

Aluepolitiikkatoimikunnan ehdotukset ja niistä saatu palaute

MATTI SIPPOLA

Sisäasiainministeriö, Aluepoliittinen osasto

Aluepolitiikkatoimikunnan tehtävänä oli selvittää aluepoliittisten säädösten uudistamista ja alueellisen seurannan kehittämismahdollisuuksia valtionhallinnossa arvioimalla tapahtunutta ja odotettavissa olevaa kehitystä. Kansliapäällikkö Juhani Perttusen johtama toimikunta jätti mietintönsä helmikuun lopussa 1986.

Toimikunnalla oli käytettävissään tai se teetti useita selvityksiä aluepolitiikasta ja aluepoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista. Niiden perusteella toimikunta tuli siihen tulokseen, että alueellisen kehityksen suunta oli viime aikoina vastannut kohtalaisen hyvin tavoitteita. Aluepolitiikalle asetettuja perustavoitteita ei nähty tarpeellisiksi muuttava. Kuitenkin oli käynyt selväksi, että viime aikaisessa kehityksessä on sellaisia piirteitä, joiden mukaan aluepolitiikka ei enää purentaiseen tapaan. Yritysten investointien tukemisella ja julkisten investointien suuntaamisella vaikutetaan tulevaisuudessa entistä vähemmän alueelliseen kehitykseen. Muutokseen vastaaminen edellyttää aluepolitiikalta panostamista tietotaitoon ja alueiden erilaisten kehittämistarpeiden huomioon ottamista.

Aluepolitiikkatoimikunnan mietinnön ensimmäisenä osana on laaja katsaus aluepolitiikan kehitykseen ja tämän hetken tilaan. Se voisi käydä vaikkapa aluepolitiikan oppikirjasta. Mietinnössä on selostettu sekä aluepoliittiset erityistoimenpiteet että kaikki ne julkisen vallan toimenpiteet, joilla toimikunta katsoi olevan aluepoliittista merkitystä.

Mietinnön johdannossa määriteltiin ja täsmennettiin eräitten aiheeseen liittyvien käsitteiden sisältöä seuraavasti:

- Aluepolitiikalla toimikunta tarkoittaa kaikkea sitä julkisen vallan toimintaa, jolla pyritään tasoittamaan alueiden kehittyneisyyseroja ja kehittämään eri alueita niiden omien mahdollisuuksien pohjalta.
- Kehitysaluepolitiikka tarkoittaa niitä aluepoliittisia erityistoimia, joita kohdistetaan kehitysalueiksi rajatuille alueille eli nykyisen aluejaon I, II ja III -perusvyöhykkeelle.
- Alueellisella kehittämissä politiikalla toimikunta tarkoittaa alue- ja paikallistasolla tapahtuvaa

oman alueensa aktiivista kehittämistä ja keskushallinnon tätä tukevaa toimintaa.

Uudistamisen periaatteita

Aluepolitiikkatoimikunta pyrki tarkastelemaan aluepolitiikan uudistamistarvetta pitkällä tähtäimellä. Se rajasi aluepolitiikan tarkastelunsa ensi sijassa elinkeinopolitiikan tarpeita silmällä pitäen. Tällöin lähinnä sosiaali- ja terveys- sekä kulttuuripalvelut jäivät kokonaan tarkastelun ulkopuolelle ja väestön elinolosuhteiden parantaminen tulee esille vain muutamissa yhteyksissä.

- Uudistamisen keskeisiä periaatteita ovat
- nykyistä parempien edellytysten luominen yritysten uusiutumiseksi,
 - aluepoliittisen rahoituksen vaikuttavuuden lisääminen,
 - toimenpiteiden alueellinen vaihtelu erityistarpeiden mukaan,
 - tukitoiminnan ja rahoitusjärjestelmien yksinkertaistaminen ja
 - alueellisen omatoimisuuden edistäminen.

Ehdotusten pääpiirteet

Aluepolitiikkatoimikunnan ehdotukset voidaan jakaa neljään pääryhmään:

- 1) yrityksiä tukevan julkisen palvelutoiminnan ja perusrakenteen kehittäminen,
- 2) alueellinen kehittämissä politiikka ja sitä tukevan toiminnan kehittäminen,
- 3) yritystoiminnan aluepoliittiset rahoitustoimenpiteet ja
- 4) maaseutupolitiikka.

Näiden ryhmien välillä on monia yhtymäkohtia ja samoja asioita on käsitelty useammassa eri kohtaa. Lisäksi on tarkasteltu erityisaluepolitiikan kehittämistä ja aluejakokysymyksiä erikseen.

Yrityksiä tukevan palvelutoiminnan kehittämisessä painotetaan innovaatioiden syntyä, teknologian siirtoa tasapainoisesti koko maahan ja mahdollisuuksia käynnistää uutta yritystoimintaa. Toiminnan kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota itse palveluihin, toiminnan käynnistämisen organisaattoreihin sekä palvelujen välittäjiin, tuottajiin, rahoittajiin ja yritysten kykyyn käyttää palveluja. Tähän liittyy eri yksiköiden välisen tiedonsiirtoverkoston kehittäminen. Yritys-

Artikkeli perustuu XXI maantieteen päivillä Joensuussa 8. 11. 1986 pidettyyn esitelämään.

ten palvelutoiminnan keskeisinä yksikköinä toimikunta näki korkeakoulut ja muut oppilaitokset. Oppilaitosten ja yrittäjien yhteyksiä pyritään lisäämään molemminpuoliseksi hyödyksi.

Yrityspalvelutoimintaan liittyvän perusrakenteen keskeinen osa on teleliikenteen toiminta. Tästä syystä kiinnitettiin erityistä huomiota telilaitoksen televerkon kehittämiseen ja siihen liittyvien palvelujen tarjonnan tehostamiseen. Etäisyyden haittavaikutuksien vähentämiseksi esitettiin kaukopuhelutariffien alentamisen aientamista posti- ja telilaitoksen omiin suunnitelmiin nähden. Tavoitteena on niiden saattaminen vähitellen läänitaksan tasolle.

Alueellisen kehittämissäpolitiikan tarkoituksena on luoda edellytyksiä alueelliselle omaoimisuu-delle. Jotta tämä toteutuisi myös omaehtoisesti, toimikunta ei lähtenyt tarkemmin määrittelemään, kuinka tämän tulisi tapahtua ja mitä sen tulisi sisältää, vaan rajoittui tarkastelemaan lähinnä hallinnon uudistamistarpeita. Tässä tarkoituksessa se esitti, että:

- tehtäviä ja päätösvaltaa siirretään keskushallinnosta aluehallintoon,
- kehitetään aluehallinnon viranomaisten yhteistyötä,
- aluehallinnossa itsenäisesti päätettäviä määrärahoja lisätään,
- suunnittelujärjestelmiä uudistetaan asteittain,
- kuntien elinkeinopolitiikkaa vahvistetaan.

Keskeistä tässä toiminnassa tulisi olemaan lääninsuunnittelun kehittäminen koko läänin toiminta- ja taloussuunnitteluksi ja sen kytkeytyminen vuotuisen valtion budjettiin. Samoin merkittävää tulisi olemaan lääninrahan laajentaminen.

Yritystoiminnan aluepoliittista rahoitusta koskevilla esityksillä on pyritty rahoitusorganisaatioiden selkeyttämiseen sekä kohdistamaan tuki yritysten tietotaito -tason kohottamiseen ja vähentämään yleisiä tukia. Yleistä tuista tulisi siirtyä entistä valikoivampiin tukiin kohdistuen erityistä painoa yrityksen alkuvaiheen vaikeuksiin. Avustuksia tulisi myöntää pääasiassa vain sellaisille yrityksille ja sellaisilla alueilla, missä riskit ovat suurimmat. Muutoin tulisi pääpaino siirtää lainoitukseen.

Tältä pohjalta toimikunta esitti:

- KERAn toimialueen laajentamista koko maahan, jolloin kehitysalueiden osuus rahoituksesta tulisi määritellä vuosittain sijoitussuunnitelman yhteydessä.
- Investointi- ja käynnistysavustuksia vähennetään kolmannen perusvyöhykkeen ja neljännen perusvyöhykkeen tukialueiden tavanomaisilta hankkeilta ja lisätään vastaavasti

KERAn lainoitusta. Avustuksia myönnettäisiin edelleen uutta teknologiaa käyttöön ottaisiin, teollisuuden rakennetta uudistaviin etenkin aloittavien tai uudelle tuotantoalalle suuntautuvien yritysten hankkeisiin.

- Kuljetustuen ja veronhuojennusten aluepoliittinen tarkoituksenmukaisuus tulisi selvittää ja muuttaa niitä vastaamaan paremmin aluepolitiikan tavoitteita.
- Työnantajan sosiaaliturvamaksun alentamista tulisi kokeilla ensimmäisellä perusvyöhykkeellä ja toisen perusvyöhykkeen A-tukialueilla.

Maaseutupolitiikan tulisi aluepolitiikkatoimikunnan mielestä olla kiinteä osa aluepolitiikkaa ja määritellä sille omat tavoitteet ja keinot. Tältä osin toimikunnan ehdotukset koskivat maaseutuun kohdistuvan tutkimuksen ja koulutuksen kehittämistä ja maaseudun kehittämistoiminnan järjestämistä paikallistasolla. Toimikunta esitti:

- Maaseututieteiden opetuksen tehostamista korkeakouluissa ja maaseututieteiden laitoksen perustamista johonkin kehitysalueen korkeakouluun.
- Liitännäiselinkeinojen neuvonnan ja yrittämisen opetusta maatalousoppilaitoksiin ja maaseutuopiston perustamista.
- Maaseudun kehittämistoiminnat tulisi järjestää paikallistasolla seuraavasti:
 - 1) kuntien on huolehdittava kehittämissuunnittelusta esimerkiksi kuntaprojektin muodossa,
 - 2) yrittäjäkoulutusta ja maaseutuelinkeinojen neuvontaa tulisi tehostaa kunnissa ja neuvontajärjestöissä,
 - 3) maaseudun pienyritystoiminnan tukijärjestelmiä tulisi selkeyttää,
 - 4) viranomaisten yhteistyötä on lisättävä kaikilla tasoilla ja huolehdittava maaseudun rahoitusosuudesta eri tukimuodoissa, erityisesti läänin kehittämisrahan yhteydessä.

Lisäksi toimikunta tarkasteli eräitä maaseudun kehitykseen liittyviä yksityiskohtia, kuten maatalouden alueellista tukijärjestelmää, metsätaloussuunnittelua ja palvelujen saatavuutta haja-asutusalueilla.

Erityisaluemenettelyä aluepolitiikkatoimikunta esitti kehitettäväksi siten, että kullakin erityisalueella tulee soveltaa paikkakunnalle tarkoituksenmukaisia ja valikoituja toimenpiteitä. Erityisalueiden määräämiskäytäntöä tulisi muuttaa siten, että ne määrättäisiin pääsääntöisesti vuodeksi kerrallaan ja vain erityisestä syystä pitemmäksi aikaa.

Rahoitusta koskevat toimikunnan esitykset edellyttävät myös aluejakojen muutoksia. Nämä tulisi toteuttaa muutosten kanssa samanaikaisesti.

Aluepolitiikkatoimikunnan esitysten toteutuminen

Sisäasiainministeriö pyysi aluepolitiikkatoimikunnan mietinnöstä lausunnot noin 80 viranomaiselta, etujärjestöltä, tutkimuslaitokselta ja korkeakoululta sekä lisäksi kaikilta seutukaavaliitoilta ja maakuntaliitoilta. Lausuntojen yleisilme oli mietinnölle myönteinen. Lähinnä sellaiset organisaatiot ja alueet, jotka olivat menettämässä jotakin, vastustivat niitä, mutta kaikki muut kantaa ottaneet olivat ehdotuksille myönteisiä. Esimerkiksi Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen Espoossa sijaitseva johto ei halunnut perustettavaksi uusia laboratorioita. Investointirahaston ja Valtiontakauslaitoksen lakkauttamisehdotusta vastustettiin melko laajasti. Kehitysalueilla suhtauduttiin varauksellisesti kaikkiin tuen supistamisehdotuksiin. Kaikkein ristiriitaisin suhtautuminen oli sosiaaliturvamaksun porrastamiseen, jota laajasti vastustettiin, mutta kehitysalueella haluttiin ehdotettua voimakkaampana. Yleisesti voidaan sanoa, että suhtautuminen ehdotuksiin oli hyvin pitkälle odotusten mukainen.

Monet ehdotukset ovat toteutumassa jo valti-
on vuoden 1987 budjetin mukana. Opetusministeriön hallinnonalalla ovat korkeakoulut saamassa lisää palvelutoiminnan määrärahoja. Myös muille oppilaitoksille ja ammattikouluille tulee yrityspalvelumäärärahoja, mutta ne jakautuvat pieninä murusina viiteen ryhmään opetusministeriössä noudatetun käytännön mukaan. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen toimintaa laajennetaan erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa toimintayksiköissä. Sen sijaan uusia laboratorioita ei esitetä perustettavaksi, vaan Lappeenrantaan ja Jyväskylään tulee lähivuosina vastaavat laboratorioiden jaostot. Kotimaan kaukopuhelutaksoja alennetaan 20 prosentin sijasta vain kahdeksalla prosentilla, 1. 1. 1987 lukien.

Läänin kehittämisrahajärjestelmää esitetään laajennettavaksi aluepolitiikkatoimikunnan esittämän kolmen läänin sijasta kaikkiin maamme lääneihin. Määrärahan käyttöperusteisiin on kuitenkin tulossa muutosta niin, että pienyritystoiminnan tuki on siirtymässä ammattiviranomaisen hoidettavaksi. Maatalouspiirien käyttöön on tulossa uusi tukijärjestelmä maatilojen ja muun alkutuotannon pienimuotoisille liittämiselle. Muun pienyritystoiminnan tukemisen siir-

tämisestä teollisuuspiirien myönnettäväksi on laadittu esitys, jota koskevat päätökset tehdään valtioneuvostossa ja eduskunnassa myöhemmin. Näin ollen läänin kehittämisraha jää pääasiassa erilaisten projektitoiminnan ja muiden alueellisten kehittämishenkkeiden tukitoiminnaksi.

Kehitysalueerahasto ulottaa vuonna 1987 toimintansa koko Kymen läänin alueelle. Tämä merkitsee kuitenkin vain vajaan kymmenen kunnan tuloa sen toiminnan piiriin, koska KERA on jo toiminut neljännen perusvyöhykkeen tukialueilla. Muista KERAn toimialueen laajennuksista ei ole tehty päätöksiä, mutta todennäköistä on, että se laajenee lähivuosina ainakin Satakunnassa ja mahdollisesti Pirkanmaalla.

Muilta osin toimikunnan esitykset voivat toteutua myös laajempien määrärahojen puitteissa, mutta useimmat vaativat vielä jatkovalmistelua. Esimerkiksi Vaasan korkeakoulun teknisen opetuksen aloittamiseksi voidaan ryhtyä tähän viittaavan budjettilausuman perusteella. Samoin on toteutumassa monia päätösvallan siirtoa koskevia ehdotuksia.

Maaseutupolitiikan osalta toimenpiteiden toteutuminen on ensi sijassa kuntien käsissä. Valtion tuki näihin asioihin on vähittäin laajenemassa ja selkiytymässä. Maaseututieteiden laitosta on eräissä lausunnoissa pidetty tarpeettomana ja parempana vaihtoehtona esitetty maaseudun tutkimuksen koordinoitua kaikissa korkeakouluissa. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että Joensuun korkeakoululla ja sen yhteydessä toimivalla Karjalan tutkimuslaitoksella on hyvät edellytykset lisätä panostusta ja monipuolistaa maaseutututkimustaan.

Saatujen lausuntojen ja käydyin keskustelun perusteella näyttää siltä, että eräät asiat ovat jäämässä ääsiyskysymyksiksi. Tällaisia ovat ehdotettujen rahoitusorganisaatioiden lakkauttaminen ja sosiaaliturvamaksun alueellinen porrastaminen. Viime mainitun yli näyttävät menevän sotumaksun muunlaiset porrastamisvaatimukset.

Investointi- ja käynnistysavustusten muutoksia kolmannella perusvyöhykkeellä ja neljännen perusvyöhykkeen tukialueilla valmistellaan vuoden 1987 aikana. Aluepolitiikkatoimikunnan ehdotukset merkitsevät toisaalta tuen supistamista, toisaalta tuen kohoamista. Nykyisiä kolmannen perusvyöhykkeen tukia on yrittäjien taholta pidettykin vähämerkityksellisinä.

Samanaikaisesti käynnistetään vyöhykejaon tarkistamisselvitys. Alueellista kehittyneisyyttä koskeva tutkimus on juuri käynnistymässä ja valmistuu, kunhan väestölaskennan tiedot saadaan kaikki käyttöön. Samanaikaisesti selvitetään myös erityisaluepolitiikan jatkamista ja kehittä-

mistä. Kaikkien tähän asti nimettyjen erityisalueiden määräaika päättyy vuoden 1987 lopussa. Työryhmä selvittelee kuntien ongelmia ja mahdollisuuksia määrittellä toimenpiteet kunkin alueen tarpeiden mukaan.

Jatkotoimet alue- ja maantieteen kannalta

Uudistuva aluepolitiikka tarjoaa mahdollisuuksia myös maantieteilijöiden osallistumiselle. Maantieteilijät ja aluetieteilijät ovat tähänkin asti merkittävästi tuoneet esille alueellisia ongelmia ja laatineet alueellisen kehittyneisyyden mittareita. Nytkin käynnistyvä alueellisen kehittyneisyyden selvitys tehdään Tampereen yliopiston aluetieteen laitoksen kanssa. Kehittyneisyys on kuitenkin niin moniulotteinen asia, että muidenkin tahojen tutkimukset ovat tervetulleita.

Alueellinen kehittämistoiminta tarjoaa uusia mahdollisuuksia myös aluetieteilijöille. Kuntien ja muiden alueiden kehittämisprojektien osana tarvitaan perusselvityksiä. Erityisesti tulisi selvittää alueiden omat potentiaaliset kehittämisresurssit ja -mahdollisuudet. Usein niissä tarvitaan enemmänkin uusia ajatusmalleja ja uudenlaisia yhdistelmiä kuin pelkkiä numerotietojen esille tuomista. Kylätoiminnan laajeneminen on yksi

esimerkki siitä, miten aluetieteilijät ovat voineet olla myös tiedonvälittäjiä.

Maaseudun tutkimus on ollut yksi maantieteilijöitten ominta aluetta. Esitetyissä maaseututieiden laitoksen perustamisessa ja maaseudun tutkimuksen koordinoinnissa tulee maantieteen laitosten olla mukana. Yhteensovittavan näkemyksensä vuoksi ne voisivat soveltua hyvinkin maaseutututkimuksen koordinoituyksiköksi. Maaseudusta tarvitaan sekä perus- että soveltavaa tutkimusta. Jopa maaseudun määrittelystä on erilaisia käsityksiä riippuen näkökulmasta. Kehittämistoimenpiteiden soveltamisessa tarvitaan erillisiä rajauksia toimenpiteiden mukaan. Maaseudun kehittämistoimikunta esitti tilastotuotannossa maaseudun määrittelyksi haja-asutusalueet ja alle 500 asukkaan taajamat.

Aluepolitiikan vaikutuksista tarvitaan myös lisää tutkimusta. Esimerkiksi siitä, millaisia vyöhykerajan muutokset ovat olleet kyseisille alueille verrattuna muihin kuntiin, ei meillä ole täsmällistä tietoa. Myös teollisuuskeskusten ympäristöön heijastavista vaikutuksista saadut tiedot ovat hieman ristiriitaisia.

Tutkittavaa kyllä riittää, mutta siihen osoitetut varat ovat olleet kovin vähäisiä.