

# Kasvava ja kutistuva Suomi

EU- ja EMU-jäsenyyden valmisteluvaiheissa ennakoitiin tapahtuvaksi alueellista keskittymistä ja alueellisten tuloerojen kasvua. Miten on käynyt ja miksi?



Heikki Eskelinen  
Professori  
Karjalan tutkimuslaitos, Joensuun  
yliopisto  
heikki.eskelinen@joensuu.fi

**A**luekehityksestä ja aluepolitiikasta on keskusteltu Suomen kaikkien integraatoratkaisujen yhteydessä. Kun EEC-vapaakauppasopimus solmittiin 1970-luvulla, "Suuri Muutto" maaseudulta

*Artikkeli perustuu esitelmään Kuntien takauskeskuksen järjestämässä "EMU 10 vuotta"-seminaarissa Helsingissä 27.11.2008.*



kaupunkeihin oli käynnissä. Tässä tilanteessa arviot alueellisen keskittymisen vauhdittumisesta "Euroopan koillismaassa" saivat runsaasti huomiota ja niitä käytettiin silloin aluepolitiikan vahvistamisen perusteluina (Eskelinen 1985).

EU-jäsenyyskeskustelussa alueellisesta keskittymisestä esitettiin samansuuntaisia arvioita kuin pari vuosikymmentä aiemmin. Aluepolitiikan puolella kiinnitettiin tuolloin eniten huomiota EU:n rakennerahastopolitiikan käyttöönottoon. Aluekehitys ja aluepolitiikka olivat esillä myös joitakin vuosia myöhemmin, kun Suomen liittymistä Euroopan talous- ja rahaliittoon valmisteltiin. Niitä koskeva keskustelu oli aiempiin debatteihin verrattuna laimeaa ja asiantuntijavetoista. Tähän oli ymmärrettäviä syitä. EMU-jäsenyys ei edellyttänyt aluepolitiikan institutionaalisia muutoksia. Lisäksi EU:n aluepolitiikan periaatteet ja käytännöt oli tuolloin jo omaksuttu ja ne oli kytketty kansalliseen aluepolitiikkaan.

EMU-päätöksen valmisteluvaiheessa Valtioneuvoston kanslian asettaman asiantuntijaryhmän toimesta tuotettiin varsinaisen loppuraportin lisäksi 15 väli- ja taustaraporttia. Yksi näistä (Loikkanen, Laakso ja

Heikki Eskelistä huolestuttaa monien pienten keskusten ja maaseutupaikkakuntien näivettyminen, eikä keskisuurten kaupunkiseutujenkaan muutossuunta ole selvä.

## Helsingin seutu on esimerkki alueesta, joka on aikanaan päässyt kasautuvan kasvun uralle.

Sullström 1997) arvioi EMU:n ja aluetaloudellisen kehityksen yhteyksiä.<sup>1</sup> Siinä otettiin korostetun varovasti kantaa peruskysymykseen: "Sen voi kuitenkin sanoa, että vaikka integraation syvenemisen myötä talouskehitys olisi myönteistä, se ei automaattisesti takaa, että kasvu olisi alueellisesti ja sektoreittain tasaista." Tältä pohjalta raportissa todettiin, että oli otettava huomioon se mahdollisuus, että "tuotantotoiminnan ja väestön keskittyminen jatkuu...(ja se) merkitsisi väestön ja tuotantotoiminnan painopisteen siirtymistä jatkossakin Etelä-Suomen, erityisesti pääkaupunkiseudun suuntaan ja koko maan tasolla aluekeskusten suuntaan". Tämän arvion perustalta raportissa pohdittiin alueiden välisiä tasausmekanismeja. Niiden tehon todettiin riippuvan siitä, johtuuko niiden tarve suhdannekehityksestä vai alueiden väestörakenteen ja palvelutuotannon edellytysten eriytymisestä.

### Keskittyvä aluekehitys

Aluetaloudelliset kysymyksenasettelut ovat muotoutuneet viime vuosina globalisaation ja kansainvälisen talusintegraation teoreettisen ja empiirisen

<sup>1</sup> Tämä aihepiiri oli lisäksi esillä talouden rakennetta ja työmarkkinoita koskeneissa raporteissa ja myös asiantuntijaryhmän loppuraportissa. EMU:n ja aluekehitystä yhteyksien selvittely jatkui näiden paperien jälkeen eduskunnan suuren valiokunnan toivomuksesta alueellisten tuloerojen tutkimuksena ja VATTin järjestämän asiantuntijaseminaarin voimin, ks. Loikkanen (1998).

tutkimuksen kiinteäksi osaksi. Tämänvuotinen taloustieteen nobelisti Paul Krugman on vaikuttanut merkittävästi aihepiiriin käsitteellisen ja teoreettisen perustan kehitykseen. Krugman (1991) esitti ns. uuden talousmaantieteen perusmallin, jossa analysoidaan keskusperiferiatyyppisen kasautuvan kasvun mekanismeja ja aluetalouksien erikoistumisen perusteita. Suomessa integraation ja globalisaation etenemisen ja kasautumistekijöiden yhteisvaikutuksiin on kiinnitetty huomiota muun muassa Valtioneuvoston kanslian (2004, 2006) globalisaatioraporteissa ja niiden taustaselvityksissä.<sup>2</sup>

Krugmanin mallin mukaan taloudellisen toiminnan sijaintirakenne riippuu tuotannon mittakaavaeduista, kuljetuskustannuksista ja tuotannon tekijöiden liikkuvuudesta. Jos jollekin alueelle on syystä tai toisesta kasautunut kysyntää eli markkinapotentiaalia, on edullista sijoittaa tuotanto sinne, ja vastaavasti kysynnän on edullista sijoittua lähelle tarjontaa. Tämä luo itseään vahvistavan kierteen, mikä on sitä voimakkaampi mitä herkemmin tuotannon tekijät kuten työvoima liikkuvat. Helsingin seutu käy kotimaiseksi esimerkiksi tällaisesta prosessista. Hallinnollis-geopoliittiset päätökset johtivat kaupungin perustamiseen ja sen kasvua vauhdittaneisiin ratkaisuihin, ja vähitellen kasautuva kasvu pääsi vauhtiin. Tähän tapaan jotkin alueet päätyvät kasvu-uralle tai suorastaan lu-

<sup>2</sup> Ks. myös Widgrén ym. (2007).

kittuvat siihen, toiset taas ajautuvat supistumisen noidankehään.

Alueellisen keskittymisen jatkumisesta Suomessa on osoituksena esimerkiksi kuuden suurimman kaupunkiseudun (seutukunnat Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Lahti, Jyväskylä) suhteellisen painoarvon kasvu. Vuonna 1995 niiden osuus Suomen bruttokansantuotteesta oli 49,0 prosenttia; vuonna 2006 se oli jo yli puolet, 54,6 prosenttia. Myös näiden kaupunkiseutujen väestöosuus on nousut: samana ajanjaksona se nousi 41,4 prosentista 45,7 prosenttiin. Muutosprosessi havaitaan keskittyväksi useimmilla muillakin aluetasoilla. Tärkein poikkeus tästä päälinjasta on havaittavissa paikallistasolla. Työpaikkojen ja asumisen sijainti ovat erkaantuneet toisistaan liikkuvuuden lisääntyessä, minkä seurauksena kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja asutus ovat hajautuneet. Vuonna 1980 33 suurimman kaupunkiseudun pinta-ala oli taajamakäsitteen mukaisesti rajattuna yhteensä 1 914 km<sup>2</sup>, ja se kasvoi vuoteen 2000 mennessä miltei 50 prosenttia (2 798 km<sup>2</sup>:in). Näistä kaupunkiseuduista 22 ylitti asukastiheyden 1 000 as./km<sup>2</sup> vuonna 1980, mutta vuonna 2000 sellaisia oli enää 10 (Ristimäki ym. 2003).

Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että alueellinen keskittyminen ja alueelliset erot ovat kaksi eri asiaa. Julkisessa keskustelussa – ja myös integraation vaikutuksia ennakoitaessa – niistä puhutaan siten, että kuulijan on vaikea saada selvää, kummasta on milloinkin kysymys. Niiden erottelevuus on tärkeää erityisesti siitä syystä, että aluekehityksen keskeiset tavoitteet voivat koskea joko jompaakumpaa tai molempia niistä.

Alueellinen keskittyminen viittaa siihen, että entistä suurempi osa esimerkiksi väestöstä, taloudellisesta toiminnasta tai yritysten pääkonttoreista on tietyllä

alueella. Alueelliset erot puolestaan viittaavat esimerkiksi tulotason, työllisyysasteen tai elinolosuhteiden alueellisten keskiarvojen erilaisuuteen. Nämä kaksi asiaa voivat liittyä toisiinsa eri tavoin: alueellisen keskittymisen myötä alueelliset erot voivat joko kasvaa tai pienentyä.

Näille molemmille kehitysurille on esitettävissä järjestyksiä perusteita. Jos köyhän alueen työttömät muuttavat vauraalle alueelle töihin ja tämä työvoiman tarjonnan lisäys painaa siellä suhteellista palkkatasoa alaspäin, markkinamekanismi tasoittaa tulotason alueellisia eroja. Jos taas köyhän alueen parhaiten koulutetut ja tuottavimmat työntekijät muuttavat rikkaalle alueelle ja nostavat siellä keskimääräistä tuottavuutta ja sen seurauksena palkkatasoa, käy päinvastoin: erot kasvavat.

Taulukossa 1 esitetään perustietoja aluetaloudellisista eroista Suomessa EU-jäsenyyden aikana. Epätasaisuutta kuvataan variaatiokerroimen (= keskihajonnan ja keskiarvon suhde) avulla: mitä suurempi se on, sitä suurempia ovat aluetaloudelliset erot.

Kaikkien kolmen aluejaon mukaan sekä henkilöä kohti lasketun bruttokansantuotteen että käytettävissä olevien tulojen alueelliset erot olivat vuonna 2006 jonkin verran suurempia kuin 1990-luvun puolivälissä. Nämä erot kasvoivat nimittäin 1990-luvun loppuvuosina, kun taas 2000-luvun alkuvuosina muutoksen suunta kääntyi. Toiseksi havaitaan, että käytettävissä olevien tulojen erot ovat selvästi pienempiä kuin henkilöä kohti lasketun bruttokansantuotteen erot. Tämä johtuu siitä, että verotus ja tulonsiirrot tasoittavat voimakkaasti tulonmuodostuksen alueellisia eroja. Taulukon 1 numerot viittaavat kuitenkin siihen, että tämä tasoitusmekanismi on Suomessa lievästi heikentynyt.

Taulukossa 1 esitetty Suomen aluetaloudellisten erojen muutos on saman-

Taulukko 1. Asukasta kohti lasketun arvonlisäyksen ja käytettävissä olevien tulojen alueelliset erot Suomessa (pl. Ahvenanmaa), 1995–2006.

BKT per capita			
	Variaatiokerroin (%)		
	1995	2000	2006
NUTS2 (suuralueet)	18	18	16
NUTS3 (maakunnat)	19	19	17
NUTS4 (seutukunnat)	28	28	26
Käytettävissä oleva tulo per capita			
	Variaatiokerroin (%)		
	1995	2000	2006
NUTS2 (suuralueet)	5	10	8
NUTS3 (maakunnat)	5	9	8
NUTS4 (seutukunnat)	5	9	7

Lähde: Tilastokeskus, Alueindikaattorit.

suuntainen kuin Euroopan unionissa yleisesti. Useimpien jäsenmaiden sisäiset aluetaloudelliset erot ovat kasvaneet. Sen sijaan EU:n jäsenmaiden väliset erot, kun kriteerinä on henkilöä kohti laskettu bruttokansantuote, ovat pienentyneet. Tämä ristiriitainen kehityskuva liittyy siihen, että talouskasvu on globalisaation oloissa suuntautunut suurimmille kaupunkiseuduille. Eurooppalaisittain suureksi kaupunkiseuduksi katsottavia alueita on Suomessa tunnetusti vain yksi.

Kun EU-jäsenyyden ja EMU-jäsenyyden valmisteluvaiheissa esitettyjä arvioita aluetaloudellisesta kehityksestä verrataan sittemmin tapahtuneisiin muutoksiin, johtopäätökset ovat kaksi-

jakoisia. Alueellinen keskittyminen on jatkunut siihen tapaan kuin tuolloin ennakoitiin. Sen sijaan EU:n aluepolitiikan tavoite (ja useiden ennakoarvojen oletus) sosio-ekonomisesta koheesiosta, jonka tärkein kriteeri on alueellisten tuloerojen supistuminen, ei näytä olevan toteutumassa. Kokonaisuutena alueellinen muutos on siis ollut kasautuvaa.

### Integraation ja globalisaation ajan aluepolitiikka

Aluepolitiikan tavoitteet, sisältö ja toimintamalli uudistettiin 1990-luvulla. EU-jäsenyys oli näiden uudistusten merkittävä taustatekijä.

Alueista on tullut enemmän toimivia subjekteja kuin määräysvallan kohteita.

Tavoiteasettelussa siirryttiin teollistamiseen ja työpaikkojen luontiin ja säilyttämiseen pyrkivästä politiikasta kohti kilpailukykypolitiikkaa. Käytännössä tämä tarkoitti innovaatioiden, teknologian ja osaamisen painottamista, minkä linjauksen tärkeä merkkipaalu oli 1994 käynnistetty osaamiskeskusohjelma. Samoihin aikoihin myös aluerakenteen tavoitetila määriteltiin uudella tavalla. Suomi jäsennettiin erikoistuneiden kaupunkikeskusten verkostona eikä enää hierarkkisesti eriasteisten palvelukeskusten järjestelmänä. Tavoitteeksi asetettiin tämän verkoston – avainsana on monikeskuksisuus – tasapainoinen kehitys, ja perinteinen pyrkimys kokonaan säilyttämisestä asuttuna sai väistyä.<sup>3</sup>

Nämä päälinjaukset eivät ole juuri muuttuneet EU-jäsenyyden aikana hallituskoalitioiden vaihdosten myötä. Aluepolitiikka on ymmärretty ensisijaisesti toimintalinjana (englanninkielinen vastine on policy), jonka tavoiteasettelu tulee politiikan itsensä ulkopuolelta. Keskustelu aluepolitiikasta toimintana, jossa on kysymys vallan tavoittelusta, harjoittamisesta tai vastustamisesta (englanniksi politics), on kehitysaluepolitiikan ajoista vähentynyt. Paikkakun-

<sup>3</sup> Aluepolitiikasta ja aluerakennesuunnittelusta vastaavien viranomaisten tavoiteasettelut ovat tässä suhteessa keskenään samanlaisia, ks. Sisäasiainministeriö (2003) ja Ympäristöministeriö (2006).

takohtaisten kriisien yhteydessä, kuten Kemijärven tapauksessa, on tosin nostettu esille vaatimus, että valtiolla on edelleen viime kädessä vastuu myös reuna-alueista. Yksittäiset aktivistit ovat haastaneet aluepolitiikan päälinjan myös toisesta suunnasta: joissakin suurkaupunkikasvun vauhdittamisvaatimuksissa aluepolitiikka on nimetty lähes kaikkien mahdollisten ongelmien aiheuttajaksi.

EU-jäsenyyden vaikutus aluepolitiikan toimintamalliin oli suoraviivaisempi kuin sen vaikutus aluepolitiikan tavoiteasetteluun ja sisältöön. Aluepolitiikan kotimaiset käytännöt oli mukautettava rakennerahastopolitiikan periaatteisiin. Ohjelmaperusteisuus edellytti määrärahaisten laajojen kehittämisohjelmien muodostamista. Kumppanuusperiaate tarkoitti eri aluetasojen toimijoiden yhteistyötä politiikan suunnittelusta sen arviointiin asti. Täydentävyyseriaate merkitsi puolestaan sitä, että EU-rahoituksen saamiseksi tarvittiin kansallista osarahoitusta. Aluepolitiikan instituutio-naalisista muutoksista merkittävin oli kuntapohjaisten maakuntaliittojen perustaminen aluetason koordinaatio- ja vastuuyksiköiksi.

Näiden muutosten myötä alueet ymmärretään nykyisin pikemminkin toimivina subjekteina kuin valtion määräysvallan kohteina tai hyödynnettävinä resursseina. Aluepolitiikasta on tullut entistä enemmän alueellista kehittämistä.

Seurauksiin kuuluu myös se, että tämän moniaineksisen ja hajanaisen toimintakentän rajaaminen on käynyt entistäkin tulkinnanvaraisemmaksi.<sup>4</sup> Nykyinen hallitus on pyrkinyt virtaviivaistamaan valtiovallan osallistumista siihen. Esi-merkkejä tästä ovat työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen ja lokakuussa 2008 tehty päätös alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) käynnistämistä vuoden 2010 alusta. Jälkimmäinen päätös tarkoittaa aluepolitiikan ja alueellisen kehittämisen ohjelmavii-dakon karsimista sulauttamalla yhteen useita erityisohjelmia.

## Ajankohtaisia näkymiä

Polkuriippuvuus on aluekehityksen tutkimuksen avainkäsitteitä. Useimmat alueet ovat lukkiutuneita johonkin kehitysuriaan siten, että irrottautumiset ovat poikkeustapauksia.

Suomessa pääkaupunkiseudun kasvu on jatkunut vääjäämättömästi pitkän aikaa. Sen itseään ruokkiva dynamiikka ei näytä olevan ainakaan heikkenemässä, ja lisäksi sitä kannustetaan kansallisen kilpailukykyyn edistämiseksi aloitetun metropolipolitiikan nimissä. Tämä muutos, yhdessä 4–5 muun suurimman kaupunkiseudun jatkuvan kasvun kanssa, merkitsee alueellisen keskittymisen etenemistä. On ilmeistä, että tulevaisuuden Suomi sijaitsee maantieteellisesti entistä suppeammalla alueella.

Toisaalta Suomessa on kymmeniä pikkukaupunkien ja maaseutualueiden muodostamia seutukuntia, joiden yleiskuva on ollut kauan hiipuva. Niiden kuituminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne katoaisivat ihmistoimintojen kar-

<sup>4</sup> Aluepolitiikan moniaineksisen kentän selkeäsanainen kuvaus on luettavissa Lemolan (2006) raportista.

Käytettävissä olevien tulojen alueelliset erot ovat kaventuneet lievästi 2000-luvulla, vaikka verojen ja tulonsiirtojen tasaava vaikutus on hieman heikentynyt.



talta pitkälläkään aikavälillä. Lisäksi tästä suuresta joukosta voi löytyä paikkakuntia, joiden kehitysura voi kääntyä ylöspäin jonkin yksittäisen tekijän kuten esimerkiksi turismin, maahanmuuton tai Venäjä-yhteyksien kasvun vuoksi.

Näiden ääripäiden välissä on joukko Mikkelin, Seinäjoen ja Rovaniemen kaltaisia keskisuuria kaupunkiseutuja, joiden kehityksen pääsuunta on epäselvä. Ne kasvoivat vuosikymmeniä teollistumisen, hyvinvointivaltion tehtävien laajentamisen ja vaikutusalueensa sisäisen muuttoliikkeen seurauksena, mutta nämä ajurit ovat nyttemmin menettäneet voimansa. Sekä valtiovallan sitoutumisella että paikallisten toimijoiden strategisilla valinnoilla voidaan olettaa olevan erityistä merkitystä sen kannalta, millaiseksi näiden aluekeskusten tuleva kehitysura muotoutuu.

Aluepolitiikan ja alueiden kehittämisen haasteet ovat edellä luonnehditun tulevaisuuden näkymän valossa vähintäänkin yhtä ristiriitaisia kuin aiemmin. Niitä lisää vielä se, että aluepolitiikan perinteisten tavoitteiden – kilpailukyvyyn ja alueellisen tasa-arvon – edistämisen rinnalle on noussut kolmas tavoite. Se koskee aluerakenteen ja kestävä kehityksen, erityisesti sitä edistämään tarkoitettua ilmastopolitiikan, keskinäisiä suhteita.<sup>5</sup>

Kansallisen kilpailukyvyyn vahvistamista koskevissa arvioissa korostetaan elinkeinopolitiikan keskeisen elementin, innovaatio- ja teknologiapolitiikan, voimavarojen keskittämistä. Jos tavoitteena on tasapainoinen aluekehitys, nä-

<sup>5</sup> Tätä kolmijakoista tavoitekeskustelua on käyty varsin aktiivisesti EU:n tasolla aluepolitiikan uudistamisen ja perustuslaillisen sopimuksen valmistelun yhteydessä. Keskustelun avainkäsite on territoriaalinen koheesio (virallinen suomennos on alueellinen yhteenkuuluvuus), joka on tarkoitettu vahvistamaan aluepolitiikan tavoiteasettelua ja aluekehitykseen vaikuttavien eri politiikan alojen koordinaatiota. Ks. Schön (2005) sekä Eskelinen ja Hirvonen (2006).

mä voimavarat ovat jo nykyisellään keskittyneitä liian harvoihin paikkoihin. Globalisaation kilpailu- ja uudistuspaineet koskevat kaikkia paikkakuntia ja alueita siinä missä paikalliseksi metropoliksi pyrkivää pääkaupunkiseutua-kin.

Monien pienten keskusten ja maaseutupaikkakuntien näivettyminen uhkaa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon tavoitteita. Tämä ongelma on laajakantoisempi kuin runsaasti mediahuomiota keräävät yksittäisten toimipaikkojen sulkemisesta aiheutuvat rakennemuutoskriisit. Se ei myöskään ratkea odottamalla, vaan on pikemminkin vaikeutumassa. Osittaisratkaisuksi kävisi kuntakeskusten ja seutukaupunkien tyylikkään supistumisen tai luovan uudistumisen poikkiallinen politiikkaohjelma.

Ilmastopolitiikka edellyttää yhdyskunta- ja aluerakennetta koskevia linjauksia. Tätä koskevat ratkaisut ovat kauaskantoisia, koska tämän perusrakenteen muutos on sosio-ekonomisiin ja teknologisiin muutoksiin verrattuna hidasta. ■

#### KIRJALLISUUS

- Eskelinen, H. (1985), International Integration and Regional Economic Development: The Finnish Experience, *Journal of Common Market Studies*, 23, 229–255.
- Eskelinen, H. & Hirvonen, T. (Eds.) (2006), Positioning Finland in a European Space. Helsinki: Edita Prima.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Lemola, T. (2006), Alueellisen innovaatiopolitiikan suunta, Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 10/2006.
- Loikkanen, H. (toim.) (1998), Syvenevä integraatio, EMU ja aluetaloudellinen kehitys: seminaariyhteenveto, VATT-keskustelu-aloitteita 156.
- Loikkanen, H. & Laakso, S. & Sullström, R. (1997), Syvenevä integraatio ja aluetalou-

dellinen kehitys, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/1997.

Ristimäki, M. & Oinonen, K. & Pitkäranta, H. & Harju, K. (2003), Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu, Suomen ympäristö 657, Helsinki: Ympäristöministeriö.

Schön, P. (2005), Territorial Cohesion in Europe? *Planning Theory & Practice*, 6, 389–400.

Sisäasiainministeriö (2003), Suomen aluekehittämissuunnitelma 2013, Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia (2004), Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.

Valtioneuvoston kanslia (2006), Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatio-selvitys – Osa II, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.

Widgrén, M. & Alho, K. & Kotilainen, M. & Nikula, N. & Kaitila, V. (2007), Avautuva talous ja aluekehitys – suhteellinen etu ja kasautumisvoimat tuotannon sijoittumisen ohjaajina Suomessa, ETLA Keskusteluaiheita No. 1113.

Ympäristöministeriö (2006), Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta. Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva, Helsinki: Suomen Ympäristö 31.