

## Utsjoen paikallinen rakennemuutos

- Case-havaintoja kirjallisten aineistojen, haastattelujen ja Koordi-hankkeen toteuttamien tapaamisten (ja muistioiden) näkökulmasta

### Mitä tarkoittaa rakennemuutos Utsjoella?

Rakennemuutostilanne on syntynyt ympäristöpoliittisen toimen, Tenojoen lohenkalastuskielto, vaikutuksesta. Lohenkalastukseen liittyvä elinkeinotoiminta sekä kulttuurinen ja sosiaalinen toiminta alueella loppuu rajoituksen ajalta. Rakennemuutostilanteen taustalla on myös koronapandemian seurauksena tyrehtynyt rajakauppa ja alueen matkailuelinkeinon vasta alkuvaiheessa oleva elpyminen koronarajoituksista sekä yhä kasvava osaavan työvoiman saatavuuden haaste erityisesti matkailualalla, mutta myös julkisella alalla.

Lohenkalastuskiellolla on moniulotteisia vaikutuksia alueen elinvoimaisuuteen. Alueen matkailuelinkeino on pohjautunut pääosin kalastusmatkailuun ja nimenomaan lohenkalastukseen. Tuloja on saatu sekä kalastuslupien myynnistä että kalastusmatkailuun liittyvistä palveluista. Myös kotitalouksien tulonmuodostus liittyy monialaisesti lohenkalastukseen, sillä yksityiset henkilöt saavat kaivattuja lisäansioita sekä kalastuslupien myynnistä että sivutoimisesta majoituspalvelusta. Lohi on myös kotitalouksille yksi merkittävä omavaraustalouden lähde alueella, missä elinkustannukset ja erityisesti ruoan hinta on korkea.

Lohenkalastuskiellolla on taloutta suuremmat vaikutukset alueen kulttuuriin, sillä lohestus on saamelaiskulttuurin yksi kivijalka ja linkittyy niin ihmisten elämäntapaan, kieleen kuin identiteettiin. Myös rajoitustoimen vaikutus alueen ihmisten sosiaaliseen elämään on merkittävä, Tenojoen ollessa alueen asukkaille kokoontumispaikka; lohestus toimii alueen ihmisiä yhdistävänä tekijänä. Lohestus on rytmittänyt alueen asukkaiden vuosikiertoa, päivittäistä arkea sekä kulttuurin juhlahetkiä vuosisatoja. Lohestus kokoaa eri sukupolvet ja suvut yhteen totutulla kaavalla ja rajoitusten vuoksi merkittävä osa alueen asukkaiden sosiaalista elämää katoaa rajoituksen ajaksi. Lisävaikutuksia Utsjoen paikalliseen rakennemuutokseen tuottavat maantieteellinen sijainti ja alueelta puuttuvat muut elinkeinomahdollisuudet (ml. teollisuus, palvelusektori).

### Ensimmäiset signaalit:

- 2017 Tenon kalastussopimus 42/2017
- 2020 Luonnonvarakeskuksen selvitys ”*Tenojoen lohen aluetaloudelliset vaikutukset ja kalastusmatkailun kehittäminen*”:
  - o Ensimmäisen kalastuskiellon jälkeen noin 30 % yrityksistä sopeutti liiketoimintaansa ja laajensi matkailun näkökulmasta palvelujaan.
  - o Ei vielä kehittämistarvetta liittyen muuhun matkailutoimintaan (kehittämistarpeena kalastuslupien saatavuuteen ja lupajärjestelmän toimivuuteen, uudet aktiviteetit eivät herättäneet kiinnostusta).

### ÄRM-vaihe:

- 2021 (toukokuu) lohen kalastuskielto, rakennemuutosprosessi käyntiin
  - o muutostilanne ei kohdistu palkansaajiin, ei irtisanomisia, ei merkittävää nousua työttömyysluvuissa
  - o merkittävät vaikutukset alueen yritystoimintaan (mikroyritykset, joiden liiketoiminnasta suuri osa koostuu kalastusmatkailusta)
  - o laajat ja nopeat välilliset taloudelliset vaikutukset kuntalaisten talouteen (ruokamenojen nousu, kalastuslupamyyntitulojen puuttuminen, pienimuotoisen yritystoiminnan ja sen tulojen puuttuminen)
  - o kuntien verotulojen merkittävä lasku
  - o kulttuuriset vaikutukset (laajat sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset koko alueella)
  - o yritystoiminnan taustalla myös koronasta selviytyminen ja liiketulojen elpyminen vasta käynnistymässä

- moninaiset vaikutukset tuotu kattavasti esille Luonnonvarakeskuksen selvityksessä ”Tenojoen kalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta 2022”
- Tilannekuvan ja toimintasuunnitelman laatiminen yhteistyössä Utsjoen kunnan ja sen eri sidosryhmien kanssa (mm. saamelaiskäräjät, yrityskehittäjät, oppilaitokset, kylät ja yhdistykset, ELY, Lapin liitto, muut rahoittaja edustajat). Toimintasuunnitelman laatimisessa hyödynnettiin mm. alueellisia työpajoja ja kunnan koordinoimana yhteistyötä eri yhteistyöryhmien kanssa sekä alueen yritysten näkemysten kuulemisia.
  - Havaittiin, että muutostilanne on raju ja yritysten muutostyö ja tilanteen hyväksyminen vasta alullaan.
  - Hyvää yhteistyötä eri toimijoiden välillä (kunta, aluehallintoviranomaiset, kunnan muut toimijat, saamelaiskäräjät), apua annettiin puolin ja toisin.
  - Muodostettu yhteinen näkemys kehittämiskokonaisuudesta pohjautuen uuden matkailuelinkeinon kehittämiseen.
  - Päätetty, ettei alueelle tavoitella vaikkapa teollisuutta luontoarvoihin perustuen. Elinkeinotoiminnan kehitetään matkailun ja erityisesti kestävä matkailu kautta. Elinkeinotoiminnan kärkenä pyöräilymatkailun kehittäminen.
- Alueen yrittäjille tarjottu räätälöityjä kehittämisspalveluja elokuussa 2021 (ELYn hankintana mm. Innovatiiviset hankinnat, toteuttajina mm. alueen oppilaitokset sekä alan palveluyritykset)
  - Palvelut eivät käynnistyneet muutostilanteen alkuvaiheessa.
  - Hankintatoimijan näkökulmasta palveluita tarjottiin alueelle heti ÄRM-vaiheen alussa ja palveluissa oli laaja räätälöinnin mahdollisuus. Palvelut keskittyivät yritystoiminnan ja uuden liiketoiminnan kehittämiseen alueella. Palveluntuottajana mm. Saamelaisalueen osaamiskeskus.
  - Kunnan toimijoiden mukaan palveluiden suunnittelussa ei otettu mukaan kuntaa tai alueen yrittäjiä ja tässä ÄRM-vaiheessa koettiin, että kouluttaja toimii itsenäisesti, minkä vuoksi palvelut eivät vastanneet vielä tässä vaiheessa kunnan tai yritysten tarpeisiin.
  - Tässä vaiheessa laadittiin vielä ÄRM-toimintasuunnitelmaa ja toteutettiin työpajoja hankkeiden suunnittelua varten.
- AKKE-rahoituksella suunniteltiin ja käynnistettiin Äkillisen rakennemuutoksen käynnistys hanke 1.8.2021-31.3.2022.
- Toimintasuunnitelmatyöhön liittyvää ÄRM-hankevalmistelua ajalla syksy 2021-kevät 2022.
  - Utsjoen kunnan tiivis yhteistyö rahoittajien kanssa.
  - Kunnan näkökulmasta haasteena tuotu esille hankesuunnittelun resursointi. Hankesuunnitteluun oli kunnassa tarvittavaa osaamista ja apua sai hyvien verkostojen kautta, mutta varsinainen suunnittelu- ja kirjoittamistyö vaatii erikseen palkatun henkilön, jonka resursointi menee kunnan budjetista.
  - Hankesuunnitelmat tulee sovittaa rahoitusohjelmien reunaehtoihin ja yhdistettävä ÄRM-tilanteeseen ja alueen äkilliseen tarpeeseen. Lisäksi suunnitelma on yhteensovittettava alueen yritysten tarpeisiin, jotka vielä suuressa muutosvaiheessa.
  - Hanketoiminnan riskinä nähtiin ÄRM-toimenpiteiden eriytyminen.
- Toimintasuunnitelman mukaisesti päätavoitteena on alueen infran investointi (pyöräreitti seututie 979:lle, sisältäen suunnittelun, brändäyshankkeen sekä varsinaisen investointihankkeen). Toimintasuunnitelman mukaan kustannusarvio 7 360 000 euroa.
  - Perustuu uuden elinkeinotoiminnan kehittämiseen alueelle liittyen kestävään matkailuun ja erityisesti pyörämatkailuun.
  - Kunta on saanut ohjausta ja tukea investoinnin suunnitteluun ja laskelmien laadintaan.
  - Investointirahaa ei myönnetty apua laskelmien tekemiseen.

- Utsjoen kunnan ja Lapin liiton yhteistyönä toteutettiin edunvalvontatyötä infrahankkeisiin liittyen (mm. vierailut ministeriössä, yhteydenotot Väylävirastoon).
- Kunnan päivitetty esitys (2022) infran investoinneista:

**Kevyen liikenteen väylien rakentaminen taajamiin. Kustannusarvio 6190 000e**

- 1) Mt 970 Utsjoen kävely- ja pyöräilytie Nuorgamin suuntaan ja Utsjoen kevyenliikenteen silta. 1880 000 e
  - 2) Mt 970 Utsjoen kävely- ja pyöräilytie Karigasniemen suuntaan ja Äimäjoen silta. 2 190 000 e
  - 3) Vt 4 Utsjoen kävely- ja pyöräilytien jatkaminen etelään. 800 000e (ei sisällä vielä Kirkkopahdan kallioleikkausta, josta suunnitelma työn alla)
  - 4) Mt 970 Nuorgamin kävely- ja pyöräilytien jatkaminen Norjan rajalle. 1 320 000 e
- Edunvalvontatyö ei tuottanut tulosta. **Investointi 0 euroa.**
  - Pyörämatkailun elinkeinokehittäminen viivästyy reittien ja kylttien puuttuessa.
  - Kunnan mukaan Nuorgamin suuntaan suunniteltu (ja ei toteutunut) kevyenliikenteen väylä olisi merkittävä tuki uudelle hotellille sekä turvallisuusasia uuden hotellin asiakkaille ja työntekijöille.

- ÄRM-prosessin aikana kunnassa tapahtui useita henkilövaihdoksia:
  - Kehittämisen- ja elinkeinopäällikkö vaihtuu; aloitti kevät 2021 Johanna Mikkola, elokuu 2021 Eeva-Maarit Kujala, alkuvuodesta 2022 Sonja Sistonen sijaistaa ja elokuu 2022 Tanja Lepistö.
  - Kunnanjohtaja vaihtuu tammikuun 2022 Vuokko Tieva-Niittyvuopio eläkkeelle, maaliskuun 2022 uusi kj Taina Pieski.
- ÄRM-hankkeet suunniteltu ja käynnistyvät kevät 2022
  - Saamelaisen kulttuuriperinteen vahvistaminen Tenojokilaaksossa -hanke 1.2.2022-30.6.2023, 103 077 euroa
  - uDigi -Utsjoen digitaalinen elinvoima -hanke 1.3.2022-30.10.2023, 199 074 euroa
  - uYritys – Utsjoen elinvoimaiset yritykset ja henkilöstö 1.4.2022-31.8.2023, 231 183 euroa
  - Utsjoen rakennemuutoksen koordinaatiohanke 1.5.-2022-31.12.2023, 117 751 euroa
  - TENO Outdoor – pyöräily ja luontomatkailu Tenojokilaaksossa 1.5.2022-31.12.2023, 245 764 euroa
  - **yhteensä: 896 849 euroa**
- Toimintasuunnitelmaa tukevia muita jo tuolloin käynnissä olevia hankkeita:
  - Työhyvinvointia saamelaisalueella -hanke 1.3.2021-31.3.2023
  - Perheystävällinen hybridityön Lappi -hanke 1.3.2021-30.6.2023
  - Lisäksi Leader-rahoituksella paikallisia erityishankkeita rahoitettu (pienhankkeita).
- Havaittu toimintasuunnitelmatyössä ja hankesuunnitteluvaiheessa, että alueen uuden elinkeinotoiminnan kehittämiseen tarvitaan:
  - tieinfran investointeja (kevyenliikenteen väylät pyörämatkailua ja uuden hotellin näkökulmasta)
  - lähialueiden retkeilypaikkojen kehittämistä (mm. Nisulampi, Nuorgamin retkeilyalueen parkkialueet)
  - majoituskapasiteetin uudistamista (kalastajien mökeistä kohti laadukkaaseen majoitukseen)
  - uusien palvelujen kehittämistä liittyen kestäväan matkailuun.
- Lohenkalastuskielto määrätään myös kesäkaudelle 2022, alkaen kesäkuun lopulla.

**Seuranta ja yhteistyö:**

- Toimintasuunnitelman jälkeen ÄRM-toiminta siirtyy kunnan koordinoimaksi toiminnaksi.

- 19.1.2023 viimeinen ÄRM-yhteisöpalaveri Lapin ELY-keskus ja Utsjoen kunta. Esillä toimijoiden seurantakatsaus ÄRM-prosessin etenemisestä.
- Hanketoiminta:
  - o ÄRM-hankkeet käynnistyvät noin 7 kuukauden päästä toimintasuunnitelman valmistumisesta.
  - o Viimeisin hanke käynnistyi toukokuussa 2022, vuosi kalastuskiellon aloittamisesta.
  - o uYritys-hankkeessa vaihtui projektipäällikkö syyskaudella 2022.
  - o uKoordinaatiohanke toteutti yhdessä kunnan toimijoiden kanssa tulevaisuustyöpajat, joiden pohjalta laaditaan kuntastrategia ja maapoliittinen ohjelma
  - o Yhteistyö Koordinoiden rakennemuutokseen ja kohtaantoon -hankkeen kanssa 2021 loppuvuodesta alkaen (säännölliset yhteistyöpalaverit ÄRM-hankkeiden ja elinkeinotoimen kanssa, ÄRM-hankkeet osallistuivat Tiedolla johtamisen perehdytyskokonaisuuteen, tapaaminen Utsjoella 22.6.2022 liittyen mm. kv-rekrytoinnin edistämiseen, yhteistyö TE-liven hyödyntämiseksi osaajamarkkinoinnissa, tiedottaminen hankerahoitushauista).
- TEM:lle toimitettu ELYn toimesta koonti Utsjoen ÄRM-toimista (Utsjoki – Tilannekuva, Päivi Keisu 30.5.2022).
- Kansallinen toimintamallin arviointityö ”ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi, 2022, toteuttaja Owl Group Oy
  - o Utsjoen ÄRM-tapaus ei mukana arvioinnissa.
- TEMin arvio Utsjoen paikallisesta rakennemuutostilanteesta, *Äkillisten rakennemuutosten toimikausi 2022 01/2023*:
  - o ”Utsjoella on investoitu julkisella ja yksityisellä puolella vahvasti viimeisten vuosien aikana. Arvioiden mukaan alueella on potentiaalia käynnistää uusia investointeja. Pienemmissä investoinneissa merkittävä tuki tulee maaseutu- sekä Leader -toiminnan ja rahoituksen kautta. Kansallisen rahoituksen lisäksi vuonna 2022 oli haettavissa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRF/RRP) mukaista EU-rahoitusta.”
- Utsjoen kunnan omaa kehittämistoimintaa 2022-2023:
  - o omat infrahankkeet suunnittelussa (Nuorgamin kevyenliikenteen väylä, Nisulammen alueen kehittäminen)
  - o Master Plan -hanke
  - o kuntastrategia
  - o maapoliittinen ohjelma
  - o yhteistyö Norjan kanssa pyörämatkailun palvelurakenteen kehittämiseksi (rengasreitti)
  - o yhteistyö Pyörämatkailukeskuksen kanssa tiivistyy (Bikeland-tapahtuma)

#### **Vaikuttavuuden arviointi:**

- Työllisyyden arviointi ei relevanttia, koska ÄRM-tilanteella ei merkittävää vaikutusta alueen työllisyyslukuihin.
- Ei myönnettyjä yritysten kehittämisavustushankkeita (POP ELY).
- ÄRM-toimintasuunnitelmassa esitetyt hankkeet, jotka eivät toteutuneet / saaneet rahoitusta:
  - o Infrahankkeet (mm. Seututie 970, Nisulammen kehittäminen)
  - o Utsjoen ja Karigasniemen elinvoimatalot
  - o Kuntalaisten ja yrittäjien hyvinvointihanke
  - o Yrittäjyyttä, työllisyyttä ja osaamista tulevat palvelut ja koulutus.

- Leader-rahoituksella yksittäisiä toimenpiteitä esimerkiksi kyliin rahoitettu, eivät suoraan liity elinkeinotoiminnan kehittämiseen kunnan koko alueella.
- Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi toteutettu Luonnonvarakeskuksen selvityksellä (2022). Selvityksessä on käyty läpi lohestuskiellon vaikutuksia eri näkökulmista:
  - o taloudellinen (yritystoiminta, paikallistalous, kotitaloudet)
  - o kulttuurinen (sekä saamelaisväestö että suomalaisväestö)
  - o sosiaalinen (elämäntapa ja sosiaaliset suhteet, hallintoprosessit ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus)
  - o terveysvaikutukset (hyvinvoinnin eri ulottuvuudet, luottamus ja vaikutusmahdollisuudet)
  - o toimenpidesuosituksien jatkoarviointia varten.
- Seututien 970 kevyenliikenteen väylän suunnittelu jatkuu kevät 2023 kunnan toimesta.
- ÄRM-hankkeiden tulosten arviointi syksyllä 2023:
  - o alustavaa arviointia kunnan näkökulmasta: huolena, miten toimenpiteet jatkuvat hankkeiden jälkeen, ehditäänkö hanketoiminnan aikana saavuttaa pysyviä tuloksia.
- Kuntatalouden vaikutusten arviointi:
  - o lohestuskiellosta aiheutuvat tulomenetykset verotuloihin arvioitu ja esitelty Utsjoen kunnan valtuustolle marraskuussa 2022 ja talousnäkyviä käyty läpi myös tulevaisuustyöpajoissa, kuntastrategian valmistelussa ja otetaan huomioon myös maapoliittisen ohjelman valmistelussa. Verotulojen arviossa huomioitu laajasti eri verotulolajit.
  - o verotulojen arvioinnissa havaittu verotulojen merkittävä lasku lähivuosille ja ennakoitu kriisikuntastatukseen siirtymistä vuoden 2023 aikana. Arvion perusteella ryhdytty laatimaan elinkeinopoliittisia toimenpiteitä tilanteen estämiseksi (mm. osana kuntastrategiaa).
  - o kunnassa varaudutaan pitkäaikaisen kiellon mahdollisiin vaikutuksiin.