



**Valtioneuvoston
kanslia**

Talousneuvosto

**Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka
Suomessa**

Työryhmäraportti

**Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja
2000/6**

Tekijät(toimielimessä: toimielimen nimi, puheenjohtaja): Talousneuvosto, Seppo Leppänen	Julkaisun laji:		
	Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia		
	Toimielimen asettamispäivä: 27.1.2000		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa : työryhmäraportti			
Julkaisun osat:			
Tiivistelmä:			
Avainsanat: alueet, aluepolitiikka, kehittäminen, aluekehitys - Suomi - 1990-luku			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6		ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5354-04-0
Kokonais sivumäärä: 197 s., kuv., taul., liit.	Kieli: Fi	Hinta:	Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia/Tietopalvelu		Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

SISÄLTÖ

Talousneuvostolle

Sivu

YHTEENVETO

1

1 ALUEPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT

16

2 ALUEKEHITYSTÄ MUOVAAVAT TEKIJÄT

18

2.1 Lähtökohdat

18

2.2 Keskittymistä kiihdyttäviä voimia

20

2.3 Keskittymistä hillitseviä voimia

23

2.4 Globalisaation ja talouden integroitumisen vaikutus aluekehitykseen

26

2.5 Julkisen sektorin toiminta

28

3 SUOMEN ALUEKEHITYS 1990-LUVULLA

30

3.1 Väestökehitys

32

3.2 Alueelliset työmarkkinat

55

3.3 Tuotannon rakenne ja sijoittuminen

79

3.4 Alueelliset hyvinvointierot

100

3.5 Suomen suuralueet osana EU:n aluerakennetta

112

3.6 Mitä on tapahtunut: yhteenveto 1990-luvun aluekehityksestä

115

4 ALUEELLISEN KEHITYKSEN NÄKYMÄT

119

4.1 Alueellisen kehityksen todennäköisiä piirteitä

119

4.2 Todennäköisen kehityksen mahdollisuuksia ja ongelmia

129

5 ALUEKEHITYKSEN OHJAAMINEN

135

5.1 Aluepolitiikalle asetetuista tavoitteista

135

5.2 Aluepoliittiset toimenpiteet Suomessa

138

5.3 Aluepoliittinen rahoitus Euroopassa

154

5.4 Arvioita aluepolitiikalla saavutetuista tuloksista

163

5.5 Yhteenveto aluekehityksen ohjaamisesta

171

6 ALUEPOLITIikka 2000-LUVUN ALUSSA

173

6.1 Mihin suuntaan alueellista kehitystä pitäisi ohjata?

173

6.2 Mahdollisuuksista ohjata aluekehitystä haluttuun suuntaan

174

6.3 EU:n antamat mahdollisuudet ja rajoitteet

176

6.4 Suuri aluepolitiikka

180

6.5 Voidaanko aluepolitiikkaa tehostaa?

182

6.6 Aluepoliittiset toimijat

186

Kirjallisuus

Työryhmän ja sihteeristön kuulemat asiantuntijat

Liitetaulukko

Liitekartat

Talousneuvostolle

Valtioneuvoston kanslia asetti 27.1.2000 talousneuvoston suosituksesta asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli 30.9.2000 mennessä

selvittää uusimman tutkimus- ja asiantuntijatiedon pohjalta aluerakenteeseen vaikuttavat tekijät ja tämän pohjalta arvioida Suomen aluekehitystä ja siihen liittyviä myönteisiä ja haitallisia piirteitä sekä kartoittaa keskeiset alueellisen kehityksen ohjausekeinot.

Asiantuntijaryhmän puheenjohtajaksi määrättiin talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen. Jäseniksi kutsuttiin aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius sisäasiainministeriöstä, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen Suomen Kuntaliitosta, johtaja Elina Lehto Uudenmaan TE-keskuksesta, vs. johtaja Reija Lilja Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, tutkimusprofessori Heikki A. Loikkanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (1.8.2000 lähtien professori Helsingin yliopistossa), professori Hannu Tervo Jyväskylän yliopistosta, alivaltiosihteeri Juhani Turunen valtiovarainministeriöstä, rehtori Perttu Vartiainen Joensuun yliopistosta, toimitusjohtaja Vesa Vihriälä Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta sekä tutkimusjohtaja Pekka Ylä-Anttila Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta. Alivaltiosihteeri Juhani Turusen ollessa estyneenä työryhmän työhön ovat osallistuneet neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki ja vanhempi hallitussihteeri Hannele Kerola valtionvarainministeriöstä. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimitettiin tutkimuspäällikkö Antti Romppanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja pääsuunnittelija Esko-Olavi Seppälä valtion tiede- ja teknologianeuvostosta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet vanhempi tutkija Kari Hämäläinen Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, ylitarkastaja Martti Salmi sisäasiainministeriöstä sekä korkeakouluharjoittelija Panu Pelkonen valtioneuvoston kansliasta. Tutkimussihteerinä toiminut Iris Koskela-Näsänen on vastannut raportin tekstinkäsittelystä ja ulkoasun suunnittelusta.

Ryhmällä on ollut käytettävissään eräitä asiantuntijaselvityksiä. Professori Hannu Tervo laati ryhmälle muistion aluekehitystä muovaavista tekijöistä. Tutkija Petri Böckerman Palkansaajien tutkimuslaitoksesta valmisteli ryhmälle muistion työpaikkojen alueellisesta syntymisestä ja häviämisestä. Tutkija Satu Nivalainen Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta laati muistion muuttoliikkeen vaikutuksista alueelliseen väestörakenteeseen vuoteen 2010 mennessä. Ryhmällä oli monia asiantuntijakuulemisia ja sihteeristö vieraili EU:n komissiossa 6.–7.7.2000 keskustelemassa aluekysymyksistä komission asiantuntijoiden kanssa. Työryhmän puheenjohtaja kävi eri puolilla Suomea lukuisia keskusteluja aluekehityksestä ja aluepolitiikasta.

Työryhmä on keskittynyt työssään aluekehityksen keskeisten piirteiden tarkasteluun, kehitykseen liittyvien ongelmien selkiyttämiseen, aluepolitiikan vaikutusmahdollisuuksien kartoittamiseen muuttuneissa oloissa sekä näiden pohjalta arvioimaan aluepolitiikan tavoitteenasettelua ja politiikkavälineistöä. Yksityiskohtainen aluepolitiikan keinoja koskeva kehitystyö ei ole kuulunut työryhmän toimeksiantoon. Vaikka toimenpiteiden valmistelu ja niihin liittyvä selvitystyö

hoidetaankin pääosin aluepoliittisen tavoiteohjelmatyön yhteydessä, työryhmä pitää tärkeänä, että tutkimustyötä suunnataan lisää yhä eriytyvämpien alueongelmien ja niiden lieventämiseksi tarvittavien keinojen tarkasteluun.

Ryhmä toteaa, että Suomi on laman jälkeen nopeasti sopeutunut kansainvälisen ympäristön muutoksiin. Osaamiseen ja tietoon keskeisesti rakentunut kehityspolku on mahdollistanut viime vuosien ripeän taloudellisen kasvun ja työllisyyden selvän paranemisen. Nopeaan kasvuun liittyy kuitenkin talouden voimavarojen kohdentumista uudelleen, mikä myös johtaa työvoiman ja väestön muuttoliikkeeseen.

Maamme taloudellinen kehitys 1990-luvun puolivälistä lähtien onkin ollut alueellisesti varsin eriytynyt. Harvat kasvualueet ovat vetäneet työvoimaa maan muista osista, koska osaamisvaatimusten muutoksen takia työvoiman tarve ei ole kohdistunut kasvukeskusten työttömiin. Kasvavien kaupunkialueiden, joiden suotuisa kehitys on koko talouden kasvun kannalta tärkeä, pulmana onkin sitkeä rakennetyöttömyys ja nouseva sosiaalinen syrjäytyminen. Peruselinkeinojen ja useiden perinteisten teollisuusalojen sopeutuminen kansainvälisen talouden ja teknologian muutoksen luomiin ehtoihin sekä julkisen talouden tasapainottaminen ovat muuttotappioalueilla laajassa osassa maata pitäneet tuotannon ja työllisyyden kasvun keskimääräistä hitaampana.

Julkisten palvelujen, tulonsiirtojen ja investointien kohdentuminen kaventaa myös alueellisia hyvinvointieroja, vaikka päätavoitteeksi ei olekaan asetettu alueellisten erojen tasausta. Myös Euroopan unionin rakennerahaston ja siihen liitetyn kansallisen tuen kautta on ohjattu julkista tukea vaikeammassa asemassa olevien alueiden olojen kohentamiseksi. Alueellinen kehitys Suomessa ei tästä huolimatta ole ollut tasapainoista.

Alueelliseen kehitykseen on mahdollista aktiivisin toimin kuitenkin vaikuttaa, vaikka globalisoitumisen ja teknisen kehityksen ylläpitämää perussuuntaa ei voidakaan muuttaa. Tärkeää on pyrkiä suuntaamaan kehitystä nykyistä tasaisemmin. Maassamme on löydettävissä useita alueita, jotka ovat aktiivisesti toimien päässeet hyvän kehityksen kierteeseen panostamalla yrittäjyyteen ja osaamiseen, harjoittamalla tiivistä yhteistyötä alueella toimivien yritysten, korkeakoulujen ja hallinnollisten päättäjien kesken. Verkostoitumista apuna käyttäen ne pystyvät hyödyntämään tehokkaasti myös ulkopuolelta tulevat kehityssysäykset. Vastaavanlainen kehitys tulisi saada aikaan myös muilla alueilla.

Työryhmän mielestä vakaan ja nopean taloudellisen kasvun turvaaminen sekä hyvinvointiyhteiskunnan ja talouden muun perusrakenteen säilyttäminen toimintakykyisenä ovat myös tasapainoisen alueellisen kehityksen näkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä. Erityisen merkittävää on kohdentaa voimavaroja osaamiseen sekä tiedon hankinnan ja tiedon käytön parantamiseen. Kasvun esteiden raivaamisessa avainasemassa ovat koulutus, tutkimus- ja tuotekehitys sekä tiedonsiirto- ja muu liikenneverkosto.

EU:n laajeneminen muuttaa vuoden 2006 jälkeen EU:n aluetukimäärärahojen kohdentumista. Siksi on tärkeää, että lähivuosina alueiden kehittämiseen käytettävät resurssit suunnataan mahdollisimman tehokkaasti kestävän tuotantotoiminnan luomiseksi. Toteutettujen hankkeiden vaikutusten arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Silloin kun aluepolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden avulla saadaan aikaan uutta kestäväällä pohjalla olevaa ja alueellisesti tasapainoista kasvua, toimenpiteet maksavat itsensä takaisin. Koska nykyisten toimien uudelleensuuntaamisella ei kenties saada riittävää vaikutusta aikaan, tarvitaan myös jossakin määrin lisää voimavaroja. Aluepolitiikan toimenpiteiden on myös oltava riittävän pitkäjänteisiä ja johdonmukaisia sekä sopusoinnussa muun talous- ja yhteiskuntapolitiikan kanssa.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa talousneuvoston käyttöön.

Helsingissä 30.9.2000

Seppo Leppänen

Veiho Kavonius
Timo Kietäväinen
Reija Lilja
Tuomo Mäki
Perttu Vartiainen
Pekka Ylä-Anttila
Esko-Olavi Seppälä
Martti Salmi

Hannele Kerola
Elina Lehto
Heikki A. Loikkanen
Hannu Tervo
Vesa Vihriälä
Antti Romppanen
Kari Hämäläinen
Panu Pelkonen

YHTEENVETO

Aluekehitystä muokkaavat tekijät

Talouden kasvu ja rakennemuutokset vaikuttavat ratkaisevasti alueelliseen kehitykseen. Talouden voimavarat kohdentuvat jatkuvasti uudelleen hyödykkeiden kysynnässä, kilpailuasemissa ja tuotantomenetelmissä tapahtuvien muutosten seurauksena. Voimavarojen uudelleen kohdentuminen ilmenee myös työvoiman ja yleensä väestön muuttoliikkeenä. Teknologian kehittyessä ja talouksien avautuessa uudelleenkohdentuminen tapahtuu entistä laajempien aluekokonaisuuksien puitteissa. Useilla toimialoilla ja yrityksillä toimintaympäristö on jo maailmanlaajuinen.

Eri alueilla on sijainnin, luonnonvarojen tai sinne kertyneiden tuotantopanosten takia erilaiset kehitysedellytykset. Mitä vähäisempää työvoiman ja pääomien liikkuvuus on, sen enemmän alueellinen erilaistuminen nojaa alueiden suhteelliseen etuun. Vaikka työvoimankin liikkuvuus lisääntyy, taloudellinen toiminta ei kuitenkaan keskity täysin alueelle, joka tuottaa hyödykkeitä alhaisimmin kustannuksin. Taloudessa vaikuttaa myös keskittymistä hillitseviä voimia, kuten väestökasauksissa vallitsevat korkeat asumiskustannukset, ruuhkautuminen ja ympäristöongelmat. Keskusten ulkopuolisilla alueilla on lisäksi luontaisia menestysedellytyksiä esimerkiksi matkailussa tai raaka-aineiden jalostukseen perustuvilla aloilla.

Taulukko 1 Aluekehitystä muokkaavia tekijöitä.

<i>Keskittymistä kiihdyttäviä voimia</i>	<i>Keskittymistä hillitseviä voimia</i>
Markkinoiden koko ja läheisyys tärkeitä monella alalla	Tuotannontekijöiden liikkumattomuus tarjoaa luontaisia sijaintipaikkoja keskusten ulkopuolella
Tiheät, monipuoliset työmarkkinat parantavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa	Korkeat asumis- ja muut elinkustannukset keskuksissa hillitsevät sinne muuttoa
Tiedon levittyminen ja muut positiiviset ulkoisvaikutukset hyödyttävät lähellä toisiaan sijaitsevia yrityksiä	Ruuhkautuminen, rikollisuus ja muut negatiiviset ulkoisvaikutukset vähentävät keskusten vetovoimaa
Monipuolinen kulttuuri- ja muu palvelutarjonta vetää erityisesti nuoria keskuksiin	Kotipaikkaidentiteetti ja luontoon liittyvät arvot pitävät yllä asutusta keskusten ulkopuolella.

Keskittymisen edut ovat erilaisia eri toimialoilla. Kasvavat mittakaavatuotot, monipuoliset, "tiheät" työmarkkinat ja tiedon ja oppimisen leviämiseen liittyvät positiiviset ulkoisvaikutukset ovat tärkeitä maailmanlaajuiseen markkinointiin ja korkeaan osaamiseen perustuvassa toiminnassa. Tuotantorakenteen muutos tähän suuntaan korostaa keskittymistä kiihdyttävien tekijöiden merkitystä. Toisaalta yhdentymiskehitys, markkinoiden koon kasvaminen ja logististen järjestelmien paraneminen pienentävät keskittymisetuja ja suosivat erikoistumista. Tällaiset toiminnot voivat hyvin sijoittua myös suurten keskusten ulkopuolelle.

Todellinen kehitys näyttää noudattavan edellä kuvattua kehityskulkua. Taloudellinen toiminta keskittyy niin maiden sisällä kuin kansainvälisesti. Euroopassa "hot banana" on lähes yhtenäinen talouskeskittymä Pohjois-Italiasta Kaakkois-Englantiin. Yhdysvalloissa vanhat, savupiipputeollisuuden aikaiset keskittymät ovat saaneet rinnalleen uusia tietoteollisuuskeskuksia muun muassa Kaliforniaan, Atlantan ja Seattlen seuduille ja Bostonin lähelle.

Keskittymistä hillitsevien voimien vaikutus on näkynyt lähinnä siinä, että kasvualueet laajenevat maantieteellisesti ja sinne tänne on syntynyt ”epätodennäköisiä” menestystarinoita. Tietoteollisuuskeskukset voivat sijoittua vanhojen keskusten ulkopuolelle. Ne eivät myöskään välttämättä ruoki yhtenäisen suurkeskuksen syntymistä, vaan voivat perustua lähellä toisiaan sijaitsevien keskittymien verkostoon.

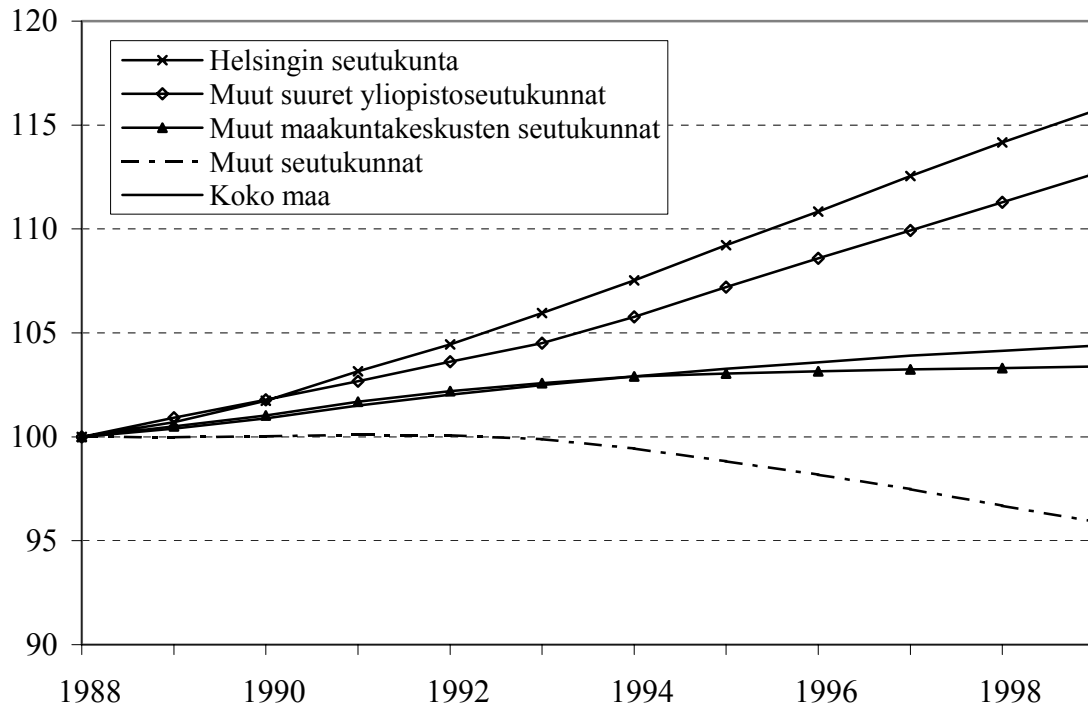
Suomen tilanne on eräällä tavalla kaksijakoinen. Keskittyminen on voimistunut ja se voi jatkua kiihtyneenäkin varsin pitkään ennen kuin ruuhkautumisen ja muiden keskittymistä hillitsevien tekijöiden merkitys alkaa vaikuttaa. Toisaalta taajan asutuksen ja kattavan infrastruktuurin takia eri puolilla maata on vielä tarjolla houkuttelevia sijaintipaikkoja nopeasti kasvaville toiminnoille, joten keskittyminen voi hajautua myös maan eri osiin.

Keskittyminen on kiihtynyt Suomessa viime vuosina

Suomi on kansainvälisesti verrattuna harvaan asuttu maa. Kaupungistumisaste on EU-maiden alhaisimpia. Viime vuosina väestön keskittyminen suurimpiin taajamiin on kuitenkin kiihtynyt. Helsinki on eräs nopeimmin kasvavista EU-kaupungeista. Vastaavasti Itä- ja Pohjois-Suomi kuuluvat nopeimmin väestöään menettäviin alueisiin EU:n suuraluejaolla.

Suomessa selviä muuttovoittoalueita ovat viime vuosina olleet vain Helsingin seutu lähialueineen, Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat sekä Salon alue. Useiden pienempien keskusten muuttovoitto on 1990-luvulla tyrehtynyt ja ns. maakuntakeskustason seutukuntaryhmässä väestön kasvu on liki pysähtynyt. Valtaosa seutukunnista kuuluu väestöltään vähenevään alueryhmään.

Kuvio 1 Väkiluvun kehitys seutukuntaryhmittäin vuosina 1988–1999, (ind 1988)=100.

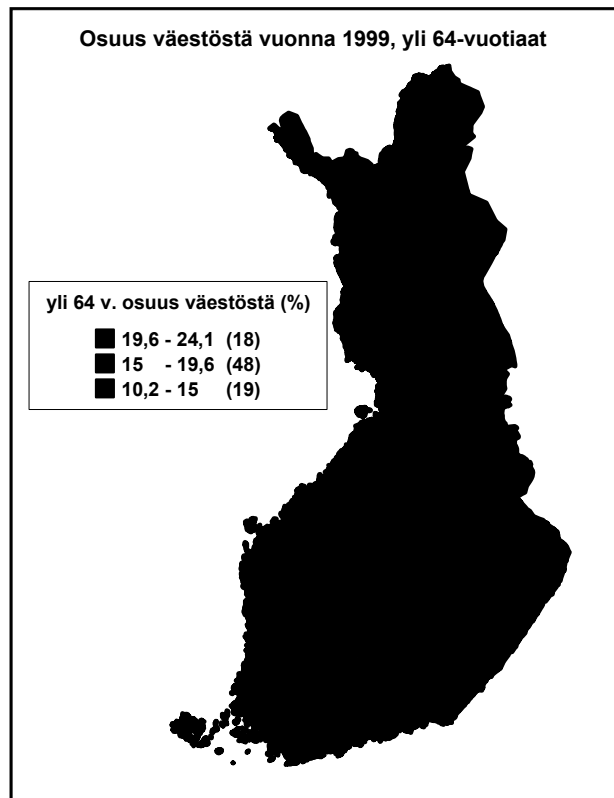


Sama keskittymiskehitys näkyy maakuntatasolla. Vuosina 1988–1993 väkiluku kasvoi viidessätoista Suomen 20 maakunnasta. Ajanjaksolla 1994–1999 lisäystä tapahtui enää kahdeksassa maakunnassa ja niistäkin kahdessa kasvu oli vähäistä. Väestön kasvu nopeutui vain neljässä maakunnassa.

Muuttoliike tuo muuttovoittoalueille nuorta väestöä ja nostaa siellä luonnollista väestön kasvua. Muuttotappioalueilla käy päinvastoin; syntyvyys pienenee ja väestö alkaa vähentyä luonnollistakin tietä. Itä-Suomi on ollut muuttotappioaluetta jo pitkään ja sen vuoksi siellä vanhusten osuus väestöstä on korkea ja väestö vähenee useissa seutukunnissa myös luonnollista tietä. Sen sijaan useissa Pohjois-Suomen ja Pohjanmaan seutukunnissa väestö on vielä nuorta ja syntyvyys niin korkea, että se kompensoi osan muuttotappiosta. Ikärakenteen vinoutuessa tällainen tilanne ei kuitenkaan voi jatkua pitkään.

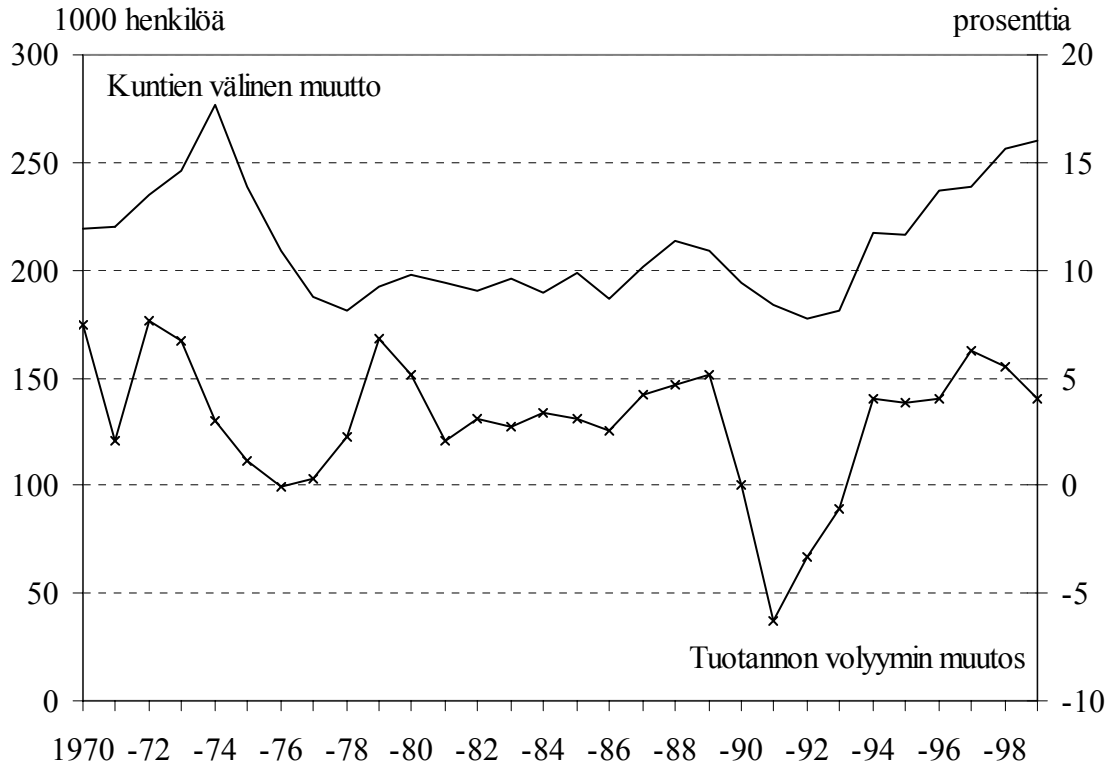
Koko maan väestönkasvun hidastuessa ja väestön ikääntyessä alueelliset väestörakente-erot korostuvat entistä enemmän. Ikääntyminen on Suomessa kansainvälisestikin verrattuna erityisen nopeaa seuraavien 20–30 vuoden aikana. Mikäli keskittyvä kehitys jatkuu voimakkaana, heikkenee monien alueiden väestörakente siinä määrin, että peruspalveluiden ylläpito voi vaarantua.

Kartta 1 Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä seutukunnittain vuonna 1999.



Talouden kasvun nopeutuminen ja alueellinen eriytyminen voimistivat muuttoliikettä 1990-luvun lopulla. Myös aikaisemmin muuttovilkkaus on vaihdellut talouskasvun mukaisesti. Viime aikoina muuttoliike on kuitenkin suuntautunut entistä harvempiin keskuksiin ja koko ajan voimistunut. Muuttoliikkeen kiihtyminen 1990-luvun puolivälissä selittyy osittain sillä, että opiskelijoiden muutot tulevat vuonna 1994 voimaan tulleen kotikuntalain takia tilastoiduiksi aikaisempaa tarkemmin ja nopeammin. Tämä tekijä ei kuitenkaan enää viime vuosina ole ollut hallitseva. Kyse on aluerakenteesta käynnissä olevasta muutoksesta, joka liittyy noususuhdanteen ohella koko talouden rakenteen muuttumiseen.

Kuvio 2 Kuntien välinen muutto (vasen akseli) ja bruttokansantuotteen muutos (oikea akseli) vuosina 1970–1999.



Kuntien välinen muutto on nyt huomattavasti yleisempää kuin 1980-luvun lopun korkeasuhdanteen aikana. Tuolloin talouden nopea kasvu perustui suurelta osin vahvaan kotimaiseen kysyntään, missä julkisten palvelujen kasvulla oli huomattava rooli. Tämä johti alueellisesti tasaiseen kasvuun, mutta oli kestämaton vapaiden pääomaliikkeiden, globaalin kilpailun ja nopean teknisen kehityksen ympäristössä.

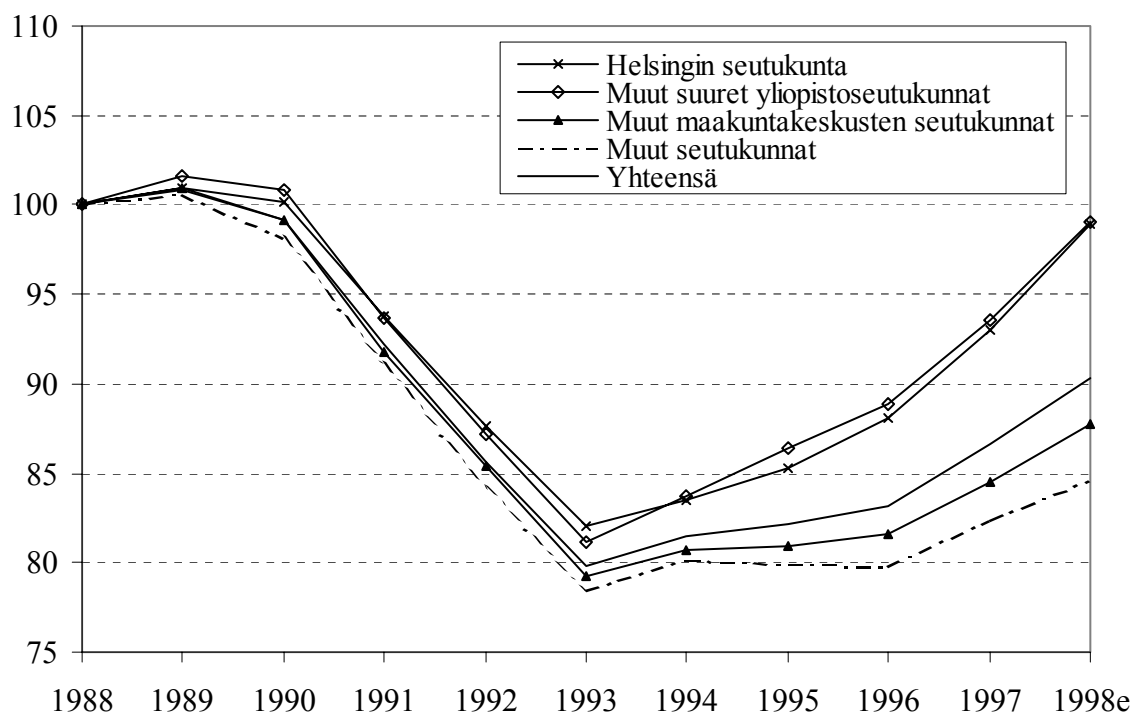
Osaamisen ja tiedon merkitys kansantalouden reaalisen kilpailukyvyyn takaajana on korostunut viime vuosina. Suomen talous on kasvanut nopeasti ja kansainvälisissä arvioissa Suomen kilpailukykyä pidetään erittäin hyvänä. Talouden kasvu on perustunut viennin, erityisesti sähköteknisten tuotteiden ja muun "uusviennin" ripeän lisäyksen varaan. Talouden rakennemuutos on heijastunut alueelliseen kehitykseen. Työllisyyden alueelliset erot ovat kasvaneet samalla kun koko maan työllisyys on kohonnut varsin ripeästi.

Nopeimmin kasvaneet informaatioteknologiaan liittyvät alat ja yrityspalvelut ovat Suomessa keskittyneet muutamille paikkakunnille. Näillä alueilla väestön ja tulojen kasvu on lisännyt rakentamista ja paikallisten palveluiden työllisyyttä. Vaikka nopeasti kasvaville vientialoille on syntynyt alihankintatyypistä toimintaa ympäri maata, se ei ole yksin riittänyt kääntämään sijaintipaikan kehitystä pysyvään kasvuun. Alueilla, joiden tuotantoa hallitsevat perinteiset teollisuusalat tai maa- ja metsätalous, tuotannon nopeakaan kasvu ei ole juuri lisännyt työllisyyttä. Kasvu on saatu aikaan tuottavuutta kohottamalla.

Pääosin tuotanto- ja aluerakenteen muutoksessa on kyse yritystoiminnan sopeutumisesta talouden avautumiseen, kilpailun kiristymiseen ja teknologian muutokseen. Tätä sopeutumista on tuettu elinkeinopolitiikalla. Kilpailun edistäminen ja reaalisen kilpailukyvyyn korostaminen on merkinnyt perinteisten elinkeinotukien korvaamista tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemisella. Tämä on samalla siirtänyt elinkeinotukien painopistettä suurin yliopistokaupunkeihin.

Alueelliseen kehitykseen on vaikuttanut myös julkisen sektorin muuttunut tilanne. Julkisen talouden tasapainotus, toimintojen yksityistäminen ja julkisten palveluiden tuotannon tehostaminen näkyivät julkisen työllisyyden vähenemisenä vuosina 1990–1995 yli 100 000 henkilöllä. Vuosikymmenen jälkipuoliskollakin on julkisen sektorin työpaikkojen määrä kasvanut vain vähän. Julkisten palvelujen osuus työllisyydessä vaihtelee melko paljon alueittain. Suurin se on ollut eräissä keskisuurissa hallinto- ja palvelukeskuksissa ja Pohjois-Suomessa. Kun julkisen sektorin työllisyyden väheneminen on yhdistynyt muiden toimialojen hitaaseen kasvuun on tilanne muodostunut erityisen huonoksi.

Kuvio 3 Työllisyys seutukuntaryhmittäin vuosina 1989–1998, (ind 1988)=100.



Sekä alueellisen kehityksen että koko maan talouden kannalta on ongelmallista, ettei voimistunutkaan muuttoliike näytä tasapainottavan työmarkkinoita. Muuttovoittoa saavien seutukuntien keskuksissa, kuten Helsingissä ja Oulussa työttömyys on edelleen laajaa. Taantuvilta toimialoilta työttömäksi joutuneiden ei ole helppo sijoittua kasvualueille, jotka saavat uutta työvoimaa lähinnä oppilaitoksista valmistuneista ja alueelle muuttajista. Muuttotappioalueilla työttömyys voi jopa kasvaa, koska poismuuttajat ovat nuoria työllisiä tai opiskelijoita. Alhaisinta työttömyys on eräissä länsirannikon kunnissa ja Ahvenanmaalla sekä Salon tapaisissa pienissä kasvupisteissä

ja suurten keskusten lähialueilla, jonne keskuksissa työssä käyvät nuoret hakeutuvat asumaan.

Valtio tasaa alueellisia hyvinvointieroja

Suomi on ollut perinteisesti ns. vahvan aluepolitiikan maa Ruotsin ja Norjan tapaan. Elinkeinojen tukemisessa aluepoliittiset syyt olivat pitkään hallitsevia. Suuri merkitys alueelliselle kehitykselle on ollut liikenneyhteyksien ja muun infrastruktuurin rakentamisella, kuten myös valtion yhtiöiden sijaintipäätöksillä ja niiden investoinneilla sekä yliopistojen perustamisilla.

Suomessa kotitalouksien väliset toimeentuloerot ovat OECD-maiden pienimmät. Tämä näkyy myös alueellisissa eroissa. Alueiden väliset hyvinvointierot supistuivat selvästi 1960-luvulta 1980-luvulle saakka. Sen jälkeen alueellisten hyvinvointierojen kaventuminen näyttää pysähtyneen. Laman aikana erot eivät kuitenkaan kasvaneet. Talouskasvun nopeuduttua 1990-luvun puolivälissä, myös alueelliset erot näyttävät laajentuneen. Tietoja viime vuosilta ei ole, mutta koko maan kehitys viittaa väestöryhmien välisten erojen kasvuun. Tämä heijastunee myös alueiden välisiin eroihin.

Alueellisten hyvinvointierojen kehitys kuvastaa ns. suuren aluepolitiikan vaikutuksia. Yleisellä sosiaali- ja veropolitiikalla pyritään tasoittamaan väestöryhmien kulutusmahdollisuuksia. Tämä tasaa välillisesti myös alueellisia eroja. Merkittävä on ollut kuntien valtionosuusjärjestelmän rooli. Sillä on turvattu peruspalveluiden saatavuus maan kaikissa osissa. Palvelut ovat monin paikoin myös merkittävä työllistäjä.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä valtionosuuksien vähentäminen ja korvaaminen osin verotulojen tasausjärjestelmällä ja yhteisöverotuloilla ovat vaikuttaneet kuntasektorin toimintaedellytyksiin maan kaikissa osissa. Vaikutukset eivät ole riippuneet niinkään kuntien sijainnista kuin niiden elinkeino- ja väestörakenteesta. Alhaisen tulotason kunnissa verotulojen kasvu ei ole riittänyt korvaamaan valtionosuuksien vähenemistä. Näiden kuntien mahdollisuudet muiden kuin pakollisten palveluiden tarjoamiseen ovat vähäiset.

Vaikka julkista taloutta on saneerattu ja valtion työllisyyden väheneminen ja kuntien rahoituspohjan muutokset ovat lisänneet kuntakohtaisia ongelmia, on "suuren aluepolitiikan" vaikutus edelleen selvästi alue-eroja tasoittava. Asukasta kohti lasketulla aluetuotoksella mitaten vauraimpien alueiden osuus valtion tuloista on suuri ja osuus menoista pieni verrattuna matalamman tulotason alueisiin. Näissä suhteissa ei myöskään ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka menojen ja tulojen kokonaistaso onkin vaihdellut.

Taulukko 2 "Suuren" aluepolitiikan vaikutukset, maakuntien osuudet valtion tuloista ja menoista vuonna 1998.

Nettomaksajat				Nettosaaajat			
	Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde		Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde
Itä-Uusimaa	1,8	1,2	1,51	Pohjanmaa	3,1	3,2	0,97
Päijät-Häme	3,5	2,9	1,22	Pohjois-Pohjanmaa	6,2	6,9	0,89
Uusimaa	31,6	26,4	1,19	Keski-Suomi	4,6	5,3	0,87
Pirkanmaa	8,5	7,9	1,07	Etelä-Pohjanmaa	3,1	3,7	0,85
Kymenlaakso	3,6	3,3	1,07	Keski-Pohjanmaa	1,1	1,3	0,85
Varsinais-Suomi	8,6	8,1	1,06	Kanta-Häme	3,1	3,6	0,84
Satakunta	4,3	4,1	1,06	Pohjois-Savo	4,2	5,2	0,80
Etelä-Karjala	2,6	2,5	1,04	Etelä-Savo	2,7	3,5	0,77
				Lappi	3,4	4,8	0,71
				Kainuu	1,5	2,2	0,69
				Pohjois-Karjala	2,6	3,9	0,68

Varsinaisen aluepolitiikan eli aluekehitysmäärärahojen ja vastaavien toimenpiteiden vaikutusta aluekehitykseen on vaikea arvioida. Suljetun talouden ja säännöstellyn luotonannon oloissa voitiin investointien alueelliseen kohdentumiseen kuitenkin selvästi vaikuttaa ja aluepolitiikalla tuettiin työpaikkojen syntymistä kehitysalueille. Aluepolitiikan toimintaympäristö kuitenkin muuttui perusteellisesti kymmenen viisitoista vuotta sitten, kun rahamarkkinat vapautuivat ja Suomen talous avautui. Myös EU-jäsenyys merkitsi aluepolitiikan perusteiden muuttumista.

Ns. ohjelmaperusteisen aluepolitiikan lähtökohdat ovat erilaiset kuin vanhan vyöhykepolitiikan. Siinä pyritään yleisen kehitystason rinnalla ottamaan entistä paremmin huomioon eri tyyppisten alueiden erityisongelmat. Lisäksi yhdyskuntien sisäisiin ongelmiin voidaan hakea ratkaisuja ns. horisontaaliohjelmien tuoman rahoituksen avulla. Aluepolitiikan sijasta onkin usein alettu puhua maaseutu- ja kaupunkipolitiikasta.

EU-jäsenyyden myötä alueelliseen kehittämiseen on tullut rakennerahastojen varoja sekä uusia toimintamuotoja. Samalla puhtaasti kansallisten toimenpiteiden osuus on pienentynyt. Euroopan unionin rakennerahastojen ja niihin liitetyn kansallisen tuen kautta ohjautui julkista rahaa vuosina 1995–1999 yhteensä noin 18 miljardia markkaa eli keskimäärin 3,6 miljardia markkaa vuodessa. Nyt käynnissä olevan EU:n rakennerahaston puitteissa myönnettävä julkinen tuki vuosina 2000–2006 on arvioitu olevan yhteensä 27,5 miljardia markkaa eli keskimäärin 3,9 miljardia markkaa vuodessa.

Pääosa voimavaroista kanavoidaan alueille EU:n rakenneohjelmien kautta. Tämän vuoksi myös suurin osa kansallisesta rahoituksesta suuntautuu rakenneohjelmien toteuttamiseen. Toimenpiteiden painopiste onkin siirtynyt entistä enemmän viranomaisharkinnan perusteella toteuttaviin hankkeisiin.

Periaatteessa tämäntapainen toimenpiteiden rakennemuutos antaa mahdollisuuden toimenpiteiden vaikutusten parempaan arviointiin. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Tavoiteohjelmia koskevien selvitysten perusteella ei voida esittää kovin tarkkoja arvioita niiden vaikutuksista. Olisikin tärkeää, että ohjelmien puitteissa toteutettaviin hankkeisiin liittyy sellainen tiedonkeruu, joka mahdollistaa hankkeen vaikutusten perusteellisen arvioinnin.

Aluepolitiikan vaikutusmahdollisuudet

Alueellisen kehityksen kannalta ratkaisevaa on minne tuotanto sijoittuu. Todennäköistä on, että tuotannon rakennemuutoksen perustrendi jatkuu eli nopeimmin kasvavat ns. informaatiosektoriin liittyvät toiminnot tai yleensä korkeaa osaamista edellyttävä tuotanto. Väestön ja tulojen kasvu olisi siten nopeinta näiden alojen pääsijaintialueilla; suurimmilla yliopistopaikkakunnilla ja eräissä muissa keskuksissa. Jos vuoden 1999 kaltainen muuttoliike jatkuisi vuoteen 2010 saakka, kasvaisi Helsingin seutukunnan väkiluku 160 000 henkilöllä. Myös Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seudut saisivat merkittävää väestön lisäystä. Toisaalta pahimpien muuttotappioseutukuntien väkiluku vähenisi 20–30 prosenttia kymmenessä vuodessa.

Näin voimakkaasti keskittyvä asutus aiheuttaisi ongelmia sekä kasvavilla että autioituvilla alueilla. Kasvualueilla asuntomarkkinat pysyisivät kireinä ja yhdyskuntarakenne saattaisi hajota yhä pahemmin. Palvelujen tarjonta uhkaisi jäädä jälkeen tarpeesta. Muuttotappioalueilla asuntoja ja muuta rakennuskantaa jäisi käyttämättä, ja jäljelle jäävän väestön palvelujen tarvetta olisi entistä vaikeampi tyydyttää. Nuoren ja koulutetun väestön muuttaessa pois myös jäljelle jäävän väestön työllistymisedellytykset heikkenevät.

Missä määrin alueelliseen kehitykseen sitten voidaan vaikuttaa? Lähtökohtana on, että pyritään vaikuttamaan niihin tekijöihin, jotka ohjaavat yritysten ja kotitalouksien sijoittumista. Yritysten sijaintipäätöksiin vaikuttavat tekijät riippuvat muun muassa yritysten toimialasta ja ihmisten asuinpaikan valintaan vaikuttaa elinvaihe. Esimerkiksi alueen koulutustarjonta kiinnostaa korkean teknologian yrityksiä ja ohjaa nuorten muuttoja, vaikka ei keskimääräisvastauksiin perustuvissa kyselytuloksissa korostuisikaan. Erilaisten kyselyjen perusteella voidaan tehdä oheisen kaltainen suuntaa antava listaus.

Taulukko 3 Yritysten sijaintipaikan ja perheen asuinpaikan valintaan vaikuttavat tekijät.

<i>Yritys edellyttää, että sijaintipaikalla on</i>	<i>Lapsiperhe kiinnittää huomiota</i>
<ul style="list-style-type: none"> - riittävä ja kasvava väestöpohja - koulutettu ja osaava työvoima - hyvät liikenne- ja tietoyhteydet - ennakoitava maapolitiikka - yritysmyönteiset asenteet - yhteistyöhakuinen ilmapiiri 	<ul style="list-style-type: none"> - työpaikka molemmille vanhemmille - päivähoito-, terveys- ja koulupalvelujen laatu - asumistaso ja elinympäristö - veroäyrin hinta - vapaa-ajanviettomahdollisuudet - yhteydet ulkomaailmaan

Suomesta löytyy nykyisten kasvualueiden ohella joukko suurehkoja eri puolilla maata sijaitsevia keskuksia, jotka täyttävät hyvin kasvuyritysten ja osaavan työvoiman asettamat kriteerit. Aluepolitiikan tavoitteeksi tulisikin ottaa periaatteessa koko maan kattavan eri tasoisten ja kokoisten kasvukeskusten muodostaman kasvualueverkon kehittyminen. Tiheämpi kasvualueverkko pienentäisi muuttopainetta nykyisille harvoille kasvualueille ja ehkäisi liian voimakkaasta keskittymisestä johtuvia alueiden sisäisiä ongelmia. Toisaalta se tukisi yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöä ja tarjoaisi myös ympäröivien alueiden asukkaille uusia työmahdollisuuksia. Viranomaisten tulisi kuitenkin pitäytyä tiukasta rajanvedosta kasvualueiden ja muiden alueiden välillä.

Alueiden kehittämisessä huomiota uuden aikaansaamiseen

Aluepolitiikan tavoitteenasettelussa on otettava huomioon toimintaympäristön muutos. Useilla aloilla yritysten sijaintipaikkoja harkitaan maailman laajuisesti. Tällöin on tärkeää, että niillä on Suomessa kilpailukykyinen vaihtoehto. Ylipäänsä aluepolitiikassa tulisi enemmän huomiota kiinnittää uuden yritystoiminnan synnyttämiseen eri alueilla kuin toimivien yritysten houkutteluun alueelta toiselle.

Yleensä tarvitaan pitkä tutkimus- ja kehittämisvaihe ennen kuin uuden kasvualan tuotanto ja työpaikat saavuttavat tason, jolla on selviä vaikutuksia aluerakenteeseen. Esimerkiksi sähköteknisen teollisuuden varttuminen Oulun seudun kasvun moottoriksi vaati parin kymmenen vuoden voimakkaan koulutus-, tutkimus- ja muun panostuksen. Potentiaalisia kasvualueita on eri puolilla maata, mutta niiden menestystä on mahdoton ennustaa. Itseään vahvistava kasvu voi joissakin tapauksissa päästä käyntiin nopeastikin, jos pystytään hyödyntämään alueella oleva erikoisosaaminen ja yhdistämään alueen vahvuudet. Näin on tapahtunut esimerkiksi Jyväskylän seudulla.

Alueilla – olivatpa nämä kuntia, seutukuntia tai maakuntia – on itsellään entistä enemmän vastuuta alueensa kehittymisestä. Aluepoliittisten toimenpiteidenkin teho riippuu paljon alueiden vastaanottokyvystä. Tämän vuoksi on tärkeää, että alueella vaikuttavat toimijat, valtion viranomaiset, paikallishallinto, oppilaitokset ja yritykset toimivat saman suuntaisesti. Vähimmäisvaatimus on, että eri tahojen käsitykset alueen elinkeinopolitiikan linjauksista ovat suunnilleen yhdensuuntaiset. Suomessa on hyviä ja huonoja esimerkkejä alueellisista kehittämishankkeista. Valmista kaavaa ei ole,

koska kukin tapaus on ainutlaatuinen ja riippuu mm. alueiden elinkeinorakenteesta, siellä edustetuista instituutioista ja toimijoiden keskinäisistä suhteista.

Suomen eri alueet, esimerkiksi maakunnat ovat aikojen kuluessa erikoistuneet. Alueiden teolliset rakenteet ja palveluvarustukset poikkeavat toisistaan. Alueellisen kehittämisen lähtökohtana on tärkeää ottaa huomioon, että nopeampiin tuloksiin ehkä päästään alueella jo harjoitettavaan tuotantoon liittyvin ja alueella toimiviin instituutioihin tukeutuvien toimin kuin kokonaan uusia rakenteita pystyttämällä.

Valtion vastuu alue-erojen tasaamisesta säily EU-oloissakin

Alueellisten hyvinvointierojen kurissa pitämisessä ns. suuren aluepolitiikan rooli on edelleen keskeinen. Sen avulla luodaan myös edellytyksiä alueiden kehittymiselle. Vaikka julkisella taloudella on kansainvälisen verokilpailun, väestön ikääntymisen ja valtion velkaantumisen alentamisen vuoksi rajoitteita, hyvinvointiyhteiskunta säilyy Suomessa laajana. Samalla kun hyvinvointipolitiikalla pyritään tasoittamaan väestöryhmien välisiä toimeentulo- ja kulutuseroja, tasoitetaan myös alue-eroja.

Todennäköistä on, että verotuksen tulonjakoa tasoittava vaikutus lievenee. Verotuksen rakenne muuttuneen siten, että progressiivisen valtion tuloverotuksen merkitys pienenee. Hyvinvointierojen tasoittuminen riippuu entistä enemmän julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen kehityksestä. Alueelliselta kannalta on erityisen tärkeää miten julkiset palvelut kehittyvät. Niiden välitön työllistävä merkitys on suuri ja ne vaikuttavat alueen houkuttelevuuteen tuotannon sijaintipaikkana ja asuinalueena.

Kuntien mahdollisuudet palveluiden rahoittamiseen vaihtelevat. Rahoituspohjan vahvistamiseksi keskeistä on elinkeinon kehittäminen. Lisäksi kuntien välisten kohtuuttomien erojen tasoittamiseksi tarvitaan kuntien valtionosuusjärjestelmää ja verotulojen tasausta. Järjestelmän kehittämisessä tulisi yhdistää palvelujen tasarvonäkökohdat paikallisverotukseen liittyviin kannustavuusnäkökohtiin. Rahoitusjärjestelmän tulisi taata koko maan väestölle peruspalvelut ja kannustaa kuntia kehittämään elinkeinotoimintoja ja alueensa veropohjaa. Tavoitteiden yhdistämisessä onnistuminen riippuu siitä, miten eri verot otetaan huomioon verotulojen tasausjärjestelmässä ja kuinka tasaus toimeenpannaan. Näitä kysymyksiä tarkastellaan kuntien peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän selvitystyön yhteydessä.

Toinen uhka liittyy yleiseen työmarkkinakehitykseen ja siihen on vaikeampi vaikuttaa. Ammattitaitoisen työvoiman saanti kouluihin ja terveyskeskuksiin pahenee edelleen kun eläkkeelle siirtyminen voimistuu ja muiden alojen vetovoima kasvaa. Työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttää paitsi oikein mitoitettua koulutusta, myös julkisen sektorin riittävää vetovoimaisuutta työnantajana.

Alueellisiin ja paikallisiin palvelujen turvaamisen ongelmiin tulisi ratkaisuja hakea seudullisen yhteistyön ja kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen avulla. Tämä ei ehkä aina riitä, joten myös uusien toimenpiteiden kokeiluun tulisi olla valmiutta. Niiltä osin

kuin nämä liittyvät esimerkiksi taloudellisiin lisäetuihin syrjäseuduille hakeutuville työntekijöille, asia kytkeytyy kuntien valtionosuusjärjestelmään.

Yliopistojen perustamisella on ollut positiivinen vaikutus sijaintialueiden kehitykseen. Uusia yliopistoja Suomeen ei tarvittane, koska ikäluokkien koko riittää tuskin tyydyttämään nykyistenkään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen paikkatarjonnan. Toimenpiteet tulisi keskittää olevien yliopistojen toimintaedellytysten parantamiseen ja ammattikorkeakoulujen kehittämiseen. Yliopistojen, niiden sivupisteiden ja ammattikorkeakoulujen väliseen tarkoituksenmukaiseen työnjakoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Myös erikoislukioiden perustamisella ja ammattikouluilla voidaan tukea aluekehitystä.

Kattavan liikenneverkon ylläpitäminen on julkisen vallan vastuulla. Rautatieverkkoa kehitettäessä tärkeää on nopeiden junayhteyksien aikaansaaminen pääradoille. Pääteiden liikennöitävyys tulee säilyttää hyvänä. Alemman asteinen liikenneverkko tulee pitää kysynnän edellyttämässä kunnossa. Lentokenttien kapasiteettia tulee lisätä liikenteen kasvun mukana myös muualla kuin suurimmilla paikkakunnilla.

Tietoliikenneyhteyksien kehittämisessä tärkeää on turvata laajakaistaverkon tasoiset kohtuuhintaiset yhteydet kaikkiin kuntiin. Yhteyksien rakentamisessa voidaan käyttää erilaisia tekniikoita tiedon siirtotarpeesta riippuen.

Infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito on pääosin valtion vastuulla. Siinä voidaan kuitenkin käyttää myös yksityistä pääomaa. EU:n tukea voidaan saada valtakunnan rajat ylittäviin hankkeisiin tai Suomen lähialueilla, erityisesti Venäjällä toteuttaviin perusrakennehankkeisiin. Ne ovat tärkeitä Pohjois- ja Itä-Suomen kehitykselle. EU:n laajentuessa uusissa jäsenmaissa toteuttavilla liikenne- ja muilla perusrakennetkaisuilla voi olla suuri merkitys myös Suomen yhteyksille manner-Eurooppaan.

Alueellisiin kehittämistoimiin voidaan vaikuttaa myös yleisin talouspoliittisin toimin. Erityisen tärkeää on nopean ja vakaan kasvun edellytysten turvaaminen kehittämällä verotusta ja muita julkisen vallan luomia kannustimia yrittäjyyttä ja työntekoa suosiviksi.

Samoin toimenpiteet työllisyyden parantamiseksi ja työmarkkinoiden sopeutumisen edistämiseksi ovat merkittäviä myös aluenäkökulmasta. Erilaisia tukityöllistämisen ja koulutusohjelmia on vaikea laajentaa kaikilla korkean työttömyyden alueilla. Joillakin seuduin tämä on mahdollista. Enemmän huomiota tulisi kiinnittää eri toimenpiteiden sopivuuteen eri alueilla. Niillä voidaan esimerkiksi tukea alueen palveluiden ylläpitoa samalla kun vaikutetaan työllisyyteen.

Ammatillisen liikkuvuuden edistämällä voidaan vähentää alueellisen liikkuvuuden tarvetta ja asuntopolitiikalla voidaan helpottaa työmarkkinoiden sopeutumista edistävää muuttoliikettä. Aluekehitystä tasapainottaa myös palkkojen alueellinen sopeutuminen, mikä voi voimistua, jos tuloksesta riippuvien erien osuus palkanmuodostuksessa lisääntyy.

Pitääkö aluepolitiikan kalupakkia täydentää tai voimavaroja lisätä?

Varsinaisen aluepolitiikan rungon muodostavat ainakin lähivuosina EU:n tavoiteohjelmiin perustuvat hankkeet. Näiden edellyttämä rahoitus on sovittu vuoteen 2006 saakka. Ohjelmat sitovat myös kansallista rahoitusta, mikä on otettava huomioon aluepolitiikan kokonaisuutta arvioitaessa. Ohjelmapolitiikan toteuttamisessa maakuntien liitot ja TE-keskukset ovat avainasemassa.

Hankkeiden kytkeytyminen kiinteästi aluehallintoon korostaa tämän tason vastuuta kehittämisselitytikassa. Toisaalta paikallishallinnolla on konkreettinen vastuu alueensa väestön ja yritysten palveluista. Kun alueellisiin kehittämisselitytikoihin ja projekteihin pitäisi vielä kytkeä alueen yritykset ja oppilaitokset on riskinä hankkeiden hajanaisuus ja hallinnollinen raskaus. Hankkeiden valinnassa ja toteutuksessa tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että ne tukevat toisiaan ja alueen kokonaiskehitystä.

EU:n alueellinen laajeneminen rajoittanee Suomen ja muiden vanhojen jäsenmaiden mahdollisuuksia saada nykytasosta aluetukea vuoden 2006 jälkeen. Suomen on tuotava entistä tehokkaammin esiin omat erityisongelmansa. Suomi poikkeaa sekä nykyisistä että uusista jäsenmaista harvan asutuksen, ankarien ilmasto-olojen ja syrjäisen sijainnin takia. Näiden tekijöiden korostaminen aluepoliittisen rahoitusohjelman valmisteluvaiheessa on tarpeen, koska muiden tiedot Suomen olosuhteista ovat rajalliset.

EU:n tavoiteohjelmien rinnalla tarvitaan edelleen tehokkaita kansallisia toimia. Näiden tulee keskittyä erityisesti osaamisen vahvistamiseen. Tätä tarkoitusta palvelee esimerkiksi osaamiskeskusohjelma, jonka tarvitsemien voimavarojen turvaaminen on tärkeää. Tutkimus- ja tuotekehitystukien hyväksikäyttöä myös heikoimminkin kehittyvillä alueilla voidaan lisätä mm. teknologia-asiamiestoimintaa laajentamalla. Lisäksi tarvitaan edelleen "vanhoja" markkinakysyntään perustuvia tukia, kuten Finnveran lainoja ja takuita sekä valtion investointi- ja kuljetustukia.

Työryhmä ei ole ottanut yksityiskohtaista kantaa eri toimenpiteisiin tai niiden mitoitukseen, vaan on tarkastellut niiden yleisiä periaatteita. Alueelliseen kehittämiseen voidaan vaikuttaa varsinaisten aluepoliittisten tukien ohella etenkin julkisten investointien, koulutuspolitiikan, horisontaalisten elinkeinotukien ja työvoimapolitiikan avulla. Näiden kohdentamisella voidaan tukea varsinaisten aluepoliittisten toimien vaikutusta.

Aluepoliittisen tukijärjestelmän tulisi olla pitkäjänteinen. Rakennerahasto-ohjelmien voimavarat on sovittu vuoteen 2006. Myös kansallisten toimenpiteiden voimassaolo tulisi päättää pitemmäksi aikaa kuin vuodeksi kerrallaan. Tukiin varattu rahoitusraami voitaisiin määrittää muutamaksi vuodeksi, mutta rahoituksen riittävyys tulisi arvioida vuosittain mm. suhdannetilanteen mukaan. "Kysyntävetoisten" tukitoimien menekki riippuu yleisestä taloudellisesta tilanteesta ja muun rahoituksen tarjonnasta. Tukien vaikuttavuutta voidaan ehkä lisätä soveltamalla jyrkempiä tuen porrastuksia sallittujen tukirajojen puitteissa.

Työryhmän mielestä on myös selvitettävä verotukien mahdollisuudet, vaikka niihin liittyy monia pulmia. Ollakseen vaikuttavia tukien pitäisi olla melko suuria. Ne voisivat tällöin kohdistua vain hyvin rajattuun alueeseen tai väestöryhmään. Oikeudenmukaista kohdentamista voi olla vaikea löytää. Eniten ovat esillä olleet heikosti kehittyneiden alueiden osaamispuutteen kasvattamiseen tähtäävät avainhenkilöstön työnantajamaksujen alennukset aluetuen avulla tai vastaavien henkilöiden tuloverohelpotukset. Tämän kaltaisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus tulisi selvittää.

Aluepoliittisen tukijärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä, yksinkertainen ja johdonmukainen. Lisäksi sen tulisi täyttää EU:n vaatimukset tukialueiden ja kilpailunäkökohtien osalta. Läpinäkyvyys merkitsee mm. sitä, että tukien kustannusvaikutus on helposti arvioitavissa. Yksinkertaisuus taas edellyttää, että tuen hakuun ja myöntämiseen ei liity monimutkaista hallinnollista prosessia.

Johtopäätökset

1. Aluerakenteen muutos keskittyyvään suuntaan on osa avautuneen, integroituvan ja teknisesti kehittyvän talouden muutosta. Elinkeino- ja talouspolitiikalla on nopeutettu talouden sopeutumista uuteen kansainväliseen toimintaympäristöön. Samalla keskittymiskehitys on voimistunut.
2. Vaikka tuotannon ja väestön keskittyminen tuo mukanaan selviä tehokkuusetuja, se aiheuttaa myös ongelmia. Kasvualueilla esiintyy pullonkauloja, jotka heijastuvat hyvinvointitappioina ja inflatorisina paineina samalla kun perusrakenteisiin taantuville alueille tehdyt investoinnit jäävät vajaakäyttöön. Pitkällä aikavälillä on entistä vaikeampaa pitää alueelliset hyvinvointierot kohtuullisina.
3. Nopea ja vakaa taloudellinen kehitys on perusedellytys aluekehitysongelmien lievittämiseen. Aluepolitiikan keinoin ei ole mahdollista tai syytäkään estää talouden rakennemuutokseen liittyvää aluerakenteen muutosta. Aluepolitiikalla voidaan kuitenkin pyrkiä nykyistä tasapainoisempaan aluekehitykseen.
4. Realistinen tavoite on vahvistaa alueellisia kasvuedellytyksiä niin, että maan eri osat säilyvät elinkelpoisina, vaikka osassa maata väestön määrä vähenisikin. Tämä edellyttää varsin kattavan erikokoisista ja -tyyppisistä keskuksista muodostuvan kasvualueverkon kehittymistä. Ei pidä estää myöskään muiden alueiden kehittymistä, vaan siellä esiintyvää oma-aloitteisuutta on rohkaistava.
5. Suomessa ovat väestöryhmien väliset ja siten myös alueelliset hyvinvointierot pienet. Tässä on ns. suuren aluepolitiikan eli yleisen hyvinvointipolitiikan rooli ollut keskeinen. Peruspalveluiden saatavuuden turvaaminen luo jatkossakin edellytykset hyvinvointierojen kurissa pitämiseen. Valmisteilla olevat toimenpiteet kuntien valtionosuus- ja verotulojen tasausjärjestelmien kehittämiseksi ovat tärkeitä myös alueellisen kehityksen näkökulmasta. Lisäksi tarvitaan uusia hallinnollisia ja logistisia ratkaisuja palvelujen saavutettavuuden turvaamisessa.

6. Osaamisen vahvistaminen mm. osaamiskeskusohjelman avulla on tärkeää heikommin menestyneiden alueiden kehityksen tukemisessa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tiede- ja ammattikorkeakoulujen sekä ammatillisten oppilaitosten voimavarojen riittävyteen ja tarkoituksenmukaiseen työnjakoon.
7. Kehitysongelmista kärsivien alueiden kilpailukyvyn kannalta on olennaista, että liikenne- ja tietoliikenneyhteydet ovat hyvät. Tästä huolehtiminen on julkisen vallan vastuulla, vaikka esimerkiksi tietoliikenteen toteutustavoissa on tehokkuuden turvaamiseksi oltava joustava.
8. Aluepolitiikan pääväline on alueelliset kehittämisohjelmat, joita alueelliset rakennerahasto-ohjelmat tukevat. Voimakkaimmat toimenpiteet kohdistuvat suurimpien kehitysongelmien alueille (tavoite 1-alue). Näiden ohjelmien sisältö ja voimavarat on pitkälti kiinnitetty seuraaviksi vuosiksi. Tärkeää on niiden tehokas toteutus, siihen liittyvä seuranta ja jatkotoimien valmistelu ohjelmakauden jälkeiselle ajalle.
9. Maakuntien ja TE-keskusten rooli alueellisesta kehittämisestä vastaavina toimijoina korostuu yhteensovittaessa keskushallinnon toimenpiteitä alue-ohjelmiin. Tätä asemaa voidaan vahvistaa siirtämällä päätösvaltaa keskushallinnosta aluetasolle ja väljentämällä valtion keskitettyä normi- ja tulosohejausta
10. Alueongelmia esiintyy muuallakin kuin rakennerahasto-ohjelmien toteutus-alueilla. Kasvavissa keskuksissa on pyrittävä paitsi ylläpitämään kasvun edellytykset myös riittävän ajoissa ennalta ehkäisemään sosiaalisia ja muita suurkaupungeille tyypillisiä ongelmia. Maaseutualueilla on puolestaan omat ongelmansa, jotka liittyvät erityisesti palveluverkon harventumiseen ja väestön ikärakenteen vinoutumiseen. Tämän vuoksi tarvitaan myös valtakunnallista kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa ja niiden yhteensovittamista.
11. Suomessa käytetään muihin EU-maihin verrattuna vähän varoja alue- ja muihin elinkeinotukiin. Poikkeuksen muodostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukeminen. Elinkeinotukien mitoitusta ja rakennetta voidaan pitää sekä kasvupolitiikan että valtiontalouden näkökulmasta pääpiirteittäin perusteltuna. Alueellisen kehityksen tasapainottomuus edellyttää kuitenkin aluepolitiikan tehostamista. Koska nykyisten toimien uudelleen suuntaamisella ei todennäköisesti saada riittävää vaikutusta aikaiseksi, tarvitaan myös jossakin määrin lisää voimavaroja. Erityisesti tutkimus- ja kehittämistuen hyväksikäyttöä heikommin kehittyneillä alueilla tulisi niinikään tehostaa. Samalla on syytä selvittää uusien keinojen käyttömahdollisuudet. Näistä ovat eniten olleet esillä erilaiset verokannustimet.
12. Alueellinen kehittämispolitiikka tukee talouden kasvua. Sen avulla voidaan edistää uuden yritystoiminnan syntymistä, nostaa työllisyysastetta ja parantaa rakennetun pääomakannan hyväksikäyttöä. Kehittämis toimien tulee olla pitkäjänteisiä, johdonmukaisia ja läpinäkyviä.

1 ALUEPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT

Talouden ja yhdyskuntien rakenteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Viime vuosikymmenen alussa syvän laman aikana Suomen kaikkien alueiden kehitys heikkeni yhtäjalkaa. Sen sijaan nyt jo kahdeksatta vuotta jatkuneen nopean talouskasvun ja voimakkaan tuotannon rakennemuutoksen myötä aluekehitys on voimakkaasti eriytynyt. Tuotannon ja työllisyyden kasvu on keskittynyt voimakkaasti ja johtanut samalla muuttoliikkeen ohjautumiseen noin puoleen tusinaan kasvukeskukseen. Vaikka nousukausiin aina on liittynyt muuttoliikkeen nopeutuminen, viime vuosien aluekehitykseen liittyy myös poikkeuksellisen voimakas elinkeinorakenteen muutos.

Rakennemuutos on olennainen osa talouden kehitystä ja kasvua. Myöskään aluerakenteen muutosta ei voida eikä ole syytä pyrkiä välttämään. Mutta nopea toimeliaisuuden ja väestön keskittyminen aiheuttaa myös ongelmia, varsinkin silloin kun hyvin menestyviä alueita on vähän. Kasvukeskuksissa esiintyy erilaisia palveluiden pullonkauloja ja mm. asumiskustannusten voimakasta nousua, kun taas väestöä menettävillä alueilla käyttökelpoista perusrakennetta jää vajaakäyttöön. Pitemmän päälle nuoren ja parhaiten koulutetun väestön keskittyminen harvoille seuduille aiheuttaa suuria haasteita hyvinvointierojen kurissapitämiselle ja sosiaaliselle koheesiolle.

Nämä konkreettiset ongelmat ja tulevaisuuden uhkakuvat ovat herättäneet useita kysymyksiä aluekehityksestä ja aluepolitiikasta: Mihin kehitys on omalla painollaan menossa, kuinka suuria sen aiheuttamat ongelmat ovat, onko aluekehitystä ohjattavissa aluepolitiikan keinoin nykyistä paremmin, mitä voisivat olla realistiset aluepolitiikan tavoitteet, millaisin toimin tällaisiin tavoitteisiin voitaisiin pyrkiä?

Aluepolitiikka on osa kansallista politiikkaa. Sitä joudutaan toteuttamaan yhä avoimemmassa kansainvälisessä ympäristössä, missä kansalliset rajat menettävät merkitystään, mutta yritysten ja alueiden väliset kytkökset voimistuvat. Myös teknologinen kehitys muuttaa aluerakennetta. Jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen on keskeisellä sijalla Euroopan unionin tavoitteissa samalla kun se on osa nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä toteutettavaa kansallista talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa.

Suomen talous on viime vuosina menestynyt varsin hyvin tiukassa globaalissa kilpailussa. Suomi kokonaisuutena on ollut alueellinen menestystarina, jos menestystä mitataan tuotannon ja tulojen kasvun sekä työllisyyden paranemisen näkökulmasta. Suomi on toteuttanut onnistuneesti tietoon ja osaamiseen perustuvaa kehityspolkuja, jossa uusien tuotteiden synnyttäminen ja uusien tuotantomenetelmien käyttöönotto määrittävät talouden menestyksen. Näin synnytettyjen innovaatioiden vahvuus testataan kansainvälisillä markkinoilla, jossa kilpailu on kovaa. Menestys syntyy idearikkaiden ja ammattitaitoisten ihmisten sekä pääoman yhdistelmästä. Myös alueellinen kehitys on riippuvainen näistä tekijöistä.

Kansallisen talous- ja yhteiskuntapolitiikan keskeisenä lähtökohtana on, että Suomi on yrityksille haluttu sijoittumispaikka ja kansalaisille hyvä ja haluttu paikka tehdä työtä ja asua. Tiedon ja osaamisen merkitystä korostavaan kehityspolkuun liittyy usein tietynasteista osaamisen keskittymistä, tietopääoman kasautumista. Näin on tapahtunut niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä maissa.

Sekä käytännön havainnot että tutkimus viittaa siihen, että monet taloudelliset toiminnot tapahtuvat tehokkaammin alueellisesti keskittyneinä kuin hajautuneina ja että markkinoiden avautuminen ja teknologian kehitys tukisi tällaista keskittymistendenssiä. Toisaalta tutkimus antaa vain vähän osviittaa optimaalisesta keskittymisen asteesta ja esimerkiksi Suomessa voidaan havaita varsin hyvin menestyviä paikallisia osaamiskeskittymiä. Toimintojen sijainti näyttäisi monissa tapauksissa määräytyvän huomattavalta osin sattuman tai avainhenkilöiden yrittäjyyden ja osaamisen perusteella. Itsestään selvää ei olekaan, millaiseksi tulevaisuuden aluerakenne muodostuu. Hyvin kohdistetulla ja tehokkaalla aluepolitiikalla voi tällaisissa oloissa olettaa voitavan vaikuttaa aluerakenteeseen.

Toisaalta aluepolitiikan harjoittamiselle on monia rajoituksia. Julkisen sektorin voimavarojen käyttöä alue- ja elinkeinopolitiikkaan on vaikea olennaisesti lisätä olosuhteissa, joissa julkistalouden tasapainon on pysyttävä hyvänä ja veroasteen alentamiseen on tuntuvia paineita. Avoimet markkinat ja EU:n kilpailun edistämistä koskeva politiikka asettavat myös rajoituksia politiikan mahdollisuuksille vaikuttaa talouden rakenteeseen. Onkin olennaisen tärkeää pystyä hahmottamaan realistiset tavoitteet ja muuttuneissa olosuhteissa tarkoituksenmukaiset aluepolitiikan keinot.

Tässä raportissa tarkastellaan aluekehityksen ja aluepolitiikan kysymyksiä edellä todetuista lähtökohdista. Täsmällisemmin raportti pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat Suomen aluekehitystä muokkaavat tekijät (Luku 2).
2. Millainen on ollut Suomen aluekehitys eri mittareilla tarkasteltuna ja mikä on Suomen asema Euroopan unionin aluerakenteessa (Luku 3)
3. Millainen on todennäköinen alueellinen kehitys Suomessa ja mitä pulmia siihen liittyy (Luku 4)
4. Millaista aluepolitiikkaa ja millaisin tuloksin Suomessa sekä eräissä muissa maissa on viime vuosina harjoitettu (Luku 5)?
5. Millaisten suuntaviivojen mukaan Suomen aluepolitiikkaa voidaan hoitaa edellä esitetyn tarkastelun pohjalta (Luku 6)

2 ALUEKEHITYSTÄ MUOVAAVAT TEKIJÄT

2.1 Lähtökohdat

Taloudellinen toiminta jakautuu alueellisesti varsin epätasaisesti. Suurimmat keskittymät saattavat ylittää valtioiden rajat, kuten esimerkiksi Euroopan 'hot banana', joka ulottuu Milanosta Lontooseen kulkien eteläisen Saksan, Luoteis-Ranskan, Ruhrin alueen ja Benelux-maiden kautta. Suurien keskittymien syntyminen ei ole pelkästään eurooppalainen ilmiö, sillä vastaavankokoisia kasaumia esiintyy myös Pohjois-Amerikassa. Pienemmässä mittakaavassa tuotantotoiminnan epätasainen jakautuminen on nähtävissä maiden sisällä, kun tuotanto ja ihmiset kasautuvat keskuksiin.

Alueiden erikoistumista selitetään perinteisesti suhteellisella ja absoluuttisella edulla. Alue-erot heijastavat alueiden erilaisia mahdollisuuksia, jotka koostuvat luonnonvarojen ja sijainnin lisäksi alueen perusrakenteesta, pääomasta, koulutustasosta ja teknologiasta. Perinteisten kansainvälisen kaupan tarkastelun mukaan kaupankäynnin vapautuminen johtaa tuotannon ja kulutuksen eriytymiseen, jolloin tuotantotoiminnan alueellinen sijoittuminen perustuu tuotantotekijäpanosten tuottavuuteen ja hintoihin. Mikäli tuotantopanosten liikkuvuus alueiden välillä on vähäistä, alueella erikoistutaan sellaiseen toimintaan, missä sillä on suhteellinen etu. Panosten liikkua vapaasti tuotanto sijoittuu alueille, jotka pystyvät tuottamaan halvimmalla hyödykkeitä (absoluuttisen edun periaate, ks. Laakso ja Loikkanen, 2000).

Tuotantotoiminta ei kuitenkaan keskity kokonaisuudessaan yhdelle alueelle. Tuotantopanosten keskittyminen jollekin alueelle nimittäin nostaa panoshintoja, jolloin edullisimmankin alueen kannattaa keskittyä niihin hyödykkeisiin, joissa sen suhteellinen etu on suurin.

Suhteellinen ja absoluuttinen etu eivät selitä niitä talouden toimintatapoja, joiden seurauksena alueiden alkumahdollisuuksissa vallitsevat erot ovat syntyneet tai miksi kaksi alunperin samankaltaista aluetta voivat ajautua hyvinkin erilaisille kehitysurille. Suhteellisen edun perusteella voidaan kuitenkin ennakoida esimerkiksi korkean teknologian yritysten sijoittuvan alueille, joilla on niiden tuotantotoiminnassa tarvittava tieto-taito, infrastruktuuri ja pääoma.

Maiden välinen ja niiden sisäinen erikoistuminen on osoittautunut varsin pysyväksi. Erikoistumisen pysyvyys johtuu alueen ominaispiirteiden ja alueella sijaitsevan yritystoiminnan välisestä vuorovaikutuksesta (Maskell ym., 1998). Alueen ominaispiirteet, kuten esimerkiksi perusrakenne, muokkautuvat alueen yritystoimintaa tukeviksi. Tämä parantaa alueelle sijoittuneiden yritysten kilpailukykyä, mikä puolestaan houkuttelee sinne uusia saman alan yrityksiä. Kehityksen seurauksena alueiden tuotantotoiminnot erikoistuvat.

Alueen ominaispiirteet koostuvat instituutioista, perusrakenteesta, luonnonvaroista sekä tiedoista ja taidoista. Instituutiot käsittävät alueen toimintatavat, asenteet, arvot, päätöksentekotavat, lainsäädännön jne. eli kaikki ne tekijät, jotka vaikuttavat alueen

eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Nämä, kuten muutkin alueen ominaispiirteet, ovat muotoutuneet pitkän ajan kuluessa. Syntyy hyvän kehityksen kierre. Alueelle tyypillistä yritystoimintaa hyödyttävät ominaispiirteet vahvistuvat yritysten kilpailukyvyn parantumisen heijastuessa aluerakenteeseen ja päin vastoin. Vaikka ensimmäisen alueelle sijoittuneen yrityksen sijoittumispäätös olisi ollut sattumanvarainen, yrityksen erikoistarpeet ovat muokanneet alueen erikoispiirteet kyseisen toimialan toimintaa tukeviksi. Sijoittuminen tällaiselle alueelle parantaa uuden yrityksen selviytymismahdollisuuksia. Valikoituminen johtaa pitemmällä aikavälillä samankaltaisten yritysten alueelliseen keskittymiseen.

Myös ns. uuden aluetaloustieteen (ks. Krugman, 1991, 1993 ja Fujita ym., 1999) mukaan keskittävän kehityksen taustalla vaikuttavat itseään vahvistavat voimat, joiden seurauksena kehitys kerran liikkeelle lähdettyään myös etenee nopeasti. Keskeinen tekijä on kasvavat mittakaavatuotot, jolloin tuotannon lisääminen alentaa keskimääräisiä tuotantokustannuksia. Tällaisessa ympäristössä toimivien yritysten sijoittuminen muiden yritysten läheisyyteen luo positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka parantavat alueen yritysten kilpailukykyä toisaalla sijaitseviin yrityksiin nähden. Kilpailukyvyn parantuminen puolestaan houkuttaa alueelle yhä enenevässä määrin yrityksiä. Kasvavat mittakaavatuotot johtavat myös epätäydelliseen kilpailuun, jolloin markkinoilla toimii vain muutamia yrityksiä.

Vaikka taloudessa onkin havaittavissa yllä kuvattujen kehityspolkujen tuottamia alueellisia keskittymiä, yrityksiä ja asutusta sijaitsee muuallakin. Taloudessa on olemassa myös keskittymistä hillitseviä voimia, jotka tekevät kasvukeskuksista kaukaisetkin seudut houkutteleviksi (ks. taulukko 2.1).

Taulukko 2.1 Aluekehitystä muokkaavia tekijöitä.

<i>Keskittymistä kiihdyttäviä voimia</i>	<i>Keskittymistä hillitseviä voimia</i>
Markkinoiden koko ja läheisyys tärkeitä monella alalla	Tuotannontekijöiden liikkumattomuus tarjoaa luontaisia sijaintipaikkoja keskusten ulkopuolella
Tiheät, monipuoliset työmarkkinat parantavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa	Korkeat asumis- ja muut elinkustannukset keskuksissa hillitsevät sinne muuttoa
Tiedon levittyminen ja muut positiiviset ulkoisvaikutukset hyödyttävät lähellä toisiaan sijaitsevia yrityksiä	Ruuhkautuminen, rikollisuus ja muut negatiiviset ulkoisvaikutukset vähentävät keskusten vetovoimaa
Monipuolinen kulttuuri- ja muu palvelutarjonta vetää erityisesti nuoria keskuksiin	Kotipaikkaidentiteetti ja luontoon liittyvät arvot pitävät yllä asutusta keskusten ulkopuolella.

2.2 Keskittymistä kiihdyttäviä voimia

Uuden yrityksen sijoittuminen alueelle kiihdyttää kilpailua sekä työmarkkinoilla että hyödykemarkkinoilla. Kilpailutilanteen kiristyminen tekee alueesta vähemmän houkuttelevan sekä siellä oleville yrityksille että sinne sijoittumista harkitseville yrityksille. Tästä huolimatta yritykset keskittyvät tietyille alueille. Keskittymisen taustalla on siis oltava tekijöitä, jotka vetävät yrityksiä ja ihmisiä kasvukeskuksiin.

Markkinoiden kokovaikutus

Uuden alueteorian tarkastelussa (Krugmanin, 1991) yrityksen sijoittuminen alueelle lisää lopputuotteiden tarjontaa ja kasvattaa työvoiman kysyntää. Työvoiman kysynnän kasvu nostaa alueen palkkatasoa, mikä houkuttelee alueelle työntekijöitä toisilta alueilta. Seurauksena on kokonaiskysynnän kasvu ja työmarkkinoiden kilpailun heikkeneminen, mitkä puolestaan houkuttelevat uusia yrityksiä alueelle. Kehitys johtaa lopulta alueelliseen eriytymiseen, jossa alunperin samankaltaisista alueista toisesta muodostuu teollistunut kasvukeskus ja toisesta maatalousvaltainen reuna-alue.

Uuden yrityksen sijoittuminen alueelle luo eteenpäin ja taaksepäin suuntautuvia kytkentöjä toisten yritysten kanssa (Venables, 1996). Yritykset pystyvät tehokkaammin hyödyntämään toistensa tarvitsemia tai valmistamia väli- ja lopputuotteita, mikäli yritykset sijaitsevat samalla alueella. Kasvavien mittakaavatuottojen maailmassa lopputuotteita valmistavan yrityksen tuotannon lisäys saa aikaan sen, että välituotteita tuottavien yritysten tehokkuus kasvaa ja päinvastoin. Keskimääräisten tuotantokustannusten aleneminen tuotannon kasvaessa houkuttelee alueelle lisää yrityksiä, joiden kilpailukyky reuna-alueilla on heikentynyt kasvualueen tehokkuuden lisääntymisen myötä.

Keskittymistä kiihdyttävät muuttoliikkeestä johtuva työvoiman tarjonnan ja lopputuotteiden kysynnän kasvu sekä yritysten kytkentöjen kautta syntyvät mittakaavaedut. Mitä enemmän yritykset houkuttelevat alueelle työntekijöitä ja mitä suurempia ovat keskittymisen tehokkuusvaikutukset sitä voimakkaampaa on tuotantotoiminnan ja väestön keskittyminen. Luonnollisesti keskittävään kehitykseen vaikuttaa myös lopputuotteiden toimittamiseen liittyvät kustannukset (ks. luku 2.3).

'Tiheät' työmarkkinat

Työmarkkinoilla toimitaan epävarmuuden oloissa. Työnhakijoilla ei ole tietoa kaikista vapaina olevista työpaikoista eivätkä työnantajat tiedä kaikkia mahdollisia työnhakijoita. Yksittäisen toimijan kannalta katsottuna ongelma lievenee työmarkkinoiden koon kasvaessa. Yrityksen mahdollisuus täyttää avoin työpaikka ammattitaitoisella henkilöllä kasvaa työnhakijoiden lukumäärän kasvaessa. Samoin kasvaa työnhakijan mahdollisuus löytää työpaikka.

Tuotantotoiminnan keskittyminen kasvattaa alueen työmarkkinoiden kokoa; niistä tulee 'tiheät'. Laajan työvoimavarannon hyödyntäminen vetää yrityksiä kasvukeskuksiin. Selvimmin tämä ilmenee erityistaitoja vaativien tehtävien kohdalla. Esimerkiksi korkean teknologian yritysten on helpompaa sijoittua alueelle, jossa on jo valmiina vastaavanlaisia yrityksiä ja tarvittavan erityisosaamisen omaavia henkilöitä. Erityisosaamista vaativa työpaikka voidaan täyttää viime kädessä houkuttelemalla työntekijä toisesta yrityksestä.

Samankaltaisten yritysten keskittymä houkuttelee alueelle niiden tarvitseman tietotaidon omaavia henkilöitä. Tähän on ainakin kolme syytä. Ensimmäinen yritysten lukuisuus alentaa työnhaun kustannuksia. Toiseksi irtisanotuilla työntekijöillä on parempi mahdollisuus löytää vastaavanlaista työtä kuin yhden yrityksen paikkakunnilla. Tiheät työmarkkinat tavallaan vakuuttavat yksittäisen työntekijän yrityskohtaisia häiriöitä vastaan. Kolmanneksi mahdollisuus valita useiden yritysten välillä kasvattaa erityisosaamista hankkineen työntekijän neuvotteluvoimaa ja täten myös hänen palkkaansa. Samalla, kun palkkatason nousu sekä houkuttelee alueelle korkean tietotaidon työntekijöitä, se myös kannustaa hankkimaan tarvittavaa erityisosaamista ja lisää täten ammattitaitoisen työvoiman tarjontaa alueella.

Mahdollisuus hyödyntää yhteistä työvoimavarausta on ensisijainen tuotantotoimintaa keskittävä tekijä USA:ssa (ks. Dumais ym., 1997). Varsinkin uudet yritykset sijoittuvat työvoimatarpeiltaan ja tuotantotavoiltaan samankaltaisten yritysten ja toimialojen läheisyyteen. Työmarkkinatekijöiden kautta vaikuttava keskittävä kehitys on syytä huomioida mietittäessä aluepolitiikan vaikutusmahdollisuuksia ja -kanavia.

Positiiviset ulkoisvaikutukset

Yritystoiminnassa syntyy positiivisia ulkoisvaikutuksia silloin, kun yhden yrityksen toiminta aiheuttaa toiselle yritykselle hyötyjä ilman, että aiheuttaja itse saa niistä korvausta. Monilla aloilla tärkeitä ovat ne hyödyt, jotka liittyvät tiedon ja oppimisen leviämiseen.

On ristiriitaista, että kansainvälistymisen edetessä tiedon siirtyminen on alueellisesti rajoitettua. Tähän viittaa se, että korkean tuotekehittelyintensiteetin toimialat ovat muita keskittyneempiä (Audretschin ja Feldmanin, 1996). On myös havaittu, että toimialan tuotekehittelyn sijainti perustuu muiden toimialojen innovaatiotoiminnan sijaintiin eikä toimialan oman tuotannon sijaintiin (Kelly ja Hageman, 1999). Toisin sanoen kaikkien toimialojen tuotekehittely pyrkii keskittymään samoille alueille. Miksi näin tapahtuu, vaikka nopeasti kehittyvä tiedonsiirto ja yhteydenpitoon soveltuva teknologia tarjoaisi mahdollisuuksia hajautukseen?

Tieto leviää yritysten välillä useita eri kanavia pitkin. Tietoa siirtyy työpaikkojen vaihdosten ja epämuodollisten kontaktien välityksellä (Glaeser, 1998). Kasvukeskukset tarjoavat hedelmällisen maaperän tällaiselle tiedon levittymiselle, koska niissä työntekijät voivat liikkua toimivien yritysten ja syntyvien yritysten välillä sekä innovoivien yritysten ja konsultointiyritysten välillä. Lisäksi ihmiset tapaavat usein

toisiaan messuilla, konferensseissa, seminaareissa ja erilaisissa sosiaalisissa tapahtumissa. Näiden kautta syntyy uusia sosiaalisia suhteita, tapahtuu tiedon vaihtoa, solmitaan uusia kauppasuhteita sekä kehitellään uusia yritysideoita (Audretsch, 1998).

Tiedon välittymisen kannalta erityisen houkuttelevia alueita ovat yliopistokaupungit, joissa yhteistyö toimii sekä liike-elämän sisällä että yliopiston ja julkisen sektorin suuntaan. Tällaiselle alueelle syntyy erikoistuneita konsulttiyrityksiä, markkina-tutkimuslaitoksia ja riskirahoituslaitoksia. Aloittelevat korkean teknologian yritykset saavat puolestaan näiltä teknistä, rahallista ja verkottumisen kautta syntyvää tukea. Nämä tekijät lisäävät entisestään työpaikan vaihdosten ja epämuodollisten suhteiden kautta syntyvää tiedon leviämistä, mikä edelleen voimistaa keskittävää kehitystä.

Glaeserin (1998) mukaan keskittymissä (kaupungeissa) ihmisten väliset vuorovaikutukset kiihdyttävät inhimillisen pääoman kertymistä, sillä ihmiset oppivat vuorovaikutussuhteistaan. Lisäksi talouden keskittymissä työskentelee tyypillisesti osaavampia henkilöitä kuin muilla alueilla, minkä seurauksena uusien työntekijöiden opastus saattaa olla siellä tehokkaampaa kuin muualla. Tämän seurauksena yksilöiden tuottavuuskehitys on keskusalueilla parempaa kuin reuna-alueilla, mikä houkuttaa alueelle entistä useampia osaajia ja korkean teknologian yrityksiä.

Suomessa tiedon välittymistä on tarkasteltu Lehdon (2000) tutkimuksessa. Hänen tulostensa perusteella tutkimustoiminta on Suomessa keskittynyttä, vaikkakin toimialan teknologia-asteen ja keskittymisen välillä ei täällä esiinny niin voimakasta yhteyttä kuin esimerkiksi USA:ssa. Lehdon tulokset vahvistavat kuitenkin käsitystä tietoon liittyvien positiivisten ulkoisvaikutusten alueellisesta rajoittuneisuudesta. Yrityksen oman tuotekehittelyn tasoa kasvattaa nimittäin sekä samalla toimialalla toimivien yritysten että samalla alueella toimivien yritysten tuotekehittelytoiminta. Jälkimmäinen vaikutus ei ole riippuvainen tuotekehittelyä harjoittavien yritysten toimialasta, joten tiedon levittymistä tapahtuu alueen kaikkien yritysten välillä. Tämä luonnollisesti kasvattaa positiivista ulkoisvaikutusta ja täten alueen vetovoimaa.

Alueen monipuolisuus ja vetovoima sekä ihmisten mieltymykset

Ihmiset valitsevat asuinpaikkansa alueen tarjoamien hyötyjen ja haittojen välisen vertailun perusteella. Päätös muodostuu moninaisista opiskelu-, työ-, asuin- ja elinympäristöön vaikuttavista tekijöistä ja riippuu henkilön elinvaiheesta ja perhesuhteista.

Elinympäristö koostuu ympäröivästä luonnosta, rakennetusta ympäristöstä, yksityisistä ja julkisista palveluista, muun väestön sosiaalisesta taustasta jne. Luonnollisesti mieltymykset näiden suhteen vaihtelevat sekä ihmisten välillä että elinkaaren eri vaiheissa. Tekijät, jotka varhaisella iällä lisäävät asuinympäristön viihtyvyyttä, voivat myöhemmällä iällä kääntyä haitoiksi.

Suurten keskusten tarjoamat palvelut ja sosiaaliset kontaktit houkuttavat varsinkin nuoria siirtymään taantuville alueilta kaupunkeihin (Tervo ja Ritsilä, 1999, Laakso ja Loikkanen, 2000). Esimerkiksi opiskelupaikkaa ei välttämättä valita lähimmältä mahdolliselta alueelta, vaan opinnot halutaan aloittaa kasvukeskuksessa. Päätös voi osaltaan perustua käsitykseen opetuksen tasosta mutta oletettavaa on, että sen taustalla vaikuttavat kaupunkikeskusten tarjoamat virikkeet. Totuttuaan kaupunkielämään nuori voi havaita siirtymisen takaisin synnyinseudulle hankalaksi siinäkin tapauksessa, että hän saisi sieltä työpaikan. Arvostukset muuttuvat kuitenkin myöhemmällä iällä, jolloin asettuminen kasvukeskuksen ulkopuolelle saattaa taas tulla ajankohtaiseksi (ks. Tervo ja Kauhanen, 2000).

2.3 Keskittymistä hillitseviä voimia

Jos talouden kaikki voimat olisivat keskittäviä, tuotantotoiminta ja väestö sijoittuisivat yhä kiihtyvällä vauhdilla kasvukeskittymiin. Kuitenkin muuttoliikettä suuntautuu myös kasvukeskuksista pois päin ja yrityksiä perustetaan talouden reuna-alueilla. Taloudessa esiintyy siis vastavirtaan vaikuttavia voimia. Nämä on seuraavassa jaoteltu neljään ryhmään: tuotannontekijöiden liikkumattomuus, elinkustannukset, negatiiviset ulkoisvaikutukset sekä kotipaikkaidentiteetti.

Tuotannontekijöiden liikkumattomuus

Selvin esimerkki paikkaan sidotusta tuotannosta on maatalous. Elintarvikkeiden tuottamisessa keskeinen tekijä on maa, joka on täysin liikkumaton tuotannontekijä. Elintarvikkeita tuottavat yritykset hyödyntävät maatalouden tuotantoa, jolloin sijoittuminen alkutuotannon lähelle saattaa muodostua kannattavaksi. Lopputuotteisiin keskittyneitä yrityksiä alueelle houkuttavat puolestaan viljelijäperheet ja muut asiakkaat. Myös muiden luonnonvarojen, kuten metsien ja malmivarantojen, hyväksikäyttö vaatii niiden läheisyyteen sijoittunutta jalostustoimintaa. Vaikka yhtiöiden pääkonttorit keskittyisivätkin kasvukeskuksiin, tuotantotoiminta tapahtuu luonnonvarojen lähellä.

Tuotannontekijöiden liikkumattomuus ei rajoitu pelkästään luonnonvaroihin. Minkä tahansa tuotantotoiminnan uudelleensijoittuminen vaatii koneiden siirtämistä ja uusien tilojen hankkimista, joista aiheutuvat kustannukset luovat vastapainon keskittymistä kiihdyttävälle tekijöille. Samaten työntekijöiden liikkuminen aiheuttaa sekä rahallisia että ei-rahallisia kustannuksia, joita syntyy itse muuttamistapahtumasta, asunnon hankkimisesta, sosiaalisista kontakteista luopumisesta jne. Useat ihmiset tyytyvätkin reuna-alueen alhaisempiin palkkoihin ja suurempaan työttömyysriskiin sen sijaan, että muuttaisivat kasvukeskuksiin. Tällä on suoran keskittymistä hillitsevän voiman lisäksi epäsuora vaikutus. Työvoiman tarjonnan joustamattomuus voi pakottaa kasvukeskuksiin sijoittuneita yrityksiä tarjoamaan korkeampia palkkoja, jotta ne pystyisivät houkuttelemaan työntekijöitä reuna-alueilta. Yritystoiminnan kustannusten nousu puolestaan hillitsee tuotantotoiminnan keskittymistä, sillä se alentaa kasvukeskukseen sijoittumisesta saatavaa hyötyä.

Suomessa, kuten muissakin EU-maissa, ihmisten liikkuvuus on huomattavasti vähäisempää kuin USA:ssa. Esimerkiksi ajanjaksolla 1980–1987 USA:n vuosittainen suuralueiden välinen muuttoliike oli noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna (Kangasharju ym., 1999). Ero EU:n ja USA:n välillä muodostuu vieläkin suuremmaksi, jos tarkastellaan EU-maiden välistä muuttoliikettä. Työvoiman liikkumattomuus hillitsee keskittymistä tehokkaammin EU-maissa kuin USA:ssa. Nettomuuton suuntautuminen ja sen rakenne on kuitenkin aluetalouksien kannalta merkittävämpää kuin pelkkä muuttojen lukumäärä. Työvoiman liikkumattomuus toisaalta viittaa alueellisesti jähmeisiin työmarkkinoihin, mikä koko kansantalouden kasvun kannalta on haitallista.

Elinkustannukset

Yritysten ja ihmisten keskittyminen jollekin alueelle nostaa alueen elinkustannuksia. Toimitilojen ja asuntojen lisääntynyt tarve kasvattaa maan hintaa, mikä nostaa rakennusten hintoja ja vuokria. Väestön keskittyminen lisää asuntoihin kohdistuvaa kysyntää, mikä korottaa uusien asuntojen hintojen lisäksi myös vanhemman asutuskannan hintoja ja vuokria. Asumiskustannusten nousu alentaa korkeamman alueellisen palkan houkutusvoimaa, mikä heijastuu sekä muuttoliikkeeseen että palkkatason nousun kautta yritysten kannattavuuteen. Molemmat tekijät hillitsevät keskittymistä – toinen väestön ja toinen yritysten sijoittumispäätösten kautta.

Kasvukeskuksen asuinkustannusten kohoaminen levittää alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen varsinaisen kasvukeskittymän ulkopuolelle, mikä on hyvin nähtävissä pääkaupunkiseudulla. Väestön levittäytymisen seurauksena yritysten kuljetuskustannukset kasvavat ja työmatkat pidentyvät, mikä nostaa lopputuotteiden hintoja ja kasvaneiden matkakustannusten kautta elinkustannuksia. Rahallisten vaikutusten lisäksi työmatkojen venyminen lyhentää vapaa-aikaa.

Vaikka Suomessa ei asuntomarkkinoita lukuun ottamatta esiinnykään mainittavampia eroja pääkaupunkiseudun, muiden kasvukeskusten ja reuna-alueiden hintatasoissa, muualla erot ovat huomattavia. Glaeserin (1998) tulosten perusteella kaupungin koko vaikuttaa voimakkaasti asuinkustannuksiin, elinkustannuksiin ja työmatkan pituuteen. Alustavien laskelmien perusteella pelkkien työmatkojen aiheuttaman vuotuisen kustannuksen ero on noin 6 000 markkaa henkilöä kohden, kun verrataan keskenään 100 000 ja miljoonan asukkaan kaupunkeja muiden tekijöiden pysyessä samoina. Tämän perusteella kasvukeskusten elinkustannukset muodostavat ensisijaisen keskittymisen vastaisen voiman.

Keskittävä kehitys näyttäisikin ajan myötä heijastuvan moniin elämiseen liittyviin kustannuksiin. Elinkustannusten nousu heikentää alueen palkkaedun vetovoimaa ja täten työllisten muuttoliikettä kasvualueille. Työttöminä ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden muuttohalukkuutta hillitsevät jo pelkästään korkeat asuinkustannukset. Tämä siitä huolimatta, että työllistymismahdollisuudet ovat tyypillisesti muuta maata paremmat kasvukeskuksissa.

Haitalliset ulkoisvaikutukset ja kotipaikkaidentiteetti

Väestön voimakas keskittyminen tuo mukanaan sekä liikenneuhkat että julkisen liikenteen laajentamistarpeet. Kulkuyhteyksien parantamisen lisäksi tarvitaan uusia päivähoitopaikkoja, kouluja, sairaaloita, vanhainkotipaikkoja jne. Näiden rakentamisesta aiheutuu kustannuksia. Vaikka verotulojen samanaikaisen kasvun takia kustannukset eivät muodostuisikaan kunnan tai sen yksittäisen asukkaan kohdalla merkittäviksi, voivat yhteiskunnalliset kustannukset muodostua suuriksi erityisesti, jos huomioidaan muuttotappioalueilla vajaakäyttöön jäävät toimivat palvelut.

Huolimatta siitä, että perusrakenteen ja palveluiden rakentaminen ei välttämättä hillitse keskittymistä yksittäisen päättäjän rahallisten kustannusten kautta, niiden pystyttäminen vie oman aikansa. Sopeutumisen aikana tieto palvelutason tilapäisestä heikentymisestä hillitsee omalta osaltaan muuttoliikettä kasvukeskukseen.

Väestön ja talouden toimintojen keskittyminen kasvattaa ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta ja vähentää alueen viheralueiden määrää. Liikenteen ja teollisuuden päästöt yhdessä kotitalousjätteiden kanssa saastuttavat ilmaa, maaperää ja vesistöä. Keskittymisen jatkuessa tarpeeksi kauan ilmansaasteet ja melusaasteet saattavat muodostua terveydelle haitallisiksi heikentäen kasvukeskusten vetovoimaa. Tosin teknologinen kehitys on alentanut teollisuuden ja liikenteen päästöjä, joten kasvukeskusten laajentuminen ei välttämättä johda aiempaa suurempiin päästöihin.

Glaeserin (1998) tulosten mukaan saastumisen kustannukset eivät ole kovinkaan riippuvia kaupungin koosta USA:ssa. Osaltaan siksi, että osa saasteista kulkeutuu kaupungin ulkopuolelle ja osaltaan siksi, että ilmansaasteiden erot ja ihmisten arvioimat itseään koskevat saastumisen kustannukset ovat melko pieniä. Esimerkiksi ero 500 000 asukkaan ja 5 miljoonan asukkaan kaupungin välillä oli vuositasolla noin 240 markkaa henkilöä kohti.

Ruuhkautumisen ja saastumisen lisäksi sosiaaliset ongelmat ovat yleisimpiä väestökeskittymissä kuin harvaan asutuilla alueilla. Rikollisuus, köyhyys ja rikkinäiset perhesuhteet ovat tyypillisiä kaupungistumisen ongelmia (Glaeser, 1998). Ilmiötä on selitetty usein eri tavoin. Joissakin tutkimuksissa päähuomio on kiinnitetty väestökeskittymissä esiintyvään välinpitämättömyyteen. Toiset tutkimukset painottavat puolestaan valikoitumista. Suuret kasvukeskukset vetävät puoleensa ihmisiä kaikista sosiaaliryhmistä mukaan lukien sosiaalisista ongelmista kärsivät ja rikolliset. Samat tekijät, jotka keskittävät tuotantotoimintaa ja väestöä kasvukeskuksiin johtavat myös rikollisuuden keskittymiseen samoille alueille. Rikollisetkin hyötyvät keskittymisen eduista, kuten alhaisemmasta kiinnijäämistodennäköisyydestä, tiedon levittymisestä ja suuremmista markkinoista.

Muuttoliikettä hillitseväenä tekijänä on myös mainittava kotipaikkasitoutuneisuus ja kansalaisten kokemat luontoarvot. Kotipaikalta ei haluta muuttaa pois, jos alue tarjoaa siedettävät aineelliset elämisen mahdollisuudet. Harvaan asutulla alueella vallitseva luonnon monimuotoisuus sekä luontoon liittyvät harrastus- ja elinkeinotoiminnan perustamismahdollisuudet voivat myös hillitä osaltaan keskittymistä.

2.4 Globalisaation ja talouden integroitumisen vaikutus aluekehitykseen

Keskittymistä kiihdyttävät ja sitä hillitsevät voimat muuttuvat talouden kehityksen mukana. Tekijät, jotka aikoinaan houkuttelivat metsäteollisuutta jollekin alueelle, eivät välttämättä houkuttele samalle alueelle korkean teknologian yrityksiä. Historiassa on useaan otteeseen havaittu, että talouden rakennemuutos muuttaa alueiden kehitysnäkymiä. Tällä hetkellä suurimman haasteen luo kaupankäynnin ja pääomaliikkeiden vapaus sekä teknologian kehittyminen. Nämä vaikuttavat aluekehitykseen ja tuotantotoiminnan sijoittumiseen, koska yhä useammat yritykset toimivat kansainvälisillä markkinoilla niiden luomien lisäntyneiden mahdollisuuksien takia.

Hyödykemarkkinoiden yhdentyminen ja kilpailun vapautuminen muuttavat markkinarakenteita (Braunerhjelm ym., 2000). Yhä useammat yritykset toimivat Euroopan ja koko maailman mittakaavassa. Markkinoiden laajentuminen vaatii kuitenkin yrityskoon kasvattamista. Markkinoiden laajentuessa yritykset pystyvät myös aiempaa paremmin keskittymään omaan ydinalaansa, mikä lisää yritysten erikoistumista. Toinen talouden erikoistumista kasvattava tekijä on tuotannon-tekijöiden vapaampi liikkuminen. Tuotannontekijät pystyvät siirtymään alueille, joissa niitä voidaan käyttää tehokkaimmin.

Kehitys johtaa yrityskoon polarisoitumiseen suuriin ja pieniin tuotantoyksiköihin (Braunerhjelm ym., 2000). Toiminta kansainvälisillä hyödykemarkkinoilla vaatii yrityksiä laajentumaan joko verkostoitumalla tai yritysostojen ja fuusioiden avulla, minkä seurauksena useat aiemmin kansalliset teollisuuden alat kansainvälistyvät. Missä määrin näin tapahtuu riippuu luonnollisesti yrityksen toimialasta ja kilpailun kansainvälisyydestä. Erityisen suuria yrityksiä on syntynyt autoteollisuudessa, pankkialalla, telekommunikaatioalalla ja puunjalostusteollisuudessa. Yritysten koon kasvaessa markkinoilla avautuu kuitenkin mahdollisuuksia pienemmille erikoistuneille yrityksille, jotka joko täydentävät suurten yritysten usein varsin yhdenmukaistettua hyödyketarjontaa tai toimivat niiden alihankkijoina.

Lisääntyvän erikoistumisen mahdollistaman hajautumisen vastavoimana toimivat keskittyvään kehitykseen liittyvät hyödyt, joita toisiaan lähellä sijaitsevat yritykset kykenevät hyödyntämään. Kaupankäynnin vapautuessa tämä voisi johtaa talouden täydelliseen jakautumiseen menestyviin alueisiin ja taantuviin alueisiin, (ks. laatikko 1). Mutta koska keskittyvän kehityksen edut alenevat keskittymisen jatkuessa, tämänkaltainen äärimmäinen kehityskulku ei ole todennäköinen.

Yritysten välisistä kytkennöistä syntyvät positiiviset ulkoisvaikutukset, kuten tietotaidon levittyminen ja yhteiset työmarkkinat, ovat merkittäviä tietointensiivisillä toimialoilla. Yrityksiä hyödyttävien keskittymien syntyminen vaatii alueelta ”tiheitä” työmarkkinoita ja laajaa osaamispohjaa. Tämänkaltaisia mahdollisia keskittymisalueita ei Suomessa ole kovin montaa, joten odotettavissa ei ole suuremmissa mittakaavassa tapahtuvaa korkean teknologian yritysten levittymistä koko maahan. Tieto-aidon nopea levittyminen mahdollistaa innovaatioiden käyttöönoton muissa maissa, mikä korostaa kasvukeskusten merkitystä kansainvälisen kilpailukyvyn ylläpitämisessä.

Uusia mahdollisuuksia reuna-alueille saattaa syntyä kuitenkin siitä, ettei alihankinta-toiminnan välttämättä tarvitse sijoittua asiakkaan välittömään läheisyyteen. Tällöin reuna-alueiden alhaisemmat kustannustasot saattavat houkuttaa toimintoja kasvukeskusten ulkopuolelle. Toiseksi yritysten erikoistuminen johtaa toimintojen ulkoistamiseen, mikä lisää alihankintatoimintaa.

Rakennemuutos ja nopea teknologinen kehitys luovat erilaisia mahdollisuuksia eri alueille. Alueelle aikoinaan sijoittunut taloudellinen toiminta on muokannut alueen instituutioita, rakenteita ja osaamispohjaa. Näin syntyneet rakenteet saattavat osoittautua vanhanaikaisiksi ja vaikeasti muunneltaviksi talouden nopeassa muutoksessa¹. Tämä on erityisesti havaittavissa taantuvilla teollisuusalueilla ja maaseutumaisilla alueilla.

Laatikko 1. Tuotantotoiminnan täydellinen keskittyminen ja täydellinen hajautuminen teoreettisissa tarkastelussa

Teoreettisissa tarkasteluissa talouden integraatio voi johtaa joko täydellisesti keskittyneeseen talouteen tai täydellisesti hajautettuun talouteen riippuen mallin oletuksista. Esimerkki täydellisen keskittymisen mallista on Krugmanin (1991) esittämä kahden alunperin symmetrisen alueen malli. Mallissa on kaksi toimialaa, joista toinen on epätäydellisesti kilpaileva, alueellisesti liikkuva teollisuus ja toinen on täydellisesti kilpaileva, alueellisesti liikkumaton maatalous. Keskittävänä voimana ovat teollisuusyritysten eteen ja taaksepäin suuntautuneet kytkennät ja keskittymistä vastustava voima muodostuu liikkumattomasta maantalousesta.

Krugmanin teoreettisen tarkastelun tuloksena on, että kuljetuskustannusten alentuessa (integraation syventyessä) toinen alue kehittyy teollistuneeksi kasvukeskukseksi toisen alueen ajautuessa maaseutuvaltaiseksi reuna-alueeksi. Tietyn pisteen jälkeen keskittymisen mittakaavatuotot muodostuvat voimakkaammiksi kuin tarve sijaita lähellä alkutuotantoa ja sen työntekijöitä. Tällöin alkaa kumulatiivinen prosessi, jonka aikana teollisuus keskittyy kasvavalla vauhdilla yhdelle alueelle. Samalla syntyvät alueelliset palkkaerot puolestaan ohjaavat muuttoliikkeen kasvualueelle. Talous järjestää itse itsensä, täysin spontaanisti keskusalueeseen ja reuna-alueeseen. Siitäkin huolimatta, että alueet olivat alunperin täysin toisiaan vastaavia.

¹ Alueen rakenteet voivat olla erityisen vaikeasti muunneltavia, jos niiden uusiminen uhkaa prosessiin osallistuvien henkilöiden tai henkilöryhmien etuja (Maskell ym., 1998).

Vastaavanlaista keskittymistä tapahtuu myös yleisemmissä teoreettisissa tarkasteluissa, joissa alueiden lukumäärää ei ole rajoitettu kahteen. Fujita ym. (1999) esittävät mallin, jossa 12 alueella on samansuuruiset maataloustoimialat ja teollisuus on satunnaisesti jaettu alueiden kesken. Kaupankäynnin kustannusten alentuessa riittävästi malliin muodostuu kaksi vastakkaista teollisuustuotannon alueellista keskittymää. Huomattavaa tuloksessa on se, että kahden kasvukeskuksen muodostuminen ei riipu kovinkaan merkittävästi alunperin vallinneesta teollisuuden allokatiosta alueiden välillä. Vieläkin huomattavampaa on se, että mallissa syntyy kaksi kasvukeskusta, vaikka alueiden lukumäärä nostettaisiin sataan. Tässäkin teoreettisessa mallissa keskittävät, spontaanit voimat ovat siis hyvin voimakkaita.

Esimerkki hajautettuun talouteen johtavasta teoreettisesta mallista on Puga (1996) kahden alueen malli, jossa aiemmista poiketen sallitaan teollisuuden ja maatalouden työmarkkinoiden välinen vuorovaikutus. Edellisten tulosten mukaisesti korkeiden kaupankäynnin kustannusten vallitessa teollisuusyritykset ovat tasaisesti jakautuneet kahden alueen välillä. Samaten kaupan vapautuessa ja kaupankäynnin kustannusten laskiessa talous jakautuu kasvukeskukseen ja reuna-alueeseen. Edellisistä malleista poiketen kaupankäynnin vapauduttua alueelliset erot kuitenkin tasoittuvat. Reuna-alueen alhainen palkkataso alkaa tietyn pisteen jälkeen houkuttaa yrityksiä takaisin alueelle, kunnes teollisuuden jakautuminen alueiden välillä on palannut alunperin vallinneeseen tasapainotilaan.

2.5 Julkisen sektorin toiminta

Julkinen sektori muokkaa aluekehitystä varsinaisen aluepolitiikan lisäksi monilla tavoin. Julkinen sektori vaikuttaa epäsuorasti aluekehitykseen yleisellä talouspolitiikalla. Niin sanottuun suureen aluepolitiikkaan laskettavat tulonsiirrot, verotus sekä julkiset palvelut ja investoinnit perusrakenteeseen ovat tasanneet alueellisia hyvinvointieroja (ks. Loikkanen ym., 1999). Julkisen sektorin toimintojen, kuten esimerkiksi yliopistojen, valtion yhtiöiden ja varuskuntien, sijoittaminen on muokannut alueiden kehitystä. Oma vaikutuksensa aluekehitykseen on ollut lisäksi aina 1980-luvulle jatkuneella julkisten palveluiden lisääntymisellä, minkä kautta työpaikat lisääntyivät kaikilla Suomen alueilla.

Julkisen sektorin toimintaympäristö ja -tavat ovat kuitenkin muuttuneet talouden kansainvälistymisen myötä. Monet makrotalouden kehitykseen vaikuttavat tekijät, kuten esimerkiksi palkanmuodostus ja verotus, ovat koko yhteisvaluutta-alueella tarkastellen yhä enenevässä määrin myös aluepoliittisia toimenpiteitä. Useat aiemmin suljetussa taloudessa toteutetut julkisen sektorin toimenpiteet eivät ole enää mahdollisia. Valtion velkaantuneisuus yhdessä EU-yhteistyön puitteissa tehtävien vakaus- ja kasvusopimusten alijäämätavoitteiden sekä kansainvälisen verokilpailun ja odotettavissa olevien menopaineiden (ikäntyminen) kanssa rajoittavat julkisten palveluiden ja muiden menojen kasvua.

Samaan aikaan, kun kansainvälistyminen heikentää julkisen sektorin aiempien aluetalouteen vaikuttavien toimien merkitystä, se voimistaa aluetaloutta muokkaavia markkinavoimia. Suomessa, kuten useissa muissakin teollisuusmaissa, kehitys on johtanut osaamispohjaisen kasvustrategian käyttöönottoon. Osaamispohjaa vahvistamalla pyritään luomaan uusia kasvumahdollisuuksia sekä koko valtakunnan tasolla että aluetasolla. Tavoitteen saavuttamiseksi käytetään useita erilaisia keinoja, joiden perimmäisenä tavoitteena on väestön koulutustasoa nostamalla ja alueen yritystoimintaa muokkaamalla luoda uudenlaista kasvupohjaa. Julkinen sektori osallistuu tähän toimintaan mm. koulutuspoliittisin sekä yritysten perustamista ja innovaatio-toimintaa tukevin toimenpitein. Kehitys voidaan nähdä siirtymänä tulonsiirtoihin pohjautuvasta alue-erojen kaventamisesta alueiden omatoimisen kasvun edistämiseen.

Osaamisen lisäämiseen panostaminen on hidas, mutta kestävä tapa muuttaa vallitsevaa kehityskulkua. Alueen osaamispohjaa parantavat toimenpiteet vaativat pitkiä aikoja ennen kuin varsinainen kasvu pääsee käyntiin. Suuretkaan panostukset eivät välttämättä riitä houkuttamaan yrityksiä kaikista köyhimmille alueille (Martin, 1998). Alueen tuotantotoiminnan kilpailukyky pohjautuu osittain alueelle aikojen kuluessa syntyneisiin instituutioihin ja rakenteisiin. Alueen instituutioiden ja rakenteiden monimuotoisuus rajoittaa julkisen sektorin mahdollisuuksia ohjata aluekehitystä. Koska kaikkia alueen ominaispiirteitä ei kyetä siirtämään alueelta toiselle, jonkin alueen menestystarinan kopioimisyritys jollakin toisella alueella ei välttämättä tuota haluttua tulosta.

3 SUOMEN ALUEKEHITYS 1990-LUVULLA

Tarkastelutasot

Raportissa kuvataan 1990-luvun aluekehitystä sekä maakuntatasolla että seutukuntatasolla. Suomen 20 maakuntaa muodostavat EU:n hierarkisessa NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – alueluokitus-järjestelmässä NUTS 3 -tason. Suomen 85 seutukuntaa puolestaan vastaavat EU:n alueluokitus-järjestelmässä tasoa NUTS 4. Seutukunnat ovat muutaman kunnan muodostamia kuntaryhmiä, joiden muodostamisen perusteena on käytetty kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä. Tästä syystä seutukuntajako on luonteva valinta alueiden kehityksen kuvaamiseen. Seutukuntajaon käyttöä puoltaa myös se, että sisäasiainministeriö on määritellyt seutukunnat aluepoliittisen tukialuejaon perustaksi. Luvussa 3.5 tarkastellaan lyhyesti myös suuralueiden kehitystä. Tässä NUTS 2 -tason luokituksessa Suomi on jaettu kuuteen alueeseen.

Maakuntien ja seutukuntien koot vaihtelevat suuresti. Maakuntien väkiluku vuoden 1999 lopussa vaihtelee Uudenmaan lähes 1,3 miljoonasta asukkaasta Ahvenanmaan 25 000 asukkaaseen (taulukko 3.1). Väkiluvun kasvu vuodesta 1988 vuoteen 1999 vaihtelee myös suuresti. Uudenmaan kasvu oli lähes 15 prosenttia ja Kainuun väkiluku väheni 6 ½ prosenttia.

Taulukko 3.1 Väkiluvultaan 10 suurinta ja 10 pienintä maakuntaa 31.12.1999.

Väkiluvultaan 10 suurinta			Väkiluvultaan 10 pienintä		
		Muutos (%) 1988–1999			Muutos (%) 1988–1999
Uusimaa	1 290 618	14,50	Kymenlaakso	188 633	-3,01
Pirkanmaa	447 024	5,67	Pohjanmaa	173 533	0,90
Varsinais-Suomi	445 542	5,68	Pohjois-Karjala	172 551	-2,06
Pohjois-Pohjanmaa	362 388	7,36	Etelä-Savo	168 770	-4,02
Keski-Suomi	260 513	4,41	Kanta-Häme	165 190	3,43
Pohjois-Savo	253 792	-0,82	Etelä-Karjala	137 377	-2,88
Satakunta	239 350	-3,29	Kainuu	91 081	-6,41
Päijät-Häme	197 347	0,96	Itä-Uusimaa	89 094	6,40
Etelä-Pohjanmaa	196 795	-2,04	Keski-Pohjanmaa	71 646	0,65
Lappi	194 352	-2,75	Ahvenanmaa	25 706	6,91

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 3.2 Väkiluvultaan 10 suurinta ja 10 pienintä seutukuntaa 31.12.1999.

Väkiluvultaan 10 suurinta			Väkiluvultaan 10 pienintä		
		Muutos (%) 1988–1999			Muutos (%) 1988–1999
Helsingin	1 171 542	15,69	Lakeuden	14 436	14,60
Tampereen	293 706	11,71	Outokummun	13 813	-9,78
Turun	281 516	9,73	Itä-Pirkanmaan	13 095	-4,35
Oulun	172 016	19,04	Joroisten	12 288	-10,04
Lahden	167 099	2,12	Torniolaakson	10 601	-11,96
Jyväskylän	134 122	13,32	Kaakkois-Pirkanmaan	10 001	3,47
Porin	116 748	-1,62	Ilomantsin	9 614	-12,02
Kuopion	108 288	8,46	Siikalatvan	7 052	-8,46
Kouvolan	99 640	-2,43	Kärkikuntien	6 832	-14,39
Joensuun	91 344	7,74	Föglö	2 384	-0,42

Lähde: Tilastokeskus.

Seutukuntien väkiluku puolestaan vaihtelee Helsingin seudun yli miljoonasta asukkaasta Föglön hieman yli 2 000 asukkaaseen (taulukko 3.2). Koska kuntien lukumäärät vaihtelevat seutukuntien välillä, seutukuntien koko ei suoranaisesti vastaa kaupunkien asukaslukuun pohjautuvaa suuruusjärjestystä. Kymmenen vuoden tarkasteluajanjakson aikana väestö on pääsääntöisesti lisääntynyt väkiluvultaan suurimmilla alueilla ja vähentynyt väkiluvultaan pienimmillä alueilla. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin suurimmista seutukunnista kaupungit, joissa ei sijaitse yliopistoa, ja pienimmistä seutukunnista kasvukeskusten läheisyydessä sijaitsevat Lakeuden ja Kaakkois-Pirkanmaan seutukunnat. Väkilukujen suhteelliset muutokset ovat seutukunnissa maakuntia suurempia, sillä suurten aluekokonaisuuksien sisäiset muutokset tasoittavat niiden kokonaismuutoksia.

Kolmantena tarkastelukulmana on alueiden toiminnallinen ryhmittely. Seutukunnat on jaettu neljään ryhmään:

1. Helsingin seutukunta
2. Muut suuret yliopistoseutukunnat
 - Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat.
3. Muut maakuntakeskusten seutukunnat
 - Kuopion, Vaasan, Lappeenrannan, Joensuun, Rovaniemen, Lahden, Porin, Kouvolan, Hämeenlinnan, Pohjoisten seinänaapurien, Mikkelin, Porvoon, Kokkolan, Kajaanin ja Maarianhaminan seutukunnat.
4. Muut seutukunnat
 - Loput 65 seutukuntaa.

Taulukko 3.3 Perustietoja seutukuntaryhmistä vuosina 1988 ja 1997.

	Helsinki	Muut suuret yliopisto- keskukset	Muut maakunta- keskukset	Muu Suomi
Keskiväkiluku				
1988	1 078 827	779 124	1 176 384	1 983 146
1997	1 131 031	854 801	1 215 735	1 938 268
Bkt/ as. Suomi=100				
1988	138	103	97	81
1997	144	100	91	80
Tuotantorakenne (%)				
1988				
Maa- ja metsätalous	0,5	2,5	7,1	15,4
Teollisuus ja rakentaminen	23,9	36,3	37,2	39,5
Palvelut	60,1	41,3	36,1	27,9
Julkinen toiminta	15,5	19,9	19,5	17,2
1997				
Maa- ja metsätalous	0,4	1,5	5,5	12,4
Teollisuus ja rakentaminen	20,4	34,9	33,7	39,0
Palvelut	63,4	42,0	38,7	31,8
Julkinen toiminta	15,8	21,6	22,1	16,7

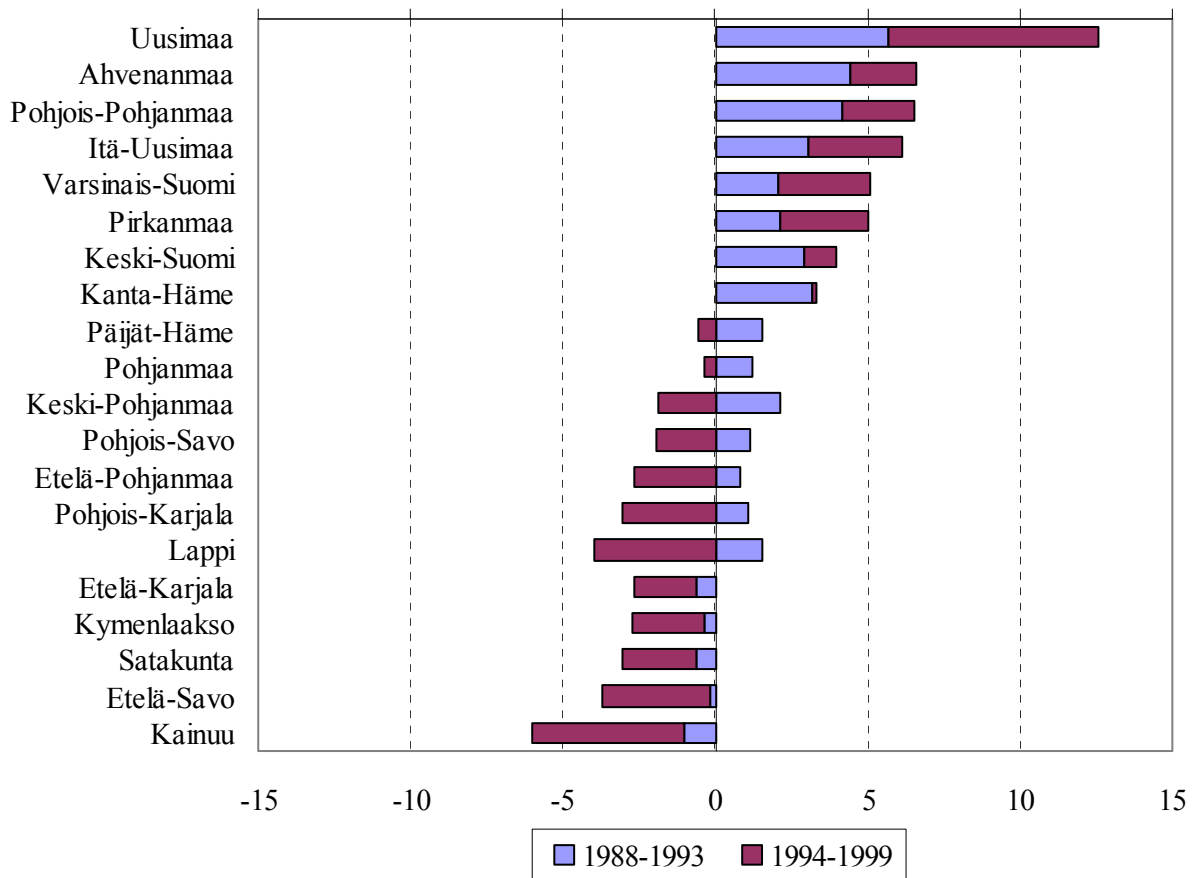
Lähde: Tilastokeskus.

3.1 Väestökehitys

Maakuntataso

Raportin tarkasteluajanjaksoon sisältyy vuosikymmenen alun syvä lama ja sitä seurannut talouden kohentuminen, joka on jatkunut ripeänä tähän asti jo kahdeksatta vuotta. Koko jakson aikana väkiluku on kasvanut kaikkiaan 11 maakunnassa ja vähentynyt 9 maakunnassa. Väestökehitys on kuitenkin vaihdellut selvästi lama-aikana ja nousukautena (kuvio 3.1).

Kuvio 3.1 Väkiluvun muutokset maakunnittain vuosina 1988–1993 ja 1994–1999 (prosenttia).



Lähde: Tilastokeskus.

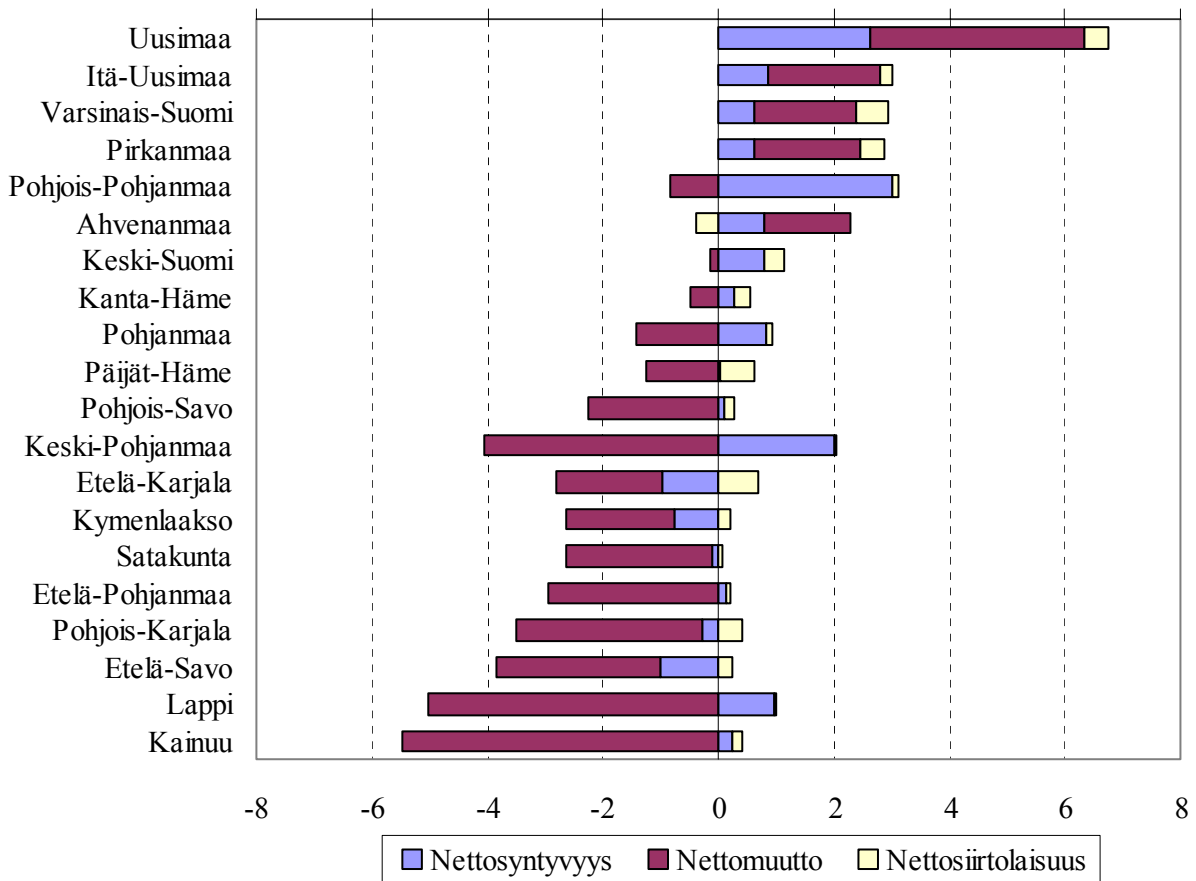
Väestön keskittyminen oli jälkimmäisellä ajanjaksolla ensimmäistä ajanjaksoa voimakkaampaa¹. Kasvavien maakuntien joukko supistui vuosikymmenen alun 15 maakunnasta kahdeksaan maakuntaan. Näistäkin maakunnista vain neljän, Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan, kasvuvauhti on kiihtynyt. Ahvenanmaata lukuun ottamatta vuosikymmenen lopun kasvumaakunnille on yhteistä suuren yliopistokaupungin sijaitseminen maakunnassa (Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Keski-Suomi) tai sen välittömässä läheisyydessä (Itä-Uusimaa, Kanta-Häme).

Väkiluvultaan supistuvien maakuntien joukko jakautuu kahteen ryhmään. Ensimmäinen koostuu seitsemästä maakunnasta, joiden väkiluku kasvoi vielä vuosikymmenen alkupuolella. Toisen ryhmän viidessä maakunnassa väestö väheni jo vuosikymmenen alkupuolen aikana ja väestön väheneminen on selvästi kiihtynyt vuosikymmenen vaihteen jälkeen. Eniten väestöä menettäneissä maakunnissa asukasluku on pienentynyt noin prosentin vuodessa 1994 ja 1999 välisenä aikana.

¹ Tarkasteltaessa 1990-luvun väestömuutoksia on syytä huomioida kotikuntalain muutos, joka astui voimaan vuoden 1994 kesäkuussa. Lakimuutos mahdollisti opiskelijoiden kirjautumisen opiskelupaikkakuntiensa asukkaiksi, mikä kasvatti muuttolukua varsinkin vuosikymmenen puolivälin tienoilla.

Väestön muutos koostuu kolmesta tekijästä, jotka ovat nettosyntyvyys, nettomuutto ja nettosiirtolaisuus. Muuttoliikkeellä on ollut vuosina 1994–1999 suuri vaikutus alueiden väestökehitykseen (kuvio 3.2). Ainoastaan viisi maakuntaa on saanut muuttovoittoa vuosien 1994–1999 välisenä aikana. Muuttovoittoisissa maakunnissa muuttoliikkeen väestöä kasvattava vaikutus on vaihdellut Ahvenanmaan 1,5 ja Uudenmaan 3,7 prosentin välillä.

Kuvio 3.2 Väestön muutoksen osatekijöiden vaikutus maakuntien väkilukuun vuosina 1994–1999 (prosenttia).



Lähde: Tilastokeskus.

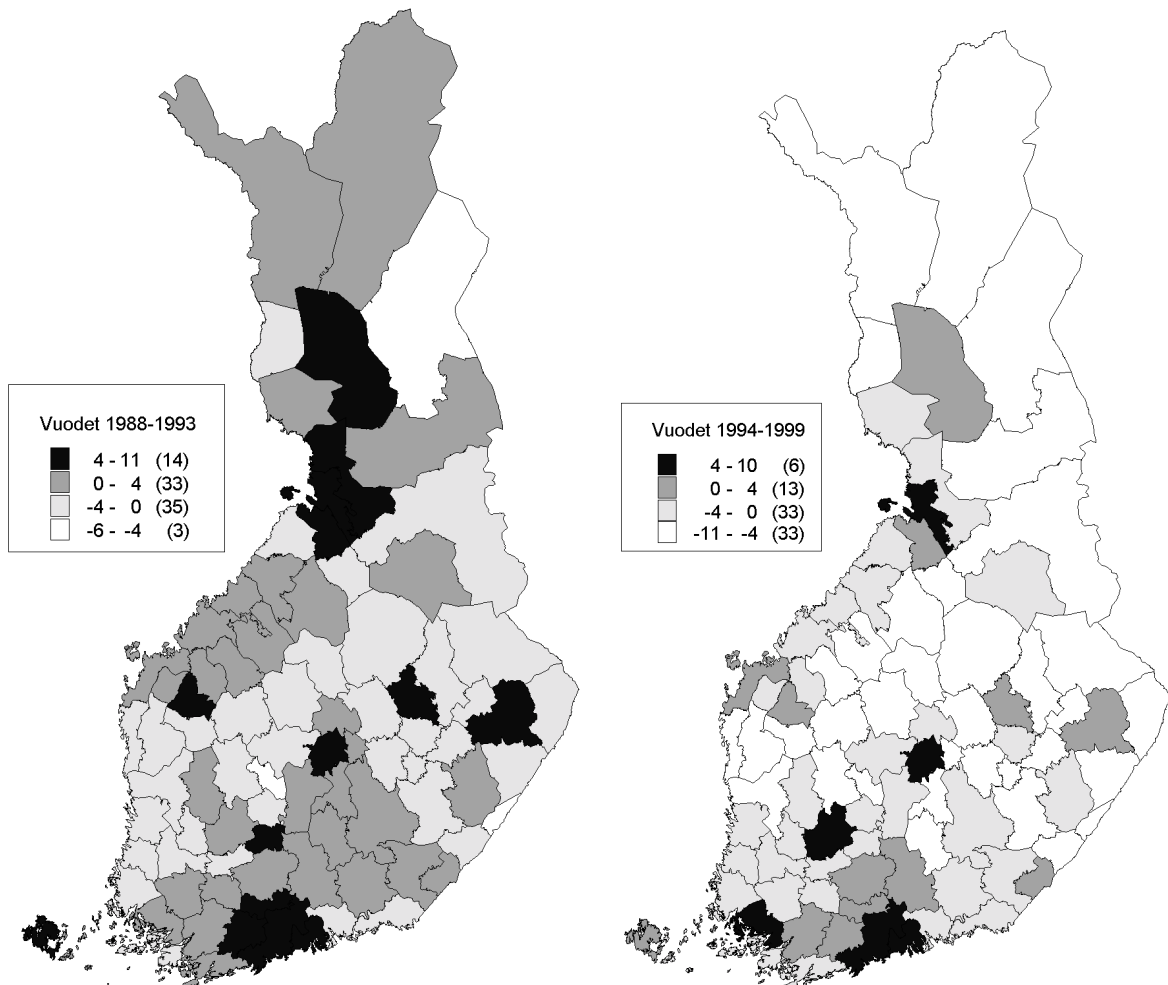
Muuttotappioisista maakunnista kolmessa (Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Suomi ja Kanta-Häme) nettosyntyvyys yhdessä nettosiirtolaisuuden kanssa on riittänyt kumoamaan tappiollisen muuttoliikkeen vaikutuksen. Huomionarvoista on Pohjois-Pohjanmaan korkean nettosyntyvyyden vaikutus alueen väestökehitykseen.

Synkimmät muuttotappioalueet sijoittuvat Pohjois-Suomeen. Kainuun ja Lapin maakunnissa muuttoliike vähensi väestöä noin viidellä prosentilla vuosien 1994–1999 välisenä aikana. Yli 2 prosentin muuttotappion kokeneita maakuntia löytyy sekä Itä-että Länsi-Suomesta. Näillä alueilla muuttotappio vaihtelee Pohjois-Savon 2,2 prosentista Keski-Pohjanmaan 4 prosenttiin. Itä-Suomen maakunnissa kuolleisuus ylittää syntyvyyden ja niiden väkiluku vähenisi ilman muuttoliikettäkin.

Väestökehitys seutukunnittain

Väkiluku kasvoi vuosikymmenen loppupuolella yhä harvemmissä seutukunnissa. Ensimmäisellä ajanjaksolla (1988–1993) asukasluku kasvoi kaikkiaan 44 seutukunnassa, mutta toisena ajanjaksona (1994–1999) enää alle kahdessakymmenessä seutukunnassa. Ainoastaan kuuden seutukunnan väestö kasvoi vuosina 1994–1999 nopeammin kuin vuosina 1988–1993. Suurinta väkiluvun kasvu on ollut Oulun, Helsingin, Lakeuden, Jyväskylän, Porvoon ja Tampereen seutukunnissa, joissa väestö lisääntyi 12 vuoden aikana yli 10 prosenttia.

Kuvio 3.3 Väestön muutos vuosina 1988–1993 ja 1994–1999 (prosenttia).



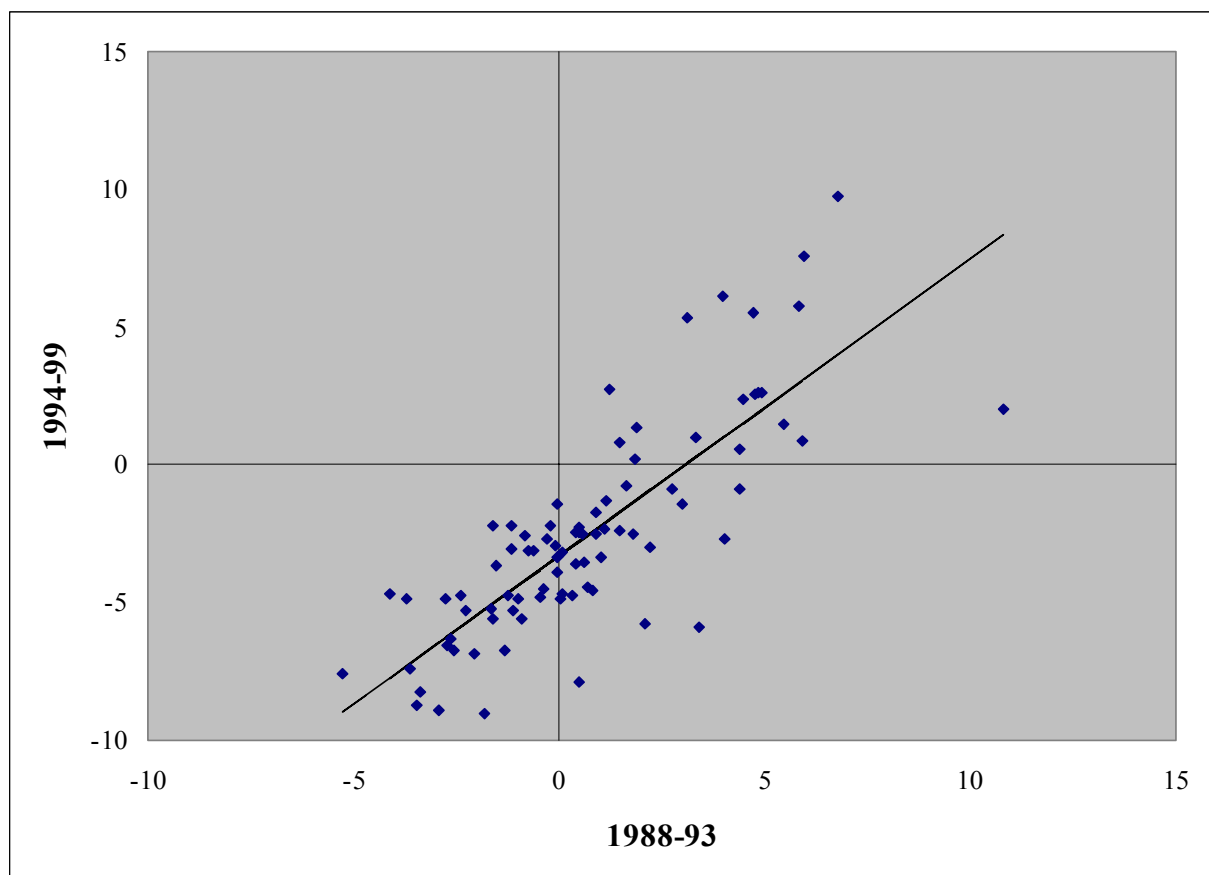
Lähde: Tilastokeskus.

Vuosikymmenen kuluessa väkiluvun kasvu taittui ja väestö alkoi vähentyä 24 seutukunnassa. Nämä ovat pääsääntöisesti teollistuneita kaupunkiseutukuntia, joissa ei sijaitse yliopistoa. Kehitys voi osaltaan selittyä sillä, että vuoden 1994 kotipaikkalain jälkeen opiskelijoille tarjoutui mahdollisuus kirjautua opiskelupaikkakunnalle jo opintojen alkuvaiheissa.

Tilanne on vaikein niissä seutukunnassa, joissa väestö väheni jo vuosikymmenen alkupuolella ja joissa väestökato on entisestään kiihtynyt. Tällaisia seutukuntia sijaitsee koko maassa aivan eteläisintä Suomea lukuun ottamatta. Kaikista syvimmän väestökadon alueet sijaitsevat kuitenkin Pohjois-Suomessa ja niillä Itä-Suomen alueilla, missä väestö on ikääntynyt ja koulutustaso on heikko. Näiden maaseutumaisien seutukuntien lisäksi väestö on vähentynyt voimakkaasti myös joillakin pienillä ja yksipuolisen tuotantorakenteen omaavilla teollisuuspaikkakunnilla, kuten Imatralla ja Outokummussa.

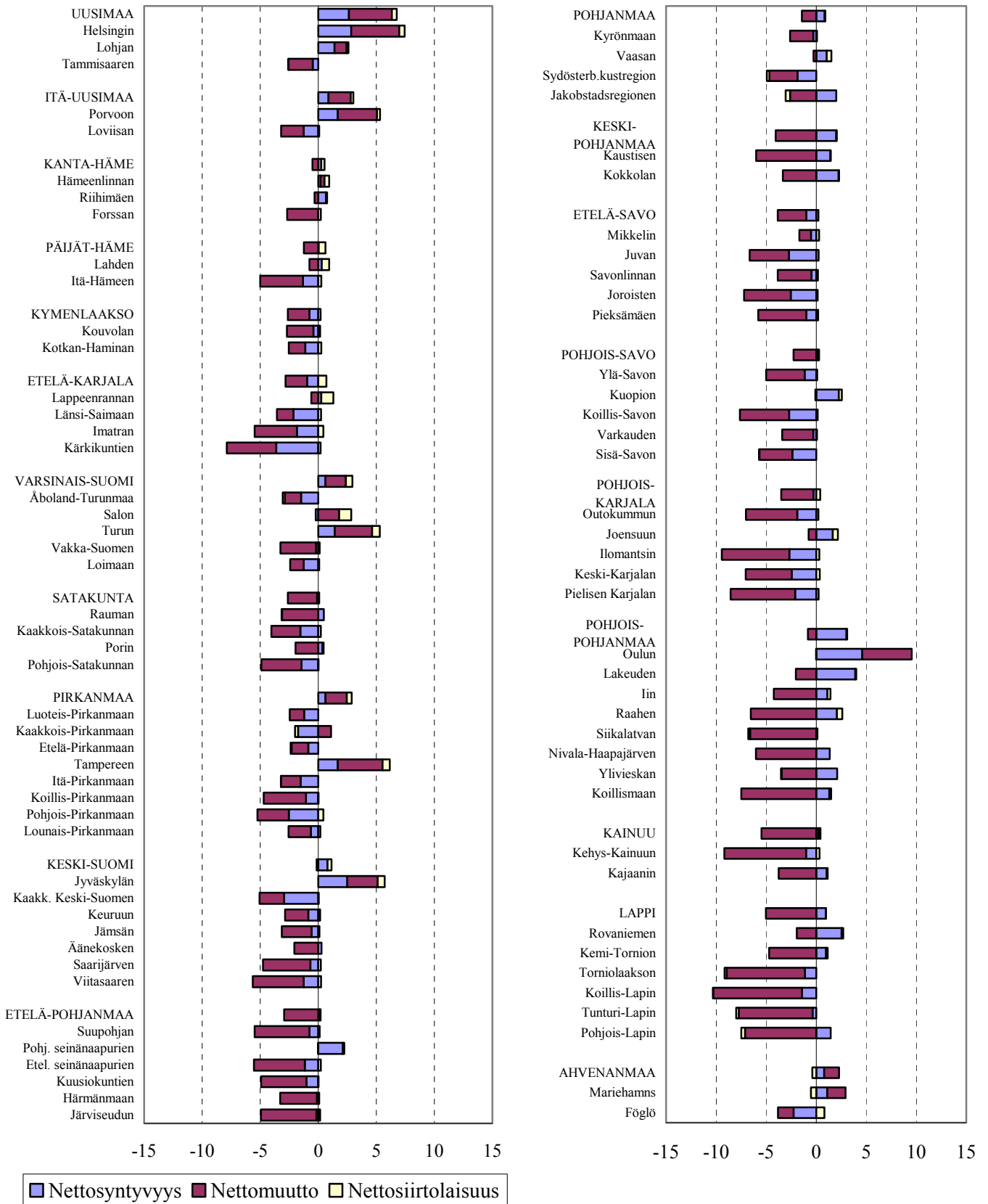
Kuviossa 3.4 verrataan vuosien 1988–1993 väestönmuutosta vuosina 1994–1999 tapahtuneeseen väestönmuutokseen. Siitä näkyy väestön keskittymisen kiihtyminen.

Kuvio 3.4 Väestön muutosasteet vuosina 1988–1993 ja 1994–1999 (prosenttia).



Seutukunnat, jotka kasvoivat (supistuivat) nopeimmin vuosina 1988–1993 kasvoivat (supistuivat) nopeimmin myös seuraavalla ajanjaksolla. Ajanjaksojen väestön kasvun välinen korrelaatio on 0,81.

Kuvio 3.5 Maakuntien ja seutukuntien väestönmuutos komponeittain vuosina 1994–1999.



On merkille pantavaa, että samassa maakunnassa sijaitsevien seutukuntien kehitysurat ovat voineet vuosina 1994–1999 olla hyvin erilaiset (kuvio 3.5). Tällä perusteella kasvukeskusten positiivinen vaikutus ei säteilisi kovinkaan laajalle. Ne voivat kuitenkin pysäyttää muuttovirtoja maakunnan sisälle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa ainoa muuttovoittoinen alue on Oulun seutukunta. Sama koskee myös Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakuntia. Poikkeuksen muodostaa Helsingin seutukunta, jonka kasvu levittyy Porvoon ja Lohjan seutukuntiin. Pääkaupunkiseudunkaan kasvu ei vielä ylety samassa maakunnassa sijaitseviin Tammisaaren ja Loviisan seutukuntiin, joiden nettomuutto on ollut noin 3 prosentin verran tappiollista.

Ajanjaksolla 1994–1999 väkiluku kasvoi kaikkiaan 19 seutukunnassa. Voimakkainta väestön kasvu oli Oulussa, missä väestö kasvoi tällä ajanjaksolla lähes 10 prosentilla. Ero seuraaviin eli Helsingin, Porvoon, Turun, Tampereen ja Jyväskylän seutukuntaan muodostui lähinnä nettosyntyvyydestä, joka oli Oulussa noin kaksi prosenttiyksikköä korkeampi.

Vaikka väestö kasvoi kaikissa yliopistoseutukunnissa, kasvun rakenteessa esiintyy suuria eroja. Nettomuuton kautta väestö kasvoi merkittävämmiin vain suurissa yliopistoseutukunnissa. Muilla yliopistopaikkakunnilla nettomuutto oli vähäistä. Tämä viittaa siihen, että opiskelijat muuttavat pienemmiltä yliopistopaikkakunnilta kasvukeskuksiin opintojen suorittamisen jälkeen.

Yliopistokaupunkien lisäksi väkiluku kasvoi elektroniikkavetoisissa Lohjan ja Salon seutukunnissa sekä joissakin suurten kasvukeskusten läheisyydessä sijaitsevilla seutukunnissa, kuten Lakeuden ja Porvoon seutukunnissa. Tähän ryhmään voitaneen laskea myös pääkaupunkiseudun läheisyydessä sijaitsevat Hämeenlinnan, Riihimäen ja Lahden seutukunnat, joissa tapahtui hienoista väestön kasvua vuosikymmenen loppupuolella. Muuttovoiton kautta näistä seutukunnista kasvoivat kuitenkin vain Lohja, Salo ja erityisesti Porvoo.

Maassa on noin kaksikymmentä seutukuntaa, joissa väkiluku väheni yli 5 prosenttia vuosien 1994 ja 1999 välisenä aikana. Maantieteellisesti pahimmat väestökatoalueet sijoittuvat Pohjois- ja Itä-Suomeen. Siellä ainoastaan yliopistoseutukunnat (ja Oulun läheinen Lakeus) ovat pystyneet estämään väestön vähenemisen.

Väestökatoalueiden välillä esiintyy kuitenkin eroja. Esimerkiksi Koillis-Lapissa, väestön väheneminen johtuu lähinnä muuttoliikkeestä, jonka seurauksena alueen väkiluku väheni lähes kymmenellä prosentilla. Ikääntyneillä alueilla muuttoliikkeen merkitys ei ole suuri, mutta yhdessä negatiivisen nettosyntyvyyden kanssa se johtaa väestön nopeaan vähenemiseen. Kärkikunnat, missä väestö on ikärakenteeltaan kaikkein vanhinta, on tyypillinen esimerkki tällaisen väestökehityksen seutukunnasta. Nettosiirtolaisuus on puolestaan voimistanut väestökatoa Tunturi- ja Pohjois-Lapissa. Sen merkitys ei kuitenkaan ole muodostunut ko. seutukunnissa läheskään niin suureksi kuin nettomuuton ja nettosyntyvyyden vaikutus.

Muuttoliike on pääasiallinen alueen väkiluvun kehitystä muokkaava tekijä. Taulukossa 3.4 esitetään muuttoliikkeen kehitys desiileittäin² vuosien 1988 ja 1999 välisenä aikana. Laman aikana 1991–1993 muuttotappiot pienenevät pahimmilla muuttotappio-alueilla. Muuttotappioluvut kuitenkin moninkertaistuivat seuraavan ajanjakson 1994–1996 aikana. Osasyynä äkilliseen muuttoliikkeen kiihtymiseen on kotikuntalain muutos vuoden 1994 kesäkuussa, mikä mahdollisti opiskelijoiden kirjautumisen opiskelupaikkakunnan asukkaiksi jo opintojen alkuvaiheessa. Viimeisen ajanjakson 1997–1999 korkeat muuttoluvut osoittavat kuitenkin muuttoliikkeen voimistumisen johtuvan suurelta osin kokonaistuotannon kasvusta ja tuotantorakenteen muutoksesta.

Taulukko 3.4 Muuttoliikkeen kehitys vuosina 1988–1999 (keskimäärin vuodessa).

Nettomuuttojen lukumäärä							
	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	1997	1998	1999
1. desiili	5 034	5 349	14 503	16 206	15 388	16 711	16 652
2. desiili	1 881	561	152	330	385	458	610
3. desiili	814	169	-553	-413	-251	-429	-179
4. desiili	283	-120	-804	-652	-667	-735	-509
5. desiili	-50	-287	-943	-1 007	-927	-1 067	-833
6. desiili	-467	-541	-1 443	-1 538	-1 618	-1 448	-1 514
7. desiili	-795	-749	-1 756	-1 956	-1 938	-1 877	-2 202
8. desiili	-1 133	-979	-2 149	-2 331	-2 170	-2 517	-2 810
9. desiili	-2 003	-1 285	-2 954	-3 264	-3 108	-3 343	-3 686
10. desiili	-3 566	-2 114	-4 053	-5 376	-5 094	-5 753	-5 529
Nettomuutto suhteessa väestöön							
	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	1997	1998	1999
1. desiili	0,25	0,25	0,67	0,73	0,70	0,75	0,73
2. desiili	0,44	0,17	0,04	0,13	0,10	0,13	0,22
3. desiili	0,22	0,09	-0,21	-0,15	-0,12	-0,29	-0,05
4. desiili	0,13	-0,04	-0,57	-0,31	-0,37	-0,28	-0,22
5. desiili	-0,02	-0,11	-0,38	-0,26	-0,29	-0,33	-0,37
6. desiili	-0,23	-0,28	-0,55	-0,88	-0,70	-0,40	-0,82
7. desiili	-0,35	-0,29	-0,71	-0,55	-0,50	-0,81	-0,81
8. desiili	-0,43	-0,37	-0,57	-0,69	-0,65	-0,76	-0,83
9. desiili	-0,51	-0,25	-0,77	-0,70	-0,71	-0,72	-0,82
10. desiili	-0,63	-0,35	-0,61	-1,17	-1,06	-1,26	-1,07

Huom. Vuosille 1997, 1998 ja 1999 laskettujen nettomuuttojen keskiarvo ei aivan tarkasti vastaa ajanjakson 1997–1999 lukua, sillä eri desiileihin kuuluvissa seutukunnissa on pienenä vaihtelua eri vuosien välillä.

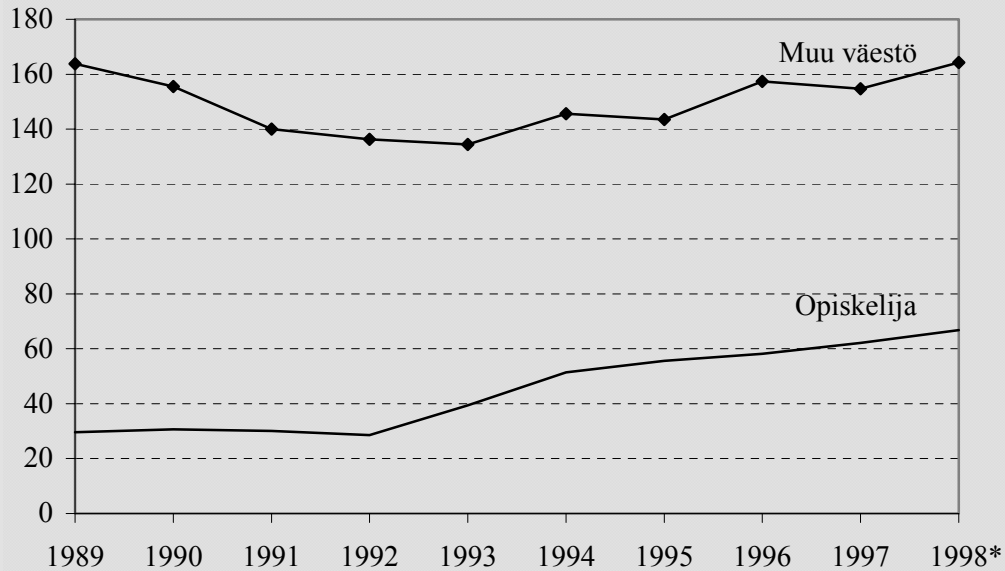
Lähde: Tilastokeskus.

² Jokaisella ajanjaksolla seutukunnat on ryhmitelty nettomuuton suhteen laskevaan järjestykseen. Tämän jälkeen seutukunnat on jaettu kymmeneen osaan siten, että viidessä ensimmäisessä desiilissä on kahdeksan seutukuntaa kussakin ja viidessä jälkimmäisessä desiilissä yhdeksän seutukuntaa kussakin. Taulukon ylemmässä osiossa on esitetty desiileihin kuuluvien seutukuntien yhteenlaskettu nettomuutto ja taulukon alemmassa osiossa väestöön suhteutettu nettomuutto.

Laatikko 2. Opiskelijoiden muuttoliikkeestä

Kotipaikkalain muutos vuonna 1994 vaikutti siten, että kotipaikkakuntansa ulkopuolella opiskelevat kirjautuvat muuttajiksi aikaisempaa helpommin. Tämä selittää osan muuttoliikkeen paisumisesta viime vuosina.

Kuvio 3.6. Kuntien välinen muuttoliike vuosina 1989–1998¹, tuhatta henkilöä.



¹ Vuoden aikana useamman kerran muuttaneilta mukana on viimeinen muutto.

Opiskelijat vastaavat yli neljäs osasta kaikista kuntien välisistä muutoista. Vielä 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa opiskelijoiden muuttaminen edusti lähes puolta pienempää osaa. Muun väestön muuttaminen väheni lamavuosina, mutta opiskelijoiden muuttovilkkaus säilyi ennallaan. Vuodesta 1993 lähtien opiskelijoiden muuttaminen on tasaisesti kasvanut ja on nyt noin kaksi kertaa yleisempää kuin kymmenen vuotta sitten. Muun väestön muuttaminen on laman jälkeen välillä kasvanut, välillä vähentynyt. Vuonna 1998 se oli samalla tasolla kuin vuonna 1989.

Opiskelijoiden voimistunut muuttovilkkaus ei selity yksin kotipaikkalain muutoksen aiheuttamalla tasokorjauksella, koska muutto voimistui jo ennen lain muutosta. Se on myös koko ajan paisunut, joten kyseessä on myös muuttoliikkeen todellinen vilkastuminen eikä ainoastaan kirjauskäytännön muutos. Määrältään opiskelijoiden muutot ovat lähellä työllisten muuttamisista. Vuonna 1998 muuttajista oli työllisiä noin 80 000 ja opiskelijoita 67 000.

Muuttoliike kiihtyi ja keskittyi vuosikymmenen loppupuolella, mikä ilmenee yhtäältä nettomuuttojen lukumäärän kasvuna ja toisaalta muuttovoittoisten desiielien lukumäärän pienenemisenä. Viimeisimmät, vuoden 1999 loppuun yltävät, muuttoluvut eivät osoita taittumisen merkkejä. Ensimmäisen desiilin muuttovoitto on pysytellyt 16 000 henkilön yläpuolella, mikä vastaa yli 0,7 prosentin vuosittaista väestönlisäystä näissä seutukunnissa. Vuosikymmenen lopun uusi ilmiö on toiseen desiiliin kuuluvien seutukuntien muuttovoiton kasvaminen. Tähän seutukuntaryhmään kuuluu suurten

kasvukeskusten lähialueita sekä Maarianhaminan seutukunta. Kasvukeskuksiin suuntautuva muuttoliike on alkanut levitä aiempaa laajemmalle alueelle. Kehityksen taustalla vaikuttanee kasvukeskusten asuntojen hintojen ja vuokrien nousu.

Keskittymisen toisella puolella on väestön väheneminen suuressa osassa Suomea. Viidessä voimakkaimman muuttotappion desiilissä väestökato kiihtyi entisestään. Näissä seutukunnissa muuttoliike pienentäisi väestöä noin prosentin vuosivauhdilla. Joissakin seutukunnissa, kuten Koillismaan ja Koillis-Lapin seutukunnissa, väestöön suhteutettu muuttotappio ylitti kahden prosentin rajan.

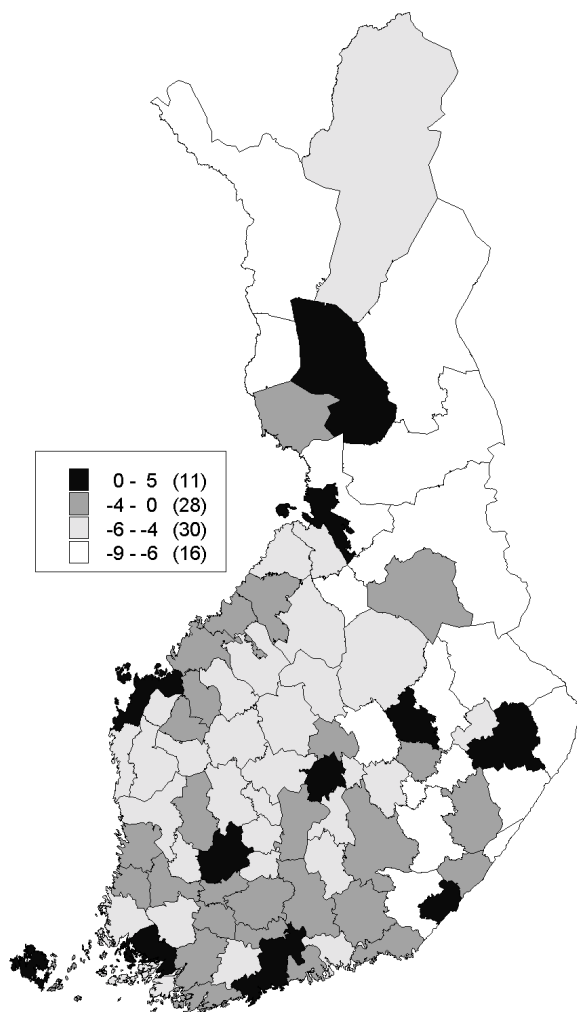
Muuttoliike, ikä ja koulutus

Muuttotappioalueiden tilanne muuttuu erityisen hankalaksi, jos muuttoliike imee alueelta nuorimman ja kaikkein koulutetuimman väestön. Tämä heijastuu vääjäämättä alueen kasvumahdollisuuksiin. Muuttoliikkeen ikärakennetta hahmotetaan kuvioissa 3.7 ja 3.8. Ensimmäisessä esitetään nuorten 15–24 -vuotiaiden nettomuutto vuosien 1994–1998 keskiarvona siten, että nettomuutto on suhteutettu alueella edellisellä vuonna asuneiden nuorten lukumäärään. Jälkimmäisessä kuviossa on puolestaan vastaavat tiedot muista ikäryhmistä.

Nuoret muuttavat muita ikäryhmiä enemmän. Nuorten nettomuuttoasteet vaihtelevat -9 prosentista 5 prosenttiin. Muiden ikäryhmien nettomuuttoasteiden vaihtelu jää suurimmillaankin 1,5 prosenttiin nollan molemmin puolin. Nuorten muita ikäryhmiä suurempi muuttohalukkuus selittyy pitkälti opintojen suorittamisella. Positiivisen nettomuuton alueet ovat Maarianhaminaa lukuun ottamatta yliopistoseutukuntia. Viidessä suurimmassa yliopistokaupungissa nuorten muuttoliike kasvattaa ko. ikäryhmää noin neljällä prosentilla vuodessa. Muissa yliopistokaupungeissa muuttoliikkeen vaikutus jää 1–2 prosenttiin.

Suurimmat 15–24 -vuotiaiden muuttotappioalueet ovat pääsääntöisesti pieniä Pohjois- ja Itä-Suomen seutukuntia. Näillä alueilla muuttoliike on vähentänyt nuorta väestöä keskimäärin 6–8 prosentin vuosivauhdilla. Eräillä alueilla nuorten nettomuuttoa kompensoi toistaiseksi korkea syntyvyys. Esimerkiksi Torniojokilaaksossa 15–24 -vuotiaiden asukkaiden ikäryhmä väheni vuosien 1993 ja 1998 välisenä aikana 1 451 nuoresta 1 310 nuoreen eli noin kymmenen prosenttia, vaikka vuosittainen muuttotappio tässä ikäryhmässä oli yli 8 prosenttia.

Kuvio 3.7 Nuorten (15–24 -vuotiaat) nettomuutto vuosina 1994–1998 (prosenttia, suhteutettuna seutukunnan edellisen vuoden nuoreen väestöön).



Lähde: Tilastokeskus.

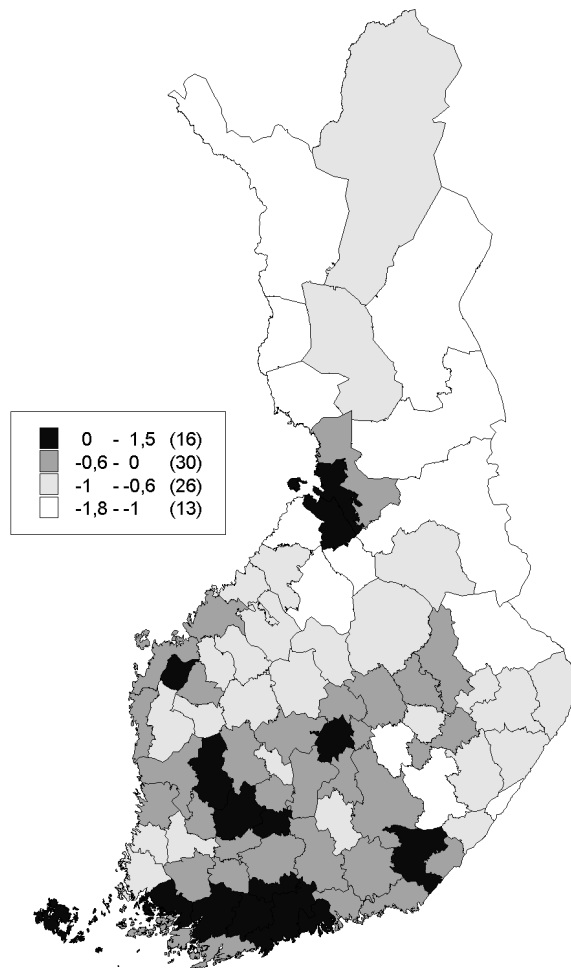
Parhaassa työiässä olevien henkilöiden muuttokäyttäytyminen eroaa nuorten muuttokäyttäytymisestä (kuvio 3.8). Nuorten nettomuutto oli kaikissa yliopisto-seutukunnissa positiivista. Ikäryhmässä 25–44 -vuotiaat yliopistopaikkakunnista saavat nettomuuttoa enää kasvukeskukset Helsinki, Tampere, Oulu ja Turku. Näistäkin ainoastaan Helsingin ja Tampereen muuttovoitto ylittää puoli prosenttia.

Parhaassa työiässä olevan väestön muutto kohdistuu kasvavien yliopistoseutukuntien lisäksi niiden välittömässä läheisyydessä sijaitseviin seutukuntiin. Helsingin vaikutus heijastuu Porvoon ja Riihimäen seutukuntiin, Tampereen vaikutus Kaakkois-Pirkanmaan seutukuntaan, Oulun vaikutus Lakeuden seutukuntaan, Lappeenrannan Länsi-Saimaan seutukuntaan ja Vaasan Kyrönmaan seutukuntaan. Lisäksi muuttovoittoa parhaassa työiässä olevan väestön ikäryhmässä saavat Ahvenanmaan kaksi seutukuntaa sekä elektroniikkateollisuuden vahvat alueet Lohja ja Salo.

Muuttotappioalueet ovat tässäkin ikäryhmässä Pohjois- ja Itä-Suomessa. Parhaassa työiässä olevien merkittäviä muuttotappioalueita ovat myös useat suurehkojen

kaupunkien seutukunnat, kuten Kemi-Tornio, Raahe, Kajaani ja Savonlinna. Näiden alueiden tilanne muistuttaa pieniä yliopistoseutukuntia. Ympäröivän maaseudun nuoret tulevat paikkakunnalle opiskelemaan ja siirtyvät valmistuttuaan suurempiin keskuksiin.

Kuvio 3.8 Parhaassa työiässä (25–44 -vuotiaat) olevien nettomuutto vuosina 1994–1998 (prosenttia, suhteutettuna seutukunnan edellisen vuoden samankäiseen väestöön).

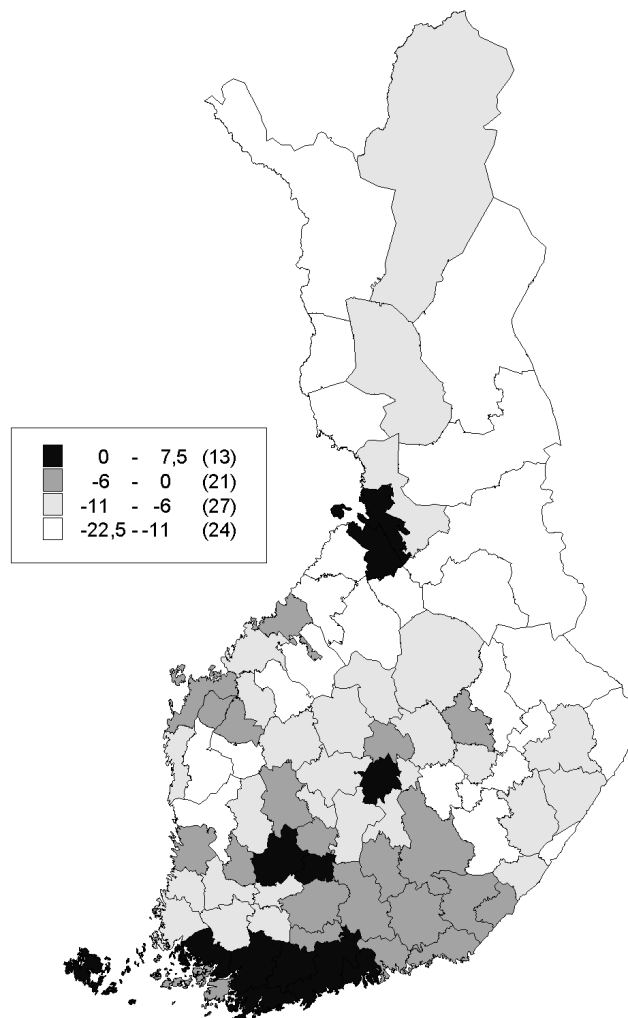


Lähde: Tilastokeskus.

Myös yli 45-vuotiaiden henkilöiden muuttokäyttäytymisellä on omat erityispiirteensä. Tämä havaitaan varsinkin tyypillisten muuttotappioalueiden kohdalla. Useissa seutukunnissa Pohjois- ja Itä-Suomessa iäkkäiden henkilöiden nettomuutto on positiivista. Havainto selittyy ainakin osittain iäkkäiden ihmisten halukkuudella palata aiemmalle kotipaikkakunnalleen. Vahvasti muuttotappioisten seutukuntien taloudelle kehitys ei välttämättä ole kovinkaan myönteistä. Vaikka iäkkäiden muuttoluvut ovatkin muita ikäryhmiä alhaisemmat, lisäävät ne kuitenkin kuntien terveystalouteen ja vanhustenhoitoon liittyviä kustannuksia.

Ikäryhmien erilaiset muuttokäyttäytymiset heijastuvat myös eri koulutustason ihmisten sijoittumisessa. Nuoret ovat koulutetumpia kuin vanhemmat ikäpolvet, joten koulutettujen ihmisten keskittymää löytyy erityisesti muuttovoittoseutukunnilta. Kuviossa 3.9 on esitetty korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden nettomuutto vuosina 1994–1997. Nettomuuttoluvut eri vuosilta on summattu yhteen ja suhteutettu alueella vuonna 1994 asuneeseen ko. koulutustason väestöön. Korkeasti koulutettujen vähäisestä lukumäärästä johtuen heidän nettomuuttoasteensa on korkea.

Kuvio 3.9 Korkea-asteen koulutuksen saaneiden nettomuutto vuosina 1994–1997 (prosenttia kyseisen koulutusasteen asukkaista vuonna 1994).



Lähde: Tilastokeskus.

Korkeasti koulutettujen muuttoliike on suuntautunut samoille alueille kuin parhaassa työiässä olevien henkilöiden muuttoliike eli kasvukeskuksiin ja niiden välittömässä läheisyydessä oleviin seutukuntiin. Samansuuntaisia tuloksia on esitetty myös Tervon ja Ritsilän (1999) tutkimuksessa. Korkeasti koulutettujen sijoittumisessa heijastuu tuotannon rakennemuutos eli nopea kasvu elektroniikkateollisuudessa, jossa on korkeat koulutusvaatimukset. Tämä ilmenee selvästi Lohjan ja Salon suurissa muuttovoittoluvuissa.

Pienemmät yliopistoseutukunnat ovat toimineet koulutuspaikkoina suuremmille keskuksille. Esimerkiksi Rovaniemellä ja Joensuussa korkeasti koulutettujen nettomuutto oli 6 prosentin verran tappiollista, kun taas suurissa kasvukeskuksissa se oli vastaavasti prosentin verran voitollista. Pienillä yliopistopaikkakunnilla nettomuuttovoittoa syntyykin pääsääntöisesti varhaisemmissa koulutusvaiheissa.

Suurten kasvukeskusten ja pienten yliopistokaupunkien välille sijoittuvat useat suurehkot kaupunkiseutukunnat, joissa ei sijaitse yliopistoa. Tällaisia seutukuntia ovat mm. Lahti, Kotka-Hamina, Pori ja Kouvola. Yliopistokaupungeista poiketen näiden kaupunkiseutukuntien nettomuutto on tappiollista korkeasti koulutettujen lisäksi myös muilla koulutustasoilla.

Eräillä alueilla suhteelliset muuttotappiot nousevat erittäin suuriksi. Osaltaan tämä johtuu väestön pienuudesta. Esimerkiksi Torniolaakson, Ylä-Kainuun ja Ilomantsin seutukunnissa korkeasti koulutettujen nettomuutto oli vuosina 1994–1997 yli viidenneksen alueella vuonna 1994 asuneista korkeasti koulutetuista henkilöistä. Muuttotappioalueiden kannalta huolestuttavaa on se, että muuttotappio koostuu suurelta osin koulutetuista henkilöistä.

Laatikko 3. *Yksilöiden sijoittumispäätökseen vaikuttavat tekijät*

Edellä on tarkasteltu eräiden väestöryhmien nettomuuttoa. Hieman tarkempi kuva muuttoliikkeen rakenteesta saadaan yksilötason tutkimuksista, joissa on käsitelty henkilöä ja hänen asuinalueitaan kuvaavien tekijöiden sekä muuttoalttiuden välistä yhteyttä. Taulukossa 3.5 esitetään yhteenveto yksilötason muuttoliiketutkimusten keskeisistä tuloksista.

Taulukko 3.5 Henkilöä ja asuinalueita kuvaavien tekijöiden vaikutus yksilön muuttopäätökseen.

<i>Henkilöä kuvaavat tekijät</i>	<i>Vaikutus</i>
Ikä	-
Koulutus	+
Työtön	+
Naimisissa	- / ei vaikutusta
Lapsia	-
Puoliso töissä	-
Asuu omistusasunnossa	-
Muuttanut aikaisemmin	+
 <i>Asuinalueita kuvaavat tekijät</i>	
Työttömyysaste	+
Hintataso	+
Keskimääräinen tulotaso	-
Lähtö- ja kohdealueen välinen etäisyys	-
Monipuolinen elinkeinorakenne	-

Huom: Mikäli henkilöä tai asuinalueita kuvaavan tekijän vaikutus on miinusmerkkinen, kyseinen tekijä pienentää muuton todennäköisyyttä. Esimerkiksi iän negatiivinen etumerkki tulkitaan siten, että kahdesta toisiaan vastaavasta henkilöstä vanhemman henkilön muuttokynnys on nuorempaa henkilöä korkeampi. Plusmerkin kohdalla tulkinta on päinvastainen. Taulukkoon ei ole otettu tekijöitä, joiden kohdalla vaikutusarviot eroavat tutkimusten välillä.

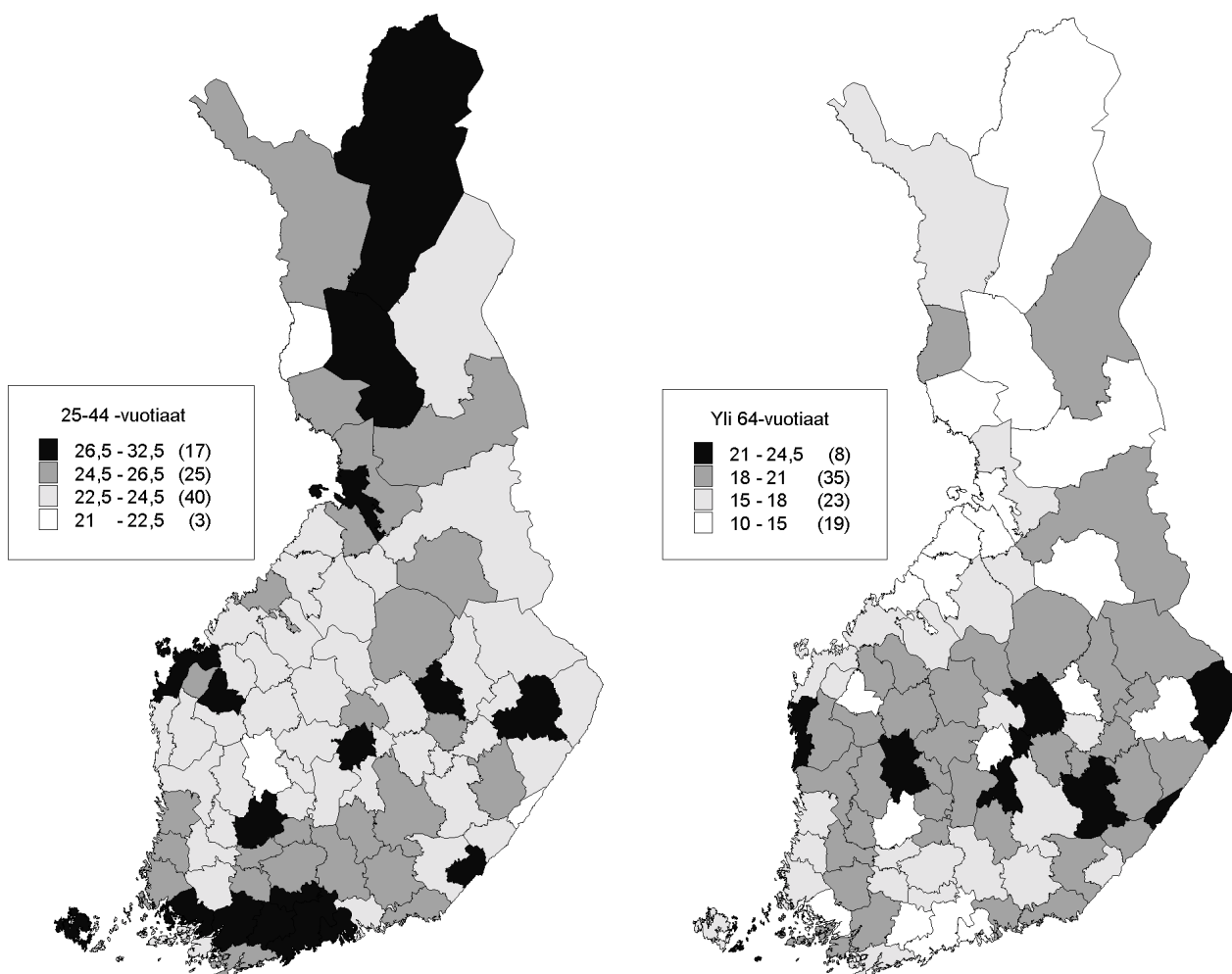
Lähde: Häkkinen (2000).

Väestörakenne seutukunnittain

Väestön rakenne-erot ovat huomattavia seutukuntien välillä. Erot ilmenevät ikärakenteessa, koulutusrakenteessa ja väestön pääasiallisessa toiminnassa. Joitain poikkeuksia lukuun ottamatta kasvulle suotuisat tekijät ovat keskittyneet samoille seutukunnille.

Iäkkäiden 65-vuotta täyttäneiden asukkaiden osuus väestöstä vaihtelee Oulun seudun alle 10 prosentista Föglön ja Kärkikuntien lähes neljännekseen (kuvio 3.10). Väestö on keskimääräistä iäkkäämpää Itä-Suomen maaseutuvaltaisissa seutukunnissa. Pohjois-Suomessa väestön ikärakenne on vielä varsin nuori. Valtaosa Pohjois-Suomen seutukunnista sijoittuu pienimpään neljännekseen sekä 65-vuotta täyttäneiden että 25–44 -vuotiaiden osuudella mitattuna. Yksi yhteinen tekijä seutukunnan nuorelle ikärakenteelle on yliopisto. Kymmenestä ikärakenteeltaan nuorimmasta seutukunnasta puolet on yliopistokaupunkeja (Oulu, Helsinki, Jyväskylä, Rovaniemi ja Kuopio).

Kuvio 3.10 Parhaassa työiässä (25–44 -vuotiaat) olevien (vasen kartta) ja yli 64-vuotiaiden osuus (oikea kartta) väestöstä vuonna 1999.

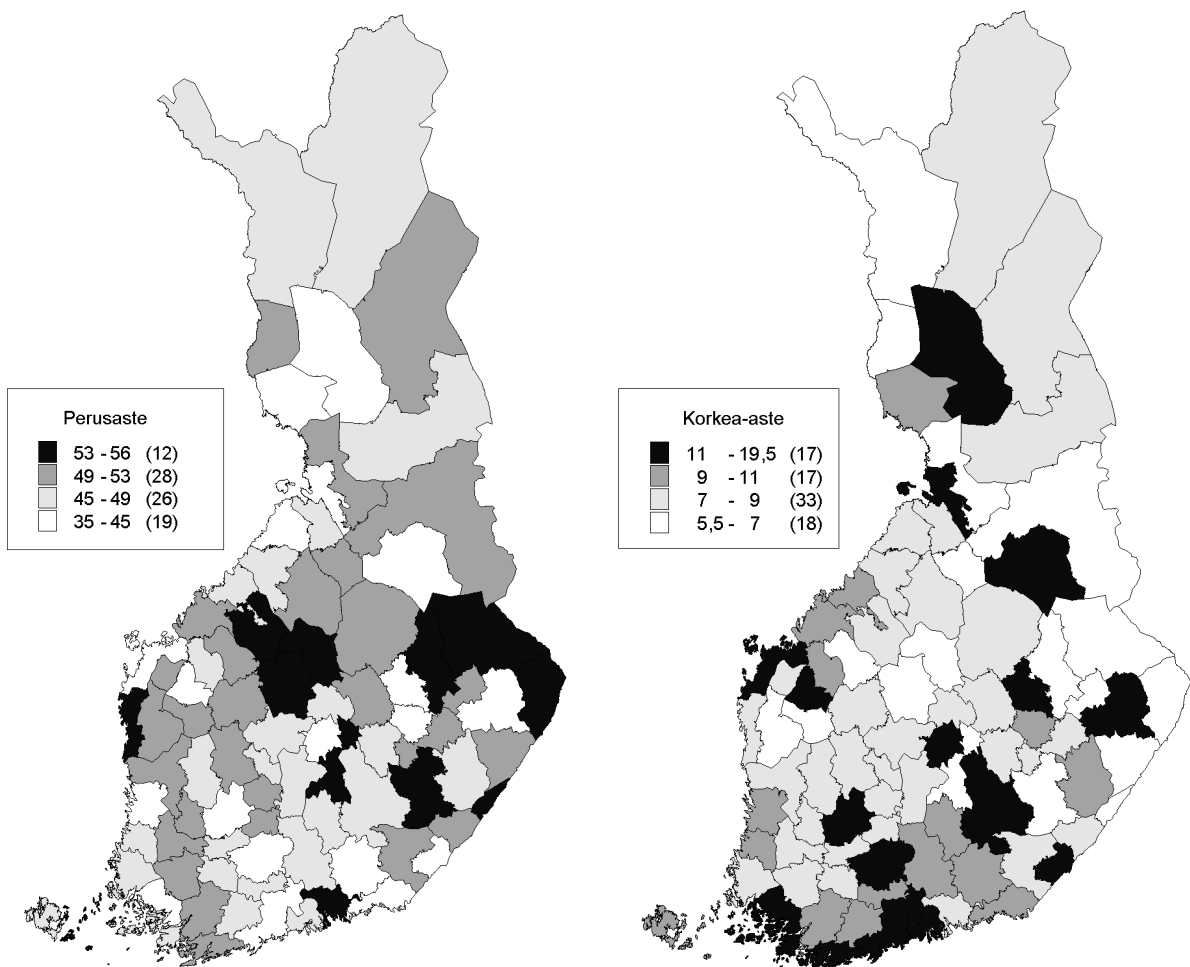


Lähde: Tilastokeskus

Väestön ikääntyminen aiheuttaa kustannuspaineita terveydenhoidon ja vanhusten hoitotarpeiden kautta, mikä heikentää kuntien rahoitusasemaa. Huolestuttavaksi tilanne voi muodostua pienissä maatalousvaltaisissa seutukunnissa, joiden elpyminen 1990-luvun lamasta on vieläkin osittain haurasta. Kun väestön ikääntyminen kiihtyy entisestään suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän, kyseiset seutukunnat saattavat ajautua ahdinkoon ilman kuntien valtionosuuksissa toteutettua tasausta tai muita vastaavia tukitoimenpiteitä.

Väestön ikärakenne heijastuu myös seutukuntien koulutustasoihin, sillä nuoret ikäpolvet ovat tyypillisesti vanhempiaan koulutetumpia (kuvio 3.11). Alueelliset koulutuserot ovat suuria. Yliopistoseutukunnat erottuvat selvästi muista. Kaikki yliopistokaupungit ovat viidentoista korkeimmin koulutetun seutukunnan joukossa. Alhaisimpien koulutusasteitten seutukunnissa korkea-asteen suorittaneiden henkilöiden osuus koko väestöstä on vain noin kolmannes siitä, mitä se on Helsingin seutukunnassa. Alhaisen koulutuksen seutukuntia ovat pääsääntöisesti samat alueet, joissa ikääntyneiden osuus väestöstä oli suuri. Maantieteellisesti alhaisen koulutustason seutukunnat sijoittuvat kuitenkin hieman selvemmin Itä- ja Pohjois-Suomeen kuin mitä ikääntymisen mukaisessa vertailussa.

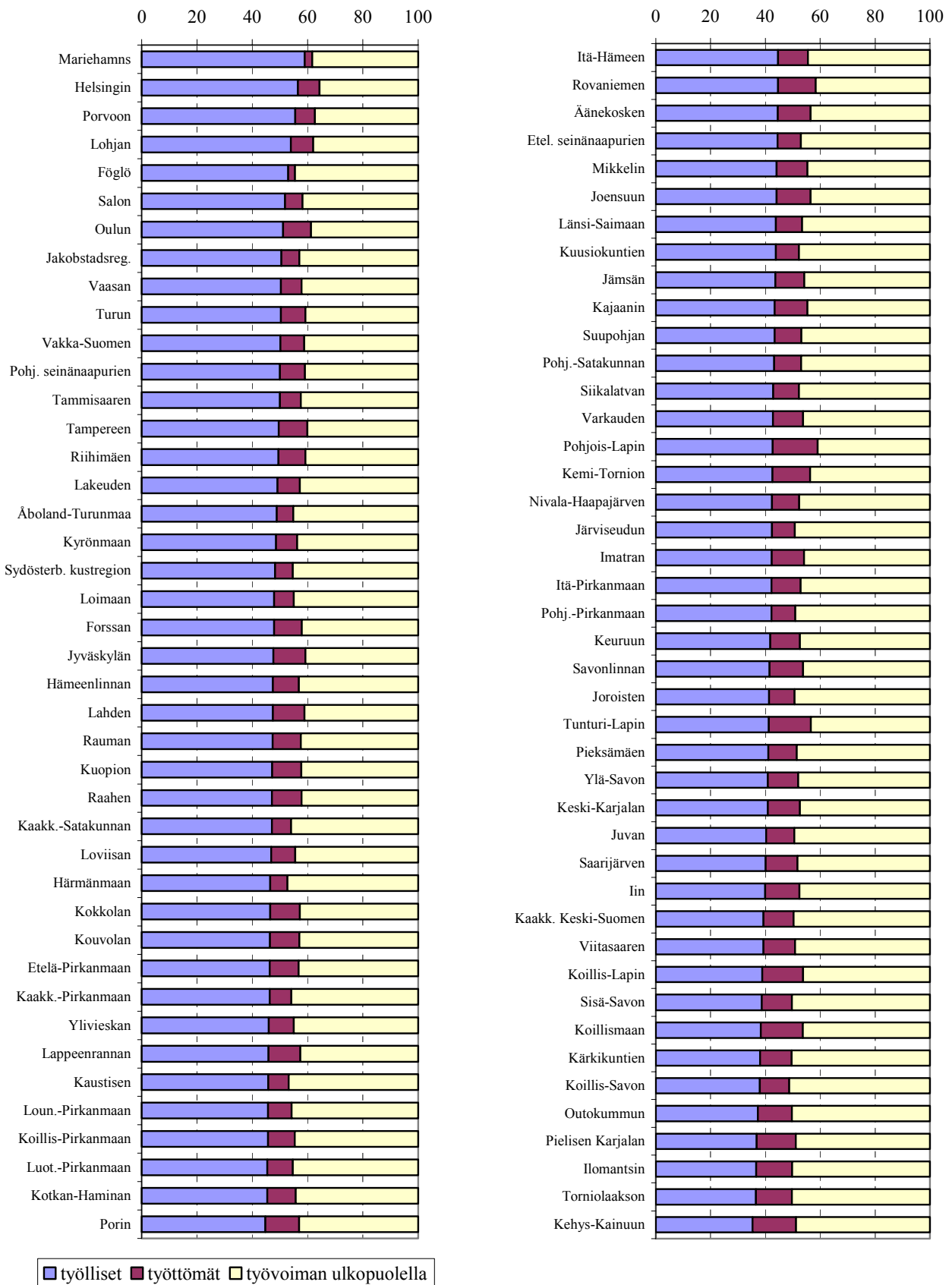
Kuvio 3.11 Väestö koulutustasoittain vuonna 1998. Perusasteen tutkinnon suorittaneiden osuus (vasen kartta) ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus (oikea kartta)



Työvoiman koulutustaso on merkittävä yritysten sijoittumiseen vaikuttava tekijä. Alueella, jonka väestön ikärakenne on nuori ja koulutustaso korkea, odottaisi olevan myös korkea työssäkäyvien osuus väestöstä. Asia ei ole aivan näin yksiselitteinen. Opiskelijoiden suuri osuus pienentää työllisten osuutta kaikista yli 15-vuotiaista asukkaista erityisesti yliopistoseutukunnissa (kuviokuva 3.12). Monissa yliopisto-kaupungeissa myös työttömien osuus on suuri vaihdellen Vaasan 7,5 prosentista Joensuun 12,4 prosenttiin. Oulun seutukunnan nopeasta talouskasvusta huolimatta työttömien osuus ylittää 10 prosenttia yli 15-vuotiaista asukkaista. Tämä kuvastaa seutukuntien sisäisen aluekehityksen eriytymistä. Voimakas alueellinen kasvu yhdistettynä alueen sisäisen eriytymisen kasvuun asettaa talous- ja aluepolitiikalle uudenlaisia haasteita.

Kasvukeskusten ongelmat eroavat maaseutuvaltaisten seutukuntien ongelmista. Seutukuntia, joissa noin puolet yli 15-vuotiaista asukkaista on työvoiman ulkopuolella, löytyy ympäri Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomea. Tätä selittää osaltaan väestön ikääntyminen kyseisissä seutukunnissa. Useissa seutukunnissa työvoiman ulkopuoleisen väestön suuri osuus yhdistyy kuitenkin laajaan työttömyyteen ja varhaiseläkkeelle siirtymiseen.

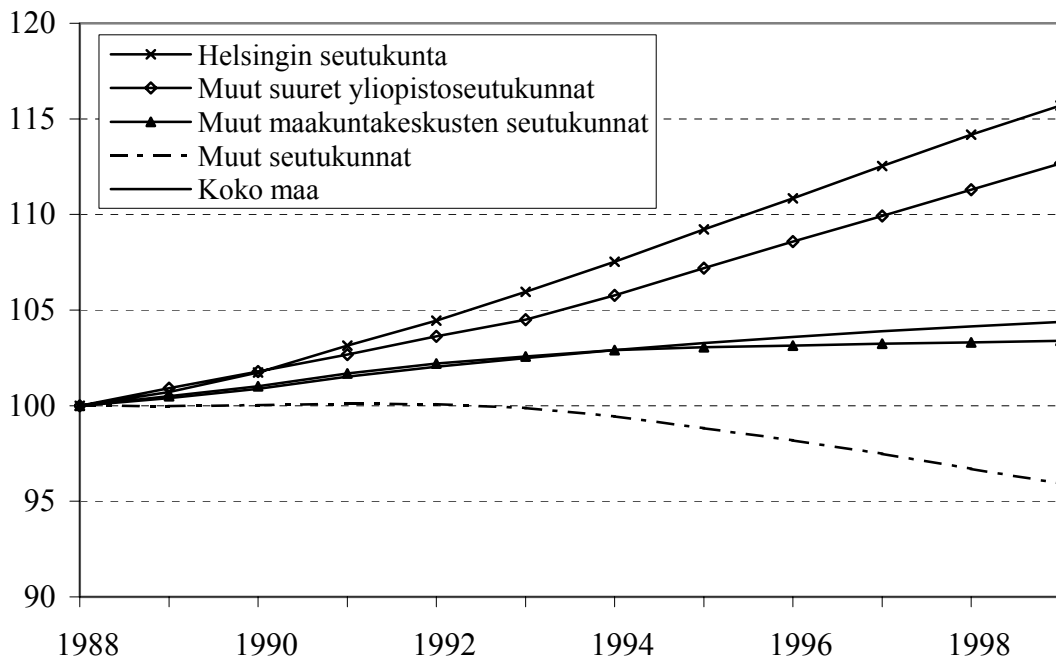
Kuvio 3.12 Yli 15-vuotias väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuonna 1997.



Väestökehitys eri seutukuntaryhmissä

Viime vuosikymmenen loppupuolella voimistuneen muuttoliikkeen seurauksena väestö keskittyi suurten yliopistoseutukuntien muodostamiin kasvukeskuksiin. Väkiluku kasvoi yli 15 prosenttia Helsingin seutukunnassa ja yli 10 prosenttia muissa suurissa yliopistoseutukunnissa. Maakuntakeskusten seutukunnista muodostuvan ryhmän väkiluvun kehitys seurasi koko maan väestökehitystä jääden siitä hieman vuosikymmenen loppupuolella. Muiden seutukuntien ryhmässä väkiluku säilyi jakson alussa ennallaan, mutta on vuodesta 1993 lähtien vähentynyt. Parhaimmassa asemassa väestön ikärakenteen ja koulutustason perusteella ovat yliopistokaupungit, muut suurehkot keskukset ja kasvukeskusten välittömässä läheisyydessä sijaitsevat seutukunnat.

Kuvio 3.13 Väkiluvun kehitys seutukuntaryhmittäin vuosina 1988–1999, (ind 1988)=100.



Lähde: Tilastokeskus.

Yliopistoseutukunnat ovat selvästi jakautuneet suuriin ja kasvaviin (Helsinki, Oulu, Tampere, Turku ja viime vuosina myös Jyväskylä) sekä muihin (Vaasa, Kuopio, Lappeenranta, Rovaniemi ja Joensuu). Ensimmäisessä ryhmässä väestön kasvu on nopeaa, muuttovoitto muodostaa siitä suuren osan ja muuttajat ovat nuoria ja parhaassa työiässä olevia korkeasti koulutettuja henkilöitä. Näiden kasvualueiden lähellä sijaitsevat seutukunnat hyötyvät keskusten kasvusta, sillä osa väestön keskittymisestä suuntautuu myös niihin (Porvoo, Kaakkois-Pirkanmaa ja Lakeus).

Pienemmällä yliopistopaikkakunnilla väestön kasvu on huomattavasti hitaampaa ja tapahtuu pääsääntöisesti opiskelijoiden paikkakunnalle muuton kautta. Opintojen jälkeen muuttoliike suuntautuu pienemmistä yliopistoseutukunnista kohti kasvukeskuksia, mikä ilmenee korkeasti koulutettujen ja parhaaseen työkään kuuluvien henkilöiden muuttotappiona.

Suurehkojen kaupunkikeskusten joukosta erottuvat elektroniikkateollisuuden avulla voimakkaaseen nousuun lähteneet seutukunnat, kuten Salo ja Lohja. Näiden seutukuntien väestörakenne on hieman iäkkäämpää ja vähemmän koulutettua kuin suurten kasvukeskusten, mutta muuttovoiton seurauksena se muuttuu yhä paremmaksi.

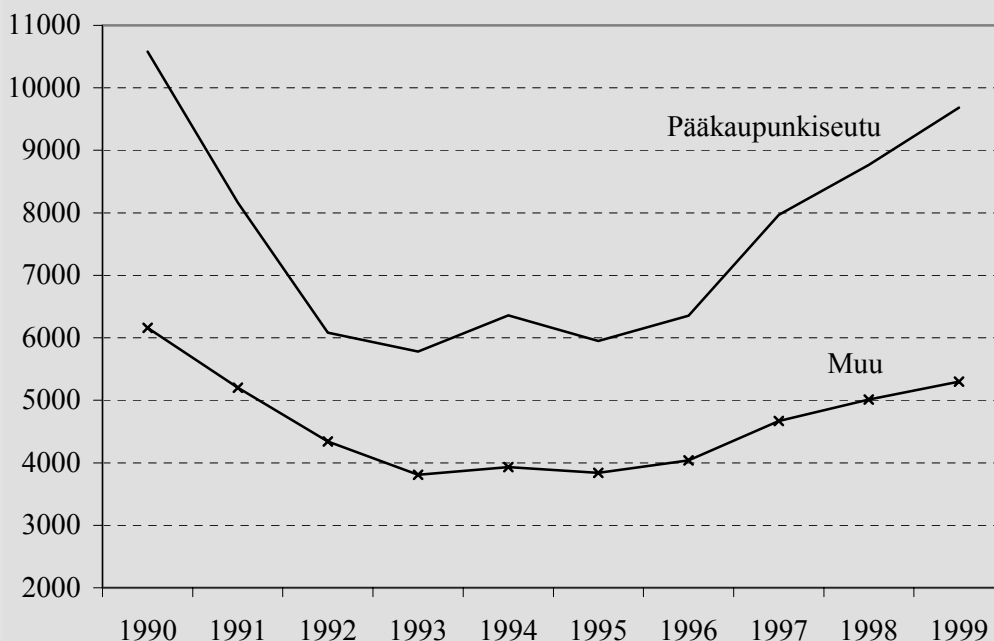
Tyypillisissä tehdaskaupunkiseutukunnissa (esimerkiksi Lahti, Rauma, Pori, Kouvola, Kotka-Hamina ja Imatra) väestö on puolestaan hieman iäkkäämpää ja vähemmän koulutettua kuin pienissä yliopistoseutukunnissa. Lisäksi niiden väestö on alkanut vähentyä 1990-luvun puolivälin jälkeen. Muuttotappio syntyy ennen kaikkea nuorten siirtyessä jatkamaan opintojaan. Korkeasti koulutettujen muuttotappio on ainakin suurimmissa kaupunkiseutukunnissa pienempää kuin pienissä yliopistoseutukunnissa.

Kaikkein vaikeimmassa asemassa ovat Pohjois- ja Itä-Suomen maaseutuvaltaiset seutukunnat, joissa väestö ikääntyy osittain alhaisen syntyvyyden ja osittain muutto liikkeen vaikutuksesta. Näillä alueilla väestön koulutustaso on matala ja jopa puolet 15-vuotta täyttäneestä väestöstä on työvoiman ulkopuolella. Nämä tekijät eivät voi olla vaikuttamatta alueiden toimintakykyyn ja niiden houkuttelevuuteen.

Laatikko 4. Asuntomarkkinat 1990 -luvulla

Asuntojen reaalisten hinnat laskivat pääkaupunkiseudulla ja muualla Suomessa laman aikana (kuvio 3.14). Vuoden 1996 jälkeen hinnat nousivat voimakkaasti. Hintojen nousua on tapahtunut kaikkialla Suomessa. Nopeinta hintojen nousua on ollut pääkaupunkiseudulla, missä viimeisen neljän vuoden aikana asuntojen reaali hinnat ovat kohonneet yli 3 000 mk/m². Tästä huolimatta reaali hinnat ovat pääkaupunkiseudulla vielä alhaisemmat kuin vuonna 1990. Asuntojen hintatason nousu on kuitenkin mitä ilmeisimmin syy siihen, että muuttoliike on viimeaikoina alkanut suuntautua kasvukeskusten lähialueille.

Kuvio 3.14 Vanhojen kerrostalohuoneistojen keskimääräiset velattomat neliöhinnat pääkaupunkiseudulla ja muualla Suomessa vuoden 1990 hinnoissa.

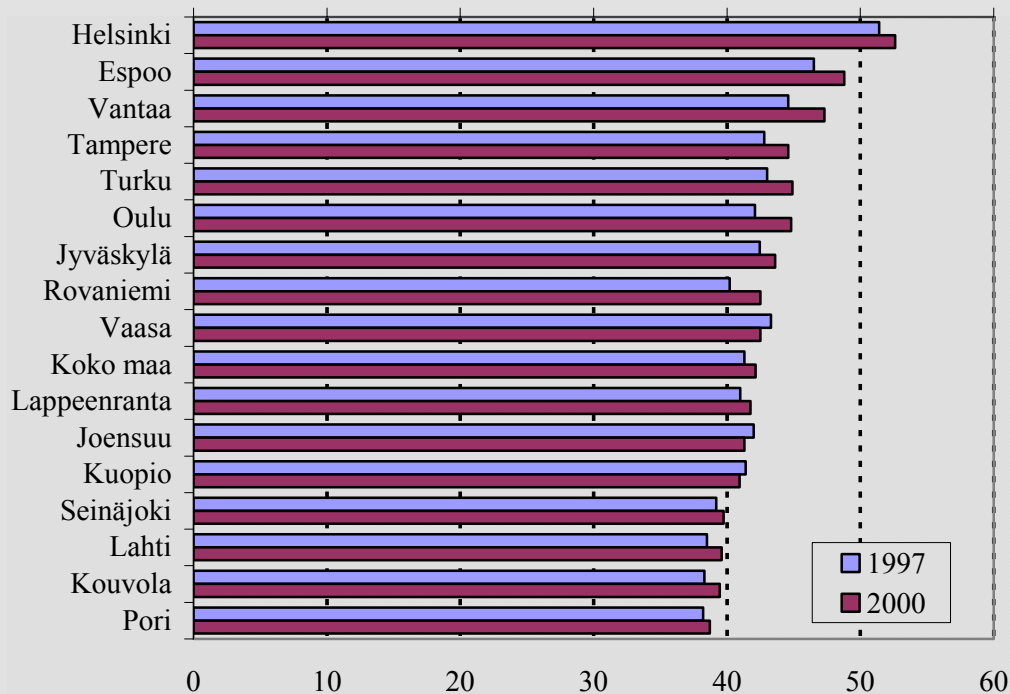


Lähde: Tilastokeskus.

Asuntomarkkinoiden kehitys näkyy myös vuokratasossa. Vuokrat ovat kohonneet Vaasaa, Joensuuta ja Kuopiota lukuun ottamatta kaikissa kuvion 3.15 kaupungeissa. Kasvukeskusten ja muiden alueiden erot ilmenevät lähinnä vuokrien tasossa, joilla mitattuna erottuu neljä ryhmää - pääkaupunkiseutu, suuret kasvukeskukset, pienemmät yliopistopaikkakunnat ja muut kaupungit.

Helsingin vuokrataso on noin 10 markkaa neliöltä korkeampi kuin muissa yliopisto-kaupungeissa. Helsingin vuokratason nousu on kuitenkin ollut maltillisempaa kuin esimerkiksi Tampereella tai Oulussa. Tämä on ehkä johtunut siitä, että Helsingin korkeat vuokrat ovat suunnanneet kysyntää lähikuntiin kuten Vantaalle ja Espooseen. Näissä kaupungeissa vuokrataso on kohonnut selvästi muita kaupunkeja nopeammin. Ainoastaan Rovaniemellä vuokratason nousu on ollut Vantaan ja Espoon veroista.

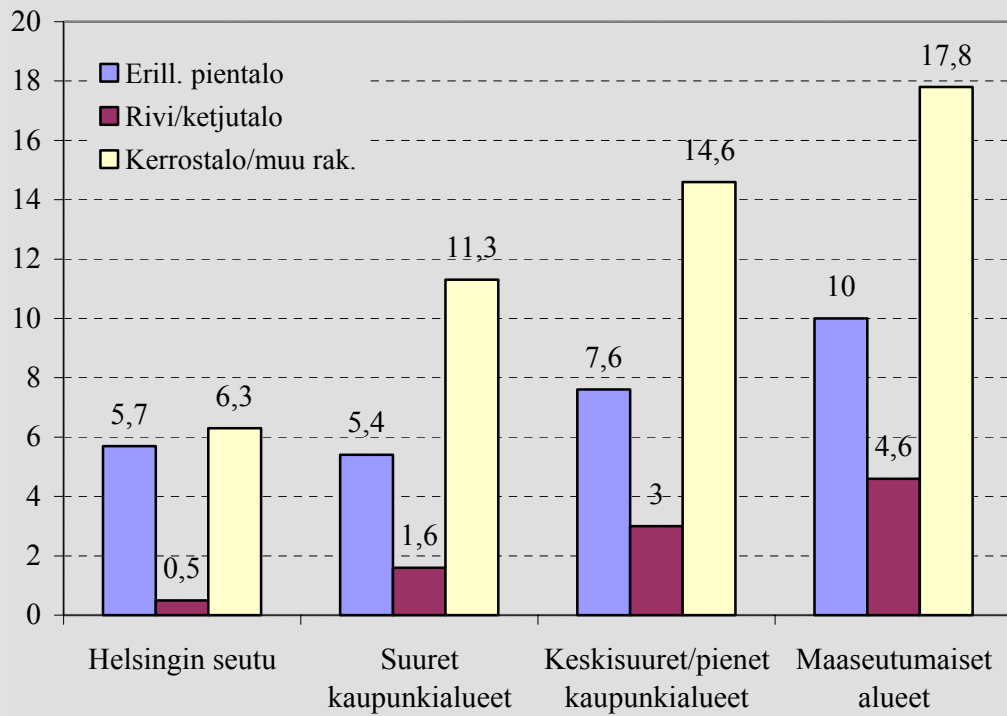
Kuvio 3.15 Keskimääräiset kuukausivuokrat joissakin kaupunkiseutukunnissa vuosina 1997 ja 2000, markkaa/neliö.



Lähde: Tilastokeskus.

Keskittyvän kehityksen käänöpuolella on väestön väheneminen joillakin alueilla. Tämä johtaa ennen pitkää asutokannan vajaakäyttöön. Kasvukeskuksissa asutokannan vajaakäyttö on vähentynyt. Tämä kiristää asuntomarkkinoita entisestään. Pienemmillä kaupunkialueilla vajaakäytön kasvu on taittunut. Pahimmilla muuttotappioalueilla eli maaseutumaisilla alueilla tyhjillään olevien ja tilapäisesti asuttujen asuntojen osuus asutokannasta on kasvanut koko 1990-luvun.

Kuvio 3.16 Tyhjen asuntojen osuudet asuntokannasta talotyypeittäin vuonna 1998, prosenttia.



Lähde: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

Asuntokannan vajaakäyttö kohdistuu pääasiassa kerrostalorakennuksiin ja erillisiin pientaloihin. Pahimmilla muuttotappioalueilla eli maaseutumaisilla alueilla jo lähes viidennes kerrostaloasunnoista ja joka kymmenes erillinen pientalo on tyhjillään.

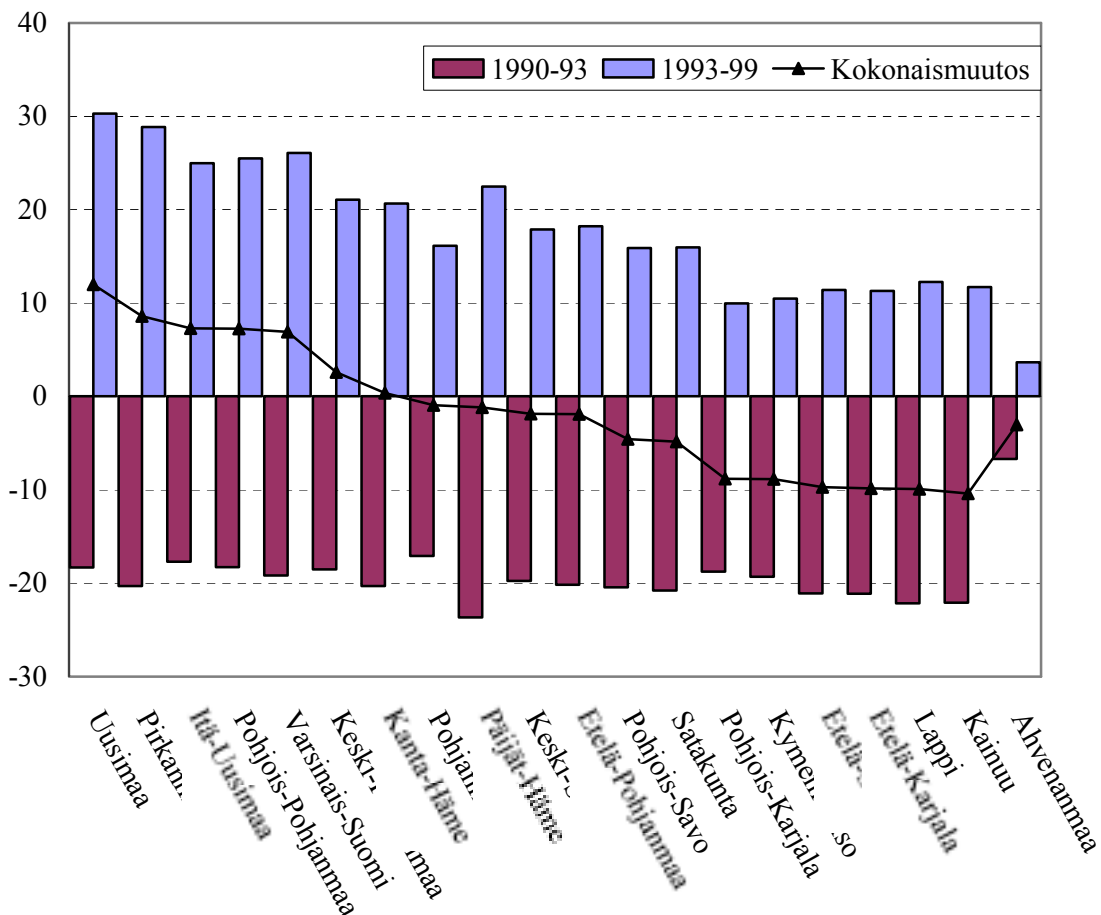
3.2 Alueelliset työmarkkinat

Edellinen vuosikymmen oli suurten suhdannevaihteluiden ja voimakkaiden rakennemuutosten aikaa. Lamavuodet 1991–1993 koskettivat kaikkia seutukuntia riippumatta niiden elinkeinorakenteesta tai koosta. Työttömyys kasvoi kaikissa seutukunnissa ja työpaikkoja tuhoutui kaikilta toimialoilta. Eroja esiintyi kuitenkin siinä, milloin laman voidaan katsoa päättyneen (Kuntaliitto, 1999). Tässä luvussa tarkastellaan, miten alueelliset työmarkkinat ovat elpyneet lamasta, mitkä tekijät ovat kehityksen taustalla ja millainen työllisyyden rakenne on eri alueilla.

Maakuntakohtainen tarkastelu

Vuosina 1990–1993 Suomen työllisyys väheni noin viidenneksen lamaa edeltävästä tasosta. Ripeän kasvun vuosina 1993–1999 työllisten lukumäärä on palautunut lähemmäksi vuoden 1990 tasoa.

Kuvio 3.17 Työllisyyden muutos maakunnittain vuosina 1990–1993 ja 1993–1999 (prosenttia).



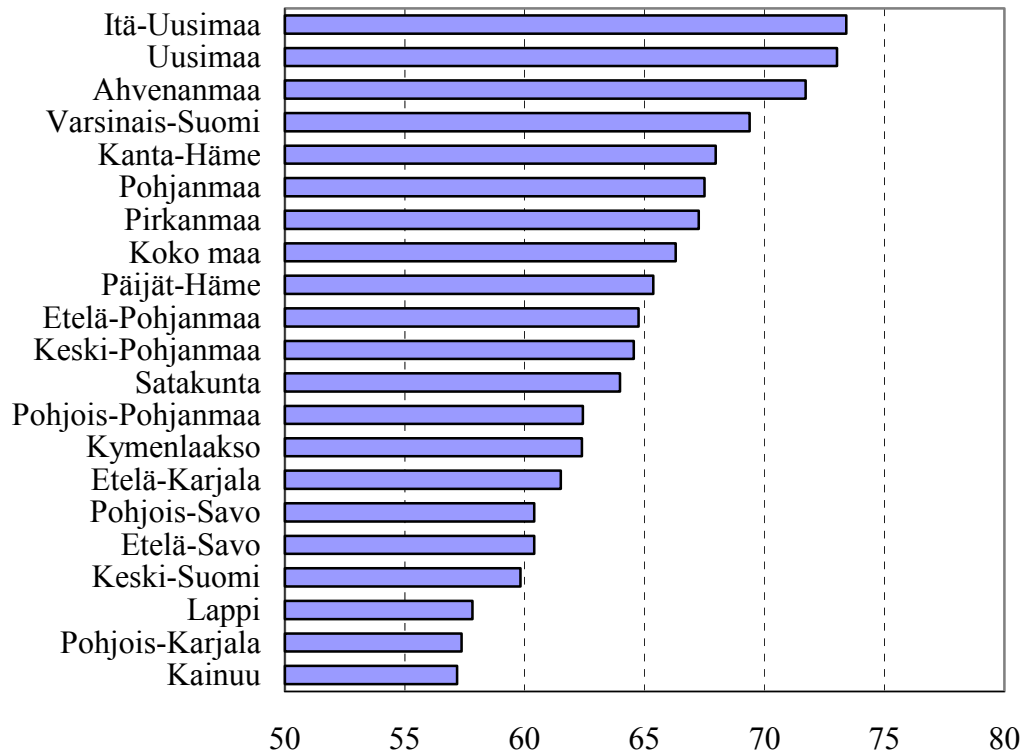
Lähde: Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 1990–1997 ja työvoimatutkimus 1998–1999.

Laman vaikutukset heijastuivat eri maakuntien työmarkkinoille varsin samankaltaisina, joten talouden taantuma ei juurikaan kasvattanut alueellisia työllisyyseroja (kuviot 3.17). Työllisten lukumäärän lasku vaihteli Pohjanmaan 17 prosentista Päijät-Hämeen 24 prosenttiin

Alueelliset työllisyyserot ovat laajentuneet vasta nopean talouskasvun aikana vuosina 1993–1999¹. Työllisyys on kasvanut kaikissa maakunnissa, mutta hyvän työllisyyskehityksen maakunnissa työllisyyden kasvuvauhti on ollut jopa kolminkertainen heikon työllisyyskehityksen maakuntiin verrattuna. Nopeinta työllisyyden parantuminen on ollut maakunnissa, joissa sijaitsee voimakas kasvukeskus (Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi) sekä pääkaupunkiseudun kasvun imuun päässeellä Itä-Uudellamaalla. Näiden maakuntien työllisyys on jo ylittänyt lamaa edeltäneen tason. Pohjanmaan kolmessa maakunnassa sekä Hämeen, Keski-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnassa nousukauden myönteinen työllisyyskehitys on jotakuinkin korvannut lama-aikana menetetyt työpaikat. Heikointa työllisyyskehitys on ollut teollisuusvaltaisissa Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnissa sekä Itä- ja Pohjois-Suomessa, missä työllisten lukumäärä oli vielä vuoden 1999 lopussa selvästi alempi kuin vuonna 1990.

Työllisyyskehitys heijastuu maakuntien työllisyysasteisiin. Hallitusohjelmassa lähivuosien tavoitteeksi asetettu 70 prosentin työllisyysaste ylittyi vuonna 1999 Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla. Koko maan keskiarvon ylittivät lisäksi Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen, Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakunnat. Keskiarvon alapuolelle jäivät kaikki hitaan työllisyyden kasvun maakunnat sekä Pohjois-Pohjanmaa. Oulun seudun nopea kasvu ei ole riittänyt nostamaan koko maakunnan työllisyysastetta. Lisäksi maakunnassa on opiskelijoiden osuus työikäisistä väestön nuoren ikärakenteen takia suuri.

¹ Kauden 1993 –1999 muutosta laskettaessa lähtövuoden tiedot ovat työssäkäyntitilaston mukaisia vuoden lopun tietoja ja päätevuoden tiedot työvoimatutkimuksen mukaisia vuoden keskimääräisiä lukuja. Tämä vaikuttaa kasvulukuja korottavasti, mutta ei vaikuttane alueellisiin suhteisiin.

Kuvio 3.18 Työllisyysaste maakunnittain vuonna 1999 (prosenttia).

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Vuonna 1999 koko maan työttömyysaste oli 10,2 prosenttia (taulukko 3.6). Edellisestä vuodesta työttömyysaste aleni 1,2 prosenttiyksikköä. Työttömyys laski Pohjanmaata, Etelä-Savoja ja Pohjois-Karjalaa lukuun ottamatta kaikilla alueilla. Erityisen voimakkaasti työttömyystilanne parani korkean työttömyyden maakunnissa Kainuussa ja Lapissa. Huolimatta näiden maakuntien työttömyyslukujen yli 2 prosenttiyksikön pienentymisestä, matalimman ja korkeimman työttömyysasteen ero oli vieläkin noin 11 prosenttiyksikköä.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan koko maan työttömyyden lasku pysähtyi vuoden 2000 ensimmäisellä neljänneksellä. Toisella neljänneksellä työttömyys alkoi jälleen alentua. Vuoden 2000 aikana työttömyysasteiden muutokset ovat vaihdelleet alueittain. Työttömyystilanne huonontui kahtena ensimmäisenä neljänneksenä viidessä maakunnassa. Työttömyysaste on kohonnut sekä alhaisimman työttömyyden maakunnassa Itä-Uudellamaalla että korkeimman työttömyyden maakunnassa Kainuussa.

Suurin syy alkuvuoden kasvaviin työttömyyslukuihin on nuorisotyöttömyyden kasvu. Pääasiallisesti tämä on johtunut opiskelijoiden Tilastokeskuksen kyselyssä ilmoittamasta halukkuudesta siirtyä työmarkkinoille. Päätoiminen opiskelija ei saa työttömyyskorvausta, vaikka olisikin halukas menemään lähiaikoina työhön. Työministeriön työttömyysluvut osoittavatkin työttömien työnhakijoiden lukumäärän vähentyneen kaikkien TE-keskusten alueilla vuoden 2000 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana.

Taulukko 3.6 Työttömyysasteet ja työttömyysasteiden muutos maakunnittain vuonna 1999.

	1999	Muutos
Koko maa	10,2	-1,2
Itä-Uusimaa	5,2	-0,7
Uusimaa	6,5	-0,8
Varsinais-Suomi	8,5	-1,4
Pohjanmaa	8,7	1,0
Kanta-Häme	9,3	-1,5
Pirkanmaa	10,2	-1,3
Keski-Pohjanmaa	10,8	-0,3
Etelä-Pohjanmaa	11,1	-0,4
Satakunta	12,2	-0,4
Päijät-Häme	12,2	-1,2
Kymenlaakso	12,4	-0,5
Etelä-Karjala	12,5	-1,2
Pohjois-Savo	12,6	-2,1
Keski-Suomi	13,4	-1,8
Etelä-Savo	13,6	0,3
Pohjois-Pohjanmaa	13,6	-1,4
Pohjois-Karjala	15,1	0,0
Kainuu	15,9	-2,2
Lappi	16,3	-3,5

Huom. Työttömyysasteen kohoaminen edellisen vuoden vastaavasta luvusta on esitetty tummennettuina.

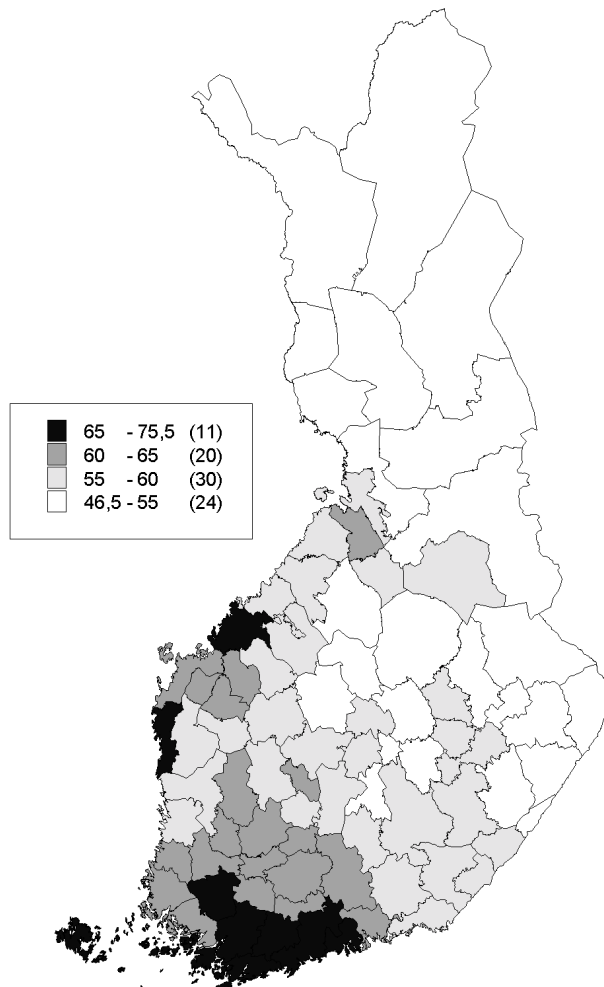
Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Seutukuntakohtainen tarkastelu

Työllisyys

Seutukuntien väliset erot työllisyysasteessa (työllisten määrä suhteessa 15–64 -vuotiaaseen väestöön) ovat suuret (kuvio 3.19). Korkean työllisyysasteen seutukunnat ovat painottuneet Länsi-Suomeen ja sen pieniin rannikkoseutukuntiin. Suuremmista seutukunnista kymmenen korkeimman työllisyysasteen joukkoon mahtuvat elektroniikkateollisuusvetoiset Salo ja Lohja sekä Helsinki ja sen siivittämänä myös Porvoo.

Kuvio 3.19 Työllisyysasteet seutukunnittain, vuosi 1998 (ennakkotieto)².



Lähde: Tilastokeskus.

Suuret muuttovoittoiset yliopistopaikkakunnat eivät työllisyysasteella tarkasteltuina kuulu seutukuntien parhaimmistoon. Tampereen sijoitus on 19, Turun 21, Oulun 35 ja Jyväskylän 43. Myös pienemmät yliopistokaupungit Vaasaa lukuun ottamatta menestyvät kehnosti työllisyysasteiden vertailussa. Rovaniemen sijoitus on kahdenkymmenen heikoimman seutukunnan joukossa ja Joensuun aivan siinä rajalla.

Yliopistokaupunkien tilanne selittyy osittain sillä, että niissä opiskelijoiden osuus työikäisistä on suuri. Luvut kuvastavat kuitenkin myös työttömyyden kautta syntyvää alueiden sisäisten eriarvoisuuksien kasvua. Kasvukeskusten uudet työpaikat syntyvät uusille, korkean teknologian aloille ja ne täytetään usein korkeasti koulutetuilla tulomuuttajilla. Alueella asuvien työttömien ammattitaito ei välttämättä vastaa kasvualojen tarpeita.

² Luvut perustuvat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietoihin, joten ne kuvaavat tilannetta vuoden lopussa. Tämän vuoksi ne eroavat Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tiedoista, jotka kuvaavat vuoden keskimääräistä tilannetta. Koko maan tasolla työssäkäyntitilaston mukainen työllisyysaste vuonna 1998 on noin 3 prosenttiyksikköä alempi kuin työvoimatutkimuksen mukainen työllisyysaste.

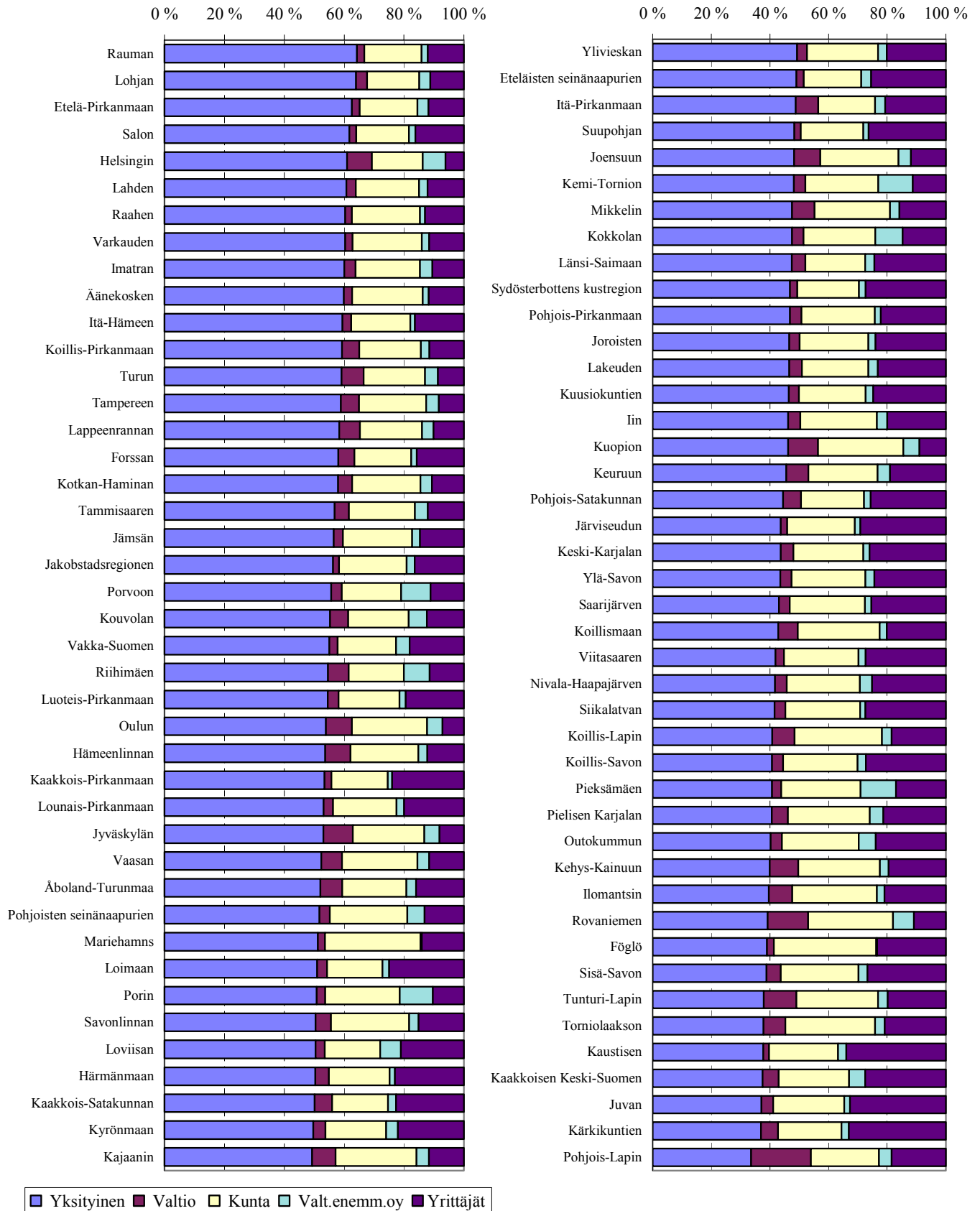
Osaltaan kasvukeskusten heikot työllisyysluvut kuvastavat myös työttömien tulomuuttoa alueille. Tosin vain noin kymmenesosa kaikista muuttajista on työttömiä, joten pääasiassa tilanne heijastaa kasvukeskusten työttömien heikkoa työmarkkina-asemaa. Tällainen menestyksen ja kurjuuden kasautuminen samoille alueille luo aivan uudenlaisia haasteita aluepolitiikalle.

Matalimpien työllisyysasteiden seutukuntiin kuuluvat useat Pohjois-Suomen seutukunnat ja ne Itä-Suomen seutukunnat, joiden väestö on ikääntynyttä ja heikosti koulutettua ja joista muuttoliike vie nuorimman ja koulutetuimman väestön toisaalle. Toisen matalan työllisyysasteen ryhmän muodostavat taantuvat teollisuuskaupungit, joita ovat mm. Pori, Imatra ja Kajaani. Näiden alueiden työllisyysastetta alentaa työttömyyden ohella yleinen varhaiseläkkeelle siirtyminen.

Työllisyysasteiden alue-erojen syynä voivat olla seutukuntien työllisyyden rakenteeseen liittyvät tekijät (kuvio 3.20). Suurimmat yksityisen sektorin palkansaajien työllisyysosuudet ovat teollisuuspaikkakunnilla, joilla yksittäinen tehdas voi olla suuri työnantaja. Viidentoista suurimman yksityisen sektorin työllisyysosuuden seutukunnan joukkoon mahtuu myös neljä yliopistoseutukuntaa (Helsinki, Tampere, Turku ja Lappeenranta). Suurimmista kasvukeskuksista Oulu on vasta sijalla 26 huolimatta alueen yksityisen sektorin voimakkaasta kasvusta. Oulun seudulla valtion ja kuntien osuus työllisistä on yli kolmannes eli lähes 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Helsingin seutukunnassa³.

³ Valtion henkilöstömuutosten alueellisia vaikutuksia ei kyetä luotettavasti arvioimaan, sillä useiden valtion laitosten, valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistuspohjaa on laajennettu yhtiöittämisten ja yksityistämisten kautta 1990-luvulla. Sama koskee myös valtiontalouden sisäisten muutosten aluevaikutuksia, sillä 1990-luvun lopulla tapahtuneet budjettitalouden henkilöstön muutokset keskushallintoyksiköiden ja väliasteen yksiköiden välillä johtuvat lähes kokonaan virastoluokituksissa tapahtuneista muutoksista.

Kuvio 3.20 Palkansaajat työnantajasektorin mukaan sekä yrittäjät, prosenttia työllisistä vuonna 1998.



Yliopistoseutukunnista valtion ja kuntien osuus alueen työllisistä on korkea myös Jyväskylässä, Joensuussa, Kuopiossa ja Rovaniemellä. Näillä alueilla valtion ja kunnan töissä on yli kolmannes kaikista työllisistä. Rovaniemellä luku on jopa 43 prosenttia. Julkisen sektorin osuus on erityisen suuri Pohjois-Suomessa. Tunturi-Lapin, Torniojokilaakson ja Pohjois-Lapin seutukunnissa valtion ja kuntien osuus kaikista työllisistä ylittää 40 prosentin tason. Erityisesti valtion osuus on näillä alueilla suurempi kuin muualla Suomessa.

Alhainen yksityisen sektorin palkkatyön työllisyysosuus on usein yhteydessä maatalouteen. Maatalousvaltaisissa seutukunnissa yrittäjien osuus kuvastaa hyvin pitkälle maanviljelijöiden osuutta työllisistä. Näillä alueilla suurimmillaan joka kolmas työllinen on maanviljelijä.

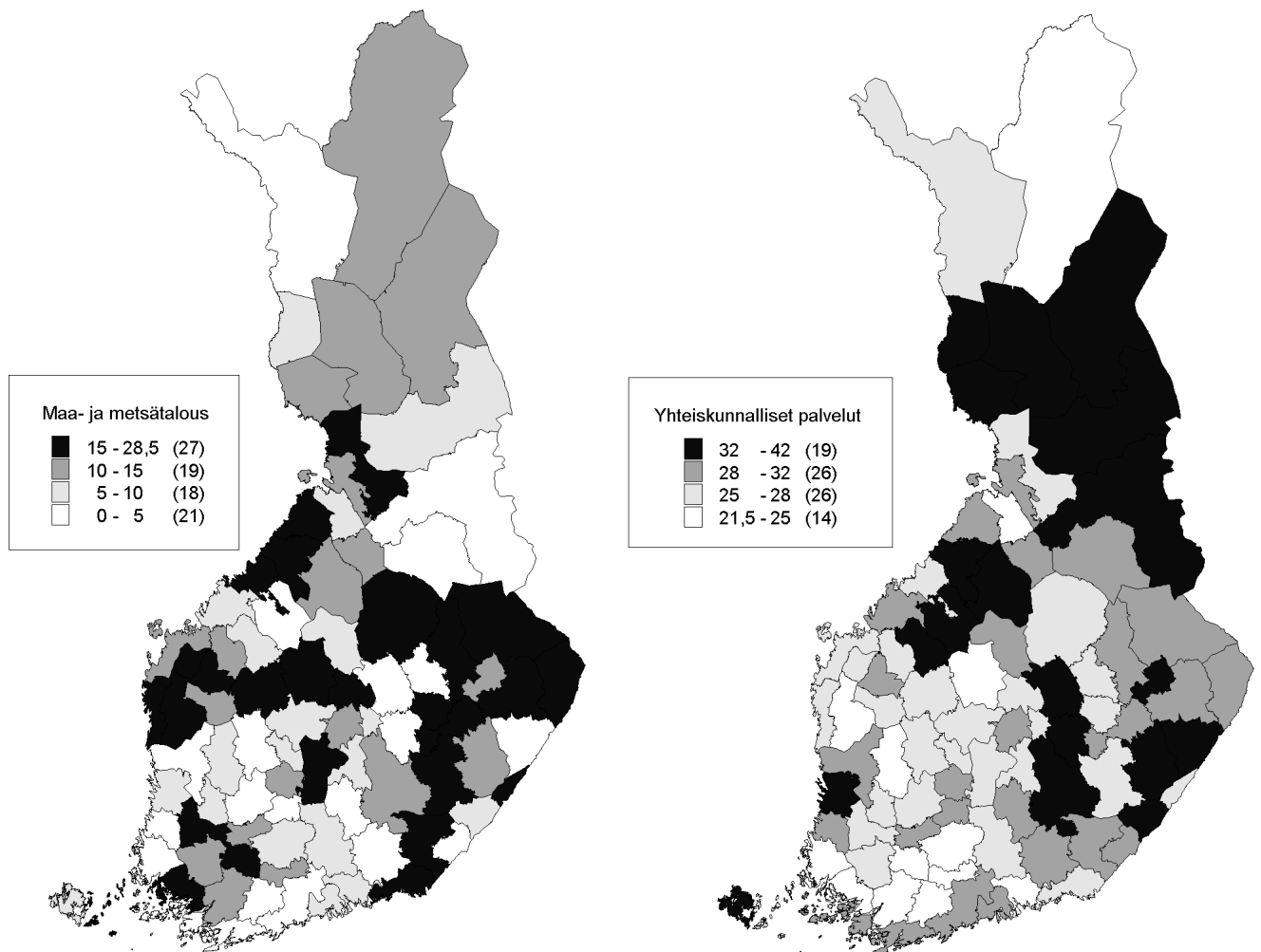
Eräissä seutukunnissa valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden laskeminen yksityisen sektorin työllisiin kasvattaisi yksityisen sektorin osuutta merkittävästi. Tällaisia seutukuntia ovat mm. Riihimäki, Pori, Kemi-Tornio, Kokkola ja Pieksämäki.⁴ Näillä alueilla valtion yhtiöiden merkitys työpaikkojen tarjoajana on muita alueita suurempi.

Työllisten toimialarakenne on esitetty kuviossa 3.21, jossa ryhmittelyperusteeksi on valittu sekä maa- ja metsätalouden osuus (vasen puoli) että yhteiskunnallisten palveluiden osuus (oikea puoli) kaikista seutukunnan työllisistä. Maa- ja metsätalouden osuus kaikista työllisistä vaihtelee Helsingin melkein nollostä Kaustisen lähes kolmannekseen. Maatalousvaltaiset seutukunnat ryhmittyvät pääasiassa Itä- ja Keski-Suomeen. Pohjois-Suomen seutukunnissa maa- ja metsätalouden osuus työllisistä ei kohoa aivan samalle tasolle kuin Itä- ja Keski-Suomessa.

Yhteiskunnallisissa palveluissa työskentelevien osuus seutukunnan työllisistä vaihtelee Salon hieman yli 20 prosentista Rovaniemen yli 40 prosenttiin. Yhteiskunnalliset palvelut työllistävät keskimääräistä enemmän Pohjois-Suomessa, varuskuntaseutukunnissa ja joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta suurimmissa kaupungeissa. Maatalousvaltaisissa seutukunnissa yhteiskunnallisten palveluiden työllisyysosuudet eivät nouse kovinkaan korkeiksi.

⁴ Aikaisemmin samaan ryhmään kuului myös Raahe, mutta valtion omistuksen laskettua alle 50 prosentin on Rautaruukki luettu yksityiseen sektoriin. Samanlaisia tilanteita voi olla muillakin alueilla.

Kuvio 3.21 Maa- ja metsätalouden (vasen kartta) ja yhteiskunnallisten palvelujen (oikea kartta) osuudet alueen työllisistä vuonna 1998 (ennakkotieto).



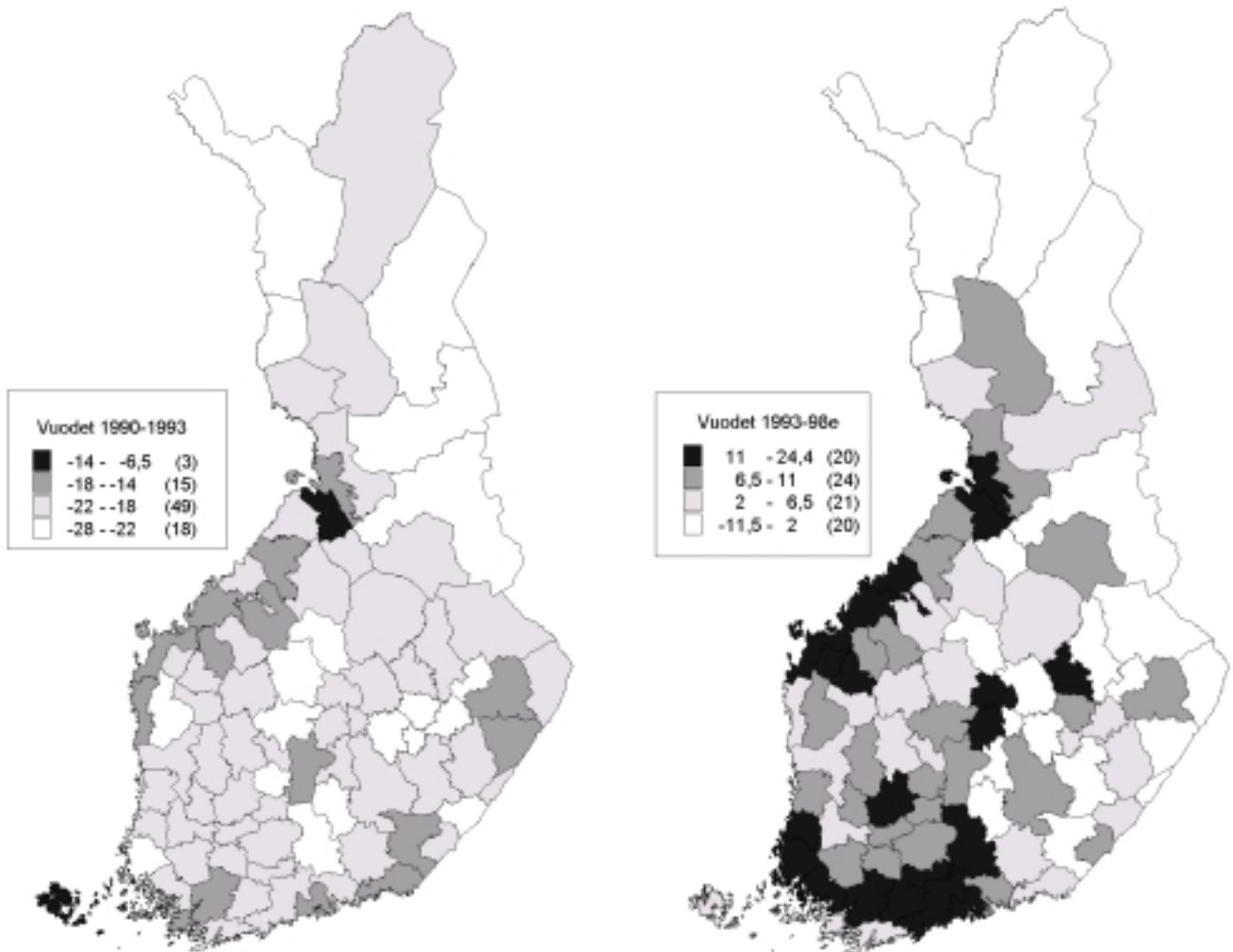
Työllisyyden muutokset olivat varsin samankaltaisia eri maakunnissa lamaan ajautumisen aikana (kuvio 3.22). Tarkennettaessa aluejakoa seutukuntiin alueiden väliset erot hieman kasvavat, mutta eivät muodostu kovin suuriksi. Työllisyys aleni vähintään 18 prosenttia 67 seutukunnassa ja vain parissa seutukunnassa väheneminen jäi 10 prosentin tienoille.

Alueelliset työmarkkinaerot alkoivat eriytyä voimakkaammin kasvun vuosina 1993–1998. Koko maan riipeä talouskasvun ja rakennemuutoksen seurauksena myös työllisyyskehitys eriytyi. Työllisyys väheni edelleen 15 seutukunnassa. Parhaimmin (Tampere) ja heikoimmin menestyneen seutukunnan (Kärkikunnat) välinen työllisyyden kasvuero oli yli 30 prosenttiyksikköä.

Yksi alueiden työllisyyskehitystä selittävä tekijä on seutukunnan maatalousvaltaisuus. Kahdestakymmenestä korkeimman maa- ja metsätalouden työllisyysosuuden seutukunnasta 15 kuuluu heikoimman työllisyyskasvun puoliskoon. Alueellisen työllisyyskehityksen kuva ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen. Ensinnäkin heikoimman työllisyyskehityksen seutukuntiin kuuluvat kaikki Pohjois-Suomen

seutukunnat, vaikka ne eivät ole erityisen maatalousvaltaisia. Toiseksi työllisyyskehitys on jäänyt heikoksi useilla teollisuuspaikkakunnilla, kuten Outokummussa, Imatralla, Kemi-Torniossa ja Varkaudessa. Kolmanneksi osa maatalousvaltaisista seutukunnista mm. Lakeus, Föglö, Sydösterbottens kustregion, Kaustinen ja Järviseuutu ovat menestyneet keskimääräistä paremmin. Nämä ovat maantieteellisesti sijoittuneet Länsi-Suomeen, mikä yhdessä Pohjois-Suomen heikon työllisyyskehityksen kanssa korostaa maantieteellisen sijainnin yhteyttä alueen menestykseen.

Kuvio 3.22 Työllisyyden muutokset seutukunnittain vuosina 1990–1993 (vasen kartta) ja 1993–1998 (oikea kartta).



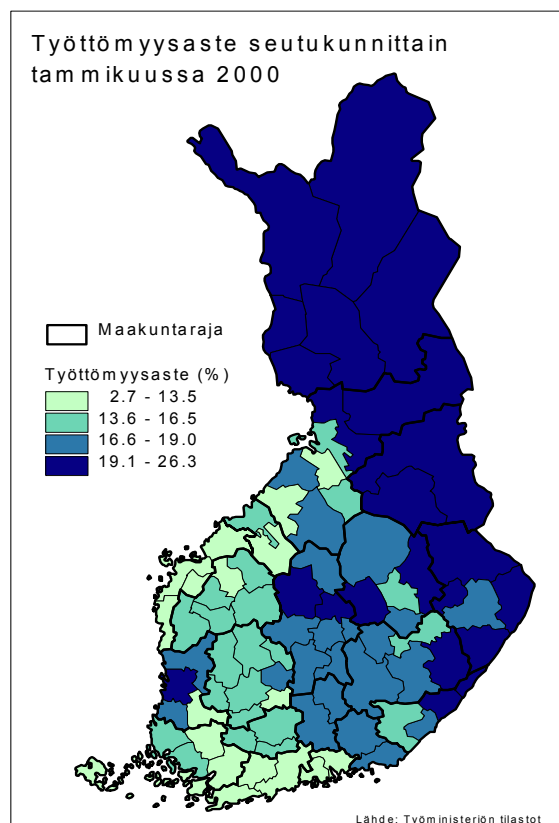
Vuosien 1993–1998 ripeästä talouskasvusta huolimatta työllisyys on vähentynyt ko. ajanjaksolla 15 seutukunnassa. Nämä ovat muuttotappioseutukuntia, joissa maa- ja metsätalouden lisäksi työllisten lukumäärä on vähentynyt useilla muillakin toimialoilla. Näihin kuuluvat Pohjois-Suomen seutukunnista muun muassa Koillis-Lappi, Torniolaakso, Pohjois-Lappi sekä Itä-Suomen seutukunnista Kärkikunnat ja Pielisen-Karjala.

Heikonkin työllisyyskehityksen seutukunnissa on havaittavissa toimialakohtaisia valonpilkahduksia. Teollisuuden työllisyys on kasvanut Outokummun, Ilomantsin ja Koillis-Lapin seutukunnissa yli 20 prosenttia vuosien 1993 ja 1998 välisenä aikana. Samaten teollisuuden työllisyyskehitys on ollut vahvaa Torniolaakson, Keski-Karjalan ja Sisä-Savon seutukunnissa. Suotuisa kehitys tosin selittyy osin alhaisella lähtötasolla. Tunturi-Lapin seutukunnassa työllisyys on puolestaan lisääntynyt lähes 20 prosenttia rakentamisen, kaupan ja majoituksen sekä rahoituksen toimialoilla, mikä viittaa turismin työllistämismahdollisuuksiin pohjoisimmassa Suomessa. Yksittäisten toimialojen myönteinen työllisyyskehitys ei ole kuitenkaan onnistunut kääntämään näiden seutukuntien koko työllisyyden kasvua positiiviseksi.

Työttömyys

Työttömyys koskettaa kaikkia seutukuntia myös suuria kasvukeskuksia. Alhaisimpien työttömyysasteiden seutukunnat sijoittuvat Ahvenanmaalle, Länsi-Suomen rannikko-seudulle sekä Helsingin ympäristöön (kuvio 3.23). Kymmenen alhaisimman työttömyysasteen seutukunnan joukkoon kuuluvat myös elektroniikkateollisuuden vahvat alueet Lohja ja Salo. Lohjan kehitys eroaa muista alhaisen työttömyysasteen alueista siinä, että syvimmän laman aikaan työttömyysaste nousi siellä yli 20 prosenttiin. Työttömyyden lasku on kuitenkin Lohjalla, kuten muissakin alhaisen työttömyyden seutukunnissa, ollut nopeaa. Parhaimmillaan lähes 12 prosenttiyksikköä viidessä vuodessa.

Kuvio 3.23 Työttömyysaste seutukunnittain tammikuussa 2000.



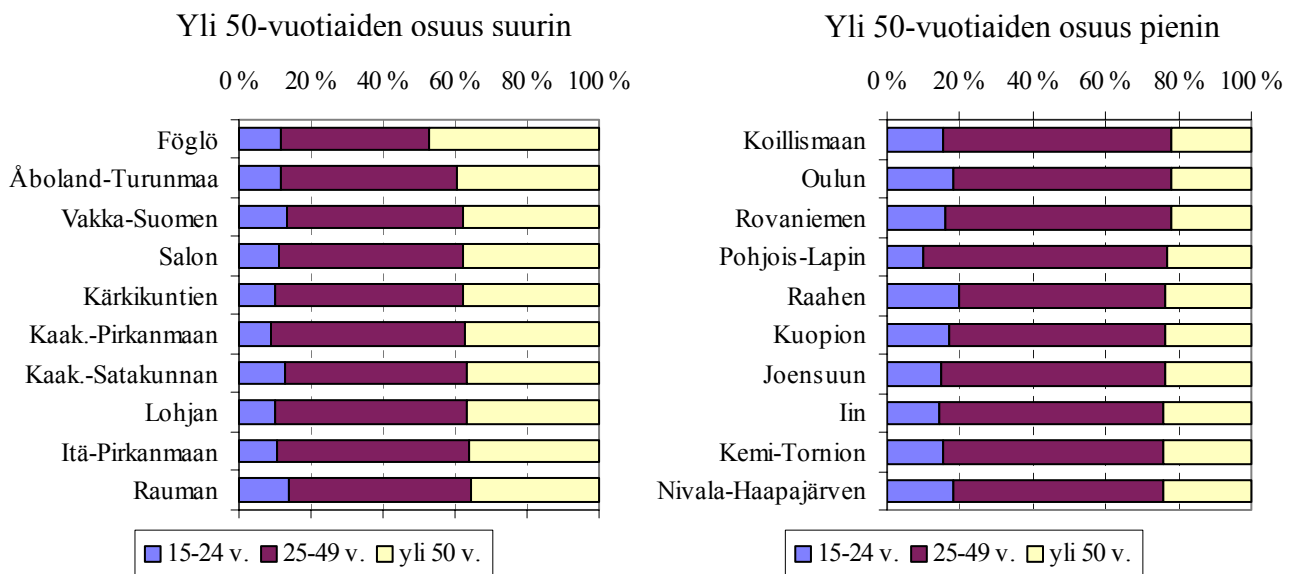
Korkeimpien työttömyysasteiden seutukunnat sijoittuvat puolestaan Itä- ja Pohjois-Suomeen, missä työttömyysaste oli jo lamaa edeltävänä aikana korkea. Lama-aikana työttömyysaste kasvoi näillä alueilla keskimäärin 17 prosenttiyksikköä. Tämä ei juurikaan eronnut esimerkiksi Helsingin tai Lohjan työttömyysasteen lisäyksestä. Alueelliset työttömyyserot ovat kärjistyneet nousukauden aikana. Huolimatta koko maan nopeasta talouskasvusta korkean työttömyyden alueiden työttömyysasteet ovat laskeneet erittäin hitaasti ja joissain tapauksissa jopa kasvaneet.

Työttömyydestä kärsiviä seutukuntia vaikuttaisi olevan kahta päätyyppiä. Toisen ryhmän muodostavat maatalousvaltaiset syrjäiset seutukunnat. Toinen ryhmä koostuu puolestaan teollistuneista kaupunkialueista, joita kahdenkymmenen korkeimman työttömyysasteen seutukunnan joukossa ovat Outokumpu, Kemi-Tornio, Rovaniemi, Savonlinna, Kajaani ja Joensuu. Työttömyysseutukuntien monimuotoisuus vaatii myös monimuotoisia toimenpiteitä.

Seutukunnat on ryhmitelty kuviossa 3.24 yli 50-vuotiaiden työttömien osuuden mukaan nousevaan järjestykseen. Kuviossa on esitetty 10 ensimmäistä ja 10 viimeistä seutukuntaa.

Iäkkäiden työttömien osuus on suuri eräillä teollisuusvaltaisilla alueilla, kuten Raumassa ja Vakka-Suomessa. Näillä alueilla yli kolmannes kaikista työttömistä on yli 50-vuotiaita. Samaan ryhmään kuuluvat elektroniikkateollisuuden avulla nopeaan nousuun lähteneet Lohjan ja Salon seutukunnat. Iäkkäiden työttömien osuus on vähäisin Pohjois- ja Itä-Suomessa. Oulun, Rovaniemen, Kuopion ja Joensuun seutukunnissa alle neljännes työttömistä on 50 vuotta täyttäneitä.

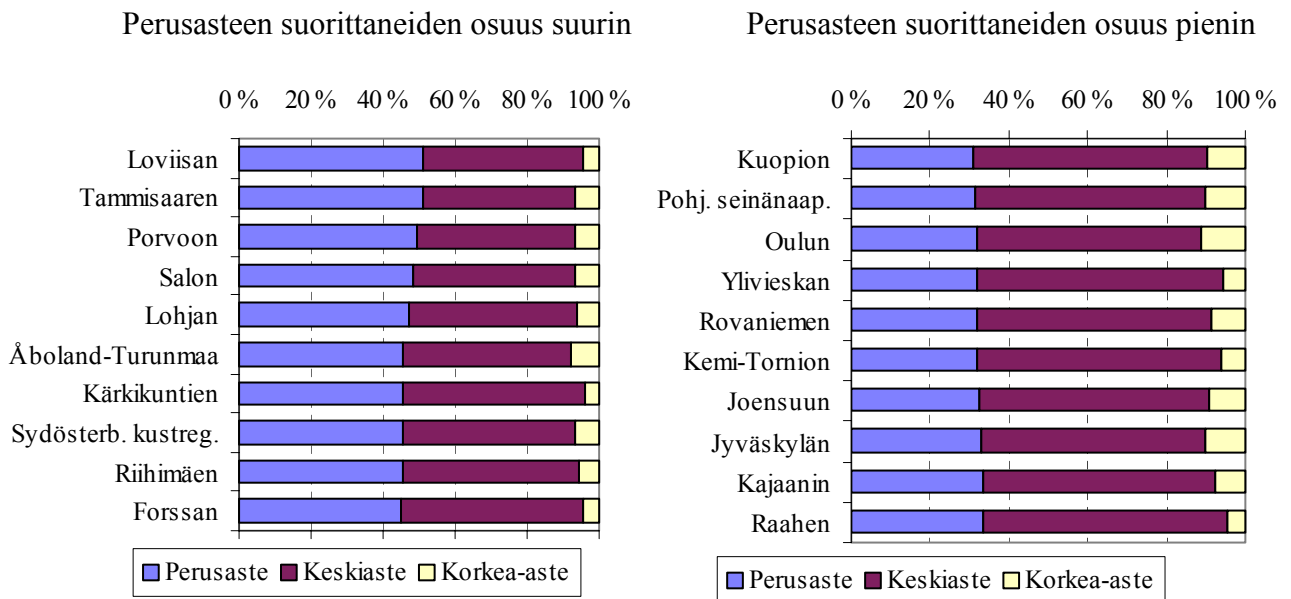
Kuvio 3.24 Työttömien ikärakenne vuonna 1998 (prosenttia kaikista työttömistä).



Kuviossa 3.25 on työttömien koulutusrakenne. Seutukunnat ovat korkeintaan perusteen koulutuksen saaneiden työttömien osuuden mukaisessa järjestyksessä niin, että vasemmalla on 10 korkeimman ja oikealla 10 matalimman osuuden seutukuntaa.

Suuri osa työttömistä on vain peruskoulutuksen suorittaneita. Heidän osuutensa kaikista työttömistä vaihtelee Kuopion 30 prosentista Loviisan yli 50 prosenttiin. Työttömien koulutustaso on muuta Suomea korkeampi Pohjois-Suomen seutukuntien lisäksi kuudessa yliopistokaupungissa sekä joissakin muissa teollistuneissa kaupunki-seutukunnissa.

Kuvio 3.25 Työttömien koulutusrakenne vuonna 1997 (prosenttia kaikista työttömistä).



Ennako-odotusten vastaisesti työttömyyden rakenne ei ole erityisen vaikea Itä- ja Pohjois-Suomen korkean työttömyyden ja muuttotappion luonnehtimilla alueilla. Varsinkin Pohjois-Suomen kohdalla tilanne on päinvastainen. Monet Pohjois-Suomen seutukunnat ovat sijoittuneet joko ikärakenteen tai koulutustason mukaisessa järjestyksessä 10 parhaimman seutukunnan joukkoon. Näillä alueilla työttöminä olevat henkilöt ovat nuorempia ja koulutettumia kuin muualla maassa.

Suuria kouluttamattomien työttömien osuuksia esiintyy Helsingin lähialueilla. Loviisan, Tammisaaren ja Porvoon seutukunnissa puolet työttömistä on korkeintaan peruskoulun suorittaneita. Toisen ryhmän muodostavat rakennetyöttömyyden kanssa painivat teollisuusalueet, kuten Forssa. Samaan ryhmään kuuluvat myös Lohja ja Salo, joissa työmarkkinoiden polarisoituminen oli havaittavissa myös työttömyyden ikärakenteen kohdalla. Tulomuuttajat ovat nuoria ja koulutettuja, jotka työllistyvät nopeasti. Alueella jo asuvat työttömät eivät heikon koulutuksen takia pysty kilpailemaan kasvualojen työpaikoista tulomuuttajien kanssa.

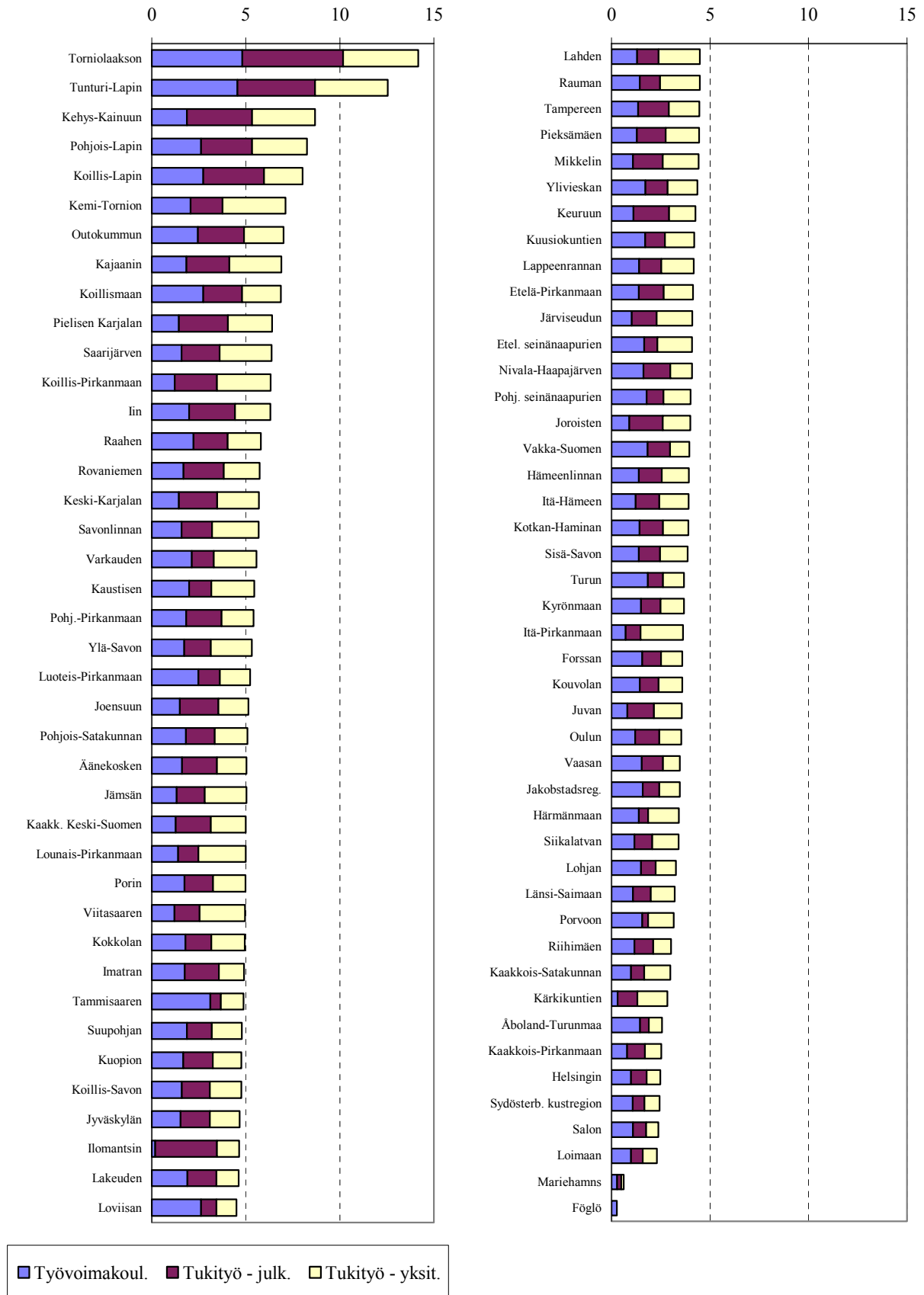
Työttömien koulutustasolla mitattuna heikoimpiin seutukuntiin kuuluu alueita, joilla myös työttömien ikärakenne on epäedullinen. Tällaisia seutukuntia ovat Kärkikunnat, Turunmaa, Salo ja Lohja. Näissä seutukunnissa rakenteellinen työttömyys on erityisen vaikea ongelma. On kuitenkin huomattava, että ongelman mittavuus eroaa alueiden kesken. Turunmaa kuului kymmenen alhaisimman työttömyysasteen seutukunnan joukkoon. Kärkikunnissa työttömyysaste oli puolestaan korkein koko Suomessa.

Työttömyyden alentamiseksi julkinen valta ohjaa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan suunnattuja varoja eri alueille. Tällä perusteella tukityöllistämistoimenpiteitä ohjataan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen. Pohjois-Suomen seutukunnissa suurimmillaan jopa 14 prosenttia työvoimasta on sijoitettuna johonkin työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen (kuvio 3.26). Toimenpiteet ovat pitkälti tukityöllistämistyyppisiä. Julkisin varoin tukityöllistettyinä on Pohjois-Suomen seutukunnissa viidestä yhdeksään prosenttia koko työvoimasta. Tämä kuvastaa julkisen sektorin työllistämistä vastuun merkittävyyttä korkean työttömyyden alueilla. Ilman näitä toimia vuoden 1998 työttömyysasteet olisivat Pohjois-Suomessa yli 30 prosentin luokkaa.

Kaikkiaan 26 seutukunnassa yli 5 prosenttia työvoimasta oli vuonna 1998 sijoitettuina työvoimakoulutus- tai tukityöllistämistoimenpiteeseen. Näiden seutukuntien joukkoon sijoittuu sekä maatalousvaltaisia Itä-Suomen seutukuntia, taantuvia teollisuuspaikkakuntia että kaksi yliopistoseutukuntaa. Kaikille näille alueille on yhteistä korkea työttömyys, joka olisi vielä huomattavasti korkeampi ilman julkisen sektorin toimia.

Alhaisimmat osallistumisasteet selittyvät pitkälti alueen alhaisella työttömyydellä. Kaikki kymmenen alhaisimman työttömyysasteen seutukuntaa on sijoittunut kahdenkymmenen alhaisimman osallistumisasteen seutukunnan joukkoon. Mukana on kuitenkin myös poikkeuksia, kuten Siikalatva, Juva ja Oulu, joissa kaikissa työttömyysaste oli yli 16 prosenttia vielä vuonna 1998. Yllättävää on Kärkikuntien sijoittuminen samaan joukkoon. Kärkikuntien työttömyysaste oli nimittäin kymmenenneksi korkein ja sen työttömyyden rakenne kuului kaikkein epäedullisimpiin.

Kuvio 3.26 Aktiivisissa toimenpiteissä olevien osuudet työvoimasta seutukunnittain vuonna 1998.



Alueellisten työmarkkinoiden sopeutuminen

Työttömyyden alue-erot ovat suuria ja pysyviä niin Suomessa kuin muissakin OECD-maissa (Pehkonen ja Tervo, 1998, OECD, 2000). Yleensä työttömyysasteiden absoluuttiset alue-erot kasvavat taantumissa ja supistuvat nousukausien aikana. Suhteellisten erojen kehitys on päinvastainen. Alueellisten työttömyysasteiden ja suhdannevaihteluiden välinen yhteys on kuitenkin muuttunut Suomessa 1990-luvulla. Alueiden väliset absoluuttiset työttömyyserot ovat kasvaneet nousukauden alkuvuosina.

Kausi- ja suhdannevaihtelut ovat Itä- ja Pohjois-Suomen teollisuus- ja maatalousvaltaisilla työmarkkinoilla voimakkaampia kuin Etelä-Suomen palveluvaltaisilla työmarkkinoilla. Joillakin alueilla matkailuvaltainen palveluelinkeino voimistaa entisestään työmarkkinoiden suhdanneherkkyyttä (Böckerman, 2000).

Tuotannon kasvu työllistää Etelä-Suomessa hieman muuta maata paremmin. Erityisen suuria eroja esiintyy palveluvaltaisten alueiden ja teollisuusvaltaisten alueiden välillä (Kangasharju ja Pehkonen, 1999). Teollisuusvaltaisilla tai maatalousvaltaisilla alueilla tuotannon kasvu luo aluetalouden pääomavaltaisuudesta johtuen vähemmän työpaikkoja kuin palveluvaltaisten alueiden tuotannon kasvu.

Muuttoliike edistää työmarkkinoiden sopeutumista, koska se pääsääntöisesti suuntautuu korkean työttömyyden alueilta matalan työttömyyden alueille. Braunerhjelman ym. (2000) mukaan muuttoliike on ratkaiseva tekijä Euroopan tulevan aluerakenteen kannalta. Työvoiman vähäinen liikkuvuus alentaa koulutusinvestointien tuottoa ja vaikeuttaa keskittymisetuja hyödyntävien kasvualojen työvoiman saatavuutta. Tämä heikentää koko kansantalouden kasvumahdollisuuksia.

Kasvukeskuksiin suuntautuva muuttoliike parantaa muuttajien työllistymismahdollisuuksia (Haapanen, 1998) ja nostaa heidän tulotasoaan (Laakso, 1998). Muuttoliike tasoittaa alueiden välisiä työttömyyseroja kuitenkin varsin hitaasti eikä ole työmarkkinoiden sopeuttajana ongelmaton. Vaikka muuttotappioalueiden työttömyys alenee työvoiman tarjonnan vähentyessä, koulutetun ja nuoren väestön poismuutto näivettää alueen taloutta ja heikentää tulevaisuuden kasvunäkymiä. Tällainen kehitys heikentää muuttotappioalueille jääneiden työllisyysmahdollisuuksia entisestään ja vaikeuttaa osaavan työvoiman houkuttelua alueelle.

Alueellisten työmarkkinoiden sopeutumista aluetta kohtaavaan tilapäiseen työllisyyden muutokseen on tutkittu USA:ssa (Blanchard ja Katz, 1992), Euroopan maissa (Decress ja Fatas, 1995) sekä Suomessa (Pekkala ja Kangasharju, 2000). Tutkimukset hyödyntävät samaa menetelmää, joten niiden avulla on mahdollista verrata alueellisten työmarkkinoiden sopeutumista eri maissa⁵.

⁵ Tulosten vertailussa on kuitenkin huomioitava aluejakojen ja ajanjaksojen erilaisuus, mikä hankaloittaa suoraa vertailua. Pekkalan ja Kangasharjun tutkimuksessa aluejakona on vanha läänijako (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) ja ajanjaksona vuodet 1988–1996.

Tutkimuksissa on tarkasteltu alueella tuotettujen tuotteiden kysynnän muutoksen vaikutuksia. Kaikissa tapauksissa aluetta kohtaava tilapäinen tuotannon lasku ja työllisyyden heikkeneminen alentaa välittömästi työvoimaan osallistumista ja kasvattaa työttömyysastetta (taulukko 3.7). Suomessa alueellisten työmarkkinoiden sopeutuminen on kuitenkin selvästi hitaampaa kuin USA:ssa tai Euroopassa. Erityisen hitaasti sopeutuu työvoimaan osallistuminen, jonka palautuminen tasapainoarvoonsa vie Suomessa kuusi vuotta kauemmin kuin USA:ssa ja kolme vuotta kauemmin kuin Euroopassa.

Taulukko 3.7 Tilapäisen alueelle kohdistuvan työvoiman kysynnän muutoksen vaikutusaika alueen työttömyysasteeseen ja työvoimaan osallistumistasasteeseen (vuotta).

	Osallistumisaste	Työttömyysaste
Suomi	9	6
Eurooppa	6	4
USA	3	4

Lähde: Decress ja Fatas (1995) sekä Pekkala ja Kangasharju (2000).

Eroja esiintyy myös eri maiden sopeutumiskanavissa. Suomi eroaa USA:sta ja Euroopasta kolmella tavalla. Ensinnäkin Suomessa puolet alkuperäisestä työllisyyden muutoksesta heijastuu työttömyyteen, kun vastaava luku muualla on selvästi alle kolmannes. Toiseksi vaikutus osallistumistasasteeseen on pysyvämpää Suomessa kuin muualla. Kolmanneksi muuttoliikkeen alueellisia työmarkkinoita sopeuttava mekanismi on Suomessa kansainvälisiä työmarkkinoita hitaampi⁶. USA:ssa muuttoliike on pääasiallinen sopeuttaja jo ensimmäisen, Euroopassa kolmannen ja Suomessa vasta neljännen vuoden aikana. Alueellisten työmarkkinoiden voidaan katsoa olevan Suomessa jähmeät, mikä pitää tasapainotyöttömyyden korkeana.

Taulukko 3.8 Eri sopeutumiskanavien suhteelliset osuudet aluetta kohtaavan työvoiman kysyntämuutoksen vaikutuksista.

	Työttömyys Sopeutusvuodet				Osallistumisaste Sopeutusvuodet				Nettomuutto Sopeutusvuodet			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Suomi	51	42	39	26	40	46	36	34	9	12	25	40
Eurooppa	22	30	32	20	73	43	33	0	5	27	45	80
USA	28	20	13	0	20	17	15	14	52	63	75	86

Huom. Luvut ovat likiarvoja.

Lähde: Decress ja Fatas (1995) sekä Pekkala ja Kangasharju (2000).

⁶ Tutkimuksissa se osa tilapäisestä työllisyyden muutoksesta, joka ei heijastu työttömyyteen tai osallistumistasasteeseen, on tulkittu muuttoliikkeeksi.

Tutkimustulosten mukaan Suomessa sopeutuminen tapahtuu varsinkin parin ensimmäisen vuoden aikana lähinnä työttömyyden kautta, kun sopeutuminen Euroopassa tapahtuu työvoimaan osallistumisen ja USA:ssa muuttoliikkeen kautta (taulukko 3.8). Kuitenkin Suomessa useiden alueiden työttömyys on pysynyt korkeana nopeasta talouskasvusta huolimatta. Näyttääkin siltä, että lama-ajan työllisyyden muutokset ovat jääneet tuotantorakenteen voimakkaan muutoksen takia joillakin alueilla muuta maata pysyvämmiksi.

Alueellisten työttömyyserojen pysyvyys on usein yhdistetty alueellisten työmarkkinoiden vähäisiin joustoihin. Syinä on mainittu mm. asuntomarkkinoiden omistusasuntovaltaisuus, tukityöllistämiseen liittyvät toimenpiteet, jotka ”säilövät” työvoimaa alueille ja palkanmuodostus. Suomessa palkat neuvotellaan joko keskitettyjen tulopoliittisten tai liittokohtaisten sopimusten puitteissa. Sopimusten seurauksena muotoutuvat taulukkopalkat ovat käytännöllisesti katsottuna yleissitovia. Sopimusjärjestelmä hillitsee alueiden välisiä palkkaeroja. Reuna-alueiden palkkataso ei välttämättä ole niin paljoa alhaisempi, että se ohjaisi yritystoimintaa sijoittumaan näille alueille. Vastaavasti kasvukeskusten palkkataso ei välttämättä nouse sellaiseksi, että se rajoittaisi yritystoiminnan sijoittumista kasvukeskuksiin. Alemmat palkat reuna-alueilla kannustaisivat toisaalta erityisesti osaavaa työvoimaa siirtymään keskuksiin. On kuitenkin huomattava, että alueellisia palkkajoustoja saattaa muodostua keskitetyssäkkin sopimusjärjestelmässä esimerkiksi palkkaliukumien ja tulospalkkaus-erien kautta.

Työmarkkinoiden alueellista sopeutumista on vaikea arvioida olemassa olevien alueellisten palkkatilastojen perusteella. Teollisuuden ja rakennusalan palkkaerot kuvastavat kyseisten toimialojen rakennetta ja ansioiden muodostumiseroja (ylityöt, urakkapalkkaus jne.) eri alueilla. Yksi selvästi havainnoitava tekijä alueellisissa palkkaeroissa on kuitenkin palkkojen tason eriytyminen maaseudun ja kaupunki-alueiden välillä. Olettaen, että erot eivät johdu pelkästään toimialojen rakenteen erilaisuudesta, työvoimakustannukset ovat alhaisemmat maatalousvaltaisilla alueilla.

Tutkimusten perusteella työttömyyden kasautuminen joillekin Suomen alueille johtuu osaltaan myös muuttoliikkeen kautta tapahtuvan sopeutumisen hitaudesta. Tutkimustuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomattava, että Pekkanen ja Kangasharjun (2000) tutkimuksen tarkasteluajanjakso loppuu vuoteen 1996, joten siihen sisältyy vain pari korkean muuttoliikkeen vuotta. Toiseksi suuri osa muuttajista on joko opiskelijoita tai työllisiä, mikä saattaa heijastua tutkimustuloksiin. Kolmanneksi malliin sisäänrakennettu työvoiman kysynnän muutoksen pysyvä vaikutus alueen työllisyyteen ja vain tilapäinen vaikutus työttömyyteen ja osallistumisasteeseen saattaa kuvata paremmin USA:n ja Euroopan alueellisia työmarkkinoita kuin Suomen alueellisia työmarkkinoita.

Laatikko 5 *Muuttoliike ja asuntomarkkinat*

Asuntomarkkinat ja etenkin Suomessa yleinen omistusasuminen on viimeaikaisessa tutkimuksessa nostettu yhdeksi tasapainotyöttömyyttä kasvattavaksi tekijäksi, sillä se rajoittaa työvoiman liikkuvuutta (Oswald, 1996, Pehkonen, 1998b)*. Omistusasumisen muuttoliikettä rajoittava vaikutus on yleinen tulos myös suomalaisissa tutkimuksissa (Ritsilä, 2000, Nivalainen, 2000).

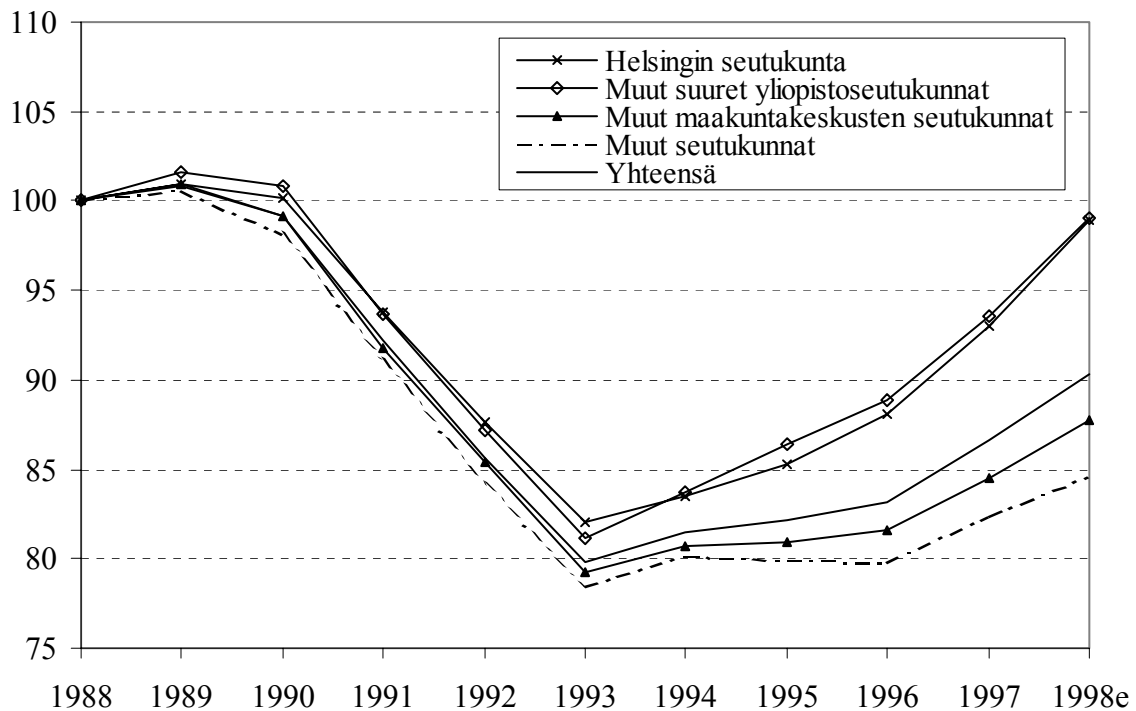
Oswaldin (1996) mukaan omistusasunnon haltijoiden alhaisempi muuttohalukkuus selittyy omistusasumisen muuton kustannuksia lisäävällä vaikutuksella. Yhtäältä asuntohintojen voimakkaat vaihtelut hillitsevät muuttoliikettä, sillä asuntojen hintatason lasku vaikeuttaa vanhan asunnon myyntiä ilman pääomakustannuksia (Muellbauer ja Murphy, 1997, Böckerman, 2000). Toisaalta omistusasuminen kasvattaa kotitalouksien nettovarallisuutta, mikä saattaa nostaa työnhakijoiden kynnispalkkaa (Pehkonen, 1998).

Asuntomarkkinat vaikuttavat muuttoliikkeeseen muutenkin kuin omistusasumisen kautta. Muuttoliikkeen suuntautuminen jollekin alueelle kasvattaa kohdealueen vuokratasoa sekä asuntojen ja tonttien hintoja, mikä rajoittaa muuttoliikettä. Asuntojen kallistuminen mahdollisilla kohdealueilla ei kuitenkaan välttämättä vaikuta korkeasti koulutettujen muuttokäyttäytymiseen heidän korkeampien tulo-odotustensa takia (Böckerman, 2000), jolloin muuttoliikkeen rakenne muuttuu entistä epäedullisemmaksi muuttotappioalueille. Tämä saattaa kasvattaa alue-eroja pitkällä aikavälillä.

* Tutkimustulokset omistusasumisen vaikutuksesta muuttoliikkeeseen ja tasapainotyöttömyyteen eivät ole aivan kiistattomia, ks. Böckerman, 2000.

Yhteenveto alueellisista työmarkkinoista

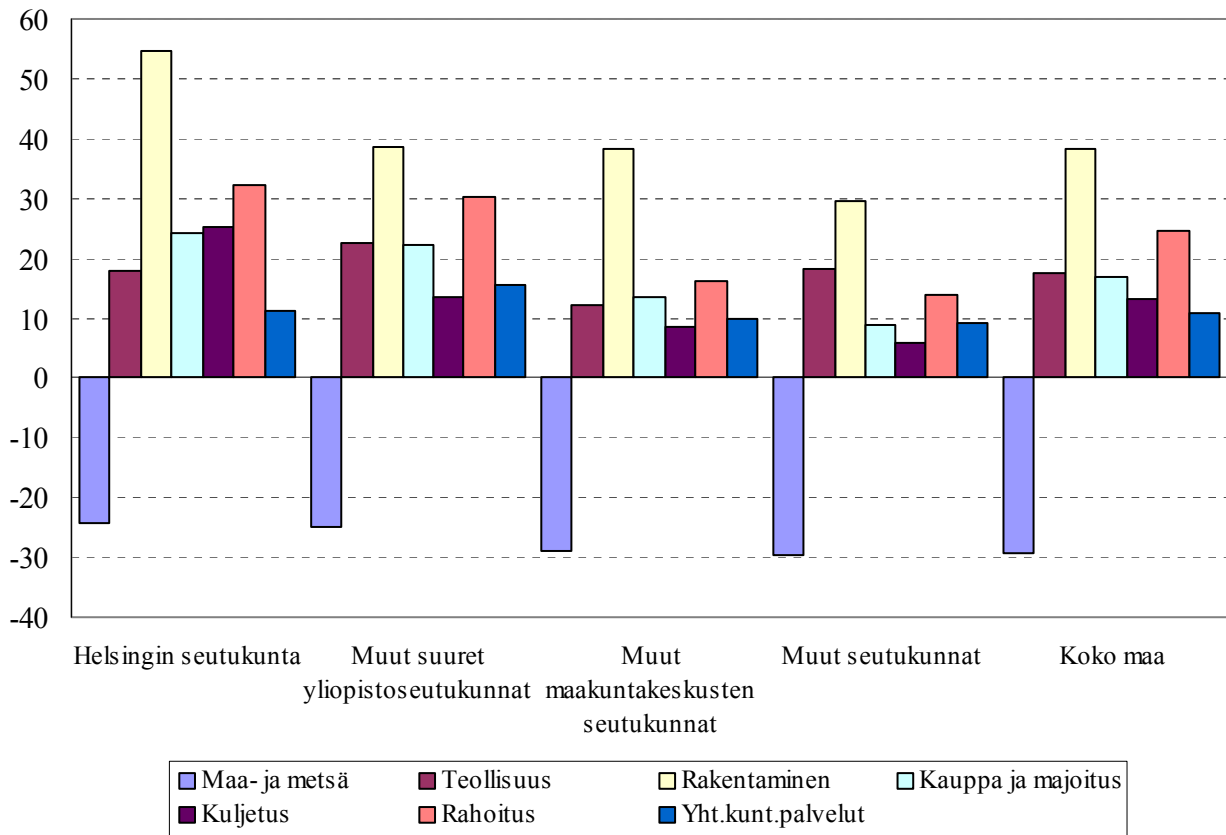
Työllisten määrä väheni koko maassa laman aikana noin 20 prosentilla (kuvio 3.27). Suuria alueellisia eroja eri seutukuntatyyppien välillä ei esiintynyt. Pääkaupunkiseutua myöten työllisten lukumäärä väheni noin 20 prosentilla kolmen vuoden aikana.

Kuvio 3.27 Työllisyys seutukuntaryhmittäin vuosina 1989–1998, (ind 1988)=100.

Suurempia eroja alkaa esiintyä kasvun voimistuessa vuoden 1994 jälkeen. Kasvukeskuksissa työllisyys parani ripeästi jo vuonna 1994. Maatalousvaltaisissa seutukunnissa työllisten lukumäärä pysytteli vuoteen 1996 asti 20 prosenttia lamaa edeltävää aikaa alhaisemmalla tasolla, kun vastaava luku kasvukeskuksissa oli enää 10 prosenttia. Maaseutuvaltaiset seutukunnat pääsivät nopeamman kasvun uralle vasta vuonna 1997. Työllisten lukumäärän kasvu oli selvästi kasvukeskuksia hitaampaa myös maakuntakeskusten seutukunnissa. Vaikka vientiveton kasvu oli jo päässyt hyvään vauhtiin, se ei kuitenkaan heijastunut näiden alueiden työllisyyskehitykseen johtuen lähinnä teollisuuden tuottavuuden voimakkaasta kasvusta ja palvelualueiden hitaasta elpymisestä.

Mielenkiintoinen kysymys onkin, mistä alueiden erilainen elpyminen lamasta johtui. Tarkasteltaessa työllisten lukumäärien muutoksia toimialoittain havaitaan, että maa- ja metsätalouden toimialaa lukuun ottamatta kaikkien toimialojen työllisyys on nousukauden aikana kasvanut kaikissa seutukuntaryhmissä (kuvio 3.28). Maa- ja metsätalouden työllisyyden väheneminen on ollut kaikissa seutukuntaryhmissä varsin samankaltaista. Myöskään yhteiskunnallisten palvelujen työllisyyskehityksessä ei esiinny suurempia alueellisia eroja. Muilla toimialoilla esiintyy yli kymmenen prosentin kasvueroja.

Kuvio 3.28 Seutukuntaryhmien työllisyyden muutos toimialoittain vuosina 1993–1998 (prosenttia).



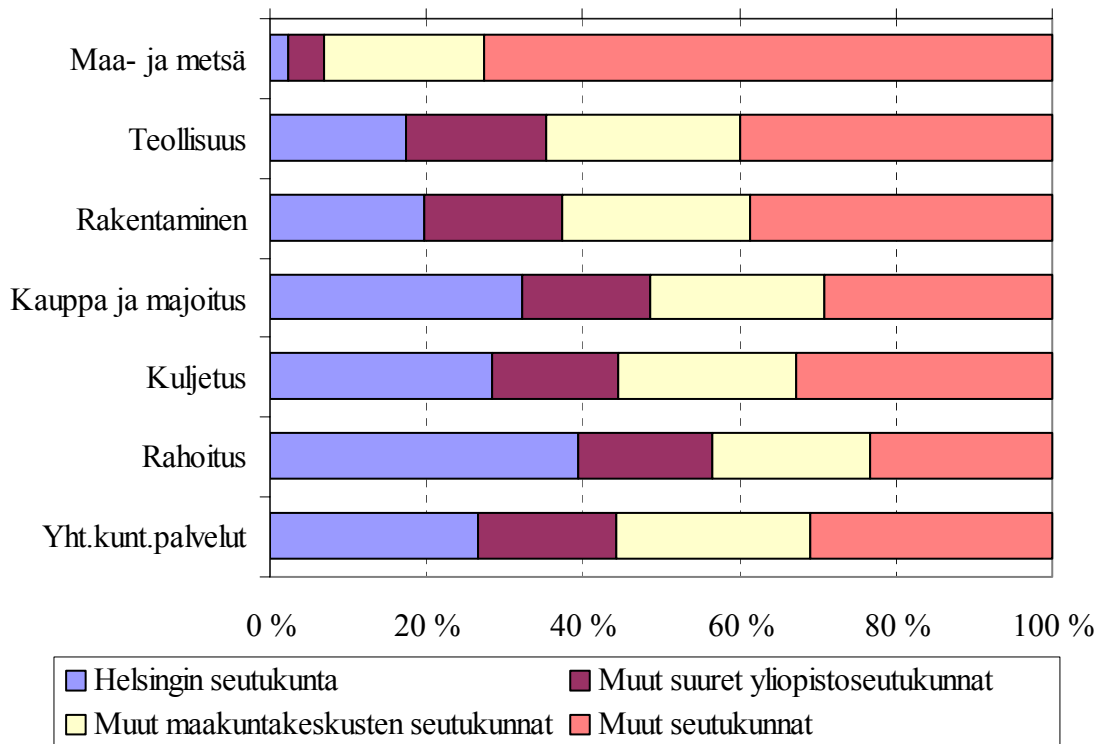
Helsingin seutukunnan työllisyyden hyvä kehitys on seurausta kaikkien toimialojen vahvasta kasvusta. Neljän toimialan työllisyys on kasvanut voimakkaimmin juuri Helsingin seutukunnassa, mikä kuvastaa seutukunnan monipuolista toimialarakennetta. Muissa suurissa yliopistoseutukunnissa yhteiskunnallisten palveluiden työllisyys on kasvanut muita seutukuntaryhmiä voimakkaammin. Tämänkin seutukuntaryhmän monipuolisesta toimialarakenteesta kertoo se, että rakennusala ja kuljetusta lukuun ottamatta suurten yliopistoseutukuntien toimialoittainen työllisyyskehitys on ollut lähes vastaavaa kuin Helsingin seutukunnassa.

Maakuntakeskusten seutukuntaryhmässä rakennusalan työllisyys on kasvanut suurten yliopistokaupunkien tahtiin. Muiden toimialojen työllisyyskehitys jää kuitenkin jälkeen kasvukeskusten kehityksestä. Erityisesti tämä on havaittavissa teollisuuden, kaupan ja majoituksen, kuljetuksen sekä rahoituksen toimialoilla. Tämä kuvastaa maakuntakeskusten yksipuolisempaa toimialarakennetta.

Suurin osa vaikeimmissa ongelmissa olevista alueista kuuluu ryhmään muut seutukunnat. Tämän seutukuntaryhmän teollisuuden työllisyyden kehitys on vastannut varsin hyvin kehitystä kasvukeskuksissa. Seutukuntaryhmän sisäinen vaihtelu on kuitenkin suurta, sillä seutukuntaryhmään kuuluu sekä nopeasti kasvavia elektroniikkateollisuusvetoisia seutukuntia että maatalousvaltaisia seutukuntia. Kasvukeskusten ja maakuntakeskusten ulkopuoleisten alueiden ongelmista kertoo

erityisesti se, että teollisuutta lukuun ottamatta kaikkien muiden toimialojen työllisyyskehitys on heikointa juuri tässä seutukuntaryhmässä.

Kuvio 3.29 Seutukuntaryhmien osuudet koko maan työllisistä toimialoittain vuonna 1998.



Vaikka maa- ja metsätalouden työllisyyskehitys on ollut melko samankaltaista koko maassa, sen työllisyyden lähes 30 prosentin lasku on kohdistunut pääsääntöisesti muiden seutukuntien kokonaistyöllisyyteen (kuviot 3.29). Suhteellisesti maa- ja metsätalouden ongelmat ovat kohdistuneet kasvukeskuksiä kovemmin myös maakuntakeskuksiin. Suurissa keskuksissa vaikutukset ovat pysyneet varsin pieninä johtuen maa- ja metsätalouden pienestä työllisyysosuudesta.

Alueellisten työmarkkinoiden ongelmat ja erilaiset kehitysurat peilautuvat osittain erilaisiin toimialarakenteisiin. Kasvukeskusten vahvuus on niiden monipuolisuus, jolloin työllisyyden kasvu koostuu useiden toimialojen työllisyyden kasvusta. Maakuntakeskuksissa työllisyys on kasvanut lähinnä teollisuuden ja rakentamisen aloilla. Kuitenkin myös teollisuuden sisäinen rakenne vaikuttaa alueen työllisyyden kasvuun. Erityisesti puunjalostusteollisuuspaikkakunnilla on teollisuuden työllisyyden kasvu ollut hidasta. Muiden seutukuntien ongelmat syntyvät maa- ja metsätalouden suuresta merkityksestä työllisyydelle. Muiden toimialojen työllisyyden kasvu ei riitä vielääkään korvaamaan maa- ja metsätaloudesta häviäviä työpaikkoja. Tässäkin seutukuntaryhmässä on kuitenkin muistettava eri seutukuntien välillä vallitsevat erot. Useissa seutukunnissa työllisyys laskee muillakin toimialoilla kuin maa- ja metsätaloudessa.

Laatikko 6 *Työpaikkojen synty ja tuho**

Alueiden kehitystä voidaan tarkastella myös työpaikkojen syntymisen ja häviämisen kautta. Avoimen yksityisen sektorin työpaikkojen syntymisaste ei ole ollut vuosina 1988–1996 keskimäärin alhaisemmalla tasolla Itä- ja Pohjois-Suomessa verrattuna Etelä-Suomen alhaisen työttömyyden maakuntiin. Myöskään työpaikkojen häviämisasteessa ei ole havaittavissa voimakkaita säännönmukaisia eroja maan osien välillä pitkällä aikavälillä. Pienetkin erot ovat kuitenkin merkittäviä, kun ne vaikuttavat saamaan suuntaan. Työllisyyden keskimääräinen nettomuutosaste vuosina 1988–1998 on ollut Etelä-Suomessa myönteinen suhteessa Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntiin. Työllisyyden nettomuutosasteella mitattuna parhain työllisyyskehitys on vuosina 1988–1998 ollut Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa.

Työttömyysasteen alue-erojen voimakasta kasvua vuosina 1990–1993 voidaan selittää lähinnä työpaikkojen häviämisasteen suuremmalla vaihtelulla maakuntien välillä. Tämä aiheutti kertaluonteisen siirtymän korkeammalle työttömyyden alue-erojen tasolle Suomessa. Laman aikana työpaikkojen syntymisaste aleni suhteellisen tasaisesti kaikissa maakunnissa. Syvän laman aikana työpaikkojen häviämisaste sitä vastoin saavutti huippunsa nimenomaan Itä- ja Pohjois-Suomen korkean työttömyyden alueilla. Vuonna 1991 peräti kolmasosa Kainuun vanhoista työpaikoista hävisi. Laman aikana hävinneitä työpaikkoja ei ole kyetty synnyttämään uudestaan kansantalouden elpymisestä huolimatta, koska vuosina 1993–1996 työpaikkojen syntymisaste ei ole ollut Itä- ja Pohjois-Suomessa poikkeuksellisen korkealla tasolla verrattuna Etelä-Suomeen. Tuloksena on ollut työttömyyden alue-erojen jääminen korkealle tasolle.

Toimialakohtainen työpaikkavirtojen tarkastelu viittaa siihen, että työllisyyden kannalta keskeisten palvelualojen elpyminen lamasta olisi ollut erityisen hidasta korkeimman työttömyyden alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa. Rakentamisen elpyminen on ollut vuosina 1997 ja 1998 voimakkainta Uudenmaan maakunnassa. Rakentamisen voimakasta kasvua selittää alueelle suuntautuva muuttoliike. Työllisyyden paraneminen rakentamisessa on sitä vastoin ollut vuosina 1997 ja 1998 hitainta Lapissa, josta on suuntautunut vuolasta nettomuuttoa Etelä-Suomen ja rannikon kasvukeskuksiin. Tukku- ja vähittäiskaupan työllisyys on myös kasvanut eniten tärkeimmillä muuttovoittoalueilla.

Taulukko 3.9 Työpaikkojen syntymisaste maakunnittain vuosina 1988–1996.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	LAMA	ELPY	AVG
Uusimaa	0,20	0,20	0,18	0,10	0,10	0,11	0,17	0,18	0,16	0,10	0,17	0,16
Varsinais-Suomi	0,20	0,18	0,17	0,11	0,10	0,11	0,20	0,18	0,15	0,11	0,18	0,15
Satakunta	0,21	0,20	0,14	0,10	0,10	0,08	0,18	0,13	0,10	0,09	0,14	0,14
Häme	0,21	0,22	0,16	0,08	0,07	0,10	0,15	0,19	0,14	0,08	0,16	0,15
Pirkanmaa	0,21	0,20	0,20	0,10	0,10	0,11	0,17	0,17	0,13	0,10	0,16	0,15
Päijät-Häme	0,19	0,19	0,14	0,08	0,08	0,11	0,15	0,14	0,12	0,09	0,14	0,13
Kymenlaakso	0,15	0,18	0,14	0,09	0,09	0,11	0,15	0,17	0,13	0,10	0,15	0,13
Etelä-Karjala	0,20	0,20	0,20	0,10	0,10	0,11	0,16	0,17	0,14	0,10	0,16	0,15
Etelä-Savo	0,18	0,20	0,15	0,09	0,11	0,08	0,18	0,19	0,14	0,09	0,17	0,15
Pohjois-Savo	0,20	0,19	0,16	0,09	0,09	0,11	0,17	0,16	0,16	0,10	0,16	0,15
Pohjois-Karjala	0,18	0,17	0,15	0,09	0,08	0,11	0,16	0,17	0,13	0,09	0,15	0,14
Keski-Suomi	0,19	0,19	0,18	0,09	0,10	0,10	0,16	0,16	0,13	0,10	0,15	0,14
Etelä-Pohjanmaa	0,17	0,27	0,17	0,10	0,11	0,11	0,21	0,19	0,14	0,11	0,18	0,16
Vaasan rannikkoseutu	0,17	0,25	0,17	0,09	0,11	0,11	0,17	0,15	0,16	0,10	0,16	0,15
Keski-Pohjanmaa	0,14	0,18	0,16	0,10	0,11	0,08	0,15	0,17	0,13	0,10	0,15	0,14
Pohjois-Pohjanmaa	0,22	0,22	0,16	0,11	0,12	0,12	0,19	0,22	0,17	0,12	0,19	0,17
Kainuu	0,18	0,17	0,13	0,10	0,18	0,10	0,16	0,12	0,10	0,13	0,13	0,14
Lappi	0,18	0,2	0,19	0,11	0,13	0,09	0,18	0,18	0,16	0,11	0,17	0,16
Itä-Uusimaa	0,25	0,14	0,15	0,07	0,10	0,09	0,16	0,11	0,16	0,09	0,14	0,14
Ahvenanmaa	0,11	0,18	0,15	0,08	0,13	0,06	0,09	0,08	0,07	0,09	0,08	0,11
STD	0,03	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02			

Huom. "LAMA" viittaa vuosien 1991–1993 keskiarvoon, "ELPY" vuosien 1994–1996 keskiarvoon, "AVG" viittaa vuosien 1988–1996 keskiarvoon ja "STD" keskihajontaan.

Taulukko 3.10 Työpaikkojen häviämistäaste maakunnittain vuosina 1988–1996.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	LAMA	ELPY	AVG
Uusimaa	0,16	0,19	0,17	0,22	0,21	0,19	0,15	0,14	0,13	0,21	0,14	0,17
Varsinais-Suomi	0,15	0,19	0,18	0,21	0,20	0,20	0,13	0,14	0,13	0,20	0,13	0,17
Satakunta	0,18	0,16	0,17	0,21	0,22	0,16	0,11	0,11	0,12	0,20	0,11	0,16
Häme	0,14	0,18	0,17	0,20	0,21	0,19	0,12	0,15	0,13	0,20	0,13	0,16
Pirkanmaa	0,19	0,2	0,19	0,24	0,20	0,18	0,12	0,12	0,12	0,21	0,12	0,17
Päijät-Häme	0,17	0,15	0,19	0,21	0,22	0,19	0,11	0,12	0,13	0,21	0,12	0,16
Kymenlaakso	0,13	0,16	0,17	0,20	0,20	0,18	0,09	0,15	0,12	0,19	0,12	0,16
Etelä-Karjala	0,14	0,21	0,15	0,24	0,21	0,18	0,13	0,14	0,15	0,21	0,14	0,17
Etelä-Savo	0,19	0,18	0,18	0,22	0,22	0,19	0,13	0,19	0,13	0,21	0,15	0,18
Pohjois-Savo	0,15	0,16	0,19	0,24	0,24	0,18	0,14	0,15	0,14	0,22	0,14	0,18
Pohjois-Karjala	0,15	0,17	0,17	0,24	0,21	0,19	0,12	0,17	0,13	0,21	0,14	0,17
Keski-Suomi	0,16	0,17	0,20	0,21	0,24	0,19	0,12	0,14	0,10	0,21	0,12	0,17
Etelä-Pohjanmaa	0,20	0,19	0,18	0,25	0,25	0,21	0,12	0,16	0,11	0,24	0,13	0,18
Vaasan rannikkoseutu	0,21	0,24	0,18	0,20	0,22	0,18	0,12	0,12	0,11	0,20	0,12	0,18
Keski-Pohjanmaa	0,22	0,17	0,21	0,24	0,19	0,19	0,13	0,14	0,10	0,21	0,12	0,18
Pohjois-Pohjanmaa	0,13	0,15	0,20	0,22	0,23	0,19	0,15	0,16	0,13	0,21	0,15	0,17
Kainuu	0,12	0,13	0,18	0,31	0,21	0,17	0,10	0,15	0,13	0,23	0,13	0,17
Lappi	0,14	0,15	0,23	0,25	0,24	0,20	0,15	0,18	0,14	0,23	0,16	0,19
Itä-Uusimaa	0,21	0,13	0,14	0,18	0,19	0,16	0,12	0,14	0,13	0,18	0,13	0,16
Ahvenanmaa	0,09	0,08	0,18	0,12	0,10	0,12	0,09	0,06	0,13	0,11	0,09	0,11
STD	0,03	0,03	0,02	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01			

* Perustuu Petri Böckermanin työryhmälle tekemään selvitykseen "Työpaikkojen syntyminen ja häviäminen Suomessa – alueellisia näkökohtia".

3.3 Tuotannon rakenne ja sijoittuminen

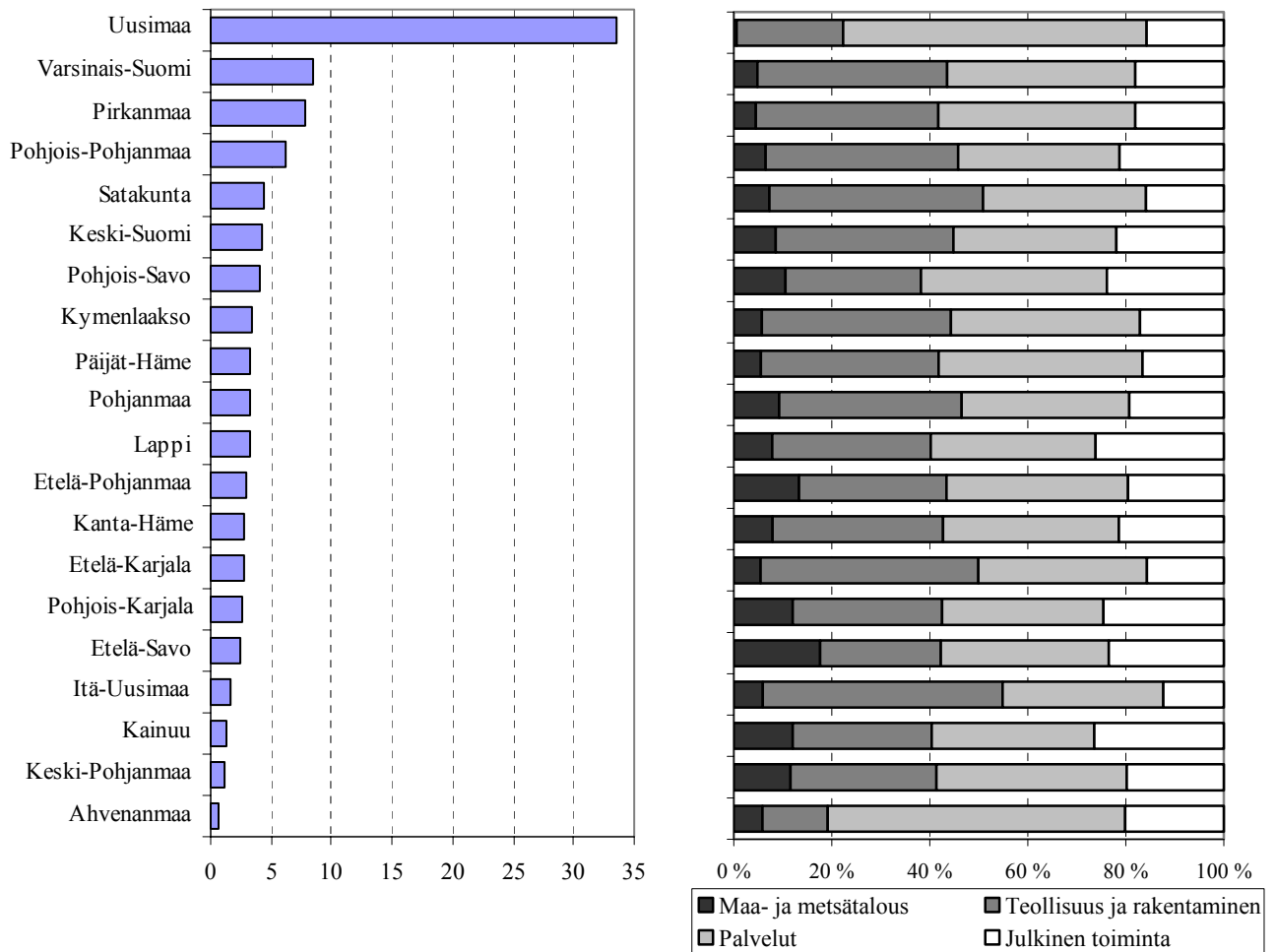
Tuotanto maakunnittain

Suomessa on pohjoiseen sijaintiinsa nähden ollut kattava kaupunkiverkko ja suuri maaseutuväestön osuus. Kattava asutus ja sotien jälkeinen aluepolitiikka ovat johtaneet tuotantotoiminnan leviämiseen alueellisesti varsin tasaisesti. Alueiden väliset kehitys- ja hyvinvointierot kaventuivat viime vuosikymmenen vaihteen lamaan asti. Suomen eri osissa on kuitenkin säilynyt tuotannollisia rakenne-eroja sekä keskusta-syrjäseutu -asetelmia. Vauraimpia seutuja ovat olleet palvelu- ja teollisuusvaltaiset Uusimaa ja muu Etelä-Suomi. Alueellinen bruttokansantuote asukasta kohden on ollut alhaisimmalla tasolla Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Uusimaa tuottaa noin kolmasosan koko maan arvonlisäyksestä (kuvio 3.30). Tuotannon rakenne vaihtelee maakunnittain paljon. Maa- ja metsätalouden osuus tuotannosta ylittää 10 prosenttia kuudessa maakunnassa: Etelä-Savossa, Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. Pienin maatalouden tuotanto-osuus on Uudellamaalla, jossa palveluiden osuus tuotannosta on puolestaan maan suurin. Palvelujen osuus on hyvin suuri myös Ahvenanmaalla, yli 60 prosenttia. Muissa maakunnissa osuus vaihtelee 33 ja 42 prosentin välillä. Teollisuuden ja rakentamisen osuus tuotannosta on suuri Etelä-Suomen maakunnissa. Itä-Uudellamaalla, Etelä-Karjalassa ja Satakunnassa osuus ylittää 40 prosenttia.

Maakuntien osuudet maan tuotannosta muuttuvat hitaasti. Pitkän aikavälin kasvunopeuteen vaikuttavat erityisesti talouden rakenne ja maakunnan osaamis-potentiaali. Laman jälkeisen nousukauden nopeasta kasvusta ovat päässeet nauttimaan varsinkin ne maakunnat, joissa sijaitseva teollisuus on kyennyt kilpailemaan maailman-markkinoilla.

Kuvio 3.30 Maakuntien osuudet maan arvonlisäyksestä (vasen puoli) ja maakuntien tuotannon rakenne (oikea puoli) vuonna 1997, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Viime vuosikymmenen alun lama oli Suomessa kansainvälisilläkin tarkasteltuna poikkeuksellisen syvä. Tuotanto laski jyrkästi kaikissa maakunnissa ja lamaa edeltävän tason saavuttaminen kesti vuosia¹. Taulukossa 3.11 on esitetty maakuntien alueellisen bruttokansantuotteen kehitys 1990-luvulla. Taulukossa on tummennettuna laman syvin kohta eli vuosi, jona maakunnan bruttokansantuote oli alimmillaan. Taulukon viimeinen sarake osoittaa vuoden, jonka aikana maakunnan bruttokansantuote ylitti lamaa edeltävän, vuoden 1990 tason.

Lama koetteli koko maata, mutta alueellisia eroja on niin laman ajoituksessa ja syvyydessäkin. Lama iski ensin vientisektorille ja Etelä-Suomen teollisuuspaikkakunnille ja levisi tämän jälkeen muualle maahan. Jo vuosi 1992 oli ensimmäinen kasvun vuosi eräissä teollisuusvaltaisissa maakunnissa, vaikka muualla tuotanto edelleen laski. Vuonna 1994 kasvu oli käynnistynyt kaikissa maakunnissa. Suomen teollisilla ydinseuduilla Etelä-Suomessa sekä Lapissa tuotanto laski noin 5 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Sisä-Suomessa tuotanto romahti paikoin yli 10 prosenttia.

¹ Tuotannon muutoksia tarkastellaan tässä luvussa käypähintaisina.

Laman jälkeinen aika on ollut koko maan tasolla katkeamattoman kasvun aikaa, mutta erot maakunnittain ovat vaihdelleet huomattavasti. Vuonna 1996 tapahtunut teollisuuden ja rakentamisen kasvun hidastuminen heijastui voimakkaasti Etelä-Karjalaan ja Lappiin. Tuotanto laski myös eräissä muissa maakunnissa. Vuonna 1997 kasvua oli kaikissa maakunnissa.

Taulukko 3.11 Nimellinen bruttokansantuote maakunnittain vuosina 1990–1997, 1990=100.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Toipuminen
Uusimaa	100	98	96	98	105	114	124	134	1994
Pohjois-Pohjanmaa	100	95	94	96	103	113	116	129	1994
Etelä-Karjala	100	94	94	100	104	114	104	122	1993
KOKO MAA	100	96	94	95	101	109	113	121	1994
Pirkanmaa	100	95	94	95	99	108	114	121	1995
Varsinais-Suomi	100	96	96	94	97	108	108	121	1995
Pohjanmaa	100	95	95	100	103	117	115	121	1993
Satakunta	100	95	94	95	100	107	112	120	1994
Keski-Pohjanmaa	100	96	93	96	96	103	105	117	1995
Kymenlaakso	100	92	92	98	102	115	115	116	1994
Pohjois-Karjala	100	96	94	92	100	107	104	112	1995
Etelä-Pohjanmaa	100	95	90	89	95	101	104	111	1995
Pohjois-Savo	100	95	92	90	97	104	106	111	1995
Päijät-Häme	100	93	91	91	96	102	105	111	1995
Ahvenanmaa	100	99	101	101	102	103	106	110	1992
Lappi	100	98	96	99	103	116	105	110	1994
Kanta-Häme	100	92	91	88	94	99	104	110	1996
Keski-Suomi	100	93	90	91	94	103	106	109	1995
Etelä-Savo	100	95	93	90	94	100	100	108	1995
Itä-Uusimaa	100	100	92	96	113	108	103	107	1994
Kainuu	100	96	92	92	97	100	98	102	1997

Tummennettuna laman pahin vuosi

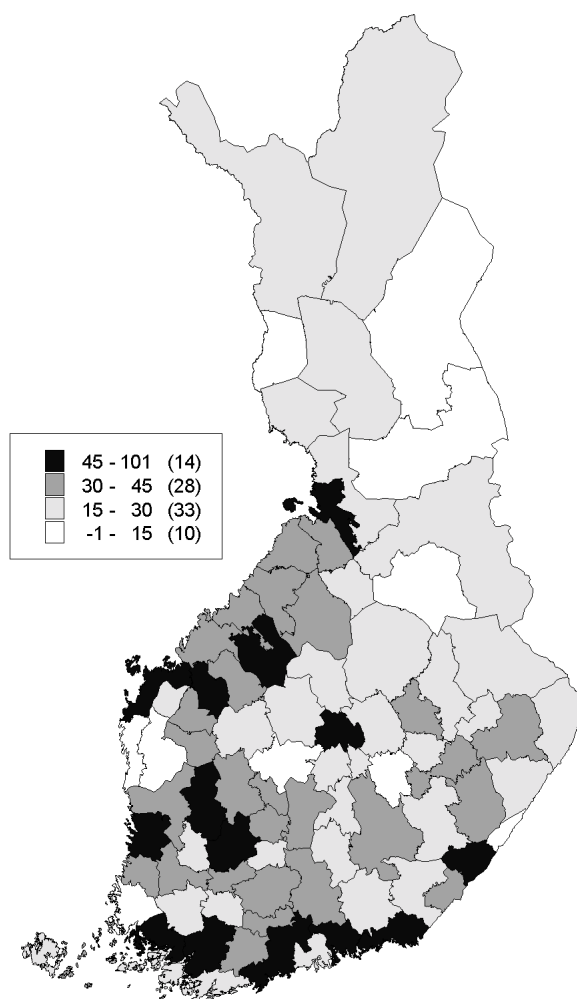
Toipuminen = Vuosi, jonka aikana alueellinen bruttokansantuote ylitti vuoden 1990 tason

Lähde: Tilastokeskus.

Tuotanto seutukunnittain

Bruttokansantuotteen kasvu vuosina 1988–1997 on ollut nopeinta suurissa ja korkeaan teknologiaan suuntautuneissa kaupungeissa, mutta myös monissa perinteisen teollisuuden kaupungeissa kuten Imatralla, Kotka-Haminassa, ja Loviisissa. Heikointa kehitys on ollut Itä- ja Pohjois-Suomen rajaseuduilla (kuviot 3.31).

Kuvio 3.31 Bruttokansantuotteen kasvu seutukunnittain jaksolla 1988–1997, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuviosarjassa 3.32–3.34 esitetään 10 heikoiten ja parhaiten menestynyttä seutukuntaa eri suhdannevaiheissa. Keskimääräinen vuosikasvu on lisäksi jaettu kasvun toimialoittaisiin osuuksiin. Vuodet 1989–1990 kuvaavat lamaa edeltävää aikaa ja vuodet 1991–1993 lamaa. Laman jälkeistä aikaa edustavat vuodet 1994–1997.

Lamaa edeltävinä vuosina monet nopeimmin kasvavista alueista olivat maaseutumaisia ja alkutuotantovaltaisia pieniä seutukuntia. Suurimpien kaupunkien kasvunopeudet olivat hyvin erilaisia. Heikointa kasvu oli yksipuolisilla teollisuuspaikkakunnilla, joissa rakennemuutos näkyi jo ennen lamaa.

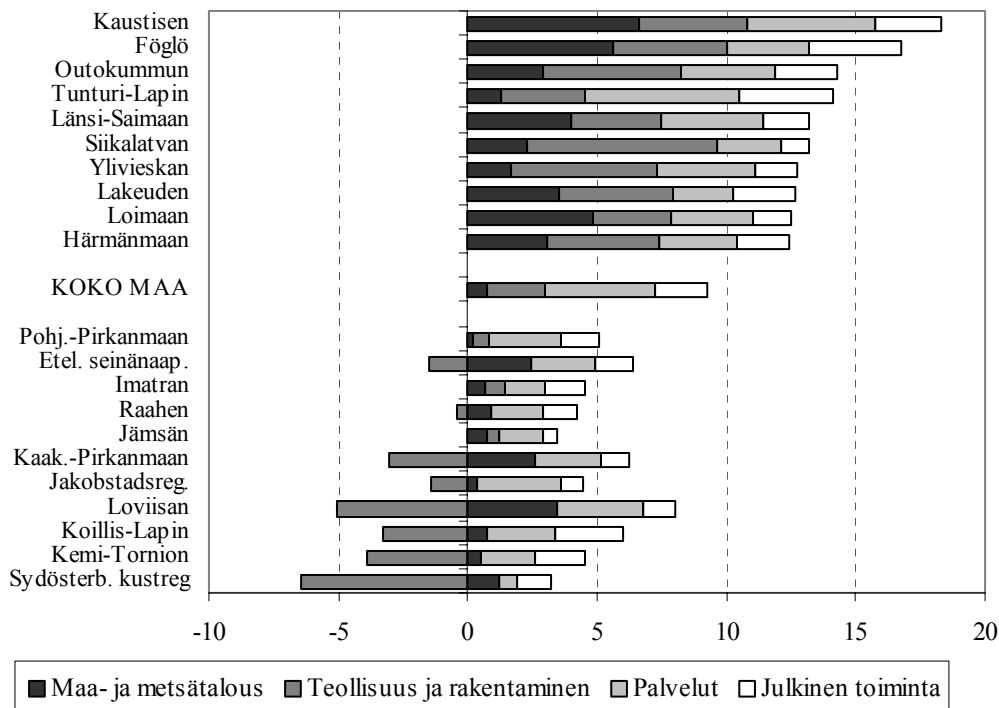
Teollinen vientisektori alkoi joillakin seuduilla elpyä voimakkaasti jo vuonna 1992. Vuosina 1991–1993 lähes kaikkien seutukuntien arvonlisäys supistui voimakkaasti. Poikkeuksen muodostavat lamaan ensimmäisenä joutuneet pienet teollisuuspaikkakunnat kuten Jämsä, Raahe, Kemi-Tornio, Loviisa ja Imatra, jotka kasvoivat vientiteollisuutensa vetäminä jo vuonna 1992.

Laman jälkeinen nopea kasvu, joka on pitkälti perustunut teollisuuden, varsinkin elektroniikkateollisuuden ja palvelusektorin vahvaan nousuun, on suosinut kaupungistuneita alueita. Elektroniikkateollisuuden kasvu on ollut erityisen vahvaa Salossa, Oulussa ja Helsingissä. Myös monet teollisuuskaupungit ovat menestyneet. Jaksolla 1994–1997 nopeammin kasvaneita seutukuntia olivat edellä mainittujen kolmen kaupungin lisäksi Lohjan, Eteläisten seinänaapurien, Äänekosken, Härmänmaan, Pietarsaaren ja Imatran seutukunnat. Heikon kehityksen seururyppäitä on syntynyt varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomeen.

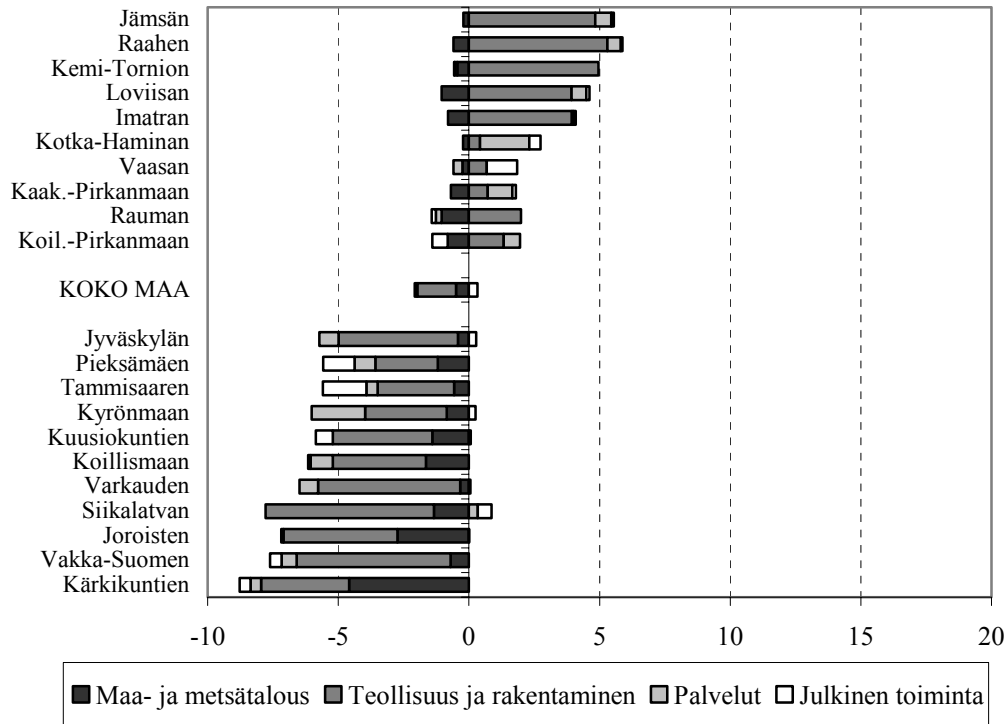
Vuoden 1996 tilapäinen teollinen taantuma tuntui erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Maa- ja metsätalouden tuotannon supistuminen pahensi ongelmia. Suurten kaupunkien kasvua edesauttoi niiden palveluvaltaisuus. Vuoden 1996 kehityksellä on ollut merkittävä osuus laman jälkeisessä alueellisessa eriytymisessä, sillä tällä pienoislamalla ei juurikaan ollut vaikutusta Helsingin ja kasvukeskusten taloudelliseen kehitykseen.

Laman jälkeinen kasvu on ollut Suomessa keskimäärin voimakasta, mutta se on keskittynyt harvemmillä alueilla. Heikomman kehityksen alueiden määrä on lisääntynyt. Jos taloudellisen jälkeenjääneisyyden määritelmäksi otetaan se, että seutukunnan tuotanto asukasta kohden on alle 60 prosenttia maan keskitasosta, on jälkeen jääneiden seutukuntien määrä kasvanut vuosina 1988–1997 viidestä kolmeentoista. Samalla ajanjaksolla niiden seutukuntien määrä, joiden bruttokansantuote asukasta kohden ylittää maan keskitason, on pudonnut 19:sta 13:een.

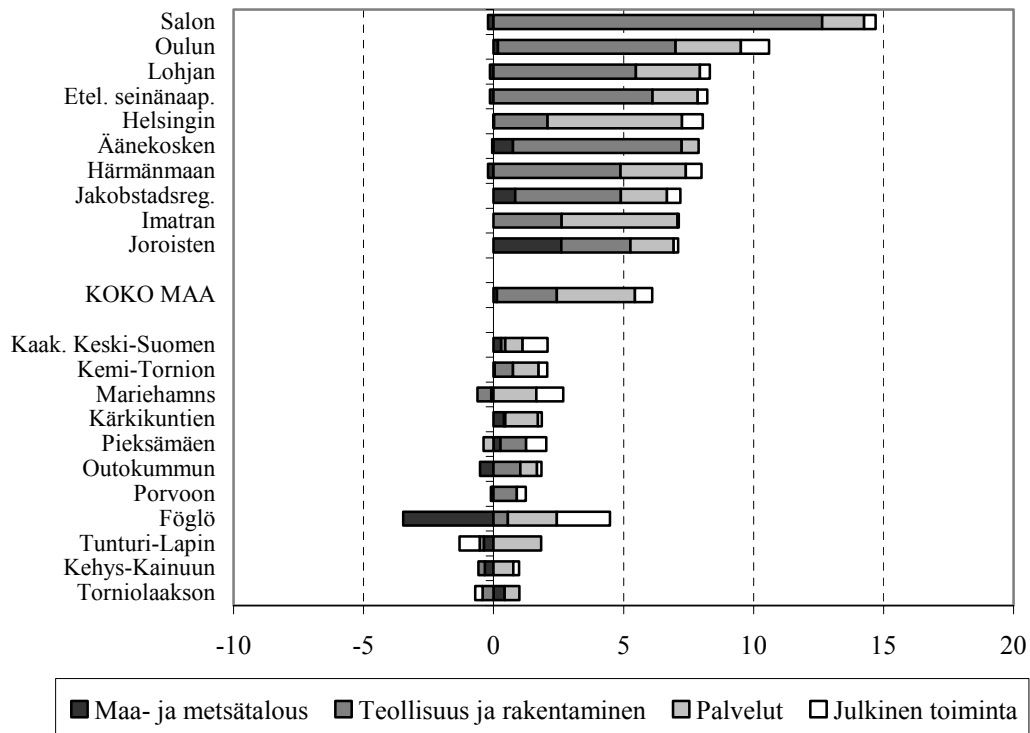
Kuvio 3.32 10 parhaiten ja heikoiten menestynyttä seutukuntaa arvonlisäyksen vuosikasvulla mitattuna vuosina 1989–1990. Kasvu jaettu toimialojen kontribuutioiksi.



Kuvio 3.33 10 parhaiten ja heikoiten menestynyttä seutukuntaa arvonlisäyksen vuosikasvulla mitattuna vuosina 1991–1993. Kasvu jaettu toimialojen kontribuutioiksi.



Kuvio 3.34 10 parhaiten ja heikoiten menestynyttä seutukuntaa arvonlisäyksen vuosikasvulla mitattuna vuosina 1994–1997. Kasvu jaettu toimialojen kontribuutioiksi.

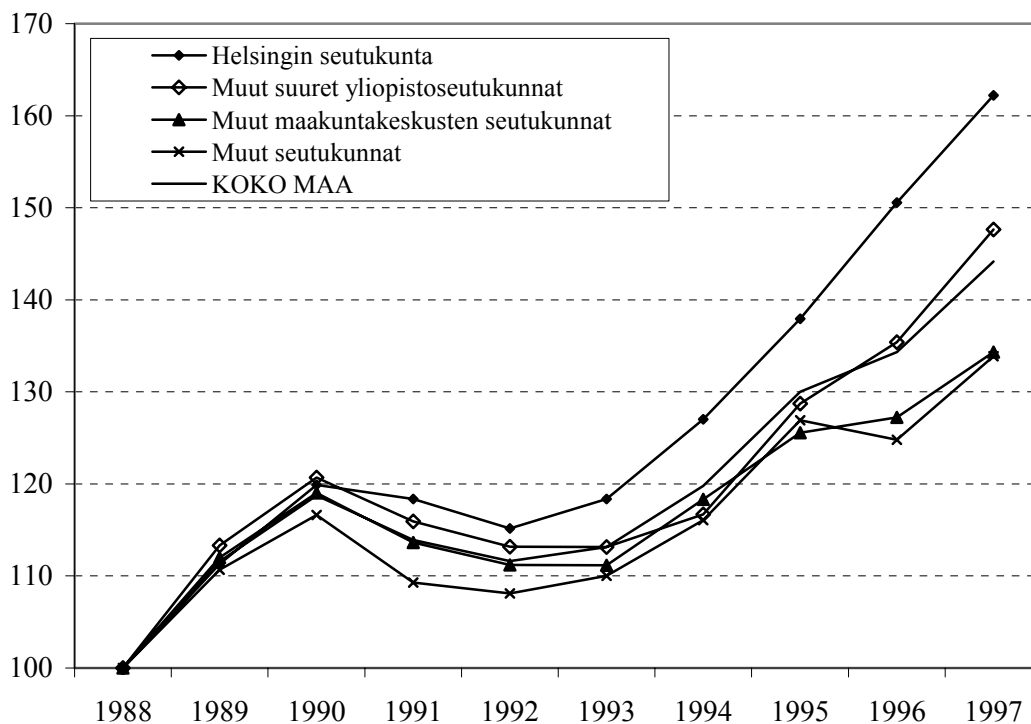


Tuotannon keskittyminen Suomessa

Seutukunnat on ryhmitelty Helsingin seutuun, muihin suurten korkeakoulukaupunkien seutukuntiin, maakuntakeskuksen seutukuntiin ja muuhun Suomeen. Tuotannon ja väestön keskukset sekä korkeakoulukaupungit ovat houkuttelevia sijoittumispaikkoja yrityksille; korkeakoulukaupungit erityisesti siksi, että osaava työvoima on keskeinen tuotannollinen voimavara kansainvälisen kilpailun olosuhteissa. Helsingin seutukunta on omana ryhmänään, koska se kattaa noin viidenneksen Suomen väestöstä ja noin 30 prosenttia tuotannosta.

Lamaa edeltävällä periodilla kasvu oli kaikissa seutukuntaryhmissä samanlaista (kuvio 3.35). Laman jälkeen alueet eriytyivät toisistaan poikkeaville kasvu-urille. Nopeimmalla kasvu-uralla on Helsinki. Heikoimmin lamasta ovat toipuneet ryhmä ”muut seutukunnat” sekä maakuntakeskukset. Molempien kehityksessä näkyy myös vuoden 1996 minilama.

Kuvio 3.35 Seutukuntaryhmien arvonlisäys vuosina 1988–1997, 1988 = 100.

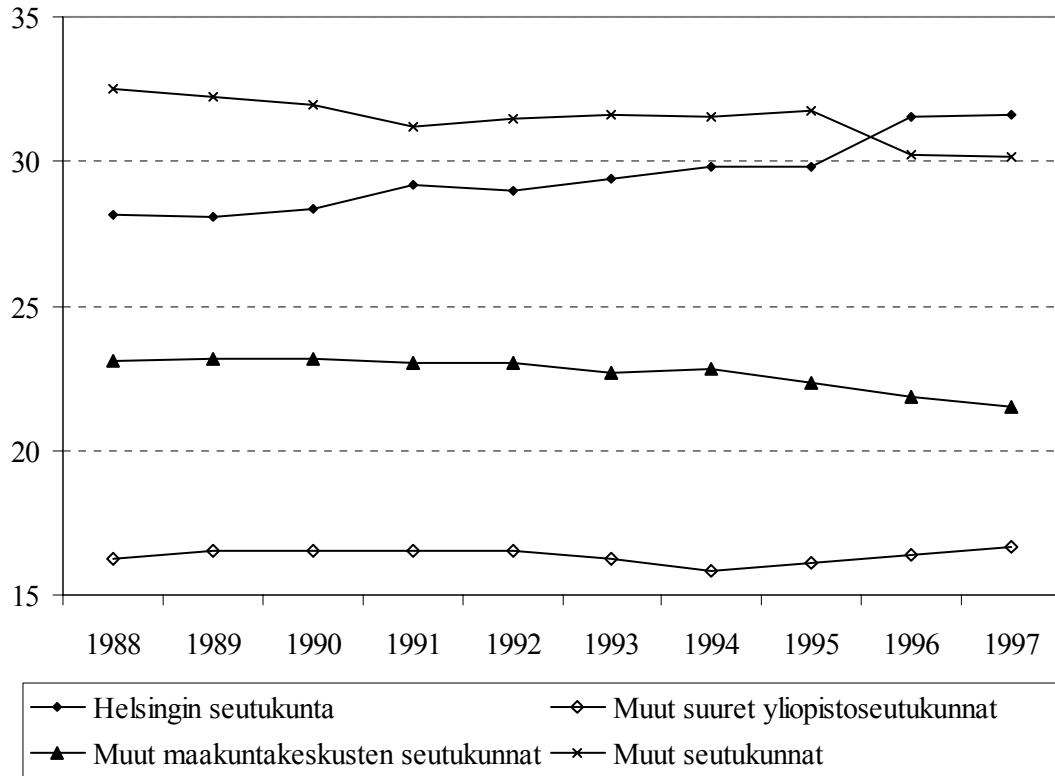


Lähde: Tilastokeskus.

Helsingin seutukunnan osuus Suomen kokonaistuotannosta on kasvanut 28 prosentista vuonna 1988 vuoden 1997 lähes 32:een prosenttiin (kuvio 3.36). Suurten yliopistoseutukuntien osuus kokonaistuotannosta on myös kasvanut selvästi vuodesta 1994 lähtien. Muun Suomen osuus tuotannosta oli suurin vuoteen 1995 asti, jonka jälkeen Helsingin seutukunnan arvonlisäys on ylittänyt näiden 65:n seutukunnan yhteenlasketun arvonlisäyksen. Maakuntakeskusten osuus tuotannosta on supistunut

tasaisesti, erityisesti vuoden 1994 jälkeen. Silti muu Suomi sekä maakuntakeskukset tuottivat vuonna 1997 yhdessä yhä yli puolet Suomen bruttokansantuotteesta. Tuotannon muutokset asukasta kohden ovat lievempiä keskuksiin suuntautuneen muuttoliikkeen takia.

Kuvio 3.36 Seutukuntaryhmien osuudet maan kokonaistuotannosta vuosina 1988–1997, prosenttia.



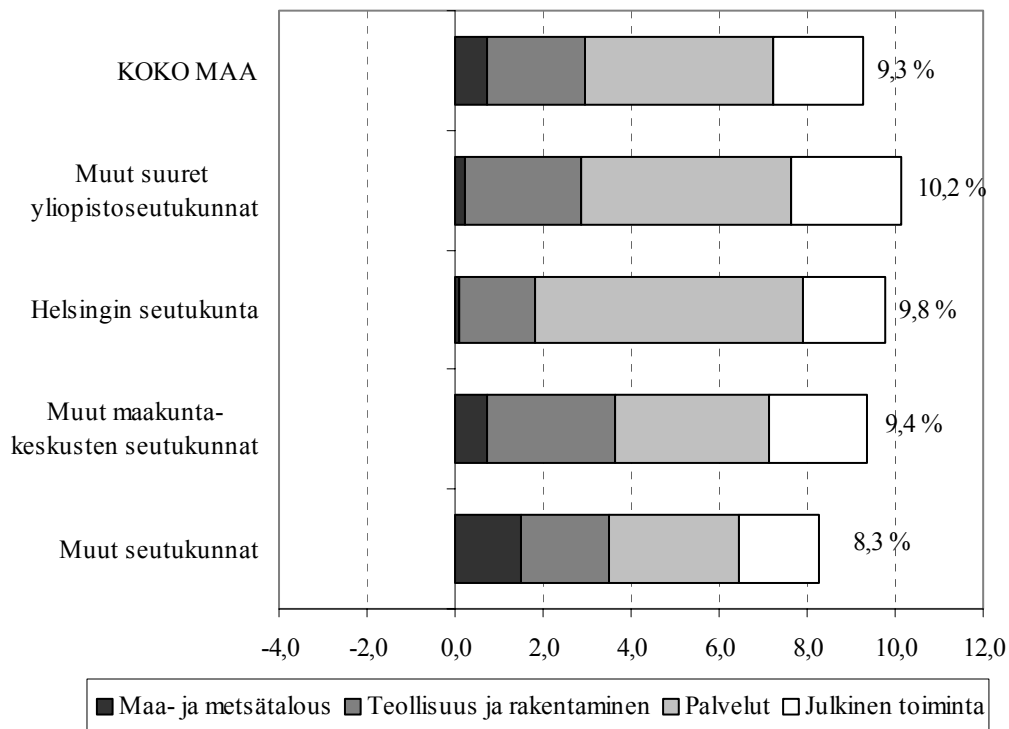
Lähde: Tilastokeskus.

Seutukuntaryhmittäiset kasvun rakenteet

Alueiden kasvuerot johtuvat ensisijaisesti tuotantorakenteesta sekä toimialojen erilaisesta kasvusta suhdanteiden eri vaiheissa. Kuvioissa 3.37–3.39 seutukuntaryhmien tuotannon keskimääräinen vuosikasvu on jaoteltu toimialoittaisiin kasvu-osuuksiin. Kullakin ajanjaksolla ylimmäisenä on koko maan kehitys, ja sen jälkeen seutukuntaryhmät keskimääräisen kasvunopeuden mukaisessa järjestyksessä.

Vuosina 1989–1990 kaikkien seutukuntaryhmien kasvu oli lähes yhtä suurta ja hyvin voimakasta (kuvio 3.37). Julkisen toiminnan osuus oli kaikissa ryhmissä suuri ja maatalouden kontribuutio haja-asutusalueiden kasvussa merkittävä. Kaikki toimialat kasvoivat kaikissa seutukuntaryhmissä.

Kuvio 3.37 Seutukuntaryhmien arvonlisäyksen nimellinen vuosikasvu ja sen jakautuminen toimialojen kontribuutioiksi vuosina 1989–1990, prosenttia.

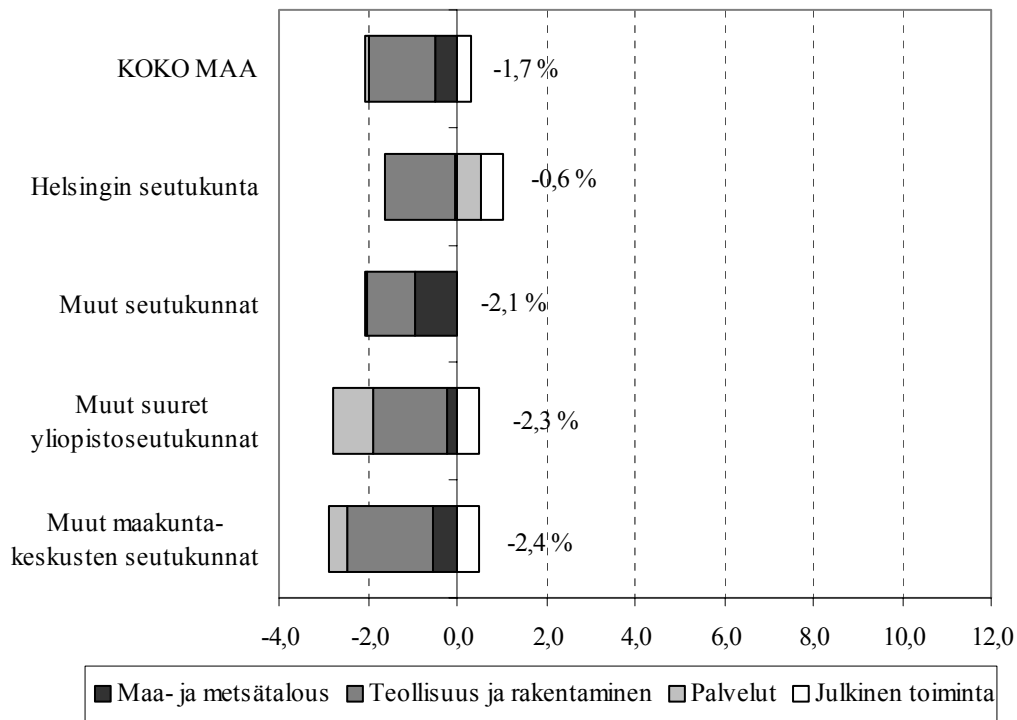


Lähde: Tilastokeskus.

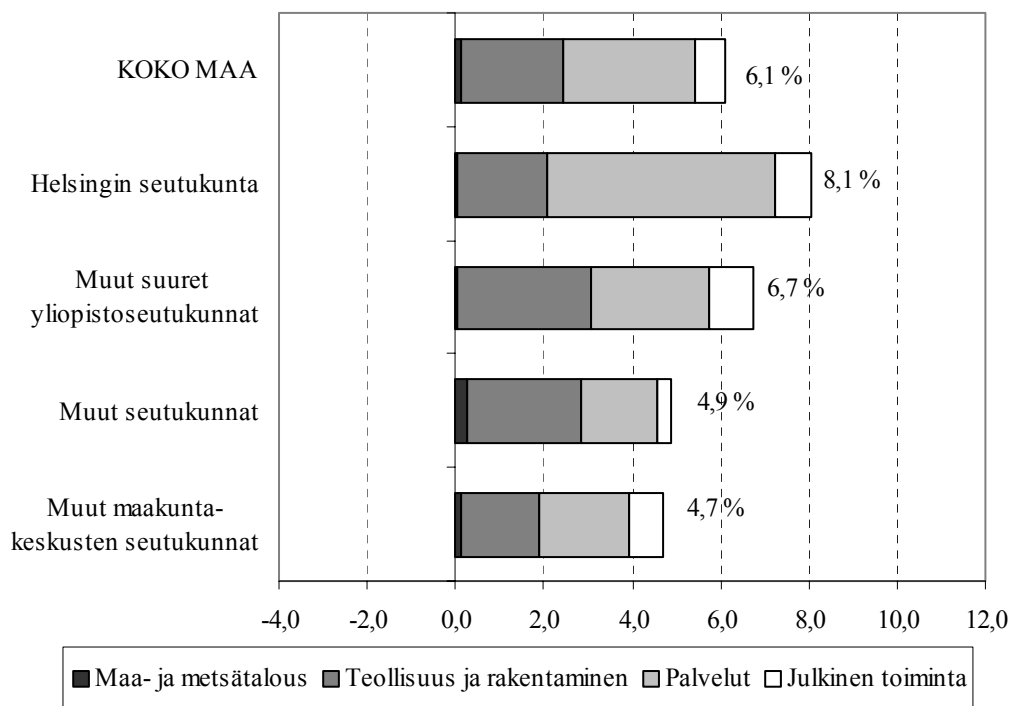
Laman aikana vuosina 1991–1993 kaikkien seutukuntaryhmien arvonlisäys supistui (kuvio 3.38) Pienimmällä pudotuksella selvisi Helsinki ja eniten tuotanto romahti maakuntakeskuksissa, keskimäärin noin 2,5 prosenttia vuodessa. Koko maassa julkinen toiminta lisääntyi, mikä lievensi romahdusta Helsingissä, suurissa yliopistoseutukunnissa ja maakuntakeskusten seutukunnissa. Muualla Suomessa julkisen toiminnan arvonlisäys supistui hitusen vuosien 1991–1993 aikana. Helsingin seutukunnassa romahdusta loivensi myös palvelusektorin kasvu.

Kun verrataan laman jälkeisen kasvun ja lamaa edeltävän kasvun vauhtia ja rakenteita (kuviot 3.37 ja 3.39) nähdään, että alueiden keskimääräiset kasvunopeudet ovat laman jälkeen selvästi eriytyneet keskuspaikkahierarkian mukaisesti. Nopeinta kasvu on ollut Helsingin seutukunnassa, sitten suurissa yliopistokaupungeissa. Sen jälkeen tulevat rinnakkain muu Suomi ja maakuntakeskukset. Toinen huomio on, että maa- ja metsätalouden sekä julkisen toiminnan osuudet talouskasvusta ovat pienentyneet. Laman jälkeinen kasvu on siis suurelta osin peräisin avoimen markkinasektorin toimialoilta.

Kuvio 3.38 Seutukuntaryhmien arvonlisäyksen vuosikasvu ja sen jakautuminen toimialojen kontribuutioiksi vuosina 1991–1993, prosenttia.



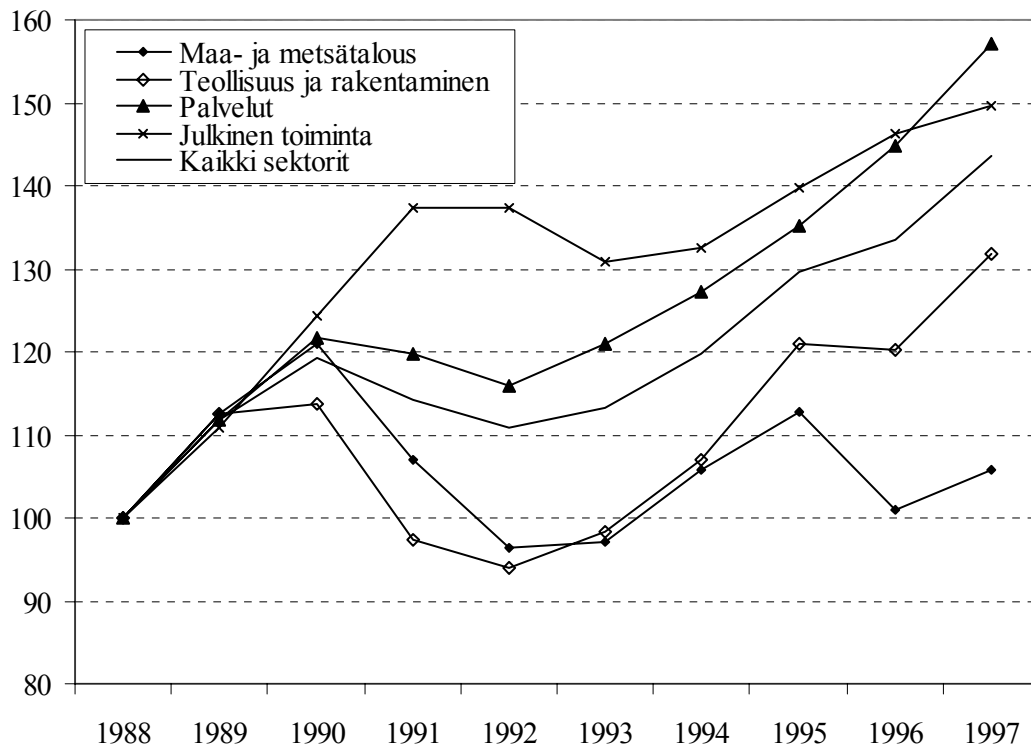
Kuvio 3.39 Seutukuntaryhmien arvonlisäyksen vuosikasvu ja sen jakautuminen toimialojen kontribuutioiksi vuosina 1994–1997, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 3.40 valaisee talouden eri sektoreiden kehitystä vuodesta 1988 alkaen. Laman aikana syvimmin sukelsivat maa- ja metsätalous sekä teollisuus ja rakentaminen. Laman jälkeen kasvua ovat vetäneet palvelusektori sekä teollisuus ja rakentaminen. Julkisella toiminnalla oli merkittävä rooli laman aikana, jolloin se oli ainoa kasvava sektori. Julkisen toiminnan osuus koko maan arvonlisäyksestä kasvoi vuoden 1992 huipputasollensa 22 prosenttiin. Tämän jälkeen osuus on laskenut 18,4 prosenttiin kokonaistuotannosta.

Kuvio 3.40 Sektoreiden arvonlisäyksen kehitys koko maassa vuosina 1988–1997, (1988=100).



Lähde: Tilastokeskus

Tuotannon kehitykseen vaikuttavat sekä olemassa olevien yritysten menestys että uusien yritysten perustaminen. Viime vuosikymmenen aikana voimakkaasti kasvaneelle sähkötekniiselle alalle uusia yrityksiä ja toimipisteitä on syntynyt paljon. Yksittäisen yrityksen toimipisteen sijaintipäätöksellä on voinut olla huomattavakin vaikutus seutukunnan kehitykseen.

Laatikko 7. *Yrityksen sijaintipäätökseen vaikuttavat tekijät*

Kyselytutkimuksissa ja yritysjohtajien haastatteluissa nousevat säännöllisesti esiin samat keskeiset tekijät, jotka määrittävät yrityksen sijoittumista. Tekijät voidaan jaotella yrityksen kannalta "kriittisiin" tekijöihin, joita ilman sijoittumista ei varmasti tapahdu sekä "tärkeisiin" tekijöihin, joiden perusteella ensimmäisen karsinnan läpäisseitä sijaintipaikkoja voidaan vertailla. Kriittiset tekijät ovat yleensä työvoimaan, markkinoihin ja liikenneyhteyksiin liittyviä tekijöitä. Esimerkiksi kansainvälisillä markkinoilla toimiville korkean teknologian yrityksille ja suuryritysten pääkonttoreille lentokentän läheisyys on usein kriittinen tekijä. Markkinoiden läheisyys taas on välttämätön tekijä monille teollisuus- ja jakelusuuntautuneille yrityksille. Kriittisten tekijöiden täytyttyä elinympäristön viihtyisyys, yhteistyömahdollisuudet ja asenneilmapiiri nousevat usein ratkaisevaan asemaan.

Keskuskaupakamari teetti vuonna 2000 kyselytutkimuksen, jossa yritysjohtajia pyydettiin valitsemaan 25:stä vaihtoehdosta kolme yrityksen sijaintipäätökseen eniten vaikuttavaa tekijää. Kaksi viidestä yritysjohtajasta valitsi tärkeimpien tekijöiden joukkoon sen, että alue on kasvukeskus. Noin kolmannes vastaajista nosti tärkeimpien tekijöiden joukkoon hyvät liikenneyhteydet ja työvoiman hyvän saatavuuden. Nämä kolme tekijää erottuivat omaan luokkaansa. Paljon mainintoja saivat myös tuotantokustannusten alentuminen, yritysten väliset yhteistyömahdollisuudet ja asuinympäristön viihtyisyys.

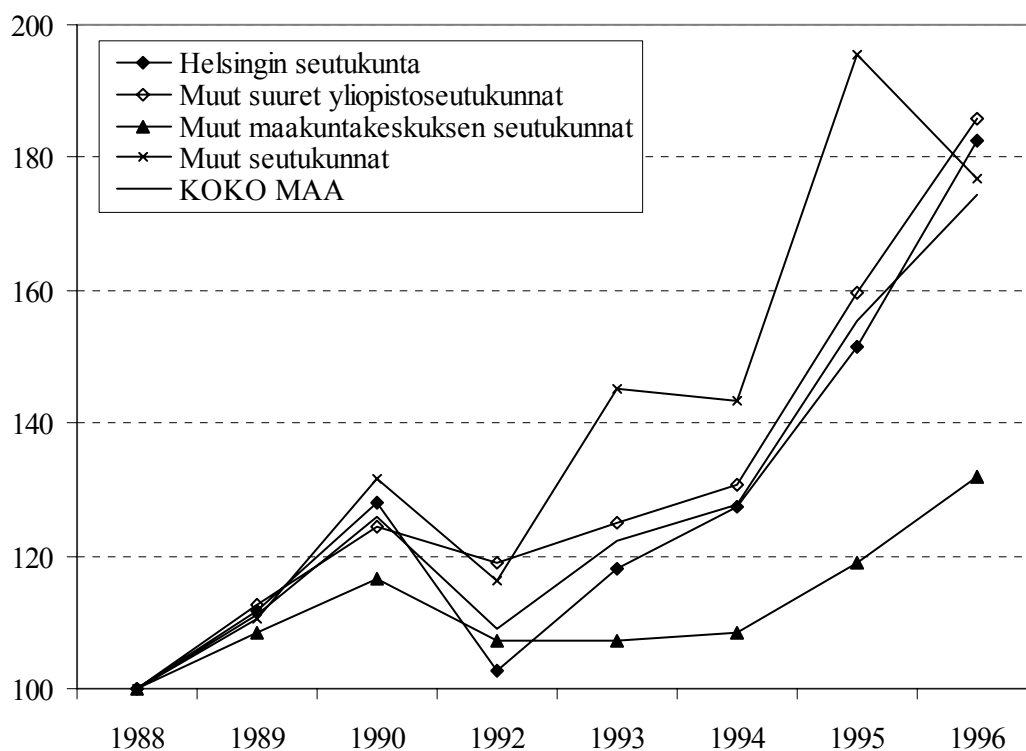
Vastaavanlaisia tuloksia saatiin, kun Silander, Tervo ja Niittykangas (1997) vertasivat vuosina 1991 ja 1996 tehtyjä yritysjohtajille suunnattuja kyselytutkimuksia ja totesivat tärkeimpien tekijöiden pysyneen samankaltaisina. Markkina- ja työvoimatekijät nousevat kummassakin tutkimuksessa kriittiseen asemaan. Näiden ohella tärkeitä tekijöitä ovat kustannuksiin ja liikennesijaintiin liittyvät tekijät sekä elinympäristöön liittyvät tekijät. Tekijöiden painoarvo vaihtelee yrityksen koon ja strategisen suuntautumisen mukaan.

Korkean teknologian teollisuuden alueellinen vaikutus

Korkean teknologian teollisuuden merkitys Suomen kansantaloudelle on kasvanut nopeasti varsinkin laman jälkeen. Korkean teknologian tuotteiden vientiosuus oli 12,4 prosenttia vuonna 1994 ja 20,4 prosenttia vuonna 1999. Nopeimmin kasvava toimiala on ollut sähköteknisten tuotteiden, erityisesti tietoliikennevälineiden valmistus.

Kuviossa 3.41 on esitetty korkean teknologian teollisuuden ja palveluiden arvo-lisäyksen kehitys seutukuntaryhmissä. Maakuntakeskusten ryhmä on jäänyt Helsingistä ja suurista yliopistoseutukunnista jälkeen. Salon sijoittuminen ryhmään ”Muut seutukunnat” selittää tämän seutukuntaryhmän nopean ja poukkoilevan kehityksen.

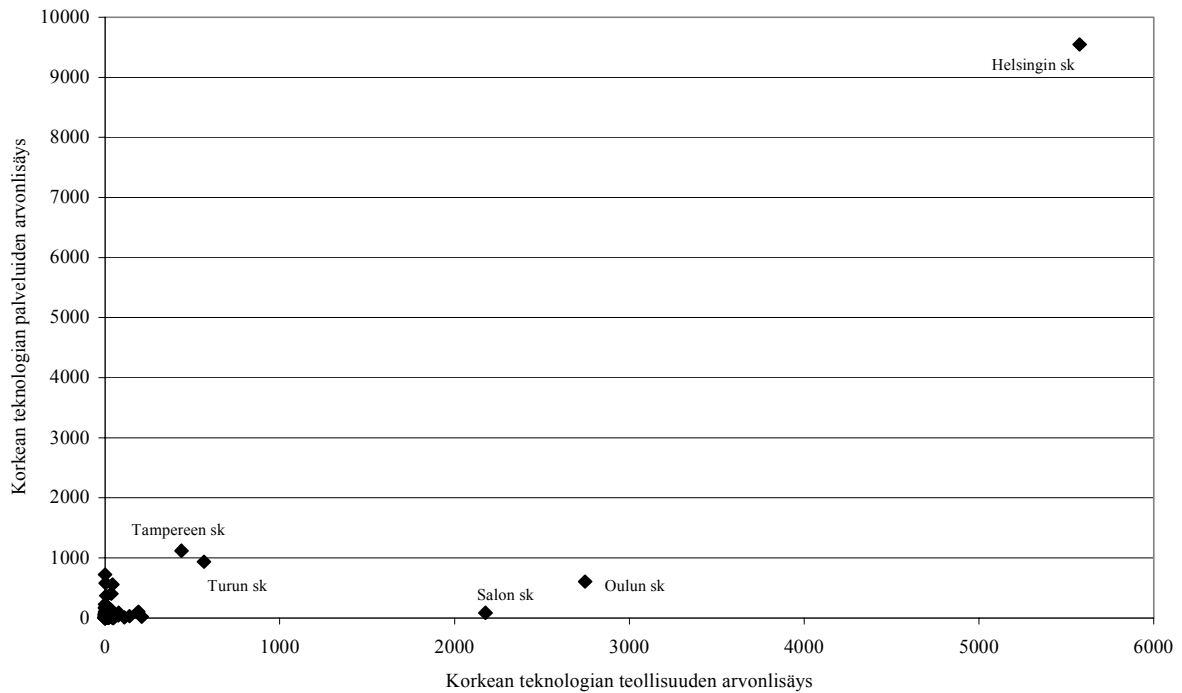
Kuvio 3.41 Korkean teknologian teollisuuden ja palveluiden arvonlisäys seutukuntaryhmittäin vuosina 1988–1997 (1988=100).



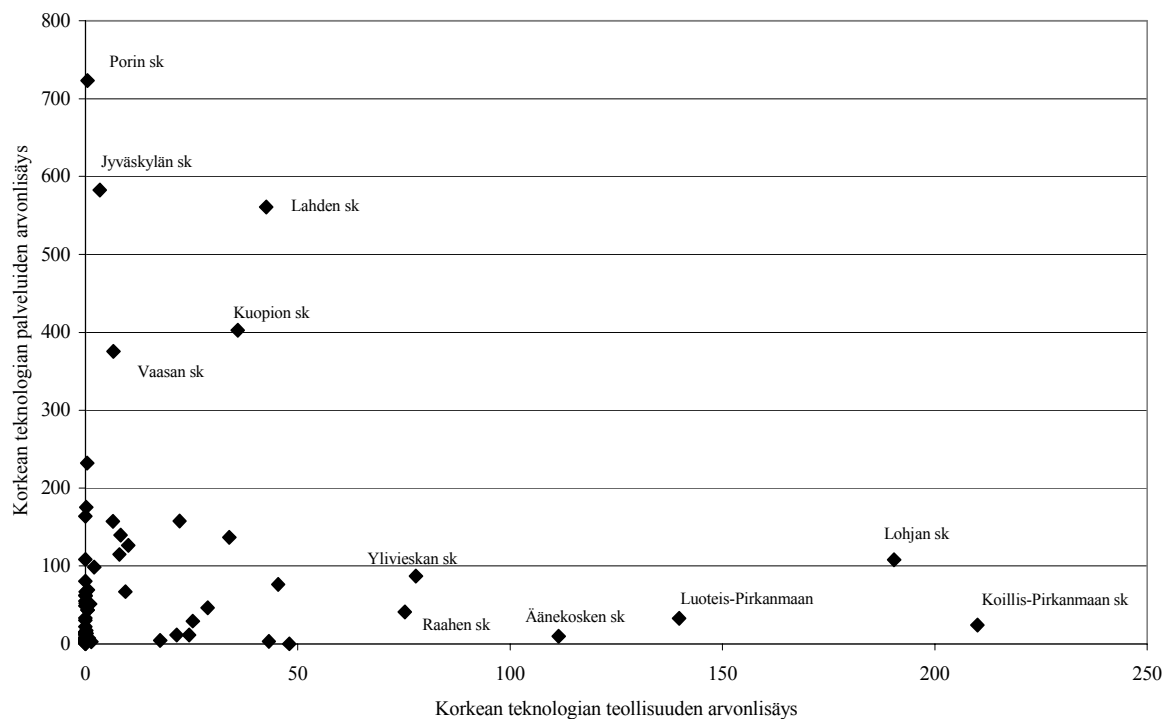
Lähde: Tilastokeskus.

Korkeaan teknologiaan suuntautunut yritystoiminta hakeutuu suurille kaupunki-seuduille. Korkean teknologian palveluiden ja teollisuuden sijoittuminen kaupunkiin on kuitenkin hyvin epätasaista. Helsinki, Oulu, Salo, Turku ja Tampere olivat suurimpia korkean teknologian teollisuuden ja palveluiden keskuksia jo vuonna 1996 (kuvio 3.42). Korkean teknologian palveluiden arvonlisäys on keskittynyt suuriin kaupunkiin ja korkean teknologian teollinen tuotanto taas suurempien teknologiakeskusten, kuten Oulun ja Tampereen läheisyydessä oleviin pieniin kaupunkiin (kuvio 3.43).

Kuvio 3.42 Seutukunnat korkean teknologian teollisuuden ja palveluiden arvonlisäyksen mukaan vuonna 1996 (miljoonaa markkaa).



Kuvio 3.43 Seutukunnat korkean teknologian teollisuuden ja palveluiden arvonlisäyksen mukaan vuonna 1996 pois lukien Helsinki, Oulu, Salo, Tampere ja Turku (miljoonaa markkaa).



Lähde: Tilastokeskus.

Korkean teknologian tuotannon osuus kokonaistuotannosta on kolmessa maakunnassa - Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla - kymmenen prosentin luokkaa (taulukko 3.12). Panostukset tutkimus- ja kehitysmenoihin maakunnittain (taulukko 3.13) kuvastavat osaamisen keskittyneisyyttä. Uudellamaalla käytetään 45 prosenttia T&K -menoista. Tutkimustoiminnan rahoituslähteiden jakauma on maakunnittain hyvin erilainen. Yliopistojen rooli on erittäin näkyvä Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa.

Taulukko 3.12 Korkean teknologian tuotanto maakunnittain ja osuus maakunnan tuotannosta vuonna 1996, prosenttia.

Korkean teknologian tuotanto	Teollisuus		Palvelut		Teknologia-aste
	milj. mk	%	milj. mk	%	Teol.+Palv. %
Pohjois-Pohjanmaa	2 925,7	9,3	766,0	2,4	11,7
Varsinais-Suomi	2 770,9	6,5	1 141,8	2,7	9,2
Uusimaa	5 791,1	3,4	9 682,7	5,7	9,1
Pirkanmaa	786,7	1,9	1 393,6	3,3	5,2
Satakunta	10,8	0,0	882,2	3,8	3,8
Päijät-Häme	43,1	0,2	604,1	3,3	3,6
Keski-Suomi	115,1	0,5	620,6	2,7	3,2
Pohjanmaa	16,0	0,1	459,6	2,6	2,7
Kainuu	88,6	1,3	79,5	1,2	2,5
Pohjois-Savo	36,0	0,2	493,8	2,3	2,4
Kymenlaakso	0,6	0,0	407,2	2,1	2,1
Etelä-Savo	36,0	0,3	226,1	1,8	2,0
Itä-Uusimaa	2,1	0,0	160,9	1,9	1,9
Ahvenanmaa	0,0	0,0	55,2	1,8	1,8
Pohjois-Karjala	54,5	0,4	174,2	1,3	1,7
Kanta-Häme	9,1	0,1	246,5	1,6	1,7
Lappi	40,3	0,2	219,3	1,3	1,5
Etelä-Pohjanmaa	29,8	0,2	195,2	1,3	1,5
Etelä-Karjala	0,1	0,0	177,1	1,4	1,4
Keski-Pohjanmaa	0,4	0,0	64,8	1,1	1,1
KOKO MAA	12 756,9	2,4	18 050,4	3,5	5,9

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 3.13 Tutkimus ja kehitysmenot maakunnittain ja rahoituslähteiden osuus vuonna 1998, prosenttia.

	T&K -menot		Rahoituslähde, prosenttia		
	Milj. Mk	Osuus koko maasta, %	Yritykset	Julkinen	Yliopistot
Uusimaa	8 996,9	45,1	62	20	18
Pirkanmaa	2 612,7	13,1	72	8	20
Pohjois-Pohjanmaa	2 248,3	11,3	75	6	19
Varsinais-Suomi	2 042,5	10,2	69	3	28
Keski-Suomi	734,5	3,7	59	10	31
Pohjanmaa	453,7	2,3	90	1	10
Pohjois-Savo	432,1	2,2	36	14	50
Itä-Uusimaa	399,9	2,0	100	0	0
Satakunta	302,5	1,5	97	3	0
Etelä-Karjala	285,0	1,4	68	3	29
Pohjois-Karjala	269,4	1,4	32	16	51
Kanta-Häme	252,1	1,3	37	61	1
Kymenlaakso	210,1	1,1	99	1	0
Lappi	205,9	1,0	51	27	21
Päijät-Häme	155,6	0,8	99	1	0
Etelä-Savo	105,0	0,5	75	19	7
Etelä-Pohjanmaa	91,2	0,5	96	4	1
Kainuu	82,3	0,4	57	15	28
Keski-Pohjanmaa	64,1	0,3	85	15	0
Ahvenanmaa	1,3	0,0	69	31	0
KOKO MAA	19 944,9	100	67	13	20

Lähde: Tilastokeskus.

Maakuntien suhteellinen etu

Suomen talouden kehitystä on 1990-luvun puolivälistä lähtien leimannut korkean teknologian kasvava painoarvo ja tuotannon keskittyminen. Arvolisäyksen nopea kasvu elektroniikkateollisuudessa on jättänyt varjoonsa monet muut perinteisemmät teollisuudenalat, joilla kuitenkin on vahvaa kasvupotentiaalia useimmissa Suomen osissa.

Suhteellisen edun mukaisesta alueellisesta erilaistumisesta Suomen eri osissa voi saada viitteitä tutkimalla sekä toimialojen nykyistä kasautuneisuutta alueilla että muutoksen suuntaa. Toimialat on Kuntaliiton (1999) tutkimuksessa jaettu tuotannollisten

riippuvuuksiensa perusteella 12 klusteriin, jotka voidaan nähdä suhteellisen itsenäisinä talouden osa-alueina. Klusterijako on seuraava:

1. Elintarvike

- Maatalous, elintarvikkeet, juoma, tupakka

2. Metsä

- Metsätalous, kala- ja riistatalous, puutavara, puutuotteet, massa, paperi, paperituotteet

3. Kemia

- Kemikaalit, kemialliset tuotteet, kumi- ja muovituotteet

4. Metallia ja kone

- Perusmetallien ja metallituotteiden valmistus, koneiden ja laitteiden valmistus

5. Elektro-tele

- Sähkötekniset tuotteet, posti- ja teleliikenne

6. Energia

- Koksi- ja öljytuotteet, sähkö- ja lämpöhuolto

7. Rakennus

- Mineraalien kaivu, ei-metalliset mineraalituotteet, talonrakentaminen, maa- ja vesirakentaminen, kiinteistöpalvelut

8. Kuljetus

- Kulkuneuvojen valmistus, rautatieliikenne, muu maaliikenne, vesiliikenne, ilmaliikenne, liikennettä palveleva toiminta

9. Rahoitus, Yrityspalvelut

- Rahoitustoiminta, liike-elämän palvelut

10. Kauppa, majoitus

- Kauppa, korjaus, majoitus- ja ravitsemustoiminta

11. Kotitalous

- Tekstiili, vaatteet, nahkatuotteet, kustantaminen ja painaminen, muu valmistus, vesihuolto, asuntojen hallinta ja vuokraus, yksityiset palvelut, voittoa tavoittelematon toiminta

12. Julkinen toiminta

Suurimmat klusterit vuonna 1997 olivat julkinen toiminta, kotitalous sekä kauppa ja majoitus. Vuosien 1995–1997 keskikasvu on ollut nopeinta elektro-tele- sekä metalli ja kone-klustereissa.

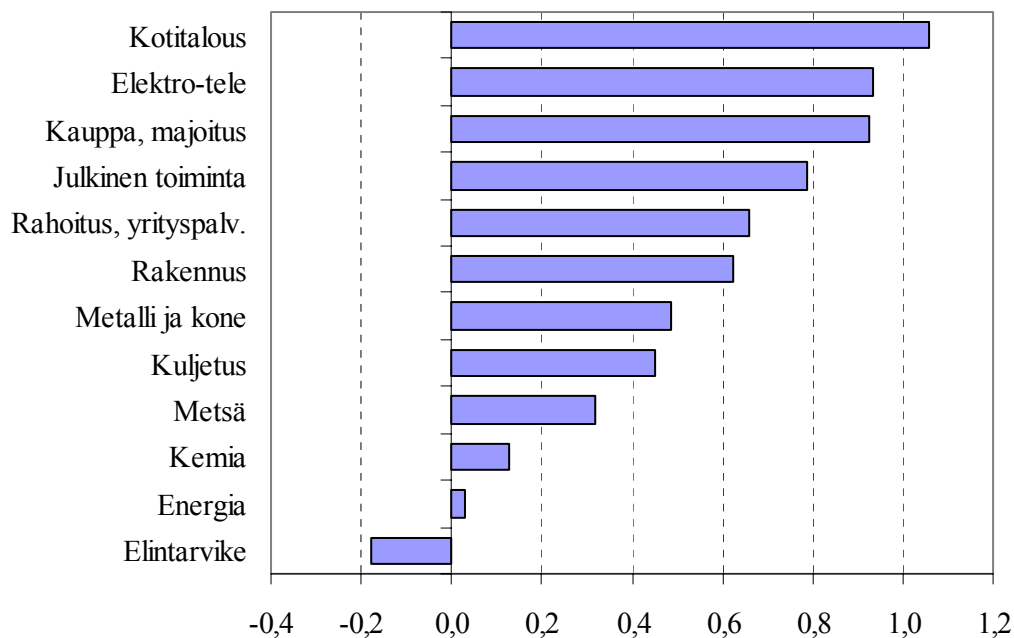
Elektro-tele -klusterissa sekä sähkötekniset tuotteet että posti- ja teleliikenne ovat kasvaneet nopeasti vuosina 1995–1997. Joidenkin klusterien sisällä hajontaa on ollut enemmän, esimerkiksi kemian klusteriin kuuluva kumi- ja muovituotteiden valmistus on ollut yksi laman jälkeen voimakkaimmin kasvavia aloja. Vuosina 1995–1997 ainoa supistuva klusteri oli elintarvikeklusteri. Vuosina 1995–1997 talous on kasvanut keskimäärin 6,2 prosenttia vuodessa. Vaikka elektro-tele -klusterin osuus tuotannosta on pieni (6,5 prosenttia), niin osuus arvonlisäyksen kasvusta on noin yksi seitsemäsosa eli 0,9 prosenttiyksikköä.

Taulukko 3.14 Klusterien arvonlisäyksen keskimääräinen nimellinen vuosikasvu vuosina 1995–1997 ja klusterin osuus tuotannosta vuonna 1997, prosenttia.

Klusteri	Vuosikasvu	Osuus tuotannosta
Elektro-tele	17,4	6,5
Metalli ja kone	9,0	5,7
Rakennus	8,8	7,4
Rahoitus, yrityspalvelut	8,2	8,3
Kauppa, majoitus	8,0	11,9
Kuljetus	6,2	7,2
Kotitalous	6,1	17,3
Kemia	5,3	2,3
Julkinen toiminta	4,1	18,4
Metsä	4,0	7,7
Energia	1,2	2,4
Elintarvike	-3,1	4,7
YHTEENSÄ	6,2	100

Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 3.44 Vuosien 1995–1997 arvonlisäyksen nimellinen kasvu klustereiden kontribuutioina.



Lähde: Tilastokeskus.

Klustereiden keskittymistä maakunnittain voi vertailla laskemalla kuinka paljon kunkin klusterin arvonlisäystä suhteessa väestöön kussakin maakunnassa on (ks. liitetaulukko). Elintarvikeklusteri on selvästi keskittynyt Länsi-Suomen maakuntiin. Etelä-Pohjanmaalla on maatalous- ja elintarviketuotantoa yli kaksi kertaa maan keskitason.

Suomen itäisillä alueilla ja sisämaassa metsä-klusterin painoarvo on suuri. Elektro-tele-klusterin voimakas maantieteellinen keskittyneisyys tulee ilmi siten, että vain neljässä maakunnassa kyseistä teollisuutta on keskimääräistä enemmän.

Monet taloudelliset toiminnot ovat jakautuneet melko tasaisesti ympäri maata ja tämä näkyy myös klusterijaottelussa. Tasaisimmin jakautuneita klustereita ovat luonnollisesti julkinen toiminta, rakentaminen ja kotitalous. Rahoitus ja yritys-palveluissa sekä kauppa ja majoitus -klusterissa Uusimaa erottuu omaan luokkaansa.

Elintarvike- ja metsäklusterien kasvu on ollut viime vuosina maan keskitasoa hitaampaa. Nopeimman kasvun klusterit taas ovat pitkälti keskittyneet suuria ja keskisuuria kaupunkeja sisältäviin maakuntiin. Vahva kotimainen kysyntä on puolestaan vetänyt rakennus-, kuljetus- ja kotitalousklustereiden kasvua koko maassa.

Laatikko 8. Liike-elämän palvelut keskittyvät pääkaupunkiseudulle

Rahoitus ja yrityspalveluiden klusteriin kuuluva liike-elämän palvelut on erityisen keskittynyt toimiala sillä noin 60 prosenttia koko sen arvonlisäyksestä syntyy Uudellamaalla. Liike-elämän palveluiksi luokitellaan tietojenkäsittelypalvelut, juridinen ja taloudellinen konsultointi, tekniset testaus- ja analyysipalvelut, mainos-, työnvälitys- ja henkilöstöala sekä vartiointipalvelut ja siivous.

Liike-elämän palveluissa toimivien yritysten liikevaihto kasvoi vuonna 1998 yli 15 prosenttia reiluun 80 miljardiin markkaan. Liikevaihdon kasvusta yli 80 prosenttia oli peräisin Uudeltamaalta, lähinnä pääkaupunkiseudulta. Toimialan yritykset työllistivät noin 150 000 henkeä, josta noin puolet Uudellamaalla. Toimialan on ennakoitu kasvavan edelleen nopeasti.

Yksi keskittyneimmistä liike-elämän palveluista on tietojenkäsittelypalvelut, jonka liikevaihto kasvoi vuonna 1998 yli 40 prosenttia 15,4 miljardiin markkaan. Samana vuonna alan yritykset lisäsivät henkilöstömääräänsä 20 prosentilla eli noin 3 700 hengellä. Uudenmaan osuus maan tietojenkäsittelypalveluiden liikevaihdosta oli 72 prosenttia. Pirkanmaa piti kakkossijaa 6,7 prosentin osuudella. Alan henkilöstön määrän nettokasvusta vuonna 1998 syntyi lähes 70 prosenttia Uudellamaalla ja noin 11 prosenttia Pirkanmaalla. Liike-elämän palvelujen sijaintiin vaikuttavia tekijöitä on Suomessa tutkinut Niittykangas ja Tervo (1995).

Lähde: Tilastokeskus.

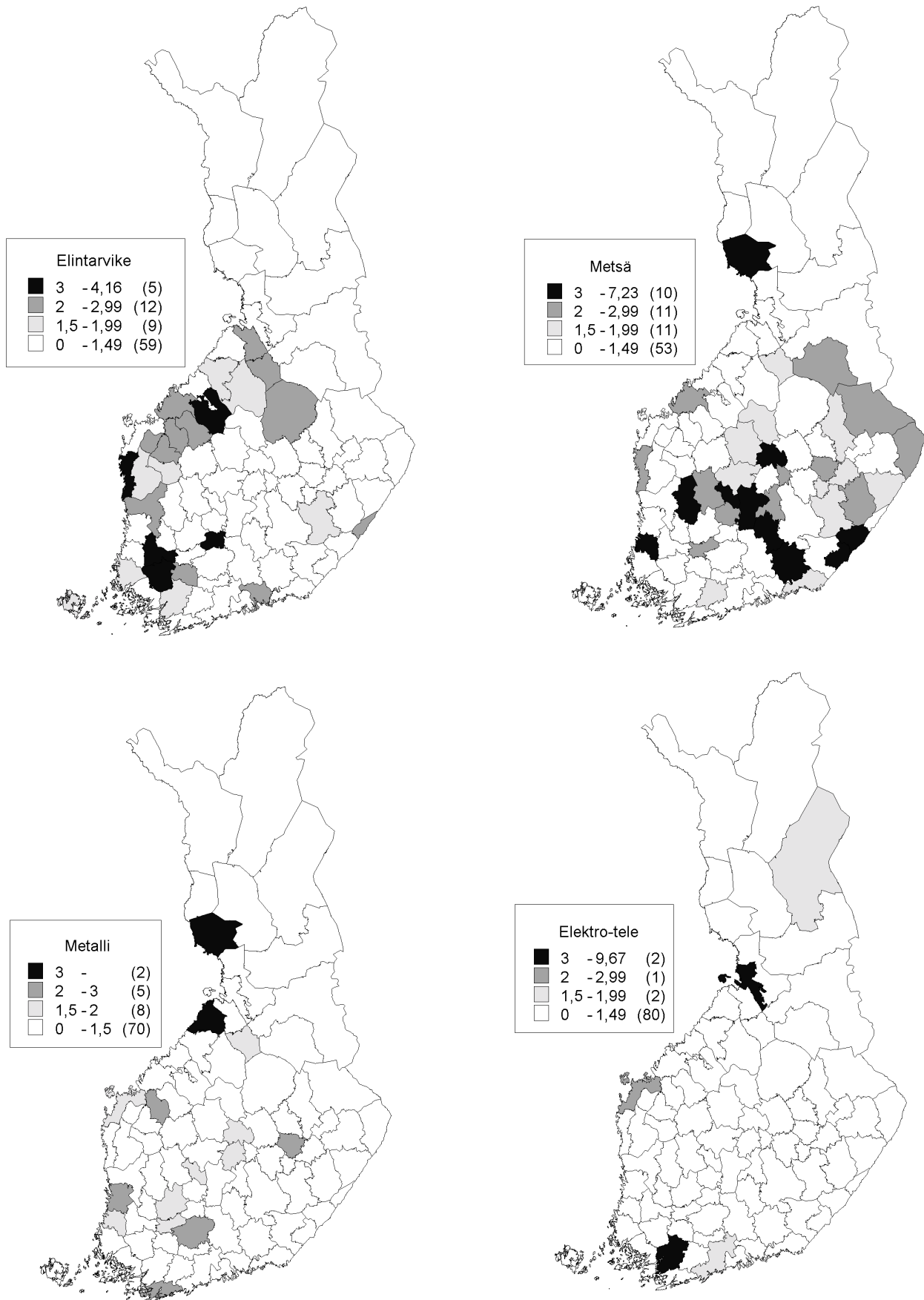
Kuviossa 3.45 on neljän klusterin keskittymisindeksi seutukunnittain. Mukana ovat vain ne alueet, joissa klusterin arvonlisäys väkilukua kohden on 50 prosenttia yli maan keskitason (indeksi yli 1,5). Elintarvikeklusteri muodostaa Pohjois-Pohjanmaalta Varsinais-Suomeen ulottuvan elintarviketuotannon vahvan vyöhykkeen. Muualta Suomesta erottuvat vain Kaakkois-Pirkanmaan, Juvan, Loviisan ja Kärkikuntien seutukunnat. Suhteellisesti eniten elintarviketuotantoon (indeksi yli 3) ovat keskittyneet Kaustinen, Sydösterbottens kustregion, Kaakkois-Satakunta, Loimaa ja Kaakkois-Pirkanmaa.

Metsäklusterin toimialat eli puu- ja paperiteollisuus sekä metsätalous ovat levinneet laajalle Itä-Suomeen ja maan sisäosiin. Oulun pohjoispuolella vain Kemi-Tornion seutukunta erottuu metsäklusterin vahvaksi alueeksi. Metallin ja kone -klusteri on selvästi harvempiin seutukuntiin keskittynyt. Eniten klusterin arvonlisäystä väkilukuun nähden tuottavat Raahen ja Kemi-Tornion seutukunnat. Metallin ja kone -klusteriin suuntautuneet seutukunnat ovat lähinnä keskisuuria kaupunkeja maan eri osissa.

Salo ja Oulu ovat elektro-tele -klusteriin vahvimmin suuntautuneet seutukunnat. Vaikka Helsingin seutukunta tuottaa absoluuttisissa määrissä mitattuna eniten klusterin arvonlisäystä, jää indeksi suuren väkiluvun takia pienemmäksi kuin Vaasassa. Arvonlisäyksen suhteuttaminen väkilukuun nostaa esiin myös Kemijärven seutukunnan, jossa sähkötekninen teollisuus on laman jälkeen kasvanut merkittäväksi työllistäjäksi.

Aluetalouksien rakenteissa on huomattavia eroja, joiden huomioiminen on haaste elinkeino- ja aluepolitiikan suunnittelulle. Erot eivät ole pelkästään maakuntien välisiä, vaan myös niiden sisäisiä. Talouden rakenteiden paikalliset erot johtavat erilaisiin kasvustrategioihin, sekä erilaisiin teknologia- ja koulutustarpeisiin.

Kuvio 3.45 Eräiden klusterien arvonlisäys väkilukua kohden seutukunnittain (1,00 = maan keskitaso) vuonna 1997.



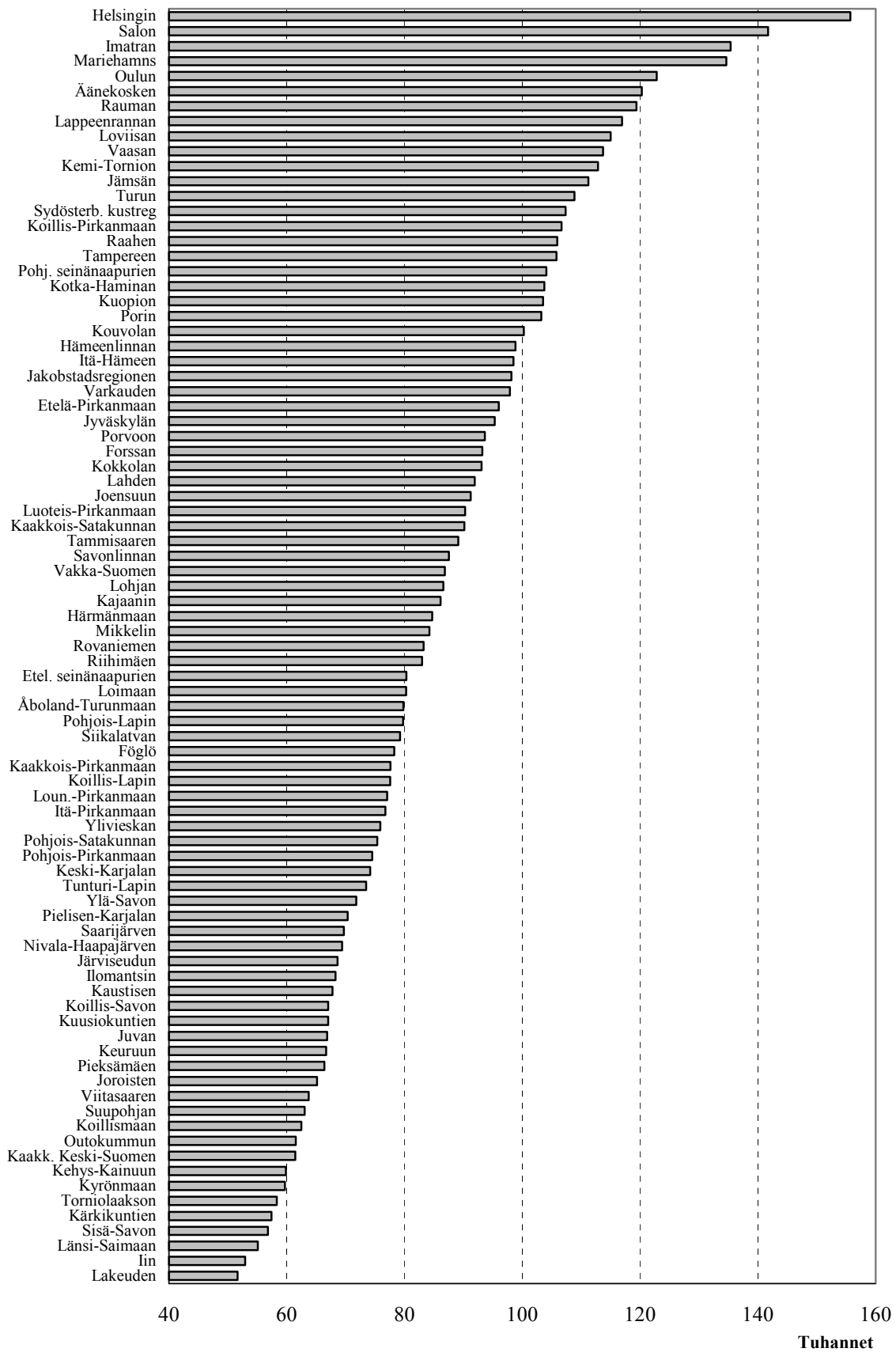
3.4 Alueelliset hyvinvointierot¹

Alueelliset tuotantoerot

Alueella sijaitseva tuotantotoiminta ja sen tuoma arvonlisäys muodostavat yhden tekijän alueiden menestymisessä ja niiden väestön hyvinvoinnissa. Henkeä kohti laskettu bruttokansantuote riippuu alueen toimialarakenteesta. Teollisuuden pääomavaltaisuuden takia henkeä kohti laskettu bruttokansantuote on korkein teollistuneissa kaupunkiseutukunnissa. Kuvion 3.46 vasemmassa puoliskossa onkin selvästi havaittavissa jako kaupunkien ja maaseudun välillä. Teollistuneilla paikkakunnilla bkt/asukas -luku vaihtelee 90 000 ja 155 000 markan välillä. Maaseutumaisissa seutukunnissa vaihteluväli on puolestaan 50 000 ja 90 000 markan välillä. Vaurain seutukunta tällä mittarilla on Helsingin seutukunta, jossa bruttokansantuote asukasta kohti on lähes 160 000 markkaa. Alhaisin luku on puolestaan Lakeuden seutukunnassa, jossa asukasta kohti laskettu bruttokansantuote on noin kolmannes Helsingin seutukunnan vastaavasta luvusta.

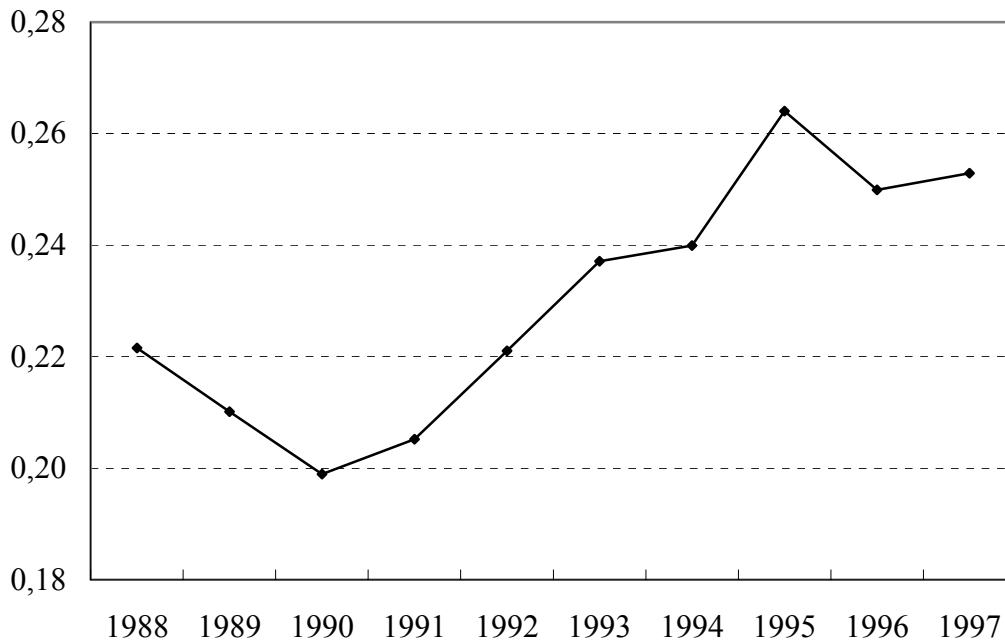
¹ Tässä luvussa keskitytään alueellisen hyvinvoinnin taloudellisiin suureisiin. Tarkastelusta on rajattu pois muut hyvinvointiin vaikuttavat tekijät, kuten esimerkiksi koulutuksen ja terveydenhoidon laatu.

Kuvio 3.46 Bruttokansantuote henkeä kohti vuonna 1997 (markkaa).



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 3.47 Henkeä kohti lasketun seutukuntaakohtaisen bruttokansantuotteen variaatiokerroin vuosina 1988–1997.



Lähde: Tilastokeskus.

Seutukuntien välisiä eroja kuvaavan variaatiokertoimen² pienentyminen 1980-luvun lopulla osoittaa alueellisten erojen kaventuneen tuolloin. Vuoden 1990 jälkeen alueelliset erot ovat kasvaneet vuoteen 1995 saakka. Kangasharju ja Pekkala (2000) ovat tarkastelleet eri tekijöiden vaikutusta variaatiokertoimien kehitykseen vuosina 1988–1997. Heidän tulostensa perusteella asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen alueellisten erojen kasvu johtuu pääasiallisesti tuottavuuden kasvuerosta. Tuottavuuden kautta syntyi eroja etenkin yksityisissä palveluissa. Alkutuotantosektori puolestaan pienensi eroja.

Alueelliset tuotantoerot selittävät vain osittain alueellisia elintasoeroja. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin osa alueen arvonlisäyksestä suuntautuu toisille alueille niiltä hankittujen panosten korvauksina. Toiseksi osa alueen arvonlisäyksestä menee toisilla alueilla asuville henkilöille.

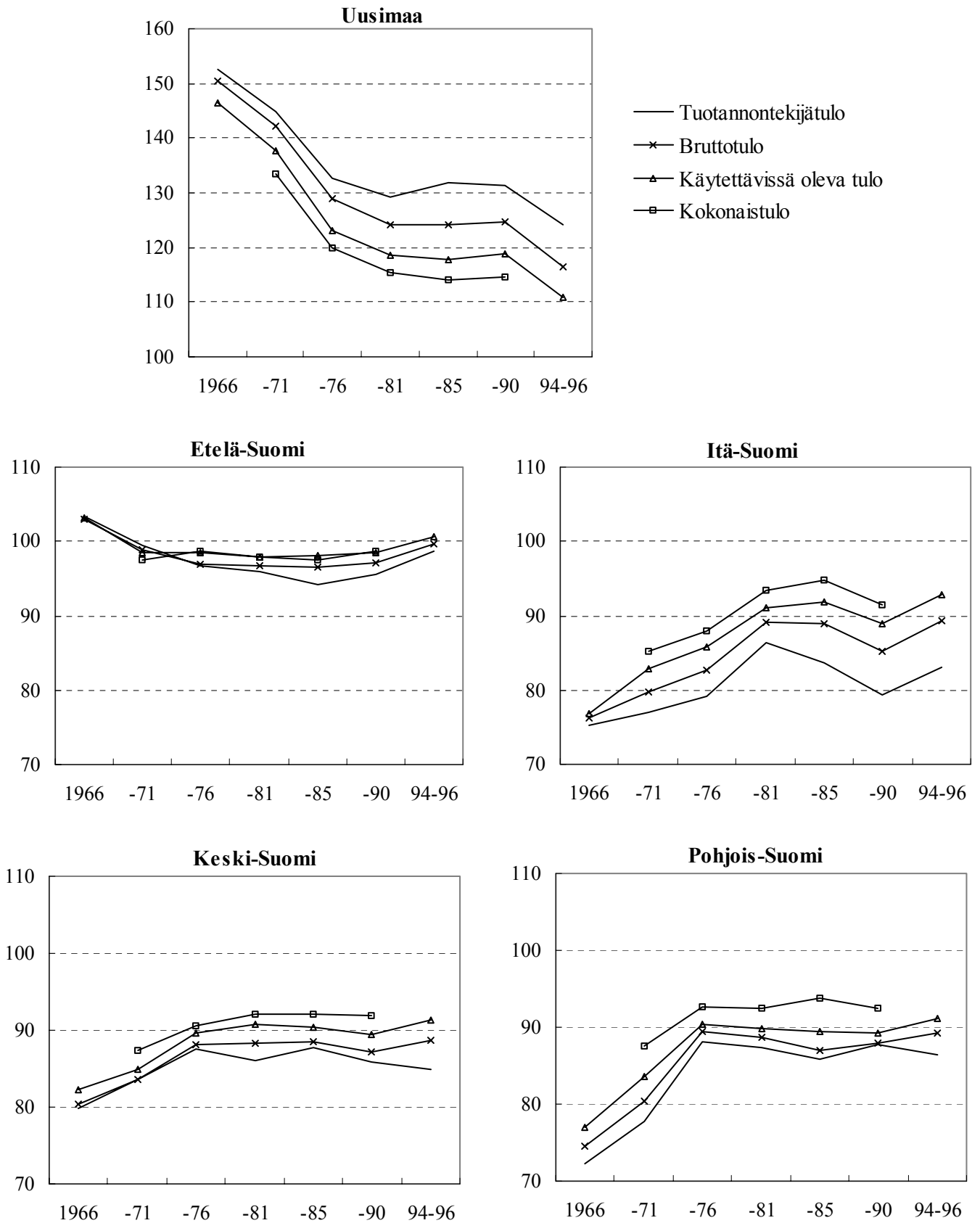
Alueelliset tuloerot

Kangasharju (1997) on tutkinut seutukuntien välisten tuloerojen kehitystä aikavälillä 1934–1993. Mittarina Kangasharju on käyttänyt asukasluvuun suhteutettuja kunnalliseron alaisia tuloja. Henkeä kohden lasketut tuloerot seutukuntien välillä ovat kaventuneet selvästi. Vuonna 1934 köyhimmän seutukunnan tulotaso oli vain noin 10

² Variaatiokerroin saadaan jakamalla keskihajonta keskiarvolla. Variaatiokerroin kuvaa, kuinka paljon eri seutukuntien bkt/asukas vaihtelee koko maan arvon ympärillä. Mikäli seutukuntien bkt/asukas luvut lähenevät keskiarvoa eli alueelliset tuotantoerot supistuvat variaatiokerroin pienenee. Päinvastaisessa tilanteessa variaatiokerroin kasvaa.

prosenttia rikkaimman eli Helsingin seutukunnan tulotasosta. Vuonna 1993 vastaava luku oli 44 prosenttia. Erityisen voimakasta tuloerojen kaventuminen oli 1970-luvulla. Sen jälkeen kaventuminen on selvästi hidastunut, mutta tuloerojen supistuminen jatkui, tosin hitaana, myös 1990-luvun alkupuolen lamavuosina.

Loikkanen ym. (1998) ovat tarkastelleet suuralueittain alueiden välisiä ja alueiden sisäisiä tuloeroja vuosina 1966–1996. Tutkimuksessa on hyödynnetty Tilastokeskuksen kotitaloustiedustelua, joka mahdollistaa useiden eri tulokäsitteiden tarkastelun. Käytetyistä tulokäsitteistä ensimmäinen on palkoista ja pääomatuloista koostuva tuotannontekijätulo. Kun tähän lisätään tulonsiirrot, saadaan bruttotulo. Käytettävissä olevat tulot saadaan vähentämällä bruttotuloista välittömät verot. Viimeisin tulokäsite eli kokonaistulo saadaan, kun käytettävissä oleviin tuloihin lisätään ilmaisten ja subventoitujen julkisten palveluiden käytön arvo.

Kuvio 3.48 Tulot per asukas suuralueilla vuosina 1966–1996 (Koko maa=100).

Lähde: Loikkanen ym. (1998).

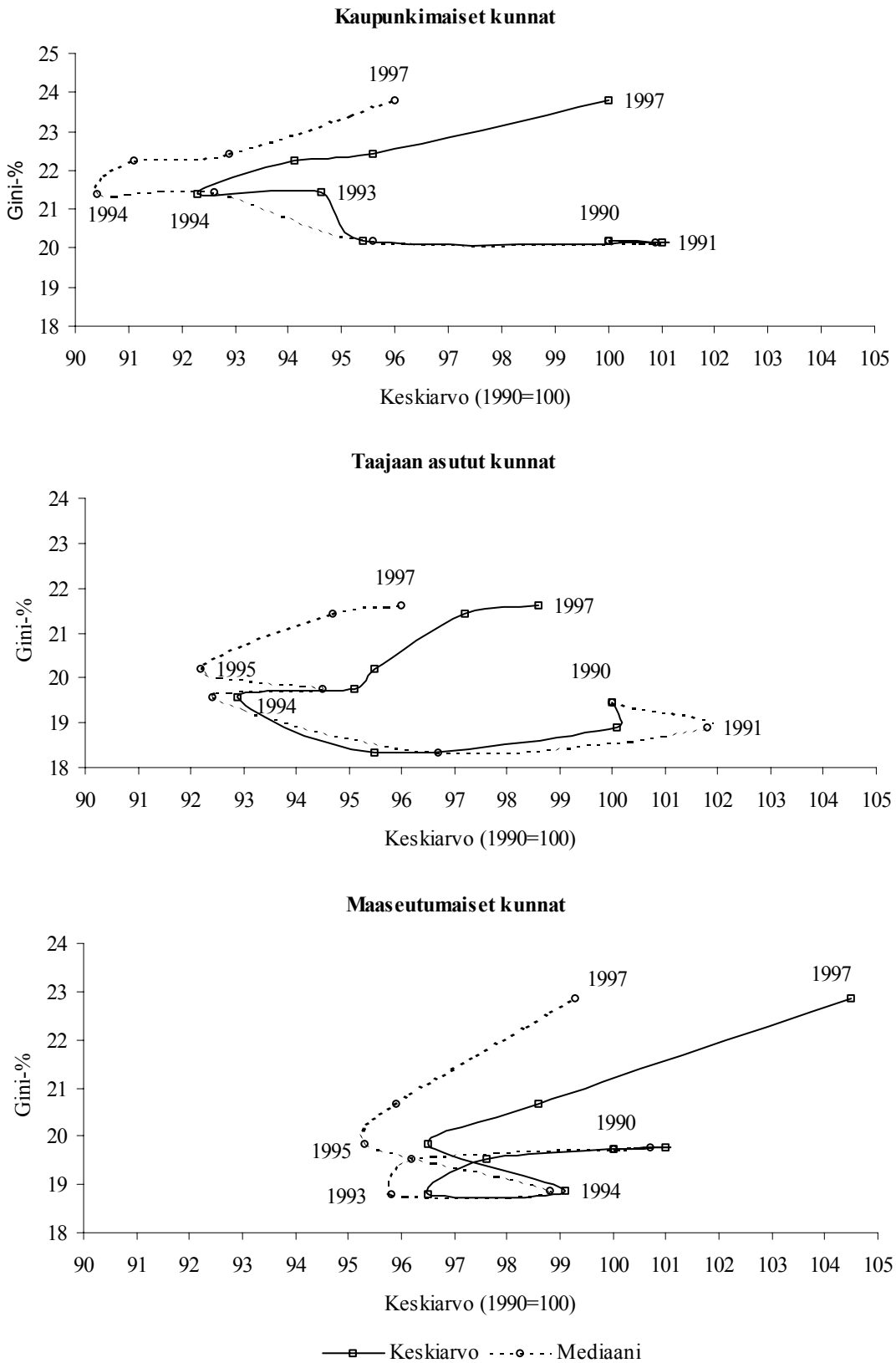
Alueiden väliset tuloerot ovat tasaantuneet selvästi (kuvio 3.48). Alueet ovat lähestyneet koko maan keskiarvoa. Tuloerojen tasoittuminen on ollut voimakkainta 1960- ja 1970-luvuilla. Tällä aikavälillä Uudenmaan suhteellinen tulotaso aleni käytettiin mitä tulokäsitettä tahansa ja etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen suhteelliset tulot kasvoivat. Tuloerot pysyivät suunnilleen samalla tasolla 1980- ja 1990-luvun ajan. Ainoastaan Itä-Suomessa on tällä ajanjaksolla havaittavissa pienoista loitontumista koko maan keskiarvosta.

Suuralueiden väliset tuloerot osoittavat pienoista kaventumista myös 1990-luvun puolivälin paikkeilla. Lama-aikana alueiden väliset tuloerot ei ainakaan kasvaneet. Valitettavasti käytettävissä ei ole uudempia kotitaloustiedusteluja, joiden avulla kyettäisiin tarkastelemaan nousukauden aikana tapahtuneita muutoksia alueiden välisissä tuloeroissa. Koko maan tasolla väestöryhmien väliset tuloerot ovat kasvaneet (ks. Suoniemi, 1999).

Loikkasen ym. (1998) laskemien tulokäsitteiden avulla voidaan arvioida myös julkisen sektorin vaikutuksia alueellisten tuloerojen tasoittumiseen. Uudellamaalla tulonsiirtojen huomioonottaminen laskee bruttotuloja kaikkina vuosina lähemmäs koko maan keskiarvoa. Samanlainen vaikutus on myös välittömällä veroilla ja julkisilla palveluilla. Vastaavasti kaikilla muilla alueilla näiden tekijöiden laskeminen mukaan tuotannontekijätuloon nostaa tulokäsitteitä kohti koko maan keskiarvoa. Julkinen sektori on siten tulonsiirtojen, verotuksen ja julkisten palveluiden kautta on tasoittanut alueellisia tuloeroja rikkaimman alueen ja köyhempien alueiden välillä. Alueelliset tuloerot ovatkin Suomessa melko pieniä verrattuna moniin muihin maihin (ks. Loikkanen ym., 1998 ja Kangasharju ym., 1999).

Loikkasen ym. (1998) tutkimuksessa on tutkittu alueiden välisiä ja sisäisiä tuloeroja toisenlaisella aluejaolla. Alueet on jaettu kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Tutkimuksessa on käytetty kotitaloustiedustelun lisäksi tulonjakotilastoa, jonka avulla kyetään seuraamaan käytettävissä olevien tulojen kehitystä vuosittain ajanjaksolla 1990–1997. Tulojen eriarvoisuutta mitataan yleisesti käytetyn Gini-kertoimen avulla, joka vaihtelee nollan (tulojen tasajako) ja yhden välillä. Mitä suuremman arvon Gini-kerroin saa, sitä epätasaisempi on tulonjako. Käytettävissä olevien tulojen keskiarvon ja mediaanin sekä Gini-kertoimen välinen yhteys kuntaryhmittäin on esitetty kuviossa 3.49. Vaaka-akselilla kuvataan keskiarvon ja mediaanin kehitystä kussakin kuntaryhmässä sekä pystyakselilla näiden Gini-kertoimien arvoa.

Kuvio 3.49 Käytettävissä olevien tulojen keskiarvon ja mediaanin sekä Gini-kertoimen välinen yhteys kuntaryhmittäin vuosina 1990–1997.



Lähde: Loikkanen ym. (1999)

Käytettävissä olevat tulot laskivat reaalisesti kaikissa kuntaryhmissä vuosina 1991–1993. Tulojen lasku oli kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kuntaryhmissä noin 7 prosentin luokkaa ja maaseutumaisissa kunnissa noin 4 prosenttia. Tulojen lasku jatkui kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kuntaryhmissä myös seuraavana vuonna. Maaseutumaisissa kunnissa käytettävissä olevat tulot kasvoivat vuonna 1994, mutta laskivat vuonna 1995 ja ovat kasvaneet sen jälkeen ripeästi aina vuoteen 1997 saakka. Tulojen kasvu onkin ollut voimakkainta maaseutumaisissa kunnissa.

Käytettävissä olevien tulojen kasvuun vuosina 1994–1997 on kaikilla alueilla liittynyt myös tuloerojen kasvu, mikä ilmenee Gini-kertoimia kuvaavien käyrien nousuna. Lähtötilanteessa vuonna 1990 Gini-kertoimien arvot olivat noin 20 prosentin luokkaa kaikissa kuntaryhmissä. Lama-aika ei juurikaan vaikuttanut eriarvoisuuteen. Mutta vuosina 1994–1997 käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus on kasvanut voimakkaasti. Viimeisenä vuonna Gini-kertoimen arvo on kaupunkimaisissa kunnissa 24, maaseutumaisissa kunnissa 23 ja taajaan asutuissa kuntaryhmissä noin 22 prosenttia. Vuonna 1997 eriarvoisuuden kasvu oli tilastollisesti merkitsevää kaikissa kuntaryhmissä.

Tutkimustulosten perusteella alueiden väliset tuloerot eivät ole juurikaan kasvaneet 1990-luvun puoliväliin mennessä. Eriarvoisuus on suurempaa suuralueiden sisällä kuin niiden välillä. Lisäksi julkinen sektori tasoittaa tulonsiirtojen, verotuksen ja julkisten palveluiden kautta alueiden välisiä tuloeroja. Viimeisimmät koko maata koskevat tutkimukset osoittavat koko maan tasolla tapahtuneen tuloerojen voimistumista. Missä määrin tämä on heijastunut myös alueiden välisiin tuloeroihin on kuitenkin epäselvää.

Kunnallistalouden alueelliset erot

Kunta on keskeinen alueen asukkaiden hyvinvoinnin näkökulmasta, koska se tarjoaa mm. terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja kunnan asukkaille. Peruspalveluiden lisäksi kuntien on huolehdittava kunnallistekniikasta, edistettävä elinkeinoelämän alueellisia toimintaedellytyksiä sekä vastattava aluekehitysviranomaisen tehtävistä yhdessä maakuntaliittojen kanssa. Kuntatalouden suuret muutokset näkyvät kuntien tarjoamien julkisten palveluiden kautta asukkaiden hyvinvoinnissa. Kuntatalouden 1990-luvun kehitystä ja siinä tapahtuneiden muutosten kohdentumista kuntien välillä tarkastellaan verotulojen ja käyttötalouden valtionosuuksien pohjalta. Näiden yhteenlaskettu osuus kaikkien kuntien tuloista on vuonna 2000 noin kaksi kolmasosaa. Loppuosa kuntien tuloista muodostuu toimintatuloista, lainanotosta ja muista tuloista.

Valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Eräissä kunnissa taloudelliset mahdollisuudet tarjota muita palveluja ovat hyvin pienet, vaikka valtio suorittaa osan kunnille lakisääteisten tehtävien hoidosta aiheutuneista kustannuksista valtionosuusjärjestelmän kautta. Tämän vuoksi mahdollisuudet esimerkiksi elinkeinopolitiikan harjoittamiseen ja rakennemuutosten vaikutusten lievittämiseen ovat kunnissa hyvin erilaiset. Valtionosuuksien merkitys kuntien tehtävien rahoituksessa kasvoi 1990-luvun alkuun saakka. Valtionosuusjärjestelmän uudistukset ja leikkaukset ovat

kuitenkin alentaneet valtion kunnille maksamia valtionosuuksia sen jälkeen (ks. kuvio 3.50)³.

Lamavuosina 1990–1993 kuntien verotulot laskivat neljä miljardia ja valtionosuudet kolme miljardia markkaa. Valtionosuuksien lasku jatkui vuoteen 1999 saakka, jolloin valtion kunnille maksamat valtionosuudet olivat 17 miljardia markkaa pienemmät kuin 1990-luvun alussa. Valtionosuuksien laskua on osaltaan kompensoinut yhteisöveron käyttöönotto, jonka vaikutuksesta kuntien verotulot ovat kasvaneet varsin nopeasti vuosikymmenen loppupuolella. Yhteisöveron tuotto jakautuu kuitenkin epätasaisesti kuntien välillä lisäten kuntakohtaisia eroja, joita sitten viiveellä korjataan verotulotasauksen kautta. Yhteisöveron ja veroperusteiden muutosten kautta kasvaneet verotulot eivät ole täydellisesti korvanneet valtionosuuksien laskua. Kunnat ovat lisänneet verotulojaan myös kunnallisveroprosentin nostoin. Keskimääräinen tuloveroprosentti on 1990-luvun aikana kohonnut hieman yli prosenttiyksikön (16,47 prosentista 17,62 prosenttiin).

Kuvio 3.50 Kuntien verotulot ja valtionosuudet 1990-luvulla vuoden 1990 hinnoin, miljardia markkaa.



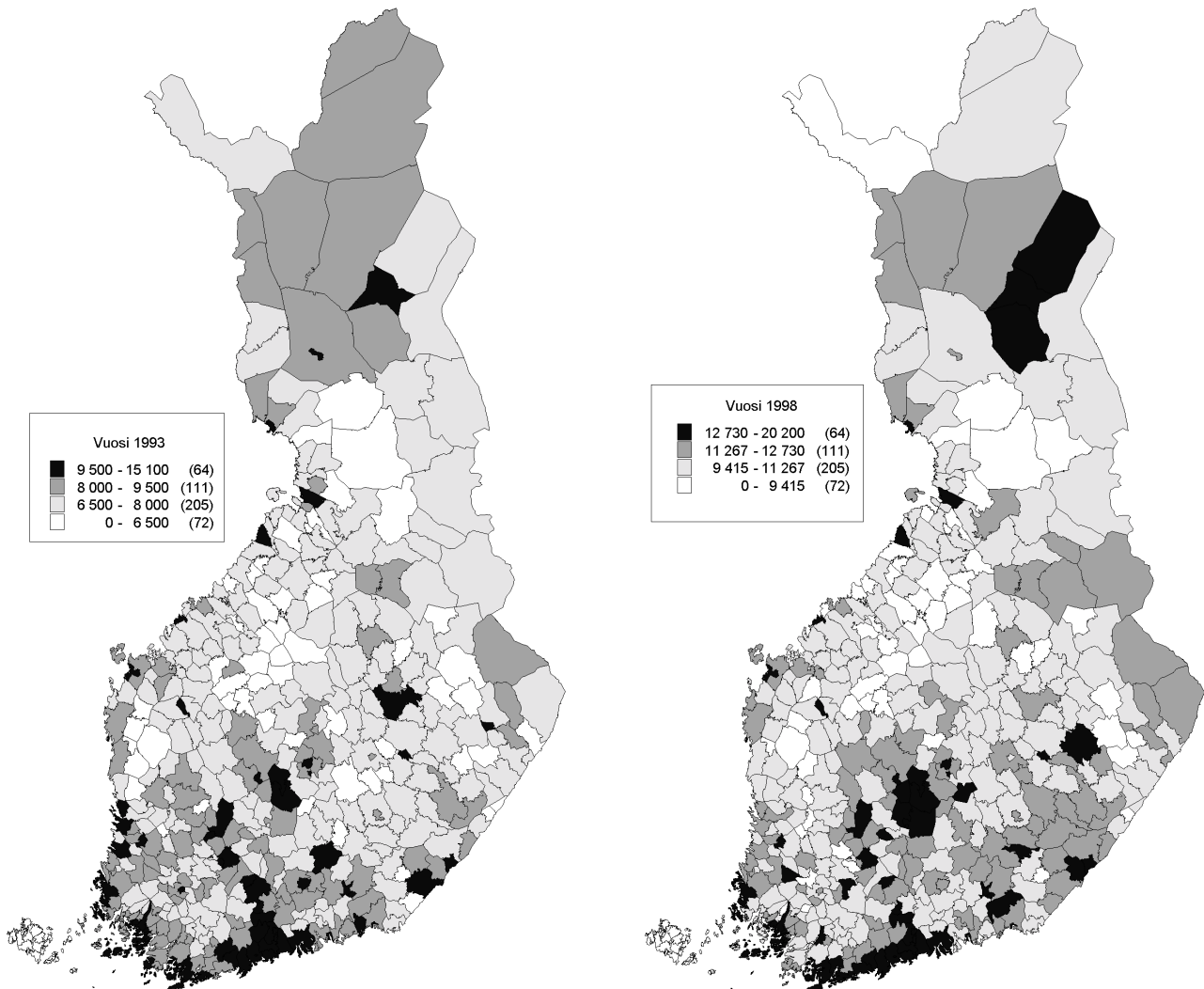
Huom. Vuosien 2000 ja 2001 luvut ovat Kuntaliiton ennusteita.

Lähde: Tilastokeskus ja opetusministeriö.

³ Tarkasteluaikana valtionosuusjärjestelmää on muutettu useaan otteeseen. Kuntien valtionosuusperusteita on muutettu vuosina 1993 ja 1996. Kokonaan uusi valtionosuusjärjestelmä tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Kuntaliitto on pyrkinyt tekemään eri vuosien valtionosuudet vertailukelpoisiksi vähentämällä käyttötalouden valtionosuuksista kuntien vuosina 1990–1996 maksamat osuudet KELA:lle ja lisäämällä vuosien 1997–2001 lukuihin työllistämistuen ja kuntayhtymien saaman yksikköhintarahoituksen.

Kuntien asukasta kohti lasketut verokertymät vaihtelevat suuresti (ks. kuvio 3.51). Alhaisen verokertymän kunnat ovat keskittyneet maatalousvaltaisille alueille sekä osittain Pohjois-Suomeen. Korkean verokertymän kuntia ovat etenkin Etelä- ja Länsi-Suomen kaupunkikunnat.

Kuvio 3.51 Kuntien asukasta kohden lasketut verotulot vuosina 1993 ja 1998 vuoden 1995 hinnoissa.



Valtionosuusjärjestelmän keskeinen tavoite on tasata veropohjiltaan, olosuhdetekijöiltään sekä palvelutarvetekijöiltään erilaisten kuntien mahdollisuuksia tarjota asukkailleen peruspalveluja kohtuullisella verorasituksella. Taulukko 3.15 osoittaa miten valtionosuusjärjestelmän ja kuntien verotulojen 1990-luvun muutosten vaikutukset ovat kohdentuneet verotuloiltaan erilaisiin kuntiin.

Taulukko 3.15 Kuntien asukasta kohti lasketut verotulot ja valtionosuudet, markkaa vuoden 1995 hinnoissa, sekä niiden muutokset prosentteina.

Desiilit	Vuosi 1993						
	Verotulot mk/as	Muutos 1991–93 %	Valtionosuudet mk/as	Muutos 1991–93 %	Verotulot ja valtionosuudet yhteensä, mk/as	Muutos 1991–93 %	
1.	10 911	-0,3	7 468	0,6	18 379	-0,5	
2.	9 497	-2,1	8 155	1,2	17 652	-1,5	
3.	8 697	-1,8	8 929	3,4	17 626	-0,3	
4.	8 182	-3,0	9 290	4,5	17 472	-0,8	
5.	7 838	-4,2	9 722	3,7	17 560	-1,5	
6.	7 523	-5,1	10 434	-1,0	17 957	-3,8	
7.	7 199	-5,1	10 810	-1,3	18 009	-4,5	
8.	6 885	-6,8	11 440	-2,6	18 325	-5,2	
9.	6 580	-8,7	12 038	-4,1	18 618	-6,3	
10.	6 003	-11,6	13 070	-4,4	19 073	-7,2	
Desiilit	Vuosi 1998						
	Verotulot mk/as	Muutos 1993–98 %	Valtionosuudet mk/as	Muutos 1993–98 %	Verotulot ja valtionosuudet yhteensä, mk/as	Muutos 1993–98 %	Veroaste 1998
1.	14 686	43,1	4 631	-45,9	19 317	5,1	17,72
2.	12 733	39,4	5 522	-37,6	18 255	3,4	17,81
3.	11 978	45,1	6 340	-34,3	18 318	3,9	17,91
4.	11 476	42,4	6 802	-30,8	18 278	4,6	17,99
5.	11 105	43,5	6 982	-30,2	18 086	3,0	17,98
6.	10 740	45,1	7 616	-27,1	18 356	2,2	18,03
7.	10 385	37,6	7 088	-29,8	17 474	-3,0	17,88
8.	10 028	43,0	8 541	-24,9	18 569	1,3	18,12
9.	9 547	40,1	8 617	-23,7	18 165	-2,4	18,05
10.	8 787	40,1	10 181	-20,2	18 968	-0,6	18,35

Huom. Valtionosuudet perustuvat Kuntaliiton oikaisemiin lukuihin. Taulukon ylemmässä osassa kunnat (pl. Ahvenanmaa) on jaettu desiileihin vuoden 1993 asukasta kohti laskettujen verotulojen perusteella. Vastaava jaottelu on suoritettu vuoden 1998 tiedoin taulukon alemmassa osiossa. Kullekin verotulodesiilille on laskettu siihen kuuluvien kuntien verotulojen/asukas keskiarvo ja sen muutos, valtionosuuksien/asukas keskiarvo ja sen muutos sekä verotulojen ja valtionosuuksien keskiarvojen summa. Taulukon alemmassa osassa esitetään vielä yhteenlaskettujen verotulojen ja valtionosuuksien muutos vuosina 1993–1998 sekä vuoden 1998 keskimääräinen veroaste. Kaikki markkamääräiset luvut ovat vuoden 1995 hinnoissa ja kaikki muutokset prosentteina.

Valtionosuuksien merkitys kuntataloudelle vaihtelee verotulojen mukaan ryhmitellyissä kuntaluokissa. Alhaisimman verokertymän kunnissa valtionosuudet olivat kaksinkertaiset verotuloihin verrattuina vuonna 1993. Valtionosuudet säilyivät alhaisimman verokertymän kuntien pääasiallisena tulonlähteenä myös vuonna 1998. Korkean verokertymän kunnissa valtionosuuksien suhde verotuloihin oli tässä vaiheessa laskenut jo alle kolmannekseen.

Lama-ajan 1991–1993 vaikutukset näkyivät voimakkaimpina alhaisen verokertymän kunnissa (taulukko 3.15 yläosa). Köyhimmissä kunnissa verotulot supistuivat keskimäärin 11 prosenttia ja valtionosuudet neljä prosenttia. Valtionosuudet pienenevät myös muissa keskimääräistä pienemmän verokertymän kunnissa. Muissa kunnissa asukasta kohti lasketut verotulot supistuivat vähemmän ja valtionosuudet kasvoivat 1–5 prosenttia. Vaikka lama-ajan vaikutukset kohdentuivat epätasaisesti kuntien välillä, valtionosuudet tasoivat kuntatalouksien eroja voimakkaasti. Yhteenlasketut verotulot ja valtionosuudet olivat vielä vuonna 1993 suurimmat verotuloiltaan kaikkein köyhimmissä kunnissa.

Nousukauden aikana kuntien verotulot ovat kasvaneet melko tasaisesti kaikissa kuntaryhmissä. Verotulojen lähtötasoeroista johtuen kuntatalouksien kehityksestä saadaan kuitenkin toisenlainen kuva, kun tarkastellaan verotulojen markkamääräisiä muutoksia. Verotulot ovat kasvaneet eniten korkean verokertymän kunnissa keskimääräisten kasvuerojen ollessa suurimmillaan tuhat markkaa asukasta kohti eri kuntaryhmien välillä. Valtionosuusjärjestelmässä verotulojen taseus suoritetaan vasta verotuksen valmistuttua, joten se korjaa verotulojen jakaumaa kahden - kolmen vuoden viiveellä⁴. Taseusjärjestelmän hitaus ja yhteisöveron jako-osuuksien muutos ovat kärjistäneet kuntien välisiä tuloeroja 1990-luvulla.

Kasvaneet verotulot, erityisesti yhteisöveron tuoton kasvu, ovat kompensoineet valtionosuuksissa vuosina 1993–1998 tapahtuneen laskun verotuloiltaan rikkaimmissa kunnissa. Valtionosuuksien leikkaukset ovat heikentäneet pääasiallisesti valtionosuuksista riippuvaisempien alhaisen tulotason kuntien asemaa. Lähes kaikissa alhaisimman verokertymän kuntaryhmissä yhteenlasketut verotulot ja valtionosuudet olivat vuonna 1998 reaalisesti alhaisemmalla tasolla kuin vuonna 1993. Vaikka markkamääräiset erot kuntaryhmien välillä eivät ole suuria, ne vaikuttavat kuntatalouksien toimintaedellytyksiin kahta kautta. Ensinnäkin valtionosuuksilla on suuri merkitys alhaisimman verokertymän kuntien taloudelle. Näissä kunnissa muut tulonlähteet, kuten toimintatulot, ovat vähäisempiä kuin rikkaammassa kaupunkikunnissa. Niiden mahdollisuudet tarjota muita kuin lakisääteisiä palveluja ovat vähäiset. Toiseksi pienetkin asukasta kohti lasketut erot köyhien ja rikkaiden kuntien välillä voivat johtaa merkittäviin tuloeroihin rikkaiden kaupunkikuntien suuremman väestöpohjan kautta.

⁴ Valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita mm. näiltä osin tarkastellaan sisäasiainministeriön selvitysmies Jukka Pekkarisen vuoden 2000 lopulla valmistuvassa raportissa.

Vuoden 1999 tilinpäätösten mukaan kaikkiaan 87 kunnassa tulorahoitus ei riittänyt kattamaan toimintamenoja (vuosikate oli negatiivinen). Vuosikate ei kattanut poistoja (tulos oli alijäämäinen) 286 kunnassa. Kuntia, joiden vuosikate oli nettoinvestointeja pienempi (kunnallistalous ei ollut tasapainossa), oli vuonna 1999 kaikkiaan 328 kappaletta. Vaikeuksissa olevien kuntien asukasluku vaihtelee 351 000 asukkaasta 3,8 miljoonaan asukkaaseen mittarista riippuen.

3.5 Suomen suuralueet osana EU:n aluerakennetta

Tuotannon ja elinkeinorakenteen alueelliset erot Euroopan unionissa

Koko EU:n kattavia aluevertailuja voidaan luotettavasti tehdä vain suuraluetasolla. Näitä on yhteensä 211, joista kuusi on Suomessa⁵. Tämä tarkastelutaso ei anna täysin oikeaa kuvaa maiden sisäisestä aluerakenteesta, mutta tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden eri EU-alueita koskevien yhtäläisyyksien ja erojen esille tuomiseen. Vertailuja tutkittaessa on muistettava, että Suomen suuralueiden väestömäärät ovat EU-mittakaavassa vähäisiä. Jotkut EU-maiden suuralueet ovat koko Suomea suurempia. Mitä suurempia alueet ovat, sitä enemmän alueiden sisäiset erot peittyvät.

Yleisin aluekehityksen mittari EU-tasolla on ostovoimakorjattu bruttokansantuote asukasta kohti suhteessa EU-keskiarvoon. Tällä mittarilla lasketut alueelliset erot ovat EU-alueella edelleen huomattavia, vaikka ovatkin kaventuneet hieman 10 viime vuoden aikana. Viimeisimmät alueelliset bkt-tilastot koskevat vuotta 1997, jolloin 25 köyhimmän EU-alueen bkt/asukas jäi 41 prosenttia EU-keskiarvoa alhaisemmaksi 25 rikkaimman alueen ylittäessä vastaavasti EU-keskiarvon 43 prosentilla. Lähes 20 prosenttia EU:n väestöstä asuu edelleen alueilla, joiden bkt/asukas on alle 75 prosenttia EU-keskiarvosta. Yhdysvalloissa vain 2 prosenttia väestöstä on samassa asemassa ja myös muilla tavoin mitattuna on selvää, että alueelliset erot ovat Yhdysvalloissa selvästi EU-aluetta pienemmät (Euroopan komissio, 1999).

EU:n ydinalue ulottuu Etelä-Englannista Benelux-maiden, Pohjois-Ranskan ja Saksan kautta Pohjois-Italiaan. Heikoimmin kehittyneet alueet sijaitsevat pääsääntöisesti kaukana EU:n keskusalueista (ks. liitekartta 1). Sama asetelma toistuu useimpien maiden sisällä keskusalueiden ja erityisesti pääkaupunkiseutujen ollessa muita alueita selvästi korkeamman tuotannon alueita. Suuraluetasolla tapahtuvassa vertailussa on kuitenkin syytä muistaa, että varakkaankin alueen sisällä sijaitsee usein saarekkeita, joissa on matala tuotannon taso, korkea työttömyys ja sosiaalisia ongelmia.

Selvä kahtiajako maan kehittyneiden ja taantuvien alueiden välillä on Italiassa, Saksassa ja jossakin määrin myös Suomessa. Suomen suuralueiden väliset erot bruttokansantuotteen tasossa ovat suuria, oli vertailukohtana mikä muu EU-maa tahansa. Uudenmaan (ja Ahvenanmaan) suuralueet kuuluvat EU:n vauraimpiin alueisiin ja bkt/asukas oli Uudellamaalla vuonna 1997 noin 34 prosenttia EU-keskitasoa

⁵ Tilastollinen NUTS II –luokitus, jonka mukainen jako Suomessa on: Uusimaa, Etelä-Suomi, Väli-Suomi, Itä-Suomi, Pohjois-Suomi sekä Ahvenanmaa. Alueiden keskikoko EU-tasolla on 1,8 miljoonaa asukasta, Ahvenanmaa on selvästi pienin ja komission näkökulmasta poikkeustapaus.

korkeampi. Samanaikaisesti Itä-Suomen bkt-taso oli 75 prosenttia EU-keskiarvosta. Suomen muut alueet sijoittuvat näiden ääripäiden välille. Koko maan ostovoimakorjattu bkt-arvo oli vuonna 1997 Suomessa sama kuin EU:n keskiarvo. Kun EU-alueet jaetaan viiteen ryhmään köyhimmästä rikkaimpaan, kuuluvat Suomen kuudesta suuralueesta vain Väli- ja Pohjois-Suomi samaan ryhmään. Samanlaista hajontaa suuralueiden välillä ei Suomen lisäksi löydy kuin Italiasta, Saksasta ja Isosta-Britanniasta, joissa alueiden lukumäärä on huomattavasti suurempi⁶. Esimerkiksi Ruotsin kaikkien suuralueiden bkt-taso sijoittuu välille 93–123 prosenttia EU-keskiarvosta.

Vuonna 1986 EU:n 25 köyhimmän alueen bkt/asukas oli vain 52 prosenttia EU-keskiarvosta, kymmenen vuotta myöhemmin ero oli jo 7 prosenttiyksikköä pienempi. EU:n komission (1999) mukaan erojen pienentymisen syynä on lähinnä se, että heikoimmin kehittyneillä alueilla tuottavuus on kasvanut nopeammin kuin muualla. Tuottavuuden kasvu on ollut nopeaa etenkin Irlannissa, Portugalissa, osissa Saksaa ja Italiaa sekä myös kaikilla Suomen alueilla Itä-Suomea lukuun ottamatta. Vahvimmille kasvualueille on yhteistä samanaikainen korkea työn tuottavuus ja korkea työllisyysaste, mikä ei työllisyyden osalta ole toteutunut Suomessa laman jälkiseurausten takia. Vastaavasti usean heikommin kehittyneen alueen ongelma on se, että sekä työn tuottavuus että töissä olevien osuus eli työllisyysaste ovat alhaisia.

Itä- ja Väli-Suomi sekä Ahvenanmaa kuuluvat edelleen EU:n 25 maatalousvaltaisimman alueen joukkoon (ks. liitekartta 2). Uusimaa kuuluu vastaavasti EU:n palveluvaltaisimpiin alueisiin, jossa palveluiden osuus työllisistä oli 77 prosenttia EU-keskiarvon ollessa 65 prosenttia. Uusimaa ja Pohjois-Suomi kuuluvat niiden 10 EU-alueen joukkoon, joissa korkean teknologian työpaikkojen⁷ osuus kaikista työpaikoista oli vuonna 1997 korkein eli yli 6 prosenttia (Eurostat, 1999a).

Työllisyyden alueelliset vaihtelut

Työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot EU:ssa ovat suurempia kuin vaihtelut tulotasossa: huhtikuussa 1999 EU:n suuralueista alhaisin työttömyysaste oli 2,1 prosenttia Ahvenanmaalla ja korkein 28,7 prosenttia Andalusiassa Espanjassa. Alueiden väliset erot maiden sisällä ovat pääsääntöisesti melko pieniä ja työttömyysaste on korkea esimerkiksi lähes kaikilla Espanjan alueilla ja alhainen lähes kaikilla Ison-Britannian alueilla (ks. liitekartta 3). Alankomaissa, Itävallassa ja Portugalissa työttömyysaste ei ylitä 7 prosentin tasoa yhdelläkään alueella. Italia ja Saksa muodostavat kuitenkin poikkeukset. Työllisyystilanteessa on erittäin suuret erot Saksassa itä-länsi-suunnassa ja Italiassa pohjoinen-etelä-suunnassa. Myös Suomessa alueelliset vaihtelut työllisyystilanteessa ovat huomattavia, vaikkakin selvästi pienempiä kuin Italiassa ja Saksassa. Itä- ja Pohjois-Suomen tilannetta vastaavia, yli 15 prosentin työttömyysasteita löytyi huhtikuussa 1999 Espanjasta, Etelä-Italiasta, itäisestä Saksasta sekä yksittäisiltä, pienehköiltä alueilta Ranskasta ja Belgiasta.

⁶ Ranskan merentakaiset alueet on jätetty pois tästä vertailusta.

⁷ NACE-luokat 30, 32, 64, 72 ja 73.

Toisaalta Uudenmaan työttömyysaste (7,0 prosenttia) alitti tällöin selvästi EU:n keskiarvon (9,4 prosenttia).

Muuttoliike ja väestö

Alueelliset erot työllistymismahdollisuuksissa heijastuvat myös muuttoliikkeeseen, joka suuntautuu kaikissa EU-maissa syrjäisemmiltä alueilta keskusalueille ja etenkin kaikkein suurimpiin keskuksiin. Muuttoliikkeen voimakkuudessa on kuitenkin suuria eroja eri maiden välillä. Ranskassa väestön keskittyminen Pariisin alueelle on jatkunut pitkään. Voimakkaatkaan toimenpiteet tämän keskittymisen hillitsemiseksi eivät ole tuottaneet näkyviä tuloksia. Suomessa Uudellemaalle suuntautuva muuttoliike on viime vuosina ollut nopeaa myös eurooppalaisessa mittakaavassa ja Helsinki on tällä hetkellä yksi voimakkaimmin kasvavista EU-kaupungeista. Itä- ja Pohjois-Suomi kuuluivat jo vuonna 1996 kymmenen nopeimmin väestöään menettävän EU-alueen joukkoon ja sama kehitys on jatkunut sen jälkeen (Eurostat 2000b). EU-tilastojen avulla ei kuitenkaan voida vertailla suuralueiden sisällä tapahtuvaa muuttoliikettä, joka esimerkiksi Pohjois-Suomessa keskittää väestöä Oulun seudulle.

Sekä väestön kokonaismäärä että asukastiheys ovat EU:n ydinalueilla täysin eri luokkaa kuin kaukana keskusalueista sijaitsevilla koheesiomailla sekä Pohjoismaissa (ks. liitekartta 4). EU:n keskimääräinen asukastiheys on 117 asukasta/km². Korkeimmillaan asukastiheys on Lontoossa keskusalueella, jossa asuu 8 500 henkeä neliökilometriä kohden. Alhaisimmat arvot ovat Pohjois-Ruotsin 3,4 ja Pohjois-Suomen 4,4 asukasta neliökilometriä kohden. Viimeisimmän laajentumisen myötä unionin piiriin tuli asukastiheydeltään ja asutusrakenteeltaan selvästi kaikista muista EU:n alueista poikkeavia alueita Suomessa ja Ruotsissa. Tämä korostaa tarvetta mitata aluekehityksen tilaa ja kehityspotentiaalia myös muilla tavoin kuin bruttokansantuotteella asukasta kohden.

Alueellisten työmarkkinoiden kannalta olennainen väestöllinen tekijä on miltei jokaisessa EU-maassa väestön ikääntyminen. Väestön ikääntyessä, työmarkkinoille tulevien nuorten määrä vähenee. Komission (1999) ja Eurostatin (1999b) perusennusteen mukaan EU:n työvoiman keski-ikä kohoaa nykyisestä noin 38 vuodesta yli 41 vuoteen 2025 mennessä. Samanaikaisesti 50–64-vuotiaiden osuuden työvoimasta odotetaan kasvavan hieman alle 20 prosentista lähes 30 prosenttiin. Suomen ja Ruotsin alueiden erityispiirre on se, että 50–64-vuotiaiden osuus työvoimasta kohoaa merkittävästi jo vuoteen 2005 mennessä ja työvoiman ikääntyminen on jo tasaantumassa siinä vaiheessa, kun se on vasta käynnistymässä eteläisemmissä jäsenmaissa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueellinen jakautuminen

Tutkimus- ja kehitystoimintaan käytettyjen panostusten suuruudessa on merkittäviä eroja EU-maiden välillä ja aluetasolla nämä erot luonnollisesti korostuvat entisestään. T&K -panostus suhteessa bruttokansantuotteeseen on korkeimmillaan tiheään asutuilla kaupunkiseuduilla Saksassa, Ranskassa, Kaakkois-Englannissa sekä Suomessa ja

Ruotsissa. Suomen ja Ruotsin T&K -panostukset ovat EU-maiden korkeimmat. Kummassakin maassa T&K -toiminnan osuus bruttokansantuotteesta on vuonna 2000 yli 3 prosenttia. Alhaisimmat T&K -panostukset ovat harvaan asutuilla alueilla Välimeren maissa, joissa tutkimuksen ja tuotekehityksen osuus bruttokansantuotteesta jää koko maan tasollakin selvästi alle yhden prosentin. EU:n komission (1999) mukaan Espanjassa, Portugalissa ja Kreikassa suhteeton määrä julkisista tutkimusvaroista suuntautuu keskusalueille, etenkin pääkaupunkiseuduille, mikä vahvistaa yrityssektorin keskittymistäipumusta. Sitä vastoin Saksassa tilanne on päinvastainen: maan uusissa osavaltioissa harjoitetaan paljon valtion rahoittamaa tutkimusta ja kehitystyötä osana alueiden kehittämisstrategiaa eikä tutkimusmenojen tasossa ole merkittävää eroa itäisen ja läntisen Saksan alueiden välillä.

Suomen suuralueiden välisiä eroja tutkimusintensiteetissä voidaan pitää melko suurina moneen muuhun EU-maahan verrattuna: Itä-Suomessa osuus oli vuonna 1995 Välimeren alueita vastaavalla tasolla, alle 1 prosentti. Etelä- ja Väli-Suomessa osuus oli EU:n keskiarvotason lähellä sekä Pohjois-Suomessa ja Uudellamaalla jo EU:n huipputasoa, yli 2,4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Erityisesti yksityisen sektorin T&K -toiminta on keskittynyt pääkaupunkiseudulle ja Ouluun. Tässä Suomi poikkeaa mm. Ison-Britannian ja Saksan jossakin määrin hajautuneemmasta rakenteesta.

3.6 Mitä on tapahtunut: yhteenveto 1990-luvun aluekehityksestä

Tuotanto ja työllisyys

Viime vuosikymmenen yleistä talouskehitystä hallitsi vuosikymmenen alun syvä lama, sitä seurannut nopea toipuminen sekä koko 1990-luvun jatkunut elinkeinoelämän rakennemuutos. Seutukuntaryhmien välillä ei esiintynyt suuriakaan eroja lamaan ajautumisen aikana. Tuotanto aleni 5–10 prosentilla ja työllisten lukumäärä noin 20 prosentilla kaikissa seutukuntaryhmissä.

Seutukuntaryhmien väliset erot alkoivat kasvaa nousukauden aikana. Vuosien 1992–1997 välisenä aikana Helsingin seutukunnassa kokonaistuotanto kasvoi noin 40 prosenttia, kun kasvu koko maan tasolla oli noin 30 prosenttia. Keskimääräistä hitaampi kasvu-ura on toteutunut suurten yliopistokaupunkien ulkopuolisissa seutukuntaryhmissä mukaan lukien maakuntakeskukset. Näissä seutukuntaryhmissä tuotannon kasvu ylitti vain niukasti 20 prosentin rajan.

Tuotannon alueellinen keskittyminen heijastui eroina myös vuosikymmenen lopun työllisyyskehityksessä. Suurissa kasvukeskuksissa työllisten lukumäärä saavutti lamaa edeltävän tason vuoden 1998 aikana. Kasvukeskusten ulkopuolisissa seutukuntaryhmissä työllisten lukumäärä oli vuonna 1998 lamaa edeltävästä tasosta jäljessä noin 15 prosenttia. Näiden alueiden heikko työllisyyskehitys johtui lähinnä maa- ja metsätalouden vaikeuksista. Heikoimmilla työllisyysalueilla myös useiden muiden toimialojen työllisyys on vähentynyt.

Muuttoliike ja väestö

Laman jälkeen tapahtunut tuotannon ja työpaikkojen keskittyminen kasvukeskuksiin voimisti muuttoliikettä ja suuntasi sen muutamiin seutukuntiin. Muuttoliikkeen jatkuessa se on alkanut levitä myös kasvukeskusten läheisyydessä sijaitseville alueille.

Merkittävää muuttovoittoa saivat vuosikymmen lopulla ainoastaan suuret yliopistokaupungit, niiden läheisyydessä sijaitsevat seutukunnat sekä elektroniikkateollisuuden avulla voimakkaaseen kasvuun päässeet Salon ja Lohjan seutukunnat. Pahimmilla muuttotappioalueilla väkiluku väheni yli kaksi prosenttia vuodessa.

Muuttoliikkeen rakenne vaihtelee alueittain ja ikäryhmittäin. Nuorten muuttoliike on suuntautunut opinnoista johtuen lähinnä yliopistokaupunkeihin. Opintojen jälkeen muuttoliike on kohdistunut puolestaan muutamiin suuriin kasvukeskuksiin, joiden muuttovoitto on koostunut nuorten lisäksi parhaassa työiässä olevista hyvin koulutetuista henkilöistä. Jälkimmäisissä väestöryhmissä muuttotappiota ovat kokeneet maaseutumaisten ja teollistuneiden seutukuntien lisäksi myös pienet yliopistokaupungit. Muuttotappioalueiden muuttovoitto on syntynyt lähinnä vanhempien ikäryhmien paluumuuton kautta.

Pitkään jatkuva, valikoiva muuttoliike johtaa ennen pitkään seutukuntien väestörakenteen eriytymiseen. Suurissa ja kasvavissa yliopistoseutukunnissa väestö on nuorta ja koulutettua. Näiden alueiden kasvuvaikutukset heijastuvat myös lähistön seutukuntiin, joiden väestörakenne muistuttaa kasvukeskusten vastaavaa. Pienten yliopistokaupunkien väestörakennetta heikentää korkeasti koulutettujen poismuutto.

Kaupunkikeskusten joukosta erottuvat elektroniikkateollisuuden avulla voimakkaaseen nousuun lähteneet seutukunnat. Niiden väestörakenne on hieman epäedullisempi kuin suurten kasvukeskusten mutta muuttoliike on lisännyt alueiden kilpailukykyä. Kaupunkikeskuksista pahimmat ongelmat voivat syntyä yksipuolisilla tehdaspaikkakunnilla, joissa poismuutto heijastuu väestön ikääntymisenä ja koulutustason laskuna.

Kaikkein vaikeimmassa asemassa ovat maatalousvaltaiset seutukunnat, joissa väestö ikääntyy osittain vähäisen syntyvyyden ja osittain muuttoliikkeen vaikutuksesta. Näillä alueilla väestö on heikosti koulutettua ja joissakin seutukunnissa jopa puolet 15-vuotiaista on työvoiman ulkopuolella.

Työttömyys

Laman ja siihen liittyneen rakennemuutoksen seurauksena työttömyys kasvoi voimakkaasti kaikissa seutukuntaryhmissä. Alueelliset työttömyyserot voimistuivat vasta nousukauden aikana. Tuotannon ripeä kasvu johti kasvukeskusten työllisyys-tilanteen nopeaan paranemiseen. Talouskasvu ei kuitenkaan heijastunut reuna-alueille, joissa työttömyyden lasku jäi muuttoliikkeen kiihtymisestä huolimatta vähäisemmäksi.

Vaikeimmassa asemassa ovat syrjäisen maaseudun seutukunnat sekä pienet teollisuuspaikkakunnat. Esimerkiksi eräissä Pohjois-Suomen seutukunnissa työttömyys ei alentunut mainittavammin vuosien 1993 ja 1998 välisenä aikana. Työttömyyden pysyvyys on kasvattanut julkisen sektorin työllistämistä. Pohjois-Suomen joissakin seutukunnissa joka kymmenes työvoimaan kuuluva henkilö on joko työvoimakoulutuksessa tai tukityöllistettynä.

Työmarkkinoiden ongelmat eivät kuitenkaan koske pelkästään taantuvia teollisuusseutuja tai Pohjois-Suomea. Voimakkaan kasvun seutukunnat, kuten esimerkiksi Helsinki, Salo, ja Oulu kärsivät samanaikaisesti korkeasta työttömyydestä ja työvoimapulasta. Laman ja rakennemuutoksen seurauksena on syntynyt pitkäaikais-työttömien ryhmä, joiden ammattitaidot eivät vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia. Tällaiset henkilöt eivät kasvukeskuksissakaan kykene kilpailemaan vapaana olevista työpaikoista alueelle muuttavien nuorten ja hyvin koulutettujen henkilöiden kanssa.

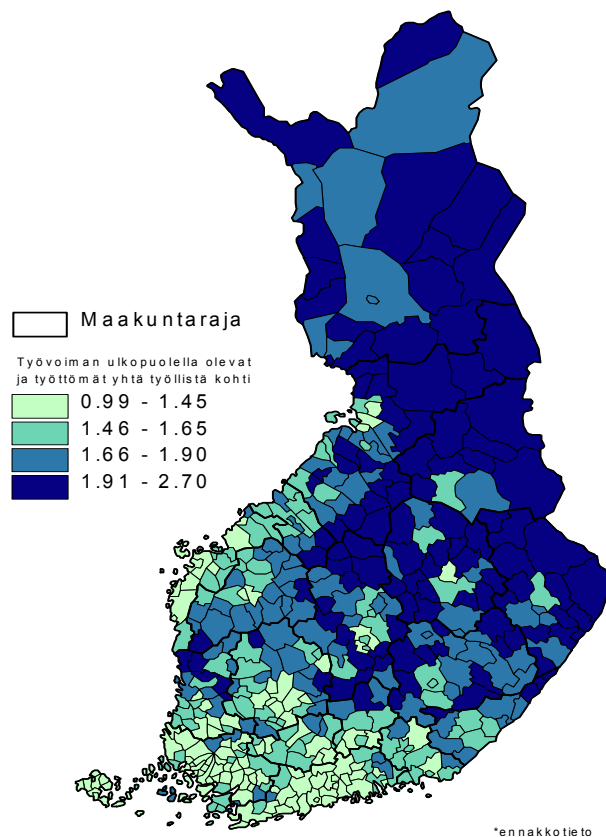
Työttömyyden rakenne ei ole selvästi yhteydessä alueellisiin työttömyyseroihin. Lähes kaikki pohjoisen seutukunnat sijoittuivat työttömien ikärakenteen tai työttömien koulutustason perusteella parhaimpien seutukuntien joukkoon. Osassa Pohjois-Suomen korkean työttömyyden seutukuntia työttöminä olevat henkilöt ovat sekä nuorempia että koulutetumpia kuin työttömät keskimäärin. Erityisen epäedullinen työttömyyden rakenne on Itä- ja Keski-Suomen maatalousvaltaisilla alueilla, yksipuolisilla teollisuuspaikkakunnilla sekä joissakin voimakkaan kasvun keskuksissa, kuten Lohjalla, Salossa ja tietysti määrin myös Helsingissä.

Alueelliset hyvinvointierot

Tuotantotoiminnan keskittymistä seuraava muuttoliikkeen kiihtyminen ja alueellisten työmarkkinoiden eriytyminen vaikuttavat alueiden toimintamahdollisuuksiin. Tekijöiden yhteisvaikutusta voidaan arvioida elatussuhteen avulla, joka kuvaa työttöminä ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden lukumäärän suhdetta työssäkäyvien henkilöiden lukumäärään (kuvio 3.52).

Suomi on selvästi jakautunut alhaisen elatussuhteen Etelä- ja Länsi-Suomeen sekä korkean elatussuhteen Itä- ja Pohjois-Suomeen. Alueelliset erot ovat suuria. Alhaisin elatussuhte on Vantaalla, jossa jokaista työssäkäyvää kohti on vain yksi työvoiman ulkopuoleinen henkilö. Pahimmilla muuttotappioalueilla vastaava luku lähentelee kolmea.

Seutukuntaryhmien väliset tuotantoerot kasvoivat nousukauden aikana. Yhtenä seurauksena tuotannon keskittymisestä on muuttoliikkeen ohjautuminen kasvukeskuksiin. Tästä syystä asukasta kohti lasketut tuotantoerot seutukuntaryhmien välillä ovat pysyneet lähes muuttumattomina. Pääkaupunkiseudulla asukasta kohti laskettu tuotanto kasvoi hieman 1990-luvulla ja maakuntakeskuksissa se puolestaan hieman aleni. Muissa kasvukeskuksissa ja maakuntaseutukunnissa muutoksia ei juurikaan tapahtunut.

Kuvio 3.52 Elatussuhde kunnittain vuonna 1998 (ennakkotieto).

Lähde: Tilastokeskus.

Tuotantoerot eivät kuvaa kovinkaan hyvin alueellisia hyvinvointieroja. Paremman kuvan niistä saa tarkastelemalla asukasta kohti laskettuja kunnallisveron alaisia tuloja, joista löytyy seutukuntaakohtaista tietoa pitkältä ajalta. Näissä on tapahtunut alueellisten erojen supistumista eri seutukuntien välillä 1930-luvulta aina 1990-luvun puoliväliin asti. Kehitys on kuitenkin saattanut muuttua viimeisimpien vuosien aikana.

Henkeä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen kehitys on ollut samansuuntaista sekä suuralueiden että kuntaryhmien välillä. Suuralueiden väliset tuloerot supistuivat erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla. Alueiden sisäiset tuloerot ovat jonkin verran kasvaneet kaikilla alueilla. Tuoreita tietoja alueiden välisistä tai sisäisistä tuloeroista ei ole käytettävissä.

Julkinen sektori on tulonsiirtojen, verotuksen ja julkisten palveluiden kautta edesauttanut alueellisten hyvinvointierojen tasoittumista. Hyvinvointivaltion vaikutus alueiden välisen tulonjaon tasoittajana on toiminut myös lama-aikana ja sen jälkeisen nousukauden alussa. Valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteet ovat kuitenkin lisänneet kuntien välisiä eroja rahoitusmahdollisuuksissa. Yhteenlasketut verotulot/asukas ja valtionosuudet/asukas ovat pienentyneet verokertymältään köyhimmissä kunnissa ja kasvaneet rikkaimmissa kunnissa.

4 ALUEELLISEN KEHITYKSEN NÄKYMÄT

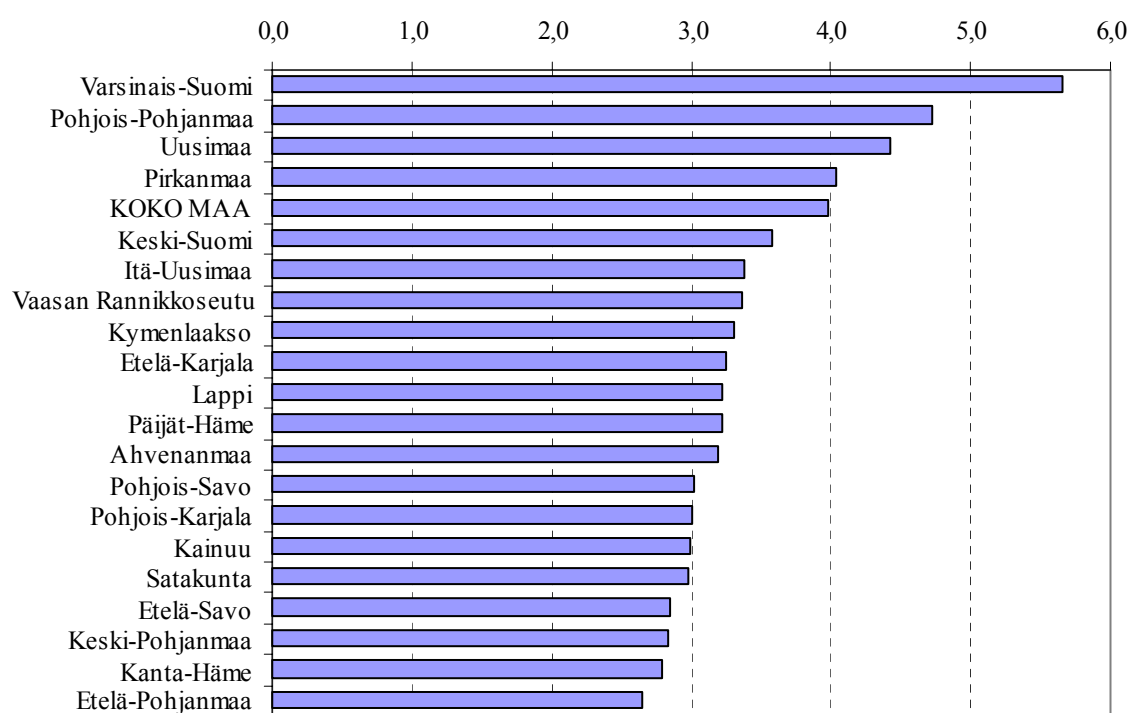
4.1 Alueellisen kehityksen todennäköisiä piirteitä

Tuotannon kasvun ennakoidaan jatkuvan Suomessa lähivuosina nopeana. Kasvu voi kuitenkin vaihdella alueellisesti. Kunkin alueen lyhyen aikavälin kasvuedellytykset riippuvat ratkaisevasti alueen tuotantorakenteesta. Aluetalouden rakenne on sitä suotuisampi, mitä suurempi osa alueen arvonlisäyksestä saadaan toimialoilta, joiden kasvunäkymät ovat hyvät. Yksittäisen toimialan alueellinen menestys voi kuitenkin poiketa huomattavasti maan keskiarvoisesta kehityksestä. Esimerkiksi vuosina 1995–1997 rakennusklusterin tuotannon nimellinen kehitys vaihteli Keski-Pohjanmaan 20 prosentin kasvusta Kainuun 5 prosentin supistumiseen. Koko maassa kasvu oli 9 prosenttia. Alueiden toimialoittaista kilpailukykyä ja erityisesti uusien toimialojen kehitystä on hyvin vaikea ennakoida.

ETLA on tehnyt toimialarakenteisiin ja alueellisiin kilpailukykyarvioihin perustuvan maakuntakohtaisen tuotanto- ja työllisyysennusteen vuoteen 2004 saakka (kuvio 4.1). Se perustuu koko kansantalouden 4 prosentin vuosikasvuun. Maan keskikasvun ylittäisivät vain Varsinais-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa, Uusimaa ja Pirkanmaa. Näille alueille on keskittynyt nopeasti kasvavaa korkean teknologian tuotantoa. Lisäksi niillä on varsin monipuolinen teollisuuden rakenne ja laaja palvelusektori.

Muissa maakunnissa tuotanto kasvaisi noin 3 prosenttia vuodessa. Hitainta kasvu olisi Etelä-Pohjanmaalla, runsaat 2 ½ prosenttia vuodessa. Maakuntien väliset kasvuerot olisivat kaiken kaikkiaan varsin pienet viime vuosien kehitykseen verrattuna.

Kuvio 4.1 Tuotannon kasvu maakunnissa vuosina 2000–2004, prosenttia vuodessa.



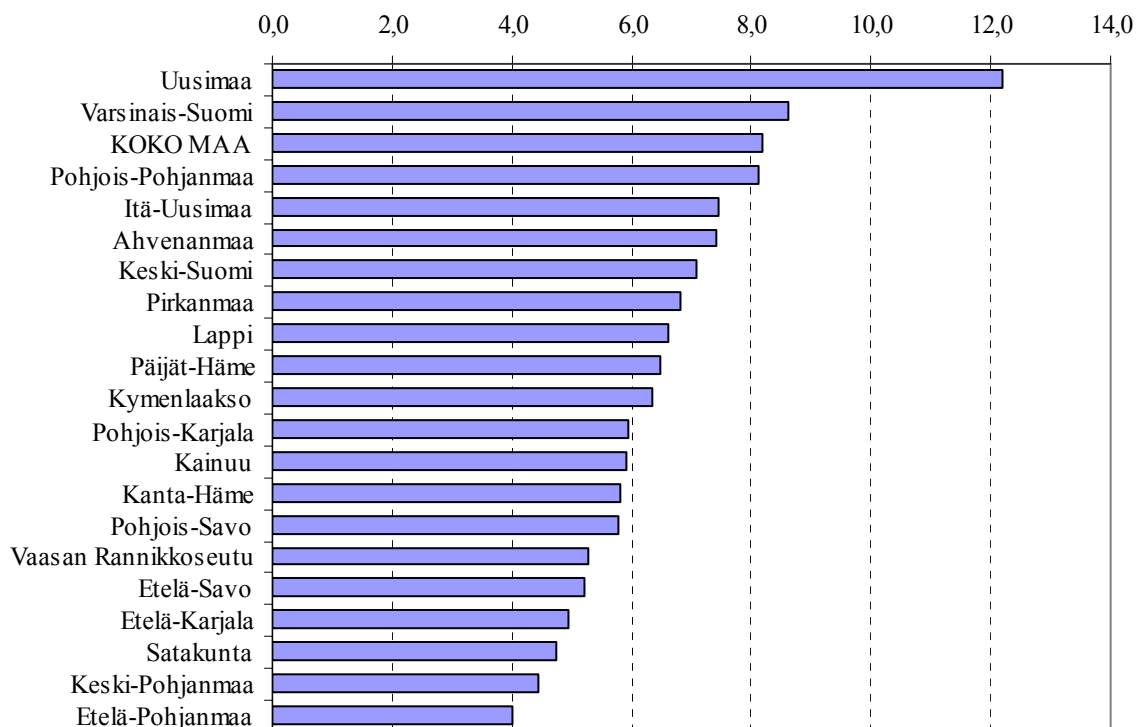
Maatalouden tuotannon on arvioitu kasvavan hitaasti, puolisen prosenttia vuodessa. Koska maatalouden tuotanto supistui vuosina 1998–1999 huomattavasti, tämä on kuitenkin selvä muutos positiiviseen suuntaan. Maatalouden tuotannon hidaskasvu ja tuottavuuden kohottamisvaivat merkitsevät työllisyysongelmien jatkumista maatalousvaltaisilla seuduilla. Suomessa on vajaat 20 seutukuntaa, joiden tuotannon arvonlisäyksestä vähintään 10 prosenttia tulee maataloudesta. Näiden seutukuntien yhteenlaskettu väestö on lähes puoli miljoonaa.

Teollisuuden aloista nopeimmin kasvaa ennusteen mukaan elektroniikkateollisuus. Sen tuotanto on alueellisesti keskittynyt maakuntiin, joissa myös kokonaiskasvun ennakoitua nopeinta. Muutaman vuoden aikajänteellä tuotannon merkittävä uudelleen sijoittuminen maakuntatasolla on epätodennäköistä. On kuitenkin mahdollista, että työvoimapula keskuksissa lisää paineita hajauttaa tuotantoa suurimpien keskusten ulkopuolelle.

ETLA ennakoii yksityisten palvelujen ja rakennustoiminnan kasvavan lähivuosina nopeasti, noin 4–5 prosenttia vuodessa. Näiden alojen ennakoitua kasvavan myös kaikilla alueilla, joskin rakennustoiminta on vilkkainta pääkaupunkiseudulla ja aluekeskuksissa.

Työllisyyden alueellinen kehitys noudattaa tuotantoennustetta. Työllisyyden ennakoitua kasvavan kaikilla muilla aloilla paitsi alkutuotannossa. Työllisyys lisääntyisi myös kaikissa maakunnissa, eniten Uudellamaalla ja vähiten Etelä-Pohjanmaalla (kuva 4.2). Työllisyyden kasvu on Uudellamaalla omaa luokkaansa, koska siellä nopeimmin työllisyyttä lisäävien alojen, kuten elektroniikkateollisuuden, rakennustoiminnan ja yksityisten palvelujen osuus on suuri. Myös Varsinais-Suomessa työllisyys kasvaisi hiukan keskimääräistä nopeammin. Työllisyyden kohoaminen jäisi kuitenkin suhteessa tuotannon kasvuun melko pieneksi.

Kuvio 4.2 Työllisyyden kasvu maakunnittain vuodesta 1999 vuoteen 2004, prosenttia.



Lähde: ETLA.

Alueiden työllisyyden kasvuerot eivät heijastu täysimääräisenä työttömyyteen. Vaikka jonkin alueen työvoiman kysyntä kasvaa nopeasti, kysyntä ei kohdistu täysimääräisesti alueen työttömiin, joista suuri osa voi olla väärin koulutettuja, kouluttamattomia tai muuten sopimattomia uuden elinkeinotoiminnan tarpeisiin. Tämä pitää yllä muutto-liikettä. Edellä kuvatun kaltainen alueellinen työllisyyskehitys voi jopa supistaa alueellisia työttömyyseroja.

On ilmeistä, että talouskasvun jatkuessa vahvana työvoimakapeikot edelleen yleistyvät. Kasvukeskusten ohella ne voivat koskea entistä useammin myös syrjä-seutuja. Työvoiman ikääntyessä eläkepoistuman korvaamiseksi tarvittava työvoiman kysyntä kasvaa muun muassa erilaisissa julkisissa palveluksissa. Ammattitaitoisten opettajien ja lääkäreiden saanti on jo nyt osoittautunut vaikeaksi monin paikoin korkean työttömyyden alueillakin. Työvoiman tarjonnan kasvun ehtyminen 5–10 vuoden päästä voi vaikuttaa myös alueelliseen kehitykseen vaikeasti ennakoitavalla tavalla. Kehitys riippuu mm. siitä, mitkä alat ovat vetovoimaisimpia nuorten silmissä ja minne näiden alojen työpaikan sijoittuvat.

Vallitseviin toimialarakenteisiin perustuvat ennusteet sopivat hyvin lähivuosien alueellisen kehityksen ennakoimiseen. Mitä pidemmälle aikavälille ennuste tehdään, sitä epäluotettavampi se on. Huovari, Kangasharju ja Alanen (2000) ovat laskeneet Suomen seutukunnille kilpailukykyindeksin jonka tavoitteena on arvioida alueen pitkän aikavälin mahdollisuuksia menestyä globaalisti kilpailevassa, osaamiseen perustuvassa taloudessa.

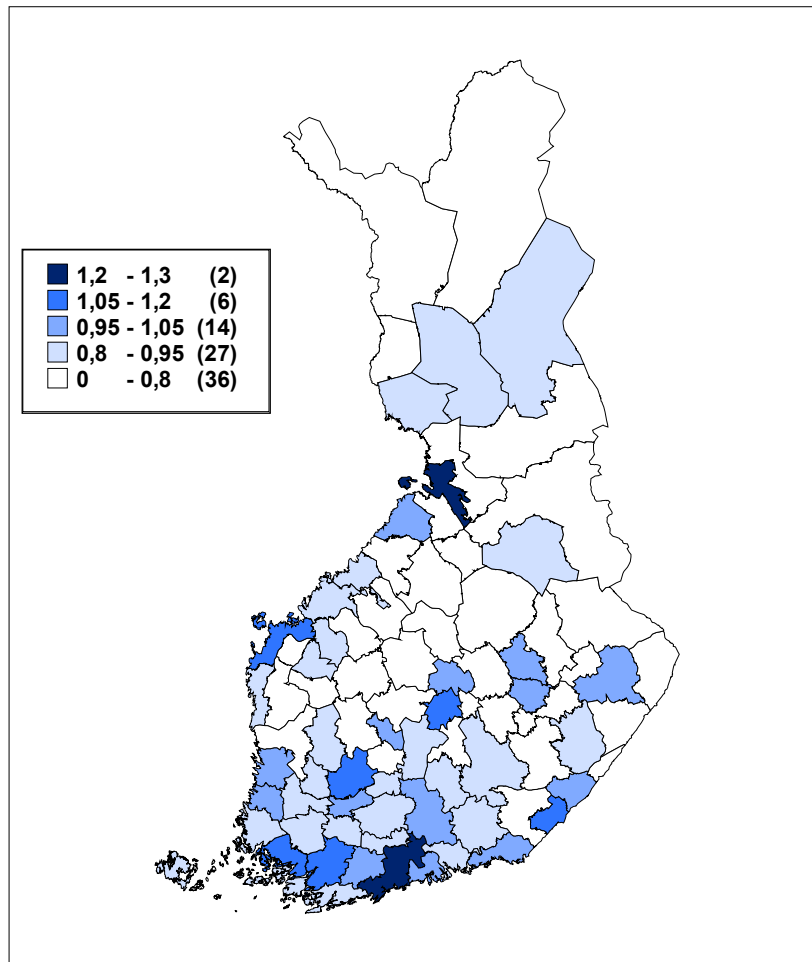
Tekijät, joista kilpailukyky koostuu, on jaettu neljään ryhmään: inhimilliseen pääomaan vaikuttavat tekijät, innovaatiotoiminta, keskittymisedut ja saavutettavuus. Kukin muuttujaryhmä saa painon sen mukaan, kuinka monta muuttujaa ryhmässä on. Eniten painoa saa inhimillinen pääoma.

Taulukko 4.1 Alueellisen kilpailukykyyn osatekijät

<p>Seutukunnan kilpailukykyä määrittävät muuttujat ryhmittäin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inhimillinen pääoma (7 muuttujaa): <ul style="list-style-type: none"> - Työikäisen väestön osuus (15–64 -vuotiaat) - Nuoren työvoiman osuus (15–39 -vuotiaat) - Työllisyysaste - Opiskelijoiden määrä - Insinööriopiskelijoiden määrä - Korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä - Työvoiman koulutustasoindeksi 2. Innovaatio (4 muuttujaa): <ul style="list-style-type: none"> - T&K –menot - Patenttien määrä - Korkean ja korkean keskitason teknologia-asteen tuotannon arvonlisäys - Innovointiin osallistuvien yritysten osuus 3. Keskittymisedut (5 muuttujaa): <ul style="list-style-type: none"> - Väestön tiheys - Keskittyvillä⁽¹⁾ sektoreilla työskentelevien osuus työvoimasta - Keskittyvien sektorien arvonlisäyksen osuus koko arvonlisäyksestä - Yrityspalveluissa työskentelevien osuus työvoimasta - Alueen suurimman toimialan osuus koko alueen arvonlisäyksestä 4. Saavutettavuus (3 muuttujaa): <ul style="list-style-type: none"> - Etäisyys lentoasemasta painotettuna lentoaseman koolla - Tieverkon tiheys - Viennin osuus teollisuustuotannosta <p>(1) Kaikki paitsi alkutuotanto, paikallishallinto ja rakentaminen</p>

Lähde: Huovari, Kangasharju ja Alanen, 2000.

Tutkimuksen mukaan alueet, joiden talous- ja työllisyyskehitys on 1990-luvulla ollut parempaa kuin kilpailukykyindeksi ennustaa, ovat Ahvenanmaan seutukunnat, Helsinki sekä monet "yhden tehtaan" pienet kaupungit. On kuitenkin korostettava, että kilpailukykyindeksissä on otettu huomioon lähinnä tekijöitä, jotka ovat tärkeitä erityisesti osaamiseen perustuvalla, korkean teknologian tuotannolle. Alueiden menestys voi perustua myös muihin aloihin.

Kuvio 4.3 Kilpailukykyindeksi seutukunnittain

Lähde: Huovari, Kangasharju ja Alanen, 2000.

Muuttoliike ja väestön kehitys

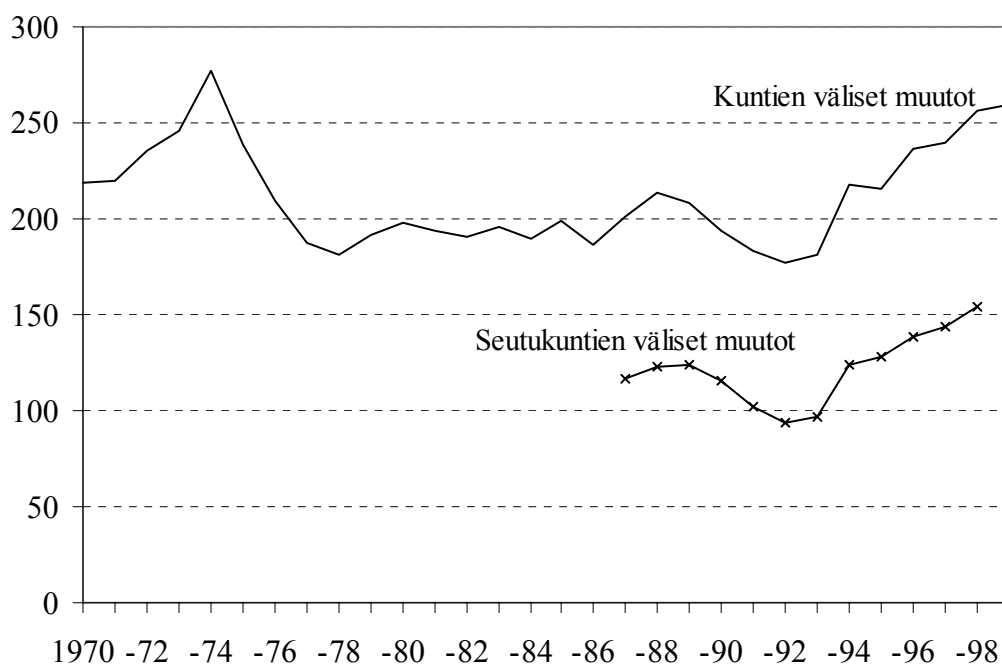
Väestökehitys on sidoksissa mm. alueelliseen työllisyyskehitykseen ja oppilaitosten sijaintiin. Muuttopäätökset liittyvät usein työpaikan vaihtoon ja opiskeluun. Alueelliset työllisyysennusteet ovat kuitenkin hyvin epävarmoja. Etenkin seutukunta- tai kuntatasolla työllisyyden muutokset voivat olla nopeita, koska niihin voi vaikuttaa yksittäisen yrityksen menestyminen tai vaikeudet.

Alueellisen väestökehityksen haarukoimiseksi työryhmä teetti seutukuntaakohtaisen väestölaskelman (Nivalainen, 2000) ja vertasi sitä tilastokeskuksen tuoreimpaan, vuonna 1998 valmistuneeseen alueelliseen väestöennusteeseen. Tilastokeskuksen ennusteessa muuttoliike heijastaa vuosien 1991–1996 kuntien välistä muuttoliikettä. Syntyvyys- ja kuolevuusolettamukset on tehty vuosien 1994–1996 tilanteen pohjalta.

Tilastokeskuksen ennusteessa lähtökohtana käytetty muuttoliikkeen kokonaistaso vastaa melko hyvin pitemmän ajan keskimääräistä tasoa. Kuntien välinen muuttoliike oli suunnilleen samalla tasolla, noin 200 000 muuttajaa vuodessa, 1970-luvun lopulta

1990-luvun alkuun. Sen jälkeen muuttoliike on kuitenkin jatkuvasti voimistunut. Jos muuttoliike jatkuu vilkkaana, tilastokeskuksen ennuste aliarvioi muuttovoittoalueiden ja yliarvioi muuttotappioalueiden väestökehityksen. Jo vuonna 1999 Uudenmaan väkiluku oli 12 000 henkilöä suurempi ja Lapin 4 000 pienempi kuin mitä Tilastokeskus ennusti.

Kuvio 4.4 Maassamuutto Suomessa vuosina 1970–1999, tuhatta henkilöä.



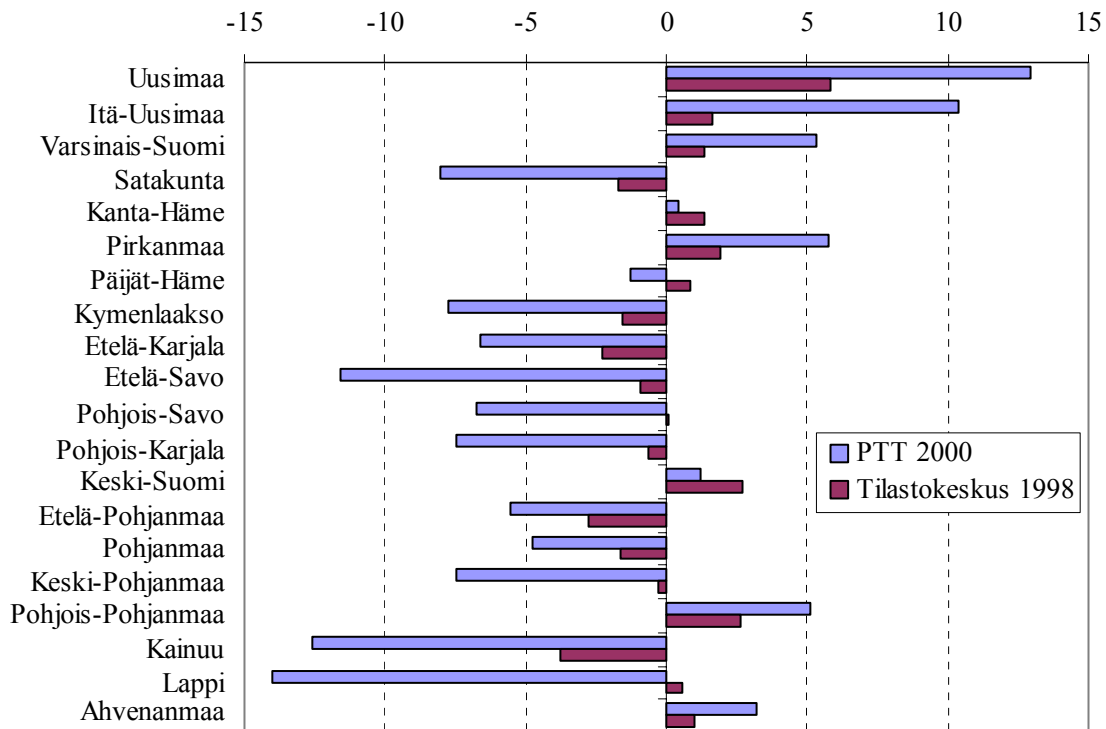
Lähde: Tilastokeskus.

Työryhmän teettämässä väestölaskelmassa pohjana on tilastokeskuksen syntyvyys- ja kuolevuusolettamuksiin perustuva omavaraislaskelma. Muuttoliike-ennuste perustuu siihen, että muuttotappioseutukunnissa suhteellinen muuttotappio pysyy vuoden 1999 tasolla ja muuttovoitto (noin 3 500 henkilön vuotuinen maahanmuutto mukaan lukien) puolestaan jakautuu seutukunnittain kuten vuonna 1999. Seutukuntien välinen muuttoliike on ollut noin kaksi kolmannesta kuntien välisestä muuttoliikkeestä. Muuttoliikkeen säilyminen vuoden 1999 tasoisena merkitsee, että se on huomattavasti vilkkaampaa ja keskittyneempää kuin 1990-luvun alussa.

Arvio muuttoliikkeen kokonaistasosta ja suuntautumisesta vaikuttaa oleellisesti alueelliseen väestökehitykseen jo 10 vuoden tarkastelujaksolla. Maakuntatasolla väestönkehitys vuosina 1999–2010 on tilastokeskuksen ennusteessa ja työryhmän teettämässä laskelmassa useimmissa tapauksissa kuitenkin saman suuntainen. Poikkeuksia ovat Päijät-Häme, Pohjois-Savo ja Lappi, joiden väestö kasvaisi tilastokeskuksen ennusteen mukaan, mutta vähenisi muuttoliikkeen jatkuessa nykyisen kaltaisena. Kaikissa niissä maakunnissa, joiden väkiluku vähenisi tilastokeskuksen ennusteen mukaan, väheneminen moninkertaistuisi ja vastaavasti väestöltään kasvavien maakuntien väestön kasvu yleensä nopeutuisi muuttoliikkeen nykytason

jatkussa. Kanta-Hämeessä ja Keski-Suomessa kävisi päinvastoin eli väestönkasvu supistuisi (kuvio 4.5).

Kuvio 4.5 Maakuntien väkiluvun muutos vuosina 1999–2010, prosenttia.



Lähde: Nivalainen (2000).

Tilastokeskuksen väestöennuste sopii melko hyvin yhteen ETLAn työllisyysennusteen kanssa. Sen mukaan työllisyyden kasvu olisi kaikissa maakunnissa Uuttamaata lukuun ottamatta melko samanlaista. Työllisyyden kehityseroista johtuva muuttopaine olisi siten kohtuullista. Muuttoliikkeen taso voisi palautua lähemmäksi pitkän ajan keskiarvoa ja/tai lähtö- ja tulomuutot olisivat maakuntatasolla nykyistä paremmin tasapainossa. Tämänkaltainen kehitys edellyttäisi suhteellisen tasaisen alue- taloudellisen kehityksen ohella sitä, että myös opiskelijavirrat jakautuisivat melko tasaisesti eri maakuntiin.

Vuoden 1999 kaltaisen muuttoliikkeen jatkuminen sopisi sellaiseen taloudelliseen skenaarioon, missä tuotanto voisi kasvaa nopeastikin, mutta selvää työllisyyden kasvua tapahtuu vain muutamilla toimialoilla. Tietoliikenne- ja elektroniikka- teollisuuden ohella nämä voisivat olla lähinnä liike-elämän palveluja. Rakennus- toiminta sekä kuluttajapalvelut ja julkiset palvelut kasvaisivat niillä alueilla, missä väestöpohja kasvaa. Muiden teollisuuden alojen ja maatalouden kasvu olisi hitaampaa tai perustuisi tuottavuuden kohottamiseen. Muuttotappioalueilla ei julkisten palvelujen työvoimaa voitaisi lisätä, vaikka tarvetta olisikin.

Useissa seutukunnissa muuttoliikkeen kokonaistaso ja nettotulos vaihtelee vuosittain huomattavasti. Edellisen noususuhdanteen lopulla vuonna 1989 Helsingin seutu oli muuttotappioaluetta, kun se nykyisin on saanut noin puolet kaikkien seutukuntien yhteenlasketusta muuttovoitosta. Vuoden 1989 muuttoliikkeeseen perustuva ennuste

aliarvioisi Helsingin seudun nykyisen väkiluvun kymmenillä tuhansilla henkilöillä. Tämä on hyvä muistaa, kun tarkastellaan vain menneeseen kehitykseen perustuvia ennusteita.

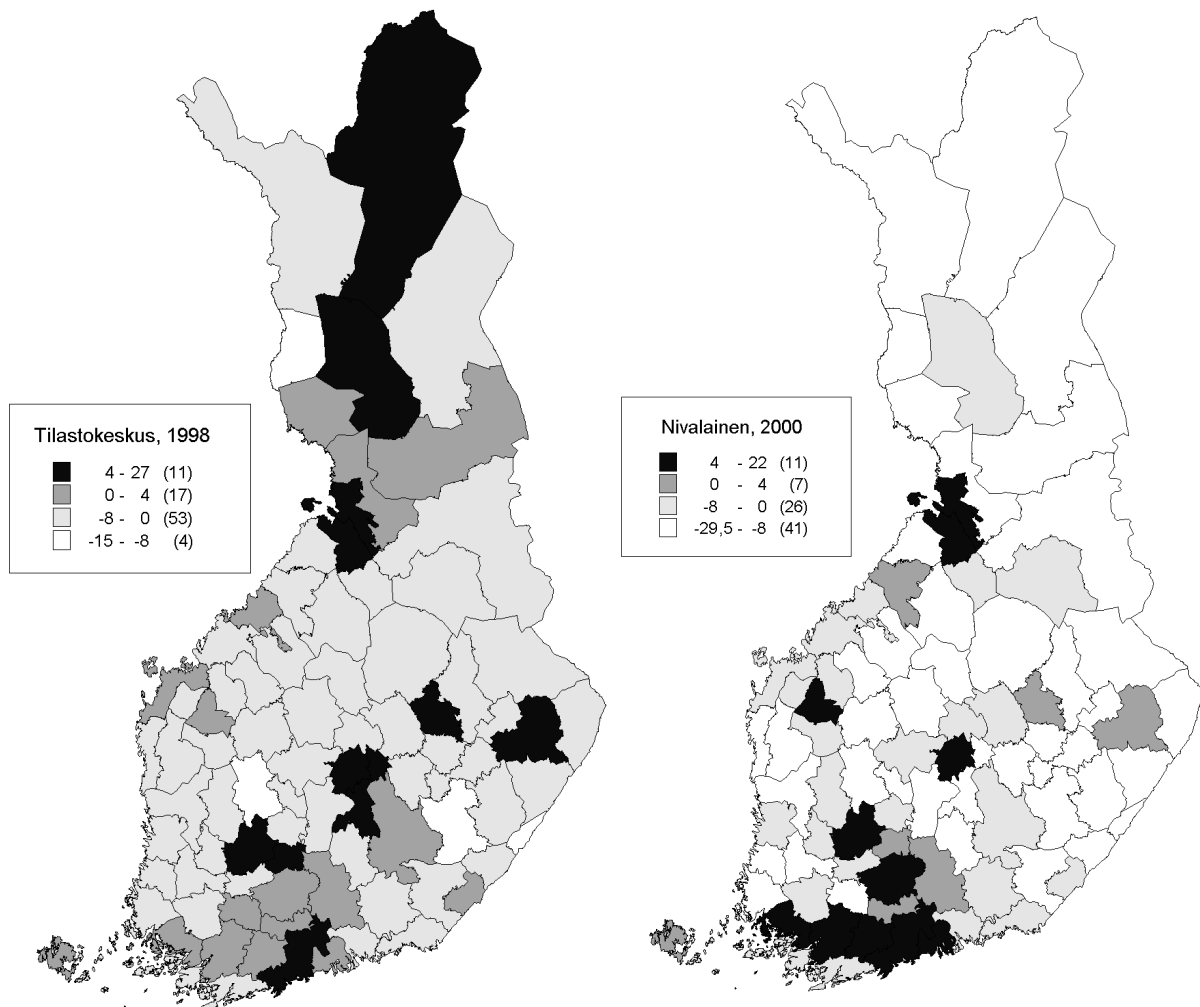
Tilastokeskuksen tekemän ja työryhmän teettämän laskelman vertailu seutukuntatasolla osoittaa tiettyjä yhtäläisyyksiä. Molemmissa pahimman väestökadon alueet ovat reuna-alueet Pohjois- ja Itä-Suomessa ja nopeimman kasvun alueet suuret keskukset ympäristöineen. Ennusteiden välillä on myös selviä eroja.

Kuviossa 4.6 seutukunnat on ryhmitelty väestön ennustetun muutoksen mukaan neljään ryhmään. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan valtaosa seutukunnista sijoittuu lievän (alle 8 prosenttia) väestökadon ryhmään ja vain neljässä seutukunnassa väkiluku vähenisi tätä nopeammin. Vuoden 1999 muuttoliikkeen jatkumiseen perustuvassa ennusteessa taas puolet seutukunnista sijoittuisi pahimman (vähintään 8 prosentin) väestökadon ryhmään. Kasvavia seutukuntia olisi tilastokeskuksen ennusteen mukaan 28, työryhmän teettämän laskelman mukaan 18. Suuressa osassa niitä seutukuntia, jotka työryhmän ennusteessakin säilyisivät kasvavina alueina väestönkasvu olisi nopeampaa kuin tilastokeskuksen mukaan. Alueet, joiden väestömäärä tilastokeskuksen mukaan kasvaisi, mutta työryhmän ennusteen mukaan vähenisi olisivat enimmäkseen pienehköjä maakunta- ja kaupunkikeskuksia eri puolilla maata.

Viime vuosina muuttovoittoa saavia seutukuntia on ollut 15–16 kappaletta. Muuttovoitto on kuitenkin keskittynyt Helsingin, Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seuduille. Ne ovat yhdessä vastanneet noin 90 prosentista kaikkien seutukuntien saamasta muuttovoitosta. Lisäksi eräät niiden lähellä sijaitsevat seutukunnat ovat saaneet osansa keskuseudun kasvusta. Tällaista kasvun hajautumista on selvimmän näkyvissä Helsingin seudulla. Muuttovoiton alueellinen leviäminen on seurausta asuntomarkkinoiden kiristymisestä keskuksissa. Nuoret lapsiperheet haluavat usein myös väljemmän ja turvallisemman asuinympäristön kuin mitä ydinkeskustassa on tarjolla.

Edellä mainittujen keskusten ohella pitempiaikaista selvää muuttovoittoa ovat saaneet vain Salon ja Maarianhaminan seutukunnat. Eräiden muiden pienten keskusten väestökehitys on ollut varsin epävakaa. Tilastokeskuksen ennusteen toteutuminen edellyttäisi, että pienet yliopistokaupungit ja eräät muut maakuntakeskukset onnistuvat vahvistamaan tuotantopohjaansa, vakiinnuttamaan kasvukehityksen ja palaamaan tai muuttumaan muuttovoittoalueiksi. Nykytilannetta painottavassa vaihtoehdossa useimmat niistä jäisivät muuttotappioalueiksi, vaikka myös tulomuutto niihin olisi vilkasta.

Suuri enemmistö seutukunnista säilyy molemmissa ennusteissa muuttotappioalueina. Niiden väestökatoa vauhdittaa lisäksi nuorten poismuutosta johtuva syntyvyyden aleneminen. Vaikka muuttoliike loppuisi kokonaan, väkiluku vähenisi jo nyt suuressa osassa maata. Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä kohoaa nykyisestä noin 15 prosentista yli 17 prosenttiin vuonna 2010. Etelä-Savossa osuus kohoaa 23 prosenttiin ja Etelä-Karjalassa runsaaseen 21 prosenttiin, jos muuttoliike jatkuu nykyisellään.

Kuvio 4.6 Väestön muutos seutukunnittain vuosina 1999–2010.

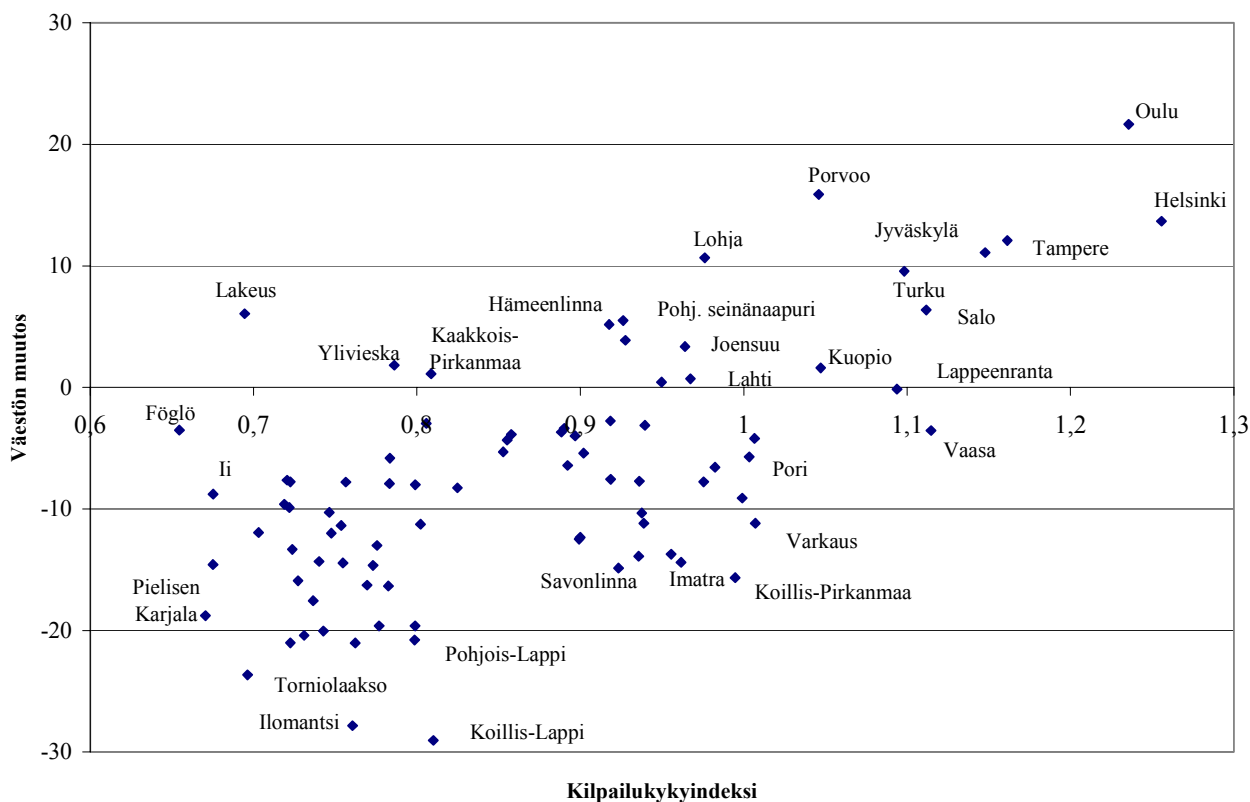
Lähde: Tilastokeskus ja Nivalainen.

Nykyisen kaltaisen muuttoliikkeen jatkuminen kärjistäisi erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen rajaseutujen tilanteen. Kaikissa rajaan rajoittuvissa pohjoisen seutukunnissa Ilomantsista Torniolaaksoon saakka väkiluku vähenisi kymmenessä vuodessa noin 20–25 prosenttia. Tuoreet nuorten muuttoaikeita luotaavat kyselyt osoittavat tämänkaltaisen kehityksen mahdolliseksi. Tilastokeskuksen tekemä, 1990-luvun alun muuttoliikkeeseen perustuva ennuste ei johtaisi yhtä nopeaan väestökatoon. Myös sisämaassa olisi molempien ennusteiden mukaan laajoja väestökatoalueita mm. Suomen selän seuduilla ja Etelä-Savossa.

Pidemmällä aikavälillä nykyisten ja lähivuosina todennäköisten muuttotappioalueiden tilanne voi muuttua. Poistuttuaan työelämästä osa suurista ikäluokista voi muuttaa alkuperäiselle kotiseudulle tai esimerkiksi ottaa vapaa-ajan asuntonsa ympärivuotiseen käyttöön. Elinkustannusten erot keskuksissa ja muuttotappioalueilla voivat nopeuttaa tällaista kehitystä. Tämä ei kuitenkaan vaikuttane kaikkein syrjäisimpien alueiden väestökehitykseen.

Työryhmän teettämän väestöennusteen vertailu osaamista korostavaan kilpailukykyindeksiin osoittaa eräitä kiinnostavia piirteitä. Yhteys ennakoitun väestökehityksen ja seutukunnan kilpailukykyindeksin välillä on odotetun kaltainen ja melko vahva (kuvio 4.7). Mitä korkeampi kilpailukykyindeksi sen nopeampi väestönkasvu. Korrelaatio indeksin ja väestöennusteen välillä on 0,65. Yhteys on selvän korkean kilpailukykyindeksin seutukunnissa, jotka ovat suurimpia keskusseutuja. Toisen ryhmän muodostavat pienemmät keskukset, joissa kilpailukykyindeksi vaihtelee 0,9–1,0 välillä. Tässä ryhmässä väestöennusteet hajoavat jo suuresti. Seutukunnat, joiden väestöennuste on pessimistisin ovat yleensä vanhoja tehdaspaikkakuntia ja väestön kasvua ennakoitaan puolestaan palvelukeskuksille ja suurten keskusten alakeskuksille. Periaatteessa vanhoilla tehdaspaikkakunnillakin olisi siis osaamis pohjaiset edellytykset uudistaa ja monipuolistaa taloutensa rakennetta. Alhaisen kilpailukykyindeksin seutukunnat ovat myös kaksijakoinen joukko. Nopeaa väestökatoa ennakoitaan syrjäisille maaseutualueille, kun taas suurten keskusten lähialueiden väestö voi kasvaa, vaikka molempien "osaamisedellytykset" arvioidaankin samanlaisiksi.

Kuvio 4.7 Seutukuntien kilpailukykyindeksi (Huovari ym.) ja väestön muutos (prosenttia) vuosina 1999–2010 (Nivalainen).



Todennäköistä on, että niin pitkään kuin talouskasvu säilyy kohtuullisena, myös muuttoliike jatkuu vilkkaana. Työvoiman kysynnän kasvun mahdollisesti hidastuessa myös muuttoliike vaimenee. Muuttoalttiimpien nuorten määrän väheneminen hillitsee aikanaan myös muuttoliikettä. Muuttoliike suuntautuu edelleen pääsääntöisesti maalta ja pienistä keskuksista suurimpiin kaupunkeihin ja niiden lähialueille. Osa pienemmistä, erityisesti monipuolisen koulutustarjonnan omaavista keskuksista voi

päästä positiivisen kehityksen kierteeseen ja vakiintua muuttovoittoalueeksi. Muuttajat ovat nuoria ja keskimääräistä paremmin koulutettuja, joten muuttoliike kärjistää muuttotappio- ja muuttovoittoalueiden välisiä väestön rakenne-eroja.

Suomen muuttoliikkeen luonne ja vilkkaus ei ole kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeavaa. Kaupunkiväestön osuus kasvaa kaikissa maailman maissa (YK, 2000). Kaupungeissa asuvan väestön osuus koko väestöstä on Suomessa EU-maiden alhaisimpia, 64,3 prosenttia. Kaupungistumisaste on alempi vain Kreikassa (59,7 prosenttia), Irlannissa (58,1 prosenttia) ja Portugalissa (37,0 prosenttia). Ruotsin väestöstä asuu 83,2 prosenttia ja Norjassa 73,8 prosenttia kaupungeissa. Useissa OECD-maissa on muuttovilkkaus samaa luokkaa kuin Suomessa (OECD, Employment Outlook, 2000).

4.2 Todennäköisen kehityksen mahdollisuuksia ja ongelmia

Menestyjäseutujen kasvu perustuu tällä hetkellä muutamaan vahvuuteen, jotka ovat keskittyneet harvoille paikkakunnille. Nykyisten kasvukeskusten tuleva kehitys riippuu paljolti informaatioteknologian, elektroniikkateollisuuden ja korkean osaamisen palveluiden kehityksestä. Kehityksen pullonkauloiksi voivat muodostua nykyisten kasvualojen hiipuminen, elinympäristön laatutekijät ja työvoimakustannukset. Keskipitkällä aikavälillä alueellinen keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja suurten yliopistokaupunkien muodostamiin kasvukeskuksiin kuitenkin jatkuu. Asuntokustannusten nousu kasvukeskuksissa suuntaa muuttoliikettä myös niiden lähialueille.

Heikoimmassa asemassa ovat maatalousvaltaiset alueet sekä yksipuoliset teollisuuspaikkakunnat, joiden tuotanto- ja väestöpohja eivät sisällä kovinkaan monia kasvun elementtejä. Näiltä alueilta nuorin ja koulutetuin osa väestöstä hakeutuu muualle. Taantuvien seutujen joukolla on vaikea ennustaa mitään uutta vahvaa kilpailutekijää. Maatalouden kovin rakennemuutos lienee kuitenkin pian ohi ja myös lähtevien ikäluokkien määrä hiipuu väistämättä, jolloin ainakin poismuutto vaimenee nykyisestä. Lievän väestökadon takaa voidaan löytää myös monia pieniä menestystarinoita, kuten Juuan kiviteollisuus ja pohjoisen matkailuelinkeino. Mitään aluetta ei voi nimetä häviäjäksi, vaikka yleiset menestymisen edellytykset olisivat puutteelliset.

Tulevaisuuden ennustamisen kannalta mielenkiintoisin on nykyisten kasvukeskusten ja taantuvien reuna-alueiden väliin jäävä joukko, jonka muodostavat pienemmät yliopistokaupungit, vahvat aluekeskukset ja jotkut ns. ydinmaaseudun alueet. Tästä ryhmästä saattaa nousta uusia voimakkaamman kasvun keskuksia, mikäli alueiden ominaispiirteitä onnistutaan hyödyntämään. Toisaalta jotkut keskukset voivat ajautua taantuvaan kierteeseen.

Alueellisen kasvun perustekijä on riittävien edellytysten luominen yritystoiminnalle tilanteessa, jossa kansainvälistyminen muuttaa markkinarakenteita. Kansainvälisillä markkinoilla toimiminen edellyttää globaaleja rakenteita, joita luodaan verkostoitumalla, yritysostoilla ja fuusioilla. Samalla yritykset erikoistuvat toimintansa

ydinalueisiin, jolloin aiemmin itse tuotettuja hyödykkeitä ja palveluita hankitaan ulkoa. Alihankintatoiminnan ja erikoistumisen lisääntyminen luo edellytyksiä pienimuotoisemmalle yritystoiminnalle.

Yritystoiminnan kansainvälistyessä ja muuttaessa muotoaan yritykset joutuvat harkitsemaan myös sijoittumistaan tästä näkökulmasta. Kansainvälistymisen ja teknisen kehityksen myötä esimerkiksi tieto-taitoon ja yhteisiin työmarkkinoihin liittyvät myönteiset ulkoisvaikutukset muodostuvat merkittävämmiksi kuin alihankintaketjun läheisyydestä syntyvät ulkoisvaikutukset. Suurten, tieto-taitoa hyödyntävien yritysten sijoittumisesta kilpailevat eri maiden suuret osaamiskeskukset. Kansallisesti toimivien yritysten sijoittumispäätöstä punnitaan puolestaan kasvukeskusten ja niiden ulkopuolisten alueiden välillä. Tämä luo uudenlaisia kasvun mahdollisuuksia kasvukeskusten ulkopuolisille, alhaisemman kustannustason alueille.

Kansantalouden näkökulma

Useiden tutkimusten mukaan talouden toimintojen keskittyminen vahvistaa kansantalouden kasvua (ks. Martin, 1998). Keskittymisen aiheuttamien myönteisten ulkoisvaikutusten seurauksena talouden resurssit kyetään hyödyntämään tehokkaammin. Tehokkuus heijastuu myös yritysten kilpailukykyyn, mikä auttaa pitämään kansainvälisillä markkinoilla toimivat yritykset Suomessa. Osaamiskeskittymien kilpailukykyyn parantuminen saattaa houkutella alueille kasvavia yrityksiä myös Suomen ulkopuolelta.

Työvoiman siirtyminen kasvualueille parantaa puolestaan työmarkkinoiden kohtaantoa, mikä alentaa rakenteellista työttömyyttä ja lievittää talouden inflaatiopaineita. Lyhyellä aikavälillä korkean työttömyyden alueilta alhaisen työttömyyden alueille suuntautuva muuttoliike pienentää myös alueellisia työttömyyseroja.

Väestön ja tuotannon keskittymisestä johtuvat kansantaloudelliset vaikutukset eivät ole pelkästään myönteisiä. Vaikka markkinat osoittavat keskittävän kehityksen olevan tehokkaan ratkaisun lyhyellä aikavälillä, se ei takaa parasta mahdollista pitkän aikavälin aluerakennetta (ks. myös luku 2).

Liiallinen keskittyminen kasvattaa alueellista eriarvoisuutta monella tasolla. Muuttoliike pienentää alueellisia työttömyyseroja lyhyellä aikavälillä, mutta sen pitkän aikavälin vaikutukset saattavat olla päinvastaisia. Kasvavien alueiden korkea kustannustaso painottaa muuttoliikkeen nuoreen ja koulutettuun väestöön, mikä heikentää muuttotappioalueiden kasvun edellytyksiä ja kasvattaa tätä kautta työttömyyttä. Väestön väheneminen heikentää myös julkisten palveluiden tarjontaa, minkä vaikutukset kohdistuvat muuttotappioalueilla asuviin iäkkäisiin ja heikosti koulutettuihin henkilöihin. Keskittymisen jatkuessa myös alueiden väliset tuloerot saattavat kasvaa. Tuloerot Suomen eri alueiden välillä olivat varsin pienet vielä 1990-luvun puolivälissä, mutta merkkejä tulotasojen eriytymisestä on jo näkyvissä.

Alueellinen erikoistuminen kasvattaa aluetalouksien ja koko kansantalouden suhdanneherkkyyttä lyhyellä tähtäimellä. Samalla tuotantotoiminnan nopea keskittyminen aiheuttaa pullonkauloja kasvukeskuksissa. Kilpailu osaavasta työvoimasta yhdessä asuntojen hinnannousun kanssa kasvattaa talouden inflaatiopaineita.

Tuotantotoiminnan keskittymisestä alueelle tulevat hyödyt saattavat johtaa aluetalouksien väliseen kilpailuun, jolla pyritään vaikuttamaan yritystoiminnan sijoittumispäätöksiin. Yritystoiminnan tarvitseman infrastruktuurin rakentaminen tai muu tuki voi olla yhden alueen kannalta kannattavaa toimintaa, mutta koko kansantalouden tasolla alueiden välinen kilpailu johtaa resurssien tuhlaamiseen ja kilpailun vääristymiseen eri alueiden välillä.

Kasvukeskusten näkökulma

Keskittävän kehityksen myönteiset vaikutukset korostuvat kasvavilla alueilla. Tuotannon ja väestön keskittyminen parantaa alueen yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä useiden eri kanavien kautta (luku 2). Parantunut kilpailukyky houkuttaa alueelle lisää tuotantotoimintaa, jolloin aluetalous voimistuu entisestään.

Tiheät työmarkkinat hyödyttävät yritysten lisäksi työntekijöitä. Mahdollisten työpaikkojen suuri lukumäärä kasvattaa työntekijöiden neuvotteluvoimaa. Samalla mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa pienentää yrityskohtaisista ongelmista syntyvää riskiä joutua työttömäksi.

Kasvualoilla toimivien yritysten kilpailu osaavasta työvoimasta nostaa erityisosaajien palkkatasoa ja täten myös koulutuksen tuottoa. Koulutuksen tuoton kasvu kannustaa hankkimaan työmarkkinoiden arvostamaa erityisosaamista, mikä kasvattaa osaavan työvoiman tarjontaa kasvavilla alueilla ja heijastuu kasvukeskusten työmarkkinoiden toimintaan pitemmälläkin aikavälillä.

Väestön keskittyminen lisää ja monipuolistaa alueen yksityistä palvelutarjontaa. Hyvät ja monipuoliset palvelut sekä kaupunkialueiden sosiaaliset kontaktit saattavat parantaa alueen väestön viihtyvyyttä. Samalla sosiaalinen pääoma kehittyy. Monipuoliset, keskitetyt palvelut mahdollistavat myös ikääntyvän väestön vaatimien erikoispalveluiden, kuten sairaanhoitopalveluiden, tehokkaan tuottamisen.

Tuotantotoiminnan ja muuttoliikkeen suuntautuminen kasvukeskuksiin kasvattaa luonnollisesti myös kuntien verotuloja. Hieman lyhyemmällä aikavälillä keskittymisen vaikutus kuntatalouteen saattaa kuitenkin olla päinvastainen. Väestön kasvaessa julkisten palveluiden, asuntojen ja infrastruktuurin tarjontaa on lisättävä, mikä rasittaa kasvavien alueiden taloutta. Arvioiden mukaan yhden asukkaan muuttaminen Helsingin seudulle aiheuttaa vuoden 1998 rahassa 550 000–700 000 markan yhdyskuntakustannukset ilman maan arvoa (Kangasharju, ym., 1999). Tästä puolet muodostuu asuntoinvestointien tarpeesta.

Korkeat yhdyskuntakustannukset vaikeuttavat julkisten palveluiden järjestämistä kasvavalle väestölle. Tilapäiset ratkaisut, kuten koulujen ja päivähoidon ryhmäkokojen kasvattaminen, heikentävät julkisten palveluiden laatua.

Voimakas muuttoliike nostaa asuntojen, toimistotilojen, maan ja vuokrien hintaa keskuksissa. Hintatason nousu kohdentuu kuitenkin epätasaisesti alueen sisälle. Tämä kasvattaa alueen sisäistä eriarvoisuutta väestön jakautuessa korkean ja matalan tulotason alueille. Asumiskustannusten kallistuminen suuntaa muuttoliikettä kasvukeskusten ympärille, mikä kasvattaa liikennemääriä, aiheuttaa ruuhkautumista, vähentää vapaa-aikaa työmatkoihin ja asiointiin kuluvan ajankäytön kautta sekä kasvattaa yritysten kuljetuskustannuksia. Lisäksi alueen voimakas kasvu heikentää ihmisten viihtyvyyttä epäsuorasti saastumisen, rikollisuuden, melun, liikenteen riskien jne. kautta (Laakso ja Loikkanen, 2000).

Vilkas tulomuutto hidastaa kasvavien alueiden työttömyyden laskua. Osa muuttajista on työttömiä, jotka eivät työllisty välittömästi. Lisäksi koulutetun työvoiman muutto alueelle heikentää kantaväestön kilpailukykyä työmarkkinoilla. Varsinkin talouden rakennemuutoksen aikana osa kasvualoille syntyvistä työpaikoista menee muualta alueelle muuttaville henkilöille. Pitemmällä aikavälillä tuotannon ja väestön kasvu saattaa luoda uusia työpaikkoja myös heikommin koulutetuille työttömille kulutuksen kasvun, palveluiden kysynnän kasvun ja lisääntyneen rakennustoiminnan kautta (Laakso, 1998). Tämä edellyttää kuitenkin, että työttömät eivät syrjäydy työmarkkinoilta sitä ennen.

Muuttotappioalueiden näkökulma

Muuttotappioalueilla kasvun edellytyksiä parantaa kasvukeskuksia alhaisempi kustannustaso. Mahdollinen kehityskulku on yhteydessä talouden kansainvälistymiseen ja tekniseen kehitykseen, joiden seurauksena eri tuotantovaiheiden läheisyydestä johtuvien keskittymisetujen merkitys vähenee ja alihankintatoiminta lisääntyy. Liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien alihankintatoiminnan ei enää ole välttämätöntä sijoittua kasvukeskuksiin. Kasvukeskusten ulkopuolelle sijoittuminen vaatii kuitenkin alueiden omaehtoista toimintaa ja aloitteellisuutta yritystoiminnan toimintaedellytysten luomiseksi myös reuna-alueilla. Reuna-alueiden erityisominaisuuksien hyödyntäminen saattaa avata uusia mahdollisuuksia hyödyntää reuna-alueiden luontaisia vetovoimatekijöitä, jotka muodostuvat raaka-ainearvoista ja niiden jalostuksesta sekä matkailuelinkeinosta. Eräs perusedellytys luontaisten vetovoimatekijöiden hyödyntämiselle on infrastruktuurin toimivuuden varmistaminen.

Voimakas muuttoliike vaarantaa kuitenkin muuttotappioalueiden kasvun edellytyksiä. Suhteellinen osaamispotentiali heikkenee nuoren ja koulutetun väestön muuttaessa pois. Samalla väestön ikärakenne heikkenee. Väestön ikääntyminen yhdessä korkean työttömyyden kanssa johtaa epäedulliseen huoltosuhteeseen ja supistaa alueen veropohjaa. Työttömyyden hoito ja vanhusten hoito lisäävät samalla alueen kuntien kustannuspaineita.

Kuntatalouden heikkeneminen vähentää kunnan asukkailleen tarjoamia julkisia palveluita ja saattaa heikentää myös niiden laatua. Alueellisen kysynnän pienentyminen heikentää julkisten palveluiden lisäksi yksityisen yritystoiminnan edellytyksiä, minkä seurauksena myös yksityiset palvelut vähentyvät.

Väestön vähentyminen johtaa alueen infrastruktuurin vajaakäyttöön ja asteittaiseen rapistumiseen. Mikäli kehitys jatkuu nykyisenlaisena, pahimmilla muuttotappioalueilla joudutaan purkamaan aiemmin tehtyjä investointeja infrastruktuuriin.

Ajan myötä keskittävän kehityksen seurauksena on alueellisen kilpailukyvyyn rapautuminen ja kasvun edellytysten katoaminen muuttotappioalueilla. Tämänkaltaiset ongelmat ovat alueiden mahdollisuuksin nähden suuria ja pitkävaikutteisia. Perimmäisenä uhkakuvana on laajojen alueiden autioituminen (Tervo, 2000). Tällöin keskittävän kehityksen kielteiset vaikutukset reuna-alueilla jäävät pysyväksi.

Tukeeko kasvava keskus myös ympäröivää aluetta?

Muuttovoitto- ja muuttotappioalueiden välinen suhde ei välttämättä ole niin yksioikoinen kuin on totuttu ajattelemaan. Vaikka keskuksat voivat imeä ympäristönsä koulutetut nuoret, ne voivat myös monin tavoin tukea vaikutusalueensa kasvua. Esimerkiksi Oulu on tähän saakka tukenut pohjoisen Suomen kehitystä lähinnä patoamalla alueelta lähteviä muuttovirtoja, mutta nyt alkaa näkyä merkkejä myös muunlaisesta vaikutuksesta.

Laatikko 9. Oulun vaikutus Pohjois-Suomeen

Oulun taloudellinen kasvu on ollut 1990-luvun puolivälistä lähtien nopeaa. Kasvun moottorina ovat toimineet ennen kaikkea uuden teknologian yritykset, joiden tuotekehitystä ja työvoiman saantia ovat tukeneet Oulun yliopisto, VTT, ammattikorkeakoulut ja lääketieteen teknologian kehittyessä myös Oulun yliopistollinen keskussairaala. Oulun kaupunki on toiminut keskeisenä vaikuttajana luotaessa yritysystävällistä toimintaympäristöä

Perusedellytykset Oulun kehitykselle syntyivät yliopiston perustamisen myötä vuonna 1958. Tärkeä rooli oli yliopiston sähkötekniikan osastolla, joka suuntautui voimakkaasti elektroniikan tutkimukseen. Vuonna 1974 Ouluun perustettu VTT:n elektroniikkalaboratorio on ollut keskeinen tutkimustiedon tuottaja ja yhteistyöorganisaatio uutta tutkimusta hyödyntävälle yritystoiminnalle. Teknologiakylän perustaminen vuonna 1982 loi suotuisan ympäristön yritysten ja julkisten instituutioiden yhteistyölle. Oulun kehityksen kannalta ratkaiseva yritys on ollut Nokia, jonka tutkimus- ja kehitystyö elektroniikan ja langattoman viestinnän parissa jo 1960-luvulta alkaen on johtanut maailmanlaajuiseen kaupalliseen menestykseen.

Oulun kasvava vetovoima näkyy selvästi muuttoliikkeessä. Oulun seudun sama muuttovoitto pysytteli vielä 1990-luvun alussa parin sadan henkilön tasolla vuosittain. Vuosikymmenen lopulla se oli jo kymmenkertainen. Yritysten työvoiman suuren tarpeen takia Oulussa on viime aikoina jo ensimmäisen vuoden tietotekniikan opiskelijoita pyritty kiinnittämään yrityksiin. Osaajat pyritään sitouttamaan yrityksiin varhain. Yritysten innokas rekrytointi ja hyvät palkat ovat johtaneet pulaan myös yliopiston ja muiden oppilaitosten opetushenkilökunnasta.

Teknisen alan koulusta annetaan myös Pohjois-Suomen ammattikorkeakouluissa. Koulutuksessa käytetään hyväksi myös Oulun yliopiston etäopetusta. Oulu ei vedä kaikkia alueen valmistuneita. Noin puolet ammattikorkeakouluista valmistuneista työllistyvät opiskelupaikkakunnalleen. Pienempien kaupunkien mahdollisuuksia saada osaajat jäämään alueelle heikentää varsinkin se, etteivät molemmat puoliset löydä työtä paikkakunnilta.

Oulun ja ympäristön yhteistyö ei rajoitu vain koulutukseen. Pohjois-Suomeen on viime vuosina perustettu lukuisia erikoistuneita osaamiskeskustoja, joiden yhteistyötä on alettu kehittää Multipolis -nimisen hankkeen alaisuudessa. Multipolis -yhteistyö kattaa kaikki pohjoisen Suomen ja Ruotsin yli 20 teknologiakeskusta. Yhteistyössä pyritään keskustelun käymiseen, koordinoituun erikoistumiseen ja toiminnan kehittämisen esteiden paikantamiseen.

Multipolis-verkoston keskeiset vahvuudet ovat omaa työvoimaa tuottavat paikalliset oppilaitokset, keskittyminen tiettyyn erikoisosaamiseen sekä toimiva yhteistyö hallinnon, koulujen ja yritysten välillä. Joidenkin keskustusten kohdalla rahoitusmahdollisuuksia parantaa huomattavasti niiden sijainti EU:n 1 -tukialueella. Heikkouksina ovat mm. osaavan työvoiman ja kiinteän korkeakouluopetuksen puute, työntekijöiden siirtyminen keskuksiin sekä etäisyys markkina-alueille. Joillakin osaamiskeskustoilla on myös kapea yrityspohja.

Oulun seudun osaamiskeskusohjelma perustuu keväällä 1998 valmistuneen Pohjois-Suomi -strategiasuunnitelman hankkeiden toteuttamiseen. Suunnitelma laadittiin yhteistyössä korkeakoulujen, yritysten ja hallinnon edustajien kanssa. Keskeisenä tavoitteena on saada koko pohjoisen Suomen henkiset voimavarat maksimaalisesti hyödynnettyä alueen talouden ja työllisyyden kehittämiseksi.

5 ALUEKEHITYKSEN OHJAAMINEN

5.1 Aluepolitiikalle asetetuista tavoitteista

Alueiden kehittämistä annetussa laissa (1135/1993) aluepolitiikan tavoitteet esitetään seuraavasti:

Tämän lain tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä. Tavoitteen saavuttamiseksi

1. turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus;
2. turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne;
3. uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä; sekä
4. vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

Lain lähtökohtana on, että kansalaisten elinolot ja peruspalvelut turvataan asuinpaikasta riippumatta. Suurin osan tavoitteista liittyy edellytyksien luomiseen: turvataan perusrakenne, vahvistetaan talouden ja osaamisen perustaa ja parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä. Kehitysmahdollisuuksien hyödyntäminen on alueellisten toimijoiden vastuulla.

Aluepolitiikan perusteluihin kuuluu ajatus nykyisen kaltaisen yhdyskuntarakenteen säilyttämisen tärkeydestä kulttuuriin liittyvien tekijöiden takia. Suomalaisen yhteiskunnan perusominaisuuksiin katsotaan tällöin kuuluvaksi mm. ympärivuotisesti asututtuna oleva maaseutu, jonka säilyttämistä puoltavat myös maisemalliset syyt.

Aluepolitiikan harjoittamista Suomessa on perusteltu pitkään myös Suomen alueellisella puolustusjärjestelmällä. Viime vuosikymmenien poliittisten ja teknologisten muutosten myötä tämä näkökulma on kuitenkin saanut vähemmän painoarvoa. Rajojen vartioiminen on yhä useammin mielletty sotilaspoliittisten tekijöiden sijasta pakolaisvirtojen hallintaan liittyviksi. Aluepolitiikalla on todennäköisesti jatkossakin tämän näkökulman mukaisia perusteluja, jotka yhä enenevässä määrin liittyvät Suomen asemaan EU:n rajamaana.

Euroopan unionin tasolla aluepolitiikan poliittiset perustelut on kirjattu Amsterdamin sopimukseen tavalla, joka ainakin periaatteessa velvoittaa jäsenmaita myös kansallisiin toimenpiteisiin:

Amsterdamin sopimuksen 158 artikla (ent. 130 a artikla):

Edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenyjäänisyyttä, maaseutu mukaan luettuna.

Aluepolitiikasta vastaavan komission pääosaston perusaineistoissa perustelut on esitetty seuraavasti:

Euroopan alueiden ja niiden asukkaiden taloudelliset ja sosiaaliset mahdollisuudet eivät ole yhtäläiset. Kaikissa jäsenvaltioissa on jo kauan esiintynyt eroja kehityksessä ja elintasossa alueiden välillä. Unionin tasolla mitattuna erot ovat vielä huomattavampia. Tästä syystä heikommassa asemassa olevilla alueilla on elinkeinoelämän piristämiseksi käytettävä yksityisiä investointeja täydentäviä julkisia tukia. Näistä vastaavat pääasiassa jäsenvaltiot omilla aluetuillaan. Koska ongelmat ovat niin suuria, yhteisön on kuitenkin solidaarisuuden nimissä osallistuttava niiden ratkaisemiseen, jotta kaikki alueet ja niiden asukkaat saisivat parhaan mahdollisen hyödyn yhteismarkkinoista sekä talous- ja rahaliitosta. Tämä on yhteisön aluepolitiikan tavoite.

Perustelut EU-aluepolitiikan harjoittamiselle ovat ensi sijassa poliittisia. Se on solidaarisuuden vuoksi harjoitettavaa toimintaa. Aluepolitiikka vie EU:n budjettimenoihin kolmanneksen. Taloudelliset perustelut noussevat aikaisempaa selvemmin keskusteluun siinä vaiheessa, kun aluepolitiikkaa toteutetaan laajentuneen EU:n oloissa.

Aluepolitiikan voimavarojen kasvattamista vastustetaan joskus kansalaisten yhdenvertaiseen asemaan liittyvin perusteluin. Sen mukaan yksittäisiä yrityksiä tai kansalaisia ei tule ”palkita” siitä, että ne sijoittuvat tietyille alueille tai jättävät muuttamatta sieltä pois. Yhdenvertaisuuskysymykset korostuvat erityisesti silloin, kun käsitellään tukialuejakoja. Tukialueeseen rajoittuvat alueet katsovat usein joutuvansa kohtuuttomaan asemaan. Niiden tilanne ei välttämättä poikkea tukialueesta, mutta yrityksille ja kansalaisille syntyy kannustin siirtyä tukea saavan naapurialueen puolelle.

Aluepolitiikka voidaan myös nähdä tarpeettomaksi. Tilastokeskuksen ns. suurta aluepolitiikkaa koskevissa laskelmissa on päädytty tuloksiin, joiden mukaan valtion varojen nettosiirrot Suomen vauraampien ja köyhempien alueiden välillä ovat mittavia. Valtion saamat verotulot jäävät valtion panostuksia selvästi pienemmiksi erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Vastaavasti Uudeltamaalta kootaan verotuloja huomattavasti enemmän kuin mitä valtio panostaa alueille. Koska ”Etelä elättää muutenkin kehitysalueita”, tulisi aluepoliittisia panostuksia pikemminkin pienentää kuin suurentaa nykyisestä tämän ajattelutavan mukaan.

Aluepolitiikan taloudellisia perusteluita

Markkinavoimiin puuttumista aluepolitiikan nimissä perustellaan markkinoiden epätäydellisellä toiminnalla ja ulkoisvaikutusten merkityksellä. Yksinomaan markkinavoimien perusteella määräytyvä aluerakenne ei voi olla voimavarojen käytön kannalta optimaalinen, koska kaikki kustannukset eivät näy kilpailun epätäydellisyyden takia hinnoissa ja koska puutteellinen informaatio haittaa eri toimijoiden päätöksentekoa.. Seurauksena on käyttämättömien resurssien muodossa ilmenevää tehottomuutta. Suureen keskukseen muuttava henkilö esimerkiksi arvioi päätöksessään kohdealueen korkeampien asumiskustannuksien merkityksen, mutta lähtöalueelle muutosta koitua menetys (ulkoisvaikutus) jää ottamatta huomioon.

Markkinaratkaisu korostaa lyhyen aikavälin tasapainoa erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Väestöään menettävien alueiden pitkän aikavälin kasvu-edellytysten heikkeneminen jää tällöin suurelta osin ottamatta huomioon. Kasvua edistävissä toimenpiteissä markkinamekanismi on usein riittämätön. Esimerkiksi Oulun osaamisrakenteisiin tehdyt panostukset eivät panostuksien alkuvaiheessa olleet kannattavia, mutta niiden kerrannaisvaikutukset ovat kääntäneet pitkän aikavälin tulokset positiivisiksi.

Aluepolitiikkaa on perusteltu myös muuttoliikkeen aiheuttamilla kustannuksilla. Vaikka näkökulma on suppea ja painottuu lyhyen aikavälin kustannuksiin, tällaiset arviot antavat jonkinlaisen kuvan muuttoliikkeen kustannuksista. Eri tutkimuksien pohjalta Kangasharju ym. (1999) ovat päätyneet arvioon, jonka mukaan Suomen nykyisen muuttoliikevauhdin puolittuminen merkitsisi noin 4–5 miljardin markan vuotuista säästöä muuttovoittoa saavien alueiden yhdyskuntakustannuksissa. Muuttoliikkeen myötä saavutettavien tehokkuushyötyjen mittaaminen on sen sijaan mahdotonta, eikä nettomääräistä kustannus/hyötyanalyysiä muuttoliikkeestä ole käytettävissä.

On toisaalta esitetty, että aluepolitiikan pitäisi pikemminkin edistää työvoiman liikkuvuutta kuin pyrkiä tyrehtyttämään sitä. Työvoiman heikko alueellinen liikkuvuus johtaa tehottomuuteen, joka johtuu sekä käyttämättömänä olevista työvoimavaroista (korkean työttömyyden alueet) että yritysten kasvumahdollisuuksien tyrehtymisestä (työvoimapulasta kärsivät alueet). Esimerkiksi Braunerhjelm ym. (2000) ovat tuoneet esille, että työvoiman alhainen liikkuvuus yhdessä palkkojen joustamattomuuden kanssa aiheuttaa tilanteen, jossa osa taloudellisen integraation eduista jää hyödyntämättä.

Työvoiman liikkuvuuden vaikutukset riippuvat mittasuhteista. Mikäli alueelta pois siirtyvä työvoima edustaa vain pientä osaa alueen kokonaisresursseista, ei muutosta todennäköisesti aiheudu lähtöalueelle merkittävää haittaa. Tämä on tilanne esimerkiksi silloin, kun kyseessä on EU:n runsasväkisten ydinalueiden välillä tapahtuva työvoiman liikkuvuus. Tilanne on kuitenkin toinen silloin, kun työvoimaa menettävät alueet ovat niin pieniä, että muuttoliikkeen kautta alueelta poistuu suuri osa alueen osaamisresursseista ja alueen kilpailukyky kärsii niin paljon, että heijastusvaikutukset kääntävät alueen yleisen kehityksen itseään vahvistavalle lasku-uralle.

EU-alueella harjoitettavan aluepolitiikan taloudelliset perustelut liittyvät luonnollisesti myös integraatioprosessin alueellisiin vaikutuksiin. Tutkimusten mukaan integraation syveneminen johtaa pikemmin alueellisten erojen kasvuun kuin niiden supistumiseen Suomessa (ks. esim. Tervo, 1994, Loikkanen ym., 1997). Tästä seuraa peruste aluepolitiikan tehostamiselle, mikäli tavoitteena on säilyttää alueelliset kehitysedellytykset EU- ja EMU-jäsenyyttä edeltävällä tasolla. Kysymys siitä, kuinka suuressa määrin Suomessa toimeenpannun EU-aluepolitiikan voidaan katsoa jo vastanneen näihin paineisiin, on vielä avoin.

Yleinen mielipide näyttäisi puoltavan aluekehityksen ohjaamista. Esimerkiksi EVAn (1999) tutkimuksessa haastatelluista 66 prosenttia hyväksyi väitteen, jonka mukaan muuttoliikettä kasvukeskuksiin tulisi hillitä, vaikka se edellyttäisi suuria kustannuksia aiheuttavia aluepoliittisia toimia. Eri mieltä olevia oli 18 prosenttia. Saman suuntaisia tuloksia on saatu myös eri sanomalehtien vuoden 1999 aikana teettämässä mielipidetiedusteluissa. Kysymyksissä ei tuotu kuitenkaan esille yksilön maksettavaksi koituvia kustannuksia esimerkiksi kohoavan verotuksen muodossa.

5.2 Aluepoliittiset toimenpiteet Suomessa

Aluepolitiikan suuri linja

Aluepolitiikan toimenpiteissä ja niihin liittyvässä rahoituksessa erotetaan ns. suuri ja pieni aluepolitiikka. Suurella aluepolitiikalla tarkoitetaan käytännössä kaikkia eri alueille kohdistuvia julkisen talouden rahavirtoja ja pienellä aluepolitiikalla vastaavasti vain sitä julkista rahoitusta, jonka ensisijaisen tavoite on aluepoliittinen.

Vartiainen (1998) on jakanut suomalaisen aluepolitiikan kehityksen kolmeen päävaiheeseen:

1. Teollistavan kehitysaluepolitiikan vaihe (1970-luvun puoliväliin saakka),
2. Aluepoliittisen suunnittelun vaihe (1970-luvun puolivälistä 1980-luvun loppupuolelle) ja
3. Ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen vaihe (1980-luvun loppupuolelta alkaen)

Vartiainen mukaan suomalaista aluepolitiikkaa on leimannut alusta lähtien tasaisuus- ja tehokkuustavoitteiden välinen rinnakkaisuus. Teollistuvaan yhteiskuntaan näytti liittyvän voimistuva alueellinen erilaistuneisuus, mihin sekä poliitikot että tutkijat alkoivat kiinnittää laajemmin huomiota jo 1950-luvulla. Toisaalta reuna-alueiden teollistamista voitiin perustella myös tarpeella hyödyntää niiden käyttämättömiä voimavaroja. Suomessa omaksuttiin teollistumiseen perustuva kasvupolitiikka kuitenkin vasta 1960-luvun puolivälissä, mihin myös varsinaisen kehitysalueelainsäädännön synty ajoittuu.

Taloudellinen kehitys nojasi 1970-luvun jälkipuoliskolta 1990-luvun alkuun saakka kotimaisten kysyntätekkijöihin. Aluekehitys oli tällöin suhteellisen tasainen. Hyvinvointipalvelujen kasvu lisäsi julkisen sektorin työllisyyttä kaikkialla maassa. Lisäksi valtion vahva panostus tuki hallinto- ja korkeakoulukaupunkien kehitystä kehitysalueilla. Talouden kasvun taittuminen 1970-luvun puoliväliin tultaessa hidasti maan eri osien välistä erilaistumiskehitystä ja muuttoliikettä. Samalla teollisuuden työllisyyden kehitys alkoi taittua perinteisillä teollisuusalueilla. Näin myös Suomessa nousi esiin muiden länsimaiden tapaan aivan uusi, teollisesta taantumasta kärsivien paikkakuntien alueongelma, mikä osaltaan rikkoi perinteistä Teollisuus-Suomen ja kehitysalueiden välistä eroa.

Julkisen kulutuksen ja muiden kotimaisten kysyntätekijöiden kasvuun nojaava kehitysura oli kuitenkin globalisoituvassa ympäristössä kestävä. Vakaan talouskasvun aika 1980-luvulla kätki taakseen rakenteellisten ongelmien kehittymisen niin koko Suomen mittakaavassa kuin eri alueillakin. Taantuma tuntui yhtäläillä kaikilla alueilla, mutta edellytykset sen jälkeiseen nousuun vaihtelivat suuresti eri puolilla maata.

Alueellisten ongelmien erilaistumisen myötä myös aluepolitiikan painotuksissa on korostunut toimenpiteiden sovittaminen kunkin alueen omien lähtökohtien mukaiseksi. Siirtyminen ohjelmaperusteiseen, alueiden roolia painottavaan aluekehittämiseen onkin suomalaisen aluepolitiikan viimeisin kehitysvaihe. Alueiden kehittämissstrategiat rakentuvat kuitenkin pitkälti sille perustalle, joka luotiin jo valtionyhtiöiden ja uusien yliopistojen sijoittamisesta ja alueellisen infrastruktuurin kehittämisestä päätettäessä 30-50 vuotta sitten.

Stöhrin (1989) vuosikymmenen sitten esittämä toteamus eurooppalaisen aluepolitiikan muutoksesta pätee melko hyvin myös suomalaisen aluepolitiikan kehitykseen:

- aluepolitiikka ei enää kaksijakoisesti erottele kehittyneitä ja alikehittyneitä alueita, vaan tunnustaa erilaisten rakenteellisten ongelmien monimuotoisuuden
- päästrategiana on alueellinen innovaatio
- toiminta on hajakeskittynyttä, paikallisista yhteisöistä ponnistavaa
- vallitseva mekanismi ei perustu kokonaiskasvun uudelleenjakoon, vaan omien paikallisten voimavarojen hyväksikäyttöön
- aluepolitiikka orientoituu pääoman sijasta tietoon ja teknologiaan, määrällisen kasvun sijasta joustavuuteen, teollisuuden sijasta palveluihin ja sektoreiden välisiin yhteyksiin, yksittäisten hankkeiden sijasta ohjelmiin sekä muutamien suurten yritysten ja projektien sijasta suureen määrään pk-yrityksiä ja hankkeita
- aluepolitiikan dynamiikkaan kuuluvat pikemminkin nopeasti vaihtuvat ja vaikeasti määriteltävät ongelma-alueet kuin maantieteellisesti pysyvät alueet sekä spontaani paikallisten resurssien hyväksikäyttö kiinteän, suunniteltujen kasvukeskusten joukon sijaan.

Suuri aluepolitiikka

Miltei kaikilla valtion talousarvioon sisältyvillä erillä on suoria tai epäsuoria alueellisia vaikutuksia. Tämän takia on pyritty arvioimaan kaikkien valtion menojen kuten koulutuksen terveydenhoidon, sosiaalitoimen, tutkimuksen ja tuotekehityksen sekä investointien alueellinen kohdentuminen alueittain. Vaikka niiden pääasiallinen tavoite ei olekaan alueellisten erojen tasoittaminen, valtion menoilla ja tuloilla on vaikutuksia alueellisiin hyvinvointieroihin ja alueelliseen kehitykseen.¹

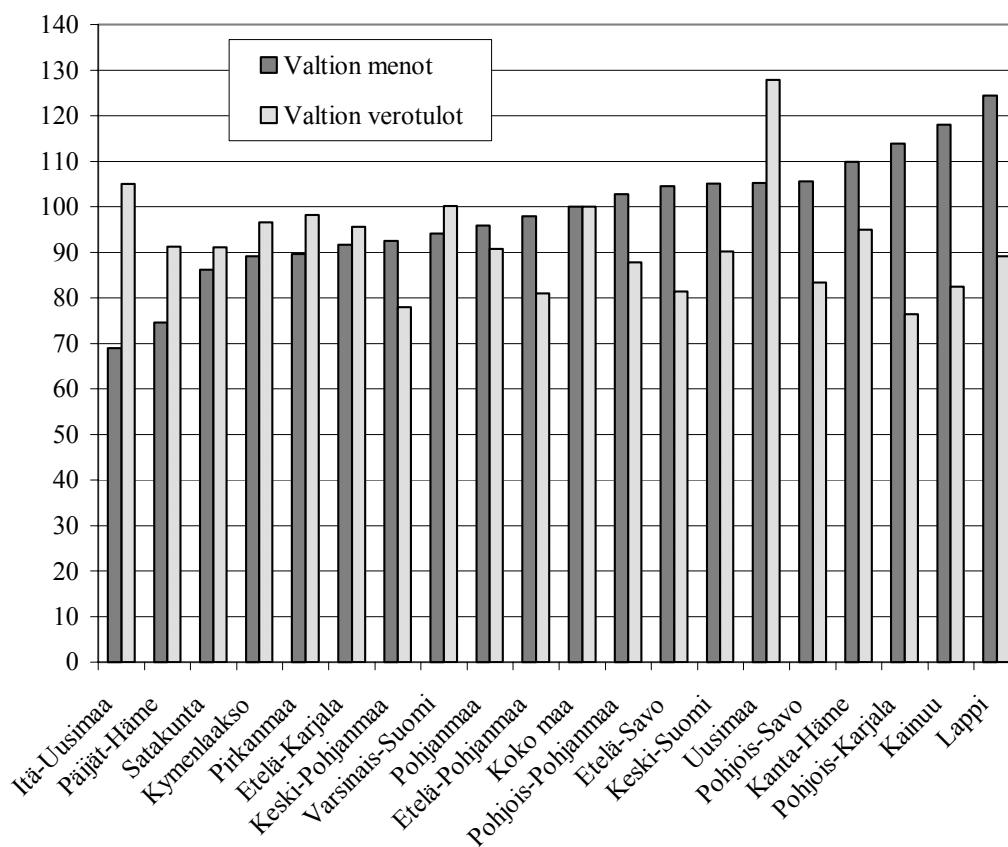
Julkisten menojen alueellista kehitystä 1990-luvulla voidaan tarkastella kahdesta eri lähtökohdasta. Yhtäältä julkisiin menoihin tehtyjen säästöjen vaikutus on ollut suurin

¹ Alueellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät erät on pyritty tunnistamaan aluekehitysmäärärahoiksi. Vuoden 1999 talousarviossa näitä oli sisäasianministeriön selvityksen mukaan 88 momentilla yhteensä 30,5 miljardia markkaa. Määrittely on kuitenkin vaihdellut eri vuosina, joten mielekkäät vertailut näiden erien kehityksestä vuodesta toiseen eivät ole mahdollisia.

niillä alueilla, joilla julkinen sektori on perinteisesti ollut mm. työllistäjänä korkea. Nämä alueet ovat usein olleet myös maa- ja metsätaloudesta riippuvaisia. Saman aikainen työvoiman vapautuminen alkutuotannosta ja julkisen sektorin työllistämismahdollisuuksien heikentyminen onkin leimannut eräiden alueiden kehitystä koko 1990-luvun ajan.

Toisaalta toteutetuista säästöistä huolimatta julkisen talouden rahavirrat ohjautuvat edelleen voimakkaasti vauraammilta alueilta köyhemmille alueille. Valtion budjettitalouden menojen suuruus eri alueilla vaihtelee huomattavasti ollen korkeimpien menojen maakunnissa vuonna 1998 asukasta kohden neljänneksen maan keskiarvoa suurempi ja alhaisempien menojen maakunnissa yli 25 prosenttia maan keskiarvoa pienempi. Valtion menot asukasta kohden ovat siis joissakin maakunnissa yli 70 prosenttia korkeammat kuin toisissa. Jos tarkasteluun liitetään myös erot eri maakuntien verotulokertymissä, korostuu alueittainen tasaus entisestään (Kuvio 5.1 ja taulukko 5.1).

Kuvio 5.1 Valtion kokonaismenot ja verotulot asukasta kohden maakunnittain vuonna 1998. Koko maa=100.



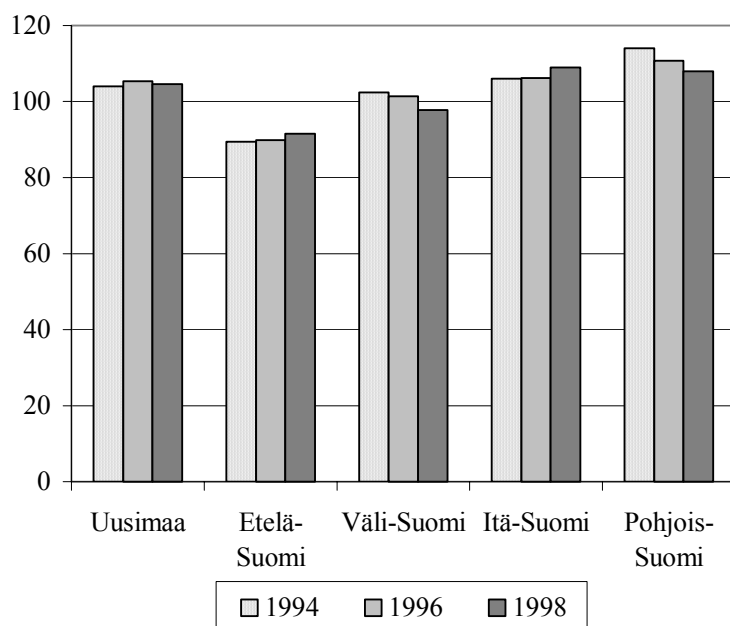
Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 5.1 Maakuntien osuudet valtion veroista ja menoista vuonna 1998.

Nettomaksajat				Nettosaaajat			
	Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde		Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde
Itä-Uusimaa	1,8	1,2	1,51	Pohjanmaa	3,1	3,2	0,97
Päijät-Häme	3,5	2,9	1,22	Pohjois-Pohjanmaa	6,2	6,9	0,89
Uusimaa	31,6	26,4	1,19	Keski-Suomi	4,6	5,3	0,87
Pirkanmaa	8,5	7,9	1,07	Etelä-Pohjanmaa	3,1	3,7	0,85
Kymenlaakso	3,6	3,3	1,07	Keski-Pohjanmaa	1,1	1,3	0,85
Varsinais-Suomi	8,6	8,1	1,06	Kanta-Häme	3,1	3,6	0,84
Satakunta	4,3	4,1	1,06	Pohjois-Savo	4,2	5,2	0,80
Etelä-Karjala	2,6	2,5	1,04	Etelä-Savo	2,7	3,5	0,77
				Lappi	3,4	4,8	0,71
				Kainuu	1,5	2,2	0,69
				Pohjois-Karjala	2,6	3,9	0,68

Lähde: Tilastokeskus.

Suuren aluepolitiikan rahavirrat ovat 1990-luvulla olleet melko vakaita. Suuralueiden välillä on kuitenkin tapahtunut pientä tasaantumista aikavälillä 1994–1998, kun Etelä-Suomen (pl. Uusimaa) osuus on hieman noussut ja Pohjois-Suomen sekä Väli-Suomen osuudet vastaavasti laskeneet. Itä-Suomessa asukasta kohden laskettujen menojen ero maan keskiarvoon nähden on hieman kasvanut nousten samalle tasolle Pohjois-Suomen kanssa (ks. kuvio 5.2). Pohjois-Suomen ja muun maan välisen eron pienentyminen heijastelee mm. Oulun seudun kasvun seurauksena tapahtunutta sosiaaliturvamenojen pienentymistä alueella.

Kuvio 5.2 Asukasta kohden lasketut valtion kokonaismenot suuralueittain vuosina 1994, 1996 ja 1998. Koko maa=100.

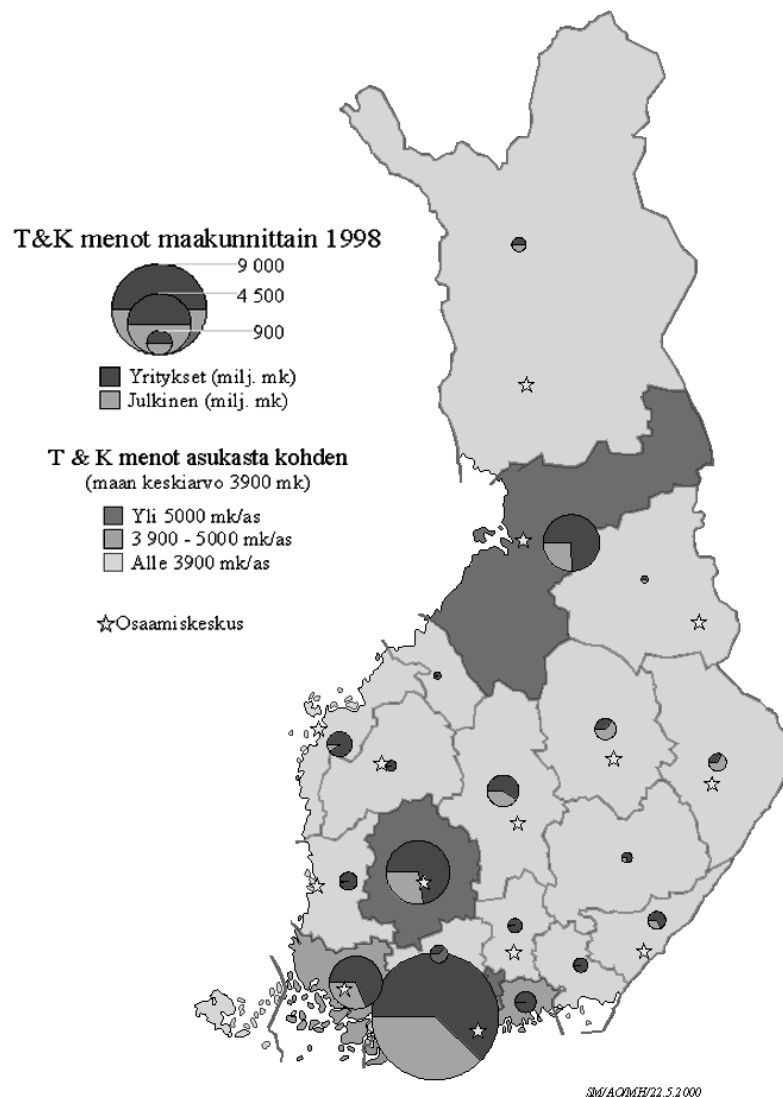
Lähde: Tilastokeskus.

Alueellisen kehityksen kannalta tärkeitä eriä valtion menoissa ovat liikenne- ja muut perusrakennelinvestoinnit. Samoin elinkeinojen tukemiseen suunnatut varat vaikuttavat myös alueelliseen kehitykseen.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus

Samanaikaisesti kun yritystukien kokonaismäärä on supistunut on julkista tukea tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan lisätty voimakkaasti. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan julkisen rahoituksen alueellinen jakauma määräytyy luonnollisesti rahoitusta hyödyntämään kykenevien yritysten sijainnin mukaan.

Kuvio 5.3 Tutkimus- ja kehittämistoiminta maakunnittain vuonna 1998.

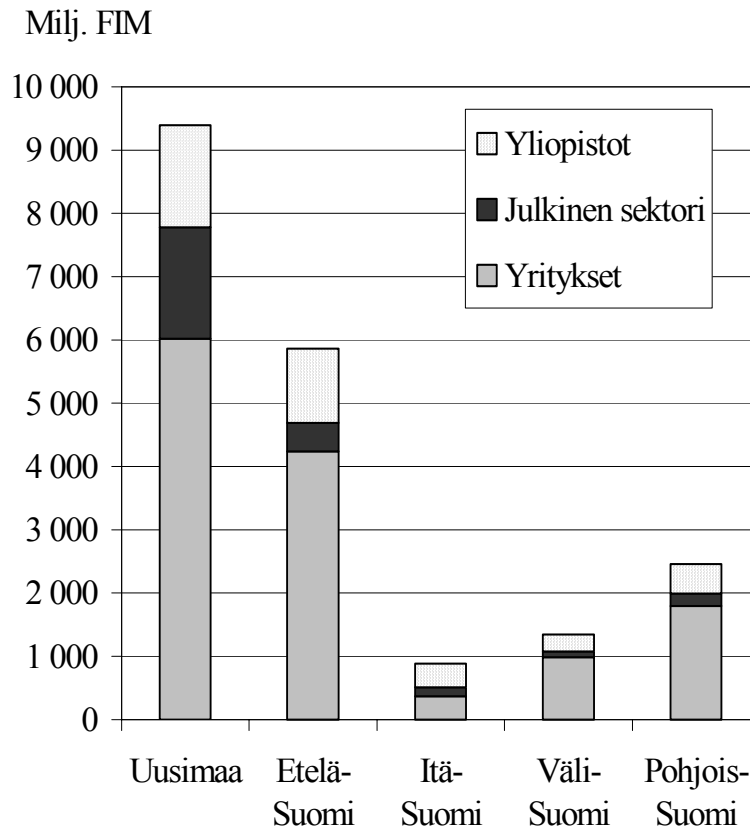


Lähde: Tilastokeskus.

Yritysten rahoittamasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta kolme neljäsosaa tapahtuu Uudenmaan tai Etelä-Suomen suuralueilla. Itäsuomalaisien yritysten osuus koko maan yrityssektorin T&K -menoista on alle 3 prosenttia. Myös julkisen sektorin T&K -

toiminta painottuu suhteellisen voimakkaasti muutamaan keskukseen: esimerkiksi Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) eri yksiköissä vuonna 1999 toimineesta henkilöstöstä (noin 2 800 henkeä) 93 prosenttia oli sijoitettu Espooseen, Ouluun tai Tampereelle. Yksistään Espoon osuus oli yli 2 000 henkeä. Yliopistojen T&K -rahoitus on jakautunut alueellisesti tasaisemmin (ks. kuvio 5.4).

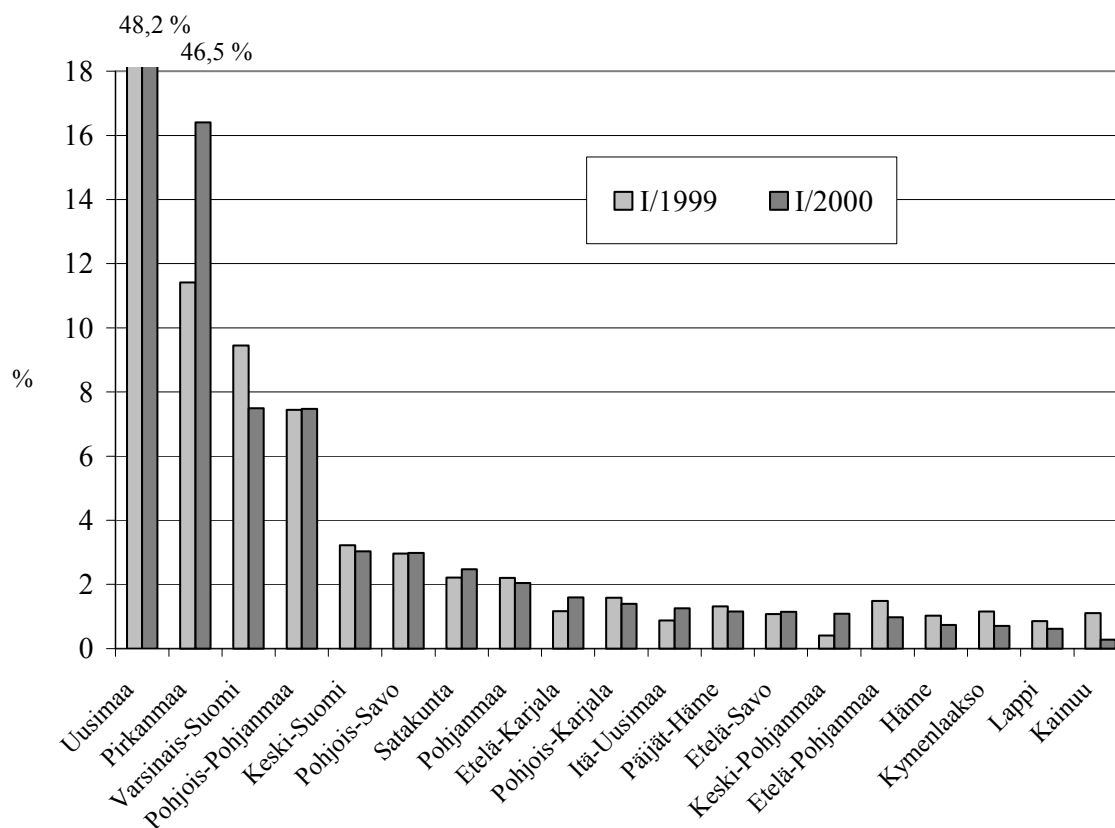
Kuvio 5.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot suuralueittain vuonna 1998.



Lähde: Tilastokeskus.

Suurinta T&K -rahoituskokonaisuutta hallinnoivan TEKESin rahoituksen maakunnittainen jakauma riippuu ratkaisevasti siitä, miten eri alueilta tulee tuen myöntämisehdot täyttäviä hakemuksia. Tieto- ja osaamisintensiivisten yritysten keskittyessä Uudellemaalle maakunnan osuus TEKESin rahoituksesta on hieman yli 45 prosenttia kymmenen vähiten tukia saavan maakunnan jakaessa kokonaisrahoituksesta keskenään alle 10 prosentin osuuden. Eri alueiden pitkän tähtäimen kehittyminen riippuu merkittävästi alueiden osaamis pohjan vahvistumisesta ja muista edellytyksistä luoda aitoa kysyntää T&K -toiminnan rahoitukselle.

Kuvio 5.5 Maakuntien osuudet TEKESin rahoituksesta tammi-kesäkuussa 1999 ja vuonna 2000.



Lähde: TEKES.

Varsinainen eli pieni aluepolitiikka

Aluekehitykseen ja -politiikkaan liittyvät kiinteästi aluejaot. Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka suuri osa väestöstä on otettu erilaisten alueellisten tukitoimenpiteiden kohteeksi.

Tukialueiden määrittelyt

Vuoteen 2006 asti voimassa olevat tukialuejaot Suomessa on esitetty kuviossa 5.6. Eri tukialueiden määrittelyt ja valinnat poikkeavat hieman toisistaan, vaikka kaikista alueista päätettiin vuonna 1999. EU-tukialueiden² osalta Itä-Suomen tavoite 1 -luokitus perustuu siihen, että alueen bruttokansantuote/asukas-taso oli vähemmän kuin 75 prosenttia EU-keskiarvosta vertailuvuosina 1994–1996. Samasta syystä alueelle myönnettiin myös korkeimman kansallisen tuen luokitus, joka on EU-pykälän mukaan nimetty 87 (3) a-luokituksiksi. Pohjois-Suomen tavoite 1 -luokitus perustuu puolestaan Agenda 2000 -neuvotteluissa saavutettuun poliittiseen hyväksyntään sille, että Suomen liittymissopimukseen sisältyvät maininnat harvaan asutuista tavoite 6 -alueista

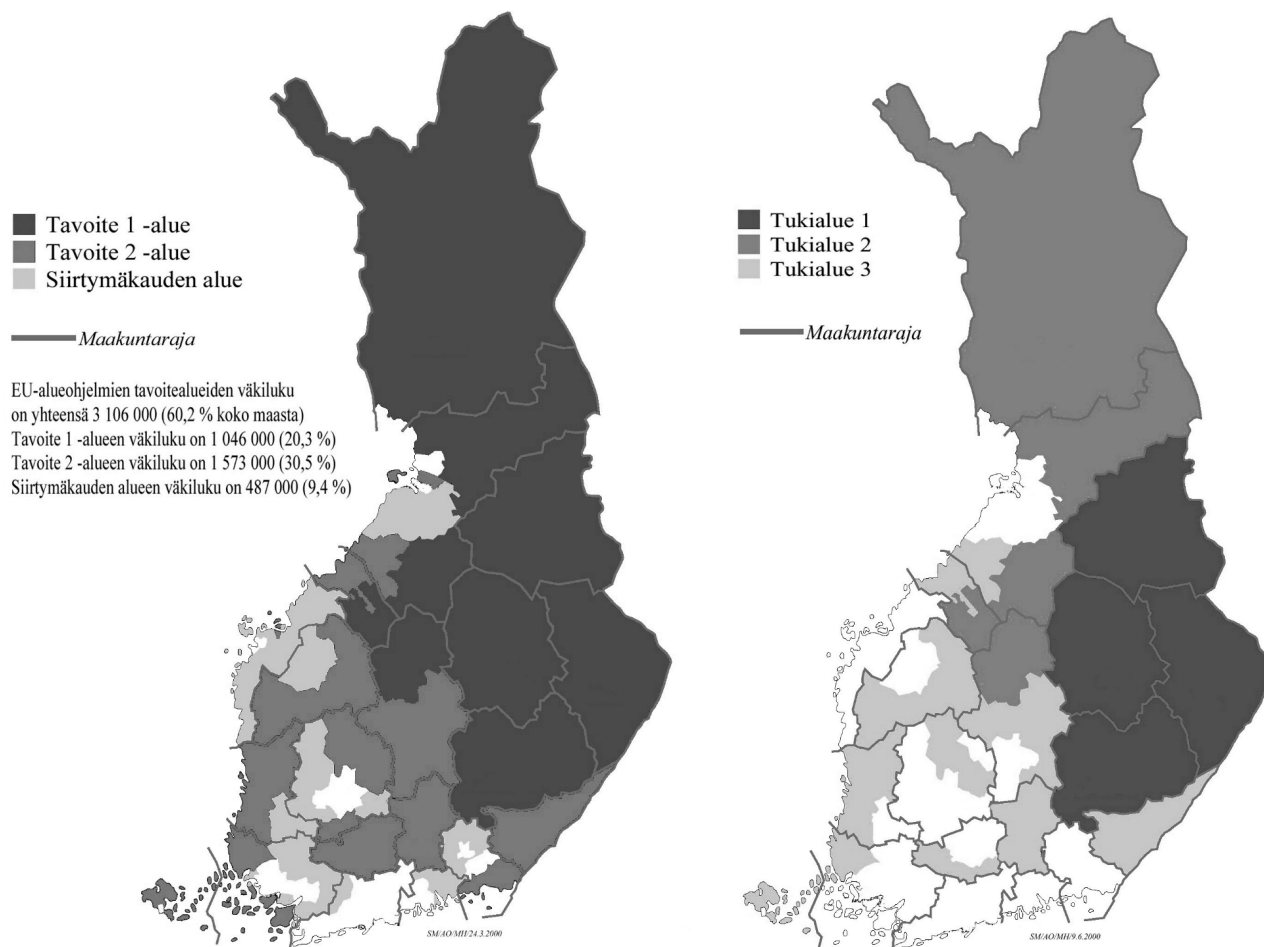
² Liitekartassa 5 on esitetty kaikkien EU-maiden tukialueluokitukset.

oikeuttavat kyseiset alueet korkeimpaan tukeen myös kaudella 2000–2006. Tämä neuvottelutulos ei kuitenkaan vaikuttanut kansallisen tuen määrittelyperusteisiin, minkä johdosta Pohjois-Suomen 1-alueen kansallinen tukialueluokitus on Itä-Suomea alhaisempi. Tavoite 2 -alueista ja vastaavista kansallisista tukialueista päätettiin kansallisesti mm. erilaisten kehitysmittareiden vertailuihin tukeutuen.

Kuvio 5.6 EU-tukialueet ja kansalliset tukialueet kaudella 2000–2006.

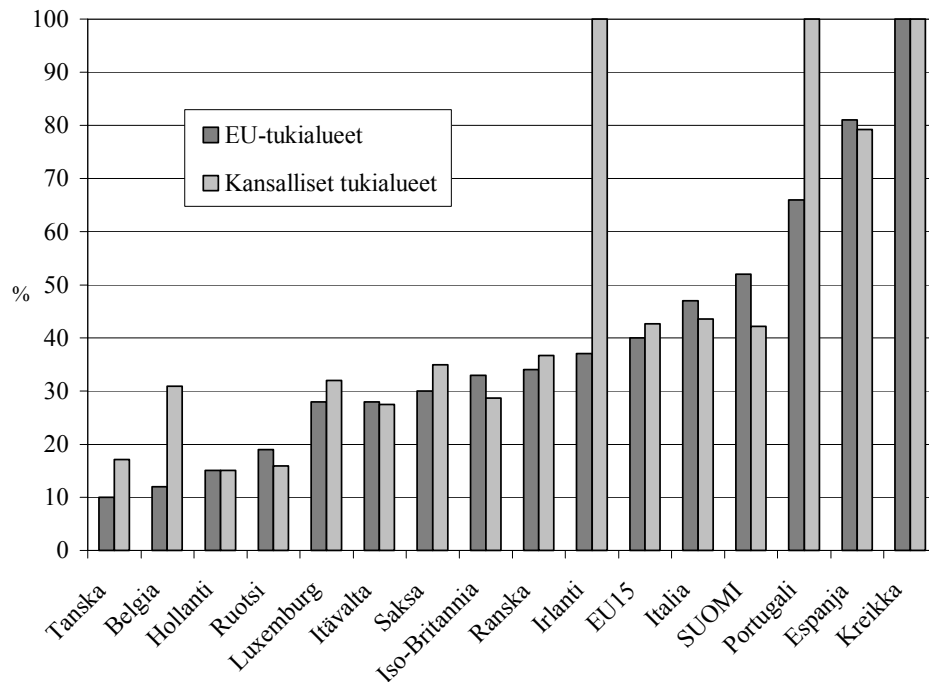
Suomen EU-alueohjelmien tavoitealueet 2000 - 2006

Kansalliset tukialueet 2000 - 2006



Lähde: Sisäasiainministeriö.

Muihin EU-maihin verrattuna varsin suuri osa Suomen väestöstä asuu EU- ja kansallisiin tukiin oikeuttavilla alueilla (Kuvio 5.7). Tukialueiden väestökattavuus on meillä EU-tuissa Kreikan, Portugalin ja Espanjan jälkeen EU:n neljänneksi korkein. Väestökattavuudet ovat Suomessa yli kaksinkertaiset Ruotsiin nähden sekä EU- että kansallisten tukialueiden osalta, mikä kuvastaa osaltaan maiden alueellisen kehityksen ja aluepolitiikan eroja.

Kuvio 5.7 Tukialueilla asuvien väestöosuudet EU-maissa kaudella 2000–2006.

Lähde: Sisäasiainministeriö.

EU:n rakennerahasto-ohjelmiin liittyvä rahoitus

Suomessa toteutettavat rakennerahasto-ohjelmat painottuvat yritystoiminnan edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen³. Infrastruktuurin edistäminen on jätetty lähes kokonaan rahoituksen ulkopuolelle toisin kuin useissa muissa EU-maissa. Perusteena tälle on ollut infrastruktuurin kansainvälisesti katsottuna hyvä taso myös Suomen EU-tukialueilla.

EU:n rakennerahasto-ohjelmien piirissä oleville alueille ohjautui vuosina 1995–1999 yhteensä 10,9 miljardia markkaa julkista kehittämisrahoitusta (pl. tavoite 6 -ohjelman LFA-tuki). Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 6 -alueiden osuus tästä oli puolet lopun jakautuessa tasan muualla maassa sijaitsevien taantuvien teollisuusalueiden (tavoite 2) ja heikentyvien maaseutualueiden (tavoite 5b) kesken. Alueellisten EU-ohjelmien (tavoitteet 2, 5b ja 6) kautta vuosina 1995–1999 eri maakuntiin ohjautunut rahoitus on esitetty taulukossa 5.2.

³ Alueellisten EU-ohjelmien sisältö löytyy kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön internet-sivuilta (<http://www.intermin.fi/alue/eu/>). Tavoite 3 -ohjelma on työministeriön sivuilla (<http://www.mol.fi/esr/>).

Taulukko 5.2 EU:n alueellisten rakennerahasto-ohjelmien 6, 2 ja 5b rahoitus yhteensä vuosina 1995–1999, miljoonaa markkaa ja markkaa asukasta kohden.

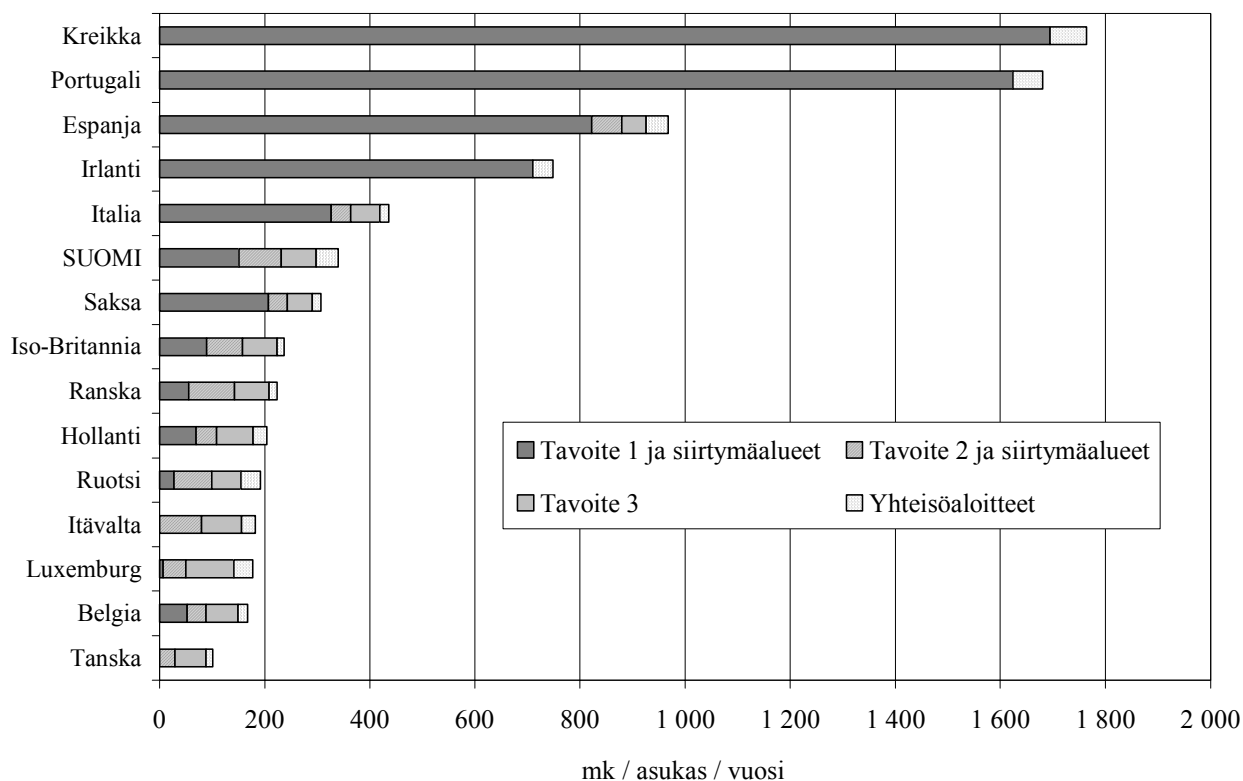
milj. mk	EU- rahoitus <i>a</i>	Kansallinen julkinen rahoitus <i>b</i>	Julkinen rahoitus yhteensä <i>a+b</i>	Yksityinen rahoitus <i>c</i>	Kaikki rahoitus yhteensä <i>a+b+c</i>	Julkinen rahoitus asukasta kohden <i>(a+b) / as.</i>
Kainuu	276	323	599	471	1 070	6 580
Lappi	594	649	1 242	925	2 167	6 393
Pohjois-Karjala	490	525	1 015	1 141	2 156	5 883
Etelä-Savo	456	478	933	926	1 860	5 531
Keski-Pohjanmaa	132	215	347	288	582	4 839
Etelä-Karjala	193	365	558	369	976	4 062
Päijät-Häme	264	457	721	681	1 451	3 654
Keski-Suomi	387	551	938	831	1 825	3 602
Satakunta	311	529	840	675	1 578	3 509
Etelä-Pohjanmaa	232	382	615	665	1 280	3 123
Kymenlaakso	161	276	437	255	638	2 315
Pohjois-Pohjanmaa	334	460	794	934	1 727	2 190
Pohjois-Savo	191	281	473	464	937	1 862
Pohjanmaa	128	193	321	438	758	1 848
Itä-Uusimaa	37	71	108	49	153	1 216
Varsinais-Suomi	153	266	419	546	1 034	941
Pirkanmaa	146	227	373	447	821	835
Kanta-Häme	50	77	126	159	286	766
Uusimaa	10	22	32	10	42	25
Koko maa	4 545	6 347	10 892	10 275	21 341	2 106

Pl. maatalouden LFA-tuki tavoite 6 -ohjelmassa.

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Suomessa toteutettavien rakennerahasto-ohjelmien rahoitus on melko korkealla tasolla muihin EU-maihin verrattuna. Koheesiomaiden, eli Espanjan, Kreikan, Portugalin ja Irlannin rahoitusmäärät ovat luokkaa muita maita suurempia, mutta näiden maiden ja Italian jälkeen on Suomen vuosina 2000–2006 saama rakennerahoitus EU:n kuudenneksi korkein asukasta kohden laskettuna (ks. kuvio 5.8).

Kuvio 5.8 EU:n rakennerahastojen vuosittainen rahoitus asukasta kohden kaudella 2000–2006, markkaa/asukas/vuosi.



Ei sisällä kansallista julkista rahoitusta tai yksityistä rahoitusta.

Lähde: Euroopan komissio.

Nykyisellä ohjelmakaudella 2000–2006 rahoitus keskittyy aikaisempaa selvemmin Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueille (taulukko 5.3). Tuki-intensiteetit on tässä taulukossa laskettu suhteessa tukialueiden väestöön ja kyseessä on julkinen rahoitus kokonaisuudessaan. Kuviossa 5.8 mukana on ainoastaan EU-rahoitus ja vertailukohtana on koko maan väestö.

Euroopan unionin rakennerahastojen ja niihin liitetyn kansallisen tuen kautta ohjautui julkista rahaa vuosina 1995–1999 yhteensä noin 18 miljardia markkaa eli keskimäärin 3,6 miljardia markkaa vuodessa. Nyt käynnissä olevan EU:n rakennerahaston puitteissa myönnettävä julkinen tuki vuosina 2000–2006 on arvioitu olevan yhteensä 27,5 miljardia markkaa eli keskimäärin 3,9 miljardia markkaa vuodessa.

Taulukko 5.3 EU:n rakennerahasto-ohjelmien tukimäärät ja tuki-intensiteetit vuosina 2000–2006.

	<i>Väestömäärä miljoonaa</i>	<i>Julkinen tuki / vuosi (EU + kansallinen) milj.mk</i>	<i>Julkinen tuki / asukas vuodessa mk</i>
Tavoite 1	1,04 (Itä- ja Pohjois-Suomi)	1 550	1 490
Tavoite 2	1,58 (yhdistelmä erilaisia tukialueita)	970	620
Tavoite 3	4,11 (tavoite 1 -alueen ulkopuolinen väestö)	855	210

Ei sisällä siirtymäkauden alueiden tukea.

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Tavoiteohjelmat 1 ja 2 ovat alueellisia ja niiden kohdealueet on määritelty tilastollisin perustein. Tavoite 3 -ohjelmaa toteutetaan koko maassa lukuun ottamatta Ahvenanmaata ja tavoite 1 -aluetta, jossa tavoitteen 3 toimenpiteitä toteutetaan osana tavoite 1 -ohjelmaa. Tavoite 1 -alueen ulkopuolisilla alueilla maaseutua kehitetään alueellisella maaseudun kehittämisohjelmalla (ALMA), johon kuuluvista toimenpiteistä osa on EU-osarahoitteisia ja osa rahoitetaan kokonaan kansallisin varoin.

Alueellisten EU-ohjelmien painotukset keskittyvät kaudella 2000–2006 aiempia ohjelmia selvemmin yritysten toimintaympäristön parantamiseen mm. osaavan työvoiman tarjontaa lisäämällä. Tämä voidaan nähdä seuraukseksi mm. siitä kritiikistä, joka kohdistettiin kauden 1995–1999 ohjelmien pirstaleisuuteen. Ohjelmien puitteissa toteutettavien hankkeiden kirjo tulee jatkossakin olemaan laaja, mikä käy hyvin ilmi ohjelmia koskevasta aineistosta:

Alueellisilla EU-ohjelmilla tuetaan hankkeita, jotka luovat yritystoiminnan edellytyksiä, parantavat osaamista sekä edistävät yritysten kilpailukykyä ja uudistumista. Tavoitteena on luoda uusia työpaikkoja, edistää ihmisten työllistyvyyttä, monipuolistaa tuotantorakennetta, kehittää yritysten toimintaa ja tukea kansainvälistymistä. EU-rahaa myönnetään mm. työvoiman osaamisen ja ammattitaidon parantamiseen, tutkimus- ja koulutushankkeisiin, tasa-arvon edistämiseen sekä uuden teknologian hyödyntämiseen. Lisäksi tukea saavat maaseudun kehittämistä ja palvelujen saatavuutta edistävät hankkeet, kalatalouselinkeinojen rakenteiden kehittäminen ja ympäristönsuojelu.

EU-ohjelmilla pyritään saamaan aikaan pysyviä vaikutuksia. Onnistuneet hankkeet lisäävät työtä, toimeentuloa ja yrittäjyyttä. Innovaatioiden, osaamisen ja kilpailukyvyn rinnalla edistetään hyvinvointia, vireyttä ja uskoa tulevaisuuteen. Ohjelmien keskeisenä tavoitteena on yritystoiminnan ja alueen kilpailukyvyn kehittäminen, uusien työpaikkojen luominen ja työllisyyden parantaminen sekä taloudellinen kasvu.

EU-ohjelmat muodostavat yleiset puitteet rakennerahastojen kautta tuettavalle toiminnalle. Ohjelmat ovat kuitenkin niin laaja-alaisia, että hankevalintaa ohjaavaa strategiaa voidaan muokata ja tuettavan toiminnan painotuksia muuttaa ohjelman kuluessa. Ohjelmien puitteissa tapahtuva toiminta onkin luonteeltaan ajassa muuttuva

kehityspolku siitä huolimatta, että ohjelmien rahoituskehystä on jo sovittu vuoteen 2006 asti.

Alueelliset EU-ohjelmat muodostavat nykyisin keskeisimmän osan Suomessa harjoitettua ”pientä aluepolitiikkaa”. Niitä voidaan pitää välineinä laajemman maakunnallisen kehittämisselityikan toteuttamiselle. Maakuntatason suunnittelun ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan alueen kokonaisvaltaista kehittämistä koskeva toimintasuunnitelma. Toisessa vaiheessa päätetään, mitkä osat toimista sisällytetään alueen EU-ohjelmaan ja mitkä osat jäävät puhtaasti kansallisen toiminnan piiriin. EU-ohjelmia ei siten tulisi arvioida irrallaan tästä laajemmasta kokonaisuudesta. Alueellisesta kehittämisselitykan näkökulmasta katsottuna jaottelu EU-aluepolitiikan ja kansallisen aluepolitiikan välillä onkin turha.

Alueellisiin EU-ohjelmiin voidaan lukea myös yhteisöaloiteohjelmat **Interreg, Urban ja Leader**. Yhteisöaloiteohjelmat ovat luonteeltaan EU:n tavoiteohjelmia täydentäviä. Niiden erityispiirteitä ovat kansallisuuksien, valtioiden ja alueiden rajat ylittävän yhteistyön korostaminen ja niissä painotetaan erityisesti rahoitettavan toiminnan innovatiivisuutta sekä kokemusten ja hyvien esimerkkien levittämistä.

Interreg III -aloitteeseen kuulu kolme ohjelmalohkoa: A) rajat ylittävä yhteistyö, B) valtioiden välinen yhteistyö ja C) alueiden välinen yhteistyö. Suomi osallistuu ohjelmakaudelle 2000–2006 seitsemään Interreg III A ohjelmaan (Saaristo, Merenkurkku/MittSkandia, Pohjoiskalotti, Kolarctic, Karjala, Kaakkois-Suomi ja Etelä-Suomen rannikkoseutu), joiden EU-rahoitus on suuruudeltaan yhteensä 770 miljoonaa markkaa.

Urban-yhteisöaloitteen tavoitteena on kriisissä olevien kaupunkialueiden taloudellinen ja sosiaalinen elvyttäminen sekä kestävä kehityksen edistäminen. Suomeen on tulossa kaudeksi 2000–2006 yksi URBAN-yhteisöaloiteohjelma. Sen laativat edellisen rakennerrahastokauden tapaan Helsingin ja Vantaan kaupungit yhdessä. Suomen osuus seuraavan kauden EU:n URBAN-yhteisöaloitevaroista on 30 miljoonaa markkaa. Urban-ohjelmien avulla on osaltaan reagoitu kaupunkien sisällä tapahtuneeseen erilaistumiseen ja sosiaalisten ongelmien keskittymiseen tiettyihin kaupunginosiin, mikä on Suomessa verrattain uusi ilmiö. Tässä yhteydessä myös Euroopan sosiaalirahaston horisontaalisella tavoite 3 -ohjelmalla on ollut ja tulee jatkossakin olemaan merkittävä rooli.

Leader-ohjelma on tarkoitettu maaseudun elinkeinomahdollisuuksien parantamiseen: sillä tuetaan maaseudun monialaista kehittämistä, jonka lähtökohtana on paikallisten asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien ideat ja tarpeet. Tavoitteena on uusien toimintatapojen ja menetelmien kehittäminen ja kokeileminen sekä maaseudun asukkaiden, elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten yhteistyö. Ohjelman EU-rahoitus on 310 miljoonaa markkaa vuosille 2000–2006.

Kansalliset aluepoliittiset toimenpiteet

Puhtaasti kansalliseksi aluepoliittiseksi rahoitukseksi voidaan laskea mm. alueellisin perustein myönnettävät yritystuet siltä osin, kun ne eivät liity rakennerahasto-ohjelmiin sekä maakunnan kehittämisraha. Suomessa tukea on kohdennettu tutkimuksen, tuotekehityksen ja osaamisen tukemiseen. Muut yritystuet ovat 1990-luvulla loppupuolella supistuneet selvästi. Euroopan komission (2000) vertailun mukaan Suomessa vuosina 1996–1998 käytössä olleet kansalliset aluepoliittiset tuet olivat suuruudeltaan EU:n viidenneksi alhaisimmalla tasolla eli 12,8 euroa asukasta kohden vuodessa EU-keskiarvon ollessa 50,4 euroa asukasta kohden.

Yritystuen kokonaismäärä kasvoi runsaasta 2 miljardista markasta vuonna 1984 korkeimmillaan 5,7 miljardiin markkaan vuonna 1993 (Junka & Venetoklis, 1999)⁴. Tämän jälkeen yritystuen määrä on laskenut ollen vuonna 1997 noin 3,1 miljardia markkaa.

Vuosina 1984–1997 tuen käyttötarkoituksista tärkein oli aluetuki, jonka osuus yritystuen kokonaismäärästä vaihteli 20 ja 30 prosentin välillä. Tietyille toimialoille kohdistettu sektorikohtainen tuki oli tärkeällä sijalla varsinkin 1980-luvulla. Yhdessä aluetuen kanssa sektorikohtaisen tuen osuus kuitenkin aleni 1990-luvulla selvästi. Tuen käyttötarkoituksista eniten lisäsi osuuttaan tutkimus ja tuotekehitys.

Merkittävä osa yritystuista osoitetaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien kansalliseksi rahoitusosuudeksi ja suurimmat tukimäärät painottuvatkin nykyisin selvästi toisaalta EU-ohjelmien kansalliseen rahoitukseen ja toisaalta T&K -tukeen.⁵

Elinkeinotukien yhteisvaikutuksien alueellinen ”vinous” on yleiseurooppalainen ilmiö. Esimerkiksi Martinin (1998) mukaan horisontaalisten tukien painottuminen keskusalueille on johtanut aluekehityksen kannalta ongelmalliseen tilanteeseen, jossa yleisen kasvua tukevan politiikan ja alueellisen tukipolitiikan yhdistelmän seuraus on todellisten tukitasojen asettuminen yhtäläisille tasolle useimmilla EU-alueilla.

Vaikka kansallisten avustusmuotoisten tukien merkitys on supistunut, on erilaisen riskirahoituksen saatavuus kaikilla alueilla parantunut. Alueellisten pääomasijoitusyhtiöiden perustamisen ja mm. Finnveran toiminnan myötä riskirahoituksen saatavuuden ei voida katsoa muodostaneen merkittävää aluekehityksen pullonkaulaa

⁴ Aineisto sisältää jalostus- ja palvelualojen yritysten saamat tuet. Alkutuotannon ja elintarvikesektorin tuista mukana ovat vain ne, joiden saajana on yritys. Viljelijöille maksettavat maataloustuet eivät siten sisälly aineistoon. Myöskään pankkitukea ei ole erityisluonteensa takia sisällytetty yritystukiaineistoon.

⁵ Vuoden 2000 talousarviossa rakennerahasto-ohjelmien kansalliseen rahoitukseen on kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla varattu myöntämisvaltuutta yhteensä 537,5 miljoonaa markkaa, mikä pitää sisällään myös Euroopan Sosiaalirahaston kansallisen osuuden. EU-ohjelmien ulkopuolisia kansallisia yritystukia koskevan momentin 32.30.45 myöntämisvaltuuteen on varattu 95 miljoonaa markkaa, josta 20 miljoonaa markkaa investointitukiin, 50 miljoonaa markkaa pk-yritysten kehittämis- ja kansainvälistymistukiin, 10 miljoonaa markkaa toimintaympäristötukeen ja 15 miljoonaa markkaa elintarviketeollisuuden tukeen. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tärkeimpien tukimomenttien 32.20.27 ja 32.27.40 myöntämisvaltuus on vuonna 2000 vastaavasti yhteensä 1 680 miljoonaa markkaa.

millään alueella viime vuosina. Tätä edistää osaltaan myös se, että Finnvera on vuodesta 2000 lähtien aiempaa voimakkaammin mukana alueellisten EU-ohjelmien toteutuksessa.

Huomattava osa Suomen kansallisesta aluepolitiikasta liittyy kaupunki- tai maaseutupolitiikan puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Maaseudun kehittäminen on 1990-luvulla muodostanut oman kansallisen kokonaisuuden, jossa kansallista maaseutupolitiikkaa suunnittelee ja EU-ohjelmapolitiikan toteutusta avustaa maa- ja metsätalousministeriön nimittämä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Ensimmäinen maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma valmistui vuonna 1991, toinen vuonna 1996 ja kolmas julkaistaan syksyllä 2000. Toisessa ohjelmassa korostettiin paikallista ja seudullista kehittämistä sekä verkostoitumista, mikä yhdessä varsin konkreettisten esityksien kanssa edisti ohjelman toteutumista⁶.

Viime vuosikymmenen aikana maaseutupolitiikan rinnalle nousi kaupunkipolitiikka, joka on toistaiseksi konkretisoitunut kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän aloitteesta valmisteltuina kansallisina kaupunkien tutkimus- ja kehittämisohjelmina. Ohjelmien kautta on käynnistetty kehittämishankkeita, jotka tähtäävät mm. osaamisen edistämiseen, kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen lisäämiseen, sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Toistaiseksi sisäasiainministeriö on tukenut 27 kaupunkiohjelman suunnittelua ja toteuttamista noin 10 miljoonalla markalla. Yhteistyöryhmän laajempaan tehtävään on ollut syventää ymmärrystä Suomen kaupungistumiskehityksestä ja yhdyskuntarakenteen ominaispiirteistä. Ryhmä onkin käynnistänyt useita tutkimuksia ja selvityksiä sekä oli osaltaan myötävaikuttamassa siihen, että Suomen Akatemia käynnisti vuonna 1998 kaupunkitutkimusohjelman.⁷

Vuonna 1994 käynnistettiin ensimmäinen osaamiskeskusohjelma, jonka lähtökohtana oli lisätä tutkimuksen ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä kaupunkien ja alueiden huippuosaamisen hyödyntämiseksi. Ohjelman käytännön toiminnasta vastasivat pääsääntöisesti teknologiakeskukset, jotka samalla tarjosivat myös puitteet hankkeiden toteuttamiseen. Osaamiskeskustoiminnan pääperiaatteena on ollut kilpailuttaminen ja ohjelmaan pääsemisen on katsottu edellyttävän kansainvälisesti korkeatasoista osaamisen keskittymää.

Jatkona ensimmäiselle ohjelmalle valtioneuvosto on nimennyt 14 alueellista osaamiskeskusta sekä elintarvikealan ja puutuotealan valtakunnalliset verkosto-osaamiskeskukset vuosille 1999–2006. Vuoden 1999 alusta käynnistyneessä uudessa ohjelmassa on kuusi uutta osaamiskeskusta, lisäksi eräiden osaamiskeskusten osaamisaloja on laajennettu siten, että osaamisaloja kansallisessa ohjelmassa on nyt yhteensä 34. Uudella ohjelmakaudella painopistettä on siirretty edelleen osaamisen hyödyntämiseen ja yritysvaikuttavuuden lisäämiseen.⁸

⁶ lisaätietoa maaseudun kehittämisohjelmista, ks.: <http://www.mmm.fi/mao/maaseutu/default.htm>

⁷ lisaätietoa kaupunkien kehittämisestä, ks.: <http://www.intermin.fi/suom/urbanpolicy/>

⁸ lisaätietoa osaamiskeskusohjelmasta, ks. <http://www.intermin.fi/suom/oske/>

**Valtioneuvoston nimeämät
osaamiskeskukset ja osaamisalat
2000–2006:**

Uudenmaan osaamiskeskus

Geeniteknologia ja molekyylibiologia
Aktiiviset materiaalit ja mikrosysteemit
Ohjelmistotuotanto
Kulttuuriteollisuus
Uusmedia

Varsinais-Suomen osaamiskeskus

Biomateriaalit, diagnostiikka ja
lääkekehitys
Materiaalien pintatekniikka
Kulttuurituotanto

Kaakkois-Suomen osaamiskeskus

Korkean teknologian metallirakenteet
Metsäteollisuuden avainjärjestelmät
Logistiikka ja Venäjä -osaaminen

Päijät-Hämeen osaamiskeskus

Muotoilu-, laatu- ja
ympäristöteknologia

Satakunnan osaamiskeskus

Materiaalitekniikka
Etäteknologia

Tampereen seudun osaamiskeskus

Koneenrakennus ja automaatio
Informaatio- ja
kommunikaatioteknologia
Terveysteknologia
Viestintä

Jyväskylän seudun osaamiskeskus

Informaatioteknologia
Paperinvalmistuksen hallinta
Energia- ja ympäristöteknologia

Seinäjoen elintarvikealan osaamiskeskus

Pohjois-Karjalan osaamiskeskus

Puuteknologia ja metsätalous
Muovitekniikka ja työvälinevalmistus

Kuopion seudun osaamiskeskus

Lääkekehitys
Terveystieteiden teknologia
Agrobioteknologia

Länsi-Suomen osaamiskeskus

Energiatekniikka ja -talous

Kuhmon kamarimusiikin osaamiskeskus

Oulun seudun osaamiskeskus

Tietoteollisuus
Lääketieteen tekniikka
biotekniikka

Lapin elämysmatkailun osaamiskeskus

Valtakunnalliset verkosto-osaamiskeskukset:

Puutuotealan verkosto-osaamiskeskus
Elintarvikealan verkosto-osaamiskeskus

Viime vuosina laaditut Itä- ja Pohjois-Suomen kehittämissuunnitelmat voidaan myös laskea osaksi kansallista aluepolitiikkaa. Itä-Suomen ohjelma valmistui vuonna 1996 ja alueen kehittämistä linjaava valtioneuvoston periaatepäätös tehtiin helmikuussa 1997. Ohjelma piti sisällään alueen kehitysnäkymien analyysin sekä runsaan joukon erilaisia kehittämisehdotuksia, joista suurin osa edellytti myös valtion uusia panostuksia alueelle. Huomattava osa ohjelman ehdotuksista on sittemmin toteutunut, mutta julkisessa keskustelussa huomio on kiinnittynyt erityisesti niihin ehdotuksiin, jotka ovat jääneet toteutumatta. Eniten keskustelua herätti ehdotus yritysten investointien edistämisestä vapaan poisto-oikeuden määräaikaisen kokeilun kautta.

Pohjois-Suomen vuonna 1998 valmistunut kansallinen kehittämissuunnitelma sisälsi myös runsaasti rahoitusehdotuksia sekä niiden lisäksi uudenlaisen strategisen näkemyksen alueen kehittämiseksi. Pohjois-Suomen huippuosaamisen malliksi nimettiin eri alojen osaamiskeskittymiin eli ns. polisverkostoon perustuva, korkeatasoisen tutkimuksen ja koulutuksen merkitystä korostava lähestymistapa. Painopisteeksi valittavien toimialojen tuli olla nopeasti kasvavia ja erityistä huomiota kiinnitettiin mukaan valittavien poliisien keskinäiseen työnjakoon. Polisverkosto on nyt laajentunut kattamaan yli kymmenen eri alojen osaamiskeskittymää eri puolilla Pohjois-Suomea Oulun Technopoliksen ollessa näistä kuitenkin edelleen selvästi suurin.

Harvaan asuttujen maakuntien (vähemmän kuin 12,5 asukasta/km²) yrityksille myönnettävä kuljetustuki on pitkään ollut osa suomalaista aluepolitiikkaa. Viime vuosina tähän varattu määräraha on supistunut merkittävästi, ollen vuonna 2000 yhteensä 20 miljoonaa markkaa. Koska kuljetustuki on lisäksi ollut jatkuvan lakkautusuhan alla, ei sen vaikutus yritysten sijoittumiseen ole todennäköisesti yltänyt edes siihen mittaan, mitä tuen suora taloudellinen merkitys edellyttäisi.

Valtionverotuksen alueelliseen erilaistamiseen pohjautuvista keinoista Suomessa on 1990-luvulla ollut käytössä pk-yritysten alueperustein korotettu poisto-oikeus. Kehitysalueelle tehtävien investointien korotetuista poistoista annetun lain (1262/1993) mukaan Itä- ja Pohjois-Suomen I ja II -tukialueille perustetun tuotantolaitoksen tai matkailuyrityksen käyttöomaisuuden hankintameno saadaan vähentää verotuksessa säännönmukaisia suuremmin poistoin. Veronhuojennus koskee myös tuotantolaitoksen tai matkailuyrityksen merkittävää uudistamista ja laajentamista. Vähennettävän poiston enimmäismäärä on elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) säädetyn poiston enimmäismäärä korotettuna 50 prosentilla. Yrityksen veronhuojennuksesta saama etu muodostuu poistojen etupainotteisuudesta johtuvasta korkoedusta, jonka kustannusvaikutus on arvioitu vuonna 2001 yhteensä 30 miljoonaksi markaksi. Hallitus on syyskuussa 2000 esittänyt Eduskunnalle EU-vaatimuksiin mukautetun lain jatkamista vuoden 2003 loppuun asti.

5.3 Aluepoliittinen rahoitus Euroopassa

EU-maat voidaan jakaa alue-erojen ja osittain myös aluepolitiikan painoarvon perusteella kolmeen ryhmään (Yuill ym., 1999 mukaan):

1. Pohjoisimmat jäsenmaat (Suomi, Ruotsi)
2. Koheesiomaat (Espanja, Portugali, Kreikka, Irlanti)
3. Muut EU-maat

Suomessa, Ruotsissa ja EU:n ulkopuolella olevassa Norjassa tuotannon alueelliset kehityserot ovat olleet huomattavia ja aluepolitiikan painoarvo on ollut korkea, vaihdellen kuitenkin 1960-luvulta 2000-luvulle tultaessa selvästi eri vuosikymmeninä. Ruotsissa esimerkiksi alueellinen muuttoliike ja kaupungistuminen on toteutunut aiemmin ja johtanut keskittyneempään tilanteeseen kuin Suomessa. Ruotsissa käytetyt

keinot ovat samantapaisia kuin Suomessa. Sen sijaan Norjassa on käytössä myös erilaisia keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan mm. alueiden väliseen muuttoliikkeeseen. Nämä keinot kohdistuvat sekä yrityksiin (porrastetut työnantajamaksut) että yksittäisiin kansalaisiin (esim. tuloverohelpotukset).

Ruotsi

Ruotsin alueellinen kehitys on 1990-luvulla noudattanut samanlaista peruskaavaa kuin Suomessa. Työttömyysaste nousi kaikilla alueilla lähes tasatahtiin vuoteen 1994 asti, jonka jälkeen työttömyys kääntyi keskusalueilla laskuun jatkaen kuitenkin syrjäisemmällä seuduilla edelleen nousuaan. Tämän johdosta muuttoliike etenkin pohjoisen maakunnista keskusalueille on kiihtynyt selvästi 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tuotannon ja työllisyyden alueelliset erot ovat kasvaneet, mutta alueelliset erot kansalaisten tulotasoissa ovat pysyneet kohtuullisina tuloeroja tasaavan vero- ja sosiaalipolitiikan myötä.

Norbergin (1999) mukaan aluepoliittinen painotus on heikentynyt Ruotsin viime vuosien elinkeinopolitiikassa ja paino on siirtynyt kasvuhakuisen teollisuuspolitiikan suuntaan. Alueellisen tasa-arvon korostuminen on kuitenkin edelleen osa yleistä tavoiteasetantaa. Aluepolitiikkaa on hajautettu aluetasolle ja alueelliset kasvusopimukset, joilla pyritään kokoamaan yhteen eri toimenpiteitä ja päätöksentekijöitä, ovat osa Ruotsin nykyistä aluepolitiikkaa.

Ruotsissa on tällä hetkellä käytössä viisi erilaista yritystuen muotoa: alueellinen investointituki, työllistämistuki, maaseututuki, pienyritystuki ja kuljetustuki. Näistä alueellinen investointituki, työllistämistuki ja kuljetustuki ovat rajoitettuja vain Ruotsin kansallisille tukialueille A ja B⁹, maaseututuki ja pienyritystuki ovat sen sijaan valtakunnallisia. Alueellinen investointituki voi kohdistua sekä kiinteisiin (rakennukset, koneet ja laitteet jne.) että pehmeisiin investointeihin (tuotekehitys, koulutus, markkinointi jne). Tukea voidaan myöntää alhaisemmin tukiprosenttein myös suuryrityksille. Tuki rahoitetaan valtion talousarvion yleisten aluepoliittisten toimien määrärahasta jolla rahoitetaan myös useiden muiden toimien kuten työllistämistuen ja yritysten siemenrahoituksen vaatimia osuuksia. Yleisten aluepoliittisten toimien määrärahaan on varattu vuonna 2000 yhteensä noin 900 miljoonaa markkaa¹⁰.

Työllistämistuki muodostuu kiinteästä summasta, joka maksetaan vuosittain (korkeintaan viitenä vuotena) tukialueella sijaitsevalle yritykselle suhteessa sen palkkaamien uusien työntekijöiden määrään. Alueellista työllistämistukea ja investointitukea ei voida myöntää samalle hankkeelle. Työllistämistuki voi A-tukialueella nousta vuodessa 200 000 kruunuun/uusi työntekijä ja B-tukialueella 120 000 kruunun/uusi työntekijä. Tukea voidaan myöntää yritysten lisäksi myös erilaisille

⁹ Tiedot Ruotsin erilaisten tukialueiden kattavuudesta löytyvät osoitteesta <http://www2.nutek.se/finans/sok/smlist.taf>

¹⁰ Valuuttakurssi syyskuun 2000 mukainen (1 SEK=0,7 FIM). Ruotsin v. 2000 talousarvion aluepoliittinen osio löytyy osoitteesta <http://finans.regeringen.se/propositionermm/propositioner/pdf/bp2k/uo19.pdf>

järjestöille, jos kyseessä on uudelleensijoittuminen pois Tukholman seudulta. Yuillin ym. (1999) mukaan tämän tyyppinen aluetuki on harvinainen EU-alueella.

Kuljetustuella on suhteellisen merkittävä rooli osana Ruotsissa harjoitettua ”pienä aluepolitiikkaa”. Ruotsin kuljetustukilainsäädäntö on uudistettu vuoden 2000 alusta lukien ja se on voimassa vuoteen 2006 asti. Tuki kohdistuu nyt Pohjois-Ruotsin neljällä eri tukivyöhykkeellä tapahtuviin kuljetuksiin, joiden pituus on vähintään 400 kilometriä. Suomen nyky-lainsäädännöstä poiketen tukea voidaan myöntää myös suuryrityksille ja tuotekuljetusten lisäksi myös raaka-ainekuljetuksille. Vuosittain tukea on saanut noin 1 000 yritystä, mistä on aiheutunut noin 240 miljoonan markan vuosittaiset kustannukset¹¹.

Yritysten maksamien sosiaaliturvamaksujen porrastus otettiin Ruotsissa käyttöön ensimmäisen kerran jo vuonna 1983 nykyisen lainsäädännön ollessa voimassa vuoden 2000 loppuun asti. Kahdeksalla prosenttiyksiköllä alennetun sosiaaliturvamaksun piiriin on hyväksytty laajasti eri tyyppisiä, tukialueilla toimivia yrityksiä. EU:n kilpailuviranomaiset tutkivat parhaillaan, onko tuki kilpailua vääristävää toimintatukea. Tuen kattamiseen on varattu 220 miljoonaa markkaa vuonna 2000.

Ruotsin tietoyhteiskunta kaikille -strategia on merkittävä alueellisen kehityksen kannalta. Tavoitteena on, että kotitalouksilla ja yrityksillä tulee olla mahdollisuus kytkeytyä laajakaistaverkkoon kaikkialla maassa. Pääasiallisesti tämän tulee toteutua markkinalähtöisesti, mutta valtiolla katsotaan olevan kokonaisvastuu tavoitteen toteutumisesta. Tarvittavan infrastruktuurin rakentamiseen ja siihen liittyviin verohelpotuksiin on varauduttu 5,8 miljardin kruunun edestä. Verkon ulottamisen kaikkiin kuntakeskuksiin arvioidaan maksavan vielä 2,5 miljardia kruunua lisää.

Norja

Norjan kehitys on jo pitkään ollut kaksijakoista. Kasvukeskukset, erityisesti Oslon seutu kokee talouden ylikuumenemisen synnyttämiä ongelmia ja samanaikaisesti syrjäisemmät alueet kärsivät kroonisesta muuttotappiosta ja sen mukanaan tuomista vaikeuksista. Olosuhteista ja kansantalouden hyvästä resurssipohjasta johtuen Norjassa on jo pitkään toteutettu varsin moniulotteista aluepolitiikkaa. Aluepolitiikan merkitys korostui, kun silloinen hallitus vuonna 1997 julkaisi selvityksen, jossa alueellisen kehityksen tulevaisuuden näkymistä esitettiin melko synkkä arvio.

Eri tukitoimista yritysten kannalta tärkeät, alueellisesti porrastetut työnantajien sosiaaliturvamaksut tulivat voimaan vuonna 1975. Niiden aluejakoja on viimeksi muutettu vuonna 1988. Valtiota lukuun ottamatta kaikki työnantajat (myös maakuntahallinto ja kunnat) ovat järjestelmän piirissä. Maa on jaettu 5 vyöhykkeeseen. Kun työnantajien sosiaaliturvamaksut Oslon ja Etelä-Norjan taajama-alueilla ovat

¹¹ Yksityiskohtaisempi kuvaus Ruotsin kuljetustuesta: ks. Sirenin (2000) selvitys

14,1 prosenttia palkoista, ovat ne Ruijanmaalla (Finnmark) ja osassa Pohjois-Nordlannin aluetta 0 prosenttia.

<i>Vyöhyke</i>	<i>Alue</i>	<i>Työnantajamaksu %</i>	<i>Väestöosuus %</i>
1	Etelä-Norjan taajamat	14,1	73,0
2	Muu Etelä-Norja	10,6	14,8
3	Keski-Norjan rannikko	6,4	0,4
4	Pohjois-Norja (poislukien vyöhyke 5)	5,1	9,5
5	Finnmark-Nord-Troms	0,0	2,3

Verotuen hinnaksi (alennuksen vaikutus maksukertymään) arvioitiin vuonna 1994 noin 3,2 miljardia markkaa. Tämä arvio ei ota huomioon, että jotkut yritykset menisivät konkurssiin, jos maksu nousisi nolasta maksimitasoon. Toisaalta jos alennus poistettaisiin, voitaisiin korkeimman maksun tasoa vastaavasti hiukan laskea. Ruijanmaa ja Pohjois-Tromssan lähialueet (vyöhyke 5) saavat muitakin aluepoliittisia etuja, joista tärkeimpien joukossa ovat alennettu sähkövero ja vapautus rakennusten investointimaksusta.

EFTA-valvontaviranomaiset ovat tutkineet Norjan porrastettuja työnantajamaksuja mahdollisesti kilpailua vääristävänä tukena. Toukokuussa 1999 annetussa EFTA-tuomioistuimen päätöksessä todetaan, että vaikka tuki sinänsä on säädösten vastainen, sen voidaan katsoa vastaavan sallittua kuljetustukea vähintään 95 prosentissa tapauksista ja olevan näin tietyin menettelyjä koskevin erityisvaatimuksin suurelta osin hyväksyttävissä.

Tuntuvatkaan aluepoliittiset toimet eivät ole riittäneet pysäyttämään Norjan pohjoisimmista osista tapahtunutta poismuuttoa, joka oli erityisen vilkasta 1980-luvun loppupuolella. Vuonna 1990 perustettiin pohjoisimman Norjan erityistoimien alue, jonka puitteissa yhtenäistettiin osittain jo voimassa olleita, yksittäisiin henkilöihin kohdistettuja aluepoliittisia tukia. Näistä tärkeimpiä ovat:

- alennettu tulovero: 10 500 FIM vähennys maksettavaan tuloveroon / asukas
- valtion tuloveron perusprosentti 6,25 % (muualla 9,75 %)
- valtion veroprogressio pysähtyy 9,5 % tasolle (marginaalivero muualla 13,7 %)
- opintolainojen anteeksianto 10 prosentilla jäljellä olevasta lainasta vuosittain (max 11600 FIM)
- lapsilisän korotus 2 700 mk vuodessa
- peruskoulujen tietyille opettajaryhmille 21 000 markan lisäpalkka vuodessa, joissakin esikouluissa 14 000 markkaa vuodessa

Nämä etuudet kohdistuvat hyvin rajatulle väestömäärälle. Kyseisellä alueella asuu vain 95 000 henkeä eli 2 prosenttia Norjan väestöstä. Vuonna 1997 tuloveron alennuksesta hyötyi 65 000 henkeä, opintolainojen anteeksiannosta noin 10 000 henkeä, korotettua lapsilisää maksettiin 20 000 lapsesta ja palkkabonuksista hyötyviä opettajia oli yhteensä 160.

Eikelandin (1999) arvion mukaan näiden etuuskien arvo oli 70 000 markkaa vuodessa ansaitseville henkilöille keskimäärin noin 4 000 markkaa ja 280 000 markkaa ansaitseville noin 17 000 markkaa vuodessa verrattuna alueen ulkopuolella asuviin kansalaisiin. Valtion vastaava tulonmenetys oli vuonna 1998 noin 490 miljoonaa markkaa, josta verohelpotusten osuus oli 75 prosenttia. Tukialueen asukasta kohden laskettuna valtiolle aiheutuneet kustannukset olivat lähes 5 200 markkaa vuodessa.

Norjassa on käytössä myös kuljetustukijärjestelmiä, joiden merkitys on kuitenkin suhteellisen pieni. Kuljetustuet ovat vuodesta 1989 olleet läänien vastuulla ja niitä myönnetään nykyisin neljässä pohjoisessa läänissä. Kuljetustuen maksuperusteissa on läänikohtaisia eroja, mutta kokonaisuutena tuen merkitys on pienentymässä. Vuonna 1999 tukea myönnettiin enää 34 miljoonaa markkaa (Siren, 2000).

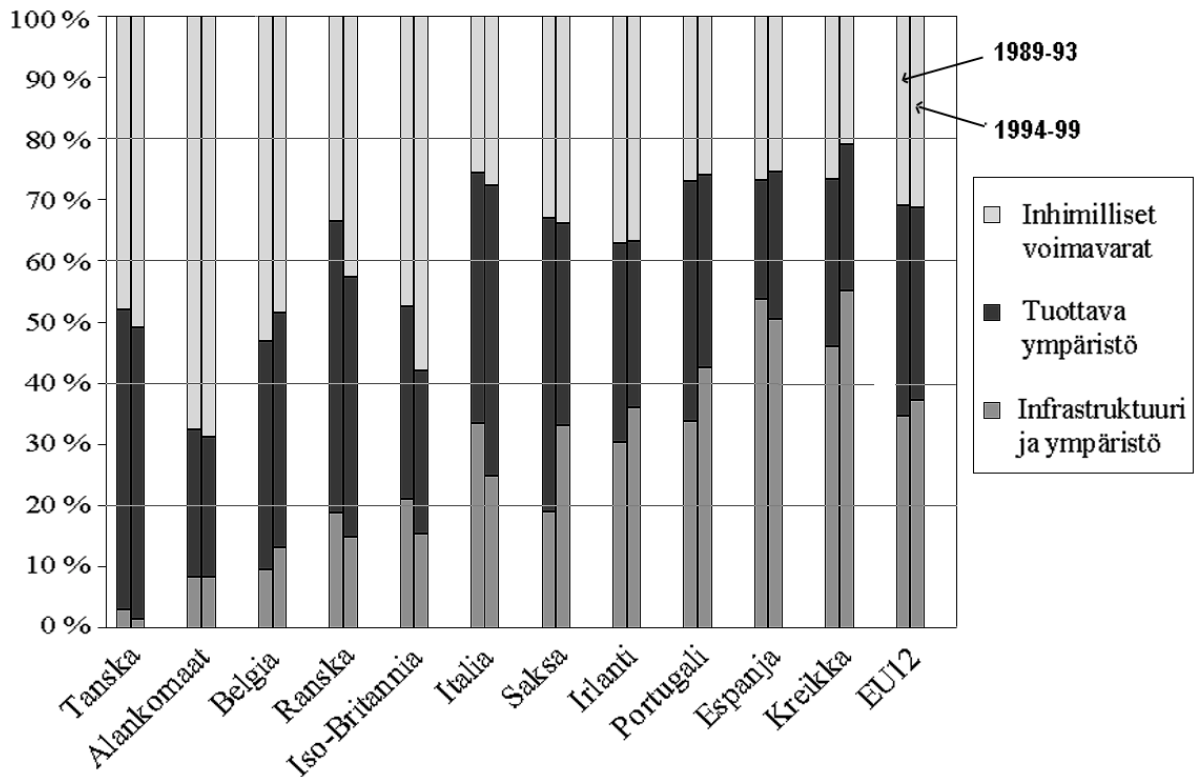
Koheesiomaat

Koheesiomaiksi luetaan EU:n heikoimmin kehittyneet maat, jotka ovat oikeutettuja myös EU:n koheesiorahaston tukeen. Koheesiomaita ovat Kreikka, Portugali, Espanja ja Irlanti, joista viimeksi mainittua ei 1990-luvun erittäin nopean talouskasvun jälkeen enää voida lukea kuin nimellisesti tähän ryhmään. Virallisesti Irlanti poistuu koheesiorahaston tuen piiristä vuonna 2003. Maa tulee tämän jälkeenkin hyötymään korkeista rakennerahastotuista vuoteen 2006 asti, mikä on osoitus ”saavutettujen etujen” pysyvyydestä sekä neuvottelutaktisten tekijöiden merkityksestä EU-tuista päätettäessä.

Koheesionmaiden keskeinen taloudellinen ongelma on koko maan alhainen tulotaso eikä aina alueellisten erojen suuruus. Alueellisilla toimenpiteillä on kuitenkin myös roolinsa. Varsinkin Espanjassa alueelliset työllisyyserot ovat suuret ja maassa on laajoja, harvaan asuttuja alueita. Koko maan kehittämistä painottanut politiikka muuttunee alueellisempaan suuntaan myös Portugalissa ja Irlannissa, joissa suuri osa väestöstä poistui EU:n tavoite 1 -tuen piiristä vuoden 2000 alussa. Nyt kun nämä maat eivät enää ole kokonaisuudessaan korkeimman EU-tuen piirissä eivätkä kaikki alueet siten kilpaile samasta tukisummasta, saattaa esimerkiksi Lissabonin alueen ja muun Portugalin vastakkainasettelu lieventyä. Viime vuosikymmenen heikon talouskasvun vuoksi Kreikassa säilynee koko maan kehittämistä painottava politiikka.

Vuosien 1989–1999 aikana neljään koheesiomaahan ohjautui EU:n rakennerahastojen kautta tukea yhteensä noin 740 miljardia markkaa. Tämä on mahdollistanut mittavat panostukset myös infrastruktuurin parantamiseen. Infrastruktuuriin onkin Irlannissa ja Portugalissa käytetty 30–40 prosenttia sekä Espanjassa ja Kreikassa puolet kaikesta EU-tuesta.

Pohjoisemmissa jäsenmaissa tuen painotus on koko 1990-luvun ajan ollut selvästi tuotantoedellytysten ja erityisesti inhimillisten voimavarojen kehittämisen puolella. Saksassa ja Italiassa EU-tuet on jaettu kutakuinkin tasan inhimillisten voimavarojen, tuottavan ympäristön ja infrastruktuurin kehittämisen välillä (ks. kuvio 5.9).

Kuvio 5.9 EU-tukien painottuminen kausilla 1989–1993 ja 1994–1999.

Lähde: European Commission 1997b.

Tukien kohdentamisessa ei tapahtunut suuria muutoksia kausien 1989–1993 ja 1994–1999 välillä siitä huolimatta, että kokonaisrahoituksen määrä kasvoi em. kausien välillä kaksinkertaiseksi. Eniten tukia asukasta kohden vastaanottavissa maissa kuten Kreikassa ja Portugalissa panostukset kohdistuivat myöhemmällä kaudella hieman aikaisempaakin selvemmin infrastruktuurin tukemiseen.

Muut EU-maat

Italiassa Etelä-Italian (*Mezzogiorno*) kehittämiseen 1950-luvulta asti keskittynyt aluepolitiikka muuttui 1990-luvulla siten, että myös muualla Italiassa ilmeneviä alueellisia ongelmia on otettu kehittämissäpolitiikan piiriin. Yuill ym. (1999) mukaan tämä on seurausta sekä teollisuuden rakennemuutoksen eri alueille aiheuttamasta työttömyydestä että yleisestä tyytymättömyydestä etelän avustamisen tehottomuuteen, heikkoihin tuloksiin ja varojen ohjautumiseen jopa rikollisiin käsiin. Vuonna 1992 uudistetun lainsäädännön myötä etelän avustusohjelmien ja niitä varten perustettujen instituutioiden asema heikentyi ja painopistealueiksi voitiin nimetä alueita myös Keski- ja Pohjois-Italiasta. Etelä-Italian osuus on kuitenkin edelleen kolme neljäsosaa Italiaan kaudella 2000–2006 vuosittain osoitetusta, 25 miljardin markan suuruudesta EU-tuesta.

Saksan aluepolitiikka on painottunut uusien itäisten osavaltioiden kehittämiseen. Aluepolitiikan toimeenpano kuuluu ensisijaisesti osavaltioiden vastuualueeseen ja keskushallinnon rooli rajoittuu lähinnä tapauksiin, joissa osavaltioiden omat voimavarat eivät riitä alueellisten ongelmien ratkaisemiseen. Aluepolitiikan suunnittelu tapahtuu kuitenkin liittovaltion ja osavaltioiden yhteistyönä. Liittovaltion ohjauksella pyritään pienentämään osavaltioiden välistä tuilla kilpailua, mutta samalla myös takaamaan niille riittävästi itsenäisyyttä aluepolitiikan toimeenpanossa. Aluepolitiikkaa pidetään myös osana kansallista talouspolitiikkaa. Toimenpiteillä pyritään parantamaan Saksan houkuttavuutta yritysten sijaintipaikkana, edistämään välttämättömiä rakennemuutoksia ja kohentamaan Saksan talouden kilpailukykyä. Aluetuilla pyritään edistämään yritysten investointeja. Pysyviä, työllisyys- ja tuloeroja tasaavia tukia pyritään välttämään. (Yuill ym., 1999)

Saksalaisen aluepolitiikan keskeinen väline on investointituki, jota myönnetään sekä yritysten investointeihin että infrastruktuurin kehittämiseen tukialueilla. Korkeinta tukea myönnetään itäisen Saksan keskusten ulkopuolisilla alueilla, toiseksi korkeinta itäisen Saksan keskusalueilla ja kolmas tukialuevyöhyke muodostuu läntisen Saksan heikoimmin kehittyneistä alueista, joista useimmat ovat raja-alueita. Investointitukea myönnetään kilpailuvääristymien estämiseksi lähinnä sellaisille yrityksille, joiden tuotteista pääosa viedään alueen ulkopuolelle. Pienemmille, paikallisille yrityksille on tarjolla suoran tuen sijaan korkotukilainoja. Läntisen ja itäisen Saksan välisillä entisillä raja-alueilla toimivat yritykset saivat aiemmin mahdollisuuden korotettuihin poistoihin, mutta tämä etu lakkautettiin vuoden 1994 lopussa. Saksan osuus EU-aluepolitiikan kautta tapahtuvasta rahoituksesta on sama kuin Italiassa eli 25 miljardia markkaa vuodessa. Tästä noin 70 prosenttia ohjautuu itäiseen Saksaan. EU-ohjelmat poikkeavat kansallisista tuista siten, että tuki jakautuu monipuolisemmin eri tyyppiseen toimintaan kuten koulutukseen ja myös hallinnolliset menettelyt ovat kansallisia tukiohjelmiä monimutkaisempia (Drerup, 1997).

Ranskassa laajasti ymmärretyllä aluepolitiikalla on ollut perinteisesti suhteellisen merkittävä rooli. Tähän on vaikuttanut aluekysymysten monimuotoisuus: Pariisin aseman korostuneisuus, maatalouden rakennemuutos ja siitä seurannut maaseutu-alueiden väestökato, taantuvien raskaan teollisuuden alueiden ongelmat sekä viime vuosikymmeninä pahentuneet kaupunkialueiden ongelmat. Aluepolitiikan lakiperusteisiksi tavoitteiksi on määritelty yhtäläiset mahdollisuudet kaikkialla maassa ja tasapainoinen alueellinen kehitys. Näitä tavoitteita edistetään perinteisten aluetukien lisäksi myös mm. verotukseen, kunnallistalouteen, sosiaali- ja kulttuuripolitiikkaan ja koulutuspolitiikkaan liittyvillä toimenpiteillä.

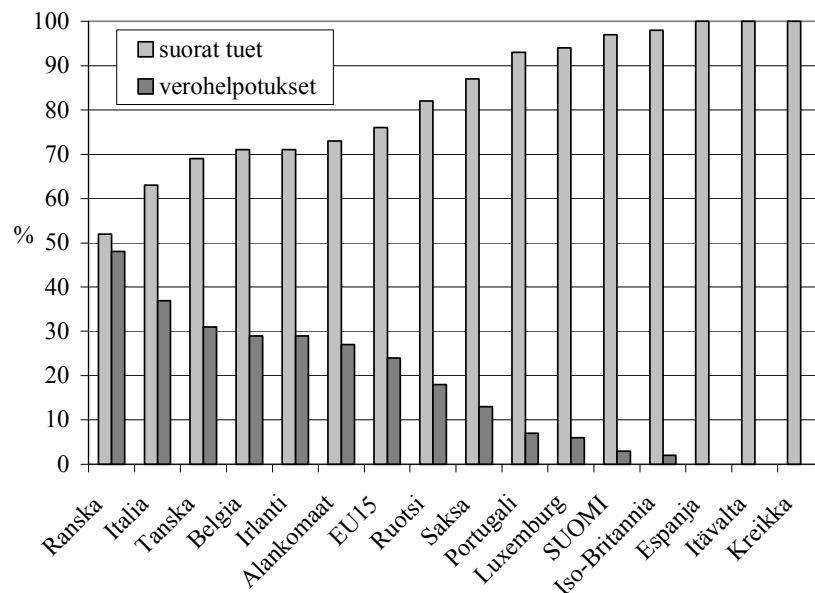
Ranskan hallinnossa on kolme aluepolitiikan kannalta olennaista yksikköä: aluesuunnittelun ja alueellisten toimenpiteiden valtuuskunta DATAR, aluekehityksen ministerityöryhmä CIADT sekä alueellisen kehityksen kansallinen neuvosto CNAT. Järjestelmään kuuluvat lisäksi valtion sekä alue- ja paikallisviranomaisien välillä tehtävät suunnittelusopimukset, joiden perusteella ohjataan rahoitusta. Aluetason viranomaiset ovat myös vastuussa EU:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanosta

Ranskassa. Suunnittelusopimuksien kautta ohjautuvan kansallisen rahoituksen suuruus oli vuosina 1994–1998 noin 15 miljardia frangia vuodessa ja alueellisten rakennerahasto-ohjelmien vastaavasti noin 10 miljardia frangia vuodessa (Lagrange, 1997).

Yrityksille myönnettävistä aluetuista tärkein on tuki, jota myönnetään investointien työllisyysvaikutusten perusteella. Toinen merkittävä tukimuoto on paikallisesta yritysverosta myönnettävä helpotus, joka voi olla jopa 100 prosenttia tästä verosta viiden vuoden ajan. Myös kiinteistöverosta voidaan myöntää helpotuksia. Kolmas tärkeä tukimuoto on hajauttamistuki, jonka tavoitteena on edistää yritysten ja työntekijöiden siirtymistä pois pahoin ruuhkautuneelta pääkaupunkiseudulta. Alle 150 henkeä työllistävälle yrityksille tämä tuki myönnetään riippumatta siitä, mille Pariisin ulkopuoliselle alueelle siirtyminen tapahtuu. Tätä suuremmat yritykset saavan tuen vain siirtyessään Pariisin seudulta jollekin kansallisista tukialueista, joita on erityisesti Keski-Ranskassa sekä pohjoisessa Belgian rajan tuntumassa. (Yuill ym., 1999)

Verotuilla on merkittävä rooli Ranskan yritystukijärjestelmässä. Ranskan tehdasteollisuuden saamasta tuesta puolet annetaan suorana tukena ja toinen puoli verohelpotuksien kautta (Kuvio 5.10). EU:n komission vertailun mukaan verohelpotuksien suhteellinen osuus on Ranskassa EU:n korkein ja se poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Suomessa vallitsevasta suhteesta.

Kuvio 5.10 Tehdasteollisuuden valtiontukien jakautuminen suorien tukien ja verohelpotuksien välillä EU-maissa vuosina 1996–1998, prosenttia.



Lähde: European Commission (2000).

Isossa-Britanniassa harjoitettu aluepolitiikka on kokenut runsaasti muutoksia samalla kun alueelliset ongelmat ovat muuttuneet aiemmin vallinnutta Etelä-Pohjoinen -asetelmaa monimutkaisemmaksi. Alueiden sisäiset kehityserot ovat nykyisin usein

alueiden välisiä suurempia ja heikosti kehittyneitä alueita löytyy kaikkialta maasta. Tätä kuvastaa se, että osia Lontoon suuralueesta on nimetty kansalliseksi tukialueeksi. Tukialueluokitus on myönnetty myös usealle heikosti kehittyneelle, suurelle keskukselle sekä sitä ympäröiville alueille. Luonteeltaan nämä ovat rakennemuutoksesta kärsiviä teollisuuskeskittymiä kuten Glasgow, Newcastle, Liverpool, Birmingham ja Cardiff. Pohjois-Irlannin tukea käsitellään muusta aluepolitiikasta erillisenä kysymyksenä.

Aluepolitiikan lakisääteinen lähtökohta Isossa-Britanniassa on pyrkimys pienentää alueiden välisiä työllistymiseroja. Tukea myönnetään taloudellisen toiminnan uudelleensijoittumiseen ja erityisesti rakennemuutosalueilla tapahtuvan uuden yritystoiminnan aloittamiseen. Vuonna 1995 lisää painoa annettiin myös alueiden kilpailukyvyyn edistämiseksi osana aluepolitiikan tavoitteita. Tärkein tukimuoto on alueellinen investointituki, jota pyritään käytännössä myöntämään vain se vähimmäismäärä, jonka hankkeen käynnistyminen vaatii (Yuill ym., 1999). Vuodesta 1997 lähtien työväenpuolueen hallinnon aikana alueille on annettu aiempaa merkittävämpi asema aluepolitiikan toimeenpanijoina niin Skotlannissa, Walesissa kuin muuallakin maassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön rooli on vastaavasti supistunut. Vuositasolla yhteensä 14 miljardiin markkaan yltävän EU-tuen merkitys on suurin tavoite 1 -tuen tai siirtymäkauden tuen piiriin kuuluvilla alueilla Walesissa, Cornwallissa, Merseysiden alueella, Etelä-Yorkshiressa, Skotlannin ylämailla sekä Pohjois-Irlannissa (ks. liitekartta 5).

Itävallan alueelliset kehityserot ovat olleet suhteellisen pieniä ja aluepolitiikan painotus on vastaavasti ollut alhainen. Aluepoliittiset kysymykset ovat nousseet selvemmin esille vasta Euroopan unioniin liittymisen jälkeen alkaneen rakennerahastotoiminnan myötä. Osavaltiot kantavat suurimman vastuun vuositasolla 1,5 miljardin markan suuruisella EU-rahoituksella rahoitettavasta hanketoiminnasta.

Tanskan tilanne on pitkälti yhtenevä Itävallan kanssa, koska maan aluerakenteesta ja kehityseroista ei löydy perustetta aluepolitiikan erityiselle painottamiselle. Aluepolitiikassa tärkeä kysymys on suurten kaupunkien, kuten Kööpenhaminan, sisäisen eriytymisen ehkäisy kaupunkipolitiikan avulla. Tukialueluokitukset mahdollistavat kuitenkin suurten investointien houkuttelun syrjäisemmille alueille tapauskohtaisen käsittelyn perusteella. Rakennerahastojen kautta Tanskaan ohjautuu kaudella 2000–2006 yhteensä 0,7 miljardia markkaa vuodessa, josta horisontaalisen tavoitteen 3 osuus on 45 prosenttia ja kalastusrahaston osuus 25 prosenttia (Yuill ym., 1999).

Alankomaissa kehitys on viime vuosina kulkenut pois suorista tuista infrastruktuurin kehittämisen suuntaan ja toimenpiteiden kohdealueet ovat sijainneet pääasiassa maan pohjoisosissa. EU-tukien osalta suurin osa Alankomaiden 2,8 miljardin markan vuosittaisesta rahoituksesta kulkee horisontaalisen tavoitteen 3 kautta. **Belgiassa** alueelliset ongelmat ja niitä koskeva politiikka liittyy ennen kaikkea taantuviin teollisuusalueisiin ja tärkeimmät tukimuodot ovat investointituki ja korkotuki. Eri

kielialueilla harjoitetaan kuitenkin hieman toisistaan poikkeavaa politiikkaa. Belgian osuus EU-tuista on noin 1,7 miljardia markkaa vuodessa. Myös **Luxemburgissa** on maan pienestä koosta ja vauraudesta huolimatta määriteltäviä EU-tukialueita, joihin liittyvien ohjelmien rahoitus on noin 80 miljoonaa markkaa vuodessa.

5.4 Arvioita aluepolitiikalla saavutetuista tuloksista

Suomen aluepolitiikan pitkän aikavälin tuloksia pidetään yleisesti myönteisinä, vaikka arviot toimien kustannustehokkuudesta vaihtelevat paljon. Erityisesti 1950-luvulta 1980-luvulle asti ulottuneen ajanjakson aluepoliittisten toimien merkitystä nykyisen alueellisen tuotantorakenteen muodostumiselle pidetään huomattavana (ks. esim. Tervo, 1991).

Aluepolitiikan harjoittamisen toimintaympäristö on globalisoitumisen ja teknisen kehityksen myötä ratkaisevasti muuttunut 1980-luvulta lähtien. Näiden muutosten takia aluepolitiikan tulevaisuuden kannalta olennaisimmat arviot koskevat viimeisten 5–10 vuoden aikana toimeenpannun aluepolitiikan tuloksellisuutta. Vertailukohtaa nykyisille toimille on myös luontevaa hakea muissa EU-maissa toteutetuista toimenpiteistä sen sijaan, että nykypolitiikkaa verrattaisiin Suomessa 1960- ja 70-luvuilla harjoitettuun aluepolitiikkaan.

On korostettava, että aluepolitiikan tulosten arviointiin sisältyy suuria epävarmuustekijöitä, koska kaikkien kehitykseen vaikuttavien tekijöiden merkitystä ei voida vakioida. Alueellinen kehitys on monen osatekijän kokonaisuus, jossa alueellisten tukien vaikutus on usein marginaalinen. Suomessa ei myöskään ole tehty kokonaisarvioita ns. suuren ja pienen aluepolitiikan yhteisvaikutuksesta. Kaikki arviot koskevat pientä aluepolitiikkaa.

Arvioita 1990-luvun aluepolitiikan tuloksista Suomessa

Suomen aluepolitiikka on viime vuosina painottunut EU-ohjelmiin, joista taloudellisesti merkittävimmät ovat koskeneet Itä- ja Pohjois-Suomea (tavoite 6), taantuvia teollisuusalueita Länsi- ja Etelä-Suomessa (tavoite 2) sekä maaseutualueita (tavoite 5b). Suomessa toimeenpannuilla EU-rakennerahasto-ohjelmilla on sisäasianministeriön arvion mukaan luotu vuosina 1995–1999 yhteensä 50 000 uutta työpaikkaa ja 6 000 uutta yritystä. Nämä ovat syntyneet noin 28 000 hankkeen yhteydessä.

Yksinkertaisin tapa arvioida EU-ohjelmien tuloksia on verrata ohjelma-alueiden taloudellista kehitystä muihin alueisiin. Keskeiset indikaattorit on esitetty taulukossa 5.4, josta käy ilmi, että tukialueiden kehitys oli kaudella 1995–1999 joko lähellä maan keskiarvotasoa (tavoite 2) tai sitä selvästi heikompaa (tavoite 5b ja erityisesti tavoite 6)¹². Itä- ja Pohjois-Suomen kehitysedellytyksiä voidaan kuitenkin pitää lähtökohtaisesti muuta maata heikompina ja on hyvin vaikea arvioida, minkälaista kehitys

¹² Tilastot tukialueiden kehityksestä, ks. <http://www.intermin.fi/alue/tilasto/index.html>

olisi ollut, jos alueella ei olisi toteutettu tavoite 6 -ohjelman kaltaista tukiohjelmaa. Tavoitealuekokonaisuuksia koskeva arvio jättää huomiotta eri alueiden sisällä ilmenneet vaihtelut: erityisesti tavoite 2 -alueista löytyy sekä maan keskiarvokasvun ylittäneitä että alittaneita alueita.

Taulukko 5.4 EU-tukialueiden kehitysindikaattoreita vuosina 1995–1999.

	Työttömyys- aste 1995, %	Työttömyysaste 2000 tammikuu, %	Nettomuutto 1995-99 henkilöä	BKT/asukas 1993, Koko maa=100	BKT/asukas 1997, Koko maa=100
Tavoite 6 -alueet	23,7	20,7	-35 163	77	73
Tavoite 2 -alueet	21,6	17,7	-6 196	99	97
Tavoite 5b -alueet	17,7	14,1	-26 072	76	74
ei-tukialueet	17,6	11,6	+82 894	120	122
Koko maa	19,2	14,3	0	100	100

Lähde: Työttömyystiedot Työministeriö, muut Tilastokeskus.

EU-ohjelmien tuloksia on selvitetty yksityiskohtaisemmin. EU-säädösten mukaisissa arviointitutkimuksissa, joista ovat vastanneet erilaiset tutkimusryhmittymät. Kansallista aluepolitiikkaa koskevat arviot ovat yleensä kohdistuneet suppeammin yksittäisille toimialoille tai tietyn tyyppisiin tukiin.

Tavoite 6 -ohjelmaa koskevan arvioinnin (Helsinki Consulting Group ym., 2000) mukaan ohjelman vaikutukset ovat olleet oikean suuntaisia, mutta Itä- ja Pohjois-Suomen kehitystilanteeseen nähden selvästi riittämättömiä. Arvioitsijoiden mukaan rahoituksella on korkeintaan pystytty hillitsemään tuotannon ja väestön keskittymiskehitystä. Lisäksi etenkin yritystukien sirpaloitumisen liian pieniin osiin katsottiin jarruttaneen työpaikkojen luomista.

Tavoite 2 -ohjelmaa koskevan arvioinnin (Itkonen ym., 2000) mukaan taantuvien teollisuusalueiden kehittämisohjelmalla on ollut selvä vaikutus kyseisten alueiden yrityskannan ja työllisyyden suotuisaan kasvuun. Ohjelman katsotaan tukevan sellaista kehittämistyötä, jonka avulla keskisuurilla kaupunkiseuduilla on paremmat mahdollisuudet nousta kasvukeskusten joukkoon. Toisaalta ohjelman koko ei kuitenkaan ole mahdollistanut alueiden suuriin kehityslinjoihin vaikuttamista.

Maaseudun 5b -ohjelman arvioinnissa (Malinen ym., 1999) todetaan ohjelman jääneen tavoitteistaan. Tärkeämmiksi syiksi katsottiin liian korkealle asetetut tavoitteet, toteutusolosuhteissa tapahtuneet muutokset epäedulliseen suuntaan sekä ongelmien laatuun nähden riittämätön ohjelman kokonaisvolyymi. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000b) on arvioinut kauden 1995–1999 tavoite 5b -ohjelman maaseudun kehittämishankkeiden työllisyysvaikutuksia. Tässäkin raportissa ohjelman todetaan jääneen selvästi tavoitteistaan: kyselyn kohteena olleiden hankkeiden keskimääräinen tavoite oli 11 uutta työpaikkaa, mutta havaittu toteutuma oli vain 2,8

työpaikkaa. Vain noin neljännes hankkeista oli onnistunut luomaan uusia, pysyväksi luokiteltavia työpaikkoja maaseudulle. Tavoitetaan paremmin onnistuneiden hankkeiden tunnuspiirteitä olivat hankevetäjän aiempi kokemus, osallistuvien yrittäjien markkinatuntemus ja yrittäjien omana merkittävänä rahoituspanoksena ilmenevä sitoutuminen hankkeeseen.

Pohjois-Suomessa toimeenpantuja EU-hankkeita arvioidessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000) päätyi tulokseen, jonka mukaan keskimääräistä suurempien hankkeiden vaikuttavuus oli parempi kuin pienempien hankkeiden. Toisaalta laajassa eri maiden tavoite 2 -ohjelmien tuloksia koskevassa vertailussa (European Commission 1997) päädyttiin tulokseen, jonka mukaan kokonaissummiltaan pienemmillä ohjelmilla saatiin tehokkaammin tuloksia aikaiseksi. Tämä saattaa kuvastaa myös julkisen hankerahoituksen rajahyödyn pienenemistä. Kun tarjolla oleva rahoitusmäärä kasvaa, sen piiriin pääsevien hankkeiden keskimääräinen taso pyrkii väistämättä ennen pitkää heikentymään.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan EU-hankkeiden arvioinnissa Silander ym. (2000) päätyivät tulokseen, jonka mukaan suoran yritysrahoituksen (investointi-, pienyritys-, kehittämis- ja kansainvälistymistukiohjelmat) pääasiallinen vaikutus näkyi yritysten kilpailukyvyn parantumisessa ja työpaikkojen lisääntymisessä. Vaikutukset uusien yritysten syntymiseen jäivät sen sijaan ennakoitua vähäisemmiksi. Yritysten toimintaedellytysten parantamisessa (toimintaympäristötuki ja ESR-rahoitus) painotettiin yrittäjyyden, uusien yritysten ja palveluiden kehittämistä, yritysten verkottumista ja avainhenkilöiden koulutusta. Yrittäjien asenteet ovat tutkimuksen mukaan muuttuneet asiakaslähtöisemmiksi ja yritysten johdon ja henkilöstön osaaminen on lisääntynyt.

Saman arvion mukaan TEKESin rahoituksen vaikutus näkyi alueellisen osaamisen vahvistumisena. Soveltavan tutkimuksen hankkeet tehtiin yhteistyössä oppilaitosten ja yritysten kesken, jolloin helpotettiin uuden teknologian siirtymistä yrityksiin. Yrityksiin kohdennetun T&K -rahoituksen keskeisimmäksi vaikutukseksi yrittäjät arvioivat tuotekehityksen ja teknologian paranemisen. Eryityisesti kehittämis- ja kansainvälistymistuella rahoitettujen hankkeiden sekä osaamista ja teknologiaa edistävien hankkeiden todettiin pidemmällä aikavälillä edistäneen alueellista kilpailukykyä. Tutkimuksen mukaan useimmat tukimuodot edistivät toimialan sisäistä uudistumista. Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ei tämän tutkimuksen mukaan kuitenkaan toteutunut toivotulla tavalla.

Viime vuosien alueohjelmien tuloksellisuutta arvioitaessa on erityisen onnistuneena yleisesti pidetty osaamiskeskusohjelmaa. Sen rahoitus tulee kokonaisuudessaan kansallisista lähteistä. Vaikka valtion perusrahoitusosuus on ollut ensimmäisellä ohjelmakaudella vuosittain vain 15 miljoonan markan kokoluokassa, tulokset ovat olleet rohkaisevia. Ohjelmalla on sitouduttu alueiden innovaatiopolitiikan kehittämiseen. Osaamiskeskushankkeilla on edistetty uusien rakenteiden syntymistä, joiden varaan on voitu panostaa alueellisesti merkittävien kasvualojen kehittämisessä.

Osaamiskeskusohjelmaa toteutettiin Suomessa 11 osaamiskeskuksen voimin vuosina 1994–1998. Ohjelmassa ovat olleet mukana teknologiakeskukset, yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset, kaupungit ja niiden lähikunnat, yritykset, maakuntien liitot ja valtion aluehallintoviranomaiset. Perusrahoituksella käynnistettyjen hankkeiden volyymi oli jo vuonna 1998 noin 13-kertainen siemenrahoituksen määrään verrattuna. Vuonna 1998 ohjelmassa oli käynnissä noin 100 hanketta, joiden yhteenlaskettu useammalle vuodelle jaksottuva volyymi oli noin 1,1 miljardia markkaa. Yritysten rahoitusosuus on ollut noin 25 prosenttia ja kaiken kaikkiaan hankkeisiin on osallistunut yhteensä noin 3 700 yritystä.

Ensimmäistä osaamiskeskusohjelmaa koskevassa arvioinnissa Ahola ja Kortelainen (1996) totesivat, että toiminnan volyymi on ollut suuri. Kohdeorganisaatioiden hankkeista suuri osa olisi kuitenkin syntynyt myös ilman osaamiskeskusta. Toiminnan volyymia voidaankin pitää lähinnä osapuolten sitoutumisen, ei uuden toiminnan käynnistymisen mittana. Konkreettisimmin ohjelma on lisännyt tutkimusyhteistyötä tutkimuslaitoksissa ja korkeakouluissa. Ohjelma on arvioitsijoiden mukaan tuonut osaamisalojen kehittämiseen kolmen tyyppistä lisäarvoa: rahoitusta, uusia kontakteja ja imagohyötyjä. Parhaiten ovat menestyneet ne osaamiskeskukset, joissa on päätoiminen koordinaattori, vahva kehitysvisio ja vahva liittyntä alueen kehittämisstrategiaan.

Osaamiskeskusohjelman esimerkki korostaa sitä, että aluepoliittisen rahoituksen ja aluekehityksen välistä suhdetta tulisi arvioida muillakin tavoin kuin pelkästään rahamääriä vertailemalla. Rahoituksen kokonaismäärää tärkeämpää onkin ehkä sen kysynnän ja tarjonnan välinen suhde: toisilla alueilla rahoituksen puute voi olla todella kriittinen, aluekehitystä hidastava ongelma kun taas toisilla alueilla puute on hyvistä hankeideoista ja voimavarojen käytön tehokkaasta organisoinnista. Julkisen rahoituksen määrän lisäksi tulisikin arvioida myös rahoituksen kysynnän ja tarjonnan välistä alueellista kohtaantoa, mikä on huomattavasti vaikeampaa.

Arvioita aluepolitiikan tuloksista Euroopassa

Ruotsi

Norberg (1999) on arvioinut Ruotsin aluepolitiikan pitkän aikavälin tuloksia. Raportin keskeisin johtopäätös on, että suurella ja pienellä aluepolitiikalla on Ruotsissa vaikutettu merkittävästi siihen, että eri puolella maata asuvien kansalaisten väliset hyvinvointierot ovat pieniä. Aluepolitiikan voidaan siis katsoa onnistuneen sille asetetussa tasa-arvoistamisen tavoitteessa. Aluepolitiikan keinoin ei kuitenkaan ole pystytty estämään taloudellisen kasvun keskittymistä aiempaa harvemmille seuduille ja Norberg katsoo aluepolitiikan vaikutuksen alueelliseen talouskasvuun jääneen lähes olemattomaksi. Raportin muita keskeisiä havaintoja ovat seuraavat:

- alueellisten yliopistojen merkitys väestön- ja työllisyyden kasvulle eri alueilla on ollut huomattava ja ne ovat olleet ratkaisevassa asemassa nuoren, hyvin koulutetun työvoiman sijoittumisen kannalta. Niillä on kuitenkin ollut vain vähän vaikutusta nuorten halukkuuteen hakeutua korkeimman koulutuksen piiriin.

- aluepolitiikan hajakeskitys on heikentänyt koordinaatiota, mitä yritetään nyt korjata alueellisilla kasvusopimuksilla
- aluepolitiikan lähtökohtana on ajatus, että kasvun synnyttäminen on yritysten ja ihmisten itsensä käsissä. Yhteiskunnan rooli on lähinnä kannustava ja toimintaedellytyksiä luova.
- Ruotsissa toteutettuja EU:n rakennerahasto-ohjelmien hankkeita edeltäneet selvitykset ovat usein jääneet puutteellisiksi ja ohjelmat eivät ole painottuneet riittävästi yrittäjyyden ja kaupallisesti elinkelpoisten projektien tukemiseen. Hallintomenettelyjä ja viranomaisten välistä yhteistyötä kohtaan on myös esitetty kritiikkiä.
- Ruotsin aluepolitiikkaa voidaan kritisoida siitä, että tukien annetaan muodostua pysyviksi ilman, että ongelman taustalla olevia syitä selvitettäisiin tarkemmin. Markkinaehtoisen kasvun toteutumisen todellisista esteistä ei näin ollen ole riittävästi tietoa käytettävissä. Alueellinen kehitys on monimutkainen prosessi ja yhdellä alueella menestykseen johtaneen kehityskulun toistaminen toisella alueella ei ole helppoa.

Ruotsissa harjoitetun aluepolitiikan muutostarpeita on selvitetty vuoden 2000 aikana parlamentaarisen komitean toimesta. Komitean loppuraportti luovutettiin 27. syyskuuta 2000 ja se pitää sisällään analyysin alueelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä, alueellisista kehitys- ja hyvinvointieroista, valtion roolista ja toimenpiteistä sekä komitean antamat toimenpide-esitykset.¹³

Norja

Eikelandin (1999) arvion mukaan Pohjois-Norjassa toteutetuilla henkilöihin kohdistuvilla tukitoimenpiteillä (ks. luku 5.3) on ollut varsin rajalliset työllisyysvaikutukset (noin 500 työpaikkaa vuodessa). Näin saadun uuden työpaikan hinnaksi laskettiin 700 000 markkaa, kun työnantajamaksujen alennuksien arvioitiin luovan uusia työpaikkoja 100 000 markan hintaan.

Täsmällistä arvioita Norjassa toteutettujen toimien vaikutuksista ihmisten muuttokäyttäytymiseen ei ole pystytty tekemään. Olemassa on vain suuntaa-antavia tuloksia. Suurin osa tukialueen asukkaista on tietoisia tarjotuista eduista. Noin puolet alueelle tai sieltä pois muuttaneista on ollut sitä mieltä, että eduilla on ollut suuri merkitys alueelle asettumiselle tai siellä pysymiselle. Pidempään alueella asuneista noin kolmannes on pitänyt toimia tärkeinä. Etujen kohdistumisesta johtuen korkeamman koulutuksen omaavat henkilöt ovat pitäneet etuja tärkeämpinä kuin muut. Toimien seurauksena koulutetun työvoiman saatavuus Pohjois-Norjassa onkin parantunut. Haastattelujen perusteella on ilmennyt, että korkeamman koulutustason omaavien henkilöiden muuttaminen alueelle 3–5 vuodeksi taloudellisin perustein on ollut yleistä. Tähän viittaa myös se, että pahin pula mm. opettajista,

¹³ kaikki Ruotsin aluepolitiikkakomitean julkaisema materiaali löytyy osoitteesta <http://www.regionalpolitik.com>, loppuraportti myös osoitteesta http://naring.regeringen.se/propositioner_mm/sou/index.htm

sosiaalityöntekijöistä ja sairaanhoitajista on alueella helpottanut, vaikkakin lääkäreistä ja esikouluopettajista on edelleen pulaa. (Eikeland, 1999)

Pohjoisimman Norjan etujen piirissä olevan alueen väkiluku lisääntyi vuodesta 1989 vuoteen 1994 asti. Tämän jälkeen poismuutto on kuitenkin kasvanut ja alueelle suuntautuva muuttoliike pienentynyt, mihin on vaikuttanut mm. yleisen talouskasvun voimistuminen Norjan keskusalueilla. Tukialueen väkiluku onkin pienentynyt merkittävästi vuoden 1995 jälkeen. Tätä selittää osaltaan myös se, että suuri osa alueelle muuttaneista henkilöistä on ollut opiskelunsa päättäneitä nuoria. Käytettyään annettuja etuja hyväksi joitakin vuosia, osa heistä on muuttanut takaisin kotiseuduilleen tai suurimpiin keskuksiin mukanaan tänä aikana syntyneet lapsensa. Saman perheen liike aiheuttaa siis usein 1–2 hengen saapumisen, mutta esim. 4 hengen poismuuton 5–10 vuoden kuluttua.

Koheesiomaat

EU:n rakennerahastojen kautta koheesiomaihin annettu tuki on niin mittavaa, että tuen avulla saavutetuista tuloksista ollaan hyvin kiinnostuneita ja vaikutuksia on pyritty arvioimaan useilla eri menetelmillä. Koska kyseessä on kuitenkin hyvin pitkälti koko maan talouteen vaikuttaminen, on rakennerahastojen vaikutuksen erottaminen muista tekijöistä vielä tavanomaistakin vaikeampaa.

Erialaisten makrotaloudellisten mallien avulla on arvioitu EU:n varainsiirtojen vaikutusta kasvuun, investointeihin ja työllisyyteen (Euroopan komissio, 1999). Pohjimmiltaan EU-tuella on kahdenlaisia taloudellisia vaikutuksia. Ensinnäkin varainsiirrot rakennerahastoista lisäävät avustuksia vastaanottavien alueiden tuloja, mikä aikaansaa ns. keynesiläisen kysyntävaikutuksen: tuotannon ja työvoiman kysyntä kasvaa, kun lisätuloja kulutetaan hyödykkeisiin ja palveluihin. Toiseksi niillä on lisätty alueiden tuotantopotentiaalia parantamalla infrastruktuuria, lisäämällä työvoiman taitoja ja vahvistamalla paikallista yritystoimintaa.

Kysyntävaikutuksia painottavan ns. Beutelin mallin mukaan ohjelmakausilla 1989–1993 ja 1994–1999 tehtyjen EU:n varainsiirtojen arvioidaan lisänneen kansantuotteen kasvua Kreikassa ja Portugalissa keskimäärin 0,9 prosenttiyksikköä ensimmäisen ja 1,0 prosenttiyksikköä toisen ohjelmakauden aikana. Irlannissa vastaavat luvut ovat 0,8 ja 0,6 ja Espanjassa 0,3 ja 0,5. Suhteessa vastaanotettuihin varainsiirtoihin saavutettu lisäkasvu oli Kreikassa ja Portugalissa hieman vähäisempi kuin kahdessa muussa vastaanottajamaassa. Tämä saattaa heijastaa niiden suurempaa tuontitaipumusta, mikä puolestaan johtuu niiden kapeammasta teollisesta perustasta.

Kaikkien neljän maan lisäkasvu on pitkälti seurausta kohonneista investoinneista. EU:n tuki yhdessä niihin liittyvän kansallisen rahoituksen kanssa kattoi noin 30 prosenttia kaikesta investointien rahoituksesta Irlannissa ja Portugalissa ja yli 40 prosenttia Kreikassa. Avustusten työllisyysvaikutusten arvioidaan jääneen vähäisemmiksi. Keskeinen syy tähän on se, että käytetty tuotantoteknologia on ollut pääomavaltaista.

Yksityiselle sektorille myönnettyjen pääomatukien tai avustusten myötä työvoiman tuottavuus on kasvanut.

Rakennerahastoista maksettavien avustusten vaikutukset pyrkivät leviämään alkuperäisen kohdealueensa ulkopuolelle johtuen kasvavasta tuonnista pääasiassa muista jäsenmaista. Beutelin mallin tuottaman arvion mukaan yli neljännes EU:n kaikista varainsiirroista näihin neljään maahan on palannut takaisin muihin jäsenmaihiin tällä tavalla.

Vaikka mallilaskelmiin on syytä suhtautua varauksin, yleinen johtopäätös on, että rakennerahastot ovat pienentäneet eroja taloudellisessa suorituskyvyssä koko unionin tasolla ja kaventaneet tuloeroja neljän koheesiomaan ja muun unionin välillä.

Kun malleista johdettuja arvioita verrataan neljän koheesiomaan tulotason kehitykseen, on ilmeistä, että EU:n rakennepolitiikan ohella myös muilla tekijöillä on ollut merkittävä vaikutus alueiden suhteelliseen suorituskykyyn. Näihin tekijöihin kuuluvat hallituksen talouspolitiikka, suorien sijoitusten laajuus ja kohdentuminen, talouden rakenne, liike-elämän yrittäjähenkisyys ja julkishallinnon tehokkuus yhdessä sosiaalisen pääoman tason kanssa.

Irlannin taloudellinen kehitys ohjelmakaudella 1995–1999 oli erittäin nopeaa. Irlannin vuosien 1994–1999 tavoite 1 -ohjelmalle asetetut tavoitteet ylitettiin moninkertaisesti. Ohjelman tavoitteena oli luoda 15 000 uutta työpaikkaa vuosittain ja kasvattaa investointeja 4 prosentilla vuosittain. Toteutunut kehitys osoitti uusia työpaikkoja syntyneen keskimäärin 74 000 vuodessa ja investointien kasvaneen 14 prosenttia vuodessa. Myös bruttokansantuotteen kasvuvauhti (8 prosenttia) oli yli kaksinkertainen asetettuun tavoitteeseen nähden. On luonnollisesti hyvin vaikea arvioida sitä, kuinka suuri merkitys EU-ohjelmalla on ollut ja mikä johtuu puolestaan muista tekijöistä. Ohjelman arvioinnin yhteydessä esitettiin kuitenkin näkemys, jonka mukaan bruttokansantuotteen kasvu olisi jäänyt lyhyellä tähtämellä 3 prosenttiyksikköä alhaisemmaksi ilman EU:n tavoite 1 -ohjelmaa (Ireland NDP, 1999).

Edellä mainituista tutkimuksista ei kuitenkaan saada vastausta kysymykseen eri tyyppisten toimien suhteellisesta tehokkuudesta. Rahoituksen suuntaamisen kannalta olisi tärkeää saada lisää tietoa siitä, minkälainen tasapaino infrastruktuuriin, koulukseen ja yrityksiin suunnattavien panostusten kesken on tuloksellisin. Arviointeja eri maissa suorittaneet tahot ovat kuitenkin olleet haluttomia ottamaan siihen kantaa. Olosuhteet eri maissa ja alueilla poikkeavat luonnollisesti siinä määrin toisistaan, ettei asiaan ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta kysymyksen tarkempaan analysointiin.

Muut EU-maat

Italian eteläisten alueiden kehittämiseen panostetuilla EU-varoilla ei ole saavutettu tavoitteiden mukaisia tuloksia ja alueen kehitys on edelleen ollut hidasta.

Infrastruktuurin kehittäminen on tuonut parempia tuloksia ja myös koulutustavoitteet on saavutettu tyydyttävästi, mutta alueen yritystoiminnan kehittäminen ja sitä kautta saatavat työllisyysvaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet ohjelmien hallinnossa ilmenneet tehottomuudet sekä muutokset, jotka ovat olennaisesti pienentäneet alueelle osoitettua kansallista rahoitusta. Paikallisten toimijoiden ja yksityisen sektorin osallistuminen ohjelman toteuttamiseen on jäänyt myös selvästi liian alhaiseksi. Keski- ja Pohjois-Italian rahoitukseltaan pienemmillä EU-ohjelmilla on aikaansaatu suhteellisesti etelän tavoite 1 -ohjelmia parempia tuloksia (European Commission, 1995 ja 1997b).

Saksassa toimeenpannun EU-aluepolitiikan vaikutuksia on mahdotonta erottaa itäiseen Saksaan kohdistettujen, huomattavasti mittavampien kansallisten panostuksien vaikutuksista. Alueen yritysten tuottavuuden kehitys on kuitenkin ollut nopeaa, mihin tuet ovat osaltaan vaikuttaneet. Tuottavuuden lähtötaso oli tosin useissa tapauksissa hyvin alhainen. EU-ohjelmien myötä tukien katsotaan myös painottuneen aiempaa selvemmin innovaatioiden edistämisen yritysten tuotannon suoran tukemisen sijaan. Tuet näyttävät hyödyntäneen Itäisen Saksan vahvempia seutuja muita enemmän, minkä seurauksena tukialueen sisäiset kehityserot ovat kasvaneet (Ibid. ja Schrupf, 1997).

Ranskassa toimeenpannut EU-ohjelmat ovat kooltaan selvästi italialaisia ja saksalaisia ohjelmia pienempiä ja niiden keskeisimmät tulokset liittyvätkin innovatiivisten toimenpiteiden edistämiseen ja hallinnossa tapahtuneisiin uudistuksiin. Ympäristönäkökohdat on ohjelmien myötä sisällytetty aiempaa selvemmin aluepoliittisiin toimiin. Yliopistojen ja yritysten välinen yhteistyö on edistänyt innovaatioiden välittymistä ja suunnannut tutkimustoimintaa yritysten tarpeiden mukaan. EU-ohjelmiin kuuluvat arviointimenettelyt ovat myös tuoneet myönteisen lisän ranskalaiseen hallintokulttuuriin, jossa ulkopuolisten arvioitsijoiden antamat toimenpidesuosituksukset ovat aiemmin olleet harvinaisia (Lagrange, 1997).

Isossa-Britanniassa vuosina 1989–1999 toimeenpantujen EU-ohjelmien nettomääräiseksi työllisyysvaikutukseksi on arvioitu lähes miljoona uutta työpaikkaa ja tukialueiden työttömyysasteen arvioidaan olleen vuonna 1994 neljä prosenttia alhaisempi kuin ilman tukia lasketussa tilanteessa. Nämä tulokset ovat kuitenkin pitkälti seurausta myönteisen talous- ja työllisyyskehityksen kautta saavutetusta yhteisvaikutuksesta eikä EU-tukien merkitystä pidä yliarvioida. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että EU-tuet ovat edesauttaneet Ison-Britannian taantuvien teollisuusalueiden rakennemuutosta ja helpottaneet siitä aiheutuvia ongelmia. 1990-luvun puolivälissä alueohjelmien tehoa pyrittiin parantamaan korostamalla alueiden välistä kilpailua hankkeille myönnettävästä rahoituksesta. Kokemukset menettelyn vaikutuksista hankkeiden laatuun ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia (Ibid. ja Wells, 1997).

Saksassa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa toimeenpantujen tavoite 2 -ohjelmien arviointiin on kiinnitetty erityistä huomiota. Tuloksien perusteella suurimmat ongelmat ovat liittyneet pk-yrityksille kohdistettuihin tukitoimiin. Alueviranomaiset eivät ole pystyneet markkinoimaan tukiohjelmia riittävän tehokkaasti alueensa

yrittäjille, minkä johdosta yritysveroiset hankkeet ovat jääneet harvinaisiksi. Yrittäjien mielikuvat ohjelmista ovat usein muodostuneet kielteisiksi ja tukien hakumenettelyt on katsottu liian raskaiksi niistä saatavaan hyötyyn nähden. Vaikutusarvioiden oletuksena on ollut, että noin puolet hankkeista olisi toteutunut myös ilman EU-tukea. (Bachtler 1997, European Commission, 1997).

5.5 Yhteenvedo aluekehityksen ohjaamisesta

Julkisen vallan toiminta vaikuttaa aluekehitykseen monella tavoin. Suuri aluepolitiikka on seurausta pyrkimyksestä taata yhtäläiset elinolosuhteet kaikille väestöryhmille kansalaisten asuinpaikasta riippumatta. Tämä näkyvä käytännössä huomattavina rahavirtoina vauraammilta alueilta heikommin kehittyneille alueille. Verotulojen ja valtion kokonaismenojen alueellisen jakauman kautta toteutuva tase on jatkunut myös 1990-luvun loppupuolella ilman olennaista muutosta tulojen ja menojen alueellisessa kohdentumisessa. Näin on luotu edellytykset sille, että eri puolilla maata asuvien kansalaisten väliset elintasoerot ovat pysyneet suhteellisen pieninä.

Varsinaisella aluepolitiikalla pyritään vaikuttamaan suoraan alueellista kehitystä muokkaaviin tekijöihin ja luomaan talouden ja työllisyyden kasvulle edellytykset myös heikommat lähtökohdat omaavilla alueilla. Aluepolitiikan piiriin kuuluvien erilaisten kehittämisohjelmien ja tukien kirjo on nykyisin hyvin laaja. Ohjelmaperusteista aluepolitiikkaa toteutetaan alueellisten EU-ohjelmien (tavoite 1 ja 2, Interreg, Leader, Urban), kaupunki- ja maaseutupoliittisten ohjelmien sekä osaamiskeskusohjelman kautta. Aluepoliittisin perustein toteutetaan lisäksi edelleen kansallisia erillistoimenpiteitä (mm. kuljetustuki, investointituki). Rahoituksen määrällä mitattuna painopiste on viime vuosina ollut EU:n rakennerahasto-ohjelmissa, joiden kautta kulkee vuodessa noin 3,9 miljardia markkaa julkista kehittämisrahoitusta. Aluepolitiikan piiriin voidaan myös laskea sellaiset hallinnolliset toimenpiteet, joilla pyritään esimerkiksi parantamaan eri alueiden edellytyksiä koko maassa yhtenevin perustein myönnettävien tutkimus- ja tuotekehitystukien käyttöön.

Aluepolitiikkaan käytetyt voimavarat supistuivat muun elinkeinotuen (pankkituki pl.) tavoin 1990-luvun alussa valtiontalouden säästötoimenpiteiden seurauksena. Osin tästä johtuen EU:n kautta rahoitettaviin ohjelmiin on kohdistunut huomattavia odotuksia. Aluepoliittisen rahoituksen ajallinen vertailu on vaikeaa vaihtelevista määrittelyistä johtuen. Aluepoliittisen selvitysmies Paasivirran raportissa vuodelta 1991 esitettiin arvio, jonka mukaan pienen aluepolitiikan rahoitus olisi vuonna 1992 ollut noin 3,1 miljardia markkaa. Tämä arvio sisälsi kuitenkin myös mm. sellaisia työllisyysperusteisia eriä, jotka jäivät nykyisten EU-ohjelmien ulkopuolelle.

EU:n aluepolitiikan lisäysperiaatteen mukaan EU-ohjelmien rahoituksen tulee johtaa vähintään vastaavan suuruiseen kasvuun kohdealueiden saamassa kokonaisrahoituksessa eli EU-rahoituksella ei saa korvata aiempaa kansallista julkista rahoitusta. Sekä kauden 1995–1999 että kauden 2000–2006 alueellisissa EU-ohjelmissa on todettu tämän ehdon täyttyvän. Ensimmäisten ohjelmien vertailukohtana

oli vuoden 1993 rahoitus ja uuden ohjelmakauden rahoitusta verrattiin vuosien 1995–1999 vuosittaiseen keskiarvoon. Määrittelyvaikeuksista huolimatta voidaan todeta, että EU-rahoitus ja kansallinen rahoitus yhdessä ovat pitäneet ja tulevat pitämään kokonaispanostuksen aluepolitiikkaan 1990-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvulle tultaessa vähintään samalla tasolla kuin ennen vuotta 1995.

Kansallisen aluepoliittisen rahoituksen merkitystä ei pienennä se, että suuri osa siitä on tavalla tai toisella sidoksissa EU-ohjelmiin. EU-aluepolitiikan ja ”puhtaasti kansallisen” aluepolitiikan välille luotua vastakkainasettelua voidaankin pitää keinotekoisena ja aluepolitiikan merkityksen arvioinnin kannalta epäolennaisena.

Aluepolitiikkaa harjoitetaan ja aluepoliittisia ohjelmia toteutetaan kaikissa EU-maissa. Kansainvälisiin vertailuihin liittyy suurta epävarmuutta ja niiden perusteella on vaikeaa muodostaa luotettavaa kuvaa siitä, miten voimakas rooli julkisella vallalla on aluekehityksen ohjaajana Suomessa verrattuna muihin EU-maihin. EU-ohjelmien kautta suuntautuva aluepoliittinen rahoitus on Suomessa runsasta muihin EU-maihin verrattuna. Kansallisten elinkeinotukien painopiste Suomessa on tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemisessa, johon käytetyt panostukset ovat korkealla tasolla suhteessa useimpiin muihin EU-maihin. Tämän johdosta ei ole yllättävää, että alueellisin perustein jaettavien kansallisten tukien määrä jää Suomessa suhteellisen alhaiseksi muihin maihin verrattuna.

Aluepolitiikan tuloksista ja erilaisten toimenpiteiden tehokkuudesta tarvitaan aikaisempaa perusteellisempia tutkimuksia. EU-ohjelmien toimeenpanossa viime vuosina korostuneet arviointimenettelyt ovat tässä suhteessa myönteinen kehityspiirre. Niiden myötä toimenpiteiden ennakoarviointi on noussut aiempaa selvemmäksi osaksi tukitoimien valmistelua. Eri ohjelmien ja toimenpiteiden arviointia ja niiden välisiä vertailuja vaikeuttaa, että arviointeja tekee lukuisa joukko eri tahoja toisistaan poikkeavin tutkimusmenetelmin. Menetelmien kirjavuutta kuvastaa se, että edes tuen ansiosta syntyneen uuden työpaikan määritelmästä ei ole vielä täyttä yksimielisyyttä. Toimenpiteiden arviointia tulisikin pyrkiä yhtenäistämään siten, että erilaisia ohjelmia arvioitaisiin samoihin indikaattoreihin ja määrittelyihin perustuen ja tarvittavat seurantatiedot kerättäisiin johdonmukaisesti ohjelmien aloitusvaiheesta lähtien.

6 ALUEPOLITIIKKA 2000-LUVUN ALUSSA

6.1 Mihin suuntaan alueellista kehitystä pitäisi ohjata?

Talouden kasvu ja siihen liittyvä rakennemuutos näkyy myös Suomen aluerakenteessa. Nopeimmin kasvavat tuotannonalat ovat keskittyneet muutamille paikkakunnille. Niiden aiheuttama muuttoliike ja vaurauden kasvu ovat piristäneet rakentamista ja lisänneet paikallisen palvelusektorin kysyntää. Etenkin Helsingin seudulla, mutta jossain määrin myös muualla keskuksen kasvu on levinnyt ympäröiviin seutukuntiin asuntomarkkinoiden kiristymisen seurauksena. Suurimmissa vaikeuksissa puolestaan ovat alueet, joiden talous on levännyt työpanosta vähentävien toimialojen ja julkisten palvelujen varassa.

Maassamuutto on vilkkaampaa kuin koskaan 1970-luvun alun jälkeen, mutta muuttovoitosta puolet suuntautuu Helsingin seudulle ja 90 prosenttia viiden suurimman kasvukeskuksen eli Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seuduille. Vuonna 1999 muuttotappiota kokeneissa 69 seutukunnassa asuu noin 2,6 miljoonaa ihmistä. Pahimmilla muuttotappioalueilla vuotuinen muuttotappio on parin prosentin luokkaa alueen koko väestöstä ja lähentelee nuorissa ikäluokissa kymmentä prosenttia. Nuorten muutto keskuksiin lisää siellä syntyvyyttä ja muuttotappioalueilla väestö alkaa puolestaan vähentyä myös luonnollista tietä.

Todennäköistä on, että talouden rakennemuutoksen perustrendi jatkuu entisen suuntaisena. Taloudellisen kasvun hidastuminen voi ajoittain hillitä voimavarojen uudelleen kohdentumista ja siten myös maassamuuttoa. Perustrendinä keskittyminen kuitenkin lienee hallitseva. Informaatioteknologian hyödyntämisen yleistymisen voi nopeuttaa tuottavuuden kasvua entistä useammilla toimialoilla. Aluekehityksen kannalta on ratkaisevaa minne sijoittuvat ne toiminnat, joihin syntyy uusia työpaikkoja.

Alueellinen kehitys on liian keskittyvää, jos vain puolen kymmentä seutukuntaa osoittaa selvää muuttovoittoa ja väestön kasvua. Lyhyellä aikavälillä nopea aluerakenteen muutos aiheuttaa huomattavia sopeutumisvaikeuksia ja -kustannuksia. Muuttotappioalueilla asuntoja ja muuta perusrakennetta jää käyttämättä. Keskuksiin pitää nopeasti rakentaa uutta, mikä voi aiheuttaa inflatorisia paineita. Julkisten palveluiden tarjontaan syntyy muuttovoittoalueilla pullonkauloja ja tappioalueilla yksikkökustannukset kasvavat. Pitemmän päälle suurin ongelma on muuttotappio-alueiden väestörakenteen vinoutuminen ja elinkeinoelämän näivettyminen. Tämä heikentää alueiden tulonmuodostusta, työllisyyttä ja huoltosuhdetta. Tällöin varsin pieniksi saadut hyvinvointierot uhkaavat laajeta ilman kasvavia alueiden välisiä tulonsiirtoja.

Nykyisessä toimintaympäristössä keskittymiskehitystä voidaan parhaiten hillitä tarjoamalla yrityksille suotuisat toimintapuitteet suurten keskusten ulkopuolellakin. Suomessa on nykyisten kasvualueiden ohella puolen kymmentä yliopistokaupunkia ja joukko suurehkoja maakunta- ja muita keskuksia, jotka tarjoavat periaatteessa hyvät

mahdollisuudet osaamiseen perustuvalla tuotannolla. Näissä on tarjolla vähintään ammattikorkeakoulutasoista opetusta ja muita korkeatasoisia palveluja sekä usein myös monipuolinen teollinen rakenne. Aluepolitiikan tavoitteeksi tulisikin ottaa maan eri osat kattavan kasvualueverkon kehittyminen ja siten maan eri osien elinkelpoisena pitäminen. Kasvun moottorina toimivat keskuksat voivat olla eri kokoisia ja eri tyyppisiä.

Suomessa on laajan maa-alan ja harvan, mutta kattavan asutuksen vuoksi mahdotonta välttää muuttotappioalueiden esiintymistä. Muuttotappioalueidenkin tilanne helpottuu, jos lähellä on kasvukeskus. Siellä voidaan käydä lähiseudulta työssä ja se voi tarjota etätöitä. Myös seudulliselle yhteistyölle palvelujen turvaamisessa on paremmat edellytykset. Lisäksi tarvitaan uusia hallinnollisia ja logistisia ratkaisuja palvelujen saannin turvaamiseksi. Nykyistä tasaisempi alueellinen työllisyys- ja väestökehitys helpottaisi siten suuren aluepolitiikan tehtävää hyvinvointierojen kurissa pitämisessä.

Aluekehitystavoitteet tulisi asettaa paitsi sen valossa, miten toivottavana kehitystä pidetään myös sitä taustaa vasten, kuinka realistisia tavoitteet ovat. Toimintamahdollisuuksiin nähden liian kunnianhimoiset tavoitteet aiheuttavat pettymyksiä ja voivat lisätä toivottomuutta ja toimia lopulta itseään vastaan. Esimerkiksi nykyisen väestömäärän takaaminen kaikissa maakunnissa on epärealistinen tavoite sekä valtion vaikutusmahdollisuuksien, historiallisen kehityksen että kansainvälisten esimerkkien valossa. Samoin kasvukeskuspaikkakuntien nimeäminen on kyseenalaista, koska kasvua ei voida yksin julkisin toimenpitein synnyttää. Eri puolilla maata on esimerkkejä "paikallisista menestystarinoista", vaikka ne eivät varsinaisiksi kasvukeskuksiksi ole vielä ylänneetkään.

6.2 Mahdollisuuksista ohjata aluekehitystä haluttuun suuntaan

Aluepolitiikan olennaisimpia lähtökohtia on kysymys siitä, mihin julkisen vallan toimenpiteillä yleensä voidaan vaikuttaa 2000-luvun Suomessa? Kun nykytilannetta verrataan esimerkiksi 1970-luvun alkuun, voidaan todeta ainakin seuraavanlaisia muutoksia aluepolitiikan keinovalikoimaan vaikuttavassa lähtötilanteessa:

- valtion talouden liikkumavara on pitemmällä aikavälillä rajallinen. Tähän vaikuttaa mm. tarve alentaa edelleen korkeaa julkista velkaa ja varautua tätä kautta väestön ikääntymisen aiheuttamiin menoihin. Kansainvälisen verokilpailun sekä talouden ja työllisyyden kasvun turvaamisen takia verotuksen tasoa on tarpeen laskea, mikä ei myöskään luo edellytyksiä julkisten menojen merkittävälle kasvattamiselle.
- yritysten ja julkisen vallan välinen riippuvuusuhde on muuttunut. Yritysten riippuvuus valtiovallasta on vähentynyt ja niillä on yhä vähemmän tarvetta pyrkiä toimimaan valtiollisten tavoitteiden edistämiseksi. Toisaalta niiden riippuvuus kuntien, tutkimuslaitosten, yliopistojen ja vastaavien instituutioiden tarjoamista palveluista on kasvanut.
- pääoman saatavuuteen liittyviä rajoituksia tai houkuttimia ei ole mahdollista suuremmassa määrin käyttää yritysten sijoittumis päätöksiin vaikuttamiseen.

- pk-yritysten kasvun kannalta kriittinen voimavara ei ole useimmissa tapauksissa enää investointipääoma, vaan osaava työvoima tai markkinakanava, joskin oman pääoman ehtoisen rahoituksen saanti on silti usein ongelma.
- nopeimmin kasvavien yritysten sijoittumispäätökset tehdään yhä useammin suurimpien suomalaiskeskusten tai ulkomaille sijoittumisen välillä. Pienempiin keskuksiin sijoittumista ei tarjottavista eduista riippumatta aina nähdä vaihtoehtona.
- suurimpien keskuksien kasvun rajoittaminen julkisin toimin on ulkomaille siirtymisen kynnyksen alenemisen myötä muuttunut vaikeasti toteutettavaksi vaihtoehdoksi.
- Euroopan unionin kilpailusäädökset asettavat aiempaa selvästi rajatummalla mahdollisuudet yritysten sijoittumispäätöksien edistämiseksi ja erityisesti yritysten toiminnan jatkuvalle tukemiselle.

Edellä mainituista tekijöistä johtuen julkisen sektorin toimin tapahtuvan alueellisen kehittämisen kenttä on muuttunut. Useat, aiemmin lähes itsestään selvyysinä pidetyt aluepoliittiset toimenpiteet ovat poistuneet käytettävissä olevasta toimenpidevalikoimasta. Toisaalta informaatioteknologian ja yleensä logistiikan kehitys on tuonut monilla aloilla lisää vapausasteita sijaintipaikan valintaan. Vaikka EU:n kilpailusäädökset rajoittavat yritystukea, sovelletut tukiaasteet ovat yleensä maksimaalisia pienemmät. Tukipolitiikassa on siten liikkumatilaa ja pienikin ohjaava toimi voi vaikuttaa valintoihin. Aluekehitykseen voidaan edelleenkin vaikuttaa julkisin toimin – toimenpiteiden on vain oltava 2000-luvun olosuhteisiin sovitettuja.

Tukitoimien luonteesta

Investoinnit ovat ratkaisevia aluekehitykselle. Silander ym. (1997) luokittelevat niihin vaikuttamisen seuraavasti:

- ulkomaisten investointien kohdentumiseen vaikuttaminen
- kotimaisten investointien alueelliseen kohdentumiseen vaikuttaminen
- paikallisen yrittäjyyden edistäminen toimivien yritysten kasvun ja paikallisesta väestöstä syntyvän uuden yritystoiminnan kautta

Yritysten sijoittumisesta alueiden ja maiden välillä julkisin tukitoimin käytävä kilpailu voi olla yritysten kannalta myönteistä, mutta alueiden ja kansantalouksien kannalta pääasiassa haitallista. Mikäli aluepoliittinen tuki saa yrityksen vaihtamaan sijaintipaikkaansa Suomen sisällä, aiheutuu muutosta negatiivisia vaikutuksia lähtöpaikkakunnalle. Kun nämä otetaan huomioon, tukitoimen hinta voi kasvaa sijoittumispaikkakunnalla saavutettuja hyötyjä suuremmaksi.

Cheshire ym. (1998) ovat sijoittumiskilpailua arvostelevassa kirjoituksessaan jaotelleet aluetuet nollasummatukiin ja yleisesti kasvua edistäviin tukiin, joilla ei ole yhtä suuria negatiivisia seurausvaikutuksia tuen ulkopuolisilla alueilla. Vaikka jako on karkea ja eri toimenpiteiden kansantaloudellinen mielekkyys riippuu mm. suhdannetilanteesta, kuvastaa se silti yleistä kehitystä aluepoliittisessa ajattelussa.

Braunerhjelm ym. (2000) ovat päätyneet suunnilleen samanlaiseen johtopäätökseen. Heidän näkemyksensä mukaan tuloksellisen aluepolitiikan tunnuspiirteet ovat seuraavanlaisia:

- Julkisia investointeja suunnataan työvoiman koulutuksen ja osaamisen parantamiseen.
- Verotus ja muut julkisen vallan luomat kannustimet rakennetaan sellaisiksi, jotka rohkaisevat kasvua ja yrittäjyyttä.
- Työmarkkinapolitiikassa tavoitellaan muutoksia, jotka kannustavat palkka-joustavuuteen alueellisten häiriöiden tilanteessa.
- Tulonjakopolitiikalla vähennetään työntekijöiden pelkoa joutua työttömäksi, jolloin maantieteellinen liikkuvuus ei heikkene.
- Yritysten alueelliseen tietoon ja osaamiseen perustuvien klustereiden tunnistaminen ja tukeminen.
- Vältetään sellaista politiikkaa, joka tukee vaikeuksissa olevia yrityksiä ilman, että yritykset pyrkivät muuttamaan toimintaansa ja toimintaympäristöään.
- Poliitiikan johdonmukaisuus yli ajan.

Näissä näkökulmissa korostuu yhtäältä julkisen vallan rooli yleisten toiminta-edellytysten luomisessa tapahtuipa toiminta missä tahansa ja toisaalta alueellisten toimijoiden vastuu käyttää alueen erityispiirteitä kehittämistoimien lähtökohtana. Eri alueiden menestys riippuu niiden vastaanottokyvystä eli siitä miten ne pystyvät käyttämään tarjolla olevia mahdollisuuksia hyväkseen. Tärkeä julkisen toiminnan kohde onkin parantaa heikommin menestyvien alueiden kykyä toimia kasvualojen yritysten sijaintipaikkana.

Suomessa omaksuttiin viime vuosikymmenellä ns. ohjelmaperusteinen aluepolitiikka. Valtaosa aluepolitiikkaan suunnatuista varoista käytetään EU-ohjelmien puitteissa. Ohjelmissa otetaan huomioon eri tyyppisten alueiden erilaiset ongelmat. Niiden puitteissa toteutettavien hankkeiden suunnittelussa ja valinnassa korostuu viranomaisvetoisuus. Osa aluetukimäärärahoista on kuitenkin käytettävissä myös EU-rahasto-ohjelmista riippumatta.

6.3 EU:n antamat mahdollisuudet ja rajoitteet

EU:n kilpailusäädösten merkityksestä

Amsterdamin sopimuksessa todetaan valtioneuvoston mm. seuraavaa:

Valtion tuki: 87 artikla (ent. 92 artikla):

1. Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
3. Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:
 - a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma,
 - c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

EU:n kilpailusäädöksiä tulkitaan siis sen mukaan, minkälaisella kansallisen tuen alueella tapahtuvasta toiminnasta on kysymys. Korkean kansallisen tuen alueilla toteutettaviin toimiin suhtaudutaan selvästi joustavammin kuin muilla alueilla annettaviin tukiin. Korkeimman kansallisen tuen mahdollistaviksi ns. 87(3) a-alueiksi määritellään varsin mekaanisesti ne suuralueet, joiden bruttokansantuote/asukas on alle 75 prosenttia EU-keskiarvosta. Tästä määrittelystä on hyvin vähän poikkeuksia, toisin kuin vastaavan kriteerin perusteella tapahtuvasta EU:n tavoite 1 -alueiden rajauksesta. Mm. tämän johdosta kansallisten tukialueiden ja EU-tukialueiden alueelliset kattavuudet poikkeavat monessa jäsenmaassa edelleen selvästi toisistaan, vaikka tavoitteena on jo pitkään ollut saada nämä tukialueet mahdollisimman pitkälle toisiaan vastaaviksi.

Kansallisten ja EU-tukialueiden väliset erot ovat Suomessa merkittäviä kaudella 2000–2006. Itä-Suomen suuralue on vuoden 2000 alusta ollut EU:n tavoite 1 -luokituksen lisäksi määriteltynä ensimmäistä kertaa myös korkeimman kansallisen tuen mahdollistavaksi a-alueeksi. Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue ei sen sijaan ole a-alue. Tämä johtuu mm. siitä, että tukialueeseen kuulumaton, mutta EU:n tilastoiman suuralueen sisällä oleva Oulun seutu nostaa BKT-tason liian korkeaksi tätä luokitusta varten. Tämä saattaa muodostua tulevaisuudessa ongelmaksi, mikäli tavoite 1 -alueella halutaan jatkossa toimeenpanna uudenlaisia kansallisia toimia yritystoiminnan kehittämiseksi. Komissio tulkitsee EU:n kilpailulainsäädännön velvoitteita hyvin usein siten, että tavallisesta poikkeavat yritystoiminnan tukitoimenpiteet ovat mahdollisia vain ja ainoastaan korkeimman tuen a-alueilla. Pohjois-Suomi ja Itä-Suomi voivat siten joutua toisistaan poikkeavaan asemaan kansallisten toimien osalta, vaikka niiden ongelmat ovat samankaltaisia ja ne ovat samaa EU-tukialuetta.

EU:n laajentumisen vaikutuksista

EU:n laajentumisen vaikutukset Suomen aluekehitykseen voidaan jakaa toisaalta sisämarkkinoiden laajentumisen kautta toteutuviin suoriin ja epäsuoriin taloudellisiin vaikutuksiin sekä toisaalta niihin vaikutuksiin, jotka laajentumisella on Suomessa toimeenpantavaan EU-aluepolitiikkaan ja sen resursseihin. Tässä yhteydessä käsitellään näistä kokonaisuuksista vain jälkimmäistä.

Vuoden 2006 jälkeisen EU-aluepolitiikan voimavaroihin vaikuttavat mm. seuraavat tekijät:

1. EU:n budjettirahoituksen suuruus
(nykyisin korkeintaan 1,27 prosenttia EU15-maiden BKT:sta)
2. EU-aluepolitiikan osuus tästä rahoituksesta
(nykyisin 1/3 eli korkeintaan 0,46 prosenttia EU-BKT:sta)
3. EU:n kokonaisväestömäärä
(EU15=375 miljoonaa, EU27 eli hakijat pl. Turkki olisi 480 miljoonaa henkeä)
4. Tukialueiden piirissä oleva väestöosuus (nykyisin 40 prosenttia)

Agenda 2000 -neuvotteluissa sovittiin EU-aluepolitiikan periaatteista vuoteen 2006 asti. EU:n nykyisten ja tulevien jäsenmaiden alue- ja rakennepoliittisten menojen enimmäistasoksi on päätetty yhteensä 42 miljardia euroa, josta uusien maiden osuus on 13 miljardia euroa. Vuodelle 2006 sovitusta EU-aluepolitiikan rahoituksesta 70 prosenttia ohjautuisi siis nykyisille jäsenmaille ja 30 prosenttia uusille jäsen- ja hakijamaille (taulukko 6.1). Tämän rahoitusvarauman oletuksena on, että ns. ensimmäisen aallon kuusi uutta maata olisivat tässä vaiheessa EU:n jäseniä.

Taulukko 6.1 Berliinin huippukokouksen päätöksien mukaiset enimmäismäärät koheesiorahoitukselle vuonna 2006.

	Miljoonaa euroa	Prosenttia
Rakennerahastot nykyisille jäsenmaille	26 660	
Koheesiorahasto nykyisille jäsenmaille	2 510	
Nykyiset jäsenmaat yhteensä	29 170	69
Liittymistä valmisteleva rakennetuki ISPA	1 040	
Uusien jäsenien rakennetuki	12 080	
Uudet jäsenet/hakijamaat yhteensä	13 120	31
Alue- ja rakennepoliittiset menot yhteensä	42 290	100

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Nykyisten ja tulevien EU-maiden saaman rakennerahoituksen välisessä suhteessa ei todennäköisesti tapahdu suurta muutosta vuoden 2006 jälkeenkään, mikäli vastaanottokykyyn liittyvä tukikatto (tuet eivät saa ylittää 4 prosenttia minkään maan bruttokansantuotteesta) pidetään voimassa myös vuoden 2006 jälkeen. Yhtenä ääripäänä vuoden 2010 tilanteelle voidaan pitää asetelmaa, jossa aluekehitykseen käytettävät varat jaettaisiin tasan 15 vanhan jäsenmaan (375 miljoona asukasta) ja 12 uuden jäsenmaan (105 miljoonaa asukasta) ryhmien välillä. Tässä tilanteessa Suomen saaman tukimäärän suuruus määräytyisi ennen kaikkea nykyisiin jäsenmaihiin tehtävien vertailujen perusteella, ei uusien jäsenmaiden kautta. Suomen saamien EU-tukien jatkumiselle jossakin mittakaavassa myös vuoden 2006 jälkeen on olemassa siis melko hyvät edellytykset. Tästä huolimatta on selvää, että asukasta kohden lasketut tuki-intensiteetit tulevat kaikissa tapauksissa laskemaan vuoden 2006 jälkeen erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen nykyisillä tavoite 1 -alueilla.

Aluepolitiikan rahoitusta koskevat päätökset ovat kuitenkin laajentuneessakin Euroopan unionissa todennäköisesti ennen kaikkea poliittisia. Aluepolitiikka on usein ollut suurten kiistojen aihe ja joskus myös väline, jolla on korvattu joidenkin maiden muissa asioissa kärsimiä tappiota. Mm. Agenda 2000 -neuvotteluissa saatujen kokemusten perusteella voidaan olettaa, että tämä asetelma säilyy myös jatkossa. Suomen kannalta kysymys on tällöin siitä, miten hyvin sekä EU:n komissio että muut jäsenmaat saadaan vakuutettua tarpeista jatkaa EU:n aluepoliittista rahoitusta Suomessa myös vuoden 2006 jälkeen.

Alueellista kehitystä tukevien toimenpiteiden tavoitteena on luonnollisesti tilanteen parantaminen siten, että yksikään Suomen alueista ei enää kuuluisi EU:n piirissä heikosti kehittyneisiin alueisiin. Alueiden jääminen tukialueluokituksen ulkopuolelle on myönteistä, jos se johtuu alueella tapahtuneesta talouden ja työllisyyden kasvusta. Tästä huolimatta on Suomen etujen mukaista pyrkiä maksimoimaan tietyn poikkeileikkaushetken mukaisen tilanteen perusteella määriteltävät EU-tukialueet ja tukien määrät.

EU:n aluerakenne muuttuu selvästi laajentumisen yhteydessä. Mukaan tulee uusia alueita, joiden kehitystaso on selvästi alhaisempi kuin yhdelläkään nykyisellä EU-alueella. Suomen aluerakenne ja aluekehityksen ongelmat poikkeavat kuitenkin siinä määrin muista EU-maista, että on vahvoja perusteita EU-aluepolitiikan jatkamiseen Suomessa myös laajentumisen jälkeen. Useat tekijät erottavat Suomen muista EU-maista:

- harva asutus ja hajautunut yhdyskuntarakenne
- ankarat ilmastolliset olosuhteet
- pitkä EU:n ulkoraja Venäjän kanssa
- syrjäinen, merentakainen sijainti EU:n ydinalueisiin nähden.

Näistä tekijöistä kaksi ensimmäistä ovat yhteisiä Suomelle ja Ruotsille, mutta kaksi jälkimmäistä ominaisia vain Suomelle nyt, kun Tanskan salmien yli kulkevat yhteydet ovat toiminnassa. Saksan, Tanskan ja Ruotsin välisten liikenneyhteyksien paraneminen heikentää Suomen talousmaantieteellistä asemaa suhteessa Ruotsiin ja korostaa Suomen riippuvuutta merikuljetuksista.

EU:n aluepoliittista rahoitusta koskevat esitykset valmistellaan komissiossa, mutta kaikki päätökset tehdään jäsenmaiden kesken yhteistyössä mm. Euroopan parlamentin kanssa. Aluepolitiikka on lohko, jossa jäsenmaiden näkemykset ovat jo lähtökohtaisesti ristiriidassa keskenään. Komissio pyrkii huomioimaan tämän ja komission esitykset ovatkin käytännössä pitkälle vietyjä kompromisseja. Jäsenmaiden välisten neuvottelujen lopputulos on yleensä ollut lähellä komission alkuperäistä esitystä. Tämän johdosta on tärkeää, että nimenomaan komissiotahot vakuutetaan mahdollisimman hyvin ja riittävän ajoissa yllä esitetyistä perusteluista Suomen erityisolosuhteiden huomioinnille myös laajentuneessa unionissa.

EU-ohjelmien tavoitteet ja rahoitus on sovittu vuoteen 2006 asti. Aluepolitiikan toimijoiden ensisijaisena tavoitteena tulee olla mahdollisimman suuren vaikuttavuuden aikaansaaminen nykyisten EU-ohjelmien avulla sen sijaan, että päähuomio kiinnitettäisiin jo nyt vuoden 2006 jälkeiseen aikaan. Avainasemaan nousee tällöin kysymys siitä, miten EU-ohjelmat saadaan parhaiten palvelemaan kansallisia ja alueellisia kehittämistavoitteita? Jos esimerkiksi liiallista keskittymistä pyritään hillitsemään tukemalla pienempien keskusten kehittymistä, tarvitaan myös EU-ohjelmista saatavaa tukea. Tämä edellyttää valmiutta käyttää ohjelmia maakunnallisten tavoitteiden lisäksi myös kansallisten tavoitteiden edistämiseen.

6.4 Suuri aluepolitiikka

Suomen alueelliseen kehitykseen ja väestön alueellisten hyvinvointierojen tasoittumiseen on vaikuttettu huomattavasti enemmän julkisten palvelujen, tulonsiirtojen, infrastruktuuri-investointien ja verotuksen kautta kuin varsinaisilla aluepoliittisilla toimenpiteillä. Kaikkien väestöryhmien elinolosuhteiden turvaamiseen ja toimeentuloerojen kaventamiseen tähtäävä hyvinvointipolitiikka kaventaa samalla myös alueellisia eroja. Tämän vuoksi tässä ns. suuressa aluepolitiikassa tehtävät linjaukset ovat tärkeitä tulevan aluekehityksen kannalta.

Suureen aluepolitiikkaan voidaan sisällyttää myös yrittäjyyden edistäminen ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen. Esimerkiksi ammatillisen liikkuvuuden edistäminen vähentää pullonkauloja ja muuttopaineita. Samanlaisia vaikutuksia on palkkojen alueellisella sopeutumisella, mikä voi voimistua jos tuloksesta riippuvien erien osuus palkanmuodostuksessa lisääntyy.

Myös työvoimapolitiikalla on alueellisia vaikutuksia, koska työllisyysongelmat ja niiden ratkaisumahdollisuudet vaihtelevat eri alueilla. Esimerkiksi mahdollisuudet käyttää ns. kolmannen sektorin tarjoamia työpaikkoja palvelujen järjestämiseksi ovat erilaiset eri alueilla. Samoin eri alueilla on erilaiset mahdollisuudet hyödyntää työllistämistukia tai koulutustoimenpiteitä. Työvoimapolitiikan alueellista vaikuttavuutta voidaan lisätä kytkemällä se entistä kiinteämmin alueen elinkeinoelämän kehittämiseen ja yrittäjyyden edistämiseen. Tähän tähtäävä työ on käynnistynyt kolmen ministeriön yhteisissä alueyksiköissä, työvoima- ja elinkeinokeskuksissa.

Alueellisen kehittämisen lähtökohtana on pidettävä, että yritystoiminnan ja asumisen yleiset edellytykset ovat yhtäläiset kaikkialla maassa. Tässä ovat keskeisiä perusrakenteen eli liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien sekä peruspalveluiden eli koulutus-, sosiaali- ja terveystalouden turvaaminen.

Liikenneyhteyksien turvaamisessa tärkeää on runkoverkon säilyttäminen kattavana ja eri tasoisten yhteyksien rakentaminen vastaamaan kysyntää. Nopeiden junayhteyksien aikaansaaminen pääradoille ja pääteiden hyvä liikennöitävyys antavat maan eri puolille sijoittuneelle toiminnalle tasa-arvoisemmat toimintaedellytykset. Itä-Suomen kehityksen kannalta on tärkeää, että rajanylitys Venäjälle toimii kitkattomasti. Rajanylityspaikkojen kehittämiseen voidaan saada myös EU:n rahoitustukea.

Tietoliikenneyhteyksien kehittämisessä keskeistä on modernin tiedon siirron edellyttämien yhteyksien turvaaminen tarkoituksenmukaisella tavalla ja kohtuuhintaisina maan kaikkiin osiin. Julkisen vallan on varmistettava palvelujen saatavuus, joskin toteutuksessa voidaan käyttää erilaisia tekniikoita tiedon siirtotarpeiden mukaan. Näin voidaan tarjota riittävät tiedonsiirtomahdollisuudet myös keskusten ulkopuolella toimiville yrityksille ja kotitalouksille.

Kunnolliset liikenne- ja tietoliikenneyhteydet antavat mahdollisuuksia uusiin logistisiin ratkaisuihin myös kaupallisten ja julkisten palvelujen tuottamisessa. Näin

voidaan parantaa palvelujen saatavuutta myös harvaan asutuilla alueilla. Tämä on tärkeää paitsi näillä alueilla vakinaisesti asuvien kannalta myös laajenevan osa-aikaisen maaseutuasumisen ja turismin edellytysten parantamiseksi.

Peruspalvelut ovat kuntien vastuulla, vaikka niiden järjestämisestä onkin säädetty valtakunnallisesti, jotta palvelujen laatu säilyy tasaisena. On tärkeää, että palveluiden rahoituspohjan vakaus turvataan. Kuntien väliset erot ovat suuria ja niiden tasaamiseksi tarvitaan sekä kuntien keskinäistä että valtion ja kuntasektorin välistä tasausta. Tässä on tärkeää saada aikaan oikea tasapaino tasa-arvonäkökohtien ja kannustavuuden välillä. Rahoitusjärjestelmän tulee kannustaa kuntia edistämään elinkeinojen kehittymistä ja sitä kautta kunnan veropohjan vahvistumista. Näitä kysymyksiä tarkastellaan kunnallisten peruspalveluiden rahoitusjärjestelmän selvitystyön yhteydessä.

Toinen uhka peruspalvelujen laadukkaalle turvaamiselle kaikkialla maassa liittyy työmarkkinoihin. Julkisissa palveluissa tarvitaan lähivuosina runsaasti uutta työvoimaa, kun alalle voimakkaan laajenemisen aikana 1970-luvulla tulleet suuriin ikäluokkiin kuuluvat alkavat jäädä eläkkeelle. Tämä tulisi jo nyt ottaa huomioon eri alojen koulutuspaikkoja mitoittaessa. Tästä huolimatta ammattitaitoisten opettajien, lääkäreiden ja muun palveluhenkilökunnan puute voi ainakin alueellisesti vaikeuttaa peruspalvelujen tuottamista. Jossain määrin ongelmaa voidaan lievittää turvautumalla palvelujen tuottamisessa seudulliseen yhteistyöhön entistä enemmän.

Korkeamman tason palvelujen ja perusrakenteen sijoittelulla vaikutetaan selvästi aluerakenteeseen. Yliopistojen ja ammatillisten korkeakoulujen tai lentokenttien sijoittaminen ja kehittäminen muokkaa keskusverkkoa. Näiden merkitys on erityisen suuri korkean teknologian yrityksille. Yritysten ja korkeakoulujen sekä tutkimuslaitosten tutkimusyhteistyö on laajaa. Vaikka tiedon siirtomahdollisuudet ovat koko ajan parantuneet, toimintojen hajautuminen ja verkottuminen maailmanlaajuisesti korostaa myös henkilökohtaisten kontaktien merkitystä. Korkean teknologian yritykset tai niiden osat ovatkin lisääntyvästi hakeutuneet lentokenttien läheisyyteen.

Korkeakoulujen, niiden yhteydessä tai itsenäisinä toimivien teknologia- ja osaamiskeskusten ja lentokenttien kehittämiseen kohdistuvien määrärahojen suuntaamisessa tulisi ottaa huomioon tavoitteellisen keskusverkoston kehittäminen. Liiallista keskittymistä voidaan parhaiten purkaa ns. pienten yliopistokaupunkien ja suurimpien maakuntakeskusten suuntaan. Tässä on tärkeää paitsi näiden alueiden oma aktiivisuus myös valtion tuki alueiden perusrakenteiden kohentamiseen.

Suomessa valtion verotus on alueellisesti neutraalia. Samoista tuloista maksetaan veroa samalla lailla asuinpaikasta riippumatta. Koska valtion tuloverotus on progressiivista, verokertymät ovat suurempia korkean tulotason alueilla. Kunnallisverotuksessa on muutaman prosentin luokkaa olevia eroja siten, että keskusten ulkopuolisilla alueilla ja rakennemuutospaikkakunnilla on kunnallisverotus keskimääräistä kireämpää. Suomessa ei juurikaan ole enää käytössä alueellisesti vaihtelevia etuuksia. Kuntien kalleusluokitus tosin vaikuttaa paitsi palkkoihin myös

eläkkeisiin. Siitäkin on pyritty luopumaan. Myös virkapalkkoihin vaikuttaneesta syrjäseutulisästä on luovuttu. Oikeudenmukaisen verohelpotus- tai muun etuusjärjestelmän luominen korvaamaan alueellisia elinkustannus- tai muita eroja on vaikeaa.

Yritysverotuksessa on pyritty mahdollisimman laajaan veropohjaan, jotta veroaste voidaan pitää alhaisena. Tämän vuoksi myös alueellisia verohelpotuksia kuten ylimääräisiä poisto-oikeuksia on karsittu. Tämä linja näyttää voimistuvan myös muissa maissa. Investointeja voidaan läpinäkyvämmiin tukea avustuksin. Entistä tärkeämmäksi kasvutekijäksi on tullut riskipääoman saanti, koska kasvualoilla pääomaa tarvitaan ennen kaikkea tutkimukseen, tuotannon käynnistämiseen ja markkinointiin.

6.5 Voidaanko aluepolitiikkaa tehostaa?

Nykytoimien voimistaminen

Kansallisten yritystukien porrastuksista vuoden 2006 loppuun asti on periaatteessa päätetty vuoden 2000 alussa voimaan tulleen tukialuejaon yhteydessä. Koska myönnetty tukiprosentit ovat kuitenkin jääneet hankekohtaisia enimmäisarvoja alhaisemmiksi, yritystukien tasoa voidaan tarvittaessa nostaa voimassa olevien säädösten puitteissa. Määrärahojen tarve riippuu siitä, riittääkö EU-ohjelmien kautta kanavoitua rahoitus kattamaan tukialueilla toimivien yritysten sellaiset investointitarpeet, joihin on yleensä myönnetty julkista tukea. Asiaa arvioitaessa on tarpeen muistaa, että eri tukialueille ohjautuvan EU-rahoituksen määrää ei ole mitoitettu rahoitustarpeita koskevien arvioiden mukaan, vaan se perustuu jäsenmaiden välillä käydyn neuvotteluprosessin lopputulokseen. Tukipäätöksistä vastuussa olevat viranomaiset ovat arvioineet, että esimerkiksi investointitukiin voitaisiin perustellusti käyttää jonkin verran enemmän rahoitusta.

Kuljetustuen jatkaminen on useana vuonna ollut hallituksen ja eduskunnan välisen näkemuseron kohteena: hallitus on talousarvioesityksessään ehdottanut tuen lakkauttamista, mutta eduskuntakäsittelyn myötä tukeen on kuitenkin osoitettu mittakaavaltaan pienehkö määräraha, joka vuonna 2000 on 20 miljoonaa markkaa. Tällainen menettely on monessa suhteessa epäedullinen: epävarmuus tuen jatkumisesta mitätöi sen vaikutukset yritysten sijoittumiseen, mutta tuen aiheuttamat kustannukset säilyvät vuodesta toiseen. Tuen jatkoon suhteen olisikin tarpeen tehdä pidempiaikainen linjanveto samaan tapaan kuin Ruotsissa, jossa asiasta on päätetty vuoden 2006 loppuun asti. Mikäli tuen jatkaminen katsotaan perustelluksi, tulisi sen tason olla nykyistä korkeampi, jotta saavutettaisiin todellisia alueellisia vaikutuksia ja pienennettäisiin tuen hallinnoinnin vaatimaa osuutta tuen kokonaiskustannuksista.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan merkitys aluetalouksien vahvistumiselle on tunnustettu kaikissa EU-ohjelmissa ja alueellisten tavoiteohjelmien yhdeksi tavoitteeksi onkin asetettu näille alueille suuntautuvan TEKESin rahoituksen kasvattaminen. Itä-Suomen alueen osuus TEKESin kokonaisrahoituksesta on ollut noin 7 prosenttia ja tavoitteena on osuuden nostaminen 10 prosenttiin. Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueen osalta nykytaso on noin 2 prosenttia ja tavoitetaso 5

prosenttia. Etelä-Suomen tavoite 2 -alueella osuus on nyt 3,3 prosenttia ja tavoite 10 prosenttia ja Länsi-Suomen 2-alueella tavoitteeksi on asetettu TEKES-rahoituksen kasvattaminen 10 prosentilla vuosittain. Näistä erityisesti Pohjois-Suomen tavoitetta voidaan pitää varsin kunnianhimoisena, koska kyseessä olisi osuuden 2,5-kertaistuminen. Myös Etelä-Suomen 2-alueen tavoite on asetettu hyvin korkealle.

Alueellisen kehityksen pitkän tähtäimen tasapainon kannalta olisi myönteistä, jos tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot jakautuisivat alueellisesti nykyistä tasaisemmin. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa koko kansantalouden kannalta epäedulliseen voimavarojen käyttöön. Tutkimus- ja kehittämistuen enimmäismäärää voidaan nykyisin nostaa heikoilla alueilla 10 prosenttiyksiköllä.

Keskeisessä roolissa on sellainen toiminta, jolla parannetaan eri alueiden edellytyksiä luoda aitoa kysyntää T&K -toiminnan rahoitukselle. Käytännössä tämä tarkoittaa korkean teknologian yritysten ja erityisesti niiden T&K -yksiköiden sijoittumisen edistämistä sekä olemassa olevien yritysten T&K -hankkeiden käynnistämisen tukemista mm. teknologia-asiamiesten lisäämisen ja neuvontapalvelujen lisäämisen ja tehostamisen kautta. Myös julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueellisella sijoittumisella on tärkeä merkitys.

Osaamisen vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet muodostavat keskeisen osan useimmista nykyisin toteutettavista aluepoliittisista ohjelmista. Sama tavoite korostuu myös EU:n sosiaalirahaston tuella toteutettavissa ohjelmissa. Oleellista on lisätä oppilaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä, parantaa koulutuksen ennakoitua ja vahvistaa alueellisten kehitysstrategioiden vaikutusta alueen koulutustarjontaan. Esimerkiksi maaseutualueiden kannalta on tärkeää, että riittävän lähellä on tarjolla alueen elinkeinoelämän kannalta hyödyllistä ammattikoulutusta.

Erityisen tärkeää on arvioida, miten tiede- ja ammattikorkeakoulujen muodostamat verkostot saataisiin palvelemaan kunkin alueen yrityselämän tarpeita aiempaa paremmin. Ammattikorkeakoulujen rooli alueidensa yritysten toimintaedellytyksiä parantavina, osaavaa työvoimaa tuottavina yksikköinä edellyttää yhteistä näkemystä kullakin alueella sijaitsevien oppilaitosten välisestä työnjaosta. Yliopistojen, niiden sivupisteiden ja ammattikorkeakoulujen väliseen tarkoituksenmukaiseen työnjakoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ns. tulevaisuuspakettiin sisältyneestä korkeakoulujen alueellisen kehittämisen määrärahasta rahoitetaan vuosina 2001–2003 sadalla miljoonalla markalla 22 määräraikaista hanketta, joiden tavoitteena on tukea alueiden elinkeinorakenteen ja työllisyyden kehitystä sekä vahvistaa tutkimus- ja kehitystyötä ja alueellisia verkostorakenteita. Tämä on esimerkki osaamisen rakenteisiin kohdistuvasta tuesta, jonka aluepoliittinen elementti on selvästi erotettavissa oleva osa rahoituskokonaisuudesta. Toukokuussa 2000 tehdyssä päätöksessä tämä osuus oli 12 prosenttia opetusministeriön hallinnonalalle osoitettavasta 840 miljoonan markan määrärahasta. Jatkossa osuuden kokoa on tarpeen arvioida saatujen kokemusten perusteella uudelleen.

Aluepolitiikan on oltava pitkäjänteistä ja johdonmukaista. Koska aluerahasto-ohjelmien voimavarat on sovittu vuoteen 2006 saakka, myös kansallisten tukitoimien voimassaolosta tulisi päättää pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi kerrallaan. Alueelliseen kehittämiseen suunnattujen voimavarojen kokonaisraami tulisi määritellä myös pitemmäksi aikaa. Aluepoliittisten toimien tehoa voidaan kuitenkin parantaa, jos määrärahat mitoitetaan ja toimenpiteet sovitetaan mahdollisimman hyvin kulloinkin vallitsevaa suhdannetilannetta hyödyntäviksi. Alueellinen työvoimapula voi esimerkiksi muodostua korkeasuhdannetilanteessa nopeasti kasvavaksi ongelmaksi. Tämä luo edellytyksiä kasvun leviämiseksi uusille alueille, mikäli tätä tuetaan tilanteeseen sopivilla toimenpiteillä. Tämä edellyttää aikaisempaa suurempaa valmiutta arvioida erilaisia toimenpiteitä ja niiden mitoitusta joustavasti suhdanteiden muuttuessa.

Tarvitaanko uusia tukimuotoja?

Alueelliset rahasto-ohjelmat pyrkivät erilaisin kehittämishankkein luomaan edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle kohdealueilla ja auttamaan alkuun uutta yritystoimintaa siellä. Yliopisto- ja ammattikorkeakouluverkon kehittäminen, osaamiskeskusohjelmat ja TEKESin tutkimus- ja kehittämistuet pyrkivät vahvistamaan osaamista. Perinteiset keinot, kuten investointiavustukset ja Finnveran lainat helpottavat reaali-investointien tukemista.

Käytössä olevat toimenpiteet eivät sovi kovin hyvin sekä koko maan että erityisesti heikommin kehittyvien alueiden suuren ongelman, keskimääräistä heikommin koulutettujen laajan työttömyyden helpottamiseen. Erilaisia tukityöllistämisen- ja koulutusohjelmia toteutetaan muuttotappioalueilla jo varsin paljon. On epätodennäköistä, että niitä voidaan mielekkäästi kovin paljon laajentaa. Työpaikkojen syntymisen perusedellytys on talouden kasvu. Alemman tuottavuuden työpaikkojen houkuttelevuutta voidaan lisätä kehittämällä yleistä sosiaaliturvaa ja verojärjestelmää työntekoa palkitsevaksi. Samoin edellä kuvatut työvoimapolitiikan "alueellistamisen" avulla saavutettavat tulokset ovat tärkeitä.

Vaikka aluepoliittisissa toimenpiteissä on korostettu yhä enemmän osaamisen parantamista, heikommin kehittyvillä alueilla tärkeä ongelma on hyvää koulutusta edellyttävien työpaikkojen vähäinen syntyminen. Tämän vuoksi alueet eivät myöskään kykene parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntämään esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistukia. Nuoren, koulutetun väestön poismuutto syö lisäksi näiden alueiden pitkänajan kasvumahdollisuuksia. Osaamiskeskusohjelman tehostamisella tilannetta voidaan parantaa, mutta nopeita tuloksia ei ole odotettavissa kaikkialla.

Osaamis pääoman lisäämiseksi on esitetty tukitoimien kohdentamista tiettyihin avainryhmiin tai yrityksiin. Esimerkiksi määräaikainen työnantajamaksujen alennus (tai vastaava tuki) kohdistuisi ainoastaan niihin kohdealueilla työllistyneisiin korkean koulutuksen omaaviin uusiin työntekijöihin, jotka ovat ennen työllistymistään olleet joko opiskelijoita, työttömiä tai muuttaneet kohdealueelle. Ajatuksena on, että

tällaisella rajauksella tuki saataisiin kohdistumaan alueen osaamispääomaa vahvistavaan työllistymiseen.

Suomessa ei ole kokemuksia ehdotetun kaltaisen tukimuodon vaikutuksista. Se muistuttaa jossain määrin työttömien työllistämiseksi käytettyjä työllistämistukia, mutta eroaa niistä selvästi kohdejoukkonsa takia. Aikanaan on ollut käytössä myös aluepoliittinen käynnistysavustus ja avainhenkilöiden rekrytointituki, joilla pyrittiin samankaltaisiin tavoitteisiin, mutta joista on luovuttu. Koska nimenomaan osaamisen vahvistaminen on aluekehityksen ratkaiseva tekijä, esitetyn kaltaisen toimenpiteen käyttökelpoisuus nykyisessä toimintaympäristössä tulisi tutkia mm. samankaltaisista tuista Suomessa (mm. eräiden Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten alennettu tuloverotus) ja muualla saatujen kokemusten valossa.

Keinona houkutellessa koulutettuja nuoria tukialueelle on puolestaan esitetty sinne sijoittuvien henkilöiden opintolainojen osittaista anteeksiantoa samaan tapaan kuin pohjoisimmassa Norjassa on tehty. Toimenpide kohdistuu vastavalmistuneisiin, työelämään siirtymässä oleviin nuoriin ja keinon merkitys edunsaajille on myös selvästi arvioitavissa. Valtion opintotuki painottuu nykyisin opintorahaan, jota ei makseta takaisin. Opintolainan korkoetu suhteessa muihin lainamuotoihin on lisäksi varsin pieni ja opiskelijoiden osa-aikainen työssäkäynti on lisääntynyt. Näistä tekijöistä johtuen mahdollisuudet vaikuttaa nuorten muuttopäätöksiin opintolainojen takaisinmaksutuen kautta ovat tällä hetkellä merkittävästi huonommat, kuin mitä ne olisivat olleet vielä 1990-luvun alussa.¹

Julkisten toimintojen alueellistaminen

Julkisten toimintojen alueelliset sijoittamiskysymykset ovat pitkään olleet osa suomalaista aluepolitiikkaa. Aluekehityksen tasoittaminen suurimmista keskuksista ja erityisesti pääkaupunkiseudulta tapahtuvan hajauttamisen avulla on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi ja käytännössä tämän tyyppisiä toimia on toteutettu vain vähän. Viime vuosien teknologisen kehityksen myötä julkisen sektorin hajauttamisen mahdollisuudet ovat kuitenkin nousseet uudella tavalla esillä samalla, kun tiettyjen erikoistoimintojen uudelleensijoittamista on ryhtynyt tapahtumaan myös yrityssektorilla.

Mikäli julkisen sektorin toimintoja halutaan sijoittaa aiempaa laajemmin ympäri maata, on tarjolla periaatteessa kolme vaihtoehtoista toimintamallia:

1. Olemassa olevia toimintoja siirretään uudelle paikkakunnalle, jolloin lähtöalueella tapahtunut toiminta lakkaa tai ainakin supistuu merkittävästi.
2. Olemassa olevien toimintojen sijaintia ei muuteta, mutta toimintoja merkittävästi uudistettaessa tai täysin uusia toimintoja perustettaessa toiminta kohdistetaan uudelle alueelle.

¹ Henkilöihin kohdistuvien aluepoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista on vain vähän tietoa. Parhailaan niitä tutkitaan Suomessa Jyväskylän yliopiston tutkimusprojektissa, jonka loppuraportin on määrä valmistua huhtikuussa 2001.

3. Suositaan heikommin kehittyneelle alueelle sijoittunutta yksikköä esim. avoimia virkoja täytettäessä silloin, kun kyseessä on jo nyt useammassa paikassa tapahtuva toiminta. Menettelyä voidaan soveltaa myös keskushallinnon tehtävien vaiheittaisessa siirrossa aluetasolle.

Olemassa olevien, vakiintuneiden toimintojen nopea uudelleensijoittaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi ja tällaiset esitykset johtavat helposti tarpeettomiin vastakkainasetteluihin alueiden välillä. Vaikka uudistumisen ja kasvun myötä tapahtuva hajauttaminen on huomattavasti hitaampi, se on myös monessa suhteessa helpompi tapa edistää aluekehitystä julkisten toimintojen sijoittumisen kautta. Esimerkiksi Metsäntutkimuslaitoksen laajeneminen Joensuussa tapahtuu tämän linjan mukaisesti. Alueellisen kehittämisen kannalta merkittävä päätös oli myös työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen. Näin voimistettiin alueellista elinkeinopoliittikkaa.

6.6 Aluepoliittiset toimijat

Viime vuosina on päätetty lukuisista alueelliseen kehitykseen liittyvistä hallinnollisista kysymyksistä kuten lääninuudistuksesta, TE-keskuksien perustamisesta sekä EU-ohjelmien hallintomenettelyistä. Alueellisen kehittämisen painopiste on nykyisin vahvasti EU-osarahoitteisissa ohjelmissa.

Olenneisinta on varmistaa, että EU-ohjelmien päätöksentekomenettely tuo parhaat ja pitkävaikutteisimmat hankkeet rahoituksen piiriin. Tämä edellyttää aikaisempaa joustavampaa yhteistoimintaa eri osapuolten välillä ja valmiutta luopua omien reviirien ja osuuksien ylivarovaisesta valvonnasta. Koska kyseiset ohjelmat jatkuvat aina vuoteen 2006 asti, on mahdollista painottaa kulloisenkin kehitystarpeen mukaan eri asioita eri vuosina, mihin tulisi olla valmiutta myös käytännössä.

Suomessa toteutettavat rakennerahasto-ohjelmat valmistellaan ja toimeenpannaan toisistaan liian irrallaan olevien prosessien kautta. Alueellisten ohjelmien osalta ratkaisevassa asemassa on omaehtoisen aluekehittämisen periaatteiden mukaisesti aluetasolla tapahtuva valmistelu. Tämä lähestymistapa muokkaa kustakin ohjelmasta ”alueensa näköisen”. Eri rahastojen ja ohjelmien välillä Suomessa ilmenneiden päällekkäisyyksien ja yhteensovitusongelmien voidaankin olettaa jatkuvan. Ongelmaa voidaan lievittää vahvistamalla aluetason päätösvaltaa aluekehitysrahoituksessa ja parantamalla keskushallinnossa hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

Laatikko 10. EU-ohjelmien hallinto²

Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanossa avainasemassa ovat maakuntien yhteistyöryhmät (MYR), jotka huolehtivat alueellisten ohjelmien toteutuksesta ohjelma-asiakirjoissa määriteltyjen strategioiden mukaisesti. Ne sovittavat yhteen EU-rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoituksen sekä kohdentavat varat maakunnissa eri viranomaisten päätettäväksi. Varojen kohdentamisesta sovitaan vuosittain ohjelman rahoittajien allekirjoittamissa maakuntien yhteistyöasiakirjoissa. MYRit voivat päättää hankkeiden valintakriteerien alueellisesta soveltamisesta. Lisäksi ne käsittelevät merkittäviä maakunnallisia tai ylimääkunnallisia hankkeita. MYRit saavat myös tiedoksi raportit alueellisen maaseudun kehittämissuohjelman (ALMA) ja tavoite 3 -ohjelman EU-rahoituksesta. Näin MYRit varmistavat eri toimenpiteiden yhteensovittamista ja eri ohjelmien osallistumista laajojen ja aluekehittämisen kannalta merkittävien hankkeiden toteuttamiseen.

MYRien osapuolia ovat maakuntien liitot ja niiden jäsenkunnat sekä ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Viranomaiset päättävät yksittäisistä hankkeista kansallisen ja EY-lainsäädännön, ohjelma-asiakirjojen ja maakuntien yhteistyöasiakirjojen mukaisesti. Yleensä päätös tehdään alueella ja viranomainen päättää samanaikaisesti sekä EU-rahoituksesta että vastaavasta kansallisesta rahoitusosuudesta.

Hallintoviranomainen vastaa EU-ohjelman hallinnosta ja sen täytäntöönpanon tehokkuudesta. Se on vastuussa myös ohjelman tulosten tarkastelusta yhdessä komission kanssa sekä ohjelma-asiakirjan täydennyksistä. Hallintoviranomaisvastuut jakaantuvat seuraavasti:

- Sisäasiainministeriö: Tavoitteet 1 ja 2, Interreg, Urban
- Työministeriö: Tavoite 3, Equal
- Maa- ja metsätalousministeriö: Elinkeinokalatalouden rakenneohjelma, ALMA, Leader+

Maksuviranomainen vastaanottaa ja välittää EU-rahoituksen niiden ministeriöiden käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi, joille vastaava kansallinen rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa. Maksuviranomainen huolehtii siitä, että varoja käytetään ja hallinnoidaan asianmukaisesti ja että todetut virheellisuudet oikaistaan. Rahastovastuut ovat seuraavat:

- Sisäasiainministeriö: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)
- Työministeriö: Euroopan sosiaalirahasto (ESR)
- Maa- ja metsätalousministeriö: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto (EMOTR), Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR)

Valtioneuvoston asettamat seurantakomiteat ovat vastuussa ohjelmien toteutuksen tehokkuudesta ja laadusta. Ne hyväksyvät ohjelmien täydennykset ja hankkeiden valintaperusteet, arvioivat ohjelmien vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista sekä hyväksyvät toimintakertomukset ja ohjelmamuutokset. Seurantakomiteoiden kokoonpanot vaihtelevat eri ohjelmissa. Alueellisten ohjelmien seurantakomiteat koostuvat keskushallinnon, maakuntien sekä keskeisten järjestöjen edustajista.

² Yksityiskohtaisempi selvitys menettelyistä löytyy rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia koskevista laista ja asetuksesta (1353/1999 ja 1354/1999), jotka astuivat voimaan 1.1.2000.

Yhteistyön merkitys on suuri

Yhteistyön toimivuudella voi olla suuri, joskus jopa käänntekevä merkitys alueelliselle kehitykselle. Menestyneitä kasvuseutuja yhdistää positiivinen asenne-ilmapiiri ja yhteen hiileen puhaltaminen. Kunnallisten päätöksentekijöiden yhteistyötä eri oppilaitosten kanssa on menestyneillä seuduilla tiivistetty huomattavasti. Ehkä tärkein muutos on kuitenkin ollut yritysten saaminen mukaan aiemmin vain julkisen sektorin eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Tämä tarkoittaa yhä useammin myös julkisen sektorin ja erityisesti oppilaitosten toiminnan mukauttamista vastaamaan aiempaa paremmin yritysten tarpeita.

Viime vuosikymmenen aikana on korostunut maakuntalähtöinen ajattelu. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa maakuntien asemaa korostaneet hallinnolliset päätökset ja yleinen alueiden Eurooppaa koskeva keskustelu. Maakuntalähtöisyys on korostunut myös aluepolitiikan hallinnossa ja toimeenpanossa. Yksittäisten maakuntien sisällä tapahtuva päätöksenteko onkin ratkaisevassa asemassa erityisesti rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanossa.

Suomen maakunnat ovat niin pieniä, että suurempien aluekehityshankkeiden toteuttaminen edellyttää useamman maakunnan yhteistä valmistelua. Toisaalta tehottomuutta saattaa aiheutua siitä, että hyvin samankaltaisia hankkeita valmistellaan useammassa maakunnissa ilman keskinäistä koordinaatiota ja tiedonvaihtoa. Maakuntarajat ylittävän yhteistyön tehostaminen onkin ensiarvoisen tärkeää. Aluekehityksen kannalta on myös olennaista varmistaa oikea tasapaino niin seutukunta-, maakunta- kuin suuraluelähtöisenkin ajattelutavan välillä.

Maakuntien ohella myös seutukuntien merkitys on korostunut. Ne ovat entistä keskeisempiä kuntien elinkeinoyhteistyön ja kunnallisten palvelujen järjestämisen kannalta. Seutukunnallista yhteistyötä tulisi aluekehityksenkin näkökulmasta vahvistaa.

Seudullisen yhteistyön ja päätöksenteon toimivuudella on välittömiä vaikutuksia alueellisen kehittämistyön tehokkuuteen. Myös yritysten on yksinkertaisinta luoda toimivat yhteydet juuri samalla seudulla toimiviin oppilaitoksiin. Kunnat ja kaupungit ovat tässä suhteessa keskeisiä toimijoita sekä perusedellytysten luomiseen (infrastrukturi, asunnot jne.) liittyvillä että tätä pidemmälle menevillä yhteistyöhankkeilla.

Laatikko 11. *Seudullisen ja paikallisen päätöksenteon rooli – case Jyväskylä*

Jyväskylän seutukuntaan kuuluvat Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan lisäksi Laukaa sekä Muurame. Seutukunnan asukasluku oli vuoden 1999 lopussa noin 134 000. Alueen kehitys on 1990-luvun puolivälistä lähtien ollut hyvin suotuisaa.

Seudun monet yritykset menivät 1990-luvun alun lamassa konkurssiin tai supistivat toimintojaan ja julkisen talouden tasapainotus heikensi seutukunnan taloutta, koska Jyväskylä koulukaupunkina ja läänin keskuksena oli suuresti riippuvainen julkisista palveluista.

Jyväskylän alueella nousi yhteinen huoli seutukunnan heikosta tilanteesta ja alueen päättäjät eri puolilla päätyivät ajatukseen, että ”jotain täytyy tehdä” huonon kierteen katkaisemiseksi ja nousun aikaansaamiseksi. Alueella käynnistettiin vuosina 1993–1994 osaamiskeskusohjelmatyö. Lähes samoihin aikoihin käynnistyi myös EU:n liittymisen osana selvitystyö alueellisten rakennerahastojen hyödyntämiseksi teollisessa rakennemuutoksessa.

Jyväskylän seudulla selvitettiin keskeisten yritysten, yliopiston ja oppilaitosten sekä poliittisten toimijoiden kesken huolellisesti niitä avaintekijöitä, jotka voisivat vauhdittaa teollista rakennemuutosta. Lähtökohdaksi ja avaintekijäksi rakennemuutoksessa omaksuttiin tällöin uusi osaamis pohjainen strategia. Painopisteteknologioiksi valittiin paperinvalmistus, energia- ja ympäristö sekä informaatio. Lisäksi nähtiin hyvinvointitekniologia mahdollisena painopistealana. Näillä valituilla painopistealoilla käynnistettiin työryhmät, jotka tekivät suunnitelmat siitä, miten tulisi edetä, jotta yritystoiminta eri aloilla kehittyisi.

Vuodesta 1995 alkaen on tehty Jyväskylän yliopiston, Teknologiakeskuksen ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyötä yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi ja uusien yritysten saamiseksi paikkakunnalle. Soveltuvan henkilöstön saatavuus on muodostunut kriittiseksi tekijäksi useimmilla vientiin suuntautuvilla yrityksillä ja näin ollen Jyväskylän yliopiston uudet koulutusohjelmat ovat olleet tärkeä tekijä myös uusien yritysten sijoittumisessa paikkakunnalle.

EU-ohjelmat toivat Jyväskylän seudulle lisärahaa alueelliseen kehittämiseen. EU:n tavoite 2 -ohjelmassa panostettiin voimakkaasti maakunnan veturin kuntoon saattamiseen. Jyväskylän yliopistossa käynnistettiin EU:n rakennerahasto-ohjelman turvin koulutusohjelma, jonka kustannusarvio vuosina 1996–1999 oli noin 100 miljoonaa markkaa. Tällä koulutusohjelmalla haettiin paikkakunnalle uusia osajia em. strategisille aloille. Voimavarat suunnattiin aloille, joilla oli nähtävissä selvä kansallinen ja kansainvälinen kasvumahdollisuus.

EU-ohjelmien pohjana oli maakuntastrategia, yrittäjyysvetoinen kehittäminen ja panostusten kohdentaminen kannattavaan, alueelle rahaa tuottavaan liiketoimintaan sekä sen toimintaedellytyksiin. Valmistelutyössä oli mukana kymmeniä yritysjohtajia.

Käytännön sovellutuksena syntyi toimintamalli, johon liittyvissä hankkeissa on ollut mukana noin 600 yritystä. Niissä on syntynyt ohjelmakaudella 1995–1999 noin 2 000 työpaikkaa. Kehittämishankkeisiin on panostettu julkista rahoitusta noin 100 miljoonaa markkaa ja yritysten omat sijoitukset ovat olleet noin 200 miljoonaa markkaa. Kunnat sijoittivat osan yhteisöveron tuotosta seudulliseen kehitysyhtiöön.

Lähteet

- Ahola, E. ja Kortelainen, S. (1996). Osaamiskeskusarviointi. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 17/1996.
- Audretsch, D. ja Feldman M. (1996). R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *American Economic Review* 86, 253-273.
- Audretsch, D. ja Feldman M. (1996). Innovation in Cities; Science-Based Diversity, Specialization and Localized Competition. CEPR Discussion Paper No.1980, Centre for Economic Policy Research, London.
- Blanchard, O. ja Katz, L. (1992). Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1-75.
- Braunerhjelm ym. (2000). Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization. Centre for Economic Policy Research: Monitoring European Integration 10.
- Böckerman, P. (2000). Asuntomarkkinoiden toiminta, työmarkkinoiden sopeutuminen ja alueellinen keskittyminen. Työvoimapolitiittinen aikakauskirja, 43. vsk/2.
- Böckerman, P. (2000). Suomen työttömyys – alueellinen näkökulma. Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 164.
- Camagni, R.P. (1992). Development scenarios and policy guidelines for the lagging regions in the 1990s. *Regional Studies* 26, 361-374.
- Cheshire, P.C. & Gordon, I.R. (1998). Territorial competition: Some lessons for policy. *Annals of Regional Science*, 32, 325-339.
- Decress, J. ja Fatas, A. (1995). Regional Labour Market Dynamics in Europe. *European Economic Review* 39, 1627-1655.
- Dumais, G., Ellison, G. ja Glaeser, E. (1997). Geographic Concentration as a Dynamic Process, NBER working paper No.6270.
- Eikeland, S. (1999). Personal Incentives in Norwegian Regional Policy. Nordregio working paper 5/1999.
- European Commission (1997). Ex-post evaluation of the 1989-1993 Objective 2 - programmes. Synthesis report. Directorate-General XVI, Evaluation and documents series No. 4. Brussels.

- European Commission (1997b). The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99. Directorate-General XVI, Regional Development Studies 26. Brussels.
- European Commission (2000). 8th Survey on State Aid in the European Union. Brussels.
- Euroopan komissio (1999). Kuudes kausikertomus Euroopan unionin alueiden sosiaalisesta ja taloudellisesta tilanteesta. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Eurostat (2000a): Per capita GDP below 75 % of the EU average in 50 of the 211 EU regions. Statistics in Focus 17.3.2000.
- Eurostat (2000b): Regions – Statistical yearbook 1999. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Eurostat (2000c): Unemployment in the regions of the European Union 1999. Statistics in Focus, General Statistics 3/2000.
- Eurostat (1999a): Regional distribution of employment in sectors of high technology. Statistics in Focus, Research and Development 1/99.
- Eurostat (1999b): Regional population of the EU ageing at different speed up to 2025. Statistics in Focus, Regions 4/99.
- EVA (1999). Suomen uusjako – raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista. Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- ETLA (2000). Suhdanne 2/2000. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA.
- Fujita, M., Krugman, P ja Venables, A.J. (1999). The Spatial Economy, The MIT Press, Cambridge, USA.
- Glaeser, E.L. (1998). Are Cities Dying? Journal of Economic Perspectives 12, 139-160.
- Haapanen, M. (1998). Internal Migration and Labour Market Transitions of Unemployed Workers. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 179.
- Helsinki Consulting Group, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Etlatieto, Finnagro (2000). Tavoite 6 –ohjelman väliarviointi, loppuraportti. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 2/2000. Helsinki.

- Huovari, J., Kangasharju A. ja Alanen A. (2000). Regional Competitiveness in Finland. ERSA 40th European Congress. To be published.
- Itkonen, Heinonen, Laakso & Salo (2000). Tavoite 2 –ohjelman arviointi kaudella 1995-99, loppuraportti. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisuja 3/2000. Helsinki.
- Ireland NDP: National Development Plan 2000-2006 (1999). Government publications, Dublin.
- Junka, T. (1998). Yritystuen kehityspiirteet 1984-1996. VATT-keskustelualoitteita 165. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Junka, T. & T. Venetoklis (1999). Yritystuen kehitys ja arviointi. Julkaisussa Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kangasharju, A. (1997). Regional Variation in Economic Growth: Convergence in Finland 1934-1993. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Raportteja ja artikkeleita N:o 150.
- Kangasharju A., Kataja J.-P. ja Vihriälä V. (1999). Tarvitaanko aluepolitiikkaa?. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 18.
- Kangasharju A. ja Pehkonen, J. (1999). Employment and Output Growth: A Regional-Level Analysis. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteellinen laitos, Working Paper N:o 193.
- Kangasharju, A. ja Pekkala, S. (2000). The Effects of Aggregate Fluctuations on Regional Economic Disparities in Finland. Käsikirjoitus.
- Kelly, M. ja Hageman, A. (1999). Marshallian Externalities in Innovation, Journal of Economic Growth 4, 39-54.
- Krugman, P.R. (1991). Increasing Returns and Economic Geaography. Journal of Political Economy 99, 483-499.
- Krugman, P.R. (1993). First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location. Journal of Regional Science 33, 129-144.
- Kuntaliitto (1999). Menestys kasaantuu – alueet erilaistuvat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Laakso, S. (1998). Alueiden välinen muuttoliike Suomessa. Muuttajien sopeutuminen työ- ja asuntomarkkinoille vuosina 1993-1996. Teoksessa Muuttoliike ja kunnat, Kunnallisan alan kehittämissäätö.

- Laakso, S. (2000). Elinkeinotoiminnan erikoistuminen Suomen kaupunkialueilla. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/00.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. (2000). Yritysten sijoittuminen, asukkaiden liikkuvuus ja kaupunkialueiden vuorovaikutus. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/00.
- Lehto, E. (2000). Regional Impacts of R&D and Public R&D Funding. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 79, Helsinki 2000.
- Loikkanen, H. A., Laakso S. ja Sullström R. (1997). Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93. vsk, 306-330.
- Loikkanen, H. A., Rantala, A. ja Sullström R. (1998). Regional Income Differences in Finland, 1996-96. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 181.
- Loikkanen, H. A., Riihelä, M. ja Sullström R. (1999). Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 213.
- Malinen, Kallio, Kataja, Karjalainen, Keränen Heikki, Keränen Heimo, Keränen Reijo, Luttinen ja Poranen (1999). Manner-Suomen tavoite 5b-ohjelman väliarviointi, loppuraportti. Sisäasianministeriö.
- Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmberg, A. ja Vatne, E. (1998). Competitiveness, Localised Learning and Regional Development. Routledge, London.
- Martin, P. (1998). Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *The World Economy* 21, 757-774.
- Martin, R. (1998). Regional incentive spending for European regions. *Regional Studies* 32:6, 527-536.
- Muellbauer, J. ja Murphy, A. (1997). Booms and Busts in the UK Housing Market. *The Economic Journal* 107, 1701-1727.
- Niittykangas H. & Tervo H. (1995). Yrityspalvelujen levinneisyys ja sijaintikäyttäytyminen. *Terra* 107:4, pp. 175-188.
- Nivalainen S. (2000). Muuttoliikkeen vaikutus alueelliseen väestörakenteeseen vuoteen 2010. Muistio, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT.

- Norberg, H. (1999). Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande. Ds 1999:50. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet.
- OECD (2000). Employment Outlook 2000.
- Oswald, A. (1996). A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations. Käsikirjoitus, University of Warwick.
- Paasivirta, A. (1991). Suomen alueellinen uusiutumisstrategia: aluepoliittisen selvitysmies Anssi Paasivirran ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysosasto, moniste 20, joulukuu 1991.
- Pajarinen, M. & Ylä-Anttila P. (1999). Cross-border R&D in a Small Country - The Case of Finland. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Pehkonen, J. (1998). Työmarkkinoiden kohtaanto ja alueelliset työttömyyserot. Teoksessa Pohjola (toim.) Suomalainen työttömyys, Taloustieto, Helsinki.
- Pehkonen, J. ja Tervo, H. (1998). Persistence and Turnover in Regional Unemployment Disparities. Regional Studies 32, 445-458.
- Pekkala, S. ja Kangasharju, A. (2000). Regional Labour Market Adjustment in Finland. Käsikirjoitus.
- Puga, D. (1996). The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development. Journal of the Japanese and International Economies 10, 440-464.
- Silander, M., Tervo, H. & Niittykangas H. (1997). Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142.
- Silander, M., Ritsilä, J. & Heinonen J. (2000). Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan EAKR- ja ESR-hankkeiden vaikuttavuus. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 16/2000.
- Siren, Jukka (2000). Pk-yritysten logistiikan kehittäminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 12/2000.
- Stöhr W. (1989). Regional Policy at the Crossroads: An Overview. Teoksessa Albrechts L., Moulart F., Roberts P., Swyngedouw E. (toim.). Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Suoniemi, I. (1999). Tulonjaon kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971-1996. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 76.

- Tervo, H. (1991). Studies on the Economic Case for and Effects of Regional Policy. Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics 17. University of Jyväskylä.
- Tervo H. (1991b) Aluepolitiikan taloudellisista perusteista ja vaikutuksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja 87. vsk. 533-536.
- Tervo H. (1994) Integraatio ja alueiden kehitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90. vsk. 343-350.
- Tervo, H. (2000). Migration and Labour Market Adjustment: Empirical Evidence from Finland 1985-90. *International Review of Applied Economics* 14 (tulossa).
- Tervo, H. (2000). Uuden aluetalousteorian avaamia näkökulmia aluekehitykseen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 96, 6-10.
- Tervo, H. ja Ritsilä, J. (1998). Regional Differences in Migration Behaviour in Finland. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteellinen laitos, Working Paper N:o 188.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000). Euroopan aluekehitysrahaston hankkeiden tuloksellisuus. Tarkastuskertomuksia 5/2000. Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000b). Maaseudun kehittämishankkeet – 5b-ohjelman työllisyysvaikutukset. Tarkastuskertomuksia 11/2000. Helsinki.
- Vartiainen P. (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasianministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Venables, A.J. (1996). Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries. *International Economic Review* 37, 341-359.
- Vihriälä, V. (2000). Uutta aluepolitiikka etsimässä: miten olisi avainhenkilöiden sivukululeikkuri? *Kauppalehti*, 27.1.
- YK (2000). Human Development Report 2000.
- Yuill D., Bachtler J. & Wislade F. (1999). *European Regional Incentives 1999*. 18th edition. The European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Bowker-Saur.

Työryhmän ja sihteeristön kuulemat asiantuntijat

Kokouksissa kuullut alustajat:

Marja Tuovinen	Valtiovarainministeriö
Petri Böckerman	Palkansaajien tutkimuskeskus PT
Aku Alanen	Tilastokeskus
Jorma Kielemniva	Toimitusjohtaja, Novogroup
Pauli Heikkilä	Digita Oy
Heli Koski	Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
Heikki Lunnas	Kuntaliitto
Jukka Mäkitalo	Teknologian edistämiskeskus TEKES
Paula Nybergh	Kauppa- ja teollisuusministeriö
Seppo Laakso	Kaupunkitutkimus Seppo Laakso tmi
Jukka Pekkarinen	Palkansaajien tutkimuslaitos PT
Janne Huovari	Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus PTT
Satu Nivalainen	Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus PTT

Puheenjohtajan ja sihteeristön vierailu Oulussa 23.5.2000:

Kari Nenonen	Kaupunginjohtaja, Oulun kaupunki
Mikko Karvo	Elinkeinojohtaja, Oulun kaupunki
Olli Löytynoja	Kehityspäällikkö, Oulun kaupunki
Saara Lampelo	Toimitusjohtaja, Medipolis
Martti Launonen	Johtaja, osaamiskeskusohjelma, Technopolis
Seppo Selmgren	Markkinointipäällikkö, Technopolis
Pasi Anttila	Toimitusjohtaja, OuluTech
Rauli Svento	Professori, Oulun yliopisto
Jaakko Simonen	Tutkija, Oulun yliopisto
Antti Vuolteenaho	Toimitusjohtaja, Elbit Oy

Puheenjohtajan ja sihteeristön vierailu Brysselissä 6.-7.7.2000:

Loretta Dorman-Mario	DG Competition
Kare Helonen	EUE
Peter Laursson	DG Budget
Elisabeth Helander	DG Regio
Guy Crauser	DG Regio
German Granda Alva	DG Regio
Timo Summa	DG Relex
Jean-Marie Seyler	DG Regio
Balthasar Huber	DG Agri
Juha Kärkkäinen	DG Agri
Risto Tienari	Suomen EU-edustusto

Puheenjohtaja tapasi lukuisia asiantuntijoita sekä esitelmöi mm. seuraavissa tilaisuuksissa:

Alueseminaari Joensuussa 18.4.2000.

Neuvottelutilaisuus Rovaniemellä 12.6.2000.

Neuvottelu Jyväskylässä 22.6.2000 alueen kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton yhteyshenkilövaliokunnan kesäkokous Savonlinnassa 30.6-1.7.2000.

Nastolassa 18.9.2000 pidetty "Teollisuus ja kunta" –seminaari.

Lappeenrannassa 27.9.2000 pidetty neuvottelu.

Markku Lukka Rehtori, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu

Marjut Hannelin Toimitusjohtaja, Kareltek

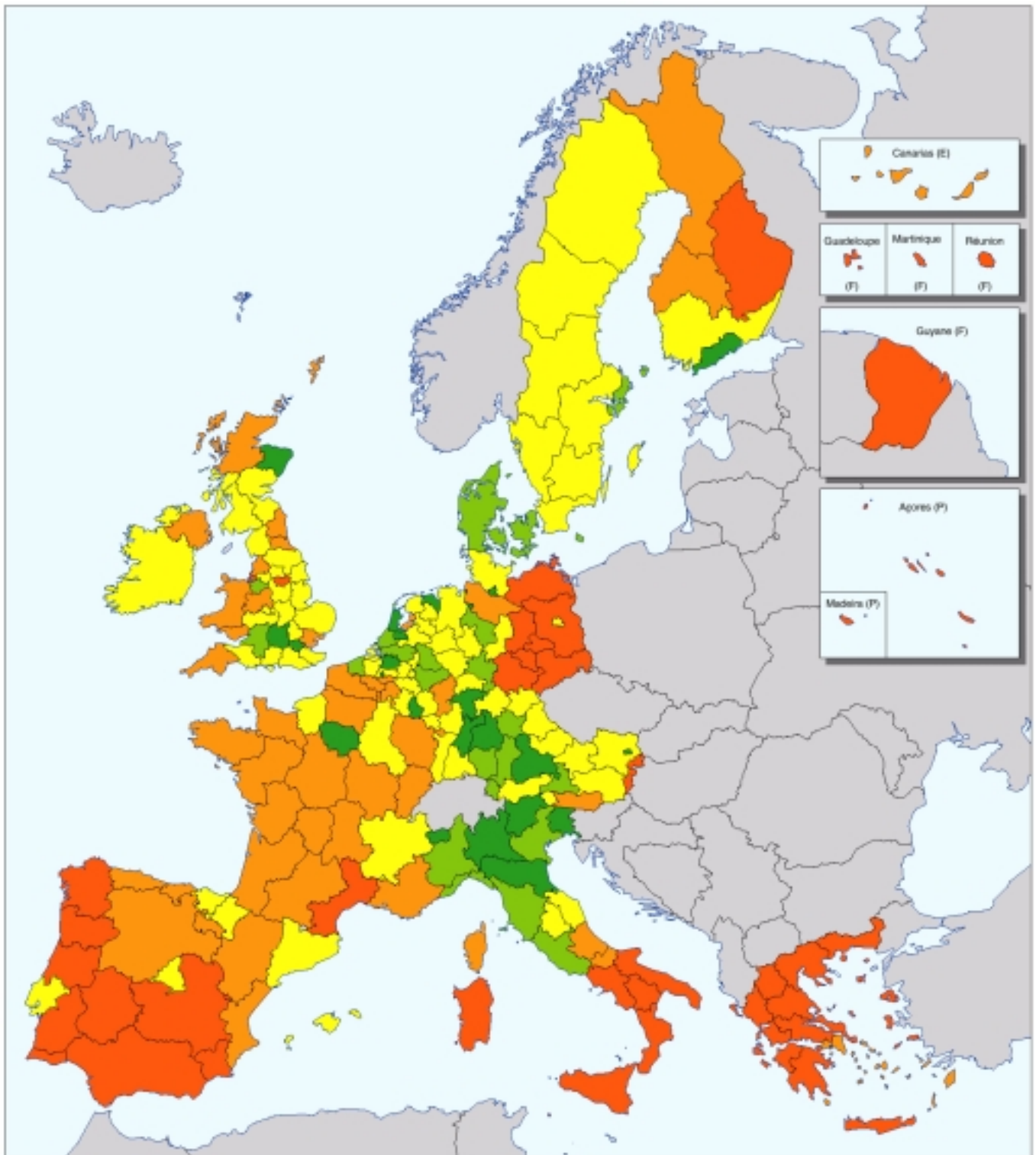
Arvonlisäys klustereittain suhteessa väkilukuun vuonna 1997

1,00 = maan keskitaso

	Elintarvike	Metsä	Kemia	Metalli, kone	Elektro- tele	Energia	Rakennus	Kuljetus	Rahoitus, yrit.palv.	Kauppa, majoitus	Kotitalous	Julkinen Toiminta	Yhteensä
Uusimaa	0,50	0,20	0,87	0,70	1,75	1,08	1,29	1,59	2,26	2,07	1,60	1,18	1,38
Itä-Uusimaa	1,29	0,47	3,76	0,66	0,81	6,93	0,78	0,60	0,54	0,49	0,93	0,61	0,92
Varsinais-Suomi	1,48	0,21	1,34	0,97	1,84	0,85	1,07	1,43	0,87	0,81	0,86	0,97	0,99
Satakunta	1,39	1,24	1,78	1,97	0,29	2,06	0,95	1,09	0,64	0,59	0,79	0,81	0,94
Kanta-Häme	1,70	0,83	1,16	1,53	0,25	0,43	0,92	0,52	0,51	0,60	1,01	1,00	0,86
Pirkanmaa	0,69	1,18	1,60	1,51	0,66	0,61	1,05	0,70	0,77	0,77	0,95	0,90	0,92
Päijät-Häme	1,11	1,13	1,12	1,25	0,48	0,31	0,81	0,60	0,70	0,67	1,14	0,77	0,86
Kymenlaakso	0,94	2,66	0,96	0,83	0,31	0,92	0,85	1,33	0,54	0,67	0,78	0,87	0,94
Etelä-Karjala	0,92	3,96	0,72	0,73	0,16	0,96	1,02	0,76	0,55	0,95	0,75	0,87	1,02
Etelä-Savo	1,01	1,68	0,16	0,52	0,28	0,48	0,70	0,51	0,45	0,47	0,78	0,93	0,73
Pohjois-Savo	1,14	1,30	0,71	0,75	0,42	0,64	0,74	0,57	0,53	0,69	0,77	1,04	0,80
Pohjois-Karjala	0,91	1,56	1,14	0,62	0,29	0,57	0,83	0,47	0,36	0,48	0,71	0,99	0,75
Kainuu	0,68	1,85	0,01	0,10	0,43	1,23	0,68	0,51	0,37	0,42	0,64	1,01	0,70
Keski-Suomi	0,65	2,15	0,46	1,31	0,47	0,54	0,77	0,46	0,52	0,50	0,79	1,00	0,84
Etelä-Pohjanmaa	2,14	0,65	0,18	0,91	0,23	1,04	0,89	0,63	0,46	0,71	0,73	0,80	0,75
Pohjanmaa	1,93	1,13	0,84	1,31	1,22	0,83	1,05	1,01	0,70	0,60	0,67	1,00	0,95
Keski-Pohjanmaa	1,81	0,38	2,71	0,96	0,23	0,56	0,84	0,78	0,40	0,85	0,71	0,86	0,80
Pohjois-Pohjanmaa	0,94	0,65	0,99	1,15	2,10	0,92	1,04	0,65	0,54	0,65	0,65	1,03	0,89
Lappi	0,83	1,48	0,10	1,19	0,47	1,30	0,74	0,65	0,40	0,56	0,72	1,18	0,83
Ahvenanmaa	1,77	0,53	0,65	0,15	0,42	0,60	0,66	5,23	1,04	0,86	0,84	1,31	1,19
KOKO MAA	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

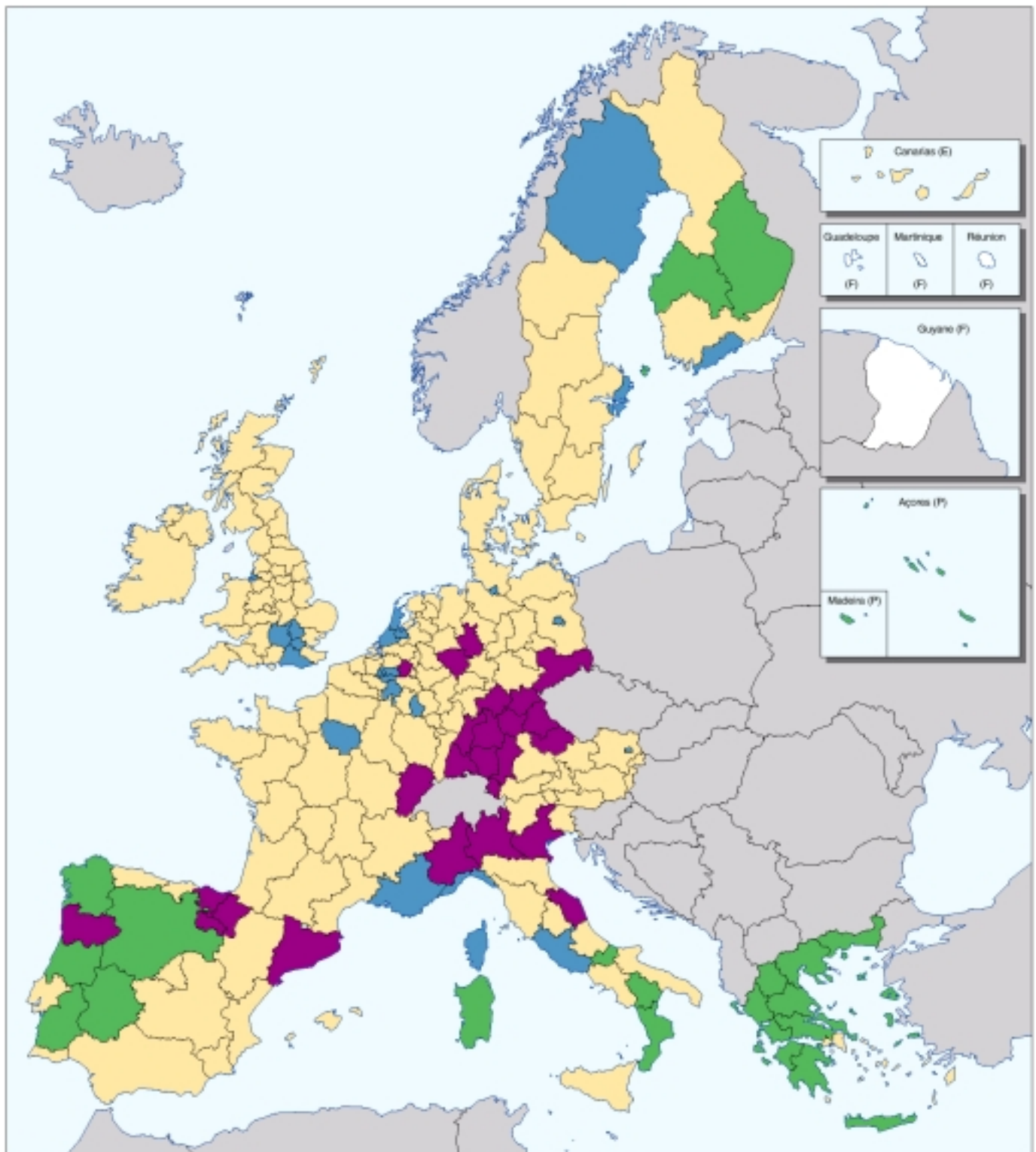
Tummennettuna arvot > 1,50

Lähde: Tilastokeskuksen aineisto



Ostovoimakorjattu BKT/asukas suuralueittain, 1997





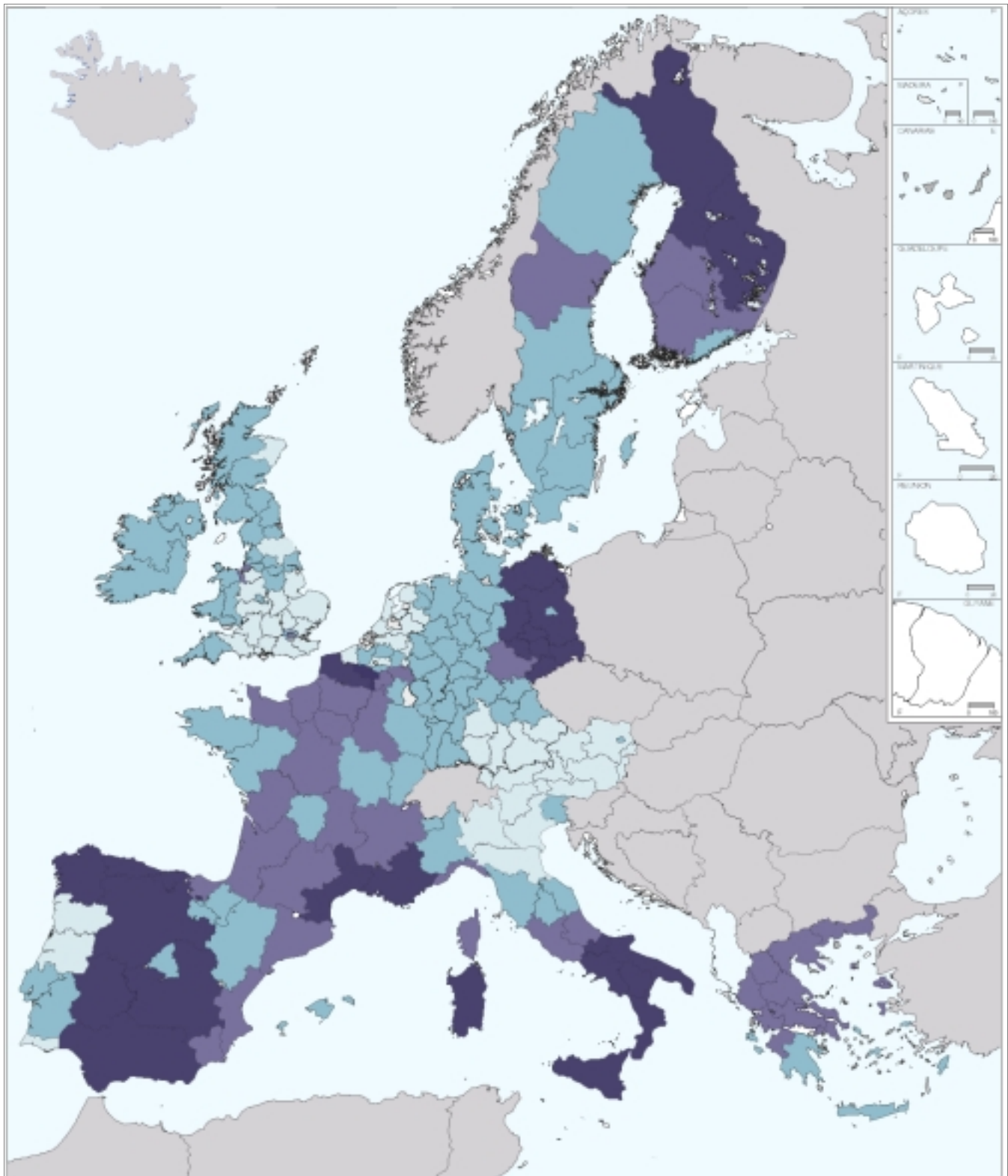
25 maatalous-, teollisuus- ja palveluvaltaisinta aluetta, 1997

- Maatalous
- Teollisuus
- Palvelut
- Muut alueet
- Ei tietoja

25 johtavaa aluetta

Työllisyys asuinpaikan mukaan

Lähde: Eurostat, LFS



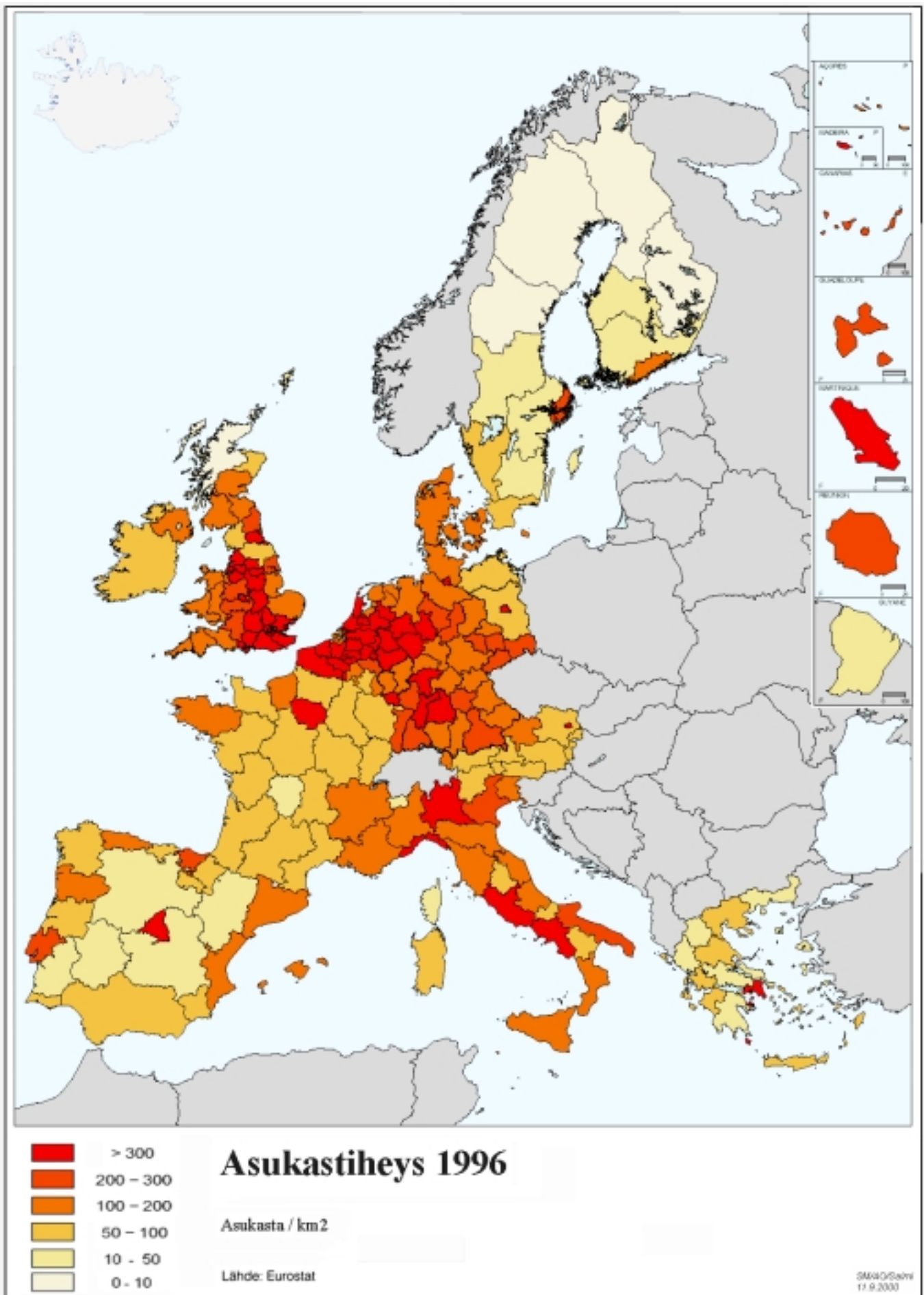
Työttömyysaste suuralueittain, huhtikuu 1999

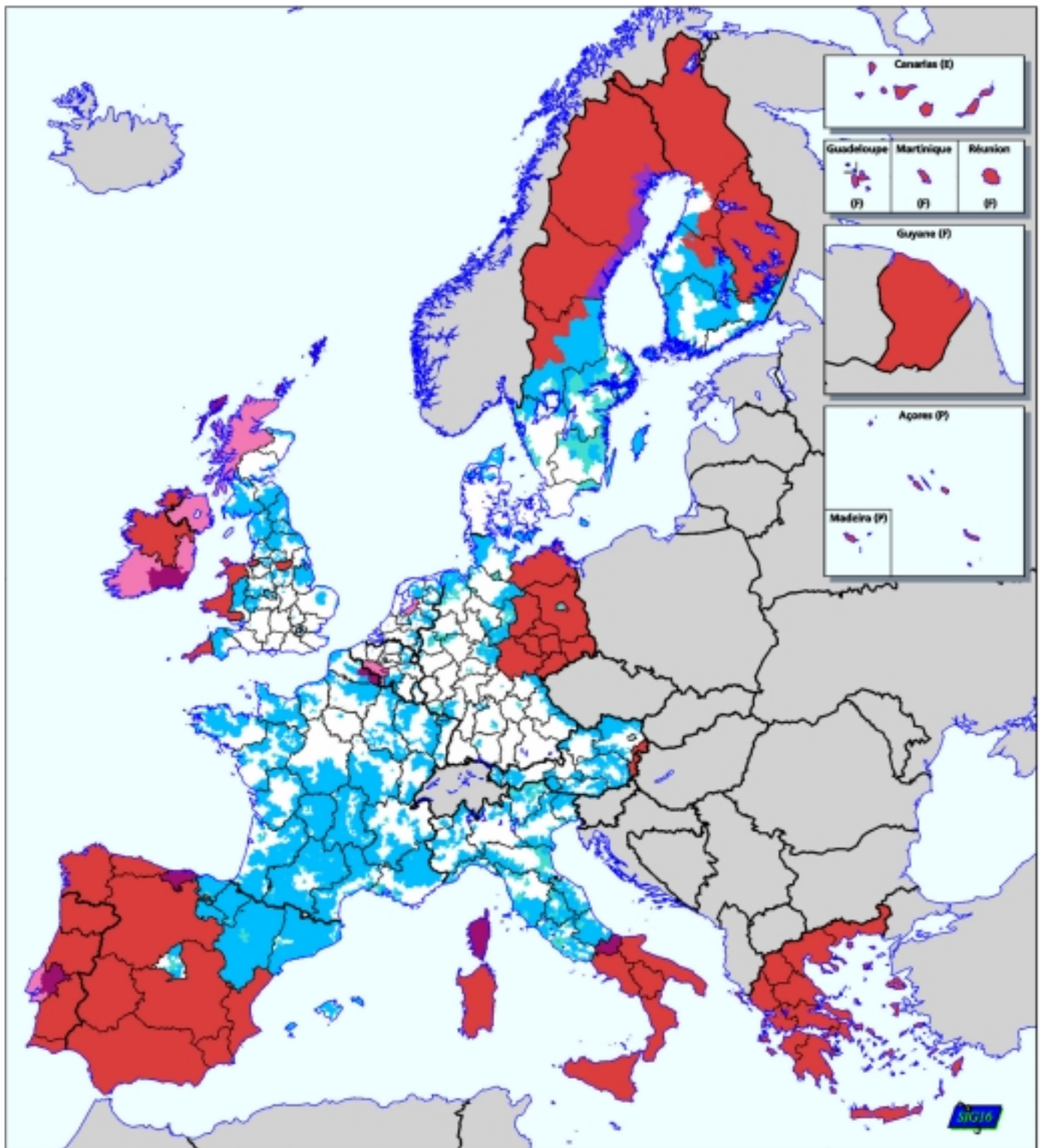
EU -15 = 9.4 %

- > 15%
- 10% - 15%
- 5% - 10%
- ≤ 5%

Lähde: Eurostat

SMK/Galini
11.9.2000





EU:n rakennerahastojen tavoite 1 ja 2 -alueet 2000-06

- | | | | |
|---|-------------------------|---|----------------------|
|  | Tavoite 1 |  | Tavoite 2 |
|  | Siirtymäkausi 2005 asti |  | Tavoite 2 (osittain) |
|  | Siirtymäkausi 2006 asti | | |
|  | Erityisohjelma | | |

Lähde: Euroopan komissio



Tilausosoite:
Valtioneuvoston kanslia
PL 23
00023 Valtioneuvosto

<http://www.vn.fi/vnk/>

ISBN: 952-5354-04-0
ISSN: 0782-6028