

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
työpapereita*

*Pellervo Economic Research Institute
Working Papers*

N:o 18 (maaliskuu 1999)

TARVITAANKO ALUEPOLITIIKKA?*

**Aki Kangasharju
Jukka-Pekka Kataja
Vesa Vihriälä**

Helsinki, maaliskuu 1999

* Kiitämme Paavo Okkoa ja Raija Volkia hyödyllisistä kommentteista

ISBN 952-5299-95-4

ISSN 1455-4623

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT

Pellervo Economic Research Institute PTT

Eerikinkatu 28 A

00180 Helsinki

Helsinki 1999

AKI KANGASHARJU, JUKKA-PEKKA KATAJA, VESA VIHRIÄLÄ. 1999. TARVITAANKO ALUEPOLITIIKKAA? Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 18 (Helsinki maaliskuu 1999). 41 s. (Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, Eerikinkatu 28 A, 00180 Helsinki) ISBN 951-8950-95-4, ISSN-1455-4623.

TIIVISTELMÄ: Työpaperissa keskustellaan aluepolitiikan perusteista ja aluepolitiikan vaikuttavuuden parantamistarpeista voimistuneen keskittymiskehityksen taustaa vasten. Väestön kasautumista harvoin kasvukeskuksiin hillitsevälle aluepolitiikalle esitetään kolme taloudellista perustetta. Lyhyellä aikavälillä muuttoliikkeen hillitseminen on hyödyllistä lähinnä niiden sopeutumiskustannusten pienentämiseksi, jotka aiheutuvat uuden perusrakenteen rakentamistarpeesta kasvualueilla. Pitemmän päälle myös rakenteellisen työttömyyden alentamisen ja hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen arvioidaan toteutuvan paremmin, jos tuotannon ja väestön keskittyminen on nykyistä rauhallisempaa. Keskittymisen hillitseminen nykyisestä edellyttää sekä aluepolitiikan voimavarojen lisäystä että politiikkatoimien tehostamista. Jälkimmäinen edellyttää, että politiikkatoimet kootaan selvästi nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Lisäksi on löydettävä uusia keinoja tukea erityisesti osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen syntymistä ja kasvua maan eri osissa. Paperissa esitetään myös eräitä yksityiskohdaisempia suosituksia.

Avainsanat: Aluepolitiikka, muuttoliike, keskittyminen.

AKI KANGASHARJU, JUKKA-PEKKA KATAJA, VESA VIHRIÄLÄ. 1999. IS THERE A CASE FOR REGIONAL POLICY? Pellervo Economic Research Institute Working Papers, No. 18 (Helsinki March 1999). 41 p. (Pellervo Economic Research Institute PTT, Eerikinkatu 28 A, 00180 Helsinki, Finland). ISBN 951-8950-95-4 ISSN-1455-4623.

ABSTRACT: The paper discusses the rationale of regional policy and the needs to improve the effectiveness of such policy against the background of the strengthened tendencies of agglomeration in Finland in recent years. Three economic arguments are given for a policy that seeks to moderate the agglomeration of population to a handful of centres. In the short run, such policy could be useful to lower the adjustment costs caused by the need to invest in new infrastructure in the growth areas. In a longer run, also lowering of structural unemployment and keeping welfare inequality from increasing would benefit from a less rapid agglomeration of production and population. Restraining agglomeration is assessed to require both more resources for regional policy and a more effective design of policy. The latter requires combining policy measures into much larger entities than is the case currently. In addition, one has to find new ways to support the emergence and growth of knowledge-based high-value-added production in different parts of the country. Also some more practical suggestions are made.

Keywords: Regional policy, migration, agglomeration.

1. JOHDANTO

Viime vuosien voimakkaaksi kiihtynyt muuttoliike on herättänyt huolen Suomen monien osien näivettymisestä ellei jopa autioitumisesta. Samalla on kiinnitetty huomiota nopean kasvun keskuksissa aiheuttamiin ongelmiin, mm. asuntopulaan ja julkisten palveluiden pullonkauloihin. Toisaalta muuttoliikettä on pidetty väistämättömänä ja itse asiassa siihen sisältyvää työvoiman alueellista liikkuvuutta jopa liiankin pienenä.

Olemme tarkastelleet viime vuosien aluekehitystä erillisessä työpaperissa.¹ Päädyimme siinä arvioon, että muuttoliikettä ylläpitävät voimat ovat vahvoja. Vaikka muuttoliike talouskasvun hidastuessa todennäköisesti jonkin verran rauhoittuukin, ei lähivuosina ole odotettavissa olennaista käännettä väestön alueelliseen siirtymiseen ilman aluepolitiikan tai ulkoisten olosuhteiden muuta merkittävää muutosta.

Tärkeä kysymys onkin, olisiko muuttoliikettä pyrittävä hillitsemään aluepolitiikan voimistamisella vai olisiko aluerakenteen muutoksen annettava kulkea näköpiirissä olevaa uraansa tai olisiko muutosta jopa pyrittävä nopeuttamaan työvoiman liikkuvuuden esteitä karsimalla.

Keskustelemme tässä työpaperissa ensiksi aluepolitiikan perusteluista: Onko muuttoliikkeeseen syytä politiikalla puuttua ja jos on niin, miksi? Tämän jälkeen tarkastelemme lyhyesti Suomen viime vuosien aluepolitiikkaa. Lopuksi keskustelemme aluepolitiikan mitoittamisesta ja politiikkatoimenpiteiden kehittämisestä.

Emme pyri harjoitetun aluepolitiikan perusteelliseen arvioon tai yksityiskohtaisten toimenpidesuosittelujen esittämiseen. Toivomme kuitenkin yleisellä tasolla esitettyjen näkökohtienkin olevan hyödyksi aluepolitiikasta käytävässä keskustelussa.

¹ Aki Kangasharju, Jukka-Pekka Kataja ja Vesa Vihriälä (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys, PTT:n työpapereita n:o 17. Hyödynnämme monessa kohtaan työpaperissa n:o 17 esille tulevia tietoja, joten papereita on perusteltua lukea yhdessä.

2. ALUEKEHITYKSEEN PUUTTUMISEN PERUSTEISTA

Aluepolitiikan yleinen tavoite on - niin Suomessa kuin muuallakin - vähentää alueellisia kehityseroja jossakin, usein täsmällisemmin määrittelemättömässä mielessä. Euroopan Unioni esimerkiksi määrittelee aluepoliittiseksi yleistavoitteeksi sen, että ”yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden ja saarien, maaseutu mukaan lukien, jälkeenjääneisyyttä”.² Suomen aluekehityslaki puhuu alueellisesti tasapainoisen kehityksen edistämisestä.³

Käytännössä tärkeimmät alueellisten kehityserojen kriteerit ovat henkeä kohden laskettu tuotanto ja työttömyysaste. Aluepolitiikkaa harjoitetaan monilla keinoilla, mutta pääosin kyse on heikommin menestyneiden alueiden elinkeinotoiminnan edellytysten tukemisesta tavalla tai toisella.

Aluepolitiikan tällaisesta tavoitteenasettelusta ei suoraan käy ilmi, miksi aluepolitiikkaa harjoitetaan. Näyttäisi kuitenkin siltä, että peruste on ensi sijassa poliittinen ts. pyrkimys solidaarisuuteen eri alueilla asuvien ihmisten kesken. Toisaalta poliittisena tavoitteena voi olla maan eri osien asuttuna pitäminen esimerkiksi strategisista tai kulttuurisista. Tällaisista poliittista perusteista lähtien aluepolitiikka on kustannus, joka maksetaan yleisempien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Mutta aluepolitiikan perusteista voidaan keskustella myös puhtaammin taloustieteellisestä näkökulmasta.

Yksi talousteorian perustuloksista on, että eräin hintojen määräytymistä, kilpailua ja talousyksiköiden saatavilla olevaa informaatiota koskevin oletuksin yhteiskunnan voimavarat tulevat parhaiten kohdennetuiksi, kun kukin talousyksikkö tekee itse valintansa markkinahintojen perusteella eikä julkinen valta puutu asioihin mitenkään poliittikalla. Siis erityisesti myös se, missä tuotantoa harjoitetaan ja missä ihmiset asuvat tulee tämän mukaan parhaiten ratkaistuksi ilman julkisen vallan asiaan puuttumista eli aluepolitiikkaa laajassa mielessä.

Käytännössä tämän tuloksen edellyttämät oletukset eivät kuitenkaan ole yleensä voimassa: hinnat eivät heijasta kaikkia kustannuksia, kilpailu on epätäydellistä ja talousyksiköiden tieto monista asioista hyvinkin puutteellista. Tulos ei myöskään sano mitään siitä, miten parhaan resurssikäytön aikaansaama hyvinvointi jakautuu ihmisten kesken. Hyvinvoinnin tai suppeammin tulojen jakautuminen on kuitenkin tärkeä yhteiskunnallinen kysymys.

² Amsterdamin perussopimus, artikla 158.

³ Laki alueiden kehittämisestä (1153/93).

Julkisen vallan puuttumista markkinoiden toimintaan voidaankin perustella yhtäältä sillä, että markkinaratkaisun tuloksena syntyvä hyvinvoinnin jakautuminen on liian epätasainen ja toisaalta sillä, että markkinoiden vapaa toiminta ei käytännössä johdakaan voimavarojen tehokkaaseen käyttöön.⁴ Markkinoiden epäonnistuminen voimavarojen käytössä voidaan lisäksi jakaa kohdentumisongelmaan ja toimeliaisuuden tason (ja sen epävakauden) ongelmaan. Myös puuttumista aluekehitykseen voidaan perustella – ja on perusteltu – kaikilla näillä tavoilla.⁵

Voimavarojen kohdentuminen

Keskeinen peruste miksi markkinamekanismi ei ehkä pystykään kohdentamaan voimavaroja tehokkaasti yleensä ja erityisesti myös alueellottuvuudessa ovat ns. ulkoisvaikutukset. Kyse on siitä, että tuotannon ja esimerkiksi asumisen yhteiskunnalliset (koko kansantaloutta koskevat) tuotot ja kustannukset eivät heijastu oikein hintoihin, joiden perusteella talousyksiköt tekevät päätöksensä toiminnan tai asumisen sijaintipaikasta.

Väestön keskittymisen vastavoimiin kuuluvat mm. ruuhkautumisesta johtuva ajankäytön lisääntyminen esimerkiksi liikenteessä ja paikallisesti vaikuttavat saasteet. Näihin voi hyvin perustellusti olettaa liittyvän ulkoisvaikutuksia. Yksittäinen autoilija kyllä kokee kaupungin keskustaan ajamisesta itselleen aiheutuvan ajan menetyksen. Hän ei kuitenkaan liikennevälinettä koskevassa valinnassaan ota huomioon autonkäytöstään muille koituvaa ruuhkautumisongelmaa. Sama ilmiö liittyy pakokaasuihin ja muihin paikallisesti ongelmia aiheuttaviin saasteisiin.

Taloustieteen suositus ulkoisvaikutusten poistamiseksi ovat ns. Pigoun verot, joilla muutetaan talousyksiköiden kohtaamia hintoja niin, että ne tulevat ottaneeksi oikein huomioon toimintansa kaikki seurausvaikutukset. Keskittymisen aiheuttamien kustannusten tapauksessa olisi siis esimerkiksi verotettava toimintojen siirtämistä kasvukeskuksiin tai niiden laajentamista siellä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin subventoida kaikkea muuta toimintaa. Pigou-verojen ongelma on kuitenkin niiden vaatima huomattava tieto vääristymien luonteesta. Optimaalisten verojen muotoilu on tämän vuoksi äärimmäisen vaikeaa. Suoraan erilaisiin keskittymisen haittoihin kytkettyjen verojen merkitys aluekehityksen ohjaamisessa onkin jäänyt olemattomaksi.⁶ Aluekehitystä on pyritty ohjaamaan suuremmilla keinoilla.

⁴ Tiivistetyn kuvauksen markkinoiden epäonnistumismahdollisuuksista ja julkisen puuttumisen – intervention – perusteista esittää esimerkiksi Tuomala (1997).

⁵ Aluepolitiikan perusteita käsittelevä kirjallisuus ei ole kovin laaja. Kattavin tuorehko esitys on Armstrong ja Taylor (1993). Suomessa aluepolitiikan perusteita ovat käsitelleet mm. Okko (1978, 1989) ja Tervo (1991).

⁶ Tietullit ovat ehkä paras esimerkki ruuhkautumisen rajoittamiseen tähtäävästä verosta. Tosin käytännössä niiden varsinainen peruste (ja sen vuoksi myös muoto) saattaa olla enemmänkin fisikaalinen eli varojen kerääminen.

Käytännössä tärkeä yhteiskunnallinen kustannus, joka ei ulkoisvaikutusten takia ehkä tule kunnolla otetuksi huomioon, liittyy väestön siirtymisestä aiheutuviin välittömiin kustannuksiin. Väestön siirtymät aiheuttavat kustannuksia ennen kaikkea siksi, että uudelle paikkakunnalle siirtyvälle väestölle on rakennettava asunnot ja liikenneverkkoa sekä julkisten ja yksityisten palveluiden tuotantokapasiteettia on laajennettava samalla kun vastaava – teknisesti käyttökelpoinen – perusrakenne jää lähtöalueilla joko käyttämättä tai vajaakäyttöön. Vaikka tällaiset kustannukset ovat luonteeltaan tilapäisiä, ”sopeutumiskustannuksia”, ne voivat olla määrältään suuria.

Muuttoliikkeeseen liittyvät sopeutumiskustannukset kuten myös keskittyneen väestönrakenteen aiheuttamat ruuhkautumiskustannukset ovat hankalia arvioida useasta syystä. Jo vertailukohdan määrittelemisen on jo ongelmallista, koska tilanteen muuttumattomuus ei ole välttämättä järkevä vaihtoehto. Muuttoliikkeen aiheuttamia kustannuksia arvioivaa empiiristä tutkimusta onkin varsin vähän. Suomessa kysymystä ovat tarkastelleet lähinnä Littow (1989), Martimo ja Littow (1992), Lahti ja Koski (1993) sekä äskettäin Lankinen (1998).

Littow (1989) tarkastelee tilannetta, jossa 100 000 uutta asukasta ohjautuu joko Helsingin seudulle (Vaihtoehto I), viiteen maakuntakeskukseen (Turun, Tampereen, Lahden, Jyväskylän ja Lahden seudut; vaihtoehto II) tai 10 pienempään maakuntakeskukseen (vaihtoehto III). Littow pyrkii arvioimaan kansantaloudelle kaiken kaikkiaan muodostuvia ”yhdyskuntakustannuksia” väestönkasvun edellyttämistä teollisuustyöpaikkainvestoinneista (pl. koneet ja laitteet), asunnoista ja asuntoalueiden infrastruktuurista. Lisäksi hän laskee työmatkakustannusten nykyarvon ja suurten liikenneverkkoinvestointien tarpeen.⁷ Littow lisää kokonaiskustannuksiin myös maan arvon.

Littow päätyy arvioon, että Helsingin seudulla yhdyskuntakustannuksiksi uutta asukasta kohden muodostuu lähes 500 000 mk, kun vaihtoehdossa II kustannukset ovat 365 000 mk ja vaihtoehdossa III 300 000 mk, ilmeisesti vuoden 1988 rahassa. Maanarvon sisällyttämistä kustannuksiin on kuitenkin vaikea perustella kansantaloudelliselta kannalta, vaikka muuttoliike aiheuttaakin sen välityksellä varallisuuden siirtymistä henkilöiltä toisille. Jos maan arvo jätetään arvioita pois, kustannusarvioiksi tulee noin 440 000 mk (I), 345 000 mk (II) ja 290 000 mk (III). Näistä 47-57 % muodostuu asuntorakentamisen investointitarpeista.

Martimon ja Littowin tutkimuksessa tarkastellaan 10 % väestönlisäyksen perusteella arvioituja yhdyskuntakustannuksia samalla tavoin määriteltynä kuin em. Littowin

⁷ Työmatkakustannuksissa olevat erot alueiden välillä ovat luonnollisestikin pysyviä toisin kuin perusrakenteen uudelleen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, joten tältä osin ei voi puhua ”sopeutumiskustannuksista”. Littowin laskelmissa investointikustannukset dominoivat kuitenkin selvästi; matkakustannusten nykyarvo on vain hieman yli 10 % hänen arvioimistaan kokonaiskustannuksista.

työssä. Helsingin seutua verrataan nyt 12 muuhun kaupunkiin. Ilman maan arvoa Helsingin seudulla yhden asukkaan aiheuttamiksi kustannuksiksi arvioidaan nyt noin 540 000 mk ja mediaanikaupungissa noin 430 000 mk.

Lahti ja Koski puolestaan arvioivat pääkaupunkiseudun eri alueiden rakentamisen aiheuttamia yhdyskuntakustannuksia. Littowista poiketen ei arvioida teollisuustyöpaikkojen investointitarpeita mutta mukaan otetaan julkisten ja yksityisten palveluiden tuottamisen kustannukset. Laskentakehikko on hyvin yksityiskohtainen. Tulokseksi tulee, että keskimääräinen kokonaiskustannus asukasta kohden on ilman maan arvoa 630 000 mk vuoden 1992 hintatasossa. Tästä noin puolet on asuntorakentamisen aiheuttamia kustannuksia, noin neljännes palveluiden kustannuksia. Lopuista suurin osa on matkakustannuksia.

Tuorein, Lankisen tutkimus tarkastelee 7000 hengen vuosivauhdilla jatkuvan nettomuuton edellyttämää asuntorakentamistarvetta ja sen aiheuttamia kustannuksia Helsingin seudulla.⁸ Hän päätyy arvioon, että 20 vuoden aikana tämä edellyttää yhteensä 68 mrd. markan investointeja eli 3,4 mrd. markkaa vuodessa. Yhtä muuttajaa kohden tämä tarkoittaa 400 000 mk investointia, josta 20 % tulee kunnan budjettitalouden kannettavaksi, loput asukkaille.

Lankinen arvioi myös kunnallisen palvelutuotannon (päivähoito, koulutus, terveystalvelut, vanhustenhuolto jne.) laajentamisen aiheuttamia kustannuksia neljällä eri seudulla. Lankisen arvion mukaan yksi muuttaja aiheuttaa keskimäärin vajaan 17 000 mk kustannuksen. Vuositasolla 7000 ihmisen muuton aiheuttama kustannuslisäys on siten Helsingin seudulle 120 mmk ja 20 kymmenen vuoden kuluttua vaikutus on kumuloitunut 3 miljardiksi vuotta kohden. Kassavirtamielessä kustannukset koituvat etupainotteisemmin, koska palveluverkon laajentaminen edellyttää luonnollisesti investointeja.

Vaikka em. tutkimusten toteutustavat poikkeavat toisistaan, näyttäisi niiden perusteella yhden asukkaan muuttamisesta Helsingin seudulle aiheutuvan vuoden 1998 rahassa 550 000 – 700 000 markan yhdyskuntakustannukset ilman maan arvoa. Tästä puolet muodostuu asuintoimitusten tarpeesta. Muiden kaupunkikeskusten muuttovoitto aiheuttaa Littowin arvioiden perusteella 100 000 – 150 000 pienemmät kustannukset ilman maan arvoa. Tämä perustuu alhaisempiin rakennus- ja matkakustannuksiin.

Parin viime vuoden aikana seutukuntien välinen nettomuutto (muuttovoittoalueiden muuttovoittojen summa pl. siirtolaisuus) on ollut runsaat 17 000 henkeä, josta noin

⁸ Tämä vauhti vastaa likimain vuoden 1997 tilannetta, mutta on hieman hitaampaa kuin ennakkotietojen mukaan vuonna 1998.

puolet Helsingin seudulle.⁹ Jos tätä muuttoliikettä ei lainkaan olisi, vuosittainen yhdyskuntakustannusten säästö muuttovoitoseutukunnissa olisi em. lukujen perusteella noin 10 mrd. markan luokkaa.

On kuitenkin selvää, ettei tätä voi pitää todellisena vaihtoehtona. Rauhallisen muutto liikkeen aikaan 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun lopulle (ml. huippuvuosi 1987) seutukuntien välinen nettomuutto oli keskimäärin puolet viime vuosien muuttovauhdista. Tämä voisi ehkä olla uskottava muuttoliikkeen alaraja jatkossakin. Laskettuihin yhdyskuntakustannuksiin sisältyy lisäksi eriä, jotka aiheuttavat jossain määrin kustannuksia myös väestön pysyessä paikallaan. Tällaisia ovat esimerkiksi matkakustannukset. Niinpä kaiken kaikkiaan noin 4-5 mrd. markkaa voisi olla yhdyskuntakustannusten vuotuinen säästö muuttoliikkeen ehkä saavutettavissa olevasta rauhoittumisesta.

Kansantalouden voimavarojen käytön kannalta kysymys on siitä, missä mitassa yhdyskuntakustannukset heijastuvat jo nyt yritysten ja kotitalouksien tekemiin päätöksiin, joilla ne pyrkivät maksimoimaan oman yksityisen hyötynsä. Resurssien haaskaustahan liittyy edellä kuvattuihin yhdyskuntakustannuksiin vain silloin kun väestön muutosta aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset ylittävät keskittyvän tuotanto- ja asumisrakenteen tuomat tehokkuushyödyt.

Ainakin jossain määrin kustannusten voi olettaa heijastuvan sijaintiratkaisuihin joka tapauksessa. Yritykset joutuvat maksamaan kasvukeskuksissa toimitiloistaan korkeaa vuokraa, samoin muuttajat joutuvat maksamaan korkeita asumiskustannuksia. Tämä hillitsee sijoittumista kasvukeskuksiin. Myös julkisten palveluiden kuten päivähoidon puutteet kasvuseuduilla saattavat jarruttaa muuttamista. On kuitenkin mahdollista, että markkinasignaalit ovat liian heikkoja ja todellisia säästöjä saataisiin aikaan hillitsemällä laajasti ymmärretyllä aluepolitiikalla väestön kasautumista.

Muuttoliike voi aiheuttaa negatiivisia ulkoisvaikutuksia myös harventuvan väestön alueilla. Yksityisten palveluiden verkko todennäköisesti supistuu, mikä heikentää sekä paikallisten asukkaiden että vierailijoiden (turistit, kesäisin ja muuten osa-aikaisesti muuttotappioalueilla asuvat) palvelutasoa. Sama koskee julkisia palveluita, ellei niihin olla valmiita sijoittamaan lisää varoja. Myös tuotannonalat, jotka joka tapauksessa hyödyntävät muuttotappioalueiden resursseja (alkutuotannon ohella turismi) voi kärsiä harventuvasta väestöstä esimerkiksi tilapäistyövoiman saatavuuden heikkenemisen tai liikenneverkon ajan mittaan tapahtuvan rapistumisen takia. Nämä seuraukset eivät välttämättä tule otetuksi huomioon yritysten ja ihmisten päättäessä sijoittua keskusalueille.

⁹ Helsingin seutu ei ole täsmälleen sama kuin Helsingin seutukunta, mutta väestömäärältään ylivoimaisesti suurimmat kunnat ovat samat.

Mutta toki sijaintipäätökset voivat vääristyä myös toiseen suuntaan ulkoisvaikutusten takia. Yritykset eivät esimerkiksi ehkä ota sijoittumispäätöksissään täysimääräisesti huomioon niitä hyötyjä, joita sijoittuminen lähelle muita saman alan yrityksiä tuo muille yrityksille. Samoin kotitalouksien päätöksiin ei välttämättä vaikuta riittävästi se, että kasautunut asumistapa tekee mahdolliseksi erityispalveluiden kannattavan tuottamisen.

Voimavarojen haaskaus voi myös johtua politiikasta, joka voi yhtä hyvin tukea tehokkuuden kannalta liian kasautunutta kuin hajautunuttakin aluerakennetta. Tehotonta kasaamista tukevat luonnollisesti julkisten laitosten sijoittaminen keskuksiin silloin kuin se ei toiminnallisen tehokkuuden kannalta edullista. Myös liikennejärjestelmään tai ns. sosiaalisin perustein osoitettaviin asuntoihin voidaan sijoittaa keskuksissa julkisia varoja tehokkuuden kannalta liikaa.

Tehotonta hajautuneisuutta voivat tukea niin ikään monet politiikkatoimet. Varsinainen aluepolitiikka pyrkii usein juuri muuttamaan tuotannon ja elämisen yksityisiä kustannuksia periferisiä alueita suosiviksi. Tämä voi olla myös ylimitoitettua.

Ikävä kyllä, ei ole olemassa sellaista tutkimustietoa, joka antaisi mahdollisuuden varmuudella sanoa, missä määrin Suomessa viime aikoina havaittu tuotannon ja väestön keskittyminen johtaa todellakin voimavarojen haaskaukseen negatiivisten ulkoisvaikutusten takia. Esitetyt laskelmat muuttoliikkeen välittömästi aiheuttamien yhdyskuntakustannusten suuruudesta antavat kuitenkin perustellun syyn epäillä markkinaratkaisun optimaalisuutta. Toisin sanoen, jos aluepolitiikalla kyetään kustannustehokkaasti hillitsemään väestön keskittymistä, voidaan aluerakenteen muuttumisesta kansantaloudelle aiheutuvia sopeutumiskustannuksia luultavasti alentaa merkittävästikin.

Toimeliaisuuden taso ja rakennetyöttömyys

Edellä keskusteltiin siitä, että joissain olosuhteissa markkinamekanismi voi epäonnistua voimavarojen parhaassa mahdollisessa kohdentumisessa. Tämän epäonnistumisen ääritapaus on, kun voimavarot on pitkään kokonaan käyttämättä. Vajaakäytön ongelma ilmenee ennen kaikkea pitkäaikaisena korkeana työttömyytenä. Tällainen yleinen voimavarojen vajaakäytön mahdollisuus on ollut ns. makrotaloustieteen keskeinen kysymys 1930-luvulta lähtien. Vaikka asia onkin riidanalainen, valtavirta-ajattelun mukaan kokonaistaloudellista toimeliaisuutta voidaan pitää lähempänä täystyöllisyystilannetta kokonaiskysyntää säätelevällä raha- ja finanssipolitiikalla kuin ilman tällaista puuttumista.

Tärkeä kysymys luonnollisesti on, mikä on se ”täystyöllisyyden” realistinen taso. 1970-luvulta lähtien työttömyys on Euroopassa noussut trendinomaisesti. Tämä on yleisesti tulkittu ilmaukseksi siitä, että ns. rakenteellinen työttömyys on lisääntynyt. Ts. että yhä

korkeammalla työttömyyden tasolla kysynnän lisäys johtaa pikemminkin palkkojen ja hintojen nousuun kuin toimeliaisuuden ja sitä kautta työllisyyden lisääntymiseen. Tämän katsotaan yleisesti johtuvan työmarkkinoiden toimintamekanismien heikentymisestä.

Alueulottuvuus liittyy stabilisaatiopolitiikkaan siltä osin kuin alueiden väliset työttömyyserot ovat suuria. Tällöin voimakkaan kasvun alueella voi syntyä pullonkauloja, jotka johtavat inflaation kiihtymiseen, vaikka muussa osassa maata on työvoimaa runsaasti vapaana. Työmarkkinoiden yksi rakenneongelma on työvoiman heikko alueellinen kohtaanto, ts. työpaikat ja työttömät ovat maan eri osissa.

Työvoiman alueellista kohtaantoa voidaan periaatteessa parantaa joko pyrkimällä luomaan työpaikkoja korkean työttömyyden alueelle (aluepolitiikalla) tai lisäämällä työvoiman liikkuvuutta pyrkimällä kannustamaan työttömiä muuttamaan korkean työttömyyden alueilta alhaisen työttömyyden alueille.

Suomen työttömyyden viimeaikainen analyysi on kiinnittänyt paljon juuri työvoiman liikkuvuuteen, koska alueelliset työttömyyserot ovat suuria ja pysyviä, ja muuttoliike ollut pikemminkin vähäistä kuin suurta on – sikäli kuin kansainvälisiin vertailuihin on luottamista.¹⁰

Työvoiman alueellista liikkuvuutta siitä, mitä ideaalisesti voisi olla, rajoittavat monet tekijät. Yksi on työttömyysturva ja yleensä sosiaaliturva, joka ei kovin nopeasti tai voimakkaasti kannusta työttömiä hakeutumaan ylipäätään johonkin työhön eikä siten erityisesti myöskään muuttamaan työn saamiseksi. Toinen on Suomessa yleinen naisten työhön osallistuminen, joka vaikuttaa myös puolison työpaikan valintamahdollisuuksiin. Viime aikoina on useissa tutkimuksissa arvioitu myös omistusasumisen korkea osuus tärkeäksi työvoiman liikkumista rajoittavaksi tekijäksi.¹¹

On selvää, että työvoiman muuttaminen alueille, joilla työvoiman kysyntä on suurinta, auttaa tuotantokapeikkojen välttämistä. Näin on varsinkin, kun merkittävä osa muuttajista on työmarkkinoiden näkökulmasta kysytyintä ainesta, nuoria ja koulutettuja, kuten

¹⁰ Työttömyyserojen suuruus ja pysyvyys on kiistaton ilmiö. Sen sijaan muuttoliikkeen tason vertaaminen on paljon ongelmallisempaa.

¹¹ Omistusasumisen negatiivisesta vaikutuksesta työvoiman liikkuvuuteen ovat esittäneet todistusaineistoa ainakin Tervo (1997), Pehkonen (1998) ja Haapanen (1998). Omistusasuminen vähentää muuttamista sekä pelkkien asunnon myyntiin liittyvien liiketoimikustannusten takia, myös siksi, että asunnon markkinahinta tyypillisillä muuttotappioalueilla on alhainen asunnon käyttöarvoon verrattuna ja vastavasti korkea muuttovoittoalueilla. Poliittikasuosituksena omistusasumisen osuuden vähentämistä korostavat esim. Kiander, Pehkonen ja Pohjola (1998). Omistusasumisen osuuden vähentämisen rakennetyöttömyyttä supistavaan vaikutukseen on kuitenkin syytä suhtautua hieman varauksellisesti. Vaikka omistusasumisen on havaittu vähentävän muuttoalttiutta, tulokset eivät ole kaikilta osin kovin vahvoja tilastollisesti. Omistusasumisen on toisaalta havaittu – varsinkin uskottavasti – kannustavan ihmisiä työllistymään. Tämä tulos sisältyy jo mainittuun Haapasen tutkimukseen

Suomessa viime vuosina on ollut. Samalla luonnollisesti muuttotappioalueiden työvoiman supistuminen muuttoliikkeen seurauksena on omiaan alentamaan näiden alueiden työttömyysastetta.

Mutta on paljon vaikeampi sanoa, kuinka tehokas muuttoliike on rakenteellisen työttömyyden alentajana, varsinkin pitemmän päälle. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että muuttotappio merkitsee samalla tappioalueen paikalliseen tuotantoon kohdistuvan kysynnän supistumista. Toisaalta muuttoliikkeen rakenne on – ainakin nykyisellään – työttömyyserojen supistumisen kannalta huono ja heikentää tappioalueiden kasvuedellytyksiä pitemmällä aikavälillä.

Muuttajien aiheuttamasta kysyntävaikutuksesta ei ole kovin paljon tutkimustietoa. Susiluodon (1998) panos-tuotos-analyysiin perustuvien tulosten perusteella vuosina 1990-1996 toteutunut muuttoliike ei olisi vaikuttanut kovin paljon Itä- ja Pohjois-Suomen tulonmuodostukseen ja työllisyyteen. Hänen analyysinsä sisältää kuitenkin useita rauhallisen muuttoliikkeen vuosia ja hän keskittyy kokonaismuuttoliikkeeseen, joka oli Itä- ja Pohjois-Suomessa selvästi vähemmän negatiivinen kuin maan sisäinen nettomuutto.

Rakenteellisen työttömyyden supistamisen kannalta on lyhyellä aikavälillä ongelmallista se, että työvoimaan kuuluvat muuttajat ovat useammin työllisiä kuin työttömiä, ks. esim. Laakso (1998). Työttömistä muuttaa toki suurempi osa kuin työllisistä. Mutta yksilöaineistoilla tehtyjen tutkimusten valossa työttömien muuttamistodennäköisyys ei ole merkittävästi suurempi kuin muiden, kunhan otetaan huomioon ikä, koulutustaso yms. taustatekijät. Muuttamista näyttäisi kannustavan pikemminkin alueen työttömyys kuin henkilökohtainen työttömyys, ks. Tervo (1997). Tämän vuoksi työttömyyden aleneminen muuttotappioalueilla edellyttää, että alueen työttömiä työllistyy työllisten muuttaessa pois. Mm. ammatilliseen liikkuvuuteen liittyvien ongelmien vuoksi tämä voi olla hyvin hidasta.

On myös jossain määrin epäselvää, kuinka paljon muuttaminen parantaa työttömien työllistymistä. Tervo päätyy em. tutkimuksessaan 1980-luvun lopun aineistolla tulokseen, ettei muuttaminen vaikuttanut merkittävästi muuttajan työllistymistodennäköisyyteen. Haapanen (1998) saa kuitenkin 1990-luvun alkuvuodet kattavalla yksilöaineistolla tuloksen, että kasvukeskuksiin muuttajat poistuvat muita todennäköisemmin avoimesta työttömyydestä työllisiksi kuin aktiivisen työvoimapolitiikan piiriin tai työvoiman ulkopuolelle. Tulos ei kuitenkaan ole tilastollisesti kovin varma.

Muuttajien koostumus on kuitenkin todennäköisesti vielä suurempi ongelma pitemmällä aikavälillä. Kun muuttajat ovat nuoria aikuisia, lähtöalueiden ikärakenne vääristyy

entisestään, mikä johtaa ennen pitkää huoltosuhteen dramaattiseen heikkenemiseen.¹² Kun muuttajat lisäksi ovat keskimääräistä koulutetumpia tai kouluttautumisasiässä olevia opiskelijoita, nimenomaan hyvään koulutukseen perustuvan tuotannon kasvuedellytykset tappioalueilla heikkenevät. Vähänkin pitemmällä aikavälillä tämä vain edelleen pahentaa näiden jo lähtökohtaisesti korkean työttömyyden alueiden taloudellista taantumista ja siten myös kykyä luoda omaehtoisesti työpaikkoja, myös vähemmän koulutetuille ja siten vähemmän kysytylle työvoimalle.¹³

Rakenteellisen työttömyyden tehokas alentaminen muuttoliikkeen kautta edellyttäisi siten, että muuttajiksi valikoituisivat entistä selvemmin työttömät. Tämä ei ole helppo tehtävä silloin, kun työttömistä pääosa on ikääntyneitä ja keskimääräistä huonommin koulutettuja, joista ei ole ylikyntää myöskään kasvukeskuksissa. Tällaisten henkilöiden verraten alhainen ansaintakyky rajoittaa heidän muuttamismahdollisuuksiaan ennen kaikkea, koska heidän on erittäin vaikeaa järjestää itselleen asuntoa kasvukeskuksista näillä alueilla käyvässä markkinavuokralla omistusasunnosta puhumattakaan.¹⁴ Alhaisen ansaintakyvyn työttömien kannustaminen muuttamaan edellyttäisi joko sosiaaliturvan radikaalia leikkaamista korkean työttömyyden alueelle jäätessä tai tuntuva subventiota ennen kaikkea asumiskustannuksissa kasvukeskuksiin muutettaessa.¹⁵

Kuvattua ongelmaa ei luonnollisestikaan liity vaihtoehtoon, jossa työvoiman alueellisen kohtaannon ongelmaa pyritään helpottamaan tukemalla tuotannon sijoittumista korkean työttömyyden alueille. Aluepolitiikalle on siten olemassa rakenteellisen työttömyyden alentamiseen liittyvä peruste, olettaen luonnollisesti nytkin, että politiikka on kustannustehokasta.

Hyvinvoinnin jakautuminen

Ihmisten välisten hyvinvointierojen tasaaminen siitä, mihin markkinaratkaisuihin johtaisi on kaikkien hyvinvointivaltioiden keskeinen poliittinen tavoite. Hyvinvointi koostuu monista tekijöistä. Käytettävissä olevien tulojen lisäksi erilaisten tavaroiden ja palvelu-

¹² Ikärakenteen muutoksista ks. esimerkiksi Laakson tutkimuksen luku 8.

¹³ Muuttoliikkeen vaikutusta rakennetyöttömyyteen pitkällä aikavälillä ei ole perusteellisesti analysoitu. Pekkala ja Kangasharju (1998) ovat tarkastelleet henkeä kohden lasketun tulon riippuvuutta muuttoliikkeestä. Heidän paneeliaineistolla saamansa tulokset viittaavat muuttoliikkeen vähentävän eroja lyhyellä tähtämällä. Pitemmän ajan poikkileikkauksena tarkasteltuna tulos sen sijaan viittaa lievään eriyttävään vaikutukseen. Työttömyyden tai työllisyyden ja muuttoliikkeen pitkän aikavälin yhteyksiin Pekkala ja Kangasharju eivät sen sijaan puutu. Muuttoliikkeen ja rakennetyöttömyyden pitemmän ajan yhteyksien selvittäminen olisikin tärkeä tutkimustehtävä.

¹⁴ Elinkeinoelämän valtuuskunnan mielipidetutkimuksen (EVA 1999) mukaan vähän koulutetut ja ikääntyneet näyttäisivät myös arvostavan kotiseutuaan asuinpaikkana enemmän kuin korkeasti koulutetut

¹⁵ Asumiskustannusten subventio voi tapahtua joko ns. sosiaalisen asuntotuotannon tai asumistuen avulla. Kumpaakin on käytetty. Asuntotarjonnan painottuminen vuokra-asuntoihin todennäköisesti helpottaisi muuttamista, muttei ratkaisisi ongelmaa alhaisen tuottavuuden henkilöiden osalta ilman olennaista julkista tukea.

jen saatavuus ja hinta, työhön osallistumisen mahdollisuus (myös erikseen työn tuottamasta ansiotulosta), sosiaaliset kontaktit, ympäristön miellyttävyys, turvallisuus jne. vaikuttavat hyvinvointiin. Ehkä tärkein yksittäinen seikka ovat kuitenkin käytettävissä olevat tulot. Niiden eroja on myös kohtuullisen helppoa mitata.

Käytettävissä olevissa keskimääräisissä tuloissa henkeä tai kulutusyksikköä kohden on eroja maan eri osien välillä siten, että Etelä-Suomessa tulotaso on muuta maata korkeampi. Mutta tuloerot ovat Suomessa pienet kansainvälisesti vertaillen ja että ne ovat myös pienet eri alueilla asuvien ihmisten välillä. Samoin tuloerot yksittäisten alueiden sisällä muistuttavat hyvin paljon toisiaan.¹⁶ Siten ainakin vielä vuonna 1995, johon saakka huolellinen tutkimustieto ulottuu, käytettävissä olevien tulojen mielessä alueelliset hyvinvointierot olivat Suomessa vähäiset. Tämän jälkeen tuloerot näyttäisivät ennakkotietojen perusteella koko maan tasolla hieman kasvaneen, joten on luultavaa, että erot ovat jossain määrin kasvaneet myös eri alueilla asuvien ihmisten välillä.

Alueiden välillä on ollut varsin pysyviä eroja asukasta kohden lasketussa tuotannossa ainakin 1960-luvun alusta lähtien. Siten tuotannontekijätulojen tasolla alueiden väliset erot ovat olleet suuria ja jos niissä voidaan jotain muutosta havaita ne ovat aivan viime vuosina ehkä hieman kasvaneet. Tämä siitä huolimatta, että varsinainen aluepolitiikka on pyrkinyt ja mitä ilmeisimmin myös onnistunut tukemaan jälkeenjääneiden maakuntien tuotantoa.¹⁷

Käytettävissä olevien tulojen tasainen jakautuminen perustuukin ennen kaikkea hyvinvointivaltion tulontasausmekanismeihin, verotukseen, tulonsiirtoihin ja julkisiin palveluihin. Samalla tulonsiirrot ja julkisten (lähinnä kunnallisten) palveluiden tuottaminen ovat tukeneet paikallista tuotantoa ja työllisyyttä ja siten myös tuotannontekijätuloja alueilla, joilla tuotannontekijätulot lähtökohtaisesti ovat olleet keskimääräistä alhaisempia. 1960-luvulta lähtien rakennettua hyvinvointivaltiota voidaan siten perustellusti kutsua myös osaksi laajasti ymmärrettyä aluepolitiikkaa (”suuri aluepolitiikka”), kuten usein tehdäänkin.

Eri alueilla asuvien ihmisten välisten tuloerojen pienuus merkitsee, ettei varsinaisen aluepolitiikan keskeinen peruste voine olla alueellisten tuloerojen kaventaminen nykyisestä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että alueelliset hyvinvointierot eivät olisi, erityisesti pitemmän päälle, tärkeä aluepolitiikan tavoitteen asetteluun vaikuttava seikka.

¹⁶ Tulonjaon tasaisuus ainakin suuralueitasolla käy hyvin ilmi Loikkasen, Rantalan ja Sullströmin (1998) tutkimuksesta.

¹⁷ Aluepolitiikan kokonaisvaikutuksista eri aikoina ei ole kattavaa analyysiä. Esimerkiksi Tervo (1991) päätyy kuitenkin yleisarvioon, että aluepolitiikka on vaikuttanut toivotun suuntaisesti kohdealueiden tuotantoon.

Ensinnäkin jo aiemmin todetut työttömyyserot ja niiden pysyvyys merkitsevät, että työhön osallistumisen mahdollisuudet ovat eri alueilla kovin erilaiset. Toisaalta, kuten edellä todettiin, työvoiman liikkuvuuteen liittyvät ongelmat varsinkin ikääntyneemmän ja vähemmän koulutetun väestön osalta tekevät ongelman ratkeamisen pelkästään muuttoliikkeen kautta epätodennäköiseksi tai ainakin hitaaksi.

Toiseksi on täysin mahdollista, että myös asukasta kohden laskettu tuotanto alkaa eriytyä alueiden välillä ts. viime aikoihin saakka jatkunut erojen vakaus päättyy, jos tuotannon keskittymiskehitys jatkuu viime vuosien vauhdissa ja samalla alhaisen tulotason alueet menettävät työikäistä väestöään ja varsinkin sen aktiivisinta osaa.¹⁸ Heikosti menestyvien alueiden ns. taloudellinen huoltosuhte heikkenee tällöin olennaisesti ja ehkä myös erot arvonlisäyksessä työllistä kohden (tuottavuuserot) lisääntyvät. Tulontasaustehtävä, josta hyvinvointivaltio on toistaiseksi hyvin huolehtinut, vaikeutuu.

Tätä tasejärjestelmän haastetta lisää muuttotappioalueiden väestön kokonaismäärän väheneminen. Monien julkisten palvelusten tuottamisen yksikkökustannukset kasvavat väestön vähetessä. Siten taantuvilla alueilla (joka tapauksessa) elävien ihmisten hyvinvointi jää enenevästi riippumaan alueiden välisistä voimavarojen siirroista. Tämä muodostaa ilmeisen uhan tulotasoerojen pitämiseksi pieninä.

Lisäksi vero- ja tulonsiirtojärjestelmän mahdollisuuksiin tasata tuloja nykyisessä laajuudessa kohdistuu jatkossa tuntuvia paineita, sekä kansainvälisistä että kotimaisista syistä. Toisaalta hieman pidemmällä aikavälillä väestön ikääntyminen lisää tulonsiirtojen ja julkisten palveluiden tarvetta yleensä. On varsin mahdollista, että nämä paineet johtavat ainakin jonkinasteiseen tulontasauksen intensiteetin heikkenemiseen, myös alueiden välillä. Ihmisten ja samalla myös alueiden omavastuu kasvaa.

Niinpä pitkän päälle olisi myös hyvinvoinnin jakautumisen tasaisuuden näkökulmasta edullista, että erot eri alueiden huoltosuhteissa ja tuotannontekijätuloissa työllistä kohden pysyisivät kohtuullisina. Jos aluepolitiikka pystyy tähän, se tukee hyvinvointierojen pysymistä pieninä eri alueilla asuvien välillä tulevaisuudessakin. Käytettävissä olevien tulojen jakautumisen mielessä suurempi merkitys todennäköisesti on kuitenkin hyvinvointivaltion säilymisellä sinänsä.

Kokonaan oma kysymyksensä on miten muuttoliikkeen aiheuttamat sopeutumiskustannukset jakautuvat eri ihmisten kesken ja lisäävätkö ne mahdollisesti hyvinvointieroja. Tärkein seikka tässä suhteessa on muuttoliikkeen aiheuttama varallisuuden uusjako.

¹⁸ Kuten jo aiemmin todettiin, Pekkanen ja Kangasharjun (1998) eräät tulokset ovat tulkittavissa niin, että jo vuosina 1975-1995 muuttoliike vaikutti lievästi eroja lisäävästi pitkällä aikavälillä, vaikka lyhyellä aikavälillä muuttoliike aikaansai tulo/asukas-suhteiden lähentymistä alueiden välillä. Muuttoliikkeen olennainen kiihtyminen tarkasteluperiodilta voi hyvin lisätä tätä vaikutusta.

Asuin- ja liikekiinteistöjen arvot alenevat tappioalueilla suhteessa muuttovoittoalueisiin, minkä vuoksi tällaista omaisuutta keskuksissa omistavat hyötyvät ja tappioalueilla omistavat menettävät. Jos ensin mainitut ovat tyypillisesti varakkaampia kuin jälkimmäiset, myös varallisuuserot kasvavat väestön keskittymisen vuoksi.¹⁹

Kokonaisarvio

Julkinen puuttuminen aluekehitykseen yleensä ja erityisesti Suomessa meneillään olevaan väestön keskittymiseen muutamaan kasvukeskukseen on epäilemättä perusteltavissa arvopohjaisesti: Maan eri osien asuttuna pitäminen voi luonnollisesti olla arvo sinänsä.

Mutta muuttoliikkeen jarruttamiselle löytyy myös muita, suuremmin aineelliseen hyvinvointiin liittyviä perusteita. Lyhyellä aikavälillä nämä eivät liity ensi sijassa eri alueilla asuvien ihmisten välisten tuloerojen kaventamiseen, vaikka tällainen peruste usein esitetään aluepolitiikalle. Hyvinvointivaltion yleiset mekanismit ovat saaneet Suomessa aikaan varsin tasaisen tulonjaon sekä yleensä että eri alueilla asuvien ihmisten välillä. Voidaan olettaa, että näin on lähitulevaisuudessakin

Lyhyellä aikavälillä muuttoliikkeen hillintä aluepolitiikalla on perusteltua ennen kaikkea siksi, että nopea ja suuri väestön siirtyminen kasvukeskuksiin aiheuttaa tuntuvia kansantaloudellisia kustannuksia asuntokannan ja muun perusrakenteen uudelleen rakentamisen takia. Näitä kustannuksia voitaisiin luultavasti alentaa, jos muuttoliikettä voitaisiin aluepoliittisin keinoin hillitä.

Toinen lyhyen aikavälin peruste liittyy rakenteelliseen työttömyyteen. Vaikka työvoiman muuttaminen korkean työttömyyden alueilta matalamman työttömyyden alueille ilman muuta tasaa työttömyyseroja alueiden välillä, rakennetyöttömyyden aleneminen pelkästään työvoiman liikkuvuuden kautta näyttää varsin hitaalta. Tämä johtuu muuttoliikkeen rakenteesta, joka painottuu työvoiman ulkopuoliseen väestöön ja työllisiin pikemminkin kuin työttömiin. Jos aluepolitiikalla voidaan vahvistaa korkean työttömyyden alueiden työpaikkakehitystä, työttömyyseroja voidaan kaventaa nopeammin kuin pelkästään muuttoliikkeen avulla.

Pitemmällä aikavälillä korostuvat muuttoliikkeen vaikutukset tappioalueiden väestörakenteeseen. Nykyrakenteinen nuoriin ja koulutettuihin painottuva muutto merkitsee tappioalueiden kasvuedellytysten merkittävää heikentymistä pitemmän päälle. Tämän

¹⁹ Tulo- ja varallisuustilaston mukaan Uudenmaan läänissä asuvilla oli vuonna 1995 keskimäärin noin neljännes enemmän verotettavaa varallisuutta kuin Pohjois-Karjalan läänissä asuneilla. Tämän perusteella ei kuitenkaan voi suoraan päätellä asunto- yms. varallisuuden jakautumisesta eikä varsinkaan siitä, miten eri alueilla sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistajien varallisuuskajaumat poikkeavat toisistaan.

vuoksi edellä todettu ongelma alueellisten työttömyyserojen hitaasta kaventumisesta muuttoliikkeen kautta todennäköisesti pahentuu: Vaikka muuttoliike vähentää työvoiman tarjontaa, kohdistuessa työmarkkinoiden kannalta parhaaseen väkeen se samalla heikentää muun työvoiman työllistymisedellytyksiä. Rakennetyöttömyyden vähentäminen työvoiman alueellista liikkuvuutta lisäämällä toimii luultavasti entistäkin huommin.

Samalla hyvinvointivaltion tasaustehtävä muodostuu tällaisen eriytyvän kehityksen tapauksessa nykyistä vaativammaksi, varsinkin kun tappioalueiden huoltosuhte heikkenee nuoriin painottuvan muuttoliikkeen takia voimakkaasti. Kun ei voitane olettaa, että taantuvat alueet tyhjenevät kokonaan, tuotannon ja työllisyyden alueellisesti tasapainoisen kehityksen edistäminen olisi pitkän päälle eduksi myös hyvinvointierojen kurissa pitämiseksi.

Siten taloudellisen toiminnan ja väestön keskittymisen jarruttaminen on periaatteessa perusteltavissa taloudellisin näkökohdin sekä lyhyellä että pitemmällä tähtäimellä. Jotta se olisi sitä myös käytännössä, täytyy tällaisen aluepolitiikan olla kustannustehokasta. Ts. aluepoliittisten toimien täytyy pystyä käytännössä tasapainottamaan aluekehitystä ilman (ainakaan liian suuria) menetyksiä talouden kokonaistuotannossa.

Tällaisen tehokkuuden välttämätön ehto on, että aluepoliittinen tuki johtaa kohdealueilla talouskehityksen paranemiseen. Toinen vaatimus on, ettei tuki ja sen rahoittaminen syrjäytä liian paljon taloudellista toimeliaisuutta maan muissa osissa. Seuraavassa keskustelemme Suomen nykyisestä aluepolitiikasta ja sen vaikuttavuudesta.

3. NYKYINEN ALUEPOLITIikka

Kansallinen aluepolitiikka ja EU-ohjelmat

Alueiden kehittämisestä annettu laki (1153/93) ohjaa Suomessa harjoitettavaa alueellista kehittämistyötä. Lain tavoitteena on edistää alueiden omaehtoista kehittämistä ja alueellisesti tasapainoista kehitystä²⁰. Tavoitteiden toteuttamiseksi on laissa määritelty seuraavat painopistealueet:

1. Väestön elinolojen turvaaminen ja tärkeiden palveluiden saatavuus
2. Perusrakenteen (liikenne- sekä oppilaitos- ja korkeakouluverkosto turvaaminen ja kehittäminen alueellisesti tasapainoisella tavalla
3. Tuotantorakenteen uudistaminen ja uusien työpaikkojen synnyttäminen
4. Alueiden talouden ja väestön osaamisen perustan vahvistaminen

Alueellisesti tasapainoinen kehitys oli tavoitteena myös aikaisemmassa aluepoliittisessa lainsäädännössä kun taas omaehtoisen kehittämisen tavoite on uusi. Uudessa laissa maakuntien liitot määrättiin aluekehitysviranomaisiksi, joiden tehtävänä on vastata toimialueensa yleisestä kehittämissuunnittelusta ja alueellisten ohjelmien laadinnasta sekä tähän liittyvän yhteistyön organisoimisesta.

EU-jäsenyyden myötä vuoden 1995 alusta Suomen aluepolitiikka on käytännössä organisoitunut ns. rakennerahasto-ohjelmien ympärille²¹. Tärkein rakennerahasto on Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR). Sen toimenpiteet suuntautuvat lähinnä tuotannollisten investointien lisäämiseen ja infrastruktuurin tason parantamiseen. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimet pyrkivät osaamisen ja ammattitaidon parantamiseen ja sitä kautta työpaikkojen luomiseen. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) rahoittaa maatilatalouden ja maaseudun pienyritystoimintaan liittyviä kehittämistoimenpiteitä rakennerahastojen ohjelmissa. Myös kalatalouden ohjausrahasto (KOR) myöntää varoja aluekehityshankkeisiin rakennerahasto-ohjelmien toteuttamiseksi.

Rakennerahastot edistävät seitsemän tavoitteen toteutumista. Tavoitteet ovat:

- 1 heikoimmin kehittyneiden alueiden tukeminen
- 2 teollisuuden rakennemuutoksesta kärsivien alueiden uudistaminen
- 3 nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen
- 4 työntekijöiden sopeuttaminen teollisuuden rakennemuutoksiin

²⁰ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle alueiden kehittämisestä annetun lainsäädännön toteuttamisesta 8.4.1997

²¹ Tarkemmin mm. Hannu Pirkola Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Kunnallissalan kehittämissäätiö 1998.

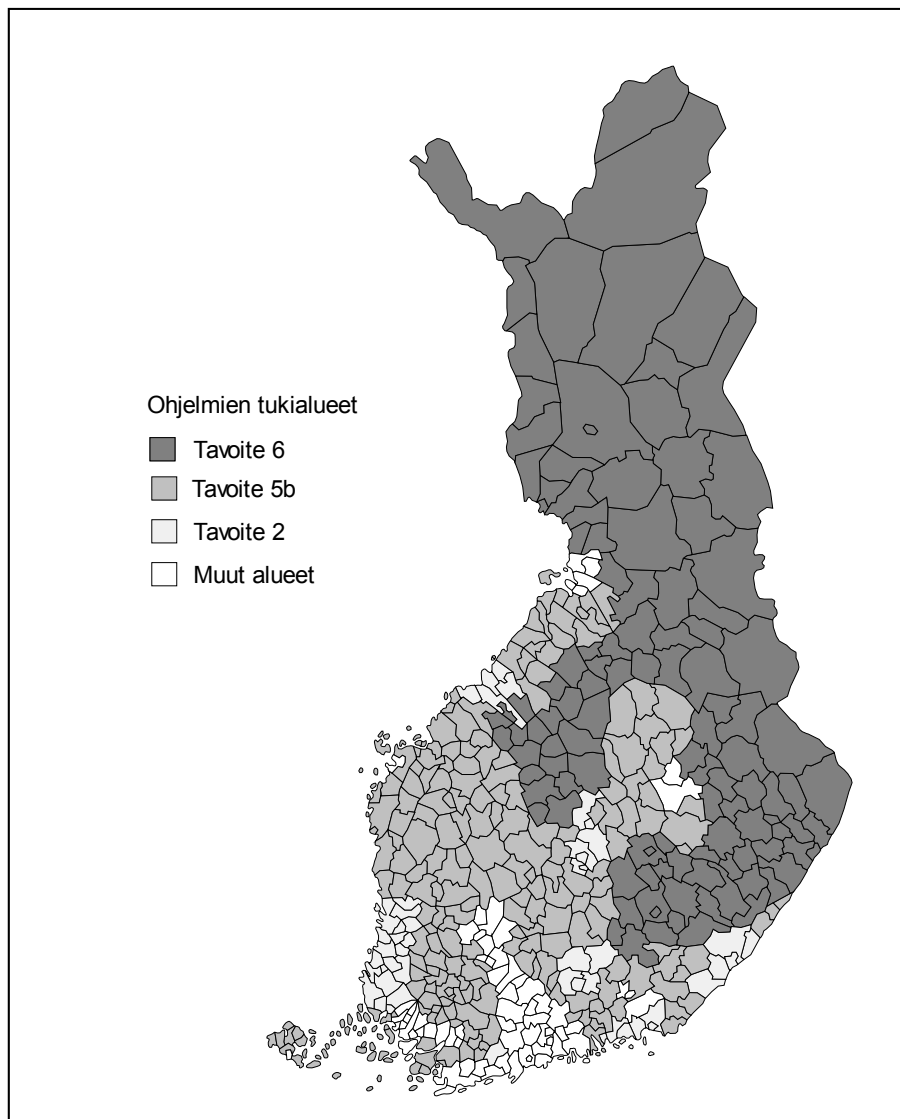
5a maatalouden rakenneongelmien lievittäminen

5b maaseutumaisten seutujen kehittämisen ja rakenteellinen mukauttaminen

6 erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittäminen

Tavoitteet 1, 2, 5b sekä 6 ovat alueellisia. Niiden kohdealueet on määritelty pääosin tilastollisin kriteerein. Tavoitteet 3, 4 ja 5a ovat horisontaalisia ts. eivät ole sidottuja tiettyyn alueeseen, vaan niitä voidaan toteuttaa koko maassa tavoite 1 ja tavoite 6 alueen ulkopuolella. Tavoite 1 ja tavoite 6 kattavat myös horisontaaliset tavoitteet.

Suomessa toteutetaan EU:n alue- ja rakennepoliittikkaa sekä valituilla alueilla (6, 5b- ja 2- alueet) toteutettavilla ohjelmilla että koko maan alueella toteutettavien ohjelmien (tavoitteet 3, 4 ja 5a). Jäsenvaltioilla on lisäksi mahdollisuus saada rakennepoliittista rahoitusta osallistamalla ns. yhteisöaloitteisiin. Näiden rahoitus on suunnattu ensisijaisesti EU:n tukialueille, varsinkin 1 -alueille ja Suomessa 6 -alueille.



Kuvio 1. Alueellisten rakennerahasto-ohjelmien kohdealueet

Aluekehitysvarat

Alueiden kehittämisestä annetun lain mukaan valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla nimetään ne määrärahat, joilla voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehitysohjelmien toteutumista. Näitä määrärahoja kutsutaan aluekehitysmäärärahoiksi. Valtion vuoden 1999 talousarviossa oli aluekehitysmäärärahoiksi nimetty 29 eri momenttia, joilla olevat määrärahat ovat kaikkiaan noin 9 mrd. markkaa. Näistä kaikkia ei kuitenkaan voida tulkita aluekehitykseen vaikuttaviksi rahoiksi. Sisäasiainministeriössä on laskettu varsinaisiksi aluekehitysmäärärahoiksi esimerkiksi vuoden 1999 9 miljardista noin 4,6 miljardia markkaa.

Valtion talousarvioissa esitettyjen aluekehitysmäärärahojen taso on pysynyt suhteellisen vakaana koko nykyisen aluekehityslainsäädännön voimassaoloajan. Momenttien sisältö on kuitenkin muuttunut, joten luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia ja samoin eri vuosina on aluekehitysmäärärahoiksi määritelty eri momentteja. Samoin varsinaisten aluekehitysmäärärahojen osuus aluekehitysrahoiksi määriteltyjen momenttien kokonaissummasta ei perustu vastuuministeriöiden tekemään jakoon, vaan jako tehdään aluepolitiikkaa koordinoivassa sisäasiainministeriössä. Lisäksi osaa valtion määrärahoista, jotka ovat tarkoitukseltaan täysin varsinaisiin aluekehitysmäärärahoihin verrattavissa ja joilla osaltaan pyritään lain tavoitteiden toteuttamiseen, ei lueta aluekehitysmäärärahoiksi. Näiden seikkojen vuoksi aluekehitysmäärärahojen seuraaminen antaa vain viitteellisen kuvan aluekehitykseen käytettävän panostuksen kehityksestä viime vuosina.²²

Sisäasiainministeriön aluekehitysosastolla on laadittu selvitys Suomen aluekehitysmäärärahoista²³. Tässä selvityksessä aluekehitysmäärärahoiksi on määritelty lukuisampia valtion talousarvion momentteja kuin mitä on määritelty edellä kuvatun, alueellisesta kehityksestä annetun lain perusteella. Tässä Soinisen tarkastelussa aluekehitysmäärärahoja sisältäviä momentteja oli vuonna 1997 kaikkiaan 100 ja niiden yhteissumma 35,2 miljardia markkaa. Suurimmat aluekehitysmäärärahat tämän tarkastelun mukaan olisivat olleet työministeriön (13 mrd. mk) sekä opetusministeriön (6,9 mrd. mk) ja liikenneministeriön (6,3 mrd. mk) momenteilla. Tätäkin tarkastelukulmaa voidaan kritisoida, sillä se sisältää runsaasti tulkinnanvaraisuutta: voidaanko ja missä määrin esim. yliopistojen määrärahoja pitää aluepoliittisena rahoituksena, entä liikenneministeriön tiestön kunnossapito- ja rakentamisen määrärahat, tulisiko valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille kanavoituvaa rahoitusta julkisten palvelujen hoidosta käsitellä myös aluekehitysmäärärahoina jne.

²² Myös valtioneuvoston selonteko eduskunnalle toteaa, ettei aluekehitysmäärärahojen määrittely ole onnistunut tyydyttävällä tavalla.

²³ Hannele Soininen. Alueellisen kehittämisen rahoitus – Selvitys valtion talousarvion määrärahoista, joilla rahoitetaan alueellista kehittämistä. Sisäasiainministeriön aluekehitysosasto 1999.

Edellä olevat aluekehitysmäärärahojen erilaiset määritelmät, joiden haarukka oli noin 4 miljardista markasta 35 miljardiin markkaan, osoittavat, että aluekehityksestä ja siihen käytettävistä panostuksista puhuttaessa puuttuu selkeä perusta.

Valtion aluekehitysmäärärahojen lisäksi aluepolitiikan toimenpiteitä rahoitetaan edellä mainituista EU:n rakennerahastoista. Eri rakennerahasto-ohjelmien toteuttamiseen on myönnetty yhteensä noin 10 mrd. markkaa vuosille 1995-1999, joten keskimääräinen EU-rahoitus rakennerahasto-ohjelmille on noin 2 mrd. markkaa. Kaikkiaan aluekehitystoimenpiteisiin käytetyt varat jakaantuvat taulukon 1 mukaisesti²⁴.

Taulukko1. Aluekehitysmäärärahat 1994-1998, miljardia markkaa²⁵

	1994	1995	1996	1997	1998
1. Aluekehitysmäärärahat ²⁶	3,1	4,7	3,2	3,7	4,1
2. Rakennerahastovarot (EU)		2,0	1,8	1,9	2,3
3. Aluekehitysmäärärahat yht. (1+2)		6,7	5,0	5,6	6,4
4. Rakennerahastojen kans. osuus		3,2	2,7	3,0	3,1
5. ”Puhtaasti kansalliset” aluekehitysmäärärahat (1-4)		1,5	0,5	0,7	1,0

Taulukon luvut kertovat, että viime vuosien aluepolitiikkaa on toteutettu hallitsevasti EU:n rakennerahasto-ohjelmien kautta. Puhtaasti kansallisen aluepolitiikan määrärahat ovat kolmena viime vuonna olleet 0,5-1 mrd. mk eli korkeintaan 1/6 kaikista varsinaiseen aluepolitiikkaan käytetystä rahoituksesta.

Lisäys- eli additionaliteettiperiaate

Euroopan unionin additionaliteettiperiaatteen mukaan EU:n rakennerahastojen tavoite-ohjelmiin osoittamat määrärahat eivät voi korvata jäsenvaltion vastaavia julkisia menoja. Tämän toteutuminen merkitsisi sitä, että aluekehitykseen osoitetut määrärahat olisivat kasvaneet vähintään EU:n rakennerahastojen tuomalla lisäpanostuksella. Yksiselit-

²⁴ Taulukon lähteet: Mika Pikkarainen. Aluekehitysrahat ja additionaliteetti alueellisessa kehittämisessä. Sisäasiainministeriön aluekehitysosaston julkaisuja 8/1998.

²⁵ Määrärahojen vertailuun pitää kuitenkin suhtautua varauksin. Rakennerahastojen tuki sisältää esim. maatalouden tukea, jota oli rahoitettu kansallisesti vuonna 1994, mutta se ei kuitenkaan sisälly vuoden 1994 aluekehitysmäärärahoihin. Vuosien 1994 luvut eivät siten ole vertailukelpoisia suoraan vuoden 1995 lukuihin. Vuonna 1994 aluekehitysmäärärahoja oli 23 eri talousarvion momentilla, kun niitä vuonna 1995 oli 24 eri momentilla. Tämä kuvastaa myös niiden sisällön laajentumista. Vuodesta 1995 alkaen vertailukelpoisuus on hieman parempi. Kuitenkin esim. vuoden 1998 aluekehitysmäärärahoihin on laskettu myös EU:n rakennerahastojen rahoitusta. Toisaalta kaikkea kansallista EU-ohjelmien vastinrahoitusta ei ole laskettu aluekehitysmäärärahoiksi.

²⁶ Sisäministeriön arvio

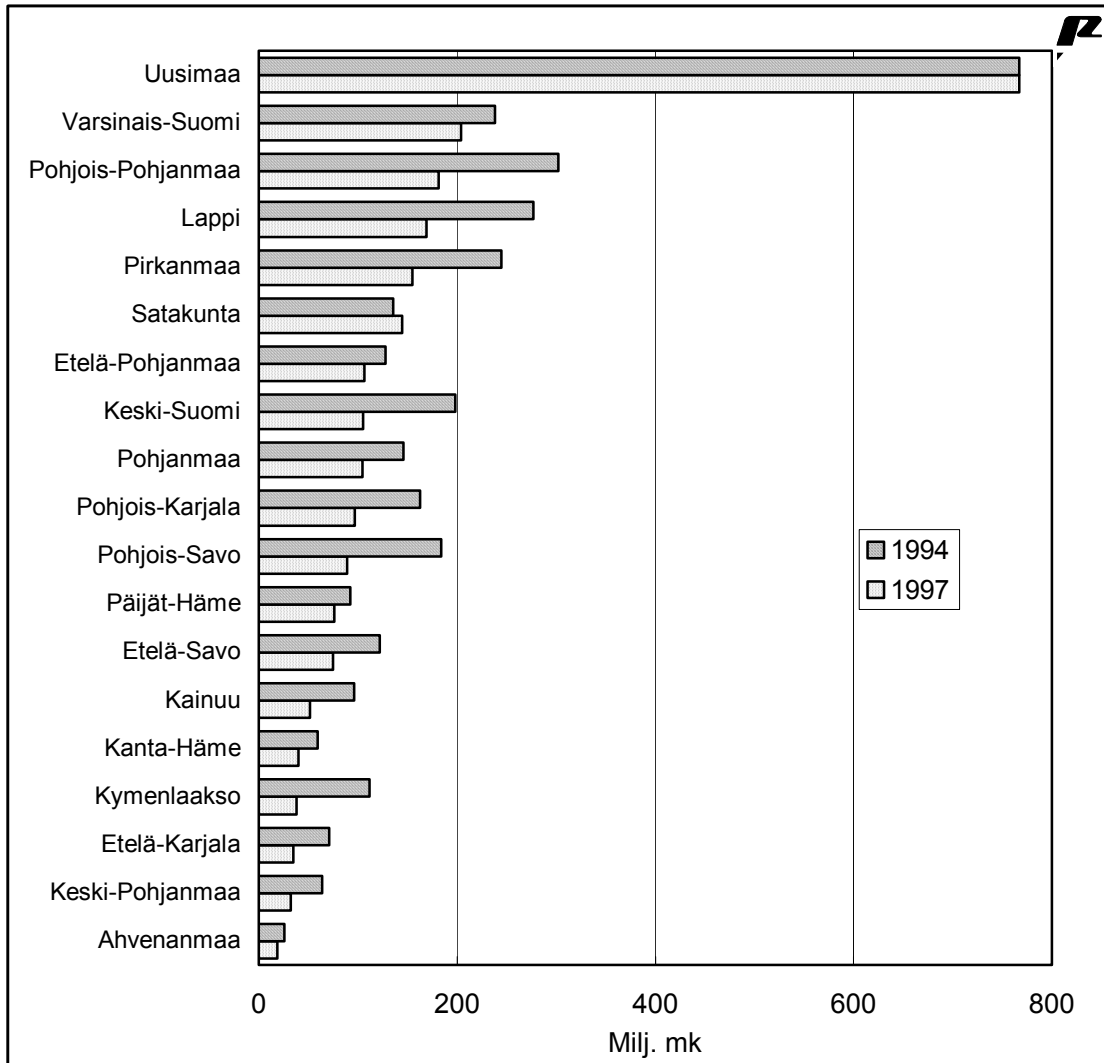
teistä kuvaa, onko näin todella käynyt, ei ole saatavilla varojen kohdentumista koskevien epävarmuustekijöiden takia. Additionaliteetin toteutumista selvittänyt Pikkarainen (1998) toteaaakin, että kansallisten aluekehitysrahojen asema on alueellisessa kehittämisessä epäselvä.

Rakennerahastojen kansallinen vastinosuus on koostunut osittain eri momenteista kuin mitkä on luokiteltu aluekehitysmäärärahoiksi. Siten momentin rahoitusta voidaan käyttää EU-ohjelmien rahoitukseen, vaikka momenttia ei ole määritelty aluekehitysmäärärahamomentiksi. Tämä osoittaa myös, että kansallisten ja EU-rakennerahastojen ohjelmien aluekehitystoimenpiteet eivät muodosta koordinoitua aluekehittämisen kokonaisuutta. Rakennerahastojen aluekehitystoimenpiteiden kirjo on huomattavasti laajempi kuin kansallisesti määriteltyjen aluekehitysmäärärahojen käyttöalue; näin on erityisesti maa- ja metsätalous-, työvoima- ja opetusministeriön hallinnonaloilla.

Yritystoiminnan välitön tuki

Viime vuosien muutokset aluepolitiikassa ovat merkinneet aluepoliittisen tuen rakenteen varsin selvää muutosta. Perinteisten aluetukien, erityisesti yritystukilain mukaisten tukien, määrä on vähentynyt ja ohjelmaperusteisen kehittämisen sekä tutkimus- ja tuotekehitysrahoituksen resurssit ovat lisääntyneet. Samalla yritystukien alueellinen kohtaanto on muuttunut. Kyse on kaiken kaikkiaan varsin suuresta muutoksesta, koska aikaisemmin erilaiset yritysten investointi- yms. tuet olivat keskeinen osa aluepolitiikkaa. Muutos liittyy osittain EU:n rakennerahastojen mukanaan tuomiin muutoksiin, mutta myös kansallisesti tehtyyn linjaukseen, jossa painotetaan erityisesti tutkimus- ja tuotekehitysrahoitusta perinteisten yritystukien asemasta.

Merkittävimmät teollisuuden ja palvelualojen yritystoiminnalle myönnetyt julkiset tuet ovat kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaiset tukijärjestelmät, erityisesti teollisuuden tutkimusavustukset, kehitysalueiden tuotannon edistäminen, EU:n aluekehitysrahaston rakennetuet, viennin edistämistuet, telakkatuet sekä työministeriön hallinnoimat valtionavut työttömyyden lievittämiseen. Kaikkiaan jalostus- ja palvelualojen julkiset avustukset olivat ennen EU-jäsenyyden alkua vuonna 1994 3,6 miljardia markkaa. Vuoteen 1997 mennessä yritystoiminnalle myönnettävät avustukset olivat vähentyneet runsaalla miljardilla (-30 %) markalla, vaikka EU-rahoitusta oli nyt käytettävissä kansallisen rahoituksen lisäksi.

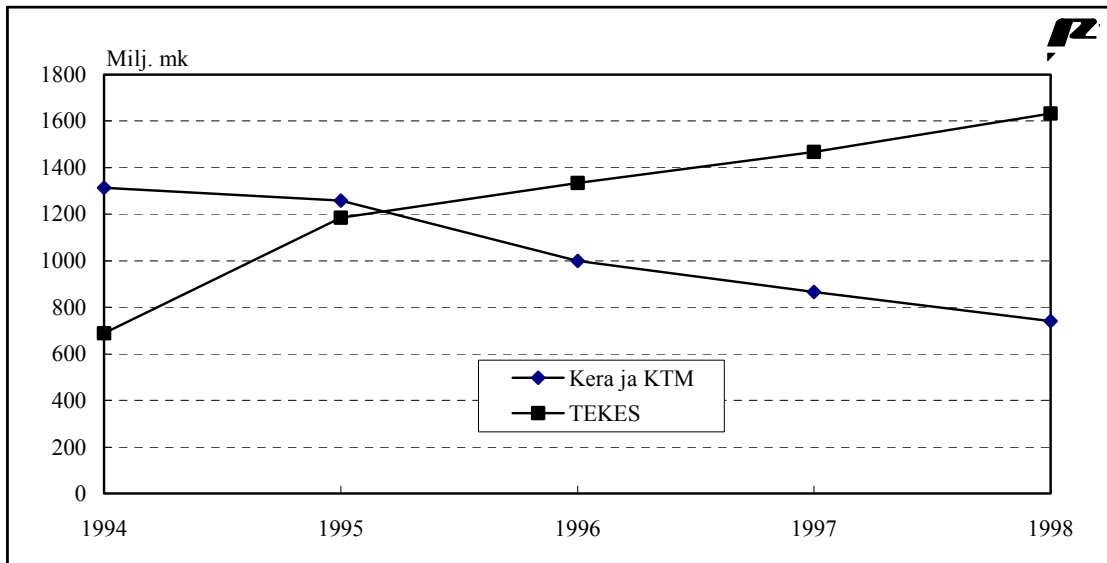


Kuvio 2. Jalostus- ja palvelualojen julkiset avustukset maakunnittain 1994 ja 1997

Lähde: Tilastokeskus. Julkinen talous.

Yritystoiminnan julkiset avustukset ovat vähentyneet rakennerahastokaudella pääosassa maakuntia varsin selvästi (Kuvio 2). Vain Uudellamaalla ja Satakunnassa avustusten kokonaisvolyyymi on pysynyt ennallaan. Uudellaan osuus kaikista jalostus- ja palvelutoimintojen avustuksista on siten noussut 22 % 30 %:iin. Suurimmat vähentymät ovat olleet Pohjois-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pohjois-Savossa. Samoin monissa muissa maakunnissa avustusten taso on pudonnut merkittävästi. Menettäjänä ovat olleet ne alueet, joissa alueellisten perustein suunnattu yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on ollut merkittävä ja joilla yritys-toiminnan rakenne ei ole pystynyt hyödyntämään täysimääräisesti erityisesti teknologian kehittämiseen kohdistuvia lisäntyneitä voimavaroja.

Erityisen selvästi julkisten tuen muutos ilmenee kaupp- ja teollisuusministeriön (KTM) hallinnonalan tukien sisäisen painopisteen muuttumisessa²⁷. KTM:n aluepoliittisin perustein suunnattu tuki yritystoiminnan edistämiseen on vähentynyt ja toisaalta tuki teknologian kehittämiseen on kasvanut nopeasti. Teknologian kehittämiskeskuksen määrärahat ovat kasvaneet lähes 2,5-kertaiseksi vuodesta 1994 vuoteen 1998. Vastavasti KTM:n kautta kanavoituva yritystoiminnan kehittämisrahoitus on vähentynyt lähes puoleen vuoden 1994 tasosta ja tuki Kehitysaluerahastolle on vähentynyt noin 40%.



Kuvio 3. Keran ja KTM:n sekä Tekesin määrärahat

Aluepolitiikan vaikuttavuuden arviointi

Viime vuosien aluepolitiikasta ei ole kovin perusteellista analyysiä olemassa. Jonkin verran sen sijaan on tutkimusta 1970- ja 1980-luvuilla harjoitetun aluepolitiikan vaikutuksista. Tervo (1983) esimerkiksi päätyy ns. siirtymäosuusanalyysin perusteella tulokseen, että 1980-luvun alussa kehitysalueilla olisi ollut 20 000 työpaikkaa vähemmän ilman 1960-luvun lopulla aloitettua aluepolitiikkaa. Tämä vastaa noin kolmatta osaa näiden alueiden työpaikkojen nettolisäyksestä.

Väitöskirjassaan Tervo (1991) päätyy puolestaan lähinnä kyselyaineiston perusteella tulemaan, että aluepolitiikka on osaksi merkinnyt tuotannon siirtymistä kehitysalueille muilta Suomen alueilta. Yksinomaan tästä ei hänen mukaansa kuitenkaan ole kyse, vaan osaksi aluepoliittisella tuella on kyetty luomaan tuotantoa ja työllisyyttä, jota muutoin ei olisi lainkaan syntynyt.

²⁷ Tarkemmin Kataja PTT Katsaus 2/1998

Myös Okko (1989) katsoo 1970- ja 1980-luvun aluepolitiikan onnistuneen sekä teollistamaan kehitysalueita että hillitsemään muuttoliikettä. Hänen arvionsa mukaan onnistumista tuki se, että kehitysalueiden teollistuminen oli muutoinkin käynnissä. Mutta myös vähemmän optimistisille päätelmille löytyy tukea. Tuomiario ja Virén (1998) päätyvät yrityskohtaisella aineistolla puu- ja huonekaluteollisuudelle myönnettyjen investointiavustusten osalta varsin vähäisiin investointi- ja varsinkin työllisyysvaikutuksiin.

Sen sijaan ei liene epäilystä siitä, että eräät julkisen vallan omien toimintojen sijoittamispäätökset ovat vaikuttaneet merkittävästi myös aluekehitykseen. Selvin esimerkki on Oulun yliopisto. Se on saanut aikaan voimakkaan osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen tuotannon kasvun ympäristössään. Myös muilla ”maaseutukorkeakouluilla” voidaan arvioida olleen positiivista vaikutusta sijaintialueidensa kehitykseen, joskin on vaikea sanoa, missä määrin.

Samalla tavalla epäilemättä pysyviä vaikutuksia on ollut valtiojohtoisen teollisuuden sijoittamisesta. Esimerkiksi Raahan ja Tornion terästehtaat näyttävät menestyneen hyvin, ja ovat olleet olennaisen tärkeitä alueidensa kehityksen kannalta. Mutta tällaisessa teollisuuspolitiikassa on ollut myös selviä epäonnistumisia, kuvaputkituotannosta rautatievaunujen valmistukseen.

Vuonna 1993 voimaan astuneen aluekehityslain jälkeisestä eikä siis myöskään EU-jäsenyyden aikaisesta aluepolitiikasta ei ole olemassa kokonaisanalyysiä. Aluekehityslain hyväksyessään eduskunta edellytti (ponnen muodossa), että hallitus antaa selonteen siitä, miten lain kehittämistavoitteet ovat toteutuneet. Vaadittu selonteko annettiin vuonna 1997. Selonteko sisälsi laajan kuvauksen maakunnissa tapahtuneesta kehityksestä 1990-luvun alkuvuosina. Sen sijaan selonteossa ei esitetty mitään arvioita aluekehityslain mukaisten toimenpiteiden vaikutuksesta.

EU:n rakennerahasto-ohjelmiin sisältyy kuitenkin arviointimenettely. Kustakin ohjelmasta laaditaan etukäteisarvion lisäksi ns. väliarviointi sekä loppuarviointi. Kun vuonna 1995 aloitetut ohjelmat ulottuvat kuluvan vuoden loppuun, tällä hetkellä on käytävissä ohjelmien väliarvioinnit. Niiden laadinnasta ovat vastanneet eri tutkimuslaitoksista koostuvat konsortiot.²⁸ Seuraavassa kuvataan Suomessa toteutettuja alueellisia

²⁸ Alueellisista rakennerahasto-ohjelmista on tähän mennessä laadittu kolme väliarviointia: (1) Helsingin yliopiston tietopalvelut Oy; Finnagro Oy, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT: Suomen tavoite 6 –ohjelman arvioinnin väliraportti. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 1/1998. 258 s; (2) Malinen, Pentti, Heikki Keränen, Juha Niska, Seppo Aaltonen, Jukka-Pekka Kataja, Reijo Keränen, Ari Pekka Luttinen & Ismo Lumijärvi (1998): Manner-Suomen tavoite 5b-ohjelman väliarviointiraportti. 250 s; (3) Itkonen Kari, Heinonen Juha, Laakso Seppo, Penttinen Anu, Salo Hannu (1998): Suomen tavoite 2- ohjelman arviointi kaudelta 1995-1999. Väli-raportti. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 13/1998. 87 s.

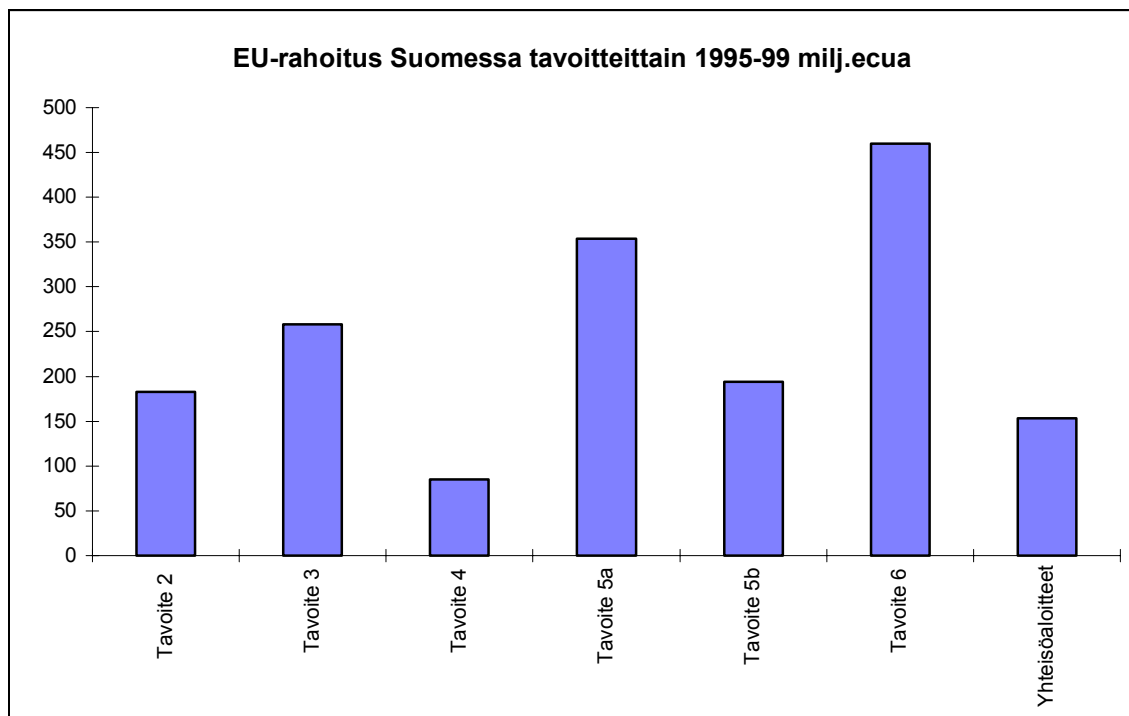
rakennerahasto-ohjelmia ja keskustellaan niiden vaikutuksista tukeutuen ohjelmista laadittuihin väliarviointiraportteihin.

Alueelliset rakennerahasto-ohjelmat Suomessa 1995-1999

Suomessa toteutettavista rakennerahasto-ohjelmista ovat aluekehityksen kannalta tärkeimpiä varsinaiset aluetavoiteohjelmat, tavoite 6-, tavoite 5b- ja tavoite 2-ohjelma. Niihin on suunnattu noin puolet kaikesta EU-rahoituksesta (Kuvio 4). Alueellisesti toteutettavista tavoiteohjelmista onkin Suomessa tullut edellä kuvatulla tavalla aluekehitystoimenpiteiden varsinainen työkalu. Tavoiteohjelmat koostuvat laajemmista kehittämiskokonaisuuksista, toimintalinjoista ja niitä toteuttavista toimenpidekokonaisuuksista.

Varsinainen toiminnallinen taso näissä rakennerahasto-ohjelmissa muodostuu yksittäisistä kehittämishankkeista. Nämä hankkeet ovat esimerkiksi erilaisia elinkeinojen kehittämis- ja koulutusprojekteja, työttömyyden lievittämiseksi tehtäviä projekteja sekä yritystoiminnan investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Kehittämishankkeiden kirjo on moninainen ulottuen kulttuurialan hankkeista liikenne- ja tiedonsiirtoyhteyksien luomiseen.

Tavoite 6- ja tavoite 5b- ohjelmien alue kattaa laajasti aluekehityksen kannalta maamme ongelmallisimmat alueet. Tavoite 2- ohjelma puolestaan kattaa ongelmallisimpia kaupunkiseutuja lähinnä Etelä-Suomessa.



Kuvio 4. EU-rahoitus Suomessa tavoitteittain, miljoonaa ecua

Lähde: Euroopan komissio

Tavoite 6- ohjelma

Tavoite 6 -ohjelman tavoitteet ohjelmakaudelle ovat²⁹:

- pienentää alueen BKT:n eroa kansalliseen keskiarvoon 5 prosenttiyksiköllä 15 prosenttiin
- vähentää tavoite 6 -alueen työttömyyttä 2,1 prosentilla ja 8 000 työttömällä vuosittain
- kasvattaa yksityisten palvelujen ja teollisuuden työpaikkoja 17 500:lla.

Tavoitteet on asetettu hyvin yksilöidyiksi ja siten periaatteessa helposti seurattaviksi. Ohjelman hankkeista kerättyjen tietojen mukaan ohjelmalla on luotu 1995-30.6.1998 yhteensä 10 300 uutta työpaikkaa ja säilytetty 26 000 työpaikkaa. Näihin tietoihin tulee kuitenkin suhtautua hyvin varauksellisesti, sillä ne perustuvat hakijoiden ilmoittamiin lukuihin.

Tavoite 6-ohjelmasta tehdyn väliarviointiraportin mukaan asetetut tavoitteet ovat osoittautuneet epärealistisiksi. Arviointiraportissa todetaan, että ohjelmalle on asetettu selkeästi ohjelman käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden ylimitoitettut tavoitteet. Erityisesti BKT-eron kaventamistavoite on liian suuri ohjelman resursseihin nähden. Alueen talouden rakenne painottuu voimakkaasti hitaasti kasvaviin toimialoihin. Toisaalta ohjelman voimavaroin ei ole mahdollista suorittaa laajoja toimenpiteitä, joilla alueen tuotannon rakennetta muutettaisiin.

Työttömyyden vähentämistavoite todetaan niin ikään ylimitoitetuksi ohjelman resursseihin nähden. Arviointiraportin mukaan yksityisten palvelujen ja teollisuuden työpaikkojen määrän kasvutavoite, 17 500 lisätyöpaikkaa, sen sijaan lienee mahdollista saavuttaa. Tämä tavoite ei ole kuitenkaan yhdenmukainen työllisyystavoitteeseen nähden.

Tavoitteiden asettamisessa epäonnistuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että ohjelmalla ei ole ollut toivotun suuntaisia vaikutuksia. Keskeinen syy tavoitteiden saavuttamatta jäämiseen on arviointiraportin mukaan voimakkaat muutokset aluetalouksissa. Ohjelmien valmistelun yhteydessä ei arvioitu tarkemmin kansantalouden yleistä kehitystä eikä liioin laadittu alueellisia kehitysennusteita.

Ohjelmalla pyritään parantamaan yritysten kilpailukykyä, edistämään alueiden sosiaalista rakennetta, ympäristönäkökohtia, turvaamaan maatalouden tulokehitystä sekä parantamaan maatalouden rakennetta. Kun ohjelma hajoaa näin moneen suuntaan, toteutettavat toimenpiteet jäävät kooltaan pieniksi ja samalla vaikuttavuudeltaan vähäisiksi.

²⁹ Euroopan yhteisöjen komissio. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja 1995-1999. Tavoite 6.

Tavoite 6 -ohjelman suurimmaksi ongelmaksi todetaankin sen sirpaleisuus. Ohjelmaa toteutetaan kahdeksan maakunnan alueella ja ohjelma jakaantuu kolmeen toimintalinjaan, joissa on yhteensä 25 eri toimenpidekokonaisuutta. Ohjelman julkinen rahoitus (EU + kansallinen) on kaudella 1995-99 yhteensä 5,8 miljardia markkaa. Rahoituksesta oli sidottu syyskuun lopussa 1998 3,9 mrd mk eli 67 %³⁰, josta alueen maatilayrittäjille maksettavien luonnonhaittakorvausten (LFA-tuki) määrä oli lähes 1,1 mrd. mk. Ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden määrä ilman LFA-tukihankkeita oli yhteensä 6701. Hankkeen keskimääräinen julkinen rahoitus on siten ollut noin 418 000 markkaa.

Päätelmä on, ettei ohjelmalla ei pystytä ratkaisemaan alueen rakenteellisia ongelmia. Alueen kehittäminen näyttäisikin vaativan nykyistä suurempaa panostusta ja laajempia, myös maakuntarajat ylittäviä hankekokonaisuuksia.

Tavoite 5b- ohjelma

Tavoite 5b-ohjelman tavoitteena on

- nostaa 5b- alueen BKT/asukas-suhde 78 prosentista 85 prosenttiin maan keskiarvosta
- luoda uusia työpaikkoja maaseutuyrityksiin, tavoitteena 22 000 uutta tai säilytettyä työpaikkaa
- vähentää alueen työttömyyttä, tavoitteena 13,6 % työttömyysaste
- hidastaa maatilojen määrän supistumista, tavoite 48 000 maatilaa
- kohottaa alueen koulutustasoa.

Tavoite 5b- ohjelman hankkeista koottujen seurantatietojen mukaan hankkeilla olisi joko luotu tai säilytetty peräti 63 000 työpaikkaa tavoite 5b- alueella³¹. Kuitenkin tavoite 5b- alueella oli ohjelmakauden alussa kaikkiaan runsaat 350 000 työpaikkaa ja työpaikkojen kokonaisuus on hivenen laskenut vuosina 1995 ja 1996. Seurantajärjestelmän tuottamiin lukuihin on tämän takia suhtauduttava varauksellisesti.

Tavoite 5b- ohjelmasta tehty väliarviointiraportti toteaa samoin kuin tavoite 6 -ohjelman arviointiraportti: Tavoitteet suhteessa käytettäviin panoksiin ovat ylimitoitettuja ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole kaikilta osin mahdollista.

Toimintaolosuhteiden muutos on ollut huomattavasti arvioitua rajumpi ja erityisesti alkutuotannon työpaikkamenetykset ovat olleet näillä maaseutumaisilla alueilla suuria.

³⁰ Tavoite 6- ohjelman seurantakomitean kokouksen 2/98 liitemateriaali.

³¹ Sisäasiainministeriön alueintegraattori 6/1998.

Tavoite 5b- alueen yleiskehitystä kuvaava nettomuutto on myös voimistunut ohjelmakauden aikana.

Tavoite 5b- ohjelmassa on vuosina 1995-1998 käynnistetty kaikkiaan 7700 eri kehittämishanketta. Nämä hankkeet jakaantuvat 14 eri maakuntaan, kolmeen eri rahastoon sekä kahteenkymmeneen eri toimenpidekokonaisuuteen. Ohjelman julkinen rahoitus (EU + kansallinen) on kaudella 1995-99 yhteensä 2,6 miljardia markkaa. Rahoituksesta oli sidottu joulukuun 1998 tietojen mukaan noin 70 %. Hankkeen keskimääräinen julkinen rahoitus on siten ollut noin 240 000 markkaa.

Tavoite 5b- ohjelman tavoitteiden toteutuminen edellyttää alueiden tuotannollisen rakenteen muutoksia. Tätä, ainakaan lyhyellä aikavälillä, ei ole mahdollista saavuttaa lukuisillakaan suhteellisen pienillä hankkeilla, jotka tapahtuvat toisistaan suhteellisen riippumattomasti eri puolilla laajaa aluetta ja lukuisilla toimialoilla. Arviointiraportissa esitetäänkin mm. että voimavaroja on keskitettävä tarkennettavan alueellisen strategian mukaisesti.

Tavoite 2-ohjelma

Tavoite 2- ohjelmien toteutus poikkesi hieman muista ohjelmista. Tavoite 2- ohjelman toteutus jakautuu kahteen ohjelmakauteen vuosille 1995-1996 ja vuosille 1997-1999. Alue koostuu kuudesta erillisestä teollisuusalueesta Kaakkois-, Keski- ja Länsi-Suomessa. Alueet jakaantuivat kahdeksan eri maakunnan alueelle. Ohjelman yleistavoitteet olivat:

- noin 10 000 teollisuus ja palvelutyöpaikan nettolisäys
- työttömyysasteen aleneminen kansallisen keskiarvon mukaisesti
- pk- yritysten lukumäärän kasvu, tavoite + 3 %
- vientiin suuntautuneiden pk-yritysten kasvu, tavoite + 3 %

Vuosien 1997-1999 ohjelman tavoitteena on 15 000 työpaikan syntyminen tai olemassa olevien työpaikkojen uudistaminen. Tämä vähentäisi tavoite 2- alueiden työttömyyttä 2,8 prosenttiyksikköä. Ohjelman toimintalinjat olivat samat kuin vuosien 1995-96 ohjelmassa, mutta toimenpidekokonaisuuksien määrää oli vähennetty viidestätoista yhdeksään.

Kaikkiaan tavoite 2- ohjelman toteuttamiseen vuodesta 1995 alkaen 30.6.1998 mennessä oli julkista rahoitusta käytetty noin 1300 hankkeeseen yhteensä 1488 miljoonaa markkaa. Hankkeen keskimääräinen koko oli runsaat 1,1 milj. mk. Tavoite 2- ohjelman hankkeet ovat siten selvästi suurempia kuin tavoite 6 ja tavoite 5b- ohjelman hankkeet. Tämä selittyy osaltaan sillä, että suoran yritystuen osuus tavoite 2- ohjelmassa on huo-

mattavasti merkittävämpi kuin muissa ohjelmissa. Myös muiden kehittämishankkeiden toteuttajina yritysten ja yritysten muodostamien yhteenliittymien osuus on merkittävästi suurempi kuin tavoite 5b- ja tavoite 6- ohjelmissa.

Tavoite 2- ohjelman arviointiraportti toteaa, että seurantatietojen mukaan myönnetyt investointituet 1995-1997 (yhteensä 124 milj.mk) ovat synnyttäneet seurantatietojen mukaan runsaat 2000 uutta työpaikkaa. Arvioinnin yhteydessä tehdyn yritys­kyselyn mukaan työpaikkoja olisi syntynyt noin puolet vähemmän. Raportti toteaa­kin, että ajan kulumisen tukipää­ätöksestä pienentää arviota työllisyysvaikutuksesta. Tätä pienempääkin työllisyysvaikutusta voidaan kuitenkin pitää hyvänä tuloksena, uuden työpaikan hinta tavoite 2- alueella yritystukien avulla on ollut vain runsaat 110 000 mk (vain julkinen rahoitus) uutta työpaikkaa kohden.

Kehitys eri tavoitealueilla 1994-1998

Alueellisesta kehityksestä tuoreinta tietoa saadaan väestötilastoista ja työttömyydestä. Sen sijaan mm. työpaikkojen tarkat määrät alueittain samoin kuin BKT-alueittain saadaan vasta pidemmällä viipeellä.

Nettomuuton osalta tavoitealueittaiset tiedot on helposti laskettavista vasta vuoteen 1997 saakka. Ne osoittavat muuttotappion hieman hidastuneen tavoite 2-alueella ja ehkä myös tavoite 5b-alueella. Sen sijaan tavoite 6 alueella muuttotappio on koko rakennerahastokauden ajan kiihtynyt. Sekä koko maata että eri maakuntia koskevat muutto­liiketiedot vuodelta 1998 viittaavat siihen, että olennaista muutosta näissä kehityssuunnissa tuskin on tapahtunut.

Taulukko 2. Nettomuutto tavoitealueittain 1994-1997, henkeä

	Tavoite 2	Tavoite 5b	Tavoite 6	Muu Suomi
1994	-917	-5006	-4274	13141
1995	-1913	-5589	-5242	16015
1996	-1168	-5691	-5993	15551
1997	-776	-4966	-7226	16683

Taulukko 3. Työttömyysaste tavoitealueilla ja koko maassa vuosina 1994-1998, %

	Tavoite 2	Tavoite 5b	Tavoite 6	Muu Suomi	Suomi yht
1994	23,0	18,6	23,8	18,5	20,0
1995	21,7	17,7	23,7	17,8	19,3
1996	21,2	17,3	23,9	17,1	18,8
1997	19,8	15,6	22,5	15,0	17,0
1998	18,2	14,1	21,0	13,3	15,4
Muutos 94-98 %-yks.	-4,8	-4,5	-2,8	-5,2	-4,6

Erot työttömyyden alenemisessa tukialueiden välillä ovat karkeasti sopusoinnussa muuttoliikehavaintojen kanssa. Sekä tavoite 2 että tavoite 5b –alueilla työttömyys on laskenut selvästi vuodesta 1994 lähtien, vaikka hieman muuta maata hitaammin. Sen sijaan tavoite 6-alueella työttömyyden aleneminen on ollut hyvin hidasta. Vuoteen 1996 ulottuvat tavoitealueittaiset työpaikkatiedot ovat myös sopusoinnussa muuttoliikkeen ja työttömyyden perusteella tehtyjen havaintojen kanssa. Tavoite 2 –alue pääsi jo tänä aikana mukaan työllisyyden paranemiskehitykseen kun taas varsinkin tavoite 6 –alueella työpaikkojen määrä edelleen aleni.

Taulukko 4. Työpaikkojen määrä rakennerahastojen tavoitealueilla ja koko maassa

	Tavoite 2	Tavoite 5b	Tavoite 6	Muu Suomi	Yhteensä
1994	285202	356142	266593	985194	1893131
1996	289243	352694	261436	1028526	1931899
Muutos 94-96	1,42 %	-0,97 %	-1,93 %	4,40 %	2,05 %

Kansallisten toimenpiteiden ja EU-ohjelmien kokonaisvaikutus aluekehitykseen

Kattavaa ja luotettavaa kokonaisarviota aluepolitiikan vaikutuksista vuoden 1993 aluekehityslain voimaantulon jälkeen ja varsinkin EU-rakenerahasto-ohjelmien alkamisen jälkeen on vielä liian aikaista laatia. Kuitenkin jo nyt on ilmeistä, että

- (i) aluepoliittiset toimet eivät ole kyenneet estämään väestön historiallisesti nopeaa ja poikkeuksellisen harvoihin kasvukeskuksiin suuntautuvaa muuttoliikettä vuoden 1993 jälkeen. Missä määrin hillintä on ollut tavoite, ei ole pääteltävissä, koska laissa ei ole täsmällisiä tavoitteita tässä suhteessa. Vielä vähemmän voidaan sanoa siitä, missä määrin politiikka on muuttoliikettä hillinnyt ts. kuinka paljon suurempaa muuttoliike olisi ollut ilman toteutettuja toimia.

- (ii) aluepolitiikan ytimeksi muodostuneille alueellisille rakennerahasto-ohjelmille asetettuja täsmällisiä tavoitteita tuotannon, työllisyyden ja työttömyyden suhteen ei mitä todennäköisimmin kyetä saavuttamaan ohjelmakauden loppuun mennessä.

Kun ainakin laskennallisesti suppeaan aluepolitiikkaan suunnatut varat ovat kasvaneet EU-jäsenyyden myötä, edellä olevat havainnot eivät voi johtua politiikkaan käytettyjen varojen kokonaismäärän supistumisesta. Selityksiä onkin haettava muualta. Näitä voivat olla:

- (i) tuotantorakenteen muutos- ja keskittymisvoimat ovat olleet ennakoitua voimakkaampia ts. sekä täsmälliset että epämääräisemmät tavoitteet on asetettu voimavaroihin nähden epärealistisen koviksi
- (ii) toimenpiteet ovat olleet tehottomia tai
- (iii) toimenpiteet eivät ole ehtineet vielä vaikuttaa täysimääräisesti.

Historiallinen kokemus – esimerkiksi alueellisten korkeakoulujen vaikutuksista – viittaa todella pitkiin vaikutusviiveisiin monissa aluekehityshankkeissa. Väliarvioinneista syntyy kuitenkin myös vaikutelma, että monien tavoiteohjelmahankkeiden vaikutus loppuu käytännössä hankkeiden päättymiseen: työpaikkojen pysyvyyttä, kasvukierteen liikkeelle sysäämisestä puhumattakaan ei ole saavutettu. Suoritettujen panostusten vaikutusten kypsyemisestä tuonnempana ei ole täyttä varmuutta.

Sen sijaan kaksi muuta selitystä näyttää sekä väliarviointien valossa että muutoinkin uskottavalta. Aluerakennetta muuttavat voimat ovat todellakin olleet voimakkaita ja luultavasti myös suurempia kuin aluepolitiikkaa viritettäessä on oletettu. Suomen kokonaistuotannon kasvu on painottunut vahvasti tietointensiivisille aloille, jotka lähtökohtaisesti ovat sijainneet vain harvoissa keskuksissa ja joissa keskittymisedut mahdollisesti ovat keskimääräistä suuremmat. Toisaalta muuttotappioalueilla muuta maata tärkeämmän julkisen sektorin leikkaukset ovat olleet ehkä arvioituakin suurempia. Näillä alueilla tärkeän maatalouden tulokehitys on myös ollut aleneva, joskin on vaikea sanoa onko tilanne poikennut oletetusta.

Väliarvioinnit antavat tukea myös käsitykselle ainakin joidenkin toimenpiteiden tehotomuudesta. Alueiden välillä näyttää olevan merkittäviä eroja ohjelman toteutustavasta riippuen. Tämä on nähtävissä selvästi mm. maaseudun kehittämishankkeiden osalta, jossa eräillä alueilla, esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla, on onnistuttu muita alueita pa-

remmin.³² Yksi esiin tullut ongelma on, että toteutettujen hankkeiden lopullisten edunsaajien yhteys hankkeisiin on usein liian löyhä ja hankkeiden työ ei aina kovinkaan suoraan edistä alueen yritystoiminnan kehittymistä.

Yritystoiminnan kehittämishankkeiden tuloksellisuuden kannalta näyttäisikin olevan tärkeää, että yrittäjät itse ovat aktiivisesti mukana kaikissa hankkeen vaiheissa sen suunnittelun ja toteutuksen aikana. Valituilla painopistealoilla tapahtuva, alueen yritysten tarpeiden mukaisesti suoritettu koordinoitu kehittämistyö on tuonut hyviä tuloksia esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, jossa muoviteollisuuden myönteinen kehittyminen viime vuosien aikana on todennäköisesti hyötynyt merkittävästi aluepoliittisista kehitystoimista.

Arviointiraporttien sekä tavoitealueilla toteutuneen aluekehityksen perusteella voidaan arvioida, että tavoite 2- ohjelma on muita ohjelmia paremmin onnistunut tavoitteissaan. Toisaalta tavoite 2- alue vahvan teollisen pohjan vuoksi on selvästi hyötynyt viime vuosien voimakkaasta talouskasvusta, joten on hyvin vaikeaa erottaa ohjelman vaikutus yleisestä talouskehityksestä. Tavoite 2- alueella on elinkeinorakenteen vuoksi ollut muita alueita paremmat mahdollisuudet hyödyntää erityisesti ohjelman tarjoamia mahdollisuuksia yritystoiminnan kehittämiseksi.

Keskeiseksi ongelmaksi kaikissa arvioinneissa on todettu hankkeiden pirstaloituminen, jolloin riittävän suuria, isompien aluekokonaisuuksien kehitystä tukevia hankkeita ei ole saatu aikaiseksi. Näin on todettu myös tavoite 2- alueella, vaikka siellä hankkeet olivat selvästi suurempia kuin muilla alueilla. Maaseutuelinkeinojen kehittämishankkeiden osalta samaa toteaa myös Volk (1999) maaseutupolitiikkaa koskevassa selvityksessään.

Näyttää myös todennäköiseltä, että varsinaisella yritystoiminnan tuen supistumisella ja sen kohdentumisen muutoksilla on ollut aluekehityksen kannalta kielteisiä vaikutuksia. Muutoksethan ovat merkinneet käytännössä muuttotappioalueiden yritysten saamien tukien vähentymistä, kun näiden alueiden yritykset eivät ole kyenneet hyödyntämään keskusalueiden tavoin uutta teknologian kehittämiseen painottuvaa yritystukea. Yritystuen tuloksia työpaikkojen luomisessa voidaan kuitenkin edelleen pitää edellä kuvatun tavoite 2-ohjelman arvioinnin mukaan suhteellisen hyvinä.

³² Kataja Jukka-Pekka. Hanketyö on kovaa hommaa. PTT:n raportteja ja artikkeleita 159. 1998.

4. NÄKÖKOHTIA ALUEPOLITIIKAN KEHITTÄMISTARPEISTA

Aluekehityksen voimakas eriytyminen, jota tarkastelimme lähemmin erillisessä työpaperissa, sekä aluepolitiikasta edellä esitetyt arviot johtavat joihinkin yleisiin päätelmiin lähivuosien aluepolitiikan mitoittamisesta ja suuntaamisesta. Esitämme ne tässä pyrkimättäkään yksityiskohtaisuuteen.

Lähtökohtia

- Paineet tuotannon ja väestön keskittymiseen muutamiin (4-5) kasvukeskuseutu-kuntaan pysyvät mitä ilmeisimmin suurina edelleen lähivuosina. Näillä alueilla on vahva sisäsyntyinen kasvudynamiikka. Se perustuu pelkän suuruuden ekonomian ohella keskeisesti tietoon, osaamiseen ja niiden avulla syntyvään moderniin tuotan-toon kasvutoimialoilla.
- Kuitenkin myös suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella on esimerkkejä kunnista ja seutukunnista, joissa on kyetty luomaan ja kasvattamaan kilpailukyistä tuotantoa ja saatu aikaan myönteinen väestökehitys. Tuotannon ja väestön keskittyminen muutamaan paikkaan on siten hallitseva, mutta ei aivan luonnonlain tapainen ilmiö.
- Julkisen vallan toimin on perusteltua ja voidaan vaikuttaa aluekehitykseen, mutta ilman aluepolitiikan vaikuttavuuden olennaista voimistumista viime vuosien keskittymiskehitykseen ei ole näköpiirissä merkittävää muutosta.
- Suomen kilpaillessa yhä selvemmin tuotannon sijaintipaikkana muiden maiden kanssa aluekehitykseen on perusteltua välttää asettamasta sellaisia rajoituksia kas-vukeskusten kyvyille houkutella tuotantoa ja asukkaita, että tuotanto ohjautuisi pi-kemminkin Suomen ulkopuolelle kuin muualle Suomeen. Aluepolitiikan perustoi-mintalinja täytyy siten jatkossakin olla pikemminkin heikommin kehittyneiden alu-eiden tukeminen kuin suora pyrkimys kasvun rajoittamiseen nykyisissä kasvukes-kuksissa.
- Jälkeenjääneiden alueiden kehitystä tukevan aluepolitiikan vaikuttavuutta voidaan parantaa sen sisältöä ja toteuttamistapaa kehittämällä.

Voimavarat

- Mutta jos keskittymiskehitystä halutaan hillitä merkittävästi, tarvitaan myös lisää voimavaroja taantuvien alueiden talouskehityksen vahvistamiseksi.

- EU:n uusi tavoite 1 –ohjelma todennäköisesti tuo lisää tällaisia resursseja pahimmin taantuvan Itä-Suomen kehityksen tukemiseen. Mutta tämänkin EU-rahoituksen hyödyntäminen edellyttää vastaavaa kansallisen rahoituksen lisäystä.
- Lisäksi Itä-Suomen ulkopuolella on maakuntien kokoisia alueita, sekä maaseutua että kaupunkikeskuksia, jotka taantuvat Itä-Suomea muistuttavalla tavalla. Nämäkään eivät pysty merkittävästi hillitsemään taantumiskehitystä nykyisin aluepoliittisin toimin, vaikka ainakin osin niiden edellytykset voivat olla paremmat (myös hyödyntää aluetukea).
- Kansallisten voimavarojen lisäystä aluepolitiikkaan ei siten voida välttää, jos keskittymiskehitykseen halutaan olennaista muutosta. Resurssiongelmia tosin helpottavat kansantaloudelliset säästöt, joita syntyy, kun uuden perusrakenteen rakentamistarve kasvukeskuksissa pienenee. Näiden säästöjen suuruutta ei kuitenkaan pystytä kovin tarkasti arvioimaan, eikä ole myöskään selvää, miten niitä saadaan julkistalouden menojen katteeksi siltä osin kuin ne välittömästi koituvat yksityisen sektorin eduksi.
- Yleinen mielipide näyttäisi tukevan ainakin jonkinasteista aluepolitiikan voimavarojen vahvistamista, jos sillä on toivoa hillitä muuttoliikettä kasvukeskuksiin.³³

Tavoitteet

- Julkistalouden rajoitusten vuoksi ja koska keskittymisvoimat ovat vahvoja, on keskeistä määrittää aluepolitiikalle sillä tavoin realistiset tavoitteet, että on toiveita niiden saavuttamisesta resursseilla, jotka tarkoitukseen halutaan varata.
- Tavoitteeksi ei tämän vuoksi ole syytä asettaa nykyisen aluerakenteen säilyttämistä sellaisenaan.
- Mutta kunkin maakunnan säilyttäminen elinvoimaisena talousalueena on luultavasti realistinen yleistavoite, koska
 - Maakunnat muodostavat nykyisin ainakin pääosin aitoja talousalueita, joilla on tärkeimmät sekä kotitalouksille että liike-elämälle suuntautuneet palvelut.

³³ EVA (1999) kyselyssä 2/3 haastatelluista hyväksyi väitteen ”Muuttoliikettä kasvukeskuksiin tulisi hillitä, vaikka se edellyttäisi suuria kustannuksia aiheuttavia aluepoliittisia tukitoimia”. Alle viidennes oli eri mieltä.

- Maakunnilla pikemminkin kuin joillakin muilla maan osa-alueilla näyttäisi olevan omaehtoisessa kehittämistyössä tärkeä oma identiteetti.
- Maakuntien liitot ovat nykyisen lain mukaan keskeisiä aluekehitysviranomaisia ja voimassaolevat alueittaiset kehitysstrategiat on laadittu maakuntapohjalle.
- Tämä tarkoittaa keskeisten määrällisten kehitystavoitteiden (esimerkiksi työllisyyden kasvu, väestökehitys, BKT/asukas) asettamista ensi sijassa maakuntatasolla ja maakuntien sisäisen kehityksen jättämistä enemmän markkinoiden sekä seutukuntien ja kuntien kilpailun määrättäväksi.
- Erikseen on kuitenkin syytä asettaa yleistavoitteita varsinaisen maaseudun kehittymiselle, koska näiden alueiden ongelmat ja kehittymisedellytykset poikkeavat jossain määrin laajempien, myös kaupunkikeskuksia sisältävien, alueiden tilanteesta.³⁴
- Kunkin maakunnan kehitysstrategiassa on luonnollista lähteä ao. alueen omien vahvuuksien hyödyntämisestä.
- Mutta tämän lisäksi tavoitteeksi on asetettava osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen tuotannon laajentuminen jokaisessa maakunnassa, mieluummin hyvät kasvunäkymät omaavilla toimialoilla, koska
 - Vain hyvän palkanmaksukyvyyn tuotanto voi houkuttaa dynaamista (yritteliästä, osaavaa) väestöä säilymään alueella ja/tai tulemaan sinne ja itseään vahvistava tuotannon kasvukierteen syntyminen edellyttää dynaamista väestöä.
 - Hyvän palkanmaksukyvyyn tuotanto auttaa hyvien paikallisten ja alueellisten julkisten palveluiden rahoittamista alueen omilla resursseilla ja kattavien yksityisten palveluiden säilymistä ja syntymistä.
 - Vain riittävän korkea alueellinen arvonlisäys asukasta kohden tekee mahdolliseksi vähentää ajan mittaan alueiden välisiä tulonsiirtoja. Korkean työllisyysasteen ohella korkea arvonlisäys työllistä kohden auttaa tämän tavoitteen saavuttamista.

³⁴ Tämä on maaseutupolitiikan tehtäväkenttää. Sitä käsittelee juuri valmistuneessa selvityksessään Raija Volk.

- Historian valossa kasvutoimialojen (”nousevan aallon”) tukeminen on tuloksekkaampaa kuin kypsien tai taantuvien alojen ylläpito.
- Maakunnissa, joiden lähtökohtaiset edellytykset em. osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen kasvupaikkana ovat muita selvästi huonommat on tärkeää vahvistaa muun tuotannon kykyä soveltaa parasta osaamista ja kehittyneintä tekniikkaa sen tuottavuuden parantamiseksi. Tämä koskee erityisesti maakuntia, joissa luontaiset edellytykset ovat parhaimmat sellaisilla alhaisen arvonlisäyksen toimialoilla kuten alkutuotannossa, hoivatyössä tai matkailussa.³⁵
- On myös tärkeää lausua julki mahdollisimman selkeästi realistisina pidettävät tavoitteet kunkin alueen tärkeimmille kehitysmittareille, koska
 - Vain näin luodaan ihmisille (erityisesti ammattia ja pysyvämpää asuinpaikkaa suunnitteleville nuorille) ja yrityksille kiintopisteitä, joiden varaan voi perustaa järkevät sijoittumis- ym. päätökset.
 - Vain näin voidaan edes jollain tavalla mitata aluepolitiikan onnistumista ja korjaustarpeita
- Yleistavoitteiden selkeyden ohella on tärkeää, että alueelliset kehittämisohjelmat muodostavat riittävän suuria kokonaisuuksia; suurin yksittäinen puute nykyisissä rakennerahasto-ohjelmissä näyttäisi olevan niiden pirstaleisuus

Osaamisen syventäminen ja levittäminen

- Kannattavan tuotannon syntyminen ja laajentuminen voi perustua avoimilla markkinoilla, jota erityisesti yksittäiset alueet mitä suurimmassa määrin ovat, vain hyvään osaamiseen. Tämä koskee erityisesti tuotantoa, jossa pyritään hyvään palkanmaksukykyyn.
- Parhaat kasvunäkymät omaaville toimialoille (esim. tieto- ja viestitekniikka, biotekniikka) on ylipäätään tyypillistä uuden tiedon luominen ja sen hyödyntäminen.
- Huippuosaaminen syntyy keskittymisestä riittävän suppeaan toimintakenttään ja koulutuksesta, tutkimuksesta sekä jatkuvasta toimintatapojen kehittämisestä.

³⁵ Raija Volk toteaa tällaiset toimialat luontaisiksi erikoistumisalueiksi monille maaseutualueille.

- Korkeatasoisinta koulutusta tarjoavia ja tutkimusta tekeviä laitoksia ei voi olla kaikkialla; ne keskittyvät väistämättä tiedekorkeakouluihin ja muutamien yritysten tutkimusyksiköihin. Niinpä on löydettävä järjestelyt, joilla tätä osaamista kanavoidaan kaikkiin maakuntiin.
- Ammattikorkeakoulusta on luonteva muodostaa jokaisen maakunnan kehittämistoimien keskeinen osa, joka paitsi kouluttaa työvoimaa, myös neuvoo yrityksiä ja luo niille tuotekehittelyssä ja markkinoinnissa tarvittavia yhteyksiä. Esteet yhteistyöltä omalla alueella tai kauempana sijaitsevien tiedekorkeakoulujen kanssa täytyy poistaa. Tarpeen vaatiessa ammattikorkeakoulut on syytä valtiollistaa resurssien varmistamiseksi huonommin kehittyneissäkin maakunnissa.

Omaehtoisuus ja markkinamekanismin hyväksikäyttö

- Aluekehityslakiin kirjattu idea omaehtoisesta kehityksestä on tärkeä usealla tavalla
 - Viranomaisilla ei ole kykyä poimia kykyä poimia menestyviä ideoita tai sanoa suurella varmuudella, missä jokin toiminta voi kannattaa. Tämä koskee myös aluetasoa, jossa yritysten ja niiden kehitysmahdollisuuksien tuntemus on todennäköisesti parempaa kuin keskushallinnossa.
 - Esimerkit osoittavat kannattavan tuotannon mahdolliseksi ennakolta hyvinkin epätodennäköisissä paikoissa.
 - Alueen kehitys voi pitemmän päälle perustua vain sen oman väestön aloitteellisuuteen.
- Aluekehitystavoitteet ja mahdollisimman suuri osa toimenpiteistä tulee tämän vuoksi muotoilla niin, etteivät ne sulje epätodennäköisiltä vaikuttavia onnistumismahdollisuuksia vaan tukevat niitä.
- Koska EU-ohjelmien hankkeille on usein väistämättä ominaista viranomaisvetoisuus, näiden rinnalla tulee olla aluekehitystukia, jotka hyödyttävät yleisesti tuettavien alueiden yritystoimintaa tai ainakin jotakin sen strategista osaa ja sallivat siten menestysideoiden kehittymisen mahdollisimman markkinalähtöisesti. Erityisen tärkeää tämä on alueilla, jotka eivät pääse mahdollisen uuden tavoite 1-ohjelman piiriin. Harkittavia tukimuotoja voivat olla esimerkiksi
 - Investointien poisto-oikeuksien lisääminen kohdealueilla

- Olemassa olevat investointi- ja kehittämistuet nykyistä suuremmin myöntämisvaltuuksin.
- Periaatteessa myös työvoimakustannusten subventointi alentamalla työnantajamaksuja. Fiskaalisista syistä tätä ei kuitenkaan ole realistista toteuttaa ainakaan yleisenä jonkin alueen kaikkea työvoiman käyttöä suosivana toimenpiteenä.

Avainalojen tuotannon sijoittumis- ja kasvutuki

- Osaamiseen perustuvan korkean arvonlisäyksen tuotannon laajentaminen nykyisten kasvukeskusten ulkopuolisissa maakunnissa on vaativa tehtävä. Tämän vuoksi sen toteuttamiseen tarvitaan työvoimaan, aineellisiin investointeihin ja tutkimus- ja kehityspanostuksiin liittyviä erityistukia.
- Tällaisten tukien on sekä fiskaalisista syistä että tehokkuustappioiden minimoimiseksi parasta rajoittua lisäpanostuksiin ja/tai olla määräaikaista. Toisaalta tuen piiriin tulevia alueita ei saisi rajata kovin ahtaasti, jotta ei heikennettäisi alueiden omaa aloitteellisuutta. Paras rajausta voisi olla määrittää kasvualueet, joiden ulkopuoliset alueet pääsevät tuen piiriin. Harkittavia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi
 - Aiemmin mainittujen investointi- ja kehittämistukien suuntaaminen erityisesti tällaiseen toimintaan.
 - Uuden ammattityövoiman palkkaamisen tuki esimerkiksi korvaamalla erikseen määriteltyihin ammatteihin valmistuvien tai kohdealueen ulkopuolelta tulevien henkilöiden työvoimakustannuksia merkittävästi määrääjäksi
 - Bonus julkiseen tutkimus- ja tuotekehittelyrahoitukseen, jos se toteutetaan tai johtaa uuden tuotannon käynnistämiseen kohdealueilla. Tehokkuuden varmistamiseksi tuen piiriin hyväksyttävien hankkeiden valinnassa ei kuitenkaan ole syytä soveltaa mitään aluekriteeriä.

Infrastruktuuri

- Kaikkien alueellisten kehittämistoimien menestymisen välttämätön edellytys on, että yhteiskunnan infrastruktuuri toimii kunnolla koko Suomessa.

- Keskeisiä ovat logistiikkapalvelut (tietoliikenneyhteyksien jatkuva modernisointi, tienpito, rautatieyhteyksien ajantasaistaminen, lentoyhteyksien ylläpito, postin palvelujen säilyttäminen jne.) sekä peruskoulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut.
- Modernin tietotekniikan tarjoaa uusia mahdollisuuksia esimerkiksi etäopetuksessa ja terveydenhoitopalveluiden järjestämisessä. Nämä on käytettävä maksimaalisesti hyväksi.
- On myös huolehdittava kuntien taloudellisista edellytyksistä tuottaen em. hyvinvointipalvelut ja tarpeen vaatiessa varmistettava esim. valtion maksamalla palkkatuella tai veroeduilla pätevän henkilöstön saanti keskeisiin julkisiin palveluihin kuten terveydenhuoltoon ja koulutukseen.

Peruslinkeinot

- Varsinaisten maaseutualueiden mutta myös maatalousvaltaisten maakuntien kehitysedellytysten kannalta on tärkeää huolehtia maatalouden kohtuullista toimintaedellytyksistä kaikissa maakunnissa
- Tämä edellyttää maataloustuotannon kilpailukyvyn parantamista mm. erikoistumista edistämällä. Mutta tarpeen vaatiessa myös kansallisella maataloustuella on tuettava maatalouden kannattavuuden säilymistä.
- Metsävarojen tehokas paikallinen hyödyntäminen (puun jatkojalostus, energiapuun käytön radikaali laajentaminen) on tärkeä osa metsävaltaisten alueiden yritystoiminnan vahvistamista.

Yleisiä talouspoliittisia toimia, jotka tukevat tuotanto- ja työllisyyskehityksen tasapainoistumista

Koska muuttotappioalueiden tuotanto- ja yritysraenteet sekä työvoima- yleensä väestörakenteet poikkeavat kasvukeskuksien tilanteesta, eräät yleistaloudellisesti perustellut politiikkatoimet tukevat myös tuotannon ja työllisyyden alueellisesti nykyistä tasaisempaa kehitystä. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Tasaista kotimaisen kysynnän kasvua tukeva makrotalouspolitiikka
- Työvoiman ammatillisen liikkuvuuden parantaminen

- Palkanmuodostuksen joustavoittaminen niin, että yrityskohtaisilla tekijöillä on nykyistä suurempi vaikutus palkkatasoon.
- Matalapalkkaisiin kohdistuvan verokiilan alentaminen huolehtien kuitenkin siitä, ettei suhteellisesti taantuvien alueiden kuntatalouden rahoitus heikenny.
- Pk-yritysten kasvuedellytysten parantaminen yleensä.
- Hyvinvointivaltion keskeisten tasausmekanismien ylläpito.

LÄHTEET

- Armstrong H. ja Taylor J. (1993), *Regional Economics and Policy*. Harvester Wheatsheaf, Lontoo.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA (1999), *Mielipiteiden sateenkaari*, raportti suomalaisten asenteista 1999, Helsinki.
- Haapanen M. (1998), *Internal Migration and Labour Market Transitions of Unemployed Workers*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 179.
- Kangasharju A., Kataja J.-P. ja Vihriälä V.(1999). Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 17.
- Kataja J.-P. (1998), *Yritystoiminnan julkinen rahoitus alueittain Suomen EU-jäsenyyden aikana*. PTT Katsaus 2/1998.
- Kataja J.-P. (1998), *Hanketyö on kovaa hommaa*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja ja artikkeleita n:o 159.
- Kiander J., Pehkonen J. ja Pohjola M. (1998), *Työttömyyden alentaminen: mitä pitäisi tehdä?* Teoksessa Pohjola M. (toim.), *Suomalainen työttömyys*. Taloustieto Oy.
- Littow P. (1989), *Keskittymisen hinta*. Sisäasianministeriö, aluepoliittinen osasto, aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 1989:3.
- Lahti P. ja Koski K. (1993), *Pääkaupunkiseudun yhdyskuntakustannukset*. Ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, selvitys 5.
- Lankinen M. (1998), *Muuttoliikkeen vaikutukset kunnan menoihin*. Teoksessa Helin H., Laakso S., Lankinen M. ja Susiluoto I., *Muuttoliike ja kunnat*, Kunnallisan kehittämissäätö.
- Loikkanen, Rantala, Sullström (1998). *Regional Income Differences in Finland 1966-1996*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 181.
- Martamo R. ja Littow P. (1992), *Kaupunkiseutujen kasvun yhdyskuntakustannukset*. Sisäasianministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto, moniste 7.

- Okko P. (1978), Tutkimus ohjailevan aluepolitiikan teoriasta ja Suomen aluepolitiikasta. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-6.
- Okko P. (1989) Suomen aluekehityksen ja aluepolitiikan nykyvaihe. Kansantaloudellinen aikakauskirja 85, 411-423.
- Pehkonen J. (1998), Työmarkkinoiden kohtaanto ja alueelliset työttömyyserot. Teoksessa Pohjola M. (toim.), Suomalainen työttömyys, Taloustieto Oy.
- Pekkala S. ja Kangasharju A. (1998) Migration and Regional Convergence among the Finnish Subregions 1975-1995. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 12.
- Pikkarainen M. (1998) Aluekehitysrahat ja additionaliteetti alueellisessa kehittämisessä. Sisäasianministeriö, aluekehitysosaston julkaisuja 8/1998.
- Pirkola H. (1998), Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valmistelu. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Sisäasianministeriö (1998), Alueintegraattori 6/1998.
- Soininen H. (1999) Alueellisen kehittämisen rahoitus. Sisäasianministeriö, aluekehitysosasto.
- Susiluoto I (1998), Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutuksista kulutuksen kautta: panos-
tuotostarkastelu. Teoksessa Helin H., Laakso S., Lankinen M. ja Susiluoto I.,
Muuttoliike ja kunnat, Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Tervo H. (1983), Tuotantotoimintaan suunnatun aluepolitiikan työllistävä vaikutus kehitysalueilla 1966-1980. Keski-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, julkaisuja 57/1983.
- Tervo H. (1991), Studies on the Economic Case for and the Effects of Regional Policy. University of Jyväskylä.
- Tervo (1997). Long-Distance Migration and Labour Market Adjustment: Empirical Evidence from Finland 1970-1990. University of Jyväskylä, School of Business and Economics, WP n:o 168/1997.
- Tuomala M. (1997). Julkistalous, Gaudeamus.

Tuomiario M. ja Virén M. (1998), Yritystuen vaikuttavuus ja sen mittaaminen: puu- ja huonekaluteollisuusyrityksille myönnetyt investointiavustukset. Keskustelualoitteessa Junka T., Yritystuen kehityspiirteet 1984-1996. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen keskustelualoitteita 165.

Volk R. (1999), Muuttuva maaseutu – maaseutupoliittinen selvitys. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4/1999.