

Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät

HANNU TERVO

Professori

Jyväskylän yliopisto¹

Talousneuvosto asetti vuoden alussa asiantuntijatyöryhmän, jonka tarkoituksena on selvittää Suomen aluerakennetta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Työryhmä antaa oman loppuraporttinsa kuluvan vuoden lokakuussa. Tämä artikkeli on lyhennelmä erillisestä esiselvityksestä, jonka laadin talousneuvoston sihteeristön toimeksiantona työryhmän työskentelyä pohjustamaan. Selvityksessä tuli tarkastella mm. mitkä tekijät muovaavat Euroopan ja Suomen aluekehitystä, millainen aluekehitys on ollut ja tulee olemaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, mitä ongelmia alueellisesta muutoksesta aiheutuu sekä muuttovoitto- että muuttotappioalueille ja millä keinoin aluekehitystä voitaisiin ohjata.

1. Aluekehitystä muovaavat tekijät

1.1 Lähtökohтия

Aluekehitys on luonteeltaan vahvasti keskittävää, minkä havainnon myös uusi aluetalous-teoria (new economic geography) on ottanut lähtökohdakseen.² Tämän mukaisesti keskittävän kehityksen taustalla vaikuttavat itse itseään

vahvistavat voimat, jonka seurauksena kehitys kerran liikkeelle lähdettyään myös etenee nopeasti.

Yritykset haluavat sijoittua lähelle markkinoita, mutta pääsy markkinoille on parhainta siellä missä muutkin yritykset sijaitsevat. Taustalla vaikuttavat skaalahyödyt, kuljetuskustannukset ja markkinakokovaikutukset. Omaan etuaan tavoittelevien talouden toimijoiden vuorovaikutuksellinen käyttäytyminen tuottaa tuloksen, kasvukeskittymän, joka on enemmän kuin osiensa summa.

Kehää kiertävä logiikka kuvaa agglomeratiivisen kehityksen luonnetta. Sijoituessaan alueelle yritys luo taaksepäin suuntautuvia kytkentöjä, kun yritys ja sen työntekijät käyttävät

¹ Yhteystiedot: Hannu Tervo, Taloustieteiden tiedekunta, Jyväskylän yliopisto, PL 35, 40351-Jyväskylä. Puh: 014-260 3344, fax: 014-260 3331, e-mail: htervo@tase.jyu.fi

² Mm. *Krugman* (1998), *Fujita* ym. (1999) ja Tervo (1999 ja 2000) käsittelevät uuden aluetalousteorian avaamia näkökulmia aluekehitykseen.

alueen toisten yritysten tuottamia väli- ja lopputuotteita. Yritys luo myös eteenpäin suuntautuvia kytkentöjä myydessään valmistamia tuotteitaan alueen muille yrityksille ja kasvatessaan ammattitaitoisen työvoiman määrää (potentiaalista tarjontaa) alueella. Vahvistuvat taakse- ja eteenpäin suuntautuvat kytkennät tekevät alueen entistä houkuttelevammaksi uusille yrityksille.

Keskittävät prosessit käynnistyvät teollistumisasteen ylittäessä kriittisen pisteen ja agglomeraatorakenne pyrkii säilymään, vaikka olosuhteet muuttuisivat sellaisiksi, jossa agglomeroitumista ei vielä tapahtuisi. Kehityksen tuloksena syntyy muutamien vahvojen alueiden muodostama talous.

Vahvoiksi päätyneet alueet eivät ole vahvoja niinkään sen takia, että sijaintipaikat luonnostaan tarjoaisivat erilaiset kehitysedellytykset, vaan kumulatiivisten, kasvaviin tuottoihin perustuvien kasvuprosessien takia. Kehitys 'lukiutuu' muutamille alueille, joilla kehitys on lähtenyt liikkeelle, kenties vain pienen alkuedun turvin. Paitsi historia myös positiiviset odotukset voivat tukea kasvua ja käynnistääkkin sen.

Alueen kasvu rakentuu eri vaiheissa tehtyjen päätösten, investointien ja sattumienkin varaan. 'Polkuriippuvuuden' käsitteen mukaisesti aikaisempi kehitys määrittää nykyistä ja tulevaa kehitystä. Taakse päin katsoen vaiheesta toiseen kulkenut kehityspolku näyttää selvältä. Polkua edetessä on kuitenkin tehty monia päätöksiä ja ratkaisuja, joiden kautta nykyiseen tulemaan ollaan päädytty. Polun suunta, pää tai odotettavissa olevat tulokset eivät ole olleet yleensä selviä kehityksen alkuvaiheessa.

1.2 Integraatioprosessin vaikutus

Globalisaatio ja erityisesti Euroopan integraatiokehitys on korostanut alueiden roolia ja yli-

päätään alueellisen kysymyksenasettelun tärkeyttä³. Globaalisen integraatiokehityksen on nähty olevan erään tärkeimmistä alueellisen muutoksen syistä viime ja tulevina vuosikymmeninä (esim. *Roura ja Suarez-Villa* 1992). Yhdessä aluepolitiikan kanssa alueiden sopeutumis- ja kilpailukyky nousee tärkeään asemaan syvenevän integraation oloissa. Suuria kysymyksiä on, mihin suuntaan Euroopan alueellinen kehitys kulkee, ja miten se vaikuttaa Suomen (alue)kehitykseen.

Integraatioalueen aluekehityksen suunnasta ei ole kuitenkaan oltu yksimielisiä tutkijapiireissä. Yhden ajattelukulun mukaan tuotanto keskittyy alueellisesti sille luontevimmalle sijaintipaikalle. Tapahtuu voimakasta alueellista eriytymistä ja erikoistumista. Erikoistumisen seurauksena epäsymmetriset häiriöt lisääntyvät (epävakaa kehitys lyhyellä aikavälillä) ja alueet kasvavat hyvin eritahtisesti (keskittyvä kasvu pitkällä aikavälillä) (Krugman 1993).

Gierschin (1949/50) klassisen analyysin mukaisesti integraatio merkitsee kansantalouksien sisällä edenneen keskittymiskehityksen muuntumista koko integraatioalueen sisäiseksi keskittymiseksi. Skaala- ja agglomeraatiohyödyt, synergiaedut, tekninen kehitys ja vastaavat tekijät vahvistavat kasautuvasti vahvojen alueiden kasvua ja heikot alueet menettävät vastavasti koko ajan elinvoimaansa.

Toisen ajattelukulun mukaan syvenevä integraatiokehitys samankaltaistaa alueiden tuotantorakenteita ja epäsymmetristen häiriöiden todennäköisyys pienenee (*Frankel ja Rose* 1998; *Soltwedel* ym. 1999). Tähän liittyy pyrkimys tuotteiden erilaistamiseen ja ristikkäiskaupan kasvu. Suuruuden etujen, skaalatuoton sijasta ratkaisevaa on tuotannon joustavuus ja asiakas-

³ Vrt. käsite 'Alueiden Eurooppa'. Globalisaatiosta ja aluerakenteen muutoksesta, ks. *Okko* ym. (1998).

lähtöisyys. Kehitys on tällöin johtamassa pikemminkin hajautuvaan, 'mosaiikkimaiseen' aluerakenteeseen kuin vahvoin kasvualueisiin pohjautuvaan rakenteeseen. Kasvu hajautuisi sirpalemaisesti yhdentyvälle markkina-alueelle synnyttäen pieniä omaleimaisia kasvukeskuksia eri puolille.

Jälkimmäisen näkemyksen mukaisesti alueiden 'suhteelliset edut' eivät ole alueiden välisen kilpailun eksogeenisiä, ennalta kiinnitettyjä tekijöitä, vaan pikemminkin endogeenisiä tekijöitä, joihin kukin alue voi itse vaikuttaa omalla toiminnallaan (Tervo 1996). Tämä on myös yksi syy sille, miksi yhdentymisprosessin on nähty lisäävän alueellisen toimintatavan merkitystä ja alueiden aseman vahvistumista sisämarkkinoilla.

Integraation edetessä kehitys voi vaihdella paljonkin paikallisen toiminnan ja paikallisten olosuhteiden tuloksena. Alueiden kyky kilpaila ja tarttua omiin mahdollisuuksiin ovat aikaisempaa ratkaisevampia elementtejä paikallisten kasvuprosessien alulle saattamisessa ja niiden tukemisessa. Euroopan kehityksen tarkastelu osoittaa, että monenlaisilla alueilla voi olla kehityksen mahdollisuuksia.⁴ Menestyjiksi voivat nousta myös pienemmät alueet, jotka osaavat hyödyntää keskittymis- ja verkostoitumisetuja.

Puga (1999) on pohtinut, muokkaako syvenevä integraatio Euroopan aluerakenteen samankaltaiseksi kuin mikä se on Yhdysvalloissa, jossa talouden aktiviteetit ovat keskittyneempiä, mutta tulotasoerot kapeampia.⁵ Tar-

⁴ Illeris (1993) on tarkastellut Euroopan aluekehitystä väestökehityksen avulla, jonka mukaan kehitys on ollut monimuotoista, mosaiikkimaista, vailla mitään selviä yleisiä suuntauksia.

⁵ EU:n alueella 25 % väestöstä asuu tavoite 1-alueilla, joilla bkt/capita on alle 75 % EU:n keskiarvosta. Jos samaa kriteeriä sovelletaan Yhdysvaltoihin, näh-

kastelussaan hän painottaa muuttoliikkeen roolia ja päätyy tulokseen, että näin ei välttämättä käy. Integraatioprosessin alkuvaiheessa korkeiden kaupankäynnin kustannusten vähentäminen edistää kasvavista tuotoista hyötyvien aktiiviteettien agglomeroitumiskehitystä. Jos korkeammat palkat houkuttavat työvoiman siirtymään agglomeraatioalueille, agglomeroitumiskehitys nopeutuu ja palkkaerot pienenevät. Jos taas työvoiman liikkuvuus jää vähäiseksi, alueiden väliset palkkaerot säilyvät. Tällöin integraation ja agglomeraation välinen yhteys ei ole enää monotoninen: kaupan käynnin kustannusten edelleen aleneminen tekee yritykset yhä herkemmiksi palkkaeroille ja johtaa toimintojen uudelleen levittäytymiseen integraatio-alueelle.⁶

dään että sen osavaltioista ainoastaan kaksi (Mississippi ja West Virginia, väestöosuus alle 2 %) sijoituisi alle 75 %:n ryhmään. EU:n köyhimpien ja rikkaimpien alueiden tulotasoerot ovat yli kuusinkertaiset. Toisaalta tuotantotoiminta on vähemmän keskittynyttä EU:ssa kuin Yhdysvalloissa. EU:n alueista 27 kuuluu korkeimman työllisyystiheyden ryhmään teollisuudessa. Näillä alueilla on lähes puolet unionin teollisuuden työllisyydestä ja 45 % väestöstä ja ne kattavat 17 % unionin kokonaispinta-alasta. Yhdysvalloissa 14 osavaltiota kuuluu teollisuuden kohdalla korkeimman työllisyystiheyden ryhmään ja myös ne kattavat lähes puolet teollisuuden kokonais-työllisyydestä. Näiden osavaltioiden väestö-osuus on kuitenkin vain 21 % ja pinta-alaosuus 13 %. Yhdysvaltojen aluerakennetta leimaa myös selvä paikallinen keskittyminen ja erikoistuminen, lokalisoituminen. (Puga 1999, Krugman 1991a)

⁶ Myös Krugman (1991b) on käsitellyt integraation ja tuotannon sijoittumisen välistä U-käyrä -riippuvuutta (ks. myös *Erkkilä ja Widgren* 1996).

1.3 Suomen aluekehitys ja syvenevä integraatio

Suomen aluekehitykseen osaltaan vaikuttavat maantieteelliset tekijät, jotka poikkeavat monilta osin EU:n keskimääräisestä. Suomi on maantieteellisesti verraten suuri, jonka vuoksi alueellisella kehityksellä Suomessa on myös erityistä merkitystä. Suomi sijaitsee Euroopan reunassa kylmässä ilmanalassa. Kylmä ilmasto aiheuttaa lisäkustannuksia yhteiskunnalle, yrityksille ja yksityisille kansalaisille. Luonnonolosuhteet rajoittavat erityisesti alkutuotannon harjoittamisen mahdollisuuksia.

Keskeisimmin aluerakenteen muodostumiseen ja kehitykseen vaikuttaa kuitenkin väestötiheys, joka jää alhaiseksi suuressa osassa maata. Tästä syystä omat markkinat ovat pienet. Monien syrjäalueiden kantavana voimana on julkinen sektori. Suomi on kuitenkin ollut kauttaaltaan asuttua, vaikka nyt voimakkaiden keskittävien trendien seurauksena laajoja alueita uhkaa autioituminen.

Analogisesti Euroopan integraatioon liittyvän keskustelun kanssa *Vartiainen* (1999) on esittänyt lähiajan alueelliseen erilaistumiseen liittyvän kaksi vaihtoehtoista kehityspolkuja. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan keskushierarkia harvenee ja menestyjiä ovat vain riittävän vahvat keskukset, joilla on hyvä asema ylikansallisissa kaupunkiverkostoissa. Tämä kehitys näyttäytyy vahvimpana Suomen tämän hetken kehityksessä. Toisen vaihtoehdon mukaan keskushierarkia madaltuu ja menestyjinä voivat olla myös pienemmät erikoistuneet seudut, joilla on hyvät verkostoyhteydet. Hyvä elin- ja toimintaympäristö on näiden alueiden valttina tiettyjen toimintojen ja elämäntyylien kannalta.

Jälkimmäinen kehityskuva korostaa ajatusta, jonka mukaan alueilla itsellään on myös kasvun avaimia käsissään. Tulevat kasvukeskittymät

löytyvät aktiivisesti kehittämiseen panostavien itseensä uskovien alueiden joukosta, jotka kykenevät luomaan sekä kasvua tukevia reaalisia edellytyksiä että positiivisia odotuksia alueesta menestyjänä.

Eräs näkökulma asiaan liittyy informaatioteknologian ja yleisemmin tietoyhteiskunnan kehitykseen, jonka on oletettu muuttavan myös ajan ja paikan merkitystä (*Sotarauta ja Kostiainen* 1999). Tämä kehitys tekee mahdolliseksi myös syrjäisemmiltä alueilta päästä kiinni keskusalueilla sijaitsevaan tietopäähämaan. Informaatioteknologian muodostamat verkostot mahdollistavat reaaliaikaiset yhteydet (lähes) missä tahansa sijaitsevien toimijoiden välillä.

On kuitenkin puhuttu tietoyhteiskunnan 'paikan paradoksista', sillä vaikka tietotekniikka tekee mahdolliseksi etätöiden, osaamisintensiiviset yritykset ja työpaikat keskittyvät osaamiskeskukseen (*Hautamäki* 1996). Samassa fyysisessä ympäristössä toimiminen tekee vuorovaikutuksesta helpompaa ja tehokkaampaa. Itse asiassa kyseessä on yksi keskittävän kehityksen tekijä, joka liittyy teknologisen tiedon ja yleensä osaamisen alueelliseen siirtymään.⁷ Puhutaan tiedon ulkoisvaikutuksesta, 'ylivuodosta'. Alueellinen läheisyys (face-to-face -kontaktit) on tässä tärkeä elementti. Tieto ja osaaminen 'vuotavat' alueen sisällä, myös niille, jotka eivät ole osallistuneet sen kehittämisen kustannuksiin. 'Hiljaisen' tiedon välittyminen edellyttää jaettuina arvoja ja kulttuuria.

⁷ Kyse on lokalisoitumiskehityksen (paikallisten toimialakeskittymien synnyn) yhdestä tekijästä, joita *Alfred Marshall* analysoi jo 1900-luvun alkupuolella, ja myöhemmin uudelleen mm. *Paul Krugman* (1991a). Kaksi muuta tekijää liittyvät siihen, että saman alan yritykset ja työntekijät voivat hyötyä alueelle syntyvistä yhteisistä työmarkkinoista, ja että lokalisaatio tekee mahdolliseksi oman välituote- ja alihankkijateollisuuden kehittämisen.

1.4 Työmarkkinoiden toiminta

Euroopan työmarkkinoita koskevien tutkimusten mukaan Euroopan työttömyysongelma on ennen kaikkea alueellinen ongelma. Alueellisten työttömyysasteiden erot eivät ole vähentyneet vaan kasvaneet viime vuosina (Soltwedel ym. 1999). EMU:n työmarkkinariskit seuraavat suurelta osin aluekohtaisten (epäsymmetristen) häiriöiden ja sopeutusmekanismien puutteellisesta toiminnasta aluetasolla. Rahaliittoon osallistuvat maat ovat hyvin heterogeenisia, jolloin rahaliitolla voi olla myös erilaisia alueellisia vaikutuksia yksittäisten maiden sisällä.

EMU hyödyttää ongelma-alueita vähiten, sillä tyypillisesti ne ovat perifeerisiä (käyvät vähän kauppaa rahaliittoon osallistuvien maiden kanssa, hyötyvät vähiten kansallisen valuutan poistamisesta ja ovat altteimpia epäsymmetrisille häiriöille) ja niiden työmarkkinat toimivat tahmeasti. Esitettyjen näkemysten mukaan alueongelma suurine työttömyys- ja tulotasoeroineen voi tulla vakavaksi uhaksi EMU:n pitkän aikavälin kestävyuden kannalta. Tämän mukaisesti Euroopan työmarkkinoiden alueulottuvuus tulee ottaa vakavasti pyrkimyksissä kehittää työmarkkinoiden toimintaa (Soltwedel ym. 1999).

Overmanin ja Pugan (1999) mukaan Euroopan alueiden työttömyysasteet ovat polarisoituneet ajanjaksolla 1986–1996: sekä korkean että matalan työttömyysasteen alueilla työttömyyden suhteellinen tilanne on säilynyt ennallaan, mutta suuresta osasta keskimääräisistä suhteellisen työttömyyden alueista on joko kehittynyt korkean tai matalan suhteellisen työttömyyden alueita. Tämä prosessi on johtunut pikemmin alueellisen työllisyyden muutoksista kuin demografisista tai työhön osallistuvuuden muutoksista. Työvoimakehitys on jossain määrin sopeutunut alueellisiin työllisyyden muutoksiin,

mutta ei kuitenkaan riittävässä määrin, jotta polarisoitumiskehitys olisi estynyt.

Toinen piirre kehityksessä on ollut se, että yksittäisten alueiden työttömyyskehitys on ollut hyvin samankaltaista maantieteellisten naapurialueiden kehityksen kanssa. Overmanin ja Pugan mukaan tämä ei kovinkaan selvästi johdu siitä, että naapurialueilla olisi samankaltaiset työllisyys-, ammatti- tai demografiset rakenteet tai että alueet ovat saman jäsenvaltion alueita. Sen sijaan he katsovat kehityksen seuraavan lisääntyvästä taloudellisten aktiviteettien uudelleen organisoitumisesta, jossa kehityksessä kansalliset rajat eivät merkitse enää niin paljon kuin aiemmin. Heidän mukaansa kehitys voi olla yritysten sijainti- ja uudelleensijoittumispäätösten tulosta, joka heijastelee laajojen agglomeraatioalueiden kehittymistä. Ne ovat suurempia kuin NUTS 2 -alueet, mutta pienempiä kuin kansallisvaltiot.⁸

Overmanin ja Pugan tulos on potentiaalisesti tärkeä, sillä tällaisenaan se kertoo Euroopan aluerakenteen merkittävästä muutosprosessista. Integraatioprosessi yhdessä vähäisen työvoiman liikkuvuuden ja palkkajäykkyyksien kanssa on johtanut kohti keskittävämpää rakennetta ainakin integraatioprosessin tässä vaiheessa (vrt. Puga 1999). On kuitenkin todettava, että empiirinen evidenssi asiasta ei ole vielä toistaiseksi kovin vahvaa eikä kiistatonta.

⁸ Ilmiö liittyy yritysten kansainvälistymiskehitykseen. Myös Sitran globalisaatiotutkimuksen (*Väyrynen* 1999) mukaan Eurooppaan on syntymässä lisää uudenlaisia 'euroyrityksiä', jotka perustuvat fuusioihin yli rajojen tai yritysten välisiin sopimuksiin. Logistiikkatoimintoja ja jakelutoimintoja yhdistämällä saadaan kustannussäästöjä. Omistuksellinen keskittyminen jatkuu. Samaan aikaan etenee tuotannon hajauttaminen ja globaali verkottaminen. Maiden ja alueiden välinen kilpailu investoinneista lisääntyy (emt., s. 97).

Tutkimustulosten mukaan epäsymmetriset häiriöt ovat suurempi uhka alueellisella kuin kansallisella tasolla suuremmasta erikoistumisen asteesta johtuen. USA:ssa alueellinen sopeutuminen toteutuu pitkälti muuttoliikkeen kautta (esim. *Blanchard ja Katz* 1992). EU:n alueella työvoiman liikkuvuus on vähäistä. Myös palkkojen kautta toteutuva sopeutuminen on heikkoa, ennen kaikkea kansallisen palkan asetannan seurauksena (*Abraham* 1996; *Decressin ja Fatas* 1995). Tuottavuuden kehitys vaurailta ja dynaamisilla alueilla tekee mahdolliseksi palkkojen nostamisen, mikä siirtyessään perifeerisille heikommille alueille lisää niiden työllisyysongelmia entisestään.

Käytännössä heikompien alueiden sopeutuminen näyttäytyy työttömyyden kasvuna ja kasvavina tulonsiirtoina. Kritiikin mukaan pitkän aikavälin tulonsiirrot eivät kuitenkaan ole sopeutusmekanismi vaan käytäntö, joka estää sopeutumista ja rakenteiden kehitystä (*Soltwedel ym.* 1999; *Obstfeld ja Peri* 1998). Ongelma on monitahoinen – Suomessa 'suureksi aluepolitiikaksi' kutsuttu alueellinen hyvinvointipolitiikka on merkittävää ja osaltaan estää vielä voimakkaampaa agglomeratiivista kehitystä. Tähän palataan aluepolitiikan tarkastelun yhteydessä.

1.5 Työmarkkinoiden alueellinen sopeutuminen Suomessa

Alueelliset työttömyyserot näyttävät Suomessa pysyvinä. Saatujen tulosten mukaan alueelliset työttömyyserot johtuvat ennen kaikkea sopeutusmekanismien hitaudesta ja puutteellisesta toiminnasta (*Pehkonen ja Tervo* 1998; *Tervo ja Pehkonen* 1995). Häiriöiden kohdistuksessa talouteen toiset alueet selvittävät ne paremmin kuin toiset. Häiriöiden esiintymistiheydessä ja suuruudessa voi olla myös aluekohtaisia eroja. Sopeutusmekanismien seurauksena aluei-

den väliset työttömyyserot pyrkivät kuitenkin häviämään pitkällä aikavälillä, vaikka tietyssä hetkessä tarkastellen ne voivat olla suuretkin.

Myös *Pekkanen ja Kangasharjun* (2000) saatujen tulosten mukaan aluekohtaisten työvoiman kysyntään kohdistuvien häiriöiden vaikutukset kestävät pitkään (8–9 vuotta) työttömyyden ja työhön osallistuvuuden kohdalla, ja jäävät pysyviksi työllisyyden osalta. Pekkala ja Kangasharju ovat saaneet myös mielenkiintoisia tuloksia sopeutuksen dynamiikasta: alkuvaiheessa työpaikkojen menetys ilmenee juuri työttömyysasteen kasvuna ja työhön osallistuvuuden vähenemisenä, mutta muutamien vuosien kuluttua muuttoliikkeen rooli sopeuttavana tekijänä kasvaa oleellisesti.

Tulokset sopivat hyvin vallitsevaan kehityskuvaan: alueelliset työmarkkinat sopeutuvat häiriöihin pitkällä aikavälillä ennen kaikkea muuttoliikkeen kautta samalla vahvistaen alueellista keskittymiskehitystä. Tulokset ovat rinnasteisia USA:n osalta saatuihin tuloksiin, mutta poikkeavat EU:n osalta saaduista tuloksista (vrt. *Blanchard ja Katz* 1992; *Decressin ja Fatas* 1995).

Työttömyyden vaikutuksia muuttamiseen tarkastelevissa tutkimuksissa on myös havaittu alueiden välisen työvoiman muuton tasapainottavan alueellisia työmarkkinoita Suomessa (*Tervo* 1998 ja 2000; *Ritsilä ja Tervo* 1999). Prosessi on kuitenkin hidas ja johtaa korkeamman työttömyyden alueiden työvoimamäärän pienenemiseen ja eriäviin kasvuasteisiin. Tämä seuraa pitkälle siitä, että myös työlliset ja työmarkkinoille tulevat muuttavat pois työttömyysalueilta. Suomea koskevat tulokset kertovatkin aluetyöttömyydellä olevan merkittävän vaikutuksen muuttoalttiuteen, ei vain henkilökohtaisella työttömyydellä.

Korkea alueellinen työttömyysaste indikoi heikkoja tulevaisuuden näkymiä alueella ja ai-

heuttaa työntöä pois alueelta. Kehitystä pahentaa edelleen muuttamiseen liittyvä valikoivuus. Nuoret, hyvin koulutetut ja ylipäättään korkeamman inhimillisen pääoman omaavat ovat erityisen alttiita vaihtamaan asuinalueitaan.

2. Aluekehityksen luonne

Viime vuosikymmeninä aluekehitys on ollut voimakkaiden muutospainoiden alla Suomessa. Tätä kehitystä on syytä tarkastella sekä sijaintirakenteiden että alue-erojen kehityksen kautta. Sijaintirakenteiden kehitystä voidaan tarkastella esimerkiksi tuotannon, työllisyyden tai väestön kehityksen avulla. Tämä tapa voi paljastaa, miten keskittävää tai hajauttavaa aluekehitys on. Tarkastelutapaa voidaan kutsua »aluelähtöiseksi mittaukseksi».

Toisessa tavassa tarkastellaan alueilla asuvien ihmisten elinoloja, jolloin mittareina voidaan käyttää esimerkiksi tuotannon tai tulojen tasoa väestömäärää kohden tai työttömyysastetta. Keskeinen mielenkiinnon kohde on, miten suuret alueelliset elinolo-, hyvinvointi-, tulotaso- tai työttömyyserot alueiden välillä vallitsevat, ja loittonevatko vai lähenevätkö nämä erot ajassa. Tätä tapaa voidaan kutsua aluekehityksen »ihmislähtöiseksi mittaustavaksi».

Molemmat tavat kertovat tärkeitä piirteitä aluekehityksen luonteesta. Muodostuvat kuvat eivät ole kuitenkaan toisistaan irrallisia, vaan ne kytkeytyvät toisiinsa. Usein ne näyttävät saman kuvan kaksi eri puolta, sillä määrämuutosten kautta toteutuva sopeutuminen vaikuttaa myös alueellisten erojen kehitykseen.

En lähde kovin yksityiskohtaisesti esittämään tilastotietoja aluekehityksestä tässä esiselvityksessä. Tuon seuraavassa kuitenkin esille keskeisen evidenssin aluekehityksen suunnista kummastakin näkökulmasta katsoen.

2.1 Keskittävä kehitys

Pitemmän aikavälin kehitystä kuvaa tieto siitä, kuinka 'keskusalueiden' (nykytilanteessa yli 100 000 asukkaan yliopistokaupunkiseutujen) väestömäärä on kasvanut noin miljoonasta kahteen miljoonaan aikavälillä 1951–1995. Muiden kaupunkiseutujen väestö on kasvanut hitaammin, hieman yli miljoonasta noin puoleentoista miljoonaan. Samalla maaseutualueiden väestömäärä on pudonnut yli kahdesta miljoonasta vähän yli puoleentoista miljoonaan.⁹

Maakunnittain tarkastellen nähdään, että Uudenmaan väestö on 2,2 -kertaistunut ajanjaksolla 1951–1998. Muista maakunnista ainoastaan Päijät-Hämeessä ja Pohjois-Pohjanmaalla väestö on kasvanut maan keskiarvoa (indeksiluku 127) nopeammin. Neljässä maakunnassa eli Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa vuoden 1998 väestömäärä on jopa pienempi kuin vuoden 1951 väestömäärä.

Demografiseen kehitykseen vaikuttavat eri väestönmuutoskomponentit. Alueiden väliset muuttovirrat ovat olleet kuitenkin kehityksessä ratkaisevassa asemassa. Positiivisen väestökehityksen alueita on leimannut voitollinen nettomuutto.

1990-luvun piirre on ollut väestökehityksen entistä voimakkaampi alueellinen keskittyminen, mikä ilmenee juuri muuttoliikelukuja tutkimalla. Nettomuutto on ollut positiivista vain kuudessa maakunnassa periodilla 1993–1997. Kaikki kaupunkiseudutkaan eivät ole kasvaneet. Vartiaisen (1995) kaupunkiluokituksen mukaisesti tarkastellen ainoastaan yhdessä ryhmässä, 'monipuolisissa suurkeskuksissa' nettomuutto on ollut positiivista vuosina 1996–

⁹ Tiedot perustuvat *Loikkasen ym. (1997)* kokoamiin tietoihin.

1997.¹⁰ Viime vuosien muuttoliiketietojen mukaan selvästi kasvavia kaupunkiseutuja on ollut vain viisi eli Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seudut. Pienemmät, heikoman kilpailukyvyn omaavat kaupunkiseudut ovat nyt myös menettämässä asemiaan.

Väestö- ja muuttoliikekehitys on yhteydessä tuotannon ja työpaikkojen synnyn kehitykseen. Uudenmaan osuus koko maan arvonlisäyksestä on kasvanut neljänneksestä kolmannekseen ajanjaksolla 1960–1996. 1990-luvun lama vähensi työpaikkoja tasapuolisesti kaikissa maakunnissa, mutta laman jälkeinen työpaikkakasvu on kohdistunut alueellisesti eriarvoisesti. Periodilla 1993–1996 työpaikkamäärä kasvoi 4–5 prosenttia Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla, Vaasan rannikkoseudulla ja Pohjois-Pohjanmaalla, kun monissa muissa maakunnissa kuten Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa työpaikkamäärä edelleen jatkoi vähenemistään.

Seutukunnittain katsoen työpaikat vähenivät laman seurauksena pahimmillaan jopa 40 prosenttia, kun parhailta seuduilla vähennys jäi 20 prosenttiin. Työpaikkamäärä on kasvanut ennen kaikkea muutamilla vahvoilla kaupunkiseuduilla. Kun kymmenen työpaikkamäärältään suurimman seutukunnan osuus koko maan työpaikoista on hieman yli 50 prosenttia, niin vuoden 1993–1996 työpaikkakasvu on lähes kokonaan (91 prosenttisesti) toteutunut näillä seuduilla. Helsingin seudun osuus maan koko työpaikkakasvusta oli 42 prosenttia kyseisellä ajanjaksolla.

¹⁰ Vartiaisen (1995) kaupunkiluokitus on kuusipolttainen sisältäen seuraavat luokat: monipuoliset suursekkukset, suuret teollisuuskeskukset, pienet teollisuuskeskukset, suuret osaamiskeskukset, maakunta- ja aluekeskukset sekä muu Suomi.

Edellinen tarkastelu osoittaa keskittävien trendien olleen vahvoja Suomessa, ja niiden vain vahvistuneen 1990-luvun kuluessa. Tärkeä kysymys on, jatkuvatko nämä trendit edelleen, ja minkälaista Suomea kohden ne ovat meitä viemässä. Tässä yhteydessä on tehty kansainvälisiä vertailuja ja todettu Suomen kaupungistumisasteen olevan vielä jäljessä monien teollistuneiden maiden kaupungistumisastetta. Havainto tukisi käsitystä, jonka mukaan keskittymiskehitys jatkuu edelleen.

Suomi kuitenkin poikkeaa useimmista vertailumaista harvaan asutuksensa, laajuutensa ja muidenkin maantieteellisten ominaisuuksien puolesta, joten suoria projektioita ei välttämättä voida tehdä. Kehitystä ei voida myöskään pitää deterministisenä, vaan siihen voidaan myös vaikuttaa niin haluttaessa.

2.2 Alue-erojen tasoittuminen

Keskittävistä trendeistä huolimatta aluetalouksien väliset hyvinvointierot eivät ole erityisen suuria, ja ne ovat myös kaventuneet pitkällä aikavälillä. Ns. konvergenssitutkimus, jossa on selvitetty alueellisten tulotaserojen kehitystä pitkällä aikavälillä, on ollut suosittua 1990-luvulla.¹¹ Kyseiset tutkimukset ovat osoittaneet lähes poikkeuksetta alueellisten per capita -tulorojen konvergoineen eri maissa.

Myös Suomessa saadut tulokset osoittavat alueellisten tulotaserojen selvästi kaventuneen ajan myötä. Kangasharju (1998) osoitti seutukuntaakohtaisella verotuloaineistolla alueellisten tulotaserojen kaventuneen yli 2 prosentin vuosivauhdilla vuosina 1934–1993. Seutukuntien väliset tulotasot ovat lähentyneet toisiaan kohti jopa nopeammin kuin monissa muissa maissa.

¹¹ Tutkimus käynnistyi ennen kaikkea *Barron* ja *Sala-i-Martinin* (1991) työn seurauksena.

Rikkaimman ja köyhimmän seutukunnan välinen ero oli yli kymmenkertainen vielä 1930-luvulla, kun 1990-luvulla se oli enää kaksinkertainen.

Pekkala (2000) on tarkastellut konvergenssia bkt/capita-aineistolla. Hänen läänikohtaiset tuloksensa periodilta 1960–1994 osoittavat konvergenssin olleen voimakasta periodilla 1960–1980, mutta ei enää 1980-luvun jälkeen. Pekkalan tulokset myös osoittavat alueellista konvergenssia tapahtuvan ennen kaikkea korkeasuhdanteen aikana, kun taas laskusuhdanteessa alue-erot pyrkivät kasvamaan. Tarkasteltaessa kuitenkin ansiotulojen kehitystä laman jälkeisellä periodilla 1995–1998 voidaan havaita ansiotulojen määrän asukasta kohden alenneen Pohjois- ja Itä-Suomessa (EU:n tavoite 6-alue) vajaalla 2 prosenttiyksiköllä verrattuna koko maan kehitykseen (Ahvenanmaa pois lukien) (ETLA 1999).

Loikkanen ym. (1997, 1998 ja 1999) ovat tarkastelleet neljän suuralueen avulla alueiden välisten tulotasoerojen kehitystä vuodesta 1966 lähtien. Heidän tulostensa mukaan alueiden väliset erot kotitalouksien tulotasoissa ovat supistuneet 1970-luvulta 1990-luvulle sekä tuotantokelijätuloista että käytettävissä olevista tuloista laskettuna. Yhdenmukaisesti Pekkalan saamien tulosten mukaan Loikkanen ym. totesivat kehityksen olleen nopeaa 1970-luvulla, mutta pysähtyneen 1980-luvulla. 1990-luvun alkupuolella tuotantokelijätulojen alueelliset erot kasvoivat jonkin verran, mutta sen sijaan käytettävissä olevien tulojen erot supistuivat.

Em. tulokäsitteiden lisäksi Loikkanen ym. (1997, 1998 ja 1999) käyttivät myös ns. kokonaistulon käsitettä, jossa pyritään ottamaan huomioon myös subventoidut koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä asumisen korkotuki. Kokonaistuloon perustuvat laskelmat osoittavat alueittaisten elintasoerojen tasoittuvan entises-

tään ollen 1990-luvun alussa verraten pieniä. Vastaava tulos saadaan, jos Suomi jaetaan kaupungistumisasteen mukaan eri ryhmiin tai neljään kuntaryhmään (Helsingin seutu, yliopisto-kaupunkiseudut, pikkukaupungit, maaseutu). Julkisen vallan alue-eroja tasoittava rooli on ollut siis merkittävä. Tähän palataan myöhemmin.

Paitsi tulotasomittareilla alue-eroja voidaan mitata esimerkiksi työttömyys- tai työllisyysasteen avulla. Alueelliset työttömyyserot ovat olleet suuret Suomessa. Alueellisissa työttömyyseroissa on ollut samanaikaisesti sekä pysyvyyttä että vaihtuvuutta (Tervo ja Pehkonen 1995; Pehkonen ja Tervo 1998). Tietyt alueet näyttävät pysyvän vuodesta toiseen korkean työttömyyden alueina ja toiset matalan työttömyyden alueina. Pienempien alueiden (kuntien) työttömyysasema saattaa kuitenkin vaihdella paljonkin. Vaihtuvuus on ennen kaikkea pitkän aikavälin prosessi.

Huovarin (1999) tarkastelut osoittavat työttömyyden ja työllisyyden alueellisissa eroissa tapahtuneen muutoksia laman ja nousukauden aikana 1990-luvulla. Alue-erojen kehitys oli laman aikaan samankaltaista kuin aiemmissakin lamoissa, mutta lamasta toivuttaessa 1994–1997 eri indikaattorit osoittavat alue-erojen kasvaneen työmarkkinoilla. Sekä suhteelliset että absoluuttiset alue-erot työttömyysasteessa ovat kasvaneet.

Myös *Böckermanin* (1999a) mukaan viime vuosina jatkunut voimakas talouskasvu on merkinnyt selvää alueellista eriarvoistumista työmarkkinoilla. Havainto on erityisen selvä käytettäessä mittarina työllisyysastetta (työllisten osuus työikäisestä väestöstä), joka vuonna 1998 oli korkeimmillaan Uudellamaalla (70,8 %) ja matalimmillaan Lapissa (53,6 %).

Yhtäläisesti tämän evidenssin kanssa myös Vartiaisen (1999) mukaan 1990-luvulla on toteutunut alueellista erilaistumista, jota edelsi ta-

saisemman alueellisen kehityksen vaihe 1970-luvun puolivälistä 1990-luvun lamaan saakka. Nyt hänen mukaansa uuden aluekehityksen moottoreina ovat monipuoliset tutkimuksen ja tuottajapalveluiden keskittymät, tietointensiivisen teollisuuden keskittymät sekä muotoiluintensiivisen käsityötaidon keskittymät.

2.3 Kokonaiskuva

Edelliset tarkastelut kertovat aluekehityksen olleen Suomessa voimakkaasti keskittävää, mutta samalla erityisesti pitemmällä aikavälillä katsoen alue-eroja tasoittavaa. Tosin 1980- ja 90-luvulla alue-erojen supistuminen ei ole enää ollut niin selkeää tulotasomittareilla katsoen. Myös 1990-luvun laman jälkeiset alueelliset työttömyyserot näyttävät olevan kasvussa.

Suurilta linjoiltaan suomalainen aluekehitys muistuttaa monien muiden maiden ja integroituneiden talousalueiden kehitystä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa alueiden (osavaltioiden) väliset kasvuerot ovat olleet suuria, mutta per capita -tuloerot ovat kaventuneet. Sen sijaan Euroopan mantereella, jossa integraatiokehitys on kuitenkin vasta aluillaan, kasvuerot (maiden välillä) ovat jääneet pieniksi, mutta tulotasoerot lievästi konvergenssista huolimatta ovat pysytelleet erittäin korkeina.¹²

¹² Krugman (1993) on käsitellyt Euroopan ja Yhdysvaltojen aluekehityksen piirteitä integraationäkökulmasta. Euroopassa muuttoliikkeen kautta toimiva tasapainotusmekanismi ei ole niin voimakas kuin Yhdysvalloissa. Alueelliset työttömyyserot ovat olleet pysyvämpiä eivätkä tulotasooerotkaan ole konvergoineet voimakkaasti. Toiminnot ovat kuitenkin voineet säilyä paremmin eri alueilla. Häiriöitä tai rakennemuutospaineita kohtaavat alueet eivät autoidu siten kuin Yhdysvalloissa.

3. Aluekehityksen aiheuttamat ongelmat

Tarkastelemalla vain toista edellä tarkastelluista 'megatrendeistä' aluekehityksestä saadaan yksipuolinen kuva. Kehityksen positiivisena puolena on ollut alue-erojen pieneneminen mitattaessa niitä 'ihmislähtöisesti' esimerkiksi asukasta kohti laskettuina tuloina. Kuvaa kääntämällä nähdään voimakas maantieteellisesti keskittävä kehitys.

Aluerakenteen ja aluetalouksien itsensä kannalta sijaintirakenteiden kehitys nousee tärkeämpään asemaan kuin alue-erojen kehitys. Keskittävät trendit ja siihen liittyvät kumulatiivisen kausaation mukaiset kierteet, noidankehät kuihduttavat ja jopa autioittavat laajoja alueita. Tasapainoinen aluerakenne kärsii, vaikka jäljelle jäävien ihmisten hyvinvointi tyhjenevillä alueilla (aluksi) ei muuttuisi tai jopa kaventuisi tulotasoilla mitattuna.

On myös odotettavissa, että tyhjenemisprosessin edetessä kyllin pitkälle myös jäljelle jäävien ihmisten elinolot heikentyvät, mikä vaikuttaa alue-erojen kehitykseen negatiivisesti. Työllisen työvoiman elatusrasitetta kuvaava elatussuhde kertoo omaa karua kieltään jo toteutuneesta kehityksestä: Pohjois- ja Itä-Suomessa (EU:n tavoite 6-alueilla) jokaista työllistä kohden oli keskimäärin kaksi työhön osallistumata, kun tukialueiden ulkopuolisessa Suomessa (ns. valkoiset alueet) elatussuhde oli 1,2.

Keskittymiskehityksen suuret ongelmat tulevat näkyviin pitkällä aikavälillä. Kehitys näyttää olevan kulkemassa suuntaan, jossa Suomi elää vain muutamien kasvukeskusten kautta. Paitsi alueiden itsensä näkökulmasta ongelmaa tulee miettiä myös kansantaloudellisesta näkökulmasta. Minkälainen aluerakenne on optimaalinen kansantalouden pitemmän aikavälin kehitysmahdollisuuksien kannalta? Kuinka kes-

kittynyttä rakennetta kasvu edellyttää? Voiko muutaman kasvualueen kehityksen vaihtoehtona olla pienempien kasvukeskusten suurempi joukko? Kuinka paljon talous- ja aluepolitiikassa voidaan/tarvitsee antaa sijaa tasaisuustavoitteelle tehokkuustavoitteen ohella?

Kysymykset ovat vaikeita, eikä niihin ole annettavissa 'oikeita' vastauksia. Periaatteessa vastauksen tarjoaisi kustannus/hyöty -analyysi, joka ottaisi huomioon eri vaihtoehtoihin liittyvät kaikki hyöty- ja kustannuserät. Käytännössä tällaisen analyysin suorittaminen on vaikeaa, ellei mahdotonta. Suomessa tehdyissä tutkimuksissa on pyritty lähinnä tarkastelemaan keskittymisen aiheuttamia kustannuseriä joistain näkökulmista, mutta sen hyödyistä ei ole rahamääräisiä arvioita.¹³

Asetettuja kysymyksiä voidaan kuitenkin valottaa eri näkökulmista. Eräs näkökulma liittyy ulkoisvaikutusten merkitykseen. Markkinamekanismin tuottama tulos ei ole välttämättä optimaalinen ulkoisvaikutusten vuoksi. Talouden toimijat ottavat huomioon vain omat etunsa, muihin ulottuvat vaikutukset jäävät huomiotta. Tämän vuoksi yritysten ja ihmisten tekemät sijaintipäätökset mikrotasolla eivät suoraan johda optimaaliseen makrotaloudelliseen sijaintirakenteeseen. Maan autioitumista ei toivota, mutta se on kuitenkin optimaalisten sijaintipäätösten tulos.¹⁴ Luonnollisesti markkinamekanismi

¹³ Littow (1989) on tarkastellut keskittymisen hintaa ja Lankinen (1998) muuttoliikkeen kustannuksia Helsingin seudulla. Kangasharju ym. (1999) ovat tehneet aiheesta kokoavaa tarkastelua.

¹⁴ Suomen Gallup OY:n Sunnuntaisuomalaiselle 30.11.–16.12. 1999 tekemän mielipidetutkimuksen mukaan 61 % katsoo, että Suomi on pidettävä kokonaan asuttuna. Myös Uudellamaalla on enemmän edellisen käsityksen kannalla kuin sen käsityksen, jonka mukaan asutuksen on annettava vapaasti suun-

jossakin määrin itsekin torjuu tätä kehitystä, kun kasautumisen haitat tulevat niin paljon esille, että ne tulevat otetuiksi sijaintipäätöksissä ja huomioon.¹⁵

Pitkän aikavälin näkökulma on tässä erityisen tärkeä juuri sellaisten ulkoisvaikutusten takia, jotka tulevat esille vasta kehityksen myötä ja joita markkinatalouden allokointimekanismi ei osaa odottaa. Tuotannon tekijähinnat heijastelevat lyhyen tähtäimen tuottavuuksia, ja jos pitkän tähtäimen tuottavuus eroaa lyhyen aikavälin tuottavuudesta, resurssien optimaalinen allokointuminen lyhyellä aikavälillä ei edes tuota pitkän tähtäimen optimia.

Myöskään kokonaistaloudellisesta näkökulmasta muutaman voimakkaan kasvualueen Suomi ei olisi näin paras tulema, vaikka keskittävää kasvu olisikin tehokkain lyhyen aikavälin ratkaisu. Erityisenä ongelmana on se, että paluu takaisin on vaikeaa: kerran autioituneita alueita on vaikea saada uudelleen asutuiksi ja kasvun tielle.

tautua (Keskisuomalainen 19.12. 1999). Elinkeinoelämän Valtuuskunnan vuodenvaihteessa 1998–99 teettämän mielipidetutkimuksen mukaan 66 % vastaajista hyväksyi väitteen, jonka mukaan muuttoliikettä kasvukeskuksiin tulisi hillitä, vaikka se edellyttäisi suuria kustannuksia aiheuttavia aluepoliittisia toimia (EVA 1999).

¹⁵ Muuttoliike on lisännyt asuntojen tarvetta ennen kaikkea pääkaupunkiseudulla. Kasvanut kysyntä on nostanut nopeasti asuntojen hinta- ja vuokratasoja samalla inflaatiota kasvattaen. Hintojen nousu ja asuntojen riittämätön tarjonta vähentää alueelle muuttoa. Samalla tavalla muuttoalttiutta voivat vähentää valitsevat asuntojen hintojen alueelliset erot sekä pääomatappioiden mahdollisuus voimakkaiden hintaheilahtelujen tilanteessa. Markkinamekanismi toimii asuntomarkkinoiden kautta hidastaen keskittävää kehitystä (ks. Böckerman, 1999b, joka on tarkastellut asuntomarkkinoiden ja muuttoliikkeen välisiä yhteyksiä).

Työvoiman liikkuvuutta on totuttu pitämään oleellisena osana työmarkkinoiden joustavuutta. Ajatuskulun mukaan työpaikkojen hävitessä ihmisten on muutettava niille alueille, jotka tarjoavat työtä. Näin voidaan estää rakenteellista työttömyyttä. Vaikka koko talouden kannalta muuttamista voidaan pitää joustotekijänä, se ei ole sitä työvoimaa menettävien alueiden kannalta. Niiden kannalta takaisinpäin joustoa ei ole, sillä ne menettävät keskeisen kehittämissressinsä ja kilpailutekijänsä, osaavan työvoiman. Muuttamisen vaikutukset jäävät pysyviksi, eivät väliaikaisiksi.

4. Alueellinen ohjaus

4.1 Julkisen vallan rooli

Hyvinvointivaltion tulontasausmekanismit ovat toimineet hyvin Suomessa, mitä osoittaa käytävissä olevien tulojen verraten tasainen jakautuminen alueittain. Tätä mekanismia on kutsuttu myös 'suureksi aluepolitiikaksi' sen merkittävän alue-eroja tasaavan vaikutuksen vuoksi, joka sillä on. Esimerkiksi vuonna 1994 valtion ja Kelan saamat tulot niiden budjeteissa asukasta kohden olivat Uudellamaalla yli 56 000 mk ja menot hieman yli 45 000 mk nettomenetyksen ollessa yli 11 000 mk. Vastaavasti keskimääräinen kainuulaisen kohdalla valtion ja Kelan saamat tulot olivat 38 000 mk ja menot yli 52 000 mk eli nettovoitoksi jäi yli 14 000 mk asukasta kohden alueella (Etelä-Savon maakuntaliitto 1997).

Julkinen vallan roolia ajateltaessa on syytä myös muistaa, että monilla harvaan asutuilla ja syrjäisillä alueilla julkisen sektorin osuus työpaikoista ja tuotannosta on erittäin suuri. Julkisen sektorin työllisten osuus oli suurin Lapisissa 1995 (35,6 %) ja matalin Päijät-Hämeessä (23,0 %). Seutukunnittain tarkastellen alueelli-

set erot ovat maakunnittaisia eroja vielä selvätkin suurempia.

1990-luvun syvän talouslaman seurauksena tehdyt julkisten menojen tasaiset leikkaukset kohdentuivat luonnollisesti raskaimmin niille alueille, jotka ovat hyötynet suuresta julkisesta sektorista ja budjetin tasaavasta vaikutuksesta eniten. Käräjöitä olivat ennen kaikkea Pohjois- ja Itä-Suomen aluetaloudet.

Julkinen sektorin rakenteet ovat myös muutet olleet muutosten kourissa. EU-jäsenyys sekä talous- ja rahaliittoon osallistuminen vaikuttavat kaikkien julkisen sektorin tasojen rooliin. Kuntien ja valtion välisiä fiskaalisia suhteita on muutettu myös kansallisin päätöksin esimerkiksi valtionosuusjärjestelmiä muuttamalla. Monilla alueilla epäedullinen väestö- ja demografinen kehitys tulee lisäämään riippuvuutta julkisista menoista ja samalla vähentämään verotettavaa tulopohjaa.

Julkinen sektorin tekemillä investointi- ja sijaintipäätöksillä on ollut monien alueiden kehityksen kannalta ratkaiseva merkitys. Valtionyhtiöiden perustamiset ja ennen kaikkea uusien yliopistojen sijoittamiset eri puolille maata 1950–1960 luvulla ovat osoittautuneet tärkeiksi tasapainoisen aluekehityksen avaimiksi. Samalla tavalla perusinfrastruktuurin rakentaminen ja julkisten palvelujen tuominen eri alueille tekivät mahdolliseksi syrjäisempienkin alueiden kehityksen.

Aluerakenteen tarkastelu osoittaa 2000-luvun Suomen olevan keskittymässä ja autioitumassa. Paitsi suurin aluepoliittisin toimin julkisella valalla voi olla edelleen tärkeä merkitys tasapainoisemman alueellisen kehityksen aikaansaamisessa myös asunto- ja infrastruktuuripolitiikan avulla ja omien toimintojensa uudelleensijoittelun kautta.

4.2 Aluepolitiikka

Viime vuosina on puhuttu sekä 'suuresta aluepolitiikasta' että 'pienestä aluepolitiikasta', jolloin edellisellä on tarkoitettu kaikkea julkisen vallan harjoittamaa resurssien siirtoa ja jälkimmäisellä varsinaisia aluepoliittisia toimia. Edellinen ei ole varsinaista aluepolitiikkaa, mutta koska kaikilla valtion toteuttamilla resurssien siirroilla on myös alueelliset vaikutuksensa, ja koska sen aggregoidut vaikutukset toimivat alue-eroja tasaten, on ryhdytty käyttämään kyseistä termiä. Kuten edelliset tarkastelut ovat osoittaneet, suuri aluepolitiikka on volyymiltaan merkittävää ja se on vaikuttanut alue-erojen kehitykseen erityisesti tulotasojen kohdalla.

Pienellä aluepolitiikalla eli varsinaisilla aluepoliittisilla toimilla on koetettu vaikuttaa ennen kaikkea aluekehityksen toiseen puoleen, sijaintirakenteiden kehitykseen. Sen volyymi ei ole kuitenkaan ollut kovin suurta aluerakenteen kehitykseen vaikuttaviin markkinavoimiin nähden. Pienen aluepolitiikan kautta saamastaan tuesta huolimatta keskittävä kehitys on ollut voimakasta samalla, kun heikommat alueet ovat menettäneet yrityksiä ja työvoimaa.

Sisäasiainministeriössä on laskettu varsinaiseksi aluekehitysmäärärahoiksi noin 4,6 miljardia markkaa vuonna 1999.¹⁶ Nämä ovat määrärahoja, joilla voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehitysohjelmien toteutumista. Lisäksi tulevat vielä EU:n rakennerahastovarot. EU-jäsenyyden myötä suomalaista aluepolitiikkaa käytännössä toteutetaan rakennerahasto-ohjelmien ympärillä. Puhtaasti kansallisen aluepo-

litiikan määrärahat ovat olleet korkeintaan 1/6 kaikesta varsinaiseen aluepolitiikkaan käytetystä rahoituksesta.

EU-jäsenyys on merkinnyt perinteisten, yrityksiin kohdistuneiden aluetukien (investointituet, käynnistystuet) vähenemistä ja vastaavasti ohjelmaperusteisen tuen kasvua. Aluetuen osuus yritystuesta oli vain 20 % vuonna 1996 (Junka 1998).

Tarkasteltaessa yritystukien alueellista kohdentumista voidaan helposti havaita 1990-luvun kansalliseksi kehittämisstrategiaksi valitun osaamisstrategian vaikutuksen. Ne alueet, joiden yritykset ovat kyenneet käyttämään hyväseen tarjolla olevia tutkimus- ja tuotekehittelyresursseja, ovat myös saaneet yritystukia suhteessa runsaasti. Periodilla 1994–1997 yritystoiminnan julkiset avustukset vähenivät pääosassa maakuntia, mutta Uudellamaalla ja Satakunnassa niiden kokonaismäärä säilyi ennallaan (ks. Kangasharju ym. 1998). Uudellamaalla vuosien 1994–1996 yritystuen määrä alueen bkt:hen verraten oli kolmanneksi korkeinta Vaasan rannikkoseudun ja Ahvenanmaan jälkeen. Aluepolitiikan vastine osaamisstrategiassa on ollut osaamiskeskusohjelma, mutta sen kautta kulkevat resurssit ovat jääneet verraten vähäisiksi.

Uuden, EU-ajan aluepolitiikan tuloksista ei ole toistaiseksi kokonaisvaltaista tietoa. Aluekehitystä kuvaavat indikaattorit kuten muuttoliike-, työttömyys- ja työpaikkatiedot osoittavat tavoitealueiden kehityksen olleen kuitenkin negatiivista. Tieto on hälyttävintä työpaikkojen osalta, sillä aluepolitiikalla on ennen kaikkea pyritty luomaan uusia työpaikkoja. Vaikutukset muuttoliikkeeseen ja työttömyyteen seuraavat vasta tämän jälkeen. Periodilla 1994–1996 työpaikat vähenivät sekä tavoite 5b että tavoite 6 -alueilla (–1,0 % ja –1,9 %). Tavoite 2 -alueilla ne kasvoivat (1,4 %), mutta vähemmän kuin maassa keskimäärin (2,0 %).

¹⁶ Aluekehitysmäärärahojen laskentaperusteet eivät ole yksiselitteisiä, ks. Kangasharju ym. (1999).

Tiedot kertovat, että aluepolitiikan vaikutukset sijaintirakenteiden kehitykseen eivät ole olleet toivottuja. Tämä voi johtua käytettyjen resurssien vähäisyydestä suhteessa ongelmien ja muutosvoimien suuruuteen. Toisaalta EU-aluepolitiikan toimet voivat vaikuttaa viipeellä niin, että vaikutukset tulevat näkyviin vasta ajan myötä.

Perimmäinen kysymys aluepolitiikan kannalta on, kuinka vahva on talouden luontainen taipumus keskittävään kehitykseen. Voidaanko siihen vaikuttaa? Kysymys on kaksijakoinen: sitä voidaan tarkastella sekä yksittäisten alueiden näkökulmasta että laajemmin, koko talouden näkökulmasta.

Ensimmäiseen osaan vastaaminen on helpompaa: alueiden omilla toimilla on merkitystä. Monasti alueiden kasvun taustalla ovat olleet pienet historialliset sattumat, jotka ovat johtaneet ne positiivisen kasvukehän tielle. Mitä aktiivisempia alueiden toimijat ovat, sitä suuremmat mahdollisuudet alueella on löytää oikeat kasvun avaimet. Tulevat kasvualueet löytyvät aktiivisesti kehittämiseen panostavista alueista, joilla on uskoa itseensä. Tärkeää on myös, että alueilla kyetään kääntämään negatiiviset tulevaisuuden odotukset positiivisiksi.

Ongelmana on, että on vaikea tunnistaa oikeat kasvun avaimet. Vaikka kasvu kerran käynnistyyään muodostuukin nopeaksi kumulatiivisten voimien ansiosta, se on alkuvaiheessa vielä hidasta. Tämän takia on vaikea arvioida monien toimien merkitystä, jos ne ovat tyypiltään sellaisia, että niiden hedelmät voidaan kerätä vasta vuosikymmenien kuluttua. Jotkin paikalliset EU-hankkeet ovat juuri tällaisia.

Aluepolitiikan kokonaismerkityksen kannalta ongelmana on se, että kasvu näyttäisi toteutuvan keskittävästi, muutamien alueiden varassa. Kysymys siitä, kuinka paljon kasvukeskittyä voi olla, on kuitenkin ratkaisematta

(vrt. kuitenkin Fujita ym. 1999). Toiseksi, monenlaisilla alueilla voi olla kehityksen mahdollisuuksia. Tämän osoittaa Euroopan kehityksen tarkastelu. Menestyjiä voivat olla myös pienemmät alueet, joilla on hyvä elin- ja toimintaympäristö, ja jotka osaavat hyödyntää keskittymis- ja verkostoitumisetuja. Niissä voi myös kehittyä uusia kasvualoja monipuolistamaan nykyistä kapeaa kasvuperustaa (vrt. Vartiainen 1999).

Valikoivalla osaamisperusteisella aluepolitiikalla voidaan edistää näiden alueiden kehitysmahdollisuuksia. Myös muilla aluepolitiikan muodoilla kuten infrastruktuuripolitiikalla ja investointien tukipolitiikalla on edelleen merkitystä.

Aluepolitiikan lähtökohtana voi olla myös osaavista ihmisistä kiinni pitäminen. Suuria muuttotappioita kokevien alueiden on vaikea nousta jaloilleen juuri sen takia, että ne ovat menettäneet keskeisen kehittämisresurssinsa. Kerrannaisvaikutusprosessien kautta muuttajat vievät samalla alueelta mukanaan tuloa, tuotantoa ja työpaikkoja. Vallitseva näkemys on ollut kysyntäjohtaisen kasvun mukainen, eli että ihmiset seuraavat työpaikkoja. Vaikutussuhde toimii kuitenkin myös toisin päin: työpaikat seuraavat ihmisiä. Tarjontajohteinen kasvu toimii erityisesti osaamisaloilla. Lopulta osaavat ihmiset ja heidän asuinpreferenssinsä määräävät aluekehityksen suunnan.

Tätä taustaa vasten ajatellen aluepolitiikassa tulisi aikaisempaa enemmän etsiä niitä kanavia, joiden kautta voidaan vaikuttaa ihmisten asuinpaikkavalintoihin. Yksilöpohjaisen aluepolitiikan mahdollisuudet ja keinot tulisi selvittää.

5. Päätelmät

Artikkelin päätelmät voidaan tiivistää kolmeen kohtaan.

5.1 Aluekehityksen luonne ja ongelmat Suomessa

- 1 Pitkällä aikavälillä aluekehitys on ollut Suomessa sekä keskittävää että alue-eroja (tulotasomielessä) tasoittavaa. Nämä aluekehityksen kaksi puolta on nähtävissä yleensäkin integraatio-alueilla.
- 2 Keskittyminen voimistui syvän taantuman jälkeen 1990-luvulla: muuttovirrat ovat suuntautuneet vain muutamaasi suuriin keskuksiin, joissa myös ovat syntyneet uudet työpaikat. Alueellisten tulotaserojen läheneminen on myös hidastunut 1980- ja 1990-luvulla. Voimakas, osaamisstrategiaan perustuva talouskasvu onkin merkinnyt selvää alueellista eriarvoistumista työmarkkinoilla.
- 3 Keskittävän kehityksen jatkuessa alhaisen väestötiheyden ja pienten omien markkinoiden alueita uhkaa toimintojen kiihtyvä supistuminen ja lopulta autoituminen. Markkinat viestivät keskittävän kasvun olevan tehokain lyhyen aikavälin ratkaisu. Muutaman voimakkaan kasvualueen Suomi ei ole kuitenkaan pitkällä aikavälillä aluerakenteen eikä välttämättä edes koko talouden kehityksen kannalta paras tulema.

5.2 Aluekehityksen muutosvoimat integraatio-alueella

- 1 Globalisaatio ja Euroopan integraatioprosessi vaikuttavat kaikkien alueiden kehitykseen ja samalla aluerakenteeseen. On olemassa sekä kasvua keskittäviä että sitä hajauttavia kasvuprosesseja ja -mahdollisuuksia.
- 2 Talouksien kehitykseen kuuluvat kasautuvan kehityksen voimat vahvistuvat integraation edetessä. Menestyjiä ovat vain riittävän vahvat keskukset. Yritysten sijainti- ja uudelleensijoittumispäätökset pyrkivät synnyttämään

laajoja, yli rajojenkin ulottuvia agglomeraatioalueita.

- 3 Integraation edetessä kehitys voi kuitenkin samanaikaisesti vaihdella paikallisen toiminnan ja paikallisten olosuhteiden tuloksena. Myös pienemmille, erikoistuneille ja verkostoituneille seuduille, joilla on hyvä elin- ja toimintaympäristö, voi löytyä omat kasvumahdollisuutensa.

5.3 Aluepolitiikka

- 1 Hyvinvointivaltion luonteeseen kuuluen 'suuri aluepolitiikka' (valtion toteuttamat resurssien siirrot alueiden kesken) on ollut volyymiltaan merkittävää. Se on kaventanut merkittävästi alueellisia tulotaseroja.
- 2 Sen sijaan 'pienen aluepolitiikan' (varsinaisten aluepoliittisten toimien) avulla ei ole voitu estää voimakasta keskittävää kehitystä. Sen kautta käytetyt resurssit ovat lopulta pienet markkinavoimiin nähden. Osaamisstrategiaan perustuva tukeminen on suosinut tukea kykenemään käyttäviä kehittyneempiä alueita. Ohjelmaperusteisen EU-aluepolitiikan tulosten arviointia tosin haittaa se, että sen vaikutukset näkyvät vasta viipeellä.
- 3 Aluepolitiikalla tulisi kyetä vastaamaan keskeiseen ongelmaan, muuttoliikkeen kautta toteutuvaan autoitumiseen ja kasvun keskittymiseen. Tämä edellyttää aluepolitiikan erimuotojen, infrastruktuuripolitiikan, investointien tukipolitiikan ja osaamisperusteisen aluepolitiikan hyödyntämistä.
- 4 Myös yksilöpohjainen aluepolitiikka on potentiaalinen vaikutuskanava, sillä sen kautta voidaan suorimmin vaikuttaa ihmisten asuinpaikkavalintoihin. Ihmiset eivät pelkäästään seuraa työpaikkoja, vaan kasvuprosessi toimii myös toisin päin: työpaikkoja syntyy siinä, missä ovat osaavat ihmiset.

Kirjallisuus

- Abraham, F. (1996): »Regional Adjustment and Wage Flexibility in the European Union». *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26, 51–75.
- Barro, R. ja Sala-i-Martin, X. (1991): »Convergence Across States and Regions», *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 107–181.
- Blanchard, O.J. ja Katz, L.F. (1992): »Regional Evolutions». *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1–61.
- Böckerman, P. (1999a): »Työllisyysaste alueellisen kehityksen kuvaajana.» *Työpoliittinen Aikakauskirja*, vol. 42/3–4, 93–95.
- Böckerman, P. (1999b): »Asuntomarkkinoiden rooli työmarkkinoiden sopeutumisessa». *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, vol. 95, 110–117.
- Decressin, J. ja Fatas, A. (1995): »Regional Labor Market Dynamics in Europe». *European Economic Review*, Vol. 39, 1627–1655.
- Erkkilä, M. ja Widgren, M. (1996): »Suomi ja sisämarkkinoiden toiminta EMU:ssa». Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 129, Helsinki.
- Etelä-Savon maakuntaliitto (1997): »Suuri aluepolitiikka Suomessa v. 1994 ja REGFIN-aluemalli». Julkaisu 28, Mikkeli.
- ETLA (1999): Suhdanne 4/1999. Helsinki.
- EVA (1999): »Suomen uusjako – raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista». <http://www.eva.fi/julkaisut/raportit/Alue99>
- Frankel, J.A. ja Rose, A.K. (1998): »The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria», *The Economic Journal*, vol. 108, 1009–1025.
- Fujita, M., Krugman, P. ja Venables, A. J. (1999): *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts & London, England.
- Giersch, H. (1949/50): »Economic Union between the Nations and the Location of Industries», *Review of Economic Studies*, vol. 17, 87–97.
- Hautamäki, L.(toim.) (1996): »Suomi teollisen ja tietoyhteiskunnan murroksessa: tietoyhteiskunnan sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset». Suomen itsenäisyyden rahasto, Helsinki.
- Huovari, J. (1999): »Alueelliset työttömyys- ja työllisyyserot.» Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 27, Helsinki.
- Illeris, S. (1993): »Regional Development in Western Europe: a Mosaic Model». Teoksessa Lundqvist, L. ja Persson, L.O. (toim.) *Visions and Strategies in European Integration. A North European Perspective*. Springer-Verlag, Berlin.
- Junka, T. (1998): »Yritystuen kehityspiirteet 1984–1996». Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Keskustelualoitteita 165, Helsinki.
- Kangasharju, A. (1998): »Regional Economic Differences in Finland: Variations in Income Growth and Firm Formation.» Pellervo Economic Research Institute Publications no. 17, Helsinki.
- Kangasharju, A., Kataja, J-P. ja Vihriälä, V. (1999): »Tarvitaanko aluepolitiikkaa?» Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 18, Helsinki.
- Krugman, P. (1991a): *Geography and Trade*. The MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1991b): »Increasing Returns and Economic Geography», *Journal of Political Economy*, vol. 99, 483–499.
- Krugman, P. (1993): »Lessons of Massachusetts for EMU». Teoksessa Torres, F. Ja Giavazzi, F. (toim.) *Adjustment and Growth in*

- the European Monetary Union*. CEPR, London.
- Krugman, P. (1998): »What's New about the New Economic Geography?», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, 7–17.
- Lankinen, M. (1998): »Muuttoliikkeen vaikutukset kunnan menoihin». Teoksessa Helin, H., Laakso, S., Lankinen, M. ja Susiluoto, I. (toim.) *Muuttoliike ja kunnat*, Kunnallisanalyyttämässätiö, Helsinki.
- Littow, P. (1989): »Keskeytymisen hinta». Sisäasiainministeriön Aluepoliittisen osaston Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 1989:3, Helsinki.
- Loikkanen, H.A., Laakso, S. ja Sullström, R. (1997): »Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys». Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/15, Helsinki.
- Loikkanen, H.A., Rantala A. ja Sullström R. (1998) »Regional Income Differences in Finland, 1966–96». Government Institute for Economic Research, Discussion Papers 181. Helsinki.
- Loikkanen, H.A., Riihelä M. ja Sullström R. (1999) »Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot». Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskeiset aluetoimitteita 213. Helsinki.
- Obstfeld, M. ja Peri, G. (1998): »Asymmetric Shocks, Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy». Teoksessa Begg, D., von Hagen, J., Wyplosz, C.A. ja Zimmerman, K.F. (toim.) *EMU: Prospects and Challenges for the Euro*, Blackwell, Oxford.
- Okko, P., Miettälä, A. ja Hyvärinen, J. (1998): »Globalisaatio ja aluerakenteen muutos». Sitra 177, Helsinki.
- Overman, H.G. ja Puga, D. (1999): »Unemployment clusters across European regions and countries». Centre for Economic Performance Discussion Paper 434, London.
- Ottaviano, G. I. P. ja Puga, D. (1998): »Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the »New Economic Geography», *World Economy*, vol 21, 707–731.
- Pehkonen, J. ja Tervo, H. (1998): »Persistence and Turnover in Regional Unemployment Disparities», *Regional Studies*, vol. 32, 445–459.
- Pekkala, S. (2000): »Regional Convergence and Migration in Finland, 1960–95». University of Jyväskylä, School of Business and Economics. Jyväskylä Studies in Business and Economics 4. Jyväskylä.
- Pekkala, S. ja Kangasharju, A. (2000): »Regional Labour Market Adjustment in Finland». University of Jyväskylä. School of Business and Economics. Working paper n:o 218. Jyväskylä.
- Puga, D. (1999): »The Rise and Fall of Regional Inequalities», *European Economic Review*, vol. 43, 303–334.
- Ritsilä, J. ja Tervo, H. (1999): »Regional Differences in the Role of Migration in Labour Market Adjustment: the Case of Finland». Teoksessa Crampton, G. (toim.) *Regional Unemployment, Job Matching, and Migration*, European Research in Regional Science, vol. 9, Pion, London.
- Roura, J.R.C. ja Suarez-Villa, L. (1992): »Regional Economic Integration and the Evolution of Disparities». Paper Presented at the 4th World Congress of R.S.A.I., Palma, Spain, May 26–30, 1992.
- Soltwedel, R., Dohse, D. ja Krieger-Boden, C. (1999): »EMU challenges European Labor Markets», IMF Working Paper/99/131.
- Sotarauta, M. ja Kostianen, J. (1999): »Kaupunkiseudut matkalla tietoyhteiskuntaan». Teoksessa Sotarauta, M. (toim.) *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa*. Suomen Kuntaliitto, ACTA 106, Helsinki.

- Suomen Kuntaliitto (1999): »Menestys kasaantuu – alueet erilaistuvat.» Helsinki.
- Tervo, H. (1994): »Paikalliset työmarkkinat Suomessa», *Työpoliittinen Aikakauskirja*, vol. 37/3, 26–35.
- Tervo, H. (1996): »Suomi Alueiden Euroopassa – ensikokemuksia ja näköaloja». Teoksessa Nenonen, T. ja Pehkonen, J. (toim.) *Antti Tanskanen 50 vuotta – kirjoituksia kansantaloudesta*. Jyväskylän yliopiston Taloustieteen laitoksen julkaisuja 102, Jyväskylä.
- Tervo, H. (1997): »Kärjistääkö EMU aluekehitystä Suomessa?», *PTT Katsaus*, vol. 18/2, 32–41.
- Tervo, H. (1998): »Muuttoliike ja työmarkkinoiden sopeutuminen», *Kuntapuntari* (2), 13–16.
- Tervo, H. (1999): »Regional science» ja »new economic geography»: katsaus aluetaloustieteen kehitykseen ja näkyymiin», *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, vol. 95, 753–765.
- Tervo, H. (2000a): »Uuden aluetalousteorian avaamia näkökulmia aluekehitykseen», *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, vol. 96, 6–10.
- Tervo, H. (2000b): »Migration and Labour Market Adjustment: Empirical Evidence from Finland 1985–90», *International Review of Applied Economics*, vol. 14, 343–360.
- Tervo, H. ja Pehkonen, J. (1995): »Alueelliset työttömyyserot – pysyvä ilmiö?» *Työpoliittinen Aikakauskirja*, vol. 38/3, 20–29.
- Vartiainen, P. (1995): »Kaupunkiverkko. Kuvauksen kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin.» Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu, Helsinki.
- Vartiainen, P. (1999): »Onko aluekehityksessä häviäjiä ja voittajia», *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, vol. 27, 497–502.
- Väyrynen, R. (1999): *Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Sitra 223, Taloustieto Oy, Helsinki.