

Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi

Heikki Pursiainen

Poliittisen päätöksenteon taustalla olevat vaikutusarviot ovat Suomessa useimmiten alkeellisia, sikäli kun niitä tehdään ollenkaan. Arvioinnissa käytetään harvoin tieteellisiä menetelmiä, kuten kustannus-hyötyanalyysiä. Poikkeuksena tähän on valtionhallinnon toimintojen alueellistaminen eli sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Alueellistamistoimenpiteiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia varten on valtiovarainministeriön toimeksiannosta laadittu erityinen kustannus-hyötykehikko. Tämä on sinänsä edistyksestä, mutta valitettavasti arviointikehikko on kelvoton. Kehikossa luetellaan yhteiskunnallisina kustannuksina asioita, jotka eivät ole kustannuksia ja hyötyinä asioita, jotka eivät ole hyötyjä. Lisäksi hyötyjä ja kustannuksia kohdellaan järjestelmällisesti epätasapainoisesti: hyötyjä korostetaan, mutta vastaavat kustannukset unohdetaan. Alueellistaminen ei kenties ole tällä hetkellä erityisen ajankohtaista, mutta se tarjoaa hyvän varoittavan esimerkin siitä, kuinka kustannus-hyötyanalyysiä ei tule toteuttaa.

Poliittisen päätöksenteon taustalla olevat vaikutusarviot ovat Suomessa useimmiten varsin alkeellisia, sikäli kun niitä tehdään ollenkaan. Ongelmaa on pitänyt julkisessa keskustelussa ansiokkaasti esillä esimerkiksi Matti Wiberg (2013). Harvoja politiikkatoimenpiteitä perustellaan millään systemaattisella vaikutusarvioinnilla saati sellaisella, jonka tekemisessä olisi käytetty soveltuvaan tieteellistä menetelmää, kuten esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysiä.

Joitakin pyrkimyksiä parantaa tilannetta on, esimerkkinä tässä artikkelissa käsiteltävä valtionhallinnon toimintojen alueellistaminen.

Alueellistamisella tarkoitetaan valtion yksikköjen tai toimintojen siirtämistä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Alueellistamisella on kahdenlaisia tavoitteita. Yhtäältä sillä tavoitellaan julkistaloudellisia säästöjä ja toisaalta laajempia yhteiskunnallisia hyötyjä (Valtiovarainministeriö 2014).

Alueellistamisesta tekee kiinnostavan se, että tavoiteltavien hyötyjen saavuttamista on päätetty arvioida systemaattisesti. Alueellistamisen vaikutusten arviointia varten on luotu kehikko, joka perustuu, tai jonka ainakin sanotaan perustuvan, taloudelliseen kustannus-

hyötyanalyysiin. Alueellistamisen kustannus-hyötyanalyysiä varten tarkoitettun kehikon on laatinut valtiovarainministeriön asettama työryhmä (ATVA-työryhmä 2010). Työryhmä toteaa monessa yhteydessä, että arviointikehikon on nimenomaan tarkoitus olla kustannus-hyötyanalyttinen. Kehikon tavoitteena on identifioida alueellistamistoimenpiteiden mahdolliset kustannus- ja hyötyerät ja kuvailla, kuinka näitä voidaan arvioida.

Kustannus-hyötykehikkoa on myöhemmin sovellettu konsulttiraportissa, jossa on arvioitu eräitä toteutuneita alueellistamisia (Ramboll 2010). ATVA-työryhmän tavoite on kannatettava: systemaattinen luettelo alueellistamisharkinnassa huomioonotettavista tekijöistä olisi päätöksenteolle hyödyllinen.

Ensi silmäyksellä vaikuttaisi siis siltä, että alueellistamistoimenpiteiden arviointi on poikkeuksellisen korkealla tasolla. Valitettavasti arviointikehikko (jäljempänä ATVA-kehikko) ja sille perustuvat arviot eivät lainkaan toteuta kustannus-hyötyanalyysin perusvaatimuksia. Kehikossa luetellaan yhteiskunnallisina kustannuksina asioita, jotka eivät ole kustannuksia ja hyötyinä asioita, jotka eivät ole hyötyjä. Lisäksi hyötyjä ja kustannuksia kohdellaan systemaattisesti epäsymmetrisesti: alueellistamisen kohteena olevan alueen hyötyjä korostetaan, mutta vastaavia lähtöalueen kustannuksia ei oteta huomioon. Samoin korostetaan epävarmoja ja vaikeasti havaittavia hyötyjä suorien ja varmojen kustannusten asemesta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan politiikka-toimenpiteiden kustannus-hyötyanalyysiä ATVA-kehikon tarjoaman esimerkin valossa. Vaikka esimerkkinä siis on alueellistamisen arviointi, tehtävät johtopäätökset koskevat yhtä hyvin kaikkea päätöksentekoa koskevaa kustannus-hyötyanalyysiä. Kustannus-hyötyanalyysi voi

parhaimmillaan olla hyvä apuväline poliittiselle päätöksenteolle. Sen käyttäminen kuitenkin edellyttää käsitystä siitä, mitä taloustieteessä tarkoitetaan hyödyillä ja kustannuksilla. Toinen edellytys on se, että soveltava taho pystyy irtautumaan sekä omista että toimeksiantajansa toiveista ja soveltaa analyysiä tasapuolisesti.

Artikkelin rakenne on seuraava. Ensin kerrotaan hyvin lyhyesti alueellistamisesta. Sitten jaksossa 2 kuvaillaan, kuinka kustannus-hyötyanalyysiä tulisi soveltaa alueellistamisen arvioinnissa. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan alueellistamisen suoria kustannuksia ja hyötyjä ja sitä, kuinka hyvin nämä on tunnistettu ATVA-kehikossa. Jakso 4 on katsaus siihen, milloin alueellistamisella voi olla merkittäviä epäsuoria hyötyjä tai kustannuksia ja kuinka alueellistamisen arviointikehikko soveltuu näiden arviointiin. Artikkelin päättyy lyhyeen johtopäätöslukuun.

1. Alueellistaminen

Alueellistamisella tarkoitetaan siis valtionhallinnon toimintojen tai yksiköiden sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Alueellistamisella tavoitellaan toisaalta suoria kustannussäästöjä, toisaalta laajempia yhteiskunnallisia hyötyjä. Alueellistamisen mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia käsitellään laajemmin jäljempänä.

Alueellistaminen ei viimeaikaisen uutisoinnin (esim. STT 2012) perusteella ole tällä hetkellä poliittisesti kovin ajankohtaista. Alueellistamista säätelevä alueellistamislaki on yhä voimassa, ja uusia valtionhallinnon toimintoja luotaessa täytyy periaatteessa tehdä sijoittamis selvitys, jossa selvitetään mahdollisuutta sijoittaa toiminto jonnekin pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Sama koskee vanhojen toimintojen merkittäviä organisaatiouudistuksia.

Selvitystä varten on pyydettyä valtiovarainministeriön asettamalta alueellistamisen koordinaatioryhmältä lausunto selvitykseen otettavista mahdollisista sijoituspaikoista. Tätä kirjoitettaessa ei ollut käytössä yksityiskohtaisia tietoja koordinaatioryhmän toiminnasta, mutta uusia merkittäviä alueellistamisia ei ilmeisesti ole tehty vuoden 2011 jälkeen.

Ainakin ministeriön alueellistamissivuilla alueellistamistilanne on viimeksi päivitetty 2011. Vuoteen 2011 mennessä alueellistettuja henkilötyövuosia oli kertynyt noin 4000 (Valtiovarainministeriö 2014). Alueellistetut henkilötyövuodet ovat muutaman prosentin luokkaa valtion kokonaistyöllisyydestä. Valtion työpaikkojen määrä on myös vähentynyt merkittävästi edellisen vuosikymmenen aikana. Vähennemistrendi on ollut huomattavasti merkittävämpi ilmiö kuin alueellistaminen. Suuri osa alueellistamisista on lisäksi ollut pieniä, vain muutaman henkilötyövuoden suuruisia.

Nämä seikat tekevät epätodennäköiseksi sen, että alueellistamisella olisi ollut suurta taloudellista kokonaismerkitystä. Joitakin suuria alueellistamisia on kuitenkin tapahtunut. Näillä voi periaatteessa olla alueellista merkitystä. Esimerkkejä suuremmista alueellistamisista ovat Maavoimien esikunnan siirto Mikkeliin ja Poliisiammattikorkeakoulun sijoittaminen Tampereelle. Kummassakin siirtyi noin 200 henkilötyövuotta.

2. Kustannus-hyötyanalyysin soveltaminen alueellistamisessa

Politiikkatoimenpiteen, kuten alueellistamis päätöksen, kustannus-hyötyanalyysi perustuu seuraavanlaiseen ajatusleikkiin. Kaikilta niiltä ihmisiltä, joihin toimenpide vaikuttaa myönteisesti, kysytään kuinka paljon kukin heistä olisi

valmis maksamaan siitä, että toimenpide toteutettaisiin. Vastaavasti kaikilta, joihin toimenpiteellä on kielteinen vaikutus, kysytään, kuinka paljon kullekin heistä täytyisi maksaa, jotta toimenpide ei huonontaisi heidän asemaansa.¹

Mikäli näin saatujen maksuhalukkuuksien summa on positiivinen, katsotaan, että politiikkatoimenpiteen hyödyt ylittävät sen kustannukset ja se kannattaa toteuttaa. Vastaavasti jos maksuhalukkuuksien summa on negatiivinen, toimenpiteen kustannukset ovat hyötyjä suuremmat, eikä toimenpidettä tule toteuttaa. Jos toimenpiteen hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, sanotaan joko että toimenpiteen nettohyöty on positiivinen tai että toimenpide lisää yhteiskunnallista hyvinvointia.

Vastaavasti jos hyödyt alittavat kustannukset, toimenpiteen nettohyöty on negatiivinen tai yhtä hyvin toimenpide vähentää yhteiskunnallista hyvinvointia. Yhteenlaskettuja positiivisia maksuhalukkuuksia kutsutaan toimenpiteen yhteiskunnallisiksi hyödyiksi ja negatiivisia kustannuksiksi.

Äskeinen ajatusleikki käsittelee toimenpiteen etukäteisarviointia, mutta samaa periaatetta voidaan yhtä hyvin soveltaa jälkikäteisarviointiin. Jälkikäteisarvioinnissa ihmisiltä kysytään, kuinka paljon he olisivat valmiita maksamaan (tai heille pitäisi maksaa) siitä, että toimenpide pysyisi voimassa.

Käytännössä tällaista kyselyä ei useimmiten ole mahdollista eikä järkevää toteuttaa. Ihmisten maksuhalukkuutta pyritään sen sijaan arvioimaan erilaisin taloustieteellisin menetelmin. Perusteellisen kuvauksen kustannus-hyötyanalyysistä ja sen taustalla olevasta taloustieteestä antaa esimerkiksi Boardmanin ym. (2006) oppikirja. Kansantajuisesti kustannus-hyötyana-

¹ Oletuksena on, että ihmiset vastaavat totuudenmukaisesti.

lyysiä ja sen toteuttamista käsittelee Stephen Landsburg mainiossa kirjassaan *The Armchair Economist* (Landsburg 1993, luku 10), jolle tämä esitys on paljosta velkaa.

Nyt käsillä olevan artikkelin tarkoituksena on varten yllä esitetty muutaman lauseen kuvaus kustannus-hyötyanalyysin periaatteista riittää aivan hyvin. Vaikka esitetty kustannus-hyötyanalyysin taustalla oleva ajatusleikki on hyvin yksinkertainen, siitä seuraa yllättävän paljon asioita. Loppujakso keskittyy näiden alueellistamisen arvioinnin kannalta relevanttien seurausten esittelyyn.

Ensimmäiset kolme seurausta ovat:

1. *Vain yksilöillä on merkitystä.*
2. *Kaikki yksilöt merkitsevät yhtä paljon.*
3. *Kaikki hyödyt ja kustannukset ilmoitetaan rahamääräisinä maksuhalukkuuksina.*

Se, että vain yksilöillä on merkitystä seuraa suoraan kustannus-hyötyanalyysin määritelmästä. Maksuhalukkuuksia koskevassa ajatusleikissä vain yksilöt saavat vastata ja voivat kokea hyötyjä ja haittoja. Toisin sanoen kaikkien analyysiin sisällytettyjen hyötyjen ja kustannusten on oltava jonkun yksilön hyötyjä tai kustannuksia. Esimerkiksi virastot tai kunnat eivät voi kokea hyötyä tai haittaa kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta.

Samoin jonkin “alueen” kokema hyöty on mielekäs käsite vain silloin, kun sillä tarkoitetaan alueella asuvien ihmisten kokemaa hyötyä. Mitään “kansantalouden” tai “yhteiskuntatalouden” hyötyä ei myöskään ole olemassa, ellei näillä tarkoiteta vain Suomen asukkaiden hyötyjä. Myös kaikki epämääräiset “hyödyt”, kuten “tasaisempi aluekehitys” on purettava, ja kerrottava mikä tästä saatava nettohyöty on ja keeneen se kohdistuu. Tämä kuulostaa kenties itsestään selvältä, mutta jäljempänä nähdään,

ettei tätä periaatetta lainkaan noudateta alueellistamisen arviointikehikossa.

Lisäksi kustannus-hyötyanalyysin ajatusleikistä seuraa, että kaikkien yksilöiden maksuhalukkuuksia kohdellaan samalla tavalla. Tästä seuraa, ettei tulonjako vaikuta mitenkään kustannus-hyötyanalyysin lopputulokseen. Ajatellaan esimerkiksi toimenpidettä, joka siirtää 100 € joltakulta jollekulle toiselle. Alkuperäinen omistaja olisi valmis maksamaan 100 €, ettei toimenpidettä toteuteta. Mutta uuden omistajan maksuhalukkuus toimenpiteen toteuttamiseksi olisi sama 100 €. Kokonaishyöty on siis nolla. Toisin sanoen, jos politiikkatoimenpiteen ainoa vaikutus on tulonsiirto, se ei tuota mitään hyötyä, jos ei mitään haittaakaan, eikä sitä ole syytä ottaa huomioon analyysissä.

Jos yksi henkilö on valmis maksamaan 1000 € siitä, ettei tiettyä hanketta toteuteta ja sata valmiita maksamaan 10 € siitä, että se toteutetaan, nämä kumoavat toisensa. Toisinaan ongelmana pidetään sitä, että rikkaammat voivat olla halukkaita maksamaan suuria summia itselleen haitallisen hankkeen toteuttamatta jättämisestä, vaikka hanke hyödyttäisi suurta joukkoa köyhempiä. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että rikkaammilla on yksinkertaisesti varaa maksaa enemmän mieluisista toimenpiteistä (tai epämieluisien toimenpiteiden välttämisestä). Kuten yllä todettiin, tulonsiirrot ovat neutraaleja kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta. Näin ollen toimenpide, joka aikaansaa tulojen siirtoa hyväosaisilta huonoosaisille, eivät myöskään lisää tai vähennä yhteiskunnallista hyvinvointia kustannus-hyötyanalyysin mielessä.

Kuten sanottua, näitä tulonjako-ominaisuuksia pidetään joskus epätoivottavina. Yksi mahdollinen ratkaisu ongelmaan on painottaa vähävaraisten maksuhalukkuuksia suhteessa

rikkaampien maksuhalukkuuksiin. Tällöin hanke, jonka toteuttamatta jättämisestä varakas henkilö olisi valmis maksamaan 1000 €, mutta jonka toteuttaminen hyödyttäisi 10 köyhempää 100 € edestä, katsottaisiin yhteiskunnallisesti hyödylliseksi.

Painotus ei muuta ensimmäistä eikä kolmatta periaatetta, ja toinenkin periaate säilyy vähän muunnettuna:

2b. Kaikki samanlaiset yksilöt merkitsevät yhtä paljon.

Samanlaisuuden määritelmä riippuu tietysti siitä, millainen painotus valitaan. Tämän artikkelin kannalta ei ole olennaista, kuinka eri hyvinvointitasoilla olevien ihmisten maksuhalukkuuksia tarkkaan ottaen painotetaan. Sen sijaan kun jäljempänä puhutaan painotetusta kustannus-hyötyanalyysistä, sillä tarkoitetaan jotain painotusta, jossa huonompiosaisten maksuhalukkuus saa enemmän painoa.

Painotetussa analyysissä siis tulonjakovai-
kutukset voivat lisätä yhteiskunnallista hyvinvointia, jos tuloja siirtyy hyväosaisemmilta huono-osaisemmille. Voisiko ajatella jotakin muunlaista painotusta? Alueellistamistyöryhmä esittää, että koska tavoitteena on “tasaisempi aluekehitys”, ei voida tarkastella pelkkiä “nettovaikutuksia” (ATVA-työryhmä 2010, 53). Jotta työryhmän näkemyksessä olisi mitään järkeä kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta, tämän täytyy tarkoittaa vaatimusta vaikutusten painottamisesta. Jos tavoitteena on kerran aluekehityksen tasoittaminen, voitaisiinko siis ajatella, että eri alueilla asuvien hyvinvointia (maksuhalukkuutta) painotettaisiin eri tavoilla? Tällöin siis esimerkiksi toimenpide, joilla olisi yhtä suuri haittavaikutus pääkaupunkiseudulla kuin hyöty Kainuussa, katsottaisiin automaattisesti hyvinvointia lisääväksi.

Asuinalueeseen perustuva painotus ei kuitenkaan johda mielekkääseen politiikka-arviointiin. Ainoa järkevä perustelu alueellisille tulonsiirroille on siirtää varallisuutta rikkaampien alueiden hyväosaisilta köyhempien huono-osaisille. Ei ole mitään perustelua sille, että tuloja siirrettäisiin esimerkiksi pääkaupunkiseudun huono-osaisilta Kainuun hyväosaisille. Toisin sanoen, jos joitakin tulonsiirtoja pidetään toivottavina, toivottavuuden täytyy perustua vain antajan ja saajan välisiin hyvinvointieroihin, ei asuinpaikkaan.

Lisäksi tässä yhteydessä täytyy muistaa, että jos syystä tai toisesta tietyn suuruista alueiden välistä tulonsiirtoa pidettäisiinkin toivottavana, alueellistaminen on hyvin monimutkainen ja hankala tapa suorittaa haluttu tulonsiirto. Tulonsiirto voitaisiin tehdä suoraan, jolloin kaikilta alueellistamiseen liittyviltä kustannuksilta säästettäisiin. Yleisesti ottaen tuntuisi siltä, että valtion toimintojen sijoittamisen käyttäminen alueellisten tulonsiirtojen välineenä ei ole kovin viisasta politiikkaa.

Kolmas periaate on hyvin läheisesti sukua kahdelle ensimmäiselle. Kustannus-hyötyanalyysin ajatus on, että kaikki hyödyt ja kustannukset ilmaistaan jonkun yksilön rahamääräisenä maksuhalukkuutena. Kuten sanottua, tämä tarkoittaa sitä, että epämääräiset “hyödyt”, kuten “väestön ja toimintojen tasaisempi sijoittuminen” (ATVA-työryhmä, 53) täytyy joko pystyä kohdistamaan yksilöihin (vaikka sitten kaikkiin veronmaksajiin) ja muuntamaan näiden maksuhalukkuudeksi tai sitten ne eivät kuulu taloustieteelliseen hyvinvointianalyysiin. Myöskään ei voida esittää, että laskelmiin sisällytettyjen lisäksi on vielä joitakin hyötyjä, joiden kvantifiointi on periaatteessa mahdotonta. Tällaisia hyötyjä ei kustannus-hyötyanalyysissä kerta kaikkiaan ole: jos joku asia on arvokas, se

on arvokas jollekulle ja siksi sisällytettävissä laskelmiin.

Yllä kuvattu kustannus-hyötyanalyysin suhtautuminen tulonsiirtoihin on tärkeä asia, kun tarkastellaan julkisen sektorin kustannuksia. Kuten jo mainittiin, virastot tai kunnat eivät voi kokea kustannuksia tai hyötyjä. Jos viraston kustannustaso nousee esimerkiksi uudelleensi-joituksen myötä, koska kommunikaatiokulut kasvavat, tämä on tietenkin aito yhteiskunnallisten kustannusten nousu. Veronmaksajat joutuvat lopulta maksamaan kustannukset. Sen sijaan viraston ei-muuttavalle henkilökunnalle maksettavat muutokorvaukset ovat (ainakin osaksi) tulonsiirtoja, jotka eivät ole yhteiskunnallisia kustannuksia.

Tätäkin tärkeämpää on huomata, ettei verotulojen lisääntyminen ole hyöty eikä väheneminen kustannus. Jos verotulot jaetaan tulonsiirtoina, tämä tietenkin hyödyttää saajia. Mutta veron maksajalle koituu samansuuruinen tappio. Sama pätee yhtä hyvin tilanteeseen, jossa verotulot käytetään julkisten palvelujen tuotantoon. Vastaanottajat hyötyvät, mutta maksajille koituu vähintään samansuuruinen kustannus.

Verotuksen kiristämällä tai alentamisella voi tietenkin olla hyvinvointivaikutuksia, jos se vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Verotus aiheuttaa aina tehokkuustappioita. Mutta jotta alueellistamisella olisi vaikutuksia hyvinvointiin verotuksen kautta, täytyisi sen suurentaa tai pienentää tehokkuustappiota. Tämä on periaatteessa mahdollista, mutta nämä vaikutukset eivät liene alueellistamisen merkittävimpien vaikutusten joukossa. Ainakin on selvää, että jos alueellistamistoimenpide nostaa verotuloja tai vähentää niitä, verotulojen muutos ei sisällä mitään informaatiota hyvinvoinnin kan-

nalta merkitsevien tehokkuusvaikutusten suuruudesta.

Edelleen, sama pätee tilanteeseen, jossa aluelle siirrettävä virasto palkkaa työttömän, ja näin ollen joudutaan maksamaan vähemmän työttömyyskorvausta ja toimeentulotukea. Toki tämä vähentää näitä julkisia menoja ja näin hyödyttää veronmaksajia, mutta samalla se aiheuttaa työttömyyskorvauksen ja toimentulotuen menettäjälle täsmälleen samansuuruisen kustannuksen. Kuten verotuksella, myös tuilla voi tietenkin olla hyvinvointivaikutuksia, jos ne vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen, mutta valtion säästämä työttömyyskorvaus ei kerro hyödyn suuruudesta.

Kenties yllättävämpää on se, että hintojen nousu tai lasku ei myöskään ole suoraan huomioitettava hyöty tai kustannus. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että hintojen aleneminen hyödyttää toki ostajia, mutta aiheuttaa myyjälle aina samansuuruisen menetyksen. Hintojen nousu tai lasku johtuu tietenkin useimmiten jostakin muutoksesta kysynnässä, kustannuksissa, lainsäädännössä tms. Näiden muutosten hyvinvointivaikutukset toki kana-voituvat hintamekanismin kautta, mutta nämä hyvinvointivaikutukset ovat täysin erilaisia riippuen hinnanmuutoksen aiheuttajasta.

Ajatellaan esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntojen hintoja. Onko asuntojen hintojen aleneminen politiikkatoimenpiteen seurauksena hyvä vai huono asia? Jos politiikkatoimenpide on kaavoitusongelmien poistaminen ja siitä seuraava tarjonnan lisääntyminen, hintojen lasku yhdistyy hyvinvoinnin lisääntymiseen. Jos hintoja alentava politiikkatoimenpide on kaikkien korkeasti koulutettujen pakottaminen maaseudulle peltotöihin, hintojen lasku yhdistyy hyvinvoinnin vähenemiseen. Sama päättely pätee erilaisten "pulien", kuten työvoimapulan

tai asuntopulan helpottamiseen. Niiden “helpottuminen” voi olla seurausta hyvinvointia lisäävistä tai vähentävistä muutoksista.

4. *Verotulojen, tulonsiirtojen tai hintojen muutokset eivät ole hyvinvointivaikutuksia. Myöskään jonkun “pulan helpottuminen” ei ole hyvinvointivaikutus.*

Kuten jo todettiin, sadan henkilön 10 euron negatiivinen maksuhalukkuus kompensoi yhden henkilön 1000 euron maksuhalukkuuden. Tämä voidaan esittää yleisenä periaatteena:

5. *Monen kokema pieni kustannus kompensoi harvojen suuren hyödyn.*

Periaatteesta seuraa esimerkiksi se, että toimenpide, joka parantaa pienen kylän jokaisen asukkaan hyvinvointia merkittävästi, mutta vähentää jokaiselta pääkaupunkiseudun asukkaan hyvinvointia mitättömän määrän, voi hyvinkin olla yhteiskunnallisesti haitallinen. Tämäkin periaate voi kuulostaa itsestään selvältä, mutta alueellistamisen arviointityöryhmä ei suinkaan noudata sitä päätelmissään.

Vielä voidaan esittää joitakin melko itseltään selviä arviointiperiaatteita. Alueellistamis päätöksen vaikutukset kohdistuvat suureksi osaksi seuraaviin ihmisryhmiin: lähtöalueen (pääkaupunkiseutu) asukkaisiin, osarymänä siirrettävän yksikön vanhat työntekijät ja kohdealueen asukkaisiin, osarymänä yksikön uudet (tai potentiaaliset) työntekijät. Aika suoraviivaisella päättelyllä tästä seuraa tietty symmetriavaatimus: jos alueellistamistoimenpiteellä on jokin vaikutus kohdealueella, sillä on vastaava (usein päinvastainen) vaikutus lähtöalueella. Jos siirtäminen esimerkiksi lisää asuntojen kysyntää kohdealueella, se vähentää niiden kysyntää lähtöalueella jne.

Toimenpiteen yhteiskunnallinen hyödyllisyys riippuu siitä, ovatko kohdealueen vaikutusten nettohyödyt keskimäärin suurempia vai

pienempiä kuin lähtöalueen nettokustannukset. Rehellinen tapa tehdä vertailuja on se, että aina kun identifioidaan jokin hyöty kohdealueella, katsotaan onko olemassa vastaava kustannus lähtöalueella ja onko jotakin perusteltua syytä ajatella, että toinen näistä olisi merkittävästi toista suurempi. Toisin sanoen:

6. *Jos identifioidaan hyöty kohdealueella, on syytä miettiä, onko lähtöalueella vastaava kustannus. Kun näiden kokoa arvioidaan, pitää muistaa periaate, jonka mukaan monen pieni kustannus kompensoi harvojen suurenkin hyödyn.*

Sitä, missä olosuhteissa näin on, käsitellään tarkemmin jaksossa 4.

Myös ATVA-työryhmä mainitsee vaikutusten alueellisen symmetrisyyden useitakin kertoja (ATVA-työryhmä 2011; 2010, 53). Jäljempänä kuitenkin osoitetaan, ettei työryhmän arviointikehikossa eikä sitä soveltavassa arvioinnissa ole seurattu vaikutusten symmetrisyysperiaatetta.

Äsken identifioitujen vaikutusten lisäksi tulevat ne hyödyt ja kustannukset, joita ei voida suoraan kohdistaa tietyille ihmisryhmille. Keskeisiä ovat muutosta aiheutuneet kustannukset, alueellistamisella mahdollisesti saavutettavat pysyvät säästöt tai lisääntymiset kustannuksissa, menetetty virastospesifi inhimillinen pääoma ja muutokset toiminnon tuotoksen arvossa. Koska kysymys on valtionhallinnosta, näitä hyötyjä ja kustannuksia on useimmiten vaikea kohdistaa tietyille yksilöille tai väestöryhmille, vaan niitä täytyy tarkastella yleisesti veronmaksajiin kohdistuvina. Pääasia on, että ellei ole perusteltua syytä ajatella, että elleivät muut kohde- tai lähtöalueen nettohyödyt tai -kustannukset ole merkittäviä, kustannus-hyötyanalyysin tulee perustua lähinnä näiden suorien vaikutusten arviointiin. Yleisenä periaatteena, jonka soveltamisala on toki kustannus-hyöty-

analyysia laajempi, on se, että epävarmoja, mutta toivottavia vaikutuksia on painotettava vähemmän kuin varmoja kustannuksia:

7. *Epävarmoja hyötyjä ja kustannuksia on painotettava vähemmän kuin varmoja. Jos väitetään havaittavan suuria hyötyjä tai kustannuksia, havainto täytyy perustella huolellisesti.*

Tarkastellaan vielä luvun lopuksi sitä, kuinka arvioida alueellistamisen kustannuksia siirrettävän yksikön työntekijälle. Alueellistamisen aiheuttama kustannus työntekijälle on se summa, jonka työntekijä olisi valmis maksamaan siitä, että alueellistamistoimenpidettä ei suoriteta. Siinä tapauksessa, että alueellistaminen hyödyttää työntekijää, hyöty on se summa, jonka henkilö olisi valmis maksamaan siitä, että alueellistaminen tapahtuisi.

Tästä seuraa välittömästi, että alueellistamisesta on haittaa työntekijöille, jotka eivät muuta. Nämä työntekijät joutuvat nykyisen työpaikan asemesta joko toiseksi parhaaseen heille tarjolla olevaan työpaikkaan tai työttömiksi. Kumpi tahansa vaihtoehto olisi ollut tarjolla ilman alueellistamistakin, mutta työntekijä valitsi nykyisen, alueellistettavan työpaikkansa. Näin ollen alueellistamisesta on pääkaupunkiseudulle jäävälle entiselle työntekijälle haittaa.

Samasta päättelystä seuraa, että kohdealueella uuden työpaikan saavalle työntekijälle alueellistamisesta on hyötyä. Kumpi on suurempi, haitta vai hyöty on kysymys, jota ei voida ratkaista a priori vaan sitä täytyy tutkia empiirisesti. Koska uuden työntekijän sosioekonominen asema on tuskin ratkaisevasti huonompi kuin vanhan, ei a priori ole myöskään syytä olettaa, että painotettukaan kustannus-hyötyanalyysi kohtelisi entistä ja nykyistä työntekijää eri tavalla.

Kysymys siitä, huononeeko muuttamaan suostuvan työntekijän hyvinvointi vai paranee se, on aavistuksen monimutkaisempi. On kuitenkin hyviä syitä olettaa, että vaikutus on yleensä negatiivinen. Ensiksikin, työntekijöillä on aina mahdollisuus halutessaan muuttaa pois pääkaupunkiseudulta, mikäli korkeat asumis- ja liikennekustannukset haittaavat. Tällaista muuttoliikettä ei havaita. Pääkaupunkiseudun asumiskustannukset ovat korkeita juuri koska ihmiset haluavat asua siellä. Voi periaatteessa olla, että työntekijä asuisi mieluummin muualla, jos vain olisi mahdollisuus työllistyä riittävään hyvään työpaikkaan. Tällainen työntekijä hyötyy alueellistamisesta. On kuitenkin luultavaa, että tällaisia työntekijöitä on vain harvassa. Jos näitä olisi paljon, havaittaisiin, että maakunnissa avautuviin avoimiin työpaikkoihin ja virkoihin hakisi runsaasti pääkaupunkiseudun asukkaita. Tämä ei liene kovin yleistä. On siis luultavaa, että suuri osa yksikön mukana muuttamaan suostuvista työntekijöistä joutuvat suostumaan vain koska vaihtoehto on vieläkin huonompi. Muuttajat ovat sitä paitsi yleensä vähemmistönä, eikä tilastoista selviä kuinka moni todella muuttaa. Toisin sanoen:

8. *Alueellistamisen vaikutukset alueellistettavan yksikön nykyisiin työntekijöihin ovat luultavasti aina kielteiset.*

Erityisesti muuttamisen nettokustannusta tai -hyötyä yksittäiselle henkilölle tai kotitaloudelle ei voida laskea sillä, kuinka paljon vähemmän asuminen maksaa tai kuinka paljon vähemmän aikaa työmatka kestää. Ihmiset ovat keskimäärin halukkaita koko ajan maksamaan korkeita asumiskustannuksia ja kärsimään pitkiä työmatkoja asuakseen pääkaupunkiseudulla. Kuten mainittua, asumiskustannukset ovat korkeita pääkaupunkiseudulla, koska ihmiset haluavat asua siellä. Asumiskustannukset ovat

alhaisia Kainuussa, koska harvat haluavat asua siellä. Ihmisten sijoittumiseen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin mainitut, toki merkittävät kustannuserät.

Toisin kuin ATVA-työryhmä esittää, vaikka asumispäätös riippuu monesta asiasta, empiirisen hyvinvointianalyysin ei kuitenkaan tarvitse olla erityisen monimutkaista. Ekonometriset diskreetin valinnan mallit sopivat hyvin tällaisen analyysin tekoon, kun käytössä on edes kohtalainen tilastoaineisto.

Jos siis alueellistamista halutaan arvioida kustannus-hyötyanalyysin avulla, arvioinnissa täytyy noudattaa yllä johdettuja periaatteita. Seuraavissa jaksoissa tarkastellaan ATVA-työryhmän (2010) esittämää kustannus-hyötykehikkoa tästä näkökulmasta. Ensiksi käsitellään alueellistamisen suorien vaikutusten arviointia ja sen jälkeen epäsuorien vaikutusten.

3. Alueellistamisen suorat vaikutukset

Tarkastellaan ensin alueellistamisen suoria vaikutuksia. Näillä tarkoitetaan tässä 1) vaikutuksia alueellistettavan yksikön kustannuksiin ja tuotokseen, 2) työpaikkojen siirron suoria vaikutuksia, 3) alueellistamisen suoria vaikutuksia työntekijöihin ja 4) työpaikkojen suoria vaikutuksia muihin lähtö- tai kohdealueella asuviin. Näiden lisäksi alueellistamisella saattaa olla epäsuoria kerrannaisvaikutuksia, joko hyödyllisiä tai haitallisia. Epäsuorat vaikutukset kanavoituvat esimerkiksi työ- tai asuntomarkkinoiden kautta. Niitä käsitellään seuraavassa jaksossa.

Ajatus on arvioida sitä, kuinka hyvin ATVA-työryhmän kehikko noudattaa edellisessä luvussa johdettuja kustannus-hyötyanalyysin periaatteita ja antaa suosituksia siitä, kuinka kehikkoa tulisi korjata. Millainen työryhmän

kehikko sitten on? Työryhmä itse kuvailee kehikkoa pelkistetyksi ajatusmalliksi, jonka tehtävänä on antaa selkeä pohja ministeriöiden alueellistamista koskevalle päätöksenteolle (ATVA-työryhmä 2010, 19). Työryhmä korostaa, että kysymyksessä on nimenomaan kustannus-hyötyanalyttinen arviointimalli, joten äsken todettujen kustannus-hyötyanalyysin periaatteiden soveltaminen siihen on perusteltua.

Arviointikehikko on suureksi osaksi luettelomainen esitys niistä hyöty- ja kustannuseristä, joita työryhmä katsoo alueellistamisesta syntyvän tai voivan syntyä. Tämän lisäksi joistakin eristä annetaan lyhyehkö selitys. Selityksessä kerrotaan mitä erään kuuluu ja kuinka työryhmä on sitä tulkinut. Arviointikehikossa on lueteltu suurehko joukko erilaisia eritä, ja niiden kaikkien käsittely tässä olisi epätarkoituksenmukaista. Sen sijaan käydään läpi joukko esimerkkejä, joissa kustannus-hyötyanalyysia on sovellettu virheellisesti. Täytyy siis muistaa, että kehikko sisältää myös suuren joukon kustannus- ja hyötyeriä, jotka on tunnistettu aivan oikein. On valitettavaa, mutta ilmeistä, että tässä joudutaan keskittymään onnistumisten sijasta epäonnistumisiin.

Kustannus-hyötyanalyysin taloustieteellistä perustaa ei ATVA-kehikossa juuri käsitellä. Kehikkoon kuuluu toki liite, jonka otsikko on "Kustannus-hyötyanalyysistä", mutta tässä käsitellään lähinnä analyysin vaiheita, ei niinkään siinä sovellettavia periaatteita. Lisäksi yhdessä kohdassa korostetaan, että "kustannus-hyötyanalyttista tarkastelua ei kaikilta osin voida suorittaa rahamääräisten laskelmien pohjalta, vaan monissa tapauksissa kustannukset ja hyödyt joudutaan ilmaisemaan niiden omissa yksiköissä tai esimerkiksi vain puhtaasti verbaalisena kuvauksena." Tämä väite on tietenkin ristiriidassa kustannus-hyötyanalyysin peruspe-

riaatteen kanssa: koko analyysin idea on se, että kaikki kustannukset ja hyödyt mitataan yksilöiden maksuhalukkuuksissa. Tuntuu siis ylipäänsä kyseenalaiselta, onko työryhmä soveltanut kustannus-hyötyanalyysiä taloustieteellisenä menetelmä, jolla on tietty logiikkansa vai ajatellut sen olevan vain epämääräinen luettelo kaikista mieleen tulevista toivottavista ja ei-toivottavista asioista.

Siirrytään nyt varsinaisiin kustannus- ja hyötyeriin. Ensimmäisenä ATVA-kehikossa tarkastellaan vaikutuksia siirrettävän yksikön toimintaan ja henkilökuntaan. Alueellistettavan yksikön kannalta siirron vaikutukset ovat muutosta aiheutuvat välittömät kustannukset ja pidemmällä aikavälillä pysyvät muutokset kustannustasossa ja tuotoksen määrässä. Näitä vaikutuksia ei voida suoraan kohdistaa tietyille henkilöille, vaan ne täytyy kohdistaa yleisemmin veronmaksajille.

Suorat kustannukset ja hyödyt ovat aika yksinkertaisia havaita ja ATVA-kehikossa ne onkin useimmiten tunnistettu periaatteessa oikein. Kenties työryhmä kiinnittää liikaa huomiota joihinkin melko olemattomiin kustannuksiin, kuten imago- ja mainekustannuksiin. Yksinkertaisempi analyysi riittäisi. Alueellistamisen vaikutus virastolle saadaan karkeasti laskeamalla paljonko kustannukset muuttuvat, pieneekö vai lisääntykö tuotos ja paljonko muuttaminen maksaa.²

² Oletuksena tässä on, että siirrettävän yksikön tuotos on yhteiskunnallisesti arvokas. Tämä ei julkisballinnossa ole täysin ilmeistä. On mahdollista esimerkiksi että erilaisten valvontaviranomaisten tai elinkeinotukia jakavien virastojen tuotoksen yhteiskunnallinen arvo on negatiivinen, so. virastojen toiminta aiheuttaa taloudellista haittaa. Tällaisessa tapauksessa voi "tuotoksen" pieneneminen olla yhteiskunnallisesti hyödyllistä. ATVA-työryhmän esimerkitapauksista tämä voisi koskea kenties ainakin osaa maaseutuviraston toiminnoista.

Suorat kustannukset siis tunnistetaan kuta-kuinkin oikein. Mutta asiat alkavat mennä huonommin, kun ruvetaan arvioimaan työntekijän muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä koituvia kustannuksia siirrettävälle yksikölle ja työntekijöille. Kuten edellisessä luvussa todettiin, nykyiselle työntekijälle työpaikan siirtämisestä tulee haittaa varmasti, jos tämä päättää olla muuttamatta työpaikan mukana. Mutta vastaavasti entisen tilalle valittava työntekijä kohdealueella hyötyy. On epäselvää, kumpi on suurempi, uuden työntekijän hyöty vai vanhan haitta, tämä riippuu siitä kumpi arvostaa työpaikkaa enemmän.

Koska uusi työntekijä ja vanha työntekijä ovat todennäköisesti koulutustaustaltaan jne. melko samanlaisia, ero ei kenties ole suuri. Ilman tarkempaa informaatiota on kuitenkin vaikea sanoa, kumpi vaikutus dominoi. ATVA-työryhmä kuitenkin jättää kehikossaan uusien työntekijöiden hyödyn kokonaan mainitsematta, vaikka tämä erä on täysin olennainen kustannus-hyötyanalyysin kannalta. Voi olla, että uusien työntekijöiden hyötyjen on ajateltu kuuluvan johonkin myöhemmin käsiteltävään erään, kuten aluevaikutuksiin. Mutta tämä hämärtää kustannus-hyötyanalyysille tärkeän symmetrisyyden: alueellistamisesta seuraavat lähtöaluevaikutukset pitää käsitellä vertailun vuoksi rinnakkain kohdealuevaikutusten kanssa.

Muuttamatta jättämisestä voi tulla myös muita yhteiskunnallisia kustannuksia, jos esimerkiksi vanhan työntekijän merkittävä työnantajaspesifi inhimillinen pääoma menetetään. Jos työpaikan arvo uudelle työntekijälle on sama kuin vanhalle, mutta vanha työntekijä oli työnantajalle arvokkaampi, työntekijän vaihtumisesta seuraa yhteiskunnallinen haitta. Tämäntyypisten kustannusten arviointi on kuitenkin vaikeaa ilman empiiristä aineistoa. Va-

rovainen arvio on siis se, että mikäli työntekijä ei muuta, suoraa hyvinvointivaikutusta ei ole tai se on lievästi negatiivinen.

Jos työntekijä päättää muuttaa, työnantajalle ei tästä työntekijästä koidu haittaa eikä hyötyä, sama työntekijä työskentelee samalla palkalla samassa työssä. Sen sijaan, kuten edellisessä luvussa perusteltiin (periaate 3), työntekijä itse luultavasti kokee haittaa myös tässä tapauksessa, joten tässäkin tapauksessa työpaikan siirtymisen vaikutus on haitallinen.

Työpaikan siirtymisen suorat vaikutukset riippuvat siis siitä, muuttaako vanha työntekijä vai ei. Jos työntekijä muuttaa, hyvinvointivaikutukset ovat negatiivisia. Jos ei, varovainen arvio on että ne ovat neutraaleja.

Tämän yksinkertaisen analyysin asemesta ATVA-työryhmä luettelee suuren joukon erilaisia vaikeasti mitattavia kustannuksia kuten palveluiden saatavuuden heikentymistä, liikennekustannuksia, vapaa-ajan määrää, sivutulojen vähenemistä jne. ja pohdiskelee, kuinka suuria nämä mahtaisivat olla. On selvää, että kaikki nämä vaikuttavat henkilöiden kokemiin kustannuksiin ja muuttohalukkuuteen, mutta näitä ei tarvitse erikseen arvioida, vaan karkean päättelyn voi tehdä ihmisten muuttopäätöksistä. Huolellisemmässäkin tarkastelussa riittää arvioida kokonaismaksuhalukkuuksia. Tällainen analyysi on sopivan tilastoaineiston avulla suoritettavissa ekonometrian peruskalustoon kuuluvilla diskreetin valinnan malleilla.

Lisäksi ATVA-työryhmä korostaa muutostuen merkitystä analyysissä. Muutostuella tarkoitetaan ilmeisesti valtion tai kohdealueen maksamia tukia muuttamaan joutuville tai niille, jotka menettävät työnsä koska eivät muuta. Mutta tällaisella tuella on todellisia hyvinvointivaikutuksia vain, jos se vaikuttaa muuttopäätökseen. Muuttopäätökseen liittyy ulkoisvaiku-

tuksia, koska muuttopäätöstä tekevä työntekijä ottaa huomioon vain omat hyötynsä ja haittansa, ei työnantajalle tai muille tulevia. Muutostuki voi siis lisätä yhteiskunnallista hyvinvointia, jos se esimerkiksi saa sellaisen henkilön muuttamaan, jonka muutto on yhteiskunnallisesti haluttavaa, mutta tälle yksityisesti haitallista. Vastaavasti muutostuki voi olla haitallista, jos se esimerkiksi saa sellaisen henkilön jäämään, jonka kannattaisi yhteiskunnan näkökulmasta muuttaa.

Mutta muutostuen hyödyllisyys tai haitallisuus riippuu ainoastaan siitä kuinka se vaikuttaa muuttopäätökseen. Sellainen tuki, joka ei vaikuta muuttopäätökseen, on pelkkä tulonsiirto muilta veronmaksajilta tuen kohteelle, ja hyvinvointivaikutuksiltaan neutraali. Toisin sanoen muutostukea ei missään tapauksessa tule ottaa laskelmiin hyödyksi tai haitaksi, koska muutostukeen käytetty rahamäärä ei kuvaa sen aikaansaamia kustannuksia tai hyötyjä mitenkään.

ATVA-työryhmä siirtyy kehikossaan seuraavaksi arvioimaan kunta- ja aluevaikutuksiksi kutsumiaan eriä. Näissä tarkasteluissa ei noudateta kustannus-hyötyanalyysin tai yleensä mitään logiikkaa. Työryhmä toteaa, että sadan työpaikan siirtyminen 500 000 asukkaan (nimitä mainitsemattomasta) kunnasta ei ole kunnan talouden kokonaisuuden kannalta merkittävä muutos. Sen sijaan vastaavalla työpaikkojen määrän lisäyksellä esimerkiksi 5000 asukkaan kunnassa voi olla olennainen vaikutus. Väite pitää tietenkin paikkansa, mutta on täysin merkityksetön kustannus-hyötyanalyysin kannalta. Kuten edellisessä luvussa todettiin, kustannus-hyötyanalyysissä moneen ihmiseen kohdistuva pieni haitta kompensoi harvoin kohdistuvan suuren hyödyn. Mikä tahansa muuhan olisi järjetöntä. Esimerkiksi 500 000

helsinkiläiseltä vuosittain perittävä ja tämän kirjoittajalle annettava 10 euron vero aikaansai- si verotettaville vain pienen haitan, mutta vastaanottajalle olennaisen hyödyn.

ATVA-työryhmä ehdottaa, että saman ko- koisen muutoksen erilainen suhteellinen vaikutus pitäisi ottaa huomioon “painottamalla” aluevaikutuksia. On vaikea ymmärtää tarkasti, mitä tällä tarkoitetaan. Jos tulkinta on se, että pienten ihmismäärien etua pitäisi painottaa suurten ihmismäärien kustannuksella, ehdotus on kerta kaikkiaan älytön.

ATVA-työryhmä kruunaa analyysinsä ko- rostamalla, että “numeeristen tekijöiden ohella alueellistamisella voi olla myös psykologisia vaikutuksia, erityisesti sijoitusalueella”, mutta painottaa, että näiden mittaaminen voi olla vai- keaa. On hämmästyttävää huomata, että valtio- varainministeriön asettaman työryhmän jäsenet ajattelevat, että alueellistamispäätöksessä mer- kittävässä osassa voisi olla se, että sijoituspai- kan asukkaille tulee hyvä mieli.

Kuntataloutta ja valtiontaloutta koskevasta ATVA-analyysistä puolestaan riittää todeta, että se on lähes täydellisen irrelevantti alueel- listamisen kustannus-hyötyanalyysin näkökul- masta. Kehikossa esimerkiksi kuvataan yksi- tyiskohtaisesti, kuinka alueellistaminen siirtää tuloja alueelta toiselle kunnallisverojärjestel- män ja valtionosuusjärjestelmän kautta. Tällai- set tulonsiirrot eivät kuitenkaan kuulu kustan- nus-hyötyanalyysin piiriin, koska niillä ei ole nettohyvinvointivaikutusta. Edellisessä luvussa todettiin, että toisinaan kustannus-hyötyana- lyysi tehdään painotettuna niin, että huonom- piosaisten hyvinvointivaikutuksille annetaan enemmän painoa. Mutta tämän tyyppistä ana- lyysiä ATVA-kehikossa ei tehdä. Se nimittäin edellyttäisi, että alueellisten tulonsiirtojen ase- masta tarkasteltaisiin väestöryhmien välisiä

tulonsiirtoja. Vielä tämänkin lisäksi pitää mai- nita, että vaikka alueellisia tulonsiirtoja pidet- täisiin (jostakin kustannus-hyötyanalyysista riippumattomasta syystä) tärkeinä, on alueellis- taminen monimutkainen ja tehoton tapa suo- rittaa tällaisia tulonsiirtoja. Vastaavan tulonsiir- ron voi nimittäin aina saada aikaan yksinkertai- sesti siirtämällä tuloja.

Taas pitää todeta, että alueellistamisella saattaa olla hyvinvointivaikutuksia, jotka kana- voituvat kunnallisvero- ja valtionosuusjärjestel- mien kautta. Näitä voi syntyä, jos järjestelmät vaikuttavat kannustimiin ja sitä kautta ihmisten käyttäytymiseen. Mutta tällaiset vaikutukset pitää tietenkin identifioida erikseen, eikä alue- ellisten tulonsiirtojen suuruudella ole mitään yhteyttä näiden vaikutusten suuruuteen. AT- VA-kehikon korostamat kuntatalousvaikutuk- set ovat siis epärelevantteja alueellistamisen kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta.

Nyt käsiteltyjen lisäksi ATVA-kehikossa tar- kastellaan “alue-, kansantaloudellisia ja yhteis- kuntataloudellisia vaikutuksia”. Näillä tunnu- taan tarkoitettavan alueellistamistoimenpitei- den epäsuoria taloudellisia vaikutuksia ja niitä käsitellään seuraavassa luvussa.

4. Alueellistamisen epäsuorat hyödyt, agglomeraatio ja ATVA-kehikko

Alueellistamistyöryhmän arviointikehikossa keskeisessä asemassa ovat alueellistamisesta seuraavat epäsuorat hyödyt. Työryhmä kutsuu näitä nimillä “kansantaloudelliset” tai “yhteis- kuntataloudelliset” vaikutukset. Nimitykset eivät tietenkään tarkoita mitään taloudellisen hyvinvointianalyysin näkökulmasta. Jäljempänä on tulkittu nimityksillä tarkoitettavan suoma- laisiin kohdistuvia vaikutuksia, joita ei voida

kohdistaa erityisesti tietyn alueen asukkaisiin. Näin tulkittuina analyysi on mielekästä, vaikakin on mahdotonta erottaa toisistaan “kansantaloutta” ja “yhteiskuntataloutta” Vaikutuksista korostetaan erityisesti työllisyysvaikutuksia ja erilaisia osaamisen lisääntymiseen liittyviä vaikutuksia (ATVA-työryhmä 2010, 45–47). Mutta missä olosuhteissa tällaisia epäsuoria myönteisiä nettovaikutuksia on lupa odottaa, ja kuinka niiden olemassaolo voidaan havaita?

Aluepoliittisia toimenpiteitä koskeva teorettinen ja empiirinen taloustieteellinen kirjallisuus suhtautuu pessimistisesti mahdollisuuteen saavuttaa yhteiskunnallista hyvinvointia aluepolitiikan, esimerkiksi alueellistamisen avulla. Keskeinen teorettinen käsite alue- ja kaupunkitaloustieteessä on alueellinen tasapaino. Alueellisen tasapainon ajatus on se, että alueelliset hyvinvointierot eivät voi olla valtavasti suuria, jos ihmiset saavat muuttaa vapaasti paikasta toiseen. Jos hyvinvointitaso esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on huomattavasti korkeampi kuin Kainuussa, kainuulaiset muuttavat pääkaupunkiseudulle. Niiden kainuulaisten, jotka eivät muuta pääkaupunkiseudulle, hyvinvointi pääkaupunkiseudulla ei voi siis olla huomattavasti korkeampi kuin Kainuussa.

Mekanismi, joka aikaansaa alueellisten hyvinvointierojen tasaantumisen, on hintojen, ja erityisesti asumisen hintojen, sopeutuminen. Korkeaa palkkatasoa tietyillä alueilla, kuten pääkaupunkiseudulla, kompensoi korkea asumisen hintataso. Samoin korkeita palkkoja voivat kompensoida esimerkiksi luonnon kaukaisuus, liikennemuutokset tms. Joka tapauksessa on oltava joitakin tekijöitä, jotka ovat vastapainona korkealle tulotasolle, koska muuten kaikki kainuulaiset muuttaisivat pääkaupunkiseudulle. Heti kun pääkaupunkiseutu tulee “liian”

houkuttelevaksi, muuttoliike nostaa asumisen hintoja niin, että liika houkuttelevuus häviää.

Alueellisen tasapainon käsitteestä seuraa heti muutamia asioita. Ensiksikin, pääkaupunkiseudun ja maakuntien tuloerot eivät kuvasta hyvinvointieroja, koska niissä ei huomioida asumiskustannuksia ja muita pääkaupunkiseudun asukkaiden hyvinvointia vähentäviä tekijöitä. Näin ollen pääasiallinen perustelu alueellisten tuloerojen tasaamiselle häviää. Toinen seuraus on, että aluepolitiikka ei voi olla kovin tehokasta: taloudellisen aktiviteetin siirtäminen alhaisen tulotason alueille purkautuu hintoihin, erityisesti asuntojen hintoihin alueella, eikä tämän vuoksi nosta ainakaan alueen huono-osaisten hyvinvointia.

Lisäksi syntyy yhteiskunnallisia kustannuksia, koska ihmiset pysyvät asunsa taloudellisesti tuottamattomilla alueilla (Glaeser ja Gottlieb 2009).

Milloin sitten alueellisesti kohdentuvat politiikkatoimenpiteet tai muut alueelliset sokit voivat aikaansaada hyvinvointivaikutuksia? Keskeinen edellytys tälle on ns. agglomeraatioulkovaikutusten olemassaolo. Tällaisia ulkovaikutuksia esiintyy silloin, kun yrityksen (tai valtionhallinnon yksikön) sijoittuminen alueelle hyödyttää jollakin tapaa alueen muita yrityksiä. Hyöty voi tulla esimerkiksi alueellisten työmarkkinoiden kasvusta, kuljetuskustannusten pienentymisestä tai tietämyksen ja osaamisen leviämisestä. Koska yritykset eivät sijoituspäätöksissään ota huomioon muille aiheuttamia hyötyjä, ei resurssien alueellinen jakauma ole yleensä optimaalinen hyvinvointimielessä, kun merkittäviä ulkovaikutuksia esiintyy. Tällöin hyvinvointia voidaan periaatteessa lisätä politiikkatoimenpiteillä. Nämä agglomeraatiovaikutukset lienevät juuri niitä

epäsuoria yhteiskuntataloudellisia hyötyjä, joita ATVA-työryhmä korostaa.

Politiikkatoimenpiteiden vaikutusten yleensä ja erityisesti agglomeraatioetujen havaitseminen on kuitenkin erittäin vaativa tehtävä. Poliittikkavaikutusten erottaminen muusta talouden kehityksestä vaatii hienostuneiden ekonometristen menetelmien soveltamista ja sopivan satunnaiskoetta muistuttavan asetelman löytämistä. Taloustieteessä näiden selvittämiseen on kohdennettu viime vuosina paljon resursseja, ja kiinnostavia tutkimuksia on tullut useita (ks. esim. Busso ym. 2013 ; Glaeser ja Gottlieb 2009a; 2009b; Greenstone 2010). Tulokset ovat suureksi osaksi negatiivisia. Esimerkiksi Glaeser ja Gottlieb (2009b) toteavat yhteenvedossaan, että suurimmalla osalla tutkituista aluepoliittisista toimenpiteistä ei ole ollut mitään vaikutuksia. Niissäkin tapauksissa, joissa vaikutuksia on ollut, niiden hinta on ollut hyvin korkea. Glaeserin ja Gottliebin näkemys on, että lupaavin aluepolitiikan suuntaus olisi estää kasvavia kaupunkeja rajoittamasta omaa kasvuaan.

Myös alueellistamisen kannalta suoraan relevantti tutkimus julkisen sektorin työpaikkojen vaikutuksesta paikallisiin työmarkkinoihin Isossa-Britanniassa päättyy siihen, ettei julkisilla työpaikoilla ole nettovaikutusta yksityisten työpaikkojen määrään (Faggio ja Overman 2012). Vastaava Suomessa tehty selvitys ei myöskään havainnut valtion työpaikkojen sijoittumisella mitään taloudellista vaikutusta (Pursiainen 2013). Vaikka viimeksi mainittu selvitys ei olekaan lopullinen sana asiassa, se on ainoa systemaattinen yritys arvioida alueellistamisen vaikutuksia Suomessa.

Myönteisten politiikkavaikutusten aikaansaanti ja jopa havaitseminen kohdealueella on siis hankalaa. Koko yhteiskunnan hyvinvoinnin

kannalta tilanne on vieläkin ongelmallisempi. Jotta aluepolitiikalla saataisiin kokonaishyvinvointia lisättyä, pelkästään agglomeraatioetujen tunnistaminen ei riitä, vaan resurssien siirtäminen alueelta toiselle (esimerkiksi pääkaupunkiseudulta maakuntiin) on perusteltua vain, jos agglomeraatioedut ovat kohdealueella suuremmat kuin lähtöalueella (Glaeser ja Gottlieb 2009b; Moretti 2011). Muuten lähtöalueen kielteiset vaikutukset kumoavat kohdealueen myönteiset.

Alueellisten agglomeraatioetujen erojen havaitseminen on käytännössä erittäin vaikeaa. Tutkimustulosten valossa ei esimerkiksi näytä siltä, että yhteys etujen suuruuden ja kohdealueen väkiluvun välillä olisi suoraviivainen. Erityisesti ei ole lainkaan selvää, että jos erot pystyttäisiin havaitsemaan, ne viittaisivat siihen, että resursseja pitäisi siirtää metropolialueilta pienempiin keskuksiin. Voi päinvastoin olla, että esimerkiksi inhimillisen pääoman keskittymisen edut lisääntyvät, kun kaupunkialueen koko kasvaa: tässä tapauksessa politiikan pitäisi työntää koulutettua työvoimaa maakunnista metropolialueelle. Asia on relevantti erityisesti Suomessa: pääkaupunkiseutu ei ole maailman mittakaavassa erityisen suuri metropoli, joten on epätodennäköistä, että agglomeraatiohyödyt olisi täysin saavutettu.³

Yllä mainitut tutkimustulokset koskevat siis politiikkavaikutusten havaitsemista jälkikäteen. Poliittisen päätöksentekijän ongelma on vielä-

³ Tästä näkökulmasta alueellistamislain rajausta koskemaan vain toimintojen sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on turban rajoittava. Pääkaupunkiseudulla on useita alueita hyvien liikenneyhteyksien varrella, joissa vuokrataso on huomattavasti Helsingin ydinkeskustaa matalampi. Yksi keino yrittää madaltaa kustannuksia, mutta pyrkiä säilyttämään agglomeraatiohyötyjä olisi "alueellistaminen" pääkaupunkiseudun sisällä.

kin hankalampi: otolliset kohteet politiikkatoimenpiteille pitäisi tunnistaa etukäteen ilman laajojen tilastoaineistojen sisältämää informaatiota. Tämä on erittäin vaikeaa, ja väitteisiin alueellistamistoimenpiteiden aikaansaamista merkittävistä hyvinvointivaikutuksista on pakko suhtautua epäilevästi, ellei niitä ole perusteltu erityisen huolellisesti.

Äskeisen perusteella on täysin ilmeistä, etteivät esimerkiksi ATVA-työryhmän korostamat “alueellisten kehityserojen tasaaminen” tai “väestön ja toimintojen tasaisempi sijoittuminen” (ATVA-työryhmä, 53) ole mielekkäitä politiikkatavoitteita. Paitsi että “hyötyjä” ei ole kvantifioitu tai kohdistettu kenellekään, ei niissä ole järkeä agglomeraationäkökulmasta. On todennäköistä, että optimaalinen väestön ja kehitystason jakautuminen on hyvinkin epätasaista.

Yllä esitetyn valossa ATVA-työryhmän esittämät näkemykset alueellistamisen hyödyistä vaikuttavat vähintään heppoisesti perustelluilta. Kansainvälisessä kirjallisuudessa siis yhtäältä todetaan agglomeraatiovaikutusten olevan ainoa kunnollinen perustelu alueellistamiselle ja toisaalta korostetaan hyötyjen havaitsemisen menetelmällistä vaikeutta. ATVA-työryhmä sen sijaan nojautuu hyötyjä koskevissa laskelmissaan tutkimuksiin, joissa ei joko lainkaan oteta huomioon agglomeraatiovaikutuksia tai jotka nojautuvat lähinnä primitiivisiltä vaikuttaviin menetelmiin.

Ensimmäisen tyyppin tutkimukset jakautuvat kahteen tyyppiin: panos-tuotosanalyysiin (Volk ym. 2009) ja yleisen tasapainon malleihin (Honkatukia ym. 2003). Alan johtava kansainvälinen tutkija toteaa panostuotosanalyysistä, että se ei tuota mielekkäitä estimaatteja alueellisista kerrannaisvaikutuksista, koska se ei lainkaan ota huomioon muutoksia alueellisissa hinnoissa ja kustannuksissa eikä agglomeraa-

tiovaikutuksia (Moretti 2011b). Panos-tuotosanalyysi ei siis ota huomioon lainkaan juuri niitä vaikutuksia, jotka ovat tarkasteltavan asian kannalta keskeisiä. Yleisen tasapainon malliin pätee osittain sama kritiikki. Jotta yleisen tasapainon malli pystyisi ottamaan huomioon agglomeraatiovaikutukset, olisi mallin ohjelmoijan pitänyt tunnistaa ja kvantifioida ne. Mutta mitään tutkimustietoa alueellisista agglomeraatiovaikutuksista mallinnuksen pohjaksi ei ole.

Panos-tuotostmallit ja yleisen tasapainon mallit ovat koherentteja analyysimenetelmiä, vaikka eivät kovin hyvin sovellukaan alueellistamisen vaikutusten arviointiin. Mutta ATVA-työryhmä tukeutuu vielä paljon huonompaan näyttöön. Keskeisenä lähteenä on aluemaantiedon laitokselle tehty pro gradu -työ (Terävä 2009). Ansiokkaaseenkin pro gradu -työhön nojautuminen tuntuu ongelmalliselta, mutta työryhmän lähteenään käyttämä työ näyttää perustuvan kokonaan erilaisiin laadullis-käsitteellisiin menetelmiin empiiristen taloustieteellisten menetelmien sijasta. On ilmeistä, että tällainen analyysi ei tarjoa mitään näyttöä alueellistamistoimenpiteiden hyödyistä. Surkuhupaisaksi työryhmän argumentointi käy viimeistään, kun se siteeraa vuosikymmeniä vanhaa yksittäistapausta koskevaa haastattelututkimusta näyttönä alueellistamisen eduista (Yliskylä-Peuralahti 2004) ja perustelee alueellista työllisyyskerrointa sillä, että sitä on käytetty 1970-luvulla komiteamietinnössä (ATVA-työryhmä 2010, 42).

Tiivistäen, olemassa oleva tieteellinen evidenssi pakottaa suhtautumaan alueellistamistoimenpiteiden mahdollisuuksiin aikaansaada pysyviä hyvinvoinnin vaikutuksia kohdealueille varovaisesti ja mahdollisuuksiin lisätä yhteiskunnallista kokonaisuhyvinvointia vieläkin varo-

vaisemmin. Jos hyötyjä väitetään olevan, täytyy väitteen perustua huolelliseen empiiriseen tutkimukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ellei aukotonta empiiristä näyttöä ole alueellistamispäätösten arvioinnissa on korostettava alueellistamistoimenpiteestä välittömästi seuraavia kustannuksia ja hyötyjä toivottavien, mutta epätodennäköisten välillisten hyötyjen asemesta. ATVA-työryhmän analyysi epäsuorista alue- ja kansantaloudellisista vaikutuksista on kelvoton.

5. Johtopäätökset

Kustannus-hyötyanalyysin käyttäminen useammin poliittisen päätöksenteon apuna olisi selkeä parannus nykyisiin käytäntöihin. Alueellistamisen vaikutuksia arvioinut ATVA-työryhmä on tässä mielessä toiminut uranuurtajana laatimalla eksplisiittisesti kustannus-hyötyanalyysiin nojaavan arviointikehikon alueellistamisen vaikutuksille. Valitettavasti arviointikehikon laadinta on epäonnistunut varsin pahasti. Työryhmä ei ole noudattanut taloustieteellisen kustannus-hyötyanalyysin peruseriaatteita. Tämän vuoksi arviointikehikossa ei yksinkertaisesti tunnisteta oikein yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia. Sen sijaan mukana on eriä, jotka eivät ole yhteiskunnallisia kustannuksia tai hyötyjä ja vastaavasti siitä puuttuu osa todellisista hyödyistä ja kustannuksista.

Kehikossa myös ylikorostetaan alueellistamisen kohteena olevalla alueella saavutettavia myönteisiä vaikutuksia. Niin talousteorian kuin empiiristen tutkimustulostenkin valossa on erittäin vaikeaa aikaansaada aluepolitiikalla myönteisiä vaikutuksia kohdealueella, ja yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen saavuttaminen on vielä vaikeampaa. Työryhmän optimistiset

näkemykset perustuvat toiveajatteluun, eivätkä kunnolliseen empiiriseen näyttöön.

Alueellistamistyöryhmän kohtaamat vaikeudet varmaankin kohtaavat myös mitä tahansa tulevaisuudessa asetettavaa vastaavaa työryhmää. Työryhmätyöskentelyn ja jäsenvalinnan logiikka ovat sellaisia, että taloustieteellisesti perustellun arvioinnin asemesta kustannus-hyötyanalyysistä tulee helposti jäsentämätön luettelo asioista, joita työryhmäläiset pitävät syystä tai toisesta hyvinä tai huonoina. Samoin kiusaus korostaa spekulatiivisia hyötyjä konkreettisten ja helposti todennettavien kustannusten asemesta on suuri. Kustannus-hyötyanalyysin pitäisikin ymmärtää olevan taloustieteellistä tutkimusta, jota suorittamaan kannattaa palkata ministeriön asettaman työryhmän sijasta taloustieteilijöistä koostuva tutkimusryhmä. □

Kirjallisuus

- ATVA-työryhmä (2010), *Kustannus-hyötykehikko*, Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän osaraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2010.
- ATVA-työryhmä (2011), *Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset*, Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän (ATVA) loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2011.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R. ja Weimer, D. L. (2006), *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, 3rd edition, Pearson Education.
- Busso, M., Gregory, J. ja Kline, P. (2011), "Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy". *American Economic Review*, 103: 897-947.

- Faggio, G. ja Overman, H. (2013), "The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets", *Journal of Urban Economics*, 79: 91-107.
- Glaeser, E. L. ja Gottlieb, J. D. (2009a), "The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States," *Journal of Economic Literature* 47: 983-102.
- Glaeser, E. L. ja Gottlieb, J. D. (2009b), "The Economics of Place-Making Policies", NBER Discussion Paper No. 14373.
- Greenstone, M., Hornbeck, R. ja Moretti, E. (2010), "Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Million Dollar Plants", *Journal of Political Economy* 118: 536-598.
- Honkatukia, J., Kangasharju A. ja Vaittinen, R. (2003), "Suuren aluepolitiikan ja hajasijoittamisen vaikutuksia Keski-Suomessa", VATT-keskustelualoitteita 308.
- Landsburg, S. E. (1993), *The Armchair Economist: Economics and Everyday Life*, The Free Press.
- Moretti, E. (2011a), "Local Labor Markets", teoksessa Card, D. ja Ashenfelter O. (toim.), *Handbook of Labor Economics Volume 4b*, Luku 14: 1237-1313.
- Moretti, E. (2011b), "Local Multipliers", *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100: 373-377
- Pursiainen, H. (2013), "Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset", VATT Valmisteluraportit 14.
- Ramboll (2010), "Arvio alueellistamistoimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista", Valtiovarainministeriön toimeksiannosta tehty selvitys. Liitteenä ATVA-työryhmän loppuraportissa ks. ATVA (2011).
- STT (2012), "Hallitus ei suunnittele uusia alueellistamisia", *Helsingin Sanomat* 26.2.2012, <http://www.hs.fi/politiikka/a1305577863319> (viitattu 5.4.2014)]
- Terävä, E. (2009), "Valtion työpaikkojen alueellistamisohjelman mahdollisuudet alueiden kehittämisessä", Pro gradu -tutkielma, Aluetiede, Suunnittelumääntiede, Helsingin yliopisto. Maantieteen laitos.
- Valtiovarainministeriö (2014), "Alueellistamista koskevat verkkosivut", http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/011_alueellistaminen (Viitattu 5.4.2014).
- Vol, k R., Haltia, V., Huovari, J., Karikallio, H., Kotilainen, M., Metsola, P., Nikula, N. ja Rantala, O. (2009): *Infrastruktuurin ja julkisten toimintojen sijainnin vaikutukset aluetasolla*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 31.
- Wiberg, M. (2013), "Professori: Suomessa monet politiikan apuna olevat luvut 'vedetään hatusta'", *Helsingin Sanomat* 22.12.2013, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1387604878168> (viitattu 5.4.2014).
- Yliskylä-Peuralahti, J. (2004), *Valtion laitosten siirrot ja aluepolitiikka. Esimerkkitaipauksena Maatalouden tutkimuskeskuksen siirtyminen Vantaan Tikkurilasta Jokioisiin*, Suomen tiedeseura, Helsinki.