

Julkisen talouden alueellinen merkitys Suomessa 2000-luvulla

Jussi Ahokas

Tutkija, YTM

Jyväskylän yliopisto

1. Johdanto

Julkisen talouden yhteiskunnallinen merkitys on suuri kaikissa länsimaisissa hyvinvointivaltioissa. Julkinen talous muodostuu pääasiassa julkisesta tuotannosta, julkisista tulonsiirroista sekä julkisista investoinneista. Julkisen talouden institutionaalisia toimijoita ovat julkisyhteisöt, joiden toiminta muodostaa yhteiskunnassa merkittävän vastavoiman markkinaehtoiselle kehitykselle. Julkisyhteisöjen taloudellisella toiminnalla on merkitystä myös alueiden ja aluetalouksien kehityksen kannalta.

Julkisen talouden alueellista merkitystä on tutkittu kohtalaisen vähän. Yhtenä merkittävänä syynä tähän voidaan pitää sitä, ettei julkisyhteisöjen taloustoimista alueittain ole ollut saatavilla riittävän monipuolista tilastotietoa. Suomessa julkisesta taloudesta kertovan alueellisen tilastotiedon määrä on kasvanut viime vuosien saatossa huomattavasti. Tämä on mahdollistanut myös julkisen talouden alueellisen analyysin syventymisen. Uusin julkisen talouden taloustoimista kertova aineisto on julkisyhteisöjen aluetilit¹. Se yhdistää jo aikaisemmin saatavilla olleita tietoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja liittää niihin kokonaan uusia tieto-

ja julkisen talouden alueellisesta vaikuttavuudesta.

Tämän artikkelin tarkoituksena on luoda katsaus julkisen talouden alueelliseen merkitykseen Suomessa julkisyhteisöjen aluetilien tietoja hyödyntämällä. Artikkelissa tutkitaan 2000-luvun alun tilannetta. Julkisyhteisöjen aluetileistä on mahdollista laatia monenlaisia julkisen talouden alueellisesta merkityksestä kertovia indikaattoreita, joihin suoritettava analyysi voidaan perustaa. Vastaavanlaisia tarkasteluja on tehty aikaisemmin muun muassa Irossa-Britanniassa (Gripaios & Bishop 2005) sekä Portugalissa (Ramos 2000).

¹ *Julkisyhteisöjen aluetilit -tilastoaineisto on laadittu Tilastokeskuksen ja Jyväskylän yliopiston yhteistyösopimukseen perustuvassa gradubarjoittelussa. Harjoittelun tavoitteena on tarjota opiskelijoille käytännön tilastotyön kokemusta esimerkiksi gradutyössä hyödynnettävän tilastoaineiston rakentamisen muodossa. Harjoittelun myötä suomalaiseen aluetilinpitoon on luotu monenlaisia kokeellisia tilastovelluksia mm. alueellinen matkailutilinpito, alueellinen kauppavirtalaskelma, alueellinen sosiaalitulinpito, sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen satelliittitulinpito, alueellinen pääomakanta sekä alueellinen koulutus pääomakanta.*

Artikkeli rakentuu seuraavanlaisesti. Luvussa 2 esitellään julkisyhteisöjen aluetilit -tilastosovellus ja käydään läpi sen erityispiirteitä muun muassa laadintamenetelmien sekä käytettävien luokitusten osalta. Luku 3 pitää sisällään aluetilien tietoja hyödyntävän empiirisen tarkastelun. Neljännessä luvussa tehdään johdopäätökset.

2. Julkisyhteisöjen aluetilit

Julkisen talouden alueellisen merkityksen empiirinen arviointi vaatii riittävän laajan ja monipuolisen tilastoaineiston. Julkisyhteisöjen aluetilit on kansantalouden tilinpidon alaisen aluetilinpidon sovellus, joka pitää sisällään tietoja kaikkien julkisyhteisöjen taloudellisesta toiminnasta. Sovellus perustuu Eurostatin määrittelemiin aluetilinpidon menetelmiin. Suomen lisäksi julkisyhteisöjen aluetilejä on laadittu ainakin Tanskassa (Ausker & Groendahl 2001), Isossa-Britanniassa (Office of National Statistics 2003) ja Portugalissa (Ramos 2000). Sovellukset ovat olleet kokeellisia, eivätkä julkisyhteisöjen aluetilit ole missään maassa vuoittaisessa julkaisussa.

Suomessa kansantalouden tilinpidon mukaiset julkisyhteisöjen sektorit ovat paikallishallinto, valtionhallinto sekä sosiaaliturvarahastot. Paikallishallinnon sektori muodostuu kunnista ja kuntayhtymistä. Valtionhallinnon sektorin muodostavat ministeriöt ja keskusvirastot, pois lukien sosiaaliturvarahastojen hallinto, joka kuuluu sosiaaliturvarahastojen sektoriin yhdessä eläkerahastojen, Kansaneläkelaitoksen ja muiden sosiaaliturvarahastojen kanssa. Julkisyhteisösektorit voidaan nähdä julkisen talouden instituutioina, jotka ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa sekä ympäröivään talou-

teen. Ne muodostavat merkittävän osan kansantaloudesta.

Julkisyhteisöjen taloustoimia kuvaavat aluetilit on jaettu kuuteen erilliseen taulukkoon. Taulukot pitävät sisällään tietoja julkisesta tuotannosta, julkisista tulonsiirroista, julkisista investoinneista ja investointiavustuksista sekä pääomansiirroista ja muusta kollektiivisesta kulutuksesta. Julkisen talouden alueellisen merkityksen tarkastelun kannalta kiinnostavimmat taulukot ovat julkisen tuotannon, julkisten tulonsiirtojen sekä investointien taulukot.

Tuotantotietojen avulla voidaan vastata kysymykseen julkisen tuotannon alueellisesta merkityksestä sekä julkisen tuotannon suhteesta yksityiseen tuotantoon alueilla. Investointitiedot kertovat julkisen talouden vaikutuksista alueelliseen pääomakantaan ja ennen kaikkea alueiden perusinfrastruktuuriin. Julkisten tulonsiirtojen tiedot puolestaan mahdollistavat alueellisten siirtojen järjestelmän arvioinnin ja kertovat tulojaon vaikutuksista alueiden tulo-tasoon (ks. Ramos 2000).

Julkisyhteisöjen tuotantotoimien taulukon tärkein taloustoimi on bruttoarvonlisäys, joka on määritelty taulukossa sekä tuotoksen ja välituotekäytön että tuotannontekijämenojen kautta. Tällä tavoin arvonlisäyksen alataloustoimia voidaan tarkastella erikseen. Esimerkiksi palkansaajakorvausten taloustoimi on alueellisesti erittäin mielenkiintoinen indikaattori. Sen avulla voidaan arvioida muun muassa julkisyhteisöjen tuotannon alueellisia kerroinvaikutuksia. Taloustoimi kertoo arvonlisäystä tarkemmin julkisyhteisöjen työllistävästä vaikutuksesta ja julkisten palkkojen merkityksestä alueen kulutuskysynnässä. Tuotoksen taloustoimet, jotka on jaoteltu markkinatuotokseen, tuotokseen julkisyhteisöjen omaan loppukäyttöön sekä markkinattomaan tuotokseen, ker-

tovat niin ikään laajasti julkisen tuotannon alueellisesta rakenteesta.

Julkiset tulonsiirrot on jaettu tulojaon taulukossa tulojen ensijakoon sekä uudelleenjaakoon. Tulojen ensijakoon kuuluvat muun muassa julkisen tuotannon palkansaajakorvaukset ja muut tuotantoon kohdistuvat tulonsiirrot. Tulojen uudelleenjaon tulonsiirrot ovat suoraan tulojakoon vaikuttavia siirtoja ja ne muodostuvat resurssipuolella välittömistä veroista, sosiaaliturvamaksuista sekä käyttöpuolella sosiaalietuuksista ja muista sosiaalisista tulonsiirroista. Yhdistämällä tulojaon taulukot saadaan alueellista tulonsiirtojärjestelmää monipuolisesti kuvaava kehikko, jonka perusteella voidaan arvioida alueellisten tulonsiirtojen vaikuttavuutta ja merkitystä aluerakenteen kehitykseen.

Pääomanmuodostuksen taulukot muodostuvat alueellisista investointitiedoista. Taulukot on jaettu kiinteään pääoman bruttomuodostukseen sekä investointiavustuksiin. Investointitietojen kohdalla on käytössä julkisyhteisöjen tehtäväluokitus (COFOG), joka mahdollistaa alueellisten investointien ja investointiavustusten kohdentumisen tarkemman arvioinnin. Julkisyhteisöjen aluetilit sisältävät tietoja myös muista pääomansiirroista ja pääomaveroista, joiden alueellinen jakautuminen antaa lisäinformaatiota pääomakannan alueellisesta kehityksestä ja pääoman alueellisesta keskittymisestä.

Taulukkoja muodostettaessa on käytetty kahta erilaista alueellistamismenetelmää taloustoimien erilaisuudesta johtuen (Euroopan komissio 2000). Tuotannon ja investointien taloustoimet on alueellistettu sen toimipaikan sijainnin mukaan, joka lopulta taloustoimen suorittaa. Tulojaon tietojen osalta alueellistaminen on tapahtunut vastinyksikön kotipaikan mukaan. Tällöin esimerkiksi kotitalouksien vas-

taanottamat tulonsiirrot kirjataan kotitalouksien kotipaikkaan, ei maksun suorittavan julkisen viraston kotipaikkaan. Näillä alueellistamismenetelmillä laadittuna julkisyhteisöjen aluetilit kertovat parhaalla mahdollisella tavalla kunkin taloustoimen merkityksestä alueilla.

Aluetilien laadinnan osalta on myös merkittävää, ettei julkisyhteisöjen alueilleissä ole huomioitu julkisyhteisöjen sisäisiä rahavirtoja (Euroopan komissio 2000). Tällä tavoin aluetilit kuvaavat julkisyhteisöjen taloustoimien yhteyttä ympäröivään talouteen ja muihin talouden sektoreihin. Julkisen talouden alueellisten vaikutusten tarkastelun kannalta tämänkaltainen raja- ja tarpeellinen ja se tekee julkisyhteisöjen alueilleistä entistäkin toimivamman tarkastelukehikon.²

Julkisyhteisöjen alueilleistä on saatavilla Suomessa kokeelliset ja alustavat tiedot vuosille 2002–2004. Näissä taulukoissa aluetasona on maakunta ja taulukoiden tiedot on laadittu erikseen kaikille julkisyhteisöjen sektoreille. Sektoreiden yhteenlasketut tiedot kertovat julkisen talouden alueellisesta merkityksestä hyvin laajasti ja ne mahdollistavat erityyppisten analyysien toteuttamisen. Seuraavassa luvussa käydään läpi julkisen talouden merkitystä suomalaisilla alueilla muutamien keskeisten tunnuslukujen kautta.

3. Julkisen talouden alueellinen merkitys 2000-luvun alussa

Julkisen talouden merkitystä suomalaisilla alueilla 2000-luvun alussa tarkastellaan hyö-

² *Tarkempi esitys julkisyhteisöjen aluetilien laadinnasta löytyy artikkelin kirjoittajan pro gradu -työstä "Julkisyhteisöjen aluetilit suuren aluepolitiikan arvioimisen välineenä – Julkisen talouden vaikutukset alueelliseen kehitykseen 2000-luvulla Suomessa" (Abokas 2007a).*

Taulukko 1. Julkisyhteisöjen alueellinen tuotanto vuonna 2004 (Suomen maakunnat)

Maakunta	Alueellinen BKT asukasta kohti	Julkis- yhteisöjen arvonlisäys asukasta kohti	Julkis- yhteisöjen arvonlisäys / alueellinen arvonlisäys	Julkis- yhteisöjen maksamat palkansaaja- korvaukset asukasta kohti	Julkis- yhteisöjen maksamat palkansaaja- korvaukset / alueelliset palkansaaja- korvaukset
Uusimaa	39357	5258	15,2 %	4476	23,0 %
Ahvenanmaa	38100	6767	20,6 %	6271	33,0 %
Itä-Uusimaa	29506	2597	10,4 %	2286	21,2 %
Koko maa	29139	4602	18,1 %	3946	28,1 %
Kymenlaakso	28953	4751	19,1 %	3612	27,6 %
Pirkanmaa	28324	4340	17,6 %	3634	26,5 %
Varsinais-Suomi	28156	4445	17,8 %	3753	28,8 %
Etelä-Karjala	27327	4035	16,9 %	3517	29,0 %
Pohjois-Pohjanmaa	26667	4527	19,4 %	3891	31,3 %
Pohjanmaa	26590	4771	20,5 %	3973	29,9 %
Satakunta	25738	3898	17,5 %	3462	28,4 %
Lappi	24762	5243	24,8 %	4468	39,5 %
Kanta-Häme	24598	4582	21,9 %	4116	34,2 %
Keski-Suomi	24097	4544	21,8 %	3957	33,3 %
Päijät-Häme	23986	3573	17,3 %	3189	26,3 %
Keski-Pohjanmaa	23059	4032	20,6 %	3584	33,1 %
Pohjois-Savo	22392	4705	24,4 %	4071	36,5 %
Pohjois-Karjala	21980	4252	22,7 %	3795	36,7 %
Etelä-Savo	21745	4179	22,7 %	3716	36,2 %
Etelä-Pohjanmaa	21056	3817	21,0 %	3365	32,3 %
Kainuu	20347	4569	26,3 %	3954	39,1 %

dyntämällä julkisyhteisöjen aluetilien tietoja vuodelta 2004. Julkisyhteisöjen aluetilien tietojen lisäksi on hyödynnetty aluetilinpidon tuotannon ja työllisyyden aluetilien tietoja. Tarkastelussa keskitytään julkisen talouden ja alueellisen kehityksen välisen yhteyden arviointiin julkisen tuotannon, tulonjaon ja pääomanmuodostuksen tilien avulla.

Julkisen tuotannon alueellisesta jakautumisesta kertovat tiedot on esitetty taulukossa 1. Taulukossa on kuvattu maakunnittain julkisyhteisöjen arvonlisäys asukasta kohti, julkisyhteisöjen

arvonlisäyksen ja alueellisen arvonlisäyksen suhde, julkisyhteisöjen maksamat palkansaajakorvaukset asukasta kohti sekä näiden palkansaajakorvausten suhde alueen kaikkiin palkansaajakorvauksiin. Maakunnat on järjestetty nousevasti niiden suhteellisen hyvinvoinnin mukaiseen järjestykseen. Suhteellista hyvinvointia kuvataan alueellisella bruttokansantuotteella asukasta kohti.

Taulukosta havaitaan, että julkisyhteisöjen tuotanto suhteutettuna alueen väkilukuun jakautuu alueittain kohtalaisen tasaisesti joitakin

poikkeuksia lukuun ottamatta. Selvästi suurinta julkinen tuotanto asukasta kohti on Ahvenanmaalla, minkä selittää pitkälti saarimaakunnan itsehallinto ja sen ylläpitämiseksi vaadittavat julkiset panostukset. Väkilukuun suhteutettuna myös Uudenmaan ja Lapin maakuntien kohdalla julkisyhteisöjen arvonlisäys ylittää selvästi koko maan keskiarvon. Tätä selittää erityisesti valtionhallinnon toimipaikkojen suhteellisen suuri määrä näillä alueilla.

Uusimaa on esimerkki monissa muissakin maissa havaitusta ilmiöstä, jossa keskusmetropolissa julkiset menot nousevat sen suhteellisesta hyvinvoinnista huolimatta korkealle (Gripaios & Bishop 2005, MacKay & Williams 2005, Valkama 2007). Pääasiallinen syy tähän on keskushallinnon sijoittuminen näille alueille. Lappi on puolestaan esimerkki maantieteellisesti syrjäisestä alueesta, jonne on sijoittunut asukasluvuun suhteutettuna paljon valtionhallinnon työpaikkoja. Osittain nämä ovat syntyneet alueelle aluepoliittisten toimenpiteiden myötä. Muiden maakuntien tasosta julkisessa tuotannossa jää Itä-Uusimaa, mitä voidaan selittää sen ja Uudenmaan maakunnan kiinteällä yhteydellä. Itä-Uusimaa kuului aikaisemmin hallinnollisesti Uudenmaan maakuntaan.

Muutoin kohtalaisen tasainen julkisen tuotannon alueellinen jakautuminen asukasta kohti kuvaa hyvin hyvinvointivaltion peruseriaatteiden mukaista tilannetta, jossa peruspalvelut tuotetaan samojen standardien mukaisesti kaikilla alueilla. Vaikka alueiden väliset erot julkisen tuotannon suhteellisessa tasossa jäävät tätä kautta pieniksi, on julkisella tuotannolla eri alueiden sisällä hyvin erilainen rooli. Erityisesti julkisen tuotannon rooli korostuu matalamman suhteellisen hyvinvoinnin alueilla.

Taulukosta 1 voidaan havaita, että julkisyhteisöjen arvonlisäyksen ja alueen kokonaisar-

vonlisäyksen välinen suhde on suurempi niillä alueilla, joilla alueellinen BKT on matalampi. Näillä alueilla jopa neljännes arvonlisäyksestä muodostuu julkisyhteisöjen sektorilla. Koska julkinen tuotanto on varsin vähän riippuvainen taloudellisista suhdanteista, muodostaa se kaikilla alueilla pysyvän taloudellisen pohjarakenteen. Kun yksityisen tuotannon volyymit pienenevät, kohoaa julkisen tuotannon suhteellinen merkitys. Julkinen tuotanto toimii aluetalouksien kehitystä tasapainottavana tekijänä alueiden kohdatessa ulkosyntyisiä taloudellisia shokkeja.

Tasapainottava positiivinen vaikutus on ennistä suurempi, kun huomioidaan julkisen tuotannon alueelliset kerroinvaikutukset. Taloudellista ja lyhyemmän aikavälin kerroinvaikutusta voidaan arvioida julkisyhteisöjen alueilla maksamien palkansaajakorvausten kautta. Palkansaajakorvaukset vaikuttavat suoraan alueiden kulutuskysyntään ja kotitalouksien käytävissä oleviin tuloihin, jotka puolestaan ovat merkittäviä alueen kokonaiskysynnän määrittäjiä. Taulukosta 1 voidaan nähdä, että vaikka asukasta kohti suhteutettua palkansaajakorvaukset eivät juuri eroa alueittain (edellä esiteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta), palkansaajakorvausten osuus kaikista palkansaajakorvauksista on heikommin menestyvillä alueilla lähes kaksi kertaa suurempi kuin parhaiten menestyvillä alueilla. Julkisen tuotannon merkitys alueellisessa kerroinprosessissa on merkittäväällä tavalla suurempi matalamman suhteellisen hyvinvoinnin alueilla.

Taloudellisen tasapainottavan vaikutuksen lisäksi julkisen tuotannon luomilla palveluilla pidetään huolta alueiden sosiaalisesta perusrakenteesta, koulutustasosta ja perusinfrastruktuurista. Julkisyhteisöjen aluetilien tietojen avulla ei ole mahdollista tarkastella yksityis-

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen alueelliset tulonsiirrot vuonna 2004 (Suomen maakunnat)

Maakunta	Alueellinen BKT asukasta kohti	Julkisyhteisöjen tulot asukasta kohti	Julkisyhteisöjen menot asukasta kohti*	Tulot / Menot	Alueellinen nettosiirto- osuus
Uusimaa	39357	17665	13651	77 %	-23 %
Ahvenanmaa	38100	15660	17575	112 %	12 %
Itä-Uusimaa	29506	12833	12064	94 %	-6 %
Koko maa	29139	13212	13212	100 %	0 %
Kymenlaakso	28953	12578	12905	103 %	3 %
Pirkanmaa	28324	12667	12313	97 %	-3 %
Varsinais-Suomi	28156	12702	12526	99 %	-1 %
Etelä-Karjala	27327	11966	13428	112 %	12 %
Pohjois-Pohjanmaa	26667	11441	12477	109 %	9 %
Pohjanmaa	26590	11600	12937	112 %	12 %
Satakunta	25738	11772	13309	113 %	13 %
Lappi	24762	11414	14341	126 %	26 %
Kanta-Häme	24598	11839	13386	113 %	13 %
Keski-Suomi	24097	11489	12928	113 %	13 %
Päijät-Häme	23986	12162	12833	106 %	6 %
Keski-Pohjanmaa	23059	10416	13024	125 %	25 %
Pohjois-Savo	22392	10609	13682	129 %	29 %
Pohjois-Karjala	21980	9908	13833	140 %	40 %
Etelä-Savo	21745	10639	13652	128 %	28 %
Etelä-Pohjanmaa	21056	9989	12616	126 %	26 %
Kainuu	20347	9976	15559	156 %	56 %

* Julkiset menot on tasapainotettu siten, että tulot ja menot ovat tulonjaon sisällä yhtä suuret.

kohtaisesti julkista tuotantoa tehtävittäin, jolloin myös pidemmän aikavälin kerroinvaihteluksista alueilla voitaisiin muodostaa tarkempi kuva. Julkisyhteisöjen tuotantotietojen luokittelu julkisyhteisöjen tehtävittäin (COFOG) onkin keskeinen kehittämistarve julkisyhteisöjen alueille tulevaisuudessa.

Julkisen talouden tulonsiirtoja tarkastellaan julkisyhteisöjen tulonjaon taulukon tietojen avulla. Tulonjako on kiinteässä yhteydessä julkiseen tuotantoon, sillä julkiseen tuotantoon tarvittavat julkisen talouden resurssit allokoituvat julkisyhteisöjen tulonjaon järjestelmän sisällä. Taulukossa 2 on esitetty julkisten tulojen ja menojen alueelliset jakaumat tulonjaon

taulukoiden tietojen perusteella. Asukasta kohti suhteutettujen tietojen lisäksi taulukossa on esitetty alueellisten tulojen ja menojen suhde sekä alueellinen nettosiirto-osuus. Kuten julkisen tuotannon taulukossa, myös tulonjaon taulukossa maakunnat on järjestetty nousevasti suhteellisen hyvinvoinnin mukaiseen järjestykseen.

Julkisyhteisöjen maakunnista keräämät tulot noudattelevat melko tarkasti alueiden suhteellista tulotasoa. Julkisyhteisöjen alueille kohdentamien menojen vaihtelu on sitä vastoin suurempaa eikä näytä riippuvan yhtä voimakkaasti alueen suhteellisen hyvinvoinnin tasosta. Menojen epätasaisuuteen vaikuttavat edellä

esitetyn julkisen tuotannon alueellisen jakautumisen lisäksi alueiden erityistarpeet, jotka voivat korottaa suhteellisia menoja hyvinkin paljon. Esimerkiksi korkean työttömyyden alueille kohdennetaan suhteellisesti enemmän sosiaaliturvamaksuja, mikä näkyy suoraan julkisten menojen alueellisessa rakenteessa. Myös väestön ikärakenteen vaikutukset näkyvät julkisten menojen alueellisissa jakaumissa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kehityksessä. Vuonna 2004 Suomessa suurimmat julkiset menot asukasta kohti kohdennettiin Ahvenanmaan, Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan maakuntiin, joista kolme viimeksi mainittua ovat tyypillisiä nopean väestön ikääntymisen ja korkean työttömyyden alueita.

Kun näissä maakunnissa julkisten tulojen taso jää huomattavasti koko maan keskitasosta, on selvää, että heikommin menestyneet maakunnat ovat alueellisessa siirtojärjestelmässä nettosaajia. Taulukon 2 kaksi viimeistä saraketta osoittavat kunkin maakunnan julkisten tulojen ja menojen suhteen sekä maakunnan netto-siirto-osuuden alueellisessa tulonsiirtojärjestelmässä. Nettomaksajamaakuntia ovat taulukon mukaisesti Uusimaa, Itä-Uusimaa, Pirkanmaa sekä Varsinais-Suomi. Suurimmat nettosaajat ovat puolestaan Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Etelä-Savo ja Lappi. Vertailemalla näiden alueiden suhteellista tulotasoa sekä toisaalta kokoa ja sijaintia huomataan, että eteläisen Suomen suuret ja hyvin menestyneet maakunnat rahoittavat alueelliset siirrot muihin maakuntiin ja tällä tavoin alueelliset tulotaserot tasoittuvat. Tärkeimpiä julkiset siirrot ovat heikommin menestyneille syrjäisemmille alueille, joilla tulotaso on jäänyt kauimmas koko maan keskitasosta.

Julkisten siirtojen järjestelmää voidaan tarkastella Kaldorin (1970) hahmotteleman mallin

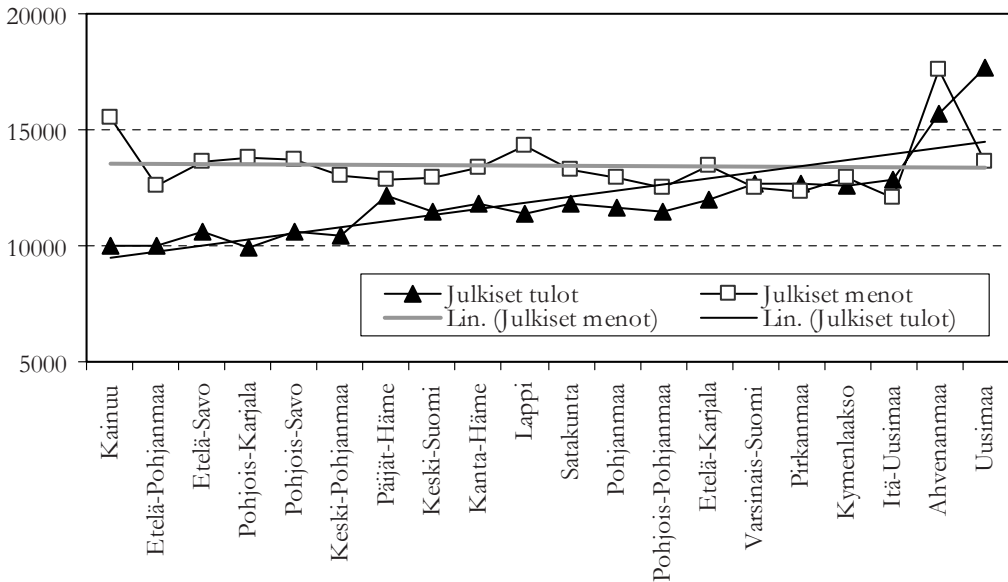
mukaisesti. Suomen maakunnat on järjestetty kuviossa 1 tulotason mukaiseen järjestykseen, jonka katsotaan kuvaavan samalla niiden suhteellisen hyvinvoinnin tasoa suhteessa muihin alueisiin. Kuvioista nähdään kunkin alueen vastaanottamat julkiset menot ja alueilta kerätyt julkiset tulot, joiden erotuksesta muodostuu alueen nettomaksuosuus.

Kuvioista havaitaan taulukosta 2 selvinnyt tulos, jonka mukaan nettomaksajamaakuntia on huomattavasti nettosaajamaakuntia vähemmän. Tällöin myös menoja ja tuloja kuvaavat trendisuorat leikkaavat toisensa selvästi keskikohdan oikealla puolella. Tämä siirtymä kuvaa suurten nettomaksajamaakuntien absoluuttista merkitystä alueellisessa siirtojärjestelmässä. Koska suurissa maakunnissa asuu suuri osa kotitalouksista, riittävät näiden alueiden nettomaksuosuudet kattamaan kaikkien muiden alueiden vastakkaismerkkiset osuudet.

Kuviota 1 tarkastelemalla voidaan todentaa aikaisemmin tehdyt havainnot tiettyjen maakuntien oletettua suuremmista julkisista menoista. Vastaavasti näkyviin tulevat myös odotettua suuremmat julkiset tulot Uudellamaalla, jotka kertyvät julkisyhteisöille ennen kaikkea pääkaupunkiseudulta. Vaikka Uudellamaalla menot nousevat suhteessa yllättävänkin korkeiksi, ylittävät sieltä saadut julkiset tulot ne selkeästi. Uudeltamaalta kerättyjen julkisten tuloresurssien merkitys suomalaiselle alueellisten siirtojen järjestelmälle on tässä suhteessa ratkaiseva.

Alueellisen siirtojärjestelmän merkitys näytetty Suomen aluekehityksen kannalta erittäin suurena. Kun tulonjaon sisäiset alueelliset nettosiirto-osuudet muuttuvat automaattisesti alueen tulotason ja sosiaalisten tarpeiden muuttuessa ja noudattelevat alueiden suhteellisen hyvinvoinnin kehitystä, ovat ne tärkeä vastavoi-

Kuvio 1. Julkiset tulot ja menot asukasta kohti maakunnittain vuonna 2004



ma markkinaehtoiselle kehitykselle. Julkisyhteisöjen alueelliset siirrot ovat vaikuttaneet pitkällä aikavälillä ennen kaikkea alueellisten tulotaserojen kaventumiseen (Tervo 2000).

Juloksen tuotannon ja tulonjaon lisäksi tarkastelussa ovat julkisyhteisöjen pääomanmuodostuksen tilit, kiinteän pääoman bruttomuodostus sekä maksetut investointiavustukset. Kiinteät investoinnit on esitetty taulukossa 3 sekä asukasta kohti että suhteessa kaikkiin alueellisiin investointeihin. Investointiavustukset on esitetty pelkästään väkilukuun suhteutettuna. Myös pääomanmuodostuksen taulukossa maakunnat on järjestetty alueelliseen BKT:n mukaisesti nousevaan järjestykseen.

Julkyhteisöjen investointien alueellinen jakautuminen näyttäytyy taulukossa tasaisena. Suurimmat investoinnit ovat niissä maakunnissa, joihin kohdistuvat suhteellisesti suurimmat infrastruktuuri-investoinnit. Nämä ovat Ahve-

nanmaa, Kymenlaakso ja Uusimaa, joista Ahvenanmaan investointien suuruutta selittää osaltaan sen itsehallinnollinen asema. Alueellisten julkisten investointien jakaumassa ei voida havaita selkeää yhteyttä alueiden suhteellisen hyvinvoinnin tasoon, mikä antaa olettaa, ettei julkisia investointeja ole tarkoituksellisesti kohdennettu työllisydeltään heikommille alueille esimerkiksi ekspansivisen talouspolitiikan toimenpiteenä. Myös julkisten investointien osuudet kaikista alueellisista investoinneista kertovat samaa. Julkyhteisöjen investointiavustukset sitä vastoin kohdentuvat suurempina heikommin menestyneille alueille, mikä on selkeä osoitus julkisen sektorin tavoitteellisesta toiminnasta ennen kaikkea yksityisten investointien stimuloimiseksi.

Julkyhteisöjen investointien alueellista jakautumista näyttävät määrävän ennen kaikkea infrastruktuurin ylläpitämiseksi ja kehittämi-

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen alueellinen pääomanmuodostus vuonna 2004 (Suomen maakunnat)

Maakunta	Alueellinen BKT asukasta kohti	Julkisyhteisöjen investoinnit asukasta kohti	Julkisyhteisöjen investoinnit / alueelliset investoinnit	Julkisyhteisöjen maksamat investointiavustukset asukasta kohti
Uusimaa	39357	1245	18,4 %	80
Ahvenanmaa	38100	2039	16,4 %	27
Itä-Uusimaa	29506	591	10,5 %	58
Koko maa	29139	854	16,1 %	112
Kymenlaakso	28953	1745	30,5 %	95
Pirkanmaa	28324	745	16,7 %	87
Varsinais-Suomi	28156	604	11,9 %	69
Etelä-Karjala	27327	501	12,6 %	87
Pohjois-Pohjanmaa	26667	922	17,0 %	162
Pohjanmaa	26590	745	13,2 %	120
Satakunta	25738	421	10,7 %	86
Lappi	24762	902	12,2 %	215
Kanta-Häme	24598	552	13,7 %	99
Keski-Suomi	24097	653	14,7 %	126
Päijät-Häme	23986	497	9,1 %	112
Keski-Pohjanmaa	23059	569	14,0 %	158
Pohjois-Savo	22392	807	19,4 %	147
Pohjois-Karjala	21980	592	16,9 %	149
Etelä-Savo	21745	486	13,1 %	176
Etelä-Pohjanmaa	21056	481	11,6 %	154
Kainuu	20347	562	15,0 %	267

seksi tehdyt investoinnit. Koska esimerkiksi valtion suurten liikennehankkeiden toteuttaminen on porrastettu ja jaksotettu eri vuosille, voi myös investointien alueellisessa jakautumisessa tapahtua eri vuosien aikana heilahtelua. Suuren investointihankkeen kohdentuessa tietyllä alueella, sen vuotuiset investoinnit voivat nousta useita prosentteja perustasosta.

Julkisen tuotannon ja julkisten tulonsiirtojen kohdalla vuosittaiset vaihtelut ovat huomattavasti vähäisempiä ja muutokset tapahtuvat hitaammin. Vuosien 2002–2004 välillä julkisen talouden alueelliset vaikutukset eivät ole sanottavasti muuttuneet. Valtion budjettime-

nojen ja -tulojen tarkastelu pidemmällä aikavälillä (1994–2004) osoittaa niin ikään, ettei suuria muutoksia julkisen talouden rakenteissa ole tapahtunut (Ahokas 2007b). Julkisen talouden rakenteiden pysyvyys antaa aluetalouksille sekä koko kansantaloudelle paremmat mahdollisuudet sopeutua sekä ulko- että sisäsyntyisiin rakenteellisiin muutoksiin. Julkisen talouden toiminta on monilta osin automaattista eikä vaadi erillisiä poliittisia päätöksiä, kuten varsinaisen aluepolitiikan toimenpiteet. Julkinen talous toimii siten alueellisena vakauttajana ja kaventaa markkinaehtoisen kehityksen synnyttämiä alue-eroja merkittävästi.

4. Johtopäätökset

Julkisyhteisöjen aluetilit on monipuolinen tilastosovellus julkisen talouden alueellisen merkityksen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tässä artikkelissa aluetilien avulla on tarkasteltu julkisen talouden merkitystä Suomen maakunnissa. Ennen kaikkea julkisen tuotannon ja julkisten tulonsiirtojen merkitys alueelliselle kehitykselle ja alue-erojen kaventumiselle osoittautuu suureksi suomalaisilla alueilla.

Tulevaisuudessa julkisen talouden rakenteet kohtaavat Suomessa haasteita sekä sisä- että ulkopuolelta. Väestön ikääntyminen kohdistaa paineen erityisesti julkiseen palvelutuotantoon sekä julkisten siirtojen järjestelmään. Muutokset ovat alkaneet jo näkyä useilla heikommin menestyneillä alueilla menotarpeiden kasvun myötä.

Muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä julkisen talouden rooli alueiden kehityksen tasapainottajana tulee kasvamaan entistään. Massaluontoiset irtisanomiset ovat koettelleet useiden eri alueiden taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita viime vuosien aikana. Tällaisissa tilanteissa julkisen tuotannon merkitys aluetalouden perusrakenteena korostuu. Koska varsinaisen aluepolitiikan toimet rakennemuutosalueiden auttamiseksi toteutuvat viiveellä, vaaditaan julkisen talouden rakenteilta hetkelisesti suurta kantokykyä. Toistaiseksi julkisen talouden rakenteet ovat pystyneet pehmentämään alueiden vastaanottamia iskuja kohtalaisen hyvin.

Julkisen talouden alueellisessa merkityksessä tapahtuvien muutosten seuraaminen on kiinnostavaa taloustieteellisen tutkimuksen lisäksi aluepoliittisesta näkökulmasta. Hyödyntämällä julkisyhteisöjen aluetilien monipuolista tietoa aluekehityksen ohjaukseen voidaan löytää mo-

nia uudenlaisia ja aikaisemmin käyttämättömiä toimenpidekokonaisuuksia. Tietojen avulla tehtävän analyysin myötä voidaan löytää myös keinoja terävöittää jo olemassa olevaa aluepolitiikkaa. Julkisyhteisöjen aluetilien kehittämiseksi ja tietojen vuosittaiselle julkaisemiselle on näin ollen selkeää tilausta. □

Kirjallisuus

- Ahokas, J. (2007a), *Julkisyhteisöjen aluetilit suuren aluepolitiikan arvioimisen välineenä – Julkisen talouden vaikutukset alueelliseen kehitykseen 2000-luvulla Suomessa*, Pro Gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta.
- Ahokas, J. (2007b), *Suuri aluepolitiikka Suomessa – Julkisen talouden alueelliset vaikutukset 1994–2004*, Sisäministeriön julkaisut 55/2007, Helsinki.
- Ausker, M. H. ja Grøndahl, R. (2001), *Regional Accounts Methods: Tables of General Government-Denmark*, Statistics Denmark.
- Euroopan komissio (2000), *Aluetilinpidon menetelmät: julkisyhteisöjä koskevat taulukot*, Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Gripiaios, P. ja Bishop, P. (2005), "Government Output and Expenditure in UK Regions and Sub-regions: An Analysis of the New Experimental Accounts Data", *Regional Studies* 39: 805–813.
- Kaldor, N. (1970), "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy* 18: 337–348.
- MacKay, R.R. ja Williams, J. (2005), "Thinking about Need: Public Spending on the Regions", *Regional Studies* 39: 815–828.
- Office of National Statistics (2003), *Experimental Statistics: Sub-regional Government Accounts*, ONS, London.
- Ramos, P.N. (2000), "The regional accounts of the general government: An application to Portu-

- gal”, *Journal of Economic and Social Measurement* 26: 231–252.
- Tervo, H. (2000), ”Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 96: 80–85.
- Valkama, P. (2007), *Suurkaupunkitekijöiden kunnallistaloudelliset vaikutukset*, Tutkimuksia 2004/4, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.