

dupl.

Jyväskylän yliopisto
Taloustieteiden tiedekunta

Alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentuminen maakunnittain vuosina 1994-1998

Kansantaloustiede
Pro gradu –tutkielma
Laatija: Jarkko Virranta
Ohjaaja: Hannu Tervo
Kevät 2001

Esipuhe

Haluan kiittää Aluekehityssäätiötä Pro gradu -tutkielmaa varten saamastani apurahasta. Samalla haluan kiittää myös Aku Alasta, Erkki Niemeä ja Ilpo Takasta saamistani aineistoista ja lähdemateriaaleista.

Tiivistelmä

Tutkielmassa tarkastellaan alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumista maakunnittain vuosina 1994-1998. Tarkasteluun on otettu kaikki Suomen maakunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Alueellisen kehittämisen rahoitukseen on laskettu ne valtion talousarvion määrärahat, joilla on merkitystä alueellisen kehittämisen kannalta. Käsite ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja erilaisilla alueellisen kehittämisen rahoituksen määritelmillä voidaan saada erilaisia tuloksia. Alueellisen kehittämisen rahoitus on tässä tutkielmassa määritelty käyttäen hyväksi sisäasiainministeriössä tehtyjä Soinin (1999) ja Pikkaraisen (1998) selvityksiä ja tarkasteluun on otettu pienen aluepolitiikan lisäksi myös selvästi suureen aluepolitiikkaan kuuluvia momenteja. Aineistona tutkielmassa on tilastokeskuksen valtion tulot ja menot maakunnittain vuosina 1994, 1996 ja 1998

Alueellisen kehittämisen rahoitus kytkeytyy myös laajemmin kysymykseen mitä on aluepolitiikka, sillä lähes kaikilla valtion menoilla on alueellisia vaikutuksia. Yleensä aluepolitiikasta puhuttaessa tarkoitetaan juuri pientä aluepolitiikkaa, joka on resursseiltaan paljon suurta aluepolitiikkaa pienempää. Tässä tutkielmassa aluepolitiikkaan lasketaan myös muita kuin ensisijaisesti aluepoliittisia valtion menoja.

Alueellisen kehittämisen rahoituksen ei voida todeta suoranaisesti vähentyneen 1990-luvulla. Sen sijaan alueellisen kehittämisen rahoituksen alue-eroja tasoittava vaikutus on kadonnut vuoden 1994 jälkeen. Painopiste aluepolitiikassa ja sen rahoituksessa on siirtynyt osaamiseen. Tällä on vaikutuksia aluepolitiikkaan, sillä osaamiseen käytetyt määrärahat keskittyvät taloudellisesti vahvoille alueille. Selityksiä muutoksille voidaan hakea monista eri tekijöistä.

Tutkielmassa tarkastellaan myös Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan kannalta keskeistä rahoitusta, eli infrastruktuurin ja osaamisen kehittämistä, ja näiden määrärahojen kohdentumista maakunnittain. Tämän rahoituksen ei voida kokonaisuudessaan sanoa tasoittavan alueiden välisiä eroja.

Avainsanat: Aluepolitiikka, alueellinen kehittäminen

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
2 Suomessa harjoitettu aluepolitiikka 1990-luvulla	4
2.1 Aluepolitiikan taloustieteellisistä perusteista	4
2.2 Muutokset kansallisessa aluepolitiikassa 1990-luvulla	5
2.2.1 Uuden lain tuomat muutokset alueelliseen kehittämiseen.....	6
2.2.2 Ohjelmamuotoisuus.....	7
2.2.3 Omaehtoisuus.....	8
2.3 Euroopan unionin aluepolitiikka	10
2.3.1 Aluepolitiikka osana koheesiopolitiikkaa.....	10
2.3.2 Euroopan unionin aluepolitiikan periaatteet.....	12
2.3.3 Tavoiteohjelmat ohjelmakaudella 1994-1999.....	14
2.4 Paikallinen taloudellinen kehitys	15
2.4.1 Infrastrukturi.....	18
2.4.2 Osaaminen.....	19
2.4.3 Paikalliset instituutiot.....	20
3. Aluepolitiikan luokitukset	22
3.1 Valtion menojen luokitus aluepoliittisten toimenpiteiden mukaan	22
3.2 Pieni ja suuri aluepolitiikka	24
3.2.1 Pieni aluepolitiikka.....	24
3.2.2 Suuri aluepolitiikka.....	25
4 Kansallisten aluekehitysrahojen määritelmät	27
4.1 Alueiden kehittämisestä annetun lain mukainen määritelmä	27
4.2 Aluekehitysrahat ja additionaliteetti -selvityksessä tehdyt määritelmät	29
4.2.1 Aluekehitysrahojen ydinosa.....	30
4.2.2 Muut aluekehitysrahat.....	31
4.3 Alueellisen kehittämisen rahoitus	32
5 Alueellisen kehittämisen rahoituksen empiirinen tarkastelu	35
5.1 Empiirisessä tarkastelussa mukana oleva rahoitus	35
5.2 BTV-indikaattori	38
5.3 Alueelliseen kehittämiseen rahoitus vuosina 1994-1998	39
5.4 Alueellisen kehittämisen rahoitus toimintalinjoittain	43
5.4.1 Infrastrukturi ja perusrakenteet.....	45
5.4.2 Osaaminen ja koulutus.....	48
5.4.3 Yritystoiminnan tukeminen.....	51
5.4.4 Maaseudun kehittäminen.....	53
5.4.5 Työllisyyden hoito.....	56
5.4.6 Elinympäristö.....	59
5.4.7 Projektirahoitus.....	62
6 Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan kannalta keskeinen rahoitus	65
6.1 Tarkasteluun valittu rahoitus	65
6.2 Paikallinen taloudellinen kehitys -lähestymistavan mukaan keskeinen rahoitus vuosina 1994-1998	66
6.2.1 Infrastruktuurin kehittäminen.....	66
6.2.2 Huippuosaaminen.....	70

7 Johtopäätökset.....	74
Lähteet:.....	77
Liite 1. Alueellisen kehittämisen rahoitus momenteittain.....	83
Liite 2. Toimintalinjat momenteittain	89
Liite 3. Alueellisen kehittämisen rahoituksen kokonaissummat maakunnittain vuosina 1994-1998	93
Liite 4. Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan mukaan keskeiset momentit	96

1 Johdanto

Suomessa harjoitettava aluepolitiikka joutui merkittävien muutosten kohteeksi 1990-luvulla. Kansallista aluepolitiikkaa säätelevän lainsäädännön uudistamisen myötä siirryttiin niin sanottuun uuteen aluepolitiikkaan, jonka mukana tulivat uusina periaatteina ohjelmaperusteinen sekä omaehtoinen alueellinen kehittäminen. Aluepolitiikassa ei myöskään tähdätä enää niinkään alueellisten erojen tasaamiseen vaan alueiden omista mahdollisuuksista nousevan sisäsyntyisen kasvun luomiseen. Toisena suurena muutostekijänä aluepolitiikkaan vaikutti Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Jäsenyyden myötä kansallisen aluepolitiikan lisäksi EU:n aluepolitiikasta tuli osa Suomessa harjoitettavaa aluepolitiikkaa rakennerahastojen ja EU-tavoiteohjelmien kautta. Euroopan unionin aluepolitiikka on vaikuttanut myös kansallisen aluepolitiikan muotoutumiseen ja onkin mahdotonta sanoa missä määrin nykyisen muotoinen aluepolitiikka on seurausta integraatiokehityksestä.

Vaikka Euroopan unionin aluepolitiikkaan liittyy arviointimenettely, ei viime vuosina harjoitetusta aluepolitiikasta kansallinen aluepolitiikka mukaan luettuna ole olemassa perusteellista analyysiä (Kangasharju ym. 1999, 21). Syynä tähän lienee sekä se, ettei uudistuksista ole kulunut tarpeeksi aikaa että se, että on vaikea erotella, mikä osa 90-luvun talouskasvusta on seurausta aluepoliittisista toimenpiteistä.

Aluepolitiikkaa tarkasteltaessa täytyy myös pohtia sitä, mikä on aluepolitiikkaa, sillä lähes kaikilla valtion menoilla on alueellisia vaikutuksia. Jos keskitytään tarkastelemaan ainoastaan aluepolitiikkaa sanan varsinaisessa merkityksessä, rajataan tarkastelun ulkopuolelle merkittävä osa alueiden kehittymiseen vaikuttavista toimenpiteistä.

Aluepoliittisten toimenpiteiden seuraamisen kannalta olisi tärkeää rahoituksen läpinäkyvyys. Lain mukaan eri hallinnonalojen aluekehitykseen tarkoitetut määrärahat tulee erikseen nimetä valtion talousarvioon (Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993). Tämä ei kuitenkaan takaa rahoituksen läpinäkyvyyttä, sillä ei ole yksimielisyyttä siitä, mitä talousarvion momentteja ja kuinka suuria markkamääriä tulisi tarkastella. Markkamääräiset erot eri luokitteluihin pohjautuvissa aluekehitysrahojen tai alueellisen kehittämisen rahoituksen määrittelyissä ovat suuria, ja laskelmat vaihtelevat noin 4 ja 35 miljardin markan välillä. Tämän perusteella voidaan todeta, ettei määrittely ole selkeä.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumista maakunnittain sekä tässä rahoituksessa tapahtuneita muutoksia maakunnittain vuosina 1994-1998. Jotta tutkielmalla olisi painoarvoa, täytyy tarkastelun kohteeksi otettavan rahoituksen valinta olla perusteltu. Kuten luvusta 4 käy ilmi, laskelmia voidaan tehdä useamman määritelmän mukaan. Mikään näistä laskelmista ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Yksinomaan lain pohjalta talousarvioon tehtyyn jaotteluun ei voida pohjata tässä määrittelyssä olevien ongelmien takia. Ei liene myöskään järkevää keskittyä tarkastelemaan 3-4 miljardin markan kohdentumista, jos alueellisen kehittämisen rahoituksen todellinen summa on lähes kymmenkertainen. Määritelmiin liittyvien ongelmien vuoksi ei tulisi sokeasti nojata ainoastaan yhteen määritelmään. Kuitenkaan selkeyden takia ei ole järkevää alkaa tekemään yksityiskohtaisia tarkasteluja kaikkien eri määrittelyjen pohjalta. Näiden seikkojen vuoksi tässä tutkielmassa muodostetaan aiempia määritelmiä hyväksi käyttäen oma alueellisen kehittämisen rahoituksen määritelmä

Tarkastelun kohteeksi voidaan ottaa kaikki Suomen maakunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Ahvenanmaan jättäminen tarkastelun ulkopuolelle johtuu siitä, että pääosa sinne suunnatuista rahoista menee könttäsomana, jota on mahdotonta tarkastella vertailukelpoisesti muiden maakuntien kanssa (Alanen 1996, 9).

Aineistona tässä tutkielmassa ovat tilastokeskuksen joka toinen vuosi keräämät tiedot valtion talousarvion tuloista ja menoista maakunnittain. Tähän aineistoon on valtion tilinpäätöksistä koottu tulot ja menot momenttikohtaisesti, eikä aluekehitysrahoja ole merkitty erikseen. Aineisto kattaa vuodet 1994, 1996 ja 1998. Aikavälin valinta johtuu siitä, että ennen vuotta 1994 Tilastokeskuksen aineisto on kerätty läänitasolla ja tämä tekee vuotta 1994 aiempien vuosien vertailun myöhempien vuosien kanssa mahdottomaksi. Vuoden 1998 aineisto oli puolestaan usin saatavilla oleva. Aikaväli, jolla tarkastelu suoritetaan on lyhyt ja asettaa rajoituksia empiiriselle tarkastelulle. Olisi mielenkiintoista tutkia esimerkiksi aluepoliittisten menojen maakunnittaista kohdentumista vanhan ja uuden aluepolitiikkaa säätelevän lain voimassaoloaikana. Tämän kaltaisessa tarkastelussa ilmenisi todennäköisesti huomattavasti enemmän muutoksia aluekehitysrahojen kohdentumisessa eri ajan-kohtina. Edellä mainituista syistä tällaista tarkastelua ei voida toteuttaa tässä tutkielmassa.

Pelkkä rahavirtojen suuntautumisen tarkastelu ei välttämättä tuota hedelmällisiä tuloksia ja tämän vuoksi tutkielmassa tarkastellaan millaisia rahavirtoja on mennyt millaisille alueille. Kohdealueet täytyy tällöin luokitella jonkin ominaisuuden mukaan ja tässä tutkielmassa luokitteluun käytetään pääasiassa btv-indikaattoria, joka kuvaa muutosta alueen talouden tilassa. Samoin myös rahavirtoja

täytyy jaotella erilaisiin luokituksiin, jotka voivat olla esimerkiksi jaotteluja erilaisiin toimintalinjoihin. Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle jää se, millaisia vaikutuksia tietäntyyppisten rahojen kohdentumisella tietäntyyppiselle alueelle on ollut.

Aiheen tutkiminen on tärkeää, koska rahoituksen kohdentuminen ja määrä ovat ratkaisevassa asemassa aluepolitiikan vaikuttavuutta tarkasteltaessa. Maakuntien kannalta rahoituksen kohdentumisen tarkastelu on tärkeää maakuntien edunvalvontatyötä ajatellen (Soininen 1999, 1). Kattavaa tutkimusta aluekehitysrahojen maakunnittaisesta kohdentumisesta eri vuosina ei ole olemassa.

Aikaisemmin alueellisen kehittämisen rahoitusta ovat tutkineet ainakin Pikkarainen (1998) sekä Soininen (1999). Selvityksessään Pikkarainen lähestyi aluekehitysrahoitusta ”kansallisen lainsäädännön mukaisten aluekehitysrahojen ja Euroopan Unionin additionaliteettiperiaatteen näkökulmasta”. Tarkastelun kohteena oli Etelä-Karjalan, Keski-Suomen ja Kymenlaakson maakunnat vuosina 1993 ja 1995. Soinisen selvitys puolestaan on jatkoa Pikkaraisen selvitykselle. Soinisen selvityksen tavoitteena on ”jäsentää valtion talousarvion kautta suunnattavia kansallisia alueellisen kehittämisen resursseja ja luoda viitekehys alueellisen kehittämisen rahoitussuunnittelulle”. Soininen tarkasteli Päijät-Hämettä ja Satakuntaa vuosina 1995-1997 sekä kaikkia maakuntia vuonna 1996. Aluekehitysrahojen maakunnittaisista kohdentumista on tutkinut Alanen (1996) alueiden kehittämisestä annetun lain määritelmän pohjalta vuoden 1994 aineistolla. Soinisen ja Pikkaraisen case -tutkimuksia ei käsitellä tässä työssä tarkemmin, mutta muilta osin edellä mainittuihin selvityksiin palataan tarkemmin luvussa 4.

2 Suomessa harjoitettu aluepolitiikka 1990-luvulla

2.1 Aluepolitiikan taloustieteellisistä perusteista

Tavallisesti aluepolitiikan käyttöä alueiden välisten taloudellisten erojen tasaamiseen on perusteltu muilla kuin taloudellisilla syillä ja suurten erojen on nähty johtavan poliittisiin ja sosiaalisiin seurauksiin. Merkitystä on myös kulttuurisilla ja ympäristöön liittyvillä tekijöillä (Tervo 1991, 13). Näiden ei-taloudellisten perusteiden huomioiminen onkin tärkeää katseltaessa yhteiskunnan kehitystä laajemmin. Tällaisessa ajattelussa taustalla on pyrkimys solidaarisuuteen eri alueilla asuvien ihmisten kesken tai sitten esimerkiksi poliittinen tavoite pitää maan eri osat asutettuina strategisista syistä. Mikäli näitä syitä pidetään aluepolitiikan perusteina, näyttäytyy aluepolitiikka kustannuksena, jota maksetaan yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Perusteita aluepolitiikalle voidaan kuitenkin löytää myös puhtaammin taloustieteellisestä näkökulmasta. (Kangasharju ym. 1999, 2.)

Eräs taloustieteellisen ajattelun peruskäsityksiä on se, että vapaa kilpailu ja hintojen määräytyminen johtaa yhteiskunnan kannalta kaikkein tehokkaimpaan resurssien allokaatioon. Todellisuudessa kilpailu ei kuitenkaan ole täydellistä, hinnat eivät heijasta kaikkia kustannuksia eikä talousyksiköillä ole riittävästi tietoa parhaan ratkaisun valitsemiseksi. Tämän takia myöskään voimavarat eivät kohdennu tehokkaasti ja julkisen vallan interventiota aluepoliittisiin toimenpitein tarvitaan. Tehokas resurssien jakautuminen ei myöskään kerro mitään siitä, kuinka parhaan allokaation tuottama hyvinvointi jakautuu ihmisten kesken. Yhteiskunnallisen kehityksen kannalta tämä on kuitenkin merkittävä tekijä. Eräs keskeinen syy markkinamekanismin epäonnistumiselle ovat ulkoisvaikutukset. Aluepoliittisiin ongelmiin ratkaisukeinoina käytettäviä politiikkatoimenpiteitä voidaan lähestyä eri tavoin ja päätyä täten esittämään erilaisia toimintavaihtoehtoja. (Kangasharju ym. 1999, 2-3.)

Aluetaloustieteelliseen tutkimukseen perustuva aluepolitiikka on osa talouspolitiikkaa. Aluepolitiikan harjoittamisen perusteena on pidetty sitä, että eri alueiden välillä on suuria eroja sellaisissa asioissa, joilla on vaikutusta koko valtion kehittymiseen. Yleisesti ottaen suuria eroja alueiden välillä pidetään haitallisena talouden kehittymiselle ja tämän vuoksi niitä pyritään vähentämään. Koska aluepolitiikkaa ja alueellisten erojen tasaamista ei voida pitää itsestäänselvyytenä, on sen käyttö

kuitenkin voitava perustella uskottavasti. Onkin tärkeää tietää, millainen aluepolitiikka on kulloisesakin tilanteessa hyödyllistä ja kuinka koko valtio hyötyy siitä. (Armstrong & Taylor 1993, 191.)

Julkisen vallan puuttumista markkinoiden toimintaan voidaan siis perustella sekä sillä, että markkinoiden toiminnan tuloksena syntyvä hyvinvoinnin jakautuminen on liian epätasaista ja sillä, että markkinoiden vapaa toiminta ei käytännössä johdakaan voimavarojen tehokkaaseen käyttöön. (Kangasharju ym. 1999, 3.)

2.2 Muutokset kansallisessa aluepolitiikassa 1990-luvulla

Aluepolitiikan muutoksiin on suurelta osin ollut vaikuttamassa Euroopan integraatio. Integraatio toi mukanaan Euroopan unionin aluepolitiikan osaksi Suomessa harjoitettavaa aluepolitiikkaa ja vaikutti merkittävästi kansallisen aluepolitiikan muotoutumiseen. (Niittykangas & Tervo 1995, 323). Aluepolitiikan uudistuksiin ovat vahvasti vaikuttaneet myös aluepolitiikan yleiset kehitystrendit. Aluepolitiikassa ollaan siirtymässä keskusjohtoisesta mallista kohti hajautetumpaa, paikallisista tarpeista ja mahdollisuuksista nousevaa aluepolitiikkaa. Alueita ei pyritä enää kaksijakoisesti luokittelemaan menestyviin ja heikkoihin alueisiin, vaan tunnistamaan aluekohtaiset rakenteelliset heikkoudet ja vahvuudet. Ongelma-alueet ovat kuitenkin vaikeasti määritettäviä ja vaihtuvat nopeasti. Alueellista kasvua ei enää pyritä jakamaan alueiden kesken, vaan alueelliset resurssit pyritään mobilisoimaan kasvun luomiseksi. Huomio onkin siirtynyt alueellisesta kasvusta innovaatioihin, ja keskipisteeksi ovat nousseet teknologinen kehitys, joustavuus, ohjelmat ja pienet yritykset. (Stöhr, 1989.)

Merkittävänä uudistusta voidaan pitää kannustavuuden näkökulmasta tarkasteltuna, sillä alueiden oman aktiivisuuden merkitys on noussut. Aiemmin suunnittelun perusteena on ollut alueen aikaisempi kehitys, mutta 1980-luvulla siirryttiin tavoitteenasetteluun pohjautuvaan suunnitteluun. Myös tehokkuustavoitteen merkitys on korostunut aluepolitiikassa tasaisuustavoitteeseen nähden. (Niittykangas & Tervo 1995, 326.) Perinteisesti tasaisuustavoite on Suomessa ollut lainsäädännössä etusijalla tehokkuustavoitteeseen nähden ja syynä muutokseen on ollut Euroopan yhdentymiskehitys sekä yritysten toimintatapojen muutos (HE 99/1993).

Alueellisen kehittämisen keinoilla pyritään saamaan aikaiseksi endogeenista kasvua. Vaikka suuret yritykset ovat talouden kannalta merkittävämpiä, on panostaminen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin Silanderin ym. (1997, 26) mukaan ainoa mahdollisuus alueellisen kehittämisen strategiaksi. Tässä tilanteessa kehityksen tulee tapahtua paikallisten toimijoiden aloitteesta ja kehityksen suunnasta tulee päättää siellä missä mahdollisuudet tunnetaan parhaiten.

2.2.1 Uuden lain tuomat muutokset alueelliseen kehittämiseen

Suomessa harjoitettavaa aluepolitiikkaa ohjaa Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993), joka tuli voimaan vuoden 1994 alussa. Lain tavoitteena on ”edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä.” Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi

1. turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus.
2. turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne.
3. uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä sekä edistetään uusien työpaikkojen syntymistä.
4. vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

Edellä mainitut tavoitteet eivät suuresti poikkea aikaisemmassa aluepolitiikkaa käsittelevässä laissa mainituista tavoitteista, mutta muilta osin vuoden 1994 alusta voimaan tullut Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993) poikkeaa laajalti aikaisemmasta Laista aluepolitiikasta (1168/1988). Uudessa laissa päätösvaltaa pyritään siirtämään mahdollisimman lähelle päätöksenteon kohteita, kun aikaisemmin suomalaiselle aluepolitiikalle tyypillistä on ollut hallinnon keskittyneisyys. (HE 99/1993.) Päätösvallan hajauttamisen voidaan nähdä johtuvan käytännön kokemusten lisäksi myös yritystoiminnan luonteesta ja yritysten toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Toisaalta päätösvallan hajauttaminen voidaan nähdä myös osana integraatiokehitystä. (Niittykangas 1993, 17.)

Laissa aluekehitysviranomaisiksi on määrätty maakuntien liitot, joiden tehtäviin kuuluvat yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta huolehtiminen sekä aluekehittämisohjelmien valmistelu, toteutus ja seuranta. Maakuntien liittojen vastuulla on myös aluehallintoviranomaisille kuuluvien aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittaminen, maakuntien yleinen kehittäminen ja kuntien välisen yhteistyön

edistäminen. (Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993.) Vastuuta alueellisesta kehittämisestä on siirretty myös yrittäjille, ja yritykset nähdään alueellisen kehittämisen moottoreina. Yritykset toimivat omaehtoisesti ja aluekehitysviranomaisen roolina on alueen kannalta tärkeiden kehittämishankkeiden käynnistäminen ja yhteistyösuhteiden luominen. Yrittäjyyden ja omatoimisuuden välille tulisi saada aikaan jatkuva vuorovaikutus, jossa aluepoliittisten keinojen ensisijainen tehtävä on tämän prosessin alkuun saattaminen. Yhteistyön, omaehtoisuuden ja voimavarojen keskittämisen merkitys korostuu uuden aluepolitiikan aikana. (Silander ym. 1997, 24-26.)

2.2.2 Ohjelmamuotoisuus

Uudessa aluepolitiikassa aluekehitysohjelmat ovat keskeinen työväline. Ohjelmamuotoinen työskentely ei ole uusi toimintatapa, mutta sen merkitys on korostunut uuden lain myötä (Haveri & Majoinen 1995,16). Ohjelmilla pyritään sellaisiin vaikutuksiin, joihin ei päästäisi pelkästään yksittäisten hankkeiden avulla ja niissä yhdistetään erilaisia projekteja koordinoitusti. Tämän vuoksi ohjelmilla ei välttämättä ole yhtä konkreettisia tavoitteita kuin projekteilla ja ajallisestikin ohjelmat ovat projekteja löyhemmin määriteltyjä. (Haveri 1995 Haverin & Majoisen 1995 mukaan.) Tyypillistä aluekehitysohjelmille on toimijoiden heterogeenisuus. Ohjelmia toteutetaan vuorovaikutusverkostossa, jonka muodostavat erilaiset organisaatiot. Näihin kuuluu niin julkisen hallinnon kuin myös yritysmaailman organisaatioita. (Haveri & Majoinen 1995, 20.) Kansallisia aluekehitysohjelmiä ovat kehitysalueohjelma, rakennemuutosohjelma, maaseutuohjelma, saaristo-ohjelma, osaamiskeskusohjelma ja raja-alueohjelma (Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981; Asetus alueiden kehittämisestä 1315/1993).

Lakiuudistuksessa haluttiin saattaa kunnat ja valtio saman suunnittelupöydän ääreen, sillä molemmat pyrkivät samoihin tavoitteisiin. Tällä tavoin pystyttäisiin parantamaan alueiden omatoimisuuden edellytyksiä, välttää päällekkäistä valmistelua ja hyödyntää molempien voimavarat yhteisen aluestrategian aikaansaamiseksi. (Paasivirta 1991, 66-67.)

Alueellisen kehityksen rahoituksesta on aikaisemmin päätetty hyvin suurelta osin keskushallinnossa. Uuden lain mukaan pääosa aluekehitysrahoista annettaisiin kyseisen hallinnonalan piiri- tai alueviranomaisen käyttöön, jotka puolestaan osallistuisivat alueella kehittämishankkeiden valmisteluun. Alueet voisivat näin toteuttaa omiin suunnitelmiinsa kuuluvia hankkeita. (He 99/1993.)

Maakuntien liitot ovat saaneet alueellisessa kehittämistyössä tarkoitettua suuremman roolin, mikä on nostanut merkittäväksi ongelmaksi demokratiavajeen maakunnallisessa päätöksenteossa, sillä päätösvaltaa on luisunut liittojen luottamuselimiltä virkamiestyöryhmille. (Alueiden kehittämisestä annetun lain toteutuminen 1997, 50-51.) Myös kuntien johtamisjärjestelmässä ohjelmatyö on painottanut virkamiesvetoisuutta. Tulevaisuudessa suunnittelutyössä tulisi hyödyntää luottamushenkilöiden erityisosaaminen sekä valjastaa verkostosuhteet suunnittelutyön käyttöön. (Haveri & Majoinen 1995, 95-96.) Ongelmalliseksi saattaa muodostua myös tavoiteohjelmien keskeinen asema maakuntien liittojen toiminnassa, sillä ne vievät lähes kaikki maakuntien liittojen voimavarat (Alueiden kehittämisestä... 1997, 50).

Uuden aluepolitiikan aikana kuntien välinen sekä seutukuntien yhteistyö saa aikaisempaa suuremman roolin. Seudulliset yhteistyö ja kehittämisstrategiat voidaan nähdä pohjana ohjelmaperusteiselle alueelliselle kehittämiselle (Harju 1994, 12). Seutukuntien merkityksen lisääntymisen taustalta löytyy ajatus siitä, että yksittäiset kunnat ovat monissa tapauksissa liian pieniä yksiköitä hoitamaan tehokkaasti alueellista kehittämistyötä, kun taas maakunnat ovat liian suuria yksiköitä viemään tehokkaasti läpi ohjelmaprosessia. Seutukunnat tarjoavat maakuntia paremmat mahdollisuudet alhaalta ylöspäin suuntautuvaan kehittämistyöhön, koska seutukunnat ovat maakuntia välittömämmin asukkaiden ja yritysten toimintaympäristöjä. Maakuntatasolla voidaan kuitenkin koota yhteen seutukuntien ohjelmia ja luoda tällä tavoin maakunnallisia kehittämisohjelmia. (Haveri & Majoinen 1995,17.)

Kehitysohjelmien laatiminen alkoi lain asettamasta velvoitteesta, mutta monissa seutukunnissa ohjelmatyö voitiin nähdä luonnollisena jatkona seutuistumiskehitykselle, joka oli jatkunut jo pitkään. Voidaankin sanoa, että seutukunnat ovat nähneet ohjelmat omana vaikuttamismahdollisuutenaan. Seutukunnat eivät kuitenkaan ole saaneet sellaista roolia kehittämisyksikkönä kuin laissa tavoiteltiin. (Haveri & Majoinen 1995, 94-99.)

2.2.3 Omaehtoisuus

Ylhäältä johdetun suunnittelujärjestelmän ongelmat olivat 90-luvun alussa nousseet esille, ja paikallisista lähtökohdista nousevan aluepolitiikan uskottiin tuovan uusia ideoita alueelliseen kehittä-

miseen. Julkinen sektori ei yksin kyennyt ratkaisemaan alueelliseen kehittämiseen liittyviä ongelmia, ja yritykset ja järjestöt haluttiin saada osallistumaan aluepolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäämällä alueellista päätösvaltaa haluttiin edistää alueiden poliittista tahdonmuodostusta ja tällä tavoin edistää alueen omaehtoista kehittämistä. (Alueiden kehittämisestä...1997, 29.)

Omaehtoisuus poikkeaa alueellisen kehittämisen strategiana selvästi aiemmasta. Omaehtoisuudessa tai omatoimisuudessa on kysymys alhaalta ylöspäin suuntautuvasta kehittämisestä. Tällaiset strategiat ovat perustarveorientoituneita, työvoimaintensiivisiä, pienessä mittakaavassa toimivia ja paikallisiin resursseihin perustuvia. Omatoimisuudella pyritään mosaiikkimaiseen aluerakenteeseen, eikä alueen keskeinen sijainti välttämättä takaa alueen nopeaa kehitystä. (Silander ym. 1997, 28.)

Omaehtoisuuden vaatimuksena on saada alueen ihmiset mukaan kehittämistoimintaan. Alueen toimijoiden yhteistyö ja asukkaiden aktiivinen osallistuminen ovat edellytyksenä alhaalta ylöspäin suuntautuvalla kehittämisellä. Pelkkä varojen ohjaaminen alueelle ei riitä, vaan alueelta tulee löytyä tahtoa ja kykyä yhteistyöhön ja alueelliseen kehittämistoimintaan. Omaehtoisuuden lisääntyminen onkin merkinnyt ainakin maaseudulla kehittämisprosessien demokratisoitumista. (Kainulainen 2000, 76-77.)

Omaehtoisuus vaatii toteutuakseen paikallisyhteisöltä kykyä hahmottaa yhteinen merkitystodellisuus ja elämänpiiri. Kainulaisen mukaan maaseudun kehittäminen ei ole mahdollista ilman vahvaa omaa identiteettiä, yhteenkuuluvuuden tunnetta, tai muista alueista erottumista. Omaehtoisuus on noussut yhä enemmän esille maaseutupolitiikassa samaan aikaan kun sen sosiaalinen pohja on rapautumassa. Yhteiseen tahdonmuodostukseen eivät riitä ainoastaan taloudelliset resurssit, vaan siihen vaaditaan myös yhteistä merkityksenantoa. (Kainulainen 2000, 83-86.)

Omaehtoisessa alueellisessa kehittämisessä painopiste on siirtymässä alueiden uusiutumiskykyyn, mikä tarkoittaa alueen kehityskyvyn riippuvan eniten alueen kyvystä omaksua ja toteuttaa innovaatioita ja synnyttää uusia toimintamekanismeja. Tämän ansiosta alueellinen kehittäminen on entistä enemmän paikallisten toimijoiden käsissä. Myös verkostoitumisen ja kilpailukykyyn merkitys on lisääntynyt. (Alueiden kehittämisestä... 1997, 36.) Uusiutumiskyvyn korostuminen johtaa toisaalta myös omaehtoisuuden kulttuurisen ulottuvuuden korostumiseen. Kulttuuria voidaan pitää keskeisenä osana innovatiivista toimintaympäristöä. Kulttuuri onkin maaseuduille selviytymisstrategia, jolla se pystyy kilpailemaan elinehtojen tarjoajana kaupunkeihin nähden. (Kainulainen 2000, 74-75.)

2.3 Euroopan unionin aluepolitiikka

2.3.1 Aluepolitiikka osana koheesiopolitiikkaa

Koheesiota on vaikea hahmottaa käsitteenä ja tavoitteena, eikä sen edellytyksiä ei ole yritetty määrittellä ennen Ensimmäistä koheesioraporttia vuonna 1997 (Mäkinen 1999,44). Amsterdamin sopimuksen artiklassa 158¹ todetaan, että edistääkseen harmonista kehitystä, yhteisö pyrkii kehittämään toimenpiteitä, joilla vahvistetaan taloudellista ja sosiaalista koheesiota. Toimenpiteillä pyritään erityisesti poistamaan kehityseroja eri alueiden välillä sekä parantamaan eniten jälkeenjääneiden alueiden asemaa.

Koheesio ei tarkoita taloudellisen kasvun hidastumista eikä työpaikkojen vähenemistä, vaan koheesiolla pyritään edistämään taloudellista kasvua sekä uusien mahdollisuuksien käyttöönottoa köyhemmillä alueilla ja heikossa asemassa olevissa yhteiskuntaluokissa. Talouden kasvu ei sinänsä ole koheesiopolitiikan päämäärä vaan toimii välineenä elintason nostamiseksi ja elämän laadun parantamiseksi. Koheesiota ei tule sekoittaa harmonisaatioon, eivätkä koheesio ja erilaisuus ole ristiriidassa. Koheesiolla pyritään ainoastaan parantamaan tasa-arvoa taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa mahdollisuuksissa. Koheesion tulisi myös lisätä tietoisuutta siitä, että kehityksen tulee olla kestävä. (Ensimmäinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus 1996, 1997, 14-15.)

Tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaan liikkuvuuden avulla pyritään nopeuttamaan talouskasvua unionin alueella sekä tuottamaan uusia vaurastumisen mahdollisuuksia jäsenmaissa. Elintason nostaminen ja taloudellisen sekä sosiaalisen tasa-arvon lisääminen ovat sidottuja tuottavuuden kasvuun. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 13-14.) Tämä johtaa aluepolitiikan merkityksen lisääntymiseen, koska integraation eteneminen ei ole mahdollista, jos prosessia ei kyetä tekemään houkuttelevaksi myös niille alueille, jotka hyötyvät integraatiosta vähiten (esim. Mäkinen 1999, 44).

¹ Aikaisemmassa sopimuksissa artikla 130a

Yhteisössä ei tämän mukaan voitaisi sietää suurta eriarvoisuutta yhteisöön kuuluvien alueiden välillä. Eriarvoisuudella tarkoitetaan eroja kilpailukyvyssä, työllisyydessä sekä tulotasossa. Eriarvoisuus ei tarkoita ainoastaan eroja elämän laadussa ja mahdollisuuksien puutetta, vaan myös inhimillisten resurssien vajaakäyttöä jälkeenjääneillä alueilla. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 13.) Eriarvoisuutta pyritään poistamaan tukemalla heikoimpia jäseniä yhteisin toimenpitein. Keinona näille toimenpiteille on rakennepolitiikka, jolla tarkoitetaan alue-, sosiaali- ja maaseudun kehittämispolitiikan yhdistelmää. Tätä kokonaisuutta kutsutaan yleensä nimellä koheesiopolitiikka. Koheesiopolitiikalla pyritään tasoittamaan maiden välisiä eroja, ei niinkään maiden sisäisiä. Koheesiopolitiikka on yhteisön kehityksen kannalta välttämätöntä, koska jäsenmaiden välistä solidarisuutta ja yhteenkuuluvuutta pidetään edellytyksenä unionin kehitykselle. (Mäkinen 1999, 44.)

Lisääntyvä koheesio tarkoittaa muutosta. Epäsuotuisien talousrakenteiden jäädyttäminen sopeutusvaikeuksien ilmetessä saattaa johtaa pitkällä aikavälillä entistä suurempaan ja kivuliaampaan muutosprosessiin. Unioni pyrkiikin toimimaan mallina korostamalla kasvua lisäävien investointien merkitystä. Teoriassa nämä investoinnit vaikuttavat lisäämällä kokonaiskysyntää ja tätä kautta työllisyyttä ja tuotantoa sekä parantamalla tuotantopuolen tehokkuutta tuotantorakenteita vahvistamalla ja kilpailukykyä lisäämällä. Rakennetukien merkitys johtuu suurelta osin tuen keskittämisestä investointeihin sekä fyysiseen että inhimilliseen pääomaan. (Ensimmäinen taloudellinen...1997.)

Koheesioon pystytään vaikuttamaan jäsenmaiden kansallisilla politiikoilla sekä Euroopan unionin koheesiopolitiikalla. Jäsenmaiden harjoittamasta politiikasta koheesioon vaikuttavat erityisesti rakennepolitiikka, jolla pyritään makrotalouden vakauteen sekä resurssien uudelleenjakoon, jonka avulla pyritään kohdentamaan resurssit sosiaalisesta ja taloudellisesta näkökulmasta katsottuna optimaaliseksi. Kansallisella politiikalla on merkittävä rooli alueellisessa vakauttamisessa, sillä yhteisön budjetti on liian pieni, jotta sillä olisi merkitystä taloudelliseen vakauteen koko unionin alueella. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 49-57.)

Yhteisön koheesiopolitiikkaa rahoitetaan rakennerahastojen ja koheesiorahaston varoilla sekä Euroopan investointipankin lainoilla. Nämä vievät yhteensä noin kolmasosan yhteisön budjetista. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 89.) Rakennerahastot ja niiden tehtävät on lueteltu taulukossa 1. Rakenteellisten interventioiden tarkoituksena on lisätä investointeja jälkeenjääneillä alueilla ja tätä kautta parantaa alueiden kilpailukykyä. EU:n koheesiopolitiikan spatiaalinen vaikutus ilmenee toisaalta varainsiirtojen ja toisaalta jäsenmaiden lainsäädännön harmonisoinnin kautta. (European spatial development perspective 1997, 36-38.)

Rakennerahastot ja niiden tehtävät	
Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)	<ul style="list-style-type: none"> • Alueiden taloudellisten mahdollisuuksien vahvistaminen sekä rakenteellisen sopeutumisen, talouden kasvun ja pysyvän työllisyyden tukeminen.
Euroopan sosiaalirahasto (ESR)	<ul style="list-style-type: none"> • Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, nuorten työllisyysmahdollisuuksien parantaminen sekä jäsenmaiden sopeuttaminen teollisuuden muutoksiin.
Euroopan maatalouden tuki- ja ohjausrahasto (EMOTR)	<ul style="list-style-type: none"> • Tuotannon modernisoinnista ja maaseudun kehittämisestä johtuvaan maaseudun kehittämiseen sopeuttaminen.
Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline	<ul style="list-style-type: none"> • Kalastuksen kilpailukyvyyn parantaminen, kalastuselinkeinon uudistaminen sekä kalatalouden rakennemuutoksen sopeuttaminen.

Taulukko 1. Rakennerahastot ja niiden tehtävät. Lähde: Ensimmäinen taloudellista...1997; Haapalainen 1997

Kaiken kaikkiaan rakennepolitiikalla on ollut positiivisia vaikutuksia ja sen avulla on pystytty saamaan aikaan konvergenssia jäsenmaiden välillä. Kehityserot rikkaiden ja köyhien alueiden välillä eivät kuitenkaan ole kadonneet. (European spatial...1997,38.) Tarkasteltaessa koheesiota unionin alueella jäsenmaiden välinen koheesio on lisääntynyt 1990-luvulla, mutta jäsenmaiden sisäiset erot näyttävät kasvaneen. Tällä on negatiivisia seurauksia koheesiolle koko unionissa. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 49-57.)

2.3.2 Euroopan unionin aluepolitiikan periaatteet

Yhteisöaluepolitiikan taustalta voidaan löytää viisi periaatetta, joiden pohjalta yhteisöaluepolitiikka on muotoutunut. **Keskittäminen** (concentration) tarkoittaa nimensä mukaisesti, että Unionin tukitoimet pyritään keskittämään niille alueille, jotka kärsivät suurimmista kehitysvaikeuksista. Tällä tavoin vain osa ihmisistä ja alueista kuuluu tuen piiriin ja samalla tukitoimien tehokkuus paranee. (Jauhiainen 2000,61.) Keskittämisessä on kyse painopisteiden valinnasta. Unionin aluepolitiikka ei kuitenkaan ole ollut kovin keskittynyttä, sillä aluepoliittisten toimenpiteiden piiriin on kuulunut yli puolet unionin alueista ja eri toimenpiteitä on ollut useita. (Mäkinen 1999, 52.)

Ohjelmallisuudella (programming) pyritään siirtämään painopiste yksittäisistä projekteista monivuotisiin tavoitteellisiin toimenpideohjelmiin, jotka koostuvat useista yhteen nivotuista projekteista.

Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaiden tulee suunnitella joukko projekteja ja tukitoimenpiteitä tietyille alueille, jotka sovitetaan yhteen yhdeksi ohjelmaksi. Tällä tavalla voidaan sovittaa yhteen eri sektoreiden toimenpiteitä sekä saada alueelliseen kehittämiseen jatkuvuutta monivuotisten ohjelmien kautta. (Molle & Hollanders 1999 Jauhiaisen 2000, 65-66 mukaan.) Ohjelmallisuusperiaate tukee keskittämisperiaatetta parantamalla yhteisön tukitoimien vaikuttavuutta ja yhdessä näiden avulla pyritään hyödyntämään alueiden vahvuustekijöitä ja minimoimaan heikkouksien vaikutuksia. Ohjelmien täytyy myöskin olla toteuttamiskelpoisia. (Mäkinen 1999, 54-55.)

Kumppanuusperiaatteella (partnership) pyritään varmistamaan yhteistyö niin eri tason viranomaisten kuin myös viranomaisten ja muiden alueellisen kehittämisen toimijoiden välillä. Yhteistyö on sekä horisontaalista että vertikaalista ja siihen pyritään ottamaan mukaan kaikki alueiden sosioekonomisesti tärkeät toimijat (Virkkala & Mariussen 1999, 5). Kumppanuusperiaatteella pyritään nivomaan yhteen eri tahojen intressit, ja periaate on erittäin tärkeä alueiden endogeenisen kehityksen kannalta, sillä se mahdollistaa alhaalta ylöspäin suuntautuvan kehityksen. Periaatetta sovelletaan läpi koko tukiprosessin; rahoituksessa, suunnittelussa, toteutuksessa, valvonnassa ja arvioinnissa. (Jauhiainen 2000,67-68.) Suunnittelutyöhön on pyritty ottamaan mukaan viranomaisten lisäksi myös muita toimijoita ja tällä tavoin pyritään mahdollistamaan paikallisten näkemysten välittyminen suunnittelutyöhön. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä toteutunut, sillä jokainen jäsenmaa voi tulkita periaatetta omalla tavallaan. Näin ollen alueelliseen kehittämiseen osallistuneiden toimijoiden joukko ei välttämättä ole kasvanut. (Mäkinen 1999, 56-57.)

Läheisyysperiaatteella (subsidiarity) ei juurikaan ole ollut merkitystä jäsenvaltioita alemmilla hallinnon tasoilla ja läheisyysperiaatteessa on kyse lähinnä komission ja jäsenvaltioiden välisistä suhteista, jäsenmaiden järjestäessä itse hallintonsa (Mäenpää 1997, 54-59; Lehtomäki 1994, 15). Alueellisen kehittämisen yhteydessä periaatteen voidaan kuitenkin katsoa koskevan jäsenmaita alempia hallinnon tasoja. Mäkisen (1999, 58) mukaan yksi aluepolitiikan tärkeimmistä kysymyksistä koskee alueiden itsensä roolia: Ovatko ne toimenpiteiden kohteita vai aktiivisia toimijoita? Päätösvallan hajauttaminen on Euroopassa ollut suosiossa samalla karsittaessa tukitoimenpiteitä. Näin ollen alueiden on täytynyt selviytyä omin neuvoin vahvuksiensa perusteella kilpailun resursseista kiristyneessä. Aluehallinnon vahvistamisen merkitystä sen valtuuksien saattamiseksi tehtävien tasalle onkin korostettu eri ylikansallisilta tahoilta.

Lisäysperiaatteen (additionality) mukaan komission ja jäsenvaltion tulee huolehtia, että jäsenvaltio pitää julkiset ja niihin verrattavat menonsa vähintään samalla tasolla kuin aikaisemmalla ohjelma-

kaudella. Tässä voidaan kuitenkin ottaa huomioon makrotaloudellinen tilanne sekä tietyt muut erityistilanteet. Lisäysperiaatteen todentamisen yksityiskohdista sovitaan tukikehyksiä määriteltäessä. (Neuvoston asetus ETY 2082/93, Neuvoston asetus ETY 2052/88.) Periaatteen mukaisiksi julkisiksi menoiksi lasketaan valtion, kuntien sekä joidenkin muiden julkisluontoisten organisaatioiden alueelliseen kehittämiseen soveltuva rahoitus. Tähän Euroopan komission ja Suomen yhdessä määrittelemään additionaliteetin rahoitus pohjaan kuuluu myös muita valtion menoja kuin talousarviossa erikseen Euroopan unionin rakennerahastojen rahoituksen kansallisiksi vastinrahoiksi kirjattuja momenteja. Itse asiassa vain pieni osa valtion additionaliteettirahoista on merkitty kansallisiksi vastinrahoiksi. (Pikkarainen 1998, 21-22.)

2.3.3 Tavoiteohjelmat ohjelmakaudella 1994-1999

Rakennerahastojen tuella pyritään saavuttamaan perustamissopimuksen artikloissa 158 ja 160 mainittuja tavoitteita, eli edistämään koko yhteisön sopusointuista kehitystä sekä poistamaan kehityseroja ja alueiden epätasapainoa (Neuvoston asetus ETY 2052/88; Euroopan yhteisön perustamissopimus). Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi oli ohjelmakaudella 1994-1999 olemassa neljä alueellista tavoitetta, tavoitteet 1, 2, 5b ja 6, sekä kolme yhteisön laajuista tavoitetta, tavoitteet 3, 4 ja 5a. Näiden lisäksi oli yhteisöaloitteita, joiden toteuttamiseen käytettiin noin yhdeksän prosenttia rakennerahastojen varoista. (Ensimmäinen taloudellista...1997, 90.) Taulukossa 2 on esitelty tavoiteohjelmat ja yhteisöaloitteet. Nykyisellä ohjelmakaudella molempien määrää on vähennetty kolmeen. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisia ovat kuitenkin tavoiteohjelmat ohjelmakaudelta 1994-1999.

Unionin tasolla selvästi tärkein tavoiteohjelma on tavoite 1, joka vie yli puolet rakennerahastoihin budjetoiduista varoista. Suomessa markkamääräisesti tärkein tavoiteohjelma viime ohjelmakaudella oli tavoite 6 ja vastaavasti pienin rahamäärä käytettiin tavoitteeseen 4. Yhteisöaloitteisiin käytetyt markkamäärät ovat huomattavasti tavoiteohjelmiin käytettyjä pienempiä. (Autio 1997.)

Tavoiteohjelmat 1994-1999	
Tavoite 1	<ul style="list-style-type: none"> • Kehityserojen poistaminen alueilla joiden BKT on alle 75% unionin keskiarvosta. Ei koske Suomea
Tavoite 2	<ul style="list-style-type: none"> • Taantuvien teollisuusalueiden ja kaupunkien kehittäminen
Tavoite 3	<ul style="list-style-type: none"> • Pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden vähentäminen sekä työelämästä syrjäytyneiden auttaminen takaisin työelämään
Tavoite 4	<ul style="list-style-type: none"> • Työntekijöiden sopeuttaminen rakennemuutoksiin koulutuksella ja tiedon jakamisella
Tavoite 5a	<ul style="list-style-type: none"> • Maatalouden rakennemuutoksen edistäminen sekä sopeuttaminen yhteisön rakennepolitiikkaan
Tavoite 5b	<ul style="list-style-type: none"> • Maaseudun elinkeinorakenteen kehittäminen
Tavoite 6	<ul style="list-style-type: none"> • Pohjoisten harvaanasuttujen alueiden erityisongelmien ratkaiseminen
Yhteisöaloitteet 1994-1999	
Interreg II	<ul style="list-style-type: none"> • Raja-alueyhteistyö, energiaverkot sekä ylikansallinen aluesuunnittelu
Leader II	<ul style="list-style-type: none"> • Maaseudun kehittäminen
Employment	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa-arvon edistäminen työmarkkinoilla, työmahdollisuudet vammaisille ja vajaakuntoisille sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevat
Adapt	<ul style="list-style-type: none"> • Työvoiman sopeuttaminen teollisiin muutoksiin
Pk-yritykset	<ul style="list-style-type: none"> • Pk-yritysten kilpailukyvyn parantaminen
Urban	<ul style="list-style-type: none"> • Taantuvien kaupunkialueiden tukeminen
Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Kalatalouden kehittäminen

Taulukko 2. Tavoiteohjelmat ja yhteisöaloitteet. Lähde: Autio 1997; Haapalainen 1997

2.4 Paikallinen taloudellinen kehitys

Paikallinen taloudellinen kehitys-lähestymistapa (Local economic development, tästedes LED) alueelliseen kehittämiseen korostaa paikallisen aloitteellisuuden ja paikallisten toimenpiteiden merkitystä alueiden kehittämisessä. LED:illä on yhteisiä piirteitä sellaisten alueellisten kehittämisen mallien kanssa kuin paikallinen omaehtoisuus, monitasosuunnittelu ja alhaalta ylöspäin suuntautuva kehittäminen. LED:iä voidaan osittain pitää ylhäältä ohjautuvaan suunnitteluun varauksellisesti suhtautuvien näkemysten pukemisena uuteen asuun, mutta LED on myös tuonut alueiden kehittämiseen uusia piirteitä. (Mäkinen 1999, 77.)

LED:in myötä aluepolitiikan painopiste on siirtynyt nollasummapieli-malleista malleihin, joissa aluepolitiikalla pyritään lisäämään tuottavuutta koko kansantalouden tasolla (Blair 1999). Mallissa käytettävissä olevia voimavaroja ei pidetä etukäteen annettuna vaan kasvua pyritään nopeuttamaan

löytämällä aluetalouteen uusia toimijoita ja tukemalla näitä (Mäkinen 1999, 83). Mallissa korostetaan alueiden sisällä syntyviä, paikallisiin inhimillisten, institutionaalisten ja fyysisten voimavarojen käyttöön perustuvia toimenpiteitä. Keskeiselle sijalle tässä nousevat paikallishallinto ja erityisesti kunnat, mikä antaa jalansijaa kritiikille, sillä näillä tahoilla ei ole tarvittavia vapaasti kohdennettavia voimavaroja tai vaikutusvaltaa muihin toimijoihin, joita alueellinen kehittäminen vaatii. Kritiikissä on myös nähty, että paikalliset ponnistelut hukkuvat laajempiin talouden ilmiöihin ja paikallisten päätöksentekijöiden vaikutusvalta jää taka-alalle verrattuna suuriin yrityksiin. (Mäkinen 1999, 78-81.)

Vaikka kunnat ja aluehallintoviranomaiset ovat merkittävässä asemassa alueellisessa kehittämisessä, myös muilla toimijoilla on tärkeä rooli. LED:issä alueelliseen kehittämiseen osallistuvat toimijat muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, eikä olekaan yllättävää, että alueellisessa kehittämisessä on esiintynyt monia erilaisia tavoitteita ja lähestymistapoja. (Roberts 1989, 172-174.)

Aluepolitiikan painopisteen siirtymistä paikallistasolle voidaan perustella lokalisaatio-teorian avulla. Tämän teorian keskeisin argumentti on, että vuosikymmeniä jatkunut kuluttajien valinnanvapauden ja markkinoiden volatilitiitin kasvu sekä tuotteiden elinkaaren lyhentymisen vaativat tuotannolta suurempaa joustavuutta, joka johtaa horisontaalisiin ja verkostoituneisiin tuotantorakenteisiin. Suuret tuotantoyksiköt nähdään tämän ajattelun mukaan liian joustamattomiksi. (Amin & Thrift 1992, 571-572.)

Vaatus joustavuudesta johtaa alueellisen läheisyyden merkityksen kasvuun ja tällöin paikallistason agglomeraatio tarjoaa useita hyötyjä verkostoituneille tuotantoyksiköille. Näitä hyötyjä ovat tietyn erityisalan osaamisen kasautuminen alueelle, yhteistyökulttuuri, joka perustuu vilkkaaseen sosiaaliseen kassakäymiseen ja luottamukseen sekä työvoiman joustavuus. Etuihin voidaan lukea myös kuljetuskustannusten aleneminen, palvelutason paraneminen sekä jakeluverkostojen ja tuotantorakenteiden kehittyminen. (Amin & Thrift 1992, 572.)

LED-mallia on nimitetty myös endogeenisen kehityksen teoriaksi (Mäkinen 1999, 77). Tämä perustuu oletukseen, että alueellisen kehittämisen päätekijät, kuten fyysinen infrastruktuuri, koulutettu työvoima, paikalliset tuotanto- ja organisaatorakenteet sekä instituutiot ovat ennemminkin kiinteitä kuin liikkuvia tuotannon tekijöitä. Tällöin aluepolitiikan ei tulisi korostaa niinkään liikkuvien tuotannon tekijöiden merkitystä vaan pyrkiä täystyöllisyyteen ja paikallisten resurssien tuottavuuden kasvuun. (Cappellin 1992, 3; Cappellin 1983 Cappellinin 1992 mukaan.)

Varhaisimmat endogeenisen kasvun teoriat painottivat suotuisan toimintaympäristön merkitystä uusien yritysten synnyssä. Tällainen suotuisa ympäristö syntyy, kun paikalliset yritykset toimivat vilkkaassa vuorovaikutuksessa keskenään ja keskittyvät samalle toimialalle. Tämän kaltainen kehitys laskee tuotantokustannuksia ja helpottaa uusien yritysten pääsyä markkinoille. Myöhemmässä vaiheessa endogeenisen kasvun teoriat ovat korostaneet alueiden sisäisten kasvutekijöiden vahvistamisen merkitystä alueelliselle kehittämiselle. Tällaisella aluepolitiikalla pyritään lisäämään investointeja tutkimukseen pk-yrityksissä, työvoiman koulutukseen, innovaatioiden lisäämiseen pääomainvestoinneilla ja edistämään yritysten verkostoitumista, joka nopeuttaa informaation leviämistä yritysten välillä. (Cappellin 1991, 230-231.)

Endogeenisen kasvun teoriat eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Alueiden kehittyminen ei perustu ainoastaan pk-yrityksiin vaan myös suuryrityksillä on vaikutusta eri alueisiin, ja tämän vuoksi tulisi lisätä synergiaetujen hyväksikäyttöä alueen pk-yritysten ja monikansallisten suuryritysten välille. Toisekseen kaikki tuotannon resurssit eivät ole paikallisia, vaan osa resursseista tulee alueelle ulkoapäin. Ongelmaksi voi muodostua näiden resurssien yhdistäminen paikallisiin resursseihin, sillä vaatimus innovaatioista korostaa myös ulkoapäin tulevien panosten merkitystä alueen kehittymiselle. Kolmanneksi, endogeenisen kasvun malleja ei myöskään tulisi hyödyntää ainoastaan teollisilla tai maatalousvaltaisilla alueilla, vaan myös palveluiden tuottamiseen erikoistuneilla alueilla, mikä vaatii toimenpiteiden parempaa yhteensovittamista. (Cappellin 1991, 232-233.)

Euroopan unionin aluepolitiikan ja LED-lähestymistavan väliltä voidaan löytää monia yhtäläisyyksiä ja yhteisöaluepolitiikka sisältää kaikki LED:n keskeisimmät piirteet, kuten erikoistuminen alueellisiin vahvuuksiin, paikallinen aloitteellisuus ja innovatiivisuus sekä toimijoiden välinen yhteistyö. (Mäkinen 1999, 83.) Tätä kautta myös Suomessa harjoitettava kansallinen aluepolitiikka muistuttaa suurelta osin LED-tyyppistä aluepolitiikka, sillä kansallinen aluepolitiikka muistuttaa periaatteiltaan varsin paljon yhteisöaluepolitiikkaa.

Yhteisöaluepolitiikka ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu LED-periaatteiden mukaisena. Valtioilla on viime kädessä vastuu aluepolitiikan toteuttamisesta ja monessa maassa aluepoliittinen päätöksenteko on keskitettyä. Kumppanuus- ja läheisyysperiaate ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, että paikallinen päätöksenteko alueiden kehittämisessä on lisääntynyt. Toisaalta, LED ei merkitse täysin omaehtoista alueellista kehittämistä, sillä aluepoliittisia toimenpiteitä täytyy koordinoita. Tällöin ratkaisevaksi nousee, onko alueiden kehittäminen alhaalta vai ylhäältä ohjautuvaa. Vaikka EU:ssa

aluepolitiikkaa toteutetaankin keskitetyn järjestelmän puitteissa, hallinto ei puutu ohjelmien yksityiskohtiin, vaan on kiinnostunut suurista linjoista ja mahdollistaa tällä tavoin alueiden kehittämisen alueen omiin tarpeisiin ja resursseihin pohjautuen. (Mäkinen 1999, 83-85.)

2.4.1 Infrastrukturi

Toimivan infrastruktuurin välttämättömyys alueen kehittymisen kannalta on tiedostettu jo vuosia. Infrastruktuurilla on tarkoitettu tällöin perusinfrastruktuuria, kuten tieverkostoa ja vesihuoltoa. Viime aikoina infrastruktuurin käsite on kuitenkin laajentunut. Infrastrukturi-käsitteeseen on sisällytetty myös koulutetun työvoiman saatavuus sekä asuinympäristö ja julkiset palvelut, joilla pyritään epäsuorasti vaikuttamaan koulutetun työvoiman saatavuuteen. (Illeris 1993, 43.) Hyvän infrastruktuurin omaavien alueiden on havaittu houkuttelevan pääomaa ja koulutettua työvoimaa vähemmän kehittyneiltä alueilta. Syynä tähän ovat pääomien paremmat tuottomahdollisuudet talouden ulkoisvaikutusten vahvistaessa prosessia. Ei voida kuitenkaan suoraan sanoa minkä tyyppiseen infrastruktuuriin panostaminen on kannattavinta. (Koukkari 1991, 71-79.)

Infrastruktuurin merkitys alueellisen kehittämisen kannalta riippuu olemassa olevan infrastruktuurin käyttöasteesta. Mikäli olemassa oleva kapasiteetti on täysin hyödynnetty, infrastrukturi voi muodostua esteeksi alueen kehittymiselle, mutta muissa tapauksissa muut aluekehitystoimenpiteet ovat infrastrukturi-investointeja parempia. Infrastrukturi-investointeja voidaan myös jossain määrin käyttää kompensoimaan muiden kehitystekijöiden, kuten esimerkiksi huonon sijainnin vaikutusta alueen kehittämiseen. (Koukkari 1991, 68-69.)

Kansallisissa aluepoliittisissa toimenpiteissä pyritään usein sektorikohtaisiin tavoitteisiin, eikä oteta huomioon toimenpiteiden kaikkia vaikutuksia eri alueilla. Usein huomiotta jäävät pitkän aikavälin vaikutukset, joita infrastrukturi-investoinneilla on alueen taloudellisten toimintojen spatiaalisen rakenteeseen. (Cappellin 1992, 9.) Infrastrukturi-investointeja ei tulisi kuitenkaan tehdä erillisinä vaan osana laaja-alaisempaa kehittämisstrategiaa (Koukkari 1991, 80). Aluerakenteen kannalta infrastrukturi-investoinnit ovat merkittävässä roolissa kehityksen ohjaamisen välineenä (Tolley & Crihfield 1987, 1308). Myös monet infrastruktuuriin panostamisesta saatavat hyödyt ovat luonteeltaan vaikeasti mitattavia (Gramlich 1994, 1179).

Koukkarin (1999, 69-70) mukaan infrastruktuuri soveltuu välineeksi alueiden kehittämiseen neljästä syystä:

1. Infrastruktuurin pääomaintensiivisyydestä johtuen tuotetut palvelut ovat pitkäikäisiä ja niitä voidaan tuottaa vain suuria määriä. Infrastruktuuripalveluja voidaan tuottaa missä tahansa.
2. Markkinat eivät tarjoa infrastruktuuria ja julkisia investointeja tarvitaan poistamaan mahdolliset puutteellisesta infrastruktuurista alueen kehittymiselle aiheutuvat rajoitukset.
3. Infrastruktuurilla kyetään korvaamaan muiden kehitystekijöiden puutetta, erityisesti kuljetus- ja tietoliikenneinfrastruktuurin avulla.
4. Infrastruktuuri-investointien kerroinvaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä merkittävät alueelle. Infrastruktuuri-investointien kokonaisvaikutukset muodostuvat lyhyen aikavälin tulovaikutuksista sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin kapasiteettivaikutuksista.

2.4.2 Osaaminen

Viimeisimpinä vuosikymmeninä työvoiman alueiden välinen liikkuvuus on vähentynyt ja tämän vuoksi paikallinen koulutetun työvoiman tarjonta on noussut ensiarvoisen tärkeäksi alueellisen kehittämisen kannalta, olivatpa nämä paikallisesti koulutettuja tai muualta alueelle houkutteltuja. (Illeris 1993, 44.) Pelkästään koulutetun työvoiman saatavuus ei kuitenkaan riitä takaamaan alueelle riittäviä kehittymisen edellytyksiä, vaan työvoiman innovatiivisuutta täytyy parantaa tutkimus- ja tuotekehitysorientoituneen koulutuksen avulla (Blakely 1989 Mäkisen 1999, 79:n mukaan.) Tärkeimpänä tekijänä alueen kehittämisen kannalta nähdään LED-ajattelussa jonkin alan erityisosaaminen, josta muodostuu ”keihään kärki”, alueen vahvin kilpailutekijä, johon panostamalla ja erikoistumalla luodaan alueen kilpailukyky (Mäkinen 1999, 79-80).

Uudet alueellisen kehittämisen strategiat korostavatkin investointeja tutkimukseen tuotekehitykseen, teknologiseen ja yritysjohton koulutukseen sekä pyrkivät parantamaan työvoiman liikkuvuutta eri sektoreiden välillä (Cappellin 1992, 4). Näillä toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan yritysten sisäisiin innovaatioiden syntyminen ja omaksumiseen vaikuttaviin tekijöihin, kun aikai-

semmin aluepoliittisten toimenpiteiden painopisteenä oli yritysten ulkoisen toimintaympäristön kehittäminen (Molle & Cappellin 1988; Cappellin & Nijkamp 1990 Cappellinin 1992 mukaan).

Keskipisteenä uusissa alueellisen kehittämisen teorioissa ovat schumpeteriläiset innovaatioprosessit, jotka saavat aikaan teknologista kehitystä. Nämä prosessit saattavat näyttää päällepäin sattumanvaraisilta, mutta prosessien lopputulokset noudattavat säännönmukaisuuksia, jotka voidaan selittää tarkastelemalla teknologiseen kehitykseen liittyvää oppimisprosessia. Nämä prosessit ovat peruuttamattomia sekä kumulatiivisia ja saavat suunnan alueella valmiina olevasta osaamisesta. Tämä suunta ei kuitenkaan välttämättä ole optimaalinen. (Camagni 1991, 124-125.)

Teknologinen kehitys ja yritysten kansainvälistyminen kulkevat käsi kädessä kahdesta syystä. Ensinnäkin, teknologinen kehitys johtuu suurelta osin kansantalouksien lisääntyvästä globalisaatiosta, joka vaatii paikallisilta toimijoilta erikoistumista tiettyyn kapeaan sektoriin. Toisekseen, teknologinen kehitys vaatii yrityksiltä markkinoiden eriyttämistä sekä ulkomaanmarkkinoilla läsnäolon tehostamista. Aluekehitysstrategioiden tulisikin pikemminkin pyrkiä lisäämään paikallisesti tuotettujen tuotteiden vientiä, kuin rajoittamaan ulkomaisten tuotteiden tuontia. (Cappellin 1992, 4; Cappellin 1990 Cappellinin 1991 mukaan.)

2.4.3 Paikalliset instituutiot

Kuten aiemmin on käynyt ilmi lokalisaation yhteydessä, globaalin talouden aikana on mahdollista myös paikallistasolla kehittää kumulatiiviseen kausaatioon pohjautuvia positiivisen kasvun kehii. Tällaiset alueet houkuttelevat uutta yritystoimintaa ja tätä kautta vahvistavat asemaansa talouden aktiviteettien keskuksina. Keskeisessä asemassa näiden positiivisten kehien ja paikallistason agglomeraation saavuttamisessa on alueen instituutiorakenne (institutional thickness), joka tukee ja synnyttää talouden aktiviteetteja. (Amin & Thrift 1995, 104.)

Instituutiorakenne on käsitteenä vaikeasti määriteltävä. Amin ja Thrift (1995, 102) päätyvät tutkimuskirjallisuuden pohjalta neljään eri tekijään. Ensimmäinen ja ilmeisin näistä on erityyppisten instituutioiden runsaus alueella. Vaikka tällaiset instituutiot ovat välttämätön edellytys alueen kehittymisessä tarvittavalle instituutiorakenteelle, tarvitaan myös muita tekijöitä rakenteiden muodostamiseksi. Toiseksi, instituutioiden esiintymisen lisäksi on myös välttämätöntä, että alueen eri

instituutiot ovat vilkkaassa kanssakäymisessä keskenään. Kolmanneksi, tämän vuorovaikutuksen täytyy johtaa tarkoin määriteltyjen paikallisten toimintarakenteiden ja valtasuhteiden muodostumiseen, jotta instituutorakenne mahdollistaa alueen sisäsyntyisen kehittymisen. Viimeinen tekijä on instituutioverkostossa toimivien tietoisuus siitä, että verkosto työskentelee samojen päämäärien eteen.

Edellä mainituista tekijöistä muodostuu instituutorakenne, joka perustuu jaettuihin kulttuurisiin arvoihin, luottamukseen ja joka edistää paikallista yrittäjyyttä ja tuotantotoiminnan edellytyksiä (Amin & Thrift 1995, 104). Instituutioiden merkitystä korostavan näkökulman mukaa aluepoliittisilla toimenpiteillä tulisi pyrkiä saamaan aikaan institutionaalista riippuvuutta (untraded dependencies) yritysten välille. Tällä tavoin voidaan saada aikaiseksi poliittisia ja sosiaalisia instituutioita, jotka puolestaan edesauttavat yritysverkostojen muodostumista ja paikallisten yritysten klusteroitumista. (Raco 1999.)

3. Aluepolitiikan luokitukset

Edellisessä luvussa tarkasteltiin Suomessa harjoitettua aluepolitiikkaa 90-luvulla, mutta ei pohdittu sitä, mikä oikeastaan on luettavissa aluepolitiikaksi. Tässä luvussa valotetaan tätä kysymystä tarkastelemalla erilaisia aluepolitiikan luokituksia.

3.1 Valtion menojen luokitus aluepoliittisten toimenpiteiden mukaan

Periaatteessa kaikilla valtion menoilla on alueellisia vaikutuksia, mutta vain pieni osa valtion menoista lasketaan aluepolitiikaksi sanan varsinaisessa merkityksessä (esim. Lahdenperä 1987, 35). Ruotsalaistutkimuksessa *Geografin i politiken* (1987, 20-21) valtion toimenpiteet, joilla on alueellisia vaikutuksia, on jaettu neljään luokkaan aluepoliittisten intressien ensisijaisuuden mukaan. Nämä luokat ovat:

1. Aluepolitiikka. Tähän ryhmään kuuluvat perinteiset aluepoliittiset tuet.
2. Toissijainen aluepolitiikka, eli toimenpiteet joissa aluepoliittiset näkökulmat otetaan huomioon toimenpiteitä suunniteltaessa. Aluepoliittiset kriteerit ovat kuitenkin toissijaisia muihin kriteereihin nähden.
3. Ohjelmat tai toimenpiteet, joilla on aluepoliittista merkitystä. Tähän ryhmään kuuluvilla toimenpiteillä ei ole suoranaisia aluepoliittisia päämääriä, mutta toimenpiteiden tulos vaihtelee alueittain. Vaikutukset voivat riippua esimerkiksi alueen työllisyydestä tai asukastiheydestä, jolloin erilaisilla toimenpiteillä on erilaiset vaikutukset eri alueiden kehittymisedellytyksiin.
4. Ohjelmat tai toimenpiteet, joilla on alueellisia vaikutuksia. Näillä toimenpiteillä ei ole varsinaisia aluepoliittisia päämääriä, eivätkä näiden toimenpiteiden tulokset vaihtelee alueittain.

Suomessa Lahdenperä (1987) on tarkastellut suomalaista budjettipolitiikkaa edellä esitetyn aluepoliittisten toimenpiteiden luokituksen pohjalta. Hänen mukaansa ensimmäiseen ryhmään kuuluu lakiin perustuva aluepolitiikka. Vaikka aluepolitiikasta säädetty laki on muuttunut Lahdenperän tut-

kimuksen jälkeen, voi silti olettaa ensimmäisen ryhmän tarkoittavan juuri Laissa alueiden kehittämisestä (1135/1993) määriteltyä aluepolitiikkaa.

Toissijaiseen aluepolitiikkaan kuuluvat ne toimenpiteet, joilla pyritään selvästi tasaamaan alueellisia tulo- ja resurssieroja, mutta joihin ei liity aluepoliittisia päämääriä elinkeinojen kehittämiseksi. Merkittävin tähän luokkaan kuuluva järjestelmä on kuntien valtionosuusjärjestelmä. Valtionosuusjärjestelmä on tasoittanut jossakin määrin kuntien mahdollisuuksia tarjota asukkailleen palveluja. (Lahdenperä 1987, 38-39.)

Kohdissa kolme ja neljä mainittujen budjettipoliittisten toimenpiteiden suuruutta voidaan havainnollistaa tarkastelemalla miten valtion tulot jakautuvat maakunnittain. Kohtaan neljä sisältyvät progressiivinen verotus ja tulonsiirrot, kun taas kohtaan kolme sisältyvät budjettipoliittiset toimenpiteet, jotka johtavat alueelliseen resurssien tasaamiseen, kuten tieliikenneinvestoinnit ja maa ja metsätalouteen suunnatut menot. (Lahdenperä 1987, 34-40.)

Armstrong ja Taylor (1993, 221) päätyvät erilaiseen aluepoliittisten toimenpiteiden luokitteluun muiden kriteerien perusteella kuin mitä edellä on esitetty. Edellisessä luokittelussa kriteerinä käytettiin aluepoliittisten päämäärien ensisijaisuutta, mutta luokituskriteerinä voidaan käyttää myös aluepolitiikan instrumentteja. Perinteisesti aluepoliittiset instrumentit luokitellaan makro- ja mikroinstrumentteihin ja tätä luokittelua voidaan soveltaa myös edellä mainitussa tavoitteenasettelussa. Mikroinstrumenteilla pyritään vaikuttamaan työvoiman ja pääomien allokoitumiseen eri alueiden ja teollisuudenalojen välillä. Makroinstrumenteilla puolestaan vaikutetaan alueelliseen tulo- ja kulutustasoon. Lisäksi näiden välimaastoon sijoittuvat aluepoliittiset toimenpiteet, joissa julkisen vallan eri toimenpiteitä yhdistetään.

Julkisen vallan käyttämät makrotason instrumentit voidaan puolestaan jakaa automaattisiin vakautajiin sekä eri alueita eri tavalla kohteleviin (discriminating) instrumentteihin. Esimerkkinä automaattisista vakauttajista ovat verotus ja tulonsiirrot, jotka on suunniteltu siten, että ne automaattisesti vakauttavat työllisyyden ja tulotason vaihteluita. Eri alueita eri tavoin kohtelevasta makrotason aluepolitiikasta esimerkiksi käyvät valtion menot, jotka jakautuvat eri tavalla eri alueiden kesken. (Armstrong & Taylor 1982, 164-165.) Aiemmin mainitun Geografian ja politiikan (1987, 20-21) tutkimuksen luokittelun mukaan automaattisiin vakautajiin sisältyisivät Suomessa kohdan neljä toimenpiteet eli progressiivinen verotus ja tulonsiirrot. Sen sijaan eri alueita eri tavoin kohtelevien

toimenpiteiden osalta on vaikeampi sanoa mihin ryhmään nämä kuuluvat, koska tässä ei ole tehty selvää eroa mikro- ja makroinstrumenttien välillä.

3.2 Pieni ja suuri aluepolitiikka

Suomalaisessa aluepolitiikassa erotetaan yleisesti niin sanotut pieni ja suuri aluepolitiikka. Pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan sitä julkista rahoitusta, jonka ensisijainen tavoite on aluepoliittinen, kun taas suurella aluepolitiikalla tarkoitetaan kaikkia eri alueille kohdistuvia julkisia rahavirtoja (Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa 2000, 138). Aluepolitiikan tutkimuksessa ollaan keskittynyt pitkään tarkastelemaan pientä aluepolitiikkaa. Suuren aluepolitiikan tutkimus on saapunut Suomeen Ruotsista ja vauhdittunut viime vuosina. (Suuri aluepolitiikka Suomessa 1995, 5.)

3.2.1 Pieni aluepolitiikka

Pieni aluepolitiikka koostuu alueellisesti kohdennetuista, lähinnä julkisista tukitoimenpiteistä. Tunnusomaista pienelle aluepolitiikalle on harkinnanvaraisuus, toimenpiteiden alueellinen kohdentuvuus ja suppea-alaisuus. (Suuri aluepolitiikka Suomessa 1995, 5.) Sahrmanin mukaan pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joita suoritetaan aluepoliittisen lainsäädännön pohjalta² (Sahrman 1991, 1). Tämän perusteella pientä aluepolitiikkaa olisivat ne toimenpiteet, joista säädetään Laissa alueiden kehittämisestä 1135/1993.

Pieneen aluepolitiikkaan kuuluvaksi lasketaan kansallisen aluepolitiikan lisäksi myös EU-rahoitteinen tavoiteohjelmien kautta harjoitettava aluepolitiikka. Tätä EU-ohjelmiin perustuvaa aluepolitiikkaa voidaan pitää pienen aluepolitiikan keskeisimpänä osana, sillä rakennerahasto-ohjelmat ovat välineitä, joilla toteutetaan laajempaa maakunnittaista kehittämiss politiikkaa. (Alueellinen kehitys... 2000, 146-150.)

² Sahrman puhuu keskushallinnon toimenpiteistä, joita toteutetaan aluepoliittisen lainsäädännön perusteella. Lähde on kuitenkin vuodelta 1991, jolloin aluepolitiikkaa sääteli laki aluepolitiikasta 1168/88. Tällöin aluepoliittista päätösvaltaa ei ollut hajautettu alueellisille toimijoille yhtä paljon kuin tämänhetkessä lainsäädännössä.

Soinisen (1999, 1) mukaan suurin osa alueellisesta kehittämisestä tapahtuu kuitenkin kansallisilla varoilla EU-ohjelmien ulkopuolella. Tarkastelunäkökulmasta riippumatta kansallisen aluepolitiikan rahoituksen taso on EU-rahoitusta korkeampi. Vuosina 1995-1999 rakennerahasto-ohjelmien kautta ohjautui ohjelma-alueille 10,9 miljardia markkaa (Alueellinen kehitys...2000, 146). Valtion talousarvioon korvamerkittyjen aluekehitysrahojen määrä puolestaan on ollut vuositasolla noin 3-5 miljardia markkaa (Takanen 1997). Talousarvioon merkityt aluekehitysrahat eivät kuitenkaan sisällä kaikkia pienen aluepolitiikan toteuttamiseen käytettyjä momenteja (esim. Pikkarainen 1998). Alueellisesta näkökulmasta tarkasteltuna ei ole merkitystä kuuluvatko toimenpiteet kansallisen vai EU:n aluepolitiikan piiriin. Tässä mielessä EU-ohjelmia ei tulisi arvioida irrallaan laajemmasta kokonaisuudesta. (Alueellinen kehitys... 2000, 150.)

3.2.2 Suuri aluepolitiikka

Suuri aluepolitiikka vaikuttaa aluetalouksiin valtion ja sosiaaliturvarahastojen kautta. Nämä keräävät tuloja alueilta veroina sekä maksuina ja suuntaavat eri alueille tukia ja tulonsiirtoja. Tunnusomaisina piirteinä suurelle aluepolitiikalle voidaan pitää lakimääräisyyttä sekä tulojen jakamista alueiden välillä. Tässä rikkaat alueet ovat nettomaksajia köyhien alueiden ollessa nettosaajia. (Suuri aluepolitiikka Suomessa 1995, 5.) Suuri aluepolitiikka on paljon pientä aluepolitiikkaa tehokkaampi väline alueellisten tuloerojen tasoittajana, vaikka suurella aluepolitiikalla pystytäänkin tasoittamaan vain osa alueiden välisistä tuloeroista (Törmä 1998).

	Nettomaksajat				Nettosaajat		
	Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde		Osuus veroista %	Osuus menoista %	Osuuksien suhde
Itä-Uusimaa	1,8	1,2	1,51	Pohjanmaa	3,1	3,2	0,97
Päijät-Häme	3,5	2,9	1,22	Pohjois-Pohjanmaa	6,2	6,9	0,89
Uusimaa	31,6	26,4	1,19	Keski-Suomi	4,6	5,3	0,87
Pirkanmaa	8,5	7,9	1,07	Etelä-Pohjanmaa	3,1	3,7	0,85
Kymenlaakso	3,6	3,3	1,07	Keski-Pohjanmaa	1,1	1,3	0,85
Varsinais-Suomi	8,6	8,1	1,06	Kanta-Häme	3,1	3,6	0,84
Satakunta	4,3	4,1	1,06	Pohjois-Savo	4,2	5,2	0,80
Etelä-Karjala	2,6	2,5	1,04	Etelä-Savo	2,7	3,5	0,77
				Lappi	3,4	4,8	0,71
				Kainuu	1,5	2,2	0,69
				Pohjois-Karjala	2,6	3,9	0,68

Taulukko 3. Nettomaksaja ja nettosaaja maakunnat valtion menoissa 1998. Lähde: Alueellinen kehitys...2000

Yllä olevassa taulukossa on esitetty valtion verotulojen muodostuminen sekä valtion menojen jakautuminen maakunnittain vuonna 1998. Taulukosta käy hyvin esille suuren aluepolitiikan voimakas uudelleen jakava rooli, suurimpien nettosaajamaakuntien verojen ja valtion menojen välisen suhteen ollessa noin 0,7 ja suurimman nettomaksajan vastaavan suhteen ollessa 1,51. (Alueellinen kehitys... 2000, 141.) Kaikissa tapauksissa suuri aluepolitiikka ei kuitenkaan siirrä varoja vahvoilta alueilta heikoille. Esimerkiksi Itä-Uusimaa, joka on suurin nettomaksaja kuuluu btw-indikaattorilla mitattuna yhteen Suomen heikoimmista alueista.

Suuren aluepolitiikan tasoittaessa taloudellisia eroja alueiden välillä, ovat julkisen sektorin säästötoimenpiteistä 90-luvulla kärsineet eniten alueet, joilla julkisen sektorin osuus on ollut suuri muun muassa työllistäjänä. Säästötoimenpiteistä huolimatta julkisen talouden rahavirrat painottuvat voimakkaasti heikoimmin kehittyneille alueille. Suuren aluepolitiikan menojen taso on säilynyt melko vakaana 90-luvulla, joskin pientä tasaantumista suuralueiden kesken on tapahtunut. Uudenmaan osuuden noustessa ovat Pohjois-Suomen ja Väli-Suomen osuudet puolestaan laskeneet. (Alueellinen kehitys...2000, 140-141.)

Yritettäessä jakaa suurta ja pientä aluepolitiikkaa luvussa 3.1 tehtyihin jaotteluihin, jako ei ole yksiselitteinen. Kansallisten ja EU:n aluekehitysohjelmien kautta harjoitettava aluepolitiikka voidaan lukea kuuluvaksi varsinaiseen aluepolitiikkaan. Tulonsiirrot ja progressiivinen verotus voidaan puolestaan lukea kuuluvaksi ryhmään neljä eli ohjelmat tai toimenpiteet, joilla on alueellisia vaikutuksia. Ongelmallisiksi luokittelun kannalta koituvat kohta kaksi, eli toissijainen aluepolitiikka muutoin kuin valtionosuusjärjestelmän osalta ja kohta kolme, eli toimenpiteet, joilla on aluepoliittisia vaikutuksia.

Armstrongin ja Taylorin tekemän luokittelun mukaisesti pieni aluepolitiikka sisältää mikrotason toimenpiteitä pienen aluepolitiikan kohdentuvuuden takia. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida päätellä kuuluvatko kaikki mikrotason toimenpiteet pienen aluepolitiikan piiriin. Vastaavasti pienen aluepolitiikan alueellisen kohdentuvuuden takia makroinstrumentit kuuluisivat suureen aluepolitiikkaan. Selvästi suureen aluepolitiikkaan kuuluviksi voidaan lukea myös automaattiset vakauttajat, kuten tulonsiirrot ja progressiivinen verotus.

4 Kansallisten aluekehitysrahojen määritelmät

Tässä tutkielmassa tarkastellaan alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumista maakunnittain, mutta kuten johdantokappaleessa todettiin, näkemykset siitä, mitä näihin rahoihin tulisi laskea mukaan, vaihtelevat. Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin erilaisia aluekehitysrahojen ja alueellisen kehittämisen rahoituksen määritelmiä sekä tuloksia, joita näillä määritelmillä on saatu. Ei ole yksiselitteistä, kuuluvatko nämä määritelmät pienen vai suuren aluepolitiikan piiriin. Ainakin kaksi ensimmäistä voidaan laskea kuuluvaksi pienen aluepolitiikan piiriin, mutta kahden viimeisen kohdalla rajanveto on hankalampaa.

4.1 Alueiden kehittämisestä annetun lain mukainen määritelmä

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaan valtion talousarvioon tulee nimetä aluekehitysrahat, eli ne määrärahat, joilla ”voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien alueellisten kehittämisohjelmien toteuttamista.” Lain mukaan aluekehitysrahoja osoitetaan ohjelmiin liittyviin elinkeinotoiminnan kehittämishankkeisiin, julkisiin investointeihin ja väestölle tarkoitettujen palveluiden turvaamiseen. Aluekehitysrahojen määrittely ei kuitenkaan ole näin yksinkertaista. Niistä momenteista, jotka valtion talousarviossa on merkitty aluekehitysrahoiksi, osa on lain mukaista aluekehitysrahaa vain osittain. Tämän aluekehitysrahaksi merkityn osan suuruus ei perustu hallinnonalan toimenpiteistä vastaavan ministeriön tekemään, vaan aluepolitiikkaa koordinoivan sisäasiainministeriön jakoon (Kangasharju ym. 1999, 17). Talousarviossa ei myöskään mainita, mikä osa näistä momenteista kuuluu aluekehitysrahoihin (Takana 1997).

Eri vuosina aluekehitysrahoiksi merkittyjen rahojen määrät eivät myöskään ole suoraan vertailukelpoisia keskenään, sillä korvamerkittyjen momenttien määrä on vaihdellut vuosittain (Alueiden kehittämisestä... 1997, 17). Näin ollen selkeää kuvaa aluekehitysrahojen määrän muutoksista ei voi saada ainoastaan seuraamalla korvamerkittyjen rahojen kehitystä.

Aluekehitysrahojen määrittelyperusteet ovat myös vaihdelleet hallinnonaloittain ja aluekehitysrahojen määrittelyä sekoittaa entisestään se, että ministeriöt eivät mielellään nimeä momentteja alue-

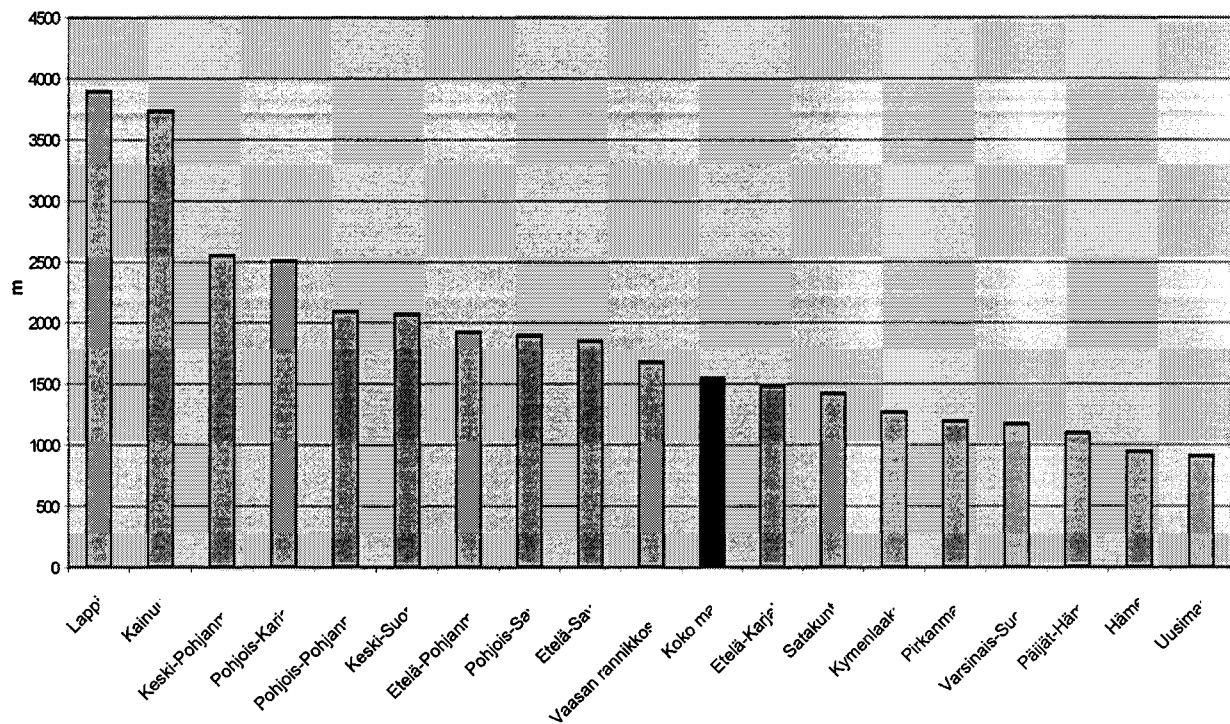
kehitysrahoiksi, koska pelkäävät menettävänsä päätösvaltaa momenttien käytön suhteen. Toisaalta, jos yhteistyö ja neuvotteluyhteys maakunnan liittojen ja valtion aluehallintoviranomaisten välillä toimii, ei aluekehitysrahojen nimeämisellä saavuteta lisäarvoa alueelliselle kehittämiselle. Aluekehitysrahojen nimeämisellä ei ainakaan toistaiseksi ole ollut merkitystä tavoiteohjelmien toteuttamisen kannalta. (Pikkarainen 1998.) Aluekehitysrahojen huonosti onnistunut määrittely on kuitenkin vaikeuttanut yhteistyötä maakunnissa eri viranomaisten ja maakunnan liittojen välillä ja haitannut koko alueiden kehittämisen rahoitusta. (Alueiden kehittämisestä... 1997, 17.)

	1994	1995	1996	1997	1998
Momentteja	23	34	25	37	29
Mrd. mk	3,1	4,7	3,2	3,7	4,1

Taulukko 4. Aluekehitysrahat valtion talousarviossa vuosina 1994-1998. Lähde: Takanen 1997

Yllä olevassa taulukossa on esitetty aluekehitysrahojen kokonaismäärä sekä momenttien lukumäärä vuosina 1994-1998. Aluekehitysrahoiksi nimettyjen momenttien määrä on vaihdellut huomattavasti. Näistä määrärahoista noin kolmasosa käytetään EU:n rakennerahasto-ohjelmien ohjelmien toteuttamiseen, ja kaksi kolmasosaa jää käytettäväksi kansalliseen alueelliseen kehittämiseen. Kaikkia EU:n rakennerahasto-ohjelmien toteuttamiseen käytettäviä momentteja ei ole kuitenkaan merkitty aluekehitysrahoiksi. (Takanen 1997.)

Alanen (1996) on tarkastellut asukasta kohden laskettujen aluekehitysrahojen kohdentumista maakunnittain vuoden 1994 osalta vuonna 1996 nimettyjen määrärahojen mukaan ja tarkastelun tulokset on esitetty alla olevassa kaaviossa 1. Selvästi eniten aluekehitysrahoja asukasta kohden saavat Kainuu ja Lappi, kun taas listan toisesta päästä löytyy Uusimaa. Muutenkin aluekehitysrahoja näyttäisi ohjautuvan eniten taloudellisesti heikoimmille menestyville alueille. Ilmeisesti Alanen on käyttänyt momenttien kokonaissummia, eikä momenttien aluekehitysrahoiksi merkittyjä osia. Tällöin merkityksellisiä eivät ole niinkään summat vaan maakuntien osuudet rahoista suhteessa toisiinsa.



Kaavio 1. Aluekehitysrahojen kohdentuminen maakunnittain vuonna 1994. Lähde: Tilastokeskus

Kaiken kaikkiaan aluekehitysrahojen nimeäminen tässä luvussa kuvatun määritelmän mukaan ei ole tarkoituksenmukaista ja aluekehitysrahojen nimeämisestä voitaisiin luopua, ellei aluekehitysrahoihin luettavien momenttien määrää saataisi lisättyä. (Takanen 1998.)

4.2 Aluekehitysrahat ja additionaliteetti -selvityksessä tehdyt määritelmät

Aluekehitysrahojen määrittelyssä esiintyvät ongelmat ovat johtaneet toisen tyyppisiin aluekehitysrahojen määritelmiin, joista kaksi on esitetty Mika Pikkaraisen (1998) selvityksessä ”Aluekehitysrahat ja additionaliteetti”. Pikkaraisen mukaan aluekehitysrahojen määrittelyn tulisi pohjautua lain yleisiin tavoitteisiin eli alueen omaehtoiseen kehittämiseen ja tasapainoisen aluekehityksen edistämiseen.

Nämä tavoitteet ovat kuitenkin niin laaja-alaisia, ettei niiden pohjalta voida suoraan määritellä aluekehitysrahoja. Vaikka kaikilla talousarvion määrärahoilla on alueellista vaikutusta, jotkut momentit

ovat kehittämisohjelmien toteuttamisen kannalta tärkeämpiä kuin muut. Aluekehitysrahat tulisi määrittää keskeisimpiin aluepolitiikan välineisiin liittyvien määrärahojen mukaan. Näitä välineitä ovat yritystoiminnan tuki, aluekehitysohjelmien toteuttaminen ja eri hallinnonalojen toimien suunnittaminen siten, että ne tukevat tasapainoista alueellista kehittämistä. (Pikkarainen 1998, 10.)

Pikkarainen on selvityksessään määrittänyt aluekehitysrahat kolmen luokituksen mukaan perinteisiin aluetukiin, alueellisen kehittämisen ydinrahoitukseen ja laajassa mielessä muihin aluekehitysrähoihin, jotka sisältävät myös alueellisen kehittämisen rahoituksen ydinosaan (Pikkarainen 1998, 51). Näistä aluekehitysrähojen ydinosa ja muita aluekehitysrähoja tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa.

4.2.1 Aluekehitysrähojen ydinosa

Alueellisen kehittämisen ydinosaan kuuluvat momentit Pikkarainen ja Takanen (1997) määrittelevät alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden pohjalta johdetun viitekehysten mukaan. Tämän mukaan alueellisen kehittämisen rahoituksen ydinosaan tulisi ottaa mukaan seuraavat ehdot täyttävät määrärahat:

1. Projektiluontoinen rahoitus aluekehittämisohjelmiin
2. Elinkeinojen edistämisen rahoitus joko välittömästi (suorat yritystuet) tai välillisesti (osaamisen edistäminen)
3. Rahoitusta koskeva päätöksenteko tapahtuu aluetasolla
4. Edistävät aluekehittämisohjelmien toteuttamista
5. Rähojen liikuteltavuus (erityisesti projektirähat)
6. Kehittämisrahoitus (pääsääntöisesti mukana ei ole ylläpito-, käyttö- tai toimintamenoja)
7. EU:n rakennerähojen tuki alueellisille tavoiteohjelmille ja näiden varojen kansallisen osarahoituksen momentit

Tässä luokittelussa ohjelmaperusteiseen kehittämiseen käytetyt rahat muodostavat alueellisen kehittämisen rahoituksen pääosan. Tämän rahoituksen määrä on kasvanut lähes miljardilla markalla vuoden 1993 4,6 miljardista markasta vuoden 1997 5,4 miljardiin markkaan. (Pikkarainen 1998,

53.) Verrattuna aluekehityslain mukaiseen määritelmään, Pikkaraisen määritelmä on markkamääräisesti jonkin verran suurempi.

Rahoituksessa on tapahtunut 90-luvun aikana rakennemuutos. EU:n tavoiteohjelmien ja eri hallinnonalojen alueellisen kehittämisen projektirahoituksen lisääntyessä ovat perinteiset yritystuet vähentyneet. Tärkeimmät momentit projektirahoituksessa ovat maakunnan kehittämistä, maa- ja metsätalousministeriön kansallisen maaseutuohjelman ja EU:n tavoitteiden 5b ja 6 suuntaamat varat, työllisyyspoliittinen rakennetuki ja työ- ja ympäristöministeriöiden EU:n alueellisten tavoitteiden kansallinen osarahoitus. (Pikkarainen 1998, 53.)

4.2.2 Muut aluekehitysrahat

Selvityksessään Pikkarainen (1998) on muodostanut myös laaja-alaisemman määritelmän aluekehitysrahoille. Tämän määritelmän mukaan aluekehitysrahoihin laajassa mielessä kuuluu (muut aluekehitysrahat) kuuluu edellisessä luvussa kuvatus alueellisen kehittämisen rahoituksen lisäksi ne määrärahat, joilla on arveltu olevan maakunnan tulevaisuudessa ratkaiseva merkitys sekä sijainnin tai muutoin erityisolosuhteiden perusteella maksettavat tuet. Nämä momentit ovat tärkeitä alueen edunvalvonnan ja näiden momenttien suuntaamisessa maakuntien liitoilla tulisi olla ainakin mahdollisuus lausuntoon. Viitekehukseen muiden aluekehitysrahojen määrittelemiseksi kuuluu edellisessä luvussa mainittujen kriteereiden lisäksi seuraavat kriteerit (Pikkarainen 1998, 16-17):

8. Infrastrukturi-investoinnit
9. Huippuosaamisen edistäminen
10. Työllisyyden hoito
11. Erityisolosuhteiden (sijainnin) perusteella myönnetty toimintatuki
12. Peruspalvelujen turvaaminen (pois lukien kuntien valtionosuudet)

Tämän määritelmän mukaisia momentteja on vuoden 1995 momenttinimikkeiden mukaan 111 kappaletta ja markkamääräisesti niiden summa on vuoden 1993 jälkeen pysynyt noin 24 miljardissa markassa. Tästä luokittelusta nähdään sama painopisteen vaihdos kuin alueellisen kehittämisen rahoituksen ydinosa. Perinteiset yritystuet, työllisyyden hoitoon tarkoitetut määrärahat, infrastruk-

tuuri-investoinnit ja peruspalvelujen turvaamiseen tarkoitetut määrärahat ovat vähentyneet, kun taas osaamisen edistämiseen tarkoitetut määrärahat ovat lisääntyneet. (Pikkarainen 1998, 55.)

4.3 Alueellisen kehittämisen rahoitus

Soininen (1999, 2-3) käyttää selvityksessään nimitystä alueellisen kehittämisen rahoitus niistä momenteista valtion talousarviossa, joilla on merkitystä alueellisen kehittämisen kannalta. Tällä ei tarkoiteta ainoastaan ohjelmaperusteista alueellista kehittämistä, vaan myös muita määrärahoja, joilla on vaikutusta alueelliseen kehittämiseen. Näihin lukeutuvat EU:n rakennerahastovarot, EU:n tavoiteohjelmiin sidotut kansalliset määrärahat sekä puhtaasti kansalliset määrärahat. Alueellisen kehittämisen rahoituksen ulkopuolelle Soinisen selvityksessä on jätetty kuntien valtionosuusjärjestelmä sekä asuntopoliittikkaa ja maatalouspolitiikkaa tukevat määrärahat. Vaikka Soininen tunnustaa nämä momentit tärkeiksi, ei näiden määrärahojen jättämistä tarkastelun ulkopuolelle ole tarkemmin perusteltu.

Kangasharju ym. (1999) ovat kritisoineet tätä määrittelyä. Voidaan kyseenalaistaa, tulisiko kuntien valtionosuusjärjestelmää jättää tarkastelun ulkopuolelle ja vastaavasti voidaanko yliopistojen rahoitusta sekä liikenneministeriön tiestön kunnossapitoon ja rakentamiseen tarkoitettuja määrärahoja pitää aluepoliittisena rahoituksena. Kritiikkiä voi kuitenkin osin pitää perusteettomana, sillä Soininen ei yritäkään määrittellä ensisijaisesti aluepoliittista rahoitusta vaan sitä osaa valtion menoista, jolla on merkitystä alueellisen kehittämisen kannalta. Kangasharjun ym. (1999) mukaan voidaan todeta, että aluekehityksestä ja sen rahoituksesta puhuttaessa puuttuu selkeä perusta, sillä aluekehitysrahojen markkamäärät vaihtelevat 4-35 miljardissa markassa.

	TA 1995	TA 1996	TA 1997
Mrd. mk	31,7	35,1	35,2

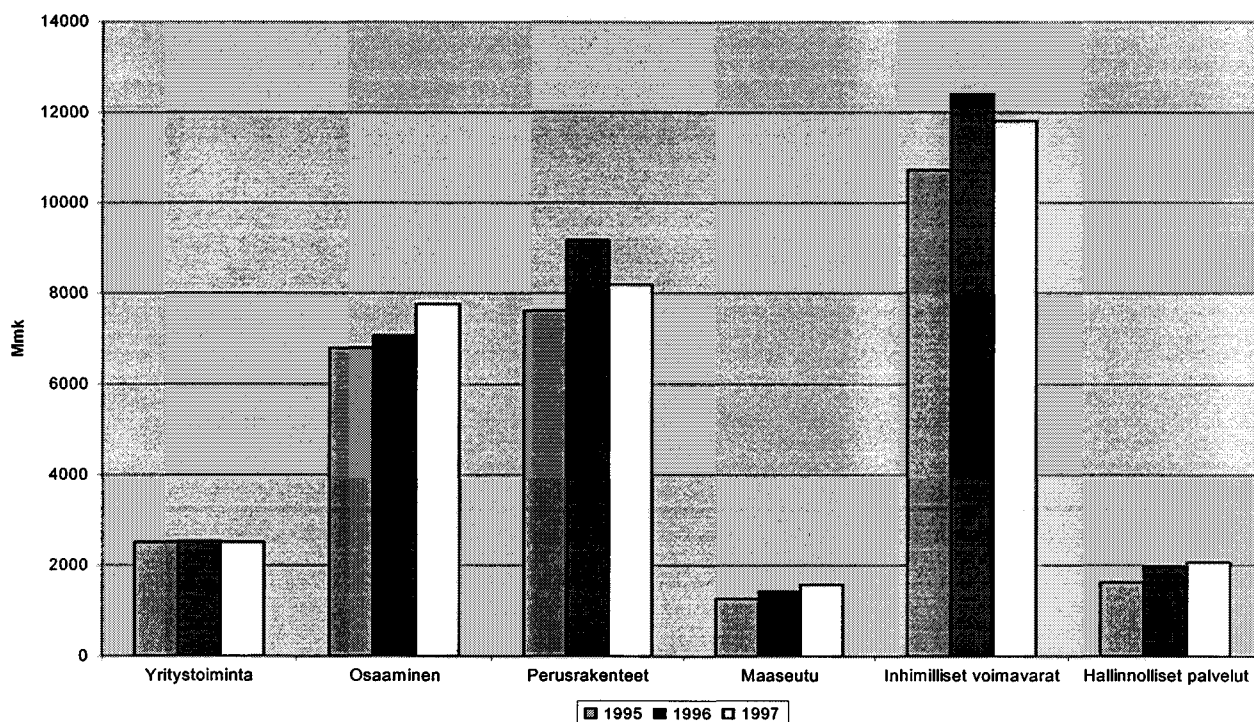
Taulukko 5. Alueellisen kehittämisen rahoitus vuosina 1995-1997. Lähde: Soininen 1999

Yllä olevassa taulukossa on esitetty alueellisen kehittämisen rahoituksen kokonaismäärä valtiontalousarviossa vuosina 1995-1997. Tämän mukaan alueellisen kehittämisen rahoituksen määrä olisi

noussut Soinisen tarkastelemalla aikavälillä. Näissä laskelmissa on huomioitu myös lisätalousarvioihin sisältynyt alueellisen kehittämisen rahoitus. (Soininen 1999, 4.)

Alueellisen kehittämisen rahoitus on Soinisen selvityksessä jäsentelyn helpottamiseksi jaettu kuuteen eri toimintalinjaan, jotka pohjautuvat aluepolitiikan painopisteisiin sekä Euroopan unionin tavoiteohjelmien toimintalinjoihin ja momenttien käyttötarkoituksiin. Nämä toimintalinjat ovat (Soininen 1999, 5):

1. yritystoiminnan aktivointi ja kehittäminen
2. osaaminen, teknologia ja niiden kehittämisresurssit
3. perusrakenneinvestoinnit (infrastruktuuri)
4. maaseutu ja luonnonvarat
5. inhimilliset voimavarat ja kulttuuri
6. kuntia tukevat hallinnolliset palvelut



Kaavio 2. Alueellisen kehittämisen rahoitus toimintalinjoittain vuosina 1995-1997. Lähde: Soininen 1999

Yllä olevassa kaaviossa on tarkasteltu alueellisen kehittämisen rahoitusta vuosien 1995-1997 talousarvioissa edellä mainittujen toimintalinjojen mukaisesti. Näistä toimintalinjoista tärkeimmäksi

kansallisen rahoituksen määrällä mitattuna nousevat inhimilliset voimavarat ja kulttuuri. Tärkeitä ovat myös osaaminen, teknologia ja niiden kehittämisresurssit sekä perusrakennelinvestoinnit. Euroopan unionista tulevaa rahoitusta ei ole voitu tarkastella suoraan toimintainjoittain, vaan tarkastelu on täytynyt tehdä kansallisen vastinrahoituksen kautta. Näissä vastinrahoissa inhimillisten voimavarojen ja kulttuurin osuus korostuu verrattuna kansallisiin määrärahoihin. (Soininen 1999, 6.)

5 Alueellisen kehittämisen rahoituksen empiirinen tarkastelu

Tässä luvussa määritellään luvun 4 perusteella empiiriseen tarkasteluun otettava rahoitus ja tarkastellaan tämän rahoituksen kohdentumista maakunnittain. Aluksi alueellisen kehittämisen rahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena, jonka jälkeen luvussa 5.4 siirrytään yksityiskohtaisempaan tarkasteluun muodostettujen toimintalinjojen pohjalta. Tarkasteluissa käytetään reaaliarvoisia menoja ja menojen deflatointiin on tässä yhteydessä käytetty kuluttajahintaindeksiä. Kuluttajahintaindeksi on paljon käytetty yleisindeksi ja aineisto koostuu monen eri alan menoista, jolloin tiettyä sektoria kuvaava indeksi ei käy. Asukasta kohden lasketut menot on muodostettu käyttämällä väestömääriä tarkasteluvuotta edeltävän vuoden lopussa.

5.1 Empiirisessä tarkastelussa mukana oleva rahoitus

Edellisen luvun perusteella voidaan sanoa, ettei aluekehitysrahojen määrittely ole välttämättä yksiselitteistä, mikä vaikeuttaa tutkielman tekemistä. Aluekehitysrahojen epäselvästä määrittelystä johtuen tässä esitetty määritelmä ei ole, eikä pyri olemaan, ainoa oikea määritelmä, mutta suuntaa antavia tuloksia voidaan kuitenkin saada. Tässä tutkielmassa käytetty määritelmä poikkeaa joiltakin näkemyksiltä edellä esitetyistä.

Määrittelyn perustana ovat olleet edellisessä luvussa esitellyt Soinisen (1999) määritelmä sekä Pikkaraisen (1998) laaja-alaisempi määritelmä. Syy laajempien määritelmien valintaan on se, että jos tarkastellaan ainoastaan kapea-alaisia määritelmiä, tarkastelun ulkopuolelle jää momenteja, joita voidaan pitää ratkaisevan tärkeinä maakunnan kehittämisen ja tulevaisuuden kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi osa liikenneinfrastruktuurin ylläpitoon ja kehittämiseen osoitetuista momenteista. Voidaan myös pohtia, onko mielekäästä tarkastella muutaman miljardin suuruista markkamäärää, jos summa, jolla on merkitystä alueellisen kehittämisen kannalta, on moninkertainen tähän verrattuna.

Kuten aiemmissa luvuissa tuli ilmi, lähes kaikilla valtion talousarvion momenteilla on alueellisia vaikutuksia. Tässä tutkielmassa valitaan kriteeriksi valtion talousarvion momenttien merkitys alueellisen kehittämisen kannalta ja tarkasteluun otetaan Soinisen (1999) tapaan ne määrärahat, joilla

on merkitystä alueellisen kehittämisen kannalta. Tämän perusteella tarkastelun ulkopuolelle rajataan valtionosuusjärjestelmä, tulonsiirrot, valtion asuntorahasto ja maatalouden hinta- ja tulotuet sekä tuotannon tasapainottamistoimenpiteet. Valtionosuusjärjestelmän jättämistä tarkastelun ulkopuolelle voidaan kritisoida (esim. Kangasharju ym. 1999). Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on Kosken (1996, 73) mukaan

1. edistää julkisen talouden toimivuutta ja taloudellista tehokkuutta sekä vähentää julkisen hallinnon sisäistä byrokratiaa,
2. turvata kunnalliset peruspalvelut kohtuullisin kustannuksin ja laadullisesti riittävän korkeatasoisina maan eri osissa,
3. toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.

Tavoitteista käy selvästi ilmi, että kuntien valtionosuusjärjestelmään liittyy voimakas alueellinen näkökulma. Tavoitteissa ei kuitenkaan heijastu alueellinen kehittäminen vaan kansalaisten peruspalvelujen ja kansalaisten perusoikeuksien toteuttaminen. Tällä perusteella valtionosuusjärjestelmä on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Poikkeuksena ovat ammattikorkeakoulujen toimintamenot vuoden 1998 osalta³ sekä kuntien yhdistymisavustukset. Molemmissa määrärahoissa tulee esille myös alueellisen kehittämisen näkökulma.

Tulonsiirtojen jättämisestä kokonaan tarkastelun ulkopuolelle seuraavat suurimmat erot Soinisen ja Pikkaraisen määritelmiin. Soininen ja Pikkarainen ovat ottaneet tarkasteluun mukaan työmarkkinatuen (noin 5,2 mrd. mk vuonna 1996) ja työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaaliset etuudet (noin 1,4 mrd. mk vuonna 1996). Työmarkkinatuki kuuluu kyllä aktiivisen sosiaalipolitiikan piiriin, sillä sen tarkoituksena ei ole ainoastaan toimeentulon turvaaminen (Skog & Räisänen 1997, 83). Työmarkkinatuen saajista aktiivitoimenpiteiden piiriin kuului tarkasteluajanjaksolla kuitenkin vain 10-15 prosenttia (Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio 2000, 13). Tämän perusteella työmarkkinatuki luokitellaan tässä tutkielmassa puhtaasti tulonsiirroksi ja jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa olevien opintososiaalisten etuuksien kohdalla rajanveto on hankala, sillä samalla perusteella voitaisiin perustella myös yliopisto-opiskelijoiden opintotuen ottamista mukaan tarkasteluun. Vaikka työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus onkin alueellisen kehittämisen kannalta merkittävää, ei siihen liittyviä opintososiaalisia etuuksia lasketa tässä tarkastelussa mukaan alueellisen kehittämisen rahoitukseen.

³ Ammattikorkeakoulujen toimintamenot ovat omana momenttinaan vasta vuonna 1998, eikä niitä ole voitu erottaa aiempina vuosina.

Muita merkittäviä eroja Soinisen ja Pikkaraisen määritelmiin ovat maa- ja metsätalouden kehittämisen ja edistämisen määrärahat. Nämä määrärahat on tässä tutkimuksessa luettu kuuluvaksi alueelliseen kehittämiseen ja tällä perusteella otettu mukaan tarkasteluun. Aiemmista tutkimuksista poiketen mukaan otetaan myös Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen tukemiseen. Rakennusinvestoinnit ja muut kertaluontoiset investoinnit on suurelta osin jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Tämä johtuu investointien kertaluontoisuudesta ja siitä etteivät ne tämän vuoksi suoraan vertailukelpoisia eri vuosina. Mukaan on otettu sellaiset rakennusinvestointeihin käytetyt momentit, jotka löytyvät valtion talousarviosta kaikkina tarkasteltuina vuosina. Tällaisia ovat esimerkiksi yliopistojen talonrakennukset, sekä valtion kiinteistölaitoksen määrärahat.

Tarkastelussa mukana olevat momentit eivät kaikilta osin ole samoja läpi tarkastelujakson vaan joitakin momentteja on lakkautettu ja joitakin uusia momentteja on tullut talousarvioon. Osa momenteista on aiempina vuosina jakaantunut useaan momenttiin, mistä johtuu momenttien määrän nouseminen mentäessä ajassa taaksepäin. Vaikka momentit eivät kaikilta osin ole samoja, voidaan määrärahojen muutoksia vertailla, sillä mukaan on pyritty ottamaan kaikki momentit, jotka täyttävät edellä esitellyt kriteerit. Sen sijaan yksittäisten momenttien vertailu ei kaikissa tapauksissa ole järkevää.

Momenttien määrittelyssä on kolme ongelmaa. Ensimmäiseksi, mikäli joku momentti on jakautunut useampaan osaan aiempina vuosina, tulisiko ottaa mukaan kaikki osamomentit vai ainoastaan osa näistä. Mikäli tarkasteluun otetaan vain osa, voi seurauksena olla, että määrärahat näyttävät lisääntyvän tultaessa kohti nykyhetkeä, kun taas otettaessa mukaan kaikki ongelma on päinvastainen. Tässä tutkielmassa jaetut momentit on otettu mukaan varsin laajasti. Toiseksi ongelmia aiheuttavat momentit, jotka voidaan ottaa mukaan tarkasteluun vain osittain⁴. Kolmanneksi, on momentteja joiden kohdalta voi toisaalta perustella mukaan ottamista ja taas toisaalta pois jättämistä. Nämä momentit ovat kuitenkin pieniä, eikä niillä ole juurikaan vaikutusta tutkielman lopputuloksiin. Tässä tutkielmassa alueellisen kehittämisen rahoitukseen mukaan otettavien momenttien luettelo on liitteessä 1.

⁴ Tämän vuoksi on jouduttu jättämään pois joitakin momentteja, joihin sisältyy pieni määrä EU:n rakennerahastojen varoja, sillä näissä tilanteissa summien arviointi olisi voinut aiheuttaa yhtä suuria virheitä kuin momenttien poisjättäminen. EMOTR:n ohjausosaston tuesta sen sijaan on otettu mukaan vain osa, koska momentti on suuri ja tuesta suuri osa on luonnonhaittakorvausta. VR:n perusradanpitoon puolestaan sisältyy ratahallintokeskuksen menoja, jotka on mahdo-

5.2 BTV-indikaattori

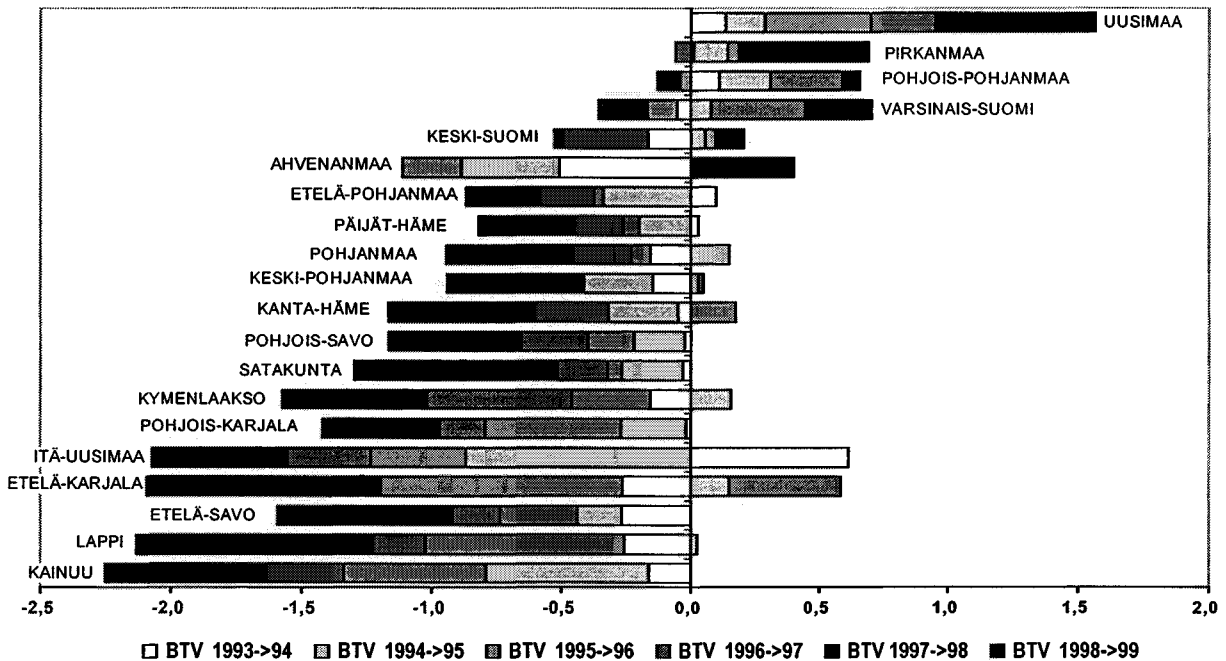
Kuten johdannossa todettiin, pelkkä rahavirtojen tarkastelu ei ole mielekäs, jos ei tiedetä millaisille alueille rahavirrat ovat menneet. Tässä tutkielmassa aluetalouden tilan mittarina käytetään btv-indikaattoria, joka kokoaa yhteen eri tarkasteluissa käytettyjä muuttujia. Se koostuu kolmesta aluetta kuvaavasta muuttujasta: tuotannosta, työstä ja väestöstä. Tuotantoa ja sen muutoksia mitataan alueellisella bruttokansantuotteella (bkta). Työn määrää mitataan vuosittain ja työn vuosittaisia muutoksia mitataan työpaikka-käsitteen avulla. Väestöä mitataan väestön määränä ja sen muutoksina. Btv-indikaattorin muodostavat näiden muuttujien muutosvertailut, joissa indikaattorin arvo on alueen muutoksen ja koko maan muutoksen erotus. Koska muuttajat ovat poikkeamia koko maan keskiarvoista, koko maan muutos nollautuu. (Menestys kasaantuu, alueet erilaistuvat - aluekehityksen suunta 1990-luvulla 1999, 19-23.)

Btv-indikaattori ei kuvaa suoraan alueen staattista tilaa vaan alueen kehityksen suuntaa. Koska muuttujat koostuu vuosittaisista poikkeamista maan keskiarvosta, voi yksittäisten vuosien muutoksiin sisältyä satunnaisista tekijöistä johtuvaa vaihtelua ja muutokset olla tämän vuoksi suuria. Tästä johtuen tarkastelussa tulisi käyttää useamman vuoden keskiarvoja, jolloin satunnaisten tekijöiden vaikutus pienenee. (Menestys kasaantuu...1999, 19-21.)

Kaaviossa 3 on esitetty btv-indikaattori vuosilta 1993-1999. Parhaan arvon koko aikavälillä saa Uusimaa ja huonoimmat arvot saavat pohjoiset maakunnat Kainuu ja Lappi. Indikaattoriarvojen paremmuusjärjestys ei kuitenkaan noudata suoraan alueiden jakautumista pohjois-etelä-akselilla. Esimerkiksi Itä-Uusimaa saa negatiivisen arvon yhtä vaille kaikkina vuosina. Kuviosta näkyy myös, että indikaattorin arvoissa voi olla suuria heittoja yksittäisten vuosien osalta. Tämän vuoksi on perusteltua käyttää useampien vuosien keskiarvoja tarkasteltaessa alueellisen kehittämisen rahoitusta btv-indikaattoria vasten.

tonta erottaa radanpitoon käytetyistä varoista. Nettobudjetoinnista johtuen tarkastelussa oleva summa on suurin piirtein oikea, mutta jakauma poikennee hieman oikeasta.

BTV-INDIKAATTORI VUOSITTAIN 1993..99



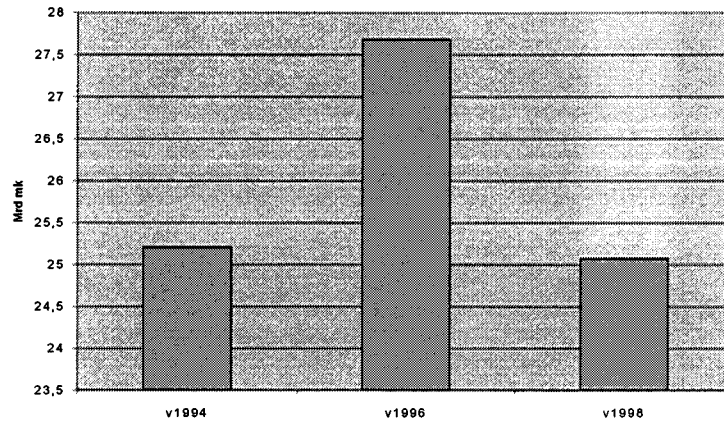
Kaavio 3. Btv-indikaattori maakunnittain vuosina 1993-1999 Lähde: Tilastokeskus

Tässä tutkielmassa käytetyt BTV-indikaattorit ovat keskiarvoja kolmelta vuodelta, vuoden 1994 tarkasteluissa lähtövuosilta 1993-1995, vuoden 1996 tarkasteluissa lähtövuosilta 1993-1995 ja vuoden 1998 osalta lähtövuosilta 1995-1997. Periaatteena keskiarvojen laskemisessa on, että btv-indikaattoreiden täytyy olla sitä vuotta edeltävältä ajalta, jona käytettyjä varoja tarkastellaan. Vuoden 1994 osalta tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä varhaisin btv-indikaattorin arvo on vuosien 1993-1994 välinen muutos. Myöskään yksittäisen vuoden arvoja ei voi käyttää niissä esiintyvien suurten poikkeamien takia. Näiden seikkojen takia on perusteltua käyttää myös vuoden 1994 rahamäärien tarkasteluun vuosien 1993-1995 btv-indikaattoreiden keskiarvoa.

5.3 Alueelliseen kehittämiseen rahoitus vuosina 1994-1998

Kaaviossa 4 on esitetty alueellisen kehittämisen rahoitus vuosina 1994-1998. Eniten alueelliseen kehittämiseen käytettiin rahaa vuonna 1996, jolloin määrärahoja oli noin 27,7 markkaa. Vuonna 1998 alueelliseen kehittämiseen käytettiin noin 25,1 miljardia, mikä on hieman alle vuoden 1994 tason. Todellisuudessa määrärahoja oli vuonna 1994 ja 1996 enemmän kuin kaavio antaa ymmärtää,

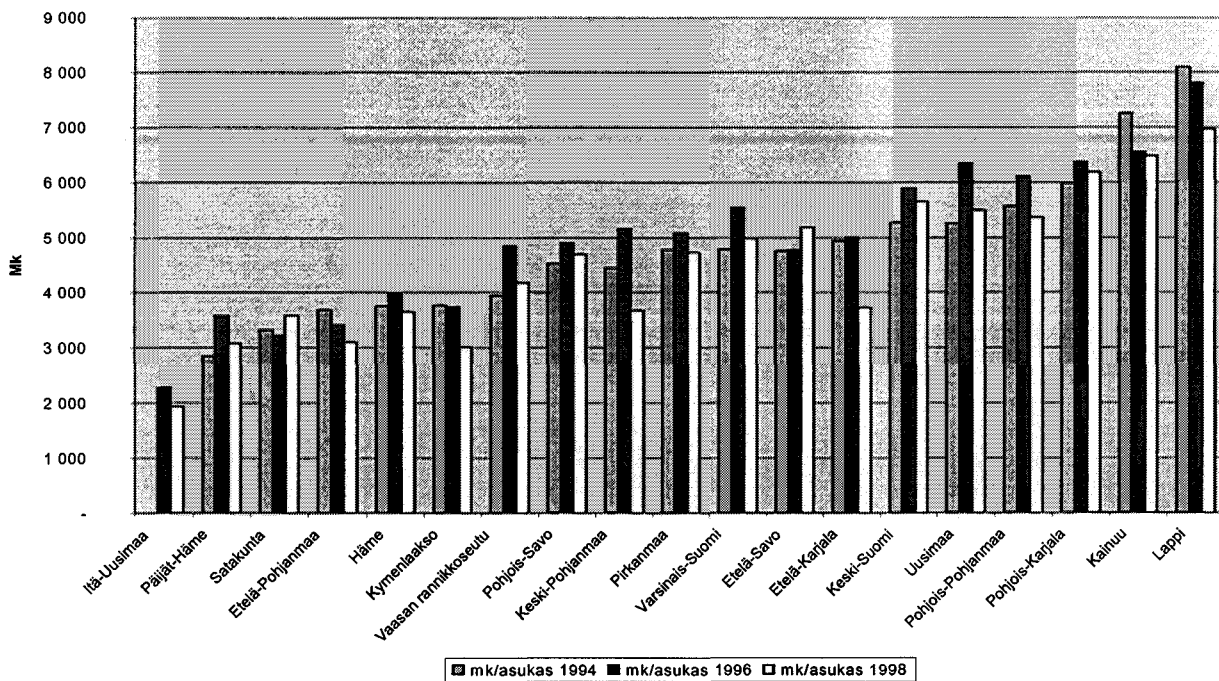
sillä näiden vuosien laskelmissa ei ole mukana ammattikorkeakoulujen toimintamenoja. Näin ollen pudotus määrärahojen tasossa vuodesta 1994 vuoteen 1998 on suurempi kuin kaaviosta käy ilmi.



Kaavio 4. Alueellisen kehittämisen rahoitus tässä tutkielmassa vuosina 1994-1998

Tulos poikkeaa Soinisen (1999) selvityksessä esitetyistä luvuista varsin paljon. Tätä voidaan selittää toimeentulotuen ja aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaalisten etuuksien jättämisellä tarkastelun ulkopuolelle. Toisena merkittävänä tekijänä tulosten poikkeavuuteen vaikuttaa se, että aineisto on tilinpäätösaineisto ja suuri osa momenteista on siirtomenoja. Tällöin koko budjetoitu summa ei näy yhden vuoden tilinpäätösaineistossa, vaan menot jakautuvat useammalle vuodelle. Edellä mainituilla tekijöillä voidaan myös selittää määrärahojen aiemmista tutkimuksista poikkeava kehitys.

Kaaviossa 5 tarkastellaan asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen jakautumista maakunnittain vuosina 1994-1998. Kaaviosta ei ole havaittavissa yksiselitteistä kehitystrendiä, ja yleisintä näyttäisi olevan, että käytetty rahamäärä on kasvanut vuodesta 1994 vuoteen 1996 ja pienentynyt taas vuodesta 1996 vuoteen 1998. Poikkeuksiakin löytyy, ja niissä maakunnissa, joissa btv-indikaattori on alhainen, alueelliseen kehittämiseen henkeä kohden käytetty markkamäärä on laskenut jokaisena tarkasteltuna vuotena. Sen sijaan yhdessäkään maakunnassa käytetty rahamäärä ei ole noussut jokaisena tarkasteltuna vuotena. Noin puolessa maakunnista vuoden 1998 taso on korkeampi kuin vuoden 1994 taso. Eniten alueelliseen kehittämiseen on käytetty rahaa niissä maakunnissa, joissa btv-indikaattori on alhaisin. Muuten selvää yhteyttä btv-indikaattoriin ei ole havaittavissa kaavion 5 perusteella.



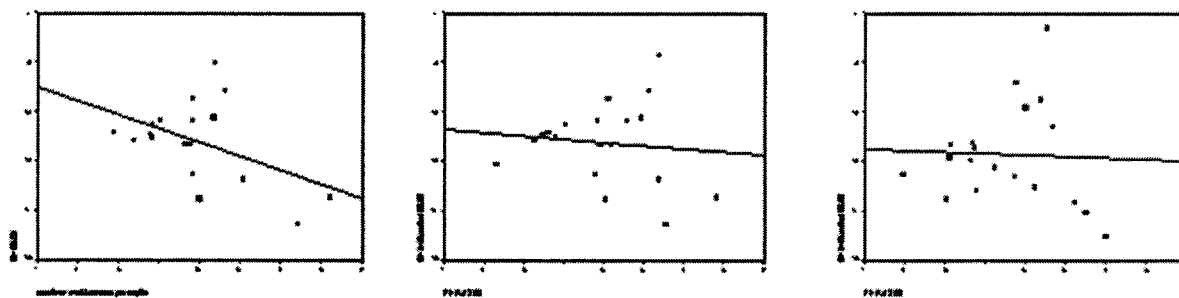
Kaavio 5. Alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentuminen maakunnittain asukasta kohden laskettuna vuosina 1994-1998

Taulukossa 6 on tarkasteltu asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja tarkemmin. Taulukosta voidaan nähdä, että asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen keskiarvo on noussut hieman vuosien 1994 ja 1996 välillä ja laskenut tämän jälkeen selvästi. Keskihajonta on mukailnut tätä kehitystä, tosin muutokset ovat olleet varsin pieniä. Variaatiokerroimen avulla (keskihajonta/keskiarvo) voidaan suhteuttaa hajonta määrärahojen muutokseen ja saada kuva maakuntien välisistä suhteellisesta eroista eri vuosina. Variaatiokerroin on kasvanut hieman tarkastelujaksolla, mikä kertoo alueiden välisten suhteellisten erojen lievästä kasvusta otettaessa huomioon määrärahojen supistuminen.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	4830	1318	27,3	-0,454	0,058
1996	4977	1374	27,6	-0,108	0,661
1998	4506	1340	29,7	-0,042	0,863

Taulukko 6. Asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

Korrelaatio asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen ja btv-indikaattorin välillä on ollut negatiivinen ja lähellä tilastollisen merkitsevyyden rajaa vuonna 1994, mutta tämän jälkeen korrelaatiota ei ole havaittavissa juuri lainkaan. Tämän perusteella voitaneen sanoa, että alueellisen kehittämisen rahoituksella on vuonna 1994 ollut jonkin asteinen alue-eroja tasaava vaikutus, joskaan tulos ei ole täysin selvä. Vuoden 1994 jälkeen tätä vaikutusta ei ole tilastollisessa tarkastelussa havaittavissa.



Kuviot 6.1-6.3. Asukasta kohden laskettu alueellisen kehittämisen rahoitus maakunnittain btv-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998.

Kuvioissa 6.1-6.3 on esitetty btv-indikaattorin ja asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen hajontakuviot vuosina 1994-1998⁵. Kuvioista on nähtävissä, että lineaarinen yhteys btv-indikaattorin ja asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen välillä häviää lähes kokonaan siirryttäessä kuvioista 6.1 kuvioon 6.3. Kuviossa 6.1 lineaarinen yhteys näyttää kuitenkin löytyvän, mikä myös viestii alueellisen kehittämisen rahoituksen alue-eroja tasaavasta roolista vuonna 1994.

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että tulokset toisaalta antavat ja toisaalta eivät anna oikeutusta niille arvioille, joiden mukaan alueiden kehittämiseen käytettävä rahoitus olisi vähentynyt 1990-luvulla. Vuodesta 1994 vuoteen 1996 määrärahat ovat lisääntyneet, mutta vähentyneet jälleen tämän jälkeen hieman alle vuoden 1994 tason. Vuoden 1996 jälkeen voidaan siis puhua alueiden kehittämiseen käytettyjen varojen vähenemisestä. Asukasta kohden lasketun alueellisen kehittämisen rahoituksen jakautumisesta maakunnittain ei voida varmuudella sanoa, painottuvatko varat heikommassa vai paremmassa taloudellisessa tilanteessa oleville alueille, sillä korrelaatio btv-indikaattorin kanssa ei ole tilastollisesti merkitsevää. Vuonna 1994 korrelaatio oli kuitenkin lähellä tilastollisen merkitse-

⁵ Hajontakuvioiden markkamäärät ovat tästä eteenpäin vaakakselilla ja btv-indikaattorin arvot pystyakselilla. Hajontakuviot ovat eri vuosien välillä vertailukelpoisia.

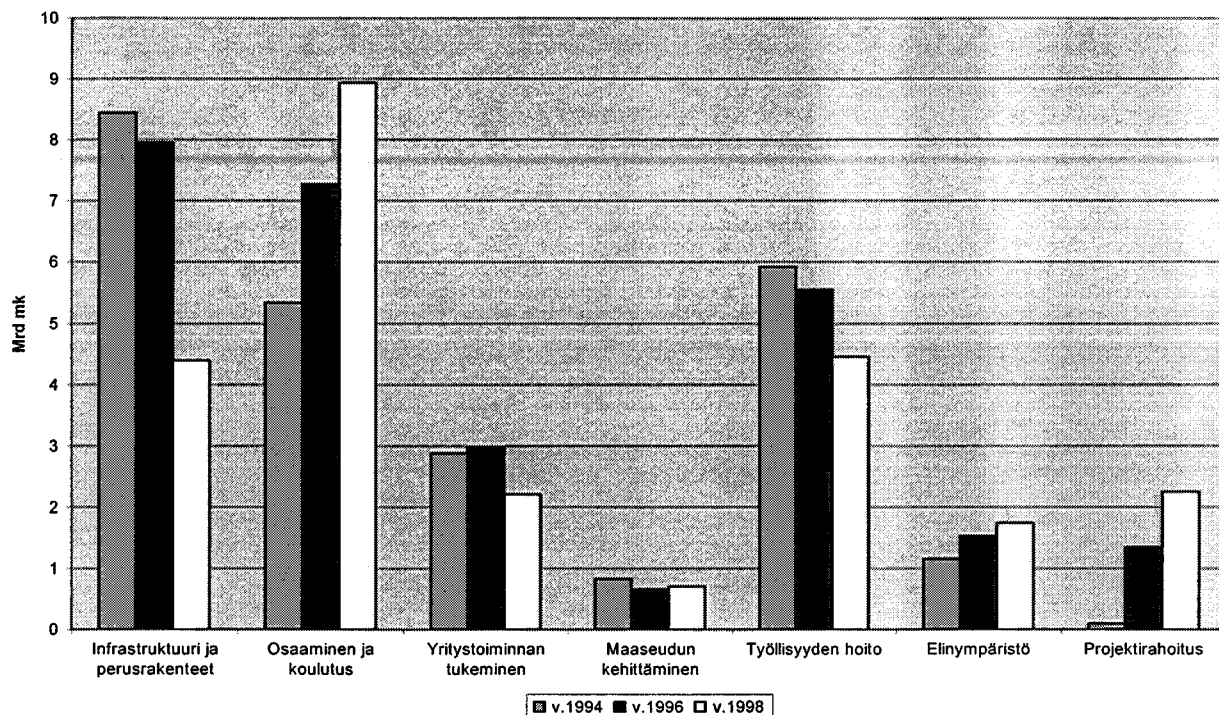
vyyden rajaa, mikä voidaan tulkita jonkin asteiseksi alue-eroja tasoittavaksi vaikutukseksi. Tätä vaikutusta ei kuitenkaan esiinny myöhempinä vuosina.

Alueellisen kehittämisen rahoitusta tarkasteltaessa täytyy muistaa, että kansantaloudellinen tilanne oli poikkeuksellinen 1990-luvulla. Tarkasteluperiodin alussa lama oli jo päättynyt ja tuotanto oli kääntynyt jälleen kasvuun. Tilanne ei kuitenkaan ollut samankaltainen kaikilla alueilla, vaan osassa alueista talouden taantuma jatkui. (Menestys kasaantuu...1999, 56.) On oletettavaa, että tällä on ollut vaikutusta myös alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumiseen.

Vaikka alueellisen kehittämisen rahoituksella kokonaisuudessaan ei näyttäisi olevan alueiden välisiä eroja tasoittavaa vaikutusta, ei tämä tarkoita sitä etteikö tätä vaikutusta olisi tiettyjen sektoreiden määrärahoilla. Parempi kuva määrärahojen jakautumisesta saadaan tarkasteltaessa määrärahoja toimintalinjoittain seuraavissa alaluvuissa.

5.4 Alueellisen kehittämisen rahoitus toimintalinjoittain

Tarkastelemalla ainoastaan alueellisen kehittämisen rahoituksen kokonaissummaa ei saada selvää kuvaa siitä, mitä osa-alueita rahoituksessa on painotettu. Myöskään ei saada selvää kuvaa siitä, miten nämä painopistealueet ovat muuttuneet ja miten painopistealueet vaihtelevat eri maakuntien välillä. Näiden kysymysten selvittämiseksi alueellisen kehittämisen rahoitus on jaettu seitsemään toimintalinjaan, jotka ovat infrastruktuuri ja perusrakenteet, osaaminen ja koulutus, yritystoiminnan tukeminen, maaseudun kehittäminen, työllisyyden hoito, elinympäristö ja projektirahoitus. Tässä tutkimuksessa muodostetut toimintalinjat eivät ole yleisesti käytössä olevia jaotuksia vaan oma-kohtaisia näkemyksiä. Valtion talousarvion momentit toimintalinjoittain löytyvät liitteestä 2.



Kaavio 7. Alueellisen kehittämisen rahoitus toimintalinjoittain vuosina 1994-1998

Kaaviossa 7 on esitetty alueelliseen kehittämiseen käytetyt varat reaalisena toimintalinjoittain vuosina 1994-1998. Osaamiseen ja koulutukseen sekä projektirahoitukseen käytetyt rahamäärät ovat kasvaneet selvästi. Osaaminen ja koulutus on noussut markkamääräisesti mitattuna tärkeimmäksi alueellisen kehittämisen toimintalinjaksi ja vuonna 1998 siihen käytettiin 8,9 miljardia markkaa. Suhteellisesti eniten on kasvanut projektirahoitus, johon käytetyt määrärahat kasvoivat moninkertaiseksi vuoteen 1998 mennessä.

Projektirahoitus on toimintalinjana ongelmallinen, sillä siihen on otettu mukaan maakunnan kehittämisenraha ja Euroopan unionin rakennerahastoista tulevat suuret momentit sekä kansallinen vastinrahoitus siltä osin kuin se voidaan erottaa muusta rahoituksesta. Toimintalinjaan ei kuitenkaan voida ottaa huomioon kaikkea projektirahoitusta, sillä projektirahoitusta on lukuisien momenttien osana talousarviossa. Tämän vuoksi projektirahoituksen osalta ei tulisikaan jatkossa kiinnittää huomiota niinkään markkamääriin vaan niiden suhteelliseen jakautumiseen maakunnittain, josta voidaan saada suuntaa antavia tuloksia.

Toimintalinjoista infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin käytetyt määrärahat ovat laskeneet eniten, pudoten lähes puoleen tarkastelujakson alun 8,4 miljardista markasta vuoteen 1998 mennessä. Myös

maaseudun kehittämiseen, työllisyyden hoitoon ja yritystoiminnan tukemiseen käytetyt rahamäärät ovat pienentyneet vuoden 1994 tasosta. Sen sijaan elinympäristöön käytetyt määrärahat ovat kasvaneet.

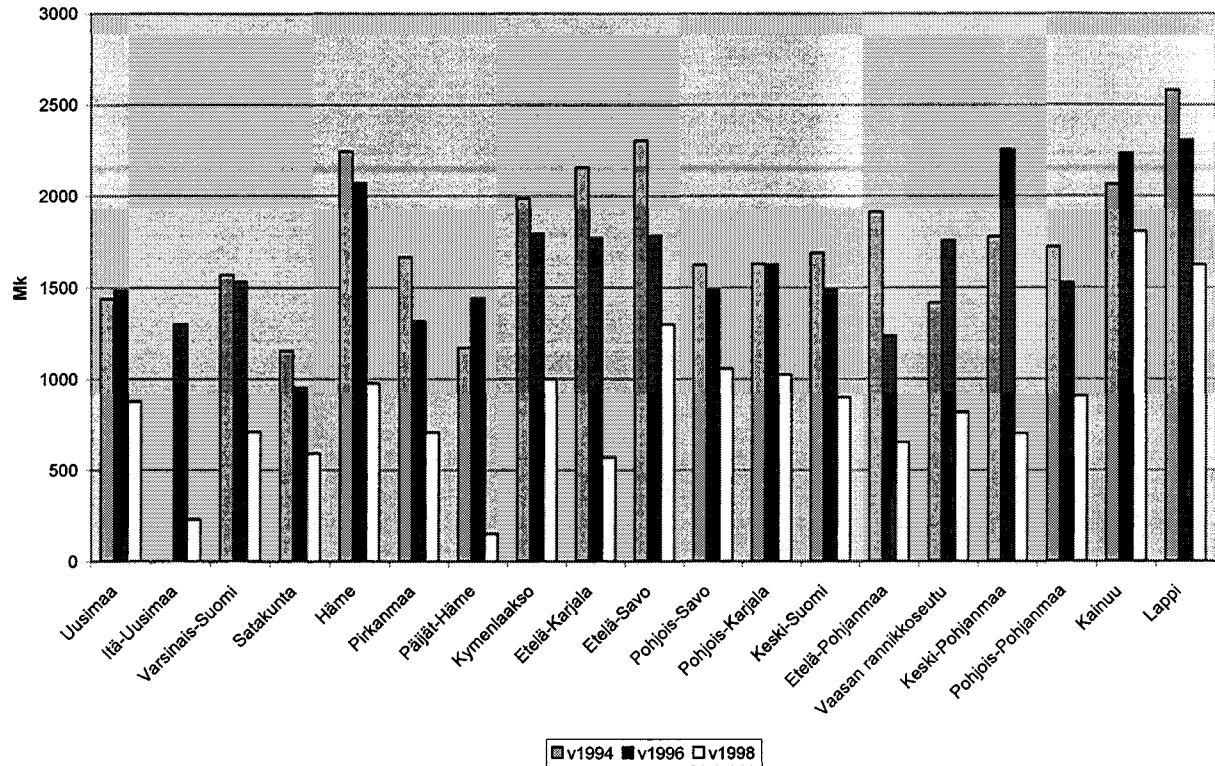
Selkeän kokonaiskuvan muodostamiseksi toimintalinjoihin käytettyjen rahamäärien lisäksi täytyy tarkastella, kuinka nämä rahamäärät ovat jakautuneet maakuntien kesken. Tätä keskitytään tarkastelemaan seuraavissa alaluvuissa.

5.4.1 Infrastruktuuri ja perusrakenteet

Infrastruktuurilla ja perusrakenteilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa lähinnä fyysistä infrastruktuuria, inhimillisen pääoman ja elinympäristön lukeutuessa muihin toimintalinjoihin. Myöskään peruspalveluja ei tarkastella tässä yhteydessä. Määrärahat tulevat pääasiassa maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenneministeriön momenteilta, minkä lisäksi toimintalinjaan kuuluu rakennushankkeita eri hallinnonaloilta.

Edellisessä luvussa kävi ilmi, että infrastruktuuriin käytetyt määrärahat ovat vähentyneet huomattavasti vuodesta 1994 vuoteen 1998. Vuosien 1994 ja 1996 välillä infrastruktuuriin käytetyt määrärahat ovat vähentyneet vain hieman, mutta välillä 1996-1998 summa on pudonnut lähes puoleen. Tästä ei kuitenkaan voi vielä päätellä, onko kehitys ollut samanlaista kaikissa maakunnissa, vai ovatko määrärahat keskittyneet tiettyihin maakuntiin. Kaaviosta 8 näkyy infrastruktuurin ja perusrakenteisiin asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998.

Eniten rahaa asukasta kohden infrastruktuuriin käytettiin Kainuussa ja Lapissa, kun taas vähiten asukasta kohden käytettiin Itä-Uudellamaalla ja Päijät-Hämeessä. Kaaviosta 8 näkyy, että käytetty rahamäärä on laskenut jokaisessa maakunnassa ja vuoden 1998 taso on ollut jokaisessa maakunnassa vuoden 1994 tasoa alempi. Joissakin maakunnissa määrärahat ovat nousseet vuodesta 1994 vuoteen 1996, mutta yleisin trendi on, että määrärahat ovat laskeneet vuodesta 1994 lähtien. Asukasta kohden laskettu markkamääräinen pudotus on ollut suurinta Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Karjalassa ja Hämeessä. Vastaavasti määrärahojen väheneminen on ollut pienintä Satakunnassa ja Kainuussa.



Kaavio 8. Infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

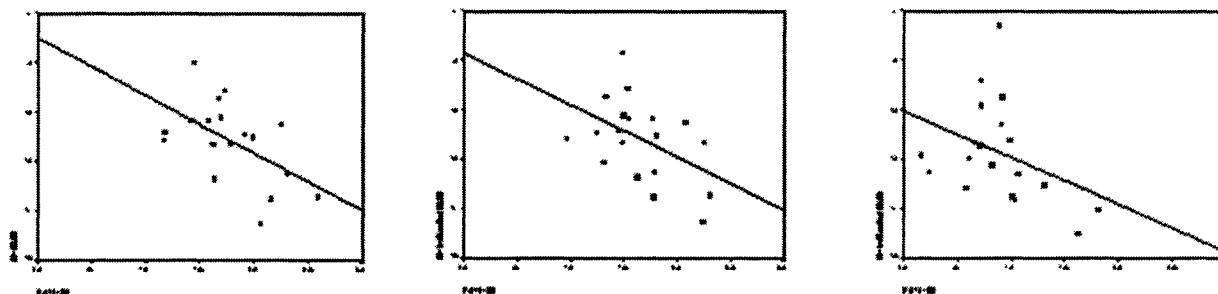
Myös taulukosta 7 voi nähdä infrastruktuuriin asukasta kohden käytettyjen määrärahojen vähentyneen vuosina 1994-1998. Koko maan keskiarvo on pudonnut tällä aikavälillä alle puoleen. Sen sijaan keskihajonta ei ole pienentynyt tasaisesti tarkastellulla aikavälillä. Vuodesta 1994 vuoteen 1996 alueelliset erot keskihajonnalla mitattuna ovat tasoittuneet, mutta tämän jälkeen keskihajonta on jälleen noussut ja oli 404 mk/asukas vuonna 1998. Jos hajonta suhteutetaan määrärahojen muutokseen, voidaan havaita, että vuosina 1994 ja 1996 hajonta on ollut lähes samalla tasolla. Sen

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	1783	386	21,6	-0,546	0,019
1996	1650	366	22,2	-0,466	0,045
1998	873	404	46,3	-0,377	0,111

Taulukko 7. Infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

sijaan vuonna 1998 hajonta on kaksinkertaistunut. Sekä absoluuttinen, että suhteellinen hajonta kertovat alueiden välisten erojen kasvaneen. Tästä ei vielä voida päätellä, onko kehitys suosinut taloudellisesti heikossa vai hyvässä asemassa olevia alueita.

Infrastruktuuriin käytettyjen määrärahojen korrelaatiokerroin btv-indikaattorin kanssa on negatiivinen, mikä tarkoittaa infrastruktuuriin käytettyjen varojen suosivan heikommien menestyneitä alueita paremmassa taloudellisessa tilanteessa oleviin verrattuna. Korrelaatiokerroin on kuitenkin laskenut tasaisesti tarkastellulla aikavälillä, eikä korrelaatio ole enää tilastollisesti merkitsevä vuonna 1998. Alla olevista btv-indikaattorin ja infrastruktuuriin käytettyjen määrärahojen hajontakuvioista tilannetta voi tutkia tarkemmin



Kuviot 9.1-9.3. Infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin asukasta kohden maakunnittain käytetyt määrärahat btv-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998.

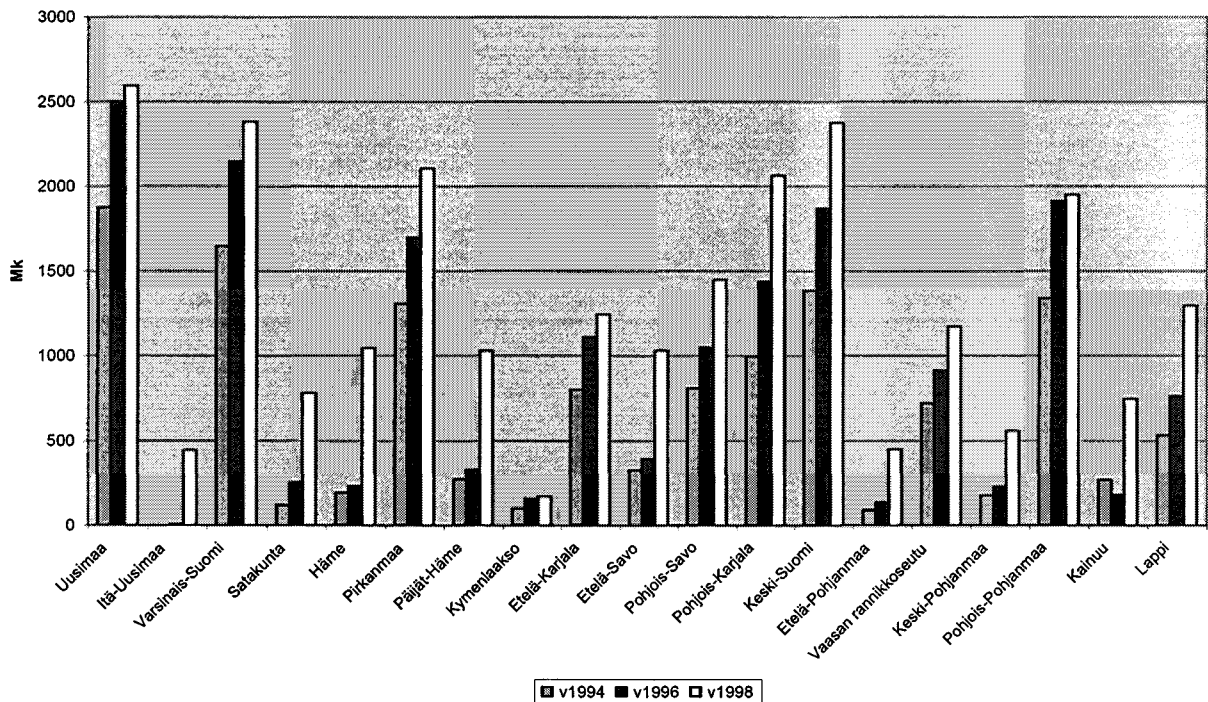
Hajontakuvioista näkyy, että kuvion pisteet pysyvät varsin hyvin sovitesuoran ympärillä. Kuviossa 9.3 Uusimaa erottuu korkeimmalla btv-indikaattorin arvolla muista maakunnista ja tästä voi johtua, ettei korrelaatio ole tilastollisesti merkittävä. Muutoin hajontakuvion pisteet pysyttelevät sovitesuoran ympärillä myös vuoden 1998 osalta. Kuvioista voidaan havaita infrastruktuuriin henkeä kohden käytettyjen määrärahojen hajonnan lisääntyneen tarkastelujaksolla, Kainuun ja Lapin erotuessa aiempaa selvemmin muista maakunnista kuvion 9.3 oikeassa alareunassa.

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että infrastruktuuriin käytetyt määrärahat ovat laskeneet noin puoleen tarkastellulla ajanjaksolla. Määrärahat suosivat heikommassa asemassa olevia maakuntia, eikä tämä vaikutus näyttäisi muuttuneen tarkastelujakson aikana lukuun ottamatta Uttamaata. Keskihajonta on tarkastelujaksona kasvanut niin absoluuttisesti kuin myös suhteutettuna määrärahojen muutokseen. Tämä yhdessä negatiivisen korrelaatiokertoimen kanssa kertoo alue-eroja tasaavan vaikutuksen lisääntymisestä. Täytyy kuitenkin muistaa, että jaettava rahasumma on tarkastelupe-

riodin lopussa huomattavasti pienempi kuin periodin alussa. Infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin käytettyjen määrärahojen kokonaissummien jakauma maakunnittain löytyy liitteestä 3.

5.4.2 Osaaminen ja koulutus

Osaamiseen ja koulutukseen on tässä tutkielmassa laskettu korkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen toimintamenot, koulutuksen kehittämiseen käytetty rahoitus sekä Suomen akatemian ja Veikkauksen tieteen tukemiseen tarkoitettu rahoitus. Alueellisen kehittämisen rahoituksen painopiste on selvästi siirtynyt osaamisen ja koulutukseen tarkasteltuna ajanjaksona, eikä ihme, sillä pidetään ihmimillistä pääomaa yhtenä tärkeimmistä, ellei tärkeimpänä, alueen kehitysmahdollisuuksien osatekijänä (ks. luku 2.4). Kokonaisuutena osaamisen ja koulutuksen toimintalinjaan käytetyt määrärahat ovatkin lähes kaksinkertaistuneet ja nousseet vuoden 1994 reilusta viidestä miljardista markasta noin yhdeksään miljardiin markkaan. Nämä luvut ovat hieman harhaanjohtavia, sillä vuoden 1998 laskelmissa näkyvät ammattikorkeakoulujen toimintamenot, mutta muiden vuosien osalta näitä ei ole voitu laskea mukaan. Tästä huolimatta osaamiseen ja koulutukseen käytetyt määrärahat ovat nousseet selvästi.



Kaavio 10. Osaamiseen ja koulutukseen asukasta kohden käytetyt määrärahat vuosina 1994-1998

Kaaviossa 10 on tarkasteltu osaamiseen ja koulutukseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen jakautumista maakunnittain. Kaikkina vuosina eniten osaamiseen ja koulutukseen käytettiin määrärahoja asukasta kohden laskettuna Uudellamaalla, ja lähes samaan tasoon tarkastelujakson lopussa ylsivät Keski-Suomi, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa. Vähiten varoja käytettiin puolestaan Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Itä-Uudellamaalla. Kaaviosta käy ilmi, että asukasta kohden laskettuna määrärahat ovat kasvaneet jokaisessa maakunnassa. Vuosina 1994 ja 1996 maakunnat, joissa on yliopisto, erottuvat varsin selvästi muista. Vuonna 1998 myös muiden maakuntien osuus on kuitenkin noussut merkittävästi, eikä ero ole enää yhtä selkeä joskin yhä havaittavissa. Selittäväenä tekijänä tälle voitaneen pitää ammattikorkeakoulujen toimintamenojen tuleamista mukaan tarkasteluun vuonna 1998. Tällä tavoin tarkasteltuna ammattikorkeakouluilla näyttäisi olleen vaikutusta maakuntien välisten erojen kaventajana asukasta kohden koulutukseen käytetyissä määrärahoissa.

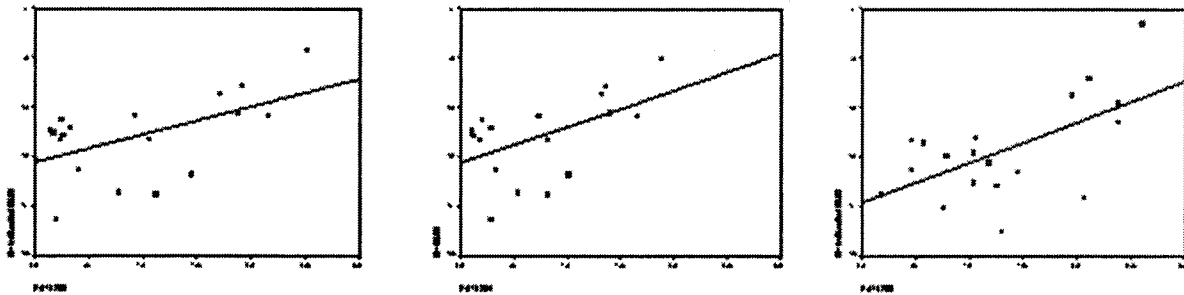
	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	721	582	80,7	0,520	0,027
1996	913	796	87,2	0,550	0,015
1998	1308	735	56,2	0,598	0,007

Taulukko 8. Osaamiseen ja koulutukseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

Luonnollisesti myös osaamiseen ja koulutukseen henkeä kohden käytettyjen määrärahojen keskiarvo on noussut määrärahojen lisääntyessä ja oli 1308 mk/asukas vuonna 1998. Keskihajonnan todellisesta kehityksestä sen sijaan ei ole varmuutta. Keskihajonta ja alueiden väliset erot ovat kasvaneet vuosien 1994 ja 1996 välillä, mutta vuosien 1996 ja 1998 välisestä muutoksesta ei ole varmuutta ammattikorkeakoulujen toimintamenojen takia. Voidaan kuitenkin päätellä, että keskihajonta tuskin on juurikaan pienentynyt, jos ammattikorkeakoulujen vaikutus poistettaisiin vuoden 1998 laskelmista. Variaatiokerroin osoittaa, että hajonta on lisääntynyt suhteutettuna määrärahojen tasoon vuosina 1994-1996, mutta laskenut tämän jälkeen rajusti. On mahdotonta sanoa kuinka suuri osa variaatiokertoimen laskusta on selitettävissä ammattikorkeakoulujen menoilla vuonna 1998.

Asukasta kohden laskettujen määrärahojen korrelaatio btw-indikaattorin kanssa on positiivinen jokaisena tarkasteltuna vuotena, mikä kertoo osaamiseen ja koulutukseen käytettyjen määrärahojen painottuneen maakuntiin, joissa taloudellinen tilanne on btw-indikaattorilla mitattuna hyvä. Korre-

laatiokerroin on kasvanut tasaisesti läpi tarkastelujakson, ja korrelaatio on ollut tilastollisesti merkitsevä jokaisena tarkasteluvuonna.



Kuviot 11.1-11.3. Osaamiseen ja koulutuksen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain btv-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

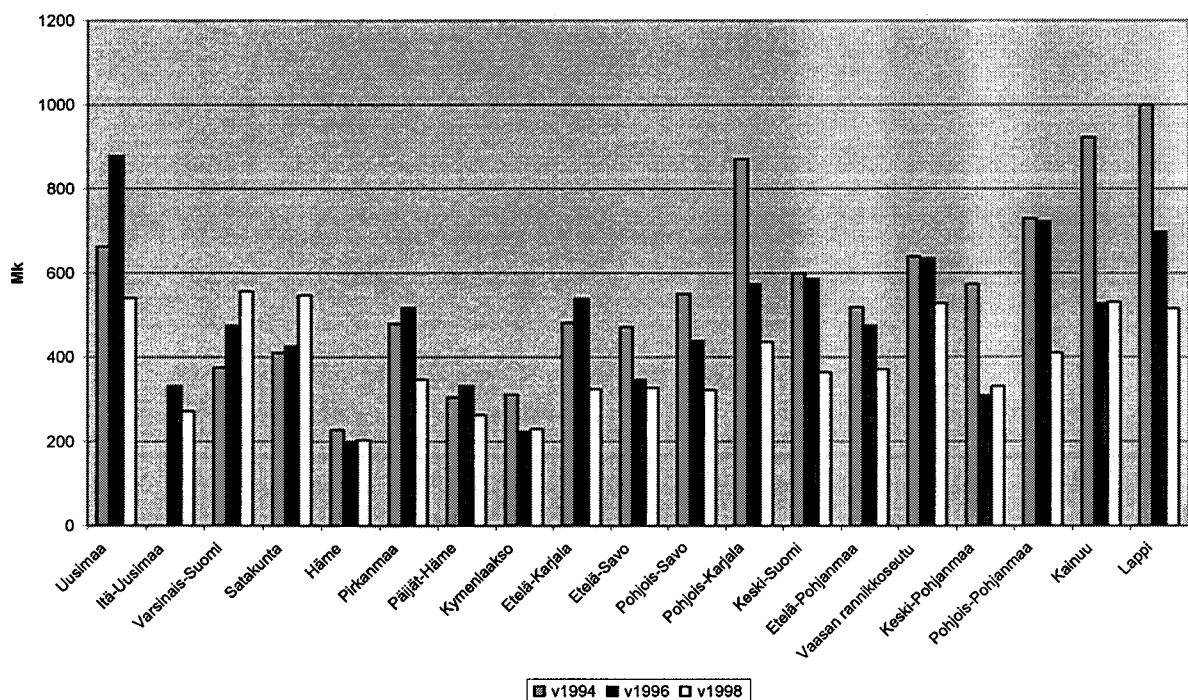
Yllä olevista hajontakuviosta voidaan nähdä, että silmämääräisesti korrelaation kasvua ei juurikaan voi erottaa. Vaikka korrelaatio onkin voimistunut, voi oikean puoleisesta kuviosta nähdä, että joukossa on myös alhaisen btv-indikaattorin omaavia maakuntia joissa käytetään varsin paljon varoja osaamiseen ja koulutukseen henkeä kohden. Myös sovitesuoran kulmakerroin on kasvanut hieman vuodesta 1994 vuoteen 1996, mikä merkitsee määrärahojen hitaampaa kasvua alueen btv-indikaattorin kasvaessa.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että osaamiseen ja koulutukseen käytetyt määrärahat painottuvat paremmassa taloudellisessa tilanteessa oleviin maakuntiin, eikä tämä vaikutus ole ainakaan heikentynyt tarkastellulla ajanjaksolla. Korrelaatio btv-indikaattorin kanssa on positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä asukasta kohden laskettuja määrärahoja tarkasteltaessa. Vaikka osaamiseen ja koulutukseen käytetyillä määrärahoilla onkin alue-eroja kasvattava vaikutus, täytyy muistaa, että määrärahat asukasta kohden ovat lisääntyneet jokaisessa maakunnassa samalla kun toimintalinjaan käytettyjen määrärahojen kokonaissumman on kasvanut. Osaamiseen ja koulutukseen käytettyjen määrärahojen kokonaissummien jakautuminen on esitetty liitteessä 3.

5.4.3 Yritystoiminnan tukeminen

Raja yritystoiminnan kehittämisen ja osaamiseen panostamisen välillä on joissakin kohdin häilyvä, voidaanhan esimerkiksi yritysten tutkimustoiminnan tukemista pitää samalla myös panostamisena osaamiseen. Tässä tutkielmassa rajanveto on tehty siihen, mikä ministeriö vastaa rahoituksesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön momenteilta maksettavat tuet on laskettu yritystoiminnan tukemiseen ja opetusministeriön momenteilta maksettavat tuet on laskettu osaamiseen ja koulutukseen. Myös momenttien käyttötarkoitukset tukevat tätä luokittelua.

Tarkasteltavana ajanjaksona yritystoiminnan tukemiseen käytettävät määrärahat ovat vähentyneet, mitä voidaan pitää hieman yllättävänä ottaen huomioon se, että pienet ja keskisuuret yritykset nähdään taloudellisen kasvun moottoreina ja se, että osaaminen nähdään yhtenä keskeisimmistä alueiden kehittämisedellytysten osatekijänä. Kehitys on todennäköisesti selitettävissä suorien yritystuki- en vähenemisenä. Yritystoiminnan kehittämiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen jakautuminen maakunnittain on esitetty kaaviossa 12.



Kaavio 12. Yritystoimintaan asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

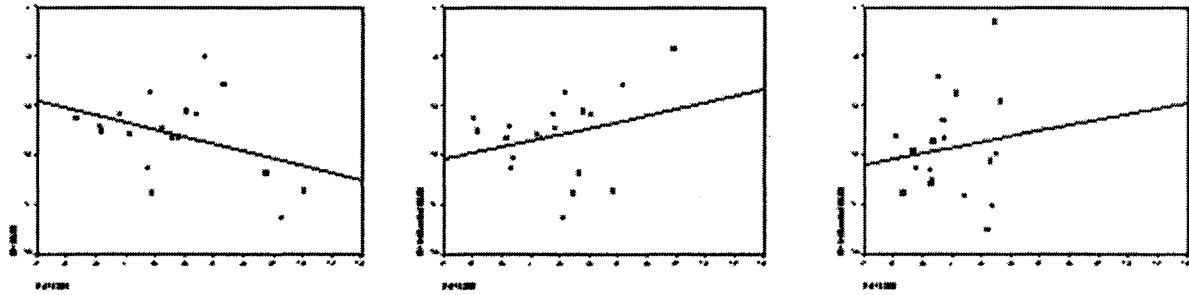
Kaaviosta näkyy, että yritystoiminnan tukemiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat ovat vähentyneet kaikissa maakunnissa lukuun ottamatta Varsinais-Suomea ja Satakuntaa verrattaessa vuoden 1998 tasoa vuoden 1994 tasoon. Erityisen suuria muutokset määrärahoissa ovat olleet Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa, joissa määrärahat ovat lähes puolittuneet tarkasteltavana ajanjaksona. Vuonna 1994 eniten yritystoiminnan tukemiseen on käytetty määrärahoja asukasta kohden Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Tarkastelujakson loppupuolella kärkisijan jakoivat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Vaasan rannikkoseutu, Kainuu ja Lappi. Kun vuonna 1994 eniten käytettiin rahaa maakunnissa, joiden talous on heikko, on kärkipäähän noussut myös vahvan talouden omaavia maakuntia vuonna 1998.

Taulukosta 9 on havaittavissa, että asukasta kohden yritystoimintaan käytettyjen määrärahojen keskiarvo on laskenut selvästi tarkasteltavana ajanjaksona, mikä oli odotettavissa määrärahojen vähenemisen takia. Myös keskihajonta on pienentynyt lähes puoleen, mikä voitiin havaita myös tarkastelemalla yllä esitettyä kaaviota. Vuonna 1994 keskihajonta oli 215 mk/asukas, kun vuonna 1998 keskihajonta oli vain 116 mk/asukas. Tämä kertoo maakuntien välisien erojen tasoittumisesta määrärahojen kohdentumisessa. Jos hajonta suhteutetaan määrärahojen muutokseen, voidaan havaita, että variaatiokerroin on pienentynyt läpi tarkastelujakson, mikä kertoo maakuntien välisten suhteellisten erojen kaventuneen tarkastelujaksolla.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	563	215	38,2	-0,377	0,123
1996	486	176	36,1	0,251	0,257
1998	390	116	29,8	0,133	0,588

Taulukko 9. Yritystoimintaan asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja.

Asukasta kohden yritystoiminnan tukemiseen käytettyjen määrärahojen ja btw-indikaattorin välinen korrelaatio ei ole tilastollisesti merkitsevä yhtenäkin tarkasteltuna vuotena. Kuvioissa 13.1-13.3 on esitetty määrärahojen ja btw-indikaattorin hajontakuviot tarkempaa tarkastelua varten.



Kuviot 13.1-13.3. Yritystoimintaan asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain btv-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

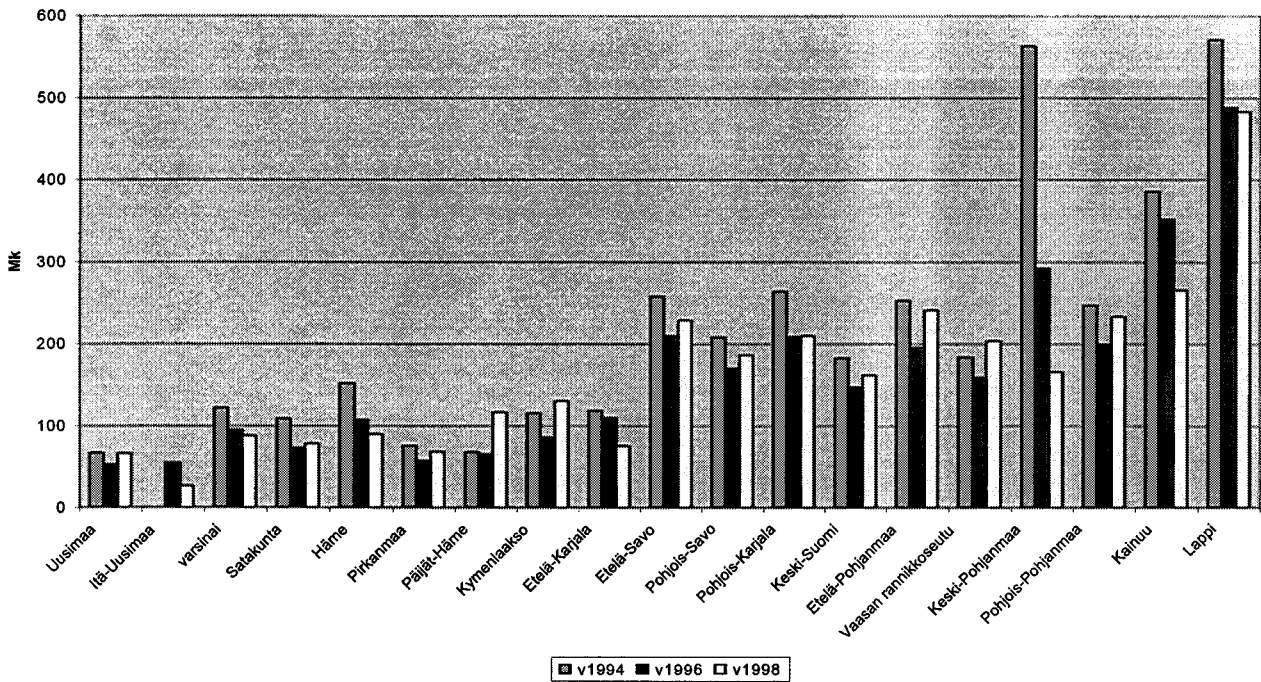
Kuvioista on havaittavissa, että säännönmukaisuus vähenee siirryttäessä vuodesta 1994 vuoteen 1998. Selvimpänä muutoksena kuviossa on havaittavissa alhaisen btv-indikaattorin omaavien maakuntien asukasta kohden lasketun rahoituksen väheneminen vuoden 1994 jälkeen. Tämä myös selittää korrelaatiokertoimen etumerkin muuttumisen negatiivisesta positiiviseksi.

Määrärahojen vähentyessä ovat erot yritystoimintaan käytettyjen valtion määrärahojen kohdentumisessa maakuntien välillä pienentyneet niin markkamääräisesti kuin suhteellisestikin. Tarkasteltaessa yritystoiminnan tukemiseen asukasta kohden käytettyjä varoja btv-indikaattorin kanssa, yhteyttä ei ole havaittavissa. Selkein muutos on se, että niissä maakunnissa, joissa btv-indikaattori on alhainen, yritystoimintaan käytetyt rahat asukasta kohden ovat vähentyneet. Tämä voi olla merkki rakennemuutoksesta yritystoimintaan käytetyssä alueellisen kehittämisen rahoituksessa, jonka Pikkarainen (1998) nosti esille omassa selvityksessään. Perinteisten yritystukien vähenemisen myötä voidaan selittää määrärahojen väheneminen heikoimman btv-indikaattorin omaavilla alueilla.

5.4.4 Maaseudun kehittäminen

Maaseudun kehittämiseen on laskettu tässä yhteydessä maa- ja metsätalouden kehittämiseen sekä maaseutuelinkeinojen kehittämiseen käytetyt määrärahat. Sen sijaan hinta- ja tulotuet sekä tuotannon tasapainottoimenpiteet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Maaseudun kehittämiseen käytetyt määrärahat ovat kokonaisuutena vähentyneet hieman vuosien 1994 ja 1996 välillä, mutta pysyneet ennallaan vuosien 1996 ja 1998 välillä. Markkamääräisesti tarkasteltuna maaseudun ke-

hittäminen ei ole kovin merkittävä toimintalinja, sillä siihen käytetyt määrärahat ovat alle miljardi markkaa. Täytyy tietenkin muistaa, että pienestä osuudesta huolimatta maaseudun kehittämiseen käytetyt määrärahat voivat näytellä hyvinkin merkittävää osaa maaseutuvaltaisilla alueilla. Määrärahojen jakautumista asukasta kohden maakunnittain on tarkasteltu tarkemmin kaaviossa 14.



Kaavio 14. Maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

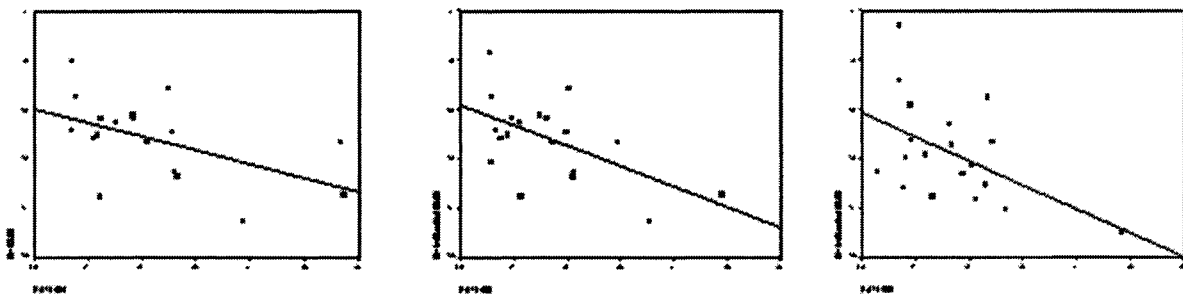
Tarkastelujakson alussa maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytettiin eniten rahaa Lapissa ja Keski-Pohjanmaalla, Lapin erottuessa selvästi muista tarkastelujakson lopussa. Vähiten asukasta kohden määrärahoja on käytetty Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Määrärahojen kehitystrendi on ollut laskeva niiden maakuntien osalta, joissa maaseudun kehittämisen on käytetty paljon määrärahoja asukasta kohden. Muissa maakunnissa selvää trendiä ei ole havaittavissa, vaan kehityskulku vaihtelee maakunnittain. Suurinta pudotus määrärahojen tasossa on ollut Keski-Pohjanmaalla, joka vielä vuonna 1994 oli kärkisijalla Lapin kanssa, mutta jonka määrärahat olivat vuonna 1998 koko maan keskiarvon tasolla. Ainut maakunta, jossa määrärahat ovat nousseet vuoden 1994 tasoon nähden, on Päijät-Häme. Sen määrärahat ovat kuitenkin varsin pienet.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	219	152	69,3	-0,521	0,027
1996	164	114	69,4	-0,571	0,011
1998	163	105	64,1	-0,513	0,025

Taulukko 10. Maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

Maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen keskiarvo on laskenut tarkastelujaksolla 219 markasta 163 markkaan. Taulukosta 10 on havaittavissa, että samanaikaisesti myös alueiden väliset erot ovat kaventuneet keskihajonnalla mitattuna. Keskihajonnan pieneneminen vuosien 1994 ja 1996 välillä voitaneen jossakin määrin selittää Keski-Pohjanmaalla maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen pienenemisellä. Sen sijaan määrärahojen tasoon suhteutettuna hajonta on pysynyt lähes samalla tasolla läpi tarkastelujakson.

Asukasta kohden laskettuna maaseudun kehittämiseen käytettyjen määrärahojen korrelaatio btw-indikaattorin kanssa on ollut tilastollisesti merkitsevä ja negatiivinen läpi tarkastelujakson. Tämä tarkoittaa, että määrärahat ovat asukasta kohden laskettuna painottuneet niihin maakuntiin, jossa talouden tila on btw-indikaattorilla mitattuna heikko. Voimakkain btw-indikaattorin ja maaseudun kehittämiseen käytettyjen määrärahojen yhteys on ollut vuonna 1996 korrelaatiokertoimen ollessa $-0,571$, mutta kerroin on laskenut hieman tämän jälkeen. Btv-indikaattorin ja maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen hajontakuviot ovat alla kuvioissa 15.1-15.3.



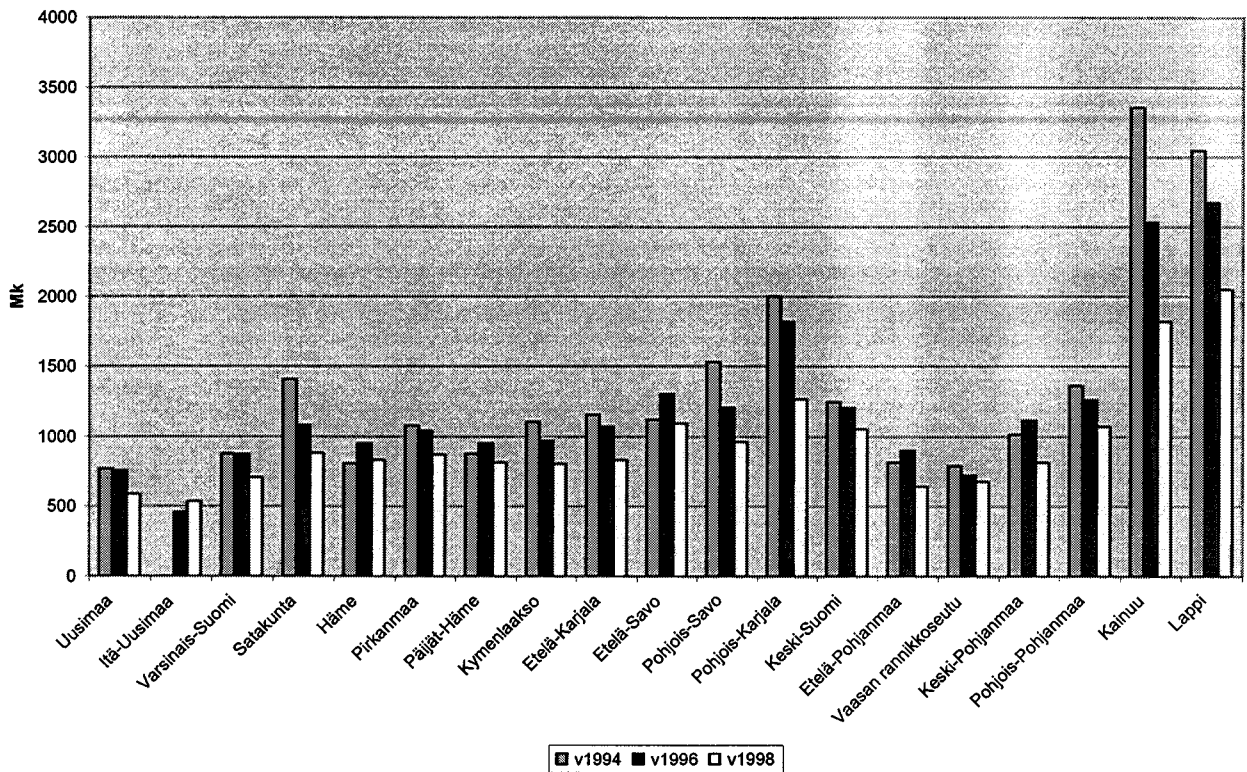
Kuviot 15.1-15.3. Maaseudun kehittämiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat btw-indikaattoria vasten maakunnittain vuosina 1994-1998

Hajontakuvioista voidaan selvästi vaaka-akselilta havaita hajonnan pieneneminen määrärahojen tasossa siirryttäessä kuvioista 15.1 kuvioon 15.3. Kuvioissa 15.1 ja 15.2 on havaittavissa yksittäisiä maakuntia, jotka erottuvat korkeammilla määrärahoillaan muista. Sen sijaan kuviossa 15.3 enää Lappi erottuu muiden maakuntien muodostamasta joukosta. Kuvioihin piirretyn sovitesuoran kulmakerroin näyttää pienentyneen tarkastelujaksolla, mikä tarkoittaa, että määrärahat ovat vuonna 1996 lisääntyneet hitaammin maakunnan btv-indikaattorin laskiessa kuin vuonna 1994. Vuoden 1998 osalta sovitesuoran ja korrelaatiokertoimen merkitystä voidaan pitää jossakin määrin kyseenalaisena, sillä yhtä vaille kaikki havainnot ovat keskittyneet yhdeksi joukkioksi, kuten kuvioista 15.3 näkyy.

Maaseudun kehittämiseen käytettyjen määrärahat ovat laskeneet hivenen tarkastelujaksolla. Samaan aikaan hajontakuvioista voidaan havaita alue-eroja tasoittavan vaikutuksen heikentyneen säännönmukaisuuden vähentyessä siirryttäessä vuoteen 1998. Hajontakuvioiden säännönmukaisuuden heikentyminen tarkastelujakson lopussa voi kertoa myös maatalouspolitiikan rakennemuutoksesta Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi. Määrärahojen taso on laskenut tarkastelujaksolla ja tätä myötä myös erot maakuntien välillä määrärahojen kohdentumisessa ovat kaventuneet. Myös keskihajonnan pieneneminen ja negatiivinen korrelaatio tarkoittavat yhdessä alue-eroja tasoittavan vaikutuksen heikentymistä. Maaseudun kehittämiseen käytettyjä varoja tarkasteltaessa täytyy kuitenkin huomioda, että kehityskulku ei ole kaikissa maakunnissa samanlainen.

5.4.5 Työllisyyden hoito

Työllisyyden hoitoon käytetyt määrärahat koostuvat Työministeriön hallinnonalaan kuuluvista työllistämisen- ja työkyvynparantamistoimenpiteisiin käytetyistä määrärahoista. Työllisyyden hoitoon käytetyt määrärahat ovat vähentyneet vajaasta kuudesta miljardista markasta vuonna 1994 noin 4,5 miljardiin markkaan vuonna 1998, mikä on varsin luonnollista, sillä myös työttömyysaste on laskenut samalla aikavälillä. Työllisyyden hoitoon käytettyjen määrärahojen laskua voidaan pitää seurauksena työttömyyden laskusta ja tätä kautta positiivisena ilmiönä. Työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytettyjen määrärahojen kohdentumista maakunnittain on tarkasteltu kaaviossa 16.



Kaavio 16. Työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytetyt määrärahat vuosina 1994-1998

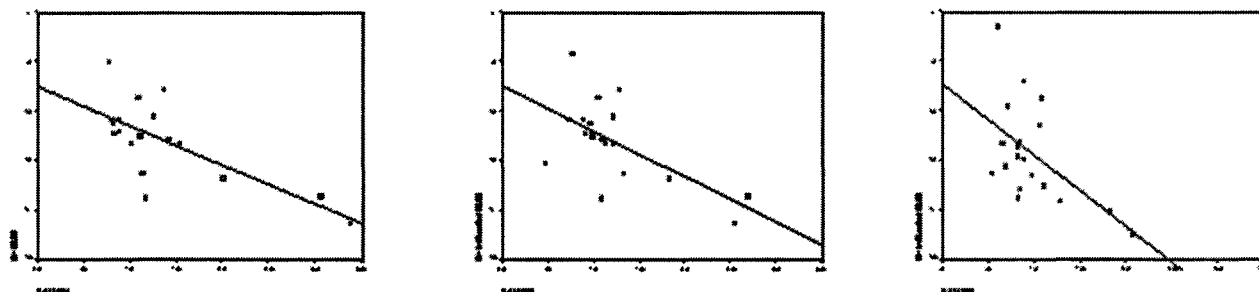
Kaaviosta 16 voidaan havaita, että vuoteen 1998 työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytetyt määrärahat ovat laskeneet lähes kaikissa maakunnissa vuoteen 1994 verrattuna. Ainoastaan Itä-Uudellamaalla ja Hämeessä vuoden 1998 taso on ollut vuoden 1994 tasoa korkeampi. Sen sijaan vuosien 1994 ja 1996 välisen muutoksen suunta on vaihdellut maakunnasta riippuen. Tätä ei voida selittää työttömyysasteen muutoksilla kyseisissä maakunnissa, sillä työttömyysaste on kyseisenä ajanjaksona laskenut myös niissä maakunnissa, joissa määrärahat ovat nousseet. Eniten määrärahoja asukasta kohden on käytetty vuodesta riippumatta Kainuussa ja Lapissa. Vähiten määrärahoja on puolestaan käytetty Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla, Vaasan rannikkoseudulla ja Etelä-Pohjanmaalla.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	1354	743	54,9	-0,705	0,001
1996	1205	565	46,9	-0,630	0,004
1998	963	389	40,4	-0,558	0,013

Taulukko 11. Työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja.

Taulukosta 11 voidaan havaita, että työttömyyden hoitoon asukasta kohden käytettyjen varojen keskiarvo on laskenut varsin merkittävästi vuodesta 1994 vuoteen 1998. Samalla myös keskihajonta on pudonnut lähes puoleen. Myös suhteutettuna määrärahojen tasoon erot maakuntien välillä ovat kaventuneet. Tulos on hieman yllättävä, sillä samanaikaisesti erot työttömyysasteissa maakuntien välillä keskihajonnalla mitattuna ovat kasvaneet, eikä työttömyyserojen pieneneminen voi selittää työllisyyden hoitoon käytettyjen määrärahojen keskihajonnan pienenemistä.

Btv-indikaattorin ja työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytettyjen varojen korrelaatio on jokaisena vuonna negatiivinen ja tilastollisesti merkitsevä. Tämän tuloksen mukaan resurssit ovat painottuneet alueille, joissa talouden tila on huono. Työttömyysaste on näillä alueilla korkeampi, joten puhuttaessa työllisyyden hoitoon käytettyjen varojen maakuntien välisiä eroja tasoittavasta vaikutuksesta, on pidettävä mielessä, ettei tämä ole ainut selittävä tekijä määrärahojen kohdentumisen taustalla vaan erot johtunevat eroista maakuntien työttömyysasteissa. Korrelaatio btw-indikaattorin ja työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytettyjen varojen välillä on heikentynyt tasaisesti läpi tarkastelujakson. Hajontakuviot on esitetty alla kuvioissa 17.1-17.3.



Kuviot 17.1-17.3. Työllisyyden hoitoon asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain btw-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

Hajontakuvioista on havaittavissa, että btv-indikaattorin ja asukasta kohden työllisyyden hoitoon käytettyjen määrärahojen välillä on havaittavissa selvä lineaarinen yhteys vuosina 1994 ja 1996, mutta vuonna 1998 vain pari maakuntaa erottuvat muuten tasaisesta rintamasta. Vuoteen 1998 mennessä alueiden väliset erot määrärahojen kohdentumisessa ovat tasoittuneet selvästi. Kun vuosina 1994 ja 1996 muutamat maakunnat erottuvat selvästi muista, ei tämä ero ole enää yhtä suuri vuonna 1998. Tämä näkyy myös sovitesuoran jyrkkenemisenä, mikä tarkoittaa, että määrärahat asukasta kohden eivät enää kasva yhtä nopeasti btv-indikaattorin laskiessa kuin aiemmin.

Voidaan kysyä, onko btv-indikaattori paras mittari kuvaamaan maakunnan tilaa ollessa kyse työllisyyden hoitoon käytettyjen määrärahojen kohdentumisesta maakunnittain. Myös työttömyysasteen ja työllisyyden hoitoon käytetyn rahoituksen välinen korrelaatio on tilastollisesti merkitsevä läpi tarkasteltavan ajanjakson, ja vuosina 1996 ja 1998 korrelaatiokerroin saa erittäin korkeita arvoja olleen 0,875 vuonna 1996 ja 0,878 vuonna 1998. Korrelaatiokertoimen ollessa positiivinen määrärahojen tarkastelu btv-indikaattoria ja työttömyysastetta vasten antaa samansuuntaisia tuloksia.

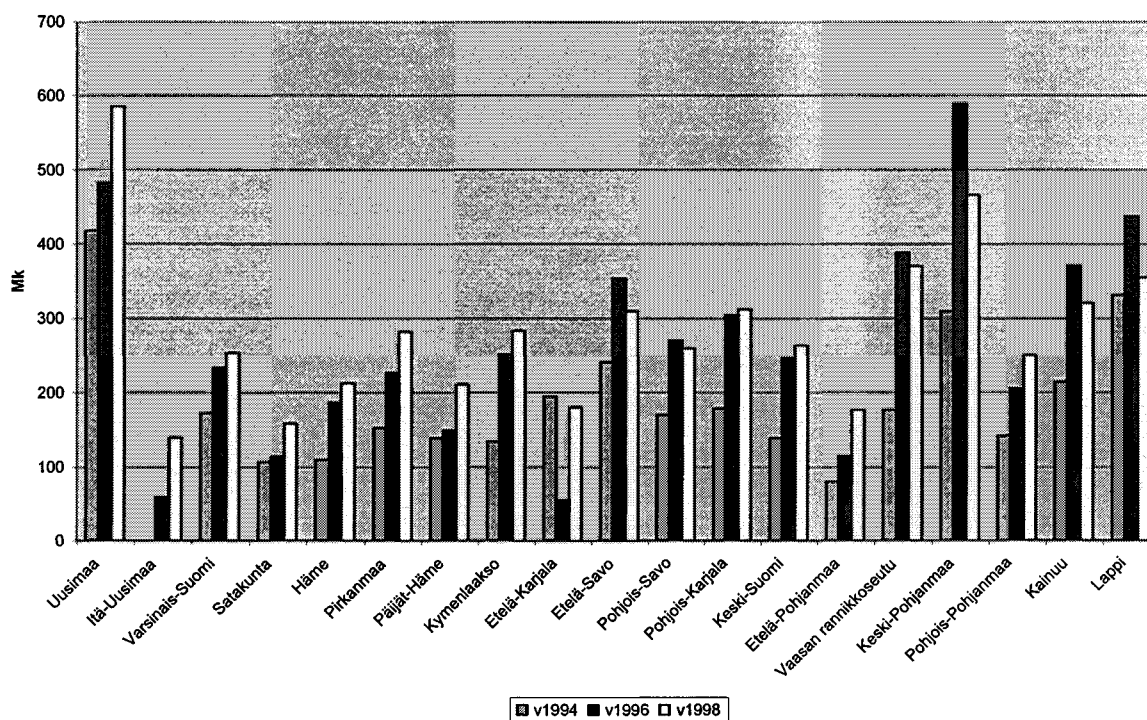
Kokonaisuutena voidaan sanoa, että työllisyyden hoitoon käytetyt määrärahat ovat laskeneet tarkastelujaksolla ja määrärahat painottuvat heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleviin maakuntiin. Ei kuitenkaan voida varsinaisesti puhua alueiden välisiä eroja kaventavasta, sillä erot määrärahojen kohdentumisessa johtunevat eroista maakuntien työttömyysasteissa. Alue-eroja kaventavaa roolia vastaan puhuu se seikka, että maakuntien välinen hajonta määrärahojen kohdentumisessa on pientynyt maakuntien välisten työttömyyserojen kasvaessa.

5.4.6 Elinympäristö

Tässä tutkielmassa elinympäristöön käytetyt määrärahat koostuvat kulttuuriin sekä luonnonsuojeluun käytetyistä määrärahoista, joskin joukossa on myös liikenneministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvia varoja. Tätä luokittelua voidaan kritisoida, sillä voisivathan ympäristösuojeluun käytetyt määrärahat kuulua yhtä hyvin maaseudun kehittämiseenkin. Viihtyisiä ja puhdas ympäristö voidaan kuitenkin nähdä myös osana houkuttelevaa elinympäristöä.

Näiden määrärahojen taso on tarkasteltuna ajanjaksona noussut 1,2 miljardista markasta vajaaseen kahteen miljardiin markkaan. Kaaviossa 18 on tarkasteltu elinympäristöön asukasta kohden käytet-

tyjen määrärahojen kohdentumista maakunnittain vuosina 1994-1998. Eniten elinympäristöön asukasta kohden on käytetty määrärahoja Uudellamaalla sekä Keski-Pohjanmaalla, kun taas vähiten varoja käytettiin Itä-Uudellamaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Suurimmassa osassa maakuntia määrärahat ovat kasvaneet vuoteen 1994 verrattuna, mutta myös päinvastaista kehitystä on havaittavissa. Yksiselitteistä kuvaa asukasta kohden laskettujen määrärahojen kehityksestä on vaikea saada.



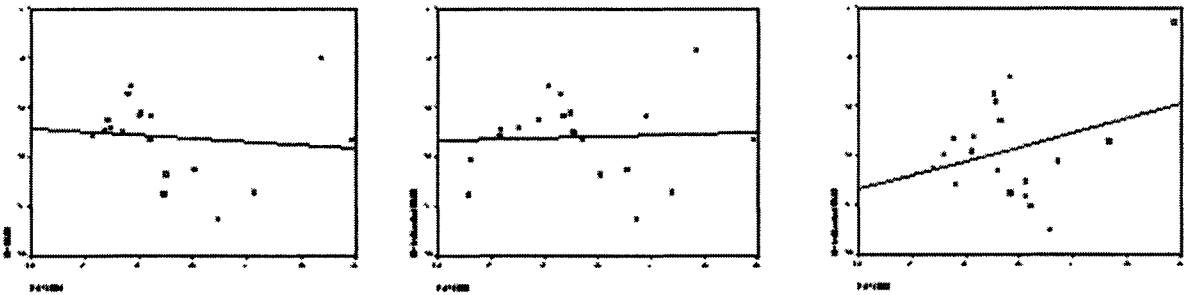
Kaavio 18. Elinympäristöön asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

Taulukosta 12 on nähtävissä, että elinympäristöön asukasta kohden käytettyjen määrärahojen kokonaan keskiarvo on noussut tarkastellulla aikavälillä. Keskihajonta sen sijaan on noussut vuodesta 1994 vuoteen 1996 ja tämän jälkeen laskenut varsin merkittävästi. Myös variaatiokertoimella tarkasteltu määrärahojen tasoon suhteutettu hajonta noudattaa samaa kehityskulkua. Verrattaessa vuotta 1998 vuoteen 1994 markkamääräinen hajonta on tarkasteluperiodin alkua suurempi, mutta suhteellinen hajonta on periodin alkua pienempi.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	190	87	45,7	-0,046	0,662
1996	265	145	54,5	0,046	0,851
1998	283	108	38,3	0,310	0,196

Taulukko 12. Elinympäristöön asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja.

Korrelaatio asukasta kohden elinympäristöön käytettyjen määrärahojen ja btw-indikaattorin välillä ei ole tilastollisesti merkitsevä yhtenäkkään tarkasteltuna vuoteen. Tämän perusteella alueen talouden tilalla ei ole vaikutusta siihen, kuinka paljon elinympäristöön kohdennettuja valtion määrärahoja alueelle ohjautuu. Tämä voi tietenkin johtua myös siitä, että toimintalinja pitää sisällään hyvin erityyppisiä momentteja. Btv-indikaattorin ja elinympäristöön asukasta kohden käytettyjen määrärahojen välistä yhteyttä voi tarkastella yksityiskohtaisemmin alla olevista hajontakuvioista.



Kuvio 19.1-19.3. Elinympäristöön asukasta kohden käytetyt määrärahat btw-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

Kuvioissa 19.1-19.3 on havaittavissa, että btw-indikaattorin ja elinympäristöön asukasta kohden käytettyjen määrärahojen hajontakuvioista ei ole havaittavista lineaarista yhteyttä määrärahojen ja btw-indikaattorin välillä.

Elinympäristöön käytetyt määrärahat ovat lisääntyneet tarkastelujaksolla ja samalla markkamääräiset erot maakuntien välillä rahoituksen kohdentumisessa ovat kasvaneet. Maakuntien välisiä eroja tasoittavasta tai lisäävästä vaikutuksesta ei kuitenkaan voida sanoa mitään, koska korrelaatio btw-indikaattorin ja elinympäristöön asukasta kohden käytettyjen määrärahojen välillä ei ole tilastollisesti merkitsevä, jolloin ei voida sanoa kumman suuntainen vaikutus on.

5.4.7 Projektirahoitus

Projektirahoitus on kasvanut toimintalinjoista voimakkaimmin suhteutettuna määrärahojen tasoon. Tämä selittyy Suomen liittymisellä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 ja rakennerahoista tuleva rahoitus näkyy tarkastelussa vuosina 1996 ja 1998. Tässä tutkielmassa projektirahoitukseen on laskettu maakunnan kehittämisraha, Euroopan unionin rakennerahastoista tuleva rahoitus sekä näiden kansalliset vastinrahoitukset niiltä osin kuin ne on erotettu omaksi momentiksi. Euroopan unionista tuleva rahoitus ja siihen sidottu kansallinen vastinrahoitus muodostavat toimintalinjaan käytetyt määrärahat lähes kokonaan.

Täytyy kuitenkin muistaa, ettei tällä tavalla voida erottaa kaikkea aluekehitysohjelmiin sitoutunutta projektirahoitusta omaksi toimintalinjaksi. Kuten aiemmin todettiin projektirahoitusta löytyy talousarvion eri luvuista osana useita momenteja, eikä näitä voida erottaa muusta rahoituksesta. Toimintalinjan muodostamista tällä tavoin voi perustella sillä, ettei voida varmuudella sanoa mihin aiemmista toimintalinjoista tässä tarkasteltu projektirahoitus sijoittuisi. Tähän toimintalinjaan kuuluvat momentit ovat suuria ja sisältävät eri tyyppisiin hankkeisiin kohdistuvia varoja.

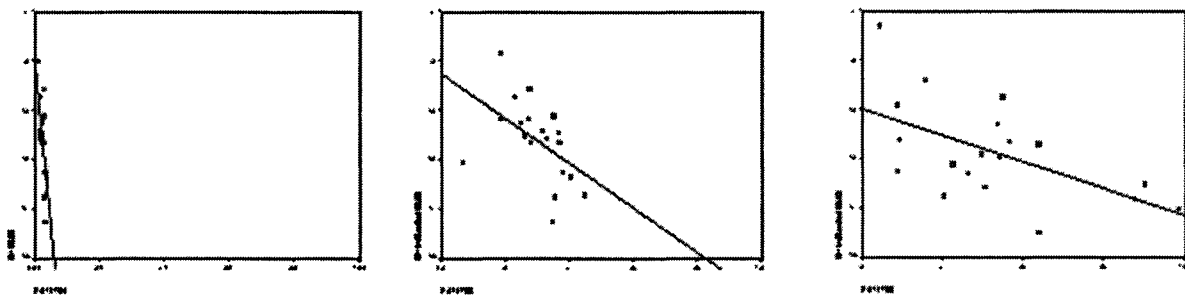
Näiden seikkojen vuoksi tässä luvussa ei tarkastella maakuntiin asukasta kohden ohjautuneen projektirahoituksen markkamääriä, vaan keskitytään tarkastelemaan projektirahoituksen maakunnittaisista jakaumaa vuosina 1994-1998. Projektirahoituksen kohdentumisesta maakunnittain voidaan tällaisella tarkastelulla saada suuntaa antavia tuloksia.

Alla olevassa taulukossa 13 on tarkasteltu asukasta kohden lasketun projektirahoituksen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja. Projektirahoituksen keskiarvo on luonnollisesti kasvanut moninkertaiseksi vuoteen 1998 mennessä. Samanaikaisesti myös maakuntien väliset erot projektirahoituksen kohdentumisessa ovat kasvaneet keskihajonnan moninkertaistuessa. Keskihajonnan tarkastelu menettää kuitenkin merkityksensä määrärahojen huikean prosentuaalisen kasvun takia. Tämän vuoksi merkityksellisempää on tarkastella määrärahojen muutokseen suhteutettua hajontaa. Variaatiokertoimesta voidaan päätellä, että määrärahoihin suhteutettu hajonta on lisääntynyt hieman tarkastelujaksolla.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	22	8	35,3	-0,678	0,002
1996	293	90	30,7	-0,494	0,032
1998	524	212	40,5	-0,574	0,010

Taulukko 13. Projektirahoitukseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja vuosina 1994-1998

Korrelaatio btw-indikaattorin ja asukasta kohden lasketun projektirahoituksen välillä on tilastollisesti merkitsevä ja negatiivinen läpi tarkastellun aikaperiodin. Projektirahoitus on siis painottunut heikossa taloudellisessa tilanteessa btw-indikaattorilla mitattuna oleviin maakuntiin. Korrelaatio on ollut voimakkain vuonna 1994, laskenut vuoteen 1996 ja voimistunut jälleen tämän jälkeen. Hajontakuviot tarkempaa tarkastelua varten on esitetty alla.



Kuvio 20.1-20.3. Projektirahoitukseen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain btw-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

Kuvioista 20.1-20.3 näkyy selvä lineaarinen yhteys asukasta kohden lasketun projektirahoituksen ja btw-indikaattorin välillä. Hajonta sovitesuoran ympärillä on lisääntynyt reilusti siirryttäessä kuvioissa vasemmalta oikealle. Suuri osa tästä selittyyne määrärahojen kasvulla, mutta hajonnan lisääntymiselle voi olla myös muita syitä. Sovitesuoran kulmakerroin on muuttunut varsin merkittävästi tarkasteluperiodilla, mutta myös tästä muutoksesta ainakin osa selittyy määrärahojen kasvulla.

Projektirahoitus on toimintalinjana varsin tärkeä, koska se sisältää Euroopan unionin aluepolitiikkaan käytettyjä varoja, jotka kohdentuvat alueiden kehittämisen kannalta kaikista keskeisimpiin osa-alueisiin. Projektirahoitus asukasta kohden laskettuna toimii alue-eroja tasoittavasti sen korre-

laation btv-indikaattorin kanssa ollessa negatiivinen. Tämä vaikutus on voimistunut tarkasteluperiodilla määrärahojen, ja tätä kautta myös hajonnan, kasvaessa voimakkaasti.

6 Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan kannalta keskeinen rahoitus

Tutkielman yhtenä tarkoituksena oli tarkastella paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan (LED) kannalta merkittävää rahoitusta ja sen kohdentumista maakunnittain. Tässä luvussa määritellään ne momentit ja toimintalinjat, jotka ovat erityisen tärkeitä tämän lähestymistavan kannalta, käyttäen perustana lukua 2.4. Tarkasteluun valittujen määrärahojen kohdentumista maakunnittain tullaan tarkastelemaan luvussa 6.2. Luettelo tarkastelussa olevista momenteista löytyy liitteestä 4.

6.1 Tarkasteluun valittu rahoitus

Luvussa 2.3 LED-lähestymistavan kannalta tärkeiksi toimintalinjoiksi havaittiin infrastruktuuri ja osaaminen. Infrastruktuurilla ymmärretään tässä yhteydessä perusinfrastruktuuri kuten liikenneyhteydet ja vesihuolto, mutta myös elinympäristö, joka houkuttelee osaavaa työvoimaa alueelle. Tarkastelun ulkopuolelle tässä on jätetty julkiset palvelut, sillä niihin käytetty rahoitus ei kuulu edellisessä luvussa määritettyyn alueellisen kehittämisen rahoitukseen. Infrastruktuurin osalta tarkasteluun on otettu ainoastaan infrastruktuurin kehittämiseen tähtäviä momenteja ja tarkastelun ulkopuolelle on jätetty toimintamenot ja infrastruktuurin ylläpitämiseen käytettävät momentit. Perusteena tähän voidaan käyttää Pikkaraisen (1998) selvitystä, jonka mukaan alueellisen kehittämisen kannalta tärkeimpiin momentteihin ei tulisi lukea mukaan ylläpito- ja toimintamenoja. Kehittämiseen tähtävien momenttien erottaminen muista ei kaikilta osin ole yksiselitteistä⁶ ja erityisesti elinympäristöön käytettyjen varojen osalta jakoa on vaikea tehdä. Tämä johtuu siitä, että osa momenteista sisältää sekä kehittämiseen että ylläpitoon tarkoitettuja määrärahoja.

Osaamiseen käytetyissä määrärahoissa on tarkasteluun otettu korkeakoulutukseen käytettävät määrärahat ja osaamiseen käytetyt kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön määrärahat. Korkeakoulutuksen osalta ei ole erotettu kehittämiseen ja ylläpitoon tarkoitettuja momenteja. Tämä johtuu siitä, ettei erottelu ole mahdollista käytössä olevalla aineistolla, eikä se ole myöskään järkevää, sillä korkeakoulujen toimintamenot kehittävät alueen osaamis-pääomaa ja ovat

⁶ VR:n määrärahat on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, sillä radanpitoon käytettäviä menoja ei voi kaikkina vuosina erottaa rataverkon kehittämisestä.

tällä tavoin kehittämiseen pyrkiviä momentteja. Sen sijaan kauppa- ja teollisuusministeriön määrärahoihin ei ole laskettu mukaan toimintamenoja.

Tarkastelun ulkopuolelle jää tässä luvussa projektirahoitus, jota tarkasteltiin edellisessä luvussa. LED-lähestymistavan kannalta keskeisimmän rahoituksen poimiminen projektirahoituksesta olisi ollut mahdotonta eikä ole mielekästä toistaa edellisen luvun tarkastelua. Edellisessä luvussa esitelty projektirahoitus on kuitenkin keskeisessä asemassa LED-lähestymistavassa, sillä varat ohjautuvat alueellisen kehittämisen kannalta keskeisiin osa-alueisiin ja projektirahoituksessa korostuu paikallisen tason aktiivisuus.

Seuraavassa luvussa ei ole tarkoitus tehdä arviota LED-lähestymistavasta, eikä sen kaikkia osa-alueita voida tarkastella valtion talousarvion avulla. Seuraavassa luvussa tarkastellaan ainoastaan rahavirtojen kohdentumista eri alueille, eikä puututa lainkaan paikallisiin rakenteisiin tai aktiivisuuteen.

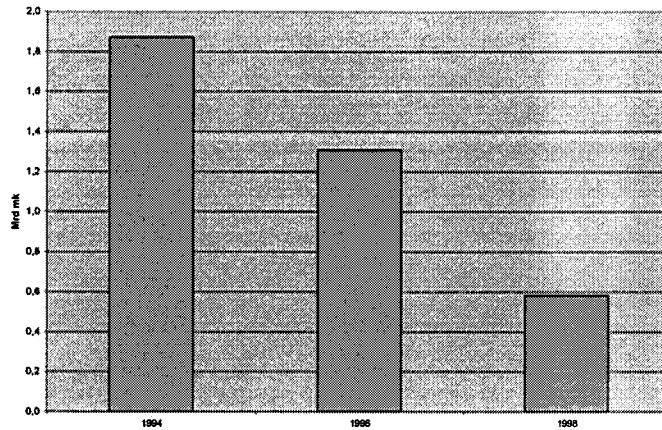
6.2 Paikallinen taloudellinen kehitys -lähestymistavan mukaan keskeinen rahoitus vuosina 1994-1998

LED-lähestymistavan kannalta keskeisestä rahoituksesta muodostettiin kaksi toimintalinjaa: kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä opetusministeriön määrärahoista koostuva huippuosaaminen sekä maa- ja metsätalousministeriön ja liikenneministeriön määrärahoista koostuva infrastruktuurin kehittäminen. Toimintalinjoihin kohdistuneita määrärahoja vuosina 1994-1998 tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa.

6.2.1 Infrastruktuurin kehittäminen

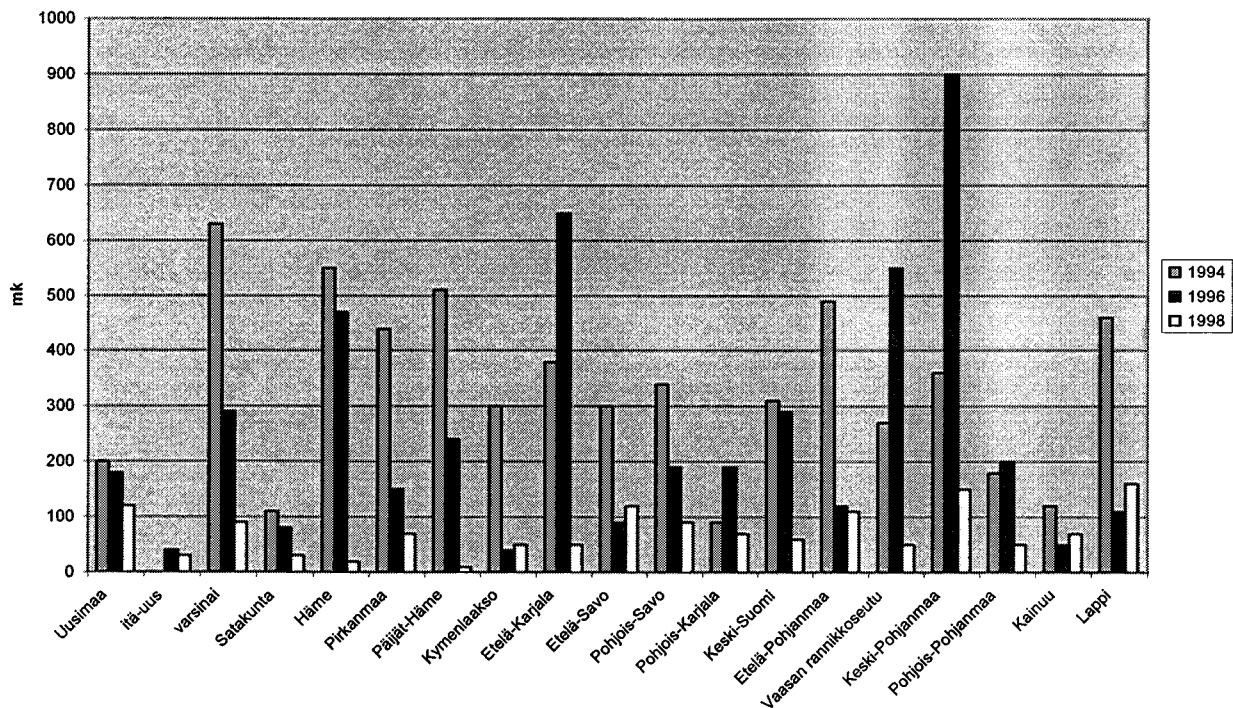
Aiemmin todettiin, että infrastruktuuriin käytetyt määrärahat ovat laskeneet voimakkaasti tarkastellulla ajanjaksolla. Saman kaltainen kehitys löytyy myös infrastruktuurin kehittämiseen käytetyistä määrärahoista. Alla olevasta kaaviosta 21 voidaan havaita, että määrärahat ovat pudonneet alle puoleen tarkasteluperiodilla. Vuonna 1994 infrastruktuurin kehittämiseen käytettiin määrärahoja

vajaat 1,9 miljardia markkaa, kun vuonna 1998 summa oli enää vajaat 600 miljoonaa markkaa. Edellä mainituista summista puuttuvat VR:n rataverkon kehittämiseen käytetyt määrärahat ja näin ollen summat ovat todellisuudessa hieman suuremmat.



Kaavio 21. Infrastruktuurin kehittämiseen käytetyt määrärahat vuosina 1994-1998

Infrastruktuurin kehittämiseen käytettyjen määrärahojen maakunnittaisesta jakaumasta tarkastelupe-riodilla voidaan havaita, että vuoden 1998 taso on kaikissa maakunnissa vuoden 1994 tasoa alhai-semppi. Suurimpia muutokset ovat olleet Keski-pohjanmaalla, jossa määrärahat nousivat rajusti vuo-



Kaavio 22. Infrastruktuurin kehittämiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

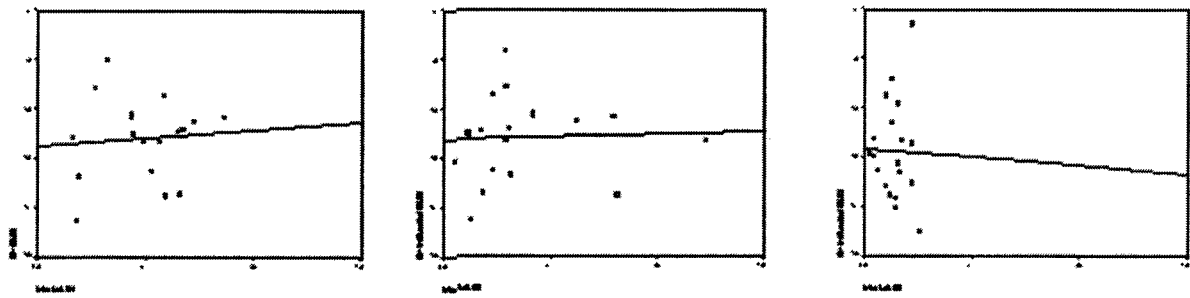
desta 1994 vuoteen 1996 ja laskivat tämän jälkeen alle puoleen vuoden 1994 tasosta. Muutokset ovat olleet suuria myös Varsinais-Suomessa, Hämeessä, Päijät-Hämeessä, Etelä-Karjalassa ja Vaasan rannikkoseudulla. Asukasta kohden eniten rahaa infrastruktuurin kehittämiseen käytettiin vuonna 1994 Varsinais-Suomessa, vuonna 1996 Keski-Pohjanmaalla ja vuonna 1998 Lapissa. Erot maakuntien välillä näyttäisivät kaventuneen määrärahojen tason laskiessa.

Alla olevasta taulukosta 14 näkyy, että keskihajonta on laskenut alle puoleen vuodesta 1994 vuoteen 1998 mennessä ja tätä kautta erot maakuntien välillä näyttävät kaventuneen verrattaessa tarkasteluperiodin loppua periodin alkuun. Vuonna 1996 keskihajonta oli kuitenkin vuotta 1994 selvästi korkeammalla tasolla, mikä on yllättävää, sillä määrärahat vähenivät kyseisenä ajanjaksona. Samankaltainen kehitys havaitaan myös tarkastelemalla variaatiokerrointa sillä erotuksella, että periodin lopussa määrärahoihin suhteutettu hajonta on ollut tarkasteluperiodin alkua suurempi.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	387	161	41,5	0,076	0,764
1996	292	240	82,2	0,047	0,849
1998	102	50	49,5	-0,023	0,927

Taulukko 14. Infrastruktuurin kehittämiseen käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

Korrelaatio infrastruktuurin kehittämiseen käytettyjen määrärahojen ja btw-indikaattorin kanssa ei ole tilastollisesti merkittävä yhtenäkkään tarkasteltuna vuotena. Korrelaatiokertoimen ollessa lähellä nollaa, ei voida sanoa, onko infrastruktuurin kehittämiseen käytetyillä määrärahoilla alue-eroja ta-soittava vai lisäävä vaikutus. Alla olevista hajontakuviosta käy ilmi, että infrastruktuurin kehittämiseen käytetyillä määrärahoilla ei ole selvää yhteyttä btw-indikaattorilla mitatun aluetalouden tilan kanssa.



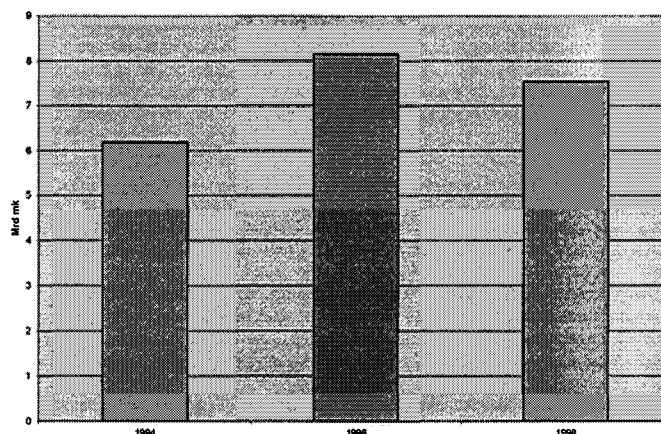
Kuviot 23.1-23.3. Infrastrukturiin käytetyt määrärahat btv-indikaattoria vasten vuosina 1994-1998

Infrastruktuurin kehittäminen koostuu infrastruktuurista perinteisessä mielessä sekä elinympäristön kehittämiseen käytetyistä määrärahoista. Mikäli näitä tarkastellaan erillään, kumpaankaan käytettyjen määrärahojen korrelaatio btv-indikaattorin kanssa ei ole tilastollisesti merkitsevää, eikä edes lähellä tilastollisen merkitsevyyden rajaa yhtenäkin tarkasteltuna vuotena. Näin ollen kummallakaan osa-alueella ei ole alue-eroja tasoittavaa vaikutusta, joskaan ne eivät myöskään näytä lisäävän alue-eroja. Tarkasteltaessa määrärahojen hajontaa infrastruktuuriin käytettyjen määrärahojen hajonta on kasvanut vuodesta 1994 vuoteen 1996, vaikka määrärahat ovatkin supistuneet. Tämän jälkeen hajonta on laskenut voimakkaasti. Variaatiokerroin on noudattanut samankaltaista kehitystä. Elinympäristöön käytettyjen asukasta kohden laskettujen määrärahojen hajonta on säilynyt samalla tasolla vuodesta 1994 vuoteen 1996 ja laskenut tämän jälkeen. Variaatiokerroin sen sijaan on laskenut läpi tarkastelujakson. Sekä perinteisen infrastruktuurin että elinympäristön kehittämiseen käytetyt määrärahat ovat vähentyneet selvästi tarkastelujakson aikana.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että infrastruktuurin kehittämiseen käytetyillä määrärahoilla ei näyttäisi olevan sen paremmin alue-eroja tasoittavaa kuin lisääväkään vaikutusta. Tarkasteluperiodilla erot määrärahojen kohdentumisessa maakuntien välillä ovat kaventuneet määrärahojen vähentyessä, mutta mikäli hajonta suhteutetaan määrärahojen tasoon, erot maakuntien välillä olivat periodin lopussa suuremmat kuin periodin alussa. Myöskään tarkasteltaessa erikseen perinteisen infrastruktuurin ja elinympäristön kehittämiseen käytettyjä varoja ei voida havaita alue-eroja tasoittavaa vaikutusta.

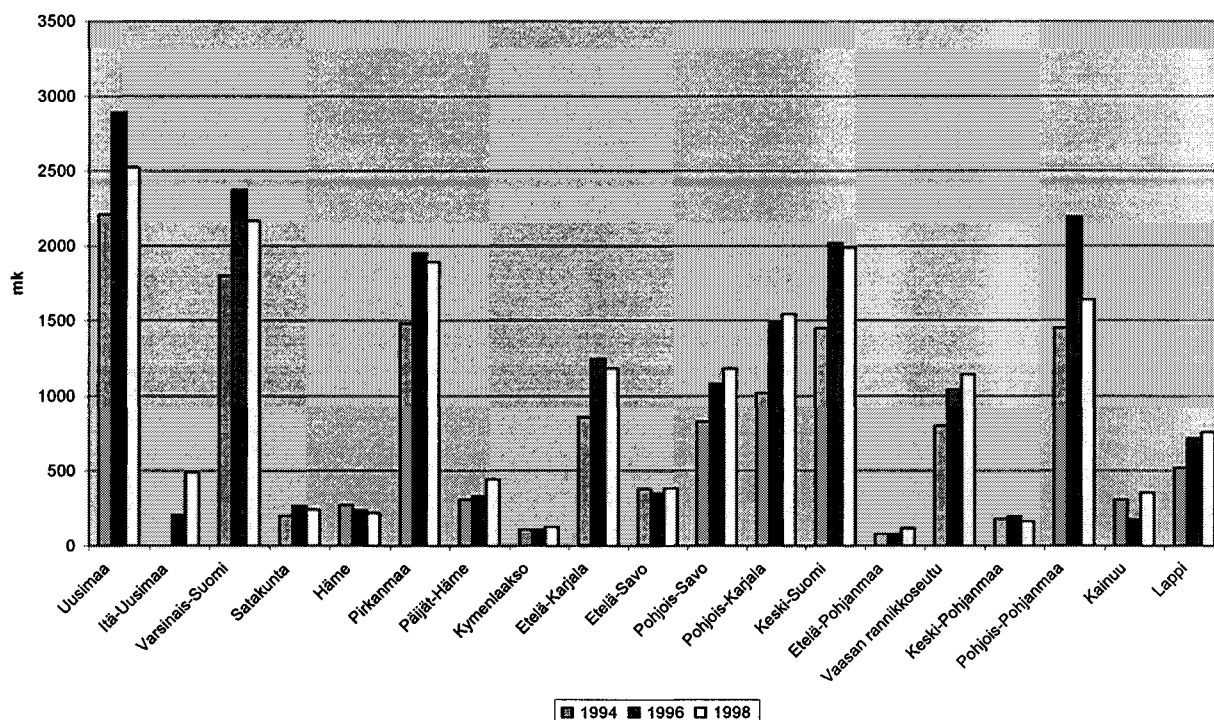
6.2.2 Huippuosaaminen

Osaamiseen käytetyt määrärahat ovat kasvaneet tarkasteluperiodilla, kuten aiemmin havaittiin. Kuitenkin, jos tarkasteluun otetaan luvussa 5.1 määritelty huippuosaaminen, määrärahat ovat nousseet vuodesta 1994 vuoteen 1996 ja laskeneet hieman tämän jälkeen. Tämä käy ilmi kaaviosta 24.



Kaavio 24. Huippuosaamiseen käytetyt määrärahat vuosina 1994-1998

Myös maakunnittain huippuosaamiseen käytetyt määrärahat näyttävät olevan useimmissa maakunnissa suuremmat tarkasteluperiodin lopussa kuin alussa. Alla olevasta kaaviosta 25 on havaittavissa selvästi, että niissä maakunnissa, joissa määrärahat ovat vuonna 1994 olleet korkealla tasolla, määrärahat ovat nousseet vuoteen 1998 mennessä. Sen sijaan maakunnissa, joissa määrärahoja on käytetty vain vähän vuonna 1994, määrärahat eivät ole nousseet merkittävästi vuoteen 1998 mennessä. Määrärahojen muutokset ovat kohdelleet eri alueita hieman eri tavalla myös siinä mielessä, että noin puolessa niistä maakunnista, joissa määrärahat ovat kasvaneet, kasvua on tapahtunut läpi tarkastelujakson, kun taas noin puolessa maakuntia määrärahat ovat laskeneet vuoden 1996 jälkeen. Eniten määrärahoja on ohjautunut jokaisena vuotena Uudellemaalle ja vastaavasti vähiten Kymenlaaksoon ja Keski-Pohjanmaalle. Asukasta kohden lasketuissa määrärahoissa yliopistomaakunnat erottuvat selvästi muista maakunnista. Tarkastelluissa summissa ei ole mukana ammattikorkeakoulujen toimintamenoja ja onkin oletettavaa, että ammattikorkeakoulujen määrärahat tasoittaisivat tilannetta yliopistomaakuntien ja muiden maakuntien välillä.



Kaavio 25. Huippuosaamiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998

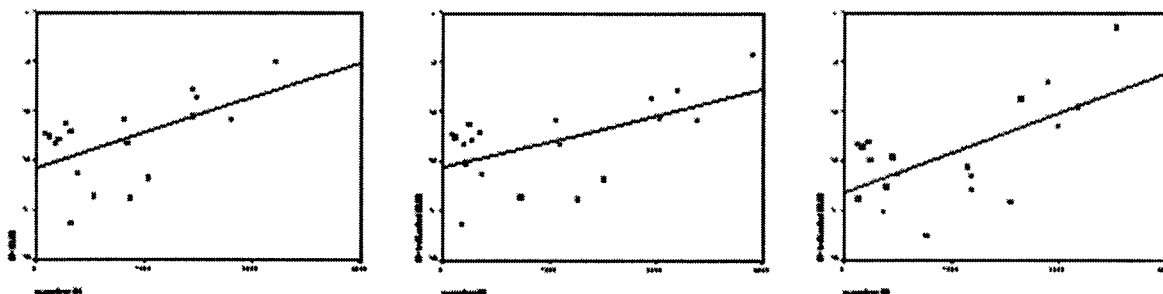
Taulukosta 15 voidaan havaita, että keskihajonnalla mitattuna erot asukasta kohden lasketuissa huippuosaamiseen käytetyissä määrärahoissa olivat suurimmillaan vuonna 1996 ja laskivat sen jälkeen. Maakuntien väliset erot ovat kuitenkin suuremmat tarkastelujakson lopussa kuin jakson alussa. Jos hajonta suhteutetaan määrärahojen muutokseen, erot maakuntien välillä ovat kasvaneet vuodesta 1994 vuoteen 1996, mutta palanneet tämän jälkeen samalle tasolle kuin vuonna 1994.

	Keskiarvo mk/asukas	Keskihajonta mk/asukas	Variaatiokerroin %	Korrelaatio btw- indikaattorin kanssa	Merkitsevyys (2-suuntainen)
1994	792	646	81,6	0,554	0,017
1996	999	910	90,8	0,573	0,010
1998	976	785	80,4	0,626	0,004

Taulukko 15. Huippuosaamiseen asukasta kohden käytettyjen määrärahojen maakunnittaisen jakauman tunnuslukuja

Huippuosaamiseen käytetyt määrärahat korreloivat positiivisesti btw-indikaattorin kanssa ja korrelaatio on tilastollisesti merkitsevä jokaisena tarkasteltuna vuotena. Tämä tarkoittaa, että huippuosaamiseen kohdenneet määrärahat kohdentuvat niille alueille, joissa on vahva talous ja tällä tavoin määrärahat lisäävät alueiden välisiä eroja. Korrelaatiokerroin on kasvanut läpi tarkastelujakson ja määrärahojen ja btw-indikaattorin välinen yhteys on voimistunut. Yhteyttä voi tarkastella

yksityiskohtaisemmin alla olevista hajontakuvioista. Kuvioista on selvästi havaittavissa lineaarinen yhteys määrärahojen ja btv-indikaattorin kanssa. Vuosina 1994 ja 1998 sovitesuoran kulmakerroin on lähes yhtä suuri, mutta vuonna 1996 kulmakerroin on pienempi. Tämä tarkoittaa, että vuonna 1996 määrärahat kasvoivat nopeammin siirryttäessä heikon talouden omaavista maakunnista vahvan talouden omaaviin kuin muina vuosina



Kuviot 26.1-26.3. Huippuosaamiseen asukasta kohden käytetyt määrärahat maakunnittain btv-indikaattoria vasten

Mikäli erotetaan opetusministeriön määrärahat muusta huippuosaamisesta, molempien korrelaatio btv-indikaattorin kanssa on positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä läpi tarkastelujakson. Yhteys on voimakkaampi kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön rahoituksen kuin opetusministeriön rahoituksen osalta. Opetusministeriön osalta korrelaatiokerroin oli 0,599 vuonna 1998 ja muiden määrärahojen osalta 0,704. Molempien osalta korrelaatio on vahvistunut hieman verrattaessa tarkastelujakson loppua jakson alkuun. Tarkasteltaessa näiden osa-alueiden määrärahojen hajontaa opetusministeriön määrärahojen hajonta noudattelee samaa kehityskulkua koko toimintalinjan määrärahojen kanssa. Muiden määrärahojen osalta variaatiokerroin on pysynyt samalla tasolla vuodesta 1994 vuoteen 1996, jonka jälkeen se on laskenut. Asukasta kohden lasketujen määrärahojen osalta sen sijaan hajonta on noussut vuodesta 1994 vuoteen 1996, jonka jälkeen se on laskenut alle vuoden 1994 tason. Molempien osa-alueiden määrärahojen taso on noussut vuodesta 1994 vuoteen 1996, mutta opetusministeriön määrärahat ovat tämän jälkeen säilyneet samalla tasolla muiden määrärahojen laskiessa.

Huippuosaamiseen käytetyillä määrärahoilla näyttäisi olevan alueellisia eroja kasvattava vaikutus määrärahojen kohdentuessa vahvan talouden omaaville alueille. On oletettavaa, että tämä vaikutus säilyy vaikka tarkasteluun otettaisiin myös ammattikorkeakoulujen toimintamenot. Jaettaessa toimintalinja opetusministeriön määrärahoihin ja muihin määrärahoihin alue-eroja kasvattava vaikutus

on havaittavissa molemmista osa-alueista. Erot asukasta kohden lasketuissa määrärahoissa maakuntien välillä olivat vuonna 1998 suuremmat kuin vuonna 1994.

7 Johtopäätökset

Alueellisen kehittämisen rahoituksen kokonaismäärä on tarkasteluperiodin lopussa hieman periodin alkua pienempi. Tämä ei kuitenkaan suoranaisesti tue väitteitä, joiden mukaan alueelliseen kehittämiseen käytetyt rahamäärät olisivat laskeneet 90-luvulla, sillä määrärahat olivat suurimmillaan tarkasteluperiodin puolella välissä vuonna 1996. Aiemmissä tutkimuksissa saadut tulokset poikkeavat jossakin määrin tämän tutkielman tuloksista, sillä aiempien tutkimusten mukaan alueellisen kehittämisen rahoitus on joko lisääntynyt tai pysynyt samalla tasolla 1990-luvulla. Alueiden väliset erot maakuntien välillä määrärahojen kohdentumisessa eivät ole kasvaneet tarkastellulla ajanjaksolla, alueiden välisten suhteellisten erojen jopa pienentyessä.

Alueellisen kehittämisen rahoitus kokonaisuudessaan ei näyttäisi tasoittavan eroja maakuntien taloudellisessa tilanteessa. Periodin alussa rahoituksessa oli havaittavissa jonkin asteinen alue-eroja tasaava vaikutus, mutta tätä vaikutusta ei ollut havaittavissa myöhempien vuosien osalta. Syynä tähän voi olla monia tekijöitä. Ensinnäkin Suomessa harjoitettavaa aluepolitiikkaa uudistettiin tarkasteluperiodin alussa, jonka lisäksi Euroopan unionin jäsenyys toi muutoksia aluepolitiikkaa vuonna 1995. Nämä muutokset koskettivat pientä aluepolitiikkaa, kun taas tässä tutkielmassa tarkasteltavat määrärahat kuuluvat suuren aluepolitiikan piiriin. Näin ollen on epätodennäköistä, että alueiden välisiä eroja tasoittavan vaikutuksen katoaminen johtuu kokonaan muutoksista aluepolitiikasta. Toiseksi, suhdanteiden muuttuminen on voinut vaikuttaa alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumiseen 90-luvulla. Jo vuonna 1994 tuotanto kasvoi koko Suomen osalta, mutta osa maakunnista oli edelleen taantumassa. Kolmanneksi, alueellisen kehittämisen rahoitus määräytyy poliittisen päätöksentekoprosessin kautta ja poliittisiin linjauksiin on voinut tulla muutoksia tarkasteluperiodin aikana. Tämän julkisuudessa esillä olleen väitteen paikkansa pitävyyttä ei voida tämän tutkielman perusteella kuitenkaan tarkastella.

Verrattaessa alueellisen kehittämisen rahoituksen jakautumista maakunnittain Alasen (1996) tekemään tarkasteluun lain mukaisten aluekehitysrahojen osalta voidaan havaita yhtäläisyyksiä. Molemmissa tarkasteluissa määrärahat painoutuivat taloudellisesti heikkoihin maakuntiin vuonna 1994 ja tämän tarkastelun perusteella sekä aluekehitysrahat että näihin verrattuna moninkertainen alueellisen kehittämisen rahoitus näyttäisivät jakautuvan jokuinkin samalla tavoin maakuntien välillä. Tosin myöhemmiltä vuosilta tulokset voivat olla erilaisia.

aToimintalinjoittain tarkasteltuna osaamisen ja koulutuksen ja projektirahoituksen merkitys on kasvanut 90-luvulla ja niihin käytetyt määrärahat ovat lisääntyneet. Sen sijaan alueellisen kehittämisen painopiste on selvästi siirtynyt pois infrastruktuurista, siihen käytettyjen määrärahojen laskiessa noin puoleen tarkasteluperiodin aikana. Tämä on yllättävää, sillä toimivaa infrastruktuuria pidetään yhtenä avaintekijänä alueellisen kehittämisen kannalta. Muiden toimintalinjojen osalta selvää muutosta niiden painoarvossa ei voida rahoituksen perusteella havaita.

Toimintalinjoista osaaminen ja koulutus on ainut, jolla on selvästi alue-eroja lisäävä vaikutus. Muista toimintalinjoista infrastruktuuri ja perusrakenteet, maaseudun kehittäminen, työllisyyden hoito ja projektirahoitus pyrkivät puolestaan tasaamaan eroja alueiden välillä. Yritystoiminnan tukemisen ja elinympäristön osalta tulokset eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Yritystoiminnan osalta rahoituksessa on havaittavissa merkkejä rakennemuutoksesta, sillä heikoimmassa asemassa olevissa maakunnissa yritystoimintaan käytetty määrärahat ovat laskeneet. Myös aiemmissa tutkimuksissa on noussut esille, että perinteiset yritystuet ovat vähentyneet 90-luvulla, mikä osaltaan selittäisi tukien vähenemisen taloudellisesti heikoilla alueilla. Rakennemuutoksen puolesta puhuu myös se, että tarkasteltaessa osaamiseen yritystoiminnassa käytettyä rahoitusta, ovat määrärahat painottuneet selvästi vahvan talouden omaaville alueille

Luvussa 5 tarkastelun kohteeksi otettiin paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan mukaan keskeiset toimintalinjat ja niiden kehittämiseen käytetty rahoitus. Näistä määrärahoista ainoastaan projektirahoituksella oli havaittavissa alueiden välisiä eroja tasoittava vaikutus. Osaamiseen käytetty rahoitus on keskittynyt vahvan talouden omaaviin maakuntiin. Tämä oli havaittavissa niin korkeakoulutukseen ja tieteen tukemiseen käytetyissä varoissa, kuin myös osaamiseen yritystoiminnassa käytetyissä määrärahoissa. Sen sijaan infrastruktuurin kehittämisen osalta tulokset eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Tämän perusteella voidaan todeta, että kokonaisuutena paikallinen taloudellinen kehitys lähestymistavan mukaan keskeisimpien toimintalinjojen rahoitus ei ainakaan merkittävästi tasoita alueiden välisiä eroja.

Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistapa löytyy myös niin kansallisen kuin Euroopan unionin aluepolitiikan taustalta. Tämän perusteella voidaan myös sanoa, että niin kansallisen kuin myös Euroopan unionin aluepolitiikan kannalta merkittävin rahoitus ei kokonaisuutena tasoita alueiden välisiä eroja.

Tarkasteltaessa rahoituksen kohdentumista maakunnittain, täytyy muistaa, että tarkastelu ei kerro määrärahojen jakautumisesta eri alueille maakuntien sisällä. On oletettavaa, että maakuntien sisäiset erot määrärahojen kohdentumisessa ovat varsin merkittäviä, sillä maakunnat koostuvat eri tyyppisistä seuduista. Myös aluepolitiikka pyrkii vaikuttamaan ennen kaikkea vahvojen keskusten kautta, joten todennäköisesti määrärahat painottuvat keskusalueille, syrjäisille seuduille ohjautuessa vähemmän alueellisen kehittämisen rahoitusta. Seutukuntaakohtaiseen tarkasteluun ei kuitenkaan ole valmista aineistoa olemassa, minkä takia koko maan kattava tarkastelu eri vuosina olisi erittäin työlästä.

Pohtimisen arvoinen kysymys on myös ovatko asukasta kohden lasketut määrärahat täysin vertailukelpoinen mittari eri maakuntien välillä. Suurissa maakunnissa asukasta kohden alueelliseen kehittämiseen käytetty markka tarkoittaa huomattavasti suurempaa rahamäärää kuin pienemmissä maakunnissa. Toki suurissa maakunnissa myös menot ovat suuremmat suhteessa pienempiin maakuntiin. Asukasta kohden lasketun määrärahan rajahyöty ei kuitenkaan välttämättä ole sama erikokoisissa maakunnissa.

Tässä tutkielmassa ei ole otettu kantaa siihen, mikä olisi oikeudenmukainen määrärahojen jako maakuntien välillä. Tähän kysymyksen ei ole välttämättä yksiselitteistä vastausta. Kuten luvussa 3 todettiin, suurella aluepolitiikalla on voimakas alueiden välillä uudelleenjakava vaikutus. Tämän pohjalta oikeudenmukainen jako ei välttämättä olisi alueiden välisten erojen tasoittaminen määrärahojen kohdentumisessa ja uudelleen jakavan vaikutuksen kasvattaminen entisestään. Vaikka tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena olleella alueellisen kehittämisen rahoituksella ei ole tarkastelupeiodin alun jälkeen havaittavissa alueiden välisiä eroja tasoittavaa roolia, voi rahoituksella olla alue-eroja tasoittava rooli, jos vertailun kohteeksi otetaan markkinaratkaisu ilman julkisen sektorin toimintaa. Oletettavaa on, että määrärahat painottuisivat tällöin nykyistä voimakkaammin taloudellisesti vahvoille alueille.

Olisi myös mielenkiintoista tarkastella alueellisen kehittämisen rahoitusta pidemmällä aikavälillä. Tätä kautta voitaisiin saada tarkempaa tietoa alueellisen kehittämisen painopisteistä kuin myös muutoksista aluepoliittisten toimenpiteiden kohdentumisessa. Tämä tarkastelu on kuitenkin mahdotonta alueluokitusten muutosten takia.

Lähteet:

Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio. (2000) Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 20/1999. Helsinki.

Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa, työryhmäraportti.(2000) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6. Helsinki.

Alanen A. (1996) Sosiaalivaltio yli kaksinkertaistunut, valtion menojen jako noudattelee maantiedettä. Tieto aika 3/1996.

Alueiden kehittämisestä annetun lain toteutuminen. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997. (1997) Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Amin A. & Thrift N. (1992) Neo-marshallian nodes in global networks. International journal of urban and regional research, vol 16 n:o 4.

Amin A. & Thrift N. (1995) Globalisation, institutional "thickness" and the local economy. Teoksessa Healey P., Cameron S., Davoudi S., Graham S. & Madani-Pour A. (toim.) Managing cities, the new urban context. John Wiley & Sons. Chicester.

Armstrong H. & Taylor J. (1982) Regional policy and its analysis. Philip Allan publishers Limited. Southampton.

Armstrong H. & Taylor J. (1993) Regional economics & policy. Harvester Wheatsheaf. New York.

Autio A. (1997) Euroopan unioni ja aluekehitys Suomessa. Euroopan komission Suomen edustusto. Helsinki.

Blair J. P. (1999) Local economic development and national growth. Economic development review, December 1999.

Blakely E. J. (1989) Planning local economic development. Theory and practice. Vol 168 Sage library of social research. Sage publications. Newbury park.

Camagni R. (1991) Local "milieu", uncertainty and innovation networks: Towards a new dynamic theory of economic space. Teoksessa Camagni R. (toim.) Innovation networks, spatial perspectives. Belhaven press. London.

Cappellin R. (1983) Productivity growth and technological change in a regional perspective. Giornale degli Economisti e annali di Economia. August 1983.

Cappellin R. (1990) The European internal market and the internationalisation of small and medium enterprises. Built environment vol 16, n:o 1.

Cappellin R. (1991) International networks of cities. Teoksessa Camagni R. (toim.) Innovation networks, Spatial perspectives. Belhaven press. London.

Cappellin R. (1991) Theories of local endogenous development and international co-operation. Teoksessa Tykkyläinen M. (toim.) Development Issues and Strategies in the New Europe. Local, Regional and Interregional Perspectives. Avebury. Aldershot.

Cappellin R. & Nijkamp P. (toim.) (1990) The spatial context of technological development. Avebury. Aldershot.

Chisholm M. (1990) Regions in recession and resurgence. Unwin Hyman. London.

Ensimmäinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus 1996. (1997) Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

European spatial development perspective. First official draft. Presented at the informal meeting of ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union. (1997) Office for official publications of the European Communities. Luxembourg.

Geografin i politiken, en kartläggning av statliga resursöverföringar av betydelse för infrastruktur och sysselsättning. Delrapport från expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU). (1987) Industridepartementet ds I 1987:6. Stockholm.

Gramlich E. (1994) Infrastructure investment: A review essay. *Journal of economic literature*, vol XXXII. September 1994.

Haapalainen P. (1997) Rakennerahastojärjestelmä Suomessa: Laajapohjaisesta tavoitteenasettelusta tehokkaaseen toteutukseen. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki.

Harju M. (1994) Kunnat ohjelmaperusteisen aluepolitiikan toteuttajina. Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitokselle tehty lisensiaattitutkimus. Ylä-Savon instituutti, monisteita 4/94. Sonkajärvi.

Haveri A. (1995) Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa. Finnpublishers oy. Tampere.

Haveri A. & Majoinen K. (1995) Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi. Suomen kunta-liitto. Helsinki.

Illeris S. (1993) Regional development in Western Europe: A Mosaic Model. Teoksessa Lundqvist L. & Persson L. O. (toim.) *Visions and strategies in European integration*. Springer-Verlag. Berlin Heidelberg.

Jauhiainen J. (2000) Regional development and regional policy, European Union and the Baltic sea region. University of Turku. Turku.

Kainulainen K. (2000) Paikallinen aloitteellisuus identiteetin rakennusaineena. Teoksessa Kurki S., Linnamaa R. & Sotarauta M. (toim.) *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen*, Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 5/2000. Tampere

Kangasharju A., Kataja J-P. & Vihriälä V. (1999) Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 18. Helsinki.

- Koski H. (1996) Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Sisäasiainministeriö, komiteamietintö 16/1996. Helsinki.
- Koukkari K. (1991) Euroopan yhteisön aluepolitiikka ja siihen vaikuttaneet tekijät. Erityistarkastelun kohteena infrastruktuuri. Eurooppa instituutin julkaisuja 4/1991. Turku
- Lahdenperä H. (1987) Alueelliset tulo- ja hyvinvointierot Suomessa. PTT:n raportteja ja artikkeleita n:o 64. Espoo.
- Lehtomäki T. (1994) Subsidiariteettiperiaate osana poliittista integraatiota. Teoksessa Jokinen-Virta A., Korhonen M. (toim.) Subsidiariteettiperiaate suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Sosiaaliturvan keskusliitto, Eurooppa-projektin julkaisuja1/1994. Helsinki.
- Mariussen Å. & Virkkala S. (1999) Diversity by constructing regional actors in a multi level Europe. Nordisk Samhällsgeografisk tidskrift 29.
- Menestys kasaantuu – Alueet erilaistuvat – aluekehityksen suunta 1990-luvulla. (1999) Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Molle W. & Cappellin R. (toim.) (1988) Regional impact of community policies in Europe. Gower-Avebury, Aldershot,
- Molle W. & Hollanders M.(1999) Economic integration and cohesion in Europe. Teoksessa de Vet J., Boot L. & Hollanders M. (toim.) EU accession and regional development. NEI. Rotterdam.
- Mäenpää O. (1997) Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Kunnallisalan kehittämissätiö, Polemia -sarjan julkaisu n:o 22. Helsinki.
- Mäkinen M. (1999) Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen esittely ja soveltaminen Suomessa. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Niittykangas H. (1993) Aluepolitiikka – Menestyksen synnyttämien suurin toivein uutta etsimässä. Jyväskylän yliopisto, taloustieteen laitos, working paper n:o 134/93. Jyväskylä.

Niittykangas H. & Tervo H. (1995) Integraatio, aluekehitys ja aluepolitiikka. Hallinnon tutkimus 4/1995.

Paasivirta A. (1991) Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991. Sisäasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto. Helsinki.

Pikkarainen M. (1998) Aluekehitysrahat ja additionaliteetti alueellisessa kehittämisessä. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 8/1998. Helsinki.

Pikkarainen M. & Takanen I. (1997) Valtion talousarvioesityksen määrittäminen ja aluekehitysrahojen suuntaamisen yleiset perusteet. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosasto. Julkaisematon muistio.

Raco M. (1999) Competition, collaboration and the new industrial districts: Examining the institutional turn in local economic development. *Urban studies*, vol 36 issue 5.

Roberts P. (1989) Local economic development, alternative forms of local and regional policy for the 1990s. Teoksessa Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. & Swyngedouw E. (toim.) *Regional policy at the crossroads: European perspectives*. Jessica Kingsley publishers. London.

Sahrman K. (1991) Keskushallinto ja alueellinen kehittäminen. Kuntajulkaisut 5/1991. Helsinki.

Silander M., Tervo H. & Niittykangas H. (1997) Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijaintikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 142. Jyväskylä.

Skog H. & Räisänen H. (1997) Toimivampiin työmarkkinoihin. Työministeriö. Helsinki.

Soininen H. (1999) Alueellisen kehittämisen rahoitus. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 1/1999. Helsinki.

Stöhr W. (1989) Regional policy at the crossroads, an overview. Teoksessa Albrechts L., Moulaert F., Roberts P. & Swyngedouw E. (toim.): *Regional policy at the crossroads: European perspectives*. Jessica Kingsley publishers. London.

Suuri aluepolitiikka Suomessa. Valtion ja Kelan vuoden 1992 budjettien alueelliset vaikutukset. (1995) Mikkelin Läänin Maakuntayhtymä 20/1995. Mikkeli.

Takanen I. (1997) Aluekehitysrahat valtion talousarviossa. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosasto. Julkaisematon muistio.

Takanen I. (1998) Maakunnan liittojen rooli alueellisen kehittämisen rahoituksen suuntaamisessa. Sisäministeriö, Aluekehitysosasto 1998. Julkaisematon muistio.

Tervo H. (1991) Studies on the economic case for and the effects of regional policy. University of Jyväskylä, Department of economics and management. Jyväskylä.

Tolley G. & Crihfield J. (1987) City size and place as policy issues. Teoksessa Mills E. S. (toim.) Handbook of regional and urban economics vol II. Elsevier Science publishers B.V. Amsterdam.

Törmä H. (1998) Large scale regional policy in Finland. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun julkaisuja, sarja A, raportteja ja tutkimuksia 1/1998. Kemi.

Asiakirjalähteet:

Hallituksen esitys 99/1993

Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993

Laki aluepolitiikasta 1168/1988

Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981

Neuvoston asetus ETY 2052/88

Neuvoston asetus ETY 2081/93

Neuvoston asetus ETY 2082/93

Liite 1. Alueellisen kehittämisen rahoitus momenteittain

Taulukkoon on kerätty tässä tutkielmassa tarkasteltava alueellisen kehittämisen rahoitus vuoden 1998 tai uusimman mahdollisen momenttiniimikkeeseen mukaan. Taulukkoon ei ole erikseen merkitty siirtomenoja, mutta nämä on huomioitu laskelmissa. Mikäli momentti on liitetty osaksi muita momenteja, on sarakkeeseen merkitty > ja momenttinumero. Mikäli momenttia ei ole kyseisen vuoden talousarviossa, sarakkeessa lukee ei. Jos taas momenttinumero on muuttunut tarkastelujaksos aikana, aiempi momenttinumero on merkitty sarakkeeseen.

hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkaral- nen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkielma	mk 1994	mk 1996	mk1998
1	OM 255074	Uudisrakennukset ja peruskorjaukset (Vankeinhoilaitos)		X	X			
2	OM 255079	Maa- ja vesirakennukset			X			>255074
3	SM 269074	Rakentaminen (rajavartiolaitos)			X			
4	SM 269732	Kuntien yhdistymisavustukset ja kuntajako		X	X			
5	SM 269843	Maakunnan kehittämisasi	X	X	X	269743		
6	SM 269861	EU:n osall. rakenne- ja aluekehitysohjelmiin sekä yhteisöaloitteisiin	X	X	X	ei		
7	PM 270174	Uudisrakennukset ja peruskorjaukset		X	X	271074	271074	
8	VM 286474	Talonrakennukset	X	X	X	286076		
9	VM 286475	Perusparannukset	X	X	X	286075		
10	VM 286487	Kiinteistö- ja huoneisto-osakkeiden hankkiminen		X	X	286087		
11	OPM 290122	Kehittämistoiminta	X	X	X	ei		
12	OPM 291021	Yliopistojen toimintamenot	X	X	X			
13	OPM 291022	Yliopistolaitoksen yhteiset menot	X	X	X	ei	ei	
14	OPM 291074	Talonrakennukset (yliopistot)	X	X	X			
15	OPM 291087	Kiinteistöjen hankinta (yliopistot)	X	X	X			
16	OPM 291174	Talonrakennukset (valtion harjoittelukoulut)	X	X	X			
17	OPM 291901	Palkkaukset			X			>291022
18	OPM 291921	Tutkimus- ja kehittämistoiminta	X	X	X			>291022
19	OPM 291923	Lastentarhan opettajien väliaikaisen koulutuksen järjestäminen			X		>291021	
20	OPM 291924	Tiedotus- ja julkaisutoiminta			X	ei		>291022
21	OPM 291926	Eräät opettajankoulutuksen menot			X			>291022
22	OPM 291927	Korkeakoulujen yhteinen ATK-toiminta			X			>291022
23	OPM 292025	Ammattikorkeakoulujen kehittäminen	X	X	X	ei	ei	
24	OPM 292030	Valtionosuus ja -avustus kunnallisten ja yksit. AMK:n käyttöä.			X	ei	ei	
25	OPM 294025	Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kehittäminen	X	X	X	294325	294325	294325
26	OPM 294031	Valtionosuus oppisopimuskoulutukseen	X	X	X	296630	296630	296630

hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkaral- nen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkimus	mk 1994	mk 1996	mk1998
27	OPM 294074	Talonrakennukset (yleissivistävä ja ammatillinen koulutus)	X	X	X			
28	OPM 294087	Kiinteistöjen hankinta (yleissivistävä ja ammatillinen koulutus)	X	X	X			
29	OPM 294325	Yleissivistävän koulutuksen kehittäminen			X			>294025
30	OPM 294374	Talonrakennukset (yleissivistävä koulutus)			X	294274		>294074
31	OPM 296025	Ammatillisen koulutuksen ja AMK-opetuksen kehittäminen	X		X			>294025
32	OPM 296074	Talonrakennukset (ammattiopetus ja AMK)	X		X			>294074
33	OPM 296087	Kiinteistöjen hankinta (ammattiopetus ja AMK)			X			>294087
34	OPM 296922	Opetustoimen henkilöstökoulutus	X		X			
35	OPM 296925	Aikuiskoulutuksen kehittäminen	X	X	X			
36	OPM 298121	Toimintamenot (Rauhan ja konfliktin tutkimuslaitos)			X		>291021	
37	OPM 298850	Suomen akatemian tutkimusmäärärahat	X	X	X			
38	OPM 298853	Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot tieteen tukemiseen	X	X	X			
39	OPM 299052	Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen tukemiseen			X			
40	OPM 299074	Talonrakennukset (taiteen tukeminen)			X			
41	OPM 299350	Eräät avustukset (Museovirasto ja kulttuuriperinne)	X	X	X			
42	OPM 299352	Eräät avustukset (Museovirasto ja kulttuuriperinne)			X			>299350
43	OPM 299375	Perusparannukset ja talonrakennukset (museovirasto ja kultt.)	X	X	X			
44	OPM 299651	Eräät kulttuurihankkeet	X	X	X	ei		
45	OPM 299851	Nuorten työpajatoiminnan kehittäminen	X	X	X	ei		
46	MMM 300123	TE-keskusten maaseutuosastojen toimintamenot		X	X			
47	MMM 300161	EU:n osall. elintarviketalouden ja maaseudun rakennetoimenpit.	osa	osa	osa	ei		
48	MMM 303341	Maataloustuotteiden varastotilojen rakentamisen korkotuki			X			ei
49	MMM 303343	Maaseudun kehittäminen	X	X	X	ei		
50	MMM 303344	Valtionosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittäm.	X	X	X	ei	ei	
51	MMM 303348	Puutarhayritysten korkoavustus			X	ei		
52	MMM 303349	Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki	osa	X	X			
53	MMM 303440	Valtionapu maaseudun elinkeinon kehittämiseen	X		X			
54	MMM 303444	Hevostal. edist. vedonlyönnistä hevoskilp. saaduilla varoilla			X			
55	MMM 303447	Kasvinjalostustoiminnan edistäminen			X			
56	MMM 303643	Porotalouden edistäminen			X			
57	MMM 303646	Elinkeinokalatal. markkinoinnin ja rakennepol. Edistäminen	X	X	X			
58	MMM 303647	Kalastusvakuutus toiminta			X		>303646	
59	MMM 303648	Kalatalouden korkotukilainojen menot			X		>303646	
60	MMM 303677	Kalataloudelliset rakentamis- ja kunnostamishankkeet			X			

hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkarai- nen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkielma	mk 1994	mk 1996	mk1998
61	MMM 303874	Kalanviljelylaitosten rakennustyöt			X			
62	MMM 308522	Vesivarjojen käytön ja hoidon menot		X	X			
63	MMM 308530	Vesihuoltolaitteiden rakentamisen korkotuki	X	X	X			
64	MMM 308531	Avustukset yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteisiin	X	X	X			
65	MMM 308577	Vesistö- ja vesihuoltotyöt	X	X	X			
66	MMM 308624	Eräät metsätal. yhteiskunnalliset palvelut ja yleinen uittoväylätuki	X	X	X	309624		
67	MMM 308642	Valtionapu maatalouden edistämisen- ja valvontaorganisaatioille	X	X	X			
68	MMM 308644	Tuki puutuotannon kestävyden turvaamiseen	X	X	X			
69	MMM 308646	Valtiontuki puunjalostustuotteiden muotoiluun kehittämiseen			X		ei	ei
70	MMM 308683	Lainat puutuotannon kestävyden turvaamiseen	X	X	X			
71	MMM 309927	Yhteistutkimukset			X			
72	LM 312421	Yleisten teiden perustienpito	X	X	X			
73	LM 312474	Talonrakennukset (tielaitos)			X		>312477	
74	LM 312477	Tieverkon kehittäminen	X	X	X			
75	LM 312479	Järvenpää-Lahiti moottoritien rakennus ja kunnossapito		X	X	ei		
76	LM 312534	Valtionapu katujen rakentamiseen			X		ei	ei
77	LM 312550	Valtionapu yksityisten teiden kunnossapitoon	X		X		ei	ei
78	LM 312551	Valtionapu yksityisten teiden tekemiseen	X		X		ei	ei
79	LM 313074	Talonrakennukset (Merenkululaitos)			X		>313077	
80	LM 313077	Väiytyöt	X	X	X			
81	LM 313230	Piensatamien rakentaminen	X		X			ei
82	LM 313231	Kauppa- ja teollisuus satamien rakentamisen korkotuki			X			
83	LM 313244	Saaristoliiikenteen avustaminen	X	X	X			
84	LM 313245	Saaristoliiikenteen korkotuki	X	X	X			>313244
85	LM 313246	Saimaan jäänmurron avustaminen			X	ei		ei
86	LM 315541	Sanomalehdistön tuki		X	X			
87	LM 315542	Lehtien maaseutujakelun korvaus	X		X		ei	ei
88	LM 315761	Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	X	X	X			
89	LM 315821	Perusradanpito	X	osa	X	ei		
90	LM 315831	Valtionapu tasoristeysten poistamiseen			X		ei	ei
91	LM 315862	VR:n radanpito	X		X		ei	ei
92	LM 315877	Rataverkon kehittäminen	X	X	X	ei		
93	LM 319341	Valtionapu eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon	X	X	X			
94	LM 319922	Tutkimus- ja kehittäminen (Liikenneministeriö)			X			

	hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkarainen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkielma	mk 1994	mk 1996	mk1998
95	LM	319950	Valtionapu yksityisten teiden kunnossapitoon ja parantamiseen	X	X	X	ei		
97	KTM	320221	Toimintamenot (yrityspalvelujen piirtoimistot)	osa	X	X			>320321
98	KTM	320321	Toimintamenot (TE-keskukset)		X	X	ei		
99	KTM	324421	Toimintamenot (TEKES)		X	X			
100	KTM	324423	Soveltava tekninen tutkimus	X	X	X			
101	KTM	324440	Tuotekehitysavustukset	X	X	X			
102	KTM	324483	Tuotekehityslainat	X	X	X			
103	KTM	324485	Pääomaehtoinen tuotekehityslaina	X		X	ei		
104	KTM	324942	Korkotuki KERA Oy:lle	X	X	X			
105	KTM	324943	Luottotappioiden korvaaminen (KERA Oy)	X	X	X		ei	ei
106	KTM	324945	Yritysten tutkimustoiminnan tukeminen			X		ei	ei
107	KTM	324946	Avustus riskipääomarahastoa varten Kera Oy:lle	X		X		ei	ei
108	KTM	325024	Teollisuuden edistämistä palveleva tutkimus- ja kehitystyö			X			
109	KTM	325041	Avustukset teollisuuden edistämiseen ja alan yhteisöille			X			
110	KTM	325042	Tuki elintarviketeoll. investoint. ja tuotantorak. sopeuttamiseen	X	X	X			
111	KTM	325045	Eräiden kehitysalueilla sijaitsevien hankkeiden korkotuki			X		ei	ei
112	KTM	325046	Avustus telakkateollisuuden kilpailuedellytysten turvaamiseen	X	X	X	ei		
113	KTM	325148	Alueellinen kuljetustuki	X	X	X			
114	KTM	325149	Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen	X	X	X			
115	KTM	325150	Korkotuki pk-yritysten investointeihin	X		X			
116	KTM	325224	Kehittämispalvelut pk-yrityksille	X	X	X			>320321
117	KTM	325240	Vaihtonavustus pk-yritysten kehittämispalvelu- ja alan yhteisöille	X	X	X			
118	KTM	325523	Energiateknologinen tutkimus			X		>324423	
119	KTM	325540	Energiatuki	X	X	X			
120	KTM	325541	Avustukset maaseudun sähköistämiseen			X			ei
121	KTM	325542	Avustukset energiateknologisen tutkimuksen edistämiseen			X		ei	ei
122	KTM	325545	Energiainvestointien korkotuki			X			
123	KTM	326140	Korkotuki haja-asutusalueiden vähittäiskaupan investointeihin	X		X			
124	KTM	326141	Avustukset haja-asutusalueiden vähittäiskaupan investointeihin			X		ei	ei
125	KTM	328540	Yritysten kansainvälistyminen	X	X	X			
126	KTM	328541	Avust. ulkom.kauppaa edist. järj. ja Suomen Ulk. Kauppaliitto ry:lle		X	X			
127	KTM	328543	Alueellinen vientihenkilöstö			X			>328541,45
128	KTM	328544	Kaupalliset sihteerit			X			>328541,45
129	KTM	328545	Avustus Suomen Ulkomaankauppaliitto ry:lle			X			>328541

	hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkarainen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkielma	mk 1994	mk 1996	mk1998
130	KTM	328584	Lainat yritysten kansainvälistymiseen			X		ei	ei
131	TM	340120	Kansallinen työelämän kehittämishohjelma ja tuottavuuden kehitt.			X			
132	TM	340161	EU:n osallistuminen työvoima ja sosiaalipolitiikkaan (1996)	osa	X	X	ei		>340561
133	TM	340561	EU:n osallistuminen työvoima ja sosiaalipolitiikkaan (1998)			X	ei	ei	
134	TM	340562	ESR:n tavoitteiden kansallinen osarahoitus TM:n osalta			X	ei	ei	
135	TM	340602	Palkkaperusteinen työllistämistuki valtionhallinnolle	X	X	X			
136	TM	340621	Työvoima-asiain alue- ja paikallishallinnon toimintamenot	X	X	X			
137	TM	340625	Työvoimapolitiikan erityismenot	X		X			
138	TM	340629	Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ostopalvelut	X	X	X	myös 340651	1994	
139	TM	340630	Palkkaperusteinen työllistämistuki kunnille ja kuntayhtymille	X	X	X			
140	TM	340661	ESR:n tavoitteiden kansallinen osarahoitus	osa	X	X	ei		>340562
141	TM	340662	Valtionapu työttömyyden lieventämiseen	osa	X	X	340661		
142	TM	340663	Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin	X	X	X	340662		
143	TM	340664	Muuttoturva			X			
144	TM	340665	Kotitaloustyön väliaikainen tuki	X	X	X	ei		
145	TM	340677	Sijoitusmenot työllisyyden turvaamiseksi	X	X	X			
146	YM	350122	Kehittäminen ja suunnittelu (ympäristöministeriö)	X	X	X			
147	YM	350161	Eräät avustukset (ympäristönsuojelu)	X	X	X			
148	YM	350162	EU:n ymp.rahaston osall. ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin			X			
149	YM	351150	Valtionavut erälle ympäristöjärjestöille			X		>350161	
150	YM	351161	Saaristo- ja tunturialueiden ympäristön suojeleminen			X		>350161	
151	YM	351162	Ympäristönsuojelun edistäminen	X	X	X			
152	YM	351163	Ilmansuojelun ja jätehuollon investointien korkotuki			X			
153	YM	352574	Talorakennukset (vesi- ja ympäristöhallinto)			X		ei	ei
154	YM	352621	Toimintamenot (alueelliset ympäristökeskukset)		X	X			
155	YM	352631	Avustukset yhdyskuntien vesiensuojeluun toimenpit.	X		X	352531		>351162
156	YM	352661	EAKR:n tavoitteiden kansallinen osarahoitus	X	X	X	ei	ei	
157	YM	352677	Ympäristötyöt		X	X	352577		
158	YM	352730	Yhdyskuntien vesiensuojeluinvestointien korkotuki	X		X	352530		>352763
159	YM	352740	Teollisuuden vesiensuojeluinvestointien korkotuki			X	352540		>352763
160	YM	352763	Vesiensuojeluinvestointien korkotuki	X		X			
161	YM	353021	Luonnonsuojelun yleismenot	X		X			>353022
162	YM	353022	Luonnonsuojelualueiden hoito ja kunnossapito	X	X	X			
163	YM	353032	Avustukset virkistysalueiden hankintaan			X		>353037	

hal. ala	mom. nro.	Nimike	Pikkarainen 1998	Soininen 1999	Tämä tutkielma	mk 1994	mk 1996	mk1998
164 YM	353034	Avustukset kunnille rakennus- ja suojelukulukustannuksiin			X		>353062	
165 YM	353037	Avustukset kuntien kaavoituksen ja maankäytön ohjaukseen	X	X	X			
166 YM	353062	Avustukset rakennusperinnön hoitoon	X	X	X			
167 YM	353074	Luonnonsuojelualueiden talonrakennustyöt	X	X	X			
168 YM	353087	Luonnonsuojelualueiden hankkiminen	X	X	X			

Liite 2. Toimintalinjat momenteittain

Taulukossa on lueteltu alueellisen kehittämisen rahoituksen momentit toimintalinjoittain vuoden 1998 tai uusimman mahdollisen momenttiniimikkeen mukaan. Osa momenteista on jakautunut Useampaan momenttiin aiempina vuosina

1. Infrastrukturi

hal. Ala	mom. nro.	Nimike
OM	255074	Uudisrakennukset ja peruskorjaukset (Vankeinhoitolaitos)
SM	269074	Rakentaminen (rajavartiolaitos)
SM	269732	Kuntien yhdistymisavustukset ja kuntajako
PM	270174	Uudisrakennukset ja peruskorjaukset
VM	286474	Talonrakennukset (Valtion kiinteistölaitos)
VM	286475	Perusparannukset (Valtion kiinteistölaitos)
VM	286487	Kiinteistö- ja huoneisto-osakkeiden hankkiminen (Valtion kiinteistölaitos)
OPM	291074	Talonrakennukset (yliopistot)
OPM	291087	Kiinteistöjen hankinta (yliopistot)
OPM	291174	Talonrakennukset (valtion harjoittelukoulut)
OPM	294074	Talonrakennukset (yleissivistävä ja ammatillinen koulutus)
OPM	294087	Kiinteistöjen hankinta (yleissivistävä ja ammatillinen koulutus)
OPM	299074	Talonrakennukset (taiteen tukeminen)
OPM	299375	Perusparannukset ja talonrakennukset (museovirasto ja kulttuuriperinne)
MMM	303677	Kalataloudelliset rakentamis- ja kunnostamishankkeet
MMM	303874	Kalanviljelylaitosten rakennustyöt
MMM	308522	Vesivarojen käytön ja hoidon menot
MMM	308530	Vesihuoltolaitteiden rakentamisen korkotuki
MMM	308531	Avustukset yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteisiin
MMM	308577	Vesistö ja vesihuoltotyöt
LM	312421	Yleisten teiden perustienpito
LM	312477	Tieverkon kehittäminen
LM	312479	Järvenpää-Lahti moottoritien rakentaminen ja kunnossapito
LM	312534	Valtionapu katujen rakentamiseen
LM	312551	Valtionapu yksityisten teiden tekemiseen
LM	313077	Väylätyöt
LM	313230	Piensatamien rakentamisen valtionapu
LM	313231	Kauppa- ja teollisuus satamien rakentamisen korkotuki
LM	313244	Saaristoliikenteen avustaminen
LM	313245	Saaristoliikenteen korkotuki
LM	313246	Saimaan jäänmurron avustaminen
LM	315761	Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen
LM	315821	Perusradanpito
LM	315831	Valtionapu tasoristeysten poistamiseen
LM	315862	VR:n radanpito
LM	315877	Rataverkon kehittäminen
LM	319341	Valtionapu eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon
LM	319922	Tutkimus- ja kehittäminen (Liikenneministeriö)
LM	319950	Valtionapu yksityisten teiden kunnossapitoon ja parantamiseen
KTM	325541	Avustukset maaseudun sähköistämiseen
YM	353037	Avustukset kuntien kaavoituksen ja maankäytön ohjaukseen
YM	353074	Luonnonsuojelualueiden talonrakennustyöt

2. Osaaminen

hal. Ala	mom. nro.	Nimike
OPM	290122	Kehittämistoiminta
OPM	291021	Yliopistojen toimintamenot
OPM	291022	Yliopistolaitoksen yhteiset menot
OPM	292025	Ammattikorkeakoulujen kehittäminen
OPM	292030	Valtionosuus ja -avustus kunnallisten ja yksityisten AMK:n käyttökust.
OPM	294025	Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kehittäminen
OPM	294031	Valtionosuus oppisopimuskoulutukseen
OPM	296922	Opetustoimen henkilöstökoulutus
OPM	296925	Aikuiskoulutuksen kehittäminen
OPM	298850	Suomen akatemian tutkimusmäärärahat
OPM	298853	Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot tieteen tukemiseen
OPM	299851	Nuorten työpajatoiminnan kehittäminen

3.Yritystoiminnan kehittäminen

hal. Ala	mom. nro.	Nimike
MMM	303349	Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki
KTM	320321	Toimintamenot (TE-keskukset)
KTM	324421	Toimintamenot (TEKES)
KTM	324423	Soveltava tekninen tutkimus
KTM	324440	Tuotekehitysavustukset
KTM	324483	Tuotekehityslainat
KTM	324485	Pääomaehtoinen tuotekehityslaina
KTM	324942	Korkotuki KERA Oy:lle
KTM	324943	Luottotappioiden korvaaminen (KERA Oy)
KTM	324945	Yritysten tutkimustoiminnan tukeminen
KTM	324946	Avustus riskipääomarahastoa varten Kera oy:lle
KTM	325024	Teollisuuden edistämistä palveleva tutkimus- ja kehitystyö
KTM	325041	Avustukset teollisuuden edistämiseen ja alan yhteisöille
KTM	325042	Tuki elintarviketeollisuuden investointeihin ja tuotantorak. sopeuttamiseen
KTM	325045	Eräiden kehitysalueilla sijaitsevien hankkeiden korkotuki
KTM	325046	Avustus telakkateollisuuden kilpailuedellytysten turvaamiseen
KTM	325148	Alueellinen kuljetustuki
KTM	325149	Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen
KTM	325150	Korkotuki pk-yritysten investointeihin
KTM	325240	Valtionavustus pk-yritysten kehittämisspalvelutoimintaan ja alan yhteisöille
KTM	325540	Energiatuki
KTM	325542	Avustukset energiateknologisen tutkimuksen edistämiseen
KTM	325545	Energiainvestointien korkotuki
KTM	326140	Korkotuki haja-asutusalueiden vähittäiskaupan investointeihin
KTM	326141	Avustukset haja-asutus alueiden vähittäiskaupan investointeihin
KTM	328540	Yritysten kansainvälistyminen
KTM	328541	Avustus ulkom.kauppaa edist. järj. ja Suomen ulkomaankauppaliitto ry:lle
KTM	328584	Lainat yritysten kansainvälistymiseen

4. Maaseudun kehittäminen

hal. Ala	mom. nro.	Nimike
MMM	300123	TE-keskusten maaseutuosastojen toimintamenot
MMM	303348	Puutarhayritysten korkoavustus
MMM	303440	Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen
MMM	303444	Hevostalouden edistäminen vedonlyönnistä hevoskilp. kertyvillä varoilla
MMM	303447	Kasvinjalostustoiminnan edistäminen
MMM	303643	Porotalouden edistäminen
MMM	303646	Elinkeinokalatalouden markkinoinnin ja rakennepolitiikan edistäminen
MMM	308642	Valtionapu metsätalouden edistämisen- ja valvontaorganisaatioille
MMM	308644	Tuki puutuotannon kestävyden turvaamiseen
MMM	308646	Valtiontuki puunjalostustuotteiden muotoilun kehittämiseen
MMM	308683	Lainat puutuotannon kestävyden turvaamiseen
MMM	309927	Yhteistutkimukset

5. Työllisyyden hoito

hal. Ala	mom. nro.	Nimike
TM	340120	Kansallinen työelämän kehittämisohjelma ja tuottavuuden kehittäminen
TM	340602	Palkkaperusteinen työllistämistuki valtionhallinnolle
TM	340621	Työvoima-asiain alue- ja paikallishallinnon toimintamenot
TM	340625	Työvoimapalvelujen erityismenot
TM	340629	Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ostopalvelut
TM	340630	Palkkaperusteinen työllistämistuki kunnille ja kuntayhtymille
TM	340662	Valtionapu työttömyyden lieventämiseen
TM	340663	Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin
TM	340664	Muuttoturva
TM	340665	Kotitaloustyön väliaikainen tuki
TM	340677	Sijoitusmenot työllisyyden turvaamiseksi

6. Elinympäristö

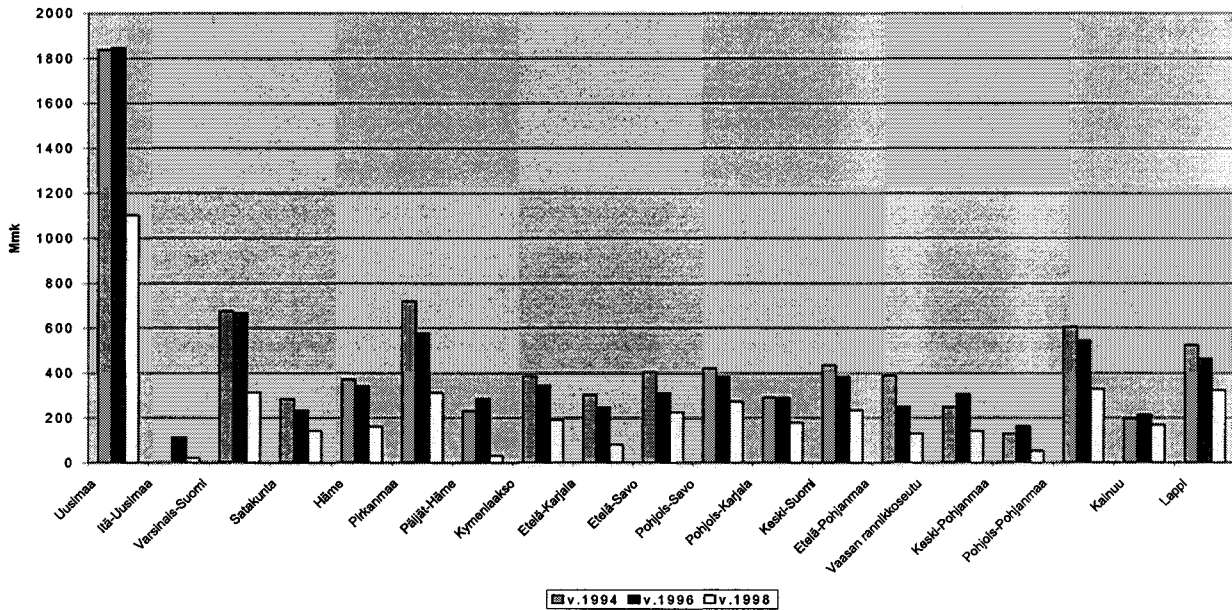
hal. Ala	mom. nro.	Nimike
OPM	299052	Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen tukemiseen
OPM	299350	Eräät avustukset (Museovirasto ja kulttuuriperinne)
OPM	299651	Eräät kulttuurihankkeet
MMM	308624	Eräät metsätalouden yhteiskunnalliset palvelut ja yleinen uittoväylätuki
LM	315541	Sanomalehdistön tuki
LM	315542	Lehtien maaseutujakelun korvaus
YM	350122	Kehittäminen ja suunnittelu (ympäristöministeriö)
YM	350161	Eräät avustukset (ympäristönsuojelu)
YM	351162	Ympäristönsuojelun edistäminen
YM	351163	Ilmansuojelun ja jätehuollon investointien korkotuki
YM	352621	Toimintamenot (alueelliset ympäristökeskukset)
YM	352677	Ympäristötyöt
YM	352763	Vesiensuojeluinvestointien korkotuki
YM	353022	Luonnonsuojelualueiden hoito ja kunnossapito
YM	353062	Avustukset rakennusperinnön hoitoon
YM	353087	Luonnonsuojelualueiden hankkiminen

7. Projektirahoitus

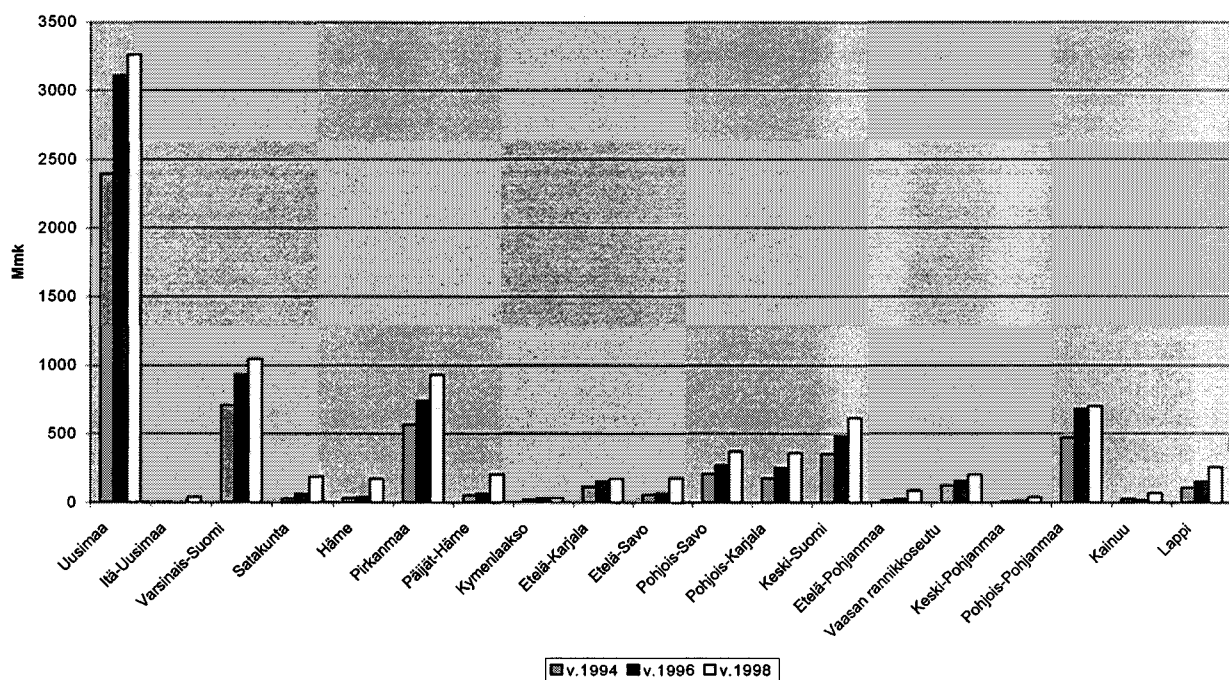
hal. Afa	mom. nro.	Nimike
SM	269843	Maakunnan kehittämisraha
SM	269861	EU:n osallistuminen rakenne ja aluekehitysohjelmiin sekä yhteisöaloitteisiin
MMM	300161	EU:n osallistuminen elintarviketal. ja maaseudun rakennetoimenpiteisiin
MMM	303343	Maaseudun kehittäminen
MMM	303344	Valtionosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä
TM	340561	EU:n osallistuminen työvoima ja sosiaalipolitiikkaan (1998)
TM	340562	ESR:n tavoitteiden kansallinen osarahoitus TM:n osalta
YM	350162	EU:n ympäristörahaston osall. ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin
YM	352661	EAKR:n tavoitteiden kansallinen osarahoitus

Liite 3. Alueellisen kehittämisen rahoituksen kokonaissummat maakunnittain vuosina 1994-1998

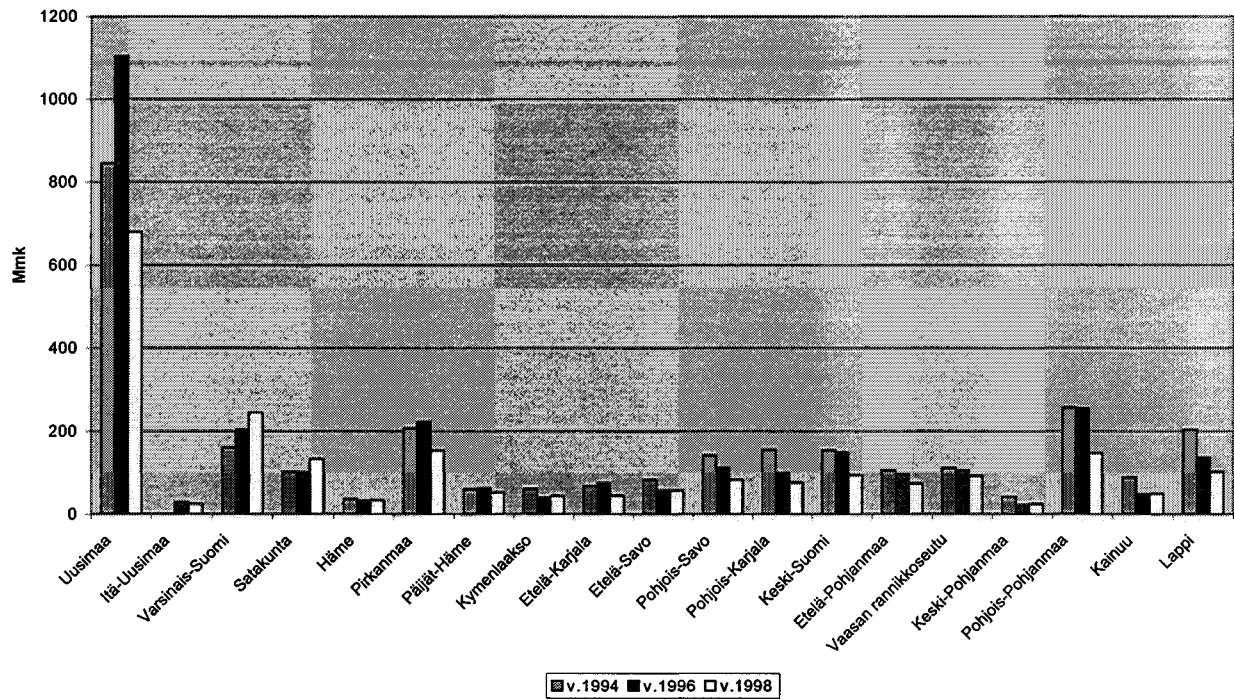
5.4.1 Infrastruktuuriin ja perusrakenteisiin käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



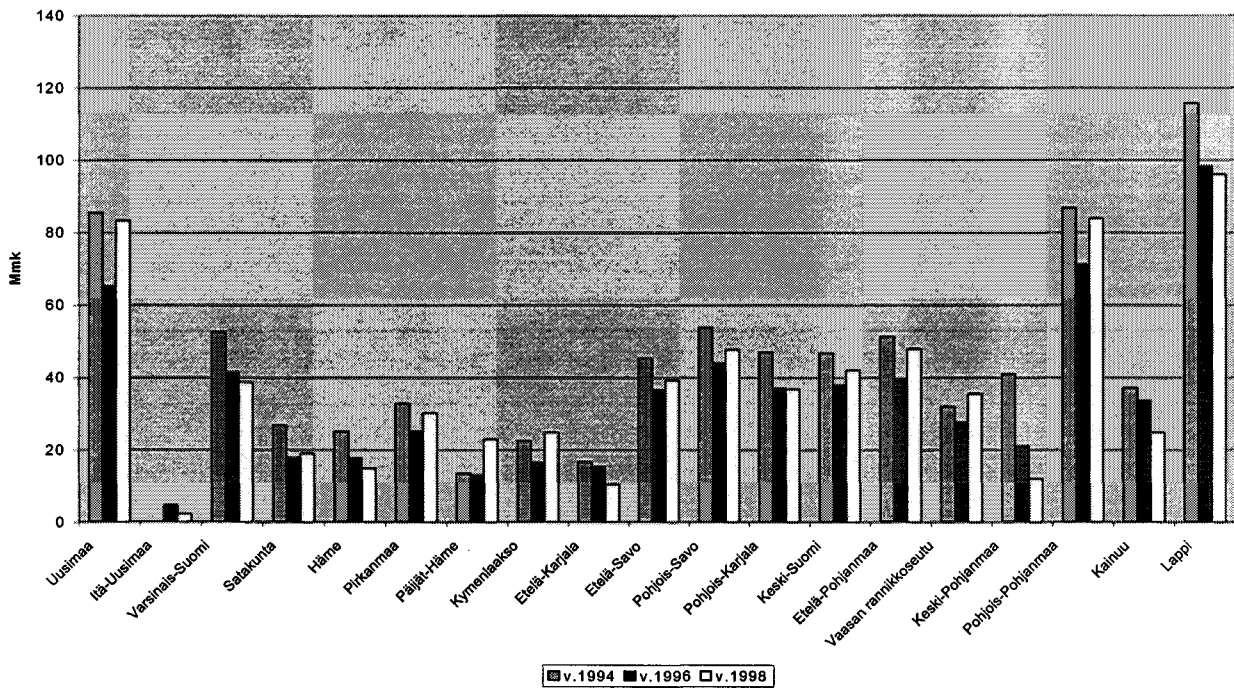
5.4.2 Osaamiseen ja koulutukseen käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



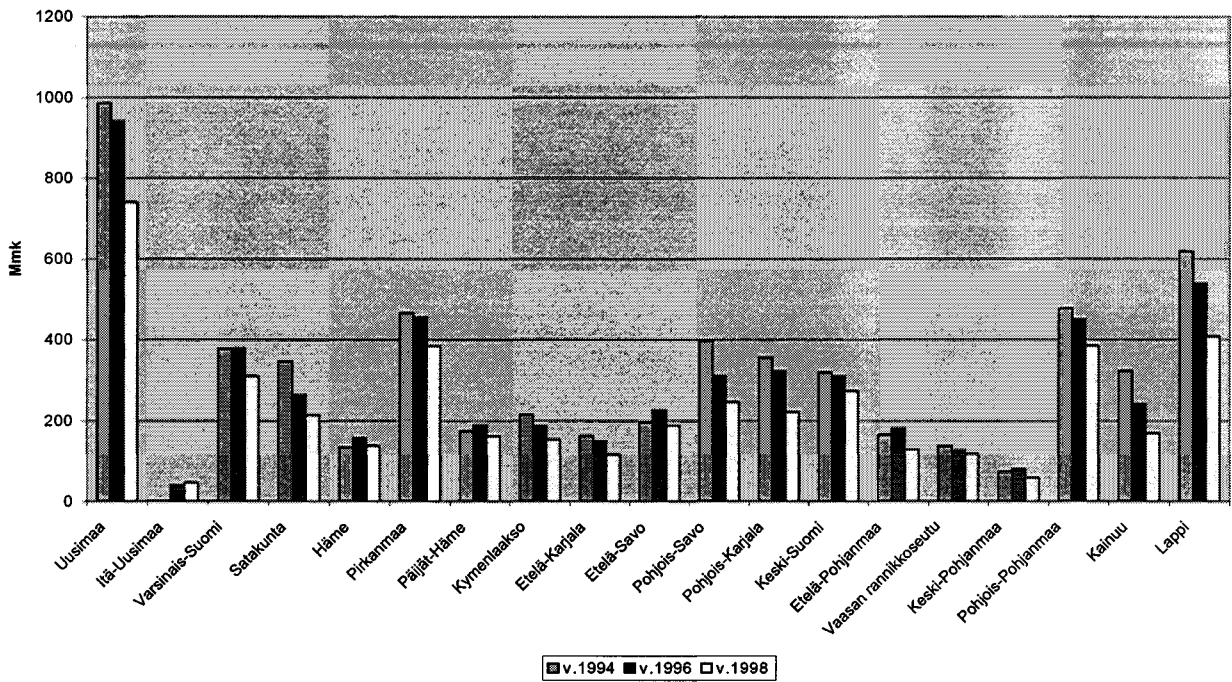
5.4.3 Yritystoiminnan tukemiseen käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



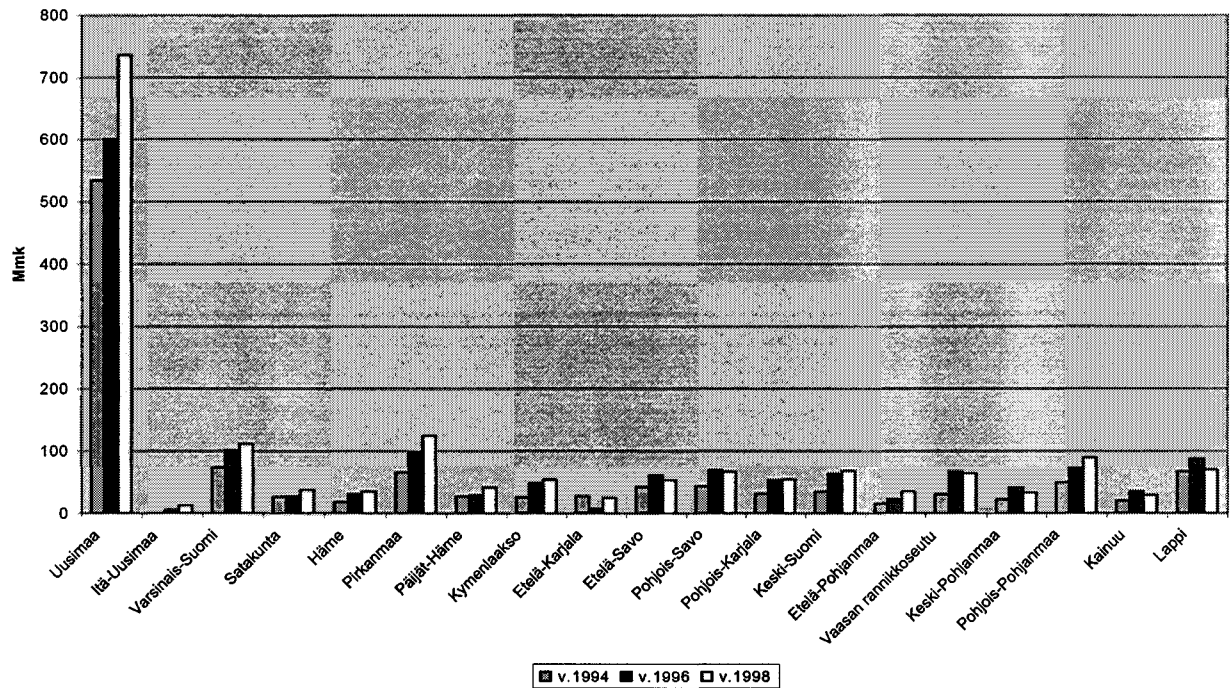
5.4.4 Maaseudun kehittämiseen käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



5.4.5 Työllisyyden hoitoon käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



5.4.6 Elinympäristöön käytetyt määrärahat maakunnittain vuosina 1994-1998



Liite 4. Paikallinen taloudellinen kehitys –lähestymistavan mukaan keskeiset momentit

Taulukossa on paikallinen taloudellinen kehitys -lähestymistavan mukaan keskeiset momentit vuoden 1998 tai uusimman mahdollisen momenttiniimikkeen mukaan. Osa momenteista on aiempina vuosina jakaantunut useampaan osaan.

Infrastruktuurin kehittäminen

hall.ala	mom. nro	momenttiniimike
OPM	299350	Eräät avustukset (Museovirasto ja kulttuuriperinne)
OPM	299651	Eräät kulttuurihankkeet
MMM	308530	Vesihuoltolaitteiden rakentamisen korkotuki
MMM	308577	Vesistö- ja vesihuoltotyöt
LM	312477	Tieverkon kehittäminen
LM	312479	Järvenpää-Lahti moottoritien rakentaminen ja kunnossapito
LM	312534	Valtionapu katujen rakentamiseen
LM	312551	Valtionapu yksityisten teiden tekemiseen
LM	313077	Väylätyöt
LM	313231	Kauppa ja teollisuussatamien rakentamisen korkotuki
LM	319341	Valtionapu eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon
LM	319922	Tutkimus ja kehittäminen
YM	350122	Kehittäminen ja suunnittelu
YM	351162	Ympäristönsuojelun edistäminen
YM	351163	Ilmansuojelun ja jätehuollon investointien korkotuki
YM	352677	Ympäristötyöt
YM	352763	Vesiensuojeluinvestointien korkotuki
YM	353087	Luonnonsuojelualueiden hankkiminen

Huippuosaaminen

hall.ala	mom. nro	momenttiniimike
OPM	290122	Kehittämistoiminta
OPM	291021	Yliopistojen toimintamenot
OPM	291022	Yliopistolaitoksen yhteiset menot
OPM	292025	Ammattikorkeakoulujen kehittäminen
OPM	298850	Suomen akatemian tutkimusmäärärahat
OPM	298853	Veikkauksen ja raha-arpajaisten määrärahat tieteen tukemiseen
MMM	309927	Yhteistutkimukset
KTM	324423	Soveltava tekninen tutkimus
KTM	324440	Tuotekehitysavustukset
KTM	324483	Tuotekehityslainat
KTM	324485	Pääomaehtoinen tuotekehityslaina
KTM	324945	Yritysten tutkimustoiminnan tukeminen
KTM	325024	Teollisuuden edistämistä palveleva tutkimus- ja kehitystyö
KTM	325149	Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen
KTM	325240	Valtionavustus pk-yritysten kehittämispalvelutoimintaan ja alan yhteisöille