



V A A S A N   Y L I O P I S T O

# Aluetalouden rakenteet ja toiminta

Sanomalehtiyliopisto  
2000

LEVÓN-INSTITUUTTI  
AVOIN YLIOPISTO

**Toimittaja:**  
Hanna Härkönen

**Kansi:**  
Rauno Kaikkonen

**Julkaisija:**  
Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Avoin yliopisto  
PL 700 (Wolffintie 34)  
65101 Vaasa

Puhelin: (06) 324 8111  
Faksi:(06) 324 8179  
[www.uwasa.fi/levon/](http://www.uwasa.fi/levon/)

Oy Fram Ab, Vaasa 2001

ISBN: 951-683-908-8  
ISSN: 1458-0055

# ESIPUHE

Aluetiede tutkimuksineen vaikuttaa arkipäiväämme monin eri tavoin. Tieteenalan tutkimusten pohjalta on otettu kantaa ja vaikutettu muun muassa hallinnollisiin aluejakokysymyksiin, palveluyritysten sijaintiratkaisuihin ja alueelliseen kehittämiseen niin valtakunnallisella kuin alueellisellakin tasolla.

Vuosituhanne ensimmäinen Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen avoimen yliopiston ja sanomalehti Pohjalaisen järjestämä sanomalehtiyliopisto toteutettiin keväällä 2000 yhteistyössä Vaasan yliopiston aluetieteen laitoksen kanssa. Teemana sarjassa on *Aluetalouden rakenne ja toiminta*. Uutuutena tämän kertaisessa sanomalehtiyliopistossa on artikkelisarjan lisäksi televisioitava seminaari.

Sanomalehtiyliopisto koostuu neljästä artikkelista ja kahdesta seminaarialustuksesta. Ensimmäisessä artikkelissa professori Kauko Mikkonen pohtii keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen suomalaista historiankulkua ja antaa käytännön esimerkin kuluttajien asiointikäyttäytymisen vaikutuksesta. Toisessa artikkelissa KTL Marianne Haapala kertoo suomalaisesta liikennejärjestelmästä aluetalouden osana. Kolmannessa artikkelissa KTL Riitta Koski selvittää ennen kaikkea pohjalaisten yrittäjien roolia aluetalouden toimijoina. Neljännessä artikkelissa dosentti Hannu Katajamäki selvittää yhteiskunnan alueellista ohjausmekanismia Euroopan Unionin aluepolitiikan kautta. Seminaarialustuksissa emeritusprofessori Mauri Palomäki tutustuttaa hallinnon alueelliseen organisoitumiseen muun muassa maakunta-, kunta- ja läänitasolla ja Hannu Katajamäki selvittää alustuksessaan väestön muuttoliikettä maaseudulta kaupunkeihin ja muuttoliikkeen seurauksia.

Keväällä 2001 artikkelisarja ja seminaarialustukset koottiin julkaisuksi, jonka toivotaan antavan lisäpanoksen alueiden Euroopan aluetalouden rakenteen ja toiminnan pohtimiseen.

Vaasan yliopiston Levón-instituutti ja siinä toimiva Avoin yliopisto kiittävät emeritusprofessori Mauri Palomäkeä, professori Kauko Mikkosta, dosentti Hannu Katajamäkeä, KTL Riitta Koskea ja KTL Marianne Haapalaa sekä viestintätieteiden opiskelijaa Miia Lenkkeriä että sanomalehti Pohjalaista ansiokkaasta aihepiirin käsittelystä sekä tiedon tuomisesta arkipäivän tasolle.

Vaasassa, 9.päivänä tammikuuta 2001

Auli Kinnunen  
koulutuspäällikkö



# Sisältö

Esipuhe

**Eurooppa, Pohjanmaa, kaupunki ja maaseutu kohtaavat**  
Sanomalehtiyliopistossa tutustutaan aluetalouden rakenteisiin  
ja toimintaan .....7

**Ei ole yhdentekevää, missä asioit**  
Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen traditio Suomessa .....11

**Liikenne on aluetalouden toiminnan A ja O .....20**

**Kulttuuri ja perinteet pohjalaisen yrittäjyyden perustana**  
Yritykset aluetalouden toimijoina .....27

**Alueelliseen kehitykseen on yritetty vaikuttaa monin tavoin .....32**

**Laadun ja uskalluksen maaseutu**  
Maaseudun kehityskuva .....38

**Hallinnon alueellinen organisoituminen .....52**



# **Eurooppa, Pohjanmaa, kaupunki ja maaseutu kohtaavat**

## **Sanomalehtiyliopistossa tutustutaan aluetalouden rakenteisiin ja toimintaan**

Julkaistu: 13.3.2000

Kirjoittaja: Miia Lenkkeri

Vuosituhanne ensimmäinen Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen avoimen yliopiston ja Pohjalaisen järjestämä Sanomalehtiyliopisto toteutetaan yhteistyössä Vaasan yliopiston aluetieteen laitoksen kanssa. Tämän kevään aiheetta, aluetalouden rakenteet ja toiminta, käsitellään Pohjalaisen sivuilla neljänä peräkkäisenä maanataina 20 maaliskuuta alkaen.

Vaasan yliopistolla on merkittävä rooli suomalaisessa aluetieteen tutkimuksessa. Yliopiston aluetieteen professori Kauko Mikkonen toteaa tämänkertaisen Sanomalehtiyliopiston pyrkivän valottamaan aluetieteen opetuksen ja tutkimuksen kohdetta, aluetalouden rakenteita ja toimintaa, monesta eri näkökulmasta.

Aluetiede tutkimuksineen vaikuttaa arkipäiväämme monin eri tavoin. Tieteenalan tutkimusten pohjalta on otettu kantaa ja vaikutettu muun muassa hallinnollisiin aluejakokysymyksiin, palveluyritysten sijaintiratkaisuihin ja alueelliseen kehittämiseen niin valtakunnallisella kuin alueellisellakin tasolla.

### **Monipuolinen artikkelisarja**

Professori Kauko Mikkonen aloittaa aluetieteen rakenteet ja toiminta-opintojakson artikkelillaan keskus- ja vaikutusalue tutkimuksesta. Mikkonen pohtii keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen suomalaista historiankulkua ja antaa käytännön esimerkin kuluttajien asiointikäyttäytymisen vaikutuksesta.

Suomalainen liikennejärjestelmä aluetalouden osana on kauppatieteiden lisensiaatti Marianne Haapalan artikkelin aiheena. Artikkelissaan Haapala kertoo muun muassa Suomen tieverkon liittymisestä Euroopan TEN-liikenneverkostoon.

Kolmantena kirjoittaja-asiantuntijana on kauppatieteiden lisensiaatti Riitta Koski, joka on tutkinut yrittäjiä aluetalouden toimijoina. Kosken kirjoituksessa paneudutaan pohjalaiseen yritystoimintaan.

Artikkelisarjan päättää dosentti Hannu Katajamäen kirjoitus yhteiskunnan alueellisista ohjausmekanismeista. Katajamäen artikkelissa syvennyttään aiheeseen Euroopan unionin aluepolitiikan kautta. Artikkelissa nostetaan esille myös alueelliset kehittämISRahat ja kansallisen rahoituksen roolit.

## **Maaseutu autioituu**

Opintojakso huipentuu 13 huhtikuuta televisioitavaan seminaariin, jossa alustajina toimivat emeritusprofessori Mauri Palomäki ja dosentti Hannu Katajamäki. Palomäen alustuksen kautta tutustutaan hallinnon alueellisen organisoitumiseen muun muassa maakunta-, kunta- ja läänitasolla. Väestön muutto-  
liike maaseudulta kaupunkeihin ja muuttoliikkeen seuraukset ovat Hannu Katajamäen alustuksen aiheena.

Kyseistä aihetta sivutaan myös opintojakson toisessa tenttikirjassa, joka käsittelee suomalaista kaupunkipolitiikkaa. Kaupunkipolitiikan kehittäminen on avainkäsite tämän päivän yhteiskunnassa, sillä maaseudun autioitumisen myötä kaupunkien täyttyminen tulee hallita. Kaupunkipolitiikka onkin yksi aluetieteen keskeisimmistä tutkimuskohteista.

8

Opintojakson suorittaminen edellyttää artikkeleihin tutustumisen lisäksi seminaariin tutustumista ja tenttiin osallistumista. Seminaarituloisuus on avoin yleisötilaisuus, johon voivat kaikki aiheesta kiinnostuneet osallistua, vaikka ei arvosanaa oppiaineesta suorittaisikaan.

## **Sanomalehtiyliopisto tavoittaa kadun naiset ja miehet Oppimisen iloa jo yhdeksän vuoden ajan**

Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen avoimen yliopiston, Vaasan yliopiston ja Pohjalaisen yhteistyö Sanomalehtiyliopiston parissa on jatkunut jo yhdeksän vuoden ajan. Vuosituhannen ensimmäinen Sanomalehtiyliopisto toteutetaan yhdessä aluetieteen laitoksen kanssa.

Sanomalehtiyliopiston ideana on antaa yliopistotasoista opetusta kaikille kadun naisille ja miehille ikään ja koulutustaustaan katsomatta. Opetusmuodon päätavoite on tuoda yliopisto lähelle ihmistä ja madaltaa kynnystä yliopisto-opintoihin.



Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen avoimen yliopiston koulutuspäällikkö Sonja Hakala toteaa Sanomalehtiyliopiston olevan ihanteellinen avoimen yliopiston opintomuoto, sillä se ei ole sidonnainen aikaan eikä paikkaan. Yliopisto-opintoihin kuuluvat luennot on opetusmuodossa korvattu viikottain ilmestyvillä artikkeleilla.

## **Kiinnostusta ympäri maailman**

Tämän kevään Sanomalehtiyliopiston aluetieteen laitoksen vastuuhenkilö, professori Kauko Mikkonen, pitää kyseistä Sanomalehtiyliopisto-opetusta hienona keksintönä. Maailmaa kiertäessään on hän huomannut muuallakin maailmassa olevan kiinnostusta kyseiseen etäopetusmuotoon.

-Muutama vuosi sitten vieraillessani Etelä-Afrikassa sain paikalliset avoimen yliopiston ihmiset kiinnostumaan Sanomalehtiyliopiston ideasta.

Etelä-Afrikan lisäksi niin Kanadassa kuin Australiassakin asti on otettu innostuneesti oppia Sanomalehtiyliopistosta oppimismuotona.

Sanomalehtiyliopiston alkuperäisidean on Suomeen kaukomatkoiltaan tuonut dosentti Seppo Sisättö. Hänen aloitteensa pohjalta oli kunnianhimoisena pyrkimyksenä aloittaa sanomalehtien ja yliopistojen yhteistyö.

9

Kunnianhimoiseen tavoitteeseen vastasivat yhteistyöllään vain Vaasan yliopisto, avoin yliopisto ja Pohjalainen, jotka ovat onnistuneesti pyörittäneet vuosittaista, jo perinteeksi muodostunutta, Sanomalehtiyliopistoa. Yhteistyökumppaneina nämä eri tahot ovat suomalaisina edelläkävijöinä viitoittamassa tietä vielä suhteellisen tuoreelle etäopetuksen muodolle.

## **Suosiollinen vastaanotto**

Sanomalehtiyliopiston yhdeksään toimivuoteen mahtuu monta toisistaan poikkeavaa opintojaksoa. Ensimmäinen opintojakso toteutettiin vuonna 1992. Se käsitteli suunnittelumaantiedettä. Vuosien saatossa on voinut tutustua myös muun muassa kielikylypyopetukseen, kuluttajakäyttäytymiseen ja julkisoikeuteen. Aihepiirien vaihtelevuus ei ole kuitenkaan Sonja Hakalan mukaan haitannut menestystä.

-Ihmiset tutustuvat Sanomalehtiyliopiston artikkeleihin suurella mielenkiinnolla. Syynä on kenties se, että sanomalehti median ei aseta suuria vaatimuksia vastaanottajalle esimerkiksi rahallisessa mielessä. Jos sanomalehteä ei tule postiluukusta, niin lehden artikkeleihin voi aina käydä tutustumassa kirjaston penkillä.

## Kehittyvä opetusmuoto

Sanomalehtiyliopiston parissa työskentelevät voivat olla tyytyväisiä työpanokseensa, sillä opintojakso on kehittynyt vuosien saatossa. Kaikista sanomalehtiyliopiston opintojaksoista on julkaistu oma kirjansa ja opintojaksoihin on voinut tutustua myös internetin kautta.

Viime vuonna järjestettiin ensimmäistä kertaa Sanomalehtiyliopiston artikkeleiden tueksi seminaaritalaisuus. Tänä vuonna seminaari televisioidaan, jolloin sen sisältöön voi tutustua myös Botnia TV:n kautta. Televisioinnin myötä säilytetään Sanomalehtiyliopiston alkuperäisidea ajasta ja paikasta riippumattomana opiskelumuotona.

Avoimesta yliopistosta kannattaa kysellä myös aiempien vuosien Sanomalehtiyliopistojaksoja, sillä osaa niistä voi edelleen suorittaa verkossa olevan materiaalin avulla. Kyseisiä opintoja ovat muun muassa julkisjohtaminen ja johtajuus ja tiimityöskentely.

# Ei ole yhdentekevää, missä asioit

## Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen traditio Suomessa

Julkaistu: 20.3.2000

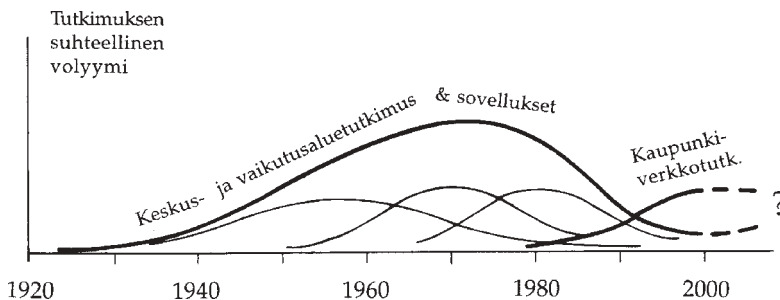
Kirjoittaja: aluetieteen laitoksen johtaja, professori Kauko Mikkonen

Miten *keskukset vaikutusalueineen* voivat koskettaa suurta yleisöä, sinua ja minua? Koskettavat hyvinkin, sillä olemme kaikki toimijoita keskusten ja vaikutusalueiden muodostamassa aluejärjestelmässä. Itse asiassa hyödykkeiden, kuten maidon ja voin, ja palvelujen tarjoaminen sekä kuluttajien asiointikäyttäytyminen synnyttävät keskus- ja vaikutusaluejärjestelmän.

Keskukset ja vaikutusalueet ovat jo pitkään olleet tutkijoiden kiinnostuksen kohteena, jopa siinä määrin, että tutkimusala on kuulunut sekä kansallisesti että kansainvälisesti suomalaisen aluetutkimuksen vankimpiin haaroihin. Vaasan yliopiston aluetieteellä on tässä perinteessä hyvin keskeinen rooli.

Tutkimustraditio muistuttaa tuotteen elinkaarta, jossa on erotettavissa toisiinsa limittyviä kehitysvaiheita (kuva 1). Seuraava vaihteistus on vain viitteellinen perustuen aihepiirien keskeisten tutkimusten ilmestymisjärjestykseen.

II



Kuva 1. Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen kehityskaari Suomessa.

## Levikkitiedot apuna aluerajauksessa

Suomessa alkoi jo 1920-luvulla tutkimustoiminta vaikutusalueiden parissa. Tällöin Helsingin yliopiston maantieteen professori **Väinö Auer** teetti oppilailtaan opinnäytetöitä Suomen asutuskeskusten vaikutusalueista. Tutkimuksissa selvitettiin maataloustuotteiden myyntiä keskuksiin ja kaupunkien tarjoamien palvelusten käyttöä. Auer julkaisi tutkimustuloksista lyhyen yhteenvedon ja vaikutusaluekartan vuonna 1936. Tuolloin Seinäjoen vaikutusalue näyttäytyi eräänlaisena toissijaisena alueena koko Etelä-Pohjanmaan kattavan Vaasan vaikutusalueen sisällä.

Rajausmenetelmien kehittäminen alkoi varsinaisesti **Reino Ajon** laajassa väitöskirjassa (1944) Tampereen liikennealueesta, jonka hän rajasi sekä empiirisesti että teoreettisesti. Empiirisessä osassa tiedusteltiin monipuolisen kysymyskaavan avulla talousyksikköjen asiointien suuntautumista ja tiheyttä. Liikenneväylien suunnassa rajankäynti suoritettiin asumuksen tarkkuudella, muualla yleispiirteisemmin. Teoreettisen rajausmenetelmän perustana oli havainto, että keskusten *kenttävoimakkuus*, ilmaistuna *ansiointensiteetin* avulla, heikkenee keskustesta etäännyttäessä. Tilastomatematiikan laskelmien tuloksena vaikutusalue-ajan paikka voitiin määrittää kohtaan, jossa kenttävoimakkuutta kuvaavat profiilit leikkasivat toisensa. Teoreettisella rajausmenetelmällä Ajo päätyi niin lähelle empiiristä rajaustulosta, että tulkitsti suuritöisen kyselytutkimuksen käyneen tarpeettomaksi. Toisin kuitenkin kävi, sillä sekä empiiristen että teoreettisten ja myös erilaisten *epäsuorien rajausmenetelmien* huippukausi oli vielä edessäpäin.

I 2

**Oiva Tuominen** lähestyi keskusten ja vaikutusalueiden problematiikkaa aiempia tutkijoita kokonaisvaltaisemmin. Hän selvitti väitöskirjassaan (1949) Lounais-Suomen vaikutusalueiden muodostumista hyvin monipuolisen tiedusteluaineiston avulla. Vaikutusalue-ajan yhteenvedot hän esitti kahdella hierarkiatasolla. Ylemmän tason muodostivat Helsinki, Tampere, Turku ja Pori, alemman tason muut tarkastelun kohteena olleet keskukset. Tuominen kehitti lisäksi käyttökelpoiseksi osoittautuneen teoreettisen rajausmenetelmän. Siinä yksinkertaisella suhdelukutekniikalla määritetään vaikutusalue-ajan paikka keskuksia yhdistävällä suoralla, jakoperusteena keskusten myymälälukumäärien neliöjuuret. Vaikutusalueanalyysin varjoon jäi ensimmäisen kerran Suomessa tehty keskusten luokittelu hierarkiaperiaatteen mukaan.

Empiiristen ja teoreettisten rajausmenetelmien kehityksessä saavutettiin edistysaskelia vielä 1960- ja 1970-luvuillakin kohdistuen lähinnä tietokone-tekniikan hyväksikäyttöön laajojen aineistojen käsittelyssä ja teoreettisten suhdelukutekniikoiden tarkentamiseen.

**Epäsuorista eli välillisistä rajausten menetelmistä** esimerkkeinä mainittakoon sanomalehtien levikkitiedot, Oy Alko Ab:n liikkeissä valtakirjansa leimauttaneiden kotipaikkatilastot, linja-autoliikenteen reittiverkot ja vuorotiheydet, verkoryhmien välinen puhelinliikenne, vaikutusalue liikenteen kokonaisvolyymi jne. Useimmat näistä menetelmistä ovat sidoksissa omaan aikaansa, mutta esim. sanomalehtien levikkitilastoja voidaan soveltaa vaikutusalueiden määrittämiseen tänäkin päivänä.

Kaikissa edellä kuvatuissa vaikutusalue tutkimuksissa oli yhteinen heikkous. Niissä keskuksat olivat samalla tavalla vartenotettavina, vaikka keskuksien voimakkuus saattoi huomattavastikin vaihdella. Tutkimuksen seuraavan vaiheen päätehtäväksi tulikin sen osoittaminen, että keskuksat kuten myös vaikutusalueet ovat eritasoisia.

## Palomäki edelläkävijänä

Keskushierarkiatutkimuksen ensi askelia otettiin oikeastaan jo Tuomisen väitöskirjassa. Kuitenkin vasta sen jälkeen, kun Saksassa 1930-luvulla kehitetyt klassilliset teorit (Christaller, Lösch) tulivat laajemmalti tunnetuiksi Suomessa, keskushierarkiaan kohdistuvan tutkimuksen voidaan katsoa alkaneen. **Mauri Palomäen** väitöskirja (1963) Etelä-Pohjanmaalta muodostui urauurtavaksi. Hän kehitti *enumeratiivisen luokittelumetodin*. Siinä keskuksat luokitellaan ensin kullakin toiminnan alalla keskuksien sisältämien palvelujen perusteella. Lopullinen keskuksaluokitus saadaan luokitustulosten yhteenvetona. Samalla tavalla edetään vaikutusalueiden rajaamisessa: toiminnanaloittain kunkin palvelun analyttisistä hankinta-alueista välivaiheiden kautta lopullisiin vaikutusalue rajoihin kussakin luokassa. Näin Palomäki rajasi ensi kerran Suomessa vaikutusalueet keskuksaluokitusta vastaavalla tavalla kaikilla hierarkiatasoilla.

1960-luvulla tehtiin muitakin ansiokkaita keskuksaverkkotutkimuksia, esim. **Seppo Siirilän** (1968) tutkimus Tampereen kaupungista, mutta ne jäivät jossain määrin Palomäen tutkimuksen varjoon. Asetelmaan vaikutti osaltaan se, että vuonna 1967 ilmestyi Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarjassa Palomäen menetelmää soveltaen tehty koko maan keskuks- ja vaikutusalue tutkimus, jolla oli suuri merkitys juuri käynnistymisvaiheessa olleelle seutukaavoitustyölle.

Perustutkimuksen tasolla keskushierarkiatutkimusten mielenkiinto kohdistui jatkossa muun muassa klassillisten teorioiden lähtöoletusten testaamiseen ja kuluttajakäyttäytymisen selittämiseen. Esimerkiksi **Jorma Kytömäki** pyrki väitöskirjassaan (1973) Lounais-Suomesta selvittämään, missä määrin pitää paikkansa klassillisten mallien oletus siitä, että kuluttajat asioivat lähimmässä keskuksessa, jossa hyödyke tai palvelu on saatavilla.

# Tietokone avuksi

Keskus- ja vaikutusaluejärjestelmän tiettyyn ajankohtaan pitäytyvien kuvausten jälkeen keskeisiksi tutkimusaiheiksi nousivat: miten keskusverkko on kehittynyt, mitkä tekijät selittävät keskusverkon ominaisuuksia, millainen Suomen keskusverkon tulisi olla ja millainen tulevaisuuden keskusverkko tulisi mahdollisesti olemaan. Uuteen vaiheeseen siirtymistä edesauttoi tietokoneen ja tilastollisten menetelmien vakiintuminen aluetutkimuksen normaaliin arsenaaliin. Tutkimustoiminnassa elettiin **kvantitatiivisen vallankumouksen** kehitysvaihetta.

Ensimmäiset keskusverkon kehitystä jäljittelevät tutkimukset tehtiin 1960-luvun lopulla Lounais-Suomesta (Nils Winter), mutta tulokset eivät olleet erityisen lupaavia (kehityksen jäljittely eli *simulointi*).

**Palomäen ja Mikkosen** (1971) tutkimuksessa "Optimaalisen keskusverkon simulointi Suomeen" ensimmäisenä vaiheena oli tunnistaa keskusten voimakkuutta selittävät tekijät. Löydettyjä tekijöitä käyttäen rakennettiin matemaattiset mallit, joiden avulla määritettiin Suomen optimaalinen keskusluokitus ja laskettiin keskuksille niiden edellytyksiä vastaavat keskusvoimakkuudet.

I 4

**Lauri Hautamäki** (1972) sovelsi toisenlaisia menetelmiä etsiessään valtakunnanosatasen optimaalista keskusverkkoa Suomeen. Hän käytti tehtävään sekä lineaarista ohjelmointia että usean pisteen minimimatkasumman laskentaa. Menetelmät eivät antaneet vastausta kysymykseen, montako keskusta valtakunnanosakeskusverkossa tulisi olla. Tulosten mukaan parhaaseen kuuden keskuksen verkkoon kuuluivat niin Helsinki, Turku, Tampere, Kuopio, Vaasa kuin Oulukin. On merkillepantavaa, että Palomäki ja Mikkonen olivat saaneet saman kuuden keskuksen verkon täysin erilaisella menetelmällä.

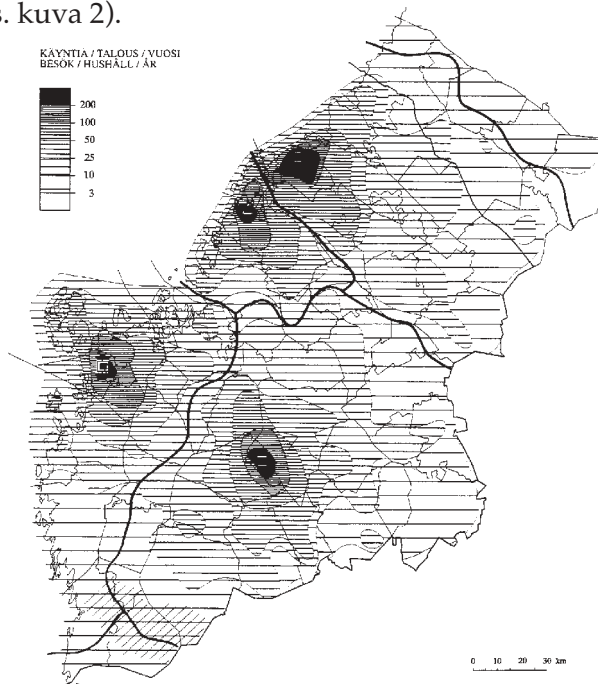
**Kauko Mikkosen** väitöskirjan (1975) keskeisenä aiheena oli kehittää luotettavia menetelmiä tulevan keskusverkon ennustamiseen. Kahden poikkileikkausaineiston avulla syvennettiin ensin analyysiä keskusten voimakkuuteen vaikuttavista tekijöistä. Tämän jälkeen väestöennusteita ja monimuuttujamalleja hyväksi käyttäen johdettiin tutkimusalueen, silloisen Vaasan läänin, keskusjärjestelmä ennusteajankohtaan 1990. Vaikutusalueet rajattiin teoreettisiin perusteisiin. Keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä oli tässä työssä osa aluerakenteen laajempaa sisältöä, jonka muita elementtejä olivat liikenneväylät ja -tiheydet, väen- tiheydet ja asiointifrekvenssit. Ennusteiden yhteenvetona oli vyöhykekartta toiminnallisen intensiteetin alueellisesta vaihtelusta Vaasan läänissä (vrt. kappale Uudet tuulet).

# Vaasan läänin jako

Palomäen keskushierarkiatutkimus sekä samalla menetelmällä tehty koko maan kattava keskus- ja vaikutusalueutkimus (1967) loivat perustan käytännön tarpeista lähtevälle tutkimustoiminnalle. Sisäasiainministeriössä luokitusmenetelmää kehitettiin seutukaavoituksen tarpeisiin ja tällä enumeratiivisen menetelmän muunnoksella seutukaavaliitot laativat alueillaan säännöllisin välein palvelukeskusluokituksia. Vaikutusalueiden rajaaminen jäi tutkijoiden ja muutamien seutukaavaliittojen harrastuneisuuden varaan. Vaasan lääni oli tässä suhteessa erikoistapaus. Seutukaavaliitto suoritti keskusluokitukset ja yliopiston aluetutkijat rajasivat vaikutusalueet vuosilta 1971, 1980 ja vielä 1991 keskenään vertailukelpoista kyselymenetelmää käyttäen.

**Esimerkkinä** vaikutusalueutkimuksen hyödyntämisestä voi mainita seuraavan tapauksen: Vuoden 1991 kyselyn asiointifrekvenssiaineisto oli tärkeässä roolissa, kun Vaasan lääniä oltiin jakamassa kolmeen maakuntaan. Esko Ahon hallitus teki 8.7.1992 periaatepäätöksen Suomen jakamisesta 19 toiminnallistaloudelliseen maakuntaan. Tällöin Kyrönmaan kunnat Laihia, Isokyrö ja Vähäkyrö määriteltiin kuuluviksi Etelä-Pohjanmaahan. Kun valtioneuvosto seuraavana vuonna, 9.9.1993, päätti Vaasan läänin seutukaavaliiton jakamisesta kolmeen osaan, Laihia, Isokyrö ja Vähäkyrö sijoitettiin Vaasan rannikkoseutuun. Ratkaisua puolsivat sekä työssäkäyntitilastot että samana vuonna julkaistu asiointifrekvenssikartta, jonka mukaan Laihia ja Vähäkyrö kuuluvat kiistatta Vaasan asiointialueeseen Isonkyrön jakautuessa kahtia Vaasan ja Seinäjoen alueiden kesken (ks. kuva 2).

I 5



Kuva 2. Vaasaan, Seinäjoelle, Kokkolaan ja Pietarsaareen suuntautuvien asiointien tiheydet ja asiointialueet 1991 (Haapala 1993:84).

## Minne pallo katosi?

Keskusverkko vaikutusalueverkon kanssa tai ilman muodosti lähes 20 vuoden ajan seutukaavoituksen rungon. Viimeinen seutukaavaliitoittain toteutettu keskusluokitus kuvaa vuosien 1986-88 tilannetta. Keskusverkkotutkimuksen hiipumiseen oli useita syitä. Hierarkkinen palvelukeskusverkko oli saanut ylikorostuneen aseman aluerakenteen kuvauksessa johtaen monissa kunnissa palvelupisteiden keruuseen jopa yli taloudellisten resurssien. Keskusverkkotutkimuksen kritiikissä tuotiin esiin myös palveluihin pitäytyvän tarkastelun kapea-alaisuus. Hierarkkinen aluejärjestelmä ei muutoinkaan kyennyt enää vastaamaan kansainvälistyvän, verkottuvan ja erikoistuvan tietoyhteiskunnan kehityspiirteitä.

Keskusverkkotraditiosta luopuminen jätti Suomen alueellisen suunnittelun kuvaus- ja seurantajärjestelmään aukon, jonka täyttämiseksi etsittiin uusia malleja monissa seminaareissa ja tutkijatapaamisissa.

## Uudet tuulet

16 Suomessa käytiin 1990-luvun alkupuolella vilkasta keskustelua aluerakenteen vaihtoehdoista. **Leo Jakobson** esitti 1992 huomiota herättäneen *vyöhykemallinsa* Suomen kehityskäytävistä ja -tukialueista. Tuon avauksen ryydittämänä vahvistui käsitys liikenne- ja kommunikaatioverkostoon perustuvasta tulevaisuuden aluerakenteesta, joka muodostuu taloudellisesti tehokkaista kaupunkivyöhykkeistä ja jossa väli- ja syrjäseudut kytketään käytävissä sijaitseviin toiminnallisiin ydinalueisiin. Tämän ajattelutavan mukaisesti ympäristöministeriö julkaisi 1995 karttakuvan Suomen alueiden käytöstä ja aluerakenteesta vuonna 2017. Tällainen aluerakenteen kuvaustapa ei sinällään ole kovin uusi (vrt. esim. aiemmin mainittu ennuste Vaasan läänin tulevasta aluerakenteesta, Mikkonen 1975).

Toisella painopistealueella perinteisen keskusverkkotutkimuksen asemesta *yhdyskuntajärjestelmää* alettiin tutkia kokonaisvaltaisemmin. Teoreettista pohdiskelua käytiin yhdyskuntajärjestelmän sisällöstä ja kuvausmahdollisuuksista mm. Kansainvälisen maantieteellisen unionin teemaryhmässä jo 1980-luvulla, ja vuonna 1992 julkaistiin Suomen Kartaston vihko "Yhdyskunta- ja aluejärjestelmä". Siinä Palomäki tarkasteli työssäkäyntiliikenteen perusteella määrittämiään yhdyskuntia aiempaa monipuolisemmin. Tämä työskentely ei kuitenkaan johtanut yhdyskuntajärjestelmän yleiseen kuvausmenetelmään ehkä siitä syystä, että lopputulos oli edelleen lähellä perinteistä keskusluokitusta.

**Perttu Vartiainen** on kehitellyt yhdyskuntien kuvausmenetelmää ympäristöministeriön toimeksiannosta. Vuonna 1995 valmistui *kaupunkiverkon kuvausjärjestelmä* ja 1998 Kaupunkiverkkotutkimus (Vartiainen ja Antikainen), jossa



sovellettiin ja edelleenkehitettiin uutta kuvausjärjestelmää. Vartiaisen menetelmä koostuu seuraavista asiakokonaisuuksista: kaupunkiseudun vahvuus, monipuolisuus ja toiminnallinen erikoistuminen. Lisäksi kehitysedellytyksiä tarkastellaan osaamisperustan, kulttuuritekijöiden ja kansainvälistymisen avulla. Kukin asiakokonaisuus sisältää useita muuttujia. Menetelmä on nimensä mukaisesti tietyt vähimmäiskriteerit täyttävien kaupunkiseutujen kuvauksen väline. Rajausta perustellaan kaupunkiverkon merkittävyydellä Suomen kehitykselle ja sen liittymisellä Itämeren alueen ja Euroopan unionin kaupunkiverkoston kehittämiseen. Tarkastelun ulkopuolelle jää näin laajoja maaseutualueita keskuksineen. Rajausta voidaan pitää näiden alueiden kannalta puutteena. Vartiaisen tutkimustulokset - erityisesti kehitysedellytysten osalta - ovat herättäneet yleistä mielenkiintoa. Tarvitaan kuitenkin lisää sovelluksia menetelmän käyttökelpoisuuden todentamiseksi.

Aika näyttää, korvaako kaupunkiverkon uusi kuvausjärjestelmä lopullisesti vanhan palveluverkkotutkimuksen niin kuin sen tavoitteeksi on asetettu. Tutkimuksen yleiseen kehityslogiikkaan tukeutuen voidaan ennustaa, että palveluverkkotutkimuksia ja myös vaikutusalueanalyysjä edelleen tarvitaan tapauskohtaisesti räätälöiden, vaikka vanhan tutkimustradition päälle onkin jo kerrostunut uuden ajan vaatimia kuvausjärjestelmiä.

## Peruskäsitteet

17

**Keskus** on keskuspalvelujen sijaintipaikka. Keskuspalveluja käyttävät keskuksen oman väestön lisäksi myös ympärillä olevan alueen asukkaat. Mitä suurempi keskus on, sitä enemmän siellä on palveluja. Esimerkiksi kyläkeskukselle tyypillisiä palveluja ovat olleet kauppa, koulu ja posti. Isommissa keskuksissa on kauppojen lisäksi esim. hallinnon, opetuksen, kulttuurin ja virkistykseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

**Vaikutusalue** ilmentää keskuksen ja sen ympäristön vuorovaikutuksen laajuutta. *Absoluuttiseksi vaikutusalueeksi* kutsutaan koko sitä aluetta, jolle keskuksen vaikutus ulottuu. *Relatiivinen vaikutusalue* on se alue, jolla keskuksen vaikutus on suurempi kuin minkään sen kilpailijan. Yleisessä kielenkäytössä vaikutusalue on lähinnä synteettisuonteinen yleisnimitys vaikutusalueen relatiiviselle osalle. Erilaisilla keskuspalveluilla on laajuudeltaan vaihtelevan suuruiset vaikutusalueet.

**Vaikutusalueiden rajausten menetelmät** jaetaan empiirisiin (kokemusperäisiin) ja teoreettisiin (laskennallisiin). Empiiriset jaetaan edelleen suoriin menetelmiin ja epäsuoriin menetelmiin, joissa rajaaminen suoritetaan ihmisten, tavaroiden tai tiedon liikkumisen seurausilmiöiden perusteella. Näitä rajausten menetelmiä voidaan myös kombinoida eri tavoin, jolloin puhutaan yhdistelmämenetelmistä.

**Kenttävoimakkuus** ilmaisee keskuksen vetovoimaa sen vaikutusalueella. Sitä voidaan mitata esim. tietystä pisteestä keskuksen tehtyjen asiointikäyntien lukumäärällä taloutta kohti vuodessa, keskuksessa työssä käyvien ihmisten suhteellisella osuudella alueen (kunnan) työvoimasta tai ns. ansiointensiteetin avulla (= kunnan verotettavien tulojen määrä jaettuna väkiluvulla).

#### Lähteet

Ajo, Reino (1944). Tampereen liikennealue. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja 11.

Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017. Helsinki: Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, 1995.

Auer, Väinö (1936). Suomen asutuskeskusten talousalueista. Terra 48.

Christaller, Walter (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena.

Haapala, Marianne (1993). Vähittäiskauppapalvelujen asiointialueet Vaasan läänissä ja Kalajokilaaksossa. Vaasan yliopisto, Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisu- ja No 48.

Hautamäki, Lauri (1972). Preliminary methods in seeking optimal systems of centres applied to supraprovincial level. Fennia 112.

Jakobson, Leo (1992). Kehityskäytävät ja kehitystukialueet. Helsingin Sanomat 8.11.1992.

Kytömäki, Jorma (1973). Patterns of consumer travel behaviour in southwestern Finland. Fennia 124.

Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1967). Suomen keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä. Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja A:19.

Lösch, August (1940). Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena.

Mikkonen, Kauko (1975). Causal analysis of the system of central places and prediction of functional regional structure in administrative province of Vaasa, Finland. Fennia 138.

Palomäki, Mauri (1963). The functional centers and areas of South Botnia, Finland. Fennia 88:1.

Palomäki, Mauri (1992). Yhdyskunta- ja aluejärjestelmä. Suomen Kartasto, Vihko 270. Helsinki: Maanmittaushallitus ja Suomen Maantieteellinen Seura.

Palomäki, Mauri & Kauko Mikkonen (1971). Optimaalisen keskusverkon simulointi Suomeen. Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja A:25.

Siirilä, Seppo (1968). Die funktionale Struktur der Stadt Tampere. Fennia 98:1.

Tuominen, Oiva (1949). Das Einflussgebiet der Stadt Turku im System der Einflussgebiete SW-Finnlands. Fennia 71:5.

Vartiainen, Perttu (1995). Kaupunkiverkko. Kuvausjärjestelmän kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin. Tutkimusraportti 3. Helsinki: Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto.

Vartiainen, Perttu & Janne Antikainen (1998). Kaupunkiverkkotutkimus 1998. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/98.

Winter, Nils (1969). Om bestämmandet av ett regionalt centralortssystem, 2. Memorandum från ekonomisk-geografiska institutionen, Handelshögskolan vid Åbo Akademi 7.

Winter, Nils (1971). Om bestämmandet av ett regionalt centralortssystem, 3. Memorandum från ekonomisk-geografiska institutionen, Handelshögskolan vid Åbo Akademi 13.

# Liikenne on aluetalouden toiminnan A ja O

Julkaistu 27.3.2000

Kirjoittaja: aluetieteen assistentti Marianne Haapala

Sujuva liikenne ja monipuoliset yhteydet ovat teollisen ja jälkiteollisen yhteiskunnan toiminnan perusedellytyksiä. Ilman tehokasta liikenneinfrastruktuuria monet tärkeät asiat jäisivät toteutumatta: raaka-aineiden hankinta ja tuotteiden saaminen markkinoille vaikeutuisivat, asiointi- ja työssäkäyntiliikenne hankaloituisi ja matkailu taantuisi. Ilman liikennevälineiden ja -väylien kehittymistä myöskään kaupungistuminen ei olisi koskaan edennyt nykyiseen laajuuteensa.

20

Liikenneverkko on tärkeä osa aluerakennetta. Se on kuin eräänlainen aluerakennetta koossa pitävä voima. Uusien liikenneyhteyksien rakentamisen seurauksena reitin varteen osuvien keskusten kehitys saa uutta vauhtia, kun taas syrjään jääviä keskuksia uhkaa kehityksestä jälkeenjääminen. Perustellusti voidaan väittää, että jokainen muutos liikenneyhteyksissä vaikuttaa alue- ja yhdyskuntarakenteeseen paikallisella ja alueellisella tasolla. Yhteiskunnan taloudellinen kehitystaso näkyy puolestaan liikenteen määrässä, monipuolisuudessa ja liikenneverkon tiheydessä. Tämän havaitsee hyvin esimerkiksi vertailemalla kehitysmaiden ja teollisuusmaiden liikenneoloja tai liikenneverkon kehittymisestä johdettuja alueellisia malleja.

Suomen aluerakenteen ominaispiirteet – syrjäinen merentakainen sijainti, pitkä maaraja Venäjän kanssa, vaativat luonnonolosuhteet, harva hajanainen asutus sekä pitkät sisäiset etäisyydet ovat ominaisuuksia, joilla kautta aikojen on ollut merkittävä rooli liikennejärjestelmämme muotoutumisessa. Nykyinen liikenneverkkomme on pääosin muotoutunut 1800- ja 1900-luvuilla taloudellisten, sotilaspoliittisten sekä yhteiskunnallisten tarpeiden säätelemällä tavalla. Eräs yhteiskuntamme asettamista tavoitteista on ollut asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja edellytysten luominen sen perustana olevalle tuotantotoiminnalle koko valtakunnan alueella. Suomen sisäisen liikenneverkoston tehtävänä on ollut pitää koko Suomi asuttuna ja edistää kansallista kehitystä. Voidaan sanoa, että tässä suhteessa tavoite on melko hyvin saavutettu: Suomen kehittynyt tie-, rautatie-, lentokenttä- ja satamaverkosto tarjoaa suhteellisen hyvät edellytykset talouden ja yhdyskuntien kehitykselle. Tämä on tietenkin merkinnyt huomattavaa ylimääräistä panostustarvetta liikenteeseen ja kuljetuksiin.

Viime vuosikymmeninä maamme aluerakennetta ovat muovanneet väestökehityksen ohella maaseudun työpaikkojen väheneminen, teollisuuden rakennemuutokset ja liikkuvuuden lisääntyminen. Väestön kasvu, rakentaminen sekä työpaikat ovat keskittymässä suurten kaupunkiseutujen reuna-alueille ns. kasvukeskusalueille. Nämä tulevat asettamaan yhä enemmän reunaehtoja kansainvälisesti kilpailukykyisen ja vahvan alue- ja yhdyskuntarakenteen ja niihin keskeisesti kytkeytyvien liikennejärjestelmien kehittämistyölle.

Suomen maantieteelliset erityispiirteet haittaavat erityisesti teollisuutemme kilpailukykyä. Vuosittaisesta teollisesta tuotannostamme yli puolet menee vientiin, samoin hankinnasta noin puolet on tuontia. On selvää, että vientimme päämarkkina-alueilla Euroopassa kilpailijamme ovat kuljetusten kannalta maamme yrityksiä edullisemmassa asemassa. Tämä näkyy muun muassa korkeampiina logistisina kustannuksina ja pidempinä toimitusaikoina. Kilpailussa menestyminen edellyttää yrityksiltämme korkeaa logistista osaamista. Ulkomaanliikenteessä merikuljetusten rooli on erityisen korostunut. Runsaat 80 % ulkomaankauppamme määrällisistä kuljetuksista tapahtuu meritse. Osan vuotta jäätyneenä olevan meren avoinna pitäminen aiheuttaa myös kansantaloudellemme suuria lisäkustannuksia.

## **Kansainväliset yhteydet korostuvat**

2 I

1980-luvulla alkaneen voimakkaan kansainvälistymisen myötä ulkomaiset tavara-, henkilö- ja tietoliikenne yhteydet ovat määrällisesti nopeasti lisääntyneet. Tämä korostaa entisestään hyvien liikenneyhteyksien merkitystä. Kansainvälisten yhteyksien tärkeys on ymmärretty toki aikaisemminkin. Tästä on esimerkkinä Suomen tiestön liittäminen 1960-luvun puolivälissä Euroopan päätiät yhdistävään *eurooppatieverkko*on ja siitä vuonna 1989 irrotettuihin *pohjoismaisiin eurooppateihin*.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 on tuonut mukanaan omat seurausvaikutuksensa liikennepolitiikkaamme. Suomen osalta keskeiseksi liikenneverkoston kehittämistä ohjaavaksi tekijäksi ovat nousseet kytkennät *TEN-verkkoihin* (Trans-European Networks). Näiden yleiseurooppalaisten liikenneverkkojen kehittämistä tukemalla EU pyrkii vahvistamaan yhteismarkkinoiden toimivuutta helpottamalla liikkumista Euroopan eri osien välillä, lähentämään syrjässä olevia maita muihin EU-maihin sekä edistämään koko unionin kannalta tärkeitä yhteyksiä kolmansiin maihin. TEN-verkkojen lopullisena tavoitteena on koko Euroopan laajuisen liikenne- ja kuljetusverkon aikaansaaminen, joka muodostuu kaikista hyvin toisiinsa yhteensovitetuista liikennemuodoista. TEN-verkkoihin kuuluvat komission hyväksymät rautateiden ja maanteiden pääliikenneväylät, niiden solmukohtina satamat, lentokentät sekä sisävesiliikenteen reitit ja satamat. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on yhdistettyjen kuljetusten kilpailukykyyn parantaminen. TEN-verkot ovat EU:lle tärkeitä,

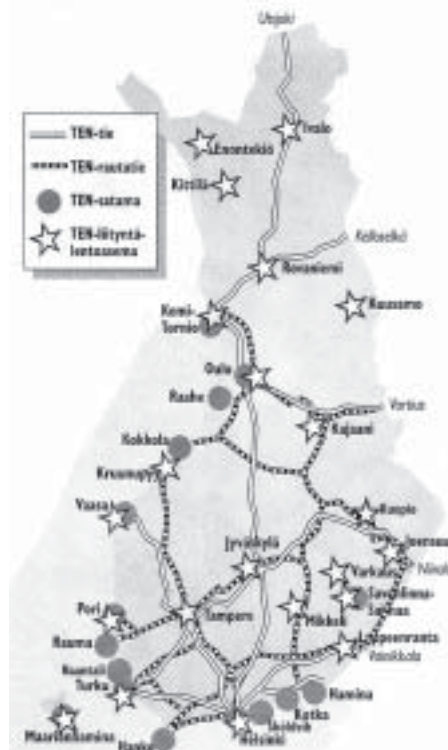
sillä toimiva liikenneinfrastruktuuri vahvistaa Eurooppaa kilpailussa muuta maailmaa vastaan.

Vastuu TEN-verkkojen toteuttamisesta on aina jäsenmaalla itsellään. EU antaa verkostojen kehittämislle suuntaviivat, mutta eri jäsenmaat päättävät hankeohjelmiansa yksityiskohdista ja ajoituksesta sekä vastaavat hankkeidensa käytännön toteutuksesta. EU:n toimia tarvitaan, jotta liikenneverkkojen kehitys olisi kokonaisvaltaista ja eri kulkumuotoja yhteensovittavaa. Yhteisötasolla on myös varmistettava kansallisten verkkojen yhtenäinen laatutaso, yhteensopi- vuus ja yhdistävyys niin, ettei mikään alue jää eristyksiin.

## Maamme TEN-verkot

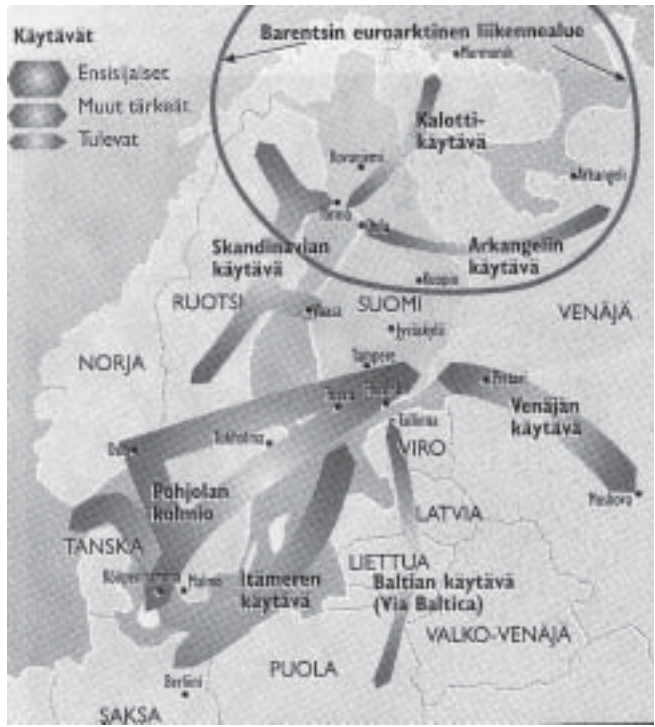
Suomen TEN-verkkojen (kuva 1) on oltava laajuudeltaan realistisessa suhteessa muiden maiden verkkoihin väestömäärään tai pinta-alaan verrattuna ja niiden määrityksen tulee perustua EU:n asettamiin yleisiin tavoitteisiin. Suomen kannalta keskeisin TEN-verkkoja koskeva kriteeri on niiden merkitys kansainvälisen liikenteen kannalta sekä EU:n sisäinen että kolmansiin maihin tapahtuva kauttakulkuliikenne huomioiden. Vastaavasti hyvä yhdistävyys on koettu Suomelle harvaanasuttuna maana erittäin tärkeänä.

2 2



Kuva 1. Suomen TEN-tiet, -rautatiet, -satamat, ja -lentoasemat.

Suomen TEN-verkko on yhteydessä Keski-Euroopan TEN-verkkoon pääasiassa kahdella eri liikennekäytävällä: Suomen ulkomaankaupan selkärangana toimivalla *Itämeren käytävällä* sekä Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan pääkaupungit yhdistävällä, useista eri liikennemuodoista koostuvalla *Pohjolan kolmiolla* (kuva 2). Pohjolan kolmio on myös yksi niistä 14 liikennehankkeesta, jotka EU:n Essenin huippukokous on hyväksynyt niin sanottujen ensisijaisten kehittämiskohteiden joukkoon.



Kuva 2. Suomen kansainväliset yhteydet.

Suomen TEN-verkko on kokonaisuudessaan melko laaja. TEN-tie- ja rautatieverkko muodostuu pääosin olemassa olevista henkilö- ja tavaraliikenteen kannalta merkittävimmistä tie- ja rataosuuksista. TEN-lentoasemaverkkoon kuuluu 22 lentoasemaa, joista Helsinki-Vantaa täyttää yhteisötason yhteyslentoaseman kriteerit. TEN-satamaverkkoon on puolestaan kelpuutettu 16 kansainvälisen liikenteen kannalta merkittävää satamaa. Pohjolan kolmio -hankkeen piiriin kuuluvat Suomesta E-18 tie, Turun ja Venäjän rajan välinen rataosuus, Helsinki-Vantaa lentoasema sekä kuusi kyseiselle alueelle sijoittuvaa satamaa.

TEN-verkkojen merkitys näkyy paitsi tiettynä arvonnousuna, myös selvänä rahallisena kehittämistukena. Tämän vuoksi esimerkiksi maakunnat ovat hyvin voimakkaasti ajaneet omia väyliään osaksi TEN-verkkoja. TEN-verkkojen tärkein rahoituslähde on kansallinen rahoitus. EU:n taholta on mahdollisuus saada tu-



kea muun muassa hankkeisiin liittyviin selvityksiin sekä lainojen korkoihin ja takuumaksuihin. Vain poikkeustapauksessa hankkeelle myönnetään suoraa tukea. Tuen kokonaismäärä voi olla korkeintaan 10 % (vuoden 2000 alusta lähtien 20 %) hankkeen kokonaiskustannuksista. Esimerkiksi vuonna 1999 Suomen saaman TEN-tuen määrä oli runsaat 110 miljoonaa markkaa. Tästä summasta Pohjolan kolmioon liittyvät hankkeet lohkaisivat suurimman osan, noin 40 %. Pohjolan kolmion lisäksi tukea myönnettiin mm. Hämeenlinnan ja Tampereen väliselle moottoritille ja Helsinki–Seinäjoki rataosuudelle.

## Suomi liikenteelliseksi painopistealueeksi?

Viime aikoina Euroopassa tapahtuneilla poliittisilla ja taloudellisilla muutoksilla on ollut olennainen vaikutus Suomen talousmaantieteelliseen asemaan. Osaksi muutokset ovat olleet tiedossa ja tavoitteisiin perustuvia, kuten Euroopan yhdentymiskehitys. Osa ilmiöistä on ollut ennalta arvaamattomia, äkillisiä tai hallitsemattomia, kuten Neuvostoliiton hajoaminen ja Itä-Euroopan kehitys yleensä. Venäjän ja Itä-Euroopan avautuminen kansainväliselle liiketoiminnalle on laajentamassa perinteiset 20 miljoonan kuluttajan Fennoskandian markkinat Venäjän luoteisosat ja Baltian maat kattavaksi uudeksi yli 60 miljoonan kuluttajan Pohjois-Euroopan markkina-alueeksi.

2 4

Tapahtuneen kehityksen myötä Suomen logistinen asema voidaan nähdä kokonaan uudessa valossa (kuva 2). Suomen sijainti edellä mainitulla markkina-alueella on hyvin keskeinen ja luo maallemme edellytyksiä kehittyä EU:n ja Venäjän välistä liikennettä palvelevana *transito- eli kauttakulkuväylänä* ja turvallisen toimintaympäristön tarjoavana taloudellisen toiminnan tukialueena. Sen lisäksi Suomella nähdään mahdollisuuksia toimia niin sanottuna *arktisenä keskuksena*, millä tarkoitetaan lähinnä Venäjän luoteisosien arktisten alueiden taloudellista hyödyntämistä.

Suomen logistisen aseman hyödyntämisen kannalta tärkeitä kehittämiskohteita ovat edellä mainitut *Itämeren reitti* ja sitä täydentävä *Pohjolan kolmio*, jotka ovat yhteydessä Helsingistä Pietarin kautta Moskovaan kulkevaan ns. *Venäjän käytävään* (korridorit 9 A). *Korridorit* ovat EU:sta itään päin suuntautuvia liikennekäytäviä, joiden liikennettä kehitetään EU:n ja asianosaisten maiden yhteisin ponnistuksin. Venäjän käytävä on Suomelle tärkeä erityisesti sen kautta tapahtuvan transitoliikenteen takia. Kauttakululiikenteen osuus Suomen ulkomaankaupan kuljetuksista on vaihdellut 5–10 %:iin lähinnä Venäjän taloudellista ja poliittisista olosuhteista riippuen. Toinen Suomea koskettavista korridoreista on ns. *Baltian käytävä* (korridorit 1) Helsingistä Tallinnan kautta Varsovaan. Kyseinen reitti ei ole vielä saavuttanut kovin suurta suosiota liikenneverkon heikon infrastruktuurin ja reitillä esiintyvien ongelmien takia. Pitkällä aikavälillä käytävä tulee kuitenkin toimimaan Euroopan tärkeänä pohjois-eteläsuunnan maaliikenteen transitoreitinä.



Suomen voimakkaasti ajama ”pohjoinen ulottuvuus” on synnyttänyt käsitteen *Barentsin euro-arktinen liikennealue*, joka käsittää Pohjois-Skandinavian sekä Luoteis-Venäjän sisältäen useita maa- ja vesireittejä, muun muassa *Argangelin käytävän* ja *Kalottikäytävän*. Sen olemassaolo perustuu Luoteis-Venäjällä esiintyviin, Venäjän taloudellisen kehityksen kannalta tärkeisiin öljy-, kaasu-, mineraali- ja metsävaroihin, jotka voisivat löytää tiensä EU-markkinoille. Luoteis-Venäjän luonnonvarojen hyödyntäminen nähdään melkoisena mahdollisuutena edellä mainittujen kuljetuskäytävien ja niitä ympäröivien alueiden, erityisesti Perämeren satamien kehitykselle.

## Suomen mahdollisuudet

Vahvuuksiamme pohjoisilla kuljetuskäytävillä ovat kuljetusten toimivuus ja luotettavuus, länsimainen korkea osaamistaso, sama raideleveys ja pitkäaikainen yhdysliikennekokemus Venäjän kanssa. Näiden vahvuuksien painoarvo on kuitenkin vähäinen silloin kun Venäjän sisäinen, poliittinen, yhteiskunnallinen ja taloudellinen tilanne on kriisissä. Suomella ei ole idän kauttakululiikenteessä myöskään mitään itseoikeutettua asemaa. Kilpailevat reitit ovat kehittyneet eikä laatu ja luotettavuus välttämättä riitä niiden alhaisempaa kustannustasoa vastaan. Tämä näkyy mm. Baltian ja Pietarin satamissa jatkuvasti kasvavana transi-toliikenteenä.

Suomella on kuitenkin mahdollisuuksia parantaa kilpailukykyään lisäämällä vahvuuksia, joiden pohjalle tulevaisuutta voidaan rakentaa. Keinoista perinteisin on liikenneinfrastruktuurin parantaminen. Suomessa on myös sellaista osaamista, jonka hankkimisessa kilpailevien kuljetusreittien edustajilla saattaa mennä vielä aikaa. Jos Suomen maantieteelliseen asemaan liittyvän liiketoiminnan alaa laajennetaan käsittämään pelkän kuljetustoiminnan lisäksi erilaiset logistiset oheistoiminnot (esim. varastoiminen, jatkojalostus, markkinointi), kuljetuksiin liittyvä sähköinen tiedonsiirto sekä logistisen ja tietoteknisen kehityksen mahdollistama yritysten verkottuminen, Suomen reittien mahdollisuudet kasvanevat kokonaan uudelle tasolle.



# Kulttuuri ja perinteet pohjalaisen yrittäjyyden perustana

## Yritykset aluetalouden toimijoina

Julkaistu: 3.4.2000

Kirjoittaja: aluetieteen lehtori Riitta Koski

Aluetalouden toimijoita ovat ihmiset, yritykset ja muut organisaatiot. Yritysten tehtävänä on tuottaa hyödykkeitä, palveluksia tai molempia. Perinteisemmän näkemyksen mukaan yritys on organisaatio, joka muuttaa käytössä olevat voimavarat taloudelliseksi hyödyksi. Määritelmässä korostetaan tuotannotekijöitä eli resursseja. Kun ympäristön voimavarat muutetaan taloudellisesti hyödyksi, kysyntä on välttämätöntä. Markkinointipuoli onkin määritelmässä implisiittisesti (sisältyvänä) mukana. Nykyään tuotantoa harjoitetaan yhä useammin erilaisten yhteistoimintaverkostojen avulla. Vallitseva käsitys yrityksistä on, että ne ovat lähinnä kimppu sisäisiä ja ulkoisia sopimuksia. Yritysten väliset rajat ovat hämärtyneet. Pitkälle yltänyt verkostoituminen saa aikaan sen, että ei pystytä sanomaan, missä kulkee kahden yrityksen välinen raja. Periaatteessa esitetty määritelmä kattaa myös nämä yritykset, jos organisaatio-käsite ymmärretään tarpeeksi laajasti.

27

## Yritykset vaurauden tuojina

Yritykset työllistävät ja saavat sitä kautta alueellaan aikaan *välittömiä eli suoria* palkka- ja verotulovaikutuksia. Raaka-aineita, alihankintatuotteita ja palveluksia ostamalla ne laajentavat hankkijayrityksiään. Näiden työpaikkojen myötä alueelle syntyy niin sanottuja *välillisiä* tulovaikutuksia. Kun työllistetyt ihmiset ostavat palkkatuloillaan tavaroita alueen liikkeistä, nämä kasvavat ja syntyy *johdettu eli indusoitu* palkka- ja verotulovaikutus. Vaikutusten alueellinen ulottuvuus riippuu siitä, miten kaukaa työntekijöitä yritykseen tulee, mistä alihankintoja suoritetaan ja missä ihmiset käyvät ostoksilla. Yritysten maksamat verot lisäävät alueen tuloja etenkin silloin, kun niiden omistus sijaitsee kyseisellä alueella. Alueiden menestykseen vaikuttaa myös yritysten mukana sinne asetuvien ihmisten tuomat ideat ja innovaatiot eli uudisteet.

## Yritysten erilaiset tarpeet

Yrityksillä on sijaintinsa suhteen vaatimuksia. Sijaintitekijöiden merkitys riippuu yrityksen luonteesta. Eri toimialojen, eri kokoisten ja eri tavoin organi-

soitujen yritysten sijaintivaatimukset ovat erilaisia. Maatalousyritysten toiminnan tärkein elementti on edullinen luonnonympäristö. Palveluyritykset hakeutuvat palveluja käyttävien ihmisten ja yritysten läheisyyteen. Teollisuuden sijaintiin vaikuttavat muun muassa tuotannontekijät, markkinat ja liikenneyhteydet. Tässä artikkelissa keskitytään teollisuusyritysten alueelliseen käyttäytymiseen. *Raaka-ainelähteille* hakeutuvat erityisesti sellaiset yritykset, joiden jalostusprosessissa raaka-aine menettää painoaan, on vaikeasti kuljetettavaa tai helposti pilaantuvaa. Raaka-ainesidonaisuus on kuitenkin vähentynyt kuljetustekniikan edistyttyä sekä kierräysmetallien ja korvaavien aineiden yleistyttyä. *Työvoima* on kautta aikojen ollut merkittävä sijaintitekijä. Työvoiman määrä ja hinta on ollut omiaan houkuttelemaan työvoimavaltaisia yrityksiä, etenkin vaatusteollisuutta, halvan työvoiman maihin aikaisemmin esimerkiksi Portugaliin, nyt Itä- ja Kaakkois-Aasiaan. Laskusuhdanteessa työvoiman suhteellinen merkitys sijaintitekijänä vähenee, kun taas nousukautena työvoimasta on pulaa ja sen merkitys sijaintitekijänä tiedostetaan. Teknologian kehittyessä työvoimaa tarvitaan vähemmän, mutta koulutus ja ammattitaito tulevat yhä tärkeämmiksi. Tämä taas kasaa yritystoimintaa erilaisiin osaamiskeskuksiin. Teollisuus on aikaisemmin ollut hyvin *energiasidonnaista*. Vesivoima ja kivihiili ovat säädelleet teollisuuden sijoittumista. Polttomoottori vapautti teollisuuden energialähteistä. *Pääomaa* on eniten siellä, missä jo ennestään on yritystoimintaa. Yritykset tarvitsevat myös ostovoimaista väestöä. On yrityksiä, joille *lähimarkkinat* ovat tärkeitä. Tällaisia ovat esimerkiksi pienleipomot. Niille tuotteen tuoreus on merkittävä kilpailuvaltti. Markkinahakuisia ovat myös läheistä kontaktia kuluttajan kanssa tarvitsevat yritykset. Hyvänä pohjalaisesimerkinä tästä on Ylihärmän maatalouskoneteollisuuden synty keskelle edullisia viljelysalueita. Useimmat yritykset kuitenkin tarvitsevat alueellisesti laajoja markkinoita. Tällöin *liikennesijainti* on niille tärkeämpi kuin markkinoiden läheisyys. Ne saattavat hakeutua lähelle satamia tai merkittävimpien maaliikenneväylien varsille. Satamasijainti on tärkeä myös raaka-aineita ulkomailta tuoville yrityksille. Eri liikennemuotojen risteyskohdat ovat muutenkin edullisia yritystoiminnan sijaintipaikkoja. Toimitusaikojen lyhentyminen ja liikematkojen lisääntyminen ovat kasvattaneet lentoyhteyksien merkitystä. Tietoliikenteen parantuminen on puolestaan vapauttanut yrityksiä työvoimasidonaisuudesta ja tehnyt etätyön mahdolliseksi.

Niille alueille, joille ei mainittujen perustekijöiden varaan synny yritystoimintaa, voidaan alueellisten tuki- ja kehittämistoimenpiteiden avulla kustannuksia alentamalla tai tuottoja lisäämällä houkutellessa yrityksiä.

## Kasautumisesta hyötyä

Kasautuminen eli agglomeraatio tuo yrityksille monenlaisia etuja. Jo tuotannon keskittäminen tiettyyn yksikköön voi saada aikaan kustannushyötyjä ns. *suutuotannon etuja*. Myös *samalla tai toisiaan tukevilla aloilla toimivat yritykset*

saattavat kasautua määrätyle alueelle, jolloin ammattitaitoisen työvoiman saatavuus helpottuu ja voidaan muun muassa käyttää yhteisiä kuljetuksia, tuotekehittely-, tutkimus- tai korjauspalveluja. Tämän tyyppistä yhteistoiminnan varaan perustuvat monet nykyaikaiset yritysverkostot. Puhutaan *yritysklustereista* eli -ryppäistä. Ne ovat tietyn alan yrityksistä ja niitä tukevista toiminnoista muodostuneita vuorovaikutuksesta hyötyviä osaamiskeskittymiä. Alueellisesti klusterit voivat kooltaan vaihdella usean valtion alueelle ulottuvista yhteistyöverkostoista melko paikallisiin keskittymiin. *Alueeseen liittyviä* agglomeraation etuja ovat muun muassa hyvä perusrakenne eli infrastruktuuri koulu- ja terveyspalveluineen, sosiaalipalveluineen, liikenneverkkoineen sekä kehittyneet kaupalliset palvelut.

## Pohjanmaa poikkeaa muista

Etelä- ja Keski-Pohjanmaa ovat tunnettuja pienyrittäjyydestään etenkin siitä, että yhden kunnan tai muutaman lähikunnan alueelle on kasautunut runsaasti saman alan yrityksiä. On syntynyt niin sanottuja *toimialakeskittymiä*. Pohjanmaa ei yritysten toimintaedellytysten puolesta ylitä muita alueita. Ovatko siis agglomeraation edut kasanneet yrityksiä yhteen?

Pohjanmaa siirtyi vaihdantatalouteen jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Tervanpoltto oli merkittävä elinkeino, mutta rahaa toivat myös laivanrakennus, kytöviljan myynti, kaupallinen karjatalous ja myyntikotiteollisuus. Tämä tasarvoisesti yhteiskuntaa. Kaikilla oli mahdollisuus elintasonsa kohottamiseen. Pohjanmaan puut käytettiin tervanpoltossa vähitellen loppuun. Tervan menekkikin alkoi rautalaivojen yleistyttyä hiipua. Kun Suomen teollistuminen pääsi 1800-luvun loppupuolella puunjalostuksen varassa vauhtiin, Pohjanmaalta puuttui raaka-ainetta. Suurteollisuuden tarvitsemää koskivoimaakaan ei ollut. Maat oli jaettu perinnönjaossa niin, että ne eivät enää kyenneet elättämään talonpoikia. Samanaikaisesti väestö lisääntyi voimakkaasti. Tässä olivat ainekset niin sanotulle suhteelliselle kurjistumiselle. Ennen niin vauras Pohjanmaa köyhtyi, kun muualla edistyi. Leipä oli kuitenkin hankittava jostakin. Päädyttiin olosuhteista riippuen maatalouden kehittämiseen, siirtolaisuuteen tai pienyrittäjyyteen.

Pienyrittäjyyttä syntyi, kun uranuurtaja alkoi käyttää käsityötaitoaan yritystoiminnassa. Jurvan huonekaluteollisuus syntyi jo suhteellisen kurjistumisen aikaan sekä perinteisen puunkäsittelytaidon että ulkopuolelta tulleiden vaikutteiden muun muassa Juho Markuksen Pietarin vankilassa saamien oppien varassa, kun karut larvamaat eivät enää pystyneet tarjoamaan elantoa väestölle. Kun suuri joukko ihmisiä oli samanaikaisesti kriisitilanteessa, jäljittelijöitä löytyi. Toimialakeskittymät ovat yleensä laajentuneet, vahvistuneet ja uudistuneet vaikeina aikoina. Sodan jälkeinen työttömyys ja jälleenrakennus sekä 1960- ja 1970-luvuilla tapahtunut maatalouden rationalisoituminen ovat olleet tällaisia aikoja. Näin on käynyt myös huonekaluteollisuudelle, joka laajeni sekä määräl-

lisesti että alueellisesti Kauhajoelle, Kurikkaan, Teuvalle ja Ilmajoelle. Kauhavan perinteinen tekstiiliteollisuus loi pohjaa 1970-luvulla syntyneelle mattoteollisuudelle, joka levisi myös naapurikuntiin, etenkin Lappajärvelle. Ylihärmän maatalouskoneteollisuus, Alajärven ja Kuortaneen huvilanveisto, Kokkolan nahkateollisuus sekä rannikon turkistarhaus ja lasinalaisviljely, jopa Tervajoen autokauppa voidaan tulkita samalla tavalla muodostuneiksi toimialakeskittymiksi.



Kuva 1. Pohjalaiset toimialakeskittymät vuoden 1993 tietojen pohjalta kuntakohtaisesti rajattuina. (Tilastokeskus 1993)

Toimialakeskittymät ovat syntyneet elannon tarpeesta. Alueen perusedeltysten on tietysti täytynyt olla kunnossa ennen kuin yrityksiä on voinut syntyä. Niitä ei kuitenkaan ole tietoisesti perustettu tietyille paikoille, vaan yrittäjät ovat alkaneet tehdä sellaista, mihin on ollut taitoa ja mikä on kotipaikkakunnalla ollut mahdollista. Agglomeraation eduilla ei tässä tapauksessa ole ollut paljon merkitystä. Yhteistyö on ollut vähäistä. Sitä on jopa vältelty. Kun yhteistoi-  
 mintaa on yritetty, on monesti ajettu karille. Pysyäkseen pystyssä ja kehittyäkseen keskittymien tulee panostaa tehokkaaseen markkinointiin ja tuotekehittelyyn uuden tekniikan avustamana. Niin näissä kuin muissakin toiminnoissa yhteistyö on eduksi. Toimialakeskittymät ovat erilaisia. Siksi kehittelytyö ja verkostoituminen ovat eri alueilla eri vaiheessa. Toisissa on perustettu mm. kehittämisrenkaita, yrityshotelleita ja neuvontakeskuksia, jossakin on vasta herätty huomaamaan, että toimintaa tulisi kehittää. Monissa keskittymissä on menossa voimakas sukupolvenvaihdos. Se tuo uusien, ennakkoluulottomien yrittäjien myötä mahdollisuuksia, mutta toisaalta uhkana on yrityksen toiminnan loppuminen, jos yrittäjä ei nuorista tunnu tarpeeksi tuottavalta ja haastavalta. Pohjalainen yrittäjä on kuitenkin vahvasti kiinni alueen kulttuurissa ja perinteessä. Sillä perusteella on lupa uskoa, että se edelleenkin jää elämään.



# Alueelliseen kehitykseen on yritetty vaikuttaa monin tavoin

Julkaistu: 10.4.2000

Kirjoittaja: valtiotieteen tohtori Hannu Katajamäki

Markkinavoimien aiheuttamaa alueellisen kehityksen tasapainottomuutta lievennetään aluepolitiikalla. Yhtäältä halutaan synnyttää uusia työpaikkoja muuttotappion vaivaamille alueille ja toisaalta ratkoa niitä pulmia, joita syntyy kasvavilla kaupunkiseuduilla; viime aikoina onkin alettu puhua erityisestä kaupunkipolitiikasta. Siinä kiinnitetään huomiota esimerkiksi kaupunkiseutujen asuntotilanteen parantamiseen, riittävien palvelujen järjestämiseen ja osaamisen edistämiseen.

## Urho Kekkonen oli suunnannäyttävä

Suomessa aluepolitiikan päähuomio on kiinnittynyt muuttotappioalueiden ongelmiin. Vuonna 1952 Urho Kekkonen julkaisi väkevän aluepoliittisen kannanoton "Onko maallamme malttia vaurastua?" Kekkosen mielestä Pohjois-Suomeen tuli perustaa valtion omistamia tehtaita; sillä tavoin kirkastettaisiin syrjäisten alueiden tulevaisuutta. Vähän myöhemmin myös toimittiin Kekkosen esittämällä tavalla.

Varsinaisen aluepolitiikan valmistelu aloitettiin maaseudun murroksen todella käynnistyessä 1960-luvun alussa ja ensimmäiset aluepoliittiset lait säädettiin vuonna 1966. Ne takasivat kehitysalueiden teollisille yrityksille verohelpoituksia ja korkotukea. Kansallisen aluepolitiikan kehittäminen jatkui aina Suomen EU-jäsenyyteen asti. Aika ajoin lainsäädäntöä uudistettiin ja myöhemmin onkin alettu puhua aluepoliittisen lainsäädännön sukupolvista.

Teollisuuden tukeminen syrjäalueilla nähtiin tehokkaimpana aluepolitiikkana, sillä teollisuudesta arvioitiin syntyvän eniten kerrannaisvaikutuksia eli rahavirtoja ja palvelualan työpaikkoja. Teollistavan aluepolitiikan herätteiden antaja oli ruotsalainen Gunnar Myrdal, joka tutkimuksissaan oli pohtinut teollisuudesta syntyviä leviämisvaikutuksia.

Vaikutteita tuli myös Olavi Riihisen 1960-luvun alussa julkaisemasta väitöskirjasta "Teollistuvan yhteiskunnan alueellinen erilaistuneisuus", jonka mukaan hyvinvointi oli suurinta teollistuneissa kunnissa.



## Periferinen protesti aluepolitiikan terävöittäjänä

Aluepolitiikkaa vahvistettiin erityisesti 1970-luvulla. Tuolloin maaseudun rakennemuutos oli voimakasta. Alettiin oikeasti pelätä maaseudun tyhjenemistä. Ehkä myös vuoden 1970 eduskuntavaalien odottamaton tulos siivitti aluepolitiikkaa. Tuolloin Veikko Vennamon johtama Suomen Maaseudun Puolue (SMP) sai yhteiskunnan kananlihalle: huvittavana pidetyn pikkupuolueen kansanedustajien lukumäärä lisääntyi kerralla yhdestä kahdeksaantoista. SMP:n vaalivoitto ilmensi erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen maaseudun rajua tilannetta: unohdettu kansa muistutti ahdingostaan. Se oli periferinen protesti.

SMP ei vaalivoitostaan huolimatta yltänyt hallitukseen. Aluepolitiikka alkoi kuitenkin vahvistua: rahallisia resursseja lisättiin ja uusia välineitä kehitettiin. Kehitysalueille sijoittuvat yritykset alkoivat saada esimerkiksi käynnistysavustuksia, joilla pystyttiin toiminnan alkutaipaleella alentamaan työvoimakustannuksia. Investointeja alettiin tukea selvällä rahalla. Syrjässä oleville yrityksille maksettiin kuljetustukea. Alettiin perustaa teollisuuskyliä ja kuntiin palattiin valtion tuella elinkeinosasiamiehiä. Kehitysalueerahaosto perustettiin antamaan riskiluottoja syrjäisten alueiden yrityksille. Vähitellen Kehitysalueerahaostosta on muotoutunut nykyinen Finnvera. Se antaa riskiluottoja ilman aluerajoituksia.

33

## Suppea ja laaja aluepolitiikka

Jälkiarvioinnit teollistavasta aluepolitiikasta osoittavat, että se toimi odotusten mukaisesti: erityisesti 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa teollisuuden työpaikkoja syntyi merkittävästi kehitysalueille. Tämän seurauksena alueelliset erot tasoittuivat. Harmillista on ollut kuitenkin se, että tuolloin syntyneet työpaikat eivät ole säilyneet. Liian monet perustuivat Neuvostoliiton vientiin ja Neuvostoliiton lakattua olemasta työpaikat menetettiin.

Teollistavaa aluepolitiikkaa on alettu kutsua suppeaksi aluepolitiikaksi. Toisaalta on myös sellaisia yhteiskunnan toimia, jotka vaikuttavat aluekehitykseen, mutta joita ei mielletä suoranaisesti aluepolitiikkaan kuuluviksi. Tällöisten toimien muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan laajaksi aluepolitiikaksi.

Merkittävä laajan aluepolitiikan toimi oli esimerkiksi hyvinvointivaltion laajentaminen 1970- ja 1980-luvuilla. Tuolloin perustettiin kuntiin suuri määrä yhteiskunnan rahoittamia palvelualan työpaikkoja: terveyskeskuksiin, kunnanvirastoihin, kouluihin sekä valtion paikallishallintoon. Noiden työpaikkojen merkitys oli aluekehityksen kannalta oleellinen, sillä syrjäkuntiin syntyi paljon työpaikkoja: osa suurista ikäluokista saattoi opiskelujen jälkeen palata kotiseudulle.

Laajan aluepolitiikan tärkeitä toimia olivat 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla myös maakuntayliopistojen perustaminen ja laajentaminen sekä maatalouspolitiikan toteuttaminen niin, että syrjäisenkin maaseudun pientilat pystyivät valtion tuen turvin jatkamaan toimintaansa. Myöhemmät arviot ovat osoittaneet, että laajalla aluepolitiikalla on ollut suppeaa aluepolitiikkaa suurempi vaikutus aluekehitykseen. Yliopistoilla on nykyisin erityisen tärkeä rooli ja vastuu omien alueidensa suunnannäyttäjinä ja sivistyksen soihtuina.

## **Lama ja EU mullistivat Suomen aluepolitiikan**

Suomen talous ajautui 1990-luvun alussa silloisen pääministeri Esko Ahon mukaan himankalaiseen matalaan. Siinä jalat yltävät juuri ja juuri pohjaan, nenä on juuri ja juuri vedenpinnan yläpuolella. Hukkuminen on lähellä. Semmoisessa jamassa Suomen talous oli 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Yrityksiä kaatui vahvan markan puolustamisen nostattamiin korkoihin, markan devalvoinnista ja kellutuksesta seuranneeseen ulkomaisten lainojen hoitokustannusten kallistumiseen ja Neuvostoliiton kaupan loppumiseen. Kolmessa vuodessa menetettiin yli 500 000 työpaikkaa. Työttömyys ylsi pahimmillaan yli puoleen miljoonaan. Suomesta tuli EU:n jäsen vuoden 1995 alussa. Taloudellisesti vaikeina vuosina ei pohdittu kansallista aluepolitiikkaa. Todettiin, että vanha teollistava aluepolitiikka oli tullut tiensä päähän, ja että uudessa tilanteessa alueellisen kehittämisen politiikka muotoutuu EU:n rakennepolitiikan osana. Merkittäväntä kansallista aluepolitiikkaa on viime vuosina ollut noin kymmenen maakuntakeskuksen nimeäminen eri alojen osaamiskeskuksiksi. Niiden saama rahallinen tuki on kuitenkin ollut varsin vaatimatonta.

34

Jo ennen EU-jäsenyyden toteutumista Suomen aluepolitiikkaa alettiin sovittaa unionin muottiin. Tärkeä EU:sta omaksuttu periaate oli ohjelmaperusteisuus: määräaikaisiin ohjelmiin ja niihin perustuviin kehittämishankkeisiin nojautuva aluepolitiikka. Vuoden 1993 lopussa säädettiin uusi laki alueiden kehittämisestä. Siinä maakunnallinen aluekehitysvastuu annettiin vasta perustetuille maakunnallisille liitoille.

Maakunnalliset liitot ovat kuntayhtymiä, joissa virkamiehistön ohella on maakuntahallitus ja maakuntavaltuusto. Niihin valitaan edustajat kunnallisvaalien tuloksen perusteella. Kukin jäsenkunta nimeää omat edustajansa. Kaikkiaan maakunnallisia liittoja on 19.

# Alueellisen kehittämisen monimuotoinen asetelma

Maakunnallisten liittojen on yhteistyössä valtion aluehallinnon, kuntien yritysten, kansalaisjärjestöjen ja koulutusorganisaatioiden kanssa muotoiltava oman alueensa kehitystä palvelevia ohjelmia ja suunnitelmia.

EU-jäsenyyden jälkeen myös valtion aluehallintoa uudistettiin. Läänejä on enää viisi. Erityisen tärkeitä aluepolitiikan toimijoita ovat vuonna 1997 perustetut 15 Työvoima- ja elinkeinokeskusta (TE-keskukset). Niiden ytimenä ovat kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön aluehallintoyksiköt, jotka muodostavat TE-keskusten yritys-, työvoima- ja maaseutuosastot. Valtaosa EU:n aluekehittämisvaroista ohjautuu TE-keskusten kautta.

Maakunnallisten liittojen, TE-keskusten ja muiden aluekehityksestä kiinnostuneiden sidosryhmien yhteistyön foorumeiksi on perustettu Maakunnan yhteistyöryhmät (MYR). Maakunnan yhteistyöryhmän puheenjohtajana on poliittisin perustein valittu henkilö. Esimerkiksi Pohjanmaan maakunnan noin kuukausi sitten valitun yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi valittiin maakuntahallituksen puheenjohtaja Stig Östdahl (RKP) Uudestakaarlepyystä. Aika näyttää, kuinka tehokkaasti Maakunnan yhteistyöryhmät kykenevät sovittamaan yhteen eri osapuolien näkökulmia.

35

Monilla alueilla tuottaa ongelmia se, että maakunnallisten liittojen ja TE-keskusten rajat eivät ole yhteneväiset. Myös suurläänien nivominen maakunnalliseen kehittämiseen on haastavaa, sillä läänien strategioista huolehtivien virkamiesten tulee hallita laajojen toiminta-alueidensa kokonaisuus ja hahmottaa, mikä merkitys oman läänin eri maakunnilla on tuon kokonaisuuden toiminnassa ja yhteisesti sovittujen tavoitteiden toteuttamisessa.

## EU:n uusi ohjelmakausi

EU:n alueellisen kehittämisen politiikka eli rakennepolitiikka perustuu ohjelmakausiin. Vuoden alussa alkanut kausi päättyy vuoden 2006 lopussa. Käynnistymässä on kolme tavoiteohjelmaa: tavoite 1, tavoite 2 ja tavoite 3.

Tavoite 1 on tarkoitettu EU:n köyhimmille alueille; niiden bruttokansantuote on alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta. Suomessa Pohjois- ja Itä-Suomi kuuluvat köyhiin alueisiin. Tavoite 2 on tarkoitettu rakennemuutoksen leimaille alueille. Ohjelmassa on mukana maaseutu- ja kaupunkialueita. Tavoite 1 ja tavoite 2 -ohjelmilla pyritään osaamisen ja yrittäjyyden edistämiseen.

Tavoite 3 on työllisyyspoliittinen ohjelma. Sillä tavoitellaan pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden vähentämistä sekä yrittäjyyden ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä. Tavoite 3 on horisontaalinen; sitä voidaan toteuttaa myös sellaisilla alueilla, joita ei ole määritelty EU:n tukialueiksi.

Erityisesti tavoite 2 -alueen rajausta herätti Suomessa paljon keskustelua. Lopullisessa rajauksessa esimerkiksi Pohjanmaan maakunta jäi kokonaan tukialueen ulkopuolelle. Tämän vuoksi kansallisen maaseutuohjelman merkitys on Pohjanmaalla tulevina vuosina erityisen tärkeä. Pohjanmaalla korostuu myös voimakkaasti eri toimijoiden yhteistyön merkitys.

## **Yhteisöaloitteet täydentävät tavoiteohjelmia**

Yhteisöaloitteiden tehtävänä on tukea erityisesti kansalaisjärjestöjen ja yritysten omaehtoista kehittämistyötä. Tärkeitä yhteisöaloitteita ovat Pohjanmaalla Merenkurkun yli tapahtuvaa yhteistyötä tukeva Interreg sekä maaseudun paikallisten toimintaryhmien kehittämishankkeita tukeva Leader+.

Interregin tärkeitä teemoja ovat alkaneella ohjelmakaudella Merenkurkun matkustajalaivaliikenteen säilyminen sekä kulttuurivaihtoa edistävät hankkeet. Painottuminen laivaliikenteeseen on sikäli perusteltua, että ilman Merenkurkun ylittävää henkilöliikennettä, on pohjalaisten ja västerbottenilaisten vaikea kehittää yhteisiä hankkeita. Leaderissa keskitytään erityisesti maaseudun pienyrityksyyden edistämiseen sekä maaseudun palvelujen säilyttämiseen.

36

## **Komission on hyväksyttävä ohjelmat**

EU:n komissio hyväksyy kunkin jäsenmaan tavoiteohjelmat. Jo ennen lopullista komission hyväksymistä aloitetaan ohjelmien toteuttaminen niin sanotulla kansallisella riskillä. Suomen tavoiteohjelmat komissio hyväksyy toivottavasti tämän kevään aikana. Ensimmäiset hankepäätökset kuitenkin tehdään kansallisella riskillä jo näinä aikoina. Yhteisöaloitteita koskevat päätökset komissiossa tehdään todennäköisesti vasta syksyllä. Ohjelmien hyväksymisprosessi on monivivahteinen ja raskassoutuinen; siinä skandinaavinen ja ranskalaisperäinen hallintokulttuuri ottavat mittaa toisistaan.

Vuoteen 2006 asti jatkuvalla ohjelmakaudella Suomi saa EU:lta tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden toteuttamiseen noin 12 miljardia markkaa. Uusia työpaikkoja odotetaan syntyvän noin 75 000. Rahoituksessa toteutetaan additionaaliteettiperiaatetta: EU:n rahoituksen lisäksi on hankkeissa oltava kansallista rahoitusta, yleensä vähintään puolet hankkeen kokonaisbudjetista. Hankkeiden käytännön toteuttamisessa on tärkeää kumppanuusperiaate: viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja yritykset toteuttavat kehittämishankkeita yhdessä. Kump-

panuuden periaatetta ilmentää myös eri sidosryhmien yhteiseksi foorumiksi perustettu Maakunnan yhteistyöryhmä.

## **Suuret haasteet**

EU:n kautta ohjautuvien aluekehitysvarojen hallinnointi on monimutkainen. Tärkeintä pitäisi olla alueiden omaehtoisten pyrkimysten tukeminen. Erityisen suuri vastuu on alueviranomaisilla, ministeriöillä ja komission koneistolla. Sutjakka vuoropuhelu hallinnollisten tasojen välillä ja hallinnollisten tasojen sisällä on ylevien periaatteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Erityisen suuri vastuu asioiden sujumisesta on alueiden omaehtoisen kehittymisen näkökulmasta Maakunnallisilla liitoilla ja TE-keskuksilla. Maakunnallisilta liitoilta kysytään viisautta nähdä oleellinen, ja TE-keskuksilta rohkeutta ministeriöiden pyrkimysten ja omien toiminta-alueidensa pyrkimysten yhteensovittamisessa.

# Laadun ja uskalluksen maaseutu

## Maaseudun kehityskuva

Seminaarialustus

Alustaja: valtiotieteen tohtori Hannu Katajamäki

## Maatilatalouden epävarmuudet

Maatilojen väheneminen jatkuu tasaisena. Tilaluvun hiipumisen käänköpuolena on keskimääräisen tilakoon suureneminen. Vuoden 2000 alussa alkaneella EU:n ohjelmakaudella maataloustuotteiden tuottajahintoja alennetaan entisestään. Vuoden 1999 keväällä Berliinin huippukokouksessa saavutetun neuvottelutuloksen mukaisesti Suomen maatalous on saamassa täyden kompensoation tulomenetyksistään. Myös vakavien vaikeuksien tuen maksaminen on ainakin toistaiseksi mahdollista.

3 8

Pahimmillaan tuottajahinnat eivät riitä kattamaan tuotantokustannuksia. Viljelijöiden yrittäjätulo on täysin suoran tulotuen varassa. Tällöinen tilanne ei houkuttele viljelijöitä kehittämään elinkeinoaan: taloudellinen tulos ei ole juurikaan riippuvainen siitä, kuinka hyvin tai huonosti työnsä tekee. Epätietoisuutta lisäävät myös vakavien vaikeuksien tuen maksamisen jatkuvuus ja Suomen maatalouden kohtalo siinä vaiheessa, kun EU laajenee.

Pohjoisen maataloutemme epävarmuus ja suoran tulotuen yrittäjäidentiteettiä nakertavat vaikutukset ilmenevät sukupolvenvaihdosten vähäisyytenä. Nuoret näkevät tulevaisuuden muualla kuin epävarmassa ja riittämättömästi ammatillisia haasteita tarjoavassa maatilataloudessa. Perusmaatalouden kohtalonkysymykseksi on tiivistymässä innostuneiden ja yritystoimintaansa vakavasti kehittävien nuorten tilanjatkajien löytäminen. Tällä hetkellä heitä ei ole riittävästi: maaseudun nuoret ovat hakeutumassa keskuksiin, ensin opiskelemaan ja sen jälkeen työskentelemään muissa kuin perinteisissä maaseudun ammateissa.

## Kehittämishankkeiden lupaava alku

Maaseudulla käynnistettiin 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla suuri määrä erilaisia kehittämishankkeita. Hankkeiden avulla on etsitty uusia maaseudun mahdollisuuksia ja opittu ohjelmaperusteisen projektityön käytäntöjä. Erityisen lupaavia ovat LEADER- ja POMO- hankkeiden alkuvuosien tulokset. Paikallisyhteisöissä on käynnistynyt monia mielenkiintoisia hankkeita. On saatavilla välineitä uusien mahdollisuuksien käytännön kokeiluihin.

Myös 5b- ja 6- ohjelma sekä sosiaalirahasto ovat antaneet mahdollisuuksia uuden kokeiluun. Hankkeita on käynnistetty paljon, mutta niiden välinen vuorovaikutus on ollut kohtuullisen vähäistä ja muiden matkiminen on ollut yleistä. Hankkeiden hallinnoinnin monimutkaisuus on saattanut laimentaa joidenkin toteuttajien intoa.

## **Maaseutu on liikahtanut**

Maaseudulla on totuttu elämään perinteisen maa- ja metsätalouden varassa. Osassa maaseutua suurten keskusten läheisyys on tarjonnut mahdollisuuksia: monien maaseutukuntien kehittämisstrategiaksi on riittänyt tonttien kaavoittaminen lähikaupungeista houkuteltavien uusien asukkaiden tarpeisiin. Maaseudulla ei ole ollut suurta innostusta kehittää uusia elinkeinoja. Vielä kymmenen vuotta sitten pienimuotoisia maaseutuelinkeinoja pidettiin näpertelynä ja näennäiselinkeinoina. Maatilojen monitoimisuutta muuhun kuin ulkopuoliseen palkkatyöhön perustavana pidettiin haihatteluna.

Viime vuosina maaseutu on liikahtanut. Uusien elinkeinojen tarve on oivallettu. On käsitetty, ettei maaseutu voi perustua pelkästään perinteiseen maatalouteen ja pendelöintiin. Tarvitaan ensinnäkin uusia itsenäisiä ja toiseksi maataloihin liittyviä uusia elinkeinoja. On mietittävä perusmaatalouden erikoistumisen suuntia, on tunnistettava monitoimisen maatilatalouden mahdollisuudet, on kehitettävä paikallisia bioenergiaan liittyviä ratkaisuja, on tutkittava matkailun mahdollisuudet, on kehitettävä suurta elintarviketeollisuutta täydentäviä pienimuotoisen elintarvikeyrityksien muotoja ja on selvitettävä tosissaan työn hajauttamisen eli etätyön edellytyksiä.

39

## **Oleellisen tärkeys**

Maaseudun oleellinen tiivistyy sanoihin *laatu* ja *uskallus*. Laatu tarkoittaa markkinalähtöistä erikoistumista, osaamisen edistämistä sekä luonnon ja eläinten hyvän elämän kunnioittamista. Uskallus tarkoittaa rohkeutta edetä uusiin suuntiin sekä keskittymistä maaseudun perinteisten elinkeinojen kilpailukykyisten osien kehittämiseen. Uskallus on sellaisesta luopumista, jonka ylläpitäminen on yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti liian raskasta. Toivoton viivytystaistelu ei ole uskalluksen, vaan periksi antamisen politiikkaa.

## **Maaseudun kehittämisen oikeutus**

Viime kädessä maaseudun elävänä säilymisen oikeutuksessa on kyse poliittisesta valinnasta. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan käyty monipuolista keskustelua maaseudun tulevaisuuden kysymyksistä. Keskustelun valtavirtaa ovat dominoineet kaksi äärisuuntausta: yhtäältä maaseudun itseisarvoa puolustavat

agraariunelman ylläpitäjät ja toisaalta maaseudun menneenä maailmana näkevät markkinaehtoisen aluekehityksen ihannoijat.

Oleellista on, minkälainen arvo maaseudulle annetaan yhteiskunnan kokonaisuudessa sekä minkälainen rooli sille määritellään alueellisessa ja yhteiskunnallisessa työnjaossa. Maaseudun kehittämisen oikeutus ei synny eturyhmien ristiriitaisten intressien eikä yksipuolisten maaseutu vastaan kaupungit – asetelmien kautta. Maaseudun kehittämisen oikeutus on pystyttävä perustelemaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Tästä näkökulmasta maaseudun kehittämistä lähestyy Mikko Valtakari tutkimuksessaan ”Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa” (Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisu B 46).

Valtakari esittää, että lähtökohtana voisi olla kolme ulottuvuutta: uudistaminen, säilyttäminen ja ylläpitäminen. Uudistaminen on taloudellisen kilpailukyvyyn korostamista, säilyttäminen sosiaalisen tasa-arvon takaamista ja ylläpitäminen omavaraisuuden sekä ekologisesti terveen maaseudun tunnustamista.

Uudistamisessa on kysymys maaseudun tuotantojärjestelmän sopeuttamisesta markkinoiden kysyntää vastaavaksi. Päämääränä on kilpailukykyinen ja taloudellisesti omaehtoinen maaseutu. Tällainen maaseutu edistää kansantalouden kehitystä. Maaseudun kilpailukykyisiin osiin suunnattu tuki koituu koko yhteiskunnan hyväksi.

4 ○

Säilyttämisessä ei ole kyse siitä, että kylissä asuminen olisi itseisarvo. Sen sijaan sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta on keskeistä, että myös kylissä asuvien ihmisten elinososuhteista ja hyvinvoinnista huolehditaan. Säilyttämisen peruste on viime kädessä siinä, että kansalaisilla on Suomessa oikeus ihmisarvoiseen elämään ja hyvinvointiin asuinpaikasta riippumatta. Ei ole tarkoituksenmukaista, että sosiaaliset ongelmat siirtyvät maaseudulta kaupunkeihin. Talouden kannalta ei ole edullista, jos maaseudun infrastruktuuri jää pois käytöstä ja uutta on rakennettava kaupunkeihin.

Säilyttämiseen liittyy myös näkemys maaseudun tehtävästä yhteiskunnallisia kriisejä ja ympäristöriskejä tasoittavana reservinä. Maaseudun kehittäminen on yhteiskunnan kannalta järkevää, jotta säilytetään turvapaikka huonojen aikojen varalle.

Maaseudun ylläpitämiseen liittyvä perustelu kumpuaa moraalisesta velvollisuudesta pitää luonto elinvoimaisena ja uusiutuvana sekä maaseudulle ominaiset luontoon ja ympäristön laatuun liittyvät resurssit tuottavina. Kyse on luonnon elinvoimaa kunnioittavasta arvopohjasta. Tähän liittyvät myös globaaliin huoltosuhteeseen liittyvät syyt: maaseudun kehittäminen perustuu ihmisen moraalisesta velvollisuuteen huolehtia ympäristöstä ja pitää elämää ylläpitävää tuottavana. Erityisen arvokkaita ovat laajaperäinen ja luonnonmonimuo-



toisuutta säilyttävä maatalous, luonnolliseen uusiutumiseen perustuva metsätalous sekä bioenergiaan perustuva lämmöntuotanto.

## **Laatumaaseudun tie**

### **Markkinalähtöisen erikoistumisen idea**

Maaseudun perinne on tuotantolähtöisyys. Alueellisen työnjaon asetelmassa maaseutu on vastannut raaka-aineista: puista tehtaiden nieluihin sekä viljan, kasvien, maidon ja lihan toimittamisesta elintarviketeollisuuden käyttöön. Kansallinen maatalouspolitiikka minimoi viljelijöiden yrittäjäriskin. Tämä on nyt muuttumassa. Maaseudun yrittäjien on entistä tarkemmin seurattava markkinoita ja tehtävä tuotantopäätöksensä markkinoilta tulevien signaalien perusteella. Signaalien virheellisten tulkintojen seuraukset kohtaavat entistä suuremmin yksittäisiä maaseutuyrittäjiä. Yrittämisen riski ja yrittämisen vaatimukset ovat maaseudulla lisääntyneet.

Markkinalähtöinen erikoistuminen perustuu markkinoiden tuntemiseen ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin. Teoriana markkinalähtöinen erikoistuminen on järkeenkäypä ja selkeä, mutta käytännössä sen toteuttaminen on äärimmäisen vaikeaa.

4 I

Lähtökohtana on erilaisten markkinoiden tunnistaminen. Maaseudun näkökulmasta markkinat voidaan luokitella paikallisiin, maakunnallisiin, kansallisiin, EU:n sisäisiin ja globaaleihin markkinoihin. Lisäksi matkailijat ovat maaseudun kannalta oma erityinen markkinansa.

### **Paikallisuus ja maakunnallisuus ovat nousevia suuntia**

Paikallisia ja maakunnallisia markkinoita vähätellään turhaan. On totta, että nämä markkinat ovat rajallisia, mutta mahdollisia ne ovat. Monta kertaa on unohdettu vanha tarina kolmesta suutarista, joista yksi julisti olevansa maan paras ja toinen Euroopan paras. Kumpikin menetti asiakkaitaan kolmannelle, joka ilmoitti olevansa kadun paras suutari.

Hullun lehmän taudin nostattama keskustelu antoi tukea paikallisille ja maakunnallisille markkinoille, varsinkin elintarvikemarkkinoille. Ihmiset kokevat lähimarkkinat turvallisiksi. Lisäksi he haluavat tukea paikallisia ja maakunnallisia yrittäjiä. Myös maaseutupolitiikassa paljon toistettu teema maaseudun ja keskustusten vuorovaikutuksesta liittyy paikallisiin ja maakunnallisiin markkinoihin.

Suomessa on toteutettu useita pilottihankkeita, joissa kaupunkilaisille on tarjottu mahdollisuutta ostaa lähimaaseudun ruokaa kotiintuotuna sekä torien tai kauppahallien kautta. Näissä hankkeissa on saatu lupaavia tuloksia. Jatkossa Internet tarjoaa yhä huimempia mahdollisuuksia maaseututuotteiden kaupalle. Maaseudulla asuvat voivat tarjota kaupunkilaisille myös erilaisia palveluja: kotieläinten hoitoa kaupunkilaisten lomaillessa, varastotilaa sekä työskentelytilaa tee-se-itse -miehille ja -naisille.

Kaikki tiedossani olevat merkit viittaavat siihen, että paikallisiin ja maakunnallisiin markkinoihin perustuva yritystoiminta on maaseudulla aidosti nouseva suunta. Erityisesti maakunnallisuus on vahvistumassa. Maaseudulla tehdään viisaasti, jos hyödynnetään tätä mahdollisuutta ja annetaan oman maakunnan ihmisille mahdollisuus omilla ostopäätöksillään tukea maakunnallista pienyrittäjyyttä.

Ehkä on hyvä oivaltaa, että maakunnallisuus vetoaa ensisijaisesti oman maakunnan ihmisiin. Monesti halutaan markkinoida oman maakunnan tuotteita muualla asuville. Maakuntien miehillä ja naisilla on tapana mennä tekemään markkinointi-iskuja Helsingin senaatintorille. Se on tietysti kannatettavaa yrityötä, mutta monet maaseudun yritykset tarvitsevat ehkä kaikista kipeimmin juuri oman maakuntansa asiakkaita. Heidät on huomattavasti helpompi tavoittaa ja vakuuttaa oman maakunnan tuotteiden ylivertaisuudesta kuin Helsingin tai Pariisin itsetietoiset asiakkaat.

4 2

## **Kansalliset markkinat: esimerkkinä elintarvikeyrittäjyys**

Suomessa on viisi miljoonaa asukasta. Se on maaseutuyritysten näkökulmasta paljon. Pienille yrityksille viisi miljoonaa asukasta tarjoaa paljon erikoistumisen mahdollisuuksia. Suurille yrityksille viisi miljoonaa ihmistä on riittävästi suurten sarjojen tuotannolle.

Suomen perinteinen elintarviketeollisuus on valinnut suuruuden strategian. Tämän seurauksena Suomessa on muutamia suuria ruokatehtaita, vähän useampi suurmeijeri sekä valtakunnallisia leipomoja. Näiden suuryritysten varassa on paljon: mikäli ne pitäytyvät kotimaisissa raaka-aineissa, säilyttävät kilpailukykyensä EU:n sisämarkkinoilla ja vakuuttavat suomalaiset omien tuotteidensa ylivertaisuudesta, säilyy Suomessa myös maatalous.

Keskittymisestä seurannut tuotevalikoiman väheneminen on elintarviketeollisuudessa avannut mahdollisuuksia pienen volyymin erikoistuotteille. Viime vuosina Suomessa onkin aloitettu innokkaasti pienimuotoista elintarviketuotantoa edistäviä hankkeita.

Kokonaisuutena pienimuotoista elintarvikeyritystä edistäneiden hankkeiden tulokset ovat olleet lupaavia. Erikoistuotteille on kysyntää. Ongelmana on alan yrittäjien ja myös asiantuntijoiksi itseään kutsuvien huono markkinoiden tuntemus. Vieläkään Suomessa ei ole onnistuttu synnyttämään yhtenäistä tuotemerkkiä pienimuotoisesti tuotetuille laatu-elintarvikkeille. Pakkaukset ovat hutiloituja ja liian usein epämääräisen tuotemielikuvan synnyttäviä. Alkaneen EU:n ohjelmakauden suuri haaste on selkeyttää tilanne: syvällisiä markkina-analyyssejä on tehtävä, yhtenäiseen tuotemerkkiin on tähdättävä, tuotekehitystä on tuettava, pakkauksiin ja pakkausmateriaaleihin on kiinnitettävä vakavaa huomiota.

Pienimuotoisessa elintarvikkeiden jatkojalostuksessa alkaa tulla todellisia tuloksia vasta suurten hankekokonaisuuksien kautta. Seuraavien kymmenen vuoden aikana pienimuotoinen elintarvikeyritys joko vakiinnuttaa asemansa kehittyvänä maaseutuyrityksen alueena tai suuri mahdollisuus menetetään yhteistyökyyttömyyden, omahyväisyyden ja kehittämisen vastaavien viranomaisten koordinoitukyyttömyyden vuoksi.

## **Metsän varassa on edelleen paljon**

Maaseudun kannalta keskeistä on metsäteollisuuden menestys EU:n sisämarkkinoilla ja globaaleilla markkinoilla. Äärimmäisen tehometsätalouden opit on täällä huonoiksi havaittu. Luonnonsuojelun ja metsien taloudellisen hyödyntämisen välisiä jännitteitä opitaan vähitellen käsittelemään. Tässä asiassa Natura -ohjelmaan liittyneet kiperätkin keskustelut alkavat vähitellen näyttäytyä hyödyllisinä.

4 3

Suomen on oltava EU:n metsäpolitiikassa hyvin aktiivinen. Mikäli metsäpoliittinen aloite luiskahtaa Keski-Eurooppaan, on odotettavissa EU:n sisäisiä päätöksiä, jotka eivät ole välttämättä Suomen kansallisen edun mukaisia.

Välittömässä näköpiirissä ei ole kehityskulkuja, jotka olisivat jäytämässä Suomen metsäteollisuuden kilpailukykyä. Oma osaamisemme on maailman kärkeä. Metsien omistus on kuitenkin siirtymässä yhä enemmän kaupunkilaisille. Jatkossa on keskusteltava entistä pontevammin metsien hoidon organisoimisen tavoista. Minkälaisia työllistäviä mahdollisuuksia paikantuu metsien hoidosta sekä hakkuujätettä hyödyntävästä lämpöyrityksestä?

## **Viennissä on yllettävä riittävään volyymiin**

Maaseudun markkinalähtöisen erikoistumisen kannalta EU:n sisämarkkinat ja globaalit markkinat tarjoavat kutkuttavia mahdollisuuksia. Monet lupaa-

vasti alkaneet vientiponnistelut ovat tosin tukahtuneet siihen, kun mahdollinen asiakas on näyte-eräksi pyytännyt usean kuukauden tuotannon määrää.

Kansallisia laajempien markkinoiden hyödyntäminen edellyttää suuria hankkeita, paljon yhteistyötä, tarkkoja markkina-analyyseja ja huomattavia resursseja markkinointiin. Tällaisten hankkeiden toteuttamisessa ovat useiden maakuntien toteuttamat yhteishankkeet välttämättömiä.

Mielenkiintoinen suunta EU:n sisämarkkinoilla on erikoisruuan mahdollisuus. Voisiko luomuruualla ja terveysruuilla olla niin laajat markkinat, että jalostusketjun ulottaminen Suomesta Keski-Eurooppaan voisi olla mahdollista? Tässä on jälleen laajaa yhteistyötä edellyttävä teema.

Hyvin mielenkiintoinen kansainvälinen markkina-alue maaseutuyrittäjille on myös Venäjä ja erityisesti Pietarin alue. Toistaiseksi Venäjän talouden heilailu ja alamäki on salvannut tätä mahdollisuutta. Valmiuksia Venäjän markkinoiden suuntaan on kuitenkin kehitettävä. Ennen pitkää Venäjän talous alkaa kohentua. Silloin erityisesti lähialueilla on mahdollisuuksia. Erityisen tähdellisiä toimialoja ovat elintarviketeollisuus, asiantuntijapalvelut sekä matkailu.

## **Erikoistuminen edellyttää vahvoja asetelmia**

4 4

Markkinalähtöinen erikoistuminen on mahdollista toteuttaa, jos on tahtoa ja uskallusta. Lisäksi tarvitaan nykyistä huomattavasti suurempia resursseja sen selvittämiseen, mikä on mahdollista ja mikä ei. Tarvitaan ylimaakunnallisia kehittämisen asetelmia. Ainoastaan sillä tavoin syntyy markkinlähtöisen erikoistumisen selvittämisen kannalta riittävän vahvoja kokonaisuuksia. Mahdollisuudet eivät toteudu erillisellä, rinnakkaisella ja toinen toistaan kyräilevällä toiminnalla.

## **Maaseudun arvoksetjut**

Monimuotoisuuden nimissä käynnistettiin vuoden 1999 lopussa päättyneellä EU:n ohjelmakaudella tuhansittain kehittämishankkeita. Menestystä on myös tullut. Esimerkiksi elintarvikkeiden pienimuotoinen jatkojalostus on edennyt, etätöiden mahdollisuuksia on selvitelty ja maaseudun palveluhankkeita on käynnistetty.

Huolimatta valtavasta hankemassasta ovat tulokset kokonaisuutena jääneet korkeintaan lupaaviksi. Uutta toimeliaisuutta ja työpaikkoja ei ole syntynyt tarpeeksi. Tutkimuksia ei ole tehty, mutta käytännön havaintoihin perustuva tuntumana minulla on, että jokaista viittä menetettyä perinteisen maaseudun työpaikkaa kohti on saatu takaisin hankkeiden kautta kaksi työpaikkaa.

Kaikista ponnisteluista huolimatta maaseudun työpaikat ovat jatkuvasti vähentyneet.

On aika terävöittää strategiaa. Myös uudella ohjelmakaudella tarvitaan monimuotoisuutta, mutta arvoketjuihin eli klustereihin perustuvaa monimuotoisuutta. Klassinen suomalainen arvoketju on metsän jalostaminen paperiksi. Arvoketjun ympärille on ryhmittynyt monenlaista yritystoimintaa: metsäkoneiden valmistajia, logistiikasta huolehtivia, paperikoneiden suunnittelijoita ja valmistajia, erikoisaluksien suunnittelijoita ja valmistajia, markkinoinnin asiantuntijoita ja lopulta varsinainen paperiteollisuus.

Ajatuksena arvoketjuihin perustuvassa monimuotoisuudessa on, että suhteellisen harvojen "suurten ideoiden" varaan synnytetään monipuolista maa-seutuyrittäjyyttä. Seuraavaksi luonnostelen joitakin maaseudun kannalta tärkeitä arvoketjuja.

## **Elintarviketalous**

Ensimmäinen elintarviketalouden arvokeju on jo valmis. Se ulottuu perinteisestä maataloudesta nyttemmin jo varsin keskittyneeseen elintarviketeollisuuteen. Tähän arvoketjuun liittyvät EU:n yhteinen maatalouspolitiikka, maatalouskone- ja lannoiteteollisuus, kansallinen ja kansainvälinen maatalous- ja elintarviketutkimus sekä kansalliset ja kansainväliset tuotemerkit. Ensimmäisen arvoketjun menestyminen on myös jatkossa maaseudun kohtalonkysymys. Pelkästään sen varassa tulevaisuuden ei kuitenkaan tarvitse olla.

4 5

Toinen elintarviketalouden arvoketju liittyy pienimuotoiseen elintarvikkeiden jatkojalostukseen ja kolmas luomutuotantoon ja sen jalosteisiin. Molemmat arvoketjut ovat alkutekijöissään. Toistaiseksi on käynnistetty suuri joukko molempiin liittyviä yksittäisiä hankkeita. Ne ovat kuitenkin olleet sattumanvaraisia, toisiinsa liittymättömiä, liian usein keskenään kilpailevia ja melkein aina toisiaan kyräileviä. Kummankaan arvoketjun todellisia markkinoita ei tunneta, viljely- ja tuotantotekniikka ovat kehittymättömiä, tuotemerkeissä on liikaa kirjavuutta ja tehokkaat markkinointikanavat puuttuvat. Myös arvoketjuja tukeva tutkimus on heiveröistä ja sattumanvaraiseen projektirahoitukseen perustuvaa.

## **Mekaaninen puunjalostus**

Suomessa osataan sahata puuta sekä jalostaa sitä paperiksi. Sellainen puunjalostuksen arvoketju on kuitenkin kehittymätön, jossa puun jalostusarvo nostetaan todella suureksi. Erityisen tärkeä arvoketju mekaanisessa puunjalostuksessa on vientisuuntautunut ja omaleimaiseen muotoiluun perustuva huoneka-

luteollisuus. Tämäkään arvoketju ei synny yksittäisillä hankkeilla. Tarvitaan monen osapuolen sitoutuminen, laaja alueellinen yhteistyö ja koko EU:n uuden ohjelmakauden kestävä monipuolinen rahoitus. Niin päästään alkuun.

## Bioenergia

Ensimmäinen bioenergian arvoketju liittyy hakkeen käyttämiseen lämmöntuotannossa. Tavoitteena on synnyttää suuri määrä paikallisia lämmöntuotannon ketjuja. Tarvitaan laaja-alaista näkökulmaa: on arvioitava hakelämmön potentiaali, on tutkittava maaseudun asukkaiden valmiudet lämpöyrittäjyyteen, on selvitettävä, mitä maksaa lämpökattiloiden muuntaminen hakkeelle sopiviksi ja on arvioitava uusien hakekattiloiden tarve.

Tarvitaan myös hakkeen korjuutekniikan tehostamista, logistiikan kehittäminen, lämpökattiloiden hyötysuhteen parantamiseen liittyviä kokeita sekä laskevia hajautetun bioenergian käytön paikallis- ja aluetaloudellisista vaikutuksista. Edelleen tarvitaan useiden maaseutuoppilaitosten yhteistyönä suunnitelma ja toteuttama lämpöyrittäjyyden koulutusohjelma.

Toinen bioenergian arvoketju liittyy peltopohjaiseen bioenergiaan. Biodieselin arvoketjun mahdollisuuksien laaja-alainen selvittäminen olisi erityisesti Etelä-Suomen perinteisellä öljykasvien viljelyalueella tähdellistä.

4 6

## Matkailu

Monien maaseudun matkailuhankkeiden tähänastisena ongelmana on ollut sirpaleisuus ja kunnianhimottomuus. Hankkeiden toteuttajat ovat kopioineet toinen toisiltaan. Pettymyksiä on tullut paljon.

Matkailun arvoketjuissa matkailutuotteet synnytetään useiden toimijoiden yhteistyönä. Meillä on esimerkkejä onnistuneista matkailun arvoketjuista. Hyvien käytäntöjen erittely ja niihin liittyvien toimintamallien laajentaminen on tärkeä osa matkailun arvoketjujen vahvistamista. Matkailun kohdalla ei voi liiaksi korostaa markkinalähtöisen erikoistumisen merkitystä.

## Etätyö

Etätyö on maaseudun suuri mahdollisuus. Teknisesti työn hajauttaminen olisi jo tällä hetkellä mahdollista. Suurta läpimurtoa ei ole kuitenkaan tapahtunut. Etätyöhankkeet ovat jääneet yksittäisiksi. Usein ne ovat tietotekniikkakeskeisiä. Ongelma ei ole kuitenkaan tietoteknisen osaamisen puute, vaan työelämän käytännöt: työnantajat ja työntekijät vierastavat etätyötä. Etätyön edistymisen esteenä ei ole teknisten, vaan sosiaalisten innovaatioiden puute.

Arvoketjuajattelun soveltaminen etätyöhön tarkoittaa koko etätyön kentän hahmotusta. Ei riitä, että maaseudulla käynnistetään etätyöhankkeita. Alusta pitäen on mukana oltava myös työnantajia. Ensin on löydettävä etätyölle aidot markkinat ja vasta sen jälkeen käynnistettävä käytännön hankkeita.

## Palvelut

Maaseudun yksi kohtalonkysymys on palvelujen säilyminen. Palvelujen poistumisen myötä maaseutu menettää lopullisesti kilpailukykynsä vetovoimaisena asuinalueena. Palvelujen tuottamisen perinteinen malli on käymässä liian kalliiksi. Erityisesti pienten kuntien taloudelliset resurssit ovat kaventuneet huolestuttavasti. Pienet kunnat eivät enää kauan jaksaa huolehtia edes välttämättömistä peruspalveluista. On pohdittava yhä painokkaammin maaseutupalvelujen tuottamisen tapoja. Palvelujen tuottajien arvoketjuun on liityttävä kuntien ohelle yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä. Erityisesti kylien palvelujen organisoiminen uudella tavalla on tärkeää. Tässä tarvitaan kylätoimikuntia kuntien kumppaneiksi.

Päättäneellä ohjelmakaudella kehittämisvaroja käytettiin runsaasti erilaisiin kylien rakennushankkeisiin: on korjattu urheilukenttiä, seurojentaloja ja muita yhteisiä tiloja. Uudella ohjelmakaudella on mietittävä mahdollisuutta suunnata kehittämisrahoja nykyistä huomattavasti enemmän kylien palvelujen organisointihankkeisiin. Kylien infrastruktuuri on tietenkin tärkeää, mutta koemat urheilukentät tuskin lohduttavat lapsiperheitä tai vanhuksia, jos kylässä ei ole ala-astetta tai hoivapalvelut ovat hunningolla.

47

## Uskalluksen maaseutupolitiikka Säilyttämisen ja edistämisen harmonia

Edellä hahmotellut maaseudun uudet toiminnalliset piirteet eivät synny itsestään. Tarvitaan laaja-alaista maaseutupolitiikkaa. Toisaalta maaseudun peruselinkeinot ovat edelleen voimissaan ja niitä tarvitaan myös jatkossa. Ilman perinteisiä maa- ja metsätalouden työpaikkoja ei uudesta maaseudustakaan tule mitään.

Pelkkä vanhojen rakenteiden ylläpitäminen ei kuitenkaan jaksaa synnyttää uutta maaseutua. Uskalluksen maaseutupolitiikan lähtökohtana on, että perinteiset työpaikat maaseudulla vähenevät ja että tätä kehitystä on vaikea pysäyttää. Vähenevät resurssit on kohdistettava perinteisen maa- ja metsätalouden kilpailukykyisten ja uudistushaluisten osien edistämiseen, ei koko vanhan rakenteen itseisarvoiseen ylläpitämiseen.



Toiselta puolen on pystyttävä kohdistamaan nykyistä huomattavasti enemmän voimavaroja maaseudun uusien toimintojen edistämiseen. Hanketyössä tämä merkitsee sellaisten pyrkimysten tukemista, jotka ovat epäselviä ja tavoitteiltaan utuisia, mutta uutta tavoittelevia. Hankkeiden rahoittajien on otettava selkeästi nykyistä suurempia riskejä. Varsinkaan EU:n tuomien resurssien tehtävänä ei ole vanhan ylläpitäminen ja viivytystaistelu, vaan uusien toimintojen ja käytäntöjen kehittäminen.

Uskalluksen maaseutupolitiikka rohkenee käydä keskustelua vanhan ylläpitämisen ja uuden edistämisen välillä. Ilman säilyttämisen ja edistämisen räjankäyntiä maaseudun kehittäminen hapuilee ja perustuu äylliseen epärehellisyteen.

## Sosiaalisen pääoman kartuttaminen

Suomen alueellisen kehityksen kuva on mielenkiintoinen. Suuri suunta on muuttoliike Etelä-Suomen keskuseuduille. Yleiskuva ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Esimerkiksi kylien tasolla on käynnissä kiintoisa kehitys. Osassa kyliä tapahtuu paljon: hankkeita syntyy, vireyttä kehittyy ja uusia asukkaita muuttaa. Kylien menestys ei selity sijainnilla, sillä menestyksen paikkoja on yhtä lailla keskusten lähimaaseudulla, ydinmaaseudulla ja syrjäisellä maaseudulla. Kylän sijainti ja rakenteelliset ominaisuudet eivät näytä selittävän menestystä tai menestymättömyyttä.

Parhaiten menestyneillä kylillä on kuitenkin tiettyjä yhtäläisyyksiä. Yhteiset piirteet liittyvät kylien sisäisiin suhteisiin ja kylien suhteisiin ulkomaailmaan. Menestykseen näyttää ensinnäkin liittyvän monipuolinen kylän sisäinen vuorovaikutus ja keskinäisen luottamuksen ilmapiiri.

Menestyneiden kylien asukkaat arvostavat toisiaan ja uskovat yhdessä tekemisen voimaan. Tämäkään ei vielä takaa menestystä, vaan tarvitaan lisäksi monipuolisia yhteyksiä ulkomaailmaan. Parhaiten menestyvät kylät seuraavat yhteiskunnallista kehitystä ja siivilöivät tapahtumien ja mahdollisuuksien virrasta itselleen sopivia aineksia. Nuo ainekset pystytään sitten soveltamaan käytäntöön omassa kylässä luottamuksen, yhteistyön ja keskinäisen kunnioituksen ilmapiirissä.

Menestyneillä kylillä on *sosiaalista pääomaa*. Sosiaalinen pääoma karttuu kahta kautta: yhtäältä kyläläisten keskinäisen luottamuksen ja yhdessä tekemisen ilmapiirissä ja toisaalta ulkopuolisten vaikutteiden oivaltavassa soveltamisessa. Sosiaalisen pääoman kartuttamisen molempien osatekijöiden on toimitava ennen kuin kylä alkaa menestyä.



Uuden vuosituhannen maaseutupolitiikan tärkeä teema on sosiaalisen pääoman kartuttaminen, koska puuttuva sosiaalinen pääoma estää taloudellisen menestyksen. Jos keskitytään pelkästään talouteen ja unohdetaan sosiaalinen pääoma, etsitään oikoteitä eikä pysyviä tuloksia tule.

## **Kumppanuus**

Kumppanuus on eri osapuolien tasavertaista yhteistyötä. Kumppanuudessa viranomaiset, yrittäjät ja kansalaisjärjestöjen edustajat toimivat yhdessä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Toistaiseksi kumppanuus on ollut teknistä. On oltu kumppaneita, koska hankkeiden toteuttaminen edellyttää tietynnäköistä asetelmaa. Monien motiivina yhteisissä hankkeissa on ollut oman reviirin ja omien etujen varjelu. Kumppanuuteen on osallistuttu, jotta muut eivät pääsisi uhkaamaan omaksi miellettyä toimintakenttää. Tällainen on näennäiskumppanuutta.

Aidossa kumppanuudessa asiat tehdään yhdessä. Siinä syntyy hankkeita, jotka eivät olisi ilman yhteistyötä olleet mahdollisia. Aidossa kumppanuudessa eri osapuolet tarvitsevat toisiaan, eivätkä valvo toistensa tekemisiä kuten nykyisin. Aito kumppanuus synnyttää sosiaalista pääomaa.

Todellisessa kumppanuudessa myös rahoittajien ja toteuttajien rajat hämärtyvät: hankkeita toteutetaan yhdessä, ja joidenkin yhteistyösosapuolien tehtävänä on ohjata toteuttamiseen tarpeelliset resurssit. Viime kädessä on kyse yhteisten resurssien käytöstä: julkinen rahoitus perustuu sekä kansallisissa että EU:n hankkeissa suurelta osin kansalaisten ja yritysten maksamiin veroihin.

49

Aidon kumppanuuden ideaan ei voi sisältyä viranomaisten vetäytyminen "rahoittajan" rooliin. Erityisesti uusien ja utuisten hankkeiden tukemisessa viranomaisilla on suuri vastuu. Tällä hetkellä läheskään kaikki aidosti innovatiiviset hankeideat eivät saa arvoistaan kohtelua, sillä niiden esittäjät eivät ole harjaantuneita rahoitusanomusten tekijöitä. Liian helposti rahoitusta saavat vakiintuneiden organisaatioiden rutiinihankeet, jotka ovat hakemusteknisesti korrekkeja, mutta sisällöllisesti vanhan toistamista.

## **Keskusten ja maaseudun vuorovaikutus**

Keskukset ovat vanhastaan maaseudun asukkaiden asiointipaikkoja. Yhä edelleen Suomessakin toimii perinteinen keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä, jossa jokapäiväisen elämän tavarat ja palvelut haetaan lähikeskuksista. Harvinaisempia tavaroita ja palveluksia haetaan suuremmista ja kauempana olevista keskuksista.

Perinteinen vuorovaikutuksen muoto on myös päivittäinen työmatkaliikenne maaseudulta kaupunkeihin. Myös kaupunkilaisilla on paljon yhteyksiä maaseudulle, sillä kaupunkilaisilla on siellä satoja tuhansia kesämökkejä. Maaseudun asukkaat maksavat veroja, joista osa palautuu takaisin. Kaiken kaikkiaan kaupunkien ja maaseudun perinteinen vuorovaikutuksen synnyttämät rahavirrat ovat vuosittain useita kymmeniä miljardeja markkoja.

Yksittäiset hankkeet viittavat siihen, että kaupunkilaiset ovat valmiita ostamaan lähimaaseudun tavaroita ja palveluksia. Uuden maaseutupolitiikan tärkeä teema on keskusten ja maaseudun taloudellisen vuorovaikutuksen edistäminen. Tähän tarjoaa etenkin Internet hyviä mahdollisuuksia. Uusi maaseutupolitiikka suosii kaupunkilaisten ja maaseudun pienyritysten elektronisen kaupankäynnin edistämisen hankkeita.

Toisaalta ei sovi ajatella niin, että maaseudun voima kumpuaa pelkästään vuorovaikutuksesta lähikeskusten kanssa. Nimenomaan sosiaalisen pääoman kartuttaminen edellyttää maaseudun näkökulmasta monipuolisia vuorovaikutuksen asetelmia. Parhaiten menestyvät maaseutualueet valitsevat yhteistyökumppaninsa omien tarpeidensa eikä fyysisen läheisyyden perusteella. Maaseudun kannalta on vapauttavaa oivaltaa, että enää ei olla täysin riippuvaisia lähikeskuksesta, vaan vuorovaikutuksen asetelmat määrittävät kulloistenkin tarpeiden mukaan.

50

Uudessa maaseutupolitiikassa on tähdellistä maaseutualueiden välisen vuorovaikutuksen rohkaiseminen, sillä maaseutualueet oppivat myös toisiltaan. Eivät kaupungit ole ainoa valon lähde. Erityisen tärkeitä ja opettavaisia ovat eri puolilla EU:n aluetta sijaitsevien maaseutualueiden kokemusten vaihto. Parhaimmillaan tällaisesta vuorovaikutuksesta syntyy oivalluksen kipinöitä ja sosiaalisen pääoman lisääntymisen käyttövoimaa.

Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus on tärkeä teema. Toisaalta on hyvä muistaa, että vuorovaikutuksen korostamisesta ei saa tulla itseisarvo. Maaseudun kannalta on itsestään selvää, että uuden edistämiseen tarvitaan ulkopuolisia voimavaroja ja että useimmiten nuo voimavarat sijaitsevat kaupungeissa. Mielestäni tämä on myös maaseudulla oivallettu.

Kaikkiin tuntemiini maaseudun menestystarinoihin liittyy vuorovaikutus erityisesti kaupunkien kanssa. Mikäli halutaan kehittää kunnianhimoisesti maaseudun uudenlaisia arvoketjuja, tarvitaan kaupungeissa olevaa osaamista. Tiedonsiirron mekanismeja on kehitettävä. Yliopistoyksiköiden vastuulle voitaisiin nykyistä enemmän antaa maaseudun kehittämisen koordinoitua.

Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutukseen liittyvät käytännön hankkeet ovat usein pienimuotoisia: luodaan yhteyksiä lähiöiden ja kylien välille, valitaan kummikouluja, perustetaan suoramyyntirenkaita, etsitään kylistä etä-

työntekijöille sopivia vuokra-asuntoja tai tutkitaan kesäasukkaiden tarvitsemien palvelujen kirjoa.

EU:n ja ministeriöidemme linjauksissa kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen teema esiintyy erittäin painokkaasti. Ohjelmatyötä kaitsevien alueviranomaisten tehtävänä on viestittää ministeriöiden ja komission edustajille, että vuorovaikutuksen tärkeys on tiedostettu. Samalla on kerrottava, että käytännön maaseutuhankkeissa vuorovaikutus on jo nyt arkipäivää. Alueviranomaisten velvollisuutena on vähentää paineita sen suhteen, että kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen temasta pitäisi väkisin löytyä jotakin mullistavaa. Jo nyt olen havainnut eri puolilla turhautuneisuutta: kun on kehitelty vuorovaikutukseen perustuvia hankkeita, niitä ei arvosteta, koska odotetaan jotakin "suurta". Suurta ja merkittävää kaupunkien ja maaseudun perinteinen vuorovaikutus onkin. Uudet vuorovaikutuksen asetelmat ovat kuitenkin "pieniä". Ellei tätä hyväksytä, syyllistetään tarpeettomasti hankkeiden käytännön toteuttajia.

## **Suuret sateenvarjot ja ennakkoluuloton rahoitus**

Mikäli halutaan edistää arvoketjuihin perustuvaa maaseudun monimuotoisuutta, on muodostettava suuria kokonaisuuksia: tarvitaan suuria sateenvarjoja. Jos esimerkiksi halutaan vakavasti edistää pienimuotoista elintarvikkeiden jatkojalostusta, tarvitaan usean maakunnan yhteisiä hankkeita. Tarvitaan laajoja ja teemallisia kokonaisuuksia, joita koordinoidaan ylimaakunnallisesti.

5 I

Nykyinen käytäntö, jossa usean aluehallintoviranomaisen alueella toimiminen edellyttää niin monta erillishanketta kuin on mukana olevia aluehallintoviranomaisiakin, on maaseudun ja hankkeiden toteuttajien kannalta hankala. On syntynyt suuri määrä irrallisia hankkeita. Laaja-alaisuutta ja jatkuvuutta ei ole kehkeytnyt. Yrittäjien ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen kehittämishankkeisiin on jäänyt liian vähäiseksi.

Ministeriöiden valtataistelu EU:n kehittämisrahojen hallinnoinnista on joutanut sekavuuteen ja erityisesti yrittäjien sekä kansalaisjärjestöjen näkökulman unohtumiseen. Vakiintuneet organisaatiot ovat hakemusteknisesti korrekteilla, mutta sisällöltään rutiininomaisilla hankkeillaan saaneet valtaosan kehittämisresursseista. Tärkeämpää on ollut miten tehdään kuin mitä tehdään. Uuden ohjelmakauden suuri haaste on omintakeisten ja laaja-alaisen kehittämisen asetelmien edistäminen. Pelkona kuitenkin on, että jäykät hallintokäytännöt jatkuvat ja vaikeuttavat maaseudun tulevaisuuden kannalta tarpeellisten hankkeiden etenemistä.

# Hallinnon alueellinen organisoituminen

Seminaarialustus 13.4.2000

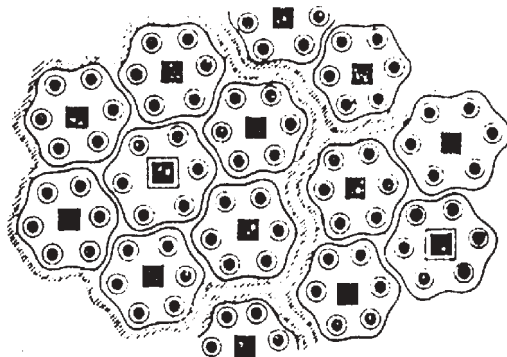
Alustaja: professori (emeritus) Mauri Palomäki

Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen alkuvaiheessa julkista hallintoa ei pidetty tärkeänä osana järjestelmää, koska se sijainniltaan ja vaikutuksiltaan sekä kilpailuasemaltaan poikkesi liiaksi vapaammin toimivista aloista, kuten esim. vähittäiskaupasta eikä siihen voitu soveltaa analogiaa vetovoimasta ja kitkasta yms:ta fysiikasta tunnetuista lainalaisuuksista. Mahtikäskyllä voidaan sijainti määrätä ja samoin hallintoalue määrätään hallinnollisella rajalla, jonka läheisyydessä ei ole kilpailusta aiheutuvaa vaihtumisvyöhykettä, jossa väestö voi valita keskuksensa. Sitä ei sallita hallintoalamaisille!

Nykyisin varauksista on luovuttu jossain määrin, koska hallinnolla ja politiikalla on sijaintipaikkansa ja hallintoalue on sen ympärillä ja vielä sekin, että hallinnossa sisäinen hierarkia on selkeä ja se heijastuu myös hallintokeskusten sisältöön ja sijaintiin, perustelee hallinnon mukaanottamista toiminnallisten alueiden järjestelmään.

5 2

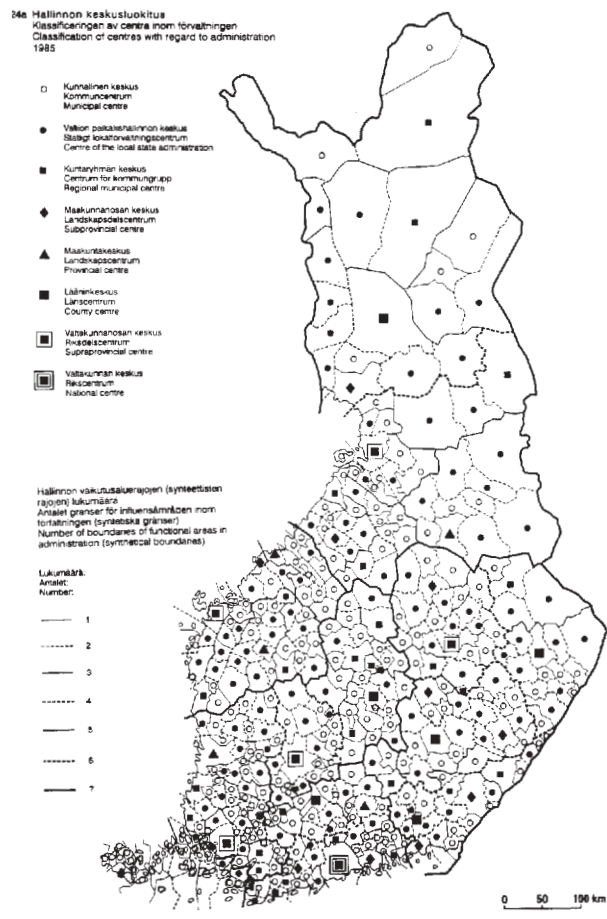
Keskus- ja vaikutusaluejärjestelmän teoriassa hallinnolla on oma osansa (Kuva 1). Se poikkeaa kahdesta muusta siten, että alueet kuuluvat aina kokonaisuina hierarkkisesti ylemmänasteiseen. Siitä aiheutuu suuri keskusten lukumäärä verrattuna kahteen muuhun järjestelmään, kerroin seitsemän, (liikenneperiaate kerroin neljä ja huoltoperiaate kerroin kolme). Myös liikennejärjestelyt aiheuttavat monimutkaisen verkon. Aivan sellaisina ei mitään keskushierarkian mallia ole löydetty todellisuudesta. Usein käytännössä toteutuneet verkot sisältävä osia kaikista kolmesta mallista.



Kuva 1. Walther Christallerin keskus- ja vaikutusaluejärjestelmien teorian hallintokeskusten ja -alueiden malli.

Kun mallit syntyvät oloissa, joissa alueiden maantieteelliset olot ovat homogeenisia, ihmiset Homo economicuksia ja toiminnat aina tarkoituksenmukaisia, on ymmärrettävissä, että hallintojärjestelmän todella toimivassa organisaatiossa esiintyy epäsäännöllisyyksiä ja että eri alueilla järjestelmät poikkeavat toisistaan.

Tehdyissä Suomen alueellisen hallintojärjestelmän tutkimuksissa (esim. Kuva 2) on saatu tuloksia, jotka kuitenkin osoittavat mallien selittävän todellisuutta vähintään tyydyttävällä tavalla. Alueellisestikin järjestelmä on hierarkkinen eli hallintoelimet ja rakenteet voidaan luokitella hierarkkisesti. Suuret keskuskeskukset ovat monipuolisia varustukseltaan. Ne toimivat kaikilla hierarkian tasoilla alhaisimmasta korkeimpaan. Sisällöstä löytyvät tasot vastaavat alueiden mukaisia tasoja. Olen ollut mukana kolmessa koko maan alueellisen hallintorakenteen synteettisessä tutkimuksessa. Pääominaisuksiltaan tulokset vastaavat hyvin toisiaan. Kuvasta 2 voidaan lukea keskusluokituksen tulokset (Suomen Kartasto 270 Yhdyskunta- ja aluejärjestelmät).



Kuva 2. Suomen hallintokeskusten ja -alueiden empiirinen synteesi.

## Uuden hallintojärjestelmän muotoutuminen

Kun verrataan n. 10 vuoden välein tehtyjä synteettisiä hallintokeskusten ja -alueiden kartografisia esityksiä normaaliaikaisina, muutosta on vaikea nähdä. Tämä johtuu siitä, että synteesisissä käytetään keskus- tai alueluokkaan sijoittamisen kriteereinä useita yksittäisiä hallintoelimiä ja niiden toimialueita. Kun indikaattoreita on jopa yli 20, pienet muutokset eivät tule näkyviin. Ne eivät myöskään järkytä koko järjestelmää.

Muutoksia kuitenkin tapahtuu monesta syystä. Tulee uusia yhteiskunnallisia tarpeita, joiden hoitamiseen tarvitaan uutta hallintoa. Ympäristöalan hallinto on hyvä esimerkki. Ympäristön suojelun tehostaminen on aiheuttanut sen hallinnon eriyttämistä ministeriötasolta aluetasolle saakka. Sama koskee työvoima- ja elinkeinohallintoa. Toisaalta jokin ala on taantunut eikä enää tarvitse esim. tiheätä kuntatason verkkoa. On myös olemassa tarpeita, joiden tehokas hoitaminen vaati muutoksia, jotka voivat olla pitkän ajan tavoitteita tai yhteiskunnan muutoksen nopeasti esille tuomia tarpeita. Myös poliittinen pyrkimys voi olla muutosten taustatekijänä.

## Pääkaupunki

54

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on muihin keskuksiin verrattuna suuri ja ehkä liian dominoiva pääkaupunki. Kun kaupungistumisprosessissa teollistuneissa maissa oli tultu ns. vastakaupungistumisen aikaan, jolloin suurten keskusten väestöosuus ja toiminnot vähentyivät, asiasta kiinnostuttiin Suomessakin. Uskottiin, että hajasijoittamalla nimenomaan korkeatasoista hallintoa pääkaupungista, päästäisiin nopeasti tulokseen eli liiallisen keskittymisen torjumiseen. Asia herätti toki vastustusta varsinkin kun Ruotsista saatiin tietää hankkeen kielteisistä puolista. Lopulta vain yksi ministeriö siirtyi osittain Helsingistä Tampereelle. Tämä ei toki ratkaissut keskittymisen ongelmaa. Nykyisin Helsingin seutu on Euroopan nopeimmin kasvavia alueita. Ilmeisesti on helpompi muuttaa induktiivista teoriaa (vastakaupungistuminen) kuin kehitystä.

Sodan jälkeinen kehitys osoittaa, kuinka pääkaupunki on tärkeä keskus kansalliselle yhtenäisyydelle. Berliinin-Bonnin-Berliinin asemanvaihdokset ovat mahdollisia vain totaalisesti hävityn sodan seurauksena ja sodan jälkeen vähitällisen tasaantumisen seurauksena

## Lääninhallinto

Pääkaupunkitasosta seuraava on valtakunnanosan taso. Se ei kuitenkaan ole yhtenäinen kokonaisuus, sillä tai muulla sopivalla tavalla nimetty hallinto-viranomainen, vaan koostuu useasta (36 kpl) hallinto-viranomaisesta. Näiden

lukumäärä ja alueiden määrä kehittyvät kukin erikseen. Taso näyttää kuitenkin säilyvän.

Läänien määrä ja hallinnon määrä on kuitenkin yhtenäisempi ja läänien muutoksia on tapahtunut useita. Lääninhallintoviranomaisen on ollut selkeä kokonaisuus, vaikka läänin alueellisella tasolla toimii 21 siitä erillään olevaa viranomaista. Tässä vaiheessa sopii esitellä lyhyesti hyvän hallintoalueen ominaisuuksia. Ne pätevät kuitenkin kaikilla tasoilla.

Taulukko 1. Viiden läänin esityksen sisältöä.

Läänit	Väkiluku 1000 as.	Kuntia kpl > 50 000	Kaupunkeja/keskuksia as.Valt.osaklääni		
Lapin	202,4	22	0	0	1
Oulun	447,8	52	1	1	1
Länsi-Suomen	1825,6	229	5	3	3
Itä-Suomen	622,4	72	1	1	3
Etelä-Suomen	1952,7	80	6	1	3
Ahvenanmaa	25,20	16	0	0	1?
Yhteensä	5098,20	456	13	6	12

Hyvän hallintoaluejaon tavoitteita

1. Työnjako alueellisella pohjalla (yhtäsuuret alueet)
2. Tarve kontaktiin väestön kanssa
3. Paikallisen asiantuntemuksen tarve
4. Väestön tarve vaikuttaa päätöksiin
5. Kontaktit eri tason viranomaisten välillä
6. Viranomaisten helppo keskinäinen saavutettavuus
8. Vähemmistöjen asema
9. Paikallinen identiteetti
10. Traditio

Suomen jakautuminen lääneiksi on ollut usein kiinnostuksen kohteena. Yhteiskunta on muuttunut ja sen tarpeet kasvaneet. Merkittävän sysäyksen läänijaon muuttamiseen antoi II maailmansodan lopputulos. Suomen yhteydestä irroitettiin Itä-Suomen joka suhteessa merkittävin keskus, eli Viipuri. Sopeutuma oli siirtää lääninhallitus ensin Kotkaan ja sitten Kouvolaan ja Kymen läänin muodostaminen. Suomi selvisi kuitenkin vähin muutoksin, koska maata ei valloitettu. Toisin kävi esim. Puolassa, jossa sota jyräsi maan menen tullen. Tähän liittyi myös yritys rakentaa Puolan Saksaan liitettäväksi aiottuun osaan silloisen Saksan aluehallinnon mukainen järjestelmä. Hanke ei koskaan toteutunut.



Aluejakokomitean ehdotukset toivat Suomeen uusia yhden maakunnan suuruisia läänejä (Keski-Suomi, Pohjois-Karjala, Kuopion lääni, Mikkelin lääni) Tässä nähtiin myöhemmin syy lääninjaotuksen uudistamiseen, koska läänit olivat liian epähomogeenisia (monen maakunnan, yhden maakunnan läänit).

Nykyinen läänijako alkoi muovautua vasta 1990-luvulla. Ensin esitettiin viiden läänin muodostamista ja myöhemmin sille kilpailevaksi mahdollisuudeksi seitsemän läänin muodostamista (kuva 3). Esitettyjen läänien merkittäviin ominaisuuksien vertailemiseksi (taulukko 1) laskettiin joitakin summia kummastakin.

56



Kuva 3. Ehdotuksia Suomen uudeksi läänijaoksi ja voimaantullut kuuden läänin järjestelmä. Etelä-Suomen lääni (keskus Hämeenlinna), Länsi-Suomen lääni (Turku), Itä-Suomen lääni (Mikkeli), Oulun lääni (Oulu), Lapin lääni (Rovaniemi) ja Ahvenanmaan lääni (Maarianhamina).



Kun kahta edellä esiteltyä aluejakoehdotusta vertaillaan alueellisen työnjaon kannalta, huomataan varsin suuria eroja alueiden välillä. Viiden läänin mallissa suurimman alueen väestömäärä on lähes kaksi miljoonaa ja pienimmän vain runsas kymmenesosa siitä. Eroa tulee siten 1.7 miljoonaa. Seitsemän läänin aluejaossa erot ovat pienemmät. Suurimman alueen väkiluku on runsaan puolitoista miljoonaa ja pienimmän n. 200 000, erotus on alle 800 000.

Selvää epätasapainoa voidaan kuvailla myös suhteuttamalla erotus kokonaan väkilukuun, jolloin saadaan viiden läänin tasapainohäiriöksi 33.5% ja seitsemän alueen järjestelmässä 16.2%. Kuntien lukumäärän osalta samanlaiset suhteelliset häiriöt ovat 45.5% ja 16%. Nämä erot johtuvat ensisijassa läänien lukumäärien eroista, mutta myös rajanvedon erikoisuuksista. Länsi-Suomen läänin paisuttaminen lähes kahden miljoonan asukkaan alueeksi eli vain vähän pienemmäksi kuin Etelä-Suomen alue pääkaupunkiseutuineen ja suurten keskittymien alueineen nimenomaan aiheuttaa epätasaisuutta. Tuloksena on siis se, että seitsemän läänin ehdotus alueellisen työnjaon onnistumisen kannalta on selvästi parempi vaihtoehto. Samaa voidaan perustellusti väittää muistakin hyvän hallinnollisen aluejaon kriteerien toteutumisesta.

Nykyaikana hallintokeskuksen hyvä saavutettavuus on avainasioita. Hyvien tietoliikenneyhteyksien lisäksi tarvitaan toimivat fyysiset yhteydet läänin eri osiin, mutta myös nopeat ja tarpeeksi tiheät yhteydet pääkaupunkiin. Lisääntynyt kansainvälistyminen ja verkostoituminen antavat painoa myös hyvälle sijainnille ulkomaan liikenneverkoissa. Asema kulttuurikeskuksena on huomionarvoinen. Esimerkiksi yliopisto on osoittautunut hyväksi naapuriksi ja lääninhallinto voi tukea yliopiston toimintaa. Vahva talouselämä kaupungissa luo vilkkautta ja vakautta kaikille elämänaloille, myös hallintoon. Se sisältää myös vahvan palveluvarustuksen.

Asiaa valmistellut ministeri Backman kertoi haastattelussaan (Pohjalainen 20.10.1996), että hän ei näe selvää eroa Turun ja Vaasan edellytyksissä Länsi-Suomen läänin pääkaupungiksi. En minäkään näe. Tilanne on hyvä esimerkki toiminnallisen aluerakenteen ominaisuuksista. Näin tulee ollakin keskushierarkiateorian ja empiiristen tutkimustulosten mukaan. Ongelmalle ei ole muuta luontevaa ratkaisua, kuin sijoittaa vaikutusalueen ja tässä tapauksessa läänin raja keskusten väliin. Näin on seitsemän läänin ehdotuksessa käytännössä meneteltykin.

Viiden läänin ratkaisu aiheuttaa keskusten osalta väistämättä vaikeuksia. Sangen monia lääninhallinnon keskuksia häviää, mikä ei ole helppoa niiden sijaintikaupungeille, ehkä ei valtiovallallekaan, kun saavutettavien säästöjen merkitys sittenkin lienee pieni. Valtakunnan osan keskuksia on Länsi-Suomen läänissä peräti kolme kilpailemassa lääninhallinnosta. Mielestäni tämä osoittaa, että keskusverkkoa ei ole otettu vakavasti aluejakoa tehtäessä. Se on kuitenkin toinen puoli toiminnallisten alueiden käsitteestä.

Seitsemän läänin ehdotus on tulkittavissa keskusverkon osalta tyydyttäväksi. Savo-Karjalan alueella on kuitenkin neljä ja Uusimaa-Hämeen alueella kaksi lääninhallintokeskusta, joista vain osa voi jäädä samaan asemaan tulevaisuudessa. Aluejako pääpiirteissään noudattaa valtakunnan osan keskusten vaikutusalueita. Kaikilla alueilla Lappia lukuunottamatta on valtakunnan osan keskus (Helsinki, Turku, Tampere (tai Jyväskylä), Kuopio, Vaasa ja Oulu). Luulisi että tarpeellisia aluejärjestelyjä esityksen hionnassa voitaisiin vielä tehdä esim. Lapissa ja Kaakkois-Suomessa.

Lääninjaon eri vaihtoehtoja vertailtiin myös niiden tarjoamien liikennevästuksen mittauksella. Menetelmä on P-mediaanalyysin yksi muoto. Siinä mitataan etäisyydet Suomen kaikista kunnista eri vaihtoehtojen mukaisiin keskuksiin. Kukin etäisyys painotetaan lähtökunnan väkiluvulla, joka vastaa karkeasti kunnan ja lääninhallinnon yhteystarvetta. Pienimmän kuljetustarpeen aiheutti seitsemän läänin järjestelmä. Valtakunnanosan keskusjärjestelmä aiheutti vain vähän suuremman kitkan. Suurin kuljetustarve syntyi viiden läänin järjestelmästä.

Esittämilläni argumenteilla väitän että lääninhallinnon nyky Suomessa on hyödyllistä asettua tai pysyä valtakunnanosan keskuksissa. Ne on luokiteltu käyttäen apuna mm. edellämainittuja asioita. Aluejaot voitaisiin sovittaa niiden vaikutusalueisiin. Näin sopeuduttaisiin nyt ajettuja mahdollisuuksia paremmin Suomen maantieteseen. Presidentti Paasikivi aikanaan korosti tämän asian tärkeyttä tosin vieläkin dramaattisemmissä yhteyksissä!

5 8

Lääninjaon uudistuksessa olisi voitu käyttää apuna modernin suunnittelu- ja maantieteen menetelmiä, esim Hautamäen (1973) tai Palomäen ja Mikkosen (1971) optimointimenetelmiä. Hallintokeskusten hierarkia olisi pitänyt myös ottaa vakavasti. Hallintojärjestelmien alueelliseen muotoutumiseen vaikuttavat demokraattisessa maassa myös puoluepoliittiset tekijät. Varsinkin hallituksessa istuvat puolueet ovat kiusauksessa ajaa kannattajiensa asiaa myös kannatuksen alueellisen jakaantumisen mukaisesti. Mielestäni tästä on viitteitä ainakin lääninuudistuksen yhteydessä. Selvää on, että tämä parlamentarismiin kuuluva piire ei välttämättä johda optimaaliseen alueelliseen hallintojärjestelmään. Lääninhallinnon sisältö näyttää kuitenkin pysyneen melkein ennallaan päätellen osastojen lukumäärästä (kahdeksan kappaletta). Lääninhallintoa voi siis edellen pitää tärkeänä valtion aluehallinnon osana. Ongelma on mm. se, että esim. Länsi-Suomen lääninhallitus sijaitsee laajan läänin eteläpäässä, jonne on pitkä matka esim. Vaasasta, eivätkä kulkuyhteydetkään ole parhaat mahdolliset.

Tämän epäkohdan korjaamiseksi (ilmeisesti) on Länsi-Suomen lääniin perustettu kolme alueellista palveluyksikköä (Jyväskylä, Tampere, Vaasa ja toimisto Poriin). Niistä näyttää puuttuvan vain maaherra ja kansliapäällikkö. Eräänlainen absentismus-periaate näyttää tulleen hyväksytyksi. Kokemukset siitä ovat olleet muualla huonot.

Ahvenanmaa on otettu myös läänien joukkoon. Sillä on myös maaherra, joten sen asema muodollisesti on vahva. Muuten lääni on heikko. Läänin väkiluku (taulukko 2) on suunnilleen suomalaisen pikkukaupungin luokkaa ja muut kunnat pieniä ja jäävät alimpaan hallintokeskusten luokkaan niinkuin rikkonaiselta saaristoalueelta voi odottaakin, Maarianhamina on kuitenkin maakuntakeskus. Alue on korostetun ruotsinkielinen ja siten alueidentiteetti on voimakas. Poliittisesti alue on epävakaa. Siellä elää ajatus Ahvenanmaan muodostamisesta itsenäiseksi kääpiövaltioksi Färsaarten tapaan. Presidentti Ahtisaaren viileä asenne hankkeeseen ei näytä haudanneen sitä kokonaan. Alueella asuu ihmisiä, joiden mielestä Ahvenanmaan liittäminen Ruotsiin on tavoiteltava mahdollisuus. Kun muuten on vaikea ymmärtää miksi Ahvenanmaasta lopulta tehtiin myös nykylääni, selitys saattaa olla myönnytysten kautta vastustaa separatistisia pyrkimyksiä.

Taulukko 2. Seitsemän läänin ehdotuksen sisältö.

Läänit	Väkiluku	Kuntia	Kaupunkeja/keskuksia		
	1000 as.	kpl > 50 000	as.valt.ösak.lääni		
Lappi	202.4	22	0	0	1
Pohj.-Pohjanmaa	447.8	52	1	1	1
Pohjanmaa	449.4	57	1	1	1
Savo-Karjala	978.8	99	3	1	4
Sisä-Suomi	730.4	71	2	1	1
Varsinais-Suomi	645.6	78	2	1	1
Uusimaa-Häme	1619.6	60	4	1	2
Ahvenanmaa	25.20	16	0	0	1?
Yhteensä	5098.2		45513	6	12

## Maakuntakeskukset ja maakunnat

Suomessa on jo kauan yritetty saada maakunnille virallinen asema hallinnollisina alueyksiköinä. Keskus- ja vaikutusalueetutkimuksissa oli tällainen taso ollut hyvin selvänä pitkän aikaa. Oikeastaan kaikki keskusten toiminnan alat tuottavat sen tuloksen. Tällöin syntyvä kokonaisuus on ns. toiminnallinen maakunta, ja maa jakaantuu 19 alueeseen (kuva 4). Pienin näistä on Ahvenanmaa 24000 as. ja suurin Uusimaa n. 1,2 miljoonaa asukasta. Ääripäät ovat kaukana toisistaan, mutta n. 200 000 asukkaan alueita on melko paljon.

## PIENTALOUSALUEET

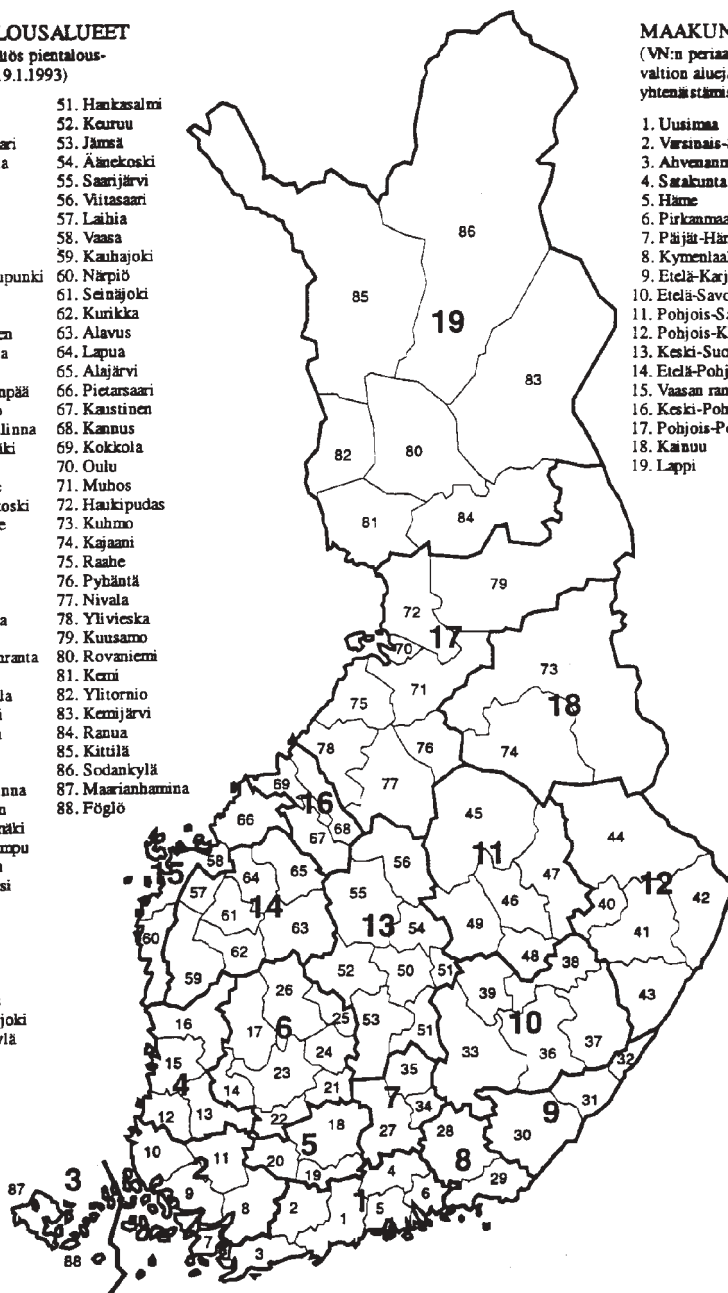
(SaM:n päätös pientalous-  
alueista 19.1.1993)

- |                  |                   |
|------------------|-------------------|
| 1. Helsinki      | 51. Hankasalmi    |
| 2. Lohja         | 52. Keuruu        |
| 3. Tammissaari   | 53. Jämsä         |
| 4. Orimattila    | 54. Aänekoski     |
| 5. Porvoo        | 55. Saarijärvi    |
| 6. Loviisa       | 56. Viitasaari    |
| 7. Parainen      | 57. Laihia        |
| 8. Salo          | 58. Vaasa         |
| 9. Turku         | 59. Kauhajoki     |
| 10. Uusikaupunki | 60. Närpiö        |
| 11. Loimaa       | 61. Seinäjoki     |
| 12. Rauma        | 62. Kurikka       |
| 13. Huittinen    | 63. Alavus        |
| 14. Vammala      | 64. Lapua         |
| 15. Pori         | 65. Alajärvi      |
| 16. Kankaanpää   | 66. Pietarsaari   |
| 17. Parkano      | 67. Kaustinen     |
| 18. Hämeenlinna  | 68. Kannus        |
| 19. Riihimäki    | 69. Kokkola       |
| 20. Forssa       | 70. Oulu          |
| 21. Pälkäne      | 71. Muhos         |
| 22. Valkeakoski  | 72. Haukipudas    |
| 23. Tampere      | 73. Kuhmo         |
| 24. Orivesi      | 74. Kajaani       |
| 25. Mänttä       | 75. Raahë         |
| 26. Virrat       | 76. Pyhäntä       |
| 27. Lahti        | 77. Nivala        |
| 28. Kouvola      | 78. Ylivieska     |
| 29. Kotka        | 79. Kuusamo       |
| 30. Lappeenranta | 80. Rovaniemi     |
| 31. Imatra       | 81. Kemä          |
| 32. Parikkala    | 82. Ylitornio     |
| 33. Mikkeli      | 83. Kemijärvi     |
| 34. Heinola      | 84. Ranua         |
| 35. Sysmä        | 85. Kittilä       |
| 36. Juva         | 86. Sodankylä     |
| 37. Savonlinna   | 87. Maarianhamina |
| 38. Joroinen     | 88. Pöjög         |
| 39. Pieksämäki   |                   |
| 40. Oulokurpu    |                   |
| 41. Joensuu      |                   |
| 42. Ilomantsi    |                   |
| 43. Kitee        |                   |
| 44. Lieksa       |                   |
| 45. Iisalmi      |                   |
| 46. Kuopio       |                   |
| 47. Nilsia       |                   |
| 48. Varkaus      |                   |
| 49. Suonenjoki   |                   |
| 50. Jyväskylä    |                   |

## MAAKUNNAT

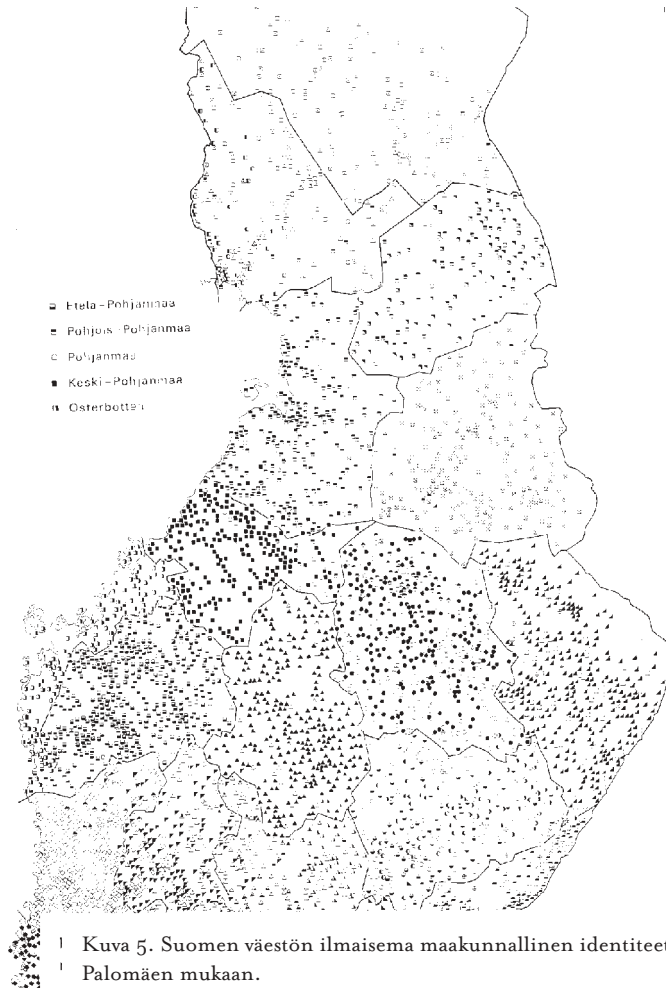
(VN:n periaatepäätös  
valtion aluejaotuksen  
yhtenäistämisestä 8.7.1992)

1. Uusimaa
2. Varsinais-Suomi
3. Ahvenanmaa
4. Satakunta
5. Häme
6. Pirkanmaa
7. Päijät-Häme
8. Kymenlaakso
9. Etelä-Karjala
10. Etelä-Savo
11. Pohjois-Savo
12. Pohjois-Karjala
13. Keski-Suomi
14. Etelä-Pohjanmaa
15. Vaasan rannikkoseutu
16. Keski-Pohjanmaa
17. Pohjois-Pohjanmaa
18. Kanuu
19. Lappi



Kuva 4. Suomen viralliset maakunnat ja pientalousalueet Mikkosen mukaan.

Asian tarkistamiseksi normaaliin vaikutusaluekyselyyn liitettiin kysymys, jolla kontrolloitiin alueiden tuntemisen tasoa väestön keskuudessa. Noin 5000 tasaisesti jakautuvan vastauksen perusteella (kuva 5) toiminnalliset maakunnat tunnettiin hyvin, vaikka niillä ei silloin vielä ollut virallista asemaa. Mukaan oli päässyt myös pienempiä alueita ja esim. Lapin läänin alueella maakunta käsitteenä ei ollut vakiintunut. Vastausten perusteella maa voitiin jakaa maakuntiin, jotka ilmentävät väestön tuntemaan alueellisen identiteetin erilaistumista.



Toiminnallisten maakuntien ja identiteetti maakuntien vastaavuus on verraten hyvä. Näin saatiin hyvä pohja hallinnolliselle maakuntajaolle. Maakunnat ovat merkittäviä myös koska ne ovat Euroopan Unionin suosiossa. Unionin synnyn aikana pohdittiin jopa sitä, pitäisikö Unioni rakentaa laajaksi maakuntien yhtymäksi! Ajatus jäi intellektuellien haaveeksi, koska Eurooppa kuitenkin on edelleen kansallisvaltioiden alue. Niillä on reaaliset mahdollisuudet yhdyntävän Euroopan rakentamiseen.

Suomessa maakunnilla on suhteellisen vähän toimivaltaa. Niiden pätehtävät ovat maakuntien etujen ajamista esim. aluepolitiikassa ja myös alueellisen suunnittelun suorittaminen. Päinvastoin kuin monissa maissa, Suomessa ei järjestetä maakuntavaaleja, vaan jäsenkunnat asettavat edustajansa hallintoelimiin. Maakuntaveroa ei Suomessa kanneta, jolloin pääasiassa kunnat joutuvat huolehtimaan tästäkin. Tehtävien monipuolistaminen ja hallinnon kehittäminen lienevät lähivuosina edessä.

## Kunnat

Kuntia on Suomessa nyt 452. Lääninuudistusta arvioitaessa kaksi vuotta sitten niitä oli 455 (kuva 3). Tämä kuvaa hyvin yleistä kehityssuuntaa, jota on yritetty ylläpitää ja kiirehtiäkin. Monet komiteat ja neuvottelukunnat ovat istuneet kehittämässä kuntien toimintaa ja toimintaedellytyksiä ja usein päätyneet esittämään kuntien lukumäärän vähentämistä.

Kunta sinänsä on tärkeä yksikkö hallintojärjestelmässä. Se on demokraattisesti valittu päättäjien osalta, mutta johdossa on tavallisesti tehokas virkamieskunta. Yleensä kunnan asukkaat ovat kiintyneet kuntaansa, jolloin identiteetti on vahva. Näin on erityisesti silloin kun jokin piirre, esim. kieli leimaa kuntaa ja sen elämää.

Kun kunnat ovat kuitenkin menettäneet väkeään varsinkin maaseudulla, seuraa taloudellisia vaikeuksia selvitä sitoumuksista ja velvollisuuksista ja joudutaan velkaantumaan ja säästämään kohtuuttomasti. Ulkopuolisten esim. komitean jäsenten, on helppo huomata, että kuntia yhdistämällä voidaan vähentää toiminnan päällekkäisyyksiä ja vähitellen päästä parempaan taloudelliseen tulokseen. Asukkaiden identiteetti on voimakas ja herkästi kuunnellaan kertomuksia, kuinka erään naapurikunnan väestölle kävi, kun se liitettiin suurempaan kuntaan. Vastustuksen aiheita lienee muitakin. Erityisesti tunnettu Lounais-Suomen pienkunta-alue säilyy vain melkein muuttumattomana kaikkien kartanpiirtäjien harmiksi.

Myös kaupunkien kasvusta aiheutuu paineita naapurikuntiin. Alueliitoksia tapahtuu pieninä lohkoina, mutta kokonaisten kuntien liittäminen on edelleen vaikeata. Kuntia kehoitetaan yhteistoimintaan myös siinä toivossa, että ennakkoluulot vähenisivät liittymistä vastaan. Ilmeisesti jokin ratkaisu on tulossa.

## Pientalousalueet - Seutuistuminen - Uudet kihlakunnat

Viimeaikaista kehitystä on luonnehtinut prosessi, jossa mennään kuntaa ylemmälle tasolle ja koetetaan formalisoida yksikkö, jota tässä aikaisemmin kutsuttiin valtion paikallishallinnon alueeksi.

Prosessi oikeastaan alkoi EU:n tarpeesta saada tilastotietoja jäsenmaista yhtenäisen järjestelmän, NUTS-järjestelmän puitteissa. Pientalousalueet muodostuvat yleensä muutamasta kunnasta Etelä-Suomessa. Lapissa yksikin kunta riittää, kun kunnat ovat Suomenkin oloissa suuria. Seutuistuminen on vähittä-

nen kehityksen kulku, jonka lopputuloksena on selkeä alueellinen kokonaisuus ihmisten mielissä (Mikkonen).

Uudet kihlakunnat muodostuvat valtion hallinnon alimpien yksiköiden toiminnan sopivalla yhdistämisellä toiminnallisiksi yksiköiksi alueellisella tasolla. Professori Kauko Mikkonen on tutkinut tiedustelumenetelmällä, missä määrin Vaasan läänissä väestö tunnistaa alueen seutukunnat. Minunkin mielestäni alueet tunnetaan hyvin. Onko tässä hahmottumassa uusi kuntajako (kuva 4)?

## KIRJALLISUUTTA

Suomen Kartasto, 5. laitos, vihko 311, Julkinen hallinto.

Suomen Kartasto, 5. laitos, Vihko 270, Yhdyskunta- ja aluejärjestelmä.

Hautamäki, Lauri (1972). Preliminary Methods in Seeking Optimal System of Centers Applied to Supraprovincial Level. *Fennia* 112, 25 p.

Mikkonen, Kauko (1986). Maakuntaa pienempien aluekokonaisuuksien tiedostaminen. *Terra* 98 1, ss. 29-44.

Mikkonen, Kauko (1995). Kansainvälistyvän Suomen alueelliset menestystekijät. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 190, *Maantiede* 33. 2. korjattu painos 243 s.

63

Palomäki, Mauri, Jarmo Granfelf, Kaj Palmgren, Kari Mannermaa, Mauno Kosonen, Orvo Siimestö (1967). Suomen keskus ja vaikutusaluejärjestelmä. *Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisuja A 19* 123 s.

Palomäki, Mauri (1968). Concept and Delimitation of Present-day Provinces of Finland. *Acta Geographica* 20 No 20. pp 280-295.

Palomäki, Mauri (1968). Changes in the Finnish Urban System and the Theory of Population Concentration. *Nederlandse Geografische Studies* 16 (pp.126-133).

Palomäki, Mauri, Kauko Mikkonen (1971). Optimaalisen keskusverkon simulointi Suomeen. *Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisuja A25* (1-46).

Palomäki, Mauri (1993). Les tendances Recentes de Rationalisation de L'administration Regionale Finlandaise. *Bulletin de la Societe Languedocienne de Geographie*.

Palomäki, Mauri (1996). Aluejako saadaan aikaan mahtikäskyllä. Hyvään hallintoon pääseminen on vaikeampi tehtävä. Pohjalainen, lokakuun 29 päivä.

## Sarjassa julkaistut teokset:

- 1/1991 Kielikylpymenetelmä: Kielen käyttö mielekkääksi
- 2/1992 En modell för språk i daghem och skola  
Language Acquisition at Kindergarten and school
- 3/1993 Sanomalehtiyliopisto  
Suomi lamassa - Esiästyön kehittäminen - Suunnittelumaantiede
- 4/1993 Yrittäjyyden uudet ulottuvuudet
- 5/1993 Kuluttajakäyttäytyminen
- 6/1994 Opiskelusta elämänlaatua  
aikuisopiskelijan selviytymisopas
- 7/1994 Kahden kielen kautta monikielisyyteen
- 8/1995 Yritysriski vai riskiyritys
- 9/1995 Kansainväliset liikeneuvottelut
- 10/1995 Hyvinvointivaltion uudet arvot
- 11/1996 Tänä päivänä. Sanomalehtiyliopiston tutkielma ajan hengestä.
- 12/1996 Developing Core Competencies  
in Small Business for the 21st Century
- 13/1996 Kielikylpy: Kielitaitoon käytön kautta
- 14/1996 Kielikylvyllä suu puhtaaksi
- 15/1997 Tiimit ja johtaminen
- 16/1998 Julkisjohtaminen
- 17/1998 Ihmisiä sanomalehtiyliopistossa 1992-1998
- 18/1998 Päätöksenteon ja ennustamisen matematiikkaa
- 19/1998 Johdatus muotoiluun
- 20/1999 Tuhat vuotta Pohjanmaan historiaa
- 21/2000 Aluetalouden rakenteet ja toiminta