

Aluepolitiikan taloudellisista perusteista ja vaikutuksista¹

HANNU TERVO

Aluepolitiikan harjoittamisen peruskysymyksiä on, johtaako alueellisesti säätelemätön talouden kasvu kansantalouden kasvutavoitteen kannalta optimaaliseen tulokseen, vai voidaanko alueelliseen kehitykseen vaikuttamalla edistää myös koko talouden kasvua.

Neoklassisen teorian mukaan talouden vapaa kasvu johtaa tunnetusti optimaaliseen resursien väliseen allokointiin. Staattisen neoklassisen mallin mukaan kokonaistaloudellisen tehokkuuden ja alueellisen tasa-arvon välille ei synny ristiriita. Alueelliset erot häviävät viimeistään pitkällä aikavälillä tuotannontekijöiden liikkuvuuden ja tuotannontekijätulojen yhtäläistymisen seurauksena. Mallin oletusten purkaminen ja realistisuuden kasvattaminen johtavat kuitenkin nopeasti toiseen tulokseen. Alueet kasvavat eri vauhtia. Talouteen syntyy yhtäällä nopean kasvun keskusalueita ja toisaalla hitaan kasvun reuna-alueita. Talouden siirtyminen kohti pitkän tähtäimen tasapainotilaa tulee kyseenalaiseksi ja on joka tapauksessa erittäin hidasta.

Keskeinen kysymys onkin, kuinka optimaalista keskittävä kasvu kansantalouden kokonaiskehityksen kannalta on. Pohdittaessa tätä kysymystä on syytä erottaa lyhyt ja pitkä aikaväli, sillä lyhyen ja pitkän tähtäimen optimi-

tilanteet voivat poiketa toisistaan. Lyhyellä aikavälillä tehokkuus liittyy tuotannontekijöiden täyskäyttöisyyteen, jolloin tehokkuus voidaan määritellä suhteessa vallitseviin rakenteisiin. Pitkällä aikavälillä rakenteisiin voidaan vaikuttaa. Tällöin tehokkuus voidaan tulkita pyrkimykseksi käyttää mahdollisimman hyvin talouden ja sen osa-alueiden resursseja ja kasvumahdollisuuksia.

Jos pitkän aikavälin tuottavuus eroaa lyhyen aikavälin tuottavuudesta ja tuotannontekijähinnat heijastavat vain lyhyen tähtäimen tuottavuuksia, niin resurssien optimaalinen allokointuminen staattisessa mielessä ei tuota dynaamista, pitkän tähtäimen optimia. Keskeinen syy lyhyen ja pitkän aikavälin tuotannontekijäkorvausten erolle on sellaisten eksternaliteettien olemassaolo, jotka tulevat esille vasta taloudellisen kehityksen myötä ja joita markkinatalouden allokointimekanismi ei osaa odottaa.

Mikrotaloudellisesti optimaaliset yritysten sijaintipäätökset eivät välttämättä tuota optimaalista makrotaloudellista sijaintirakennetta ulkoisvaikutusten johdosta. Kansantalouden kasvumahdollisuudet saattavat heikentää keskittävän kasvun esiin tuomien haittavaikutusten seurauksena. Taloudellisen toiminnan alueelliset erot ilmenevät mm. tuotannontekijöiden vajaakäyttönä hitaasti kasvavilla alueilla ja ylikysyntänä nopeasti kasvavilla alueilla.

Aluepolitiikan tavoiteasettelussa on perinteisesti eroteltu tasaisuus- ja tehokkuusnäkökulma toisistaan: samalla kun pyritään alueellisen

¹ *Lectio praecursoria* Jyväskylän yliopistossa 21. 9. 1991. Perustuu kirjoittajan väitöskirjaan *Studies on the Economic Case for and Effects of Regional Policy*, Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics, 17, 1991.

kehityksen epätasaisuuksien poistamiseen koetetaan varmistaa kansantalouden resurssien optimaalinen hyväksikäyttö. Tasaisuustavoitetta korostavassa aluepolitiikassa alueiden ongelmien ratkaiseminen on päämäärä sinänsä, kun taas tehokkuutta painottavassa aluepolitiikassa kansantalouden kasvu on aluepolitiikan lopullinen päämäärä. Tällöin alueiden väliseen kehitykseen vaikuttaminen nähdään keinona toteuttaa yhteiskunnan kokonaisuvinvoinnin optimoivan talouspolitiikan tavoitteita.

Tehokkuuden tavoittelu on liittynyt aluepolitiikkaan sen koko historian ajan Suomessakin, joskin eri aikakausina korostukset ovat vaihdelleet. Aluepolitiikan harjoittamisen alkutalvalla, 1960-luvun loppupuolella pyrittiin lähinnä käyttämättömien ja kannattamattomasti käytettyjen tuotantovarojen saamiseen tehokkaaseen käyttöön. Kuitenkin ensisijaisena tavoitteena oli tasoittaa alueellisia eroja toimeentulomahdollisuuksissa. Tällä hetkellä korostetaan mahdollisuutta vaikuttaa aluepolitiikan avulla suotuisasti talouden pitkän tähtäimen kehitykseen. Epätasapainoinen alueellinen kehitys nähdään pitkän aikavälin rakenneongelmana, jolloin talouden kasvumahdollisuuksia halutaan parantaa alueellista rakennemuutosta edistämällä.

Aluepolitiikan vaikutuksia voidaan arvioida sekä tasaisuus- että tehokkuustavoitetta lähtökohtana pitäen. Useimmiten tasaisuustavoitteesta lähtevä arviointi kuitenkin on ollut etusijalla, jolloin ollaan kiinnostuneita toimenpiteiden vaikutuksista tuettujen alueiden kehitykseen. Sen sijaan aluepolitiikan arviointi kokonaistaloudellisesta näkökulmasta on jäänyt vähemmälle huomiolle, osittain metodisista ja osittain aineisto-ongelmista johtuen. Erilaisia teoreettisia argumentteja aluepolitiikan taloudellisten perusteiden puolesta ja niitä vastaan on esitetty, mutta niiden empiirinen arviointi on ollut vähäistä. Tulosten yleistettävyyteen liittyy myös ongelmia: paitsi toimenpiteiden tyypistä aluepolitiikan teho riippuu monista taustaehdoista kuten alueellisten ja kansallisten ongelmien luonteesta sekä analyysin aikahorisontista.

Väitöskirjatutkimuksessani olen lähestynyt eri näkökulmista aluepolitiikan taloudellisia

perusteita ja vaikutuksia. Toteutetut empiiriset tarkastelut koskevat Suomea. Koska perinpohjainen analyysi aluepolitiikan kaikista hyödyistä ja haitoista selvästi kaatuu omaan mahdollisuuteensa, alunperäisenä strategiana on ollut edetä osatutkimusten kautta ja tällä tavoin osaltaan valaista moniulotteista tutkimusongelmaa.

Aluepolitiikan kansantaloudellista oikeutusta on yleisimmin perusteltu ulkoisvaikutusten sekä käyttämättömien resurssien argumenteilla. Kolmas keskeinen argumentti, ns. perinteinen makrotaloudellinen perustelu on liittynyt siihen hyötyyn, jonka tasapainoinen aluerakenne voi tuottaa. Hyödyn on yleensä katsottu toteutuvan inflaatiopaineiden vaimenemisena. Tutkimuksessani olen arvioinut tämän argumentaation pitävyyttä. Paitsi että argumentin uskottavuutta on heikentänyt kasvanut kokonaistyöttömyys myös makrotalousteorian sisältöllinen kehitys horjuttaa tämän kaltaista, yksinkertaiseen Phillips-relaatioon nojautuvaa teoreettista rakennelmaa.

Tutkimuksessa on osoitettu, että argumenttia ei kuitenkaan voida kumota, sillä argumentin teoriaperusteet voivat myös liittyä talouden ns. luonnollisen työttömyyden vähentämiseen tai ne voidaan ankkuroida ns. *hysteresis*-hypoteesiin. Hysteresis-ajattelun ns. *human capital*-lähestymistavan mukaan toteutuneen työttömyyden ollessa tasapainotyöttömyyttä korkeampi taloudessa tai sen osa-alueilla, työvoiman laatu heikkenee ja työllistettävyyden huononee. Tämän seurauksena luonnollinen työttömyysaste nousee ja efektiivinen työvoiman tarjonta laskee. Työttömyysalueiden taloudellinen aktiviteetti kärsii. Kokonaistaloudellisesta näkökulmasta katsottuna tätä vielä oleellisempaa on, että työttömyyden alueellinen vaihtelu voi heikentää inhimillisen pääoman laatua ja efektiivistä työvoiman tarjontaa myös koko taloudessa, jos hysteresis-vaikutukset ovat epäsymmetrisiä alueiden välillä.

Argumentin lopullista relevanssiutta on vaikea empiirisesti todentaa, eikä sitä ole yritettykään. Väitöskirjatyon eräs keskeinen empiirinen tarkastelu sen sijaan on kohdistunut tätä teemaa lähellä olevaan työvoimavarojen alueellisen vajaakäytön analyysiin. Tyypillisesti re-

surssit ovat vajaakäytössä heikoimmilla alueilla, kun taas ydinalueiden kasvu on tarjontarajoitteinen. Mitä sujuvampaa työvoiman liikkuvuus alueiden välillä on, sitä vähemmän näitä ongelmia luonnollisesti syntyy. Liikkuvuusesteiden johdosta täyskäyttöä kuitenkin on vaikea saavuttaa pelkästään työvoiman siirtymistä tukemalla. Lisäksi suurilla muuttovirroilla on haitallisia vaikutuksia koko kansantalouden ja erityisesti väkeä luovuttavien alueiden pitemmän aikavälin kehityksen kannalta.

Työvoimareservien käyttöönotto näyttäisikin edellyttävän paitsi alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistämistä myös aluepoliittisia toimia. Alueellisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa alueiden kehityspotentiaaliin, mahdollisuuksiin hyödyntää piileviä voimavaroja. Perusrakenteiden kehittämiseen tähtäävä aluepolitiikka on tällöin avainasemassa. Investointipainotteisella aluepolitiikalla voidaan taas vaikuttaa investointiasteeseen, pääomien kasvuun ja samalla hyödyntämättömien työvoimaresursien käyttöön. Innovaatio-suuntautuneella aluepolitiikalla vaikutetaan osaamis- ja teknologia-tason kehitykseen.

Alueellisten työvoimavarojen käyttöönoton edistäminen voi koitua koko talouden hyväksi. Paitsi välitöntä hyötyä työvoiman pysyvän alueellisen vajaakäytön vähentäminen voi johtaa hysteresis-vaikutuksen vaimenemiseen: inhimillisen pääoman rapautuminen niin talouden osa-alueilla kuin koko taloudessakin vähenee ja työttömyyden tasapainotaso kansantaloudessa laskee.

Tutkimuksessa on johdettu tarkastelu- ja laskentakehikot työvoimavarojen alueellisen vajaakäytön analyysille. Vajaakäyttö on määritetty kolmen komponentin, avoimen työttömyyden, piilevän työttömyyden sekä alityöllisyyden summana. Kunkin alueen hypoteettinen täyskäyttötila on estimoitu rakennetekijät huomioimatta korkeimman käyttöasteen omaavan alueen tiedoista.

Vuotta 1989 koskevassa läänikohtaisessa analyysissä referenssialueena on käytetty Uudenmaan lääniä. Tulokset osoittivat työvoimavarojen hyödyntämisessä suuria alueellisia eroja, joita normaali työttömyysaste kuvaa vain osin. Piilotyöttömyyskomponentti selitti eroista

merkittävän osan. Alueellisen vajaakäytön ajalliseen kehitykseen kohdistunut jatkotarkastelu osoitti piilotyöttömyyden osuuden vielä supistuneen 1970- ja 1980-luvuilla: myös alueellisessa vajaakäytössä aikaisempaa suurempi osuus ilmenee nyt avoimena työttömyytenä siitä huolimatta, että piilotyöttömyyskomponentti edelleen on hallitseva.

Kokonaisuudessaan alueellinen vajaakäyttö oli kasvanut Etelä-Suomessa, jonka seurauksena alueelliset erot ovat myös jossain määrin supistuneet. Ekonometrinen analyysi osoitti suhdannetilän ja alueellisen vajaakäytön välisen yhteyden: noususuhdanteen aikana alueellisen vajaakäytön erot lisääntyvät työvoimavarojen hyödyntämisen asteen kasvaessa nopeimmin talouden johtavalla alueella. Vastaavasti erot supistuvat laskusuhdanteen aikana. Pitkällä aikavälillä suhdanteet eivät vaikuta alueelliseen vajaakäyttöön. Aluepolitiikan ja muuttoliikkeen merkitykseen liittyvät tulokset antaisivat aiheen olettaa, että aluepolitiikka vähentää alueen lähtömuuttoa ennen kuin vajaakäyttö merkittävästi pienenee. Tämä tarkastelu edellyttää kuitenkin vielä jatkoanalyysija.

Tämän tutkimuksen toinen merkittävä osa on luonteeltaan politiikan vaikutusten mikroanalyysia. Tyypillisesti aluepolitiikan tehon tarkastelu on perustunut kokonaiskehityksen analyysiin. Yritysaineistoihin perustuva mikrotarkastelu antaa kuitenkin myös tiettyjä mahdollisuuksia kohdeyritysten ulkopuolelle suuntautuvien aluepolitiikan vaikutusten arviointiin. Aineistoille ja tulosten tulkinntalle tulee tällöin asettaa varauksia. Yritystasolla on ehkä vaikea hahmottaa kohdeyrityksiä laajemmalle ulottuvan aluepolitiikan vaikutusten merkitystä, koska lopullinen tulos riippuu koko talouden toiminnasta.

Mikroanalyysi on kohdistunut keskeisesti ns. syrjäytysvaikutukseen. Tälle käsitteelle on muodostettu tarkastelukehikko, jossa syrjäytys ryhmitellään neljään luokkaan: syrjäytys voi olla suoraa tai epäsuoraa ja kummassakin tapauksessa se voi suuntautua joko olemassaolevaan tai potentiaaliseen tuotantoon. Kehikkoa on käytetty hyväksi empiirisessä analyysissä, joka perustui sekä aluepoliittista tukea saaneiden kehitysalueyritysten että kehitysalueiden

ulkopuolisten yritysten haastattelu- ja kyselyaineistoihin.

Viidesosa aluepoliittista avustusta saaneista investointihankkeista ei näyttäisi aiheuttaneen minkään tyyppistä syrjäytysvaikutusta. Havaittu syrjäytys on ollut luonteeltaan epäsuoraa. Olemassaolevan tuotannon suora syrjäytys on ollut sen sijaan harvinaista. Yritysjohtajille ja yrittäjille esitettiin myös aluepolitiikan kokonaistaloudellista roolia sivuavia väittämiä. Melko harvat olivat sitä mieltä, että aluepoliittinen tuki on aiheuttanut tuotannon kasvun hidastumista Etelä-Suomessa heidän toimialallaan. Log-lineaarisiin malleihin perustuva analyysi osoitti näkemysten ainakin osin perustuvan tosiasioihin, vaikka toisaalta yleinen asenne aluepolitiikkaan selvästikin oli vaikuttanut annettuihin vastauksiin.

Analyyseissä etsittiin myös niitä tekijöitä, jot-

ka johtavat syrjäytysvaikutukseen. Logit-analyyseiden avulla osoitettiin, että syrjäyttämisen todennäköisyys kasvaa, kun tuettu yritys on nuori, suuri tai kun sen tuotantoteknologia on normaalia korkeampi tai kun se on investoinut normaalia enemmän. Sekä logit- että erotteluanalyyseihin perustuvat luokittelut osoittivat, että melko useassa tapauksessa todennäköinen syrjäytys voidaan ennustaa.

Kaikkiaan nämä mikroanalyyseiden tulokset viittaisivat siihen, että teollistava aluepolitiikka ei ole ollut pelkästään nolla-summapeliä tukialueiden ja muiden alueiden välillä. Tuotanto ja työllisyys näyttäisivät kasvaneen kansantaloudessa. Sitä, ovatko saavutetut hyödyt riittäviä politiikan harjoittamiseen mahdollisesti liittyviä erilaisia muita haittoja vasten painotettuina, ei tutkimus ole pyrkinyt paljastamaan.