

Välttämättömien palveluiden tarjonta ja saatavuus Pohjoismaiden maaseutualueilla

Ágúst Bogason, Elin Slätmo

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:10





Johdanto

Palveluiden tarjonta on yksi avaintekijöistä, jotka tekevät maaseutualueista vetovoimaisia ja elinkelpoisia. Monet eri kehityskulut kuten muuttovirrat, digitalisaatio ja ilmastonmuutoksen vaikutukset, vaikuttavat palveluiden saatavuuteen ja käsityksiin siitä, mitkä palvelut ovat välttämättömiä maaseudun arjessa.

Tämä raportti sisältää yhteenvedon *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* -hankkeen tuloksista sekä toimenpidesuosituksia.



Miksi palveluiden tarjonnalla on merkitystä Pohjoismaiden maaseutualueilla?

Pohjoismaiden hyvinvointipalvelumalleissa on monia yhtäläisyyksiä. "Pohjoismaista mallia" tukee "yhteiskuntasopimus", jonka mukaan yhteiskunnalla on kollektiivinen vastuu tiettyjen palvelujen tarjoamisesta ja ihmisten tarpeiden täyttämisestä esimerkiksi terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja koulutuksen osalta. Yhteiskunnalliset ja väestörakenteen muutokset, ilmastonmuutoksen vaikutukset, globalisaatio ja muut tekijät muuttavat palveluiden kysyntää ja tarvetta nopeasti. Nämä muutokset vaikuttavat palveluiden tarjontaan maaseutualueilla, sillä väestön väheneminen asettaa haasteita palveluiden järjestäjille. Toimintaa on sopeutettava supistuvaan väestöön, jossa on vähemmän nuoria ja enemmän vanhuksia, ja samalla palveluiden tarve kasvaa.

Pohjoismaille on tunnusomaista erilaisten maantieteellisten realiteettien vaihtelu. Paikallistasolla tarvitaan erilaisia lähestymistapoja palveluiden tarjontaan. Erilaisia maantieteellisiä alueita ovat rannikot, sisämaa-alueet, vuoret, saaret, ikirouta-alueet, harvaan asutut alueet ja tiheästi asutut alueet. Myös palveluiden järjestäjät eroavat toisistaan merkittävästi koon, olosuhteiden, kielen, työkalutuuin, veropohjan ja vastuiden osalta. Kaikki edellä mainitut seikat vaikuttavat palveluiden ja infrastruktuurin tarjoamiseen maaseudulla. Pohjoismaissa eri kansalliset, alueelliset ja kunnalliset viranomaiset ja instituutiot, julkiset ja yksityiset yritykset, kansalaisyhteiskunnan toimijat sekä muut julkiset ja yksityiset toimijat tarjoavat palveluita ja palveluinfrastruktuuria maaseudulla sekä itsenäisesti että yhteistyössä keskenään.

Service provisions and access to services in Nordic rural areas – secure, trusted and for all ages -hankkeen tavoitteena oli analysoida, miten eri maaseutukuntien välttämättömät palvelutarpeet voidaan ymmärtää ja määritellä. Lisäksi selvitettiin, miten palveluiden järjestämiseen liittyviä haasteita voidaan ratkoa. Tutkimukseen sisältyi tutkimuskirjallisuuden tarkastelu, aluepolitiikan analyysi ja kahdeksan tapaustutkimusta viidessä Pohjoismaassa ja kolmella autonomisella alueella. Lisäksi järjestettiin työpajoja, joissa kartoitettiin esimerkkejä, ratkaisuja ja palvelualoitteita Pohjoismaissa. Hankkeessa arvioitiin myös, mitkä ovat välttämättömiä palvelutarpeita ja miten nämä palvelut järjestetään Pohjoismaiden maaseutualueilla.



Mitä teimme?

- Kävimme läpi pohjoismaista ja kansainvälistä maaseudun palvelutarjontaa koskevaa kirjallisuutta, johon sisältyi lehdissä julkaistuja artikkeleita sekä tutkimuslaitosten, viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen julkaisuja. Kirjallisuuden pohjalta arvioimme ja käsitelimme ensimmäistä tutkimuskysymystä: Mitkä ovat palvelutarpeet nyt ja tulevaisuudessa Pohjoismaiden maaseudulla ja harvaan asutuilla alueilla?
- Analysoimme poliittisia linjauksia ja maaseudun ja alueellisen palvelutarjonnan kansallisia painopisteitä viidessä Pohjoismaassa ja kolmella autonomisella alueella. Arviointi suoritettiin analysoimalla kuinka maaseudun palvelutarjonnan painopistealueet määritellään kansallistasolla maaseutu- ja aluepolitiikan linjauksissa, joissa maaseudun palvelutarjonnan painopistealueet määritellään. Analyysin avulla voitiin selvittää, miten maaseutupolitiikka voi tehostaa palvelujen tarjoamista, sekä vastata toiseen tutkimuskysymykseen: Miten maaseudulla asuville voidaan tarjota hyviä, paikkaperustaisia palveluita? Tämä kysymys esitettiin ja sitä käsiteltiin syvällisesti vuonna 2021 järjestetyssä pohjoismaisten sidosryhmien työpajassa.
- Analysoimme saavutettavuutta georeferoitujen tilastojen perusteella ja laadimme yhteenvedon tiedoista, joita voitiin käyttää tapaustutkimustyön perustana. Kartoitimme alueet, joilla tapaustutkimuksia voitaisiin toteuttaa, analysoimalla neljän palveluryhmän eli päivittäistavarakauppojen, apteekkien, kirjastojen ja oppilaitosten saavutettavuutta suhteessa maaseudun väestötiheyteen.
- Toteutimme tapaustutkimukset kaikissa viidessä Pohjoismaassa ja kolmella autonomisella alueella vuonna 2022. Tämä sisälsi 56 haastattelua ja dialogia alan eri toimijoiden kanssa. Tapaustutkimuksissa tarkasteltiin perusteellisesti aiemmissa tutkimuksen osissa esitettyjä haasteita ja mahdollisuuksia. Tavoitteena oli sekä vahvistaa aiemmat havainnot että tunnistaa mahdolliset palvelut, joita pidettiin "välttämättöminä", mutta joita ei ollut tunnistettu aiemmissa tutkimuksen osissa. Tapaustutkimuksissa tutkittiin kolmatta tutkimuskysymystä: Mitkä ovat varman ja turvallisen palvelutarjonnan keskeiset haasteet ja mahdollisuudet maaseudulla ja harvaan asutuilla alueilla Pohjoismaissa?
- Järjestimme vuonna 2023 työpajan, jossa esiteltiin aikaisemman toiminnan tuloksia ja keskusteltiin niistä. Työpaja auttoi myös priorisoimaan ja kehittämään tässä julkaisussa esitettyjä toimenpidesuosituksia. Suositukset on jaettu kansallisen ja alueellisen/paikallisen tason päättäjille suunnattuihin ehdotuksiin. Tutkimustulosten pohjalta laadittuja suosituksia arvioitiin, priorisoitiin ja kehitettiin edelleen työpajoissa, joihin osallistui keskeisiä sidosryhmiä eri Pohjoismaista.

Mitä saimme selville?

Mitkä palvelut ovat välttämättömiä maaseudulla?

Tätä tutkimusta varten arvioitujen lehtiartikkelien ja Pohjoismaissa julkisella sektorilla kansallisella, alueellisella, paikallisella ja rajat ylittävällä instituutiotasolla työskentelevien henkilöiden näkemysten perusteella maaseudun välttämättömät palvelutarpeet tällä hetkellä (ja tulevaisuudessa) ovat terveydenhuolto ja sosiaalihuolto, koulutus ja varhaiskasvatus, fyysinen infrastruktuuri, ilmastoon sopeutuminen ja ilmastovaikutusten hallinta, digitaalinen infrastruktuuri sekä pelastustoimi ja väestönsuojelu.

Yhdistetty tutkimus- ja politiikatarkastelu osoittaa, että suurin osa näistä välttämättömistä palveluista kuuluu pohjoismaisen maaseutupolitiikan piiriin. Kahdeksan tapaustutkimuksen puitteissa Pohjoismaissa toteutetut 56 haastattelua vahvistivat myös yleisesti ottaen maaseudulla välttämättömien palveluiden luokittelun. Kenttätyössä havaittiin kuitenkin myös vivahteita ja vaihteluita kussakin näistä luokista. Tutkimus vahvisti tarpeen sopeuttaa palvelut paikkaperustaisesti, jotta Pohjoismaiden maaseutualueiden asukkaat voivat elää täyttä elämää ja tuntea olonsa turvalliseksi. Kenttätyössä tunnistettiin välttämättömiksi palveluiksi myös muitakin palveluita, kuten kaupalliset palvelut (esim. lähikaupat ja polttoaineen myynti) ja maksupalvelut, mutta myös kulttuuri- ja urheilutoiminta voidaan nähdä maaseutuelämän välttämättömänä palveluna Pohjoismaissa.

	Tanska	Suomi	Islanti	Norja	Ruotsi	Fär-saaret	Grönlanti	Ahvenan-maa
Sisältyykö palvelutarjonta maaseutupolitiikkaan?								
Takaako maaseutupolitiikka paikka-perustaiset palvelut (ja miten)?								
Mitkä palvelut sisältyvät maaseutupolitiikkaan?								
Ilmasto- sopeutuminen ja ilmastovaikutusten hallinta								
Pelastustoimi ja väestönsuojelu								
Koulutus ja varhaiskasvatus								
Terveydenhuolto ja sosiaalihuolto								
Fyysinen infrastruktuuri								
Digitaalinen infrastruktuuri								

Kuva 1. Tämä kuva havainnollistaa Pohjoismaiden maaseutu- ja aluepolitiikan parissa tehtyä analyttistä työtä, ja sitä tulisi tulkita vain yhdessä tekstin kanssa, muuten hienovaraisimmat vivahteet saattavat jäädä huomaamatta. Kuvan vasemmalla puolella oleviin kysymyksiin ja aiheisiin etsittiin vastaukset kustakin Pohjoismaasta ja kultakin alueelta kerätystä aineistosta. Luetellut palvelut on johdettu tutkijoiden suorittamasta tutkimuskirjallisuuden tarkastelusta ja esitetty aiemmin julkaistussa raportissa. Vihreä väri tarkoittaa, että aihe sisältyi tarkasteltuihin asiakirjoihin, keltainen, että se sisältyi niihin jossain määrin, ja punainen, että aihe ei sisältenyt tarkasteltuun aineistoon.

Miten välttämättömät palvelut järjestetään maaseudulla?

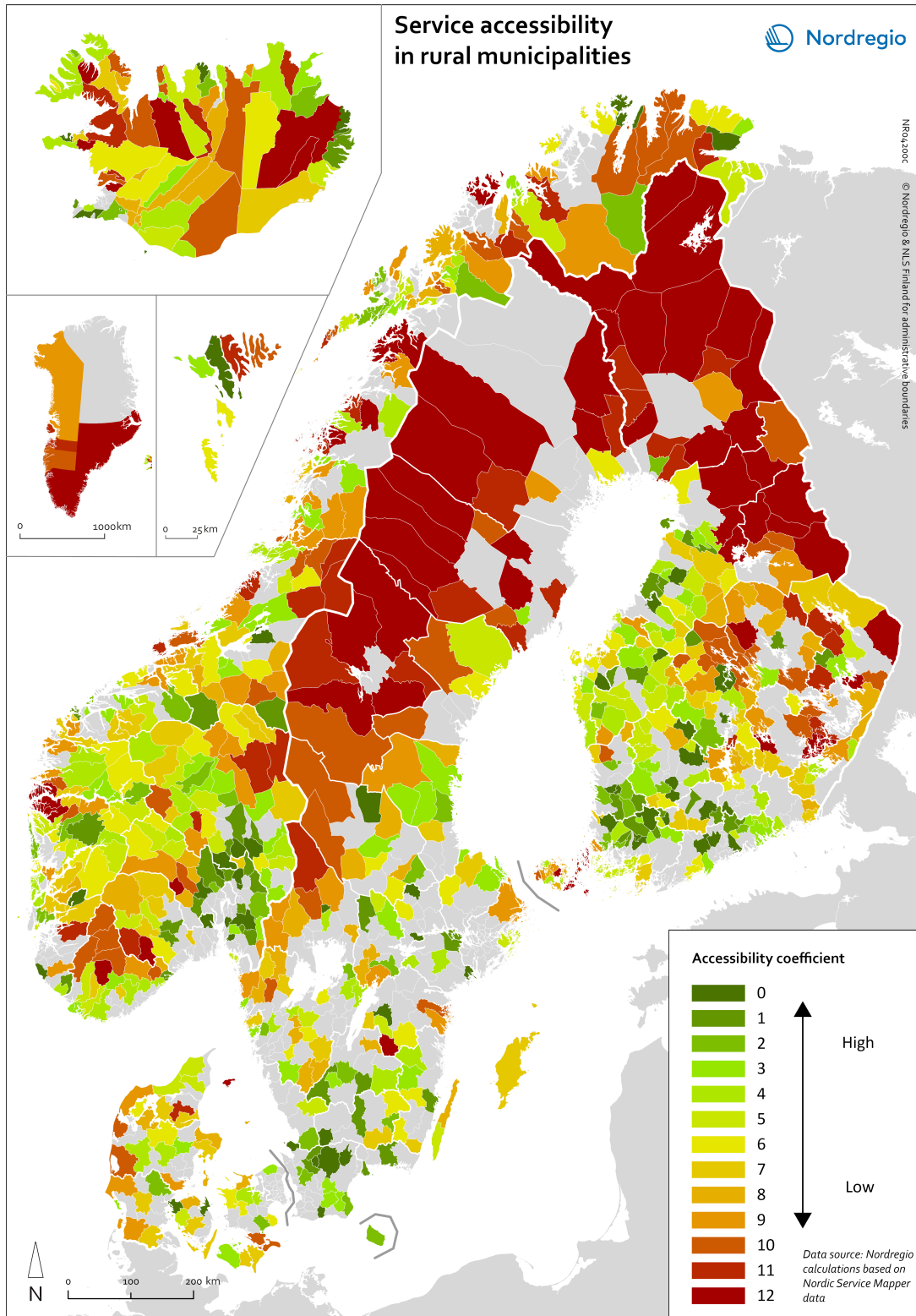
Maaseudulla palveluita järjestävät julkinen sektori, yksityiset toimijat ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt sekä erikseen että yhdessä erilaisten yhteistyörakenteiden ja sopimusten kautta. Vaikka haastatellut toimijat korostivatkin, että kuntien ja alueiden on tärkeää saada järjestää julkiset palvelut itsenäisesti, yhteistyötä kuitenkin tehdään sekä muiden julkisten toimijoiden että yksityisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa virallisesti ja epävirallisesti. Vaikka palveluiden yhteisjärjestäminen nähdään resurssitehokkaana vaihtoehtona kuntien yhdistämiselle, siihen liittyy myös riskejä, koska poliittisen vastuun suora osoittaminen yksittäisistä toimista vaikeutuu.

Mitkä ovat välttämättömien palveluiden tarjoamisen keskeiset haasteet maaseudulla ja mitä ratkaisuja on olemassa?

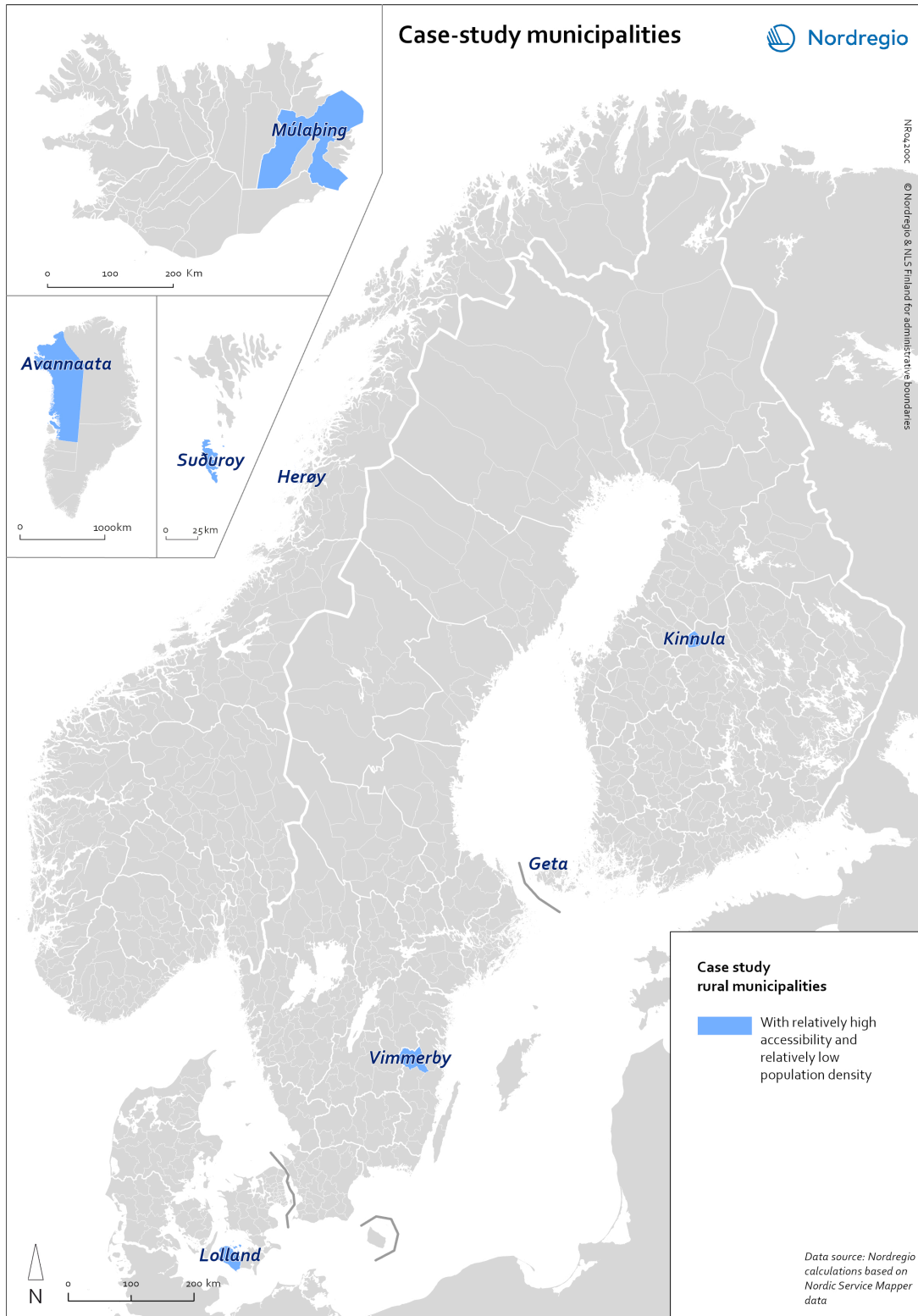
Pohjoismaisten tapaustutkimusten vertailu tuo esiin maiden ja alueiden välisiä yhtäläisyyksiä maaseudun palvelutarjonnassa. Tärkeimpiä palveluiden tarjontaan vaikuttavia tekijöitä ovat työvoimapula ja osaavan henkilöstön saatavuus, taloudellisten resurssien riittävyys sekä fyysiset ja maantieteelliset tekijät, kuten pitkät etäisyydet ja ilmasto. Joillakin alueilla haasteena on myös asuntopula, byrokratia ja hallinto, digitalisaatio sekä matkailupaine sesonkiaikana.

Lisäksi tulokset osoittavat, että maaseudun palveluiden tarjoamisen mahdollisuudet ja strategiat ovat samankaltaisia eri Pohjoismaissa. Tärkeimmät ovat palveluiden digitalisointi, naapurikuntien ja -asutuskeskusten yhteistyön lisääminen vaihtoehtona kuntaliitoksille sekä julkisten, yksityisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen.





Kartta 1. Palveluiden saatavuus kunnittain Pohjoismaissa. Analyysiin sisältyviä palvelukategorioita ovat päivittäistavarakaupat, apteekit, kirjastot ja oppilaitokset. Tiedot kuvaavat tilannetta joulukuussa 2019. "Saavutettavuuskertoimet" on laskettu erikseen neljälle eri palvelutypille sekä aluetyypeittäin ja maittain. Tämä tarkoittaa, että saavutettavuus kuvastaa tilannetta kunkin maan ja alueen sisällä, mutta on silti verrattavissa kaikkialla Pohjoismaissa vallitsevaan tilanteeseen.



Kartta 2. Tapaustutkimuksiin valittujen kuntien sijainnit. Kunkin maan maaseutukuntien luettelosta valittiin kunnat, joissa oli paras kaikkien neljän palvelutyyppin saavutettavuus (kirjastot, apteekit, lähikaupat ja koulutus). Poikkeuksia ovat Norjan ja Färsaarten tapaukset.



Toimenpidesuosituksia

Kansallisen tason päättäjille

- Tarjotaan lisätukea alue- ja paikallistasolle delegoitujen tehtävien priorisointiin lainsäädännön mukaisesti. Selkeät kriteerit budjettivarojen kohdentamiselle eri palveluihin voivat auttaa ratkaisemaan tai jopa välttämään paikallisia kiistatilanteita palveluiden säilyttämiseen tai uusien palveluiden kehittämiseen liittyen. Tästä voi olla hyötyä esimerkiksi koulujen sijaintien määrittelyssä.
- Poliittisen vastuun delegointi kansalliselta paikalliselle tasolle vaikuttaa palveluihin myönteisesti, koska se mahdollistaa palvelutarjonnan sopeuttamisen paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Keskeinen onnistumisen edellytys on riittävän rahoituksen turvaaminen ja sen varmistaminen, ettei tehtävien delegointi tuo mukanaan lisääntyvää byrokratiaa. Näiden edellytysten toteutuessa paikallistason päättäjät voivat toteuttaa politiikkaa tehokkaasti ja löytää parhaat paikkaperustaiset ratkaisut.
- Tuetaan etätyömahdollisuuksia ja investoidaan digitaaliseen infrastruktuuriin osaavan henkilöstön houkuttelemiseksi paikallistason palveluihin.
- Tunnustetaan, että paikalliset palvelut ovat alueiden vetovoimaisuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä. Tuetaan paikallisia investointeja perustamalla palvelurahasto, josta kunnat, alueet tai toimijaryhmät voivat hakea rahoitusta palveluiden tarjoamiseen.
- Tarjotaan parempaa resurssitukea alueille, joiden infrastruktuuriin kohdistuu kausiluonteista painetta esimerkiksi matkailun sesonkiaikoina.
- Autetaan ja tuetaan alueita ja kuntia sopeuttamaan välttämättömät palvelut ilmastonmuutokseen. Tähän on monia tapoja tiedon jakamisesta taloudelliseen tukeen.
- Otetaan hoidettavaksi tehtävät, joita alueet tai kunnat eivät pysty hoitamaan, tai varmistetaan, että paikallis-/aluetason toimijoilla on riittävästi resursseja tehtävien suorittamiseen.

Alue- ja paikallistason päättäjille

- Taistellaan taloudellisia rajoitteita ja työvoimapulaa vastaan rekrytoimalla maaseudun palveluihin työntekijöitä ulkomailta. Sisällytetään kielikoulutus ja jatkuva oppiminen osaksi työsuhteita ja tarjotaan houkuttelevia palkkoja. Kuntien ja alueiden välinen yhteistyö voi parantaa mahdollisuuksia tarjota houkuttelevia palkkoja ja työehtoja. Sopeutetaan palvelupaikat kutistuvaan veropohjaan hyödyntämällä paikallisia ja alueellisia strategisen suunnittelun työkaluja ja osallistavaa vuoropuhelua. Osana strategista suunnittelua on tärkeää viestiä sisäisesti ja ulkoisesti, esimerkiksi keskustelemalla paikallisten asukkaiden kanssa heidän näkemyksistään ja prioriteeteistaan.
- Edistetään vuoropuhelua paikallisen ja kansallisen tason julkisen sektorin ja paikallisten yritysten välillä, jotta tiedetään paremmin, mitkä ovat kunkin alueen tarpeet ja työvoiman osaamistaso.
- Pyritään löytämään tasapaino optimaalisten palvelupaikkojen ja digitaalisten ratkaisujen välillä. Paikallisten kiistatilanteiden hillitsemiseksi prosessin aikana pyydetään tukea alueelliselta ja kansalliselta tasolta.
- Nuorten ja perheiden houkuttelemiseksi maaseudulle panostetaan välttämättömiin palveluihin, mukaan lukien liikunta- ja kulttuuripalvelut.
- Tehostetaan alueiden ja kuntien välistä yhteistyötä tarkoituksena tarjota parempia palveluita jakamalla resursseja. Tehdään yhteistyötä palveluiden sopeuttamiseksi muuttuvaan ilmastoon. Tällaisen yhteistyön tuloksena voidaan perustaa julkinen suunnittelu- ja hallintoelin, jonka tarkoituksena on selvittää, miten erilaisia palveluita on sopeutettava muuttuvaan ilmastoon ja ankarampiin sääilmiöihin. Se voi esimerkiksi suunnitella, mille alueille asuntoja ja julkisia rakennuksia, kuten terveyskeskuksia, sairaaloita ja kouluja, rakennetaan, miten niiden sijainti huomioidaan sähkö- vesi- ja viemäriverkoston suunnittelussa ja miten paikalliset tiet ja liikennekeskukset, kuten lentokentät ja satamat, turvataan äärimmäisissä sääolosuhteissa.
- Ollaan valmiita delegoimaan tiettyjä tehtäviä aluetasolta paikallistasolle ja päinvastoin, jotta kukin alue voi toimia mahdollisimman tehokkaasti.



Tietoja tästä julkaisusta

Välttämättömien palveluiden tarjonta ja saatavuus Pohjoismaiden maaseutualueilla

Tämä raportti perustuu *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* -tutkimushankkeen tuloksiin. Hankkeen tilasi vihreän ja osallistavan maaseutukehityksen pohjoismainen teemaryhmä. Teemaryhmä on osa aluekehittämisen ja aluesuunnittelun pohjoismaista yhteistyöohjelmaa vuosille 2021–2024. Ohjelma edistää [Visio 2030-toimintasuunnitelmaa](#), jonka tavoitteena on tehdä Pohjolasta maailman kestävin ja integroitunein alue vuoteen 2030 mennessä. Teemaryhmään kuuluu kansallisia ja aluekehityksen edustajia ja asiantuntijoita, jotka yhdessä Nordregion tutkijoiden kanssa tuottavat ja jakavat uutta tietoa ja luovat pohjoismaista lisäarvoa tekemällä rajat ylittävää yhteistyötä.

Tässä raportissa esitetyt toimenpidesuosituksot perustuvat kahden aiemman, vuosina 2022 ja 2023 julkaistun projektiraportin tuloksiin. Nämä tulokset esiteltiin ja niistä keskusteltiin helmikuussa 2023 järjestetyssä työpajassa, johon osallistui päättäjiä ja muita asiasta kiinnostuneita eri Pohjoismaista. Työpajassa vahvistettiin saadut tutkimustulokset, niihin lisättiin uusia näkökulmia ja niiden pohjalta laadittiin ja priorisoitiin toimenpidesuosituksia.

Lue lisää aiheesta:

Slätmo, E., Bogason, Á., Vasilevskaya, A., & Salonen, H. (2022). Essential rural services in the Nordic Region: – Challenges and opportunities. <https://pub.nordregio.org/r-2022-1-essential-rural-services/#>

Slätmo, E., Bogason, Á., Salonen, H., Cedergren, H. & Huynh, D. (2023). Service provision and access to services in Nordic rural areas. <https://pub.nordregio.org/r-2023-2-service-provision-and-access-to-services-in-nordic-rural-areas/#>

Tutkimuksen yhteyshenkilö:

Ágúst Bogason

Research Fellow

agust.bogason@nordregio.org

Kirjoittajat: Ágúst Bogason & Elin Slätmo, Nordregio

Viestintä ja ulkoasu: Miia Itänen, Nordregio

Kartat: Anna Vasilevskaya, Nordregio

Kuvat: Ágúst Bogason, Sofia Strömgård, Unsplash

Nordregio policy brief 2025:10

ISSN: 2001-3876

DOI: <http://doi.org/10.6027/PB2025:10.2001-3876>