

## Kiinnekohtia aluepolitiikan 50-vuotiselta taipaleelta

”Suuri muutto” Pohjois- ja Itä-Suomen maaseudulta etelän keskuksiin ja Ruotsiin avasi 50 vuotta sitten monen silmät näkemään, että alueelliset erot ovat todellisia. Vielä pitkälle 1950-luvulle maaseudun väkimäärä kasvoi asutustoiminnan seurauksena. Lapin jälleenrakentaminen ja puunkäytön niin sanotun nollarajan poistaminen olivat myös vaikuttaneet väestön kasvuun Pohjois-Suomessa. Sitten tuli suuri murros, josta suomalaisen aluepolitiikan voi sanoa alkaneen.

Aluepolitiikan harjoittaminen ei ole ollut suomalainen erityisasia, vaikka Suomella pitkänä eteläpohjoissuuntaisena maana onkin ollut siihen erityinen tarve. Aluepolitiikkaa on harjoitettu kaikissa suuremmissa Länsi-Euroopan ja muissakin teollistuneissa maissa Yhdysvalloista ja Neuvostoliitosta alkaen. Ensimmäisenä aluepolitiikan tarpeeseen herättiin Britanniassa ja Hollannissa, jossa alueellisia tukia ryhdyttiin myöntämään jo 1930-luvulla (Viiri 1993). Suomen ongelmat ovat olleet kuitenkin Keski-Eurooppaan verraten erilaisia. Asutus on ollut siellä paljon keskittyneempää ja maaseudulla on ollut yleensä vain harvassa sijainneita maatiloja.

Suomi on tullut aluepolitiikan jälkijunassa myös pohjoismaisessa vertailussa. Pitkässä ja vuoristoisessa Norjassa alueelliset tuet otettiin käyttöön jo 1960-luvun alussa. Myös norjalaista aluehallintoa ja aluetaloudellista päätöksentekoa hajautettiin varhaisessa vaiheessa. Jo 1970-luvulla Norjassa toteutettiin sosiaaliturvamaksujen alueellinen porrastus ja alueellinen rahapolitiikka, jotka Suomessa jäivät vain keskustelun asteelle. Myös pääkaupungin, Os- lon, ruuhkamaksut ovat olleet käytössä jo pitkään.

Alueelliselta rakenteeltaan Suomea voi oikeastaan verrata vain Ruotsiin, josta useimmiten on otettu mallia. Sielläkin asutus on paljon keskittynympää, ja Pohjois-Ruotsin maaseutu sai lähes tyhjentyä 1900-luvun puolivälissä. Pohjoisen metsäläänit ovat eläneet pääasiassa metsätalouden ja kaivostoiminnan varassa, maataloutta niissä ei juuri harjoiteta. Aluepolitiikkaa on toteutettu voimakain teollistamistoimin ja hajasijoitus on koskenut suuriakin yksiköitä. Mielenkiintoinen poliittinen ero Suomeen nähden on, että Ruotsissa ja Norjassa aluepolitiikkaa on harjoitettu sosialidemokraattien johdolla. Heillä on ollut huomattava kannatus pohjoisen Ruotsin kaivospaikkakunnilla sekä Norjan kalastajien parissa.

Suomessa kehitysaluepolitiikan käynnistäminen oli ennen kaikkea maalaisliitto-keskustapoluueen vaatimus. Muista puolueista tuli hajakannatusta erityisesti kehitysalueiden edustajilta. Alkusu-tyksen antoi keskustalaisen pääministeri Urho Kek-

kosen kirja *Onko maillamme malttia vaurastua* (1952). Hän esitti, että jatketaan sotakorvauksia varten korotettua verokäytäntöä ja otetaan niillä varoilla koko maan resurssit käyttöön. Ensimmäisiä kehitysalueelakeja valmistelleen Kehitysaluekomitean (1965: B21) asettaminenkin oli hilkulla; eroava Ahti Karjalaisen (kesk.) hallitus asetti komitean viimeisenä päätöksensä joulukuussa 1963. Asettamisen puuhamiehenä toiminut pääministerin sihteeri Jouko Loikkanen (kesk.) ennätti juuri ja juuri koota tarvittavat jäsenet. Loikkanen oli myös keskeinen jäsen linjausten ja ehdotusten tekemisessä. Pääministeri Johannes Virolaisen (kesk.) poliittisena sihteerinä hän myös vei komitean ehdotuksia eduskuntaan vuonna 1965. Myöhemmin Loikkasesta tuli muun muassa Kehitysalue-rahasto Oy:n (Kera) toimitusjohtaja. Kekosta voidaan näin pitää aluepolitiikan isänä ja Loikkasta ”kättilönä”.

### Toimenpiteet laajenevat

Kehitysaluekomitean esityksen pohjalta säädettiin laki kehitysalueiden elinkeinojen edistämisestä, joka sisälsi lähinnä kehitysalueen rajaamisen ja valtakunnansuunnittelutoimistolle osoitetun kehityksen seurantavelvoitteen sekä erilliset lait yritystuista. Lait tulivat voimaan 1. huhtikuuta 1966. Aluelait olivat Euroopan unionin (EU) jäsenyyteen saakka määräaikaisia. Pääosin niiden mukaan aluepolitiikan taival voidaan jakaa viidestä kymmeneen vuoteen kestäneisiin kausiin (taulukko 1). Olen käsitellyt jaottelua tarkemmin aiemmassa tutkimuksessa (Sippola 2010), johon tämä puheenvuoro suurilta osin pohjautuu.

Kehitysalueiden määrääminen ja yritystuet alkoivat varovaisesti. Vuoden 1958 veronhuojennuslaki kattoi aluksi Lapin läänin ja suurimman osan Oulun läänin, mutta laajeni lopulta Pohjois-Karjalaan saakka. Kehitysalueelakien aikana ja vielä 1980-luvulle saakka toimenpiteet koskivat vain ”kehitys-alueiksi” määriteltyjä, kehityksessään jälkeenneiksi luokiteltuja alueita. Tukivyöhykkeet laajenivat jatkuvasti. Supistusta tapahtui vain kerran, kun Uuteenkaupunkiin tuli ensimmäisten kehitys-alueelakien voimin autotehdas.

Aluepoliittinen aluejakojärjestelmä monimutkaistui melkoisesti 1980-luvun aikana. Vyöhykkeiden sisällä alettiin nimetä korkeamman tuen piiriin lisätukialueita ja kehitysalueen ulkopuolisia tukialueita. Poliittisten päättäjien enemmistö ei halunnut jättää tukea myöntäville virkamiehille kovin suurta harkintavaltaa, sillä suosituksien vyöhykkeiden sisäisten erojen huomioon ottamisesta eivät to-

Taulukko 1. Aluepolitiikan kaudet Sippolan (2010) mukaan.

Aluepolitiikan kausi	Ajankohta
1. Asuttamisen ja aluepoliittisen heräämisen kausi	ennen vuotta 1966
2. Kehitysaluepolitiikan kausi	1966–1975
3. Kokonaissuunnittelun kausi	1975–1981
4. Alueellisen erilaistumisen kausi	1982–1988
5. Ohjelmallisen aluekehittämisen kausi	1989–1994
6. Eurooppalaisen rakennepolitiikan kausi	1995–

teutuneet heidän mielestään riittävästi. Kun harkintavallan pääkriteereinä olivat hankkeen laatuun ja kannattavuuteen liittyvät tekijät, saivat keskusten hankkeet usein korkeampaa tukea kuin syrjäisiä seutuja koskeneet.

Aluepolitiikka alkoi puhtaana kehitysalueiden teollistamispolitiikkana. Pohjois-Suomen teollisuuden veronhuojennuslaki, joka oli ensimmäinen alueellinen teollisuustuki, tuli voimaan vuonna 1958. Sen merkitystä pidettiin lopulta vähäisenä, sillä maaseudun teollistamistuki oli tullut käyttöön jo kahdeksan vuotta aiemmin Virolaisen aktiivisen työn tuloksena. Paljon merkittävämpiä olivat valtion teollisuus- ja vesivoimainvestoinnit pohjoiseen Suomeen sekä uusien yliopistojen perustamiset. Kehitysaluepolitiikan käynnistyttyä vuonna 1966 toimenpiteet ja tukialueet monipuolistuivat ja laajenivat vähitellen. Kun aluepoliittisesta tuesta alettiin puhua, kritisoivat monet yritysten suoraa tukemista. Jo silloin tuotiin esiin näkemyksiä kilpailun vääristymisestä. Siksi tuki aloitettiin – ikään kuin kokeeksi – veronhuojennuksena ja lainoituk- sen korkotukena. Väitteet tuen vääristävästä vaikutuksesta vähenivät hiljalleen, mutta eivät lakanneet.

Aluepolitiikassa tapahtui 1970-luvun alku- ja keskivaiheilla enemmän muutoksia kuin koskaan muulloin. Merkittävin uutuus oli Keran perustaminen vuonna 1971. Sen jatkoksi perustettiin teollisuuskyliä. Käyttöön tuli vielä kuljetustukijärjestelmä, jota voidaan pitää pitkien etäisyyksien maassa perustelluimpana aluepolitiikan välineenä.

Ensimmäinen periaatteellisesti merkittävä taitevaihe aluepolitiikan sisällössä tapahtui 1970-luvun puolivälissä. Kehitysaluepolitiikan sijaan alettiin

harjoittaa koko maan kattavaa aluepolitiikkaa. Tämä toteutui lähinnä suunnittelun kautta. Sen tueksi luotiin moniportainen suunnittelujärjestelmä: läänin alueelliset kehittämissuunnitelmat (LAKS), ministeriöiden alueelliset kehittämissuunnitelmat (MAKS) ja valtakunnan alueellinen kehittämissuunnitelma (VAKS). Viimeksi mainittuun kuuluivat vain lääneittäiset työpaikka- ja väestösuunnitteet.

Suurta muutosta merkitsi myös byrokraattisen luototus- ja korkotukijärjestelmän korvaaminen suorilla avustuksilla. Aluepolitiikkaa alettiin myös eriyttää aluetyypeittäin kasvukeskuksiin, haja-asutusalueille ja pääkaupunkiseudulle. Keskustelu hajasijoituksesta hillitsi keskittymistä ja johti muun muassa päätösvallan siirtoon aluetasolle sekä erilaisten hallinto-, kehittämis- ja tutkimusyksiköiden perustamiseen eri puolille maata. 1990-luvulla otettiin hajasijoituksen sijaan käyttöön alueellistamisen käsite. 1970-luvun loppupuolen merkittävin uusi aluepoliittinen keino oli sijainninhajausjärjestelmän tai oikeammin yritysten sijainti-informaatiojärjestelmän syntyminen.

Laajimmillaan tukipolitiikka oli 1980-luvun alussa. Silloin myös alueellinen kehitys oli lähes tasapainossa. Väestö- ja työpaikkasuunnitteet toteutuivat väestön määrän osalta melko hyvin. 1980-luvun kuluessa elinkeinorakenteen painopiste alkoi siirtyä teollisuudesta yhä enemmän muihin elinkeinoihin. Raskaiden investointien merkitys väheni ja teknologian sekä tietotaidon rooli kasvoi. Aluepolitiikan sisällön muutos tapahtui vähitellen lähinnä suunnittelun yhteydessä.

Monilla varsinaisen aluepolitiikan ulkopuolisilla, niin sanotun ”suuren aluepolitiikan” keinoilla on

ollut tasapainoisen alueellisen kehityksen kannalta suuri merkitys (Hautamäki 2001). Merkittävimpiä lienevät olleen infrastruktuuri-investoinnit, vaikka suurin osa niistäkin kohdistui Etelä-Suomeen. Varsinkin liikenneväylien rakentamisella luotiin edellytyksiä yritystoiminnalle. Suuri merkitys on ollut myös kuntien valtionosuuksilla ja -avustuksilla. Ilman niitä pienillä ja syrjäisillä kunnilla ei olisi ollut mahdollisuuksia osallistua niiltä odotettuihin palveluihin ja hankkeisiin. Kolmas merkittävä rahoituskokonaisuus olivat työllisyysmäärärahat. Ne olivat ensisijassa epäonnistuneen rakennetalouspolitiikan jälkien paikkausta, mutta niillä osallistuttiin myös infrastruktuuri-investointeihin ja uudelleen koulutukseen.

Teollisuuden kasvun taittuminen toi aluepolitiikkaan keskusteluun uudenlaisia kysymyksiä – taantuvat alueet. Suuren teollisuuslaitoksen lopettaminen tai yksipuolisesta tuotantorakenteesta kärsivän paikkakunnan yritysten työpaikkojen merkittävä supistaminen oli ollut suuri ongelma. Ratkaisuksi löydettiin erityisaluepolitiikka, jossa teollisuuspaikkakuntien ohella pyrittiin eri toimenpitein hoitamaan hiljaa hiipuvien syrjäisten maatalousvaltaisten paikkakuntien kehittämistarpeita.

Erityisaluepolitiikka oli alku aluepolitiikan laajemmalle alueelliselle erilaistamiselle (Ekestam 1988). Tätä tarvetta indikoivat jo edellisellä vuosikymmenellä Kainuusta alkaneet alueprojektit. 1980-luvun kuluessa kehittyi uusia erilaistettuja toimintamuotoja. Laadittiin maaseutupoliittinen kehittämisohjelma, pääkaupunkiseudun toimenpideohjelma, alueellinen teknologiaohjelma ja kaupunkiseutujen kehittämisohjelmat.

Aluepolitiikan painopiste siirtyi suunnittelun ja ohjelmatyön myötä yleiseksi alueiden kehittämiseksi. Teollistamisen merkitys väheni. ”Seinien rakentamisen” sijasta panostettiin tietoon sekä teknologian kehittämiseen ja uudistamiseen. Aluepoliittisten ohjelmien laatimisesta oli keskusteltu koko aluepolitiikan olemassaolon ajan, mutta vasta 1980-luvun lopulla se löysi oikean muotonsa.

## EU-ajan aluepolitiikka

Aluepoliittisen selvitysmiehen Anssi Paasivirran (1991) esitys siirtymisestä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan auttoi merkittävästi Suomea soveltamaan nopeasti Euroopan yhteisön (EY) rakennepoliittisia ohjelmia. Näin Suomessa ennätettiin tehdä jäsenyyttä edeltänyt ”harjoittelukierros” ohjelmatyössä, jota ei sellaisenaan pantu koskaan toimeen. Samaan aikaan EU:hun liittyneissä Ruotsissa ja Itävallassa kaikki valmistelu aloitettiin alusta ja työ kesti kauemmin. Vanhoissa EU-maissa vastaava ohjelmatyö oli aloitettu vuotta aikaisemmin,

eikä Suomi ollut ohjelmia jättäessään paljonkaan niitä jäljessä.

EU:hun liittyminen muutti merkittävästi aluepolitiikan toteuttamista ja sen sisältöä. Poliitiikka perustui aluksi seitsemään tavoitteeseen, joista kolmea varten määriteltiin ohjelma-alueet. Suomeen (ja Ruotsiin) ei tullut kaikkein suurimman tuen kohteita, mutta sitä korvaamaan syntyi tavoite 6-alue, mikä määriteltiin BKT:n ja harvan asutuksen perusteella. Tavoite 2 -alueeseen määriteltiin teollisuuden ongelmien perusteella edellisen ulkopuolelle jääviä alueita sekä 5b-alueeseen molempien edellisten ulkopuolelle jääneitä taantuvia maaseutualueita. Näitä täydensivät niin sanotut yhteisöaloitteet Interreg (raja-alueyhteistyö, Leader (maaseutu) ja Urban (kaupunkiongelmat). Koheesiorahaston tavoite 1 -ohjelmaa ei toteutettu Suomessa.

EU-rahoitusta myönnettiin neljästä rakennerahastosta, joita ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjauksen ja tukirahasto (EMOTR) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Aluksi näistä rahastoista voitiin myöntää rahoitusta kaikkiin ohjelmiin riippuen niiden sisällöstä. Myöhemmin aluepoliittisiin ohjelmiin ohjattiin rahoitus vain EAKR:sta. Myös Euroopan keskuspankki (EKP) tuli myöhemmin mukaan. Suomessa ei muutettu tässä vaiheessa ministeriöiden työnjakoa elinkeinon rahoituksessa. Valtion budjetissa ryhdyttiin nimeämään alueellisesti suunnattuja määrärahoja aluekehitysrahoiksi. Samalla perinteisiä aluetukia kuitenkin supistettiin eli aluekehitysrahojen lisäämislupaus oli oikeastaan hämäystä. EU-ohjelmatyö toi Suomeen aiempaa systemaattisemman ohjelmien arvioinnin, valvonnan ja seurannan.

Ensimmäinen ohjelmakausi päättyi vuoden 1999 lopussa. Seuraavilla ohjelmakausilla tavoitteita vähitellen supistettiin, ensin kolmeen ja neljännellä kaudella yhteen. Rahoitusjärjestelmiä pyrittiin yksinkertaistamaan, mutta kun ministeriöt halusivat pitää kiinni päätösvallastaan, muutos oli hidas. Myös alueiden tukimäärät laskivat vähitellen, kun EU laajeni Itä-Eurooppaan. Vuodesta 2014 alkaen Suomessa oli vain yksi työllisyyden ja kilpailukyvyn tavoite, joka kattoi koko maan jaettuna kahteen suuralueeseen (Etelä- ja Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi). Niiden rahoitus koottiin jälleen kaikista rahastoista. Vain Interreg-ohjelmat säilyivät erillisinä ja niissä korostettiin EU-maiden ja niiden ulkopuolisten naapureiden yhteistyötä.

EU-ohjelmien rinnalla Suomessa on harjoitettu kansallistakin aluepolitiikkaa. Maaseutupoliittika sai jo 1990-luvun alussa johtoonsa maaseutuprojektin ja myöhemmin suunnilleen eduskuntakausiksi nimetyn maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän (YTR). YTR valmisti kuudesta kansallisen

maaseutuohjelman useissa teemaryhmissä. Siihen pohjautuen hallitus määritteli 2000-luvulla kehittämisen suuntaviivoja ja antoi kahdesti selonteon eduskunnalle. YTR otti johtoonsa myös Leader-työn valmistelun ja ulotti sen pääsihteerinsä Eero Uusitalon junailemana koko maan maaseutualueille pääkaupunkiseudulta alkaen. Saaristoalueiden kehittämistä varten oli jo 1960-luvun alkupuolelta saakka ollut saaristoasiain neuvottelukunta. Se ryhtyi 1990-luvulla tuottamaan säännöllisesti saaristo-ohjelmia, jotka laajentuivat yleiseksi vesistöisyyden hyödyntämiseksi.

Kaupunkejakaana ei unohdettu. Kaupunkiohjelmaa oli jo 1980-luvun lopulla laadittu ongelmallisimmille kaupunkiseuduille sekä osaamiskeskusohjelmia kehittyneille yliopistokaupungeille. Saaristo- ja osaamiskeskusohjelmat olivat EU-mittakaavassa ainutlaatuisia ja ne herättivät kansainvälistä kiinnostusta. Niitä täydentämään tulivat 2000-luvun alussa aluekeskusohjelmat sekä viimein suurkaupunkiohjelmat kuudelle suurimmalle kaupunkiseudulle. Myös metropolipolitiikkaa selviteltiin useaan otteeseen vähin tuloksin. Rakennemuutosohjelmien täydennykseksi Paasivirta kehitti työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2006 menettelytavan, äkillisen rakennemuutoksen reagointiryhmän (ÄRM), jolla voitiin nopeasti reagoida suuriin yritystoiminnan työpaikkojen vähennyksiin.

Kansallisen aluepolitiikan tukiväyhykkeet sopeutettiin EU:n ohjelma-alueisiin noudattaen tiukasti EU:n komission kanssa sovittua väestöosuutta. Yritystuet kohdistettiin pieneen ja keskisuureen yritystoimintaan sekä laajempia toimintaedellytyksiä selvittävään yritys ympäristötukeen. Innovaatio-rahoituskeskus Tekesin myöntämä teknologiatuki sai suuren painoarvon.

Erillisohjelmat koottiin vuonna 2009 yhden kokonaisuuden eli koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) alle. Parin vuoden kuluttua tämä yhteys taas purettiin ja korostettiin ohjelmien verkosto- maista kehittämistyötä ja paikallisuutta.

### **Hiljalleen muuttuva hallinto**

Kehitysaluekomitea ei aluepolitiikan alussa vuonna 1966 osoittanut aluepolitiikkaa minkään tietyn organisaation vastuulle, vaan kauppa- ja teollisuusministeriö hoiti yritystuet ja valtiovarainministeriö veronhuojennukset. Kuitenkin jo vuoden kuluttua perustettiin Suomen Kansan Demokraattisen Liiton (SKDL) aloitteesta kehitysalueiden neuvottelukunta valmistelemaan uusia toimenpiteitä sekä antaman lausuntoja alueellisista asioista. Sen sihteeristö sijoitettiin valtioneuvoston kansliaan.

Vuonna 1973 tästä sihteeristöstä, valtakunnan- suunnittelutoimistosta ja eräistä muista tehtävistä

koottiin valtioneuvoston kansliaan suunnitteluosasto. Sen tehtävänä oli sovittaa yhteen alue- ja muuta yhteiskuntapoliittista suunnittelua. Tavoitteen taustalla oli rationaaliseen kokonaissuunnitteluun ideaan perustunut näkemys, jonka mukaan valtio tarvitsee kaikenkattavan suunnitteluorganisaation. Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu jäi kuitenkin lähinnä valtioneuvoston kanslian toteuttamaksi hallitusohjelman seurannaksi, kun aluepoliittinen suunnittelu siirrettiin vuonna 1984 sisäasiainministeriöön, josta ympäristöasiat ja kaavoitus mukaan lukien seutukaavoituksen ohjaus siirrettiin vuotta aiemmin perustettuun ympäristöministeriöön. Viimeisin merkittävä hallinnollinen muutos tapahtui vuonna 2008, kun kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö ja sisäasiainministeriön aluekehitysosasto yhdistettiin työ- ja elinkeinoministeriöksi.

Aluepoliittisen valmistelun pohja kaventui vuosikymmenten kuluessa. Aluksi oli komitea, sitten parlamentaarinen neuvottelukunta vastasi valmistelusta 1980-luvulle saakka. Sen sijaan tuli ensin hallituksen ja sisäasiainministeriön asettama toimikunta, sitten selvitysmies. Muutokset vähensivät valmistelun demokraattisuutta mutta myös julkisia kiistoja. Vastaavasti julkinen keskustelu aiheesta kasvoi samaan aikaan, ja siinä tunnustettiin yhä laajemmin aluepolitiikan muutoksen tarve ja suurempi joustavuus.

Parlamentaarisen neuvottelukunnan johtamisesta vastasi parhaimmillaan jopa kolme ministeriä. 1980-luvulla ryhdyttiin kuitenkin ajattelemaan, että ministerien ei kuulu olla parlamentaaristen neuvottelukuntien johdossa. Tämä johti aika pian neuvottelukunnan arvovallan laskuun ja poliittisen valmistelun siirtymiseen ministerivaliokunnille. Saaristoasiain neuvottelukunta piti pisimpään kiinni ministeriperinteestä. Neuvottelukuntaa johti usein Suomen ruotsalaisen kansanpuolueen (RKP) puheenjohtaja. Aluekehitysneuvottelukunta havaitsi 1990-luvun lopulla käyneensä tarpeettomaksi ja päätti lakkauttaa toimintansa. Tosin taas muutamia vuosia myöhemmin eri hallinnonalojen välinen neuvottelukunta havaittiin tarpeelliseksi.

EU-rakennepoliittisten ohjelmien valmistelu toteutettiin lähes puhtaana virkamiesvalmisteluna – tosin hallituksen tiukassa valvonnassa ja kasvavan kansallisen yksimielisyyden tuella. EU:n roolista oli tuolloin vaihtelevia näkemyksiä, jopa puolueiden sisällä. Rakennepoliitiikan ja maaseutupoliitiikan muodot eivät kuitenkaan juuri puhuttaneet. Enemmänkin kilpailtiin siitä, mikä taho teki parhaimpia ehdotuksia EU-tukien hyödyntämiseksi.

Suomen hallinto on tähän asti ollut hyvin sektoroitunutta. ”Sektorisuunnittelu” oli yksi rationaalisen suunnitteluvaiheen tulos. Suunnittelu toi järjestelmällisyyttä kehittämiseen, mutta synnytti myös



joitakin negatiivisia piirteitä hallintoon. Hallinnonalat ovat esimerkiksi pitäneet tiukasti ”heille kuuluvasta oikeudesta” päättää oman hallinnonalansa asioista. Koordinoivaa toimintaa on pidetty ”välistä vetäjänä” tai muuten häirikkönä.

Reviirin puolustaminen on näkynyt vahvasti myös aluehallinnon kokoamisessa. Selvitysmies Jukka Hirvelän esityksestä alettiin vuonna 1994 koota aluehallintoa isompiin yksiköihin. Tulokseksi oli vuonna 1997 työvoima- ja elinkeinokeskusten muodostaminen. Vielä suunniteltaessa vuoden 2010 aluehallintouudistusta (ALKU) oli etupiiriin vartijoita, jotka eivät ole ymmärtäneet asioiden yhteisen käsittelyn etuja. Kuitenkin alueorganisaatioiden yhdistäminen jatkui ja saatiin nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY).

Kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi ja maan rakennepoliittisia ohjelmia ryhdyttiin valmistelemaan, tuli sektorihallinto aivan toisella tyylillä mukaan. Kaikki oletivat, että EU tuo runsaasti lisää rahaa eri toimintoihin. Kun rahaa ei tullutkaan toivotulla tavalla, alkoi reviirin varjelu jälleen. Sama taipumus puolustaa reviierejä näyttää vallitsevan myös EU:n direktoraattien välillä. Ohjelmatyön luonneta ohjasi myös se, että EU-ohjelmat oli luotu toteutettaviksi alueilla. Tällainen ”uusi” alueellisuus johti nopeasti nykyisinkin käytävään keskusteluun maakuntien itsehallinnon tarpeesta ja hajanaisten tehtävien kokoamisesta sen alle. Maakuntaitsehallinnon puute on ollut osasyynä päätöksenteon monimutkaisuuteen, kun samaankin hankkeeseen on tehty päätöksiä useammassa ministeriössä.

Keskustelussa ei sinällään ole mitään uutta. Valtion ja kuntainliittojen välinen ristiveto on ollut olemassa jo 1960-luvulta lähtien, jolloin Suomeen luotiin kaksi rinnakkaista alueellista suunnittelujärjestelmää. Kuntainliittopohjalla kootut seutukaavaliitot vastasivat alueidenkäytön suunnittelusta. Valtion hallintoa edustavalle lääninsuunnittelulle annettiin vastuu väestön elinoloista ja niiden kehittämistä. Tehtävänjako ei kuitenkaan ollut yksiselitteinen. Kunnat halusivat, että seutukaavaliitot tuottavat tietoa alueensa kehittämiseen. Tämä tieto liittyi usein väestön kehitykseen ja tuotannon sijoittumiseen. Vastaavasti maankäytön suunnittelua ei pidetty kehitysalueella kovin tärkeänä, kun tilaa riitti. Eräissä arvioissa on jopa ihmetelty sitä, miten maankäytön suunnittelusta muodostui niin nopeasti pääsuunnittelujärjestelmä näin harvaan asutussa maassa.

Maakuntaitsehallintoa on suunniteltu Suomeen 150 vuotta (Sippola 2016). Se on ollut hallitusmuodon mukaan mahdollista itsenäisyyden alusta lähtien. Itsehallinnon toteuttamista esitti 1970-luvun alussa lähes yksimielinen kunnallinen järjestysmuotokomitea osamietinnössään, mutta asia

haudattiin lisäselvityksiin. Vaihtoehdoksi hahmotui lääninhallinnon ”demokratisointi”, jossa valtion hallintoelimeen tuli ympäätä vaaleilla valittava neuvottelukunta. Keskustelu tukahtui, kun presidentti Kekkonen katsoi ajan kulkeneen maakuntaitsehallinnon ohi. Maakuntaitsehallintoa innokkaasti vielä 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa kannattanut Kansallinen Kokoomus käänsi kelkkansa 1980-luvun lopulla. Maakuntien keskuskaupungit, joissa kokoomuksella oli vahva kannatus, eivät halunneet uutta hallintoa, koska niillä oli vahva asema kuntainliitoissa ja vielä vahvempi vapaassa yhteistyössä. Ne torjuivat maakunnallisen aluekuntamallin myös 2000-luvun PARAS-hankkeessa.

### Arviointia

Aluepolitiikan alkua ajoista lähtien on pohdittu, onko politiikan pääpaino tasaisuus- vai tehokkuustavoitteessa. Aluksi paino oli tasaisuustavoitteessa (Bengs ym. 2000). Alueellinen tasapaino parankin selvästi 1980-luvun puoliväliin saakka. Osittain elinkeino- ja tuotantorakenteen muutoksesta johtuen tehokkuustavoite alkoi kuitenkin korostua hiljalleen. Muutos alkoi näkyä 1990-luvun aluepolitiikassa muun muassa teknologian ja osaamisen korostamisessa. Monissa aluepolitiikan kehittämistä arvioivissa tutkimuksissa on merkittävimäksi muutosvaiheeksi katsottu 1990-luvun alkupuoli. Suomen EU-jäsenyys korosti sitä entistä enemmän, kun kilpailunäkökohta tuli mukaan aluepolitiikkaan.

Näkemysten välinen ristiriita liittyi aikanaan siihen, pitäisikö yritystuen ohjata ensi sijassa uusien yritysten sijoittumista. Toisen käsityksen mukaan tuen avulla parannetaan kehitysalueen yritysten kannattavuutta ja sitä kautta houkutellessa uusia yrityksiä tai investointeja tukialueille. Monet hankkeet olisivat varmasti toteutettu ilman tukeakin, mutta tuella on vaikutettu investoinnin suuruuteen, tehokkuuteen ja jatkuvuuteen. Useimmilla hankkeilla on vastaavasti ollut vain yksi sijaintivaihtoehto. Kaikkiaan yritysten ja niiden henkilöstön kokonaismäärä on kasvanut hitaammin kuin ilmoitettujen uusien työpaikkojen määrä.

Verotuksen kautta annettava tuki on aina koettu ristiriitaisen kaksijakoisesti. Se on ollut helppo toteuttaa; ei ole tarvittu virkamiesharkintaa eikä suurta virkakoneistoa. Työ on tapahtunut muun verotarkastuksen yhteydessä ja tietotekniikan kehittyminen on tehnyt tarkastuksen helpoksi. Tukea on kuitenkin moitittu läpinäkymättömäksi. On ollut vaikea hahmottaa, kuinka paljon yritykset ovat sitä saaneet, vaikka kriteerit ovat olleet selkeät. Lisäksi on moitittu, että automaattinen tuki passivoi yrittäjiä. Kritiikkiä on osoitettu myös siksi, että tuki

on kohdistunut suuriin yrityksiin, jotka eivät tukea oikeastaan tarvitsisi – veroetua syntyy vasta sitten kun syntyy verotettavaa tuloa. Ilman veroetua olisi moni puunjalostus- tai joku jaloterästehdas jäänyt yhtä kaikki perustamatta kehitysalueille.

Myös kuljetustukea on aikoinaan syytetty auto-maattisuudesta ja suuriin yrityksiin kohdistumisesta. Kuljetustukea on pidetty jatkuvana toimintatukena, mutta sitä ei kuitenkaan ole annettu varsinaiseen toimintaan. Molemmat tuet ovat olleet joka tapauksessa perusteltuja ja tärkeitä tukia ja vaikutaneet merkittävien yritysten sijoittumiseen.

Aluepolitiikka luotiin ja sitä kehitettiin pitkälti keskustapuolueen ja sosialidemokraattien yhteistyöllä ja kompromisseilla, väliin rajustikin kiistellen ja hallituksia heilutellen. Keskustapuolue tavoitteli korkeaa yritystukea maaseudun pienyrityksille sekä palvelujen saavutettavuuden turvaamista koko maassa. Sosialidemokraatit tavoitteli puolestaan suunnittelu-yhteiskuntaa, jossa valtio voisi ohjata toimintojen sijoittumista. Poliittisina ohjaukskeinoina esitettiin kuntaliitoksia, sijainninhajausta ja valtiojohtoista suunnittelua. SKDL vaati aikoinaan näiden rinnalle valtion vahvaa roolia yritystoiminnassa. Kokoomus korosti puolestaan yritysten vapautta valita sijaintinsa, veronhuojennuksia ja maakuntien omaa päätösvaltaa. Näiden näkemysten juonteet ovat edelleen näkyvillä poliittisissä keskustelussa.

Poliittisten jakolinjojen purkaminen on synnyttänyt monenlaisia kompromisseja. Näitä ovat olleet muun muassa kasvukeskuspolitiikan rinnalle luotu haja-asutuspolitiikka, seutusunnittelun vastapainoksi kehitetty lääninsuunnittelu sekä monimuotoiset kehittämis- ja erityisalueet. Teollisuuden rakennemuutosta analysoitaessa sosialidemokraatit ja keskustalaiset kiistelivät siitä, johtuiko ongelma sijainnista vai teollisuuden sisäisistä rakenteista. Keskustapuolue katsoi, että teollisuuden rakenneongelma on hoidettava teollisuuspoliittisin toimin. Kompromissina tuli erityisaluepolitiikka ja sen jatkoksi äkillisiä rakennemuutoksia vastaan kehitetty ÄRM-menettely.

Kokoomus ja keskustapuolue muiden pikku puolueiden tukemana halusivat 1970-luvulla lisätä seutukaavaliittojen vaikutusta. Niiden mielestä liitot edustivat lääninhallituksia paremmin aluettaan tavoitteita aseteltaessa. Vasemmistopuolueet pitivät kiinni lääninhallituksen vahvasta roolista aluepolitiikassa. Työnjakoa selvitettiin monessa vaiheessa. Alueorganisaatioiden yhteistyö riippui paljon myös henkilösuhteista. Asiaan liittyi keskeisesti kiistely maakuntaitsehallinnosta. Kiista viivytti monia hallintoratkaisuja jopa vuosikymmeniä, ja se purkautui vasta vuoden 1994 aluepoliittisen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Erimielisyys näkyi vielä

meneillään olevassa uudistuksessa, kun sosiaali- ja terveyspalvelut ja toisen asteen koulutus halutaan pitää erillään maakuntaitsehallinnosta.

Aluepolitiikan todellista saavutusta on vaikea arvioida (Niittykangas 1985), sillä ei ole olemassa toista kehitysvaihtoehtoa, johon sitä voisi verrata. Jotain kuitenkin tiedetään. Yritysten siirtymiset tuen avulla ovat olleet vähäisiä. Vastaavasti investointituet ovat turvanneet yritystoiminnan jatkuvuutta ja investointien tehokkuutta. Suuret koulutuksen ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistukset 1970- ja 1980-luvuilla merkitsivät monelle maaseudun kirkonkylälle voimakasta kasvua, mutta rakennemuutos vei lopulta niidenkin ja jopa pienten kaupunkien kasvuvoiman. Kuitenkaan mitään hallitsematonta muutosta ei ole tapahtunut. Ei ole kaupunkien slummiutumisoongelmia eikä toistaiseksi maaseutukylien täydellistä tyhjenemistäkään. Suurimmat alueelliset ongelmat ovat syntyneet teollisuuden rakennemuutoksen seurauksena elinkeinorakenteeltaan yksipuolisille alueille.

EU:n rakennepolitiikka ei suurista odotuksista huolimatta tasoittanut alueiden eroja. Se toi kuitenkin politiikkaan kilpailukyvyvaatimuksen ja korosti hankkeiden suuruutta. Samaan aikaan maatalouspolitiikan muuttuneet vaatimukset alkoivat tyhjentää maaseutua 1990-luvun lopulta lähtien. Maaseudulle erinomainen Leader-aloite on kyllä piristänyt monia maaseutukyliä, mutta ei ole luonut riittävästi työpaikkoja korvaamaan menetyksiä. Sekä EU-tason että kansallinen aluepolitiikka siirsivät 1990-luvun loppupuolella painopistettä kaupunkien kehittämisspolitiikkaan (Moisio 2010). Monissa suurissa kaupungeissa ei sitä ennen ollut erityistä elinkeinopolitiikkaa, mutta EU-rahojen toivossa alettiin perustaa elinkeinovirastoja jopa pääkaupunkiseudulle. Tässä vaiheessa tapahtui ratkaiseva muutos maaseudun tyhjenemistä kohti. Muutoksen hidastaminen tai kehityksen kääntäminen edellyttäisi toimenpiteiden voimakasta tehostamista ja alueiden itsenäistä päätösvaltaa. Tulevaisuudessa Suomessa voikin olla elinvoimaisia uusien elinkeinon muodostamia pikku kaupunkeja ja maaseutukyliäkin, mutta myös kokonaan tyhjeneviä alueita.

Maantiede on alueellisten ilmiöiden tutkimusalan tarjonnut aluepoliittiselle suunnittelulle ja sen toteuttamiselle tietoa ja menetelmiä eri vaiheissa. Oimmillaan maantiede ja aluetiede ovat olleet toimenpiteiden kohdentamisessa tarpeellisten kehittyneisyysvyöhykkeiden ja tukialueiden määrittelyssä (Hautamäki 1969, 2001; Alueellinen kehittyneisyys... 1979). Aluepoliittisissa suunnitteluyksiköissä, valtioneuvoston kansliassa, sisäasiainministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä on toiminut useita eri yliopistoissa maantieteen tai aluetieteen tutkinnon suorittaneita henkilöitä. Ehkä

merkittävimmän työn on tehnyt suunnittelumaantieteilijä Paasivirta (1991) aluepoliittisena selvitysmiehenä tärkeässä Suomessa EU:hun liittymisen vaiheessa. Myös Itä-Suomen yliopiston professori ja rehtori Perttu Vartiainen on toiminut monipuolisesta aluepolitiikan kehittämisessä, äskettäin muun muassa kansallisen aluepolitiikan tulevaisuuden arvioinnissa (Vartiainen 2015).

Maantiede on dynaamisena tieteenalana voinut useassa vaiheessa olla ajan hermolla tarjoamassa osaamista, jota on tarvittu maamme tasapainoisen alueellisen kehityksen tarkastelussa. Alueellisten riippuvuuksien ja toiminnallisten prosessien tutkimus voi olla yhdistämässä tieteen, politiikan ja inhimillisen elämän tarpeita.

## KIRJALLISUUS

- Alueellinen kehittyneisyys. Tutkimus elinolojen ja hyvinvoinnin alueellisista eroista 1976 (1979). *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 1979: 3.
- Bengs, C., T. Heikkinen, J. Roininen & K. Schmidt-Thomé (2000). Katsaus aluekehitystutkimukseen. *Sitran raportteja* 3. 50 s.
- Ekestam, H. (1988). Från u-områdespolitik till strukturvandlingspolitik – om regionalpolitikens utveckling i Finland. Regionalpolitiken som politikområde. *Teoksessa: Rapport från NordREFOs arbetsgrupp om regionalpolitiken som politikområde*, 108–164.
- Hautamäki, L. (1969). Kehittyneisyyden alueittaisista eroista Suomessa. *Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja* B: 3.
- Hautamäki, L. (2001). Suomalaisen ”suuren” aluepolitiikan vaiheet. *Teoksessa* Katajamäki, H. (toim.): *Kauko Mikkosen juhlakirja*, 32–47. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Kekkonen, U. (1952). *Onko maallamme malttia vaurastua*. 131 s. Otava, Helsinki.
- Moisio, S. (2010). Aluepolitiikka ja kansallinen selviytyminen: reunahuomautuksia. *Alue-Integraattori* 3/2010, 17–18.
- Niittykangas, H. (1985). Kehitysalueavustusten vaikutukset. *Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisuja* 64/1985.
- Paasivirta, A. (1991). Suomen alueellinen uusiutumisasistrategia. Aluepoliittinen selvitysmies Anssi Paasivirran ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. *Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysosasto, Moniste* 18, joulukuu 1991.
- Sippola, M. (2010). Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen* 31/2010. 699 s.
- Sippola, M. (2016). Itsehallinnon tarina. *Teoksessa* Mykkänen, A. (toim.): *Maakuntatsehallinto. Polemia* 103, 9–19.
- Vartiainen, P. (2015). Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa. *Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja* 8/2015.
- Viiri, A. (1997). Alueiden suunnittelusta alueiden kehittämiseen – suomalaisen aluepolitiikan muodostuminen 1900-luvun jälkipuoliskolla. *Alue ja ympäristö* 2/97, 51–65.

MATTI SIPPOLA