ESPONin anti arvioitavana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Alueiden kehittäminen
40/2011

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

ESPONin anti arvioitavana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Alueiden kehittäminen
40/2011

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Alueiden kehittäminen 40/2011
Arbets- och näringsministeriets publikationer Utvecklande av regionerna 40/2011
MEE Publications Regional development 40/2011

Tekijät | Författare | Authors

Timo Hirvonen (toim.)

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date

Joulukuu 2011

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

**Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment**

Julkaisun nimi | Titel | Title

ESPONin anti arvioitavana

Tiivistelmä | Referat | Abstract

ESPON 2013 -tutkimusohjelma parantaa EU-alueen aluesuunnittelun ja -kehityksen tietoperustaa toteuttamalla aihepiirin tutkimushankkeita. Tämä raportti tarkastelee ESPONin tutkimuksia ja niiden tuloksia vuonna 2011 suomalaisessa viitekehyksessä. Raportti on seitsemäs ESPON Suomessa -toiminnan julkaisu ja sen toteutusta ovat tukeneet työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö.

Tässä raportissa on johdantoluku ja kuusi artikkelia. Artikkeleissa esitellään ja arvioidaan suomalaisittain kiinnostavia ESPONin tutkimushankkeita ja niiden tutkimustuloksia. Lisäksi esitetään näihin tutkimuksiin ja niiden teemoihin liittyviä Suomea koskevia havaintoja ja huomioita.

Raportin sisältö on seuraava:
Timo Hirvosen johdantoluvussa esitellään raportin tausta ja aiheet. Sitä seuraavat neljä artikkelia käsittelevät erityyppisten alueiden haasteita ja kehitysnäkymiä Euroopassa. Ensimmäisen niistä on kirjoittanut Heikki A. Loikkanen. Hän luo katsauksen kasautumisen etuja ja kaupungistumista käsittelevään tutkimukseen ja arvioi tätä aihepiiriä käsitelleen ESPON CAEE -hankkeen tuloksia. Sen jälkeen Peter Ache ja Kimmo Kurunmäki kirjoittavat kaupunkiseutujen kehityskuvasta. Tarkastelun kohteina ovat FOCI-hanke sekä sen keskeisiä teemoja (maankäyttö, asuminen, liikenne) suomalaisten kaupunkiseutujen kehittämiseen soveltava MAL-verkosto.

Kolmas artikkeli käsittelee maaseutua ja sen on kirjoittanut Maarit Sireni. Hän esittelee EDORA-hankkeen tutkimustuloksia maaseudun tulevaisuudesta ja esittää niitä koskevia, suomalaisen maaseudun ominaispiirteitä käsitteleviä huomioita. Seuraavaksi Jouko Kinnunen tarkastelee saaristoalueita. Arvioitavana on tätä aihepiiriä käsitellyt EUROISLANDS-tutkimushanke, jonka yksi kohdealue oli Ahvenanmaalla sijaitseva saaristokunta Kökar.

Raportin viides artikkeli käsittelee EU-lainsäädännön toimeenpanoon liittyvää alueellisten vaikutusten arviointia. Sen on kirjoittanut Anssi Keinänen, ja hän esittää ESPON ARTS-hankkeen perusteella havaintoja ja päätelmiä alueellisten vaikutusten huomioimisesta kotimaisessa lainvalmistelussa. Raportin päättää Tommi Inkisen artikkeli, joka käsittelee ESPONin tilastotietokantaa ja siihen liittyvää karttapalvelua.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Alueosasto/Satu Tolonen, puh. 010 606 4972

Asiasanat | Nyckelord | Key words

ESPON, aluesuunnittelu, aluekehitys

ISSN	**ISBN**	
1797-3562	978-952-227-587-5	
Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages	**Kieli | Språk | Language**	**Hinta | Pris | Price**
112	Suomi, finska, finnish	22 €

Julkaisija | Utgivare | Published by	**Kustantaja | Förläggare | Sold by**
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Esipuhe

ESPON 2013 -tutkimusohjelman päätavoite on parantaa eurooppalaisen aluesuunnittelun ja kehittämistyön tietoperustaa ja tukea siten mukana olevien maiden yhteistyötä. Ohjelmassa on käynnissä toinen kuusivuotinen kausi. Useimmat tutkimushankkeet ovat edelleen työn alla, mutta tuloksiakin on jo saatavissa.

Käsissäsi oleva raportti käsittelee ESPONin uusimpia tutkimuksia ja teemoja suomalaisessa viitekehyksessä. Raportti kuuluu ESPON Suomessa -toimintaan, jota on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön tukemana vuodesta 2004 lähtien. Julkaisu on seitsemäs laatuaan. Se koostuu edeltäjiensä tapaan artikkeleista, joissa kotimaiset tutkijat ja asiantuntijat esittelevät tutkimusohjelman tuloksia ja keskustelevat niistä suhteessa aihepiirin tutkimustuloksiin tai ajankohtaiseen tilanteeseen kotimaassa.

Esiteltävät tutkimukset käsittelevät esimerkiksi kaupunkien ja maaseudun sekä saaristoalueiden kehitystä, talouden ja hallinnon keskittymistä, sekä ESPONin kartta- ja tilastotuotantoa. Raportin toteutuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Karjalan tutkimuslaitos.

Kiitämme julkaisun tekijöitä ansiokkaasta työstä, jossa koko maanosan kattavat tutkimustulokset on saatu kytkettyä osaksi suomalaista aluekehityksen tietovarantoa.

SATU TOLONEN
erikoissuunnittelija, työ- ja elinkeinoministeriö
ESPON 2013 -tutkimusohjelman seurantakomitean jäsen

Sisältö

Esipuhe 5
ESPON – Eurooppalaistumista pehmoversiona 9
Timo Hirvonen 9
Kasautumisen edut, kaupunkialueen hallinto ja aluetaloudellinen kehitys 16
Heikki A. Loikkanen 16
Suomalaisia näkökulmia Euroopan kaupunkiseutujen kehitykseen 30
Peter Ache, Kimmo Kurunmäki 30
Maaseudun muutoskertomuksia ja tulevaisuudenkuvia 46
Maarit Sireni 46
Saaristojen asema EU:n aluepolitiikassa: pitääkö koheesiopolitiikka EU:n saaristoalueet pinnalla? 63
Jouko Kinnunen 63
EU-lainsäädännön implementointien alueelliset vaikutusarviot kotimaisessa lainvalmistelussa 78
Anssi Keinänen 78
Karttatuotantoa ja sirkushuveja? Näkökulma eurooppalaiseen tilastotietokantaan ja kartografiseen työkaluun 93
Tommi Inkinen 93
Kirjoittajat 110

ESPON – Eurooppalaistumista pehmoversiona

Timo Hirvonen

ESPON 2013 -tutkimusohjelma toteuttaa tutkimushankkeita, jotka tuottavat tietoperustaa EU:n aluesuunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja sen aluepolitiikan tarpeisiin. Näiden tutkimushankkeiden tuloksia voidaan arvioida tavalliseen tapaan eli tieteelliselle tiedolle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Käsillä olevassa raportissa on kyse tästä: tätä johdantolukua seuraavissa kuudessa artikkelissa kotimaiset asiantuntijat arvioivat suomalaisittain kiinnostavia ESPONin tuoreita tutkimuksia ja esittävät näihin tutkimuksiin ja niiden teemoihin liittyviä Suomea koskevia havaintoja ja huomioita.

Arvioiden taustaksi ja niiden lukemisen saatteeksi on aiheellista todeta, että ESPON on muutakin kuin tutkimusta. Se on verkosto ja yhteistyöfoorumi, joka on jo toistakymmentä vuotta toiminut puitteina aluesuunnittelun ja alueellisen kehittämispolitiikan eurooppalaiselle tieteelliselle ja poliittiselle keskustelulle. Tämän tutkijoiden, päätöksentekijöiden ja politiikan toimeenpanijoiden välille muodostuneen keskustelukulttuurin merkitystä ei ole syytä aliarvioida, vaan sitä voidaan perustellusti pitää ESPONin keskeisenä saavutuksena tai ainakin sen merkittävänä oheistuotteena. Tähän vuorovaikutukseen liittyy ESPONin omintakeinen ja osin myös epämääräinen toimintakenttä EU-politiikan sekä EU:n ja sen jäsenmaiden yhteistyön tukena. ESPONia arvioitaessa tämän politiikkaulottuvuuden huomioiminen on perusteltua jo senkin takia, että tutkimusohjelman toimeksiannossa ESPONin tutkimustehtävät määritellään nimenomaan EU:n aluepolitiikan ja erityisesti koheesiopolitiikan tietotarpeiden avulla.

Koheesiopolitiikan rahavirrat kulkevat rakennerahastojen kautta ja kohdistuvat kuluvalla eli vuoteen 2013 ulottuvalla ohjelmakaudella kahteen tavoitekokonaisuuteen: koheesioon ja kilpailukykyyn sekä alueelliseen yhteistyöhön. ESPON-tutkimusohjelma kuuluu näistä viimeksi mainittuun yhdessä esimerkiksi INTERACT II-, URBACT II- ja INTERREG IVC -ohjelmien kanssa. Rahavirtojen kohdistamista ohjaavat suuntaviivat ja painopisteet määritellään strategia-asiakirjoissa. Niistä vaikuttavin nyt ja myös tulevalla ohjelmakaudella 2014–2020 on Eurooppa 2020 -asiakirja (Euroopan komissio 2010). Sen toteuttamista Suomessa ohjaa kansallinen ohjelma, jonka tuorein päivitys julkaistiin lokakuussa 2011 (ks. Valtiovarainministeriö 2011). Koheesiopolitiikassa edellä esitetyissä asiakirjoissa asetettuja yleistavoitteita täydentää toukokuussa 2011 hyväksytty Euroopan unionin Alueellinen agenda 2020 (2011). Siinä esitetään linjauksia siitä, miten alueellinen ulottuvuus tulisi ottaa huomioon Eurooppa 2020 -strategiassa ja mitä muutama vuosi sitten

Euroopan komission taholta esiin nostettu tavoite alueellisesta koheesiosta voi tässä yhteydessä tarkoittaa.

Alueellisessa agendassa näkemys alueellista koheesiosta tarkentuu nelivaiheisesti: Ensinnäkin ja yleisesti sen mainitaan olevan ”joukko harmoniseen, tasapainoiseen, tehokkaaseen ja kestävänään alueelliseen kehitykseen tähtääviä periaatteita”. Toiseksi tätä käsitystä tarkennetaan siten, että se ”mahdollistaa yhtäläiset mahdollisuudet kansalaisille ja yrityksille niiden sijaintipaikasta riippumatta hyödyntää alueellista potentiaaliaan mahdollisimman hyvin”. Kolmanneksi tästä periaatteesta johdetaan politiikkasuositus, jonka mukaan ”kehitysmahdollisuudet on parasta räätälöidä kunkin alueen erityispiirteiden mukaan”. Neljäntenä tarkennuksena esitetään tämän räätälöivän politiikan menetelmä: paikkalähtöinen lähestymistapa, jonka perustana ovat horisontaalinen koordinointi, näyttöön pohjautuvien politiikkojen laadinta ja integroitujen toiminnallisten alueiden kehittäminen. (Emt., 2–3)

Alueellista koheesiota koskevan tarkastelun jälkeen Alueellisessa agendassa esitetään kuusikohtainen luettelo EU:n alueellisen kehityksen haasteista ja potentiaaleista. Sitä seuraa tästä luettelosta johdettu, niin ikään kuusikohtainen lista EU:n kehittämisen alueellisista prioriteeteista. Prioriteetit eivät sisällä yllättäviä tai aikaisemmasta erottuvia avauksia, vaan niiden perusajatus alueellisten voimavarojen hyödyntämisestä on sekä EU:n että Suomen kansallisesta kontekstista tuttu. Edistettäväksi esitetään esimerkiksi monikeskuksista kehitystä, integroitua ja monitasoista lähestymistapaa, paikallistalouksien vahvistamista sekä yhteyksien parantamista.

Alueellisen agendan neljäs ja viimeinen asiakokonaisuus käsittelee alueellisen koheesion toteuttamista käytännössä. Asia on tärkeä, koska koheesiopolitiikassa EU:n toimivalta on rajoitettu eli sekä EU:n toimielimet että jäsenvaltiot (ja niiden alueet) vaikuttavat toimillaan koheesiopolitiikan toteutukseen. Peruskysymys koskee sitä, miten varmistetaan monitahoisen ja -tavoitteisen toimijajoukon politiikkatoimien yhdenmukaisuus ja sitoutuminen samoihin eli jollakin tavoin yhteisiksi miellettyihin asioihin. Tämä liittyy keskusteluun Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden suhteista ja riippuvuuksista, johon aihepiirin tutkimuksessa viitataan usein ns. eurooppalaistumisen käsitteellä. Käsite on moniselitteinen ja sitä käytettään useissa eri merkityksissä. Yhtäältä eurooppalaistumiseen viitataan globalisaation tavoin ja esimerkiksi sen osaprosessina, jolloin Euroopan unioni jäsentyy eurooppalaistumisen seurauksena ja sen näkyvimpänä ilmenemismuotona. Useimmiten eurooppalaistuminen ymmärretään kuitenkin perusluonteeltaan EU-lähtöisenä. Tällöin eurooppalaistuminen on eräänlainen yleiskäsite, jolla pyritään jäsentämään ja luomaan viitekehystä EU:n vaikutusvallan ja sen jäsenmaihin kohdistamien toimien lisääntymiselle.

Yleensä eurooppalaistuminen mielletään vuorovaikutteisena, jolloin sen keskeiset teemat liittyvät tiivistyvän yhteistyön avainasioihin ja kipupisteisiin, kuten esimerkiksi työnjaon ja toimivaltakysymysten koordinointiin ja täsmentämiseen, EU:n ja kansallisten politiikka-alojen yhteensovittamiseen sekä yhteisten tavoitteiden asettamiseen. Niiden jäsentämiseksi on lisääntyvästi kiinnitetty huomiota

impulssien syntyprosessiin sekä ilmiöiden leviämismekanismeihin ja -suuntiin. Niiden perusteella eurooppalaistumista on yleensä kuvattu kahtena perusprosessina. Yhtäältä sillä viitataan siihen, miten EU:n säädöksiä toimeenpannaan sen toimivaltaa alemmilla organisaatio- ja aluetasoilla (downloading). Toisaalta eurooppalaistumista on katsottu tapahtuvan myös sille vastakkaissuuntaisessa vaikutusketjussa eli alhaalta ylöspäin (uploading). Siinä yksittäiset toimijat eli etujärjestöt, yritykset tai vaikkapa kansalliset lainsäätäjät tuovat omat ideansa ja intressinsä esiin, ja prosessin myötä osa niistä valikoituu osaksi yhteiseurooppalaisia suosituksia tai päätöksiä. Tässä yhteydessä vakioviite on Börzel (2002), joka on osoittanut, miten EU:n ympäristöpolitiikassa jäsenmaat ovat pyrkineet suojautumaan etukäteen EU:n muutosvaateilta saattamalla oman kansallisen lainsäädäntönsä tulevan EU-tason sääntelyn ohjenuoraksi.

Aihepiirin tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota myös uploading-lajityyppiin kuluvan eurooppalaistumisen (lobbauksen) varjopuoliin, esimerkiksi vaikutusvallan uusjakoon sekä vakiintuneiden (parlamentaaristen) käytäntöjen ja hierarkioiden murenemiseen. Kansallisvaltion kannalta tämä eurooppalaistumisen laji on kiinnostava ja joskus myös kiusallinen. Viimeksi mainittu piirre johtuu siitä, että euroopanlaajuisesti keskenään liittoutuneet erityisryhmät ja -alueet voivat ohittaa intresseineen kansallisen päätöksenteon pyrkiessään vaikuttamaan viiteryhmänsä kautta suoraan EU:n päätöksentekoon. Pohjoismaisen esimerkin tästä valtioiden rajat ylittävästä EU-edunvalvonnasta tarjoaa pohjoisten harvaan asuttujen alueiden verkosto (NSPA), johon kuuluvat Pohjois- ja Keski-Ruotsin, Pohjois-Norjan, sekä Pohjois- ja Itä-Suomen maakunnat[1].

Eurooppalaistumisen astetta ja sen etenemisestä eri politiikkalohkoilla on tutkittu varsin paljon. Suomessakin tästä aiheesta on laadittu politiikkasektoreita käsittelevä kokoomateos (Raunio & Saari 2006) ja aihepiiristä on julkaistu lukuisia tapaustarkasteluja esimerkiksi akateemisina opinnäytetöinä (esim. Lomperi 2011; Anttila 2009). Yleishavaintona korostuu eurooppalaistumisen kaksisuuntaisuus. Esimerkiksi sisämarkkinoiden tehostaminen, joissa jäsenmaiden lainsäädäntöä yhtenäistetään kilpailun vapauttamiseksi, on ilmiasultaan ylhäältä alaspäin suuntautuvaa eli downloading-tyyyppistä. Siitä huolimatta säätelyn lopputulos on tyypillisesti eri tahojen ja maiden edunvalvonnan sekalaisesti värittämää. Samat mekanismit näyttäisivät pätevän myös ns. markkinoita rajoittavien EU-toimenpiteiden yhteydessä, koska sen kohteisiin (oppikirjaesimerkkinä yhteinen maatalouspolitiikka) kohdistuu erisuuntaisia ja voimakkaita intressejä eri tahoilta.

Toinen eurooppalaistumista koskeva yleinen havainto on sen lomittuminen lainsäädäntöä syvempiin kulttuurisiin ja sosiaalisiin ulottuvuuksiin. Eli vaikka eurooppalaistuminen on näkyvimmin muodollisia sääntöjä koskevaa, se sisältää myös tapoihin, uskomuksiin ja vallitseviin normeihin liittyviä muutoksia. Radaelli (2008) liittää tämän sosiaalistavan ulottuvuuden keskusteluun ns. avoimen koordinaation

1 NSPA-verkostoa ja sen toimintaa on tarkastellut yksityiskohtaisesti Malinen (2009).

toimintatapojen eli toisilta oppimisen, tiedonsiirron ja kokemustenvaihdon tehokkuudesta EU:n ohjausvälineenä. Sosiaalistumisella hän viittaa siihen, miten esimerkiksi NSPA-verkostossa tai vaikkapa ESPONin kaltaisissa eurooppalaisissa yhteistyömuodoissa ideat ja käytännöt leviävät toimijoiden välillä myös horisontaalisesti ja hierarkiatasoista riippumattomasti. Radaellin mielestä EU:n avoimen koordinaation prosessit eri politiikkalohkoilla eivät ole riittävästi tukeneet ja huomioineet näitä horisontaalisen oppimisen verkostoja. Avoin koordinaatio ei myöskään riittävästi osallista ruohonjuuritasoa ja siksi yhdenmukaistamista edistävät vertailupaineet ovat yleensä peräisin hierarkiatasolta ylempänä olevalta aluetasolta tai toimijataholta. Tuloksena syntyvää käyttäytymisen muutosta Radaelli pitää välineellisenä ja sen ohjausvaikutusta heikkona[2].

Alueellisen agendan toimenpidesuositukset koheesiopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi sisältävät pääasiassa suosituksia alueellisen ulottuvuuden huomioimiseksi eri aluetasoilla. Koheesiopolitiikan rahavirrat ja niiden seurantaindikaattorit kannustavat ainakin saajapuolella olevia jäsenmaita ja alueita näiden suositusten mukaiseen toimintaan. Radaellin avoimen koordinaation kehyksessä tämä edustaa välineellistä käyttäytymisen muutosta. Siksi sen eurooppalaistavaa vaikusta – ainakaan sen oppimista ja sisäistämistä painottavan näkemyksen mukaisesti – ei voi pitää kovin vahvana. Alueellisen agendan laatijat ovat toki tietoisia tästä avoimen koordinaation heikosta ohjauskyvystä ja siksi suosituksiin on liitetty myös joitakin pysyvää oppimista ja osallisuutta tukevia toimenpide-ehdotuksia. Ne käsittelevät lähinnä eurooppalaistumista edistämään pyrkivien instituutioiden luomista ja vahvistamista. Konkreettisina toimina mainitaan muiden muassa alueellisen koheesion kansallisten kontaktipisteiden verkoston koordinoiminen, Alueellista agendaa koskeva tiedotus ja sen tunnetuksi tekeminen sidosryhmien keskuudessa sekä aihepiirin seurannan parantaminen ESPON-ohjelman avulla.

On liioiteltua väittää, että Alueellisen agendan myötä EU:n jäsenmaiden harjoittama koheesiopolitiikka olisi aikaisemmasta erottuvasti ja lisääntyvästi yhdenmukaistumassa. Prosessi on hidas ja paikkaperustaisen kaltaiset, maiden ja alueiden erilaisuutta korostavat koheesiopolitiikan käsitteet näyttäisivät jopa lisäävän jäsenmaiden vapauksia toimia myös omien etujensa mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että EU olisi luopunut avoimen koordinaation käytöstä koheesiopolitiikan yhdenmukaistamisen välineenä. Oletuksena lienee edelleen, että pitkällä aikavälillä joukkoon kuuluminen luo vertailupaineita ja ryhmädynamiikka yhdenmukaistaa joukon jäseniä myös koheesiopolitiikan kentällä.

ESPON-tutkimusohjelman kannalta on merkittävää, että se mainitaan nimeltä Alueellisen agendan toimenpidesuosituksissa. Se luo perustaa sille, että ESPON-ohjelma jatkuu parhaillaan kuluvan ja vuoteen 2013 päättyvän ohjelmakauden jälkeen. Todennäköisesti myös sen toteuttamistapa muistuttaa nykyistä eli toiminnan päälinjan muodostavat tarjouskilpailun perusteella toteutettavat tutkimukset eri

2 Radaelli (2008) kutsuu tätä prosessia ylhäältä oppimiseksi ja kutsuu sitä nimellä "open method of centralization", ks. Smismans (2004).

teemoista. Linjanvedot ja uudet avaukset liittynevät tutkimusteemojen valitaan sekä siihen, keiden käyttöön tulosten ajatellaan ensisijaisesti siirtyvän ja millä mekanismeilla niitä käyttöön levitetään. Tässä suhteessa kuluvan ohjelmakauden kokemukset ns. kohdistetuista tutkimuksista (targeted analyses) ovat rohkaisevia. Niiden aiheet ovat alueellisten ja paikallisten toimijoiden ehdottamia ja ne ovat osallistuneet myös tutkimushankkeiden toteutukseen. Osallisuus ja avoimuus näyttäisivät lisäävän kiinnostusta ESPONia ja sen tutkimustuloksia kohtaan jäsenmaissa ja erityisesti aluetason toimijoiden keskuudessa.

Raportin sisältö

Käsillä oleva raportti on seitsemäs ESPON Suomessa -toiminnan julkaisu ja sen toteutusta ovat tukeneet työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Edeltäjiensä tapaan tässä raportissa esitellään ja arvioidaan suomalaisittain kiinnostavia ESPONin tutkimushankkeita ja niiden tuloksia. Lisäksi esitetään näihin tutkimuksiin ja niiden teemoihin liittyviä Suomea koskevia havaintoja ja huomioita.

Tätä johdantoa seuraavat neljä artikkelia käsittelevät erityyppisten alueiden haasteita ja kehitysnäkymiä Euroopassa. Ensimmäisen niistä on kirjoittanut Heikki A. Loikkanen. Hän luo katsauksen kaupungistumisen etuja käsittelevään talousmaantieteelliseen tutkimukseen ja arvioi tätä aihepiiriä käsitelleen ESPON CAEE -hankkeen tuloksia. Loikkasen mukaan CAEEn empiirinen analyysi eurooppalaisella aineistolla tuo lisätukea väitteelle kasautumisetujen myönteisistä vaikutuksista tuottavuuteen. Lisäksi tapaustutkimuksien lähestymistapa, jossa pyritään selvittämään kaupunkiseutujen hallintorakenteiden ja kasautumishyötyjen yhteyksiä, on Loikkasen mielestä tutkimusasetelmana kiinnostava ja uutuusarvoja sisältävä. Sen sijaan tapaustutkimusten tulokset eivät ole kovin yllättäviä eli yritysten sijaintipäätökset ja kasautuminen näyttäisivät johtuvan ensisijaisesti muista kuin kaupunkiseutujen hallintotorakenteeseen ja toimintatapoihin liittyvistä tekijöistä.

Peter Ache ja Kimmo Kurunmäki jatkavat samasta teemasta. Heidän aiheenaan on Euroopan suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen tilaa, trendejä ja tulevaisuudennäkymiä käsitellyt FOCI-hanke. Siinä selvitettiin eurooppalaisen kaupunkikehityksen muutosajureita, johdettiin niistä kaupunkeja koskevia kehitysennusteita sekä tarkasteltiin eri kehityskuviin liittyviä politiikkavaihtoehtoja. Vertailukohtana ja kotimaisena kaupunki- ja aluepolitiikan käytännön esimerkkinä kirjoittajat käsittelevät FOCIn keskeisiä teemoja (maankäyttö, asuminen, liikenne) suomalaisten kaupunkiseutujen kehittämiseen soveltavaa MAL-verkostoa. Ache ja Kurunmäki nostavat artikkelissaan esiin paikkakuntien ja alueiden verkostoitumiseen ja yhteistyöhön sekä kasvu- ja kehittämisvyöhykkeisiin liittyviä aiheita. Lisäksi he korostavat strategioita ja visioita toimijoiden mielenkiinnon kohdistajina ja politiikkatoimien suuntaajina.

Kolmas artikkeli käsittelee maaseutua ja sen on kirjoittanut Maarit Sireni. Hän esittelee EDORA-hankkeen tutkimustuloksia maaseudun kehityskuvista ja

kommentoi niiden perusteella Sitran Maamerkit-ohjelmassa esitettyjä suomalaisen maaseudun tulevaisuudennäkymiä. Maamerkeissä kotimaisen maaseudun tulevaisuuden esitetään rakentuvan monipaikkaisen kaupunkiväestön ja muiden uusien kuluttajaryhmien kysynnän varaan. Vaikka periaate soveltuu kaupunkien läheisyydessä sijaisevien keskieurooppalaisten maaseutualueiden kehittämiseen, Sireni esittää varauksia sen mahdollisuuksista Suomen syrjäisten ja vähäväkisten maaseutualueiden kehittämisessä.

Jouko Kinnunen tarkastelee artikkelissaan saaristoalueita. Arvioitavana on tätä aihepiiriä käsitellyt EUROISLANDS-hanke, jonka yksi kohdealue oli Ahvenanmaalla sijaitseva saaristokunta Kökar. Hankkeen loppuraportissa analysoidaan EU-alueen saaristojen tilaa suhteessa muihin alueisiin ja arvioidaan saariin ja saaristoalueisiin kohdistuvia politiikkatoimia. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen saaret ja varsinkin Ahvenanmaa menestyvät melko hyvin. Kinnunen ei lue tätä korvamerkityn kotimaisen saaristopolitiikan ansioksi – varsinkaan kun kolme neljäsosaa saaristojen asukkaista eli Ahvenanmaa on rajattu sen ulkopuolelle. Kinnunen näkee saarten hyvän menestyksen taustalla muita syitä (esimerkiksi Ahvenanmaan tax-free-kohtelu) ja epäilee saarten hyötyneen suuren aluepolitiikan siivellä ja hyvinvointivaltioon liittyvien politiikkatoimien tahattomien sivuvaikutusten ansiosta.

Raportin viides artikkeli käsittelee EU-lainsäädännön toimeenpanoon liittyvää alueellisten vaikutusten arviointia. Kirjoittajana on Anssi Keinänen, joka esittää ARTS-hankkeen perusteella havaintoja ja päätelmiä alueellisten vaikutusten huomioimisesta kotimaisessa lainvalmistelussa. ARTSissa kehitetty menetelmä pyrkii antamaan suuntaa-antavan yleiskuvan EU-politiikkatoimien vaikutuksista alueisiin. Tämän tyyppistä kokonaisarviointia edellytetään myös kotimaisissa lainvalmistelun ohjeissa. Artikkelissaan Keinänen tekee empiirisen katsauksen vuonna 2009 annettuihin hallituksiin esityksiin ja toteaa, että alueellisten vaikutusten arviointi on niissä vähäistä. Keinäsen mielestä kotimainen lainvalmistelu on tältä osin puutteellista ja ARTS tarjoaa paljon aineksia näiden puuteiden korjaamiseksi.

Raportin päättää Tommi Inkisen artikkeli, joka käsittelee ESPONin tilastotietokantaa ja siihen liittyvää karttapalvelua. Kyseessä on kunnianhimoinen ja pitkäkestoinen hankekokonaisuus, jonka tavoitteena on koota ja kehittää aineistoja ja analyysivälineitä ESPON-projektien ja myös muiden aihepiiristä kiinnostuneiden tutkijoiden ja asiantuntijoiden käyttöön. Inkinen esittelee näitä palveluja koskevat testituloksensa ja pohtii palvelujen käyttömahdollisuuksia. Karttapalvelua hän pitää kiinnostavana. Tietokannan käyttöä rajoittaa se, että kaikki sen tiedot eivät ole alkuperäisaineistoa, vaan ne perustuvat ESPON-hankkeiden tiedonkeruuseen ja luokitteluihin.

Lähteet

Anttila, E. (2008) Sopimusoikeuden eurooppalaistuminen ja sen vaikutukset kuluttajasopimuksiin Suomessa. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Börzel, T, (2002). Member State Responses to Europeanization. Journal of Common Market Studies. Volume 40/2, 193–214.

Euroopan komissio (2010). EUROOPPA 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. KOM(2010) 2020 lopullinen.

Euroopan unionin Alueellinen agenda 2020 (2011). Tavoitteena osallistava, älykäs ja kestävä moninaisten alueiden Eurooppa. www.vati.hu/territorialagenda/TA2020_FI.doc

Lomperi, E. (2011). Eurooppalaistuminen Suomen veropolitiikassa. EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen.Pro-gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Malinen, P. (2009). Vahva, erityinen ja kehittyvä – Pohjoinen periferia vuodesta 2014 eteenpäin. Teoksessa: Hirvonen, T. & Suikkanen A. (toim.). ESPON Pohjoisessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 55/2009, 35–51.

Raunio, T. (2006). Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon. Gaudeamus.

Smismans, S. (2004). EU employment policy: decentralization or centralization through the open method of coordination? EUI Working Paper Law no. 2004/1, European University Institute. Florence.

Valtiovarainministeriö (2011). Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallisen ohjelman tarkistus, syksy 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38a/2011.

Kasautumisen edut, kaupunkialueen hallinto ja aluetaloudellinen kehitys

Heikki A. Loikkanen

Johdanto

Globalisaation edetessä kaupunkiseudut ovat nousseet entistäkin keskeisemmiksi toimijoiksi sekä kansallisesti että kansainvälisesti maailmantalouden tasoa myöten. Siksi kilpailukyvyn edistämisestä kaupunkiseuduilla on tullut merkittävä paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen politiikan tavoite. Kaupungit kilpailevat keskenään, kansallisesti ja toisaalta ympäri maailmaa houkutellakseen investointeja ja ammattitaitoista koulutettua työvoimaa alueelleen. Kun kaupungit ovat sekä asumisen että työn keskuksia, asukkaiden elämänlaatu on kaupunkien kilpailukyvyn avaintekijä. Menestyvät kaupungit pystyvät tarjoamaan taloudelliset, sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriset olosuhteet, jotka ovat otollisia niiden väestölle. Toisaalta on onnistuttava torjumaan tai lievittämään ruuhkina, meluna, saasteina ja muina negatiivisina tekijöinä ilmeneviä kaupungistumisen haittoja.

Kilpailukyvyn kannalta keskeinen asia on yritystoiminnan korkea tuottavuus, jonka tuloksena tuotannontekijöinä (palkkoina, voittoina ja vuokrina) maksettavissa oleva summa on suuri. Korkean kannattavuuden ja tulotason myötä alueen yritystoiminta laajenee ja se pystyy houkuttelemaan myös muualta uusia yrityksiä ja työntekijöitä piiriinsä.

Kaupunkialueilla toimivien yritysten korkean tuottavuuden taustalla ovat kasautumiseen liittyvät edut. Puhutaan määrätyn toimialan samalla kaupunkialueella tapahtuvaan kasvuun liittyvistä lokalisaatioeduista ja toisaalta koko kaupunkialueen ja sen monipuolisuuden tuloksena syntyvistä urbanisaatioeduista. Kasautumisesta on etua myös kotitalouksille sekä kuluttajina että työntekijöinä. Ellei kasautumisesta olisi etua sekä yrityksille että kotitalouksille, ja vieläpä niin että edut dominoivat kasautumisen haittoja, kaupunkien työpaikka- ja väestönkasvua olisi vaikea ymmärtää.

Politiikkanäkökulmasta puhe kasautumisen eduista herättää kahdenlaisia kysymyksiä. Ensinnäkin, mitä näyttöä on olemassa kasautumiseduista. Toiseksi, miten tuottavuuskehitystä voidaan edistää luomalla toimintaympäristöjä, joissa kasautumisen edut korostuvat.

ESPON-tutkimusohjelman CAEE (The Case for Agglomeration Economies in Europe) -projektissa ja sen loppuraportissa (ESPON 2010; jäljempänä CAEE-raportti) pyritään vastaamaan näihin kysymyksiin esittelemällä aiempaa tutkimustietoa ja

tekemällä omaa tutkimusta kasautumisen tuottavuushyödyistä. Lisäksi siinä tutkitaan, voidaanko kaupunkialueen tasolla tehtävillä toimenpiteillä vaikuttaa kasautumiseen ja sen etujen syntyyn. Voivatko hyvin toimivat hallintorakenteet, alueen toimijoiden väliset suhteet ja yhteistyö jossain muodossa edistää kasautumisen etuja muita vaihtoehtoja paremmin?

CAEE-projektissa on tutkimusotteeltaan kaksi hyvin erilaista osaa. Ensimmäinen sisältää kasautumisetuja koskevan kirjallisuuskatsauksen ja sitä koskevan ekonometrisen analyysin aluetason aineistoilla. Toinen osa perustuu tapaustutkimuksiin, joissa analysoidaan neljää kaupunkialuetta (Barcelona, Dublin, Lyon ja Manchester)[1]. Näiden kaupunkien osalta arvioidaan, missä määrin kaupunkialueen hallintorakenteet ja -tavat sekä politiikkavalinnat (governance) ovat vaikuttaneet niiden kasautumiseen ja sen tuottavuusetuihin tai yleisemmin kilpailukykyyn.

Tässä artikkelissa esitellään CAEE-projektia ja ennen kaikkea sen tuloksia. CAEE-projektin ekonometrisen tutkimuksen esittelyä edeltää tämän artikkelin kirjoittajan lyhyt katsaus tutkimustietoon, joka koskee kasautumisen tuottavuusvaikutuksia yrityssektorin piirissä. Sen jälkeen esitellään CAEE-projektin toinen osa, joka koskee kaupunkialueen hallintotavan vaikutusta kasautumiseen ja sen etuihin. Kysymys on siitä, voidaanko julkisen sektorin organisoitumistavoilla ja toiminnan muodoilla sekä yhteistyöllä muiden sektorien kanssa vaikuttaa kasautumisetujen muodossa ilmenevään kaupunkialueen kilpailukykyyn.

Artikkelin lopussa pohditaan sitä, mitä sanomaa kasautumisetuja ja niihin vaikuttamaan pyrkivää politiikkaa koskevilla tuloksilla voisi olla Suomen tapauksessa.

Kasautuminen, tiheys ja tuottavuus kaupunkialueilla

Kaupunkiväestön kasvu on maailmanlaajuisesti tunnettu ilmiö, mutta sen yhteys taloudelliseen kehitykseen ja erityisesti tuottavuuteen on ollut Suomessa esillä vain vähän. Tässä kappaleessa esitetään kirjallisuuskatsaus tutkimuksiin, jotka koskevat alueellisen kasautumisen tuottavuushyötyjä yritystoiminnalle. Tällaisista hyödyistä on paljon näyttöä kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa.

Lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että entisaikojen omavaraisessa taloudessa tuotettiin lähes kaikki elämiseen tarvittava omin voimin. Jos tuottavuuseroja ja suurtuotannon etujakaan kodin taloudenpitoon perustuvien talouksien kesken ei ollut, ei erikoistumisesta eikä kaupankäynnistä ollut etua. Korkeat kuljetuskustannukset estivät omalta osaltaan vaihdantaa. Näissä oloissa ei ollut myöskään tarvetta suurille kaupungeille, koska ei tarvittu keskitettyä tuotanto- tai kauppapaikkaa. Väestö ja tuotantotoiminta olivat alueellisesti hajallaan.

---

1 CAEE-projekti kuului ESPON 2013 -tutkimusohjelman toiseen toimintalinjaan eli se toteutettiin ns. kohdistettuna tutkimuksena. Ne perustuvat aluetason toimijoiden ehdotuksiin tutkimusaiheista. CAEE-projektin aihetta ehdotti ko. neljän kaupunkialueen muodostama ryhmä, ja siksi myös tapaustutkimukset kohdistuivat juuri näille kaupunkialueille.

Keksintöjen tuloksena syntyneet koneet ja laitteet sekä kuljetusteknologian kehittyminen mahdollistivat markkinoiden koon kasvun ja erikoistumisen, joka johti taloudelliseen kasvuun. Suurtuotannon edut yritystasolla synnyttivät ”yhden tehtaan kaupunkeja”. Niiden yhteydessä voidaan puhua jo kaupungista työ- ja asuntomarkkina-alueena ja kauppapaikkana. Mutta miksi useita saman alan yrityksiä sijoittuu samaan paikkaan ja miksi useimmat edelleen kasvavat suurkaupungit ovat monen toimialan yritysten sijaintipaikkoja? Tällaisen yritysten (ja kotitalouksien) kasautumisen ymmärtämiseksi on eriteltävä niiden läheisen sijainnin ja sen mahdollistaman vuorovaikutuksen tarjoamia etuja.

Lokalisaatio- ja urbanisaatioedut

Marshall (1890) kirjoitti yrityksille koituvista sijaintieduista, joista ne pääsevät osallisiksi, kun saman sektorin yritykset kasautuvat alueellisesti. Tämän tuloksena saavutetaan etuja kuljetuskustannuksissa ja samalla syntyvät paikalliset oman alan työmarkkinat. Koko toimialan kasvu mahdollistaa suuremman erikoistumisen ja skaalatuottojen hyväksikäytön niiden panosten tuotannossa, joita tämän toimialan yritykset tarvitsevat. Yritysten ja niiden työntekijöiden keskeisessä vuorovaikutuksessa syntyy innovaatioita ja tieto siirtyy toimialan sisällä helposti yrityksestä toiseen. Näistä eduista käytetään myös nimitystä lokalisaatioedut ja Marshallin ulkoisvaikutukset.

Alueellisia kasautumisetuja eritellyt Hoover (1948) otti lokalisaatioetujen rinnalle toiseksi käsitteeksi urbanisaatioedut. Niillä tarkoitetaan alueen kaikille yrityksille koituvia tuottavuushyötyjä ja sen kotitalouksille koituvia etuja, joiden taustalla on kaupunkialueen koko ja sen mahdollistama tuotannon ja kulutuksen monipuolisuus. Kaupunkialueen monipuolisuutta innovatiivisuuden ja taloudellisen kasvun edellytyksenä on sittemmin tuonut esiin Jacobs (1969).

Empiiristä tietoa kasautumisen eduista

Kummat ovat siis merkittävämpiä, toimialan kokoa kaupunkialueella korostavat Marshallin lokalisaatioedut vai Jacobsin urbanisaatioedut, jotka painottavat kaupunkialueen kokoa ja monipuolisuutta? Tätä kiistaa on pyritty ratkomaan sekä Paul Krugmanin 1990-luvun alun töiden synnyttämän uuden talousmaantieteen teoreettisten mallien (ks. Fujita, Krugman ja Venables (1999) sekä Fujita ja Thisse (2002)) että empiiristen tutkimusten avulla. Teoreettisen kirjallisuuden osalta kuvan alan tutkimuksesta saa Durantonin ja Pugan (2004) artikkelista.

Tässä rajoitutaan empiirisiin tutkimuksiin, joiden tulokset koskevat kaupunkikoon ja sen rakenteen tuottavuusvaikutuksia. Niiden jälkeen esitellään CAEE-projektin tuloksia, jolloin nähdään niiden suhde aiempaan tutkimustietoon.

Rosenthalin ja Strangen (2004) useita tutkimuksia kattavan yhteenvedon mukaan kaupunkialueen väestömäärän kaksinkertaistuessa sen tuottavuus kasvaa 3–8

prosenttia. Nakamuran (1985) Japania koskevassa lokalisaatioetuihin liittyvässä tutkimuksessa toimialan työpaikkojen lukumäärällä mitatun kaupunkialueen koon kasvaessa kaksinkertaiseksi, sen tuottavuus kasvaa keskimäärin 4,5 prosenttia. Hendersonin (1986) Yhdysvaltoja ja Brasiliaa koskevan tutkimuksen tulokset antavat samansuuntaisia tuloksia eli yleensä eri toimialoilla esiintyy selviä lokalisaatioetuja. Tämän perusteella toimialan koolla on positiivinen yhteys tuottavuuteen. Ranskan aineistolla tehdyssä tutkimuksessa Catin (1991) saa kaupunkialueen koolle positiivisen yhteyden tuottavuuteen. Lukuisissa myöhemmissä eri maita koskevissa tutkimuksissa on saatu pääsääntöisesti samansuuntaisia tuloksia.

Yritysten sijoittumisella kaupunkialueiden sisällä on suuri merkitys tuottavuusvaikutusten synnylle. Useimmat vaikutukset ovat hyvin paikallisia eli ensisijaisesti ne syntyvät lähellä toisiaan sijaitsevien yritysten keskuudessa. Rosenthalin ja Strangen (2004) katsausartikkelissa erotellaan yritysten maantieteellinen, teknologinen ja ajallinen etäisyys, joilla kaikilla on merkitystä tuottavuudelle. Maantieteellisen etäisyyden suhteen tuottavuusetuja saadaan monella sektorilla (muttei kaikilla) ainoastaan, mikäli sijaitaan hyvin lähellä eli korkeintaan mailin etäisyydellä toisista. Kauempana edut katoavat, mikä selittää monen alan yritysten taipumusta kasautua hyvinkin lähelle toisiaan. Yritysten ei välttämättä tarvitse olla samalla alalla, jos ne ovat teknologisesti läheisiä ja voivat siksi hyötyä toisistaan. Historiallinen tai ajallinen etäisyys liittyy siihen, kuinka kauan on oltu paikalla ja samalla kasattu osaamista, jonka tuottavuushyödyt voivat ilmetä vasta myöhemmin.

Rosenthalin ja Strangen (2004) katsausartikkelin jälkeisissä tutkimuksissa on korostunut kasautumisen tuottavuusvaikutusten paikallisuus. Tutkiessaan kanadalaisella aineistolla kasautumisen hyötyjä, Baldwin ym. (2008) päätyivät siihen, että muista yrityksistä koituvat tuottavuusvaikutukset toteutuvat vain kymmenen kilometrin säteen sisällä. Englantilaisella aineistolla tekemässään tutkimuksessa myös Graham (2009) päätyy siihen, että lokalisaatioedut häviävät nopeasti yritysten välisten etäisyyksien kasvaessa.

Yritysten läheisyys vaikuttaa myös kilpailuun ja sen tuottavuusvaikutuksiin. Klusterianalyyseistään tunnettu Porter (1990) on Jacobsin kanssa samaa mieltä siitä, että kilpailu edistää tuottavuuden kasvua, mutta korostaa saman alan kilpailun kannustevaikutuksia tutkimus- ja kehitystoimintaan. Yritysten on oltava innovatiivisia jäädäkseen eloon. Toisaalta Porter näkee, että tiedon siirtymät tapahtuvat ensisijaisesti vertikaalisesti, mikä on sopusoinnussa Marshallin ulkoisvaikutusten kanssa. Tätä kilpailun luonnetta koskevaa näkemystä kutsutaan Porterin hypoteesiksi, ja sen testaaminen on liitetty osaan lokalisaatio- ja urbanisaatiovaikutuksia koskevia tutkimuksia.

Beaudry ja Schiffauerova (2009) ovat käyneet läpi 67 tutkimusta, joissa on tutkittu kasautumisen ja osin kilpailunkin vaikutuksia. Noin 70 prosentissa tutkimuksista on saatu tukea Marshallin lokalisaatiovaikutuksille. Jokseenkin yhtä paljon saa tukea (75 % tutkimuksista) myös Jacobsin näkemys kaupunkikoon ja sen monipuolisuuden merkityksestä tuottavuudelle. Toki osassa tutkimuksia näitä vaikutuksia ei

saada esille ja on sektoreita, joilla lokalisaatiovaikutukset ovat negatiivisiakin. Vain 25 tutkimuksessa on testattu kaikkia kolmea hypoteesia eli urbanisaatioetuja, lokalisaatioetuja ja kilpailun roolia. Kilpailun positiiviset tuottavuusvaikutukset tulevat useimmiten (11 tutkimusta) esille Jacobsin näkemyksen eli kaupunkialueen kokoa ja monipuolisuutta korostavien urbanisaatioetujen kanssa. Neljässä tutkimuksessa saadaan tukea sektoritason kilpailuvaikutuksille. Vain kuudessa tutkimuksessa kaikki kolme hypoteesia saivat tukea samanaikaisesti eli sekä alan sisäisellä että kaupunkialueen laajuisella kilpailulla on merkitystä tuottavuuskehitykselle.

Tiheys ja tuottavuus

Kaikki edellä mainitut kasautumisen edut riippuvat maankäytön tiheydestä koko kaupunkialueella tai ainakin jonkin sektorin yritysten läheisyydestä alueen sisällä. Tiheydellä tarkoitetaan tässä työvoiman, fyysisen pääoman ja koulutuspääoman määrää suhteessa maapinta-alaan. Tiheyden tuottavuusvaikutukset voivat syntyä useita kanavia pitkin. Ensinnäkin tiheys vähentää kuljetuskustannuksia. Toiseksi, tiheys lisää erikoistumismahdollisuuksia tuotantotoiminnassa. Kolmanneksi, jos kerran lokalisaatio- ja urbanisaatioedut (Marshallin ja Jacobsin ulkoisvaikutukset) syntyvät vuorovaikutuksen kautta, tiheyden kasvaessa vuorovaikutus ja tuottavuus kasvavat.

Cicconen ja Hallin (1996) tutkimuksissa testataan työvoiman tiheyden vaikutusta tuottavuuteen Yhdysvaltojen metropolialueita käsittävillä aineistoilla. Heidän tulostensa mukaan paikallistason (county) työvoiman tiheyden kaksinkertaistuminen lisää työvoiman tuottavuutta viidellä prosentilla. Paikallistasolta asti lasketut työpaikkatiheyden erot osavaltioiden kesken selittävät noin puolet niiden työn tuottavuuden eroista. Cicconen (2002) tutkimuksessa Ranskan, Italian, Espanjan ja Yhdistyneen Kuningaskunnan NUTS3-aineistolla työpaikkatiheyden kaksinkertaistuminen johtaa 4,5 prosentin työn tuottavuuden kasvuun. Harris and Ioannides (2000) sisällyttivät selittävien muuttujiensa joukkoon sekä työvoiman tiheyden että väestömäärän. Molemmilla oli tuottavuutta kasvattava vaikutus USA:n aineistossa.

Ciccione (2002) tutki viiden Euroopan maan ja USA:n sisäisiä tuottavuuseroja selittäen niitä erityisesti työpaikkojen tiheydellä. Tiheysmuuttuja näyttäsi selittävän merkitsevästi tuottavuuseroja ja on selittäjänä tärkeämpi kuin esimerkiksi koulutuspääoman alueelliset erot.Lisäksi USA:ssa ja Euroopassa työpaikkatiheyden tuottavuusvaikutus on suuruusluokaltaan hyvin samanlainen. Broersman ja Oosterhavenin (2009) tutkimuksessa aineistona on Hollannin 40 aluetta ja tutkimus kattaa vuodet 1990–2001. Siinäkin osoittautuu, että alueen työpaikkatiheydellä on selvä positiivinen tuottavuusvaikutus. Brülhart ja Mathys (2008) käyttävät Euroopan maiden alueita koskevaa paneeliaineistoa arvioidessaan työllisyyden tiheyden vaikutusta tuottavuuteen ja saavat niiden välisen jouston arvoksi peräti 13 prosenttia, mikä on erittäin korkea. Vaikka kasautumisetuja koskevat tulokset riippuvat aineistotyypeistä, estimointimenetelmistä, aluekäsitteistä ja maatyypeistä, tulokset ovat hyvin

samansuuntaisia eli kasautumisella on merkittävä vaikutus tuottavuuteen (katso myös Melo ym. 2009).[2]

Kaupunkikoon, sen rakenteen ja tiheyden tuottavuusvaikutukset riippuvat kommunikaatiojärjestelmästä ja sen toimivuudesta. Ebertsin ja McMillenin (1999) katsauksessa esitellyissä tutkimuksissa myös infrastruktuurimuuttujien on havaittu vaikuttavan myönteisesti tuottavuuteen. Tämä on ymmärrettävää, sillä toimiva infrastruktuuri alentaa alueen sisäisiä ja alueiden välisiä kuljetuskustannuksia. Samalla se edistää ihmisten vuorovaikutusta, joka on innovaatioiden synnyn ja leviämisen kannalta tärkeää.

Edellä huomio on kiinnitetty kasautumisen tuottavuusvaikutuksiin. Aihetta lähemmin käsittelemättä todettakoon, että kasautumisesta on sekä haittaa että hyötyä myös kuluttajille. Glaeser, Kolko ja Saiz (2001) korostavat, että kaupunkialueen tiheyden myönteinen merkitys kulutukselle on jäänyt liian vähälle huomiolle. Heidän empiiristen tutkimustulosten mukaan hyvien palvelujen kaupungit (high amenity cities) ovat kasvaneet vähäisten palvelujen kaupunkeja vähemmän. Toisaalta maanvuokrat ovat kasvaneet enemmän kuin palkat kaupungeissa, minkä perusteella kaupunkiasumisen kysyntä on kasvanut enemmän kuin palkkatason vetovoiman perusteella voisi odottaa. Kotitalouksien saamat edut ja niiden yhteys kaupunkien tiheyteen ovat esillä myös Gottliebin ja Glaeserin (2006) artikkelissa.

CAEE-projektin tutkimus kasautumisen tuottavuusvaikutuksista

CAEE-projektin ensimmäisen osakokonaisuuden tulokset esitetään Artisin, Curranin ja Sensierin (2010) raportissa ”Investigating Agglomeration Economies in a panel of European Cities and Regions”. Siinä tarkastellaan kasautumisetuja Ranskassa, Saksassa, Irlannissa ja Italiassa. Analyysi keskittyy pienempään ryhmään Länsi-Euroopan maita kuin Brülhart ja Mathys (2008), mutta se sisältää Cicconen (2002) NUTS3-alueita koskevan poikkileikkaustutkimuksen eurooppalaiset maat. Lisäksi siinä analysoidaan paneeliaineistolla sitä, miten tulokset muuttuvat ajan myötä sekä tarkastellaan tulosten spatiaalista riippuvuutta lähialueista.

Tuloksena esitetään pitkällä aikavälillä 14 prosentin NUTS2-tason ja 13 prosentin NUTS3-tason kasautumisvaikutukset tuottavuuteen. Aihepiirin aiempaan tutkimukseen verrattuna nämä tuottavuusvaikutukset ovat suuria. 1980-luvulla kasautumisvaikutus oli kahdeksan prosenttia NUTS2-tasolla, kun taas 1990-luvulla se oli vaikutussuunnaltaan negatiivinen ja tilastollisesti merkityksetön. Viimeksi mainittua havaintoa selitetään vuosikymmenen alun taantumalla. Vuodesta 1999 vuoteen 2006 kasautumisen tuottavuusvaikutuksiksi saadaan NUTS2-tasolla kahdeksan prosenttia ja NUTS3-tasolla seitsemän prosenttia. Tulosten mukaan suurimmilla eli yli

2 Samanlaisia tuloksia on saatu muun muassa Kiinaa koskevissa tutkimuksissa. Au and Henderson (2006) tutkivat työn tuottavuuden ja kaupunkikoon yhteyttä ja päätyivät siihen, että Kiinan kaupungit ovat edelleen liian pieniä. Xun (2009) tutkimuksessa aineistona oli 150 Kiinan kaupunkia vuosina 1990–1997. Myös siinä sekä kaupunkikoolla että väestötiheydellä oli positiivinen vaikutus tuottavuuteen.

500 000 asukkaan NUTS3-kaupunkialueilla on korkeimmat kasautumisvaikutukset (yli 10 %). Tämän tulkitaan osoittavan, että kaupunkialueiden työpaikkatiheys on edesauttanut tuottavuutta parantavien kasautumisetujen esiin tuloa viime vuosina. Näitä tuloksia tukevat Curranin ja Sensierin (2010) tulokset suurten kaupunkialueiden aineistolla.

CAEE-projektissa tutkitaan lokalisaatio (oma ala) ja urbanisaatiovaikutuksia myös sektoritasolla: teollisuutta ja palvelualoja NUTS3-tasolla sekä tehdasteollisuutta ja rahoituksen välitystä NUTS2-tasolla. Tulokset ovat sopusoinnussa sen näkemyksen kanssa, että viimeksi kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana on tapahtunut merkittävä painopisteen siirtymä pois asetelmasta, jossa teollisuus hyötyy lokalisaatioeduista, aikaan, jossa tietotyöhön perustuvat palvelualat hyötyvät urbanisaatioeduista. Kokonaisuutena nämä CAEE-projektin tulokset vahvistavat aiemman tutkimuksen tuloksia siitä, että kasautumisedut ovat olleet tärkeitä Euroopassa viime vuosikymmeninä. Tulokset myös viittaavat siihen, että aiemmat empiiriset tutkimukset ovat saattaneet aliarvioida niiden merkitystä Euroopan maiden yhteydessä.

CAEE-projektin case-tutkimukset (4 kaupunkialuetta)

Tapaustutkimusten tarkoituksena oli selvittää kasautumisen ja sitä edistävän politiikan yhteyttä kaupunkialueiden hallintotapaan. Näiden kahden teeman – kasautumisen ja hallintotavan – yhteyksien tutkiminen on tärkeää, sillä niitä on aiemmin tarkasteltu akateemisen tutkimuksen piirissä enimmäkseen toisistaan erillään. Silloinkin kun molemmat ovat olleet mukana tutkimuksessa, hallintotavan käsittely on rajoittunut hallintorakenteiden suhteellisen mekaaniseen tarkasteluun ”mustina laatikkoina”. Esimerkiksi edellä esitellyissä kasautumisen tuottavuusvaikutuksia koskevissa tutkimuksissa aluetason tai kaupunkialueen hallinnollista rakennetta tai toimintatapoja koskevia muuttujia ei ollut mukana lainkaan ja sama koskee muitakin referoituja tutkimuksia.

CAEE-projekti pyrkii avaamaan tämän ”mustan laatikon” ja arvioimaan, mitkä kaupunkialueen hallintotavan ominaisuudet edistävät kasautumisen tuottavuushyötyjen syntyä ja millaisin vaikutuksin. Oletuksena on, että myös muut kuin kaupunkialueen institutionaaliset hallintorakenteet ovat tärkeitä. CAEE-raportin mukaan hallinnon tasot, niiden tehtävät ja toimintakyky vaihtelevat huomattavasti, ja niiden toiminnan vaikutukset riippuvat myös siitä, mitkä niiden suhteet ovat muihin hallinnon tasoihin (paikallinen, alueellinen, kansallinen, kansainvälinen) ja yksityisen ja julkisen sektorin eri organisaatioihin.

Tapaustutkimusten kaupunkialueet ovat Barcelona, Dublin, Lyon ja Manchester-käännä asiakirja. Tutkimuksessa rakennetaan mittareita kaupunkialuetason hallintojärjestelmälle ja sen autonomialle. Lisäksi tutkitaan, onko hallintomallilla ja sen välityksellä tehdyillä toimenpiteillä pyritty edistämään kasautumisetuja, miten tässä on onnistuttu, ketkä näistä toimenpiteistä ovat hyötyneet, ja missä määrin

tutkituilla kaupunkialueilla on esiintynyt kasautumisen haittoja. Tapaustutkimusten antaman tiedon perusteella tehdään esityksiä rakenteista ja politiikkatoimista, joilla edistetään kasautumisetujen synnylle otollisten alueiden (hot spots) kasvua ja niiden vaikutusten leviämistä koko talouteen.

Tapaustutkimuksissa kuvataan instituutioita ja niiden kehityskulkuja kaupunkialuetta koskevien tietojen perusteella ja lisäksi raportoidaan tehtyjen haastattelujen tuloksia. Kaupunkialueiden kasautumisilmiötä ja sen yhteyksiä yrityssektorin tuottavuuteen ja kilpailukykyyn ei tarkastella kvantitatiivisesti, vaan johtopäätökset perustuvat tapaustutkimuksen keinoin esille saatuihin tuloksiin. Lähtökohtana on se, että tutkittavat neljä kaupunkialuetta olivat ennen vuoden 2008 lamaa voimakkaan aluetaloudellisen kasvun piirissä.

Tapaustutkimusten lähestymistapa

Kasautumisen ja sen etujen analyysi neljän kaupunkialueen osalta sisältää niiden avainalojen alueellisen sijoittumisen tarkastelua muun muassa karttakuvioiden avulla. Samalla pyritään ymmärtämään yritysten sijaintivalintoja ja pohditaan miten kaupunkialueen julkisen sektorin toimet ovat mahdollisesti vaikuttaneet yritysten klusteroitumiseen. Nämä analyysit ovat mielenkiintoisia, mutta niiden yhteys CAEE-projektin ekonometriseen tutkimukseen ja sen tuloksiin jää etäiseksi. Tutkimusalueilla ei tehdä varsinaista kvantitatiivista tuottavuusanalyysiä. Tästä johtuen tapaustutkimuksen perusteella vedettävistä johtopäätöksistäkin tulee verraten yleisiä ja kasautumisen tuottavuushyötyjen ja niiden edistämisen analyysi muuttuu lähinnä kaupunkialueiden kilpailuaseman erittelyksi. Pääkysymykset liittyvät siihen, miten voidaan edistää taloutta ja investointitoimintaa alueella.

Kilpailukykyhaasteeseen vastaamisen katsotaan edellyttävän muun muassa seuraavaa:

- Tuetaan klusterien muodostumista ja innovaatioita.
- Kehitetään yhteyksiä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, sekä yksityisen ja julkisen sektorin välillä.
- Edistetään elinkeinotoimintaa tietoperustaisilla aloilla.
- Vahvistetaan kommunikaatiojärjestelmää – teitä, lentokenttiä, rautatieyhteyksiä ja sähköistä viestintää.
- Kehitetään kansainvälinen strategia kansainväliseen verkottumiseen.

Ja viimeisenä, muttei vähäisimpänä,

- Edistetään ammattitaitoisen koulutetun työvoiman saantia.
- Kaupungit ovat sekä asumisen että työn keskuksia, jolloin asukkaiden elämänlaadusta huolehtiminen on kaupunkien kilpailukyvyn avaintekijä.

Ollakseen kilpailukykyisiä, kaupungit tarvitsevat CAEE-raportin mukaan taloudelliset, sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriset olosuhteet, jotka houkuttelevat potentiaalisesti liikkuvia työntekijöitä ja pääomaa. Nämä olosuhteet edellyttävät sitä, että kaupunkiympäristö on:

- fyysisesti houkutteleva, jossa kaupunkirakenteen hajautuminen, ruuhkat ja saastuminen sekä lähiöiden ongelmat, on saatu hallintaan,
- rikas sekä luonnon että kulttuuripalvelujen tarjonnaltaan, sekä
- sosiaalisesti oikeudenmukainen siten, että sosiaalinen koheesio ja taloudellinen kilpailukyky ovat toisiaan ylläpitäviä, eivätkä ole toisiaan poissulkevia. Suuret sosiaaliset erot ja köyhyys suurkaupunkialueilla ovat suuri uhka talouskasvun kannalta keskeiselle sosiaaliselle pääomalle.

Kyky vastata kaikkiin näihin haasteisiin riippuu CAEE-raportin mukaan oleellisesti kaupunkialueen institutionaalisesta kyvystä mobilisoida julkiset, yksityiset ja muiden yhteisöjen voimavarat pitkällä aikavälillä. Siksi politiikkaohjelmien ja strategioiden menestys riippuu keskeisesti kaupunkialueiden hallinto- ja ohjausjärjestelmästä (governance) ja sen toimivuudesta.

Tapaustutkimusten peruskysymys on, millaiset kaupunkialueiden hallintomallit ja yhteistyömuodot edistävät parhaiten taloudellista kehitystä paikallisissa kasaumissa (hot-spoteissa) niin, että kasvu leviää hyödyttäen sekä kaupunkialueita itseään että niitä ympäröivää laajempaa aluetta.

Tapaustutkimusten tuloksista

Yhteistä kaikille tapaustutkimusalueille on viimeisten 20–40 vuoden aikana ollut pyrkimys edistää kaupunkialueen tason mekanismeja koko alueen kehityksen edistämiseksi. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä tarkoittanut institutionaalisten hallintorakenteiden pystyttämistä koko kaupunkialueen kattaviksi, vaan se on saanut monia muita muotoja.

Jo lähtökohtaisesti tutkimusalueet sijoittuvat eri lailla muun muassa keskitetty–hajautettu-akselilla ja järjestelmän monimutkaisuuden suhteen. Maatasolla tarkasteltuna Irlannilla on keskitetyin järjestelmä ja Espanjalla hajautetuin. Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen työnjako eri hallintotasojen välillä on yksinkertaisempaa kuin Ranskassa ja Espanjassa, joissa keskushallinnon alapuolella on useita hallinnon tasoja. Nämä maakohtaiset erot heijastuvat myös tarkasteltavien kaupunkialueiden tasolle.

Kuntien lukumäärät tutkimuksessa mukana olevilla kaupunkialueilla vaihtelevat:

- Barcelonan kaupunkialueella on (aluerajauksesta riippuen) metropolitan region -tasolla 134 ja metropolitan area -tasolla 36 kuntaa
- Dublinin kaupunkialueella on neljä ja sen suurkaupunkialueella (Greater Dublin Region) yhteensä seitsemän kuntaa
- Lyonin kaupunkialueella 55 kuntaa
- Manchesterin kaupunkialueella on kymmenen kuntaa.

Kuntien ja niiden yläpuolella olevien hallinnon tasojen tai yhteistyöorganisaatioiden tehtävät ja rahoituksen muodot sekä suhteet keskushallintoon poikkeavat toisistaan ja ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenten aikana myös tapauskohtaisesti.

Raportissa kaupunkialueet asetetaan paremmuusjärjestykseen sen mukaan, miten pitkäjänteisiä ja johdonmukaisia ne ovat olleet pyrkimyksissään ja mikä kapasiteetti ja vaikutus kuntien hallinnon järjestelyillä on ollut niiden kilpailukykyyn viimeisten 30–40 vuoden aikana. Tässä vertailussa Lyon näyttäisi olevan huipulla, jonka jälkeen tulevat Manchester, Barcelona ja Dublin. Tämä yhteenveto kuitenkin yksinkertaistaa monimutkaisen kuvan, jossa kaikki ovat pyrkineet samaan suuntaan – kohti laajempaa kaupunkialuetason otetta sille tasolle soveltuvissa kysymyksissä – mutta reitit, joiden kautta on edetty vaihtelevat suuresti. Samoin tekijöissä, jotka ovat edistäneet tai estäneet menestystä, on eroja kaupunkialueiden suhteen.

Riippumatta hallinnon tasojen autonomiasta ja kaupunkiseutujen instituutioiden vaikutusvallasta, kaksi asiaa on raportin johtopäätösten mukaan selviä. Ensinnäkin, millään hallintorakenteella tai toimintamallilla ei voida vaikuttaa suoraan ja vahvasti sijaintivalintoihin ja kasautumiseen. Tämä johtuu siitä, että nämä valinnat tehdään yrityksissä ja kotitalouksissa eikä julkinen valta voi vaikuttaa niihin kuin hyvin välillisesti. Siten lopputuloksena syntyvä rakenne on pitkälti seurausta yksityisen sektorin lukemattomista mikrotason valinnoista eikä julkisen sektorin politiikkavalinnoista.

Toiseksi, neljällä kaupunkialueella tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että yritysten liiketoimintaympäristöön vaikuttivat voimakkaimmin yritysverotus, kommunikaatio infrastruktuurit, osaava tai runsas työvoima, tutkimusintensiiviset korkeakoulut, kansainväliset yhteydet kautta maailman paikkakunnan lentokentän välityksellä sekä selkeä, määrätietoinen ja nopea julkisen sektorin suunnitteluprosessi. Näihin haasteisiin nähden kaupunkiseudun vahvimmatkin julkisen sektorin rakenteet ja toimintamallit ovat pieniä osatekijöitä, joilla on vain marginaalinen vaikutusmahdollisuus alueen kehitykseen.

Edellä esitetystä huolimatta kaupunkialuetason politiikalla ja/tai sen yhteistyöllä sekä alas kuntatason suuntaan että ylöspäin aluetason ja keskushallinnon suuntaan on merkitystä. Niinpä tapaustutkimusosan tulosten perusteella CAEE-raportissa laaditaan ”ihannemalli” kaupunkialueen hallintajärjestelmälle. Sen mukaisia tavoiteltavia ominaisuuksia ovat:

- Kansallinen kannustava toimintaympäristö, jossa aluekehitystä koskevat tavoitteet ovat selviä ja ne osataan liittää keskeisimpien investointien valintaan ja suunnitteluun.
- Vahva tekninen kapasiteetti kaupunkialueen tasolla strategisen analyysien tekemiseksi ja ohjelmien toteuttamiseksi itse tai yhteistyökumppanien kanssa.
- Kaupunkialueen elinten verkostot, jotka rakentavat merkittäviä vertikaalisia yhteistyösuhteita alueellisen ja kansallisen tason kanssa, pystyvät muotoilemaan poliittiset tavoitteensa ja edistävät politiikkatoimien yhteensopivuutta
- Yhteinen ja toimivuudeltaan näyttöön perustuva näkemys strategisista painopistealueista ja pyrkimyksistä koko alueen ja sen hallinnon eri tasojen kesken.

- Kaupunkialueen tason vahva poliittinen johtajuus, jolla pystytään rakentamaan vahvoja horisontaalisia yhteyksiä eri kuntien ja muiden julkisten ja yksityisten sidosryhmien järjestöjen välillä.
- Kyky tunnistaa ja käsitellä valittujen strategioiden ympäristö- ja sosiaalisia vaikutuksia.

On huomionarvoista, että yllä ei esitetä mitään toimivaksi väitettyä kaupunkialueen hallinnollista rakennetta tai toimintamekanismia, joka parhaiten vastaisi ihannemallia.

Lopuksi

CAEE-projektin aihepiiri ja tulokset ovat monella tavalla kiinnostavia suomalaisesta näkökulmasta. Yksi sen osahankkeista tuottaa aiempaa tutkimusta täydentävää tietoa kasautumisen tuottavuushyödyistä ja niiden yhteyksistä kaupunkialueiden rakenteisiin ja työpaikka- ja asukastiheyksiin. Tämä aihepiiri, josta muun muassa Maailmanpankki on tuottanut yhden vuosiraporttinsa (World Bank 2009), on ollut hyvin vähän esillä kotimaisessa keskustelussa. Näin on siitä huolimatta, että Suomi on sekä aluerakenteeltaan että kaupunkialueiden sisäiseltä rakenteeltaan hyvin hajanainen (EEA 2006). Kaupunkialueiden sisäisestä rakenteesta ja ”tihentämisestä” debatoitaessa meillä etualalla ovat kaupunkikuvalliset näkökohdat eikä yhteyksiä yritystoiminnan tuottavuuteen näissä yhteyksissä oteta yleensä lainkaan esille. (Laakso ja Loikkanen 2009; Widgren ym. 2007).

CAEE-projektin toinen merkittävä temaattinen kokonaisuus koskee sitä, mikä vaikutus kaupunkialuetason hallintorakenteilla ja/tai yhteistoiminnan muodoilla on kasautumisetujen syntyyn. Tätä tutkitaan neljää eurooppalaista kaupunkialuetta koskevien tapaustutkimusten avulla. Yksi tapauksista on pääkaupunkiseutu (Dublin), muut seuraavan kokoluokan kaupunkialueita maassaan (Barcelona, Lyon ja Manchester). Kaupunkialuetasolla peruskuntien, hallintotasojen ja yhteistyömallien välillä on paljon eroja. Toisaalta viimeisten 20–40 vuoden aikana kussakin niistä on tapahtunut muutoksia suomalaisittain ehkä yllättäviin suuntiin. Niihin kuuluu sekä uusien kuntien synnyttämistä kaupunkialueelle (Dublin) että kaupunkialueen kattavan hallintotason purkua (Manchester), joskin pääjuonne kaikkialla on ollut lisätä kuntatasoa laajemman näkemyksen ja politiikan merkitystä alueen kilpailukyvyn (ja kasautumisetujen) edistämiseksi.

CAEE-tutkimuksen toinen osakokonaisuus sisältää kaksi selvää johtopäätöstä. Ensinnäkin, millään hallintorakenteella tai toimintamallilla ei voida vaikuttaa suoraan ja vahvasti sijaintivalintoihin ja kasautumiseen. Tämä johtuu siitä, että nämä valinnat tehdään yrityksissä ja kotitalouksissa eikä julkinen valta voi vaikuttaa niihin kuin hyvin välillisesti. Lisäksi kasautumisetujen tavoittelu ei ole ollut edes suoranaisesti esillä Manchesterin kaupunkialuetta lukuun ottamatta.

Toiseksi, yritysten liiketoimintaympäristöön vaikuttavat voimakkaimmin yritysverotus, kommunikaatiojärjestelmä, osaava tai runsas työvoima, tutkimusintensiiviset

korkeakoulut, kansainväliset yhteydet sekä selkeä, määrätietoinen ja nopea julkisen sektorin suunnitteluprosessi. Näihin haasteisiin nähden kaupunkiseudun vahvimmatkin julkisen sektorin rakenteet ja toimintamallit ovat raportin johtopäätösten mukaan pieniä osatekijöitä, joiden muodoilla ja tekemisillä on vain marginaalinen vaikutusmahdollisuus alueen kehitykseen.

CAEE-raportin perusteella kaupunkiseudun taloudellista kehitystä voidaan edistää hyvin erilaisilla järjestelmillä, mutta lopputulos riippuu paljolti muusta kuin niiden hallintorakenteista. Suomessa nykyisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu pyrkimys muodostaa työmarkkina-alueen kattavat kunnat. CAEE-raportissa se ei esiinny edes politiikkavaihtoehtona, eikä kuntien vapaaehtoisista tai pakkoliitoksista puhuta raportissa mitään.

Lähteet

Artis, M. & Curran, D. & Sensier, M. (2010). Investigating Agglomeration Economies in a panel of European Cities and Regions. CAFÉ (2010) projektin osahanke (liite C1).

Au, C.C. & Henderson, V. (2006). How migration restrictions limit agglomeration and productivity in China. Journal of Development Economics 80: 350–388.

Baldwin J. & Beckstead D. & Brown W. & Rigby D (2008). Agglomeration and the geography of localization economies in Canada. Regional Studies 42: 117–132

Beaudry, C. & Schiffauerova, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. Research Policy 38 (2009) 318–337.

Broersma, L. & Oosterhaven, J. (2009). Regional labour productivity in The Netherlands, evidence of agglomeration and congestion. Journal of Regional Science, 49 (3), 483–511.

Brülhart, M. & Mathys, N. A. (2008). Sectoral agglomeration economies in a panel of European regions, Regional Science and Urban Economics 38, 348-62.

Catin, M. (1991). Economies d'agglomeration et gain de productivite. Revue d'Economie Regionale et Urbaine 5: 565–597.

Ciccone, A. (2002). Agglomeration effects in Europe. European Economic Review 46: 213–227.

Ciccone, A & Hall, R. (1996). Productivity and the density of economic activity. American Economic Review 86: 55–70.

Duranton, G. & D. Puga (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In: Henderson, J.V. and Thisse, J-F. (eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 4, North-Holland: Elsevier, pp. 2063–2117.

EEA (2006). Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. European Environment Agency, Copenhagen.

Eberts, R.W. & McMillen, D.P. (1999). Agglomeration economies and urban public infrastructure. In: Mills, E.S. & Cheshire, P. (eds). Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. III Elsevier-North Holland: Amsterdam, 1455–1495.

ESPON (2010). CAEE – The case for agglomeration economies in Europe. Targeted Analysis 2013/2/1. Final Report, 30 June 2010. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/CAEE.html

Fujita, M. & Krugman, P. & Venables, A.J. (1999). The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press: Cambridge/Massachusetts/London.

Glaeser, E.L., Kolko, J. & Saiz, A. (2001). Consumer city. Journal of Economic Geography, Oxford University Press, vol. 1(1), 27–50.

Gottlieb, J.D. & Glaeser E.L. (2006). Urban Resurgence and the Consumer City. Urban Studies 43.8, 1275–1299.

Graham, D. (2009). Identifying urbanisation and localisation externalities in manufacturing and service industries. Papers in Regional Science 88: 63–84

Harris, T. & Ioannides, Y. (2000). Productivity and metropolitan density. Tufts university discussion paper series.

Henderson, J.V. (1986). Efficiency of resource usage and city size. Journal of Urban Economics 19: 47–70.

Hoover, EM. (1948). The location of economic activity. McGraw-Hill: New York.

Jacobs, J. (1969). The Economy of Cities. New York, Random House.

Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2010). Markkinat keskittävät – pitäisikö politiikan hajauttaa? Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):3.

Marshall, A. (1890). Principles of Economics. London: Macmillan (8th edition, published in 1920).

Melo, P. & Graham, D. & Noland, R. (2009). A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies, Regional Science and Urban Economics 39, 332–342.

Nakamura, R. (1985). Agglomeration economies in urban manufacturing industries: A case of Japanese cities. Journal of Urban Economics 17: 108–124.

Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Simon & Schuster.

Rosenthal, S. & Strange, W. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. In: Henderson J.V. & Thisse J-F. (eds). Handbook of Urban and Regional Economics Vol. IV, Chapter 49. North-Holland: Amsterdam, 2119–2171.

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 1113.

World Bank (2009). World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography.

Xu, Zelai. (2009). Productivity and agglomeration economies in Chinese cities. Comparative Economic Studies, September 1 2009.

Suomalaisia näkökulmia Euroopan kaupunkiseutujen kehitykseen

Peter Ache
Kimmo Kurunmäki

Johdanto

Vuoden 2010 joulukuussa valmistuneen ESPON FOCI -tutkimushankkeen (jäljempänä: FOCI-hanke) toimeksiantona oli tarkastella Euroopan suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen tilaa, trendejä ja tulevaisuudennäkymiä. Hankkeessa analysoitiin eurooppalaisen kaupunkikehityksen keskeisiä muutosajureita ja johdettiin niistä kaupunkeja koskevia kehitysennusteita ja politiikkavaihtoehtoja. Tämän artikkelin ensimmäisessä pääluvussa esitellään FOCI-hankkeen tuloksia ja tarkastellaan sen keskeisiä tulevaisuutta koskevia suuntaviivoja suomalaisessa kaupunkikontekstissa.

Artikkelin toinen pääluku esittelee kansallisen MAL-verkoston yhtenä kotimaisen kaupunki- ja aluepolitiikan toteutuksen välineenä. MAL-verkosto on työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman teemaverkosto. Verkoston nimilyhenne on johdettu sanoista maankäyttö, asuminen ja liikenne, ja se painottaa rakennetun ympäristön tärkeää roolia kaupunkiseutujen kestävän kilpailukyvyn lähteenä.

MAL-verkosto kokoaa asiantuntijoita eri alueilta ja paikkakunnilta keskustelemaan ja kehittämään kuntien välistä yhteistyötä strategisessa suunnittelussa. Vaikka kuntien yhteistyö toiminnallisilla alueilla on Suomessa vielä alkuvaiheessaan, kokemusten vaihtaminen sekä opittujen asioiden ja parhaiden käytäntöjen välittäminen maankäytön, asumisen ja liikenteen aloilla on osoittautunut hyödylliseksi. Tässä artikkelissa luodaan katsaus MAL-verkoston toiminnan avainteemoihin ja sen keskeisiin yhteistyöhankkeisiin.

FOCI-hankkeen mukaan kyky muodostaa strategioita ja visioita sekä suunnata politiikkatoimia niiden mukaisesti on kaupunkien ja alueiden kilpailukyvyn kannalta ensiarvoisen tärkeää. Edistääkö esimerkiksi MAL-verkosto ja sen tavoitteet kilpailukykyä ja koheesiota? Tähän kysymykseen ja yleisemmin FOCI-hankkeen ja MAL-verkoston toiminnasta johdettuihin politiikkapäätelmiin palataan käsillä olevan artikkelin päätösluvussa.[3]

3 Luvut 1, 2 ja 4 on englannista kääntänyt Timo Hirvonen.

FOCI – tulkintoja Suomen näkökulmasta

Seuraavassa tarkastellaan FOCI-hankkeen esiin nostamia, eurooppalaisen kaupunkikehityksen nykytilaan ja tulevaisuuteen vaikuttavia tekijöitä. FOCI-raportin analyysi kaupunkien tulevaisuudennäkymistä perustuu kolmeen tutkimustyyliin: kirjallisuuskatsaukseen, hankkeen omaan tutkimukseen ja politiikkatarkasteluun. Kutakin käsitellään tässä siten, että ensiksi luodaan yleiskatsaus kaupunkikehityksen ajureihin, kehitystrendeihin ja tulevaisuudennäkymiin. Soveltuvin osin esitetään näihin teemoihin liittyviä Suomea ja sen kaupunkijärjestelmää koskevia huomioita. Toiseksi esitellään FOCI-hankkeen laatimia skenaarioita ja keskustellaan sen Suomea koskevista implikaatioista. Integroivina ja tulevaisuuteen suuntautuvina nämä skenaariot tarjoavat aiheita ja perusteluja eri suuntiin ulottuville pohdinnoille. Kolmanneksi käsitellään FOCI-hankkeessa esitettyjä politiikkasuosituksia. Raportissaan (ESPON 2010a) FOCI-tutkimusryhmä esittää niistä yhteenvedon, jota on kiinnostava arvioida suomalaisesta näkökulmasta. Kaikkiaan FOCI-raportti on lähes kahdeksansadan sivun laajuinen tutkimusasiakirja, joten sitä käsitellään tässä vain valikoidusti ja suomalaisittain kiinnostavia ulottuvuuksia ja näkökulmia esiin nostaen.

Kaupunkikehityksen trendit ja ajurit

Kaupunkien tulevaisuudennäkymiin vaikuttavat ratkaisevasti niiden demografiset muutokset, talouden kasvuvauhti ja rooli kansainvälisessä työnjaossa. Euroopassa väestönmuutoksia ja niiden myötä syntyviä alueellisia jakolinjoja määrittävät erityisesti ikääntyminen ja muuttoliike. Väestöltään nykykokoisten ja väestöään menettävien EU-alueiden lukumäärä lisääntyy seuraavien viidentoista – kahdenkymmenen vuoden aikana. Suuret kaupungit hyötyvät nuoresta, aktiivi-iässä olevasta väestöstään. Niissä ongelmaksi voi muodostua gentrifikaatio, jossa kohtuuhintaisten, hyvillä paikoilla sijaitsevien, asuinalueiden suosio hyvätuloisten aktiivi-ikäisten joukossa nostaa näiden alueiden yleistä hintatasoa ajaen laajoja väestönosia, muiden muassa lapsiperheitä, lähiöihin ja kaupunkien reuna-alueille. Tämä voi johtaa kaupunkien yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Pienituloisemmat väestönosat ja esimerkiksi maahanmuuttajat puolestaan keskittyvät omille kaupunkialueilleen. Tosin maahanmuuton vaikutukset ovat moninaisia ja esimerkiksi poliittisten tekijöiden johdosta sen suunnat ja suuruus ovat vaikeasti ennakoitavissa.

Kaupunkien aluetaloudet muodostavat maailmantalouden moottorin. Vaikka taloudellinen kilpailukyky on käsitteenä kiistanalainen, kaupungit ja kaupunkiseudut näyttäisivät olevan modernin yhteiskunnan ja maailmantalouden toiminnan perusyksiköitä (Storper 2010). Niiden taloudellisen perustan muodostavat erikoistuneet toimialakeskittymät ja globaalissa kilpailussa menestyvät yritysryppäät. Ns. kaupungistumisen edut (urbanisation economies; ks. Loikkanen tässä julkaisussa), eli kaupunkikeskittymien tarjoama moninaisten voimavarojen saatavuus, näyttäisivät korostuneen informaatioyhteiskunnan murroksessa. Varsinkin ns. tietoon

pohjaavan yhteiskunnan (knowledge based society) toimijoille kaupunkien tarjoama koulutettu ja monipuolinen työvoima on tärkeää.

Kaupunkien ja metropolialueiden yhteydessä kiinnitetään usein huomio strategioihin ja siihen miten niitä hyödynnetään tavoiteltaessa globaalisti kilpailukykyistä asemaa. FOCI-raportissa esitetään varauksia ja huomioita niiden soveltamisesta. Tarjontapuolella mahdollisia kehittämisen kohteita ovat muiden muassa talouden monipuolistaminen ja erikoistuminen (esimerkiksi toimialakeskittymien luominen); inhimillinen pääoma (koulutusjärjestelmä); yhteydet ja saavutettavuus; elämän laatu, innovaatiot ja luovuus (vaikkakin ne ovat vahvasti polkuriippuvia); toiminnan strategisuus, visionäärisyys ja yhteenkuuluvuus; synergiaan, läheisyyteen ja miljööseen liittyvät tekijät (nekin polkuriippuvia) sekä toimeenpanon tehokkuus ja hallinnollinen kapasiteetti. Myös kysyntätekijöihin vaikuttavat politiikkatoimet, kuten tulonsiirrot ja -jako kansallisella tasolla, ovat kaupunkien kilpailukyvyn kannalta tärkeitä.

Suurissa kaupungeissa ja erityisesti metropolialueilla korostuu keskuksen suhde sitä ympäröiviin alueisiin ja takamaihin (hinterland). Kaupunkikasvun dynamiikka ja kansallisen kaupunkiverkon hierarkiat ja aluerakenteen riippuvuudet vaikuttavat toisiinsa ja muodostavat paikallisesti ja alueellisesti merkittäviä vaikutusketjuja. Tähän asetelmaan vaikuttavat maantiede, toimintojen sijoittuminen ja etäisyydet, ja sen kulloisetkin ilmenemismuodot ovat paikkakuntakohtaisesti määräytyneitä. Keskeinen kysymys koskee usein sitä, miten ”itsenäisenä” metropolia ylipäätän voi pitää esimerkiksi rakennuskelpoisen maan tarjonnan suhteen tarkasteltuna.

Alueiden sisäinen eriytyminen on yleistyvä kehityssuunta. Sitä edistävät taloudelliset tekijät ja erityisesti työmarkkinat. Asuntomarkkinoiden tilanne ja hintataso vaikuttavat polarisaation etenemissuuntaan ja -vauhtiin. Nykykehityksen perusteella on ennakoitavissa, että polarisaatiota lieventämään pyrkivät strategiat ja politiikkatoimet yleistyvät ja ovat yhä tärkeämpiä kaupunkisuunnittelun teemoja tulevaisuudessa.

Välihuomiona voi todeta, että edellä esitetyt kehityskuvat pätevät myös Suomessa. Väestöä siirtyy reuna-alueilta ja syrjästä keskuksiin ja pohjoisesta pääkaupunkiseudun metropolialueelle. Edellä esitettiin myös tarve keskusteluun kaupunkien “itsenäisyydestä”, ja sen teemat ovat ajankohtaisia esimerkiksi pohdittaessa suomalaisen kaupunkiverkon sisäisiä suhteita. Vaikka FOCI-hankkeen raportti ei ole kovin täsmällinen analyysinsä tässä osiossa, taloudellisten rakenteiden täydentävyys sekä asumiseen ja liikenteeseen liittyvät asiat ovat sen yhteydessä tärkeitä keskusteluaiheita.

Metropolialueiden tyypit ja skenaariot

FOCI-tutkimusryhmän omasta tutkimustyöstä tarkastellaan seuraavaksi keskuksen ja sitä ympäröivän alueen suhdetta. Tämä teema myös johdattelee ja tarjoaa pohjaa jäljempänä esitettävään MAL-verkoston tarkasteluun.

Kaupunki–takamaa-suhde liittyy keskusteluun kaupunkien roolista talouden johtavina toimintayksiköinä sekä alueidensa ja jopa kansantalouksiensa kehityksen lähteinä ja määrääjinä. Jälkimmäinen eli kansallinen konteksti on tärkeä erityisesti analysoitaessa metropoleja, koska kansatalouksien ja niiden metropoli(e)n kasvuvauhdit tunnetusti korreloivat vahvasti keskenään. Täsmälliset riippuvuudet aiheutuvat eri tekijöistä – kuten kuviossa 1 oleva FOCI-raportin makro-alueiden typologiaa esittävä kartta, jossa aluetyyppejä on peräti kymmenen, osoittaa. Typologia perustuu mittauksiin makroalueiden sisäisistä eroista (kaupunkien ja niiden takamaiden välillä) ja ne käsittelevät demografiaa, talouden rakenteen muutoksia ja työmarkkinoita. Suomessa Helsingin metropolialaue (LUZ & NUTS3) sijoittuu luokkaan ”muu makro-alue, pääkaupunki” (other macro-region, capital cities).

Kaupunkien ja niiden takamaiden kehitysten keskinäisyhteyksien (coevolution) selittämiseen FOCI-tutkimusryhmä käytti sekä kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä (regressioanalyysi) että kvalitatiivia tapaustutkimuksia[4]. Kvantitatiivinen tarkastelu käsitteli talouden rakenteita, työmarkkinoita ja työvoiman tuottavuutta. Samanlaisten talouden rakenteiden tulkittiin merkitsevän kiinteitä yhteyksiä keskuksen ja takamaan välillä. Työmarkkinoilla keskusten sen sijaan tulkittiin imevän voimavaroja ympäröiviltä alueilta ja nämä supistumisvaikutukset (backwash effects) lisäävät makroalueiden sisäisiä eroja.

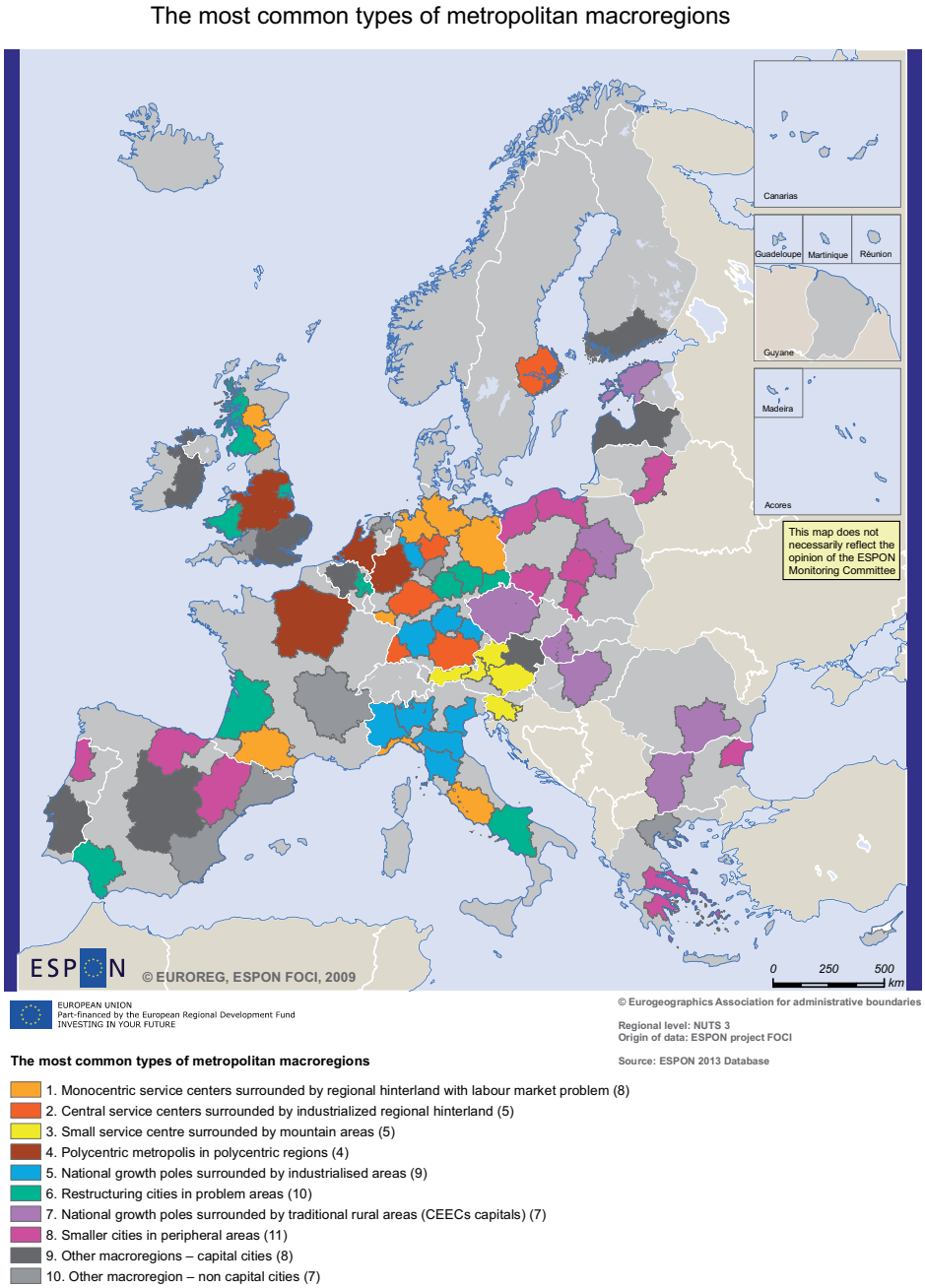
FOCI-hankkeessa tehty havainto liikenneyhteyksien merkityksestä on Suomen kontekstissa huomionarvoinen:

> *“The key factors which fostered strong linkages included intraregional similarities between the socio-economic structures (notably the quality of the human capital and innovativeness). Another major factor of intraregional integration was transport accessibility, with a special significance of the isochrones of 90 minutes’ travelling time for the intensity of linkages with the metropolitan centre. In addition to that, the polycentric structure of the metropolitan area played a part as it facilitated access to the metropolitan labour market of the residents of the regional hinterland; it also fostered the development of linkages between enterprises regionally.” (ESPON 2010b, 471).*

Helsingin, Turun ja Tampereen väliset kehityskäytävät ja -vyöhykkeet vaikuttaisivat tässä suhteessa melko hyvältä ajatukselta. Yleisesti julkisen sektorin toimenpiteitä liikenteen infrastruktuurin, ympäristönsuojelun ja – kiinnostavasti – myös aluesuunnittelun aloilla voidaan pitää hyvinä keinoina tukea verkostoitumista ja kehitysvyöhykkeiden muodostumista.

4 Tapaustutkimusten kohteina oli viisi makro-aluetta: Barcelona-Catalonia; Glasgow-Western Scotland; Stockholm-Mälar Region; Toulouse-Midi-Pyrenees; Warsaw-Mazowsze.

Kuvio 1. FOCI-hankkeen laatima Euroopan metropolialueiden typologia



Lähde: ESPON 2010b, 321.

Edellä mainittu ulottuvuus nostaa esiin monikeskuksisen kehityksen metropolialueiden kehittämisteemana. Monikeskuksisten rakenteiden määrittely ja mittaaminen on kuitenkin tunnetusti vaikeaa. Niistä huolimatta – tai niiden johdosta – FOCI-tutkimusryhmä toteaa yhteenvetona varsin yleisesti seuraavaa:

> *"We don't have much objective information about the actual contents and successes of inter-urban polycentric cooperation, but case studies indicate that very focused and concrete projects of cooperation seem to have higher chances of success than those aiming at a general increase of "critical mass" (ESPON 2010a, 7).*

Eli mitä abstraktimpi ja kattavampi kehittämiskohde on, ja mitä enemmän etuoikeuksia ja toimivaltakysymyksiä sen yhteydessä nousee esiin, sitä hankalampaa on yhteistyö ja sitä todennäköisempää on eteneminen kokonaisvaltaisten reformien avulla.

FOCI-tutkimusraportin toinen tässä käsiteltävä asiakokonaisuus koskee kaupunkien tulevaisuusskenaarioita. Niitä koskevat tutkimusryhmän saatesanat ovat jokseenkin mahtipontiset:

> *"The destiny of European cities is much too dependent upon the global context and upon macro-policies to envisage credible alternative scenarios of urban development, which are derived only from different urban development policies" (ESPON 2010a, 12).*

Tämän vuoksi tutkimusryhmän esittelemät kaksi skenaariota seuraavat kumpikin omaa päättelyketjuaan globaalin viitekehyksensä ja makro-poliittisen toimenpideohjelman osalta. Skenaariot ovat Eurooppa 2020 -asiakirjan strategisten tavoitteiden mukaisia, mutta huomioivat myös sen mahdolliset uudelleentulkinnat ja jopa uudistamisen kansainvälisen talousympäristön muutosten johdosta. Molemmissa skenaarioissa aikahorisontti ulottuu 15–20 vuoden päähän, jakautuen kahteen 7–10 vuoden pituiseen puoliskoon.

"Vihreään talouteen" rakentuva skenaario (Green Economy) perustuu oletukseen siitä, että kansainvälisten ilmastosopimusten solmiminen on tarjonnut Euroopalle merkittävän kasvusysäyksen. Toisen skenaarion johtoajatuksena on "Eurooppalaisen potentiaalin vahvistaminen" (Enhancing the European Potential). Siinä kansainvälinen toimintaympäristö on erittäin epävakaa ja riskipitoinen kansainväliselle kaupalle ja investoineille. Sen seurauksena Eurooppa on päätynyt vahvistamaan ja hyödyntämään omaa potentiaaliaan ja on suuntautunut yhteistyöhön vain rajanaapureidensa ja muutamien, ongelmattomina pidetyn ulkomaan kanssa[5].

---

5 Skenaarioista ja niiden aluevaikuksista enemmän, ks. luku "The future of cities: Scenarios to assess the upcoming challenges for cities" (ESPON 2010a, 57–58).

Taulukko 1. Aluevaikutukset FOCI-hankkeen skenaarioissa

	Scenario "Green economy"	Scenario "Enhancing the European potential"
Macro-territorial aspects	Growth is first concentrated in the pentagon and in a few others large cities, while neo-fordist regions are negatively affected, then it expands towards eastern Europe and peripheral regions of western Europe	First, no significant evolution of the settlement pattern (low economic growth; protection of manufacturing employment). Then, rather balanced development of urban systems, thanks to the promotion of regional potentials.
Metropolitan areas	Metropolitan areas benefit from the development of R&D activities, services and advanced manufacturing activities. International gateway cities benefit from further globalisation.	The centres of national trade networks (mainly capital cities) are favoured + large cities along trans-European corridors.
Hinterlands of metropolitan areas	In industrial regions of western Europe, urban settlements in the hinterlands of metropolitan areas are involved in the development process. In the second phase, this happens also in a few cases in the eastern European countries.	The hinterlands of metropolitan areas change according to the level and mobilisation of regional potentials. Existence of very different situations. Weak overspill from metropolitan areas towards their hinterlands in central and eastern Europe.
Medium-sized and small towns outside metropolitan regions	Medium-sized and small towns with an industrial basis are generally negatively affected during the first phase. A number of them are involved in the development process in the second phase.	Thanks to the pro-active promotion of regional endogenous potentials, numerous small and medium-sized towns benefit from development opportunities.
Networks of cities Cooperation/ competition	Emergence of large-scale, specialised cooperation networks, also with large cities outside Europe. Growing competition at global scale.	Progress of intra-European networking, especially within transnational macro-regions (clusters, R&D institutions, businesses) benefitting also to medium-sized towns. Increasing networking also with EU neighbouring countries. Growing competition at intra-European scale.
Sustainability	Priority to more compact urban forms serviced by public transport. Decrease of air pollution in cities thanks to electric cars. Regeneration and greening of core areas of cities. Stronger environmental challenges in southern and eastern Europe (suburbanisation; motorisation)	Economic growth is limited because of unfavourable global conditions. No uncontrolled metropolitan expansion. The balanced evolution of the settlement pattern ensures sustainability. However, no significant environmental improvement in congested areas.
Social polarisation and tensions	Tensions related to unemployment in the first phase, especially in industrial cities. Improvement in the second phase. Possible increase of social segregation in large cities.	Growing purchase power in the medium and low segments of the social hierarchy reduces social polarisation. Social policies in cities (housing, regeneration of problematic neighbourhoods) limit and reduce social segregation and tensions.
Competitiveness of the territorial organisation of settlement systems	Compact development in and around metropolitan areas and efficient networking between metropolitan areas and the surrounding medium-sized and small cities ensure higher competitiveness	More polycentric urban systems within and outside metropolitan regions. Efficient networking of cities in most regions (generation of network economies

Lähde: ESPON 2010b, 761.

Mitä voidaan sanoa skenaarioiden (taulukko 1) vaikutuksista Suomessa? Yleisesti voidaan todeta, että skenaariot ja niiden vaikutukset – etenkään aluevaikutukset – eivät poikkea kovin paljon toisistaan. Tekijät, jotka aiheuttavat muutoksia ensimmäisessä skenaariossa, voivat kompensoitua muiden tekijöiden muutoksilla toisessa skenaariossa. Tämän johdosta on lopulta vaikea muodostaa tarkkaa käsitystä näiden skenaariovaihtoehtojen aluevaikutuksista. Keskeinen erottava piirre näyttäisi koskevan sitä, montako metropolia syntyy sekä kuinka ne kytkeytyvät toisiinsa ja omiin alueisiinsa. EU:n tavoite territoriaalisen pääoman (territorial capital) hyödyntämisestä on toisen skenaarion päämäärä; tämän tavoitetilan ominaisuudet ja myös sinne johtava kehityskulku jää kuitenkin tarkemmin määrittelemättä. Tältä osin FOCI-tutkimusryhmään kohdistuva kritiikki on toki epäreilua, koska territoriaalisen pääoman käsitettä valaiseva viisastenkivi on kateissa myös yleisesti. Suomalaisittain sen löytäminen olisi kuitenkin suotavaa: mitä territoriaalista pääomaa meillä esiintyy ja kuinka kaupunkien ja alueiden välisiä yhteyksiä tulisi rakentaa? Näistä kysymyksistä avautuvat näkymät ovat kahdensuuntaisia. Ensinnä huomio kiinnittyy alueelliseen yhteistyöhön kaupunki- ja työssäkäyntialueilla. Toinen yhteyksien ja yhteistyön kenttä ulottuu valikoivin poliittisin perustein muotoutuneen ESPON-alueen ulkopuolelle ja sen kohteena on esimerkiksi Pietarin suunta.

Politiikkasuositukset

Seuraavaksi ja tämän pääluvun kolmantena kohtana tarkastellaan FOCI-raportin politiikkasuosituksia. Niitä esitetään sekä alueita koskevina yleisinä päätelminä että tulevaisuudenkuvina[6]. Yleisistä päätelmistä voidaan todeta seuraavaa: Tulevaisuuden ennakointi ja myös politiikkatekijöiden huomiointi on tärkeää. Kaupunkiseutuja koskeviin kestävää kehitystä, sosiaalista koheesiota ja kilpailukykyä edistäviin politiikkatoimiin olisi sisällytettävä sekä yleisiä makropoliittisia että alueellisesti eriytettyjä elementtejä. Polkuriippuvuudet ja kasautumistaipumukset leimaavat kaupunkiseutujen kehitystä. Siksi politiikan keinoin on vaikea luoda uusia kehityspolkuja, eikä niiden perustaksi edes ole tarjolla selväpiirteistä ja yleispätevää tutkimustietoa. EU:n kaupunkiseudut ovat kaupungistumiseltaan eri vaiheissa, joten myös niitä koskevan politiikan pitäisi olla eritytettyä. Hallinnon ylätasoilla olisi kiinnitettävä huomiota nollasummapelien välttämiseen ja alue-eroja tasoittamaan pyrkivien lähestymistapojen negatiivisiin vaikutuksiin. Viimeksi mainittuun liittyy se, että kaikkia kaupunkeja koskevat yleiset toimenpiteet ovat yleensä osoittautuneet tehottomiksi. Tässä yhteydessä FOCI-tutkimusryhmä viittaa eksplisiittisesti tehtäviin poliittisin ja normatiivisiin valintoihin. Siinä perustekijöinä demokratiassa korostuvat instituutiot ja muu kapasiteetin rakentaminen.

Rajojen yli ulottuvat kaupunkien yhteydet eivät ole kovin kehittyneitä. Euroopan laajuisen TEN-T -liikenneverkon rakentaminen voi tukea (kestävää) kehitystä tältä

6 Lisäksi esitetään tutkimustarpeita koskevia suosituksia, joita ei käsitellä tässä.

osin. Kaupunkiseutujen laajeneminen (suburbanisation) ja muuttoliike kaupunkien lievealueille (urban sprawl) ovat edelleen ajankohtaisia, luoden paineita maankäytön ohjailun lisäämiseksi sekä niitä koskevien lainsäädännön ja kiinteistömarkkinoiden säätelyn tehostamiseksi. Kaupunkien tulevaisuudenhaasteina mainitaan likipitäen samat asiat kuin muualla FOCI-raportissa eli väestölliset muutokset, ilmastonmuutos sekä yleinen talouskehitys. Lisäksi haasteena mainitaan uudet teknologiat ja niiden kaupunkeihin kohdistamat vaikutukset.

Yleisesti politiikan osalta FOCI-raportti painottaa yleisen taloudellisen kehityksen ja sen säätelyn rakenteiden (accumulation regime) merkitystä kaupunkien kilpailukyvyn määrääjinä. Oma tulkintamme siitä on seuraava: Suomi on kunnianhimoinen tieto- ja osaamisyhteiskunta. Sen toimintojen alueellinen järjestyminen suosii suuria asutuskeskittymiä yhteyspesäkkeinä. Niiden tulisi tarjota hyvä asumis- ja toimintaympäristö ja välttää kasautumisen haitat. Kehitysnäkymät riippuvat siitä, miten nämä keskittymät tai metropolialueet kykenevät vastaamaan haasteisiin. Ratkaisevaa on se, mitkä resurssit kehityksen ohjaamiseen ja strategioiden määrittelyyn varataan ja ohjataan. Jatkossa ja EU:n talouskriisin jatkuessa resurssien riittävyyttä tähän tarkoitukseen on vaikea ennustaa.

Koheesio- ja kilpailukykyohjelma KOKO ja maankäytön, asumisen ja liikenteen teemaverkosto (MAL-verkosto)

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehitysmahdollisuuksien yhteydessä FOCI-hankeessa pohditaan alueellisen yhteistyön ja monikeskuksisten kaupunkiklustereiden roolia kehitysmahdollisuuksien realisoitumisessa. Tässä luvussa kerrotaan kotimaisesta MAL-verkostosta, jolla pyritään kohentamaan suomalaisten kaupunkien ja kaupunkimaisten alueiden kilpailukykyä ja koheesiota. Tarkastelussa eivät ole metropolikaupungit ja -seudut FOCI:n tapaan, vaan niitä pienemmät, mutta suomalaisittain merkittävät kaupunkikeskittymät ja niitä ympäröivät seudut.

Alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma KOKO on valtioneuvoston aluepoliittinen erityisohjelma vuosille 2010–2013. Ohjelman ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja se on kohdistettu etenkin kaupunkiseuduille ja niitä ympäröiville maaseutumaisille alueille. Yleistavoitteina ovat taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten erojen kaventaminen, paikallisen strategisen kehittämistyön tukeminen sekä aluekehityksen parissa työskentelevien tahojen, mukaan lukien yritysten, yhteistyön tehostaminen. Ohjelma pyrkii huomioimaan alueiden väliset erot ja muotoilemaan erityyppisille alueille erilaista politiikkaa. (Ks. Ranta ym. 2009; TEM 2010.)

Kilpailukyvyn näkökulmasta KOKO ja sen toteutus korostavat oikeanlaisten alueellisten elinkeino- ja innovaatiopolitiikan painopisteiden valintaa sekä houkuttelevien yritys- ja asuinympäristöjen kehittämistä. KOKO:n mukaan näihin tarvitaan alueellista, yli kuntarajojen menevää, näkökulmaa. Koheesioon viitataan KOKO:n

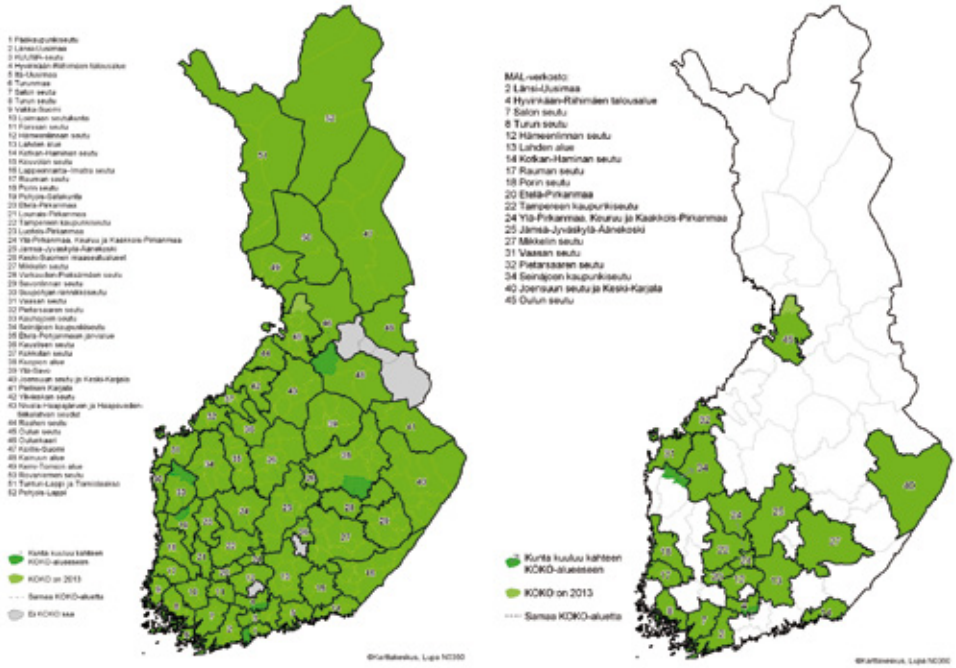
ohjelmapapereissa kilpailukykyä väljemmin ja epätarkemmin. Perinteisesti Suomen aluekehityspolitiikassa on painotettu tasa-arvoista kehitystä ja hyvinvoinnin tasaista jakautumista alueiden välillä. Nykyisin koheesiopolitiikka osana aluekehitystä tarkoittaa yhtäältä tasapuolisten kehitysmahdollisuuksien tarjoamista alueille. Tämä tulkinta antaa myös tilaa alueiden väliselle kilpailulle ja sen vahvistamiselle. Toisaalta paikallistasolla koheesiopolitiikka kohdistuu palvelurakenteiden kehittämiseen ja negatiivisen sosio-taloudellisen kehityksen estämiseen kaupunkialueilla. (TEM 2010.)

KOKO:n valmisteluvaiheessa kaupunkiseuduilla ja muilla alueilla oli mahdollisuus kertoa näkemyksensä valtiolle siitä, millaiset kehittämisen teemat ovat olennaisimpia ja tärkeimpiä käsiteltäviksi kansallisessa verkostossa. Tämän ”alueiden äänen” ja kansallisten intressien tuloksena KOKO:n ytimeksi muodostettiin useita teemallisia kehittämisverkostoja viemään koheesion ja kilpailukyvyn tavoitteita eteenpäin alueilla ja alueiden välillä.[7] Yksi niistä on maankäyttöä, asumista ja liikennettä kokonaisvaltaisesti ja seudullisesti kehittävä MAL-verkosto.

Kaikkiaan 52 aluekehittämisen yksikköä, KOKO-aluetta, on mukana KOKO:ssa. Näistä 19 osallistuu MAL-verkostoon vuonna 2011 (Kuvio 2). 19 alueen joukkoon mahtuu monenlaisia tapauksia, joskin useimmat ovat varsin pieniä suhteutettuna FOCI:n suurkaupunkifokukseen. MAL-verkoston KOKO-alueet ovat pääasiassa toiminnallisia kaupunkiseutuja, mutta joukossa on myös laajoja maaseutumaisia alueita. Vaikka pääkaupunkiseutu ei ole mukana MAL-verkostossa, ovat jotkut verkoston alueista suomalaisittain suuria, kuten Tampereen kaupunkiseutu ja Turun seutu. Mukana on myös pienen väestömäärän kaupunkeja ja niitä ympäröiviä maaseutualueita (esimerkiksi Etelä-Pirkanmaa ja Pietarsaaren seutu), Osassa MAL-verkoston alueita on koettu viime vuosina laajoja kuntaliitoksia, kun taas toiset ovat edelleen useiden itsenäisten kuntien muodostamia seutuja.

7 Lisätietoa kansallisista teemaverkostoista osoitteessa http://www.tem.fi/koko. Osa verkostoista käynnistyi jo KOKO:a edeltäneen aluekeskusohjelman (AKO) kaudella.

Kuvio 1. Kaikki 52 KOKO-aluetta vasemmalla ja MAL-verkoston 19 aluetta oikealla.



MAL-verkoston pääajatuksena on, että kehittyneellä strategisella suunnittelulla ja seudullisella yhteistyöllä kaupunkiseudut (ja niiden syrjäalueet) pystyvät vahvistamaan koheesiota, kilpailukykyä sekä kehityksen ja muutoshallinnan kapasiteettia. Toiminnan kohdistaminen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhdistelmään vuorostaan korostaa tarvetta kokonaisvaltaiseen lähestymiseen tavoiteltaessa kestävää kasvua. Kokonaisvaltaisella otteella saadaan ilmastonmuutoksen hillintään vaikuttavuutta, turvataan ihmisten sujuva arki helposti saavutettavine palveluineen sekä tarjotaan yrityselämälle hedelmällinen alusta kasvulle ja kehitykselle. Koska kyse on strategisesta suunnittelusta, tavoitteet ovat kauaskantoisia ja ulottuvat usein 20–40 vuoden päähän.

Suomalainen (alue-)suunnittelujärjestelmä nojautuu kuntien vahvaan rooliin ja kuntien kaavoitusmonopoliin. Siitä juontuu, että kaupunkiseutuja kokonaisuuksina käsittelevät suunnittelun aktiviteetit perustuvat pääsääntöisesti kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön eivätkä lakisääteisiin velvoitteisiin ja valtuuksiin[8]. Seudullisella

8 Tosin valtionhallinto odottaa kaupunkiseutujen tiivistävän yhteistyötä erityisesti MAL-suunnittelun osalta. Edellisen hallituksen käynnistämä PARAS-politiikka puitelakeineen toi mukanaan suurimmille kaupunkiseuduille velvoitteen laatia erityiset kaupunkiseutusuunnitelmat. Nykyinen hallitus on ottanut vahvan kannan kuntaliitosten puolesta – MAL-asiat liitosperustelujen kärkenä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakiin mietitään uudistuksia, joilla osoitettaisiin erityisiä menettelyjä kaupunkiseutujen maankäytön suunnitteluun.

suunnittelulla ei ole virallista ja oikeusvaikutteista roolia. Aivan viime vuosina kaupunkiseutujen ja toiminnallisten seutujen näkökulmat ovat kuitenkin tulleet tärkeämmiksi – nimenomaan MAL-teemojen osalta. Syynä ei ole pelkästään valtionhallinnon aktivoituminen (esim. PARAS ja KOKO), vaan myös kuntien halu hakea uusia ja tehokkaampia tapoja palvelujen järjestämiseen ja arjen sujuvoittamiseen (yhdistäen koheesion ja kilpailukyvyn) muun muassa maankäytön suunnittelun, monimuotoisen asumisen ja liikennejärjestelmän kehittämisen kautta.

Koheesion näkökulmasta keskeiset kysymykset suomalaisilla kaupunkiseuduilla liittyvät palvelujen saavutettavuuteen ja kohtuuhintaisen asumisen tarjontaan. Kilpailukyvyn osalta etusijalla on kaupunkiseudun houkuttelevuus toiminnallisen alueen puitteissa siten, että kuntien väliset erot maapolitiikan, tonttitarjonnan, kaavoituksen ja poliittisen toimintakulttuurin suhteen eivät ole isoja, ja jossa kunnat yhteistyössä luovat edellytyksiä yritystoiminnan kasvulle. Yritykset näkevät kaupunkiseudut yksittäisiä kuntia luonnollisempana sijoittumisen ja toiminnan ympäristöinä, ja itse asiassa näkevät nykyisen kuntarakenteen muodostavan esteen yritystoiminnan kehittämiselle (Hanhijärvi 2011).

Tässä seutuajattelun viitekehyksessä MAL-verkosto pyrkii tarjoamaan kunnille ja seuduille foorumin seudullisen strategisen suunnittelun kehittämiselle. Verkoston aktiiveja ovat kuntien ja seutuorganisaatioiden asiantuntijat kaavoituksessa, maa- ja asuntopolitiikassa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Verkosto kokoaa kokemuksia ja käytäntöjä strategisesta suunnittelusta, koordinoi mukana olevien KOKO-alueiden yhdessä ideoimia selvityshankkeita, kehittää kuntayhteistyön prosesseja ja suunnitteluvälineitä, tukee seutujen käynnissä olevia hankkeita ja pyrkii vakiinnuttamaan seudullisuutta keskeisenä suunnittelutasona myös yleisesti.

MAL-verkoston käynnistyttyä mukana olleet KOKO-alueet koostivat luettelon keskeisistä kuntien välisen yhteistyön ja seudullisen MAL-suunnittelun tarpeista. Näistä tuli verkoston toiminnan ydinteemat vuosille 2010–2011. Teemat ovat:

- yhdyskuntarakenne ja palveluverkko, erityisesti niiden yhteensovittaminen;
- maankäyttöpolitiikka, erityisesti hajarakentamisen hillinnän suunnittelu- ja politiikkatyökalut;
- kaupunki-maaseutu, erityisesti maaseutumaisten alueiden strategisen suunnittelun välineiden kehittäminen; ja
- yhteistyöprosessien kehittäminen, erityisesti vuorovaikutuksen ja sitoutumisen vahvistaminen kuntien välisessä strategisessa suunnittelussa.

Kuntien suunnitteluyhteistyö kaupunkiseuduilla on Suomessa toistaiseksi tuottanut pääasiassa visioita, kehityskuvia ja rakennemalleja tulevaisuuden yhdyskuntarakenteesta. Useimmiten niistä on puuttunut linkki yhdyskuntarakenteen ja julkisen palveluverkon suunnittelun väliltä. Ongelma nousee esiin varsinkin silloin, kun suunnitellaan uusia asuinalueita kuntien välisille raja-alueille. Silloin tulisi tarkasti käsitellä aikataulullisia kysymyksiä – kuinka esimerkiksi sovittaa kuntien aikataulut yhteisen hankkeen osalta niin, että uusilla asukkailla olisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa riittävät palvelut käytettävissä yli kuntarajojen? Tähän ja

muihinkin yhteensovittamisen kysymyksiin haetaan ratkaisumalleja MAL-verkoston hankkeessa, jossa käsitellään valittujen raja-alueiden suunnittelua.

Toinen merkittävä asia MAL-verkostossa – kuten suomalaisilla kaupunkiseuduilla ja myös Euroopassa yleisesti – on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. MAL-verkosto kehittää kasvun vyöhykkeisiin perustuvaa suunnitteluvälinettä, jolla pyritään ensisijassa vahvistamaan hajarakentamisen hallinnan politiikkaa ohjaamalla kaupunkiseutujen kasvua tietyille vyöhykkeille ja asettamalla ehtoja asemakaava-alueiden ulkopuolelle rakentamiselle. Tässäkin tarkoituksena on kehittää malli tai malleja seudullisesti yhtenäisistä menettelyistä ja kasvun ohjaamisen tehostamisesta.

Kaupunkiseutujen kasvualueille kohdistuvan vyöhykeidean vastinparina MAL-verkosto työstää maaseutumaisten alueiden strategista suunnittelua. Viimeaikaiset rakennemalliprojektit, joissa seudut ovat piirtäneet kaupunkimaisen rakenteen tulevaisuutta, eivät ole juurikaan ottaneet huomioon maaseutumaisia reuna-alueita. Asiantuntijat ovat huomioineet tarpeen kehittää näidenkin alueiden strategista suunnittelua. Yksi verkoston projekteista käsittelee GIS-sovelluksia maaseutumaisilla alueilla, pyrkimyksenä erityisesti parantaa edellytyksiä yli kunta- tai maakuntarajojen ulottuvalle suunnittelulle ja palvelujen järjestämiselle. Se helpottaisi esimerkiksi raja-alueiden syrjäisten kylien palvelujen, kuten esimerkiksi kouluverkon muutosten valmistelua, kun tarkastelussa on rajan molemmin puolin oleva yhtenäinen paikkatieto.

Koska kaupunkiseudullinen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu on Suomessa nuorta, tarvitsemme kokemusten vaihtoa ja yhteistyön malliprosessien jäsentelyä. Malliprosesseihin liittyen MAL-verkosto painottaa vuorovaikutuksen kautta lisääntyvää sitoutumista yhteisiin seudullisiin hankkeisiin ja toimintaperiaatteisiin. Hankkeisiin ei kuitenkaan liity virallisia vuorovaikutuksen ja osallistumisen menettelyjä, joten haasteina on saada luottamushenkilöt, yritykset ja muut tahot sitoutettua strategisten suunnitelmien toteutukseen sekä saada ”kadunmiesten” oikeutus suunnitelmille. Yleisesti voikin väittää, että mitä enemmän harjoitetaan kaupunkiseudullista suunnittelua, sitä suuremmat paineet on luoda ja toteuttaa osallistavia prosesseja. Vastaavasti osallistuminen ja vuorovaikutus itsessään rakentavat seudullista identiteettiä asukkaiden keskuudessa. Se vuorostaan osaltaan luo koheesiota pitkällä aikavälillä. MAL-verkosto tukee tätä kehitystä hankkeilla, joilla pyritään selventämään seututasoisia kansalais- ja yritysvuorovaikutuksen tarpeita ja mahdollisuuksia.

Lopuksi vielä viittauksia FOCI-projektiin, lähinnä edellä esitettyyn FOCI:n skenaariotyötä esittelevään taulukkoon (taulukko 1). Ajatellen KOKO:n tavoitteita ja MAL-verkostoa yhtenä kaupunkiseutujen kehittämisen tapauksena, voimme nostaa esiin eräitä FOCI-skenaariotaulukon lokeroita. Ensiksi, KOKO:ssa ei käsitellä makroalueellisia vaikutuksia, koska KOKO:sta puuttuu kansainvälinen konteksti. Metropolialueiden (ja niiden takamaiden) tematiikka koskettaa Suomen osalta vain Helsingin seutua, jota kokonaisuutena kehitetään pitkälti kansallisen metropolipolitiikan alla. KOKO:ssa Helsingin seutu on jaettu useampaan omaa kehittämistyötään

tekevään KOKO-alueeseen. Toiseksi, kestävyyden (sustainability) näkökulmaan liittyen KOKO:n ja MAL-verkoston tavoitteissa on "Vihreän talouden" skenaarion tunnusmerkkejä: kaupunkiseutujen kestävä kehitys, tiivis yhdyskuntarakenne, parempi joukkoliikenne jne. "Vihreän talouteen" liittyy myös pyrkimys luoda laaja-alaisia, mutta erikoistuneita yhteistyöverkostoja – tosin KOKO:ssa verkostoituminen on alueellisen lisäksi myös valtakunnallista[9]. Kolmanneksi, "Eurooppalaisen potentiaalin vahvistamisen" skenaarion tunnuspiirteitä on KOKO:n tavoitteessa edistää kaupunkiseutujen ja muiden alueiden omaehtoista kehittämistä sekä pieniä ja keskisuuria kaupunkiseutuja hyödyttäviä kehittämismahdollisuuksia. Neljänneksi, sekä KOKO että MAL-verkosto korostavat monikeskuksista kaupunki(seutu)järjestelmää ja pyrkivät edistämään tehokasta verkostoitumista kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskuudessa. Viimeisenä, liittyen "Eurooppalaisen potentiaalin vahvistamisen" skenaarioon ja koheesiotavoitteisiin, KOKO ja MAL tähtäävät alueellisten sosio-taloudellisten erojen kaventamiseen muun muassa pyrkimällä vahvistamaan seudullista otetta asuntopolitiikassa.

Päätelmät

FOCI-hankkeen päätulokset ovat suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kannalta relevantteja. Kansallisen kaupunkihierarkian kärkipään metropolit ja erityisesti pääkaupungit tarjoavat monessa suhteessa lupaavimpia tulevaisuudennäkymiä. Samalla ne ovat haastavimpia toimintaympäristöjä keskuksen ja sitä ympäröivän alueen suhteiden kehittymisen kannalta. Suomessa tämä koskee erityisesti pääkaupunkiseutua. Yhtäältä siellä korostuu kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö, joka tulisi kattaa vähintään Helsingin seutuun kuuluvat 14 kuntaa. Toisaalta siellä painottuu yhteistyö Helsingistä Turkuun ja Tampereelle ulottuvalla kaupunkivyöhykkeellä. Tähän asetelmaan liittyy toki myös ongelmia, kuten vaikkapa kysymys siitä, mitä pitäisi tehdä Oulun ja Rovaniemen tapaisille, tämän vyöhykkeen ja maan ydinalueen ulkopuolelle jääville paikkakunnille. Lisäksi sen myötä ja ohella esiin nousee kysymys Helsinkiin, Tallinnaan ja ESPON-alueen ulkopuolelle Pietariin ulottuvasta Suomenlahden eurooppalaisesta makroalueesta.

Vuonna 2011 nimetyn ja tätä kirjoitettaessa toimivan hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2011) hallitukselle on varattu entistä aktiivisempi rooli sopimusperusteisen kaupunkipolitiikan edistämisessä. Kaupunkiseudut nähdään keskeisinä sekä maan tasapainoisen aluekehityksen että toiminnallisten alueidensa yritystoiminnan ja innovaatioiden viitekehyksissä tarkasteltuna. Siksi kaupunkiseutujen kilpailukyvyn vahvistamista pidetään tärkeänä. Sitä koskevina toimenpiteinä mainitaan esimerkiksi metropolipolitiikka sekä valtion ja alueellisten toimijoiden välisiin sopimuksiin perustuva pitkäjänteinen kehittämistoiminta suurissa kaupungeissa. Sopimusten pääkohteita ovat maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisvaltainen

9 Poikkeuksina Russia- ja Matkailuverkostot, jotka toimivat myös kansainvälisen verkostoitumisen foorumeina (ks. http://www.tem.fi/koko/verkostot).

ohjaus kestävän kehityksen edistämiseksi, palvelutarpeiden turvaaminen maaseutualueilla ja niiden keskuksissa, monipuolisen ja kohtuuhintaisen asumisen kehittäminen sekä sosiaalisen eheyden edistäminen ja kaupunkiköyhyyden vähentäminen. Politiikkakonsepti on ns. hallintalähtöinen (governance) ja perustuu ohjelmalliseen lähestymistapaan ja eri toimijoiden vapaaehtoiseen sitoutumiseen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sopimusperusteisen kehittämisen lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy tavoite kuntarakenteen uudistamisesta. Edellisen hallituksen toteuttama PARAS-ohjelma asetti sille raameja ja ennakkoehtoja ja se on tarjonnut perusteita myös MAL-verkoston toiminnalle. Nyt toimiva hallitus pyrkii edistämään kuntaliitoksia erityisesti kaupunkiseuduilla. Vaikka politiikan päälinja kääntyisi suosimaan kuntaliitoksia yhteistyön sijasta, MAL-verkoston toimintateemat ja -sisällöt säilyvät ajankohtaisina. Kokonaisvaltaista strategista suunnittelua tarvitaan sekä uudessa yhdistyneessä kunnassa että sitä ympäröivällä alueella myös jatkossa, joten MAL-verkoston kokemukset tarjoavat arvokasta tietopohjaa myös nykyisen hallituksen päätöksenteon ja lainsäädännön tueksi.

FOCI-raportti ei suhtaudu kovin toiveikkaasti siihen, että (kaupunkitason) politiikkatoimilla voitaisiin merkittävästi vaikuttaa yhteiskunnan ja talouden pääkehityssuuntiin ja niiden vaikutuksiin. Maankäytön, liikenteen ja muiden aluesuunnittelukysymysten suhteen FOCI-raportin suositusten sävy on myönteisempi. Näillä sektoreilla kaupunkiseutujen omat politiikkatoimet voivat olla vaikuttavia – vaikkakaan toimivalta niissä ei vielä takaa onnistumista, vaan vasta antaa lähtökohdat. Lisäksi FOCI-raportti korostaa polkuriippuvuuksia kaupunkiseutujen kasvun lähteinä ja niiden esteinä. Polkuriippuvuuden käsite ei viittaa mihinkään erityiseen strategiseen valintaan ja sen tuloksiin, vaan pikemminkin pitkään sarjaan tiettyyn suuntaan johtaneita kehitysaskeleita. Joka tapauksessa ilman visiota ja päämäärää näiden askeleiden suuntaaminen uuden kehityspolun luomiseksi lienee epätodennäköistä (Ache 2011).

Lähteet

Ache, P. (2011). Creating futures that would otherwise not be – Reflections on the Greater Helsinki Vision process and the making of metropolitan regions. Progress in Planning (75), 155–192.

ESPON (2010a). FOCI – Future Orientations for Cities. Executive Summary, Version 15/12/2010. Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf

ESPON (2010b). FOCI - Future Orientations for Cities. Final Scientific Report. V 15/12/2010. Luxembourg: ESPON & ULB. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_FinalReport_ScientificReport-r.pdf

Hanhijärvi, J. (2011), Elinkeinoelämän rooli seudullisessa suunnittelussa. KOKO-verkostojulkaisu 7/2011.

Ranta, T., Uitto, A. & Anttila, J. M. (2009). KOKO:n etukäteisarviointi. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueidenkäytön kehittäminen, 57/2009.

Storper, M. (2010). Why does a city grow? Specialization, human capital or institutions? Urban Studies, 47(10), 2027–2050.

TEM (2010). 52 eriKOKOista aluetta. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueiden kehittämisyksikkö.

Valtioneuvosto (2011), Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf

Maaseudun muutoskertomuksia ja tulevaisuudenkuvia

Maarit Sireni

Johdanto

Tässä artikkelissa esitellään ”European Development Opportunities in Rural Areas” (EDORA) -tutkimushankkeen tuloksia sekä arvioidaan niiden osuvuutta suomalaisen maaseudun kuvaukseen. EDORA-projektin yleistavoitteena oli analysoida eurooppalaisten maaseutualueiden välisiä eroja ja erilaistumista, eritellä erilaisten maaseutujen kehittymismahdollisuuksia ja kehittämishaasteita, sekä tuottaa tietoa politiikanteon tarpeisiin. Projekti muodostui kolmesta laajasta, pienempiin alatehtäviin jakautuvasta osasta. Niistä ensimmäisessä laadittiin teoreettis-käsitteellisen kirjallisuuden perusteella temaattinen kuvaus maaseudun muutoksesta ja muutoksen suurista linjoista. Sen jälkeen kehitettiin näiden muutosten ulottuvuuksia jäsentävä aluetypologia. Kolmannessa osassa teoreettisia tulkintoja ja empiirisiä havaintoja käytettiin lähtökohtana tarkasteltaessa vaihtoehtoja EU:n (koheesiotavoitteiden mukaisen) maaseutupolitiikan uudistamiseksi. EDORAn toteutti usean eurooppalaisen tutkimusyksikön muodostama tutkimusryhmä, jota johti University of Highlands and Islands Britanniasta. Tutkimusryhmään ei kuulunut suomalaista osapuolta, vaan Suomea koskevan osion toteutti Tukholmassa toimiva pohjoismainen tutkimusyksikkö Nordregio.

Käsillä olevassa artikkelissa kuvataan, millaisena suomalaisen maaseudun nykytila ja kehittymismahdollisuudet näyttäytyvät tuoreen eurooppalaisen vertailututkimuksen valossa. Samalla pohditaan sitä, missä määrin ajankohtaisessa kotimaisessa maaseutua koskevassa keskustelussa tunnistetaan suomalaisen maaseudun erityispiirteet muuhun Eurooppaan verrattuna. Artikkeli jakautuu johdannon jälkeen neljään jaksoon. Ensiksi tarkastellaan EDORA-projektin kuvausta eurooppalaisen maaseudun muutoksen suurista linjoista. Sen jälkeen esitellään EDORAn havaintoja maaseudun erilaistumisesta ja Suomen sijoittumista kehitettyyn maaseututypologiaan. Kolmannessa jaksossa luodaan katsaus Sitran vastikään esittämään tulkintaan kotimaisen maaseudun kehityssuunnista ja esitetään siitä huomioita EDORAn tulosten perusteella. Viimeisessä jaksossa kootaan johtopäätökset.

Maaseudun muutoksen suuret linjat

EDORA-projektissa analysoitiin maaseutua koskevaa tutkimuskirjallisuutta, jonka perustalta laadittiin kuvaus eurooppalaisen maaseudun muutoksen suurista

linjoista. Teemojen mukaan kootut muutoskertomukset käsittelevät talouden rakenteellisia muutoksia, väestörakennetta ja väestömuutoksia, poliittisia ja hallinnollisia muutoksia, ympäristöön liittyviä muutoksia sekä kaupungin ja maaseudun välistä vuorovaikutusta. Pääosa näistä teemoista on tunnistettu ajankohtaisiksi ja relevanteiksi myös Suomessa ja kotimaisessa maaseutututkimuksessa. Kuitenkin esimerkiksi Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden erityispiirteet, kuten maaseudun riippuvuus alkutuotannosta, suuntaavat kertomusta eurooppalaisen maaseudun muutoslinjoista myös suomalaisessa monitieteisessä maaseutututkimuksessa vähemmän esillä olleisiin kysymyksiin (Sireni 2008). Seuraavassa kuvataan EDORA-projektissa tunnistettuja keskeisiä eurooppalaisen maaseudun muutosprosesseja projektin loppuraportin ja sitä koskevan akateemiselle yleisölle suunnatun tutkimusraportin perustalta (ESPON 2011; Copus & Hornström 2011). Tarkastelussa keskitytään havaintoihin, jotka ovat kiinnostavia tehtäessä tulkintoja kotimaisen maaseudun kehityssuunnista ja kehittymismahdollisuuksista[10].

Talouden uudet tuulet

Maatalouden merkityksen väheneminen on tärkeimpiä maaseudun talouden muutosprosesseja Euroopassa (ESPON 2011, 4–6). Alkutuotannon merkitys on suuri uusissa jäsenmaissa kuten Romaniassa ja Bulgariassa. Myös muualla Itä-Euroopassa sekä lisäksi eräissä Etelä-Euroopan maissa kuten Kreikassa maataloudessa työskentelevien osuus väestöstä on edelleen merkittävä. Kun tilakoko kasvaa ja tilat koneellistuvat, maatalouden osuuden odotetaan kuitenkin vähenevän voimakkaasti. Toinen tärkeä maatalouden sisäinen muutosprosessi on tuotannon polarisoituminen, jolla tarkoitetaan maatilojen jakautumista yhtäältä suuren mittakaavan raaka-ainetuottajiin ja toisaalta monitoimisiin ja samalla usein osa-aikaisiin yksiköihin. Tämä maatilojen kaksijakoinen kehitys vahvistaa maaseudun taloudellisten toimintojen yleistä monipuolistumista ja erilaistumista, ja vähentää maaseudun riippuvuutta perusmaataloudesta. Suuren mittakaavan alkutuotanto on keskittynyt muutamille tehotuotantoalueille esimerkiksi Britanniaan ja Tanskaan. Pienemmät tilat eri puolilla Eurooppaa suuntautuvat esimerkiksi laatuelintarvikkeiden tuotantoon ja aineettomien ympäristöhyödykkeiden tuottamiseen. Sekä maa- ja metsätaloudessa että siihen suoraan liittymättömissä virkistyspalveluissa ja matkailussa keskeisiksi tuotteiksi ovat nousemassa maaseutu itsessään sekä maaseutumainen luonnonympäristö aiempaa laajemmassa ja monipuolisemmassa merkityksessä. Esimerkiksi metsäalalla perinteisen puuntuotannon ohessa tärkeiksi ovat nousemassa metsään liittyvät vapaa-ajan palvelut ja ekoturismi. Tällaisia maaseudun kuluttamiseen liittyviä mahdollisuuksia on erityisesti parhaiten saavutettavilla maaseutualueilla. Mahdollisuudet eivät kuitenkaan rajoitu suoraviivaisesti pelkästään niille,

10 Edellä mainituista teemoista tarkastelun ulkopuolelle on tässä jätetty maaseudun ja kaupungin väliset suhteet, joita käsitellään vain lyhyesti loppuraportissa. Vaikka tutkimuskirjallisuutta on aihepiiristä olemassa runsaasti, sen perusteella ei voi tuottaa kuvausta kaupungin ja maaseudun välisten suhteiden suurista linjoista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että tapaukset ja kontekstit ovat hyvin erilaisia. (ESPON 2011, 10–11).

vaan myös Suomen tapaiset syrjäisemmät alueet voivat eräissä tapauksissa hyötyä tästä kysynnästä.

Toinen EDORA-hankkeen kirjallisuuskatsauksessa tunnistettu eurooppalaisen maaseudun talouden muutosprosessi on siirtyminen alkutuotannosta ja maahan perustuvista toiminnoista maaseudun uuteen talouteen (New Rural Economy), jossa jalostus- ja palvelusektori ovat alkutuotantoa tärkeämmässä roolissa (esim. Andersson 2007). Tällä hetkellä maaseudun uusi talous on kehittynyt ja voimissaan parhaiten saavutettavilla ja vaurailla alueilla Pohjois- ja Länsi-Euroopassa. Sen sijaan perifeerisemmät alueet, Suomi mukaan luettuna, eivät ole toistaiseksi hyötyneet vastaavassa määrin uusista elinkeinoista. Selitys on yksinkertainen: maaseudun uuden talouden synty edellyttää hyvää saavutettavuutta, hyviä yhteyksiä ja riittävää väestöpohjaa. Teolliseen toimintaan ja yksityisiin palveluihin perustuva maaseudun uusi talous liittyy läheisesti asutuksen ja yritystoiminnan siirtymiseen kaupunkikeskustoista niitä ympäröiville maaseutumaisille alueille. Maallemuuton synnyttämä erilaisten sosiaalisten palvelujen kysyntä ei koske Suomen tapaisia syrjäisiä ja harvaanasuttuja maaseutualueita samalla tavalla kuin Euroopan tiheästi asuttuja ja hyvin saavutettavia maaseutualueita (Shucksmith et al. 2011).

Muuttovirtojen pääuomat

EDORA-hankkeen mukaan muuttoliike ja sen vaikutukset väestörakenteeseen muodostavat maaseutua eniten muokkaavan sosiaalisen muutosprosessin (ESPON 2011, 6–8). Muita keskeisiä kehityssuuntia ovat väestön ikääntyminen ja julkisten palveluiden – joiden tuottaminen on siirretty merkittävässä määrin yksityisille yrityksille – saatavuuden muutokset. Muuttoliike sisältää useita erisuuntaisia virtoja. Ensinnäkin käynnissä on maaseudun tyhjeneminen, joka koskee eurooppalaisittain syrjäisiä maaseutualueita esimerkiksi Suomessa ja muissa Pohjoismaissa sekä Välimeren maissa. Syrjäisillä muuttotappioalueilla kriittinen kysymys koskee peruspalveluiden saatavuutta. Palveluiden lakkauttaminen horjuttaa alueiden kehittymismahdollisuuksia ja saattaa muuttotappioalueiden asukkaat muita huonompaan asemaan. Palveluiden supistaminen osuu etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevaan väestöön kuten vanhuksiin (Shucksmith et al. 2011).

Tilanne on erilainen muuttovoittoalueilla, joilla palveluiden kysyntä ja tarjonta kasvavat. Muuttoaalto kaupungeista maaseudulle on leimallista hyvin saavutettaville maaseutualueille, joita Suomessa edustavat tyypillisimmin pääkaupungin kasvavat ja hajautuvat kehyskunnat. Tätä maallemuuttoa on edistänyt liikenneyhteyksien kehittyminen, joka on johtanut pendelöinnin lisääntymiseen. Pendelöintiin perustuvan ”uusmaalaisuuden” merkitys maaseudun uuden talouden syntymisessä ei ole suoraviivainen. Vaikka muuttajat tuovat mukanaan uusia ideoita ja taitoja, ja muuttavat kohdepaikkakuntansa keskiluokkaisten tulokkaiden ”laajakaistamaaseuduksi”, he eivät välttämättä perusta maaseudulle uusia yrityksiä. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että maallemuuttajat ovat hyvin usein iäkkäämpiä työntekijöitä tai

eläkeläisiä. ”Uusmaalaisuuden” merkille pantava sivuvaikutus Länsi-Euroopan vauraalla kaupunkien läheisellä maaseudulla on se, että maaseudun väestö vanhenee maallemuuton seurauksena (Shucksmith et al. 2011).

Uusissa jäsenvaltioissa ja harvaanasutulla muuttotappiomaaseudulla väestö puolestaan vanhenee lähtömuuton seurauksena. Etenkin uusien EU-jäsenmaiden nuori työikäinen väestö siirtyy maaseudulta (jolta puuttuvat alkutuotannon ulkopuoliset työpaikat) paitsi kotimaisiin kaupunkeihin myös ulkomaille. Lähtömuuton seurauksena maaseutu menettää inhimillistä pääomaa, jota alueet tarvitsisivat pystyäkseen hyödyntämään omia vahvuuksiaan. Muuttoliikkeen myönteisiä vaikutuksia ovat kotimaahan lähetetyt rahalliset avustukset, uudet yhteydet ja verkostot sekä joissakin tapauksissa paluumuuttajien myötä syntyvät yritykset ja työpaikat.

Poliittiset ja hallinnolliset käänteet

EDORA-projekti nostaa esille kaksi keskeistä eurooppalaista maaseutua koskevaa hallintoon ja politiikkaan liittyvää muutosprosessia (ESPON 2011, 8–9). Ensimmäinen niistä koskee alueiden hallinnollisten rajojen uudelleenmäärittelyä ja laajentamista vastaamaan päivittäistä liikkumista ja työssäkäyntialueita. Tällä pyritään mittakaavaetuihin palveluiden tuottamisessa samoin perustein kuin kuntaliitosten väitetään olevan nykyisin välttämättömiä Suomessa. Eurooppalaiset aluehallinnon käytännöt ovat kuitenkin varsin kirjavia ja varsinkin paikallishallintoa harjoitetaan eri maissa erikokoisissa ja myös pienissä yksiköissä menestyksellisesti. (Shucksmith et al. 2011).

Toinen tämän aihepiirin muutosprosessi liittyy hyvinvointivaltion murenemiseen, joka heijastuu muun muassa julkisten palveluiden yksityistämisenä ja kolmannen sektorin merkityksen lisääntymisenä palveluiden tuotannossa. Tähän kehityskulkuun liittyy lisäksi vallan siirtyminen keskushallinnolta alemmille tasoille sekä uudenlaisten monitasoisten hallintamallien (multi-level governance) synty. Näiden muutosprosessien seurauksista EDORA-projekti ei esitä yleisiä johtopäätöksiä, sillä eri mailla ja alueilla on varsin kirjavat institutionaaliset lähtökohdat ja perinteet, jotka vaikuttavat lopputulokseen. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että paikkakunnan institutionaalinen kapasiteetti liittyy sen sosiaaliseen pääomaan, eikä sitä ole helppo tuottaa keinotekoisesti tai tuoda paikkakunnalle ulkopuolelta. Jokaisella paikkakunnalla on tässä suhteessa omat vahvuutensa ja heikkoutensa, jotka on tärkeä tunnistaa. Kun rakenteita puretaan ja muutetaan, kuten Suomessa parhaillaan kunnissa tehdään, rakenteisiin kasautunut osaaminen ja tieto-taito voidaan helposti menettää.

Ilmastonmuutos

Ympäristön laatu ja maisemalliset arvot ovat keskeisiä tekijöitä esimerkiksi maaseudun matkailu- ja virkistyspalvelujen tuotannossa. EDORA-projektissa tarkasteltiin ympäristökysymyksistä erityisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksia maatalouden ja maaseutuelinkeinojen kehitysnäkymiin. Keskeinen jakolinja kulkee Pohjois- ja

Etelä-Euroopan välillä (ESPON 2011, 9–10). Pohjoisessa ilmastonmuutos merkitsee sään ääri-ilmiöiden yleistymistä, korkeampia keskilämpötiloja ja kasvukauden pitenemistä, joka mahdollistaa uusien lajikkeiden viljelyn. Pohjois-Euroopan vaurailla seuduilla, jotka eivät ole riippuvaisia alkutuotannosta, ilmastonmuutoksen vaikutusten ei uskota olevan yhtä dramaattisia kuin Etelä- ja Itä-Euroopassa. Siellä korkeammat keskilämpötilat ja kuivuus heikentävät maatalouden tuotantomahdollisuuksia ja myös ilmastonmuutoksen ennakointi ja siihen valmistautuminen on näillä alueilla vaikeampaa. Pohjois-Euroopassa ilmastonmuutoksen hillitseminen ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen voi tarkoittaa sitä, että maaseudun maa-alueita tarvitaan esimerkiksi tulvien torjuntaan. Lisäksi maaseutuasuminen edellyttää autoilua, joten asuminen maaseutualueilla voidaan mieltää ilmaston kannalta ongelmalliseksi. Hiilidioksidipäästöjen vähentäminen näkyy maaseudulla myös siten, että vaihtoehtoisten energiamuotojen merkitys kasvaa. Ilmastonmuutoksen hillintä näyttäisi kuitenkin määräytyvän Euroopassa pääosin kansallisen tason ratkaisujen perusteella (Shucksmith et al. 2011). Siten ei ole olemassa yhtä eurooppalaista tapaa vastata ilmastonmuutokseen, vaan jäsenvaltiot määrittelevät omien intressiensä mukaisesti linjan siinä, mitä ne eri alueilta odottavat ja millaiseksi maaseudun rooli tässä työssä muotoutuu.

Synteesi maaseudun erilaistumista selittävistä tekijöistä

Edellä esitettyjen temaattisten kuvausten perustalta EDORA-projektissa esitettiin kolme maaseutualueiden erilaistumisen selitysmallia, joita nimitetään metakertomuksiksi. Ne eivät selitä tyhjentävästi yksittäisten alueiden tai paikkakuntien muutosdynamiikkaa, vaan tarjoavat kolme teoreettista selitystä maaseudun muutokselle. Erilaistumista selittäviksi tekijöiksi nimetään paikkakuntien aineelliset ja henkiset olosuhteet ja erityispiirteet kuten luonnonvarat, maisema, infrastruktuuri, työvoiman tiedot ja taidot, yrittäjyyskulttuuri, yritystoiminnan verkostojen luonne sekä paikallisten instituutioiden ja hallinnan luonne ja laatu.

Maatalouden muutosprosesseja korostavassa selitysmallissa päähuomio kohdistuu maataloustuotannon ominaispiirteisiin, kehitysvaiheisiin ja tuotantotapoihin. Toinen selitysmalli painottaa kaupunki–maaseutu-vuorovaikutusta siten, että päähuomio kohdistuu saavutettavien ja syrjäisten alueiden erilaisiin kehittymisedellytyksiin ja esimerkiksi pendelöintiin maaseudun muutosvoimana. Kolmas selitysmalli, jota nimitetään globaalin kilpailun metakertomukseksi, selittää maaseudun taloudellista suoriutumista ja tähän liittyviä sosiaalisia ja taloudellisia muutoksia alueiden yhteyksien, kilpailukyvyn ja houkuttelevuuden perusteella.

Suomalainen maaseutu – Kulutusmaaseutu ilman kuluttajia?

Synteesiä eurooppalaisten maaseutualueiden erilaistumista selittävistä tekijöistä hyödynnettiin alueita koskevan tyypittelyn laatimisessa. Maaseututypologia (jota

nimitetään sen moniulotteisuuden johdosta EDORAn kuutioksi) kuvaa alueiden saavutettavuutta ja maaseutumaisuutta, talouden rakennetta sekä suoriutumista (performance). Seuraavassa verrataan suomalaisen maaseudun ominaisuuksia muuhun Eurooppaan: miten sitä voidaan luonnehtia suhteessa eurooppalaisiin keskiarvoihin, ja mitkä ovat sen erityispiirteet ja tulevaisuudennäkymät?

Alkuasetuksena maaseutumaisuus ja heikko saavutettavuus

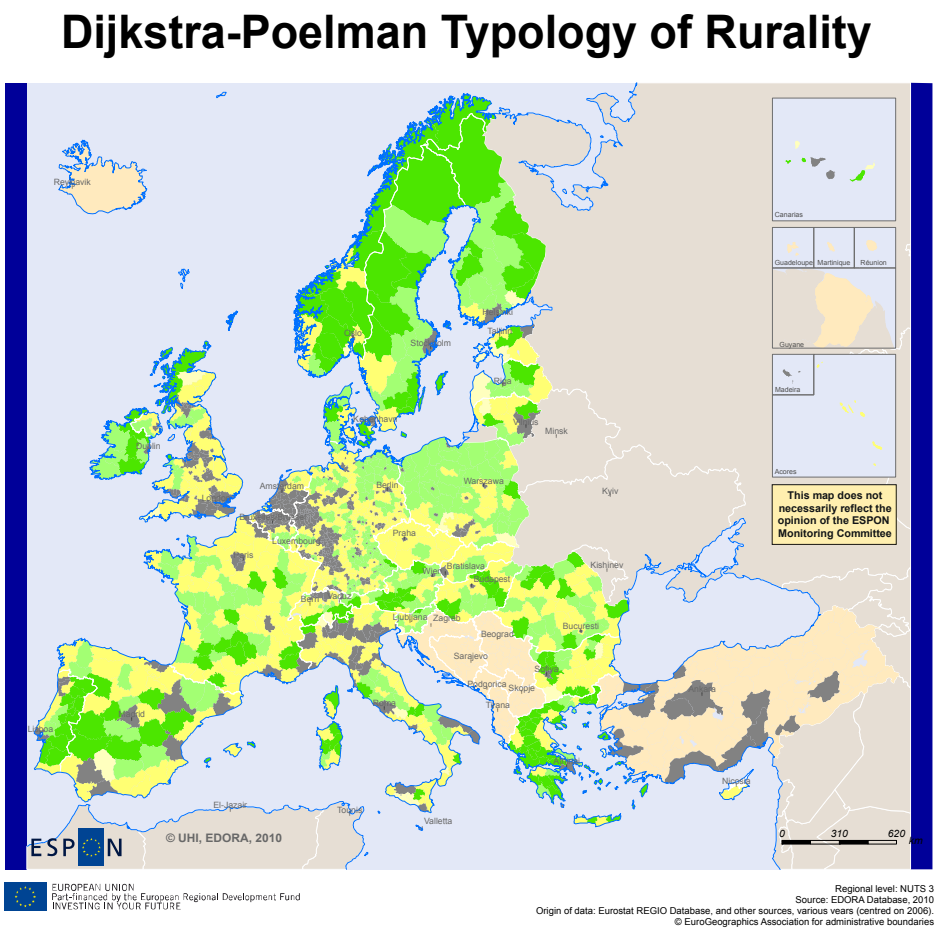
Kuten lukuisissa aiemmissakin vertailuissa on todettu, Suomi on maaseutumainen maa (ks. kuvio 1). EDORAn kriteereillä määriteltynä kaupunkiväestön osuus on vain noin neljäsosa ja ainoastaan pääkaupunkiseutu ympäristöineen erottuu eurooppalaisittain kaupunkimaiseksi tulkittavana keskittymänä (ESPON 2011, 17; Noguera & Morcillo 2011, 67). Turun seutu ja eräät Kaakkois-Suomen kunnat yltävät maaseutumaisuutensa osalta välisarjaan kaupunkimaisen ja maaseutumaisen rajatilana. Muu Suomi lukeutuu maaseutumaiseksi alueeksi, jonka väestöstä yli puolet asuu haja-asutusalueilla tai pienissä kylissä[11].

Maaseutumaisuus ei ole eurooppalaisittain poikkeava ominaisuus, sillä vain harvoissa maissa – kuten pinta-alaltaan pienissä Hollannissa ja Belgiassa – alueet ovat pääsääntöisesti kaupunkimaisia. Suomi erottuu vertailussa pikemminkin sillä, että syrjäisiä alueita on suhteellisen paljon[12]. Suomi on yksi niistä harvoista EU27-maista, joissa merkittävä osa väestöstä, noin viidesosa, asuu alueilla jotka ovat samanaikaisesti sekä maaseutumaisia että syrjäisiä (Noguera & Morcillo 2011, 67). Suomen tapauksessa maaseutumaisuus ja syrjäisyys selittyvät maantieteellisillä olosuhteilla eli suurella pinta-alalla ja syrjäisellä sijainnilla Euroopan reunalla.

11 Maaseutumaisuuden indikaattorina käytettiin taajamissa asuvan väestön osuutta kunnassa/seutukunnassa. Mikäli alle 15 prosenttia alueen väestöstä asuu haja-asutusalueilla, alue luokitellaan kaupunkimaiseksi. Kysymys on välitason alueesta, mikäli 15–50 prosenttia väestöstä asuu maaseudulla. Maaseutumaisella alueella yli 50 prosenttia väestöstä asuu haja-asutusalueilla.

12 Alue luokiteltiin hyvin saavutettavaksi siinä tapauksessa, että yli 50 prosenttia alueen väestöstä voi ajaa autolla vähintään 50 000 asukkaan keskukseen 45 minuutissa. Mikäli tämä ehto ei toteudu, alue luokiteltiin syrjäiseksi.

Kuvio 1. Alueet jaoteltuina maaseutumaisuuden ja saavutettavuuden mukaan (kaupunkimaiset, välitason saavutettavat, välitason syrjäiset, maaseutumaiset saavutettavat ja maaseutumaiset syrjäiset)



Lähde: ESPON 2011, 17

Kulutusmaaseudun kotimaiset piirteet

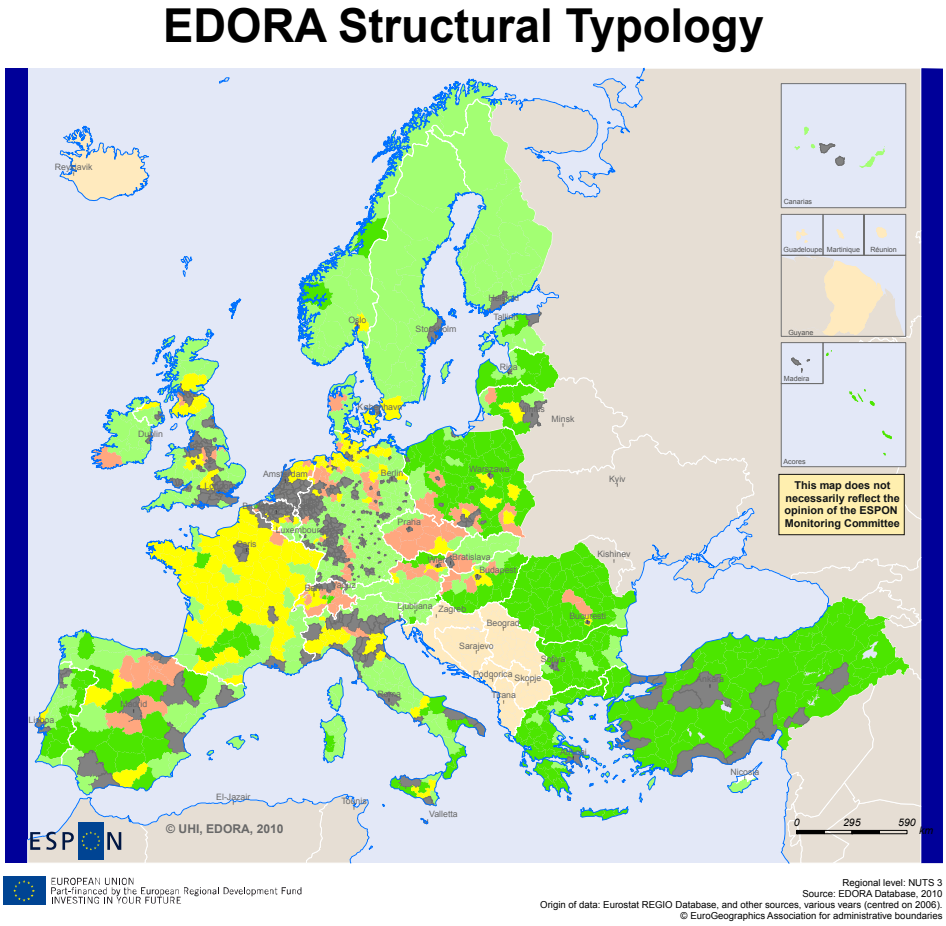
Toinen ulottuvuus EDORA-projektin eurooppalaisessa maaseututypologiassa on talouden rakenne, jonka perusteella alueet jaoteltiin neljään tyyppiin. Merkittävä osa eurooppalaisesta maaseudusta voidaan lukea maatalousmaaseuduksi, jonka taloudessa ja työllisyydessä alkutuotannolla on keskeinen rooli. Maatalousmaaseutu on keskittynyt paljolti Itä- ja Etelä-Eurooppaan sellaisille alueille, jotka ovat perifeerisiä ja joiden maataloustuotanto ei ole täysin modernisoitunutta (kuvio 2). Jokseenkin yllättävästi näin määriteltyyn maatalousmaaseutuun lukeutuu myös tiettyjä teollisen alkutuotannon ydinalueita esimerkiksi Ranskassa.

Talouden rakennetta koskevassa vertailussa Suomi sijoittuu pääkaupunkiseudun urbaania vyöhykettä lukuun ottamatta kulutusmaaseuduksi nimettyyn maaseututyyppiin (ESPON 2011, 19). Kulutusmaaseudun erottamiseksi käytettiin kolmea kriteeriä, joista vähintään yhden tuli ylittää EU27-maiden keskiarvo: matkailun kapasiteetti ja intensiteetti, luonnonalueiden saavutettavuus sekä pienen mittakaavan perheviljelmäperustaisen ja monitoimisen (”peri-produktiivisen”) maatalouden rooli maataloustuotannossa.

Eurooppalainen kulutusmaaseutu on monimuotoista; yhteistä on se, että maatalouden merkitys taloudessa ja työllisyydessä on vähäinen. Toinen yhdistävä tekijä on kulutusmaaseudun talouden riippuvuus kaupungeista ja kaupunkiväestön maaseutuun kohdistamasta kysynnästä, joka tarkoittaa tyypillisesti matkailua ja muita kehittyneeseen urbaaniin kysyntään sopivia tuotteita. Suomen sijoittumista kulutusmaaseudun kategoriaan selittävät kuitenkin turismin sijaan pikemminkin luonnonläheisyys ja ”peri-produktiivisen” maatalouden keskeinen rooli maataloustuotannossa. Suomalainen kulutusmaaseutu eroaa eurooppalaisesta kulutusmaaseudusta siinä, että se ei ole samanaikaisesti saavutettavaa kaupunkien läheistä maaseutua. Tällaista eurooppalaista saavutettavaa kulutusmaaseutua, jota edustaa esimerkiksi pääosa Britannian maaseudusta, löytyy vain eteläisimmästä Suomesta.

Muita EDORAn maaseututypologian maaseututyyppejä ovat monitoiminen jalostusmaaseutu ja monitoiminen palvelumaaseutu, jonka talous perustuu yksityisiin palveluihin. Näihin luokkiin kuuluville alueille on ominaista joko jalostus- tai palvelusektorin keskeinen rooli taloudessa. Monitoimisella jalostusmaaseudulla teollisuus on joko laajentunut tai siirtynyt kaupungeista maaseutumaisille alueille ja sitä sijaitsee maaseudulla myös sosialistisen yhteiskuntajärjestelmän perintönä. Monitoimisia teollisuusalueita on paljon sekä Keski-Euroopassa että entisissä sosialistisissa maissa.

Kuvio 2. Alueet jaoteltuina talouden rakenteen mukaan (maatalousmaaseutu, kulutusmaaseutu, monitoiminen jalostusmaaseutu ja monitoiminen palvelumaaseutu)



Lähde: ESPON 2011, 19

Monitoimiset yksityisten palveluiden maaseutualueet edustavat maaseudun uuden talouden eturintamaa. Tällaisia monitoimisia palvelumaaseutualueita on runsaasti esimerkiksi Ranskassa, jonka väestöstä EDORAN kriteereillä määriteltynä vain noin 30 prosenttia asuu kaupunkimaisiksi luokitelluilla alueilla. Tämä tarkoittaa runsasta ja riittävää väestö- ja kuluttajamäärää maaseutualueilla. Muita monitoimisia palvelumaaseudun ydinalueita ovat Tanska ja Hollanti. Pohjoismaista esimerkiksi Ruotsin eteläosa ja Norjassa Oslon ympäristö luetaan palvelumaaseuduksi. Näillä seuduilla palveluiden vahvaa asemaa selittävät vastakaupungistuminen ja suuret markkinat lähellä sijaitsevissa urbaaneissa keskuksissa. Suurten väestökeskittymien vähäisyyden ja kaukaisuuden vuoksi sekä monitoimiset teollisuuteen perustuvat että monitoimiset yksityisiin palveluihin perustuvat maaseutualueet puuttuvat Suomesta kokonaan.

Suoriutumisen kartoitusta

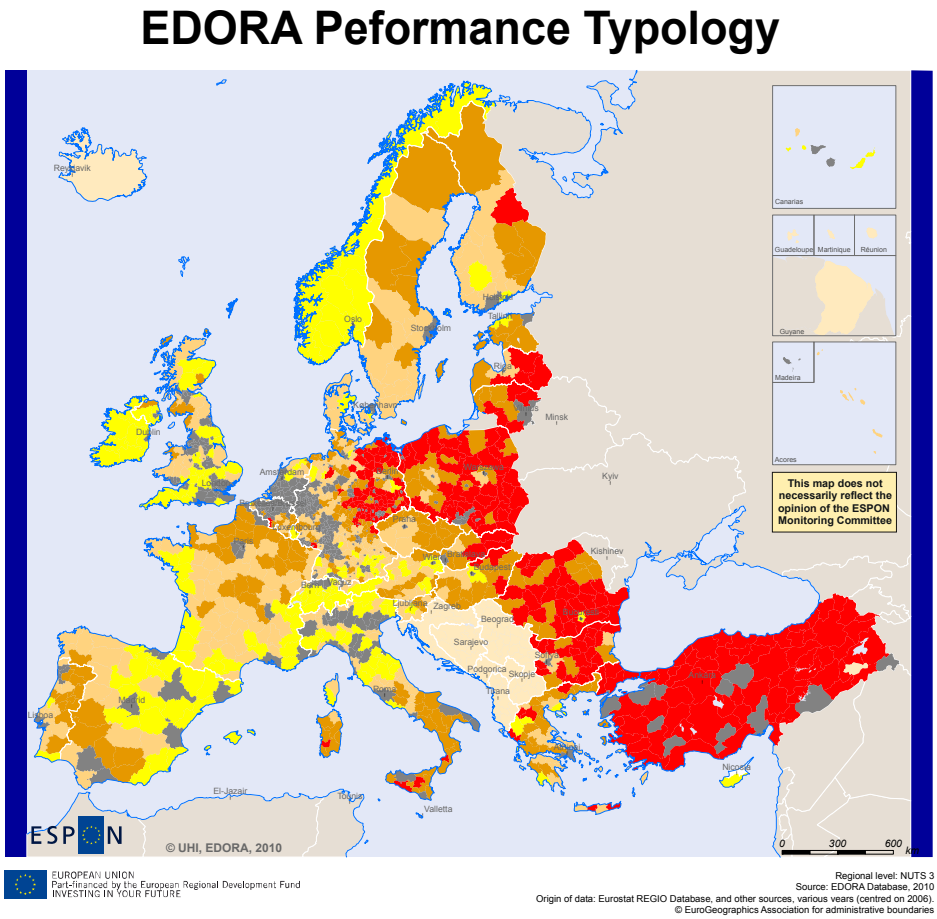
Eurooppalaiset maaseutualueet luokiteltiin taloudellisen suoriutumisen suhteen neljään kategoriaan (kuvio 3)[13]. Suoriutuminen on heikointa Itä-Euroopassa: uusissa jäsenmaissa ja Turkissa. Näissä maissa alueet lukeutuvat pääsääntöisesti taantuviin alueisiin. Vauraissa EU15-maissa taantuvia alueita on vähän. Suomessa tähän alimpaan suoriutumisen kategoriaan luokittuu Kainuu. Alle keskitason suoriutuvia alueita on paljon etenkin uusissa jäsenvaltioissa sekä esimerkiksi Kreikassa ja Italiassa. Alle keskitasoa edustavat myös Ruotsin pohjoiset osat sekä Pohjois- ja Itä-Suomi. Yli keskiarvon suoriutuvat alueet ovat kasautuneet EU15-maihin kuten Ranskaan ja Saksaan. Keskimääräistä paremmin suoriutuvia alueita on myös Pohjois-Italiassa, Itävallassa, Tsekin tasavallassa, Sloveniassa sekä Ruotsissa ja Suomessa. Parhaita suoriutujia ovat pienet maat kuten Kypros ja Luxemburg. Kasvavia alueita on paljon myös Välimeren rannikolla, Espanjassa, Englannissa ja Hollannissa.

Euroopassa taloudellinen suorituskyky liittyy alueen kaupunkimaisuuteen ja saavutettavuuteen: pääosa (60 prosenttia) saavutettavilla kaupunkien ja maaseudun välialueilla asuvista eurooppalaisista asuu keskitasoa paremmin suoriutuvilla tai kasvavilla alueilla (Copus 2011, 52). Toiseksi suoriutuminen on yhteydessä myös talouden rakenteeseen siten, että pääosa (88 prosenttia) maatalousvaltaisilla alkutuotannon ydinalueilla asuvista eurooppalaisista asuu joko taantuvilla tai keskimääräistä heikommin suoriutuvilla alueilla (Copus 2011, 53). Kulutusmaaseutu, jota suomalainen maaseutu edustaa, yhdistyy tyypillisesti hyvään suoriutumiseen. Tätä kuvaa se, että 67 prosenttia kulutusmaaseudulla asuvista eurooppalaisista asuu keskimääräistä paremmin suoriutuvilla tai kasvavilla alueilla (emts. 53). Monitoiminen palvelumaaseutu on lähes kulutusmaaseudun veroinen suoriutuja. Sen sijaan

13 Taloudellisen suoriutumisen indikaattoreita olivat nettomuutto, BKT per asukas, BKT:n vuosittainen muutos, vuosittainen työllisyyden muutos sekä työttömyysaste. Näitä lukuja verrattiin EU27-maiden keskiarvoihin. Sen perusteella alueet jaettiin neljään luokkaan: taantuvat, alle keskitason suoriutujat, yli keskitason suoriutujat ja kasvavat (ESPON 2011, 19–20).

monitoiminen jalostusmaaseutu ei menesty tässä vertailussa, sillä osa teollisesta toiminnasta ei ole kilpailukykyistä.

Kuvio 3. Alueet jaoteltuina taloudellisen suoriutumisen mukaan (taantuvat, alle keskitason suoriutuvat, yli keskitason suoriutuvat ja kasvavat)



Lähde: ESPON 2011, 20

Suomea koskevat luvut poikkeavat kiinnostavalla tavalla koko Eurooppaa koskevista havainnoista. Vaikka vain pieni osa (8 prosenttia) suomalaisista asuu hyvin saavutettavilla kaupunkien ja maaseudun välialueilla ja enemmistön asuinalueet edustavat maaseutumaisia hyvin saavutettavia tai syrjäisiä alueita, niin peräti 55 prosenttia väestöstä asuu keskitasoa paremmin suoriutuvilla tai kasvavilla alueilla (Noguera & Morcillo 2011, 67). Suomen hyvä taloudellinen suoriutuminen näyttää siten olevan eurooppalaisen pääsäännön vastaista. Sillä ei näyttäisi olevan vahvaa yhteyttä hyvään saavutettavuuteen ja väestön keskittymiseen kaupunkimaisiin keskuksiin. Nämä havainnot kertovat siitä, että alueiden välisiä eroja on Suomessa onnistuttu tasoittamaan hyvinvointivaltion valtakunnantason politiikalla.

Kansallisia uudelleentulkintoja maaseudun kehityssuunnista

Eduskunnan alainen Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on käynnistänyt ohjelman, jossa pohditaan mitä käyttöä maaseudulla voisi olla tulevaisuuden Suomessa. Maaseudun merkityksistä nimensä saanut Maamerkit-ohjelma on yksi viidestä parhaillaan käynnissä olevasta ohjelmasta, joiden avulla Sitra pyrkii vaikuttamaan Suomen kilpailukyvyn ja talouskasvun kannalta merkittäviksi määriteltyihin kysymyksiin. Maamerkkien tavoitteena on tuottaa innovatiivisia näkemyksiä siitä, mihin suomalaiset tarvitsevat maaseutua ja miten uudenlainen kotimainen ja globaali maaseutuun kohdistuva kysyntä on muunnettavissa liiketoiminnaksi.

Maamerkit-ohjelmalla ei ole kytkentää nykyiseen maaseudun kehittämistyöhön ja maaseutupolitiikkaan. Se on niistä erillinen kannanotto siihen, mitä maaseudulle ja samalla maaseutupolitiikalle pitäisi Suomessa tehdä. Ohjelman lähtökohtana eivät ole nykyisen maaseudun kehittämistoiminnan ja maaseutupolitiikan tapaan maaseudulla asuvien ihmisten tarpeet, eikä tavoitteena ole heidän elinolojensa kehittäminen. Koko maan asuttuna säilyttäminen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen ovat päinvastoin ristiriidassa Sitran taloudellista kasvua ja kilpailukykyä painottavien näkemysten kanssa. Nykyinen maaseutupolitiikka on ristiriidassa kilpailukyvyn edistämisen kanssa myös siitä syystä, että hyvinvointia tuotetaan Sitran mukaan parhaiten markkinavetoisella politiikalla (Sitra 2011). Ohjelman johtaja Eeva Hellström toteaa provokatorisesti, ettei maaseutua voi pelastaa pelastamalla ja väittää lisäksi, että suomalainen maaseutu olisi jo yritetty pelastaa puolikuoliaaksi (Sitra 2011). Sitran resepti on erilainen ja perustuu siihen, ettei maaseutua haluta nähdä hyvinvoinnin tarvitsijana vaan päinvastoin hyvinvoinnin mahdollistajana (Sitra 2010a; Hellström 2011). Maaseutu uudistuu ja menestyy vastaamalla tulevaisuuden kysyntään (Sitra 2011). Tästä syystä hyvinvointivaltion rakenteiden ja palvelujen säilyttämisen sijaan päähuomio tulee kohdistaa monipaikkaisten suomalaisten hyvinvoinnin edistämiseen, johon maaseudulla on paljon annettavaa (Hellström 2011).

Maamerkit-ohjelma viitoittaa tietä maaseudun uuteen talouteen Suomessa. Sen väitetään kehittyvän, jos maaseutua koskevia käsityksiä ja politiikkaa uudistetaan luopumalla aluelähtöisestä säilyttämisen politiikasta ja vaihtamalla se kysyntälähtöiseksi politiikaksi (Sitra 2011). Tältä pohjalta muodostuva uusi maaseudun talous tukeutuu pääasiassa monipaikkaisen kaupunkiväestön ja ekologisuutta arvostavien maallemuuttajien tarpeisiin. Maaseudun lupaavimpien mahdollisuuksien nähdään viriävän uusien kuluttajaryhmien kuten agrieläkeläisten, tyylikkäiden hidastajien, etnomaalaisten ja ekoturistien vaativista ja monimuotoisista tarpeista (Sitra 2010b). Maaseutuympäristöstä ja luonnonvaroista nousevista liiketoimista näihin tapeisiin vastaavat esimerkiksi elämys- ja virkistyspalvelut, luontoon liittyvät hyvinvointipalvelut, uusiutuvan energian tuotanto ja lähiruoka (Sitra 2010b). Etenkin vihreän talouden osaamiselle uskotaan löytyvän myös kansainvälistä kysyntää.

Sitran näkemys maaseudun uudesta roolista on lennokas ja irrotteleva. Se erottuu tarkoituksella perinteisestä nykypäivän haasteisiin ja mahdollisuuksiin perustuvasta maaseutupolitiikasta, jossa kannetaan huolta ja vastuuta koko valtakunnan kehittämisestä (esim. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004 ja 2009). Keveydestään huolimatta Maamerkit on toteuttajansa vuoksi tulkittava vakavasti otettavaksi puheenvuoroksi siitä, millaisena maaseudun rooli sekä kaupunkien ja maaseudun välinen suhde nähdään innovaatioiden Suomessa. Lisäksi se havainnollistaa konkreettisesti yleiseksi – ellei jo hallitsevaksi – muodostunutta näkemystä siitä, millainen aluerakenne toteuttaa yleisen yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja millaisista rakenteista olisi pyrittävä eroon (vrt. Moisio & Vasanen 2008; Moisio 2009; Remahl 2008). Sitran viesti on selkeä: toimintojen keskittämiselle ei ole vaihtoehtoja, vaan keskittyminen esitetään kilpailukyvyn, tehokkuuden ja hyvinvoinnin nimissä väistämättömäksi kehityssuunnaksi. Maamerkit-ohjelmassa kaupunkiympäristöt ja tiheä asutus yhdistetään taloudelliseen aktiivisuuteen, virikkeellisyyteen, rikkaaseen vuorovaikutukseen, monimuotoisuuteen ja luovuuteen (Haukkala 2011, 4). Maaseudun pääasiallisena tehtävänä on tuottaa henkistä ja aineellista hyvinvointia niille innovaatioyhteiskunnan palveluksessa työskenteleville yksilöille, joiden mielenmaisemaan maaseudun rauha, väljyys ja luonnonläheisyys sopivat.

EDORAn havaintojen valossa tämä maaseudun uuteen talouteen perustuva Sitran hahmottelema maaseudun menestyksen resepti ei näytä realistiselta pääosassa suomalaista maaseutua, jonka kehittymisen esteenä on kaupunkien puute ja niiden pieni koko. Kaupunkilähtöistä kysyntää ei riitä harvaan asutulle ja syrjäiselle maaseudulle. Maaseutupolitiikan uudistaminen kysyntälähtöiseksi ei ratkaise tätä harvuudesta ja väestön vähyydestä johtuvaa perusongelmaa, jonka johdosta suomalaisen maaseudun tulevaisuudennäkymät poikkeavat väkirikkaan ja tiheästi asutun eurooppalaisen maaseudun kehitysnäkymistä. Tärkeä kysymys, josta Suomessa ei juuri keskustella ja jonka Sitra sivuuttaa, on se, miten hyvinvointivaltion rakenteiden purkaminen tulee näkymään tulevaisuudessa maaseudun taloudellisessa suoriutumisessa, joka toistaiseksi on ollut kaupunkien pienestä koosta ja aluerakenteen harvuudesta huolimatta korkeaa eurooppalaista tasoa.

Johtopäätöksiä

Suomi on eurooppalaisittain vähäväkinen ja harvaanasuttu maa. Tämä ennestään hyvin tiedossa oleva tosiasia käy ilmi myös tuoreesta EDORA-vertailututkimuksesta. Suomessa kaupunkimaista väestön tihentymää edustaa vain pääkaupunkiseutu. Turku ympäristöineen sekä eräät Kaakkois-Suomen kunnat luetaan kaupungin ja maaseudun välialueeksi. Muut alueet ovat eurooppalaisittain maaseutua. Tätä alueiden maaseutumaisuutta koskevaa vertailua voidaan kritisoida siitä, ettei se tavoita suomalaisen aluerakenteen erityispiirteitä ja yksityiskohtia. Kotimaisiin maaseututypologioihin verrattuna EDORAn maaseutu–kaupunki-jaottelu onkin karkea ja yksinkertaistava (vrt. Malinen ym. 2006, 8). Sen maaseutumaisuutta ja saavutettavuutta koskeva aluejako havainnollistaa lähinnä sitä, että Suomen vähälukuinen väestö asuu eurooppalaisittain pienissä keskuksissa ja pitkien automatkojen päässä keskuksista.

EDORAn maaseututypologiassa alueet tyypiteltiin maaseutumaisuuden ja saavutettavuuden lisäksi myös taloudellisten toimintojen ja taloudellisen suoriutumisen perusteella. Suomalainen maaseutu, joka pitää sisällään myös suomalaisittain kaupungeiksi luettavia seutuja, luokiteltiin kokonaisuudessaan kulutusmaaseuduksi. Se erottuu maatalousmaaseudusta siinä, että raaka-aineiden tuotantoon keskittyneen perusmaatalouden merkitys on kaventunut vähäiseksi.

Terminä dynaamiselta kuulostava kulutusmaaseutu viittaa maaseutuun tuotteena ja kulutuksen kohteena. Länsi-Euroopan tiheästi asutuilla alueilla kulutusmaaseutu on rakentunut kaupunkilaisten maaseutuun kohdistaman kysynnän ja etenkin turismin varaan. Suomessa mökkeilijöitä ja muita matkailijoita ei sen sijaan riitä joka kuntaan. Osa suomalaisesta maaseudusta on tullut luokitelluksi kulutusmaaseuduksi pikemminkin siitä syystä, että metsätalouden harjoittamisen vuoksi suomalaiset maatilat luokittuvat monitoimisten perheviljelmien maatilatyyppiin. Kulutusmaaseudun toinen kriteeri eli luonnontilaisten alueiden läheisyys ja saavutettavuus täyttyy niin ikään Suomessa eurooppalaisia keskiarvoja paremmin.

Varsinainen yksityisten palveluiden kysynnän varaan perustuva uuden maaseudun talouden eturintama sijaitsee Euroopan vaurailla ja tiheästi asutuilla alueilla hyvien liikenneyhteyksien päässä suurista keskuksista. Pohjoismaissa tällaisia palvelumaaseutualueita edustavat esimerkiksi Oslon ja Kööpenhaminan ympäristöt sekä Ruotsin eteläosat. Suomessa palvelumaaseutualueita ei sen sijaan ole. Selitys niiden puuttumiselle on yksinkertainen, eikä se ole yllättävä. Uusi maaseudun talous synty ja kukoistus edellyttävät riittävää väestöpohjaa ja kehittynyttä kysyntää. Turismi ei riitä talouden moottoriksi kuin yksittäisillä paikkakunnilla, vaan sen lisäksi tarvitaan väestövirtoja kaupungeista maaseudulle ja toimintojen hajautumista kaupunkikeskustojen ulkopuolelle. Vastakaupungistuminen edellyttää puolestaan hyviä yhteyksiä, sillä uusmaalaisuus perustuu paljolti työssäkäyntiin kaupungeissa.

Vaikka Suomen erityispiirteet verrattuna tiheästi asuttuun Eurooppaan ovat tiedossa, uudet kotimaiset visiot maaseudun roolista innovaatioiden Suomessa rakentuvat paljolti väkirikkaiden ja tiheästi asuttujen eurooppalaisten maaseutualueiden innostavien esikuvien varaan. Taustalla on uskomus siitä, että mikäli maaseudun talouden annetaan kehittyä markkinoiden ehdoilla ja kysyntälähtöisesti, maaseudun asema vahvistuu uuden maaseudun talouden ansiosta (Sitra 2011). Kysyntälähtöisyys on arveluttava lähtökohta ja periaate maaseudun kehittämistyössä sellaisessa tilanteessa, jossa kysyntää on lähtökohtaisesti vähän. Parhaat mahdollisuudet kehittyä palvelumaaseuduksi ovat kasvavilla kaupunkien lähialueilla, jotka vetävät puoleensa ”uusmaalaisia” ja kaupunkikeskusten ulkopuolelle hajautuvaa liiketoimintaa.

Lähteet

Andersson, K. (2007). New rural goods and services – the foundation of the new countryside? SSKH Skrifter 24. Swedish school of Social Sciences, University of Helsinki. Helsinki University Press.

Copus, A. (2011). Macro scale patterns of differentiation (spatial generalizations). Teoksessa Copus, A. & Hornström, L. (eds.), The new rural Europe: Towards rural cohesion policy, 38–55. Nordregio Report 2011:1. Nordregio, Stockholm. (julkaistavana)

Copus, A. & Hornström, L. (eds.). The new rural Europe: Towards rural cohesion policy. Nordregio Report 2011:1. Nordregio, Stockholm. (julkaistavana)

ESPON (2011). EDORA, European Development Opportunities for Rural Areas. Applied research 2013/1/2, Final report, Parts A, B and C, August 2011. ESPON & UHI Millenium Institute. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/EDORA/EDORA_Final_Report_Parts_A_and_B.pdf

Haukkala, T. (toim.) (2011). Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Sitran selvityksiä 54. Helsinki. http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A454.pdf

Hellström, E. (2011). Tarvitaanko maaseutua? Yksilölliset merkitykset ja globaalit ratkaisut haastavat uuteen maaseutuajatteluun. Esitelmän tiivistelmä. "Tarvitaanko maaseutua?" -seminaari, Joensuu, 14.2.1011. http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/6FC013F0-4CD0-48D3-B0FC-713599FAB783/5277/Tarvitaankomaaseutuaesitelmä1.pdf

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2004). Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005–2008. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004. Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009). Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. Helsinki. http://www.tem.fi/files/23344/YTR5_2009_Maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma_2009_2013.pdf

Malinen, P., Kytölä, L., Keränen, H. & Keränen, R. (2006). Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriö 7/2006. Vammalan Kirjapaino. http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5kYqNENOF/MMMjulkaisu2006_7.pdf

Moisio, S. & Vasanen, A. (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 3–4, 20–31.

Moisio, S. (2009). Suomen valtion aluerakenteen muuntautuminen: teoreettisia merkintöjä ja empiirisiä havaintoja. Politiikka 51:3. 155–173.

Noguera, J. & Morcillo, L. (2011). Analysis of the diversity of European regions. Teoksessa Copus, A. & Hornström, L. (toim.), The new rural Europe: Towards rural cohesion policy, 56–78. Nordregio Report 2011:1. Nordregio, Stockholm. (julkaistavana)

Remahl, T. (2008). Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Nordia Geographical Publications Vol 37: 5. Publications of the Geographical Society of Northern Finland and the Department of Geography, University of Oulu.

Shucksmith, M., Talbot, H. & Lee, R. (2011). Meta-narratives as heuristic generalizations of rural change. Teoksessa Copus, A. & Hornström, L. (eds.), The new rural Europe: Towards rural cohesion policy, 15–36. Nordregio Report 2011:1. Nordregio, Stockholm. (julkaistavana)

Sireni, M. (2008). Maaseutututkimuksen päävirta ja sivu-uomat. Maaseudun uusi aika 16:2, 3–4.

Sitra (2010a). Sitran Maamerkit-ohjelma innovatiivisena tiennäyttäjänä – maaseutuajatteluun uusia tuulia. Tiedote 3.2.2010. http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/maamerkitohjelma/Uutisarkisto/tiedote_maamerkit_20100203.htm

Sitra (2010b). Edelläkävijäkuluttajat ovat löytämässä maaseudun. Tiedote 28.4.2010. http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/maamerkitohjelma/Uutisarkisto/tiedote_20110428_edellakavijakuluttajat.htm

Sitra (2011). Maaseutupolitiikkaa on uudistettava – kysyntä ja globaalit haasteet maaseutuajattelun keskiöön. Tiedote 14.2.2011. http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/maamerkitohjelma/Uutisarkisto

Saaristojen asema EU:n aluepolitiikassa: pitääkö koheesiopolitiikka EU:n saaristoalueet pinnalla?

Jouko Kinnunen

Taustaa

ESPON 2013-tutkimusohjelmassa toteutetun hankkeen "Saarien kehitys – Euroopan saaret ja Koheesiopolitiikka, EUROISLANDS[14]" (jäljempänä saaristoprojekti/saaristoraportti) tavoitteena oli tuottaa taustatietoa saaristoalueiden tilasta verrattuna mantereisiin alueisiin EU:n yhtenäismarkkinoiden ja koheesiopolitiikan näkökulmasta. Lisäksi hankkeessa pyrittiin arvioimaan tulevaa kehitystä, nykyisten aluepoliittisten instrumenttien vaikutuksia sekä tuottamaan politiikkasuosituksia aluepolitiikan kehittämiseksi. Tässä artikkelissa esittelen saaristoprojektin tuloksia ja esitän niitä koskevia huomioita.

Saaristoprojekti kuuluu ESPON 2013 -ohjelman toiseen toimintalinjaan, jossa toteutetaan kohdistettuja tutkimuksia asianosaisten stakeholder-tahojen identifioimista aiheista. Kohdistettujen tutkimusten tarkoituksena on tarjota eurooppalainen tutkimuskonteksti paikallisille haasteille sekä tukea alueellista päätöksentekoa ja alueellista kehitystyötä.

Euroopan unionissa on saaristoraportin mukaan 362 saarta/saaristoa, joiden väkiluku on vähintään 50 henkilöä sekä lisäksi 228 saarta, joiden väkiluku on tätä alhaisempi. Helposti hahmotettavissa olevan yleiskuvan tuottaminen näiden saaristoalueiden tilasta ja kehityssuunnasta on haasteellinen tehtävä. Esimerkiksi aluetilastot eivät läheskään aina erittele saaristoalueita mantereesta. Saaristoprojekti tukeutuukin olemassa olevien tilastotietojen lisäksi mittaviin kyselyihin valitsemillaan yhdeksällä pilottialueella, jotka on valittu edustamaan ominaisuuksiltaan erilaisia saaristoalueita. Yksi pilottialueista on Ahvenanmaan saaristokunta Kökar[15].

Saaristoraportin metodit ja tulokset

Alueen vetovoima (attractiveness) on saaristoraportissa nostettu keskeiseksi indikaattoriksi, jota vasten myös politiikkatoimia arvioidaan. Lähtökohtana on, että

14 The Development of the Islands – European Islands and Cohesion.
15 Ahvenanmaan 16 kunnasta 10 sijaitsee pääsaarella, ts. "Manner-Ahvenanmaalla", ja loput 6 kuntaa lasketaan Ahvenanmaalla "saaristokunniksi", joilla on erilaisia etuisuuksia verrattuna muihin kuntiin.

alueet, jotka eivät ole vetovoimaisia sijoittumiskohteita yrityksille eivätkä onnistu houkuttelemaan uusia asukkaita (negatiivinen nettomuutto) taantuvat niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin kestävän kehityksenkin näkökulmasta. Saaret nähdään lähtökohtaisesti vähemmän vetovoimaisiksi kuin muut alueet. Vaikka tämän tutkimuksellisen lähtökulman äkkiväärää asennetta raportissa alkusanojen jälkeen lievennetään, raportti palaa useaan kertaan muistuttamaan, että vallitsevan talousmallin ja aluepolitiikan näkökulmasta saarialueet näyttäytyvät pääsääntöisesti muita alueita vähemmän vetovoimaisina. Saaristoalueet ovat pieniä ja syrjäisiä, joten niiden omat markkinat ovat rajalliset, talouden rakenne on usein yksipuolinen, taloudellinen toiminta on keskittynyt alhaisen tuottavuuden aloille jne.

Saaristojen tilan ja suhteellisen aseman kuvaus perustuu tutkimusryhmän (ilmeisesti) itse kehittämiin komposiitti-indekseihin. Niiden komponentit ovat yhteydessä EU:n kehitysstrategioihin (Lissabonin ja Göteborgin strategiat) sekä aiempien ESPON-projektien tutkimustuloksiin. Komposiitti-indeksit muodostetaan vaiheittain seuraavasti: erilaisia aluetalouden indikaattoreita muunnetaan ensin indeksimuotoon (EU27 keskiarvo = 100), sitten saadut arvot muunnetaan yhdeksänluokkaisiksi järjestysasteikkomuuttujiksi, minkä jälkeen lasketaan komposiitti-indeksit ottamalla yksinkertainen, painottamaton keskiarvo järjestysasteikkomuuttujista.

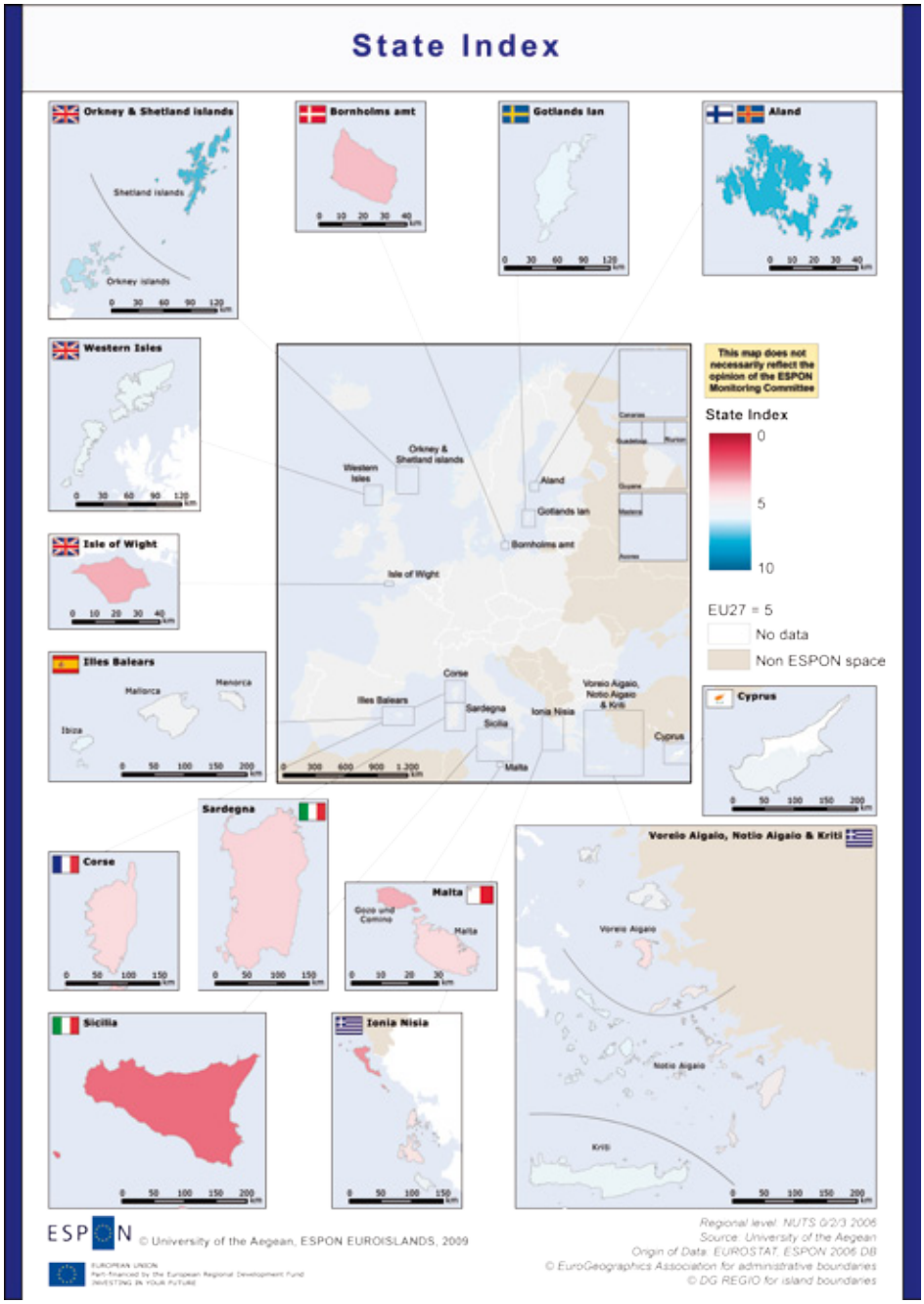
Esimerkiksi tilaindeksi (State Index) on viiden indikaattorin yhdistelmä (myös neljän indikaattorin versiota käytetään osassa raporteista). Se on seuraavien muuttujien keskiarvo:

- BKT/asukas
- Työikäisten väestöosuus
- Työttömyysaste
- Ikääntyneiden (65+) osuus väestöstä
- Rakennetun maan osuus maapinta-alasta

Kunkin muuttujan kohdalla asteikko on asetettu niin, että tavoiteltava tila saa suurimman lukuarvon. Niinpä esim. työttömyyttä ja rakennetun maan pinta-alaosuutta käsitellään käänteisellä asteikolla (arvo 9 = alhaisimman työttömyysasteen ja pinta-alaosuuden kategoria; ks. kuvio 1).

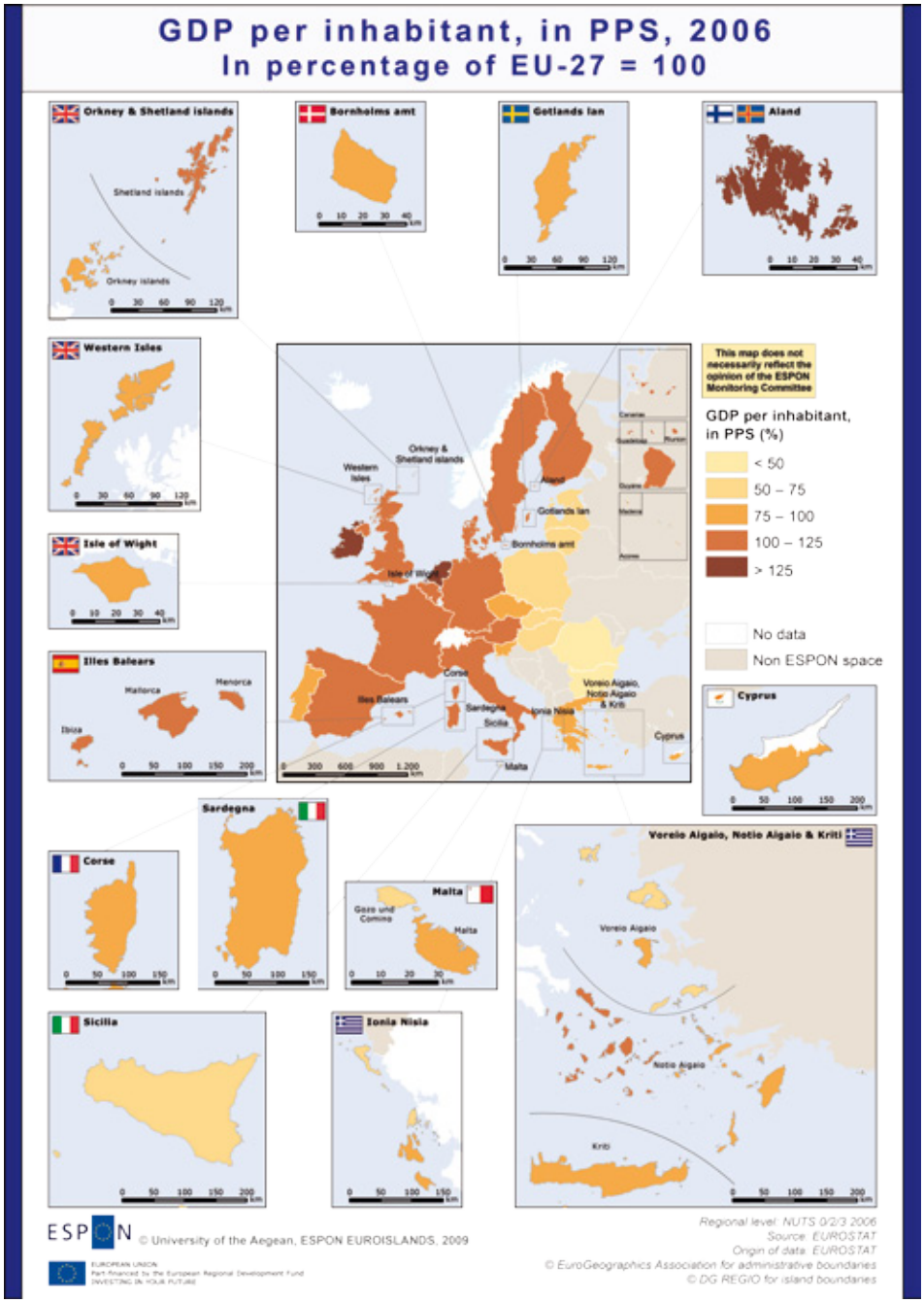
Saaristoalueiden saama tilaindeksin keskiarvo on alhaisempi kuin EU27:n ja niiden saaristoalueita sisältävän jäsenmaiden keskiarvo. Vaikka arvoissa on suurta vaihtelua saaristoalueiden kesken, havaittujen erojen analysointi jää varsin pinnalliseksi. Indeksitietojen lisäksi raportissa esitellään myös indekseissä käytettävien sekä muidenkin indikaattoreiden arvojen jakautumista, mikä helpottaa yleiskuvan hahmottamista. Suomen kannalta imartelevaa on havaita, että asukaskohtaiset käytettävissä olevat tulot yltävät EU27-keskiarvoa korkeammalle vain Baleaarien saarilla (Mallora, Menorca, Ibiza ja Formentera) sekä Ahvenanmaalla. Myös Ahvenanmaan asukaskohtaiset bkt-luvut kuuluvat EU:n kaikkien alueiden kärkikastiin (ks. kuvio 2).

Kuvio 1. Saaristoprojektin tilaindeksi.



Lähde: ESPON 2010b, 118

Kuvio 2. Ostovoimakorjattu BKT asukasta kohti vuonna 2006.



Lähde: ESPON 2010b, 83

Saaristoprojektin tieteellisessä raportissa todetaan, että tilaindeksi ja BKT per asukas korreloivat selvästi (ESPON, 2010b, 116). Myös Villaverde ja Maza (2011) ovat osoittaneet, että useimmat erilaisista alueellista yhteenkuuluvuutta mittavista indikaattoreista korreloivat vahvasti BKT per asukas -indikaattorin kanssa. Vaikka bkt per asukas on yksipuolinen kehityksen mittari, sitä käytettäessä vältetään useammasta tekijästä koostuvan komposiitti-indeksin mittausongelmat. Villaverden ja Mazan suositus on, että komposiitti-indeksin tulisi koostua mahdollisimman vähistä tekijöistä, jotta sen tulkinta olisi mahdollista. Saaristoprojektin metodit ja kehitetty tilaindeksi ovat tästä suosituksesta poikkeavia.

Tilaindeksin lisäksi raportissa esitellään myös toinen sosioekonomisen tilanteen kuvaaja, muutosindeksi (Change Index). Se mittaa koko väestön ja työikäisen väestön sekä asukaskohtaisen bkt:n muutosta vuosina 2000–2006. Jälleen kerran alkuperäinen luku, tällä kertaa prosenttimuutos, muunnetaan indeksiluvuksi, joka puolestaan muunnetaan järjestysasteikkomuuttujaksi. Niiden painottamaton keskiarvo on muutosindeksin arvo. Muutosindeksillä mitattuna saaristojen asema on kehittynyt hieman EU27:n keskiarvoa paremmin vaikkakin kokonaisuutena Euroopan saarien ja mantereen väliset kehityserot ovat kaventuneet vain vähän.

Alueen vetovoimaa kuvataan peräti kolmella indeksillä:

- Suora vetovoimaindeksi (Direct Attractiveness Index)
- Epäsuora vetovoimaindeksi (Indirect Attractiveness Index)
- Voimavarojen vetovoimaindeksi (Attractiveness Potential index)

Nämä indeksit koostuvat talouden kokoa ja väestönmuutoksia sekä elämän ja yksityisten ja julkisten palvelujen laatua kuvaavista muuttujista. Saavutettavuus (accessibility) on etenkin saarista keskusteltaessa tärkeä muuttuja, ja saavutettavuuden mittaamiseen raportissa on käytetty runsaasti voimavaroja. Jälleen kerran indeksitarkastelun tuloksena on, että saaristoalueet näyttäytyvät mantereen alueita selvästi heikompina. Pienet saaret ja saaristoalueet menestyvät lisäksi vertailussa suurempia saarialueita selvästi heikommin.

Analyysissään saaristoprojekti ei ainakaan selväsanaisesti hyödynnä uuden aluetaloustieteen analyysikehikkoa ja siitä johdettuja tuloksia ja johtopäätöksiä (esim. Fujita et al., 1999). Aluetaloustieteessä on myös ilmestynyt kasvava määrä empiirisiä, kvantitatiivisia menetelmiä hyödyntäviä sovelluksia. Tässä suhteessa saaristoraportti poikkeaa selkeästi vuonna 2006 julkaistusta EU:n talouspolitiikkaa ja taloudellisen toiminnan sijoittumista käsittelevästä ESPON-raportista ja sen kysymyksenasettelusta (ESPON 2006; ks. myös Kangasharju 2007). Uuden aluetaloustieteen viitekehyksessä olisikin mielestäni perusteltua kysyä ja tutkia esimerkiksi sitä, millä tavoin saaristoalueet eroavat muista pienistä syrjäseuduista.

Saaristoaseman perimmäinen määrittelevä ja erotteleva tekijä on kiinteän liikenneyhteyden puuttuminen lähialueisiin. Tästä seuraa muita alueita suuremmat kuljetus- ja matkustuskustannukset. Armstrong et al. (2006) erittelevät saaristoalueiden kuljetuskustannusten ilmenemismuotoja. Rahakustannusten lisäksi kuljetuksiin liittyy suurempi epävarmuus vaihtoehtoisten kuljetusreittien vähyyden vuoksi. Saarten

kuljetukset eivät myöskään ole aina helposti sovitettavissa mantereen logistisiin järjestelmiin, mikä lisää aikakustannuksia. Saarten rahteihin liittyy usein myös useamman kuljetustavan yhdistäminen, mikä lisää lastaus- ja purkukustannuksia. Lisäksi kuljetusvirrat ovat usein hyvin asymmetrisiä: suuri osa kulutustavaroista on tuontitavaraa, kun taas saarien vientituotteet ovat usein kooltaan pienempiä tai ne ovat aineettomia palveluja (esim. rahoituspalveluita).

Krugmanin (1991) keskusta–periferia-kehikkoa käyttäen ja jatkojalostaen useat aluetaloustieteilijät ovat päätyneet mielenkiintoisiin johtopäätöksiin kuljetuskustannusten merkityksestä. Erityisesti on osoitettu, että alenevat kuljetuskustannukset voivat myös johtaa perifeerisen alueen näivettymiseen ja alueellisen keskittymisen lisääntymisen (esim. Ottaviano & Pinelle 2004). Siten EU:n tavoittelema alueellinen koheesio voisi peräti vähentyä, jos saaristoalueet pystyisivät radikaalisti vähentämään kuljetuskustannuksiaan esimerkiksi rakentamalla kiinteän yhteyden mantereeseen.

Toisaalta esimerkiksi saaristoprojektin tekemissä kyselyissä saaristojen asukkaat ja elinkeinoelämän edustajat korostavat voimakkaasti hyvien liikenneyhteyksien merkitystä saaristojen vetovoimatekijänä. Saaristojen asukkaat uskovat siis vakaasti liikenneyhteyksien paranemisen tukevan saaren taloudellista menestystä.

Kirjallisuudessa on esitetty sekä etukäteis- että jälkikäteisarvioita saarten ja mantereen välisten kiinteiden yhteyksien rakentamisen vaikutuksista (ks. esim. Baldacchino 2007; Jensen-Butler & Madsen 1996; Lindström 2009). Yhteenvetona näistä eri metodein toteutetuista arvioista voi todeta, että kiinteän yhteyden vaikutus saarien talouteen ja yhteiskuntaan ei ole yksinomaan positiivinen. Lisäksi pitkäaikaiset vaikutukset eivät usein ole kovin suuria ja ne yleensä vähenevät saarten koon kasvaessa; rakennusvaiheen investointikustannukset tosin ovat usein moninkertaiset alkuperäisarvioihin verrattuna. Pienissä saarissa väestö ja turismi näyttäisivät kehittyneen myönteisemmin. Lisäksi kiinteistöjen hinnat ovat pienillä saarilla nousseet selkeästi osa-aikaisen asumisen lisääntyessä (Baldacchino 2007). Yleistäen voitaneenkin väittää, että mantereen keskusalueen elinkeinoelämä hyötyy kiinteästä yhteydestä varmemmin kuin itse saariyhteisö. Jos saariyhteisön väestön liikkuvuus on muutenkin ollut suurta, asukkaat voivat hyötyä parantuneista työssäkäyntimahdollisuuksista mantereella sekä kulutusmahdollisuuksien parantumisesta. Vaikka kiinteä yhteys rakennettaisiinkin, saaristot ovat usein perifeerisiä eivätkä paikalliset markkinat automaattisesti kasva kiinteän yhteyden myötä.

Toisin sanoen paremmat liikenneyhteydet voivat lisätä tuotannon keskittymistä ja ne saattavat samalla johtaa saariston asukkaiden hyvinvoinnin paranemiseen, vaikka paikallinen talouselämä kärsisikin. Tämäntyyppinen valintatilanne koheesion ja taloudellisen tehokkuuden välillä on myös aluetukia koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa tyypillinen johtopäätös (esim. Martin 1999; Meyer 2004; Ottaviano & Pinelle 2004). Suomessa Honkatukia ym. (2011) osoittavat, että taantuvien alueiden rahoittaminen valtionverotusta ja aluepoliittisia tulonsiirtoja korottamalla on talouden tehokkuuden eli koko maan talouskasvun näkökulmasta

haitallisempaa, kuin julkisen sektorin rahoitusvajeen paikkaaminen kunnallisverotuksen turvin. Siinäkin valinkauhassa ovat alueellinen tasa-arvo ja taloudellinen tehokkuus.

Kansainvälisen empiirisen talouskasvututkimuksen mukaan oman rantaviivan puute (landlockedness) näyttäytyy usein kehityksen esteenä (ks. esim. Barro & Sala-i-Martin 2004; Armstrong et al. 2006; Carrère & Grigoriou 2008). Tämä ei tunnetusti ole saaristotalouksien ongelma. Ei olekaan yllättävää, että merenkulku, laivanvarustus ja niihin läheisesti liittyvät alat (kuten kalastus tai merenkulkuun liittyvät palveluelinkeinot) ovat monen saaristoyhteisön talouden tukipilareita (esim. Kreikan saaret, Tanska, Färsaaret, Ahvenanmaa). Merenkulun menestys saaristoissa onkin mainio esimerkki alkuperäisen kehityksen esteen voittamisesta ja saaristoaseman muuntamisesta heikkoudesta vahvuudeksi (ks. Lindström ja Kinnunen 2010).

Koska kaikki saaristoalueet eivät sovi saaristoprojektin synkkään yleiskuvaan, on tarpeen pohtia hyvinvoivien saaristoalueiden menestystekijöitä. Tällaisiksi saaristoraportissa tunnistetaan erilaiset vientialat, kuten öljyntuotanto (Shetland), turismi ja muut palvelut (Baleaarit, Kypros) kansallisen ja kansainvälisen veropolitiikan mahdollisuudet (Ahvenanmaan tax free-liikenne; Englannin kanaalin saarien rahoitusalan toiminta). Myös julkisen sektorin korostunut rooli taloudessa mainitaan yhtenä saaria kannattelevana tekijänä (mm. Gotlanti).

Politiikkatoimien arviointi ja suositukset

Saaristoraportti nostaa esille hyvät julkisen ja yksityisen sektorin käytännöt (best practices) aluekehittämisen menestystekijöinä. Itsenäisen aluepolitiikan merkitystä onkin alettu korostaa niin tieteenteon kuin aluepolitiikan saralla. Kangasharju (2007) huomauttaa kuitenkin, että eri alueiden elinkeinopoliittiset ohjelmat ovat hyvin samansuuntaisia ja hän peräänkuuluttaa parempaa alueiden omien vahvuuksien tunnistamista ja ohjelmien räätälöintiä.

Saaristoraportissa mainittuja hyviä käytäntöjä ovat muun muassa erilaiset tuotemerkkiprojektit, joilla haetaan tunnettuutta paikallisille tuotteille ja palveluille. Toinen esimerkki ovat aloitteet, joilla pyritään edistämään ympäristöystävällistä liiketoimintaa, kuten uusiutuvaa energiantuotantoa. Myös julkisen sektorin tuki liikennepalveluille kuuluu useammassa saaristossa julkisen sektorin hyväksi havaittujen keinojen valikoimaan.

Saaristoraportti määrittelee saaristojen yleisiksi vahvuuksiksi elämisen laadun ja elinympäristön vailla suurkaupunkien stressiä, luonnon läheisyyden sekä saaristojen vahvan kulttuuripääoman ja kulttuuri-identiteetin.

Yhteispohjoismaisen Nordregio-tutkimuslaitoksen johtamassa EU-rahoitteisessa REKENE-projektissa (Dahlström et al. 2010) tutkittiin tietointensiivistä tuotantoa seitsemällä pohjoismaisella alueella. Projektilla pyrittiin parantamaan tiedon tuottamisen ja levittämisen mekanismeja yritysten ja organisaatioiden välillä. Lisäksi pyrittiin lisäämään ymmärrystä siitä, millaiset politiikat edistävät tietointensiivistä

tuotantoa. Yksi tapaustutkimuksista koski Ahvenanmaan tietointensiivistä palvelusektoria (Fellman 2010). Ahvenanmaalla saaristoasemaa ei koettu ongelmaksi, vaan se kannusti tapaustutkimuksen yritystä verkostoitumaan alueen ulkopuolisten toimijoiden ja naapurialueiden kanssa tarvittavan tietotaidon turvaamiseksi ja saariston rajoitteiden voittamiseksi. Saaristoprojektissakin korostetaan saarten haastetta hyödyntää globaalin toimintaympäristön jatkuvaa muutostilaa ja kykyä muuntaa saaristoaseman piirteet omaksi edukseen. Armstrong et al. (2006) on samoilla linjoilla ja korostaa, että saaristotalouksien vaihtelevaa talouskehitystä ei voi selittää saaristojen yhteisillä heikkouksilla, vaan saarilla noudatettu politiikka on tärkein menestystä tai sen puutetta selittävä tekijä.

Karlsson (2009) vertailee kolmen saariyhteisön, Grönlannin, Färsaarien ja Ahvenanmaan lainsäädäntövallan yhteyksiä taloudelliseen menestykseen. Tässä kvalitatiivisesti vertailevassa tutkimuksessa kuvattiin kuinka lainsäädännön antamat erilaiset (elinkeino)poliittiset mahdollisuudet olivat johtaneet taloudelliseen kasvuun. Juridiset puitteet eivät kuitenkaan näyttäneet olevan tärkein selittävä tekijä alueiden menestykselle, joskin elinkeinopolitiikka ja instituutiot nähtiin kehityksen mahdollistajina. Tämä viittaa siihen, että olemassa olevien mahdollisuuksien hyödyntäminen on tärkeämpää kuin juridiset puitteet.

Esimerkiksi Rodrikin (2007) kehitystaloustieteen tutkimusten myötä aktiivinen elinkeinopolitiikka on tehnyt paluuta myös valtavirtataloustieteeseen. Hän korostaa mm. osallistumisen mahdollistavien demokraattisten instituutioiden merkitystä talouskasvulle. Lisäksi Rodrik painottaa, että oikeat politiikkavalinnat ovat kontekstisidonnaisia, eikä yleistä menestysreseptiä ole olemassa.

Saaristoraportin EU-politiikan arviointi saaristonäkökulmasta perustuu (kohdistettujen tutkimuksien tehtävänannon mukaisesti) hyvin pitkälle olemassa olevien tutkimustulosten ja arviointien referointiin. Lisäksi raportoidaan pilottialueilla tehtyjen kyselyjen tuloksia. Kirjallisuuskatsauksesta välittyy vaikutelma, että luonnonsuojelun politiikkaohjelmien vaikutukset ovat positiivia saaristojen kannalta, kun taas maatalous- ja maaseutupolitiikka ovat tehottomia tai jopa saaristojen kannalta haitallisia. Kiinnostavasti myöskään kuljetusalaan kohdistuvien ohjelmien ei nähty hyödyttäneen saaristoalueita, vaan ne olivat keskittyneet lähinnä urbaanien suuralueiden ongelmien ratkaisuun.

Kilpailupolitiikan vaikutukset arvioitiin positiivisiksi suurissa saarissa, mutta kielteisiksi pienissä ja keskisuurissa saarissa. Eräänlaisen EU-politiikkatoimien arvioinnin yhteenvetona saaristoraportissa peräänkuulutetaan nykyistä mittavampia mahdollisuuksia saarien yritysten positiiviseen erityiskohteluun. Tällä haavaa vain alle 5 000 asukkaan saaristoalueet EU:ssa nauttivat suuremmista tukimahdollisuuksista. Saaristoraportti suosittelee, että myös yli 5 000 asukkaan saarille annettaisiin erivapauksia. Ehdotusta tukikelpoisen saaren koon ylärajaksi ei raportissa esitetä. Mielestäni saaristojen paikallisten markkinoiden kilpailullisuuden (ja sen puutteen) analysointi on tärkeää. Yritystoimintaan kohdistuvien tukitoimien sekä elinkeinopolitiikan suuntaamisen tehokkuus voi kärsiä tilanteessa, jossa yksittäisillä yrityksillä

on paljon määräysvaltaa. Myös Armstrong et al. (2006) nostavat esille saaristoja vaivaavan kilpailun puutteen ja pienet markkinat, jotka heijastuvat korkeina hintoina. Sekä Armstrong et al. (1993; kohde Isle of Man) että Aalto-Setälä et al. (2005; kohde Ahvenanmaa) päätyivät tulokseen, että kuljetuskustannukset eivät olleet pääsyy havaittuun noin kymmenen prosentin hintaeroon, vaan hintaeroon vaikutti enemmän skaalaetujen ja kilpailun puute. Kinnunen (2005) osoitti numeerisen yleisen tasapainomallin kehikossa, että Ahvenanmaan erityisten kilpailurajoitteiden (elinkeino-oikeus, näringsrätt) purku voisi johtaa yhtäältä yritysrakenteen kasvavaan keskittymiseen, mutta toisaalta myös alempaan hintatasoon, parempaan viennin hintakilpailukykyyn ja skaalaetujen hyödyntämiseen.

Edellä esitetyn perusteella olisi tarpeen tarkemmin analysoida saaristoalueiden mahdollisuuksia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan nykyisen lainsäädännön puitteissa ja kiinnittää huomiota sen mahdollisiin puutteisiin. Tähän liittyy Erlingssonin ym. (2011) esittämä havainto siitä, että monet paikallishallinnon kasvua tavoittelevat elinkeinopoliittiset hankkeet liikkuvat laillisuuden rajamailla. Heidän mielestään paikallis- ja aluehallinto tukevat kasvua parhaiten hoitamalla perustehtävänsä koulutuksen, sairaan- ja lastenhoidon mahdollisimman hyvin. Lisäksi paikallis- ja aluehallinnon toiminnan ja instituutioiden tulisi olla läpinäkyviä, johdonmukaisia ja luottamusta ylläpitäviä. Toisin sanoen he suhtautuvat sangen epäilevästi varsinaisen elinkeinopolitiikan mahdollisuuksiin. Shefer ja Frenkel (2011) puolestaan uskovat, että yrityshautomot, liikenneinfrastruktuuri-investoinnit sekä koulutus voivat olla käyttökelpoisia paikallistason elinkeinopolitiikan välineitä. Myös OECD on peräänkuuluttanut tutkimuksia siitä, ovatko aluepolitiikan tavoitteet ja keinot keskenään yhteensopivia (OECD, 2010).

Ajankohtainen esimerkki Ahvenanmaalta valaisee aktiivisen paikallistason elinkeinopolitiikan vaikeuksia. Maakunnan hallitus sekä muutaman muun lähinnä julkisen toimijan kanssa omistama kiinteistöyhtiö (Ålands industrihus) rakennutti uuden toimistotalon (Itiden) Maarianhaminaan, jonka ensimmäinen osa valmistui syksyllä 2004. Maakunnan hallitus omistaa 84 prosenttia kiinteistöyhtiöstä, jota se tuki uusilla pääomasijoituksilla useaan eri otteeseen toimistotaloa rakennettaessa ja laajennettaessa. Projektin edetessä kilpailevan yksityisen kiinteistöyhtiön omistajat tekivät asiasta valituksen EU:n komissiolle. Komissio on todennut, että kiinteistöyhtiön laittomiksi tulkitut valtioavut on maksettava korkoineen takaisin, mikä uhkaa ajaa kiinteistöyhtiön konkurssiin (Smeds 2011a; Smeds 2011b). Maakunnan hallitus lähti alun perin toteuttamaan kiinteistöhanketta liike-elämän toiveesta. Saatavilla olevat liiketilat koettiin epätyydyttäviksi, ja Ahvenanmaan IT-sektorin yritykset uhkasivat laajentaa toimintaansa Ahvenanmaan ulkopuolella, jos toimitilojen tarjonta ei paranisi. Maakunnan hallitus ja EU:n komissio ovat jo usean vuoden ajan kiistelleet tukien lainmukaisuudesta. Esimerkki osoittaa, kuinka vaikeaa voi olla etukäteen määrittää, mikä on EU:n mukaan sallittua, mikä ei.

Perifeeristen alueiden yhteisöllisiä projekteja tukeva LEADER-ohjelma on saaristoraportin arvion mukaan tehokas ja vaikuttava. Koheesiopolitiikka yleensä nähtiin

raportissa saaristojen kannalta tehottomaksi eikä se auta ratkaisemaan saaristojen erityisongelmia.

Saaristoprojektin toteuttaman kyselyn mukaan saaristojen asukkaat kaipaavat tulevalta saaristopolitiikalta suurta toimien kirjoa. Kyselyssä tärkeimmiksi toimenpidealueiksi nousivat luonnonsuojelu ja kuljetusinfrastruktuurin kehittäminen. Lisäksi kaivattiin saaristojen yhdenvertaista kohtelua mantereen kanssa. Viimeksi mainitun vaatimuksen tulkitseminen on kuitenkin hankalaa. Toisinaan vaikuttaa siltä, että mantereen näkökulmasta yhdenvertainen kohtelu koetaan saaristossa diskriminoinniksi. Tässä kohdin on ehkä tarpeen mainita saaristotutkimuksessa usein mainittu ”saaristomentaliteetti” (ks. esim. Baldacchino 2007), joka saattaa ilmentyä esimerkiksi vakaumuksena oman lähiympäristön olosuhteiden ainutlaatuisuudesta.

Saaristoraportissa päädytään suosittelemaan monia yleisesti kannatettavia toimenpiteitä. On helppo yhtyä suosituksiin EU-projektien vaatiman byrokratian vähentämisestä, jotta myös pienemmillä saariyhteisöillä riittäisi hallinnollisia voimavaroja niihin osallistumiseen. Parempi EU-ohjelmien välinen koordinaatiokaan tuskin olisi haitaksi. Raportti onkin oikeilla jäljillä siinä, että EU:n tulisi jo suunnitteluvaiheessa olla tietoisempi eri ohjelmiensa vaikutuksista saaristoalueilla ja pyrkiä muokkaamaan niitä siten, että ne eivät ainakaan haittaisi saaristojen kehitystä.

Samaten omaehtoisen kehityksen tukeminen esimerkiksi yrittäjyyttä ja verkostoitumista edistämällä on linjassa nykyisin vallitsevan talousajattelun kanssa (ks. esim. Kangasharju 2007 ja OECD 2010). Myös kuljetusinfrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen lienee kohtuullisen ongelmaton ehdotus. Raportti kiinnittää huomiota myös siihen, että useat saaristojen kehittämistoimenpiteet on rahoitettu EU-projektirahoituksella, mikä on vaikeuttanut pysyvien rakenteiden ja tulosten aikaansaamista. Saaristoraportin monista ehdotuksista varauksellisimmin suhtaudun ajatukseen korvata saaristojen yrityksille ja kansalaisille saarioloista johtuva lisäkustannus. Julkisen sektorin toiminnan osalta sen sijaan lienee perusteltua antaa lisätukea alueille, jonka maantieteelliset rajoitteet lisäävät toimintamenoja. Samalla se hyödyttää saaristojen kotitalouksia. Näinhän muun muassa Suomen valtionapujärjestelmä kunnille toimii (ks. Saaristoasiain neuvottelukunta 2007). Yksityisyritteliäisyyden osalta ongelmaa kannattaisi mielestäni lähestyä kilpailullisuuden ja yritteliäisyyden edistämisen näkökulmasta. Lisääntyvät yritystuet voisivat johtaa saaristoyritysten kasvavaan tehottomuuteen mantereen yrityksiin verrattuna. Toinen saaristoraportin ehdotus, jota en näe toteuttamiskelpoiseksi, on projektin itse kehittämien indeksien nostaminen jatkuvan seurannan ja arvioinnin välineiksi. Esimerkiksi rakennerahastohankkeiden koko suhteessa muuhun aluetalouteen voi olla hyvinkin rajallinen (maatasolla maksimissaan runsaat 3 % BKT:sta, ks. esim. Varga & in ’t Veld 2010), joten järjestysasteikkoon perustuvalla mittarilla ei luultavasti havaitsisi minkäänlaista vaikutusta tulosmuuttujissa.[16]

16 Varga ja in ’t Veld (2010) päätyvät malliperusteisessa analyysissään siihen, että EU:n koheesiopolitiikan kumulatiivinen hyöty-kustannussuhde olisi BKT:n muutoksella mitattuna suuruudeltaan 2–3. Toisin sanoen bkt-osuudeltaan yhden prosentin suuruinen rakennerahastoprojekti aiheuttaisi pitkällä aikavälillä 2–3 prosentin suuruisen bkt:n kasvun.

Suomen saaristolain tehtävänä on tasata vesistöisyyden ja saaristoisuuden vaikutuksia. Ahvenanmaa on itsehallinnon ja valtionhallinnon toimivaltarajoista johtuen rajattu kansallisen saaristopolitiikan ulkopuolelle. Se tarkoittaa, että Suomen pysyvistä saaristoasukkaista kolme neljäsosaa jää saaristopolitiikan ulkopuolelle. Jäljelle jäävät 549 saarta ovat yleensä väkiluvultaan hyvin pieniä, ja niiden yhteinen väestömäärä on vain vajat 9 000 henkeä (ks. Saaristoasiain neuvottelukunta 2007; 2010). Ahvenanmaalla on oma politiikkansa, joka tunnistaa Manner-Ahvenanmaan ja Ahvenanmaan saaristokuntien erilaiset tilanteet ja tarpeet.

Kun vertaa Ahvenanmaan ja muiden Suomen saaristoalueiden tilannetta saaristoraportin tuloksiin ja suosituksiin, saaristojen asiat on Suomessa hoidettu sangen hyvin. Esimerkiksi Ahvenanmaan kuljetusinfrastruktuuri on erinomainen tax-free-liikenteen jatkumisen ansiosta. Jos Suomi ei olisi (Ahvenanmaan painostuksesta) vaatinut poikkeusta tax-free-säännöistä EU:iin liittyessään, Ahvenanmaan tilanne olisi aivan toinen (tax-free-liikenteen taloudellisesta merkityksestä ks. esim. Lindström & Kinnunen 2010). Vaikka jatkuva taloudellisen toiminnan ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin kasvattaakin saaristopolitiikan haasteita, ovat ongelmat ainakin tunnistettu ja niihin pyritään puuttumaan (Saaristoasiain neuvottelukunta 2007; 2010).

Voidaan tietysti kysyä, kuinka voimakas Suomen tahtotila on ajaa saaristojen asiaa, jos niiden asukasmäärä on alhainen ja ne ovat hajaantuneet yli sataan Manner-Suomen kuntaan. Voiko olla niin, että saaristojen asiat ovat Suomessa kohtuullisen hyvällä tolalla lähinnä muiden politiikkatoimien ja -tavoitteiden tahattomien sivuvaikutusten ansiosta?

Saaristopolitiikassa on osa-alueita, jotka voivat jäädä huomioimatta institutionaalisten ja kielirajojen tai muiden esimerkiksi toimialakohtaisten intressien voimakkuuden vuoksi. Vaikka esimerkiksi saaristoraportissa uusiutuva energia nähdään yhtenä saaristojen tulevaisuuden toimialoista, Ahvenanmaata ei ainakaan vielä (syyskuussa 2011) ole otettu mukaan Suomen uuteen, uusiutuvan energian syöttötariffijärjestelmään. Juridiikka ei ole sille esteenä (Orre 2010), ja Ahvenanmaalla on maan parhaimpiin kuuluvat edellytykset tuulivoimalle nykyisten laitosten tuotantotilastojen perusteella (Holttinen ja Stenberg 2009; 2010; 2011). Politiikan ohella myös aluetaloudellisissa tutkimuksissa Ahvenanmaa pudotetaan kuntineen pois tarkastelusta sangen usein ja keskitytään vain Manner-Suomen tutkimiseen. Näin menetetään arvokas määrä havaintoja ja käytännössä hukataan mahdollisuus verrata saaristokuntia muihin syrjäisiin alueisiin.

Yhteenveto

Saaristoraportti on mittava ja kunnianhimoinen, eivätkä edellä esittämäni havainnot käsittele kuin osaa projektin tuottamasta materiaalista. Saaristoprojektin keskeiset metodivalinnat eivät kuitenkaan ole vakuuttavia. Lisäksi saaristoalueita olisi voitu vertailla koko EU:n ja sen ydinalueiden ohella myös muihin perifeerisiin alueisiin.

Saaristojen tilanteen kuvauksella on ansionsa, vaikka se korostaa liikaa saaristojen ongelmia mahdollisuuksien sijaan. Sen vuoksi myös politiikkasuositukset painottavat ”kompensoivia” toimia ”mahdollistavien” sijaan. Saaristoalueiden oman elinkeino- ja muun politiikan vertailu ja analyysi on raportissa vähäistä. Lisäksi esimerkiksi EU:n säännösten vaikutuksia elinkeinopolitiikan keinovalikoimaan olisi voitu analysoida ongelmia valaisevien tapaustarkastelujen avulla. Alueiden omaa toimeliaisuutta korostavan nykysuuntauksen jatkuessa aluepolitiikassa on tärkeää, että alueille tarjotaan myös välineitä, joilla haasteeseen vastataan.

Otsikossa esitin kysymyksen siitä, pitääkö koheesiopolitiikka EU:n saaristoalueet pinnalla. Vastauksena sanoisin, että koheesiopolitiikka yksinään ei voi taata saaristoalueiden menestystä. Toistaiseksi sitä ei myöskään ole viritetty niin, että saaristojen menestys parhaalla tavoin mahdollistettaisiin. Tähän tulokseen päätyvät myös saaristoraportin laatijat ja olen siitä heidän kanssaan samaa mieltä.

Lähteet

Aalto-Setälä, V., Kinnunen, J. & Koistinen, K. (2004). Reasons for high food prices in small market areas – The case of the Åland Islands. Agribusiness – An international Journal, Volume 20, Number 1, Winter 2004, 17–29.

Armstrong, H., Ballas, D. & Staines, A. (2006). A Comparative Analysis of the Economic Performance of Greek and British Small Islands. Paper presented at the 36th Regional Science Association International (British and Irish Section) conference, Jersey, Channel Islands, 16–18 August 2006.

Armstrong, H., Johnes, G. & Johnes, J. (1993). The Role of Transport Costs as a Determinant of Price Level Differentials Between the Isle of Man and the United Kingdom, 1989. World Development, Vol. 21, No. 2, 311–318.

Baldacchino, G. (2007). Introduction, Bridges & Islands: A Strained Relationship, in Baldacchino, G. (ed.) Bridging Islands – The Impact of Fixed Links, The Acorn Press, Charlottetown.

Carrére, C. & Grigoriou, C. (2008). Landlockedness, Infrastructure and Trade: New Estimates for Central Asian Countries. Centre D'Ètudes et de Recherches sur le Développment International. Document de travail de la série Etudes et Documents E 2008:1.

Dahlström, M., Hedin, S. & Brockett, S. (2010). Regional trajectories to the knowledge economy – the project, in Regional trajectories to the knowledge economy: Nordic-European Comparisons, Dahlström, M. & Hedin S. (eds.). Nordic Innovation Centre, August 2010, Oslo.

Erlingsson, G., Moodysson, J. & Öhrvall, R. (2011). Regional och lokal tillväxtpolitik – Vad kan och bör offentliga aktörer göra? Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Working Paper/PM 2011:28.

ESPON (2006). EU economic policies and location of economic activities. ESPON 2006 Programme, project 3.4.2. Final report.

ESPON (2010a). The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS). The ESPON 2013 Programme,Targeted Analysis 2013/2/2. Draft Final Report, Revised version 10/12/10.

ESPON (2010b). The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS). The ESPON 2013 Programme,Targeted Analysis 2013/2/2. Scientific Report, Final version 10/12/10.

Fellman, K. (2010). Knowledge dynamics in KIBS and computer and technical services in Åland, in Regional trajectories to the knowledge economy: Nordic-European Comparisons, Dahlström, M. & Hedin S. (eds.). Nordic Innovation Centre, August 2010, Oslo.

Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. J. (1999). The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press, Cambridge and London.

Holttinen, H. & Stenberg, A. (2009). Tuulivoiman tuotantotilastot, Vuosiraportti 2008. VTT Working Papers 132.

Holttinen, H. & Stenberg, A. (2010). Tuulivoiman tuotantotilastot, Vuosiraportti 2009. VTT Working Papers 145.

Holttinen, H. & Stenberg, A. (2011). Tuulivoiman tuotantotilastot, Vuosiraportti 2010. VTT Working Papers 178.

Honkatukia, J. & Kinnunen, J. & Ahokas, J. (2011). Ikääntymisen vaikutukset taloudelliseen kehitykseen Suomen maakunnissa ja Keski-Suomen seutukunnissa – kuinka vastata kuntatalouden menopaineiden kasvuun? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, painossa.

Jensen-Butler, C. & Madsen, B. (1996). Modelling the Regional Economic Effects of the Danish Great Belt Link. Papers in Regional Science, The Journal of the RSAI 75, 1: 1–21.

Kangasharju, A. (2007). Onko syrjäseuduille sijaa kilpailukykyä painottavassa aluepolitiikassa. Teoksessa Hirvonen T. & Schmidt-Thomé, K. (toim.), Arvioita ESPON 2006 -ohjelmasta. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja N:o 4/2007.

Karlsson, A. (2009). Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity. Experiences from the three Nordic SNIJs – Åland, The Faroe Islands and Greenland, AICIS Working Paper 2009:1.

Kinnunen, J. (2005). Migration, Imperfect Competition and Structural Adjustment – Essays on the Economy of the Åland Islands. Helsinki School of Economics, Acta Universitatis Eoconomicae Helsingiensis A258, Helsinki.

Krugman, P. (1991). Geography and Trade. Leuven University Press and MIT Press.

Lindström, B. (2009). Regionala effekter av fast vägförbindelse till Föglö. ÅSUB Rapport 2009:12.

Lindström, B. & Kinnunen, J. (2010). Den ålandsbaserade sjöfartens ekonomiska betydelse – En studie av klustereffekter och framtidsscenarier. ÅSUB Rapport 2010:6.

Martin, P. (1999). Public policies, regional inequalities and growth. Journal of Public Economics 73, pp. 85–105, Elsevier.

Meyer, D. (2004). EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin's Model. Paper prepared for the 45th Congress of the European Regional Science Association, 23–27 August 2005. Vrije Universiteit Amsterdam.

OECD (2010). Regional Development Policies in OECD Countries. ISBN 9789264087224.

Ottaviano, G. I. P. & Pinelle, G. (2004). The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economy perspective. Prime Minister's Office, Publications 24/2004.

Orre, A. (2010). Det hårda arbetet bar frukt – Åland nära vindkraftsstöd. Nya Åland 2.12.2010.

Rodrik, D. (2007). One economy, many recipes: globalization, institutions and economic growth. Princeton University Press, Princeton and Woodstock.

Saaristoasiain neuvottelukunta (2007). Saaristo-ohjelma 2007–2010, Saaret, meri, järvet, joet ja rantavyöhyke aluekehitystekijöinä. Sisäasianministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 7/2007.

Saaristoasiain neuvottelukunta (2010). Ilman kiinteätä tieyhteyttä olevat pysyvästi asutut saaret. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 26/2010.

Schefer, D. & Frenkel, A. (2011). The Center-periphery Dilemma and the Issue of Equity in Regional Development, Conference paper presented at the 51st European Congress of the Regional Science Association International, 30th August - 3rd September 2011, Barcelona, Spain.

Smeds, N. (2011a). Ålands industrihus måste betala tillbaka 5 miljoner, Nya Åland 14.7.2011.

Smeds, N. (2011b). Finns inga pengar att betala tillbaka med, Nya Åland 15.7.2011.

Smeds, N. (2011c). Brutna löften om vindkraftsstöd uppför. Nya Åland 28.4.2011.

Varga, J. & in ´t Veld, J. (2010). The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period:A Model-Based Analysis . European Economy, Economic Papers 422, September 2010.

EU-lainsäädännön implementointien alueelliset vaikutusarviot kotimaisessa lainvalmistelussa

Anssi Keinänen

Johdanto

Suomessa kuin muualla Euroopassakin lakien laadintaan ja vaikutusten tarkasteluun vaikuttaa instrumentaalinen eli välineellinen käsitys oikeudesta. Siinä oikeus ymmärretään julkisen päätöksentekijän toimintavälineeksi, ts. oikeussäännöksillä oletetaan olevan vaikutuksia sääntelyn kohdealalla ja päätöksentekijä käyttää oikeussääntelyä keinona tavoitteiden edistämiseen, epäkohtien korjaamiseen tai eri toimijoiden ohjaamiseen (Tala 2005, 14). Säädösvalmisteluun kuuluu ennakoiva (ex ante) vaikutusarviointi, jossa tuotetaan etukäteistietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista (Oikeusministeriö 2007). Lisäksi eri ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden seurausten tarkastelu lisää lainvalmistelijoiden, -säätäjien ja -soveltajien tietoa ja ymmärrystä siitä, mitä erityisiä piirteitä ja ongelmia liittyy säännösten toimivuuteen ja tuloksellisuuteen (Tala 2005, 14).

Käsillä oleva artikkeli käsittelee alueellisten vaikutusten arviointia kotimaisessa lainsäädännössä. Erityisesti tarkastellaan EU-lainsäädännön toimeenpanoa, sen kotimaista lainvalmistelua ja etenkin sen vaikutusarviointien nykytilaa. Esimerkkinä ja eurooppalaisena vertailukohteena esitellään ESPON-tutkimussohjelman ARTS-hanke (Assessment of Regional and Territorial Sensitivity; jäljempänä ARTS-hanke), jossa kehitettiin työkaluja EU-lainsäädännön alueellisten vaikutusten arvioimiseksi. Suomessakin vaikutusarviointien tekeminen EU-säädöksistä on tärkeää siksi, että niiden muuttaminen jälkikäteen on vaikeaa tai peräti mahdotonta. Tämän vuoksi jo EU-säädosten valmisteluvaiheessa on kyettävä vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti niiden sisältöön. Vaikuttamisen suunnan ja perusteluiden kannalta taas on keskeistä, että toimijoilla ja päätöksentekijöillä on mahdollisimman selkeä käsitys siitä, minkälaisia vaikutuksia säädösehdotuksilla on (VTV 2006, 15).

Artikkelin alussa esitellään ARTS-hanke ja siinä kehitetty alueellisten vaikutusten arviointikehikko. Seuraavaksi luodaan katsaus kotimaisiin lainsäädäntöesitysten laatimisohjeisiin. Sen jälkeen esitetään huomioita kotimaisen vaikutusarvioinnin nykytilasta ja havaintoja siitä, miten alueelliset vaikutukset huomioidaan EU-lainsäädäntöä toimeenpanevissa kotimaisissa hallituksen esityksissä. Empiirinen osio koostuu

vuoden 2009 hallituksen esitysten alueellisten vaikutusten arvioinneista[17]. Lopuksi ja päätelminä pohditaan siitä, miten ARTS-hankkeen tuloksia voitaisiin hyödyntää kotimaisessa lainvalmistelussa ja sen alueellisten vaikutusten arvioinnissa.

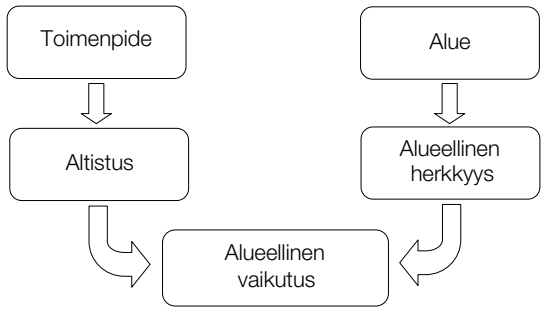
ESPON ARTS – alueellisten vaikutusten arviointi

EU:n lainvalmistelussa vaikutusten arviointien perustana on komission vuonna 2009 julkaisema ohjeistus (Impact Assessment Guidelines). Siinä kiinnitetään huomio lainsäädäntöehdotusten taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristövaikutuksiin, mutta siihen ei sisälly alueellisten vaikutusten arviointi. Aihepiirin ohjeistusta kuitenkin valmistellaan, ja tähän prosessiin kytkeytyi vuosina 2010–2011 toteutettu ARTS-hanke. Hankkeen tavoitteena oli kehittää työkaluja EU-lainsäädännön alueellisia vaikutusten arvioinnin tarpeisiin seuraavan toimeksiannon mukaisesti:

> *"In line with the goals of the EU Impact Assessment Guidelines ESPON ARTS aims to develop a tool allowing for analysis of the impact of EU legislation against the background of the different sensitivity of regions" (ESPON 2011, 7).*

Kuviossa 1 on hahmoteltu tekijöitä, jotka vaikuttavat EU:n politiikkatoimien alueellisen vaikutuksen syntymiseen. Alueellinen vaikutuksen syntyminen riippuu kahdesta tekijästä: EU-toimenpiteestä (policy) ja alueen herkkyydestä (territorial sensitivity) toimenpiteelle. Alueiden herkkyys vaihtelee, koska toimenpiteiden vaikutukset määräytyvät alueiden sosio-ekonomisten, maantieteellisten ja sosiaalisten ominaispiirteet mukaisesti. EU-toimenpiteen altistus (exposure) kuvaa intensiteettiä, joilla EU-lainsäädäntö tai -toimenpide vaikuttaa tiettyyn osa-alueeseen kuten sosiaaliseen eriarvoisuuteen. Lisäksi vaikutusmekanismiin ja vaikutusten luonteeseen voidaan liittää lisämääreitä; ne voivat olla esimerkiksi suoria tai epäsuoria tai tarkoituksellisesti tai tahattomasti aiheutuneita.

Kuvio 1. Alueellisten vaikutuksen syntyminen.



17 Vuoden 2009 hallituksen esitykset ovat olleet viime vuosina monen oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena. Ks. esim. Pakarinen ym. (2010) ja Ahtonen ym. (2011).

ARTS-hankkeessa alueelliset vaikutukset arvioidaan seuraavien kolmen tekijän kautta:

- direktiivin tai toimenpiteen d (directive) vaikutus osa-alueelle f (field),
- direktiivin d vaikutus alueen r (region) osa-alueelle f, ja
- alueen r herkkyys/riippuvuus osa-alueesta f.

Kustakin tekijästä muodostetaan matriisi ja näiden matriisien yhdistelmästä arvioidaan tietyn toimenpiteen alueisiin kohdistuvat kokonaisvaikutukset.

Ensimmäisessä vaiheessa EU-toimenpiteen vaikutuksia arvioidaan asiantuntija-arvioiden avulla osa-alueittain. Arvioinnin osa-alueita ovat luonnollinen elinympäristö kuten maaperä, vesistö, ilma ja eläinlajisto; aluetalous kuten taloudellinen kasvu, maatalous, palvelut ja turismi sekä yhteiskunnalliset vaikutukset kuten sosiaalinen eriarvoisuus, alueen infrastruktuuri ja alueen hallinto. ARTS-hankkeessa ei pyritä kvantifioimaan toimenpiteen vaikutusten suuruuksia osa-alueisiin kuten maaperään, vaan vaikutusten suuruudet pisteytetään viisiportaisesti.

Toisessa vaiheessa vaikutuksia alueisiin arvioidaan kyllä–ei-tyylisesti. Osa lainsäädäntötoimenpiteistä saattaa vaikuttaa ainoastaan tiettyihin alueisiin (esim. rannikot tai ydinvoimalaitosten paikkakunnat), jolloin ainoastaan näitä alueita koskevia vaikutuksia pyritään arvioimaan. Oletuksena on myös, että toimenpiteen suorat ja epäsuorat vaikutukset kohdistuvat ainoastaan kyseiseen alueeseen, eikä muille alueille laadita vaikutusarviointeja (ts. sanoen spillover-vaikutuksia ei pyritä arvioimaan). Luokitteluperusteina tässä voidaan käyttää eri tyyppisiä alueiden ominaisuuksia, ja jakolinjoja voivat olla esimerkiksi kaupunki–maaseutu, rannikko–sisämaa, korkea–matala työttömyys tai paljon–vähän tietyn toimialan tuotantoa. On huomattava, että vaikutusten arviointi ei ole aina yksinkertaista. Esimerkiksi toimenpide, jonka avulla edistetään sähköautojen yleistymistä parantaa ilman laatua alueilla, joissa uusia sähköauto otetaan käyttöön, mutta heikentää ilmanlaatua siellä, missä uusia autoja tuotetaan.

Viimeisessä vaiheessa arvioidaan sitä, kuinka herkkä eli riippuvainen alue on osa-alueesta, johon EU-toimenpide kohdistuu. Esimerkiksi pienikin EU:n toimenpide kalastukseen liittyen voi olla vaikutukseltaan alueelle suuri, jos kalastuselinkeinon osuus alueen toimialarakenteesta on iso. Toisaalta suuretkin lainsäädäntömuutokset voivat olla vaikutukseltaan pieniä, mikäli alueella ei ole paljoa kyseisen osa-alueen toimintaa. Aluevaikutuksiin vaikuttavat alueen sosioekonomiset ja maantieteelliset tekijät, alueen sosiaaliset arvot sekä politiikkaprioriteetit.

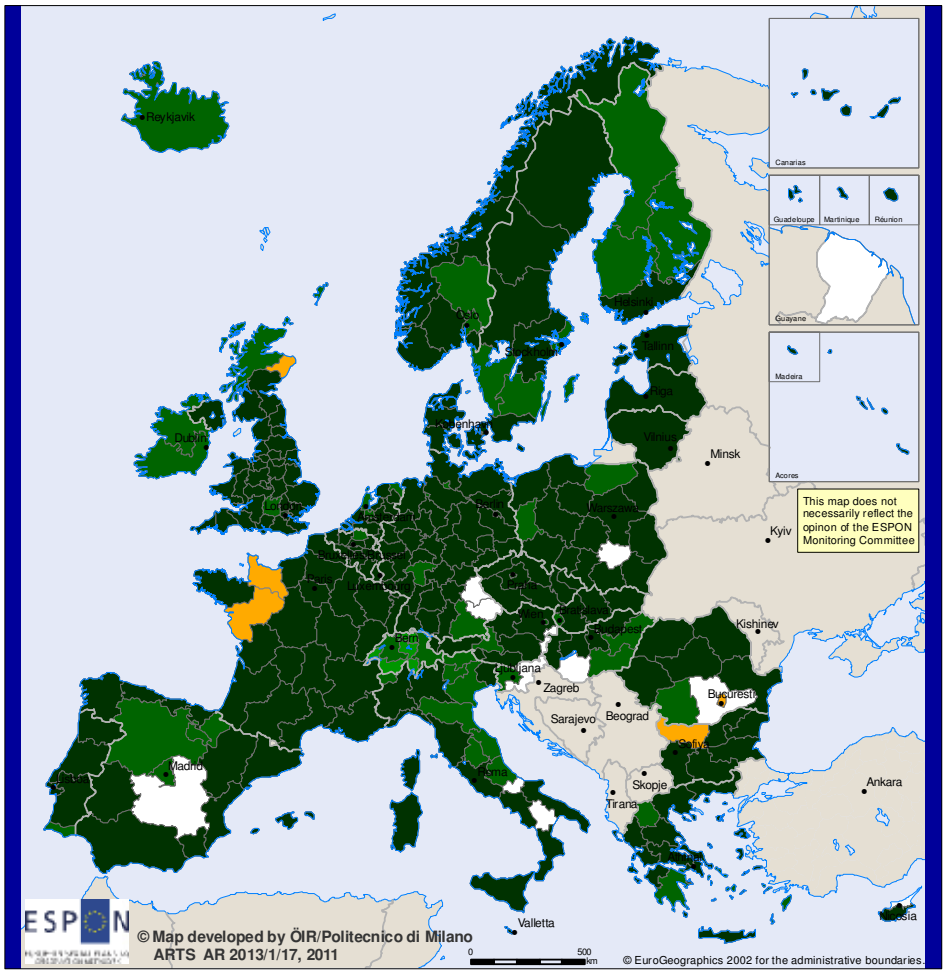
Alueen herkkyyttä tai riippuvuutta toimenpiteelle arvioidaan tilastollisten muuttujien ja asiantuntija-arvioiden avulla. Alueen riippuvuus oletetaan olevan suorassa suhteessa toimenpiteen kohteena olevan osa-alueen määrään (esim. vesistöjen, maatalouden tai liikenteen määrä) ja negatiivisessa suhteessa alueen olosuhteisiin (korkea BKT ja työllisyys). Esimerkiksi jos EU-toimenpide aiheuttaa tietyn toimialan supistumista, korkean työllisyyden alueilla työvoiman oletetaan työllistyvän helpommin muille toimialoille. Siksi korkean työllisyyden alueilla kyseisen toimenpiteen vaikutusten oletetaan olevan lievempiä kuin matalan työllisyyden alueella.

EU-toimenpiteen kokonaisvaikutus (territorial impact) riippuu toimenpiteen aluevaikutuksista eri osa-alueilla sekä alueen herkkyydestä toimenpiteelle eri osa-alueilla. Aluevaikutuksia eri osa-alueilla (kuten ympäristö ja aluetalous) havainnollistetaan alueellisten vaikutusten matriisin avulla. Lainsäädännön alueellisia kokonaisvaikutuksia voidaan kuvata esimerkiksi laskemalla yhteen, kuinka monella osa-alueella aluevaikutukset luokittuvat korkeiksi (positiivinen tai negatiivinen). Esimerkiksi ARTS-hankkeen karttaesityksissä kokonaisvaikutukset luokitellaan neljään luokkaan: korkea, keskinkertainen, vähäinen ja ei vaikutusta.

ARTS-hankkeen raportissa on analysoitu esimerkkinä 12 direktiivin alueelliset vaikutukset. Yksi niistä on ympäristömeludirektiivi (2002/49/EY) ympäristömelun aiheuttamien haittojen välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. EU:n jäsenvaltioiden tulee laatia melukartat ja suunnitelmat melun vähentämiseksi alueilla, joilla ympäristömelu on ongelma (esim. lentokentät ja päätiet). Alueilla, joilla ympäristömelu ylittää tietyn tason, viranomaisten tulee ryhtyä toimiin melun aiheuttaman haitan vähentämiseksi (esim. meluaidat, teiden siirtäminen kauemmaksi asuinalueelta). Direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille liikkumavaran sen suhteen, millä keinoilla meluhaittaa pyritään vähentämään.

Melun vähentämisen vaikutukset ovat moninaiset. Esimerkiksi yöllisen junaliikenteen kieltäminen vaikeuttaa tavarankuljetuksia ja nostaa kuljetushintoja päivisin. Nopeusrajoitusten alentaminen teillä vähentää fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja liikenneonnettomuuksia. Fossiilisten polttoaineiden kulutuksen pieneneminen vastaavasti parantaa ilman ja vesistöjen laatua. Melun vähentämisellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia alueiden talouteen esimerkiksi innovaatioiden kautta (esim. meluaitojen ja hiljaisemman asfaltin kehittämisten myötä). Kuviossa 2 on esitetty alueellisten vaikutusten kohdentuminen meluhaittoja vähennettäessä. Kartassa on huomioitu, kuinka moneen indikaattoriin direktiivillä on positiivinen vaikutus. Mitä enemmän vaikutuksia on, sitä tummempana vihreänä alue kuvataan kartalla. Indikaattoreita, joita direktiivin tarkastelussa arvioidaan, ovat mm. liikenneonnettomuudet, vesistöjen laatu, hiilidioksidipäästöt, biodiversiteetti (Kanarian saaret), kulttuuriperintö (Toscana) ja talouden kasvu. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että melun vähentämisellä on korkeita tai erittäin korkeita positiivisia vaikutuksia koko Euroopan alueeseen. Suomen kohdalta on arvioitu, että Etelä-Suomessa positiivisia vaikutuksia on enemmän kuin muualla Suomessa.

Kuvio 2. Alueellisten vaikutusten kohdistuminen meluhaittoja vähennettäessä, ympäristömeludirektiivi (2002/49/EY).



Lähde: ESPON 2011, 43.

Mielenkiintoista ARTS-hankkeessa on se, että alueellisia vaikutuksia (kustannuksia tai hyötyjä) ei kvantifioida lukuarvoina eikä pyritä esittämään vaikutuksia euromääräisinä. Tässä suhteessa lähtökohta on erilainen kuin esimerkiksi EU:n komission vaikutusten arviointiohjeessa, jossa arviointikeinoksi esitetään vaihtoehtoina kustannushyöty- tai kustannustehokkuusanalyysiä. Siten ARTS-hankkeen kehittämä menetelmä toimii eräänlaisena vaikutusten tunnistusvälineenä ja se pyrkii olemaan metodologisesti yksinkertainen (as simple, comprehensible and user-friendly as possible). Tällöin se toimisi eräänlaisena tarkastuslistana alueellisista vaikutuksista ja liittäisi siten alueellisten vaikutusten huomioimisen osaksi komission vaikutusten arviointia. Sitten kun EU-toimenpiteen vaikutukset on tällä tavoin tunnistettu, voitaisiin vaikutusten suuruutta tarvittaessa arvioida kehittyneempien menetelmien ja arviointiyökalujen avulla.[18]

Vaikutusten arviointi kotimaisen lainsäädäntöohjeistuksen mukaan

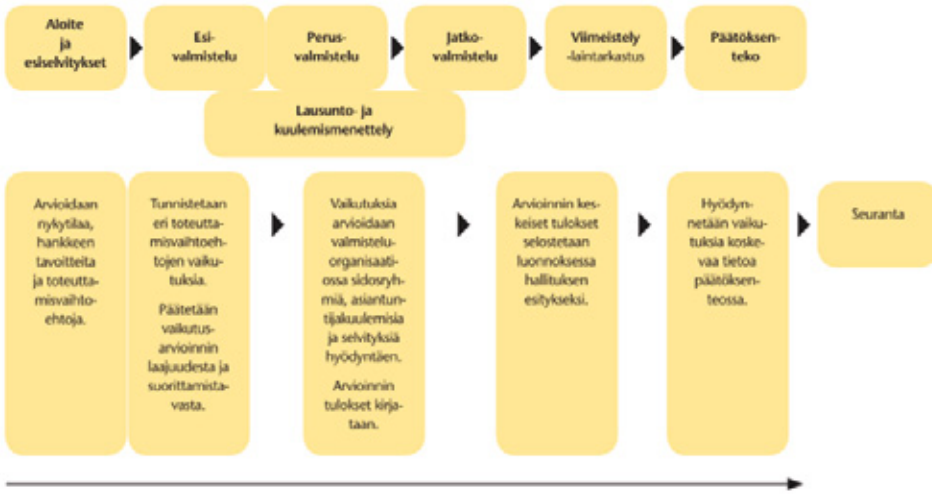
Lainvalmistelun ohjeissa[19] korostetaan, että hallituksen esityksissä on selvitettävä ehdotettavien lakien tarpeellisuus. Esitykseltä edellytetään myös hyvää tietopohjaa sekä sen aiheuttamien vaikutusten ja vaihtoehtojen selvittämistä. Lisäksi lainsäädäntöehdotuksessa on kuvattava vallitseva tilanne ja sen ongelmat, sekä miksi ehdotettu lakihanke on niihin perustelluin ratkaisu. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet, ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella sekä hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä että sen kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Lainvalmisteluohjeissa korostetaan vaikutusarvioinnin olevan kiinteä osa valmisteluprosessia (ks. kuvio 3). Arviointiin tulisi kiinnittää huomiota jo valmistelun alusta alkaen. Hanketta asetettaessa sekä valmistelun alkuvaiheissa lainvalmistelijan tulisi tunnistaa merkitykselliset vaikutusalueet ja vaikutukset (ex ante arviointi). Valmistelun edetessä käytettävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta (ex post arviointi).

18 ESPON-tutkimusohjelmassa esimerkin tarjoaa TIPTAP-hanke, jonka kehittämä TEQUILA-malli asettaa alueisiin vaikuttavat politiikkatoimenpiteet pistelukujen osoittamaan paremmuusjärjestykseen. Tarkemmin TEQUILSTA, ks. Törmä (2010).

19 Tämä jakso perustuu pääasiassa Oikeusministeriön julkaisemiin hallituksen esitysten laatimisohjeisiin (2004a) ja vaikutusarviointiohjeisiin (2007).

Kuvio 3. Vaikutusarviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa



Lähde: Oikeusministeriö 2007

Hallituksen esityksessä on myös tiiviisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – sekä lainsäädännöllisiä että muita – on harkittu, ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla on esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi (ns. wait and see). Vertailussa voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväksi kustannus–hyöty-analyysia.

Tässä yhteydessä lainvalmisteluohjeissa säädösehdotusten aluekehitysvaikutuksilla[20] tarkoitetaan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia alueiden kehitykseen, aluepolitiikkaan sekä muihin alueiden kehittämistoimiin. Ohjeistuksessa korostetaan, että aluekehityksen keskeisiä tekijöitä ja vaikutuksen kohteita ovat alueiden tuotanto ja työllisyys, elinkeinotoiminta ja kilpailukyky, asukkaiden hyvinvointi ja palveluiden saatavuus, aluekehityksen rahoitus ja investoinnit sekä alueiden infrastruktuuri ja ympäristön tila. Näitä asioita tulisi lainvalmistelussa arvioida alueellisesta näkökulmasta.

Esimerkiksi alueiden kehittämisestä annetun lain keskeisenä sisältönä on alueiden kilpailukyvyn parantaminen ja tasapainoisen aluekehityksen edistäminen. Tämän johdosta säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, miten eri alueiden asema muuttuu edellä mainittujen tekijöiden suhteen säädösehdotuksiin liittyvien toimenpiteiden johdosta. Erityisesti on arvioitava, vaikuttaako ehdotus heikentävästi joidenkin alueiden asemaan. Elinkeinotoiminnan näkökulmasta korostuvat sen kehittämisedellytyksiin liittyvät vaikutukset, kuten

20 Tässä kirjoituksessa käytetään synonyymeinä käsitteitä aluekehitysvaikutus ja aluevaikutus (territorial impact).

investointien tukeminen sekä työvoiman saatavuuden turvaaminen. Kansalaisten näkökulmasta oleellista on hyvinvoinnin edistäminen eri alueilla. Keskeistä on, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen ja myös liikenneinfrastruktuuriin liittyvät säädökset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen alueilla. Tällöin on otettava huomioon myös kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Aluekehitysvaikutuksia on arvioitava erityyppisten alueiden ja eri puolilla maata sijaitsevien alueiden osalta. Esimerkiksi kalastusta säätelevät lait ja säädökset suosivat joko rannikkoalueita tai jokialueita riippuen siitä, miten pyynti sallitaan. Itämeren merialueilla sallittu lohenpyynti on eduksi rannikko- ja saaristoalueille, mutta voi heikentää Perämeren jokialueilla tapahtuvaa kalastusta ja siihen liittyvää matkailuelinkeinoa. Arvioinnissa ensisijaisesti käytettäviä aluetasoja ovat läänit, suuralueet, maakunnat, seutukunnat ja kunnat. Säädösehdotuksen sisällöstä riippuen voidaan käyttää myös muita aluejakoja, kuten kaupunkiseudut, kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu, harvaan asuttu maaseutu ja saaristoalueet.

Vaikutusten arviointiohjeissa tuodaan esille, että aluekehitysvaikutusten arvioinnissa pääasiallisena tiedonlähteenä on Kuntaliitto. On mielenkiintoista, että juuri kuntien edunvalvontataho toimii lainvalmistelussa alueellisten vaikutusten arvioinnin päälähteenä. On tunnettua, että yksi lainvalmisteluun liittyvä piirre on tiedon ja asiantuntemuksen käyttö strategisesti edistämään kyseisen toimijan omia tavoitteita ja torjumaan ehdotuksia, jotka ovat sille haitaksi (Tala 2010, 73).

Vaikutusten arviointiohjeissa tuodaan esille muitakin tahoja, jotka voivat tuottaa informaatiota lainvaikutuksista. Apuna arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi Tilastokeskuksen tuottamia aluetilastoja, joita löytyy useista tietokannoista (aluetietokanta, kaupunki- ja seutuindikaattorit, jne.). Tilastokeskus tekee myös analyyseja alueellisesta kehityksestä. Tutkimuslaitoksista ovat aluekehitysvaikutusten arviointiin osallistuneet muiden muassa Valtion taloudellinen tutkimuslaitos (VATT) ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT).

Lainlaatijan EU-opas on tärkein ohje lainvalmistelijoille EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon kotimaassa (Oikeusministeriö 2004b). Yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi annettujen kotimaisten hallitusten esitysten perusteluissa on esitettävä, mikä on ehdotetun lain suhde yhteisön oikeuteen. Hallituksen esityksessä on huomioitava esimerkiksi, miltä osin kansalliset ehdotukset johtuvat yhteisön oikeuden velvoitteista ja vastaavasti, miltä osin kansallista sääntelyä ehdotetaan puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi. Lisäksi direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetun hallituksen esityksen perusteluissa on selostettava, miten direktiivin sisältämät velvoitteet pannaan täytäntöön.

Missään kohtaa lainlaatijan EU-oppaassa ei korosteta kotimaisen lainvaikutusten arviointien tekemistä. Esimerkiksi oppaassa mainitussa hyvässä lainvalmistelussa ei mainita sanallakaan vaikutusarvioiden tekemistä tilanteessa, jossa yhteisön oikeutta implementoidaan kotimaahan.

Euroopan komissio laatii vaikutusten arvioinnin kaikista lainsäädäntö- ja työohjelman hankkeistaan. Arviointien pohjana on aikaisemmin mainittu ohjeistus

(Impact Assessment Guidelines), joka kattaa sääntelyn taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arvioinnin, mutta ei alueellisten vaikutusten arviointia. Komissio, neuvosto ja parlamentti ovat yhteisellä sopimuksella sitoutuneet vaikutusarviointien tekemiseen. EU-tasolla suoritettavan, koko Unionia koskevan lainsäädännön vaikutusarvioinnissa ei välttämättä pystytä huomioimaan yksittäisten jäsenvaltioiden erityisolosuhteita ja erityistarpeita. Sen vuoksi valtioneuvoston ja ministeriöiden olisi pyrittävä seuraamaan ja ennakoimaan Suomen kannalta tärkeitä EU-säädöshankkeita ja arvioimaan niiden kansallisia vaikutuksia.

Alueellisten vaikutusten arviointi kotimaisessa lainvalmistelussa

Vuonna 2009 Suomessa annettiin 282 hallituksen esitystä, joissa ehdotettiin muutoksia lainsäädäntöön tai kokonaan uusia lakeja. Niiden vaikutuksia arvioitin seuraavasti: Eniten arvioitiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen (59 % kaikista hallituksen esityksistä). Toiseksi eniten arvioitiin viranomaisvaikutuksia (55 %) ja kolmanneksi eniten arvioitiin yritysvaikutuksia (39 %). Kaikkein vähiten arvioitiin vaikutuksia lapsiin (3 %), tietoyhteiskuntaan (4 %) ja sukupuolten tasa-arvoon (5 %) (Pakarinen ym. 2010, 37). Aluekehitysvaikutuksia arvioitiin yhteensä 19 esityksessä, mikä vastaa seitsemää prosenttia kaikista kyseisen vuoden hallituksen esityksistä. Näistä 19 esityksessä kolmessa arvioitiin, että alueellisia vaikutuksia ei ole. Kaiken kaikkiaan 93 prosentissa hallituksen esityksiä ei millään tavalla arvioitu lainsäädäntöehdotuksen alueellisia vaikutuksia.

Vuoden 2009 hallituksen esityksestä 160:ssä ei ollut kytkentää EU-lainsäädäntöön ja vastaavasti 122 esityksessä kytkentä löytyi. Esityksissä, joilla oli kytkentä EU-lainsäädäntöön, oli arvioitu alueellisia vaikutuksia useammin kuin muulloin. EU-lainsäädäntöön liittyvissä hallituksen esityksissä 11 prosentissa oli arvioitu alueellisia vaikutuksia ja niissä esityksissä, joissa ei ollut EU-kytkentää, aluevaikutuksia oli arvioitu neljässä prosentissa tapauksia. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä[21].

Se, että alueellisia vaikutuksia on arvioitu harvoin, on kiinnostava ja tärkeä tulos. Mielenkiintoista on myös se, että ainoastaan yhdessä arviossa alueelliset vaikutukset arvioitiin negatiiviseksi. Ne liittyvät lakiin lentoliikenteen päästökaupasta ja siinäkin arviot esitetään hyvin yleisellä laadullisella tasolla seuraavasti:

> *"Lentoliikenteen liittäminen EU:n päästökauppajärjestelmään vaikuttaa todennäköisesti eniten Suomen kaltaisiin EU:n reuna-alueisiin, jotka ovat kansainvälisessä liikenteessä eniten riippuvaisia lentoliikenteestä. Suomen kaltaisissa maissa lentolippujen hinnat nousevat todennäköisesti keskimääräistä enemmän, koska ilmailulle ei yleensä ole korvaavia kulkumuotoja ja lentoyhtiöt joutuvat ostamaan suhteessa enemmän päästöoikeuksia. Tämä koskee erityisesti kotimaan lentoja,*

21 Ristiintaulukko-testin p-arvo on 0,035.

joiden täyttöaste on alhaisempi kuin keskieurooppalaisten yhtiöiden. Kotimaan lentojen määrä vaikuttaa myös suoraan Ilmailulaitos Finavian edellytyksiin ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa." (HE 209/2009, 6)

Ainoastaan yhdessä hallituksen esityksessä alueellisia vaikutuksia pyrittiin esittämään numeerisessa muodossa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta (HE 142/2009) arvioidaan, että tärkeimmät aluekehitysvaikutukset syntyvät Liikenneviraston toiminnan ja alueiden liikennejärjestelmän kehittymisen seurauksena. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä ehdotti toukokuussa 2009, että Liikennevirastosta alueellistetaan Lappeenrantaan yhteensä noin 130 henkilötyövuotta ja vastaavasti Liikenteen turvallisuusvirastosta Rovaniemelle yhteensä noin 95 henkilötyövuotta vaiheittain vuoden 2015 loppuun mennessä.

Työryhmä ehdotti lisäksi, että Lappeenrantaan perustetaan vuoden 2015 loppuun mennessä Liikenteen turvallisuusviraston itäliikenteen yksikkö, johon siirrettäisiin 20 henkilötyövuotta. Liikenne- ja viestintäministeriö teki kesäkuussa 2009 työryhmän ehdotuksen mukaisen päätöksen uusien virastojen toimintojen alueellistamisesta. Ministeriön teettämän sijoituspaikkaselvityksen mukaan aluekehitysvaikutukset olisivat kummankin paikkakunnan osalta positiiviset, vaikkakin vähäiset. Ne kasvattaisivat alueen ostovoimaa ja aluetaloutta sekä parantaisivat työllisyyttä kummallakin tutkitulla paikkakunnalla alle yhden prosenttiyksikön.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lainsäädäntöehdotuksissa alueellisia vaikutusarviointeja tehdään melko harvoin. Silloin kun niitä tehdään, ovat arviot pääasiassa laadullisia. Esimerkiksi hallituksen esityksessä tonnistoverolain muuttamisesta arvioitiin, että

"Tonnistoverolakiin tehtävien muutosten voidaan odottaa kannustavan varustamoita uusimaan aluskantaansa. Aluskannan uusiutumisella olisi välillinen vaikutus laivaliikenteestä aiheutuvien päästöjen määrään Itämerellä." (HE 231/2009, 11)

Hallituksen esityksessä kaivoslaiksi alueellisista vaikutuksista todettiin puolestaan seuraavasti:

"Malminetsintä ja kaivostoiminta ovat pääosin alueellisesti keskittyneet Lappiin, muuhun Pohjois-Suomeen sekä Itä-Suomeen. Tässä suhteessa esitys osaltaan turvaa näiden alueiden elinkeinorakenteen kehittymistä sekä työpaikkojen luomista. Esitys edistäisi tasapainoista aluekehitystä, sillä lupaharkinnassa otetaan välillisesti huomioon eri alueiden erityispiirteet, muun muassa muut alueiden käyttömuodot, potentiaaliset alueiden käyttötarpeet ja väestötiheys. Esitykseen ei myöskään sisälly tekijöitä, jotka heikentäisivät jonkin tietyn alueen asemaa verrattuna nykyiseen. Esitykseen ei lisäksi sisälly ehdotuksia, jotka tosiasiallisesti

merkittävästi muuttaisivat nykyistä tilannetta muun muassa saamelaisten kotiseutualueen tai erityisen poronhoitoalueen osalta." (HE 273/2009, 64)

Kun vertaa arviointien tasoa suhteessa arviointiin kohdistuviin vaatimuksiin, vaikutusarviointien taso on Suomessa heikko. Niiden perusteella ei voida arvioida lainsäädännön aiheuttamia kustannuksia ja hyötyjä, saatikka vastata kysymykseen, onko ehdotettava säädös paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten lainvalmistelun ohjeissa vaaditaan. Tähän ovat päätyneet myös OECD (2010) ja Tala (2010) omissa analyyseissään. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto (2006) arvioi, että EU-säädöshankkeiden kotimainen taloudellisten vaikutusten arviointi on vähäistä ja hyötyjen pohdintaa ei ole juuri lainkaan. Vaikutusarvioinnit olivat yleensä lyhyitä, ilmaisumuodoltaan väljiä ja rahamääräiset arviot olivat sangen harvinaisia.

Mitä voisimme kotimaisessa lainvalmistelussa oppia ARTS:sta?

Kaikissa Suomeen verrattavissa olevissa kehittyneissä maissa on parin viime vuosikymmenen kuluessa laadittu ja toteutettu erilaisia paremman sääntelyn ohjelmia. Keskeisin ja yhdenmukainen piirre näissä ohjelmissa on ollut se, että lainvalmistelijoiden ja politiikkatoimien suunnittelijoiden on vaadittu selvittävän etukäteen säädösehdotuksen tai muun julkisen toimen vaikutukset. On uskottu, että säädösehdotuksen vaikutusten ennakointi on tärkein keino parantaa lainsäädännön laatua ja vaikuttavuutta (Tala 2009, 377). Säädösehdotusten ennakollisella vaikutusten arvioinnilla voidaan myös parantaa lainvalmistelun laatua. Kuitenkin mikäli viimeaikaiseen keskusteluun on uskominen, tässä on Suomessa epäonnistuttu. Tähän tulokseen päätyi myös OECD (2003, 33), todetessaan, että Suomessa sääntelyvaikutusten arvioinnilla on ollut vain vähän vaikutusta lopullisen sääntelyn muotoutumiseen.

Jyrki Tala (2010b) on arvioinut Suomen, Ruotsin, Saksan, Britannian ja Alankomaiden lainsäädännön laatua OECD:n tekemien maatutkimusten perusteella. Tässä vertailussa Suomelle jää jumbosija paremman sääntelyn kunnianhimoisista ohjelmista, hyvistä ohjeistoista ja muutamista edistysaskeleista huolimatta. Suomen takamatkaa kuvastaa selkeästi muun muassa se, että valtioneuvostossa on suunnattu vain vähän henkilöresursseja lainsäädäntötoiminnan uudistamiseen. Myös OECD (2010, 72) hämmästelee sitä, että Suomessa ei ole luotu valtioneuvostoon toimielintä kehittämään ja ohjaamaa säädösehdotusten vaikutusarviointia osana laaja-alaisempia paremman sääntelyn edistämistehtäviä.

OECD (2003, 34) suosittelee, että periaate sääntelylle tulisi olla, että "sääntely tuottaa enemmän hyötyä kuin aiheuttaa kustannuksia". Tämän tyylisesti viitataan myös kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa. Toisin sanoen, vaikutuksia arvioidessa tulisi huomioida hankkeen myönteiset ja kielteiset vaikutukset ja ne olisi

määriteltävä myös rahamääräisinä. Menetelmällisesti tämä tarkoittaa kustannushyötyanalyysin tekemistä[22].

Kotimaisessa lainvalmistelussa ollaan kaukana tilanteesta, jossa lainsäädäntöehdotuksen (saatikka vaihtoehtoisten sääntelykeinojen) vaikutuksia arvioidaan kustannushyötyanalyysin avulla, vaikka parhaan sääntelyvaihtoehdon valintaa korostetaankin. Tähän on monia syitä, kuten se, että Suomessa ei ole syntynyt poliittista painetta vaikutusarviointien tekemiseen. Lisäksi ministeriöiden lainvalmistelijoilta puuttuu osaamista ja resursseja vaikutusarvioiden tekemiseen; vaikka säädösehdotusten arviointiohjeissa luetellaan useita vaikutuksia, joita tulisi arvioida, missään ei ohjeisteta arvioinnin tekijää siitä, miten arviointia tulisi tehdä (OECD 2003).

Kotimaisessa lainvalmistelussa alueelliset vaikutusarviot ovat yleensä laadullisia ilman minkäänlaista vaikutusten suuruuden arviointia. Esimerkiksi hallituksen esityksessä joukkoliikennelaiksi alueellisia vaikutuksia arvioitiin seuraavasti ilman vaikutusten määrällistä kvantifioimista tai ylipäänsä arvioimalla vaikutusten merkittävyyttä eri alueilla:

> *"Välttämättömien jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavien joukkoliikenteen palvelujen turvaaminen koko maassa turvaisi kaikkien kansalaisten mahdollisuutta liikkumiseen. Toimivaltaisten viranomaisten ratkaisuilla voitaisiin turvata joukkoliikennepalvelujen säilyminen myös maaseudulla, jossa markkinaehtoinen liikenne ei sitä tee." (HE 110/2009, 27)*

Jatkossa säädösehdotuksen vaikutuksia tulisi pyrkiä vähintään pisteyttämään esimerkiksi ARTS-hankkeen tapaisesti viisiportaisella asteikolla. Tärkeimpiä ja merkittävämpiä vaikutuksia voitaisiin sitten pyrkiä arvioimaan myös kvantitatiivisesti ja jopa rahamääräisesti.

ARTS-hanke tarjoaa hyvän listan siitä, mitä vaikutuksia lainvalmistelussa tulisi arvioida alueittain. Kotimaisessa lainvalmisteluohjeessa käytössä oleva alueellisten kehitysvaikutusten tunnistamislista keskittyy pelkästään taloudellisiin vaikutuksiin ja palveluiden saatavuuteen. Aluevaikutuksia tulisi kotimaisessa lainvalmistelussa arvioida laajemmin ja ulottaa tarkastelu esimerkiksi elinympäristön ja sosiaalisten vaikutustenkin arviointiin. Tämä tietenkin edellyttää nykyistä paremmin saatavilla olevia alueellisia tietoja, joita lainvalmistelussa voitaisiin käyttää tunnistettaessa ja arvioitaessa lakien vaikutuksia. Nykyiset lainvalmistelun resurssit ja aikataulut eivät juurikaan mahdollista lainvalmistelijoiden omaa tilastojen keräämistä, joten lainvalmistelussa tulisi olla ennakolta selvillä, mistä ja minkätyyppisiä alueellisia tilastoja on saatavina.

Kaiken kaikkiaan ARTS-hanke tarjoaa kotimaiseen lainvalmisteluun lisää eväitä alueellisten vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi. Tähän liittyvä kehittämisvirike ja huomio koskee alueiden hallinnollisia eroja ja niiden vaikutuksia

22 OECD (2003). Ks. tarkemmin kustannushyötyanalyysistä esim. Boardman et al. (2001) ja Weimer & Vining (2005).

lainsäädännön toimeenpanoon. Jokaisella EU-maalla on omanlaisensa hallinto ja se vaikuttaa siihen, miten EU-lainsäädäntö tai toimenpiteet toteutuvat ja vaikuttavat eri alueilla. Myös kotimaisessa lainvalmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa pitäisi tulevaisuudessa paremmin huomioida alueiden väliset erot esimerkiksi viranomaisresursseissa. Lakien toteutumiseen vaikuttavat käytettävissä olevat alueelliset viranomaisresurssit esimerkiksi valvontatehtävissä. Mitä työllistetympiä viranomaiset ovat, sitä vähemmän mahdollistuvat viranomaisen valvontatehtävät ja siten lain vaikutukset voivat olla erilaisia eri puolella Suomea. Lisäksi viranomaisen ratkaisukäytännöissä voi syntyä alueellisia eroja, jos viranomaisilla ei ole riittävästi aikaa paneutua päätöksiin työtaakan alla.

Lähteet

Ahtonen, R., Keinänen, A. & Kilpeläinen, M. (2011). Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelun laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111.

Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R. & Weimer, D. L. (2001). Cost-Benefit analysis: concepts and practice, 2nd edition. Prentice Hall.

European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92.

ESPON (2011). Assessment of Regional and Territorial Sensitivity. Draft Final Report. Version 04/03/2011. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ARTS/ARTS-Draft-Final-Report-Part_AxB.pdf

HE 110/2009. Hallituksen esitys vp. eduskunnalle joukkoliikennelaiksi sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 142/2009. Hallituksen esitys vp. eduskunnalle laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta.

HE 209/2009. Hallituksen esitys vp. eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta.

HE 231/2009. Hallituksen esitys vp. eduskunnalle laiksi tonnistoverolain muuttamisesta.

HE 273/2009. Hallituksen esitys vp. eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

OECD (2003). Regulatory reform in Finland: government capacity to assure high quality regulation.

OECD (2010). Better Regulation in Europe: Finland.

Oikeusministeriö (2004a). Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki.

Oikeusministeriö (2004b). Lainlaatijan EU-opas: kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. 2. Uudistettu painos. Oikeusministeriön julkaisu 2004: 6.

Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Pakarinen, A., Tala, J. & Hämynen, L. (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.

Tala, J. (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

Tala, J. (2009) Lainsäädännön vaikutuksia koskevan tiedon ja osaamisen parantaminen: havaintoja kansainvälisestä kehityksestä ja Suomesta. Teoksessa Lasola, M. (toim.), Oikeusolot 2009 – Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen.

Tala, J. (2010a) Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa Keinänen, A., Kilpeläinen, M. & Väätänen, U. (toim.), Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26.

Tala, J. (2010b). Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. Lakimies-lehti 5/2010.

Törmä, H. (2010) TIP TAP – mallikokeilu vai näyttöön perustuvan politiikan väline? Teoksessa Hirvonen, T. & Schmidt-Thomé, K. (toim.), ESPONin ytimessä ja ympärillä. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 100.

VTV [Valtiontalouden tarkastusvirasto] (2006) EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely: erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta. Valtion talouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 122/2006.

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2005). Policy analysis: concepts and practice, 4th edition. Pearson Prentice Hall.

Karttatuotantoa ja sirkushuveja? Näkökulma eurooppalaiseen tilastotietokantaan ja kartografiseen työkaluun

Tommi Inkinen

Johdanto

Artikkelissani tarkastelen ESPON-tutkimusohjelman alueellista tilastotietokantaa (ESPON Database) ja siihen liittyvää karttapalvelua (Hyperatlas).[23] Tietokannan tarkoituksena on toimia ESPON-hankkeiden yhteisenä tieteellismetodisena alustana ja siksi se on koko tutkimusohjelman kannalta keskeinen toiminto. Lisäksi tietokannan kehitystyön tavoitteena on tuoda EU:n alueelliset tietoresurssit yleisesti saataville niin tutkijoiden kuin muiden asiasta kiinnostuneiden käyttöön.

Artikkelini sisältää kolme pääosaa: projektikuvauksen, arvioinnin sekä johtopäätökset. Tarkastelussani kiinnitän huomiota tietokannan ja karttapalvelun tekniseen käytettävyyteen sekä toimivuuteen. Sidon kirjoitukseni myös kansalliseen näkökulmaan: millainen käyttöarvo tietokannan tiedoilla on yksittäisen valtion ja sen alueiden kannalta. Tietokannan aluejako ulottuu NUTS3- eli maakuntatasoon. Suomen näkökulmasta asia on mielenkiintoinen, koska meillä maakuntia on verraten runsaasti ja niiden kehittämisessä Euroopan unionin tukijärjestelmillä on tärkeä merkitys.

Artikkelini on luonteeltaan tulkinnallinen projektiarviointi (ks. Berk & Rossi 1990; Mohr 1995; Jones ym. 1997). Aineistona käytän Database- ja Hyperatlas-hankkeiden tuottamia raportteja sekä havaintojani hankkeiden tuottamista ja ylläpitämistä internet-palveluista. Käytän kirjoitukseni tukena kirjallisuutta, joka kytkee tekstin osaksi ”käytännöllistä” arviointia (Patton 1982; Scriven 1990; Everitt & Hardiker 1996; Robson 2000). Vaihtoehtoisia tapoja tehdä arviointi olisi käyttää esimerkiksi sidosryhmäkyselyä, esimerkiksi ESPON hankkeissa toimineille tutkijaryhmille (Chen 1990; Patton 1990). Rajasin artikkelin kuitenkin koskemaan ESPONin tietokanta- ja karttatuotannon yleiskuvaa sekä todennettavia verkkopalvelun toimintoja ja toiminnallisuutta.

Artikkelini peruskysymys on ”Onko ESPONin tilasto- ja karttatuotanto kiinnostavaa ja relevanttia?” Näen aiheen osana laajempaa tietovarantojen saavutettavuutta, johon liittyy kiinteästi kysymys aineistojen avoimesta saatavuudesta. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ja Maanmittauslaitoksen tietoresurssien avaaminen tutkijoiden

23 Sekä Database- että Hyperatlas-palvelut ovat käytettävissä ESPONin koordinaatioyksikön kotisivuilla: http://www.espon.eu/main/Menu_ScientificTools/

käyttöön sisältää samankaltaisia tavoitteita mitä arvioinnin kohteena olevalle eurooppalaiselle tietokannalle on asetettu.

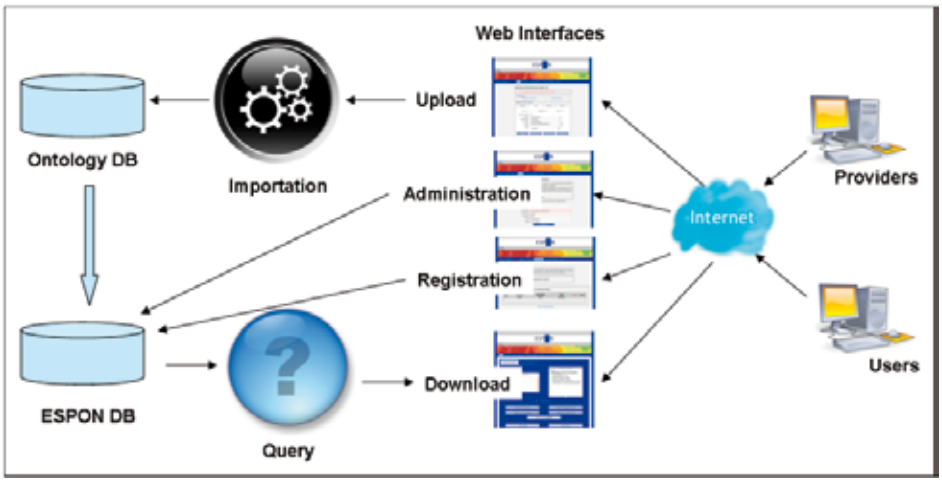
ESPON Database ja Hyperatlas – yleinen projektikuvaus

Database- ja Hyperatlas-hankkeet kuuluvat ESPON-tutkimusohjelmaan kolmanteen eli ”Scientific Platform” -toimintalinjaan. Vuonna 2011 tässä toimintalinjassa oli toteutettu tai toteutettavana kuusi hanketta. Tässä tarkasteltavat tietokanta- ja karttapalvelu muodostivat sen ytimen. Toimintalinjan muut hankkeet käsittelivät territoriaalista koheesiota koskevien indikaattoreiden kehittämistä, ESPONin hankkeissa laadittujen typologioiden yhteenvetoa sekä aikaisemmissa ESPON-hankkeissa kehitettyjen karttakuvausten päivittämistä.

Scietific platform -toimintalinjan suomenkielinen nimi voisi olla ”tieteellinen alusta ja työkalut”. Sen toimenkuvaukseen liittyy tehtävä Euroopan territoriaalisen tietorakenteen tuottamisesta ja siitä tiedottamisesta. Sen keskeisenä tavoitteena on luoda paikallistasolta aluetasolle ja lopulta yleiseurooppalaiseksi kokonaisuudeksi ulottuva aineistoperusta, jolle ESPONin tutkimustieto rakentuu. Aineistoa kokoavan ESPON-tietokannan rakentaminen on ollut mutkikas prosessi: Projektikuvaus toteaa hankkeen pitkäkestoiseksi ja sen keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan tietokannan sekä karttatyökalun luominen, kehittäminen ja laajentaminen. Hankkeen tulisi kehittää myös analyyttisiä välineitä muiden ESPON-projektien käyttöön. Näistä keskeisimpiä ovat territoriaalisten indikaattoreiden ja indeksien käyttö eri teemoja koskevassa alueellisessa seurannassa (territorial monitoring) sekä esimerkiksi trendianalyyseihin perustuvien kehityskulkujen kartografisessa esittämisessä.

Tietoresurssien ja tilastoaineistojen kohdalla teknisten standardien vastaavuus eurooppalaisien paikkatietojärjestelmiin on tärkeää. Hanke korostaa työtä, joka on tehty yhteensopivuuden parantamiseksi useiden Euroopassa käynnissä olevien paikkatietojärjestelmä- ja monitorointihankkeiden kanssa. Ulkopuolisten integrointitavoitteiden ohella tietokantahanke pyrkii luomaan ESPON-projekteille yhteisen tiedonvälitysalustan.

Kuvio 1. ESPON-tietokannan rakennekuvaus



Lähde: ESPON 2011.

Tietokantahankkeen rakennekuvaus kuviossa 1 on tyypillinen tietojärjestelmäkaavio. Siihen kuuluvat tiedontuottajat (providers), tiedon käyttäjät (users) sekä verkkopohjaisen käyttöliittymän relaatiotietokantakyselyt (query) ja metadata- sekä raakadatakannat. Järjestelmään kuuluu myös muita osia, jotka voivat olla ongelmallisia. Ensinnäkin tiedontuottajat (Eurostat sekä ESPON-projektit) käyttävät epäsymmetrisiä muuttuja- ja alueluokituksia. Toiseksi aineistojen avoimeen jakamiseen ja siirtoon liittyy tekijänoikeudellisia ongelmia, jotka myöskin on todettu projektin verkkosivulla. Tarkastelemani kartografisen työkalun (ESPON Hyperatlas) tietovarannot pohjautuvat tietokantaprojektiin, joten käsittelen karttaohjelmaa lähinnä tiedonesitysvälineenä. Karttaohjelman pohjatiedot ovat suppeammat kuin varsinaisen tietokannan. Selkeää teknistä integraatiokuvausta karttatyökalun ja tietokannan välillä ei kuitenkaan ole löydettävissä laajasta teknisestä dokumantaatiosta huolimatta.

ESPON 2013 -ohjelmassa tietokantahanke on tuottanut teknisen raportin (ESPON 2011), joka sisältää perustiedot karttaohjelman käytöstä. Käytettävät aluetasot ovat Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) 3-luokasta ylöspäin (3, 2, 1, 0). Suomessa tämä tarkoittaa maakuntia ja sitä suurempia aluekokonaisuuksia. Jaettavat tietoresurssit ovat peräisin ESPON-hankkeista sekä Eurostatilta. Tietokannan aineistot kattavat koko Euroopan unionin sekä Sveitsin, Norjan, Islannin ja Liechtensteinin, joiden muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ”ESPON tilaksi” (ESPON space). Hanke korostaa myös raja-alueiden (cross-border territories) kasvavaa merkitystä. Tietokanta sisältää kuusi pääluokkaa, jotka ovat alueellinen, paikallinen, kaupunki, asuinalue (Itä-Euroopan uusien jäsenmaiden

kohdalla) ruudukko ja historia. Tiedot ovat pääsääntöisesti vapaasti käytettävissä. Verkkokäyttöliittymä mahdollistaa kolme päätoimintoa alueellisten aineistojen (regional data) käsittelyyn: katselun, etsinnän sekä lataamisen niin yksittäisille kuin metadata aineistoille.

ESPON2013 tietokanta (Database)

Yritin avata ESPON2013 tietokantaa 27.5.–8.6.2011 välisenä aikana. Järjestelmä oli tuolloin täysin alhaalla ja sitä ei voinut käyttää. Kokeilin järjestelmää arkipäivisin, kunnes käyttöliittymä palautui toimintaan osassa käytössäni olevista tietokoneista. Järjestelmän toimivuus osoittautui laitteistokohtaiseksi ja sidotuksi tietokoneen asetuksiin. Tietokanta toimi normaalisti esimerkiksi kotitietokoneeltani mutta ei työpaikkani pöytäkoneella. Ohjelman verkkosivuilla tai teknisissä ohjeissa ei kuitenkaan ollut selkeitä ohjeita, mitkä asetukset aiheuttavat ongelman.

Käyttöliittymä sisältää kahdeksan aineistopääluokkaa, jotka ovat 1) Regional data (verkkokäyttöliittymä); 2) Local data; 3) Neighborhood data; 4) Urban data; 5) World data; 6) Grid data; 7) Historical data ja 8) Other data (aineistoresurssit kokonaisuudessaan liitteessä 2). Näiden lisäksi tietokantajärjestelmäsivulta on mahdollista ladata tekniset raportit. Teknisten raporttien nimeämiset ja määrä vaihtelevat hieman riippuen siitä, mistä osasta ESPON-sivustoa niitä etsii. Tietokanta-sivuston alla teknisiä raportteja on ladattavissa 21 kun taas maaliskuulle 2011 päivätyssä verkkosivusto-osassa niitä on 19 (liite 1). Kahdeksan päätietoluokan alla on kahdesta viiteen tilastointialaluokkaa (taulukko 1). Ensimmäinen pääluokka on verkkopohjainen tietokantasovellus. Muut tietoresurssit tuottavat suoraan ladattavan Excel-tiedostomuotoisen taulukoinnin.

Taulukko 1. ESPON 2013 -tietokannan "regional data" aineistopääluokat sekä alaluokat.

Pääluokka	Alaluokka
Agriculture and fisheries	Farm structure Livestock Aquaculture and fisheries Forestry Rural characteristics
Demography	Population structure Natural changes Households Migrations
Transport	Accessibility Flows Infrastructures
Energy and environment	Energy and resources Climate change
Land Use	Land use and land cover types Urban land use attributes and changes Rural land use attributes and changes
Social Affairs	Education Labour market Living conditions Culture
Economy	Aggregated accounts Employment Production costs per sector Research and innovation
Cross-thematic and non-thematic data	Integrative indices, typologies and scenes Geographical objects

Järjestelmän käyttöliittymä on teknisesti monivaiheinen. Varsinaiset muuttajalistat voi valikoida vasta pääluokan ja alaluokkamäärityksen jälkeen. Visuaalisesti yksittäismuuttujat tulevat näkyviin liian pieneen valintaruutuun, jossa näkyy kerralla vain muutamia muuttujia. Muuttujien valinta edellyttää vieritystä, ja keskenään hyvin samannimisten muuttujien valikointi voisi olla helpommin toteutettu (kuvio 2).

Tarkempana esimerkkinä esitän tietoresurssit liikenneryhmän ketjulle taulukosta 1:

Valinta: Transport

- Accessibilty
- 18 yksittäismuuttujaa (indikaattorikategoriaa)
- kolme aggregoitua aineistotaulua (Excel, kuvan 2 alareunan valittavat taulut)
- yhteensä 132 muuttujaa neljällä alueskaalalla yhden tai kahden vuoden (2001 ja 2006) aikana.

Kuvio 2. ESPON 2013 -tietokannan verkkokäyttöliittymä. Tietoresurssit avautuvat suoraan selaimeen tai vaihtoehtoisesti Excel-taulukkoina. Hakukriteerit tuottavat erillisiä tiedostoja, jotka näkyvät kuvan alareunassa valittavina paketteina.

Aineistotaulut sisältävät tekijäoikeudet sekä saatavien lukuarvojen kuvauksen. Tässä tulee mielenkiintoinen ongelma: esimerkiksi lopulliseen taulukkoon tulevat liikennetunnusluvut ovat ESPON-hankkeissa tehtyjen mallien antamia approksimaatioita – eivät siis raaka-aineistoon perustuvia tilastointeja. Näin ollen tietojen käyttäjän tulee olla perillä siitä, miten alkuperäishankkeissa mallinnus on tehty, mitä rajoitteita ja metodologia ongelmia siihen liittyy ja miten esimerkiksi puuttuvien

tapausten kohdalla on menetelty. Esimerkiksi saavutettavuuden kohdalla puhtaasti tulostaulun pohjalta tehtävä tiedon tulkinta on haastavaa, ellei jopa mahdotonta, ilman alkuperäisprojektin tuntemusta.

ESPON karttasovellus (Hyperatlas)

Alun perin arvioitavanani piti olla kaksi erilaista versiota. Peruskarttatyökalu ja laajempi "administrator"-versio. Laajennetun version käyttöoikeudet olivat kuitenkin muuttuneet kirjoitusta tehdessä, joten jouduin tarkastelemaan ainoastaan suppeampaa tietokantaa. Tietokannasta poiketen karttatyökalu toimi koko arviointijakson ajan. Se on tehty Javalla. Karttasovellusta voi käyttää kolmella aluetasolla (NUTS0, 1 ja 2). Maantieteellisesti kattavin tarkastelutaso on "ESPON area", joka sisältää EU27-maat sekä Norjan, Sveitsin Islannin ja Liechtenstein. Näiden lisäksi aluepohja voidaan rajata EU15-maihin sekä Itä-Eurooppaan. Perushyperatlaksen karttatyökalut sisältävät mahdollisuuden ristiintaulukoida 22 muuttujaa (Taulukko 2).

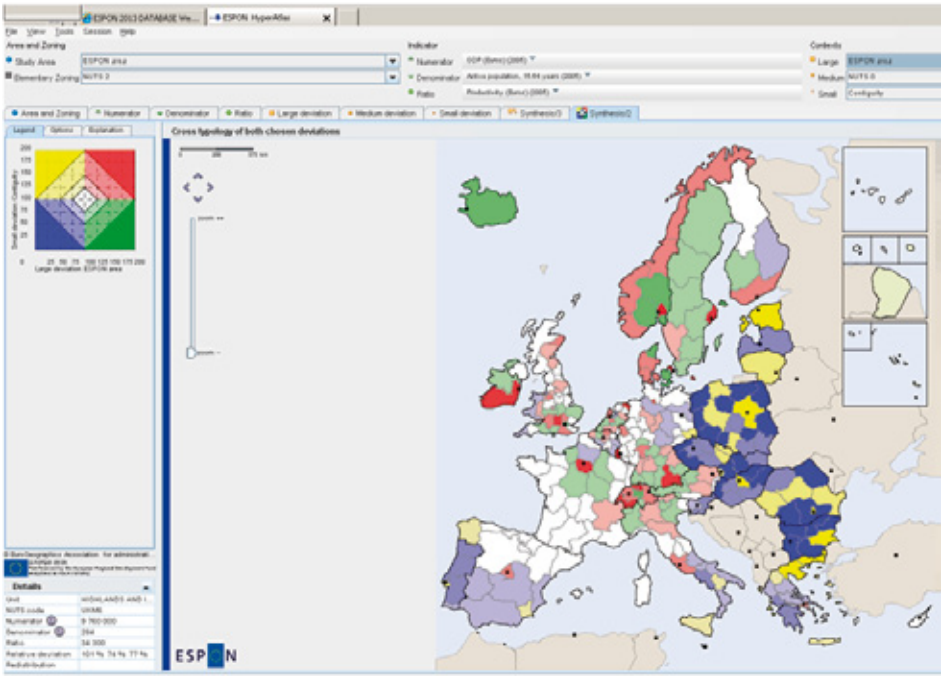
Taulukko 2. Hyperatlaksen ristiintaulukoitavat muuttujat. Otsikot ovat suoria käännöksiä karttatyökalun käyttämistä termeistä ristiintaulukoinnissa.

Nimittäjä/Osoittaja	Suhdeasteikko
BKT (Euro)	BKT per capita (Euro)
BKT (Ostovoima)	BKT per capita (Ostovoima)
Aktiivinen väestö	Keski-ikäisten osuus aktiivisesta väestöryhmästä
Aktiivinen väestö ikäryhmä 15–29	Nuorten osuus aktiivisesta väestöryhmästä
Aktiivinen väestö ikäryhmä 15–64	Vanhusten osuus aktiivisesta väestöryhmästä
Aktiivinen väestö ikäryhmä 50–64	Tuottavuus (Euro)
Ei aktiivinen väestö ikäryhmä 0–14	Tuottavuus (Ostovoima)
Ei aktiivinen väestö ikäryhmä 0–14 ja yli 65	Työttömyysaste
Ei aktiivinen väestö ikäryhmä yli 65	Huoltosuhde
Kokonaisväestö	Nuorten huoltosuhde
Työttömyysaste	Vanhusten huoltosuhde

Taulukossa 2 nähdään suomennokset karttatyökalussa käytettävistä muuttujaluokista. Saatavilla olevat muuttujat ovat perustilastoja väestöstä, bruttokansantuotteesta ja työttömyydestä. Työkalu antaa useita erilaisia mahdollisuuksia suhteuttaa muuttujia toisiinsa eri alueilla (kuvio 3). Jakaumat on mahdollista toteuttaa kahdeksalla eri tavalla (osoittaja, nimittäjä, suhdeasteikko, suuri vaihtelu (deviation), keskisuuri vaihtelu, pieni vaihtelu sekä synteesi/3 ja synteesi/2). Kartan yläkulmassa näkyvä väriskaalatimantti on tulkintaa tehtäessä tärkeässä asemassa – osoittaahan se käytettyjen muuttujien arvoskaalasuhteet värimaailmaan nähden. Karttasovelluksen ehkäpä hyödyllisin toiminto on sovelluksen vasemmassa alareunassa näkyvä yksittäistä aluetta kuvaava yksityiskohtainen tietopalkki. Sen avulla

halutuista alueista saa tilastolliset tiedot selkeästi näkyviin. Samalla se auttaa ymmärtämään monitahoisia värikoodistoja.

Kuvio 3. ESPON-karttatyökalun käyttöliittymä. Liittymä mahdollistaa zoomaustoiminnot sekä muuttujien, alueiden ja suhteutustasojen valinnat.



Esimerkkinä käytetyn aineiston tulkinta muodostuu stereotyyppiseksi: Itä- ja Länsi-Euroopan erot ovat korostuneet ja väripaletit noudattavat samankaltaisia jakaumia riippumatta tarkasteltavasta ilmiöstä. Tämä on tyypillistä silloin kun alueskaalat jäävät karkealle suuraluetasolle (NUTS2). Kuvion 3 tulkintaa voidaan tehdä myös yksittäisten maiden näkökulmasta. Tällöin esimerkiksi vuoden 1997 läänijaon mukainen Etelä-Suomen lääni on samankaltainen kuin muiden Pohjois- ja Länsi-Euroopan maiden ”toiset alueet” (esim. valtaosa Norjasta, Länsi-Götanmaa Ruotsissa ja Tanskan alueet Kööpenhaminan ulkopuolella). Tämä aiheutuu käytettävistä muuttujista, koska ne ovat bruttokansantuote (euromääräisenä), aktiivisen väestön (15–64-vuotiaat) määrä ja tuottavuus. Nähdäkseni tulos on perin yleismaailmallinen sisältäen aluerajausongelman: Muiden pohjoismaiden pääkaupunkiseudut ovat korkeammalla tulotasolla verrattuna Suomeen johtuen pääasiassa Etelä-Suomen laajemmasta alueellisesta kattavuudesta (vrt. kuviossa 3 Kööpenhaminan, Oslon ja Tukholman maantieteellinen rajaus). Oma kysymyksensä on, olisiko vastaavista tekijöistä mahdollista tuottaa paremmin jäsentyvää tietoa muilla tiedonesittämisen tavoilla tai erilaisilla aluetasoilla?

Läpikäytyäni kaikki mahdolliset kombinaatiot, joita muuttujalistan avulla on mahdollista tehdä, näkisin sovelluksen keskeisenä kehityshaasteena analyysityökalujen integroimisen kuvaileviin karttoihin. Nykymuodossaan ohjelmistolla saa perustilastoilla aikaan värikkäitä karttoja, mutta ne parhaimmallaankin pysyvät kuvailevina. Monitahoisten ristiintaulukointien kohdalla värien tulkintamaailma on ongelmallinen. Suhteutettujen karttojen ongelma on niiden tulkinnan hankaluus. Karttatyökalu tuottaa käytännössä moniulotteisia kuvauksia väestö- ja taloustilastojen pohjalta. Seliteosiot eivät pysty antamaan riittävän ymmärrettävää kuvausta eri värikriteerien merkityksistä.

Käytännössä karttatyökalu on mielenkiintoinen ja erittäin nopeasti spatiaalista tietoa visualisoiva järjestelmä. Sen keskeinen puute on sen rajautuminen perustietoihin. Hankekuvaus kuitenkin korostaa, että karttaohjelmaan on tarkoitus lisätä tietoja myöhemmin. Karttasovelluksesta on myös kehittäjille tarkoitettu laajennettu versio, mutta tätä kirjoittaessa käytössäni olleet salasanat eivät toimineet. Keskeneräisen työn esittelyn niukkuus on toki ymmärrettävää, mutta sähköisten tunnistejärjestelmien tyypilliset käyttöongelmat (esim. salasana vanhentunut, tunnus ei toimi tai järjestelmä alhaalla) kuvaa oivallisesti työkalun kehittämistyöhön liittyviä vaikeuksia.

Tarve- ja käyttäjälähtöisyys kadoksissa?

Robson (2000) jakaa arviointityypit neljään pääluokkaan: tarve-, prosessi-, vaikutus- ja tehokkuusarviointeihin. Vaihtoehtoisia luokittelutapoja on runsaasti, kuten käyttäjäkeskeisessä teknologiasuunnittelussa käytetyt termit ”käytettävyys”, ”käyttäjäystävällisyys”, ”käyttäjäkeskeinen suunnittelu” ja ”käytettävyyssuunnittelu” antavat ymmärtää. Keskeiset erot muodostuvat siitä, millainen painotus annetaan käyttäjäkokemukselle, tekniselle toimintavarmuudelle (luotettavuudelle) ja suunnitteluprosessille (toteutuksen läpiviennille). Erityisesti suunnitteluun liittyy yleismaailmallinen ajatus osallistumisesta tai osallistuttamisesta, eli käyttäjäkohderyhmän aktiivisesta toiminnasta ja seurannasta kehitystyön osana sekä tähän sitouttamisesta.

Yleisesti tuotteen (tietokannan) ominaisuudet tulisi integroida käyttäjien (organisaatiot ja yksilöt) tarpeisiin. Näin ollen käytettävyystavoitteiden tarkka määrittely sekä tarkoituksenmukaisesti tapahtuva laatumittareiden valinta ovat perusta halutun järjestelmäkokonaisuuden toteuttamiselle. Tärkeäksi osaksi muodostuu käyttäjäpalaute, joka tulisi pystyä liittämään palvelun jatkokehittämiseen. Syntyy sykli, jossa kehitystyötä seuraa arviointi, joka taas vaikuttaa kehitystyön eteenpäinvientiin. Sykli päättyy määriteltyjen mittareiden (tavoitetasojen) täyttyessä. Näin ollen käytettävyysarvioinnin keskeiset elementit sisältävät kysymykset: kuka järjestelmää käyttää; millaisessa organisaatioympäristössä järjestelmä toimii; mitä erityisvaatimuksia käyttäjäryhmillä on; mitä työkaluja erilaiset käyttäjäryhmät tarvitsevat? Viimeisenä palvelun integroituminen tai jäsentyminen osaksi jo olevia järjestelmiä on

keskeistä sen pysyvyyden varmistamiseksi. ESPON-tietokannan tapauksessa tämä tarkoittaa aineistojen yhteismitallisuutta eri raaka-aineistojen tuottajien kesken.

Tarvearvioinnin periaatteiden mukaan tarkasteluni kohteena olevilla tietoteknisillä järjestelmillä on periaatteessa selvä kohderyhmä (tutkijat ja asiantuntijat). Siten myös palvelun käyttäjän tarpeiden tulisi olla keskeisenä lähtökohtana projektin lopputuotteen suunnittelussa. ESPON-tietokantahankkeen taustamateriaalien (ESPON 2011) lukemisen jälkeen tämä on kyseenalaista. Käyttäjään tai järjestelmän käytettävyyteen liittyvää keskustelua ei juuri käydä. Esimerkiksi palautemahdollisuus on tärkeä työkalu jatkuvan ylläpidon takaamisessa sekä kehittämisessä.

Seuraavassa arvioin ESPONin tietokanta- ja karttapalvelua kolmen ulottuvuuden avulla. Ensiksi tarkastelen järjestelmän tarvetta suomalaisen tutkijayhteisön näkökulmasta. Toiseksi pohdin sitä, tavoittaako palvelu päämääränsä. Kolmantena ulottuvuutena esitän näkemyksiäni palvelun vaikutuksista suomalaiselle tutkijayhteisölle. Näiden kolmen perusulottuvuuden pohjalta teen tulkintani sen mahdollisuudesta kehittyä tutkimustoiminnan työkaluna.

1) Tarpeen määrittely suomalaisen tutkijayhteisön näkökulmasta: Kattavan Eurooppalaisen aluetietokannan rakentaminen on kunnianhimoinen tavoite. Tutkijan näkökulmasta tarpeet kattaville ja laadukkaille alueaineistoille ovat lähes rajattomat. ESPON-tietokanta pystyisi ehkä parhaimmillaan olemaan aineistokanava sellaisille aineistoille, joita normaali tilastotuotanto ei koske ja joilla on selvä tutkimuksellinen mielenkiinto. Aineistot tuottaneiden hankkeiden ulkopuolisille tutkijoille ESPONin aineistot ovat sekundääriaineistoja. Näin ollen niiden keskeinen tutkimuksellinen arvo häviää, koska esimerkiksi johtavat tiedelehdet edellyttävät julkaistavilta artikkeleitaan yleensä primääriaineistojen käyttöä.

ESPON-hankkeet tuottavat lähtökohtaisesti soveltavaa tutkimustietoa. Näin ollen tutkijoiden ohella mahdollisia tietokantahankeen aineistojen pääkäyttäjäryhmiä ovat erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimijat henkilöt. Käyttöä haittaa se, että ESPON-tietokantaprojektissa käytetty kieli ja myös käsitteet ovat osin omintakeisia ja niiden ymmärtäminen voi tuottaa hankaluuksia, riippumatta lukijan taustasta. Esimerkiksi aluejärjestelmää kuvaavien aluetasojen käsitteet ovat useasti päällekkäisiä. Lisäksi aineistojen soveltamisessa ongelmaksi muodostuu aluetasojen karkeus. Pienin NUTS3-tasoinen aluejako on yleensä riittämätön alueellisten tai paikallisten kehitystoimien suunnittelussa.

2) Saavuttaako järjestelmä päämääränsä: Tietokantaprojektin verkkopalvelu oli arviointiperiodin aikana (27.5.–26.6.2011) valtaosan ajasta pois käytöstä. Käyttöliittymän toimintaongelmat heikentävät järjestelmän uskottavuutta ja käyttökelpoisuutta, koska nimenomaan tekninen luotettavuus on yksi keskeisimpiä tietojärjestelmien toimintakriteereitä. Tästä näkökulmasta järjestelmä ei saavuta päämääräänsä eli toimia luotettavana jatkuva-aikaisena tietoresurssina. Karttaohjelman perusversio (kuvio 3) puolestaan toimi luotettavasti. Tosin sen laajennusosiot, jotka vaativat erilliset käyttäjätunnukset, eivät olleet käytössä artikkelin tekoaikana.

Projektiraporteissaan (esim. ESPON 2011) tekijät selostavat kohtaamiaan ongelmia. Osa niistä on selviä, toiset monimutkaisempia. Ensimmäiseksi esiin tuotu asia on projektien haastava aikataulu ja tietokannan viivästyminen suhteessa muiden ESPON-hankkeiden aikatauluun. Tekijät näkevät, että tietokannan avulla he olisivat pystyneet jakamaan perustiedot alkaville hankkeille paremmin, mikä puolestaan olisi johtanut järjestelmän laajempaan käyttöön ESPON-tutkimusohjelmassa. Toiseksi esiin nostetaan verkostoitumisen kustannukset ja vaikeudet. Verkostoitumisen kohdalla hankkeen tekijät toteavat hallinnollisten vaatimusten yllättäneen heidät. Tietokantaprojektilla näyttää olleen ongelmia hahmottaa hankkeen kokonaislaajuus ja kunnianhimoisuus. Kolmantena ongelmana projektin tekijät nostavat esiin liiallisen rahoitusvalvonnan. Ongelmalliseksi nimetään esimerkiksi puolivuotisraportoinnit, joiden tekeminen vie aikaa itse projektin toteutukselta. Neljäntenä ongelmana pidettiin riittävien tukijärjestelmien eli oman tietojärjestelmätuen puutetta, johon sisältyy esimerkiksi keskeisten huippuspesialistien heikko esillä olo. Projektilta jää kuitenkin vastaamatta, miksi näin oli.

3) Mitkä ovat järjestelmän vaikutukset: Tietokantajärjestelmä on tutkijan näkökulmasta huomattavasti tärkeämpi työkalu kuin sinänsä ansiokas karttapalvelu. Teknisen toimimattomuuden ohella tietoresurssien luonne on ongelmallinen. Tutkijalle tietoresurssit ovat jonkin muun toimijan tekemää tietoa, jonka tuottamisessa on sovellettu erilaisia metodologioita. Näin ollen tutkimuksellinen primääriarvo on jo tehty aiemmin. Tällöin järjestelmän keskeiset vaikutusmahdollisuudet koskevat soveltavan tiedon tarvitsijoita ja toimijoita, joiden ei tarvitse välittää omasta tiedontuottamisen intressistä. Karttasovellus palvelee tätä tarkoitusta helpon tiedon visualisoinnin avulla. Sillä on myös hyvä sovelluspotentiaali maantieteen perusopetuksessa spatiaalisen tiedon esittämisessä.

Hankkeissa, joissa tilastotuotanto yhdistetään automatisoituun tiedon visualisointiin, kohdataan eräänlainen päällekkäisyysongelma: samat tilastot ovat esillä eri lähteissä, jolloin voidaan kysyä mikä on palvelun lisäarvo. Isokin hanke on väistämättä vain pieni murunen standardisoiduilla ja perinteisellä tilastointimarkkinalla. Erilaisten aluetasojen visualisointi karttapohjalle tuottaa puolestaan helposti värikkäitä karttoja, mutta niiden tietoteoreettinen pohja jää hämäräksi. ESPON-tietokantahankkeen tapauksessa keskeinen ongelma on tietoresurssien rajautuminen yksittäisten ESPONin tutkimushankkeiden tekemien valintojen kautta. Useissa kohdissa korostettu ESPON-viitekehys ja tietojen esittämisessä käytetyt tutkimusohjelman omat luokittelut on varmasti tekijä, joka rajoittaa tietojen käyttöä uusien tutkimusten tekemisessä.

ESPON-tutkimusohjelmassa tuotetun tiedon esittelyssä luokittelut puoltanevat paikkaansa. Perustava kysymys on, pyrkiikö tietokanta tarjoamaan pohja-aineistoa uudelle tutkimukselle vai vain ainoastaan esittelemään tehdyn tutkimuksen tuloksia. Tietokannan käytettävyyttä heikentävät lisäksi ESPONin EU-kontekstiin liittyvät käsitteet ja sanasto, jotka eivät helposti avaudu ulkopuolisille. Mielenkiintoista on esimerkiksi ”koheesion”, ”territorion” ja ”sovellettavuuden” korostaminen.

Esimerkiksi territorio-termin käyttö olisi tarpeen perustella: Territorio on rajoihin perustuva, hallintavallan käyttöön liittyvä käsite. Territorio on näin ollen tyypillinen esimerkiksi kansallisvaltioiden kohdalla käytettävästä poliittismaantieteellisestä käsitteestä. Alue on puolestaan terminä neutraalimpi, eikä sisällä implisiittistä olettamusta ”vallasta” tai ”rajasta” alueyksikön määrittelyssä. Käsitteiden valinnat ja niiden perustelut ovat mietinnän arvoisia asioita koko ESPON-ohjelman projektikannassa.

Johtopäätökset

Artikkelini otsikossa nostin esiin sirkushuvit ja karttapalvelut. Sirkushuvit konkretisoituvat värikkäinä ja hauskoina karttavisualisointeina, joita karttapalvelun avulla on helppo tehdä. Tuloksena saatavien karttakuvausten tulkinta onkin monitahoisempi harjoite, varsinkin kun ESPON-ohjelman tavoitteina on tuottaa politiikkarelevanttia tietoa. Eri hankkeiden kollektiivisten visualisointien tuottama tieto on todennäköisesti hyödyllistä EU-tasolla. Maakohtaisten ongelmien ratkaisuihin tai edes niitä koskeviin pohdintoihin tietoresurssit ovat liian yleisiä. ESPON-hankkeiden tuottamat tiedot ovat luonteeltaan makrotasoisia kuvauksia ristiintaulukoiduista ilmiöistä. Tulosten soveltaminen suoraan esimerkiksi poliittiseen tai aluekehitystoimintaan on todennäköisesti vaikeaa. Samalla asiassa konkretisoituu Euroopan hajanaisuus ja sisäinen erilaisuus esimerkiksi valtioiden koossa. ESPONin käyttämät NUTS- ja nykyisin osittain LAU-luokitukset vaihtelevat liikaa maiden välillä. Esimerkiksi NUTS2- ja NUTS3-alueet voivat olla valtioita (esim. Liechtenstein, Luxemburg, Viro) tai valtioiden alaisia alueyksiköitä (esim. maakunnat Suomessa). Eri maissa sovellettavien alueluokitusten käyttöä vaikeuttaa lisäksi se, että alueiden historialliset taustat poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Näkisin, että karttapalvelulla on vain vähän annettavaa akateemiselle tutkijayhteisölle, niin Suomessa kuin muuallakin. Soveltavan tiedon tuottamisessa sekä ideointityökaluna järjestelmä voi toimia. Lähtökohta on toki haasteellinen. Helppokäyttöisen aluetietokannan luominen hajanaisista tietolähteistä on kunnianhimoinen tavoite. Käyttöliittymän toimimattomuus sekä ulkopuolisen arvioitsijan näkökulmasta toistaiseksi tarjolla olevat vaatimattomat tietoresurssit antavat tosin väärän pohjan pitkän tähtäimen arvion tekemiseen. Työ on ilmiselvästi kesken ja siksi sen käyttöarvo tätä kirjoitettaessa on olematon. Hankkeen keskeneräisyys ja myös sen pitkä kehityshistoria kuvastavat tietokannan kehitystyöhön liittyviä ongelmia. Järjestelmän kehitystyö aloitettiin jo nykyistä edeltäneellä eli vuonna 2002 alkaneella ensimmäisellä ESPON-ohjelmakaudella, eikä se ole vieläkään käytössä. Projektin tavoitteissa on tarkastamisen varaa, jos reilusti yli 5-vuotinen työ ei tuota tarkastelussa olleita ja osin huonosti toimivia nettisivuja enempää.

Perustutkimuksessa toisten tekemät aineistot eivät yleensä avaa julkaisukanavia. Näin ollen ESPON-tietokannan käyttäjäyhteisö rajautunee pääasiassa soveltavaan tutkimukseen, jossa julkaisufoorumit ovat muita kuin akateemisia aikakauskirjoja.

Suomessa asiaan vaikuttaa myös tilastotuottajien, kuten tilastokeskuksen tai maanmittauslaitoksen, korkeatasoinen tuotanto. Useat tilastot ovat myös vapaasti saatavilla, ja nimenomaisesti Suomea koskien tarkemmalla aluejaottelulla kuin EU-tasoiset ESPON-sovellukset tarjoavat. Lisämausteensa tähän tuonevat julkissektorin tuoreet periaatepäätökset saattaa valtaosa tilastotuottajien materiaaleista vapaan saatavuuden piiriin (esim. Nuuros 2011). Erityisesti maanmittauslaitoksen ja tilastokeskuksen tilastojen laajempi saaminen tutkijakunnan käyttöön on tärkeää.

Lähteet

Berk, R.A. & Rossi, P.H. (1990). Thinking about program evaluation. Sage, London.

Chen, H.T. (1990). Theory driven evaluations. Sage, London.

ESPON (2011). The ESPON Database Application. Technical Report. Saatavilla <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/TR_ESPON2013Database.pdf> 3.6.2011.

Everitt, A. & Hardiker, P. (1996). Evaluating for good practice. MacMillan, London.

Jones, E.M., Gottfredson, G.D. & Gottfredson, D.C. (1997). Success for some: An evaluation of a success fo all programs. Evaluation Review 21:6, 643–670.

Mohr, L.B. (1995). Impact analysis for program evaluation. 2nd edition. Sage, London.

Nuuros, R. (2011). Opening access to spatial data. Positio. ICC Special Issue: Cartography &

Geoinformatics in Finland, 24–25. Saatavilla <http://www.paikkatietoikkuna.fi/web/fi/positio-2011> 29.9.2011.

Patton, M.Q. (1982). Practical evaluation. Sage, London.

Patton, M.Q. (1990). Qualitative evaluation and research methods. Sage, London.

Robson, C. (2000). Small Scale Evaluation. Sage, London.

Scriven, M. (1991). Evaluation thesaurus. 4th edition. Sage, London.

Weiss, C.H. (1998). Evaluation: Methods for studying programs and policies. 2nd edition. Prentice Hall, New York.

Liite 1

Saatavilla olevat ESPON2013 tietokannan tekniset raportit.

1. Structure of the ESPON 2013 Database: themes and subthemes
2. Coding scheme and label indicators
3. Preliminary considerations on a ESPON thesaurus
4. ESPON 2006 Database in the 2013 version
5. Empirical approach and applications for NUTS changes and managing time series data
6. OLAP Cube – combination of data from several sources and formats
7. Spatial analysis for quality control 1
8. Spatial analysis for quality control 2
9. Using downscaled population in local data generation
10. Spatial data creation for Europe
11. ESPON Mapping Guide
12. Mapping Guide for ESPON projects
13. Enlarging data collection – world database
14. Enlarging data collection – western Balkans and Turkey
15. Enlarging data collection – local data in Romania, Bulgaria, Hungary, Czech Republic and Slovakia
16. Enlarging data collection – producing innovative indicators at local scale
17. Enlarging data collection – naming UMZ
18. Enlarging data collection – LUZ Specifications
19. Enlarging data collection – The FUA database

Liite 2

ESPON 2013 -tietokannan tietoresurssikuvaukset muiden kuin verkkokäyttöliittymän osalta. Englanninkieliset kuvaukset ovat suoraan tietokannasta.

Pääluokka	Hankkeen tai resurssin nimi	Kuvaus
Local data	SIRE Database 1998	Data from national censuses of EU15 around 1980 and 1990 at LAU2 level. Access limited to ESPON Intranet: ask the ESPON Coordination Unit for downloading this file.
	SIRE Database 2008	Data from national censuses of EU15 and EFTA countries around 2000 at LAU2 level. These tables have been extracted in .csv format. Access limited to ESPON Intranet: ask the ESPON Coordination Unit for downloading this file.
	GISCO/Euro-geographics Geodatabases	LAU2 geometries and attribute data in different versions (1981, 1991, 2006, 2008). The last version of the geodatabase covers the all ESPON area + Croatia, FYROM, Ukraine, Moldova and Groenland. Access limited to ESPON Intranet - ask the ESPON Coordination Unit for downloading this file.
	Correspondance tables SIRE-GISCO	The codes describing the territorial units of the GISCO and the SIRE databases are not the same. This file provides correspon-dance tables between them.
	NUTS 5 Database	NUTS 5 geometries (version 1997, 126 000 territorial units) covering the ESPON Area. These geometries are described by 28 indicators for various thematic fields (demography, economy). Additional indicators are gathered in countries with mountainous areas.
	ESPON Priority 2 Project: SS-LR	Indicators derived from the SS-LR Project (Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories) Geographical coverage - NUTS 3: Spain, France and Italy.
	ESPON Priority 2 Project: ESPON TeDi	Indicators derived from the TeDi Project (Territorial diversity in Europe) Geographical coverage - LAU2: Jura (CH), Valais (CH), North Calotte (NO, SE, FI), North Iceland, Malta, Marathasa and Tylliria (CY).
	ESPON Priority 2 Project: CAEE	Indicators derived from the CAEE Project (The Case for Agglomeration Economies in Europe) Geographical coverage: Barcelona province (LAU2), Greater Manchester (Lower Layer Super Output Area), Ireland (NUTS3).
	ESPON Priority 2 Project: Metroborder	Indicators and shapefiles derived from the Metroborder Project (Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions) Geographical coverage - LAU2: Basel (CH-DE-FR), Genève (CH-FR), Lille (BE-FR), Luxembourg (BE-FR-LU), Mahl (BE-DE-NL), Nice-San Remo (FR-IT), Oresund (DK-SE), Saarebrücken (DE-FR), Strasbourg (DE-FR), Wien-Brastislava (AT-SK)
	Eastern European database, demograh-pic and accessibility data	Covering 5 countries of Eastern Europe (CZ, SK, HU, RO, BG), this database provides indicators derived from national censuses and GIS calculation in the field of demography and accessibility for more than 6100 LAU2 units.
	Eastern European database, Corine Land Cover data	Covering 5 countries of Eastern Europe (CZ, SK, HU, RO, BG), this database provides Corine Land Cover data in 2006 for more than 6100 LAU2 units.

	GDP in LAU2 units	This database provides an estimation of the Gross Domestical Product 2006 in the 119 000 LAU2 of the ESPON Area. This data has been estimated through the 1 km grid indicators.
Neighbor-hood data	Sisältää 18 excel-tiedostoa perusmuuttujista	
Urban data	UMZ database	Geometries of more than 11 000 Urban Morphological Zones (UMZ) covering the ESPON Area and Western Balkans. These UMZ are described by a name and some basic indicators.
	FUA database	Geometries of more than 1500 Functional Urban Areas (FUA) covering the ESPON Area. These FUAs are described by 15 basic indicators in different thematic fields (demography, economy, social).
	FOCI database	Indicators derived from the Future Orientation for Cities (FOCI) Project.
	LUZ specifications (Urban Audit 2004)	Documentation about Larger Urban Zones (LUZ) covering Urban Audit III area: This file contents a technical report about LUZ definitions, an Excel file about data from the Technical Report (typology of LUZ delineations, national heterogeneity, commuting thresholds, etc.), and a Zip file with the documentation, quoted in the annex, related to LUZs.
World data	Europe in the World database	Geometries of 166 countries of the world (WUTS Units). These countries are described by various indicators (economy, demography, flows, infrastructures, distances...).
	ESPON DB World indicators	This file provides basic indicators for all the countries of the World (Demography, economy, CO2 emissions and some basic indicators)
Grid data	Grid indicators	Disaggregated indicators on a 1 km grid (GDP 2003 and 2006, active population 2003 and 2006, Unemployed persons 2003 and 2006).
	Disaggregation of socioeconomic data into a regular grid and combination with other types of data	The ESPON OLAP cube is a data structure that allows manipulation of data from multiple dimensions (spatial, thematic and temporal).
	JRC Population grid	Raster data on population density using Corine Land Cover 2000 inventory. Data are available at 100 meters resolution for EU27 + Liechtenstein and Croatia.
	Corine Land Cover	Data are available at 250 meters resolution and categorized using the 44 classes of the 3-level Corine nomenclature. Available in 1990 and 2000. The CLC 2000 covers the all ESPON Area + Western Balkans (Switzerland excluded).
Historical data	NewCronos database	The NewCronos database is the historical database of Eurostat. It provides 270 tables structured in 9 themes. It covers EU27, mainly in the NUTS 1999 delineation. Access limited to ESPON Intranet: ask the ESPON Coordination Unit for downloading this file.
	ESPON 2006 Database	Regional data for the ESPON Area (NUTS 3, NUTS 2, NUTS 1 and NUTS 0, versions 1999 and 2003) in an access format. This information is provided by the finalised ESPON projects (2002-2006).
	Dictionary of NUTS change	From the NUTS 1999 to the NUTS 2006 delineations, these tables identify the territorial changes between the different NUTS versions. They are useful tool for building time-series.

Kirjoittajat

Anssi Keinänen
professori, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Heikki A. Loikkanen
professori, politiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Helsingin yliopisto

Jouko Kinnunen
ekonom-statistiker, Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB
erikoistutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT

Kimmo Kurunmäki
projektipäällikkö, Tampereen kaupunkiseutu

Maarit Sireni
yliopistotutkija, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto

Peter Ache
professori, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Aalto-yliopisto

Timo Hirvonen
tutkija, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto

Tommi Inkinen
professori, geotieteiden ja maantieteen laitos, Helsingin yliopisto

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Alueiden kehittäminen 40/2011
Arbets- och näringsministeriets publikationer Utvecklande av regionerna 40/2011
MEE Publications Regional development 40/2011

Tekijät | Författare | Authors

Timo Hirvonen (red.)

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date

December 2011

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

**Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment**

Julkaisun nimi | Titel | Title

Reflektioner on ESPON-resultaten 2011

Tiivistelmä | Referat | Abstract

Forskningsprogrammet ESPON 2013 förbättrar kunskapsgrunden i EU-områdets regionalplanering och -utveckling genom att förverkliga forskningsprojekt i gebitet. Denna rapport granskar ESPON:s undersökningar under året 2011 utgående från finsk referensram. Rapporten är den sjunde publikationen inom ESPON i Finland -verksamheten och den har fått stöd av arbets- och näringsministeriet samt miljöministeriet.

Denna rapport innehåller ett inledningskapitel samt sex artiklar. Artiklarna presenterar och utvärderar ur finländsk synpunkt intressanta ESPON-forskningsprojekt och de rön de har gett. Dessutom framförs iakttagelser och observationer som gäller Finland och som anknyter sig till dessa undersökningar och deras teman.

Rapportens innehåll är följande:
I Timo Hirvonens inledande kapitel presenteras rapportens bakgrund och teman. Följande fyra artiklar handlar om utmaningarna och utvecklingsutsikterna i olika typer av europeiska regioner. Den första av dem har skrivits av Heikki A. Loikkanen. Han ger en översikt över en forskning som handlar om anhopning och urbanisering och han utvärderar detta tema genom att diskutera resultaten av ESPON CAEE -projektet. Sedan skriver Peter Ache och Kimmo Kurunmäki om stadsorternas utvecklingsbild. Föremålet för granskningen är FOCI -projektet samt projektet MAL som tillämpar dess centerala teman (markanvändning, boende, och trafik) för att utveckla finländska stadsorter.

Den tredje artikeln behandlar landsorten och författaren heter Maarit Sireni. Hon presenterar forskningsrönen av projektet EDORA gällande landsortens framtid. Hon tar upp observationer som gäller dessa rön med tanke på de typiska dragen för finländsk landsort. Därefter betraktar Jouko Kinnunen de finländska skärgårdsområdena. Utvärderingen gäller forskningsprojektet EUROISLANDS som behandlar detta tema och som gäller bl.a. skärgårdskommunen Kökar på Åland.

Den femte artikeln i rapporten gäller utvärderingen av de regionala effekterna vid verkställandet av EU-lagstiftningen. Denna artikel är skriven av Anssi Keinänen. Han framställer vissa observationer och slutsatser p.g.a. ESPON ARTS -projektet som gäller de regionala effekterna och som ska beaktas vid inhemsk lagberedning. Rapporten avslutas med Tommi Inkinens artikel som handlar om ESPON:s statistiska databas och den därmed anslutna karttjänsten.

Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Regionavdelningen/Satu Tolonen, tfn 010 606 4972

Asiasanat | Nyckelord | Key words

ESPON, regionplanering, regionutvecling

ISSN

1797-3562

ISBN

978-952-227-587-5

Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages

112

Kieli | Språk | Language

Suomi, finska, finnish

Hinta | Pris | Price

22 €

Julkaisija | Utgivare | Published by

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Kustantaja | Förläggare | Sold by

Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Alueiden kehittäminen 40/2011
Arbets- och näringsministeriets publikationer Utvecklande av regionerna 40/2011
MEE Publications Regional development 40/2011

Tekijät | Författare | Authors

Timo Hirvonen (ed.)

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date

December 2011

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

**Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment**

Julkaisun nimi | Titel | Title

Reflections on ESPON results 2011

Tiivistelmä | Referat | Abstract

By carrying out transnational research projects, the ESPON 2013 Programme contributes to the development of an improved evidence base for spatial planning and regional development in Europe. This report represents the seventh instalment of a series of Finnish ESPON reports, preparation of which has been supported by the Ministry of Employment and the Economy and the Ministry of the Environment. The report examines ESPON research projects and their findings from a Finnish perspective.

The report includes an introduction and six articles. In the articles, the findings of ESPON projects that are of particular interest to the Finnish audience are presented and evaluated. In addition, Finland-specific remarks and observations are made in relation to the ESPON projects and themes.

The report is structured as follows:
In the introductory article written by Timo Hirvonen, the background and themes of the report are introduced. This is followed by four articles on specific types of European regions, including their territorial challenges and development prospects. Heikki A. Loikkanen examines the findings of the ESPON CAEE project, which deals with urbanization and agglomerative effects in Europe. Peter Ache and Kimmo Kurunmäki write on the development prospects and future orientations of cities by focussing on the ESPON FOCI project. They also refer to the domestic Finnish MAL network, which revolves around similar themes as FOCI (land-use, housing, transport).

The third article, which deals with rural development, has been written by Maarit Sireni. The article presents the ESPON EDORA project and enriches the discussion by drawing connections between the project's findings and the specific characteristics and situation of Finnish rural areas. Jouko Kinnunen focuses on islands and archipelagos. In this context, the ESPON EUROISLANDS project is interesting due to the fact that it pays specific attention to the island municipalities of Kökar in the Aland Islands.

The fifth article deals with the territorial effects of EU legislation. On the basis of the results of the ESPON ARTS project, Anssi Keinänen discusses how territorial effects and sensitivity is taking into account in the drafting of legislation in Finland. The final article by Tommi Inkinen scrutinizes the ESPON Database and related map interfaces and services.

Contact Person at the Ministry of Employment and the Economy: Regional department/Satu Tolonen,
tel. +358 10 606 4972

Asiasanat | Nyckelord | Key words

ESPON, spatial planning, regional development

ISSN

1797-3562

ISBN

978-952-227-587-5

Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages	**Kieli | Språk | Language**	**Hinta | Pris | Price**
112	Suomi, finska, finnish	22 €

Julkaisija | Utgivare | Published by

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Kustantaja | Förläggare | Sold by

Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

ESPONin anti arvioitavana

ESPON 2013 -tutkimusohjelma edistää EU:n aluesuunnittelualan yhteistyötä ja parantaa sen aluepolitiikan tietoperustaa toteuttamalla aihepiirin tutkimushankkeita. Tämä raportti tarkastelee suomalaisittain kiinnostavia ESPONin tutkimuksia ja niiden tuloksia vuonna 2011. Lisäksi esitetään näihin tutkimuksiin ja niiden teemoihin liittyviä Suomea koskevia havaintoja ja huomioita. Esillä ovat muun muassa erityyppisten alueiden kehityskuvat ja tulevaisuudennäkymät, aluevaikutusten arviointi lainvalmistelussa sekä ESPON-ohjelman tilasto- ja karttapalvelu.

Raportti on seitsemäs ESPON Suomessa -toiminnan julkaisu. Sen toteutuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Karjalan tutkimuslaitos ja sitä ovat tukeneet työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjakulma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-586-8

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-587-5

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY