistäminen yhteen, summamuuttujalla kuvattavaan lukuarvoon ole perusteltua.
- Väestön suuruus ei selitä seutukaupunkien uudistumiskykyä.
- Vaikka seutukaupunkien välillä on eri mittareilla suurta vaihtelua erottuvat ne kuitenkin selkeästi omaksi ryhmäkseen selvityksessä käytettyihin muihin kuntaryhmiin verrattuna.
- Uudistumiskyvyn kannalta seutukaupunkien tilanne on haastava, mutta osalla mittareista tarkasteltuna ne näyttävät hyvin uudistumiskykyisiltä. Lisäksi monen mittarin osalta kehityksen suunta on oikea.

Alla esitetään seutukaupungin uudistumiskyvyn mittaamiseksi valikoitujen mittareiden tuloksia. Tulokset esitellään sekä taulukoiden että kuvioiden avulla seuraavasti:

- Taulukoissa seutukaupungit on järjestetty kunkin mittarin nykytilan mukaiseen suuruusjärjestykseen. Nykytilaa kuvataan selvityksen tekohetkellä saatavilla olleen tuoreimman tiedon perusteella (useimmiten vuosi 2024 tai 2023). Taulukossa esitetään myös vertailu suhteessa edelliseen vuoteen ja vuoteen 2019 (eli aikaan ennen koronaviruspandemiaa). Äänestysaktiivisuuden tarkastelu muodostaa poikkeuksen siten, että tuoreimman kuntavaalin (2025) tilannetta verrataan kahteen aikaisempaan vaaliin (2021 ja 2017). Positiivista kehitystä kuvataan sinisellä värillä ja negatiivista punaisella. Taulukoiden alaosassa esitetään eri kuntaryhmien keskiarvo sekä keskimääräistä muutosta kuvaavia tietoja. Tulokset esitetään sekä kaikkien Manner-Suomen kuntien keskiarvona että viiteen kuntaryhmään jaoteltuna: C6-kaupungit, C21-kaupungit (pois lukien C6-kaupungit ja seutukaupunkeihin kuuluva Salo), seutukaupungit,

kehyskunnat (pois lukien seutukaupunkeihin kuuluva Heinola) sekä muut kunnat (muut kuin edellä mainittuihin kuntaryhmiin kuuluvat Manner-Suomen kunnat).

- Kuntaryhmien välisiä eroja visualisoidaan laatikko-janakuvioiden avulla. Laatikko kuvaa väliä, jonka sisälle kuntaryhmän keskimmäiset 50 prosenttia havainnoista sijoittuvat. Laatikon sisällä oleva pystyviiva kuvaa kuntaryhmään kuuluvien kuntien mediaaniarvoa. Janat kuvaavat koko kuntaryhmän havaintojen jakaumaa (minimiä ja maksimia).

3.3.1 TKI-toiminta

TKI-mittarin osalta aineistoa leimaa suuri kuntien välinen vaihtelu. Siksi kunta-kohtaisten eurojen sijasta huomio on perusteltua kohdistaa lukuarvon suuruusluokkaan ja kuntaryhmien välisiin eroihin.

TKI-mittarin tulokset (Taulukko 4; Kuvio 1) ovat linjassa aikaisempien selvitysten havaintojen kanssa (Makkonen ym. 2025): suurimpien (ja erityisesti yliopisto-) kaupunkien TKI-toiminta on huomattavasti muita kuntia mittavampaa, varsinkin Business Finlandin myöntämällä rahoituksella mitattuna. **Muutamiin seutukaupunkeihin (erityisesti Äänekoski, Uusikaupunki, Kauhajoki, Tornio ja Imatra) kohdistui kuitenkin vuonna 2024 kaupunkien yritysten määrään suhteutettuna erittäin huomattavaa Business Finland -rahoitusta.** Äänekoski sijoittuisi itseasiassa vuonna 2024 kaikkien kuntien vertailussa kärkisijalle. Kokonaisuutena TKI-toiminnan osalta seutukaupunkien tilanne näyttää kuitenkin haasteelliselta: myönnetty Business Finland -rahoituksen määrät ovat monen kaupungin kohdalla alhaisia ja kehityksen suunta on ollut negatiivista.

Kuten taulukosta 4 voi huomata, Business Finlandin myöntämissä TKI-rahoituksissa² on suurta vaihtelua sekä eri seutukaupunkien että havaintovuosien välillä. Vaihtelu johtuu mm. eri vuosina myönnetyn kokonaisrahoituksen vaihtelusta ja tietyille paikkakunnille kohdistuneista suurista yksittäisiä yrityksiä koskevista kerta-luonteisista rahoituseristä. Liukuvan vuosikeskiarvon käyttäminen tasoittaisi edellä kuvattua vaihtelua. Yritysten omat tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) menot kuvaisivat paikkakuntien TKI-toiminnan mittakaavaa Business Finland -rahoitusta paremmin. Valitettavasti Tilastokeskus ei tarjoa kyseistä tilastoa kuntakohtaisesti.

2 Business Finland – Rahoitustiedot. <https://www.businessfinland.fi/tietoa-meista/strategia-ja-vaikuttavuus/tulokset-ja-vaikutukset/rahoitustiedot/>

Lisäksi monitoimipaikkaisten yritysten osalta innovaatiomittareihin liittyy aina tiettyä ”pääkonttoriharhaa”, jos TKI-toiminta raportoidaan yrityksen pääkonttoriin eikä sille toimipaikkasijainnille missä se on todellisuudessa toteutettu (Aldieri ym. 2021). T&K-toiminnan yhdistelmävehennys (VH/1495/00.01.00/2025) voi tarjota tulevaisuudessa keinon tarkastella kuntakohtaista TKI-toimintaa tässä selvityksessä käytettyä mittaria kattavammin.

Taulukko 4. TKI: Business Finlandin myöntämä TKI-rahoitus suhteessa yrityskantaan (€/yritys).

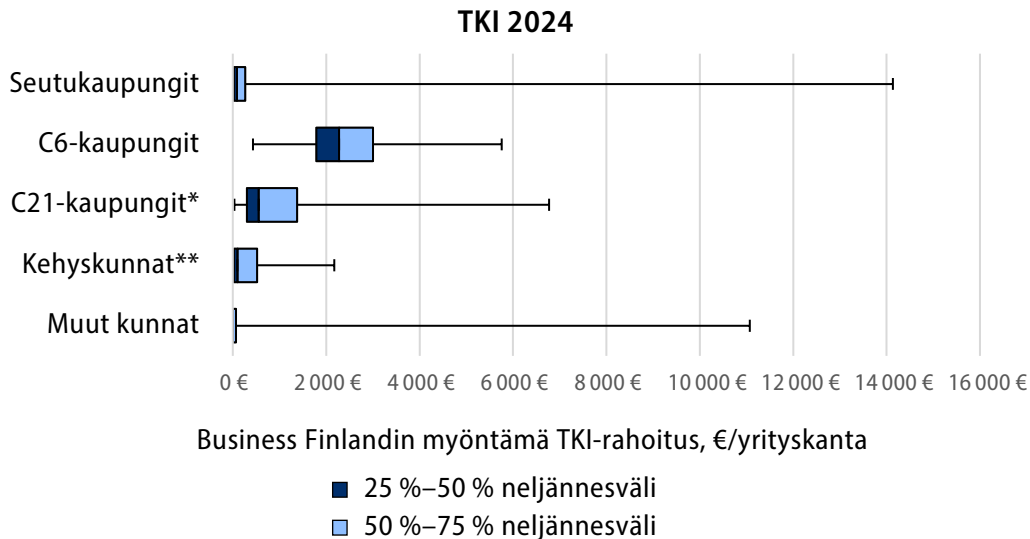
Kaupunki	Vuosi 2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Äänekoski	14 133,23	13 250,18	7 773,18
Uusikaupunki	2 117,33	1 398,72	-1 727,87
Kauhajoki	1 776,03	1 721,24	1 490,80
Tornio	1 508,79	1 023,56	-2 455,59
Imatra	1 347,42	535,23	1 075,23
Raahe	1 204,78	1 056,33	-465,61
Lohja	1 124,03	836,90	916,51
Lapua	538,88	270,74	336,79
Paimio	511,87	362,47	486,53
Loimaa	437,50	314,14	-120,25
Rauma	417,22	-2 742,50	-4 677,56
Pieksämäki	372,13	288,19	291,29
Heinola	371,27	-510,03	228,96
Iisalmi	285,17	-196,93	-1 548,71
Salo	268,07	-197,71	-521,92
Riihimäki	218,66	71,50	-182,22
Saarijärvi	195,83	136,68	153,77
Ylivieska	191,88	-350,47	-514,75
Ikaalinen	189,90	-8 685,40	143,87
Akaa	162,78	124,55	-326,74

Kaupunki	Vuosi 2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Parainen	136,92	-342,83	-640,07
Somero	128,03	121,33	125,55
Lieksa	127,46	54,33	50,94
Kurikka	126,61	-277,92	-248,75
Sastamala	108,72	4,14	-35,58
Laitila	105,11	-33,69	-341,12
Kauhava	100,75	-0,29	10,35
Savonlinna	89,23	-611,67	-19,41
Forssa	87,77	-296,14	-1 474,79
Parkano	71,81	-417,27	-6,83
Keuruu	71,03	48,92	-87,91
Kalajoki	70,83	-15,18	-46,84
Hamina	56,06	-891,80	-3,89
Kemi	53,07	-32,74	-219,61
Kokemäki	37,68	-4,17	-1 251,35
Pietarsaari	36,11	-762,43	-12,93
Alajärvi	34,66	16,10	21,47
Huittinen	25,25	19,52	-8,95
Raasepori	21,38	-338,93	-213,15
Kankaanpää	20,03	-759,18	-15,68
Oulainen	19,14	19,14	-30,83
Kuusamo	19,04	-65,04	-69,67
Nivala	18,87	-103,77	-82,26
Loviisa	17,28	-621,88	-45,00
Kitee	16,44	-7,22	-50,21
Nurmes	13,45	-113,44	-297,66
Suonenjoki	9,62	-14,22	-250,10
Viitasaari	9,42	-33,86	-151,34

Kaupunki	Vuosi 2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Valkeakoski	8,17	-58,46	-82,94
Jämsä	6,24	-81,93	-100,60
Varkaus	3,90	-481,33	-993,78
Kannus	0,00	-454,76	-168,72
Ähtäri	0,00	-205,62	-694,33
Alavus	0,00	-50,63	-44,95
Mänttä-Vilppula	0,00	-11,73	-235,23
Kristiinankaupunki	0,00	-61,98	0,00
Kemijärvi	0,00	0,00	0,00

Kuntaryhmä	Vuosi 2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	2 599,59	-628,82	-322,59
C21-kaupungit*	1 301,29	201,26	335,68
Seutukaupungit	509,17	32,29	-129,13
Kehyskunnat**	351,35	-385,44	-176,71
Muut kunnat	182,08	-478,82	-21,84
Kaikki kunnat	374,19	-335,77	-54,63

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 1. TKI-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.2 Yritysperstanta

Yritysperstantaan liittyvä tietoaaineisto³ on kvartaalikohtaista. Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten osalta vuosittaiset tiedot ovat kuitenkin laskettavissa vuosineljänneskohtaisia tietoja hyödyntämällä. Yrityskannan osalta on puolestaan voitu laskea vuosineljänneskohtaisten tietojen keskiarvo. Yritysperstannassa päähuomio on perusteltua kohdistaa prosentuaalisen muutoksen etumerkkiin: positiivinen luku aiheutuu uusien yritysten enemmyydestä lopettaneisiin nähden, kun taas negatiivisia arvoja saavat sellaiset seutukaupungit, joissa lopettaneiden yritysten lukumäärä ylittää uusien yritysten lukumäärän (Taulukko 5; Kuvio 2).

Vuonna 2023 yli kahdessa kolmasosassa seutukaupungeista uusien yritysten lukumäärä ylitti lopettaneiden yritysten lukumäärän. Vuonna 2024 tällaisia kuntia oli vain kuusi (Ylivieska, Nivala, Ikaalinen, Tornio, Kuusamo ja Valkeakoski). Mittarin kehityssuunta heijastaa kriisien sävyttämää ajankuvaa: yritysperustannan kehityksen osalta tilanne on kauttaaltaan negatiivista kaikissa tässä selvityksessä käytetyissä kuntaryhmissä. Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrällä mitattuna kriisit ovat siis koetelleet eri kuntaryhmiä hyvin samanlaisesti.

3 Tilastokeskus – Aloittaneet ja lopettaneet yritykset. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin_Passiivi/StatFin_Passiivi__aly/statfinpas_aly_pxt_11yq.px/

Valitettavasti Tilastokeskus on päättänyt lopettaa tämän seutukaupunkien uudistumiskyvyn kannalta keskeisen tilastoaineiston tuotannon vuodesta 2024 eteenpäin. Jatkossa yritysperustantaa joudutaan seuraamaan esimerkiksi Tilastokeskuksen Alueellinen yritystoiminta -tilaston tarjoaman yritysten toimipaikkaa koskevan tiedon muutoksen perusteella. Tiedot pitävät sisällään myös yritysten aputoimipaikat, joilla voi olla palkansaajia, mutta ei liikevaihtoa. Tämä lisää mitattavana olevan tilastoyksikön sisäistä vaihtelua. Yritysten toimipaikkojen lukumäärässä tapahtuvat muutokset ovat siis seutukaupunkien uudistumiskyvyn näkökannalta aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten suhdetta epätarkempi mittari.

Taulukko 5. Yritysperustanta: aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrä (erotus) suhteessa yrityskantaan (%); muutos prosenttiyksiköissä.

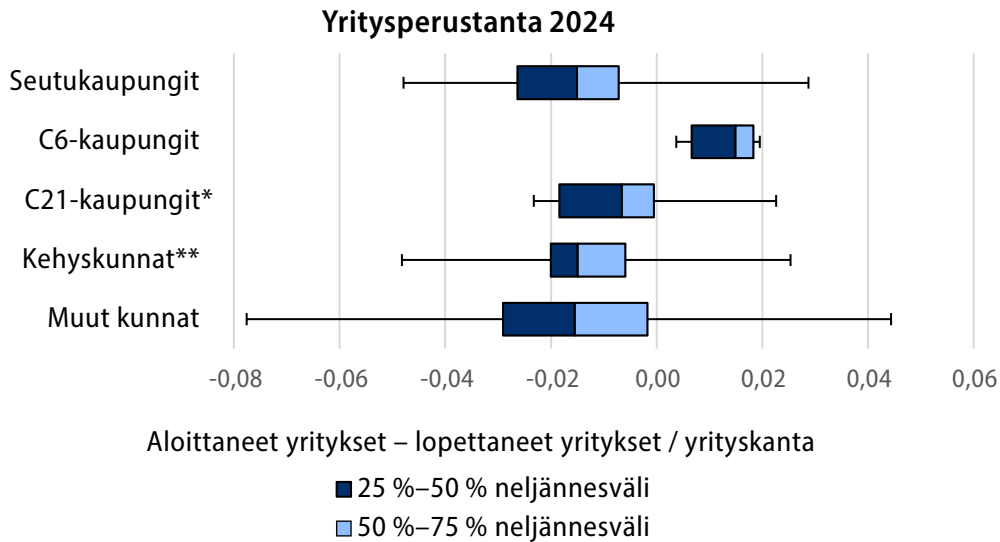
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Ylivieska	2,91 %	1,13 %	-1,72 %
Nivala	1,68 %	0,54 %	-2,88 %
Ikaalinen	0,96 %	0,96 %	-2,49 %
Tornio	0,67 %	0,06 %	-2,27 %
Kuusamo	0,21 %	-2,44 %	-1,75 %
Valkeakoski	0,16 %	-3,11 %	-4,46 %
Kauhajoki	-0,08 %	-2,10 %	-1,68 %
Suonenjoki	-0,17 %	0,68 %	-6,13 %
Huittinen	-0,28 %	-0,47 %	-1,41 %
Kristiinankaupunki	-0,30 %	-0,15 %	0,30 %
Saarijärvi	-0,40 %	-0,93 %	-3,37 %
Kitee	-0,53 %	-0,79 %	-2,55 %
Laitila	-0,55 %	-0,66 %	-3,33 %
Viitasaari	-0,63 %	0,41 %	-0,42 %
Heinola	-0,69 %	-0,43 %	-2,49 %
Kankaanpää	-0,79 %	-1,42 %	-3,76 %
Kalajoki	-0,85 %	-3,59 %	-3,86 %
Kurikka	-0,92 %	-1,89 %	-2,62 %

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Alavus	-0,94 %	-0,23 %	-4,91 %
Kauhava	-1,04 %	-0,58 %	-2,83 %
Iisalmi	-1,07 %	-0,54 %	-1,62 %
Alajärvi	-1,08 %	-1,45 %	-1,57 %
Kemi	-1,16 %	-0,94 %	-3,36 %
Pietarsaari	-1,19 %	-4,23 %	-7,33 %
Kannus	-1,20 %	1,15 %	-2,75 %
Kemijärvi	-1,24 %	-1,65 %	-2,60 %
Salo	-1,36 %	-2,65 %	-3,93 %
Akaa	-1,46 %	-1,05 %	-5,51 %
Lapua	-1,48 %	-2,62 %	-2,62 %
Keuruu	-1,77 %	-0,42 %	-3,98 %
Savonlinna	-1,80 %	-3,74 %	-4,07 %
Somero	-1,80 %	-2,25 %	-3,09 %
Paimio	-1,85 %	-1,53 %	-3,54 %
Parkano	-1,92 %	-1,63 %	-4,70 %
Rauma	-1,97 %	-3,83 %	-6,37 %
Forssa	-2,09 %	-4,57 %	-5,40 %
Loimaa	-2,11 %	-2,83 %	-4,39 %
Lohja	-2,21 %	-3,74 %	-5,91 %
Uusikaupunki	-2,30 %	-1,61 %	-5,54 %
Raasepori	-2,34 %	-3,40 %	-4,18 %
Sastamala	-2,45 %	-3,52 %	-6,67 %
Oulainen	-2,55 %	-3,40 %	-6,04 %
Lieksa	-2,60 %	0,74 %	-5,98 %
Hamina	-2,62 %	-3,34 %	-4,63 %
Riihimäki	-2,68 %	-3,75 %	-8,68 %
Ähtäri	-2,87 %	-2,50 %	-7,60 %

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Nurmes	-3,06 %	-3,39 %	-5,76 %
Pieksämäki	-3,32 %	-4,80 %	-5,42 %
Mänttä-Vilppula	-3,36 %	-5,50 %	-4,79 %
Varkaus	-3,47 %	-3,90 %	-6,43 %
Imatra	-3,51 %	-2,59 %	-6,88 %
Äänekoski	-3,58 %	-5,30 %	-6,74 %
Parainen	-3,89 %	-4,42 %	-6,52 %
Jämsä	-3,99 %	-6,49 %	-6,11 %
Loviisa	-4,20 %	-5,35 %	-6,40 %
Raahe	-4,47 %	-7,33 %	-7,14 %
Kokemäki	-4,76 %	-6,81 %	-7,35 %

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	1,30 %	-2,63 %	-5,30 %
C21-kaupungit*	-0,52 %	-2,81 %	-4,71 %
Seutukaupungit	-1,62 %	-2,28 %	-4,32 %
Kehyskunnat**	-1,34 %	-3,31 %	-5,15 %
Muut kunnat	-1,62 %	-2,32 %	-4,09 %
Kaikki kunnat	-1,47 %	-2,49 %	-4,35 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 2. Yritysverustanta-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.3 Yrittäjät

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto⁴ sisältää tietoa alueella asuvien ja alueelle työn takia pendelöivien työnantajasektorista (julkinen ja yksityinen sektori sekä yrittäjät), jonka avulla voidaan laskea yrittäjien suhteellinen osuus kaikista kunnan työpaikoista. Yrittäjyyden yleistyessä tämä suhdeluku suurenee. Suurin osa ”alueella työssäkäyvistä” yrittäjistä asuu samalla paikkakunnalla kuin missä heidän yrityksensä sijaitsee.

Alueella työssäkäyvien yrittäjien osuudella mitattuna yrittäjyys on seutukaupungeissa huomattavasti yleisempää kuin suuremmissa kaupungeissa (C6 ja C21) (Taulukko 6; Kuva 3). Myös kehityksen suunta on ollut viime vuosina myönteistä lähes kahdella kolmasosasta seutukaupungeista. Seutukaupungeista ”kärkipaikkaa” pitää vahvoista maatalousperinteistään tunnettu Somero. Nykytilaan perustuvan listauksen kärkipäähän sijoittuu myös muita maa- ja metsätalouselinkeinoin tukeutuvia seutukaupunkeja sekä matkailualueina tunnettuja seutukaupunkeja (esim. Kalajoki, Ikaalinen ja Loviisa). Taulukon häntäpäähän puolestaan sijoittuu seutukaupunkeja, joissa on tunnetusti yksittäisiä suurempia teollisuuden alan työnantajia. Tulos siis kuvaa näiden seutukaupunkien kohdalla elinkeinorakenteen ankuroitumista muutaman keskeisen toimijan ympärille.

4 Tilastokeskus – Työssäkäynti. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tyokay/statfin_tyokay_pxt_115j.px/

On kuitenkin huomioitava, että yrittäjien osuus kaikista alueella työssäkäyvistä on suhteellinen mittari. Suhteellisesti mitattuna yrittäjien määrä kasvaa silloin kun alueella aloittaa uusia yrittäjiä, mutta myös julkisen sektorin tai yksityisen sektorin työnantajien lopettaessa tai vähentäessä työpaikkoja. Tällöin yrittäjyyden suhteellinen osuus työpaikoista kasvaa ”automaattisesti” kun taas uuden työnantajan saapuminen alueelle alentaa yrittäjyyden suhteellista osuutta. Lisäksi käytetty tilasto ei erottele yrittäjien toimialaa, vaan tilastointi perustuu tietoon voimassaolevasta yrittäjäeläkevakuutuksesta (luvut pitävät sisällään maa- ja metsätalousyrittäjät sekä maatalousyrittäjän eläkelain piiriin kuuluvat apurahansaajat). Tässä selvityksessä käytetty tilastoaineisto ei tarjoa perusteita määritellä eri toimialoilla toimivien yrittäjien painoarvoa alueiden uudistumiskyvyn kannalta. Esimerkiksi ns. start up -menestys voi luoda merkittäviä aluetalousvaikutuksia (Startup Study 2025), mutta myös perinteisempien, työtä ja ansiotuloja tarjoavien toimialojen yrittäjyys vaikuttaa myönteisesti paikkakuntien uudistumiskykyyn.

Taulukko 6. Yrittäjien osuus alueella työssäkäyvistä (%); muutos prosenttiyksiköissä.

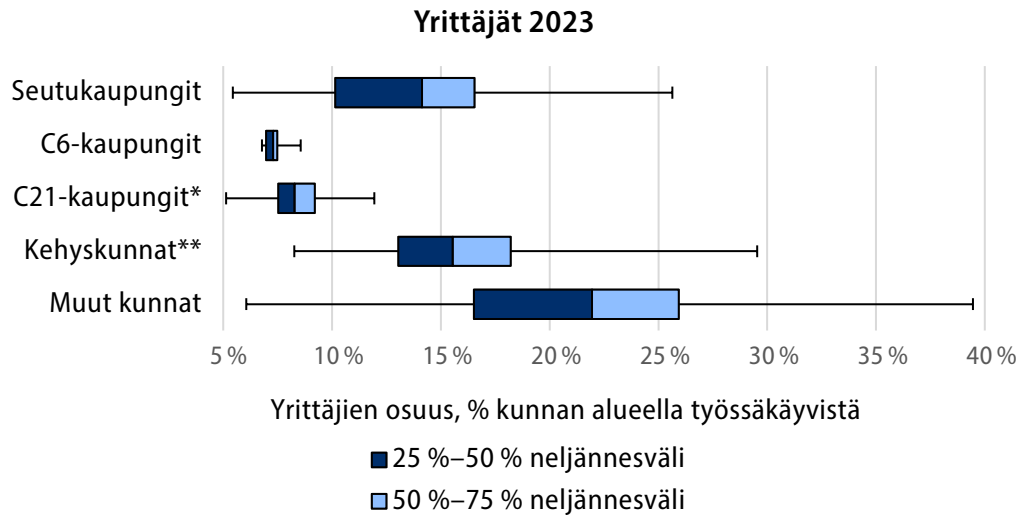
Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Somero	25,65 %	-0,65 %	-2,24 %
Kalajoki	19,17 %	0,64 %	-0,59 %
Kristiinankaupunki	18,94 %	-0,85 %	-0,14 %
Kitee	18,41 %	0,10 %	0,35 %
Saarijärvi	18,36 %	0,56 %	-0,09 %
Ikaalinen	18,25 %	0,60 %	-0,94 %
Sastamala	17,85 %	0,91 %	-0,19 %
Kurikka	17,58 %	-0,42 %	-0,88 %
Loviisa	17,58 %	0,87 %	0,57 %
Kauhava	17,18 %	-0,48 %	-1,71 %
Alajärvi	16,93 %	-0,68 %	-1,96 %
Loimaa	16,88 %	0,06 %	-1,03 %
Nivala	16,81 %	0,27 %	-1,66 %
Kokemäki	16,80 %	-0,64 %	0,45 %
Huittinen	16,56 %	-0,66 %	-0,68 %

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Akaa	16,42 %	0,59 %	1,33 %
Parainen	16,31 %	-0,24 %	0,42 %
Raasepori	16,25 %	0,11 %	0,24 %
Kannus	16,17 %	-0,26 %	-1,41 %
Alavus	16,02 %	0,51 %	-0,05 %
Lapua	15,81 %	0,35 %	-0,85 %
Parkano	15,46 %	0,86 %	-0,01 %
Paimio	15,37 %	-0,23 %	-0,50 %
Ähtäri	15,18 %	1,57 %	-0,05 %
Salo	14,92 %	0,05 %	-0,53 %
Lohja	14,72 %	0,38 %	1,14 %
Laitila	14,71 %	-0,52 %	-1,05 %
Kauhajoki	14,46 %	-0,60 %	-1,39 %
Nurmes	14,15 %	-0,64 %	-2,07 %
Suonenjoki	13,86 %	-0,17 %	-1,42 %
Keuruu	13,59 %	0,24 %	-0,58 %
Kankaanpää	13,57 %	-0,38 %	-1,31 %
Viitasaari	13,24 %	0,24 %	-1,95 %
Kuusamo	12,40 %	0,08 %	-0,78 %
Jämsä	12,21 %	0,12 %	0,67 %
Savonlinna	12,03 %	0,13 %	-0,17 %
Oulainen	11,70 %	0,19 %	0,53 %
Lieksa	11,52 %	-0,52 %	-1,29 %
Hamina	11,46 %	0,12 %	-0,52 %
Pieksämäki	10,93 %	0,15 %	-0,89 %
Kemijärvi	10,75 %	-0,54 %	-0,10 %
Mänttä-Vilppula	10,45 %	0,13 %	-0,55 %
Heinola	10,15 %	0,25 %	-0,31 %

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Valkeakoski	10,05 %	0,22 %	-0,18 %
Uusikaupunki	9,58 %	0,29 %	-0,40 %
Iisalmi	9,37 %	0,14 %	-0,75 %
Tornio	9,36 %	0,14 %	-0,67 %
Forssa	9,18 %	0,21 %	-0,18 %
Äänekoski	8,55 %	0,55 %	-0,78 %
Ylivieska	8,44 %	-0,08 %	-0,71 %
Imatra	8,08 %	-0,08 %	-0,61 %
Riihimäki	7,82 %	-0,17 %	-0,44 %
Rauma	7,82 %	-0,22 %	-0,60 %
Raahe	7,25 %	0,09 %	-0,40 %
Varkaus	7,13 %	0,37 %	-0,21 %
Kemi	5,52 %	-0,15 %	-0,19 %
Pietarsaari	5,45 %	-0,03 %	-0,02 %

Kuntaryhmä	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
C6-kaupungit	7,39 %	0,17 %	0,49 %
C21-kaupungit*	8,36 %	0,01 %	-0,13 %
Seutukaupungit	13,51 %	0,05 %	-0,53 %
Kehyskunnat**	15,88 %	0,04 %	0,10 %
Muut kunnat	21,46 %	0,01 %	-0,55 %
Kaikki kunnat	18,17 %	0,02 %	-0,41 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 3. Yrittäjät-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.4 HHI (toimialarakenteen moni- vs. yksipuolisuus)

Toimialarakenteen moni- ja yksipuolisuutta tarkastellaan tässä selvityksessä HHI:n avulla. Laskennassa käytettiin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoa⁵ (alueella työssäkäyvät eli työpaikat) ja TOL 2008 -toimialaluokituksen 2-numerotasoa. HHI laskettiin laskukaavalla: $HHI = \sum_j^n (s_{ij})^2$, jossa s on toimialan j osuus alueen i työllisistä ja n toimialojen määrä. Teoreettisesti indeksi voi saada arvoja väliltä 0–10 000. Jos työpaikat olisivat jakautuneet tasaisesti kaikkien toimialojen välillä, HHI:n lukuarvo olisi nolla (tai lähellä sitä). Kaikkien työpaikkojen ollessa yhdellä toimialalla HHI saisi lukuarvon 10 000. Toisin sanoen HHI:n lukuarvon pienentyessä toimialarakenne monipuolistuu.

HHI:llä mitattuna (Taulukko 7; Kuva 4) seutukaupungit näyttäytyvät yksipuolisemmilta kuin suuret kaupungit (C6 ja C21). Kaiken kaikkiaan yhdenkään seutukaupungin toimialarakennetta ei voida kuitenkaan pitää tulosten valossa ”huolestuttavan keskittyneenä”. Salossa, Raumalla, Kuusamossa, Iisalmessa, Haminassa, Sastamassa, Riihimäellä ja Forssassa toimialarakenne on jopa suurimpien kaupunkien (C6) keskiarvoa monipuolisempi. Lisäksi seutukaupungit ovat ainoa kuntaryhmä, jonka toimialarakenne on monipuolistunut edelliseen vuoteen verrattuna. HHI:llä mitattuna yksipuolisimmat toimialarakenteet löytyvät useimmiten seutukaupungeista, joissa yksittäisillä teollisilla toimialoilla (ja yrityksillä) on suuri paikallistaloudellinen painoarvo.

5 Tilastokeskus – Työssäkäynti. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115h.px/

Vaikka toimialarakenteen monipuolisuutta voidaan pitää uudistumiskyvyn kannalta hyödyllisenä alueellisenä ominaisuutena, toimialarakenteen monipuolistuminen ei välttämättä kerro muutoksen positiivisuudesta tai negatiivisuudesta lyhyellä aikavälillä. Alueen toimialarakenne voi ”monipuolistua”, kun alueelle tulee uusia toimijoita mutta myös esimerkiksi alueella toimineen suuren työnantajan toiminnan loppumisen myötä. Vastaavasti alueen toimialarakenne voi ”yksipuolistua”, jos alueelle tulee uusi yksittäinen suurempi toimija.

Taulukko 7. HHI-pistemäärät.

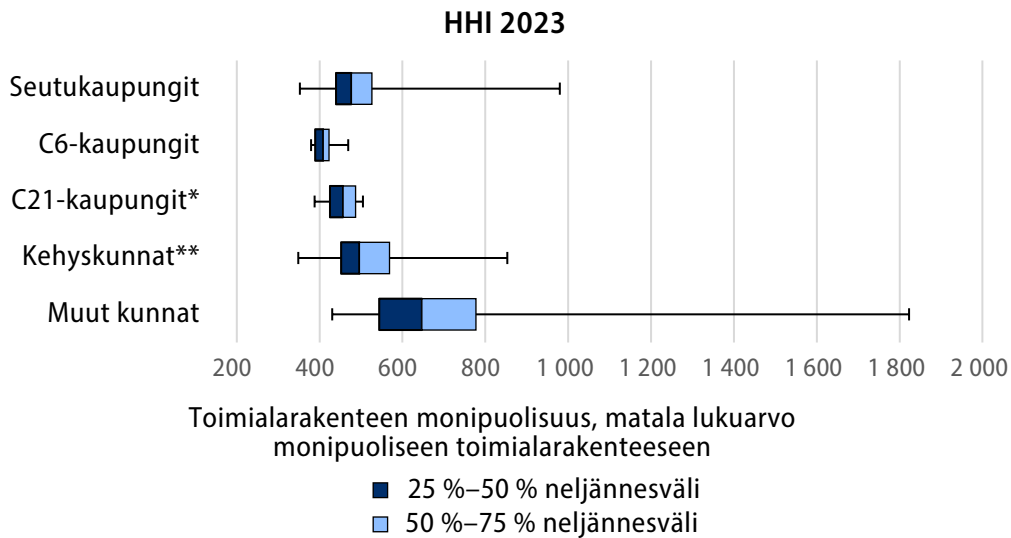
Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Salo	352,24	-1,20	-5,18
Rauma	396,01	2,99	2,31
Kuusamo	397,07	4,69	14,62
Iisalmi	405,96	15,37	23,66
Hamina	407,56	2,78	-21,06
Sastamala	407,93	2,94	15,94
Riihimäki	409,96	7,21	25,38
Forssa	410,77	3,67	7,76
Varkaus	413,37	-0,55	-16,75
Heinola	418,95	-5,89	27,19
Lohja	431,51	-1,98	14,79
Pietarsaari	433,68	-10,22	14,07
Laitila	436,76	14,05	-11,77
Raasepori	437,14	-10,21	-5,13
Parainen	439,51	-21,29	-65,69
Parkano	440,44	-9,61	30,57
Jämsä	442,56	3,87	-35,61
Kalajoki	443,19	11,46	-23,42
Kurikka	446,35	-0,07	8,50
Kankaanpää	453,20	8,98	12,98

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Loviisa	453,96	-4,81	25,86
Keuruu	454,53	7,61	27,72
Kitee	456,47	13,50	34,25
Kauhava	465,18	-2,63	1,75
Savonlinna	466,10	2,45	17,61
Huittinen	467,07	-1,77	-5,34
Akaa	471,27	-8,05	-17,33
Kauhajoki	475,65	24,17	36,48
Ikaalinen	477,26	-1,73	-1,11
Loimaa	478,15	-24,41	-79,67
Lieksa	492,66	19,23	43,00
Kristiinankaupunki	496,05	3,39	-15,21
Kokemäki	498,54	-2,93	-2,64
Alajärvi	499,88	3,23	-2,82
Suonenjoki	505,82	-11,11	6,43
Mänttä-Vilppula	508,75	5,52	31,85
Somero	510,00	-2,46	-6,79
Nurmes	510,60	20,31	6,37
Viitasaari	511,66	-0,37	-20,08
Ähtäri	523,86	13,42	44,85
Valkeakoski	524,37	7,60	15,32
Äänekoski	524,66	-56,31	32,04
Saarijärvi	526,19	25,06	56,43
Lapua	546,96	8,09	9,72
Paimio	556,29	-13,79	-5,07
Ylivieska	557,13	6,53	32,25
Kemijärvi	557,52	7,81	38,20
Nivala	564,80	25,30	-20,58

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Imatra	584,84	15,24	66,91
Kannus	590,64	-10,60	17,86
Alavus	595,15	-18,21	-47,24
Uusikaupunki	616,47	-283,75	-246,46
Kemi	659,01	50,25	41,56
Oulainen	740,54	-36,59	-47,21
Pieksämäki	765,89	16,87	90,77
Tornio	794,31	32,74	-9,12
Raahe	979,80	14,79	75,79

Kuntaryhmä	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
C6-kaupungit	412,67	2,33	5,39
C21-kaupungit*	452,91	5,13	17,95
Seutukaupungit	505,83	-2,45	4,20
Kehyskunnat**	522,21	5,06	20,95
Muut kunnat	697,79	3,31	12,18
Kaikki kunnat	616,87	2,51	12,05

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 4. HHI-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.5 Kiinteä laajakaistaverkko

Seutukaupungeissa laajakaistaverkko on erityisen kattavasti kotitalouksien saatavilla Laitilassa, Kristiinankaupungissa, Kankaanpäässä, Pietarsaaressa ja Raahessa (Taulukko 8). Vaihteluväli ääripäiden välillä on kuitenkin suurta: Laitilassa saatavuus on 100 prosenttia mutta Viitasaarella vain 24 prosenttia. Tieto- ja etätyön tuomien uudistumismahdollisuuksien valossa kehitys on ollut oikeansuuntaista vuodesta 2019 ja edelliseen vuoteen nähden. Aineiston⁶ laatuun liittyvänä varauksena on tältä osin aiheellista todeta se, että mahdollinen saatavuuden heikentyminen saattaa johtua ennemminkin tilastoinnista kuin siitä, että laajakaistaverkon kattavuus olisi todellisuudessa heikentynyt. **Kiinteän laajakaistaverkon saatavuus on parantunut kauttaaltaan Suomessa, mutta vuodesta 2019 tilanne on kohentunut prosenttiyksikköinä mitattuna eniten juuri seutukaupungeissa.** Vaikka laajakaistaverkon saatavuus seutukaupungeissa ei ole vielä suurempien kaupunkien (C6 ja C21) tasolla (Kuva 5), ovat ne kuitenkin kysyneet kirmään eroa pienemmäksi.

6 Traficom – Kiinteän laajakaistan saatavuus (+ tietopyyntö). <https://kartat-tieto.traficom.fi/Viestinta/LaajakaistaJaPuhelin?subTopic=KiinteanLaajakaistanSaatavuus>

Lopuksi on huomioitava, että yksittäisten kuntien tietoihin on saattanut tulla takautuvia korjauksia. Tämä tarkoittaa sitä, että osassa kunnissa saattaa olla nähtävissä epäloogista kehitystä (esimerkiksi laajakaistan saatavuus ensin nousee ja sitten laskee). Mittari antaa kuitenkin parhaan saatavilla olevan kokonaiskuvan kiinteän laajakaistaverkon kattavuuden kehityksestä.

Taulukko 8. Kiinteän laajakaistan kattavuus (≥ 100 Mbit/s), prosenttia (%) kotitalouksista; muutos prosenttiyksiköissä.

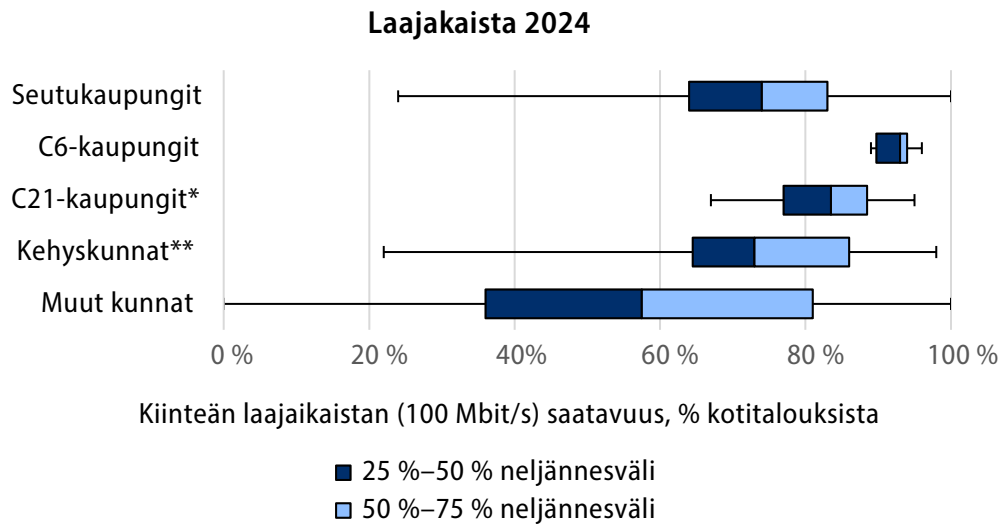
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Laitila	100,0 %	0,0 %	19,0 %
Kristiinankaupunki	99,0 %	0,0 %	0,0 %
Kankaanpää	97,0 %	0,0 %	5,0 %
Pietarsaari	97,0 %	-1,0 %	2,0 %
Raahe	97,0 %	-1,0 %	72,0 %
Forssa	93,0 %	1,0 %	13,0 %
Riihimäki	89,0 %	6,0 %	11,0 %
Uusikaupunki	89,0 %	2,0 %	3,0 %
Raasepori	87,0 %	1,0 %	6,0 %
Rauma	87,0 %	0,0 %	4,0 %
Oulainen	86,0 %	0,0 %	81,0 %
Kemi	84,0 %	12,0 %	27,0 %
Akaa	83,0 %	3,0 %	68,0 %
Heinola	83,0 %	2,0 %	10,0 %
Imatra	83,0 %	17,0 %	26,0 %
Kokemäki	83,0 %	-4,0 %	-16,0 %
Salo	83,0 %	2,0 %	10,0 %
Parkano	82,0 %	1,0 %	7,0 %
Savonlinna	81,0 %	1,0 %	3,0 %
Alajärvi	80,0 %	3,0 %	19,0 %
Alavus	79,0 %	1,0 %	59,0 %

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Loviisa	79,0 %	0,0 %	0,0 %
Mänttä-Vilppula	79,0 %	0,0 %	6,0 %
Sastamala	78,0 %	1,0 %	18,0 %
Parainen	77,0 %	5,0 %	13,0 %
Paimio	76,0 %	2,0 %	25,0 %
Ylivieska	76,0 %	24,0 %	52,0 %
Lohja	75,0 %	0,0 %	2,0 %
Huittinen	74,0 %	3,0 %	7,0 %
Kuusamo	74,0 %	21,0 %	63,0 %
Valkeakoski	74,0 %	4,0 %	12,0 %
Kalajoki	72,0 %	0,0 %	46,0 %
Ähtäri	72,0 %	0,0 %	27,0 %
Lapua	71,0 %	22,0 %	45,0 %
Nurmes	71,0 %	0,0 %	0,0 %
Somero	68,0 %	2,0 %	18,0 %
Tornio	68,0 %	11,0 %	20,0 %
Iisalmi	67,0 %	1,0 %	-22,0 %
Ikaalinen	67,0 %	5,0 %	4,0 %
Kurikka	66,0 %	0,0 %	41,0 %
Loimaa	66,0 %	6,0 %	23,0 %
Nivala	66,0 %	0,0 %	44,0 %
Kauhava	64,0 %	14,0 %	46,0 %
Liekka	58,0 %	7,0 %	7,0 %
Keuruu	56,0 %	20,0 %	47,0 %
Varkaus	56,0 %	0,0 %	11,0 %
Hamina	54,0 %	0,0 %	15,0 %
Jämsä	54,0 %	17,0 %	44,0 %
Kemijärvi	54,0 %	30,0 %	41,0 %

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Kauhajoki	50,0 %	16,0 %	26,0 %
Kitee	49,0 %	-10,0 %	45,0 %
Saarijärvi	49,0 %	4,0 %	48,0 %
Pieksämäki	47,0 %	2,0 %	17,0 %
Kannus	39,0 %	18,0 %	29,0 %
Suonenjoki	32,0 %	2,0 %	22,0 %
Äänekoski	29,0 %	18,0 %	8,0 %
Viitasaari	24,0 %	2,0 %	22,0 %

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	92,3 %	1,5 %	16,0 %
C21-kaupungit*	82,8 %	5,0 %	15,4 %
Seutukaupungit	71,5 %	5,1 %	22,8 %
Kehyskunnat**	71,8 %	6,3 %	21,4 %
Muut kunnat	58,4 %	4,2 %	11,8 %
Kaikki kunnat	64,4 %	5,0 %	16,0 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 5. Laajakaista-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.6 Elinkeinoelämän edistäminen

Euroa per asukas -tunnusluvun⁷ perusteella seutukaupungit panostavat suurempia kaupunkeja (C6 ja C21) enemmän elinkeinoelämän edistämiseen (Taulukko 9; Kuva 6). Tarkastelussa nousevat esiin erityisesti Kuusamon, Haminan, Ähtärin, Saarijärven, Imatran, Keuruun, Nurmeksien ja Lieksan seutukaupungit. Toisessa ääripäässä ovat Parkano, Kemijärvi, Forssa, Akaa ja Oulainen. Ääripäiden välillä on suuria eroja, sillä pienimmät asukaskohtaiset panostukset (Parkano) elinkeinoelämän edistämiseen ovat vain noin 5 prosenttia suurimman (Kuusamo) seutukaupungin panostuksista. Siinä missä esimerkiksi C21-kaupunkien elinkeinoelämän nettokäyttökustannukset ovat olleet laskusuunnassa, seutukaupunkien panostus on kasvanut vuodesta 2019 sekä edelliseen vuoteen nähden.

Julkisten palvelujen tuotantokustannuksia nostavat niiden määrän lisäksi myös muun muassa tarjottujen palveluiden monipuolisuus ja niiden laatu.

Lisäksi on huomioitava julkisten palvelujen tuotannon mittakaavaedut. Erityisesti pääomavaltaisiin palveluihin liittyy merkittäviä mittakaavaetuja, koska suuremmissa kaupungeissa niiden tuottamisen kustannukset jakautuvat suuremmalle joukolla kotitalouksia tai yrityksiä (Vartiainen 2019). Siksi myös elinkeinoelämän edistämisen nettokäyttökustannusten vertaileminen kuntien ja kuntaryhmien välillä on

⁷ Kuntaliitto – Kuntatalouden tilastot (+ tietopyyntö). <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot>

haasteellista. Lisäksi elinkeinoelämän edistämisen menojen kirjaamiskäytäntöihin voi liittyä kuntakohtaista vaihtelua. Vaihtoehtoinen mittari olisi esimerkiksi Ranta-kokon (2017) käyttämä vuosikate, joka käsillä olevassa asiayhteydessä indikoisi kunnan potentiaalia investoida elinkeinoelämän edistämiseen tai muutoin kehittää uudistumiskykyään.

Taulukko 9. Elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät palvelutuotannon nettokustannukset (€/asukas).

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Kuusamo	191,58	3,27	35,05
Hamina	153,04	-58,28	36,83
Ähtäri	137,51	44,16	83,56
Saarijärvi	134,96	12,51	-35,20
Imatra	134,88	17,47	83,28
Keuruu	133,12	82,91	62,43
Nurmes	132,59	7,85	3,40
Lieksa	124,45	-3,11	57,56
Savonlinna	122,55	12,73	17,10
Nivala	121,89	9,37	64,18
Viitasaari	110,43	30,19	47,77
Parainen	110,42	-3,81	22,33
Raahe	110,15	48,07	29,43
Loviisa	99,67	-5,97	-7,15
Rauma	92,80	22,55	46,96
Kauhajoki	92,28	-8,31	22,58
Kannus	90,03	-9,13	40,43
Mänttä-Vilppula	88,57	58,38	-17,27
Kemi***	87,84	–	12,21
Heinola	85,56	-20,30	14,20
Lapua	85,31	3,86	41,95

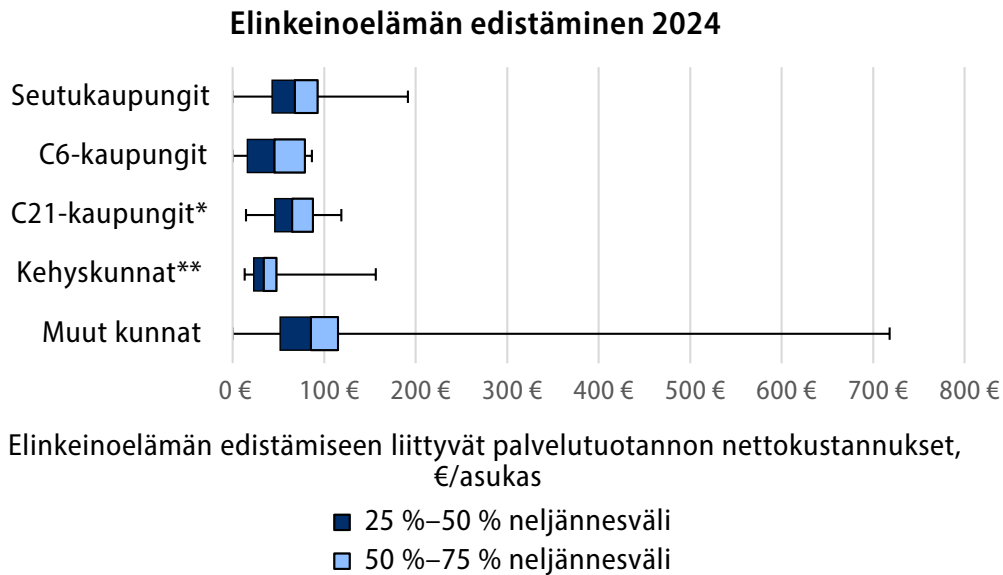
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Iisalmi	78,36	-5,71	-7,47
Alavus	77,91	-14,11	25,24
Kitee	75,43	-26,28	-21,45
Kalajoki	73,92	-19,63	-8,92
Kurikka	73,46	-1,90	21,76
Uusikaupunki	72,98	25,42	27,56
Kauhava	67,91	15,37	5,41
Kristiinankaupunki	67,74	-27,30	-6,58
Jämsä	66,06	3,74	21,21
Huittinen	65,59	1,25	23,08
Alajärvi	65,34	18,27	17,23
Somero	64,45	-0,92	11,99
Kankaanpää	64,06	2,87	29,73
Ylivieska	63,09	11,02	36,02
Äänekoski	60,29	-3,86	11,85
Salo	59,13	6,35	-30,91
Laitila	57,10	-3,05	15,76
Suonenjoki	53,26	-0,84	7,53
Ikaalinen	49,72	-9,49	1,32
Raasepori	49,54	-2,31	11,26
Sastamala	45,82	-4,59	-6,00
Pietarsaari	43,08	5,68	4,66
Paimio	42,56	-2,85	-2,33
Pieksämäki	41,93	2,67	-46,30
Valkeakoski	41,86	3,00	4,95
Loimaa	38,85	-14,01	-3,93
Tornio	38,67	-10,17	11,22
Varkaus	36,46	14,30	-30,63

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Kokemäki	31,58	-4,65	6,94
Riihimäki	30,97	6,91	23,46
Lohja	25,71	-6,40	3,57
Oulainen	24,19	-13,87	-16,01
Akaa	22,09	-9,08	-0,98
Forssa	14,63	-4,68	-37,79
Kemijärvi***	11,00	–	-86,88
Parkano	9,45	-0,38	-102,35

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	54,84	1,16	-0,26
C21-kaupungit*	67,46	-3,02	-10,21
Seutukaupungit	75,59	4,50	11,41
Kehyskunnat**	42,67	1,21	-0,82
Muut kunnat	95,16	3,19	15,86
Kaikki kunnat	80,68	2,47	10,45

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola; *** Kemin kohdalla vertailu edelliseen vuoteen ei onnistu puuttuvan tiedon takia. Kemijärven osalta nykytilan kuvaamiseksi käytetään vuoden 2023 tietoa, jolloin vertailua edelliseen vuoteen ei voitu suorittaa.

Kuvio 6. Elinkeinoelämän edistäminen -mittarin jakauma kuntaryhmittäin.



3.3.7 Tulotaso

Tulotasoa mitataan tässä selvityksessä Vaattovaaran ja Airaksisen (2024) tapaan käytettävissä olevana rahatulona kulutusyksikköä kohden.

Tarkasteltaessa käytettävissä olevien rahatulojen mediaaneja⁸ erityisesti Parainen, Paimio ja Lohja erottuvat joukosta C6-kaupunkien keskiarvoa suuremmilla tulotasoillaan. Tulovertailussa peräpäähän asemoituvat Pohjois-Karjalassa sijaitsevat seutukaupungit. Seutukaupungeista vain Lieksassa tulotason muutos on ollut positiivista edelliseen vuoteen verrattuna. **Kokonaisuutena rahatulojen kehitys kuva heijastelee maan yleistä talouskehitystä.** Käytettävissä olevat rahatulot kääntyivät monin paikoin laskuun jo koronapandemian aikana vuonna 2020 eikä sitä seurannut Venäjän hyökkäys Ukrainaan ole helpottanut tilannetta. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna seutukaupungeissa rahatulot ovat pienentyneet selvästi vähemmän kuin suurissa kaupungeissa (C6), mutta enemmän kuin C21-kaupungeissa.

8 Tilastokeskus – Tulonjakotilasto. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tjt/statfin_tjt_pxt_14ww.px/

Taulukko 10. Tulotaso: käytettävissä oleva rahatulo (€) kulutusyksikköä kohden, mediaani.

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Parainen	31 163	-652	-1 480
Paimio	30 974	-517	-718
Lohja	30 570	-488	-1 203
Loviisa	29 838	-163	-858
Tornio	29 669	-501	-612
Rauma	29 547	-725	-1 421
Valkeakoski	29 530	-379	-655
Riihimäki	29 365	-599	-1 048
Lapua	28 697	-548	-557
Raasepori	28 667	-474	-834
Akaa	28 628	-597	-749
Hamina	28 464	-550	-1 297
Uusikaupunki	28 359	-950	-2 124
Pietarsaari	28 310	-639	-1 262
Jämsä	28 296	-395	-1 291
Somero	28 279	-733	-304
Salo	28 244	-449	-770
Raahe	28 242	-326	-758
Kristiinankaupunki	28 185	-578	-1 407
Kannus	27 893	-534	-284
Laitila	27 868	-892	-1 597
Sastamala	27 857	-326	-520
Kurikka	27 825	-372	-190
Huittinen	27 742	-390	-823
Imatra	27 689	-343	-1 158
Kauhava	27 664	-503	-843

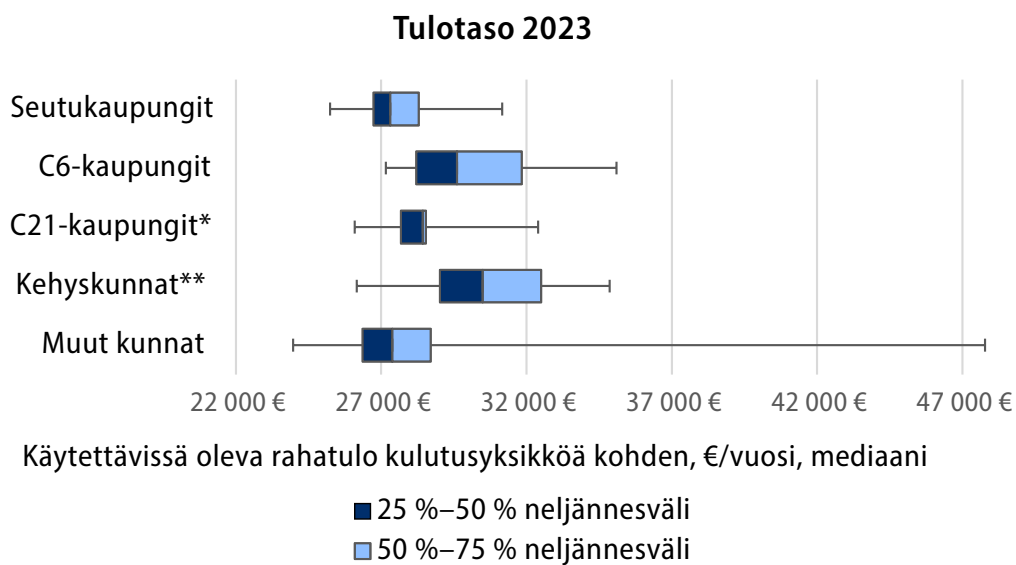
Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Kalajoki	27 596	-624	-893
Iisalmi	27 359	-586	-959
Kokemäki	27 315	-378	-905
Kuusamo	27 291	-466	-898
Ikaalinen	27 224	-255	-726
Äänekoski	27 219	-559	-620
Mänttä-Vilppula	27 207	-157	-889
Ylivieska	27 197	-440	-989
Heinola	27 129	-585	-1 305
Varkaus	27 078	-349	-823
Kemijärvi	27 063	-358	-1 137
Loimaa	27 048	-610	-1 080
Savonlinna	26 987	-325	-532
Kauhajoki	26 952	-461	-448
Kemi	26 923	-437	-899
Pieksämäki	26 874	-298	-670
Kankaanpää	26 736	-348	-750
Suonenjoki	26 658	-909	-872
Alajärvi	26 587	-663	-647
Parkano	26 542	-267	-733
Ähtäri	26 509	-625	-1 393
Forssa	26 482	-551	-1 041
Keuruu	26 478	-672	-1 302
Oulainen	26 450	-750	-861
Nivala	26 418	-495	-495
Viitasaari	26 011	-725	-1 031
Saarijärvi	25 957	-305	-676
Alavus	25 784	-795	-907

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Kitee	25 649	-230	-1 263
Nurmes	25 263	-337	-1 051
Lieksa	25 236	23	-826

Kuntaryhmä	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
C6-kaupungit	30 299	-632	-1 443
C21-kaupungit*	28 350	-410	-898
Seutukaupungit	27 628	-494	-919
Kehyskunnat**	30 697	-579	-967
Muut kunnat	27 785	-431	-686
Kaikki kunnat	28 262	-468	-799

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 7. Tulotaso-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.



3.3.8 Koulutus

Väestön koulutustasoa⁹ mitataan tässä selvityksessä 30–39-vuotiaiden ikäryhmässä. Kososen (2021) mukaan kaikkien työikäisten ottaminen mukaan tarkasteluun johdattaa tilanteeseen, jossa kunnan ikärakenne vaikuttaa voimakkaasti korkeasti koulutettujen suhteelliseen määrään.

Koulutustason osalta seutukaupunkien valopilkkuina erottuvat Paimio ja Parainen. **Kokonaisuutena koulutustaso muodostaa kuitenkin haasteen seutukaupunkien uudistumiskyvylle.** Seutukaupungeissa korkeasti koulutettujen osuudet ovat kauttaaltaan varsin matalia. Kuntaryhmittäisen tarkastelun tulokset vahvistavat aikaisemmin tehtyjä havaintoja osaamisen (korkeasti koulutetun väestön) keskittymisestä suurille kaupunkiseuduille (Tervo 2019a): C6- ja C21-kaupungeissa sekä kehyskunnissa korkeasti koulutettujen osuudet 30–39-vuotiaista ovat huomattavasti seutukaupunkeja suurempia. Huolestuttavana voidaan pitää myös seutukaupunkien yleistä kehityssuuntaa: muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta koulutustason kehitys on ollut negatiivista.

Taulukko 11. Koulutus: vähintään alemman korkeakoulututkintojen suorittaneiden osuus 30–39-vuotiaiden ikäryhmästä (%); muutos prosenttiyksiköissä.

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Paimio	40,11 %	-2,49 %	0,11 %
Parainen	37,29 %	-2,12 %	-0,87 %
Rauma	34,62 %	-0,90 %	-1,09 %
Pietarsaari	34,09 %	0,20 %	-3,87 %
Ylivieska	33,59 %	-1,72 %	-3,72 %
Lapua	32,48 %	-3,70 %	-3,73 %
Raasepori	31,82 %	-1,52 %	-0,10 %
Akaa	31,66 %	-2,06 %	0,46 %
Tornio	30,48 %	1,14 %	-1,64 %
Valkeakoski	29,70 %	-3,22 %	-1,53 %

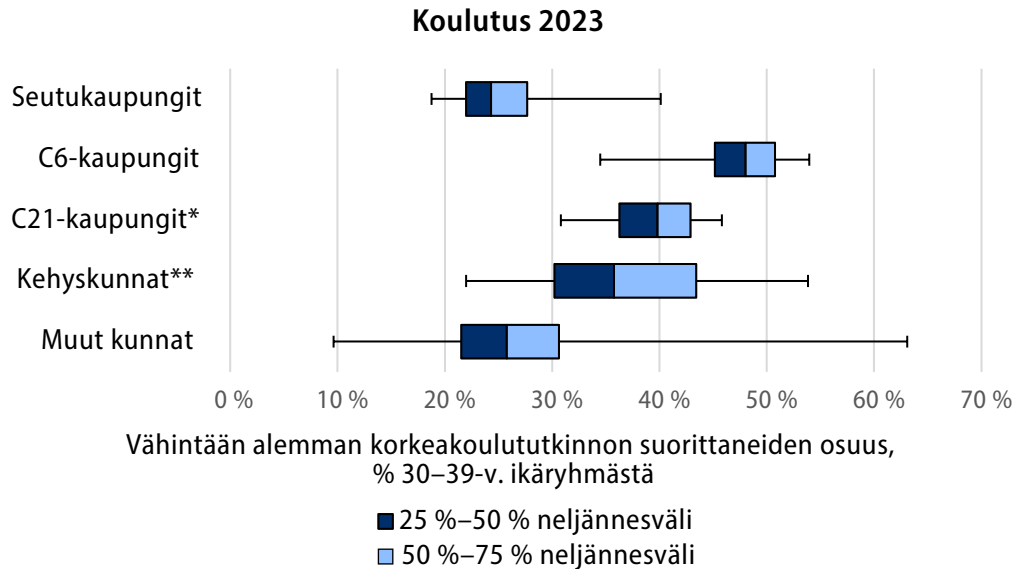
9 Tilastokeskus – Väestön koulutus rakenne. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vkour/statfin_vkour_pxt_12bq.px/

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Kuusamo	29,16 %	-0,30 %	5,47 %
Savonlinna	28,54 %	-2,30 %	-2,23 %
Riihimäki	28,40 %	0,06 %	-2,57 %
Kalajoki	28,09 %	-2,14 %	-2,62 %
Hamina	27,66 %	-2,09 %	-1,78 %
Lohja	27,58 %	-0,95 %	-0,70 %
Salo	27,37 %	-2,18 %	-1,00 %
Loviisa	26,88 %	-1,66 %	0,15 %
Iisalmi	26,43 %	-1,23 %	-2,46 %
Huittinen	26,31 %	-2,03 %	-2,77 %
Somero	26,16 %	-1,84 %	-1,59 %
Kauhava	25,24 %	-0,55 %	-2,39 %
Kemi	25,12 %	-2,10 %	-2,56 %
Alajärvi	25,03 %	-1,93 %	0,00 %
Sastamala	25,03 %	-2,02 %	-1,17 %
Kurikka	24,93 %	-1,93 %	-3,30 %
Loimaa	24,67 %	-0,63 %	-1,58 %
Ähtäri	24,34 %	-1,32 %	-1,80 %
Kitee	24,31 %	-4,01 %	-1,40 %
Nivala	24,23 %	0,31 %	2,55 %
Keuruu	24,20 %	-0,38 %	-3,21 %
Kristiinankaupunki	24,13 %	-0,52 %	1,25 %
Oulainen	24,13 %	-2,06 %	-0,44 %
Viitasaari	24,12 %	-0,09 %	-0,25 %
Kannus	24,08 %	-1,37 %	-2,99 %
Alavus	24,04 %	-2,54 %	-1,12 %
Pieksämäki	23,84 %	-3,44 %	-2,78 %
Varkaus	23,50 %	-0,49 %	-5,02 %

Kaupunki	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
Uusikaupunki	22,93 %	-1,27 %	-3,13 %
Raahe	22,64 %	-1,89 %	-1,61 %
Kemijärvi	22,15 %	-3,64 %	2,99 %
Kankaanpää	22,01 %	-1,81 %	-4,19 %
Laitila	21,98 %	-3,64 %	-4,38 %
Ikaalinen	21,70 %	-4,62 %	-2,31 %
Forssa	21,65 %	-1,53 %	-0,14 %
Nurmes	21,50 %	-1,68 %	0,71 %
Imatra	21,48 %	-1,95 %	-5,12 %
Parkano	21,45 %	-0,97 %	-1,34 %
Heinola	21,29 %	-1,70 %	-2,11 %
Saarijärvi	20,96 %	-1,43 %	-2,81 %
Kauhajoki	20,49 %	-1,26 %	-4,34 %
Kokemäki	20,12 %	-3,88 %	-0,76 %
Mänttä-Vilppula	19,77 %	0,66 %	1,68 %
Lieksa	19,38 %	-2,18 %	-3,94 %
Äänekoski	19,17 %	-2,04 %	-1,06 %
Suonenjoki	18,76 %	-1,91 %	-3,29 %
Jämsä	18,75 %	0,14 %	-1,54 %

Kuntaryhmä	2023	Muutos vuodesta	
		2022	2019
C6-kaupungit	46,73 %	2,69 %	-1,56 %
C21-kaupungit*	39,45 %	0,44 %	-0,90 %
Seutukaupungit	25,47 %	-1,66 %	-1,60 %
Kehyskunnat**	37,10 %	-1,44 %	0,40 %
Muut kunnat	26,28 %	-2,43 %	-0,37 %
Kaikki kunnat	28,77 %	-1,89 %	-0,55 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 8. Koulutus-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.9 Maahanmuuttajat

Maahanmuuttoa mitataan tässä selvityksessä Vaattovaaran ja Airaksisen (2024) tapaan vieraskielisen väestön osuutena¹⁰.

Vieraskielisen väestön osuudella mitattuna seutukaupunkien joukosta erottuu erityisesti Pietarsaari, jossa vieraskielisten osuus on lähellä C6-kaupunkien keskiarvoa. Laitilan, Forssan, Imatran, Rauman, Salon, Uudenkaupungin, Haminan ja Kiteen osuudet ovat C21-kaupunkien keskiarvon yläpuolella. Toisessa ääripäässä useassa seutukaupungissa vieraskielisten osuudet jäävät kauas Pietarsaaren vastavasta. **Kehityksen suunnan kannalta voidaan todeta, että vieraskielisten osuus on kasvanut myös seutukaupungeissa**, mutta verrattuna erityisesti C6-kaupunkeihin muutos on ollut vaatimattomampaa lukuun ottamatta listauksen kärkipään seutukaupunkeja.

Vieraskielisen väestön osuuden rinnalla voisi tarkastella esimerkiksi EVP-indeksissä (2025) esitetyllä tavalla myös ulkomaalaistaustaisen väestön osuutta. Ulkomaalaistaustaiseksi lukeutuvat henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla (Hanell ym. 2023).

¹⁰ Tilastokeskus – Väestörakenne. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/

Taulukko 12. Maahanmuuttajat: vieraskielisen väestön osuus seutukaupungeissa (%); muutos prosenttiyksiköissä.

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Pietarsaari	16,10 %	1,40 %	6,70 %
Laitila	13,10 %	1,20 %	5,70 %
Forssa	9,50 %	1,60 %	4,20 %
Imatra	9,50 %	0,90 %	3,20 %
Rauma	9,40 %	0,80 %	3,20 %
Salo	9,20 %	0,80 %	3,00 %
Uusikaupunki	8,80 %	0,70 %	2,90 %
Hamina	8,50 %	0,50 %	2,30 %
Kitee	8,50 %	0,70 %	3,50 %
Riihimäki	8,10 %	1,30 %	2,90 %
Kristiinankaupunki	7,30 %	0,70 %	3,20 %
Pieksämäki	7,10 %	2,30 %	4,40 %
Kankaanpää	7,00 %	1,90 %	3,40 %
Kemi	7,00 %	1,00 %	2,50 %
Lohja	6,80 %	0,40 %	2,40 %
Somero	6,70 %	1,30 %	3,30 %
Lieksa	6,50 %	0,80 %	2,70 %
Kauhava	6,20 %	0,80 %	3,30 %
Loviisa	6,20 %	0,50 %	2,00 %
Raasepori	6,20 %	0,40 %	1,50 %
Valkeakoski	6,20 %	1,10 %	2,70 %
Varkaus	6,20 %	1,30 %	3,30 %
Loimaa	6,10 %	0,50 %	2,60 %
Huittinen	5,80 %	0,70 %	1,90 %
Savonlinna	5,70 %	0,90 %	2,00 %
Heinola	5,50 %	0,50 %	1,80 %

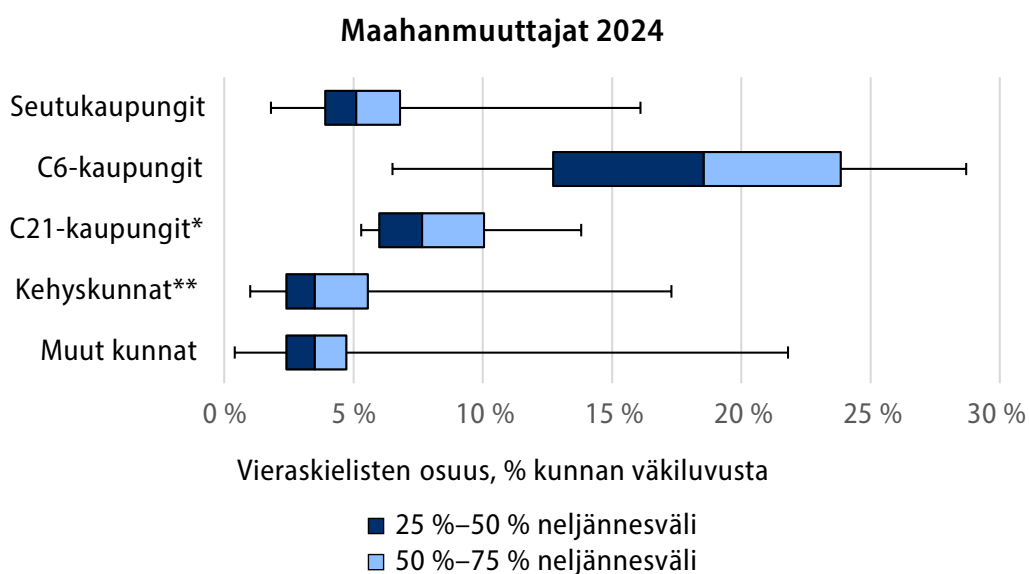
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Kemijärvi	5,20 %	1,20 %	4,00 %
Mänttä-Vilppula	5,10 %	1,30 %	2,70 %
Paimio	5,10 %	0,40 %	2,40 %
Alajärvi	5,00 %	0,50 %	2,30 %
Ikaalinen	4,80 %	0,10 %	2,90 %
Parainen	4,70 %	0,10 %	1,40 %
Iisalmi	4,60 %	0,50 %	1,80 %
Lapua	4,60 %	0,70 %	1,90 %
Kuusamo	4,40 %	0,40 %	2,10 %
Raahe	4,40 %	0,40 %	1,30 %
Keuruu	4,30 %	0,50 %	2,20 %
Suonenjoki	4,20 %	0,50 %	2,00 %
Jämsä	4,10 %	0,80 %	2,00 %
Tornio	4,10 %	0,70 %	1,50 %
Kalajoki	4,00 %	0,20 %	1,50 %
Kauhajoki	3,90 %	0,40 %	1,50 %
Nurmes	3,90 %	0,50 %	2,30 %
Sastamala	3,80 %	0,60 %	1,10 %
Kokemäki	3,60 %	0,30 %	1,00 %
Parkano	3,40 %	0,40 %	1,20 %
Äänekoski	3,40 %	0,60 %	1,60 %
Kurikka	3,30 %	0,40 %	1,60 %
Akaa	3,20 %	0,20 %	0,90 %
Kannus	3,10 %	0,30 %	1,30 %
Ähtäri	3,00 %	0,20 %	1,80 %
Saarijärvi	2,80 %	1,20 %	1,70 %
Alavus	2,70 %	0,20 %	1,20 %
Oulainen	2,70 %	0,40 %	1,20 %

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Viitasaari	2,50 %	-0,10 %	1,10 %
Ylivieska	2,40 %	0,30 %	0,90 %
Nivala	1,80 %	0,20 %	0,80 %

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	18,12 %	1,15 %	5,02 %
C21-kaupungit*	8,21 %	0,92 %	2,66 %
Seutukaupungit	5,64 %	0,69 %	2,35 %
Kehyskunnat**	4,72 %	0,36 %	1,51 %
Muut kunnat	4,01 %	0,34 %	1,53 %
Kaikki kunnat	4,93 %	0,46 %	1,81 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 9. Maahanmuutto-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.



3.3.10 Lähtömuutto (pitovoima)

Lähtömuuton¹¹ mittarin pienet lukuarvot indikoivat pienempää kunnasta ulospäin suuntautuvaa muuttoliikettä eli parempaa pitovoimaa.

Lähtömuutolla mitattuna seutukaupungit näyttäytyvät erinomaisen pitovoimaisina. Kaikissa seutukaupungeissa lähtömuuton ja maastamuuton yhteenlasketut määrät ovat C6-kaupunkien keskiarvoa pienempiä. Näin mitattuna erityisesti Nurmes, Kurikka, Salo, Parkano, Saarijärvi, Kannus, Nivala, Kauhajoki, Raasepori ja Raahe ovat kyenneet ankkuroimaan asukkaansa kotipaikkakunnalleen. Edelliseen vuoteen verrattuna on havaittavissa pitovoiman heikentymistä, mutta negatiivinen muutos on suuruusluokaltaan suurempia kaupunkeja (C6 ja C21) vähäisempää.

Lähtömuuton mittari ei ota kantaa siihen, kuinka hyvin esimerkiksi korkea lähtömuutto ”korvautuu” korkealla tulomuutolla. Tuloksia arvioitaessa on siis huomioitava esimerkiksi suurempien kaupunkien välinen muuttodynamiikka. Muuttoliikkeet ovat suurimpia juuri suurimpien keskusten, erityisesti pääkaupunkiseudulla Vantaan, Espoon ja Helsingin välillä. Muutoinkin suuri osa kuntien välisistä muutoista tapahtuu työssäkäyntialueiden sisällä. Tulos kuitenkin vahvistaa Vaatovaaran ja Airaksisen (2024) havainnon seutukaupunkien väestön vähäisestä vaihtuvuudesta eli pitovoimasta.

Vieraskielisten henkilöiden keskittyminen pääkaupunkiseudulle on erittäin voimakasta. Tämä johtuu suurimpiin kaupunkeihin suuntautuvasta maahanmuutosta (vuonna 2024 noin 45 prosenttia maahanmuutosta suuntautui C6-kaupunkeihin), ulkomaalaistaustaisten syntyvyydestä (Tilastokeskus 2022) sekä ulkomaalaistaustaisten henkilöiden Suomen sisäisestä muuttoliikkeestä (Hanell ym. 2023). Näin ollen lähtömuuton osalta voisi olla kiinnostavaa tarkastella erikseen myös maahanmuuttajien kiinnittymistä seutukaupunkeihin: mukaileeko maahanmuuttajien lähtömuutto muun Suomen trendejä vai olisiko tunnistettavissa jotain seutukaupunkien uudistumiskyvyn kannalta olennaisia ja positiivisia erityispiirteitä?

11 Tilastokeskus – Muuttoliike. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__muutl/statfin_muutl_pxt_11ae.px/

Taulukko 13. Lähtömuutto: kuntien välinen lähtömuutto ja maastamuutto tuhatta asukasta kohden.

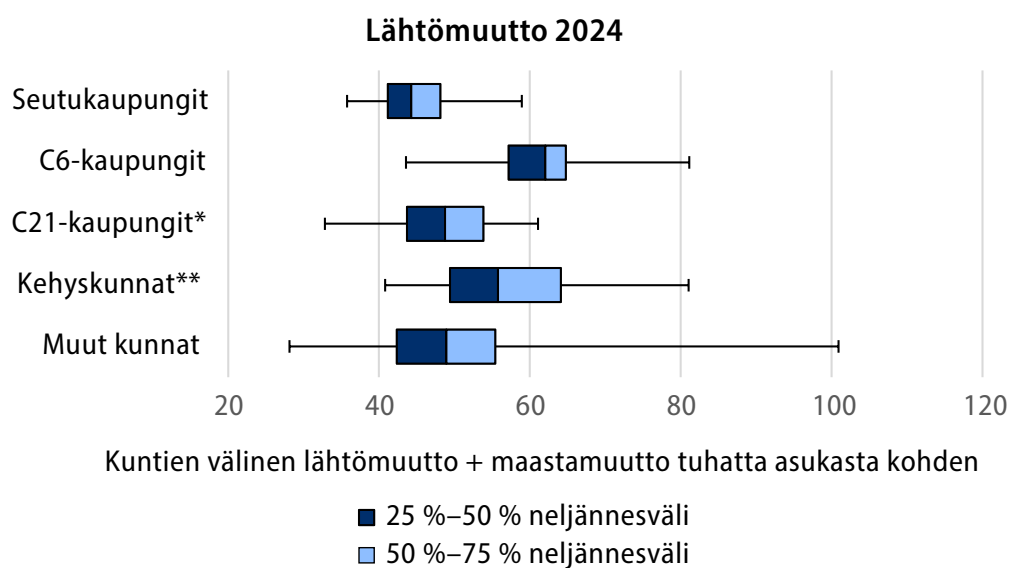
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Nurmes	35,75	-3,57	-0,16
Kurikka	36,24	0,91	1,27
Salo	37,41	2,03	-0,87
Parkano	38,23	-8,65	-1,12
Saarijärvi	38,95	-5,36	-1,66
Kannus	39,13	-10,43	-4,42
Nivala	39,70	0,29	0,60
Kauhajoki	39,70	-5,39	-3,53
Raasepori	39,80	0,51	0,90
Raahe	39,96	-3,53	-0,15
Kitee	40,14	-2,48	-0,31
Jämsä	40,28	-1,01	-4,96
Kauhava	40,93	1,50	-1,04
Alajärvi	41,09	-2,70	0,09
Somero	41,17	-3,07	2,02
Lapua	41,27	-1,08	-1,94
Pieksämäki	41,33	3,74	3,21
Lohja	41,65	-3,13	-3,10
Sastamala	42,28	-4,12	-6,33
Savonlinna	42,47	2,02	-0,45
Mänttä-Vilppula	42,83	-1,18	-0,60
Kalajoki	42,95	2,86	2,54
Imatra	43,08	-0,67	-5,32
Hamina	43,19	-0,63	3,86
Alavus	43,41	5,36	7,05
Keuruu	43,49	-3,33	-1,90
Akaa	43,69	-8,49	-8,57

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Laitila	44,11	-3,28	-7,01
Huittinen	44,27	3,32	5,04
Parainen	44,39	7,65	2,96
Varkaus	44,69	2,21	-8,33
Valkeakoski	44,75	-3,18	-1,55
Suonenjoki	45,08	-3,07	1,34
Kankaanpää	45,28	3,32	-5,55
Loimaa	45,51	3,03	3,87
Ähtäri	46,17	-0,67	3,08
Heinola	46,55	-2,30	-4,02
Kristiinankaupunki	46,56	-0,70	-2,93
Tornio	46,57	-0,06	-6,34
Rauma	46,73	2,18	-1,20
Lieksa	47,37	7,48	1,15
Iisalmi	47,50	-0,37	-3,00
Pietarsaari	48,12	1,09	-6,28
Uusikaupunki	48,40	-4,02	-10,68
Viitasaari	48,75	-1,44	4,71
Äänekoski	48,76	6,36	7,14
Oulainen	49,19	-2,40	-1,85
Paimio	49,37	0,87	-4,08
Kemi	49,48	-1,63	-6,69
Ylivieska	50,50	2,29	-0,50
Loviisa	51,77	5,01	7,70
Kokemäki	52,34	3,27	-4,26
Kuusamo	52,70	3,63	5,92
Riihimäki	53,56	-0,06	-2,22
Kemijärvi	55,36	11,69	12,61
Ikaalinen	56,38	8,93	-0,67
Forssa	58,93	3,49	6,39

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	61,67	0,30	0,06
C21-kaupungit*	49,28	0,74	-1,67
Seutukaupungit	44,90	0,05	-0,70
Kehyskunnat**	57,02	0,00	-2,54
Muut kunnat	50,40	-1,18	-1,53
Kaikki kunnat	50,48	-0,64	-1,49

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 10. Lähtömuutto-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.



3.3.11 Äänestysaktiivisuus (osallisuus)

Vaikka äänestysaktiivisuus indikoi lähinnä poliittista osallistumista, voidaan korkean äänestysaktiivisuuden nähdä antavan osviittaa alueen väestön osallisuudesta. Äänestysaktiivisuudella tarkasteltuna¹² seutukaupunkien (poliittinen) osallisuus näyttäytyy C21-kaupunkeja positiivisemmassa valossa. Erityisesti Kristiinankaupungissa, Paraisilla, Ikaalisissa ja Alajärvellä äänestettiin vilkkaasti edellisissä kuntavaaleissa. Toki toisessa ääripäässä äänestysaktiivisuus on jäänyt joissain seutukaupungeissa alle 50 prosentin. Lisäksi Suomessa yleisenä suuntauksena on ollut kuntavaalien äänestysaktiivisuuden aleneminen. Näin myös seutukaupungeissa, vaikka negatiivinen kehitys ei ollutkaan niin huomattavaa kuin suurissa kaupungeissa (C6 ja C21) vuosien 2021 ja 2025 vaalien välillä.

Taulukko 14. Äänestysaktiivisuus: äänestysprosentti (% äänioikeutetuista) edellisissä kuntavaaleissa; muutos prosenttiyksiköissä.

Kaupunki	2025	Muutos vuodesta	
		2021	2017
Kristiinankaupunki	65,4 %	-0,1 %	-6,2 %
Parainen	60,7 %	1,1 %	-3,3 %
Ikaalinen	60,6 %	0,0 %	-4,4 %
Alajärvi	60,3 %	0,7 %	-4,7 %
Kannus	59,4 %	1,3 %	1,7 %
Parkano	58,0 %	-2,2 %	-6,0 %
Paimio	57,6 %	2,6 %	-4,5 %
Raasepori	57,6 %	1,9 %	-4,2 %
Lapua	57,4 %	-0,8 %	-9,2 %
Kankaanpää	56,5 %	-2,9 %	-8,2 %
Kurikka	56,5 %	-1,8 %	-8,4 %
Kauhava	56,2 %	-3,8 %	-8,4 %
Kemijärvi	56,2 %	4,6 %	-3,7 %

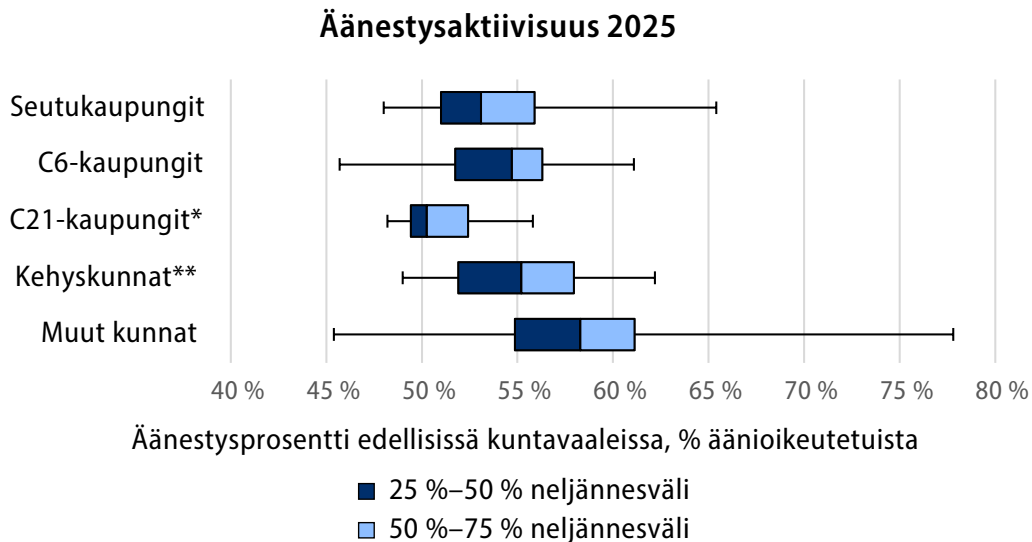
12 Tilastokeskus – Kuntavaalit. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kvaa/statfin_kvaa_pxt_14z6.px/

Kaupunki	2025	Muutos vuodesta	
		2021	2017
Somero	56,1 %	-2,9 %	-4,2 %
Pietarsaari	55,9 %	-1,5 %	-8,3 %
Kalajoki	55,4 %	-0,6 %	-7,6 %
Tornio	55,2 %	0,6 %	-2,8 %
Huittinen	55,1 %	0,4 %	-5,2 %
Ähtäri	54,7 %	4,1 %	-3,4 %
Oulainen	54,3 %	-2,3 %	-6,3 %
Loviisa	54,2 %	-0,5 %	-4,6 %
Sastamala	54,2 %	-2,8 %	-5,2 %
Nivala	54,1 %	-2,5 %	-4,1 %
Keuruu	54,0 %	-0,5 %	-6,7 %
Kokemäki	54,0 %	-0,1 %	-5,3 %
Saarijärvi	53,8 %	1,2 %	-4,0 %
Savonlinna	53,5 %	3,6 %	-1,5 %
Akaa	53,2 %	0,4 %	-4,2 %
Loimaa	53,1 %	0,6 %	-5,5 %
Mänttä-Vilppula	53,1 %	-0,3 %	-5,6 %
Viitasaari	53,1 %	-0,3 %	-6,0 %
Forssa	52,5 %	-1,5 %	-8,4 %
Alavus	52,3 %	-1,6 %	-4,6 %
Heinola	52,1 %	-0,8 %	-6,6 %
Uusikaupunki	52,0 %	2,1 %	-6,4 %
Kuusamo	51,9 %	-1,8 %	-11,0 %
Lieksa	51,9 %	1,7 %	-4,7 %
Valkeakoski	51,8 %	-1,0 %	-6,4 %
Kauhajoki	51,3 %	-2,3 %	-6,7 %
Laitila	51,2 %	0,6 %	-8,8 %
Äänekoski	51,1 %	-0,2 %	-5,5 %

Kaupunki	2025	Muutos vuodesta	
		2021	2017
Kitee	51,0 %	0,1 %	-5,9 %
Salo	51,0 %	-2,7 %	-6,9 %
Ylivieska	51,0 %	0,3 %	-4,5 %
Lohja	50,9 %	-0,5 %	-6,1 %
Riihimäki	50,6 %	0,4 %	-4,7 %
Jämsä	50,4 %	-2,4 %	-7,2 %
Imatra	50,0 %	-0,3 %	-6,5 %
Raahe	49,6 %	-1,0 %	-6,5 %
Rauma	49,6 %	-2,1 %	-7,6 %
Varkaus	49,1 %	0,9 %	-4,8 %
Kemi	48,7 %	-2,3 %	-6,4 %
Iisalmi	48,6 %	0,3 %	-5,5 %
Hamina	48,2 %	-2,5 %	-7,8 %
Nurmes	48,1 %	-2,2 %	-5,0 %
Suonenjoki	48,1 %	-1,9 %	-7,9 %
Pieksämäki	48,0 %	1,5 %	-4,1 %

Kuntaryhmä	2025	Muutos vuodesta	
		2021	2017
C6-kaupungit	54,0 %	-1,6 %	-4,1 %
C21-kaupungit*	50,9 %	-0,9 %	-5,4 %
Seutukaupungit	53,5 %	-0,4 %	-5,7 %
Kehyskunnat**	55,3 %	0,0 %	-4,4 %
Muut kunnat	58,6 %	-0,3 %	-4,9 %
Kaikki kunnat	56,7 %	-0,3 %	-5,0 %

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 11. Äänestysaktiivisuus-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.3.12 Järjestötoiminta (osallisuus)

Järjestötoiminnan mittarilla¹³ seutukaupunkien osallisuus on huomattavasti suurempia kaupungeja (C6 ja C21) korkeammalla tasolla. Erityisesti Ikaalisissa, Lieksassa, ja Kemijärvellä on väestömäärän suhteutettuna paljon yhdistyksiä. Vain Paimion tällä mittarilla saama lukuarvo on suurimpien kaupunkien (C6) keskiarvon alapuolella. Kehityksen suunta on ollut pääosin negatiivista. Yhdistyksiä oli vuoden 2024 lopussa vähemmän kuin vuosien 2023 ja 2019 lopussa. Seutukaupungeissa yhdistysten määrä on vähentynyt keskimäärin vähemmän kuin suuremmissa kaupungeissa (C6 ja C21).

On kuitenkin huomioitava, että pelkkä yhdistyksen olemassaolo ei kerro mitään sen jäsenmäärästä tai aktiivisuudesta. Samoin järjestöjen kotipaikka ei kerro paljoakaan niiden toiminta-alueista. Osa järjestöistä on hyvinkin paikallisia, osan toiminta voi kattaa koko Suomen tai olla vielä laajempaa kansainvälistä toimintaa. Lisäksi väestömuutokset vaikuttavat mittarin kuvaamaan kehitykseen: esimerkiksi väestön vähenemässä ja järjestöjen määrän pysyessä samana, järjestöjen määrä tuhatta asukasta kohden kasvaa.

¹³ Patentti- ja rekisterihallitus – Yhdistysrekisteri (+ tietopyyntö). <https://yhdistysrekisteri.prh.fi/>

Osallisuuden mittaaminen olemassa olevilla ja julkisesti saatavilla tilastoaineistoilla on äärimmäisen haastavaa. Ilmiön mittaamisen sijasta voisikin olla kiinnostavaa tarkastella osallisuuden edellytyksiä ja niiden luomista. Tosin tilastoaineistojen puutteen vuoksi tätäkin aihepiiriä olisi luultavimmin kuvattava haastattelu- tai kyselytutkimuksiin perustuvien aineistojen avulla ja hyödyntämällä esimerkiksi Isolan ja kumppaneiden (2017) ehdottamaa kysymyspatteristoa.

Taulukko 15. Järjestötoiminta: yhdistysten määrä tuhatta asukasta kohden (tilanne vuoden lopussa).

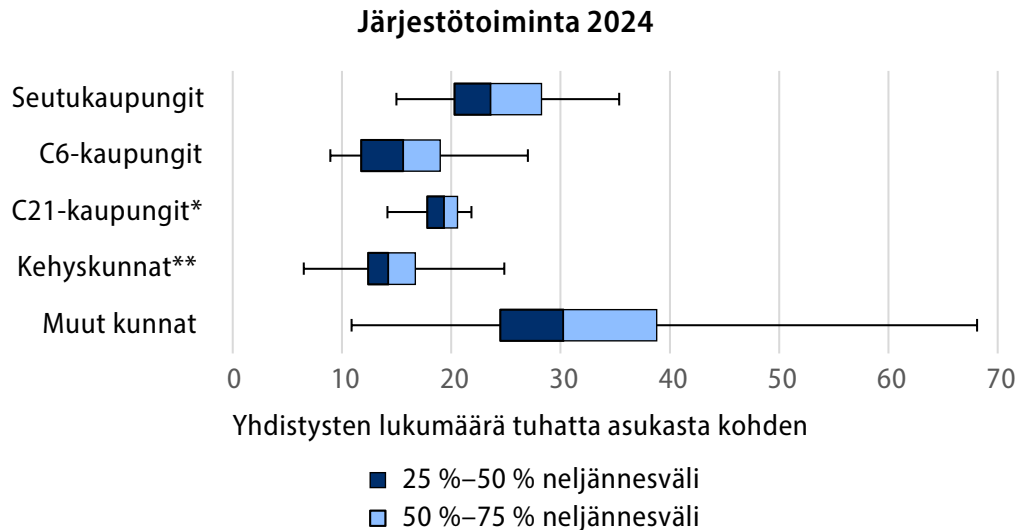
Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Ikaalinen	35,37	0,04	-0,22
Lieksa	32,64	-0,11	0,02
Kemijärvi	32,36	-0,08	-0,78
Ähtäri	31,80	0,01	-0,78
Kristiinankaupunki	31,69	-0,41	0,09
Viitasaari	31,58	-0,58	-0,48
Parkano	30,32	-0,39	-0,29
Loviisa	29,75	0,08	-0,78
Keuruu	29,47	-0,58	-0,51
Kitee	29,17	-0,56	-1,71
Nurmes	28,95	0,26	-1,09
Kokemäki	28,79	-0,17	-0,21
Saarijärvi	28,79	-0,71	-0,22
Raasepori	28,70	-0,15	-0,71
Mänttä-Vilppula	28,26	-0,21	0,87
Parainen	28,25	-0,09	-0,96
Savonlinna	25,40	-0,20	-0,84
Somero	25,15	-0,18	0,01
Pieksämäki	25,03	-0,60	-1,89
Pietarsaari	24,78	-0,44	-1,88

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Kauhava	24,65	-0,47	-0,78
Kankaanpää	24,60	-0,65	-1,12
Jämsä	24,48	-0,28	0,00
Kannus	24,13	-0,65	-0,95
Kuusamo	23,86	-0,17	-0,98
Suonenjoki	23,82	0,12	-0,10
Kemi	23,66	-0,35	-0,49
Kauhajoki	23,65	-0,21	0,21
Loimaa	23,60	-0,39	-0,90
Huittinen	23,34	-0,09	-0,66
Alajärvi	23,24	-0,68	-0,29
Alavus	23,19	0,14	-0,35
Sastamala	22,63	-0,42	-0,81
Laitila	21,82	-0,81	-1,35
Forssa	21,73	-0,38	-1,47
Uusikaupunki	21,60	-0,36	-0,63
Hamina	21,54	-0,21	-0,63
Kurikka	21,43	-0,13	-0,72
Oulainen	21,41	0,20	0,01
Iisalmi	21,16	-0,03	-1,02
Tornio	20,95	-0,23	-0,81
Kalajoki	20,54	0,09	-0,96
Salo	20,31	-0,40	-1,09
Heinola	20,30	-0,08	-0,27
Imatra	20,26	-0,28	-0,60
Äänekoski	20,18	0,09	-0,23
Varkaus	19,52	-0,50	-1,15
Lapua	19,46	-0,15	-0,57

Kaupunki	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
Lohja	19,22	-0,39	-1,08
Raahe	18,75	0,05	-0,41
Ylivieska	18,17	-0,56	-1,62
Valkeakoski	18,08	-0,13	-1,47
Akaa	17,82	-0,47	-1,60
Rauma	17,22	-0,29	-0,87
Nivala	16,67	-0,55	-1,28
Riihimäki	16,58	-0,41	-1,23
Paimio	14,97	-0,34	-1,71

Kuntaryhmä	2024	Muutos vuodesta	
		2023	2019
C6-kaupungit	16,30	-0,49	-2,13
C21-kaupungit*	18,95	-0,40	-1,63
Seutukaupungit	23,94	-0,27	-0,74
Kehyskunnat**	14,91	-0,26	-1,18
Muut kunnat	31,78	-0,19	-0,58
Kaikki kunnat	26,83	-0,23	-0,78

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

Kuvio 12. Järjestötoiminta-mittarin jakauma kuntaryhmittäin.

3.4 Mittariston päähavainnot

Mittaristoa koskevat päähavainnot voidaan tiivistää seuraaviin seikkoihin.

Ensiksi ja eräänlaisena mittariston lukuohjeena on syytä korostaa sitä, että uudistumiskyvyn osatekijöitä tarkasteltaessa **muutoksen suunta on sen tasoa tärkeämpi mitta**. Paikkakuntien vertailuasetelma on lähtötason suhteen epätasainen. Siksi tarkastelu kannattaa kohdistaa siihen, mihin suuntaan kunkin uudistumiskyvyn osatekijän suhteen liikettä tapahtuu ja kuinka paljon.

Toiseksi edellä esitetty mittaristo ei tarjoa tyhjentävää kokonaiskuvaa seutukaupunkien uudistumiskyvystä eikä sellaista ole kvantitatiiviseen kuvaukseen perustuvasti luultavimmin edes luotavissa. Sen sijaan **mittaristo avaa näkymiä uudistumiskyvyn moniulotteiseen luonteeseen ja valottaa seutukaupunkien profiileja sekä vertaisryhmänsä muihin paikkakuntiin verrattuna että suhteessa muihin tarkasteltuihin kuntaryhmiin**. Vaikka lukuarvoina ja vertailutietoina esitettävät tulokset ovat kiinnostavia ja sisältävät uutuusarvoa sinänsä, niillä on merkitystä myös aihepiirin huomioarvon lisääjänä ja keskustelun virittäjänä. Keskustelua tarvitaan, koska yksittäisten mittareiden tulkinta ei ole useinkaan suoraviivaista. Selvityksessä ehdotettu seutukaupunkien uudistumiskyvyn mittaristo antaa ilmiötä kuvaavan yleiskuvan, mutta vain tutustumalla paikalliseen kontekstiin voi nähdä ”numeroarvojen taakse” ja ymmärtää paikkakuntaakohtaisesti määräytyviä kehityskulkuja. Vastauksien sijaan **mittaristo tarjoaa seutukaupungeille keinon**

reflektoida nykytilannettaan ja viimeaikaista kehitystä: ovatko muutokset toivottuja vai epätoivottuja, miten niihin voidaan vaikuttaa nyt ja tulevaisuudessa ja ovatko jotkut mittareista kriittisempiä kuin toiset?

Kolmanneksi on aiheellista nostaa esiin mittariston laatimisen lähtökohdaksi asetettu endogeenisuus. Uudistumiskyky ei ole kiveen hakattu ja olosuhteiden määräämä luonnonlaki, vaan paikkakuntien omien tekojen ja toimivallan ulottuvissa oleva kehittämisteema. Tähän sisältyy uudistumiskyvyn kehittämiseen ja uudistumiseen rohkaiseva viesti: kaikki mittaristoon valitut **yksittäiset mittarit ovat sellaisia, että seutukaupungeilla on mahdollisuus vaikuttaa niihin ainakin välillisesti.**

Neljänneksi selvityksen yhtenä tehtävänä oli tarkastella voisiko uudistumiskykyä kuvata eri mittarit yhdistävän indeksin (eli summamuuttujan) avulla. Selvitykseen valittujen kahdentoista uudistumiskykyä kuvaavan mittarin painoarvojen (mittarin merkitys seutukaupunkien uudistumiskyvylle) ei kuitenkaan voida olettaa olevan teoreettisesti samanarvoisia. Siksi mittareiden summaaminen tai muu yhdistäminen ilman painokertoimia (eli samanarvoisia) ei ole tarkoituksenmukaista.

Summamuuttujan muodostamiseksi tulisi siis määritellä eri muuttujien tärkeys mitattavan ilmiön kannalta. Pääkomponenttianalyysi on tilastollinen menetelmä, jota aluetutkimuksessa käytetään yleisesti summamuuttujan painoarvojen selvittämiseen. Sen avulla pyritään ratkaisemaan tilastollisesti hyväksyttävällä tavalla summamuuttujien osatekijöiden valintaan ja niiden kontribuution mittaluokkaan liittyviä ongelmia: mitkä monista ulottuvuuksista otetaan summamuuttujaan mukaan ja millä painoarvolla ne huomioidaan? Suoritettujen koelaskelmien perusteella uudistumiskyvyn mittarit eivät kuitenkaan muodosta niin yhtenäistä kokonaisuutta, että ne latautuisivat samalle pääkomponentille eli summamuuttujalle (ks. esim. Makkonen ym. 2022). Tulosta ei voida pitää kovinkaan yllättävänä: yhteiskuntatieteelliset käsitteet ja yhteiskunnalliset ilmiöt ovat usein niin monitahoisia, ettei niitä aina voi (tai edes ole järkevää) kuvata pelkästään yhteen indeksiin (summamuuttujaan) tukeutuen. Lisäksi monimutkaista ilmiötä kuvattaessa lopputuloksena esitettävä summamuuttujan lukuarvo on usein viestiltään epäselvä. Mitä useampia ulottuvuuksia summamuuttuja sisältää, sen vaikeampaa on sen tulkinta. Johtopäätöksenä on siis todettava, että **uudistumiskyky on luonteeltaan niin moniulotteinen ilmiö, ettei sen tiivistäminen yhteen, summamuuttujalla kuvattavaan lukuarvoon ole perusteltua.** Tässä selvityksessä esitetyn uudistumiskyvyn mittariston ensisijaisena tarkoituksena olikin valottaa uudistumiskykyä eri näkökulmista ennemmin kuin kuvata ilmiötä usealla hyvin samankaltaisella mittarilla.

Viidenneksi, toisin kuin useimpien aikaisemmissa selvityksissä käytettyjen elinvoiman mittaristojen tapauksessa, paikkakunnan koko ei näyttäisi määrittävän sen uudistumiskykyä, vaan **myös pienet paikkakunnat voivat olla uudistumiskykyisiä**. Tämä havainto perustuu summamuuttujaa koskevien koelaskelmien yhteydessä tehtyyn kolmivaiheiseen laskuharjoitukseen. Ensimmäisessä vaiheessa Manner-Suomen kunnat asetettiin jokaisella kahdellatoista mittarilla uudistumiskyvyn mukaiseen järjestykseen. Sen jälkeen kunnille annettiin sijalukua vastaavat järjestysnumerot kunkin mittarin osalta. Kolmannessa vaiheessa muodostettiin kunnan uudistumiskykyä kuvaava summamuuttuja laskemalla eri mittarien antamien järjestyslukujen keskiarvo (Liitetaulukko 1).

Kuten edellä todettiin, tämänkaltaisen summamuuttujan tulkinta on vaikeaa eikä sitä ole perusteltua esittää tässä. Koelaskelman tulokset olivat kuitenkin kiinnostavia ja osin myös yllättäviä kunnan väkiluvun ja sen uudistumiskyvyn suhteen osalta. Mittarit olivat tässä suhteessa erilaisia: joillakin mittareilla väkiluvultaan suurimmat kunnat olivat uudistumiskykyisimpiä, mutta useat mittarit nostivat myös pienempiä kuntia uudistumiskykyisimpien joukkoon. Summamuuttujan osalta kunnan väkiluvun ja uudistumiskyvyn välistä riippuvuutta tarkasteltiin korrelaatiokertoimien avulla ja visuaalisesti. Niiden perusteella summamuuttujalla mitattu kuntien uudistumiskyky näyttäisi lisääntyvän (eli järjestyslukujen keskiarvo näyttäisi pienenevän) väkiluvun kasvaessa, mutta tämä riippuvuus on yllättävän heikko. Korrelaatiokertoimien arvot -0,295 (tavallinen Pearson) ja -0,225 (järjestyslukuihin perustuva Spearman) eivät ole käytännössä merkitseviä ja viittaavat vain heikkoon riippuvuuteen kunnan väkiluvun ja uudistumiskyvyn välillä.

Kuudenneksi, vaikka seutukaupunkien välillä on suurta vaihtelua tilastollisessa mielessä sama havainto pätee kaikkiin muihinkin selvityksessä käytettyihin kuntaryhmiin. Liitetaulukossa 2 esitettyjen variaatiokertoimien perusteella seutukaupunkien sisäinen vaihtelu ei ole muita kuntaryhmiä huomattavasti suurempaa. Voidaankin todeta, että (myös) uudistumiskyvyn mittareilla **seutukaupungit erottuvat selkeästi omaksi kuntaryhmäkseen**. Tämä ei tarkoita, etteikö haastattelussa painotettuja eroavaisuuksia olisi – ne eivät vain nouse käytetyllä mittaristolla niin selvästi esiin, kuin esimerkiksi haastattelujen perusteella olisi aiheellista olettaa (ks. myös Liitekartat 1–3).

Seutukaupunkien edustajien haastatteluista nousi esille tarve mitata uudistumiskykyä vielä esitettyä mittaristoa monipuolisemmin. Uudistumiskyvyn määritelmän mukaisia tässä selvityksessä mittaamattomia tekijöitä ovat erityisesti investoinnit ja paikallinen ”pöhinä”:

- **Investointien** merkitys uudistumiskyvylle on talousmaantieteellisesti kiistaton: se on yksi aluetalouksien kasvun keskeisimmistä tekijöistä. Valitettavasti Tilastokeskus ei kuitenkaan tilastoi investointeja kuntatasolla. Investoinnit ja kiinteä pääoma alueittain tilastot ovat saatavilla vain seutukuntatasolla. Alueiden tutkimus (2025) -julkaisuissa hyödynnetty Elinkeinoelämän Keskusliiton Vihreiden investointien dataikkuna (2025) on tässä suhteessa kiinnostava avaus, mutta valitettavasti sisällöltään ja tietojen kattavuudeltaan vain suuntaa antava. Se ei myöskään sisällä muita kuin vihreän siirtymään liittyvien hankkeiden tietoja. Lisäksi on todettava, että pelkkä investointien määrä ei ole ratkaiseva tekijä, vaan myös investointien laadulla on merkitystä. Kuluvalle vuosituhannella esimerkiksi tietotalouteen investoimisella on ollut korostuneen tärkeä rooli tuottavuuden kasvun lähteenä (Pohjola 2023). Siksi myös investointien kohdistuminen ja niiden sisältö tulisi ottaa huomioon mahdollisen investointeja koskevan mittarin kehittämisessä.
- **Paikallisella ”pöhinällä”** tarkoitetaan niitä mahdollisuuksia ja tilaisuuksia, joissa osaavat ihmiset sekä rahoittajat kohtaavat (Ahlqvist 2018). Paikallista pöhinää voidaan fasilitoida tarkoituksellisesti järjestämällä tapahtumia, jotka tuovat oikeita ihmisiä yhteen (esim. Slush). Usein paikallinen pöhinä on kuitenkin enemmän sattuman ohjaamaa. Olennaisena yhdistävänä tekijänä fasilitoidun ja sattumanvaraisen pöhinän välillä on kuitenkin se, että ihmiset ”törmäävät toisiinsa”. Näin ollen paikallista pöhinää voisi mitata esimerkiksi seutukaupungeissa järjestettyjen tapahtumien määränä. Suomessa järjestettyjä kansainvälisiä kongresseja (Kansainväliset kongressit Suomessa 2024) lukuun ottamatta tapahtumia, jotka voisivat synnyttää paikallista pöhinää, ei kuitenkaan tilastoida. Vaikka tämän selvityksen resurssien puitteissa ei pystytty kuvaamaan paikallista pöhinää, nykyaikaisten tiedonlouhintamenetelmien avulla olisi mahdollista kerätä kuntakohtaista aineistoa tapahtumista esimerkiksi yhdistelemällä kaupallisten ja eri alueiden tapahtumakalentereiden (esim. menoinfo.fi ja tapahtumainfo.fi) sisältämää informaatiota.

Kvantitatiiviseen tutkimusotteeseen ja tilastolliseen tarkasteluun perustuva analyysi ei siis voi tavoittaa uudistumiskyvyn kaikkia ulottuvuuksia ja osatekijöitä. Siksi tarvitaan myös laadulliseen lähestymistapaan pohjautuvia tarkasteluja. Ne voivat olla esimerkiksi **parhaisiin tai kiinnostaviin käytäntöihin pureutuvia tapaus-tarkasteluja**, jotka tuovat esiin uudistumiskykyä edistäviä tai sitä käytäntöön soveltavia paikallisia esimerkkejä hyödynnettäväksi vaikkapa vertaisoppimisen viitekehityksessä.

4 Uudistumiskyvyn vahvistamisen keinot

Tässä luvussa kuvataan, kuinka kansallinen kaupunkipolitiikka ja seutukaupungit voivat vahvistaa uudistumiskykyä.

4.1 Kansallisen kaupunkipolitiikan toimet

- Seutukaupunkien kysymys on kansallisen kaupunkipolitiikan kysymys. Seutukaupunkien uudistumiskyvyn tilannekuva ja erityisesti kehittämiskysymykset ovat tyypillisiä kaupunkikehittämisen kysymyksiä, ja niillä on merkitystä myös kansallisen kaupunkipolitiikan agendalla.
- Uudistumiskyvyn vahvistaminen edellyttää kansalliselta kaupunkipolitiikalta tiedolla johtamista, rahoitusta ja uudistumiskykyä tukevan yhteistyön edistämistä.
- Seutukaupunkien sisäsyntyisen kehittämisen tukeminen kohdistuu seutukaupunkien tunnistamien kehittämiskohteiden ja keihäänkärkien tukemiseen. Kansallinen kaupunkipolitiikka voi vahvistaa seutukaupunkeja toimintaympäristön muutoksiin vastaamisessa ja uudistumisessa kumppanuudella ja uudistumiskyvyn mittaamisen tukemisella.

Tämän selvityksen asiantuntijahaastattelujen perusteella keskeisiä seutukaupunkien uudistumiskyvyn vahvistamisen kansallisia tekijöitä ovat tilannekuva ja tiedolla johtaminen, resurssien hyödyntäminen ja yhteisten kehittämistarpeiden tunnistaminen. Voutilaisen ym. (2022) kumppanuuskirjasessa kumppanuuden osa-alueita on jaoteltu *perustaan* (jaettu tilannekuva, erilaisuuden tunnistaminen ja täsmätoimet), *takaaviin tekijöihin* (resurssit, kannustimet ja motivaattorit ja sitoutuminen ja pitkäjänteisyys) ja *yhteispelin henkeä kuvaaviin tekijöihin* (arvostus, asetus ja luottamus ja luova yhdessä tekeminen). Seutukaupunkien ja valtion nykyistä yhteistyötä kuvataan toimivaksi, mikä viestii arvostuksesta ja luottamuksesta ja luo pohjaa uudistumiskyvyn vahvistamiselle yhteisin toimin.

Seutukaupunkien uudistumisen näkökulmasta yhteisen lähtötilanteen ja edistettävien tavoitteiden määrittely edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Tämä käy ilmi Vaattovaaran ja kumppaneiden sparrauspaperista kaupunkipolitiikalle (Vaattovaara ym. 2020). Palonen ja kumppanit kuvaavat sparrauspaperin vastineessaan, että kaupunkipolitiikassa tunnistetaan erilaisten kaupunkien tarve erilaisille kehittämistoimenpiteille. Olennaista on tunnistaa, millaiset keinot toimivat kussakin kaupungissa ja kussakin kysymyksessä (Palonen ym. 2020). Kaupunkipolitiikan räätälöinti esimerkiksi vastaamaan seutukaupunkien uudistumistarpeeseen edellyttää kaupunkikehittämisen resursseja.

Seutukaupunkien uudistumiskyvyn tilannekuva ja erityisesti kehittämiskysymykset ovat tyypillisiä kaupunkikehittämisen kysymyksiä, ja niillä on usein merkitystä myös kansallisen kaupunkipolitiikan agendalla. Edellä mainitut seutukaupunkien argumentit yhteisen tilannekuvan, tavoitteiden ja erityispiirteiden tunnistamisesta perustelevat tarvetta tehdä kansallista kaupunkipolitiikkaa aiempaa vuorovaikutteisemmin kaupunkien ja valtion välillä. Kaupunkien kasvun ja edelläkävijyyden erityiskysymysten ratkaisu ei ole vain kaupunkien oma asia, vaan useimmat näistä kysymyksistä yhdistävät kaupunkia ja valtiota. Kaupunkien ja valtion välinen, kumppanuuteen perustuva yhteistyö tukee niin valtakunnallisten kuin kaupunkien paikallisten tavoitteiden saavuttamista. Toimivat yhteistyön tavat valtion ja kaupunkien välillä edistävät tavoitteiden saavuttamista. Kumppanuuden keinoin voidaan tuoda keskusteluun kaupunkien erityistarpeet esim. tavoitteisiin, lainsäädäntöön tai rahoitusvälineisiin liittyen (ks. esim. Voutilainen ym. 2022).

Poliittis-hallinnolliset rakenteet muodostavat kehyksen uudistumiskyvyn synnylle kaupungeissa. Asiantuntijahaastatteluissa uudistumiskyvyn vahvistamiseen liittyviä tekijöitä kehystettiin kuntien itsehallinnon, julkisen vallan toimivallan ja kaupunkipolitiikan agendan avulla. Tällöin pohditaan, mikä ylipäätään on kaupunkipolitiikan liikkumatila ja mandaatti kaupunkien uudistumiskyvyn tukemisessa ja mitä kohden-nettuja tekijöitä tai rakenteita seutukaupunkien uudistumiskyvykkyyden tukemiseksi voitaisiin luoda.

Poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta seutukaupunkien kysymys on kaupunkipolitiikan agendan määrittelyä (agenda setting), eli sitä, millä tavalla, milloin ja mitkä seutukaupunkien kysymykset nousevat valtakunnan politiikan asialistalle. Seutukaupungeilla on ryhmänä tai verkostona mahdollista saada äänensä kuuluviin yksittäistä kaupunkia leveämmin hartioin. Haastatteluissa nähtiin laajasti, että kaupunkipolitiikan toimeenpanossa on pidettävä huolta, ettei synnytetä vastakkainasetteluja erilaisten kaupunkiryhmien (esim. C6, C21 tai seutukaupungit) välille, vaan pikemminkin pyritään vahvistamaan erilaisten kaupunkien edellytyksiä uudistua kestävästi.

Kansallinen kaupunkipolitiikka voi tukea seutukaupunkeja toimintaympäristön muutoksiin vastaamisessa ja uudistumisessa. Seutukaupungit ovat mukana keskusteluissa ja yhteistyötä tehdään jo nykyisellään mm. kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän seutukaupunkijaostossa¹⁴. Kaupunkipolitiikan nähdään tunnustavan ja tunnistavan seutukaupunkien aseman. Aiempien selvitysten ja tämän selvityksen pohjalta on tunnistettu edelleen erityispiirteitä ja kysymyksiä, jotka ovat relevantteja nimenomaan seutukaupunkien näkökulmasta. Jatkamalla tiivistä yhteistyötä voidaan vahvistaa seutukaupunkien merkitystä kaupunkipolitiikan kokonaisuudessa.

Pysyvien kumppanuusohjelmien nähdään tukevan seutukaupunkien strategista asemaa kaupunkipolitiikan kokonaisuudessa. Osa haastateltavista näki, että kaupunkipoliittista keskustelua tulisi laajentaa suurista kaupungeista ja sopimuksellisuudesta pienempiin kaupunkeihin, kaupunkien mosaiikkimaiseen kokonaisuuteen ja erilaisiin kumppanuuteen perustuviin kehittämisen työkaluihin. Osa näki, että MAL-sopimusten tyyppiset sopimukset eivät sovellu seutukaupunkien kehittämisen kysymyksiin. Viime aikoina kaupunkipolitiikan kumppanuuspöydissä on keskusteltu kaupungeille ajankohtaisista asioista, kuten osaavan työvoiman kysymyksistä, tyhjien tilojen ja kiinteistöjen käytöstä ja suuren kaupunkien kohdalla esim. segregatiosta. Käytännössä keskustelussa pyritään tunnistamaan kehittämistarpeita ja poistamaan kehittämisen esteitä esim. rahoituksella, säädösten tarkastelulla tai yhteistyömuotojen kehittämisellä.

Seutukaupunkien sisäsyntyisen kehittämisen tukeminen edellyttää seutukaupunkien tunnistamien kehittämiskohteiden ja keihäänkärkien tukemista.

Valtion tasolla tätä voidaan tehdä vahvistamalla esim. tämän selvityksen mittaritossa tunnistettuja teemoja ja niiden välistä yhteistyötä. Sisällöllisesti uudistumiskykyä voidaan tukea esim. kohdentamalla TKI-rahoitusta myös keskisuuriin ja pieniin kaupunkeihin, vahvistamalla oppilaitosten roolia paikallisessa kehittämisessä ja verkottamalla seutukaupunkeja EU-hankkeisiin. Suomen yritysraenteessa ja erityisesti seutukaupungeissa pienillä ja keskisuurilla yrityksillä (pk-yritykset) on ylivoimainen työllistäjän rooli, ja niiden muutospotentiaalin ja valmiuden kehittämisen tukee seutukaupunkien uudistumista. Pk-yritysten kysymysten ja mekanismien huomiointi TKI-politiikan ohjauksessa voi tukea tuloksellista yritysten uudistumista.

¹⁴ Seutukaupunkijaosto on kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asettama ja jaoston tehtävänä on toteuttaa ja koordinoida seutukaupunkiohjelman toimeenpanoa sekä vahvistaa seutukaupunkien ja valtion kumppanuutta osana kaupunkipolitiikan kokonaisuutta.

Seutukaupunkien uudistumiskyvyn vahvistaminen edellyttää kansalliselta kaupunkipolitiikalta myös tiedolla johtamista, rahoitusta ja uudistumiskykyä tukevan yhteistyön edistämistä. Tiedolla johtaminen vaatii pohjaksi tietotuotantoa seutukaupunkien ja laajemmin kaupunkien uudistumiskykyä kuvaavista mittareista. Tietotuotannon saatavuuden turvaamisessa ja tilannekuvan ylläpidossa valtiolla on keskeinen rooli. Tietopohjan pohjalta voidaan muodostaa yhteinen tilannekuva seutukaupunkien uudistumiskyvyydestä. Tilannekuvan muodostamisen tekijöitä ovat tietopohjan lisäksi tulevaisuuden ennakointi ja tarvittavat toimenpiteet. Tilannekuvan osoittamia toimenpiteitä voidaan tukea valtion toimin. Kaupunkipolitiikan mahdollisuudet rahoittaa toimenpiteitä riippuvat hallitusohjelmasta ja valtion budjetista. Seutukaupunkien näkökulmasta kaupunkipolitiikan instrumenttien tulisi olla joustavampia ja ennakointia. Valtion ja seutukaupunkien olemassa oleva toimiva yhteistyö luo alustan ennakoita ja reagoida kehityskuluihin.

Kansallinen kaupunkipolitiikka voi tukea uudistumiskyvyn mittaamisen kehittämistä. Mittaristo on työkalu seutukaupunkien uudistumiskyvyn strategiseen kehittämiseen ja sen edistymisen mittaamiseen. Mittariston lisäksi kaupungit voivat lisätä tarkasteluun mittareita, jotka kuvaavat kunkin kaupungin strategisen kehittämisen ytimessä olevia asioita. Tämän selvityksen mittariston ylläpito voisi olla luontevasti esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöllä tai Tilastokeskuksella. Valtion panostus kannustaa seutukaupunkeja hyödyntämään mittaristoa.

4.2 Seutukaupunkien omat keinot

- Uudistumiskyvyn vahvistaminen on kytköksissä sisäsyntyiseen kehittämisotteeseen, tulevaisuusajatteluun, johtamisen ja kehittämisen ilmapiiriin, edunvalvontaan ja verkoston hyödyntämiseen.
- Seutukaupungit voivat vahvistaa uudistumiskykyään sekä itse että verkostona.
- Seutukaupunki on leimallisesti kaupunkiseudun keskus ja omaa aluettaan suuremmalla alueella merkittävä palvelukeskus. Seutukaupunkien uudistamista tulee tarkastella alueellisesti, seudun uudistumiskyynä.

Seutukaupungit voivat vahvistaa uudistumiskykyään sekä itse että verkostona. Sisäsyntyinen, tarpeesta, omista vahvuuksista ja heikkouksista nouseva tavoiteasetanta on edellytys seutukaupungin uudistumiskyvylle. Ilman tulevaisuususkoa ja sisäsyntyistä kehittämisintoa uudistumiskykyä on vaikea edistää ulkoapäin. Seutukaupunkiverkoston¹⁵ ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän seutukaupunkijaoston yhteistyö ja yhteiset toimenpiteet ovat keskeisiä kumppanuuden rakentamisessa valtion kanssa. Verkosto valvoo seutukaupunkien etua, pitää asioita esillä ja vaikuttaa kaupunkipolitiikan teemoihin. Haastateltavat näkivät, että vaikka verkosto toimii jo nykyisellään hyvin, sen vahvuutta voitaisiin vielä tehostaa ja suunnata. Verkosto voi tukea kaupunkeja esim. uudistumiskyvyn määrällisen kehityksen tarkastelussa ja laadullisten näkökulmien arvioinnissa. Verkosto voi myös tukea kaupunkien johtoa uudistumiskyvyn vahvistamisessa.

Tunnistettua tarvetta ja vahvuuksien hyödyntämistä voidaan tukea kaupungin omalla edunvalvonnalla ja strategisella kehittämisellä. Kehittämisohjelman painopisteiden on luontevaa kytkeytyä kaupungin ja laajemmin alueen vahvuuksiin ja kasvun mahdollistamiseen sekä yksityisellä sektorilla että kaupungin palvelutehtävät tunnistaen. Käytännössä keskeistä on vahvistaa toimijoiden osaamista sekä ennakoida ja tunnistaa uudistumiskykyä vahvistavia tekijöitä. Tässä selvityksessä luotua mittaristoa voidaan hyödyntää kehittämisohjelman tai vastaavan seurannassa.

Uudistumiskyvyn vahvistamisen nähtiin asiantuntijahaastattelujen perusteella olevan pitkälti kiinni johtamisen ja kehittämisen ilmapiiristä. Haastatellut asiantuntijat korostivat erityisesti kaupungin sisäiseen toimintakulttuuriin liittyviä, uudistumiskykyä vahvistavia asioita, esimerkiksi omien vahvuuksien tunnistamista ja kokeilukulttuurin vahvistamista. Samansuuntaisia johtopäätöksiä kunnan uudistumisen tai potentiaalin tekijöistä on tunnistettu sopeutuvia innovatiivisia maaseutuja tarkastelleessa tutkimuksessa (Makkonen ym. 2022).

Seutukaupungin päätöksentekokulttuuri ja pitkäjänteisyys viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden yhteistyössä korostuu silloin, kun käsillä on jonkin uuden luominen. Luottamuksen vahvistaminen viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden suunnasta vahvistaa uskaltamisen ja innostamisen ilmapiiriä, millä nähdään olevan vaikutusta kunnan veto- ja pitovoimaan. Toimintakulttuurin avoimuuden ohella korostettiin tulevaisuusajattelun merkitystä kaupungin strategisen suunnan ohjaamisessa. Käytännössä kyse on johtajuuden ja kehittämisen suunnan kysymyksistä kaupunkiorganisaation sisällä: Kyetäänkö luomaan näkymiä tai visioita? Kyetäänkö etenemään niitä kohti yhdessä?

15 <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kaupunkipolitiikka/seutukaupungit-ja-seutukaupunkiverkosto>

Seutukaupunki on leimallisesti kaupunkiseudun keskus ja omaa aluettaan suuremmalla alueella merkittävä palvelukeskus. Seutukaupunkien uudistamista tuleekin tarkastella alueellisesti, seudun uudistumiskyynä. Seudullisuus kytkeytyy seudun kasvupotentiaalin ja uudistumiskyvyn tekijät seutukaupungin erityisasemaan. Tyypillisesti uudet kasvun aihiot syntyvät kuntarajoista välittämättä. Uudistumiskyvyn lisäksi kyse on myös tulevaisuuden palvelurakenteista, taloudellisista reunaehdoista ja kaupunkien ja maaseudun välisestä vuorovaikutuksesta. Seutukaupunkien uudistumiskyky on riippuvainen ympäröivien kuntien taloudellisista näkymistä. Mikäli kuntien tehtävien eriytyminen lisääntyy, seutukaupungit voisivat toimia palveluntuottajina toisille kunnille. Tällöin seutukaupunkien erityisrooli ja vastuut palveluntuotannossa on tarpeen määritellä tarkasti. Yhteistyöllä voidaan tuottaa palveluita pienemmin kustannuksin ja leveämmin hartioin. Jo nykyään seutukaupunkien ja kuntien välillä on yhteistyösopimuksia esim. varhaiskasvatuksen tai lukiokoulutuksen järjestämisestä. Muita mahdollisia yhteisiä kehittämisteemoja kaupunkien välillä ovat vihreän siirtymän teemat, osaavan työvoiman saatavuus ja osaajamarkkinointi ja hyvinvoinnin edistämisen teemat.

Uudistumiskyvyn vahvistaminen edellyttää seutukaupungeilta sisäistä uusiutumista mahdollisesti tiukentuvassa taloustilanteessa. Kysymys on kiperä: kuinka uudistua olemassa olevilla tai vähenevillä resursseilla? Hallinnolliset ja poliittiset muutokset kehystävät kokonaismuutosta. Esimerkiksi julkisen talouden niukkuus ja epävarmuus luovat samaan aikaan sekä tarpeen että tavoitteen uudistumiskyvyn vahvistamiselle. Taloudellisia ja hallinnollisia muutoksia ovat mm. kuntien taloustilanteen kiristyminen, aluekehittämisen rahoituksen uudelleenallokointi, VOS-uudistus ja hankintalain uudistus, jotka uudistavat kuntarakennetta ilman varsinaista kuntarakennemuutosta. Nykyiseen palvelurakenteeseen liittyviä kysymyksiä, kuten palveluverkon kestävyyttä ja sen uudistamistarpeita on hyvä tarkastella sekä julkisten että yksityisten palveluiden tarjonnan ja saatavuuden näkökulmista. Lisäksi seutukaupunkien näkökulmasta voi olla kiinnostavaa tarkastella, miten digitaalinen infrastruktuuri ja palvelut voivat korvata fyysistä etäisyyttä.

4.3 Yhteenveto

Seutukaupunkien uudistumiskykyä voidaan edistää kansallisella kaupunkipolitiikalla. Useat seutukaupunkien kehittämistä, esteitä ja edellytyksiä koskevat kysymykset ovat relevantteja myös kansallisesti.

Kansallisen kaupunkipolitiikan rooli uudistumiskyvyn vahvistamisessa on mahdollistava ja edellytyksiä luova: se painottuu tiedolla johtamiseen, uudistumiskykyä tukevaan rahoitukseen ja yhteistyön ja keskusteluyhteyden ylläpitämiseen ja vahvistamiseen.

Seutukaupunkien mahdollisuus kehittää uudistumiskykyä taas painottaa sisäsyntyisten kehittämiskohteiden ja keihäänkärkien tunnistamista. Uudistumiskyvyn vahvistaminen on kytköksissä sisäsyntyiseen kehittämisotteeseen, tulevaisuusajatteluun, johtamisen ja kehittämisen ilmapiiriin, edunvalvontaan ja verkoston hyödyntämiseen.

5 Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset

Tässä luvussa esitetään selvityksen johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset.

5.1 Johtopäätökset

Selvityksen perusteella on tehty analyysi toimintaympäristön muutoksista, määriteltä uudistumiskykyä kuvaava mittaristo sekä tarkasteltu seutukaupunkeja sen valossa, tunnistettu tarve kansalliselle kaupunkipolitiikalle ja seutukaupunkien omille toimille ja määriteltä kehittämis ehdotukset seutukaupunkien uudistumiskyvyn vahvistamiseksi. Selvityksen keskeisiä havaintoja on esitetty alla olevassa kuviossa 13.

Kuvio 13. Tulokset ja kehittämis ehdotukset



Seutukaupunkien toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu edelleen erityisesti talouden yleisen kehityksen, julkisen talouden kehityksen, väestörakenteen, työmarkkinoiden ja elinympäristön kehityksen seurauksena.

Väestön ikääntyminen ja laskeva syntyvyys heikentävät työvoiman saatavuutta ja lisäävät osaajapulaa, vaikka joillakin aloilla esiintyy samanaikaisesti rakenteellista työttömyyttä. Suhteessa suuriin kaupunkeihin seutukaupungit menettävät maahanmuuttajia. Talouden näkökulmasta suurten teollisuusyritysten merkittävä rooli tekee alueista herkkiä rakennemuutoksille, ja pk-yritykset kamppailevat usein rahoituksen saatavuuden kanssa. Hallinnollis-poliittiset muutokset ovat muuttaneet ja uudistaneet kuntien tehtäväkenttää. Lisäksi palvelurakenteet ovat uudistuneet, kun sote-palvelut ovat siirtyneet hyvinvointialueille ja TE-palvelut kunnille. Toisaalta asumisen edullisuus, etätöön ja monipaikka-asumisen yleistyminen sekä luonnonläheinen elinympäristö ja kulttuuripalvelut tarjoavat seutukaupungeille uusia keinoja houkutella asukkaita ja työvoimaa.

Seutukaupunkien uudistumiskyky on retoriikaltaan varovaisen positiivista, realistista ja inkrementaalista. Puhe on kasvun tai varsinkaan kasvun uralle pääsemisen sijaan toimintaympäristön muutoksiin reagoinnissa ja ennakkoinnissa ja näistä kumpuavassa yhteistyön tekemisen tarpeessa. Uudistumiskyvyn fokus ei ole seutukaupungeissa niinkään suoraan kasvun tavoittelemisessa ja uusissa innovaatioissa, vaan älykkäässä mukautumisessa toimintaympäristön muutoksiin. Mukautumalla ja inkrementaalisella, vähittäisellä kehittämisellä voidaan saavuttaa uusi kasvun taso pitkällä tähtäimellä. Haastattelujen perusteella käsitys uudistumiskyvystä asemoituu resilienssin vahvistamiseen ja reagointiin, minkä lisäksi joitakin toimenpiteitä uudistumiskyvyn vahvistamiseksi voidaan nähdä (esim. vihreän siirtymän investoinnit, kaupunkien välinen oppilaitosyhteistyö, rakennemuutoksen jälkeen tehdyt uudet avaukset). Kyse on tasapainottelusta vähittäisten muutosten ja rohkeuden ja uutuusarvon välillä.

Uudistumiskyvyn tarkastelussa on tyypillisesti talouteen pohjautuva ja dynaaminen näkökulma. Tässä selvityksessä näkökulma on täydennetty toimintatapoihin, osaamiseen ja johtamiskulttuuriin liittyvillä seikoilla. Uudistumiskyky on määritelmän mukaisesti enemmän kuin resilienssiä tai sopeutumista. Sen vahvistamisessa avaintekijöitä ovat proaktiivisuus ja tulevaisuuden ennakointi. Jatkossa uudistumiskykyä ei voida laskea positiivisen väestökehityksen ja siitä riippuvien tekijöiden varaan. Uuden kasvun uran löytäminen edellyttää osaamispääomaa, uusien resurssien tunnistamista ja kohdentamista sekä toiminnan mobilisoitumista uusien asioiden ympärille.

Temaattisia uudistumisen kysymyksiä seutukaupungeissa ovat yritysten kehittymisnäkömät, väestön monimuotoisuuden lisäämisen edellytykset, nuorten ja osaajien houkuttelu, digitalisaation mahdollisuudet palvelutuotannossa, huoltovarmuus sekä investointien houkuttelu myös väestömäärän laskiessa.

Kysymykset liittyvät pitkälti taloudellisiin tekijöihin. Osa taloudellisista kysymyksistä (kuten väestön monimuotoisuus tai osaavan kv-työvoiman kotouttaminen) on sidoksissa sosiaaliin ja kulttuuriin kysymyksiin, mutta pääpiirteittäin sosiaaliset, kulttuuriset tai laadun kysymykset eivät painottuneet tämän selvityksen keskusteluissa.

Seutukaupungit ovat määrittelemisestään ja verkostomaisen kehittämisen alusta asti pohjanneet kehittämisensä omaehtoisuuteen. Valtiolla ei ole resurssia tukea taloudellisesti, joten seutukaupunkien ja niitä ympäröivien kuntien on itse luotava uudistumiskykyä. Mittaristossa painottuvat sellaiset tekijät, joihin kaupungit voivat vaikuttaa vähintään välillisesti. Tällöin kysymys on, että jos jotakin uudistumiskykyä vahvistavaa tekijää ei ole tai ei voida tukea yksittäisessä kaupungissa, miten kaupungin uudistumiskykyä voi tukea esim. verkostoitumalla muiden kaupunkien ja niiden toimijoiden kanssa. Uudistumiskyky ei voi nojata valtion sektoripolitiikkojen varaan, vaikka tyypillisesti sektoripolitiikan alueellisilla päätöksillä (esim. yliopistojen ja yliopistokeskusten sijainti) on iso merkitys alueiden menestymisessä.

Valtion rooli seutukaupunkien uudistumiskykyyn liittyvän kumppanuuden kehittämisessä voi olla keskusteluyhteyden ylläpitäjä ja verkottaja valtioneuvoston yhteisesti, sparraaja strategisissa kysymyksissä, tukija ja tiedon tarjoaja uudistumiskyvyn mittaamisessa ja johtamisessa. Kehittämisen taustalla on yhteinen tahtotila. Sekä kansalliset asiantuntijat että seutukaupungit pitävät tärkeänä jatkaa ja edelleen kehittää hyvin toimivaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä ja vuoropuhelua ja rohkaista kaupunkeja tuomaan keskusteluun niille keskeisiä kehittämisen kysymyksiä.

Kaupunkipoliittisen keskustelun vahvistaminen ja valtion ja kaupunkien välisen kumppanuuspohjaisen kehittämisen poikkihallinnollisuuden vahvistaminen tukee seutukaupunkien kykyä monialaisesti vastata uudistumiskyvyn haasteeseen. Tässä selvityksessä on konkretisoitu uudistumiskykyyn vaikuttavia tekijöitä, seutukaupunkien erityispiirteitä, sopivia tapoja mitata ja sekä kansallisia että paikallisia toimenpiteitä. Selvityksen anti palvelee seutukaupunkien uudistumiskyvystä käytävää keskustelua ja yhteisten, kaupunkilähtöisten tavoitteiden asettamista.

Uudistumiskyvyn mittaristo nostaa esille seutukaupunkien vahvuuksia ja haasteita. Se antaa yleiskuvan ja mahdollistaa kehityksen suunnan seurannan. Vaikka yleiskuva on haasteellinen, kehitys on ollut monella mittarilla positiivista. Myönteisiä näkymiä kehittämistoimiin avaa mittareiden endogeeninen luonne (ts. seutukaupungeilla on mahdollisuus vaikuttaa niihin ainakin välillisesti) sekä havainto siitä, ettei uudistumiskyky määrydy väkiluvun perusteella (pienetkin seutukaupungit voivat olla uudistumiskykyisiä).

Selvityksen perusteella uudistumiskykyinen seutukaupunki tunnistaa itselleen sopivat uudet mahdollisuudet, kykenee tekemään niihin liittyen oikeat päätökset ja vie päätökset käytäntöön. Uudistumiskyvyn mittaristo tukee mahdollisuuksien tunnistamista, mutta todellinen merkitys on sillä, tehdäänkö uudistumiskykyä kuvaavia asioita vai ei. Päätöksenteon toimivuus, uuden kasvun uran löytyminen, ideoiden ja innovaatioiden sisäsyntyisyys ja toimijoiden kehittämismyönteisyys kaupungissa toimivat pohjana uudistumiskyvyn vahvistamiselle.

5.2 Kehittämisehdotukset

Suositus 1. Toimivaa poliittista päätöksentekokulttuuria ja johtajuuden edellytyksiä tulee vahvistaa. Seutukaupungin uudistumiskyvyn johtaminen edellyttää kehittämismyönteisyyttä ja toimivia vuorovaikutussuhteita virkakunnan ja poliittisen päätöksenteon välillä ja kykyä luoda uusia suhteita keskeisiin sidosryhmiin. Seutukaupungeilla on tulevaisuudessa palvelutuotannon osalta keskeinen rooli luoda uutta kasvua ja innovaatiota palveluntuotannossa alueellisesti. Jatkossa kyse on yhä enemmän myös seutukaupungin kyvystä tehdä yhteistyötä temaattisesti kotimaassa ja kansainvälisesti.

Suositus 2. Jatkossa tulee tunnistaa, mikä on kunkin seutukaupungin uudistumisen suunta ja kohdentaa siihen tarvittavia taloudellisia ja osaamisresursseja. Tulevaisuustyötä ja ennakointitietoa tulee käyttää uudistumiskyvyn vahvistamisessa ja uusien ideoiden tunnistamisessa.

Suositus 3. Uudistumiskykyä tulee jatkossa mitata yksittäisen vuoden antaman tilannekuvan sijaan aikasarjana, jolloin nähdään muutoksen suunta: kehitys uudistumiskyvyn käsitteen kannalta tärkeämpi ”suure” kuin pelkkä nykytilan kuvaus. Mittariston kehittämistä tulisi jatkaa, mutta ilman panostuksia aineistoihin työ on vaikeaa, sillä esim. Tilastokeskuksen aineistot ovat supistuneet viime vuosina ja uusien kuntakohtaisten aineistojen tarjonta ilmaiseksi tulevaisuudessa on epätodennäköistä.

Suositus 4. Nykyisin hyvin toimivan yhteistyön, kumppanuusmenettelyjen sekä seutukaupunkifoorumin lisäksi tämän selvityksen mittaristoa olisi hyvä hyödyntää kansallisen kaupunkipolitiikan työkaluna yhdessä seutukaupunkien kanssa. Käytännössä kumppanuuden asialistalla voivat olla esim. uudistumiskyvyn mittaaminen ja kehityksen tarkastelu sekä sen pohjalta tehtävät jatkotoimenpiteet.

Uudistumiskyvyn mittaristoa voidaan käyttää teemojen arviointiin. Jos jokin mittari kääntyy laskuun, muutoksesta ja sen tekijöistä keskustelu voi olla aiheena kumppanuuskeskusteluissa. Tämä tukisi tietopohjaista kumppanuutta. Kansallisen kaupunkipolitiikan ja seutukaupunkien yhteisiä asiakysymyksiä voivat olla muun muassa kasvua tukevat investoinnit (esim. vihreä siirtymä), alueiden eriytyminen, väestön monimuotoisuus, palvelutuotanto digitaalisessa murroksessa, asuntopolitiikka sekä osaavan työvoiman saanti sekä näiden asioiden yhteydet toisiinsa.

6 Liitteet

Liitetaulukko 1. Seutukaupunkien sijalukutaulukko (taulukon järjestys määräytyy sijalukujen keskiarvon perusteella). Huomioita: Sijaluvut seutukaupunkien vertailussa harmaalla ja koko Manner-Suomen osalta valkoisella pohjalla.

Número	Kaupunki	1 TKI Seutukaupungit	1 TKI Manner-Suomi	2 Yritysverustanta Seutukaupungit	2 Yritysverustanta Manner-Suomi	3 Yrittäjät Seutukaupungit	3 Yrittäjät Manner-Suomi	4 HHI Seutukaupungit	4 HHI Manner-Suomi	5 Kiinteä laajakaista-verkko Seutukaupungit	5 Kiinteä laajakaista-verkko Manner-Suomi	6 Elinkeinoelämän edistäminen Seutukaupungit	6 Elinkeinoelämän edistäminen Manner-Suomi	7 Tulotaso Seutukaupungit	7 Tulotaso Manner-Suomi	8 Koulutus Seutukaupungit	8 Koulutus Manner-Suomi	9 Maahanmuuttajat Seutukaupungit	9 Maahanmuuttajat Manner-Suomi	10 Lähtömuutto Seutukaupungit	10 Lähtömuutto Manner-Suomi	11 Äänestysaktiivisuus Seutukaupungit	11 Äänestysaktiivisuus Manner-Suomi	12 Järjestötoiminta Seutukaupungit	12 Järjestötoiminta Manner-Suomi
1	Parainen	21	86	53	261	1	30	2	44	25	109	12	69	17	169	15	33	32	110	30	93	16	117	2	53
2	Raasepori	39	151	40	208	10	98	7	90	9	62	41	198	18	171	14	32	19	69	9	43	14	109	7	124
3	Kristiinankaupunki	52	195	10	77	19	130	32	192	2	5	29	151	3	125	32	89	11	45	38	114	5	84	1	19
4	Salo	15	64	27	138	17	124	17	145	13	76	37	176	25	198	1	2	6	26	3	23	43	205	42	247
5	Somero	22	93	32	170	16	122	21	163	36	157	33	166	1	50	37	104	16	58	15	57	18	141	14	150
6	Kauhava	27	106	20	117	26	161	22	175	43	170	28	150	10	149	24	56	18	68	13	53	21	149	12	148
7	Pietarsaari	36	134	24	126	14	117	4	67	3	12	43	213	57	291	12	29	1	8	43	138	20	148	15	151
8	Lapua	8	45	29	150	9	95	6	84	34	142	21	116	21	178	44	137	33	115	16	58	48	217	9	130
9	Kurikka	24	96	18	113	23	151	26	180	40	167	26	139	8	146	19	42	48	186	2	16	38	191	10	145
9	Rauma	11	53	35	186	6	63	3	62	9	62	15	92	53	274	2	6	5	24	40	121	54	240	49	268
11	Loviisa	44	159	55	269	4	55	18	155	21	98	14	86	9	147	21	49	19	69	51	175	8	97	21	187

Número	Kaupunki	1 TKI Seutukaupungit	1 TKI Manner-Suomi	2 Yrityspäätantant Seutukaupungit	2 Yrityspäätantant Manner-Suomi	3 Yrittäjät Seutukaupungit	3 Yrittäjät Manner-Suomi	4 HHI Seutukaupungit	4 HHI Manner-Suomi	5 Kiinteä laajakaista-verkko Seutukaupungit	5 Kiinteä laajakaista-verkko Manner-Suomi	6 Elinkeinoelämän edistäminen Seutukaupungit	6 Elinkeinoelämän edistäminen Manner-Suomi	7 Tulotaso Seutukaupungit	7 Tulotaso Manner-Suomi	8 Koulutus Seutukaupungit	8 Koulutus Manner-Suomi	9 Maahanmuuttajat Seutukaupungit	9 Maahanmuuttajat Manner-Suomi	10 Lähtömuutto Seutukaupungit	10 Lähtömuutto Manner-Suomi	11 Äänestysaktiivisuus Seutukaupungit	11 Äänestysaktiivisuus Manner-Suomi	12 Järjestötoiminta Seutukaupungit	12 Järjestötoiminta Manner-Suomi
12	Laitila	26	104	13	88	21	148	43	231	1	2	38	183	27	201	13	30	2	11	28	90	34	186	40	243
13	Kalajoki	32	116	17	109	27	167	14	132	32	136	25	135	2	122	18	40	41	139	22	74	42	201	16	162
13	Savonlinna	28	110	31	169	39	199	12	127	19	91	9	46	36	232	25	58	25	82	20	68	17	137	27	206
15	Huittinen	38	143	9	74	24	155	20	160	29	128	31	158	15	161	26	62	24	78	29	91	30	171	18	169
16	Ikaalinen	19	80	3	30	31	180	44	235	38	161	40	196	6	136	29	72	31	106	56	225	1	60	3	54
17	Alajärvi	37	137	22	120	45	219	24	177	20	93	32	162	11	151	34	93	30	102	14	56	31	173	4	59
17	Kuusamo	42	156	5	49	30	176	11	121	29	128	1	10	34	227	3	7	35	124	53	180	25	161	36	232
19	Lohja	7	25	38	199	3	43	16	142	28	123	52	262	26	200	11	27	15	50	18	61	49	222	45	251
20	Kankaanpää	40	153	16	103	43	211	42	229	3	12	34	168	32	216	20	48	13	48	34	103	22	152	10	145
21	Sastamala	25	101	41	213	22	149	25	178	24	105	42	208	7	143	6	14	44	150	19	65	33	179	21	187
22	Kitee	45	164	12	87	55	276	29	187	51	216	24	131	4	132	23	53	8	33	11	47	10	102	42	247
23	Hamina	33	123	44	220	12	105	15	140	47	198	2	19	39	237	5	13	8	33	24	78	37	190	54	284
24	Paimio	9	46	33	173	2	33	1	34	26	116	44	215	23	189	45	144	28	100	48	159	57	260	7	124
25	Saarijärvi	17	77	11	80	53	266	50	245	51	216	4	28	5	133	43	118	52	212	5	36	13	106	26	200
26	Akaa	20	82	28	147	11	99	8	92	13	76	54	269	16	165	27	68	49	189	27	88	53	235	28	212
27	Parkano	30	114	34	181	46	226	48	241	18	87	57	289	22	187	16	35	46	178	4	31	7	93	6	113

Número	Kaupunki	1 TKI Seutukaupungit	1 TKI Manner-Suomi	2 Yrityspästuntanta Seutukaupungit	2 Yrityspästuntanta Manner-Suomi	3 Yrittäjät Seutukaupungit	3 Yrittäjät Manner-Suomi	4 HHI Seutukaupungit	4 HHI Manner-Suomi	5 Kiinteä laajakaista-verkko Seutukaupungit	5 Kiinteä laajakaista-verkko Manner-Suomi	6 Elinkeinoelämän edistäminen Seutukaupungit	6 Elinkeinoelämän edistäminen Manner-Suomi	7 Tulotaso Seutukaupungit	7 Tulotaso Manner-Suomi	8 Koulutus Seutukaupungit	8 Koulutus Manner-Suomi	9 Maahanmuuttajat Seutukaupungit	9 Maahanmuuttajat Manner-Suomi	10 Lähtömuutto Seutukaupungit	10 Lähtömuutto Manner-Suomi	11 Äänestysaktiivisuus Seutukaupungit	11 Äänestysaktiivisuus Manner-Suomi	12 Järjestötoiminta Seutukaupungit	12 Järjestötoiminta Manner-Suomi
28	Heinola	13	55	15	94	35	187	49	243	13	76	20	114	43	248	10	21	26	84	37	113	44	206	34	228
29	Kauhajoki	3	15	7	65	40	202	51	251	50	210	16	97	28	204	28	71	42	145	8	42	28	165	39	240
30	Keuruu	31	115	30	167	49	234	31	190	45	192	6	32	31	215	22	50	37	127	26	82	9	98	24	193
31	Tornio	4	18	4	40	5	61	9	106	36	157	48	230	47	255	56	253	39	135	39	115	41	196	17	167
32	Uusikaupunki	2	11	39	203	13	114	39	212	7	48	27	141	45	252	52	184	7	29	44	140	36	189	35	230
33	Kannus	52	195	25	129	20	146	35	196	54	237	17	102	19	172	50	170	50	195	6	37	24	158	5	76
34	Loimaa	10	50	37	195	38	196	27	182	41	168	47	228	12	152	30	73	23	73	35	106	29	166	29	215
35	Iisalmi	14	62	21	119	28	172	19	157	38	161	22	125	46	253	4	12	33	115	42	132	40	194	53	281
36	Imatra	5	22	51	256	25	159	47	239	13	76	5	29	51	272	49	168	3	20	23	76	45	208	48	262
36	Riihimäki	16	72	45	225	8	69	13	128	7	48	51	248	52	273	7	15	10	38	54	192	56	247	46	256
38	Valkeakoski	49	187	6	53	7	64	10	110	29	128	46	217	44	249	41	115	19	69	32	97	52	229	38	236
39	Nivala	43	157	2	18	51	237	30	189	41	168	10	47	13	155	48	154	57	269	7	41	55	246	23	191
40	Ähtäri	52	195	46	233	47	229	28	185	32	136	3	25	24	193	40	114	51	206	36	110	4	83	19	178
41	Raahe	6	24	56	273	18	125	40	221	3	12	13	70	54	281	57	277	35	124	10	45	50	223	49	268
42	Lieksa	23	94	43	219	57	284	54	263	44	183	8	44	38	236	31	85	17	60	41	129	2	75	36	232
43	Mänttä-Vilppula	52	195	49	252	33	182	53	259	21	98	18	104	42	244	36	103	28	100	21	70	15	116	29	215
44	Forssa	29	111	36	192	48	232	45	236	6	34	55	281	48	259	8	16	3	20	57	242	35	188	32	222

Número	Kaupunki	1 TKI Seutukaupungit	1 TKI Manner-Suomi	2 Yrityspästäntä Seutukaupungit	2 Yrityspästäntä Manner-Suomi	3 Yrittäjät Seutukaupungit	3 Yrittäjät Manner-Suomi	4 HHI Seutukaupungit	4 HHI Manner-Suomi	5 Kiinteä laajakaista-verkko Seutukaupungit	5 Kiinteä laajakaista-verkko Manner-Suomi	6 Elinkeinoelämän edistäminen Seutukaupungit	6 Elinkeinoelämän edistäminen Manner-Suomi	7 Tulotaso Seutukaupungit	7 Tulotaso Manner-Suomi	8 Koulutus Seutukaupungit	8 Koulutus Manner-Suomi	9 Maahanmuuttajat Seutukaupungit	9 Maahanmuuttajat Manner-Suomi	10 Lähtömuutto Seutukaupungit	10 Lähtömuutto Manner-Suomi	11 Äänestysaktiivisuus Seutukaupungit	11 Äänestysaktiivisuus Manner-Suomi	12 Järjestötoiminta Seutukaupungit	12 Järjestötoiminta Manner-Suomi
44	Kemi	34	127	23	122	41	205	23	176	12	71	19	107	56	290	53	200	13	48	49	161	27	164	52	279
46	Nurmes	46	175	47	245	56	283	46	238	34	142	7	33	29	209	38	105	42	145	1	15	11	103	55	286
47	Ylivieska	18	78	1	5	34	183	5	71	26	116	35	171	50	267	46	147	56	246	50	169	51	228	42	247
48	Kokemäki	35	130	57	275	29	175	52	256	13	76	50	245	14	156	33	91	45	165	52	178	12	105	24	193
49	Alavus	52	195	19	114	54	274	36	198	21	98	23	128	20	175	51	175	53	213	25	81	32	175	33	224
50	Viitasaari	48	183	14	91	52	262	34	194	57	269	11	68	33	219	39	108	55	231	45	147	6	86	29	215
51	Jämsä	50	189	54	262	15	119	57	270	47	198	30	156	35	229	17	39	39	135	12	49	23	154	47	258
52	Pieksämäki	12	54	48	250	42	208	37	203	53	221	45	216	40	241	55	243	12	47	17	59	19	143	57	289
53	Kemijärvi	52	195	26	133	37	193	41	228	47	198	56	288	41	243	47	148	27	95	55	216	3	80	12	148
54	Suonenjoki	47	181	8	70	44	217	56	269	55	256	39	187	30	212	35	99	38	134	33	100	26	162	55	286
55	Oulainen	41	155	42	217	50	235	33	193	11	68	53	264	37	235	54	235	53	213	47	155	39	192	20	185
56	Varkaus	51	193	50	255	36	192	38	206	45	192	49	233	55	284	9	18	19	69	31	96	47	216	51	276
57	Äänekoski	1	1	52	257	32	181	55	265	56	263	36	174	49	263	42	117	46	178	46	148	46	209	41	246

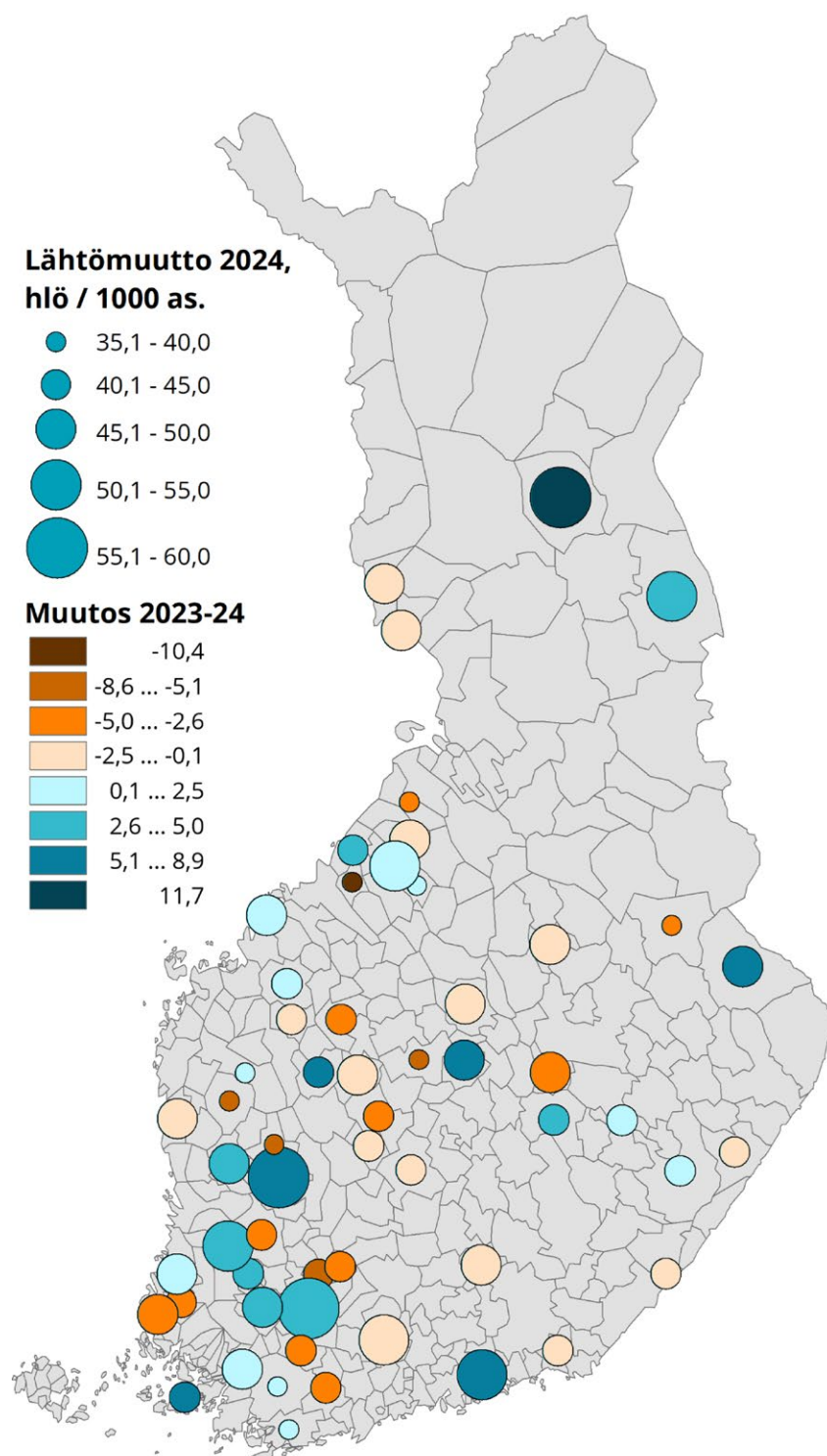
Liitetaulukko 2. Vaihtelu kuntaryhmien sisällä tarkasteltuna variaatiokertoimen avulla.

Muuttuja	Seutu- kaupungit	C6- kaupungit	C21- kaupungit*	Kehys- kunnat**	Muut kunnat	Kaikki kunnat
TKI	3,72	0,69	1,43	1,49	4,93	3,36
Yrityspästä	0,94	0,55	2,81	1,06	1,35	1,35
Yrittäjät	0,30	0,09	0,19	0,29	0,29	0,38
HHI	0,22	0,08	0,08	0,20	0,33	0,35
Kiinteä laajakaista- verkko	0,25	0,03	0,09	0,24	0,46	0,38
Elinkeinojen edistäminen	0,51	0,61	0,44	0,69	0,76	0,77
Tulotaso	0,05	0,10	0,05	0,07	0,09	0,08
Koulutus	0,19	0,15	0,12	0,22	0,27	0,30
Maahanmuuttajat	0,47	0,46	0,32	0,75	0,66	0,75
Lähtömuutto	0,11	0,20	0,16	0,16	0,25	0,22
Äänestysaktiivisuus	0,07	0,10	0,04	0,07	0,10	0,10
Järjestötoiminta	0,20	0,37	0,12	0,28	0,33	0,40
Keskiarvo	0,59	0,29	0,49	0,46	0,82	0,70

Huomioita: * C21 pois lukien C6 ja Salo; ** pois lukien Heinola.

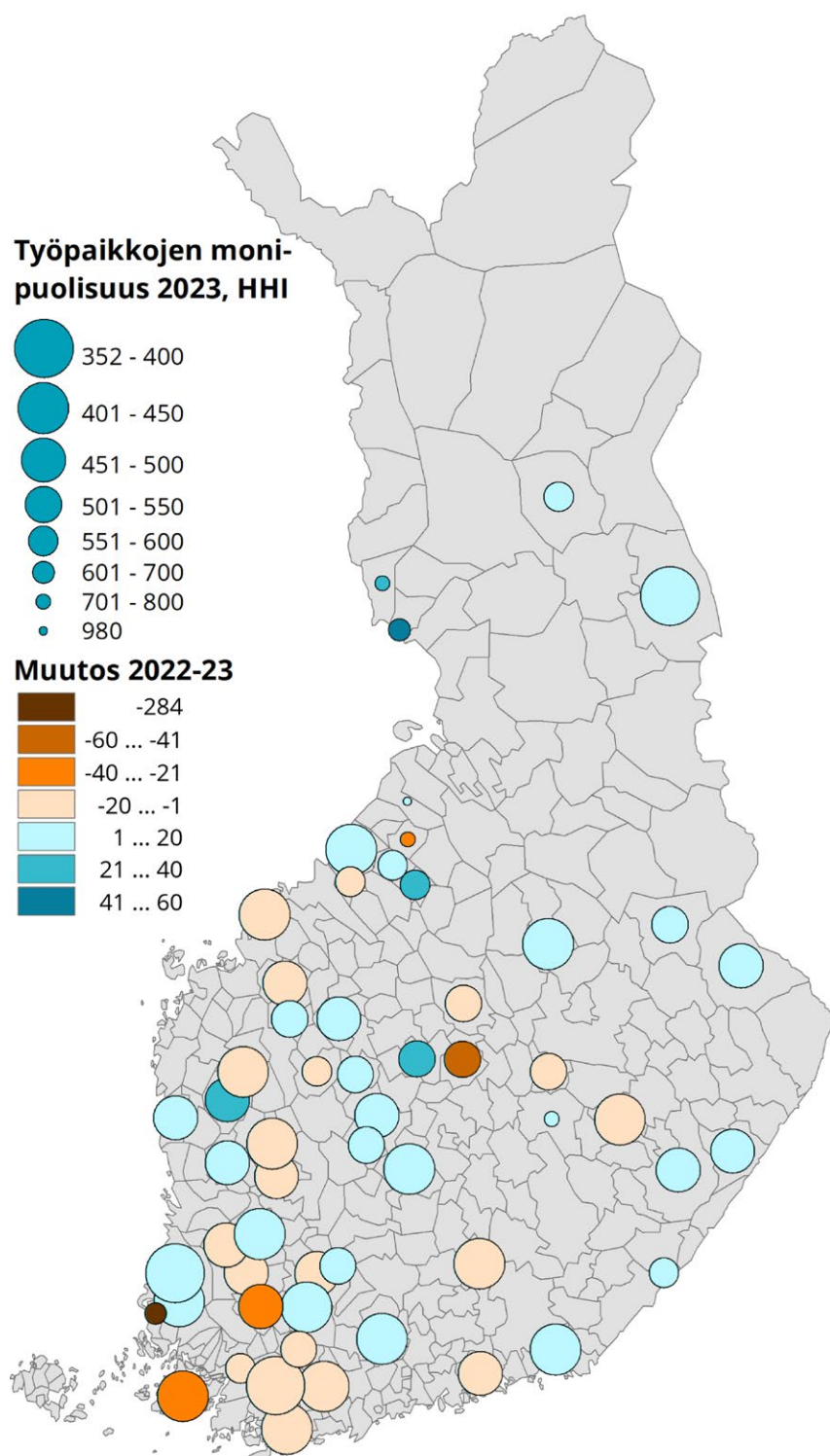
Liitekartta 1. Lähtömuutto.

Kartta: Simo Rautiainen, Spatia (Itä-Suomen yliopisto).



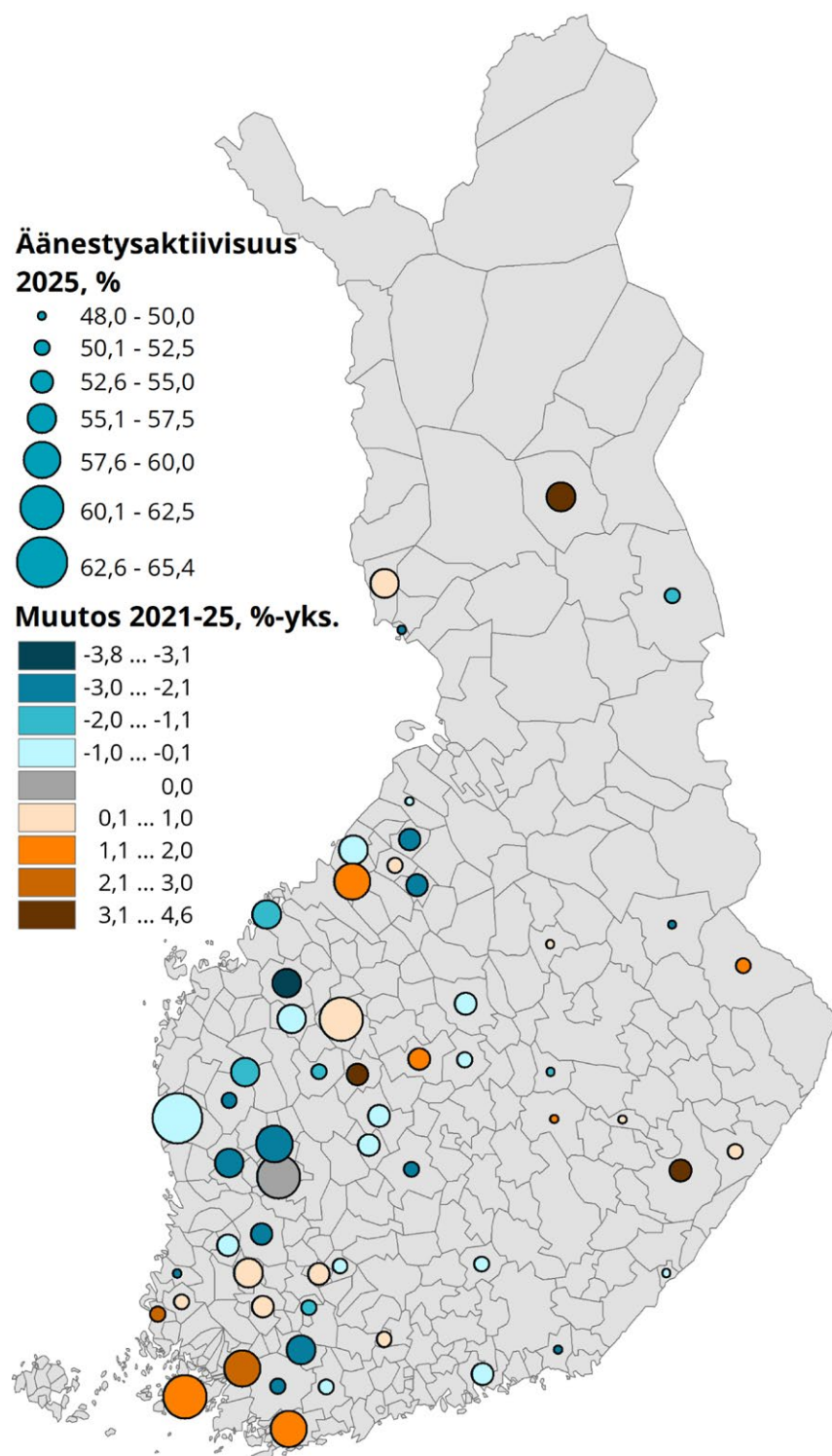
Liitekartta 2. HHI.

Kartta: Simo Rautiainen, Spatia (Itä-Suomen yliopisto).



Liitekartta 3. Äänestysaktiivisuus.

Kartta: Simo Rautiainen, Spatia (Itä-Suomen yliopisto).



7 Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Ahlqvist, T. (2018). Tulevaisuuden sosioteknisiä vastakkainasetteluja: Radikaalit teknologiat ja dialektinen tulevaisuudentutkimus. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 2018:4.
- Aldieri, L., Makkonen, T. & Vinci, C. (2021). Spoils of innovation? Employment effects of R&D and knowledge spillovers in Finland. *Economics of Innovation and New Technology* 30(4), 356–370.
- Aro, T., Aro, R., Hanhela, T. & Laesterä, E. (2023). Alueiden väliset elinvoima-, vetovoima- ja pitovoimaerot. *Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu* 63.
- Faehnle, M., Hannonen, P., Hapuoja, A., Turunen, I. & Terämä, E. (2020). Saa kuulua! Oivalluksia osallisuuden edistämiseen kaupungeissa ja kunnissa. Ympäristöministeriö.
- Frassine, L., Pontarollo, N. & Serpieri, C. (2024). Strengths and weaknesses of EU regional reactivity to shocks. *Annals of Regional Science* 73(4), 1593–1624.
- Hanell, T., Mattila, M., Ahvenainen, T., & Raunio, M. (2023). Joko lähdet, vastahan tulit? Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden muuttoliike Suomessa vuosina 2010–2021. *Migration-Muuttoliike* 49(2), 34–41.
- Helkala, K., Koskimies, L., Olari-Sintonen, M. & Kultanen, H. (2025). Seutukaupunkien vetovoimatutkimus. Kuntaliitto.
- Hoffrén, J. (2011). Kestävän hyvinvoinnin mittaamisen vaihtoehdot. Hyvinvointikatsaus 1/2011. https://stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-03-07_004.html
- Isola, A. M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S., & Keto-Tokoi, A. (2017). Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. THL – Työpaperi 2017:33.
- Jämsén, A. & Pyykkönen, A. (toim.) (2014). Osallisuuden jäljillä. Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys.
- Jämsén, P., Kaartinen, J., Westinen, J. & Turja, T. (2022). Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa. Sitran selvityksiä 220.

- Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., ym. (2022). Ajassa uudistuva maaseutu: Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2021–2027. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:12.
- Koski, O., Husso, K., Kutinlahti, P., Huuskonen, M. & Nissinen, S. (2019). Innovaatiopolitiikan lähtökohdat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:18.
- Kosonen, H. (2021). Korkeakoulutuksen ja seutukaupunkien vuorovaikutus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:24.
- Kosonen, K-J. (2001). Institutionaalinen kapasiteetti ja alueellinen innovaatiokyvykyys. Teoksessa: Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.), Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä, 109–128. Kuntaliitto.
- Kurikka, H. (2022). Alueet ahdingossa: Aluetaloudellinen resilienssi Suomessa. Tampereen yliopiston väitöskirjat 546.
- Laasonen, V., Antikainen, J., Haanpää, S., Aro, T., Salminen, V., Järvelin, A-M., Koskinen, J., ym. (2018). Tiedolla johtaminen aluekehittämisessä – Ehdotus aluekehityksen tilannekuvaviitekehikseksi ja -mittaristoksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:2.
- Lappi, J. (2022). Yrittäjyysstrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:32.
- Lehtonen, O. & Makkonen, T. (2025). Maaseutualueiden väestökehitys ja väestöennusteet. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2025:7.
- Lähteenmäki-Smith, K., Oksanen, J., Leväsluoto, J., & Airaksinen, J. (2024). Seutukaupungit teollisen uudistamisen moottoreiksi? Uudistava innovaatiopolitiikka teoriasta käytäntöön. Focus Localis 53(3), 79–87
- Makkonen, T., Hirvonen, T., Lehtonen, O., Lemponen, V., Rautiainen, S., Vihinen, H., & Voutilainen, O. (2025). Julkisten rahavirtojen kohdentuminen maaseutu- ja kaupunkialueille. Spatia raportteja 2025:1.
- Makkonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Lemponen, V., & Forsberg, P. (2019). Puhtia Pohjois-Karjalaan – kuntien elinvoimaselvitys. Spatia raportteja 2019:1.
- Makkonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., & Lemponen, V. (2022). Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut. Spatia raportteja 2022:2.
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. Journal of Economic Geography 12(1), 1–32
- Niittykangas, H. (2011). Yrittäjyydestä ja yrittäjämäisestä toiminnasta. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu Working Paper 2011:368.
- Palonen, K., Anttila, S., Maijala, O., & Voutilainen, O. (2020). Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen: Vastinekirjoitus sparrauspapereihin. Helsinki.

- Pohjola, M. (2023). Pääoma työn tuottavuuden kasvun lähteenä – Suomi kansainvälisessä vertailussa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2023(3), 306–326.
- Pontarollo, N. & Serpieri, C. (2020). Towards regional renewal: A multilevel perspective for the EU. *Regional Studies* 54(6), 754–764.
- Pontarollo, N. & Serpieri, C. (2021). Challenges and opportunities to regional renewal in the European Union. *International Regional Science Review* 44(1), 142–169.
- Pulkkinen, K., Peltoniemi, S., Pursiainen, R., Sepponen S. & Häkämies S. (2024). Seutukaupunkihankkeiden kokonaisuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:29.
- Rantakokko, T. (2017). Elinvoimaa seutukaupungeille. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2017:38.
- Rantanen, T., Lehtonen, O., Strandén, M. (2024). Sopeutuminen haasteena – väestöään menettävien kuntien asuntopolitiikka Suomessa. Loppuraportti. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2024. Reports and Studies in Social Sciences and Business Studies; 24
- Raunio, M., Mattila, M., Bäckman, L. & Kosová, M. (2023). Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvihuoneteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:5.
- Ristimäki, M. & Mäntylä, H. (toim.) (2025). Valtakunnallinen alueiden eriytyminen: Artikkelikokoelma nykytilasta ja tulevaisuudesta. Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:24.
- Sallinen, S. (toim.) (2011). Elinvoimamainen kunta. Helsinki: Kuntaliitto.
- Salmivuori, E. (2022). Tutkimuskirjallisuuden tarjoamia määritelmiä ja tulkintoja alueiden elinvoimasta sekä maaseudun elinvoimaisuustekijöistä. *Maaseutututkimus* 30(1), 88–107.
- Stenborg, M., Huovari, J. Kiema, I. & Maliranta, M. (2020). Tuottavuus ja kilpailukyky Suomessa: Mistä kilpailukyky koostuu ja mihin sitä tarvitaan? Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:81.
- Tervo, H. (2019). Maassamuutto muovaa Suomea uudennäköiseksi: Alhainen lähtömuutto avainasemassa alueen kasvussa. *Talous & Yhteiskunta* 2019(4), 12–18.
- Tervo, H. (2019a). Kaupungistuminen kiihtyy: Säilyykö alueellinen tasapaino? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 115(2), 254–262.

- Tervo, H. (2019b). Maassamuutto muovaa Suomea uudennäköiseksi: Alhainen lähtömuutto avainasemassa alueen kasvussa. *Talous & Yhteiskunta* 2019(4), 12–18.
- Tilastokeskus (2022). Ulkomaalaistaustaisten syntyvyys suomalaistaustaisia korkeampaa sekä miehillä että naisilla. Tiedote 2.12.2022. <https://stat.fi/julkaisu/cku2envl48ayk0c5210i6ac9w>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). Seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma 2020–2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:39.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). Sujuvan elämän seutukaupungit. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:50.
- Vaattovaara, M. & Airaksinen, J. (2024). Seutukaupungit: uusiutumisen ja elinvoiman edelläkävijät? Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:24.
- Vaattovaara, M., Joutsiniemi, A., Airaksinen, J., & Wilenius, M. (2020). Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö. (2018). Seutukaupunkiohjelma – omaehtoista kehittämistä ja monenvälistä kumppanuutta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2018:21.
- Valtiovarainministeriö. (5.12.2024). Tilastokeskuksen vuoden 2024 väestöennusteen vaikutus keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Muistio. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/229011892/V%C3%A4est%C3%B6ennusteen+vaikutus+keskipitk%C3%A4ll%C3%A4+ja+pitk%C3%A4ll%C3%A4+aikav%C3%A4lill%C3%A4+.pdf/6ce3a47d-97da-88bf-b27d-d1361f2e89fc?t=1733743907327>
- Vartiainen, N. (2019). Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115(3), 520–541.
- Voutilainen, O., Palonen, K., Anttila, S., Maijala, O., & Nousjärvi, N. (2022). Kaupungit ja valtio yhteisten tehtävien ratkojina: Leivontakirjanen kumppanuuden resepteiksi. Keskustelualoite 25.8.2022.
- Vuorela, P., Olari-Sintonen, M., Kultanen, H., & Laamanen, E. (2022). Seutukaupunkien vetovoimatutkimus. Kuntaliitto.
- Ylhäinen, I., Ali-Yrkkö, J., Fornaro, P. & Pajarinen, M. (2020). Rakenteellinen kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:11.

Muut lähteet

Alueiden tutkimus 2025. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: <https://www.wsp.com/fi-fi/nakemyksia/alueiden-tutkimus-2025>

Business Finland – Rahoitustiedot. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: <https://www.businessfinland.fi/tietoa-meista/strategia-ja-vaikuttavuus/tulokset-ja-vaikutukset/rahoitustiedot/>

EVP-indeksi. Luettu 18.8.2025. Saatavilla: <https://www.mdi.fi/evp-indeksi/>

Kansainväliset kongressit Suomessa 2024. Luettu 22.11.2025. Saatavilla: <https://www.visitfinland.fi/492c83/globalassets/visitfinland.fi/vf-julkaisut/2025/fcb-suomessa-pidetyt-kv-kongressit-2024.pdf>

Kuntaliitto – Kuntatalouden tilastot (+ tietopyyntö). Luettu 19.11.2025. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot>

Patentti- ja rekisterihallitus – Yhdistysrekisteri (+ tietopyyntö). Luettu 19.11.2025. Saatavilla: <https://yhdistysrekisteri.prh.fi/>

Startup Study 2025. Luettu 20.11.2025. Saatavilla: <https://paaomasijoittajat.fi/app/uploads/20251107-Startup-study-Final.pdf>

Tilastokeskus – Aloittaneet ja lopettaneet yritykset. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin_Passiivi/StatFin_Passiivi__aly/statfinpas_aly_pxt_11yq.px/

Tilastokeskus – Kuntavaalit. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kvaa/statfin_kvaa_pxt_14z6.px/

Tilastokeskus – Muuttoliike. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__muutl/statfin_muutl_pxt_11ae.px/

Tilastokeskus – Tulonjakotilasto. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tjt/statfin_tjt_pxt_14ww.px/

Tilastokeskus – Työssäkäynti. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115h.px/

Tilastokeskus – Työssäkäynti. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115j.px/

Tilastokeskus – Väestön koulutusrakenne. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vkour/statfin_vkour_pxt_12bq.px/

Tilastokeskus – Väestörakenne. Luettu 19.11.2025. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/

Traficom – Kiinteän laajakaistan saatavuus (+ tietopyyntö). Luettu

19.11.2025. Saatavilla: <https://kartat-tieto.traficom.fi/Viestinta/LaajakaistaJaPuhelin?subTopic=KiinteanLaajakaistanSaatavuus>

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennys (VH/1495/00.01.00/2025).

Luettu 19.11.2025. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/168751/tutkimus-ja-kehittamistoiminnan-yhdistelmavahennys2/>

Vihreiden investointien dataikkuna. Luettu 22.11.2025. Saatavilla: <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/vihreat-investoinnit/>

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-904-9

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi