

**TURUN YLIOPISTON
MERENKULKUALAN KOULUTUS- JA TUTKIMUSKESKUKSEN JULKAISUJA**

**PUBLICATIONS FROM THE CENTRE FOR MARITIME STUDIES
UNIVERSITY OF TURKU**

**B 198
2013**

ESPON MAALLA JA MERELLÄ

**Timo Hirvonen ja Jussi Telaranta
(toim.)**



TURUN YLIOPISTON
MERENKULKUALAN KOULUTUS- JA TUTKIMUSKESKUKSEN JULKAISUJA

PUBLIKATIONER AV SJÖFARTSBRANSCHENS UTBILDNINGS- OCH
FORSKNINGSCENTRAL VID ÅBO UNIVERSITET

PUBLICATIONS OF THE CENTRE FOR MARITIME STUDIES
UNIVERSITY OF TURKU

B 198
2013

ESPON MAALLA JA MERELLÄ

Timo Hirvonen ja Jussi Telaranta
(toim.)

Turku 2013

JULKAISIJA / PUBLISHER:

Turun yliopisto / University of Turku
MERENKULKUALAN KOULUTUS- JA TUTKIMUSKESKUS
CENTRE FOR MARITIME STUDIES

Käyntiosoite / Visiting address:
ICT-talo, Joukahaisenkatu 3-5 B, 4.krs, Turku

Postiosoite / Postal address:
FI-20014 TURUN YLIOPISTO

Puh. / Tel. +358 (0)2 333 51
<http://mkk.utu.fi>

Painosalama Oy
Turku 2013

ISBN 978-951-29-5613-5 (nid.)
ISBN 978-951-29-5614-2 (PDF)

ISSN 1456–1824

Taitto: Jussi Telaranta



Tämän raportin toteutti vuonna 2013 ESPONin Suomen yhteystaho (Itä-Suomen yliopisto / Karjalan tutkimuslaitos) yhteistyössä Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen kanssa. Toteutusta tukivat työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Raportti jatkaa vuonna 2004 aloitettua ESPON Suomessa -julkaisujen sarjaa ja on sen yhdeksäs teos. Nämä raportit ja lisätietoja ESPON Suomessa -toiminnasta ovat saatavilla ESPONin Suomen yhteystahon kotisivuilla www.espon.fi.



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

SISÄLLYSLUETTELO

SUUNTAVIIVOJA EUROOPAN ALUEIDEN TULEVAISUUTEEN	5
---	----------

Timo Hirvonen

INNOVAATIOIDEN MAANTIEDE JA ÄLYKKÄÄT INNOVAATIOSTRATEGIAT EUROOPASSA	14
---	-----------

Mika Kautonen

YLEISHYÖDYLLISET PALVELUT URBAANISSA EUROOPASSA JA MAASEUTUMAISESSA SUOMESSA	32
---	-----------

Michael Kull ja Olli Wuori

KAIKEN MAAILMAN MITTARIT – ARVIOITA ESPONIN INDIKAATTORIPROJEKTEISTA	49
---	-----------

Tomas Hanell

KAUPUNGIT VAI KOHEESIO – EUROOPAN UNIONIN ALUEPOLITIIKAN VAIHTOEHDOT	66
---	-----------

Timo Nikinmaa

MERET JA ALUEKEHITYS	80
-----------------------------------	-----------

Sari Repka ja Jussi Telaranta

EUROOPPALAISET JALANJÄLJET VIRON ALUESUUNNITTELUSSA	92
--	-----------

Antti Roose ja Katri-Liis Lepik

LIITTEET

Timo Hirvonen

SUUNTAVIIVOJA EUROOPAN ALUEIDEN TULEVAISUUTEEN

ET2050 – Euroopan alueiden tulevaisuuskuva

ESPON 2013 -tutkimusohjelman (2007–2013ⁱ) toteutus on loppusuoralla. Samanaikaisesti uuden ohjelmakauden valmistelu on edennyt, ja sitä koskevat päätökset tehtäneen piakkoin. Mullistavia muutoksia ei liene näköpiirissä; uusi ohjelma muistuttanee nykyistä, tosin hallinnollisesti kevennettynä.

Vuonna 2013 ESPONissa on valmistunut useita tutkimushankkeita, ja muutamia valmistuu vielä vuoden 2014 alkupuolella. Yksi viimeisimmistä tällä ohjelmakaudella toteutettavista ESPON-tutkimuksista on ET2050-hanke (Territorial Vision for Europe towards 2050), joka pyrkii lisäämään ESPONin näkyvyyttä ja painoarvoa EU:n alue- ja rakennepolitiikassa uudelle ohjelmakaudelle tullessa. Hankkeessa luodaan vuoteen 2050 ulottuva pitkän tähtäimen tulevaisuusluotaus Euroopalle. Monista muista eurooppalaisista ja EU:n tulevaisuustarkasteluista tämä hanke poikkeaa sikäli, että siinä huomioidaan erityisesti alueellinen ulottuvuus eli esimerkiksi eri kehitysvaihtoehtoihin liittyvät aluekehitysvaikutukset. Toimeksiannon lähtökohtia ovat Eurooppa 2020 -strategian (CEC 2010) tavoitteet monikeskuksisesti, monipuolisesti ja kestävästi kehittyvästä Euroopasta sekä Regions 2020 -tulevaisuusraportin (CEC 2008) esittämät haasteet globalisaatiosta, väestörakenteesta, ilmastomuutoksesta sekä energian käytöstä ja saatavuudesta. ET2050-hankkeelle asetetut kolme tavoitetta on johdettu tästä EU:n politiikkakokonaisuudesta. Ensinnäkin hankkeen tulee tutkimuksen avulla lisätä ymmärrystä alueellista yhteenkuuluvuudesta (territorial cohesion) ja muista EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteista. Toiseksi sen tulee analysoida yksityiskohtaisesti edellä mainittuja Regions 2020 -raportin neljää haastetta. Kolmantena ET2050-hankkeen tehtävänä on jäsentää alueiden ja kaupunkien tulevaisuudennäkymiä Euroopassa pitkällä aikavälillä.

ET2050-hanke käynnistyi kesäkuussa 2012. Tutkimusryhmää johtaa espanjalainen Mcrit-konsultti- ja tutkimusyritys ja siihen kuuluu 12 muuta eurooppalaista tutkimusorganisaatiota. Hankkeen loppuraportti julkistetaan keväällä 2014.

ET2050-hanke toteutetaan viisivaiheisena: Ensiksi suoritetaan eurooppalaisen aluekehityksen nykytilan analyysi. Seuraavaksi laaditaan vuosiin 2030 ja 2050 saakka ulottuvat skenaarioiden perusurat (Baseline scenarios). Kolmannessa vaiheessa muodostetaan perusurien vaihtoehtoisiksi kolme kokeellista skenaariota (Exploratory scenarios). Neljänneksi laaditaan visio Euroopan kehityskuvaksi vuonna 2050. Lopuksi asetetaan vision toteutusta edistävät puolimatkan tavoitteet ja vuoteen 2030 ulottuvat kehityspolut.

Kolmen ensimmäisen vaiheen aineistoina käytetään sekä (laadullista) asiantuntijatieta että tilastotietoja. Perusurat ja vaihtoehtoiset skenaariot muodostetaan trendianalyyysien ja vaiheittain etenevien kvalitatiivisten tapahtumakuvausten eli skenaariomenetelmien avulla. Nämä molemmat menetelmät ovat perusluonteeltaan tutkivia tai perinteisesti positivistisia siinä mielessä, että niissä pyritään johtamaan todennäköinen tulevaisuus nykyhetken tilanteesta tai vallitsevista kehitystrendeistä. Sen sijaan neljäs vaihe – vaatimus muodostaa

visio halutuksi tulevaisuudeksi – on lähtökohtaisesti normatiivinen ja siksi tutkimushankkeen tehtäväksi poikkeuksellinen ja vaativa. Asetelma sisältää myös jännitteitä ja tarjoaa virikkeitä keskusteluun tutkijoiden, päätöksentekijöiden ja virkamiesten välisestä työnjasta.

Tätä kirjoitettaessa, marraskuussa 2013, ET2050-hanke on juuri edennyt neljanteen vaiheeseen, joten vision muodostamistapa ja sisältö jäävät myöhemmin nähtäviksi ja arvioitaviksi. On kuitenkin selvää, että tutkijoiden keskuudessa ja tutkimuksen keinoin ei ole muodostettavissa yksimielistä ja yksikäsitteistä sisältöä Euroopan alueiden tavoitetilasta vuonna 2050. Tutkimukselle tätä perustellumpi tehtävä on esimerkiksi se, millä tavoin ja millaisten olosuhteiden vallitessa tavoitteeksi asetettu visio voi toteutua tai saadaan tapahtumaan. Tässä suhteessa ET2050-hankkeen toimeksianto antaakin tutkimusryhmälle vapauksia; ohjeina mainitaan ainoastaan, että vision tulisi edistää pitkää aikaväliä koskevaa keskustelua, sisältää luovia, mutta toteutuskelpoisia tulevaisuudenkuvia sekä esittää politiikalle vaihtoehtoja ja suuntaa. Tarkkaa työtapaa vision muodostamiseksi ei kerrota, vaan viitataan sidosryhmäkeskusteluihin (stakeholders discussions) ja muihin osallistaviin menetelmiin, joilla visioon haetaan aineksia ja kartoitetaan intressejä eri tahoilta ja päätöksentekotasoilta. Strategiatyössä tämän tyyppisellä vuorovaikutuksella on kaksoisrooli. Intressien kartoituksen ja tiedon hankinnan lisäksi tavoitteena on varhainen sitouttaminen, jonka avulla aktivoidaan sidosryhmiä ja saatetaan valmisteltava kehityskuva päättäjien tietoon riittävän ajoissa.

ET2050-hankkeen sidosryhmät ovat vaikeasti määriteltävissä. Käytännön syistä kansalaiskeskustelu lieene rajattavissa vision valmisteluvaiheen ulkopuolelle. Sidosryhmiin kuitenkin väistämättä lukeutuu vähintään tuhatpäinen joukko EU:n ja sen jäsenmaiden aluepolitiikan ja -suunnittelun piiriin kuuluvia päätöksentekijöitä, virkamiehiä ja asiantuntijoita. Kaikkien näiden tahojen kuuleminen ET2050-hankkeen aikana on ymmärrettävästi mahdotonta. Toisaalta, kuten edellä todettiin, vision määrittelemisen pelkästään tutkijavoimin tuntuu vieraalta. Näyttää siltä, että ET2050-hankkeessa on päädytty käytännönläheiseen kompromissiin, jossa tärkeimmät vision valmisteluun osallistuvat sidosryhmät ovat EU:n komission toimielimet (erityisesti aluepolitiikan pääosasto) ja ESPON-ohjelmaan osallistuvien maiden edustajista koostuva seurantakomitea (ESPON Monitoring Committee).

Tulevaisuuskuvan rakennuspalikat

ET2050-hankkeen ensimmäinen väliraportti (ESPON 2012a) sisältää analyysin Euroopan nykytilasta. Lisäksi siinä määritellään alustavasti perusurat ja niitä täydentävät kokeelliset skenaariot. Nykytilan kartoituksen taustaksi esitetään tilastollisia trendejä Euroopan asemasta maailmassa vuosina 1950–2010. Keskeisin johtopäätös on Euroopan globaalin painoarvon pienentyminen useimmilla mittareilla mitattuna. Varsinainen nykytilan analyysi muodostuu kahdesta temaattisesta kokonaisuudesta. Ensimmäinen niistä käsittelee keskeisiä kehitystrendejä kahdeksalla aihealueella (väestö, talous, teknologia, liikenne, energia, maankäyttö, ympäristö, hallinta). Sen synteesinä esitetään 125 avainpäätelmää Euroopan tilanteesta vuonna 2012.

Nykytilan analyysin toinen temaattinen kokonaisuus tarkastelee kehitystrendejä yhdeksällä Euroopan makroalueella. Suomalaisittain kiinnostavin niistä on Nordregio-tutkimuslaitoksenⁱⁱⁱ laatima raportti Pohjoismaiden ja Itämeren alueen muodostaman makroalueen peruspiirteistä ja muutossuunnista (ks. ESPON 2012b). Se on tapaustarkastelu, joka sisältää makroalueen peruskuvauksen (mm. alueen järjestyminen makroalueena, SWOT, globalisaatioon ja ilmastomuutokseen sopeutuminen) lisäksi kolme suppeahkoa katsausta ET2050-hankkeen teemoista (kehitys em. kahdeksalla aihealueella, makroaluetta koskevat tulevaisuusskenaariot, makroalueen hallinnollinen ja poliittinen yhteistyö). Raportin päätelemät ovat perusteltuja, mutta eivät kovin yllättäviä: Itämeren alueen 70 miljoonainen väestö asuu verraten hajallaan ja useissa maissa, maiden ja niiden osa-alueiden välillä esiintyy erilaisia jakolinjoja ja niiden kehitysedellytykset ovat eriytyneitä (talous, raaka-aineet, energia, maankäyttö), tulevaisuuden uhkista ja mahdollisuuksista osa on yhteisiä (väestökehitys, saavutettavuus, arktiset ja merialueet) ja valtioiden ja alueiden välinen yhteistyö on monisuuntaista ja sillä on pitkät perinteet (VASAB, pohjoismainen yhteistyö). Itämeren aluetta käsittelevien skenaarioiden esittely sisältää eniten uutuusarvoa. Analysoitavana on viisi eri asiayhteyksissä tuotettua tulevaisuustutkimusta: ESPON-ohjelmassa toteutettu skenaarioprojekti vuodelta 2007, TransBaltics-skenaariot vuodelta 2010, ruotsalainen SIDA/Eurofutures-tulevaisuustutkimus vuodelta 2008, Christian Ketelsin tutkimus vuodelta 2008 sekä Itämeren alueen aluesuunnittelu-yhteistyönä toteutettu VASAB-visio vuodelta 2010. Kustakin näistä esitetään sivun mittainen tiivistelmä, joissa kuvataan strategioiden taustaa, tavoitetta ja sisältöä pääpiirteittäin.

Nykytilan analyysin perusteella ja skenaarion perusurien lähtökohtina esitetään 23 oletusta, jotka käsittelevät esimerkiksi yleistä talouskehitystä, kaupungistumista ja EU:n politiikkalinjauksia. Niiden suuntaamana muodostetaan numeerinen ennuste yhdeksän aluekehityksen indikaattorin kehityksestä vuoteen 2050 asti. Sen jälkeen määritellään perusurien vaihtoehtoina esitettävät kokeelliset skenaarit. Taustaksi esitetään yhteenveto lähes sadan skenaariotutkimuksen lähestymistapoja kartoittaneesta kirjallisuuskatsauksesta. Seitsemän eurooppalaista skenaarioprojektia esitellään tarkemmin; niistä neljä on tavalla tai toisella EU-alkuperää, kaksi ranskalaista ja yksi Alankomaissa toteutettu. Tämän tarkastelun johdopäätöksenä – varsin odotetusti – päätetään hyväksyä jo hankkeen toimeksiannossa esitetyt ja siinä alustavasti muotoillut kolme kokeellista skenaariota. Virtojen Euroopassa (Europe of the Flows, skenaario A) aluerakenteen rungon muodostavat liikennekäytävät ja niiden solmukohdissa sijaitsevien jättikaupunkien väliset yhteydet. Kaupunkien Eurooppa (Europe of the Cities, B) rakentuu kaupunkikasvun ja nykyisen (pää-)kaupunkiverkon varaan. Alueiden Eurooppa (Europe of the Regions, C) on edellisiä väljemmin muotoiltu ja moniaineksinen, lähinnä erilaisten alue- ja paikkakuntakohtaisten kasvutekijöiden mukaisesti ja mosaiikkimaisesti rakentuva. Lisäksi ainoana näistä kolmesta skenaariosta sen yhteydessä mainitaan maaseutu. Yleispiirteisesti luonnehdittuna Virtojen Eurooppaa voi pitää näistä skenaarioista markkinavetoisimpana ja Alueiden Eurooppaa eniten pohjoismaista hyvinvointivaltion yhteiskuntamallia muistuttavana.

Skenaariot numeroina

ET2050-hankkeen toinen väliraportti (ks. ESPON 2013) tarkentaa ja täydentää skenaariokuvauksia. Päätuloksina esitetään patteristo kvantitatiivisten ennustemallien tuottamia

lukuarvoja, niiden synteesi sekä alustavia päätelmiä. Ennustemalleja on viisi ja ne käsittelevät väestökehitystä (MULTIPOLES), taloudellista kasvua (MASST3), liikenteen kehitystä (MOSAIC), maankäytön muutosta (METRONOMICA) ja aluekehitystä kokonaisuutena (SASI). Viimeksi mainittu ennustemalli esittää tuloksensa NUTS3-tasolla eli suomalaisittain maakuntatasolla. Maankäytön muutoksia ennustetaan kilometrin ruutuaineistolla. Muiden mallien aluetasona ovat suuralueet (NUTS2). Kahden viimeksi mainitun mallin ennusteet ulottuvat peräti kuluvan vuosituhanen puoliväliin, muut tyytyvät vuoteen 2030.

Mallien täydelliset tulokset esitetään vasta loppuraportissa, joten tässä ei ole mielekäästä arvioida niitä seikkaperäisesti. Ennusteiden pääpiirteinä erottuu kuitenkin odotetusti se, että työllisyyden ja talouden kasvu (BKT:lla mitattuna) Euroopassa vuoteen 2030 saakka on parhaassakin tapauksessa hitaampaa kuin mihin viime vuosikymmenten aikana on totuttu. Markkinaehtoiset skenaariot, Virtojen Eurooppa ja erityisesti Kaupunkien Eurooppa, näyttäisivät olevan tässä suhteessa etevimpiä etenemismuotoja. Alueiden Eurooppa johtaisi ennustemallien mukaan yllättävästi yhtä hyvään työllisyys- ja talouskehitykseen kuin perusura. Alueiden Eurooppa -skenaariossa EU:n alue- ja rakennepoliitikkalle asetetaan vahva aluekehitysrooli, ja siksi siitä hyötyisivät eniten EU:n uudet jäsenmaat.

Perusuran maakohtaisten ennusteiden mukaan Suomen talous, väkiluku ja teollisuuden työpaikkojen lukumäärä kehittyisivät EU:n keskimääräistä tasoa suotuisammin, mutta sekä palvelualojen työpaikkojen että kaikkien työpaikkojen lukumäärä sitä selvästi heikommin (Camagni & Capello 2013). Lisäksi ennusteiden mukaan Suomen väestö ikääntyisi muuta Eurooppaa vauhdikkaammin ja Suomeen myös suuntautuisi merkittävää maahanmuuttoa. Skenaarioiden alueellisten vaikutusten tarkastelu nostaa Suomen osalta esiin sekä yllättäviä että odotettuja piirteitä. Yllättävää on esimerkiksi se, että kaikki skenaariot tuottavat likimäärin samansisältöisen ja melko myönteisen BKT per asukas -ennusteen Suomen maakunnille vuoteen 2050 ulottuvalla ajanjaksolla. Siten Suomeen levinnyt kriisi-tietoisuus on ET2050-hankkeen perustella ennaaikaista ja ylimitoitettua – suomalaisten vaurastumien jatkuu ja se jakautuu koko maahan jokseenkin tasapuolisesti lähivuosikymmenien aikana.

Onko ET2050-skenaarioissa järkeä?

Ennusteiden menetelmävalinnat ja tulosten uskottavuus vaikuttavat ET2050-hankkeen aikanaan saamaan vastaanottoon ja ovat kiinnostavia myös sinällään. Ekonometristen ja muiden kvantitatiivisten, pitkän aikavälin ennustemallien asettaminen skenaariotyön keskiöön on rohkeaa, mutta myös hämmäntävä ja arvostelulle altis ratkaisu. Yleensä skenaarioissa ei kuvata lopputilaa yksityiskohtaisen tarkasti, vaan kiinnostuksen kohteena on sinne johtava tapahtumasarja ja syy-yhteyksien ketju. Numeeristen ennusteiden yhteydessä tapahtumien kulku voi piiloutua mallien oletuksiin, jolloin kehityksen polkuriippuvuudet ja esimerkiksi eri päätöksistä seuraavat vaihtoehdot jäävät tulkinnassa sivuosaan. Lisäksi skenaarioiden ja varsinkin vision tulisi innostaa ja ruokkia mielikuvitusta – pakahduttavan paljon numeroita sisältävän asiakirjan vaikutus on yleensä päinvastainen. Toisaalta ja ainakin väliraporttien perusteella ET2050-hankkeen kvantitatiivinen mallinnus vaikuttaa asi-

antuntevasti toteutetulta ja sen tulokset on raportoitu varsin suoraviivaisesti ja helposti omaksuttavassa muodossa. Numeerisiin ennustemenetelmiin liittyvät rajoitteet tuodaan myös riittävästi esiin; esimerkiksi talouskehityksen ennustemallin tekijät eivät pidä tuloksiaan ennusteina (forecast) vaan kvantitatiivisina ennakoiteina (foresight) (Camagni & Capello 2013). Käsitemallinnallaan tekijät halunnevat kiinnittää huomiota sekä pitkän aikavälin ennustemallien oletuksiin liittyviin epävarmuuksiin ja suuriin virhemarginaaleihin että niiden käyttötarkoitukseen skenaarioiden lisä- ja tausta-aineistona. Tällöin numeeriset ennusteet lähinnä täydentävät skenaarioita rajoittamalla mahdollisten tulevaisuuskuvien joukkoa sekä antamalla niille kiintopisteitä ja viitearvoja.

ET2050-hankkeen väliraporteissa ei oteta kantaa kehitettävän eurooppalaisen aluevision käyttötarkoitukseen ja käyttäjäkuntaan. Sisäänrakennettuna oletuksena lienee, että sen ainekset aikanaan omaksutaan komission ja erityisesti aluepolitiikan pääosaston asiakirjoihin, joista ne hiljalleen suodattuvat ja imeytyvät jäsenvaltioiden ja alueiden linjanveitoihin. Tähän prosessiin vaikuttaa esimerkiksi se, miten innostavia avauksia visio sisältää. Tässä suhteessa ET2050-hankkeella on vielä kehitettävää – väliraportin tulevaisuuskuvia leimaa Eurooppaa kohdannut lama ja tulevaisuuteen suhtaudutaan tarpeettoman, tai ainakin yllättävän, varauksellisesti. Myös käsitteellinen perusta ja puheenparsi kaipaavat terävöittämistä, ja siihen ET2050-hanke myös näyttäisi pyrkivän. Esimerkiksi kolmen kokeellisen skenaarion yhteydessä pyritään täsmentämään monikeskuksisen aluerakennemallin olemusta eri aluetasoilla. Virtojen Euroopassa monikeskuksisuutta ilmentävät jättikaupunkien välille muodostuvat yhteydet. Sen sijaan Kaupunkien Euroopassa monikeskuksisuutta edustaa kaupunkien suuri lukumäärä ja tasaisempi kokojakauma. Alueiden Euroopassa monikeskuksisuuden katsotaan puolestaan viittaavan pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin sekä niiden vuorovaikutukseen ympäröivien alueidensa kanssa. (ESPON 2013, 81).

ALLI – Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva

Vuonna 2012 ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö käynnistivät selvitystyön pitkällä aikavälillä tavoiteltavasta aluerakenteesta ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä Suomessa. Toimeksianto perustuu valtioneuvoston liikennepoliittiseen selonteeseen ja valtakunnallisiin alueiden kehittämistavoitteisiin. Sen esivaiheena toteutettiin kartoitus Suomen aluerakenteen nykytilasta ja muutostekijöistä (ks. ALLI-kartasto 2013). Varsinainen kehityskuva laaditaan vuosina 2013–14.ⁱⁱⁱ

Vaikka ALLI-hanke on tätä kirjoitettaessa vasta alkuvaiheessaan, se tarjoaa kiinnostavan vertailuparin edellä esitellylle eurooppalaiselle ET2050-skenaariohankkeelle. Hankkeiden perimmäinen tavoite – aluerakenteen pitkän aikavälin kehityskuvan määrittäminen ja siihen liittyvä skenaariotyö – on sama, mutta niiden toteutustavat poikkeavat jossain määrin toisistaan. Selvin ero liittyy asiantuntijoiden rooliin. Kotimaisessa hankkeessa kehityskuvan laatimisesta vastaa pääasiassa ministeriöiden ja maakuntien liittojen edustajista koostuva yksitoistajäseninen työryhmä. Ideointi ja luonnostelu tapahtuu eri tahojen yhteistyönä työpajoissa. Lisäksi järjestetään alueellisia esittely- ja keskustelutilaisuuksia (ns. aluefoorumit), joissa alueiden toimijoille tarjotaan mahdollisuuksia tuoda aineksia kehityskuvaan. Tätä kehityskuvaprosessia tukee ja avustaa tarjouskilpailulla valittu ja lähinnä tutkimuslaitosten edustajia sisältävä konsultti- tai tutkimusryhmä.

ALLI-hankkeen lähestymistapaa kehityskuvatyöhön voi luonnehtia hallinto- tai politiikkavetoiseksi. Sen sijaan ET2050-hankkeessa kehityskuva näyttäisi muodostuvan asiantuntija- tai tutkimuslähtöisesti. Molemmat hankkeet ovat tätä kirjoitettaessa kesken, joten on ennen aikaista arvioida näiden erilaisten lähestymistapojen tuloksia tai keskinäistä paremmuutta. Varsinkin kehityskuvien toimeenpanossa ja toteutusvaiheessa aluetason sitoutuminen on kuitenkin tärkeää (ks. Hanellin artikkeli tässä raportissa). Kotimaisen ALLI-hankkeen osallistava menettely luo sille epäilemättä otollisemman alustan.

Raportin sisältö

Käsillä olevassa raportissa on tämän johdannon lisäksi kuusi artikkelia, joissa käsitellään ESPON 2013-tutkimusohjelman ajankohtaisia aiheita ja tutkimustuloksia vuonna 2013. Tulevaisuustieto ja skenaariot ovat esillä useissa artikkeleissa, ja siten ne osaltaan antavat virikkeitä ja tuovat aineksia esimerkiksi edellä mainitun ALLI-kehityskuvan laatimiseen.

Mika Kautonen käsittelee innovaatioiden maantiedettä Euroopassa tutkineen KIT-hankkeen tuloksia. Kautosen mielestä KIT-tutkimusryhmän raportti sisältää käsitteellisesti kiinnostavia havaintoja, mutta sen empiiriset tulokset ja politiikkasuositukset ovat osittain ja erityisesti Suomen innovaatiopolitiikan näkökulmasta vanhanaikaisia sekä tiede- ja teknologiakeskeisiä. Kautosen mielestä KIT-tutkimusryhmän näkemys innovaatiotoiminnan suuruuden ekonomiasta, joka ikään kuin luonnonlakina johtaa innovaatioiden kasautumiseen suurimpiin keskuksiin, on tarpeettoman kärjistävä. Kautonen perustelee käsitystään kotimaisen innovaatiotutkimuksen tuloksilla ja innovaatioiden syntymekanismien moniulotteisuudella. Sekä innovaatioiden syntyyn että niiden leviämiseen vaikuttavat tutkimuksen ja tuotekehityksen lisäksi toimintaympäristön kulttuuriset ja sosiaaliset seikat, kuten esimerkiksi toimijoiden yhteistyösuhteet, kysyntäpaine ja käyttäjäkokemukset. Tämä antaa tilaa ja luo soveltamismahdollisuuksia hyvin erityyppisiä alueita ja innovaatioympäristöjä koskevalle paikkaperustaiselle alue- ja innovaatiopolitiikalle.

Michael Kull ja Olli Wuori tarkastelevat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja eli ns. SGEI-palveluja (Services of General Economic Interest). Ne ovat yksityisten tahojen tuottamia, mutta yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja, joille viranomaisen voi asettaa erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Aihe tunnetaan Suomessa huonosti, vaikka sen soveltaminen laajenee ja ajankohtaistuu. Se johtuu siitä, että julkisen sektorin oman palvelutuotannon vähentyessä ostopalvelut yksityiseltä sektorilta lisääntyvät. Normaalitapauksessa palveluntarjoajia kilpailutetaan ja tuottajaksi valitaan halvin tai muilla kriteereillä paras. Esimerkiksi Suomessa maaseudun posti- ja liikennepalveluja voi kuitenkin usein käytännössä tuottaa vain yksi yritys. Tällöin kilpailutus ei toimi, ja palvelu on pakko ostaa tuolta ainoalta palvelun tuottajalta. Ostajaa kuitenkin uhkaa tuomioistuin, koska EU:n kilpailulainsäädännön perusteella kyseessä voi olla kilpailua vääristävä julkinen tuki. Ratkaisuna kyseinen palvelu voidaan määritellä SGEI-palveluksi, jolloin yritykselle voidaan maksaa kohtuullinen korvaus yleishyödyllisen tehtävän suorittamisesta.

Kull ja Wuori lähestyvät tätä ratkaisutilannetta kahdesta suunnasta. Ensiksi he esittelevät ja analysoivat SGEI-palveluihin liittyvää EU:n sääntelykokonaisuutta. Toiseksi he pohtivat siihen liittyviä käytännön kysymyksiä ESPON-ohjelmassa toteutetun SeGI-hankkeen ja

Suomen maaseudun SGEI-palveluja käsitelleen tutkimushankkeen tulosten perusteella. Päätelmien keskiöön sijoittuu syrjäisen maaseutukylän maitolaiturilla ihmettelevä mummo: onko SGEI-palveluna liikkuva myymäläauto myöhässä vai linja lakkautettu kilpailua vääristävänä?

Tomas Hanellin aiheena ovat ESPON 2013 -ohjelman indikaattorihankkeet: INTERCO, SIESTA, BSR-TeMo ja KITSCAP. Niiden tarkoituksena on tuottaa eurooppalaista vertailutietoa aluekehityksestä ja tiivistää sitä ymmärrettävään ja käyttökelpoiseen muotoon. Tämä yleistävä pyrkimys on rationaalisen päätöksenteko- ja hallintotavan sekä lineaarisen tiedonsiirron ihanteiden mukaista (Yli-Vikari 2011, 19). Siinä tiedon oletetaan suoravii- vaisesti johtavan parempiin päätöksiin. Erikoistuneiden asiantuntijoiden tehtävänä on tuottaa päätöksiin tarvittavaa yksityiskohtaista tietoa pieniin osiin pilkotuista monimutkaisista ilmiökokonaisuuksista.

Hanellin mukaan indikaattoriprojektien tulokset vaihtelevat. Vertailutietojen kokoamista haittaa aluetietojen huono saatavuus. Tiivistämistä ja tulosten helppotajuista esittämistä puolestaan vaikeuttaa se, että mittauksen kohteina olevat EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitekokonaisuudet, Eurooppa 2020 -strategia ja alueellinen yhteenkuuluvuus (territorial cohesion), ovat laajoja ja epäselviä. Tyypillisesti niitä kuvaavat indikaattorijärjestelmät ovat eri ulottuvuuksien mukaisesti järjestettyjä kuvauskokonaisuuksia, joissa vältetään yksinkertaistavaa syntetisointia. Indikaattorilistojen yksityiskohtaisen sisällön sijasta Hanell kiinnittää huomiota näiden listojen rakenteeseen, jonka hän katsoo ohjaavan indikaattoreiden käyttöä ja muokkaavan käsityksiä. Päätelmissään Hanell esittää huomioita eurooppalaisten indikaattorihankkeiden mielekkyydestä Suomen kannalta sekä pohtii sirpaleisen ja sektoreittain hajautuneen aluetiedon yhteen kokoamisen etuja.

ESPON 2013 -ohjelman TIGER-hankkeen mukaan Suomi on tähän saakka kokonaisuutena hyötynyt globalisaatiosta. Yleisesti siitä ovat hyöttyneet eniten Euroopassa suurimmat kaupungit ympäristöineen. Timo Nikinmaa tarkastelee Helsingin asemaa maailmalaajuisessa kaupunkiverkossa TIGER-hankkeen tuottaman vertailuaineiston avulla. Esimerkiksi kiinteistösijoitusten kohdistumisella, asiantuntijapalveluiden sijoittumisella sekä liikenneyhteyksien määrällä ja suunnilla mitattuna Helsingin kansainvälinen profiili ei ole kovin vahva. Yleisesti Helsingin profiili muistuttaa muiden pohjoismaisten pääkaupunkien profiilia, joskin lentoliikenteen suuntautuminen Helsingistä Aasiaan on poikkeava piirre.

Globaalissa kilpailussa haavoittuvia alueita on Euroopassakin paljon, ja niiden asemaa pyritään vahvistamaan EU:n alue- ja rakennetukien avulla. Nikinmaa esittää katsauksen näiden politiikkatoimien vaikutuksia käsitteleviin tutkimuksiin. Empiirinen näyttö aluetukien tehokkuudesta näyttäisi olevan ristiriitaista. Esimerkkinä Nikinmaa käsittelee teollisuusyritysten sijoittumista Isossa-Britanniassa, jossa aluepolitiikkaa uudistettiin voimakkaasti 1980-luvulta lähtien. Julkinen tuki näyttysi vaikuttavan huonosti teollisuusyritysten sijoittumiseen, ja yritystukien muutkin alueelliset vaikutukset näyttäisivät jäävän usein tilapäisiksi.

Sari Repka ja Jussi Telaranta esittelevät artikkelissaan merten aluesuunnittelua. Virikkeenä ja arvioitavana heillä on ESPON 2013 -ohjelman ESaTDOR-hanke, jossa analysoidaan maan ja meren vuorovaikutuksen merkitystä aluekehitykselle Euroopassa. Artikkelin läh-

tökohtana ja yleisenä kiinnostuksen herättäjänä merialueiden suunnittelua kohtaan on havainto siitä, että merialueiden käytön lisääntyessä myös käytön sääntelyn ja eri käyttömuotojen koordinaation tarve kasvaa. Repka ja Telaranta erittelevät merialueiden suunnittelun tehtäviä ja esittelevät sen hallintoa ja lainsäädäntöä. Lisäksi he pohtivat ESaTDOR-hankkeen tuloksia sekä nostavat niistä esiin ja tekevät niiden perusteella Itämeren suunnittelukysymyksiä koskevia huomioita ja päätelmiä. Tarkastelun pääkohteita ovat ESaTDOR-hankkeessa kehitetty Euroopan merialueiden typologia sekä skenaariot Euroopan merialueiden kehityksestä lähivuosikymmenien aikana. Artikkelin ajankohdainen mm. EU:n sininen kasvu -meristrategian (COM 2012), EU:n komission maaliskuussa 2013 julkaiseman merialueiden suunnittelua käsittelevän direktiiviehdotuksen sekä elokuussa 2013 hyväksytyn, pohjoisten merien lisääntyvään käyttöön liittyvän Suomen arktinen strategia 2013 -asiakirjan vuoksi.

Tämän raportin viimeisessä artikkelissa Antti Roose ja Katri-Liis Lepik tarkastelevat alue-suunnittelun viimeaikaisia kehitysvaiheita Virossa. Maan itsenäistyttyä ja suunnittelujärjestelmää luotaessa otettiin mallia Pohjoismaista ja erityisesti Suomesta. Sitten EU-jäsenyys ja esimerkiksi uusliberalismi ovat leimanneet suunnittelukäytäntöjä. EU:n rakennerahastoista suuntautuu Viroon merkittävää rahoitusta, joten myös EU-politiikan periaatteet ovat vaikuttaneet sikäläiseen aluesuunnitteluun. Roose ja Lepik kuitenkin huomauttavat, että käytännössä EU-politiikan linjauksia sovelletaan varsin valikoivasti ja suurin huomio kohdistuu rakennerahastojen rahoitusmahdollisuuksien täysimääräiseen hyödyntämiseen. Rakennerahastopolitiikan sivuvaikutuksena aluekehittäminen on kuitenkin sektoroitunut ja ohjausvoima on keskittynyt ministeriöihin. Lisäksi yleistynyt erityiskaavoitus heikentää kaavoitusjärjestelmän tehoa ja vaikeuttaa politiikkatoimien koordinoitua.

Tuore Viron aluesuunnittelun ja -kehityksen pitkän tähtäimen kehityskuva, Estonia 2030+ -asiakirja, pyrkii tehostamaan eri toimenpiteiden yhteensovittamista. Perusajatuksena siinä on Euroopassa yleistynyt aluesuunnittelun ja -kehityksen kokonaistarkastelu siten, että maankäytön ohjailu lomittuu osaksi suurempaa alueiden kehittämisen kokonaisuutta. Vaikka Roose ja Lepik pitävät Estonia 2030+ -asiakirjaa osoituksena virolaisen aluesuunnittelun eurooppalaistumisesta, he korostavat kansallisten ja kulttuuristen piirteiden merkitystä. Esimerkkinä poliittisten, ammatillisten ja hallinnollisten perinteiden vaikutuksista he tarkastelevat kokemuksia Helsinki-Tallinna-yhteistyöasetelmasta. Kaupunkiparin vilkkaasta vuorovaikutuksesta huolimatta yhteistyöltä puuttuvat pysyvät puitteet ja sopiva hallintotapa. Lisäksi kulttuurierot, kuten esimerkiksi riskiottohaluun ja konsensushakuisuuteen liittyvät seikat, hidastavat yhteistyön kehittymistä.

Viitteet

ⁱ www.espon.eu

ⁱⁱⁱ www.nordregio.se

ⁱⁱⁱ Lisätietoja ALLI-hankkeesta ja sen etenemisestä on ALLI-kehityskuvan valmistelun verkkosivuilla: <http://www.tut.fi/verne/alli/>.

Lähteet

ALLI-kartasto 2013. Saatavissa: http://www.tut.fi/verne/wp-content/uploads/ALLI_kartasto_2013.pdf

Camagni, R. & Capello, R. 2013. Territorial scenarios of the MASST3 model in the ET2050 project. ESPON workshop, Brussels, 11 October 2013.

CEC, Commission of the European Communities 2008. Regions 2020. On assessment of future challenges for EU regions. Commission staff working document. Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf

CEC, Euroopan komissio 2012. Sininen kasvu. Meritalouden ja merenkulkualan kestävä kasvun mahdollisuudet. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueidenkomitealle. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0494:FIN:FI:PDF>

Euroopan komissio 2010. Eurooppa 2020. Alykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Komission tiedonanto. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FI:PDF>

ESPON 2012. ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe. Project 2013/1/19. Interim Report 31/05/2012, Revision 12/10/2012

ESPON 2013. ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe. Project 2013/1/19. Second Interim Report. 30/04/2013.

Suomen arktinen strategia 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013. Saatavissa: <http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=393565>

Yli-Vikari, A. 2011. Numeroiden harhaa vai toteutuksen työkaluja? – indikaattorien käyttö maatalouden ympäristöpoliittisessa suunnittelussa. MTT Tiede 16.

Mika Kautonen

INNOVAATIOIDEN MAANTIEDE JA ÄLYKKÄÄT INNOVAATIOSTRATEGIAT EUROOPASSA

Johdanto

Knowledge, Innovation, Territory (KIT) -hankkeen toteuttajiin ja sen loppuraportin kirjoittajiin lukeutuu useita erittäin nimekkäitä ja ansioituneita tutkijoita, kuten hankkeen tieteellinen koordinaattori Roberta Capello sekä professorit Roberto Camagni, Michael Storper ja Philip Cooke. Tästäkin syystä ESPON 2013 -ohjelmassa vuosina 2010–12 toteutetun KIT-hankkeen loppuraportti (ESPON 2012) on mielenkiintoinen. Se sisältää analyysin innovaatiotoiminnan ja aluekehityksen suhteista Euroopassa sekä ehdottaa erityyppisille alueille soveltuvia kehitysstrategioita ja innovaatiopolitiikan suuntaviivoja. Tässä artikkelissa esitellään ja arvioidaan KIT-raportin sisältöä ja sen tutkimustuloksia innovaatioiden maantieteestä. Aluksi käsitellään hankkeen tavoitteita ja toteutusta. Seuraavaksi käydään läpi loppuraportin analyysi ja esitetään hankkeen tulokset tiiviisti. Lopuksi pohditaan tulosten merkitystä Suomen ja kotimaisen tutkimuksen näkökulmista.

KIT-hankkeen tausta, tavoitteet ja toteutus

KIT-hankkeen yleinen tavoite on tuottaa tieteellistä tutkimusta EU:n koheesiopolitiikan uudistusta tukevia innovaatiostrategioita varten. Perusajatuksena on monipuolistaa vallitsevaa dikotomista käsitystä älykkään erikoistumisen (smart specialization) mukaisten innovaatiostrategioiden luomiseksi: Eurooppaa ei voi jakaa ytimeen (Euroopan tutkimusalue) ja periferiaan, joista jälkimmäisessä ainoastaan sovelletaan yleisesti hyödynnettäviä teknologioita. KIT-raportin kirjoittajien mielestä innovaatioiden maantiede on tätä dikotomiaa monimutkaisempi ilmiö ja alueiden kyvyt tuottaa osaamisesta ja innovaatioista kasvua eroavat monin tavoin toisistaan. Siksi alueiden erityispiirteiden tunnistaminen on välttämätöntä suunniteltaessa koheesiopolitiikan tavoitteita palvelevia strategioita. Jo tässä vaiheessa voi tosin kysyä, mahdollistaako KIT-hankkeen tutkimusasetelma eli koko Euroopan tason tarkastelu tällaisten alueellisten innovaatiostrategioiden hahmottelun. Kytetäänkö näin yleisellä tasolla ja pääosin tilastollisiin aineistoihin NUTS2-alueetasolla pohjautuen tunnistamaan riittävän tarkasti alueellisia erityispiirteitä? Pалаan näihin kysymyksiin tässä artikkelissa myöhemmin.

KIT-loppuraportissa tehdään käsitteellisesti tärkeitä havaintoja. Ensinnäkin raportissa tunnistetaan ero osaamisen ja innovaatioiden välillä. Siten siinä hylätään yksinkertainen otaksuma, että mikäli osaamista luodaan paikallisesti se väistämättä johtaa innovaatioihin tai toisinpäin – jos syntyy innovaatioita, tämä johtuu paikallisesti luodusta osaamisesta. Samoin kirjoittajat eivät hyväksy otaksumaa, että aluetalouden innovaatio- ja oppimisprosessit tai intensiiviset paikalliset vuorovaikutussuhteet johtaisivat vääjäämättä merkittävään tuottavuuden kasvuun. Myöskään innovaatioprosessin eri vaiheet – keksinnön synty, kaupallistaminen ja laajamittainen diffuusio – eivät useinkaan toteudu samalla alueella. Alueiden kyvykkyys voi vaihdella suuresti innovaatioprosessin eri vaiheissa. Itä-Euroopan maiden esimerkki vuoteen 2008 saakka osoittaa, että voimakastakin taloudellista

kasvua ja konvergoitumista kohti eurooppalaista keskitasoa voi esiintyä alueilla, joilla ei tapahdu merkittävää teknologista kehitystä. Tällaisten havaintojen esiin nostaminen on tärkeää innovaatiopolitiikan tietopohjan kehittymiseksi.

KIT-hankkeen keskeisiä tuloksia on kartoitus innovaatiotoiminnan alueellisista piirteistä Euroopassa. Tässä kartoituksessa huomioidaan edellä käsitteellisesti tunnistetut osaamisen luomisen ja hyödyntämisen eri vaiheiden erot. Siten analyysin tulokset eroavat aiemmista pyrkimyksistä luokitella eurooppalaisia alueita niiden osaamistason perusteella (OECD 2010; 2011). Toinen keskeinen tulos on hahmotelma kullekin tunnistetulle aluetyypille soveltuvasta innovaatiostrategiasta.

Tutkimusryhmä korostaa, että empiirinen analyysi auttaa ymmärtämään innovaatioita kasvun lähteenä. Esimerkiksi tutkimus- ja kehityspanostusten lisääminen ei johda välttämättä ja suoraviivaisesti korkeaan tuottavuuteen. Lisäksi joillakin alueilla tuottavuus on korkeaa ilman merkittävää T&K-toimintaa.

KIT-loppuraportissa tietotalous (knowledge economy) määritellään kolmen eri lähestymistavan yhdistelmänä. Nämä korostavat tiettyjä talouden sektoreita (esimerkiksi korkean teknologian toimialat), taloudellisia toimintoja (esimerkiksi T&K, korkeakoulutus) ja toimijoiden verkostoituneisuutta. Tutkimusryhmä esittää seuraavan tietotalouden määritelmän: tietotalous tuottaa uutta osaamista teknologisesti edistyneillä sektoreilla ja/tai toiminnissa, joita alueella on edustettuna ja/tai alue kytkeytyy muodollisin tai epämuodollisin sitein toisiin talouksiin, joista sen on mahdollista hyödyntää niitä. Tämän määritelmän loppuosa saattaa vaikuttaa löyhältä, mutta muustakin tutkimuskirjallisuudesta tiedetään, että tällainen muualta hankittavien kompetenssien hyödyntäminen ei yleensä onnistu ilman riittäviä omia kompetensseja.

KIT-hankkeen analyysi ja keskeiset tulokset

Eurooppalaiset tietotalouden alueet kolmesta näkökulmasta

Tutkimusryhmä tarkastelee tietotaloutta Euroopassa kuvailevan tilastollisen analyysin keinoin kahdella tavalla: ensiksi kolmesta näkökulmasta erikseen ja toiseksi näiden synteinä siten, että se tuottaa kartan Euroopan tietotalouden tilasta eri alueilla (NUTS2-taso). Tietotaloutta tarkastellaan ensiksi sektorinäkökulmasta neljänä alueryhmänä:

- Teknologisesti edistyneet alueet (Technologically Advanced Regions, TAR) ovat samanaikaisesti erikoistuneet sekä keski- ja korkean teknologian teollisuuteen että osaamisintensiivisiin palveluihin (OECD:n määritelmiä mukaillen).
- Edistyneiden palvelujen alueet (Advanced Services Regions) ovat erikoistuneet osaamisintensiivisiin palveluihin (erikoistumista mitataan sijaintiosamäärällä, jota verrataan EU27-maiden keskimääräiseen tasoon).
- Edistyneen teollisuuden alueet (Advanced Manufacturing Regions) ovat erikoistuneet keski- ja korkean teknologian teollisuuteen.
- Matalan teknologiatason alueet (Low-Tech Regions).

Tietotalouden ydintoimintoja analysoidaan sekä tutkimustoiminnan että inhimillisen pääoman perusteella. Tutkimustoimintaa mitataan neljällä indikaattorilla, jotka ovat T&K-menot asukasta kohti, T&K-toimihenkilöiden osuus työvoimasta, patenttien määrä asukasta kohti kaikilla toimialoilla sekä patenttien määrä asukasta kohti korkean teknologian toimialoilla. Inhimillisen pääoman määrää alueella mitataan seuraavilla indikaattoreilla: NACE-luokituksen sektorilla Koulutus toimivien osuus väestöstä, vähintään yliopistotutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä sekä EU:n viidennen puiteohjelman rahoitus asukasta kohti. Tässäkin luokituksessa sovelletaan neliportaista jaottelua:

- Tiedeperustaisilla alueilla (Scientific Regions) sekä tutkimustoiminta että inhimillinen pääoma ovat keskimääräistä korkeammalla tasolla.
- Tutkimusintensiivisillä alueilla (Research Intensive Regions) tutkimustoiminta on keskimääräistä korkeammalla tasolla, mutta inhimillinen pääoma on alle keskitason.
- Korkean inhimillisen pääoman alueilla (Human Capital Intensive Regions) tutkimustoiminta on keskimääräistä alemmalla tasolla, mutta inhimillinen pääoma on yli keskitason.
- Alueet, jotka eivät ole erikoistuneet tietotalouden toimintoihin (Regions with No Specialization in Knowledge Activities), ovat molemmissa suhteissa alle EU27-maiden keskitason.

Kolmanneksi tehty analyysi tietotalouden verkostoituneisuudesta perustuu oletukseen siitä, että osaamista voidaan luoda esimerkiksi samalla alueella sijaitsevilla yrityksillä ja yliopistoilla. Näin luotu osaaminen leviää ja sitä vaihdetaan kahden erilaisen prosessin välityksellä siten, että ne eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensimmäinen prosessi on luonteeltaan sattumanvarainen; osaaminen leviää lähellä toisiaan sijaitsevien toimijoiden välillä suunnittelemtomasti, epämuodollisena vuorovaikutuksena (esimerkiksi huomaamattomana osana jokapäiväistä toimintaa osaamiskeskittymässä tai klusterissa). Toinen prosessi sen sijaan perustuu toimijoiden päämäärätietoiseen toimintaan siten, että toimijoiden välillä on koordinoituja ja tarkoin määriteltyjä yhteyksiä (linkages). Tällaiset toimijat saattavat sijaita sekä hyvin lähellä että kaukana toisistaan (esimerkiksi tutkimus- tai innovaatioverkosto). Osaamisintensiivisten verkostojen alueet ovat siten niitä, jotka kykenevät hyödyntämään sekä muodollisista, usein alueen ulkopuolellekin suuntautuvista verkostoista, että tiiviiseen vuorovaikutukseen perustuvasta epämuodollisesta oppimisesta ja innovaatiotoiminnasta.

KIT-hankkeen tutkijat operationalisoivat verkostojen analyysin luomalla kuusi indikaattoria, joista kolme mittaa muodollisia yhteyksiä ja kolme epämuodollisia. Muodollisia yhteyksiä kuvaavat indikaattorit ovat: alueen ulkopuolelta (välittömiltä naapurialueilta) hankitun T&K:n arvo suhteessa väestöön, ulkoisten patenttihakemusten määrä (välittömiltä naapurialueilta) suhteessa väestöön sekä keskimääräinen EU:n viidennen puiteohjelman hankkeiden välittömiltä naapurialueilta saatu rahoitus suhteessa väestöön. Epämuodollisia yhteyksiä kuvaavat indikaattorit ovat: yhteispatenttien määrä alueen ulkopuolisten keksijöiden kanssa suhteessa väestöön, alueelle saapuvien keksijöiden määrä suhteessa väestöön sekä viittaukset muilla alueilla tehtyihin patentteihin suhteessa väestöön. Näiden indikaattoreiden perusteella muodostetaan neljä alueryhmää:

- Osaamisintensiivisten verkostojen alueet (Knowledge Networking Regions) hyödyntävät sekä muodollisia ja epämuodollisia, alueen sisäisiä ja ulkopuolisia verkostoja enemmän kuin alueet keskimäärin.

- Klusterialueet (Clustering Regions) hyödyntävät keskimääräistä enemmän verkostoja ja vuorovaikutusta lähellä sijaitsevien toimijoiden kanssa.
- Globalisoituvat alueet (Globalizing Regions) hyödyntävät keskimääräistä enemmän verkostoja kaukana sijaitsevien toimijoiden kanssa.
- Heikon vuorovaikutuksen alueet (Non-Interactive Regions) ovat molemmissa edellä mainituissa suhteissa keskimääräistä heikompia.

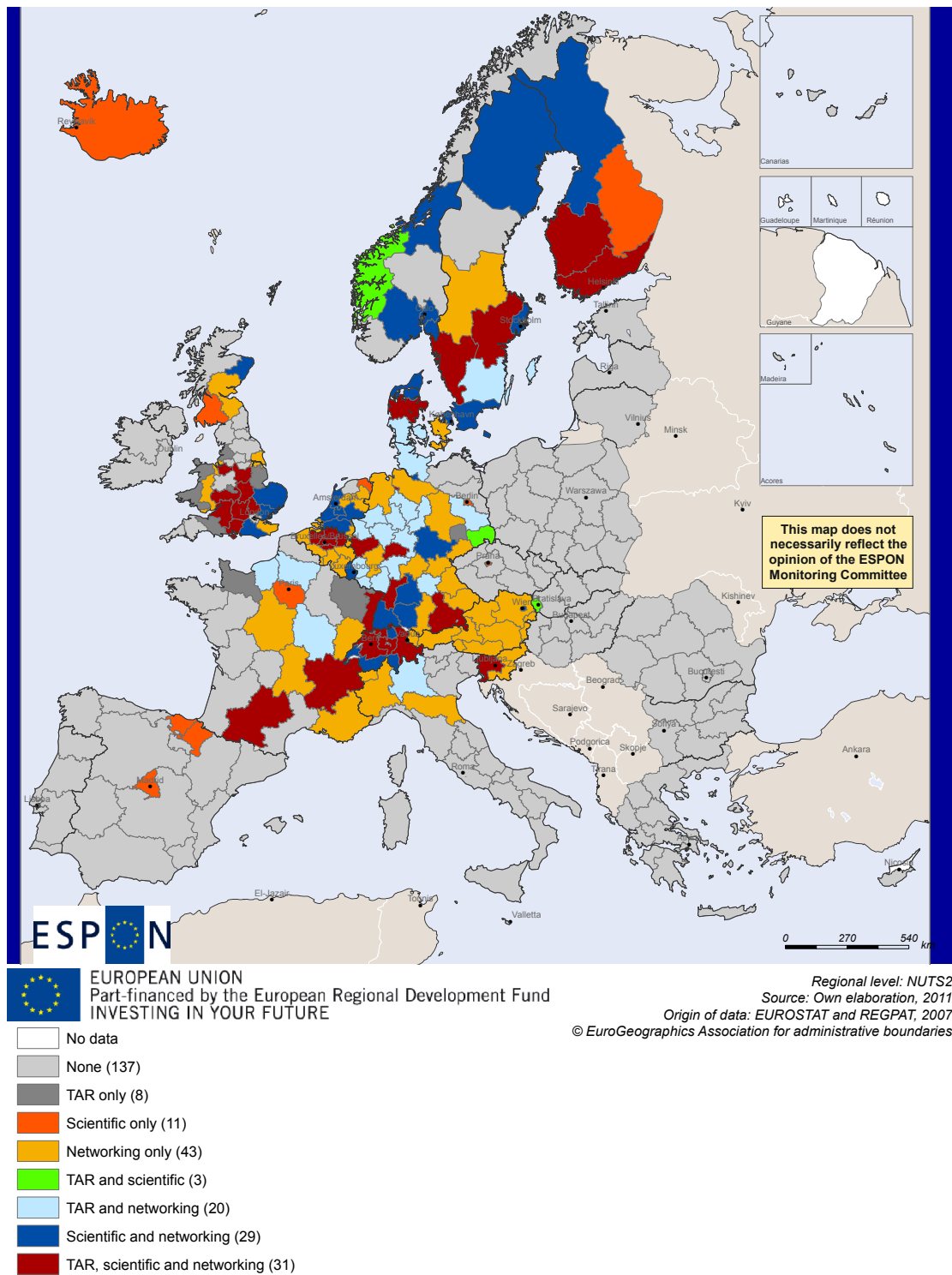
Lopuksi edellä luonnehditut kolme näkökulmaa – tietotalouden sektorien, toimintojen ja verkostojen analyysi – yhdistetään. Tuloksena havaitaan ensinnäkin, että ”useimmilla Euroopan alueilla tietotalous on vielä aivan lapsenkengissään” (ESPON 2012, 8). Tähän Euroopan tietotalouden kartan harmaaseen vyöhykkeeseen kuuluu lähes koko Itä-Eurooppa (myös Baltian maat), Etelä-Eurooppa muutamia Pohjois-Italian ja Espanjan alueita lukuun ottamatta sekä isoja osia Ranskasta, Iso-Britanniasta, Norjasta sekä koko Irlanti. Vaikka alueita toisiinsa vertailtaessa osa alueista päätyy väistämättä ”pohjimmaisiksi”, tässä tapauksessa suurin osa Itä- ja Etelä-Euroopan alueista kuuluu alimpaan kategoriaan kaikista kolmesta näkökulmasta. Toisaalta myös tietotalouden ”hyväosaisuus” kasautuu – tutkimusryhmän sanoin: ”...tiedeperustaiset alueet ovat yleensä myös verkostoituneita alueita, todistaen sen, että osaamisen kumuloituminen alueelle edellyttää myös verkostoitumista, mikä tekee mahdolliseksi osaamisen hankkimisen alueen ulkopuolelta” (emt., 8).

NUTS2-alueita on yhteensä 282. Tästä joukosta 31 kuuluu parhaaseen ryhmään, jossa samalla alueella yhdistyvät sekä teknologinen edistyneisyys, tiedeperustaisuus että verkostoituneisuus. Näitä alueita on enemmän kuin yksi Isossa-Britanniassa, Ranskassa, Sveitsissä, Itävallassa, Saksassa, Belgiassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Suomessa. Suomen NUTS2-alueista Etelä-Suomi ja Länsi-Suomi kuuluvat tähän kärkirykseen, Pohjois-Suomi kuuluu tiedeperustaisiin ja verkostoituneisiin alueisiin (joita on kaikkiaan 29) ja Itä-Suomi luokituu Suomen suuralueista heikoimpana tiedeperustaisiin alueisiin (kaikkiaan 11 aluetta).

Raportissa tarkastellaan myös sitä, miten eurooppalaiset alueet ovat saavuttaneet Lissabonin sopimuksen tavoitteen investoida T&K-toimintaan vähintään kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Näitä alueita on NUTS2-alueiden joukossa ainoastaan 33 eli vain 11 prosenttia ja ne ovat yhtä lukuun ottamatta yhdeksässä Euroopan maassa (Itävalta, Belgia, Saksa, Sveitsi, Tanska, Suomi, Ranska, Alankomaat, Ruotsi ja Iso-Britannia). T&K-investointien alueelliset erot ovat erittäin suuria: vaihteluväli ulottuu puolesta prosentista noin kuuteen prosenttiin ja itä-länsi-kahtiajako Länsi-Euroopan eduksi on selkeä. Myös patentointiaktiivisuuden alueellisten erojen asetelma on samansuuntainen.

Tutkimusraportissa verrataan edellä esiteltyjä tuloksia ja erityisesti tietotalouden alueellista keskittyneisyyttä Yhdysvaltoihin, Intiaan ja Kiinaan. Yhdysvalloissa tietotalous ei ole aivan yhtä keskittynyt alueellisesti, joskin maan koillisosat ja itärannikko sekä länsirannikko erottuvat edukseen muista alueista. Intiassa Delhin ympäristö ja maan eteläosa edustavat kehittyneempää tietotaloutta, ja Kiinassa rannikkoseutu on muuhun maahan verrattuna aivan omaa luokkaansa.

The knowledge economy in Europe



Kuvio 1. Tietotalous Euroopassa. Lähde: ESPON 2012, 5.

Innovaatioiden keskittyneisyys Euroopassa

KIT-raportissa hyödynnetään joka toinen vuosi toteutettavaa eurooppalaista innovaatio-tutkimusta Community Innovation Survey'tä (CIS4) tarkasteltaessa yritysten tuottamia tuote-, prosessi-, markkinointi- ja organisatorisia innovaatioita. Tutkijat käyttävät NUTS0-tason, so. kansallisen tason, aineistoa, jonka he jaottelevat alueille erilaisten painokerrointen avulla.

Tuoteinnovaatioiden alueellinen jakauma Euroopassa on tämän analyysin mukaan hyvin epätasainen: Saksan, Pohjoismaiden, Sveitsin ja Iso-Britannian ulkopuolella ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole tuoteinnovaatioiden keskittymiä. Prosessi-innovaatioiden osalta samanlaista keskittyneisyyttä ei ole havaittavissa, vaikka prosessi-innovaatioita havaitaan esiintyvän useammin tiheään asutuilla alueilla ja metropolialueilla.

Ei-teknologisten innovaatioiden osalta tulokset ovat toisenlaisia. Näitä innovaatioita ovat esimerkiksi laadun kehittäminen, ympäristöjohtaminen, uusien markkinoiden hyödyntäminen, työvoimakustannusten alentaminen tai sääntelyyn mukautuminen. Näissä erityisen korostuneesti nousevat esiin Saksan ja Itävallan alueet ja Pohjoismaista erityisesti Suomi. Lisäksi tuloksissa erottuu alueita sellaisista maista, jotka eivät muuten korostu KIT-tutkimuksen tuloksissa, kuten Irlanti, Portugali ja Viro. Lisäksi raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että maiden sisällä alueiden väliset erot ovat tämän tyyppisten innovaatioiden osalta melko vähäisiä. Tämä johtuu esimerkiksi kansallisesta sääntelystä, joka edellyttää yritysten panevan toimeen uudistuksia.

Yritysten innovaatiotoiminnan lisäksi KIT-hankkeen raportissa kiinnitetään huomiota lyhyesti siihen, miten kotitaloudet omaksuvat uusia innovaatioita. Tätä tarkastellaan vain yhden indikaattorin, kotitalouksien laajakaistayhteyden omaksumisasteen, perusteella. Sen arvioidaan heijastelevan uuden teknologian diffuusiota yhteiskunnissa. Keskeisin havainto on se, että pääkaupunkiseudut kaikkialla erottuvat tässäkin suhteessa. Myös Alankomaiden ja Pohjoismaiden alueet nousevat esiin.

Tutkimusraportissa ristiintaulukoidaan edellä esitetyt tietotalouden alueluokitukset eri innovaatiotoiminnan muotojen kanssa. Johtopäätös on se, että innovatiivisuuden suurin ero on – ei lainkaan yllättävästi – tietotalouden alueiden (teknologisesti edistyneet, tiedeperustaiset tai verkostoituneet) ja muiden alueiden välillä. Ainakin jossakin määrin yllättävä on kuitenkin havainto, että vahva T&K-toiminta ja innovaatioiden onnistunut kaupallistaminen yhdistyvät vain muutamilla alueilla. Tutkimusryhmä nostaa esille kysymykset: Miten alueet innovoivat ilman T&K-toimintaa? Millaisia ovat innovaatiotoiminnan muodot, jos T&K-toimintaa ja muodollista uuden tiedon luomista ei juuri ole alueella?

Innovaatiotoiminnan alueelliset mallit

Edellä esiteltyt havainnot tukevat näkemystä, että tiedon luominen, sen kaupallistaminen ja hyödyntäminen innovaatioina sekä innovaatioiden laajamittainen diffuusio ovat erilaisia prosesseja, jotka myös vaativat erilaisia kyvykkyyskäsitteitä. Nämä eivät välttämättä esiinny samalla alueella. Esimerkiksi telefax kehitettiin alun perin Saksassa, mutta japanilaiset

loivat siitä maailmanlaajuisesti menestyksellisen tuotteen. Lukkiutumattoman jarrujärjestelmän (ABS) kehittivät yhdysvaltalaiset autonvalmistajat, mutta sen laajamittaiseen käyttöönottoon vaikuttivat eniten saksalaiset autoteollisuuden komponenttivalmistajat (Licht 2009).

Tästä syystä geneerinen, kaikkialla samantyyppinen innovaatiopolitiikka (temaattisesti tai alueellisesti neutraali politiikka tai yleinen T&K-kannustin) on yleensä tuomittu epäonnistumaan. KIT-tutkimusryhmän mukaan kullekin alueelle erityiset innovaatiotoiminnan muodot pitää tunnistaa ja innovaatiopolitiikka pitää kohdistaa niiden mukaisesti. Seuraava askel innovaatiotoiminnan alueellisten muotojen tulkitsemisessa on käsitteellisen viitekehyksen rakentaminen nykyisten osaamista ja innovaatioita tarkastelevien lähestymistapojen perustalle. Tämä viitekehys ei ainoastaan analysoi innovaatioprosessin yksittäistä vaihetta, vaan myös erilaisia tapoja toteuttaa innovaatioprosessin eri vaiheita. Samalla viitekehyksen tulee kyetä hahmottamaan niitä alueen sisäisiä ja ulkoisia olosuhteita, jotka liittyvät kuhunkin innovaatiotoiminnan muotoon. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa ja politiikan muotoilemisessa otetaan huomioon vaihtoehtoiset tilanteet, joissa innovaatiotoiminta perustuu esimerkiksi alueella luotuun osaamiseen. Toisessa esimerkissä paikallinen luovuus mahdollistaa innovatiivisten sovellusten kehittämisen, kun hankitaan tarvittavaa osaamista alueen ulkopuolelta vaikkapa tutkimusverkostojen välityksellä. Edelleen voidaan kuvitella tilanne, jossa innovatiivisuuden mahdollistaa muualla kehitettyjen innovaatioiden tehokas imitointi.

KIT-raportissa esitetään, että tämäntyyppinen alueellisen innovaatiotoiminnan malli (territorial pattern of innovation) voi olla käyttökelpoinen tulkintaväline. Mallissa yhdistyvät kulloisenkin alueellisen toimintaympäristön piirteet sekä alueelle tyypilliset tavat toteuttaa innovaatioprosessin eri vaiheita. KIT-raportissa hahmotellaan kolme alueellisen innovaatiotoiminnan mallin päätyyppiä:

- Koko innovaatioketjun kattava malli (Endogenous innovation pattern in a scientific network)
- Luovan soveltamisen malli (Creative application pattern)
- Imitoiva innovaatiomalli (Imitative innovation pattern).

Ensiksi mainitun mallin tapauksessa alueen olosuhteet tukevat uuden osaamisen luomista, sen paikallista diffuusiota, sen muuntamista innovaatioiksi ja laajamittaista paikallista omaksumista siten, että ne yhdessä mahdollistavat taloudellisen kasvun. Koska osaamisen luominen on hyvin vaativaa, on todennäköistä, että tällaisen mallin mukaisilla alueilla toimijat ovat kytkeytyneet kansainvälisiin tutkimusverkostoihin hyvin tiiviisti.

Luovan soveltamisen mallin alueilla toimijat ovat kiinnostuneita etsimään alueelta puuttuvaa osaamista alueen ulkopuolelta. Lisäksi he ovat riittävän luovia soveltaakseen tätä osaamista paikallisiin tarpeisiin. Imitoiva innovaatiomalli perustuu olemassa olevien innovaatioiden soveltamiseen suoraviivaisesti – ja joskus luovastikin.

Edellä luonnehditut kolme mallia edustavat niitä muotoja, joina osaaminen ja innovaatiot ilmenevät aluetalouksissa. Kukin niistä edustaa erilaista innovoimisen tapaa ja edellyttää myös erilaista innovaatiopolitiikan lähestymistapaa. Ensiksi mainitun mallin alueilla kannustimet T&K-toimintaan voivat olla hyödyllisiä. Toisen mallin alueilla yhteistyön kan-

nustimet innovaatioprosessin alkuvaiheissa ja alueen muutoskyvykkyyden tukeminen esimerkiksi nopeissa teknologiamuutoksissa sekä uusien sovellusalueiden tunnistamisessa voivat olla hyviä innovaatiopolitiikan tavoitteita. Kolmannen mallin alueiden tavoitteiksi sopii puolestaan imitointiprosessien hyödyntäminen luovilla ja paikallisiin tarpeisiin soveltuvilla tavoilla.

KIT-hankkeessa sovelletaan klusterianalyysiä edellä mainittujen innovaatiotoiminnan alueellisten mallien empiiriseen tunnistamiseen. Tuloksissa erottuu useampia kuin edellä kuvatut kolme käsitteellistä mallia.

Koko innovaatioketjun kattava malli jakautuu kahteen alueluokkaan, joista ensimmäinen nimetään Euroopan tiedeperustaiseksi alueeksi (European science-based area, malli 1a). Sille ovat tyypillistä kyky tuottaa osaamista ja innovaatioita, erikoistuminen yleisesti sovellettavaan teknologiaan (general purpose technology), paikallisen tiedeperustaisen osaamisen huomattava kattavuus ja omaperäisyys sekä vahva T&K-infrastruktuuri. Edelleen sitä luonnehtivat myös korkea tieteellinen inhimillinen pääoma (keksijöiden osuus ja kolmannen asteen tutkintojen osuus väestöstä), hyvä saavutettavuus ja ulkoisista lähteistä tulevan tiedon vastaanottokyky (jonka indikaattorina käytetään EU:n 5. puiteohjelmasta saatua rahoitusta suhteutettuna asukaslukuun). Tähän ”korkeimpaan” luokkaan kuului alueita etupäässä Saksasta sekä lisäksi Wienin, Brysselin ja Etelä-Jyllannin alueet.

Soveltava tiedeperustainen alue (Applied science area, 1b) tuottaa soveltavaan tutkimukseen perustuvaa osaamista. Sille on luonteenomaista tiedon omaksuminen samanlaisen osaamisperustan omaavilta alueilta sekä vahva T&K-toiminta. Olosuhteet osaamisen luomiseen ja omaksumiseen ovat tämän mallin alueilla melko hyvät eli lähes 1a-mallin tasoiset. Näitä alueita on lähinnä Keski- ja Pohjois-Euroopassa, kuten Itävallassa, Belgiassa, Luxemburgissa, Ranskassa (Pariisi), Saksassa, Irlannissa (Dublin), Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa (Etelä- ja Pohjois-Suomi). Lisäksi merkittävinä poikkeuksina EU:n uusissa jäsenmaissa vallitsevasta heikosta innovaatiopotentialista ovat Prahan ja Viron alueet sekä Etelä-Euroopassa Lissabonin, Attikan ja Kyproksen alueet.

Älykkään teknologisen soveltamisen alueelle (Smart technological application area, 2a) on tyypillistä tuoteinnovaatioiden suhteellisen suuri määrä. Tieteelliset resurssit ja T&K-infrastruktuuri eivät ole edellisten mallien tasolla, mutta tällainen alue omaa kuitenkin riittävästi inhimillistä pääomaa, luovuutta, yritteliäisyyttä sekä omaksumiskykyä innovaatiota varten ja osaamisen omaksumiseksi toisilta alueilta. Tähän ryhmään kuuluvia alueita ovat Espanjan pohjoisosat ja Madrid, Pohjois-Italia, Ranskan alppialueet sekä isoja osia Alankomaista, Tšekin tasavallasta, Ruotsista ja Iso-Britanniasta.

Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueelle (Smart and creative diversification area, 2b) on tyypillistä vähäinen paikallisen soveltavan osaamisen taso, kohtalainen innovaatiokyky sekä paikallisten kompetenssien hyvä taso. Innovaatiotoiminnan suorituskyky pohjautuu näillä alueilla todennäköisesti inhimilliseen pääomaan liittyvään hiljaiseen tietoon (vrt. tieteellinen ja teknologinen koodattu tieto). Lisäksi näillä alueilla esiintyy luovuutta ja vetovoimaa, joiden avulla voidaan saada ja omaksua ulkopuolelta osaamista ja soveltaa sitä paikallisiin tarpeisiin. Tällaisia alueita on KIT-raportin mukaan Välimeren maissa (useimmat Espanjan, Kreikan ja Portugalin alueet sekä keskeinen osa Italiaa) ja

Slovakiassa ja Puolassa sekä Isossa-Britanniassa. On yllättävää, että klusterianalyysin tuloksena myös Itä-Suomi ja Länsi-Suomi luetaan tähän alueryhmään. Aiemmin esitellyssä tietotalouden tilastollisessa analyysissään KIT-hankkeen tutkijat luokittelivat näistä ensiksi mainitun tiedeperustaiseksi alueeksi. Jälkimmäisen he puolestaan sijoittivat kärkiryhmään, jossa yhdistyvät korkea teknologinen taso, tiedeperustaisuus ja verkostoituneisuus.

Viidennen, imitoivan innovaatiomallin (Imitative innovation area, 3) alueet edustavat alhaista osaamis- ja innovaatiointensiteettiä, yrittäjyyttä ja luovuutta, mutta yllättäen myös korkeaa vetovoimaisuutta ja innovaatiopotentiaalia. Viimeksi mainittujen ominaisuuksien voidaan olettaa parantavan kykyä omaksua innovaatioita alueen ulkopuolelta. Tähän ryhmään kuuluvat kaikki Bulgarian, Unkarin, Latvian ja Maltan alueet sekä useat Puolan, Romanian, Slovakian ja Etelä-Italian alueet.

KIT-tutkimus vaikuttaa kokonaisuutena suhteellisen perustellulta ja tuloksiltaan uskottavalta. Kriittisen lukijan on kuitenkin vaikea ottaa sen kaikkia NUTS2-tason tuloksia ja politiikkasuosituksia kovin vakavasti. Esimerkiksi eräät alueet, jotka luokiteltiin edellä ensimmäiseksi esitetyssä analyysissä tietotalouden kärkeen, sijoittuvat empiirisen tarkastelun perusteella samaan kategoriaan aiemmin paljon heikommin menestyneiden Välimeren maiden alueiden kanssa.

Kuten kirjoittajat itsekkin toteavat, analyysin luokitus kuvaa keskimäärin hyvin kutakin luokkaa. Heidän mukaansa ”kaikissa viidessä alueryhmässä on keskimääräistä paremmin suoriutuvia alueita, joilla on myös enemmän taipumuksia osaamisen luomiseen ja innovaatioiden kehittämiseen, sekä alueita, joilla on vähemmän osaamis- ja innovaatiointensiivinen profiili” (emt., 20). Samalla he viittaavat mahdollisuuteen, että NUTS2 ei ehkä olekaan soveliaain analysointitaso, sillä tämän kokoisilla alueilla voi olla osa-alueita tai seutuja, joiden suorituskky poikkeaa huomattavasti keskimääräisestä. Lisäksi tutkijat kiinnittävät huomiota sellaisiin hankalasti mitattavissa oleviin tekijöihin, kuten paikalliseen innovaatioilmapiiriin tai -kulttuuriin, joilla voi kuitenkin olla huomattava merkitys ja jotka voivat paikallisesti olla tärkeitä politiikkatoimien kohteita.

Olen myös itse kriittinen käytettyjen indikaattorien suhteen. Esimerkiksi jos alueen kykyä ottaa vastaan osaamista ulkopuolelta mitataan yhdellä indikaattorilla (esimerkiksi saatu rahoitus 5. puiteohjelmasta suhteutettuna asukaslukuun), ei voida puhua kovin vahvoista mittauksista. Jo vaikkapa kahden muun indikaattorin lisääminen analyysiin olisi luonut paljon luotettavamman kuvan alueista tässä suhteessa. Sama ongelma liittyy moneen muuhun mittariin. On tietysti totta, että käyttökelpoisten tilastojen saatavuus, kattavuus ja luotettavuus kaikkien EU27-maiden osalta on ongelma, joka yhä korostuu kun kansalliselta tasolta siirrytään aluetasolle.

Myös tutkijoiden aluetyypeille antamia nimiä ja luonnehdintoja voi kritisoida. Monet varsinkin edellä käytettyjen kategorioiden 2b- ja 3-alueista ovat innovaatiokyvyiltään melko tai erittäin heikkoja sekä taloudellisesti heikosti menestyviä. Tästä huolimatta näistä aluetyypeistä käytetään esimerkiksi nimikettä ”Älykkään ja luovan monipuolistumisen alue”. ”Imitoivan innovaatiomallin alueita” luonnehditaan joissakin yhteyksissä innovaatiopotentiaaliltaan korkeiksi. Näitä suuremmat ilmaukset olisivat olleet paikallaan; ylenmääräinen poliittinen korrektius ei edistä ongelmiin tarttumista.

Osaaminen ja innovaatiot suhteessa aluetalouksien kehitykseen

KIT-raportissa tarkastellaan myös tärkeää kysymystä siitä, miten osaamisen ja innovaatioiden luominen ja hyödyntäminen vaikuttavat alueiden taloudelliseen kehitykseen. Tässä yhteydessä tutkijat etenevät samaan tapaan kuin edellä esitetyissä analyyseissa; he jakavat innovaatioprosessin osiinsa, tarkastelevat niitä erikseen ja tekevät lopuksi tuloksista yhteenvedon. Esitetyt kysymykset ovat olennaisia: Lissabonin sopimus sekä Eurooppa 2020 -strategia ovat asettaneet keskeiseksi tavoitteeksi sen, että tutkimus- ja kehittämisinvestointien osuus tulisi olla kolme prosenttia bruttokansantuotteesta Euroopan kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Mutta onko tämä strategia oikea? Miten T&K-investoinnit vaikuttavat BKT:een?

Tätä arvioidaan KIT-tutkimuksessa analysoimalla aluksi T&K-investointien ja inhimillisen pääoman panosten vaikutuksia uuden tiedon luomiseen (mitattuna patenttien suhteellisenä lukumääränä). Tärkeimpiä tuloksia on havainto, että panostus inhimilliseen pääomaan tuottaa koko Euroopan tasolla keskimäärin paremmin tulosta kuin panostus T&K-toimintaan (yhden prosentin lisäys inhimillisen pääoman panoksiin tuottaa 0,63 prosentin lisäyksen patentoinnissa verrattuna T&K-toiminnan aikaansaamaan 0,43 prosentin lisäykseen). Toinen keskeinen havainto on se, että lisäykset T&K- ja inhimillisen pääoman investointeihin ovat vähemmän tehokkaita alueilla, joilla on heikoin osaamisinfrastruktuuri. Tämä vahvistaa jo tunnettua havaintoa siitä, että tarvitaan tietty määrä osaamista jotta kyetään tuottamaan uutta osaamista. KIT-tutkimuksen mukaan tämä riippuvuussuhde pitää paikkansa, mutta tietyn osaamistason jälkeen tuotot kääntyvät väheneviksi. Tämä näkyy muun muassa siinä, että inhimillisen pääoman jousto (elasticity) suhteessa uuden osaamisen tuottamiseen ei saa korkeinta arvoa suinkaan eurooppalaisilla tiedeperustaisilla alueilla (0,438) vaan älykkäillä teknologisen soveltamisen alueilla (0,458).

Seuraavaksi tarkastellaan alueiden sisäisiä osaamisen virtoja suhteessa uuden osaamisen luomiseen. Tätä varten estimoidaan alueen sisäisen keksijöiden liikkuvuuden ja sisäisen yhteispatentoinnin vaikutuksia uuden osaamisen luomiseen (so. patentointiin). Tutkijat päätyvät toteamaan, että kumpikin näistä tekijöistä vaikuttaa erittäin merkittävästi ja positiivisesti uuteen osaamiseen. Negatiivisia merkitseviä vaikutuksia esiintyy kuitenkin silloin, kun paikallinen verkosto on liian tiivis. Tämän voi ilmaista jo Nooteboomin (1999; 2004) esittämän käänteisen U-käyrän mallin avulla: liian vähäinen keskinäinen yhteys ja tunnettuus estävät yhteistä tiedon luontia, kun taas liika keskinäinen tunnettuus johtaa osaamisen samankaltaisuuteen, jolloin yhteistyöllä ei saavuteta mitään uutta. Aluetyypeittäin tarkasteltuna tärkein havainto on se, että kilpailukykyisimmät alueet hyötyvät enemmän alueen sisäisestä liikkuvuudesta uuden osaamisen luomisessa verrattuna siirtymävaiheen alueisiin, joita on erityisesti uusissa jäsenmaissa. Menestys siis kasautuu, kuten jälleen huomataan.

Toiseksi tarkastellaan ulkoisten osaamisvirtojen vaikutuksia alueiden uuden osaamisen luomiseen. Bathelt et al. (2004) ja Owen-Smith ja Powell (2004) ovat esittäneet, että yritykset ja muut toimijat luovat erilaisten verkostojen ja yhteistyösuhteiden avulla alueiden välille kanavia (pipelines) hyödyntääkseen niille tärkeitä, mutta eri alueilla sijaitsevia voimavaroja. Tämän selvittämiseksi tutkijat analysoivat alueen ulkopuolelta tulevien tietöntekijöiden virtojen sekä alueen ulkopuolelle suuntautuvan yhteispatentoinnin vaikutuksia.

tusta uuden tiedon luomiseen. Tulos on varsin yksiselitteinen: mitä suurempi on alueelle suuntautuva osaajien liikkuvuus, sitä enemmän syntyy uutta osaamista. Havainto kasautumisen eduista toistuu aluetyypeittäin siten, että mitä vahvempi alue on, sitä suuremmat ovat ulkoa tulevien vaikutteiden seuraukset. Toisaalta heikoimmilla alueilla ei ole riittävää kykyä omaksua ulkoa tulevaa formaalia, tieteellistä tai teknologista tietoa, joten pelkkää liikkuvuuden edistämistä tukevat politiikkatoimet eivät riitä.

Kolmanneksi mitataan T&K-toiminnan ja inhimillisen pääoman vaikutuksia alueen bruttokansantuotteeseen. Havaitaan, että panostukset inhimilliseen pääomaan vaikuttavat T&K-toimintaan verrattuna huomattavasti enemmän alueen talouden kehitykseen. Myös maantieteellisellä läheisyydellä havaitaan olevan merkittäviä vaikutuksia osaamisen ylivuotoina: mitä lähempänä alue on taloudellisesti kehittyneimpiä alueita, sitä korkeampia ovat rajojen yli liikkuvat ulkoisvaikutukset.

Tärkeä havainto on niin ikään se, että T&K-investointien jousto on suurempi niillä alueilla, jotka investoivat muutenkin paljon, kuten Euroopan tiedeperustaisilla alueilla. Toisaalta alueilla joilla investoidaan vähän T&K:een, on vähän hyötyä lisäinvestoinneista (BKT:n kannalta), koska näillä alueilla joustoaste on alle eurooppalaisen keskitason. Pääviesti tästä on siis, että T&K:lla on merkittävä vaikutus BKT:een vain, kun siinä saavutetaan riittävä kriittinen massa. Lissabonin sopimuksen mukaiset investoinnit T&K:een eivät näytä tuottavan merkittävää kasvua alueilla, joilla on vähäinen T&K-infrastruktuuri. Sen sijaan inhimillisen pääoman kasvuvaikutuksissa vallitsevat vähenevät rajatuotot: korkean inhimillisen pääoman tason omaavilla alueilla inhimillisen pääoman lisääminen edistää kasvua vain vähän.

Tarkasteltaessa yllä mainittujen innovaatiotoiminnan resurssien suhdetta innovaatioihin, käy jälleen ilmi, että innovaatiotoiminnan hyödyt kasautuvat alueille, joille T&K-toiminta jo on ennestään kasautunut. Tämä ei välttämättä ole ristiriidassa KIT-raportin joidenkin muiden tulosten kanssa, koska innovaatioiden kannalta merkittäviä osaamisen lähteitä voi olla monia ja monet näistä voivat olla alueen ulkopuolella. Innovaatiotoiminnan ja inhimillisen pääoman suhteessa joustavuus on suurinta alueilla, joilla yliopistokoulutetun väestön osuus on suurin. KIT-tutkimusryhmä varoittaaakin, että näiden investointien vähentäminen on suuri riski, joka voi johtaa aluetalouksien innovatiivisuuden huomattavaan heikentymiseen keskipitkällä tai pitkällä aikajänteellä.

BKT:n kasvun lisäksi KIT-hankkeen tutkijat tarkastelevat myös muita innovaatiotoiminnan yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia eli työllisyyttä ja tuottavuutta. Työllisyyden suhteen tutkijat korostavat monien eri tekijöiden (makro-, toimiala-, yritys- ja aluetasolla maiden sisäisesti ja maiden välillä) vaikuttavan voimakkaasti. Tuloksena he kuitenkin esittävät, että innovaatioilla on yleensä työvoimaa korvaava vaikutus. Hieman yllättäen esitetään myös se, että suorittavan työn tekijöiden korkea osuus alueella näyttää vaikuttavan lieventävästi tuoteinnovaatioiden negatiivisiin työllisyysvaikutuksiin (ja jopa kääntävän nämä positiiviseksi). Prosessi-innovaatioiden työvoimaa syrjäyttävät vaikutukset keskittyvät tutkimuksen mukaan erityisesti Älykkään teknologisen soveltamisen sekä Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueille. Toisaalta prosessi-innovaatioiden negatiiviset vaikutukset työllisyydelle ovat tutkijoiden mukaan vielä haitallisempia metropolialueille kuin muun tyyppisille alueille. Tämä johtuu siitä, että suuret kaupungit ovat palvelualojen keskittymiä.

Palveluissa prosessi-innovaatioiden käyttöönotto on muita aloja tyypillisempää ja siten myös niiden työtä syrjäyttävät vaikutukset korostuvat.

KIT-raportin mukaan kokonaistuottavuus (total factor productivity) on korkein Euroopan tiedeperustaisilla alueilla. Tämä indikaattori ei kuitenkaan suoraan heijasta alueiden sijoitumista niiden T&K-menojen tai patentointimäärien mukaisesti. Tätä osoittaa myös se, että kokonaistuottavuus on toiseksi korkein Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueilla huolimatta siitä, että niiden T&K- ja patentointiaste on suhteellisen matala. Seuraavina ovat Älykkään teknologisen soveltamisen alueet, Soveltavat tiedeperustaiset alueet ja Imitoivan innovaatiomallin alueet, joilla kaikilla tehokkuutta kuvaava kokonaistuottavuus on likimäärin samalla tasolla. Tuottavuuden lähteet kuitenkin vaihtelevat: Muodollinen osaaminen (korkea T&K- ja patentointitaso) toimii merkittävänä tuottavuuden ajurina Euroopan tiedeperustaisilla alueilla sekä Soveltavilla tiedeperustaisilla alueilla. Erityisesti Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueiden tuottavuus selittyy puolestaan epämuodollisella ja hiljaisella tiedolla, joka kytkeytyy liikkeenjohdolliseen ja tekniseen kyvykkyyteen.

Viimeisenä, mutta ei vähäisimpänä, tutkimuksen tässä osassa tarkastellaan T&K- ja innovaatiotoiminnan vaikutuksia alueelliseen kasvuun. Päättulos on se, että keskimäärin EU-tasolla T&K-investointien lisääminen vaikuttaa merkittävässä määrin BKT:n kasvuun; yhden prosenttiyksikön lisäys T&K-menoihin tuottaa keskimäärin 0,12 prosentin lisäyksen BKT:n kasvuun. Tosin tämä vaikutus toteutuu eri tavoin erityyppisillä alueilla esitetyn aluetyypittelyn mukaisesti. Euroopan tiedeperustaisilla alueilla jousto on huomattavasti suurempi (0,332%) kuin Soveltavilla tiedeperustaisilla alueilla (0,177%) ja edelleen kahdella tätä seuraavalla aluetyypillä (0,092% ja 0,091%). Sen sijaan vaikutusta ei ole lainkaan havaittavissa Imitoivan innovaatiomallin alueilla.

Tulokset BKT:n joustosta suhteessa innovaatiotoimintaan ovat samansuuntaisia edellä esitettyjen tulosten kanssa. Tosin tässä nousevat esiin Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueet, joilla joustoarvo on keskimääräistä korkeampi. Tämä on tulkittavissa siten, ettei vahvan muodollisen osaamisperustan puuttuminen välttämättä estä innovaatioita vaikuttamasta merkittävästi bruttokansantuotteen kasvuun. Tutkijaryhmän mukaan tämä osoittaa, että myös innovaatioiden suhteen mittakaavaeduilla on merkitystä eli alueen osaamisperustalta edellytetään kriittistä massaa (vrt. VTT:n SFINNO-hankkeen tulokset, Valovirta ym. 2009). Kilpailukykyisimmät alueet kykenevät parhaiten hyödyntämään T&K-toimintaan ja innovaatioihin kohdistuvien lisäinvestointien hyötyjä.

Tiivistetysti sanottuna innovaatiotoiminta vaikuttaa positiivisesti BKT:n kasvuun tuottavuuden lisäyksen välityksellä. Tämä kasvuvaiikutus on todennäköisesti suurempi kuin välittömät menetykset työllisyydessä. Hyötyjen ja haittojen alueellinen vaihtelu on suurta. Hyötyjen saavuttaminen ei riipu ainoastaan paikallisesta muodollisesta osaamisesta, jota T&K-toiminta ja patentointi luo. Keskimääräistä korkeampi tuottavuus voidaan saavuttaa myös hyödyntämällä paikallista epämuodollista ja hiljaista, johtoon, asiantuntijoihin ja työntekijöihin sitoutunutta osaamista, jota sovelletaan luovasti ja onnistuneesti kaupallisesti merkittävien innovaatioiden tuottamiseksi.

Taulukko 1. Innovaatiopoliittiset suositukset kahdelle KIT-hankkeen alueelliselle innovaatiomallille, jotka kattavat Suomen NUTS2-alueet (vuoden 2008 luokitus).

Alueellinen innovaatiomalli		
	Soveltava tiedeperustainen alue (1b; Suomessa Etelä- ja Pohjois-Suomi)	Älykkään ja luovan monipuolistumisen alue (2b; Suomessa Länsi- ja Itä-Suomi)
Politiikan tavoitteet	T&K-investointien tuoton maksimointi	Pääosin muualla luotujen innovaatioiden paikallisten sovellusten ja sovellusyhteistyön tuottojen maksimointi
Politiikkatoimet paikallisen osaamisen luomiseen (sisäiset yhteydet)	T&K-toiminnan tukeminen teknologisessa erikoistumisessa sekä sovellusten moninaisuudessa	Innovaatioiden luovan soveltamisen tukeminen, kapasiteetin muuntaminen vanhoista uusiin käyttötarkoituksiin sekä tuottavuuden lisääminen nykyisissä toiminnoissa a) tunnistamalla kansainvälisiä parhaita käytäntöjä; b) tukemalla tuotteiden tai markkinoiden monimuotoistumista, ja c) tukemalla yrittäjien luovuutta uusien mahdollisuuksien tunnistamisessa
Politiikkatoimet osaamisen ylivuotojen hyödyntämiseksi (kytkeytyneisyys)	Kannustimien luominen innovaattoreiden houkuttelemiseksi ja liikkuvuuden lisäämiseksi Tutkimusyhteistyön tuki a) tunnistetuilla teknologia-aloilla ja yliaalueellisissa projekteissa (ERA) sekä näihin liittyvillä sovellus- ja toimialoilla, ja b) työvoiman liikkuvuuden tukeminen näillä sovellus- ja toimialoilla	Kannustimien luominen innovaatioiden luovaan soveltamiseen a) paikallisten toimijoiden osallistuminen kansainvälisille erikoisalojen messuille, b) huippututkijoiden houkuttelu edes lyhyille vierailuille, ja c) samojen alojen parhaiden uutta osaamista luovien yritysten käytäntöjen soveltaminen
Keskeinen politiikkataso	Kansallinen taso (yhdessä EU-rahastojen tuen kanssa)	Paikallinen taso (yhdessä EU-rahastojen tuen kanssa)

Taulukko 1. (jatkoa edelliseltä sivulta).

Alueellinen innovaatiomalli		
Tyypillisiä politiikkatoimia	Kriittisen massan saavuttaminen T&K-toiminnassa kohdentamalla julkista tukea	Huolellinen innovaatio- ja diversifikaatio-strategioiden ja -ohjelmien etukäteisarviointi
	Etusija yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten kolmenkeskisille hankkeille	Julkisen tuen jatkuvuus, perustuen kuitenkin tulosten arviointiin
	Tutkimusohjelmien vertaisarviointi	Tuki paikallisten vahvuuksien ja mahdollisuuksien tunnistamiseen ja hyödyntämiseen (paikallinen strateginen teollisuuspolitiikka)
	Tuki osaamisen ja teknologian siirtoon soveltuville toimialoille	Temaattisesti ja alueellisesti kohdennettu innovaatorahoitus paikallisen teknologisen omaksumiskyvyn, luovuuden ja moninaisuuden lisäämiseksi erikoistumisaloilla
	Temaattisesti ja alueellisesti kohdennettu T&K-rahoitus alueiden tutkimuksellisen ja teknologisen erikoistumisen suuntaisesti	
Hyödyntäjät	Yliopistot, tutkimuslaitokset, suuret paikalliset yritykset	Paikalliset yrittäjät

Yleisestä alueellisesti eriyttävään innovaatiopolitiikkaan Euroopassa

KIT-raportti esittää innovaatiopolitiikalle useita melko selkeitä suosituksia. Ensinnäkin tutkijat korostavat, että kaikille alueille yhteinen, geneerinen innovaatiopolitiikka ei toimi. Myöskään yleispätevä tavoite T&K:n kolmen prosentin BKT-osuudesta ei sovellu kaikille Euroopan alueille syistä, joita edellä on jo käsitelty. Siksi temaattisesti yhtenäisestä ja alueellisesti neutraalista eurooppalaisesta innovaatiopolitiikasta pitää siirtyä temaattiseen ja alueiden erityispiirteet huomioivaan, eriyttävään innovaatiopolitiikkaan. Innovaatiopolitiikan kannalta tutkimuksen opetukset voidaan tiivistää seuraaviin havaintoihin:

- Yksinkertainen T&K-investointien ja -tukien lisäys ei suoraviivaisesti johda uuden osaamisen, innovaatioiden ja taloudellisen kasvun lisääntymiseen kaikilla alueilla
- Tietotalouden kehitys ei johda samanlaisiin kasvumahdollisuuksiin kaikilla alueilla
- Muualla tuotetun osaamisen hyödyntäminen ei ole helppoa saati mitenkään automaattista
- Tietotalous ja innovaatiovetoinen talous eivät ole välttämättä sama asia (esim. jokin alue voi olla tehokas tuottamaan uutta tietoa, mutta tehoton hyödyntämään sitä innovaatioina)
- Muodollinen osaaminen (T&K, patentointi, yliopistokoulutus jne.) ei yleensä ole ainoa eikä aina edes kaikkein tärkein strateginen tietotalouden kehityksen voimavara.

Tutkijat tarjoavat oman määritelmänsä älykkääksi innovaatiopolitiikaksi. Se kykenee lisäämään alueen innovaatiokyvykkyyttä tehostamalla alueelle kumuloituneen osaamisen soveltamista ja edistämällä kehityspolkujen monimuotoistumista siten, että perustana on alueen omien erityispiirteiden ja tyypillisten innovaatiomallien tunnistaminen.

KIT-raportissa luonnostellaan kullekin siinä esitetylle viidelle erilaiselle alueelliselle innovaatiomallille politiikan suuntaviivat. Seuraavassa esitellään niistä kaksi Suomen kannalta merkittävää mallia ja politiikkasuuntaa: Soveltavat tiedeperustaiset alueet (1b; Etelä- ja Pohjois-Suomi) sekä Älykkään ja luovan monipuolistumisen alueet (2b; Länsi- ja Itä-Suomi). Taulukossa 1 esitetään keskeiset KIT-hankkeen suositukset näille aluetyypeille. Kuten taulukko 1 osoittaa, KIT-hankkeen innovaatiopoliittiset suositukset eivät tarjoa Suomelle paljon uutta. Lähestymistapaa voisi luonnehtia vanhahtavaksi ja näkökulmaa kapeaksi ja tarjontalähtöiseksi. Kysyntälähtöisiä innovaatiopolitiikan elementtejä ei juuri ole. Taulukko 1 (jossa seurataan tarkasti raportin sanamuotoja) osoittaa myös selkeästi, että hankkeessa kehitellyn alueellisen luokittelun soveltuvuus suomalaisille alueille on heikko varsinkin Länsi- ja Itä-Suomen osalta. Toki näiden alueiden sisältä löytyy paljonkin seutuja, jotka jossakin määrin vastaavat luokittelun henkeä, mutta varsinkaan alueiden suurten keskusseutujen kuvaajaksi luokittelusta ei ole.

Tulosten ja suositusten arviointia erityisesti Suomen näkökulmasta

KIT-tutkimuksen teemojen kannalta NUTS2-luokitus ei ole mielekäs tutkimuksen aluetaso Suomessa, eikä muuttunut, nykyisin voimassa oleva luokitus juuri paranna tilannetta (Etelä-Suomi jaettiin Helsingin metropolialueeseen ja muuhun Etelä-Suomeen, Itä- ja Pohjois-Suomi yhdistettiin). Innovaatiotoiminnan kannalta olennaisimpia ovat yleensä alueen suurimmat tai tähän toimintaan erikoistuneet keskukset. Ajatellaan vaikkapa Länsi-Suomen aluetta KIT-raportissa käytetyn vuoden 2008 NUTS2-luokituksen mukaisena:

siihen kuuluvat Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Satakunta ja Pirkanmaa. Jos tarkoituksena on tuottaa suuntaviivoja tulevalle innovaatiopolitiikalle, olisi tärkeää tarkastella tätä sisäisesti homogeenisempia alueita. Tässä NUTS3-taso olisi ollut NUTS2-tasoa parempi, mutta kun otetaan huomioon validien ja vertailukelpoisten tilastollisten aineistojen kokoamisen rajoitteet, KIT-raportissa tehty valinta on sinänsä erittäin ymmärrettävä ja oikeastaan ainoa toteuttamiskelpoinen nykytilanteessa.

VTT:n Suomessa keräämän suuren SFINNO-tietokannan aineistoihin perustuva raportti ”Innovaatioiden maantiede Suomessa” (Valovirta ym. 2009) tarjoaa KIT-raportille hyvän vertailukohdan. Näiden raporttien lähestymistapojen, aineistojen ja monien muiden seikkojen erot – esimerkiksi NUTS2- vs. NUTS3-taso – ovat toki suuria, mutta tutkimuskohteenä on kuitenkin sama ilmiö: millaisia alueellisia piirteitä innovaatiotoiminta on saanut ja millaisissa alueellisissa ympäristöissä innovaatioita on syntynyt? Myös tuloksissa on monia yhtäläisyyksiä. Molemmat raportit korostavat esimerkiksi sitä, että merkittävää innovaatiotoimintaa voi olla myös alueilla, joilla ei ole kovin merkittäviä resursseja T&K-toimintaan tai jotka eivät tuota juurikaan patenteja. Samoin yhdistäviä havaintoja on se, että hyvin monenlaisilla aluetyypeillä esiintyy aktiivista innovaatiotoimintaa ja se, että alueilla on erikoistuneita rooleja innovaatioiden maantieteessä. Erona voi nähdä erityisesti sen, että KIT-hankkeen tutkijat korostavat toistuvasti kriittisen massan ja alueellisesti kumuloituvan kehityksen merkitystä tavalla, joka ei rohkaise eurooppalaisia päätöksentekijöitä suuntaamaan esimerkiksi julkisia T&K-investointeja nykyisten vahvojen keskitymien ulkopuolelle.

Suomen osalta Valovirran ym. (2009, 67) kiinnostavia havaintoja on se, että innovaatiotoiminta levittäytyi 1960- ja 1970-luvuilta alkaen Etelä- ja Länsi-Suomen teollisista keskuksista muualle maahan. Edelleen 2000-luvulla se levisi tasaisesti koko maahan erityyppisille alueille ja eri aluetasojille, varsinkin kun suhteutetaan innovaatiotoiminnan tuotokset alueiden kokoon. Tämän tuloksen perusteella voi koko Euroopan kattavan KIT-tutkimuksen havaintoihin suhtautua kriittisesti: sen empiiriset tulokset eivät ole Suomen kannalta kovin hyödyllisiä lukuun ottamatta juuri edellä esitettyjä yhtäläisyyksiä SFINNO-tulosten kanssa sekä sitä havaintoa, että lähes poikkeuksetta inhimillisiin resursseihin kuten korkeakoulutukseen panostaminen tuottaa enemmän yhteiskunnallisia hyötyjä kuin T&K-toimintaan panostaminen. Tämä johtuu pitkälti siitä, että T&K-toiminta on tyypillistä ja hyödyllistä vain osalle yrityksistä ja se edellyttää korkeaa inhimillisen pääoman tasoa. Siten julkisia panostuksia olisi perusteltua kohdentaa T&K-panostusten lisäämisen sijasta esimerkiksi muihin toimiin, joilla korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kohtaamista ja ”törmyttämistä” lisätään – tässä tulevat mieleen muun muassa pitkälti opiskelijoiden toimintaan pohjautuvat mallit, kuten esimerkiksi Aalto-yliopiston Start-up Sauna Helsingissä tai Demola Tampereella.

Yllättäen KIT-hankkeen nimekkäiden tutkijoiden näkemys innovaatiotoiminnasta on raportin perusteella jossain määrin vanhakantainen, teollista innovaatiomallia ja korkeaa teknologiaa melko yksipuolisesti korostava. Vaikka sivuhuomautuksina mainitaan myös epämuodollisen osaamisen roolista alueiden innovaatiotoiminnassa, se ei saa näkyvää sijaa indikaattorien kehittämisessä eikä siihen syvennyttä analyysissä ja johtopäätöksissä. Tämä olisi kuitenkin erittäin perusteltua, sillä eurooppalaiset aluetaloudet ovat palveluvaltaisia ja teollisuuskin on kehittymässä palveluvoittoiseen suuntaan. Palvelut eivät useinkaan

sovellla innovaatiotoiminnassaan T&K-mallia (Sundbo & Galloj 2001; Toivonen 2005), vaan useita muunkaltaisia malleja, kuten esimerkiksi strategista innovaatiomallia. Tämän mallin mukaan yrityksen strategia ohjaa korkeakoulutetun henkilöstön muodostamaa asiantuntijaorganisaatiota (esim. tekninen suunnittelu, ohjelmistotuotanto) ja sen asiantuntijoita jokapäiväisessä toiminnassa, osin jopa osana laskutettavia toimeksiantoja, tuottamaan jatkuvasti inkrementaalisia innovaatioita. Näistä yksittäin sinänsä pienimuotoisista muutoksista muodostuu suhteellisen lyhyen ajan kuluessa merkittävä yrityksen palvelutarjonnan ja kompetenssien muutos. KIT-hankkeen tutkijoiden antama kuva epämuodollisesta osaamisesta viittaa enemmänkin esimerkiksi italialaiseen, teollisen alueen pitkän perinteen varaan muodostuneeseen hiljaiseen tietoon.

Toinen KIT-hankkeen merkittävä puute on sen pitäytyminen – monista poikkeavista huomioista ja analyysin vaiheista huolimatta – tarkastelemaan alueita liikaa niiden omista sisäisistä innovaatiotoiminnan resursseista lähtien. Toki ulkoa tuleviin virtoihinkin kiinnitetään huomiota, mutta näitä mitataan varsin rajoittuneilla indikaattoreilla (T&K-työntekijöiden liikkuvuus, yhteispatentointi, osallistuminen EU:n puiteohjelmiin). Siksi alueiden kytkeytyminen laajempiin kansainvälisiin virtoihin ja yhteistyöverkostoihin jää kaikessa laajuudessaan tunnistamatta. Tässä käy vertailukohdaksi SFINNO-aineiston luonnehdinta Suomen tilanteesta: ”Tulokset viittaavat siihen, että varsin erityyppisillä alueilla toimiville yrityksille on mahdollista kytkeytyä sekä kansallisiin että kansainvälisiin arvoverkostoihin ja kehittää innovaatioita, jotka ovat uusia maailman mittakaavassa” (Valovirta ym. 2009, 69). Mielestäni SFINNO-aineistoon pohjautuva tutkimus on kyennyt tarjoamaan innovaatioiden maantieteestä Suomen osalta tarkemman ja perustellumman kuvan kuin koko Eurooppaa tarkasteleva KIT-hanke, joka toki on lähtökohdistaan ja rajoitteistaan huolimatta tärkeä.

Eurooppalaisen ja samalla suomalaisenkin innovaatiopolitiikan alueellisen ulottuvuuden kehittämiseksi tarvittava tutkimus edellyttää kokonaisvaltaista kuvaa innovaatiotoiminnan piirteistä. Näihin piirteisiin pitää sisällyttää monia uusia tai uudella tavalla hahmotettuja innovaatiotoiminnan muotoja (ks. Suomessa esim. Kuusisto ja Meyer 2003; Harmaakorpi 2006; Toivonen 2007; Lehenkari ym. 2009; Lemola 2010). Muuten kuva innovaatioiden maantieteestä jää vajavaiseksi ja yksipuoleiseksi, eikä sen tarjoama perusta riitä innovaatiopolitiikan tarpeisiin. Ongelma tutkimuksen kannalta on se, että olemassa oleva tilasto- ja tutkimusaineisto ei kata vertailukelpoisella tavalla tätä moninaisuutta. Ei vaikuta myöskään kovin realistiselta olettaa, että voitaisiin kerätä laajoja aineistoja, jotka kattaisivat yhdellä kertaa innovaatiotoiminnan koko kirjon. Eri tutkimuksien tuloksia yhdistelevät synteetit puolustavatkin hyvin tehtyinä paikkaansa.

Kokonaisuutena ESPON 2013 -ohjelman KIT-hankkeen merkittävintä antia eivät ole empiiriset tulokset vaan sen eräät keskeiset käsitteelliset havainnot. Näitä on toivottavasti mahdollista hyödyntää paremmin tulevaisuudessa joko rajatumpaan maa- ja aluejoukkoon tai kehittyneempään tilastoaineistoon tukeutuen.

Lähteet

Bathelt, H., Malmberg, A. & Maskell, P. 2004. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* Vol. 28, No. 1, 31–56.

ESPON 2012. KIT – Knowledge, Innovation, Territory. Applied Research 2013/1/13. Final Report, Version 13/11/2012.

Harmaakorpi, V. 2006. The Regional Development Platform Method as a Tool for Regional Innovation Policy. *European Planning Studies*. Vol. 14, No. 8, 1081–1104.
Kuusisto, J. & Meyer, M. 2003. Insights into Services and Innovation in the Knowledge Intensive Economy. Finnish National Technology Agency Tekes, Technology Review no. 134, Helsinki.

Lehenkari, J., Kautonen, M., Lemola, T. & Viljamaa, K. 2009. Innovaatiotoiminta muutoksessa. Uudet toimintatavat ja niitä tukevat politiikkatoimenpiteet alue- ja paikallistasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio 69/2009, Helsinki.

Lemola, T. 2009. Innovaation uudet haasteet ja haastajat. WSOYpro, Helsinki.

Licht, G. 2009. How to Better Diffuse Technologies in Europe. in Research Commissioner Janez Potočnik's Expert Group, Knowledge for Growth, Brussels.

Nooteboom, B. 1999. Inter-firm alliances: Analysis and Design. London: Routledge.
Owen-Smith, J. & Powell, W.W. 2004. Knowledge networks as channels and conduits: the effects of spillovers in the Boston biotechnology community. *Organization Science*, Vol. 15, No. 1, 5–21.

Sundbo, J. & Gallouj, F. 2000. Innovation as a loosely coupled system in services. In: J.S. Metcalfe & I. Miles (eds.), *Identifying Innovation systems in the service economy, measurement and case study analysis*. London: Kluwer Academic Press.

Toivonen, M. 2007. Innovation policy in services - the development of knowledge-intensive business services (KIBS) in Finland. *INNOVATION: Management, Policy and Practice*, Vol. 9, No. 34, 249–261.

Valovirta, V., Pesonen, P., Halonen, M., van der Have, R. & Ahlquist, T. 2009. Suomalaisten innovaatioiden maantiede. Työ- ja Elinkeinoministeriö, Innovaatio, 26/2009, Helsinki.

Michael Kull ja Olli Wuori

YLEISHYÖDYLLISET PALVELUT URBAANISSA EUROOPASSA JA MAASEUTUMAISESSA SUOMESSA

Johdanto

Viime vuosina on kiinnitetty lisääntyvästi huomiota EU-integraation kaksijakoisiin ja ennalta arvaamattomiin aluevaikutuksiin. Esimerkiksi markkinoiden vapauttamisen on katsottu sivuvaikutuksena johtavan sosiaalisiin ongelmiin. Tästä syystä EU:n politiikka-toimia on syytetty siitä, että ne eivät ota huomioon aiheuttamiaan yhteiskunnallisia ja erityisesti sosiaalisia ja ekologisia vaikutuksia (Ryynänen 2003; Wollmann 2002b). Tämä liittyy keskusteluun yleishyödyllisistä palveluista eli ns. SGI-palveluista (Services of General Interest). Tällä käsitteellä viitataan ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyvien palvelujen muodostamaan kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi liikenteen, poliisin, televiestinnän ja postin palveluja, terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluja sekä kunnallistekniikkaa ja koulutusta. Saksassa tähän palvelukokonaisuuteen viittaa käsite Daseinsvorsorge, peruspalveluiden turvaaminen. Näiden palvelujen saatavuutta pidetään yhteiskunnallisesti niin tärkeänä, että niiden tuottajille voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite.

Koska EY:n perustamissopimuksesta puuttuu yleishyödyllisen palvelun määritelmä, EU-yhteyksissä ja myös tässä artikkelissa käytetään yleensä käsitettä SGEI-palvelut (Services of General Economic Interest), suomeksi: yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut). Rajanveto SGI- ja SGEI-palvelujen välillä on usein mielivaltaista. Luokittelu-perusteena käytetään lähinnä jakoa taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan siten, että SGEI-palvelut kuuluvat niistä ensiksi mainittuun kategoriaan. Näille palveluille on ominaista tuotannon kaupallisuus eli niissä on kyse yritysten taloudellisesta toiminnasta julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseksi. Siten esimerkiksi peruskoulutusta, poliisitointa tai sosiaaliturvaa ei yleensä lueta SGEI-palveluihin. Sen sijaan esimerkiksi monet energia-, liikenne- ja energia-alan palvelut sisältävät SGEI-palveluille ominaisia taloudellisia piirteitä.

SGEI-kategoriaan kuulumisen on olennaista sikäli, että se vaikuttaa esimerkiksi hankintalainsäädännön kautta julkisiin hankintoihin ja siten vaikkapa kuntien ostopalveluiden järjestämiseen. EU-lakien toimeenpanossa nimenomaan kunnat ja muut paikallishallinto- viranomaiset ovat kaivanneet parempaa oikeusturvaa. Lisäksi on pelätty, että talouden vapauttaminen heikentää julkisten palvelujen tarjontaa ja laatua (Der Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa 2006). Yleisesti keskustelua vaikeuttaa edellä mainittu yleishyödyllisiä palveluja koskevan käsiteperustan vakiintumattomuus. OECD:n maakatsaus julkisesta hallinnosta Virossa sisältää tässä suhteessa osuvan määritelmän siitä, miten epämääräisen ja samalla moniulotteisen kokonaisuuden yleisten palvelujen tarjonnan ja kattavuuden turvaaminen muodostaa:

”Tarkasteltaessa sitä, mitä palveluja tuotetaan, on kiinnitettävä huomiota peruspalveluihin, joihin ihmisillä on asuinmaissaan oikeus heidän taloudellisista ja sosiaalisista asemistaan ja asuinpaikoistaan riippumatta. Yhtenäisen ja kaatavan määritelmän puuttuessa näiden peruspalveluiden joukko määräytyy maakohtaisesti.

Joissakin maissa ne määritellään perustuslaissa, mutta ne voidaan määritellä myös lakien ja asetusten kautta tai niiden yhdistelminä. Kuitenkin useimmissa OECD-maissa lakisääteiset oikeudet vähentävät eroja palvelujen saatavuudessa myös maaseutualueilla.” (OECD 2011, 52)

Tässä artikkelissa luodaan katsaus yleishyödyllisiin palveluihin. Virikkeinä ja viitekehyksinä käytetään aihepiirin EU-politiikkaa ja tuoreita tutkimuksia. Aluksi tarkastellaan SGEI-palveluiden lainsäädäntöä ja käsitejärjestelmää. Sen jälkeen arvioidaan ESPON-ohjelmassa toteutetun ja tätä aihepiiriä käsitelleen SeGI-hankkeen tuloksia. Lopuksi esitetään huomioita yleishyödyllisten palvelujen tarpeista Suomen maaseudulla.

SGEI-palvelujen lainsäädäntöä

EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklassa esitetään kilpailunrajoituksia ja valtiontukia koskevia sääntöjä, jotka luovat perustaa SGEI-palveluja koskevalle Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännölle. EY-tuomioistuimen (European Court of Justice) vuonna 2003 tekemä ns. Altmark-päätös, joka koski kunnallisen liikenneyhtiön saamaa julkisen liikenteen tukea ja sen tulkintaa valtiontukena, on tässä suhteessa merkittävä linjanveto. Sen mukaan yhtiölle SGEI-palvelusta maksettu korvaus oli yhteismarkkinoille soveltuva. Ennakkopäätöksenä tämä tarkoitti sitä, että EY:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, jos neljä erikseen määriteltyä SGEI-palvelujen järjestämisehtoa toteutuvat. Ne koskevat esimerkiksi palveluvelvoitteen määrittelyä ja erityisesti yritykselle maksettavan korvauksen laskentaperusteita. Korvauksen on oltava kohtuullinen eikä se saa ylittää ”keskivertoyrityksen” kustannuksia.

Altmark-päätös tunnusti jäsenmaiden vastuun ja oikeudet SGEI-palvelujen rahoittamiseen. Sitä myös arvosteltiin ja komissio myönsi, ettei Altmarkin päätöksen neljää ehtoa ole helppo todentaa varsinkaan siinä tapauksessa, että alueella ei ole aitoja markkinoita tarkasteltavalle palvelulle. Tästä syystä komissio julkaisi vuonna 2005 täydentävän sääntelykokonaisuuden eli ns. Montin paketin. Siinä täsmennetään kompensaaion laskentaperusteita sekä niitä edellytyksiä, joilla SGEI-tuet vapautetaan valtionapuun sovellettavasta ennakoilmoitusvelvollisuudesta komissiolle. Lisäksi paketti velvoittaa jäsenmaita sovitamaan yhteen kansallisia SGEI-palveluiden tukimuotoja EU-lainsäädännön kanssa.

Montin paketin keskeiset säädökset ovat:

- Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (2005/C 297/04)
 - Komission päätös EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (tiedoksi annettu numerolla K(2005) 2673 (2005/842/EY))
- Näitä täydentävät esimerkiksi seuraavat SGEI-palveluihin liittyvät kotimaiset säädökset:
- Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003)
 - Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (300/2001)

– Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011)

Montin paketti astui voimaan joulukuussa 2005. Sen myötä jäsenmaat joutuvat laatimaan joka kolmas vuosi raportin komissiolle esimerkiksi sosiaalisen asuntotuotannon ja saira-alatoimen toimeenpanosta. Tämän raportoinnin tulokset vaihtelevat ja komissio on todennut monien maiden kohdanneen SGEI-palvelujen seurannassa tilastotuotantoon liittyviä vaikeuksia. Tähän liittyvä ongelma tai päätelmä komission (EYK 2011a) mielestä on se, että paketin sääntöjä sovelletaan yleensä alueellisella tai jopa paikallisella tasolla ja kansallinen koordinaatio on vähäistä.

Kommentoidessaan komission yleishyödyllisiä palveluja käsittelevää valkoista kirjaa, EU:n alueiden komitea (2005) kiinnitti huomiota siihen, että epäselvä lainsäädäntö aiheuttaa SGEI-palvelujen tuottajille edelleen paljon epävarmuutta. Epäselvyys liittyy näiden palvelujen oikeudelliseen luonteeseen ja julkisten palvelujen säädöshierarkiaan. Epäluotettavat puitteet heikentävät investointihaluja ja heikentävät paikallishallinnon mahdollisuuksia SGEI-palvelujen järjestämiseen pitkällä aikavälillä. Siten pohjimmiltaan näiden palvelujen järjestäminen palautuu kysymykseen läheisyysperiaatteen toteutumisesta ja eri aluetasojen toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista.

EY:n ja sen jäsenvaltion välisistä lainsäädännön ristiriidoista ja toimivaltakysymyksistä on Wollmann (2007, 6) todennut seuraavaa:

”EY on pyrkinyt toteuttamaan kilpailuperiaatetta järjestämällä jäsenmaiden välisiä ja niiden sisäisiä tarjouskilpailuja myös ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen yhteydessä. Vaikka EY on siten yhtäältä päättäväisesti harjoittanut kilpailustrategiaa, se on jäsenmaiden vastustuksen ja vaatimusten johdosta tyytynyt jäsenmaiden ja niiden alueiden perinteet huomioiviin kompromisseihin. Kiistan taustalla on vaikuttanut Saksan paikallishallinnon perinteinen tapa järjestää julkisia palveluja (Daseinsvorsorge). Myöhemmissä dokumenteissaan komissio on tehnyt selväksi, että vaikka sen pitkän aikavälin tavoitteena on tarjouskilpailu, se on toistaiseksi valmis hyväksymään kansalliset ja alueelliset erityispiirteet (ja poikkeukset).”

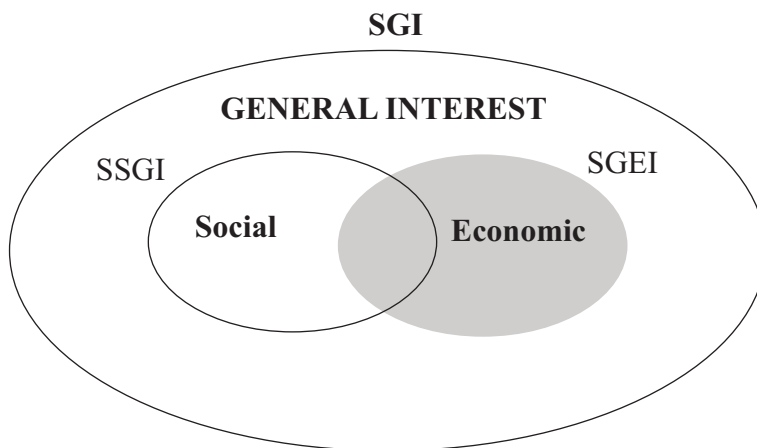
Komissio (EYK 2007) perusteli SGEI-palvelujen antamista jäsenmaiden määriteltäviksi sillä, että yleishyödyllisten palveluiden laajuudessa ja organisoinnissa on merkittäviä eroja sen mukaan, miten valtio on perinteisesti osallistunut niihin. Perusteluissaan komissio (emt, 3) määrittelee tarkoittamansa SGEI-palvelut

”palveluiksi, jotka voivat olla sekä taloudellisia että muita kuin taloudellisia palveluita, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat erityisten julkisen palvelun velvoitteiden piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tekeminen yleishyödyllisten palveluiden luonteesta ja laajuudesta kuuluu pääasiassa viranomaisille tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tasolla. Viranomaiset voivat päättää tarjota kyseiset palvelut itse tai antaa niiden tarjoamisen muiden tahojen tehtäväksi. Nämä muut tahot voivat olla julkisia tai yksityisiä ja joko kaupallisia tai voittoa tavoittelemattomia.”

Lisäksi komissio (emt, 3) muistuttaa eräisiin alakohtaisiin palveluihin liittyvästä jaetusta vastuusta:

“EU:n laajuisista palveluista monet yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita tarjoavat verkkotoimialat kuuluvat alakohtaisten EU-direktiivien soveltamisalaan. EU:n onkin annettava panoksensa monien palveluiden tarjoamisessa noudatettavien periaatteiden ja edellytysten laadintaan yhteistyössä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Tästä jaetusta vastuusta määrätään perustamissopimuksessa ja sitä korostetaan myös yleishyödyllisiä palveluita koskevassa pöytäkirjassa, joka liitetään Lissabonin sopimukseen.”

Yhteenvetona edellä esitetystä voidaan todeta, että kulttuurieroista sekä hallinnollisista ja lainsäädännöllisistä olosuhteista johtuen SGEI-palvelujen tarkoitus ja sisältö poikkeavat EU:n jäsenmaissa toisistaan. Epäselvyydet johtuvat siitä, että yleishyödyllisiä palveluja on paljon ja ne ovat erilaisia; niihin kuuluvat sekä yhteiskunnan perustehtävät (esimerkiksi oikeuslaitos ja poliisitoimi) ja voittoa tavoittelemattomat julkiset palvelut (esimerkiksi perusopetus ja sosiaaliturva) että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät SGEI-palvelut. Tätä moniulotteista kokonaisuutta havainnollistaa kuvio 1. SGEI-palvelut ja yleishyödylliset sosiaaliset palvelut (SSGI) lomittuvat toisiinsa, mutta muodostavat yhdessäkin vain osan yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvista toiminnoista.



Kuvio 1. SGEI-palvelut ja yleishyödyllisten palvelujen kokonaisuus. Lähde: EYK (2011c).

SGEI-palvelujen määritelmiä

Selventäessään SGEI-palveluihin liittyviä määritelmiä, komissio (2011c) painottaa seuraavia kahta asiaa. Ensinnäkin markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita SGEI-palveluiden tarjoamiseksi tai markkinavoimat eivät tarjoa niitä riittävästi. Toiseksi tämän katsotaan edellyttävän valtion väliintuloa joko sääntelyllä, tukipolitiikalla tai yhdistelemällä näitä. Näistä syistä SGEI-palvelujen katsotaan poikkeavan muista palveluista siten, että julkisyhteisö voi soveltaa julkisen palvelun velvoitetta niiden yhteydessä. Velvoitteen perusteena on esimerkiksi halu varmistaa kohtuuhintaisten ja laadukkaiden palvelujen saatavuus kaikkialla.

Jäsenvaltiot ovat velvollisia määrittelemään tärkeinä pitämänsä SGEI-palvelut. Suomessa niihin on luettu esimerkiksi sosiaalinen asuntotuotanto. On kuitenkin epäselvää, miten paljon jäsenmailla on vapauksia tässä suhteessa (ks. Neergaard 2007). Palveluntuottajan ei tarvitse olla yritys eikä sen oikeudellisella asemalla tai rahoitustavalla ole merkitystä – riittää, kun se harjoittaa taloudellista toimintaa.

Kuten edellä todettiin, SGEI-palvelujen erottaminen ei-taloudellisista palveluista ei ole yksiselitteistä. EU:n säädösperustan sisältävä EUR-Lex -sivustoⁱⁱ käsittelee tätä rajanvetoa seuraavasti:

”Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoamiseen ja organisointiin sovelletaan EY:n perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä, sillä kyse on luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Selkeästi Euroopan laajuisten laajojen verkkotoimialojen (kuten tele-, sähkö-, kaasu-, liikenne ja postipalvelut) tapauksessa palveluja säännellään erityisellä EU:n lainsäädäntökehyksellä.

Lisäksi todetaan, että

”Jätehuoltoon, vedenjakeluun tai jäteveden käsittelyyn ei sovelleta EU:n tasolla erillistä sääntelyjärjestelmää. Näihin palveluihin sovelletaan kuitenkin tietyiltä osin yhteisön erityissääntöjä, kuten julkisia hankintoja, ympäristöä ja kuluttajansuojaa koskevaa lainsäädäntöä.”

Edelleen EUR-Lex-sivuston mukaan muihin kuin taloudellisiin palveluihin kuten

”esimerkiksi perinteisiin valtion vastuualueisiin, kuten poliisi- ja oikeuslaitokseen sekä lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, ei sovelleta EU:n erityislainsäädäntöä eikä perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Niiden organisointiin voidaan soveltaa tietyltä osin muita perustamissopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.”

Vaikka edellä esitetyt määritelmät osaltaan selventävät SGEI-palveluiden rajausta, on tarpeen täsmentää SGEI-käsitteen olemusta myös sateenvarjokäsitteenä toimivan yleishyödyllisten palvelujen suuntaan. EUR-Lex-sivusto määrittelee yleishyödylliset palvelut seuraavasti:

”Yleishyödylliset palvelut ovat voittoa tavoittelevia tai tavoittelemattomia palveluja, joita viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille on sen vuoksi asetettu erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Niihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (esim. energia ja viestintä).”

Komissio julkaisi vuonna 2003 vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista. Vaikka kyseessä oli keskustelunavaus kuulemismenettelyineen, siinä myös määriteltiin ja kuvattiin ensimmäisen kerran EU:n politiikkaa tällä alalla. Määrittelytyö jatkui toukokuussa 2004, jolloin hyväksytty valkoinen kirja määrittelee yleiset periaatteet, joita EU noudattaa yleishyödyllisiin palveluihin soveltamassaan politiikassa. Lisäksi siinä esitellään strategia, jolla turvataan EU-kansalaisten mahdollisuudet saada laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja kohtuuhintaan.

Myös yleispalvelujen ja toissijaisuuden käsitteet liittyvät SGEI-palvelujen määrittelyyn. Niistä ensimmäinen koskee laadultaan tyydyttävien vähimmäispalvelujen turvaamista esimerkiksi postipalvelujen yhteydessä. Toissijaisuus eli läheisyysperiaate viittaa puolestaan päätöksentekoon mahdollisimman lähellä kansalaisia. Sen vuoksi aloilla, jotka eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, Unionin toiminta on perusteltua vain, jos se on tehokkaampaa kuin kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toiminta.

Edellä esitetyistä määrittelyistä huolimatta SGEI-palveluista vallitsee edelleen erilaisia käsityksiä (Kull 2013). Toimintakentän moninaisuus heijastuu myös aihepiiriä koskeviin EU:n politiikkatoimiin. Hallintomallit ovat maakohtaisia ja EU:n lainsäädäntöä sovelletaan hyvin erilaisissa kansallisissa puitteissa. Tämä vaikeuttaa paikallishallintoviranomaisten tehtäviä SGEI-palvelujen ohjaamisessa ja järjestämisessä paikallisissa markkinaolosuhteissa.

Yleishyödylliset palvelut tutkimusten valossa

Taloudelliset ja sosiaaliset palvelut ovat erilaisia

Vuosina 2010–13 toteutetussa ESPON 2013-ohjelman SeGI-hankkeessa (Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development) tarkasteltiin SGEI-tematiikkaa yhdeksässä Euroopan maassa. Kohteina olivat Itävallassa, Saksassa, Unkarissa, Islannissa, Norjassa, Puolassa, Romaniassa, Espanjassa ja Britanniassa sijaitsevat monikeskuiset toiminnalliset kaupunkialueet. Hankkeella oli kaksi SGEI-teemaan liittyvää päätavoitetta. Ensinnäkin sen tuli tehdä siitä päätelmiä EU:n tulevan koheesiopolitiikan tarpeisiin, tunnistaa yleishyödyllisten palveluiden keskeinen merkitys Euroopan taloudelliselle, sosio-ekonomiselle ja ympäristön kehitykselle. Toiseksi sen piti eritellä sitä koskevia johdonmukaisia ja yhteen sovitettuja politiikkatoimia kaupunkialueiden hallinnolle (ESPON 2013, 93).

SeGI-raportin keskeisiä tuloksia on havainto siitä, että taloudelliset ja sosiaaliset yleishyödylliset palvelut ovat perusluonteeltaan erilaisia ja sen vuoksi myös niitä koskevien politiikkasuositusten tulisi poiketa toisistaan (ESPON 2013, 93). Myös kotimainen tuore tutkimusraportti maaseudun SGEI-palveluista päättyy pitkälti samoihin päätelmiin. Siinä kiinnitetään erityistä huomiota julkisten palvelujen hankinnan monimutkaistumiseen sekä paikallisten ja alueellisten toimijoiden mahdollisuuksiin pysyä ajan tasalla. Vaikka Lissabonin sopimus antaa paikallistasolle valtuuksia yleishyödyllisten palvelujen järjestämiseen, tämä tieto näyttää siirtyneen huonosti paikallishallinnon tietoon (Kull 2013). Sen vuoksi kotimaisen SGEI-raportin mukaan erityisesti maaseudun sosiaalipalvelut tulisi rajata ei-taloudellisiksi ja siten valtiontukisääntelyn ulkopuolelle (Vihinen & Moilanen 2013, 3). Tätä päättelylinjaa seuraa myös ESPONin tutkimusryhmä tapaustutkimuksissaan, joiden mukaan yleishyödylliset palvelut vaikuttavat kilpailukykyyn, talouteen ja työpaikkakehitykseen eri alueilla hyvin eri tavoin. Keskeinen johtopäätös on se, että yleishyödyllisiä palveluja koskeva maavertailu on haasteellinen tehtävä. Myös aihepiiriin yhtenäisten määritelmien puute johtaa harhaanjohtaviin päätelmiin. (ESPON 2013, 94).

Saksalaisen politiikantutkijan Fritz Scharpf:n (2010, 2011) tutkimukset Euroopan inte-

graatioprosessin asymmetriasta ja sosiaalisen markkinatalouden luomisen vaikeuksista tukevat johtopäätöksiä SGEI-palveluiden kytkeytymisestä laajempiin yhteiskunnallisiin muutossuuntiin. Niiden mukaan ”lakien välityksellä tapahtuva integraatio” edesauttaa sääntelyn purkamista. Tämä suuntaus on sopusoinnussa markkinaliberalismin periaatteiden kanssa, mutta horjuttaa monia manner-Euroopan ja Pohjoismaiden poliittisia instituutioita ja käytäntöjä. SGEI-palvelujen osalta tätä suuntausta edistää komission tuoreessa asiakirjassa (EYK 2011b, 4) esittämä muistutus siitä, että ei ole mahdollista etukäteen luoda kattavaa listaa toimista, jotka eivät koskaan voisi olla luonteeltaan taloudellisia.

SeGI-raportissa suhtaudutaan varsin kriittisesti edellä todettuun EU:n tapaan tulkita julkisia palveluja ahtaasti EU:n kilpailunormistossa siten, että ne mahdollisesti sisältävät kilpailua vääristäviä tukielementtejä. Lisäksi raportissa todetaan, ettei palvelujen luokittelu luonteeltaan taloudellisiin ja ei-taloudellisiin tarjoa useinkaan mielekästä lähtökohtaa julkisten palvelujen merkityksen ja seurausten arvioimiseksi (ESPON 2013, 10). Kotimainen maaseutualueiden palveluja käsittelevä raportti sisältää tässä suhteessa selväjärkisen linjauksen: maaseudun palvelujen kriittisin kysymys ei ole kilpailun vääristyminen, vaan niiden olemassaolo ja saatavuus (Vihinen & Moilanen 2013, 4).

Yleishyödyllisten palvelujen taso ja mittaaminen Euroopassa

ESPONin SeGI-hankkeen keskeinen tutkimusosio käsittelee NUTS2-alueetasolla tehtyä yleishyödyllisten palvelujen tarjonnan tason vertailua. Siinä käytetyt indikaattorit perustuvat SGI-palveluja kuvaavaan teoreettiseen kehikkoon ja niitä muodostettaessa on huomioitu lisäksi Euroopan maiden historialliset, kulttuuriset, taloudelliset ja poliittiset erityispiirteet. Tutkimuksessa on tarkasteltu myös eläke- ja työttömyyskorvausjärjestelmien kaltaisia kansallisesti määräytyviä palveluja, joten tyypittely on voitu alueellistaa vain osittain. Kansainvälisistä vertailututkimuksista tuttuun tapaan työtyhmä raportoi myös vaikeuksista, joita aineistojen hankinta ja laskentakapasiteetti ovat aiheuttaneet esimerkiksi saavutettavuuden analyysissa.

Yhdeksän tapaustutkimusalueen analyysin perusteella SeGI-tutkimusryhmä tunnistaa kaksi taustatekijää, jotka määräävät yleishyödyllisten palvelujen tasoa. Tärkeimmän tekijän muodostavat talous ja väestörakenne, joiden muutokset näyttävät vaikuttavan siihen, millä tavoin ja kuinka paljon SGI-palveluja esiintyy alueella. Toiseksi SGI-palvelujen taso näyttää riippuvan kyseisen jäsenmaan taloudellisesta kehitystasosta. (ESPON 2013, 12–13)

SeGI-työryhmän analyysi osoittaa kiinnostavasti sen, että institutionaalinen rakenne ei määrää SGI-palveluiden tasoa tai saatavuutta siinä määrin kuin voisi olettaa. Vaikka tapaustutkimusten valinnassa kiinnitettiin huomiota yleistettävissä oleviin ja maiden poliittis-hallinnollisten järjestelmien kannalta tyypillisiin SGI-palveluihin, nimenomaan paikalliset erityispiirteet osoittautuivat vaikuttavan merkittävästi niiden järjestämiseen (emt., 13). Kokonaisuutena työryhmä päättelee SGI-palvelujen saatavuuden heikentyneen maaseudulla, mutta parantuneen metropolialueilla ja keskuseuduilla (emt., 94).

Taulukko 1. SeGI-hankkeen päätelmät:politiikkakysymykset.

Politiikkakysymykset	Vastaukset
	Taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja (SGEI) on tarkasteltava erillään sosiaalisista palveluista (SSEI).
<i>Miten havaitut SGI-palvelujen piirteet tulisi huomioida aluekehitys- ja koheesiopolitiikassa?</i>	Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden huomioiva koordinoitu aluekehityspolitiikka edellyttää, että tavoitteet asettaa yksi toimija. Palvelujen järjestäminen edellyttää selvää työnjakoa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä.
<i>Miten SGI-palvelut sijoittuvat alueellisesti Euroopassa ja miten sitä voidaan mitata?</i>	SGI-palveluita voidaan luokitella eri tavoin, kuten esimerkiksi taloudellisiin ja ei-taloudellisiin, verkkopalveluihin ja sosiaaliin palveluihin, sekä myös erilaisten alueellisten tyypittelyjen perusteella.
<i>Miten SGI-palvelut vaikuttavat alueiden kilpailukykyyn, talouteen ja työllisyyskehitykseen?</i>	Vain eräät SGI-palvelut vaikuttavat olennaisesti aluekehitykseen ja niidenkin osalta vaikutukset vaihtelevat alueittain.

Taulukko 2. SeGI-hankkeen päätelmät:tutkimuskysymykset.

Tutkimuskysymykset	Vastaukset
<i>Miten SGI-palveluiden määritelmiä ja luokitteluja voidaan hyödyntää aluekehityspolitiikassa?</i>	SGI-palvelut eivät kuulu minkään EU:n jäsenvaltion aluekehityssanastoon ja käsite on kansalaisille tuntematon. Ajatus SGI-palveluista palvelee EU-politiikan tarkoituksia, eikä se huomioi aihepiirin kansallisia perinteitä, ammattisanastoja, politiikkatoimia ja käytäntöjä.
<i>Mitkä indikaattorit kuvaavat parhaiten SGI-palveluita?</i>	NUTS-aluekategorian avulla voidaan riittävästi kuvata SGI-palveluiden alueellista saatavuutta. Päivitettyjen ja vertailukelpoisten tietojen saatavuutta on lisättävä ja siihen tarvitaan luotettavia ja relevantteja indikaattoreita.
<i>Mikä on SGI-palvelujen alueellinen tilanne Euroopassa?</i>	Monissa EU:n jäsenmaissa resurssien vähäisyys vähentää SGI-palveluiden ja erityisesti sosiaalisten yleishyödyllisten palveluiden (SSGI) tarjontaa. Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin toimijat voivat tietyiltä osin ja resurssiensa puitteissa täydentää SGI-tarjonnan puutteita.
<i>Mitä aluekehitykseen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita on erityyppisillä alueilla Euroopassa?</i>	Politiikkatoimet on sovitettava kansallisten ja alueellisten aluekehitysjärjestelmien ja hallintomallien mukaisesti. On vaikeaa toteuttaa toissijaisuusperiaatetta ja solidaarisuutta toimenpiteissä, jotka koskevat useita jäsenmaita.

SeGI-raportin päätelmäosiossa esitetään loogisessa järjestyksessä vastaukset tutkimusksymyksiin ja niistä johdetut politiikkasuositukset. Taulukoissa 1 ja 2 esitetään pääkohdat.

SeGI-työryhmä suhtautuu johtopäätöksissään myönteisesti yleishyödyllisten palvelujen turvaamiseen maaseutualueilla, mutta arvioi, etteivät monien jäsenmaiden voimavarat riitä tämän tavoitteen saavuttamiseen. Tämän vuoksi se pitää epärealistisena komission asettamaa tavoitetta siitä, että SGI-palveluja tarjotaan kaikille ja kaikkialla Euroopassa (emt., 96–97).

Lissabonin sopimuksen ja Eurooppa 2020 -strategian mukaan alueellinen, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat EU-politiikan päätavoitteita. Myös yhteisessä maatalouspolitiikassa (CAP) kiinnitetään näiden tavoitteiden mukaisesti huomiota yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiseen, tulotasojen kohentamiseen ja uusien ja monipuolistuvien työpaikkojen luomiseen erityyppisille alueille ja asuinpaikasta riippumatta (Kull ym. 2013). Tämän vuoksi on perusteltua arvioida myös maatalouspolitiikkaa ja sen maaseutupolitiikan pilaria yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä. Monet tutkimukset – ESPON 2006 -ohjelmassa toteutettu CAP-tutkimus mukaan lukien – kuitenkin osoittavat, että CAP-politiikan ensimmäisen pilarin mukaiset maataloustuet vaikuttavat edellä mainittujen, tasapainoista aluekehitystä painottavien tavoitteiden vastaisesti (ESPON 2004; Shucksmith ym. 2005). Siten CAP-politiikan uudistamisessa olisi kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota nimenmaan alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen toteutumiseen (ks. Kull ym. 2013).

Suomen maaseutualueiden osalta on tärkeää ottaa huomioon se, että myös yksityisillä ja kolmannen sektorin toimijoilla sekä yhteisötalouden yrityksillä on valmiuksia tuottaa tehokkaasti yleishyödyllisiä palveluja. Näitä käytäntöjä on perusteltua tukea ja levittää. Lisäksi Suomen harvan asutuksen ja ohuen keskusverkon olosuhteissa maaseudun peruspalvelujen järjestäminen edellyttää ja on jo synnyttänyt sosiaalisia innovaatioita (Vihinen ja Moilanen 2013, 3).

Missä ja miksi SGI-palveluja tarvitaan Suomessa?

Palvelut tyydyttävät ihmisten tarpeita

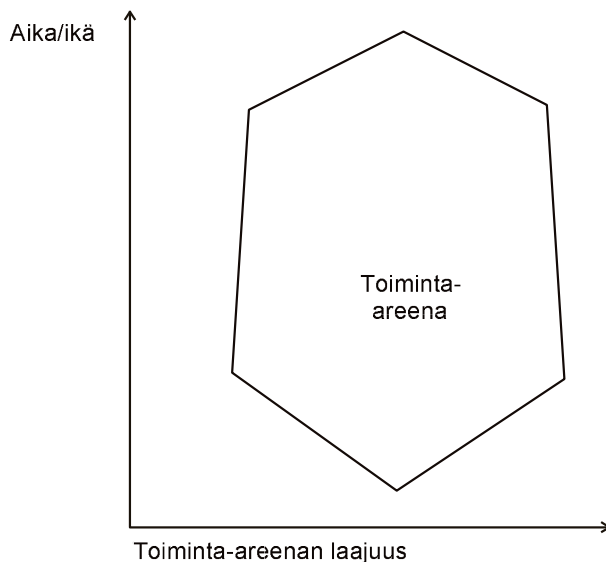
Maslowin tarvehierarkia 1940-luvulta on tunnettu esimerkki ihmisen tarpeiden luokittelusta niiden tärkeyden perusteella (ks. Allardt 1976, 41–43). Sen mukaan tarpeita on useita ja ne järjestyvät hierarkkisesti alkaen fysiologisista tarpeista ja päätyen itsensä toteuttamisen tarpeisiin. Tätä hierarkiaa on moitittu sen yleisluonteisuudesta ja sitä on myös kehitetty esimerkiksi erilaistamalla hierarkkista järjestystä.

Tarpeet myös vaihtelevat henkilökohtaisten ominaisuuksien ja ulkoisten reunaehtojen mukaisesti. Havighurstin mukaan ihmisellä on elämänkaaren eri vaiheissa kehitystehtäviä, joilla tarkoitetaan niitä sosiaalisia odotuksia, normeja, rooleja ja mahdollisuuksia, joita yhteiskunta, sen eri instituutiot ja kulttuuri kohdistavat tietynikäiseen yksilöön. Kehitys on vaatimuksiin ja odotuksiin sopeutumista. Eriksson puolestaan tarkastelee yksilön ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Ihmiseen vaikuttavat kehityksen eri vaiheissa per-

heen, koulun ja työpaikkojen kaltaiset yhteiskunnalliset järjestelmät (Dunderfelt 1997 213–214; Kuusinen 1995 117–121). Levinsonin (1979) elämäнкаariteoria täydentää edellä mainittuja tarkastelemalla elämän eri vaiheita. Ensimmäinen on lapsuus ja nuoruus. Sitä seuraa varhaisaikuisuus ja sittemmin aikuisuus. Noin 60 vuoden iässä fyysinen toimintakyky alkaa rappeutua. Noin 80 vuoden iässä voimat alkavat heikentyä ja krooniset sairaudet yleistyä.

Ihmisen elämäнкаari vaikuttaa keskeisesti palvelujen tarpeeseen. Esimerkiksi Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa (2010, 210) edellytetään maaseudun palvelujen huomioon otamista eri väestö- ja toimijaryhmät sekä eri ikäryhmät. Samaa elämäнкаariajattelua mukaillee Kuntaliiton julkaisu (Rousu 2007, 2), jossa palvelut määritellään 1) lasten, nuorten ja lapsiperheiden, 2) aikuisten työikäisten ja 3) ikääntyvien/vanhusten palvelukokonaisuuksiksi.

Tarpeet ja elämäнкаari näyttävät yhdistyvän. Allardt (1976, 65–67) viittaa tässä yhteydessä Stein Ringenin kehittämään toiminta-areenan (life arena) käsitteeseen. Sen mukaan yksilöllä on käytössään tietyt resurssit, joiden varassa hän joutuu toimimaan, mutta tämä voi estyä toiminta-areenan puutteiden vuoksi. Lapsuudessa ihmisen toiminta-areena laajenee ja vanhuudessa se supistuu (kuvio 2). Siten toiminta-areena liittyy sekä olemassa oleviin resursseihin että kykyyn käyttää resursseja. Esimerkiksi liikuntakyvyn heikkeneminen vähentää tarjolla olevia mahdollisuuksia.



Kuvio 2. Toiminta-areenan laajuus ihmisen elinkaaren aikana, yleistetty kuva.

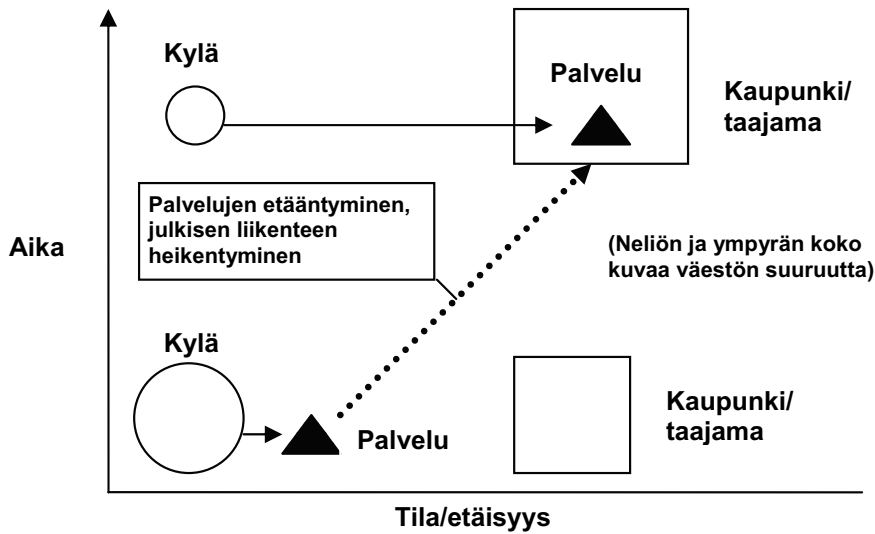


Kuvio 3. Yksilön liikkumiskäyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä maaseudulla. Lähde:Lehtola 2008, 21.

Liikkuminen palvelujen käytön edellytyksenä

Lehtola (2008, 21) esittää liikkumisen maaseudulla määräytyvän sekä yksilöstä itsestään että yhteiskunnasta lähtöisin olevien tekijöiden perusteella (ks. kuvio 3). Olosuhteet vaikuttavat ihmisen tapaan hankkia tarvitsemiaan palveluja ja myös siihen, mitä palveluja on mahdollista hankkia. Palvelujen laatu ja sijainti ovat näistä tekijöistä riippuvia. Aika ja tila sitovat ihmisen elin- tai toimintaympäristöönsä, jonka ehdoilla hän joutuu toimimaan.

Liikkumiskäyttäytyminen näyttäytyy asetelmassa kohteena. Liikkuminen on usein väli-neellistä, ja sen avulla pyritään jonkin olemassa olevan tarpeen tyydyttämiseen. Palvelujen tavoitettavuus on maantieteen perinteinen tutkimuskohde ja sitä on tarkasteltu mm. keskuspaikkateorian viitekehyksessä. Keskus- ja vaikutusalue teorioiden mukaan suurimpien keskuksien vaikutusalueet ovat laajimmat ja niiden keskusten palveluvarustukset monipuolisimmat.



Kuvio 4. Muutos palvelujen saatavuudessa. Lähde: Lehtola 2008, 28.

Markkinalähtöisesti tarkastellen tuotteet ja palvelut ovat aina saatavissa. Heikon kysynnän alueilla palvelut kuitenkin joudutaan hankkimaan kaukaa, joten vaikutusalueista tulee suuria. Yksilöiden kannalta tarkasteltuna tilanne on erilainen. Palvelujen tarvitsija voi syrjäytyä markkinoilta sijaintinsa vuoksi, jos huonot tai puuttuvat julkiset liikenneyhteydet pakottavat käyttämään omia kulkuvälineitä (kuvio 4). Tällöin ihmisen ikä, terveys ja varallisuus vaikuttavat siihen, voidaanko omaa autoa käyttää palvelujen hankintamatkoilla. Lähipalveluiden loppuminen yhdistyneenä huonoihin julkisiin liikenneyhteyksiin tai kykyyn käyttää niitä voivat käytännössä estää palvelun käyttämisen.

Ihmisen elämänkaaren ja toiminta-areenan määräämät mahdollisuudet ja rajoitteet luovat tarpeita, edellytyksiä niiden tyydyttämiseksi tai estävät niiden tyydyttämistä. Tämän vuoksi sijainti sinänsä ei ole palvelujen hankinnan ja tarpeiden tyydyttämisen este. Sijainti hyvän saavutettavuuden omaavassa paikassa ei edistä tarpeiden tyydyttämistä, jos elämänkaari on vaiheessa, jossa oma liikkuminen on hyvin rajallista. Vastaavasti liikkumiskyvylle asetetaan suurempia vaatimuksia, kun siirrytään kaupunkimaisilta alueilta harvaan asutulle maaseudulle ja julkisen liikenteen verkon ulkopuolelle. Siellä palvelut on haettava kaukaa ja tukiverkko asukkaan ympärillä on harva. Huonosti resursoidun asukkaan kannalta markkinat eivät tällöin toimi, vaikka hyvät resurssit omaavalle ihmiselle samaiset markkinat ovat helposti saavutettavissa.

Palvelujen tarjonnan aukot

Palvelujen tarjoaminen kaupallisena toimintana edellyttää riittävää väestöpohjaa ja siitä kumpuavaa kysyntää. Kuluttajalta liikkuminen palvelun luokse puolestaan edellyttää riittävän laajaa toiminta-areenaa. Pitkät etäisyydet muodostavat esteitä palvelujen hankinnalle, tarpeiden tyydyttämiseksi ja yksilöiden hyvinvoinnille. Etäisyyden kitka on suurin

ihmisille, joiden ikä, terveys tai varallisuus estää liikkumista. Jos palvelujen markkinaratkaisut puuttuvat, ihmiset on joko kuljetettava palvelujen äärelle tai palvelut on tuotava tarvitsijoiden lähelle. Kummassakin ratkaisutavassa joudutaan pohtimaan kysymystä palvelun käyttäjän maksukyvystä suhteessa palvelun tuotantokustannuksiin.

Taloustutkimuksessa perusoletuksena on palvelumarkkinoiden toimivuus siten, että sen puutteet ovat poikkeustapauksia. Aluetalouksien tasolla tämä merkitsee sitä, että palvelulle syntyy kysyntään pohjautuva vaikutusalue, jonka potentiaali riittää palvelun järjestämiseen. Alhaisen tulotason ja harvan asutuksen alueilla vaikutusalueista muodostuu pinta-aloiltaan suuria, jotta tuottajan toiminnan kannattavuus säilyisi.

Todellisuudessa palvelujen kysyntä ja tarjonta eivät määräydy näin yksioikoisesti. Vaikka taloudellinen hyvinvointi ja köyhyys jakautuvat epätasaisesti suuralueittain, varallisuuseroja esiintyy myös pienalueittain esimerkiksi kuntien sisällä. Myös demografia ja esimerkiksi sairastavuus voivat eriytyä pienipiirteisesti kuntien sisällä. Siten markkinat voivat yksilön kannalta toimia huonosti vaikkapa suuren maakuntakeskuksen reuna-alueilla, joilta palvelut ovat karanneet keskukseen ja julkinen liikenne puuttuu. Palvelujen saatavuuden alueellisten erojen perusasetelma on Suomessa kuitenkin selvä: saatavuus on heikointa keskusten vaikutusalueiden rajaseuduilla, joilla etäisyydet keskuksiin ovat pitkiä ja julkinen liikenne puutteellista. Näillä alueilla myös väestö on yleensä vähätuloisinta ja iäkääntä. Tällaisia alueita sijaitsee erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä etelämpänä maakuntien reuna-alueilla.

Johtopäätökset

Palvelujen huono saatavuus Suomessa voi johtua useista eri syistä. Ensinnäkin se voi johtua yksilön ominaisuuksista, jolloin jopa lähellä oleva palvelu on omin voimin mahdotonta saavuttaa. Toiseksi palveluiden käyttö voi estyä huonojen liikenneyhteyksien vuoksi. Kolmanneksi pieni kysyntä tai harva asutus voi tehdä palvelusta taloudellisesti kannattamatonta. Palvelujen saatavuuden parantaminen edellyttää näihin olosuhteisiin räätälöityjä ja jopa yksilökohtaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi etäisyyden kitka on erilainen erilaisille palveluille ja erilaiset resurssit omaaville ihmisille.

Ongelmallisin tilanne on kaukana palveluista asuvalle, jolla on rajoittunut kyky itse hankkia tarvitsemiaan palveluja. Tyypillinen tapaus on syrjäisellä maaseudulla asuva vanhus, jolta puuttuu lähikauppa ja toimivat linja-autoyhteydet keskukseen. Juuri näissä tapauksissa esiin nousee konkreettisia kysymyksiä yleishyödyllisten palvelujen sisällöstä ja järjestämistavasta sekä ylipäätään siitä, miten yhteiskunta haluaa ja pystyy turvaamaan mahdollisuudet perustarpeiden ja korkeampien tarpeiden tyydyttämiseen. Markkinapohjaiset ratkaisut toimivat Suomessa syrjäisellä maaseudulla huonosti. Siksi julkinen tuki palvelujen järjestämiseksi on näillä alueilla välttämätöntä ja sitä koskevan päätöksen tekeminen on tärkeä asia. Myös EU:n SGEI-säädösten perusajatus lienee tulkittavissa siten, että tämän päätöksen kuuluminen esimerkiksi EU:n kilpailupolitiikan ja hankintalainsäädännön piiriin on vain tekninen kysymys ja vähäpätöinen sivuseikka.

Viitteet

- ⁱ Artikkelin kolme ensimmäistä päälukua käänsi englannista suomeksi Timo Hirvonen.
- ⁱⁱ Siten myös komission tiedonanto (2001/C 17/04) *Yleishyödylliset palvelut Euroopassa* on saksaksi *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*. *Daseinsvorsorge*-käsitteen merkitystä käsittelee tarkemmin Wollmann (2002a; 2002b).
- ⁱⁱⁱ Paketin nimi viittaa komission pääosastoa Kilpailu tuolloin johtaneeseen Mario Montiin.
- ^{iv} Ks. tiivistelmä yleishyödyllisiä palveluja koskevasta EU:n lainsäädännöstä nettisivulta: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l26087_fi.htm.
- ^v Ks. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:FI:HTML>.
- ^{vi} Ks. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/general_interest_services_fi.htm.
- ^{vii} Ks. http://europa.eu/scadplus/glossary/general_interest_services_fi.htm.
- ^{viii} Kotimaisen hankkeen rahoitti maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) ja se toteutettiin vuosina 2010–12 (ks. Vihinen & Moilanen 2013).
- ^{ix} Ohjelmakaudella 2007–2013 CAP jakautuu kahteen pilariin. Ensimmäinen pilari sisältää markkinatuet ja viljelijöille maksettavat suorat tuet. Toinen pilari keskittyy maaseudun kehittämistukiin.

Lähteet

Allardt, E. 1976. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY.

Alueiden komitea 2005. Alueiden komitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista (2005/C 164/06). Saatavissa: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:164:0053:0058:FI:PDF>

Der Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa 2006. Die EU und die Kommunen – Aktuelle Themen und Fördermöglichkeiten. Saatavissa: http://www.landesvertretung.rlp.de/fileadmin/LV/Broschueren/EU_und_KOMMUNEN.pdf.

Dunderfelt, T. 1997. Elämänkaaripsykologia. Porvoo: WSOY.

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2001. Communication From The Commission - Services of general interest in Europe (2001/C 17/04). Saatavissa: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:c:2001:017:0004:0023:en:pdf>.

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2005. State aid: Commission provides greater legal certainty for financing services of general economic interest - frequently asked questions (MEMO/05/258).

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2007. Komission Tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan Talous- Ja Sosiaalikomitealle Sekä Alueiden Komitealle Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus, KOM(2007) 725 lopullinen. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:FI:HTML>

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2011a. Komission Yksiköiden Valmisteluasiakirja - Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen soveltaminen vuodesta 2005 ja julkisen kuulemisen tulokset, SEC(2011) 397. Saatavissa: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei_report_fi.pdf.

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2011b. Communication from the Commission - EU framework for State aid in the form of public service compensation (draft). Saatavissa: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_framework_en.pdf

EYK, Euroopan Yhteisöjen Komissio 2011c. Staff working document - Reform of the EU rules applicable to State aid in the form of public service compensation SEC(2011) 1581 final.

ESPON 2013. SeGI - Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development. (Draft) Final Report, Version 29/01/2013. Saatavissa: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/SeGI.html.

ESPON 2004. The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy. Final Report. Saatavissa: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/CAPImpact/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf.

Kull, M. 2013. Services of General Economic Interest in the European Union- Definitions, Terminology and Sub-regional Perspectives. Teoksessa: Maaseudun palvelut valinkauhassa : markkinoiden toimivuus ja SGEI / Hilikka Vihinen ja Hanna Moilanen (eds.). MTT Raportti 81: 15–38.

Kull, M., Voutilainen, O., Christopoulos, S., Reimets, R. (2013). The Rural under the Common Agricultural Policy of the European Union: Sustainable Rural Development Aspects of Pillar II in Finland and Estonia. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. [forthcoming].
Kuusinen, J. (toim.) 1995. Kasvatuspsykologia. Juva.

Lehtola, I. 2008. Matka maalta markettiin. Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio: Tiehallinto

Levinson, D. J. 1979. Mannens åldrar. Liber lärömedel. Kristianstad.

Nergaard, U. 2007. Concessions, Competition and SGEI – The Changing Legal Framework, presentation delivered at the CLEEN Workshop organised by the Centre for Competition Policy of the University of East Anglia, 11–13 June 2007. Saatavissa: http://www.slidefinder.net/C/Concessions_Competition_SGEI_The_Changing/9251794/p2.

OECD 2011. Estonia Towards a Single Government Approach. Saatavissa: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf.

Ryynänen, A. 2003. Euroopan Unioni ja itsehallinto – Onko EU ”kuntasokea”? Helsinki: Kansallinen Sivistysliitto.

Scharpf, F., 2010. The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’. *Socio-Economic Review* 8 (2), 211–250.

Shucksmith, M., Thomson, J.K. & Roberts, D. (eds) 2005. *The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*. Wallingford: CABI International.

Vihinen, H. & Moilanen, H. (toim.) 2013. Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT Raportti 81. Saatavissa: <http://jukuri.mtt.fi/bitstream/handle/10024/480686/mttraportti81.pdf>.

Wollmann, H. 2007. The impact of EU deregulation and marketisation policies on local government in EU member States: German local government and the provision of energy as a case in point, Discussion paper presented to the International Symposium held on October 7–9, 2007 at the Research Centre of European Law at China University of Political Science and Law, Beijing. Saatavissa: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2007-Impact-of-EU-Regulation.pdf>

Wollmann, H. 2002a. Recent Democratic and Administrative Reforms in German Local Government: Persistence and change, In: J. L. Caulfield & H.O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.

Wollmann, H. 2002b. Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41(1), 42–51.

Tomas Hanell

KAIKEN MAAILMAN MITTARIT – ARVIOITA ESPONIN INDIKAATTORIPROJEKTEISTA

Johdanto

Nykymaailmassa useimpien hallinnon alojen arvioimiseen käytetään tilastollisia mittareita. Ei vähiten EU-asioissa, jossa kehitysohjelmat ja jopa yksittäiset projektit arvioidaan erilaisten kehitys- ja tulostilastointien avulla. Uudistettaessa EU:n koheesiopolitiikkaa ohjelmakaudelle 2014–20 on painotettu määrällisten ja laadullisten tavoitteiden entistä perusteellisempaa todentamista. Tämä tavoite on toteutunut jopa siinä määrin, että koheesiopolitiikan eri ohjelmille on luotu yhteiset indikaattorit (”Common indicators”; ks. European Commission 2013), joita niiden periaatteessa ja mahdollisuuksiensa mukaan tulisi seurannassaan hyödyntää.

Indikaattorien kehittämisen tueksi komissio ja sen pääosastot ovat tuottaneet runsaasti tutkimuksia ja selvityksiä. Osaltaan myös ESPON 2013 -ohjelma on valjastettu tähän palvelutehtävään ja koheesiopolitiikan kehittämistyöhön. Viimeksi kuluneiden vuosien aikana monet sen puitteissa toteutetut projektit liittyvät suorasti tai epäsuorasti erilaisten aluekehityksen mittareiden tai mittausjärjestelmien kehittämiseen. Tässä artikkelissa esitellään ja arvioidaan niistä neljää, joista kukin liittyy erilaisten politiikkakonseptien tilastollisen mittaamiseen¹. Aluksi luodaan yleiskatsaus näiden hankkeiden sisältöön ja tavoitteisiin. Seuraavaksi tarkastellaan ja vertaillaan hankkeissa kehitettyjen indikaattorijärjestelmien rakennetta ja arvioidaan niiden tuloksia. Lopuksi pohditaan hankkeiden antia ja merkitystä kotimaisesta perspektiivistä.

Hankkeiden perustiedot

Tässä artikkelissa käsitellään seuraavia ESPON 2013-ohjelman hankkeita:
 SIESTA – Spatial Indicators for a ‘Europe 2020 Strategy’ Territorial Analysis
 KITCASP – Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning
 INTERCO – Indicators Of Territorial Cohesion
 BSR-TeMo – Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region

ESPON-ohjelman hankeryhmittelyssä SIESTA-hanke kuuluu ensimmäiseen toimintalinjaan eli ns. soveltavien tutkimusten (Applied Research Projects) hankelajiin. KITCASP sijoittuu toiseen toimintalinjaan eli sidosryhmien aihe-ehdotusten perusteella toteutettuihin ns. kohdistettuihin tutkimuksiin (Targeted Analysis Based on User Demand). Kaksi viimeksi mainittua (INTERCO, BSR-TeMo) puolestaan kuuluvat kolmanteen toimintalinjaan, joka käsittelee ESPONin aineistojen ja tutkimusmenetelmien kehittämistä (Scientific Platform and Tools). Kuten myöhemmin tässä artikkelissa käy ilmi, jako toimintalinjoihin on näiden hankkeiden osalta varsin keinotekoinen, eikä se eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta näytä vaikuttaneen esimerkiksi projektien tavoitteisiin ja toteutustapoihin.

Projektien budjettien suuruutta voidaan käyttää mittarina niiden sisällöllisestä laajuudesta.

Kuten taulukossa 1 esitetään, ovat projektit tässä suhteessa varsin samankaltaisia. Myös kestoiltaan ne muistuttavat toisiaan eli ne toteutettiin ESPONille tyypillisesti kaksivuotisina, joskin KITCASP puolisen vuotta muita nopeammin. Kaikkien projektien pääpartnerit ovat EU:n vanhoista jäsenmaista, kuten valtaosa projekteihin osallistuvista partnereistakin. INTERCO- ja BSR-TeMo-projekteissa johtavat laitokset ovat harjaantuneita ESPON-vetereaneja, kun taas kahta muuta projektia johtavat laitokset ovat tuoreempia tulokkaita ESPONissa. Tämänkään seikka ei kuitenkaan näyttäisi merkittävästi vaikuttaneen projektien toteuttamiseen.

Taulukko 1. Arvioitujen indikaattori-projektien perustietoja.

	Budjetti EUR	Lead partner (maakoodi)	Partnerit, lkm	Partnereiden maakoodi
SIESTA	400000	Univ. of Santiago de Compostela (ES)	7	FR, PL, IT, GR, RO, IE, ES
KITCASP	359900	National Univ. of Ireland Maynooth (IE)	4	UK, LV, ES, IS
INTERCO	396400	Univ. of Geneva (CH)	2	GR, SE/Pohj.maat
BSR-TeMo	340000	Nordregio (SE/Pohj.maat)	6	PL, FI, DE, LT, EE

Lähde: www.espon.eu

Vain INTERCO-hanke oli tätä kirjoitettaessa saatettu virallisesti päätökseen (ks. ESPON 2013a). SIESTA ja BSR-TeMo-hankkeista olivat käytettävissä loppuraportin luonnokset (ESPON 2012a; 2013b). KITCASP-projekti oli kesken ja sen osalta aineistona käytettiin väliraporttia (ESPON 2012b), joten sen suhteen tässä esitettävään vertailuun liittyy epävarmuuksia.

Mittausjärjestelmien päätavoitteet – miksi ja mitä mitataan?

Vaikka tässä arvioitavien projektien lopputulokset muistuttavat paljon toisiaan, projektien lähtökohdat ja toimeksiannot ovat yllättävän erilaisia. Siksi myös niiden tavoitteet, jotka esitetään kootusti taulukossa 2, poikkeavat toisistaan selvästi.

SIESTA keskittyy Eurooppa 2020 -strategiaan ja sen ”alueellistamiseen”. Tämän tutkimusasetelman taustana on EU:n Lissabonin / Göteborgin strategiaan kohdistettu kritiikki siitä, että alueellinen ulottuvuus oli siinä jäänyt taka-alalle. Myös seuranneen Eurooppa 2020 -strategian suhteen oli käydä samoin. Edeltävistä virheistä oli kuitenkin opittu se, että tämäntyyppisten makrotason strategioiden käytännön toteutuksessa aluetason sitoutuminen on tärkeää. Kun vuonna 2009 voimaan tullessa Lissabonin sopimuksessa (3. artikla) EU:n uudeksi horisontaaliseksi tavoitteeksi kirjattiin alueellinen yhteenkuuluvuus (territoriaalinen koheesio), avautui myös mahdollisuuksia rakentaa kytkentöjä Eurooppa 2020 -strategian ja alueellisen yhteenkuuluvuuden nimissä esitetyn ”alueellistavan” näkökulman välille (esim. Böhme et al. 2011).

SIESTA-projektin toimeksianto kytkeytyy EU:n aluepolitiikassa vallalla olevaan diskursiin alueellisten erityispiirteiden huomioimisesta. Tähän linjauksia loi vuonna 2009 julkaistu ja Fabrizio Barcan nimeä kantava asiantuntijaraportti (Barca 2009) EU:n koheesiopolitiikan tulevaisuudesta. Siinä hahmoteltiin uutta pohjaa EU:n alue- ja rakennepolitiikalle peräänkuuluttamalla paikkaperustaista (place based) politiikkakonseptia. Perusteluna esitettiin EU:n alueitten laaja kirjo eli erilaisuus. Sen arveltiin merkitsevän – ei kovin yllättävästi – tarvetta räätälöityyn aluekehityspolitiikkaan, joka huomioi sekä alueiden varsin erilaiset ongelmat että myös niiden vaihtelevat kehittämismahdollisuudet. Sittenmin tämän periaatteen mukainen politiikkakonsepti on muovautunut EU:n alue- ja rakennepolitiikan päälinjaksi. Esimerkiksi vuonna 2011 se kirjattiin vuoteen 2020 ulottuvaan EU:n alueellinen agenda -asiakirjaan, joka EU:n aluesuunnitteluyhteistyön luonteeseen kuuluvasti ei-sitovanakin ohjaa koheesiopolitiikan piiriin kuuluvien EU-ohjelmien toteutusta jäsenmaissa.

KITCASP-projektissa tarkasteltavana on ESPON-aineiston käyttö kansallisten ja alueellisten aluekehitystoimien seurannassa. Tämä projekti sai alkunsa viidenⁱⁱ ESPON-alueella toimivan aluekehityksen tai alueelliseen suunnittelun viranomaistahon aloitteesta. Sen seurauksena myös projektin maantieteellinen kattavuus rajoittuu näihin alueisiin (Skotlanti, Irlanti, Latvia, Islanti sekä Baskimaan Espanjan puoleinen osa). Alueita yhdistää niiden suhteellinen syrjäisyys EU-kontekstissa. Tausta-ajatuksena on, että näistä maista opitut parhaat käytännöt olisivat siirrettävissä koko ESPON-alueelle.

KITCASP-projektin päätavoitteena on tapaustutkimusten (eli viiden maan tai alueen) avulla kartoittaa ESPON-aineistojen käytettävyyttä ja käyttökelpoisuutta kansallisessa kehityspolitiikassa. Lisäksi projektissa arvioidaan, minkä tyyppisiä ja suuruisia vaikutuksia ESPON-ohjelman tutkimuksilla on ollut kansalliseen aluesuunnitteluun ja sen strategioihin. Tämän pohjalta projekti kehittää ja ehdottaa toimintatapoja, joilla ESPONin indikaattoreita voitaisiin paremmin hyödyntää kansallisilla areenoilla ja siten kohentaa kansallisen aluesuunnittelun kapasiteettia. Lisäksi tavoitteena on koota ESPON-indikaattoreiden joukosta eräänlainen ydinryhmä indikaattoreita (Core set of key indicators) territoriaalisen yhteenkuuluvuuden, taloudellisen kilpailukyvyn sekä kestävä kehityksen kuvaamiseksi. Projektin tavoitteena on myös tarkastella, kuinka aihepiirin kansallista osaamista voitaisiin hyödyntää ja siirtää tukemaan EU:n alueellisen agendan toteutusta.

INTERCO-projektin analyysi käsittää koko ESPON-ohjelma-alueen. Vaikka INTERCO-projektin viitekehys, alueellisen yhteenkuuluvuuden mittaaminen, on sisällöltään laaja-alainen, hankkeen tavoitteet on muotoiltu selkeästi. Tarkoituksena on tunnistaa joukko luotettavia indikaattoreita ja indeksejä, joiden avulla voidaan mitata alueellista yhteenkuuluvuutta, sen moniulotteisia kehitysprosesseja, siihen liittyviä rakenteellisia seikkoja, haasteita ja mahdollisuuksia sekä aihepiirin politiikkatoimien vaikuttavuutta eri alueta-soilla ja aluetyypeillä. Nämä mittauskohteet kattavat kaikki keskeiset alueellisen yhteenkuuluvuuden politiikkakokonaisuuteen kuuluvat teemat.

BSR-TeMo on monilta osin INTERCOa vastaava projekti, joskin sen maantieteellinen kattavuus ulottuu vain Itämeren alueen yhteentoista maahan eli ns. VASAB-alueelle. Koska siihen kuuluu myös seitsemän aluetta Luoteis-Venäjältä sekä Valko-Venäjä kokonaisuudessaan, tilastotietojen saatavuus on ongelma. Projektin pääasiallisena tarkoituksena

on kehittää mittausjärjestelmä, jolla tuotetaan tietoa alueellisen yhteenkuuluvuuden, alueellisen kehityksen ja aluerakenteen muutoksista. Tämän mittausjärjestelmän tulisi lisäksi huomioida Itämeren alueelle ominainen politiikkaulottuvuus, jossa erityishaasteita aiheuttavat itä-länsi-, pohjoinen-etelä- sekä kaupunki-maaseutu-jaot. Edellä esiteltyihin projekteihin verrattuna mittausjärjestelmän institutionaalinen asemointi on BSR-TeMo-hankkeessa keskeisesti esillä.

Taulukko 2. Projektien pääasialliset tavoitteet.

	Projektin pääasiallinen tavoite	Muita tavoitteita	Maantieteellinen kattavuus
SIESTA	Eurooppa 2020 -strategian (ja sen 7 lippulaivahankkeen) tavoitteiden alueellistaminen ja mittaaminen	Kytkökset EU:n alueellinen agenda 2020 -asiakirjaan ja paikkaperustaisen aluekehittämisen diskurssiin	Koko ESPON-alue
KITCASP	ESPON:in vaikutus kansalliseen suunnitteluun	Kansallisten strategioiden opetukset ESPONille. Best practice -tyyppinen tiedonsiirto. Avainindikaattorien tunnistaminen	Viisi sidosryhmätahojen aluetta: Skotlanti, Irlanti, Latvia, Islanti sekä (Espanjan) Baskimaa
INTERCO	Alueellisen yhteenkuuluvuuden mittaaminen	Konkreettisen mittausjärjestelmän kehittäminen EU:n politiikka-kokonaisuuden tarpeisiin	Koko ESPON-alue
BSR-TeMo	Alueellisen yhteenkuuluvuuden mittaaminen	Konkreettisen mittausjärjestelmän kehitys & institutionalisointi, järjestelmän testaus, jonka tuloksena politiikkarelevanttia analyysia, järjestelmän siirrettävyys muihin makroalueisiin	VASAB toiminta-alue: Itämeren alueen yhdeksän maata sekä Saksan ja Venäjän Itämeren alueeseen kuuluvat osat.

Jotta luodun indikaattorijärjestelmän toimivuus voitaisiin määritellä, BSR-TeMossa myös testataan sitä. Testaus suoritetaan neljän tapaustutkimuksen avulla. Näiden tapaustutkimusten teemat muistuttavat ”oikeaa tilannetta” siinä mielessä, että projektin sidosryhmätahot ovat ne itse omille alueilleen määritelleet. Tapaustutkimukset käsittelevät: 1) esikuvavertailua (benchmarking) muihin vastaaviin alueisiin; 2) muuttoliikettä; 3) raja-alueita; sekä 4) alueellista yhteenkuuluvuutta. Oheistavoitteena BSR-TeMossa on toimia eräänlaisena pilottiprojektina siten, että siinä kehitetty indikaattorijärjestelmä voitaisiin vientituotteena ottaa käyttöön myös muilla Euroopan makroalueilla, kuten esimerkiksi Tonavan tai Välimeren yhteistyöalueilla.

Taulukosta 2 ilmenee selvästi se, että hankkeet eivät ole teoriavetoisia, vaan politiikka-relevanssi määrittää projektien viitekehykset, keskeiset tavoitteet ja sen kautta myös määrittyy projektien tuloksellisuus. Vahva politiikkakytkentä ei ole tyypillistä ainoastaan ESPON-ohjelmalle, vaan samankaltaisia piirteitä on havaittavissa myös monissa muissa tutkimusohjelmissa niin EU-tasolla (esim. puiteohjelmat) kuin jäsenmaissakin. Tässä hankeryhmässä osittaisena poikkeuksena voidaan pitää SIESTA-projektia, jossa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet ovat osin johdettavissa ns. uuden kauppateorian ja/tai endogeenisen kasvuteorian aihealueilta. Itse projektin tuotoksissa tätä tutkimusyhteyttä ei kuitenkaan nosteta eksplisiittisesti esille.

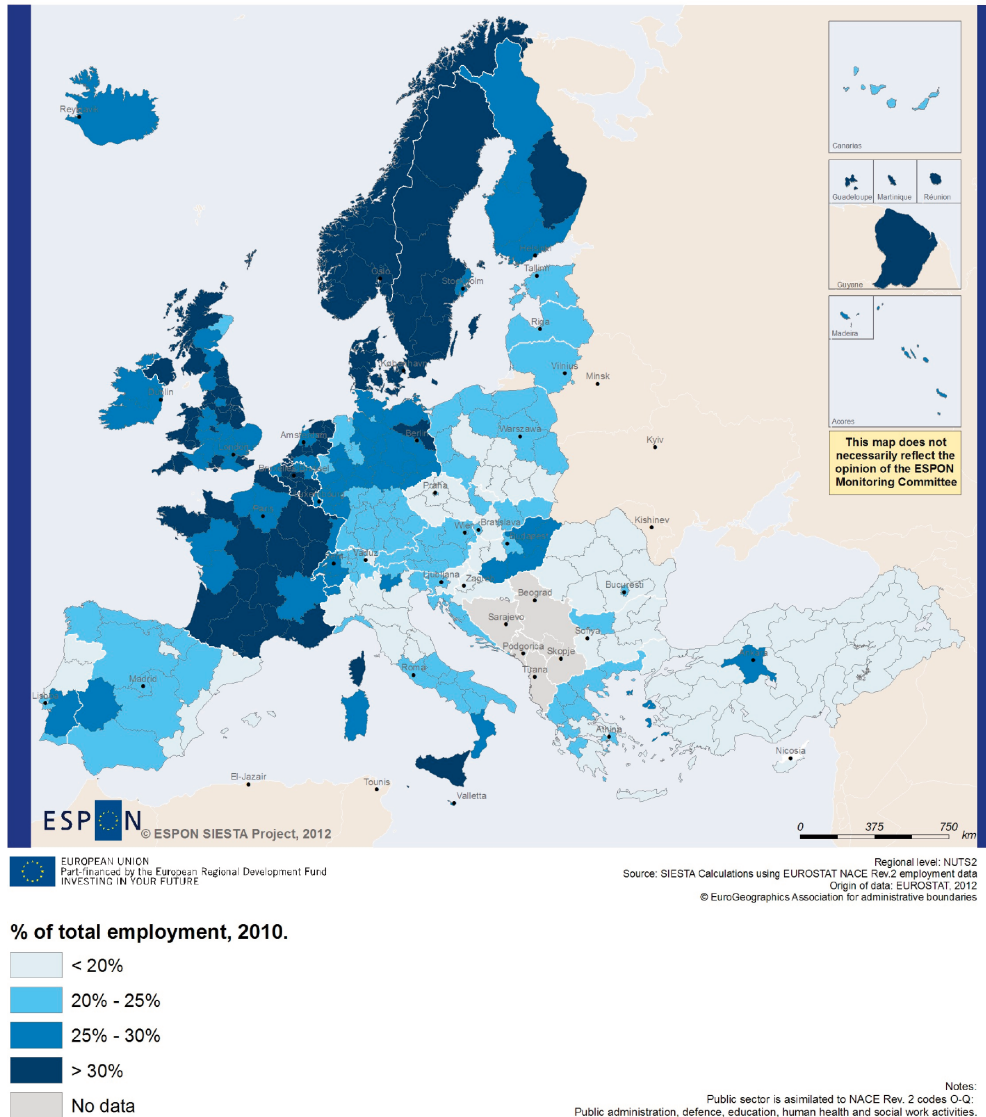
Mittausjärjestelmien rakenne ja koostumus – miten mitataan?

ESPON-hankkeille esitetään toistuvasti vaatimuksia (tai poikkeustapauksissa vain kehoituksia) luoda yhteyksiä käynnissä oleviin ja myös aiempiin ESPON-projekteihin ja hyödyntää niiden tuloksia ja tuotoksia. Ajatuksena on se, että näin vältetään turhalta työltä eli samaa asiaa ei tarvitse tehdä kahdesti. Käytännössä nämä kytkennät ovat jääneet monen projektin osalta varsin pinnallisiksi, eikä ESPON-ohjelma ole siten tältä osin saavuttanut tavoitteitaan kovin hyvin. Tässä vertailtujen projektien osalta tämä kytkösvaatimus on voimakkain INTERCO- ja BSR-TeMo -projektien välillä. Jälkimmäistä on ohjeistettu suurelta osin muokkaamaan aineistoaan edeltäjänsä luoman kehyksen mukaiseksi.

Tässä käsiteltävien hankkeiden valitsemat ja tarkastelemat indikaattorit eivät sisällä suuria yllätyksiä. Tämä johtunee yksinkertaisesti siitä, että alueellistetun tilastoaineiston saatavuus koko ESPON-alueelta (tai edes EU:n alueelta) on huomattavan rajoitettua. Siten vain ne projektit, joiden erityisenä tehtävänä on täysin uusien indikaattoreiden tuottaminen, voivat ylpeillä ainutkertaisella ja uudella aineistolla. Tällaisia projekteja on ESPONissakin vähän, ja tässäkin käsiteltävissä hankkeissa lopulta päädytään varsin samansisältöiseen mittarijoukkoon. Mittausjärjestelmien rakenne on kuitenkin vastoin yleistä luuloa tärkeä seikka, joka suuresti ohjaa niiden käyttöä. Esimerkiksi jos tietyt indikaattorit luokitellaan tiettyyn tarkastelun ”lokeroon” tai aihealueeseen kuuluviksi, niitä tuskin jatkossa enää käytetään tämän lokeron ulkopuolisten aiheiden ja ilmiöiden tarkasteluun.

SIESTA-projekti on valinnut indikaattorinsa keskeisten EU-tason tavoitteiden mukaisesti. Eurooppa 2020 -strategia ja sen viittä yleistavoitetta mittaavat kahdeksan indikaattoria muodostavat niiden ytimen. Indikaattoreita on myös valikoitu EU:n vuosittaisen kasvukyselyn perusteella (Annual Growth Survey). Lisäksi on seulottu Eurooppa 2020 -strate-

gian seitsemässä lippulaivahankkeessaⁱⁱⁱ (flagship initiatives) käytettyjä indikaattoreita. Kaiken kaikkiaan projektin laaja seulontaluettelo sisältää 109 muuttujaa. Seulonnan jälkeen jäljelle jää 54 indikaattoria, joiden avulla voidaan tarkastella Eurooppa 2020 -strategian etenemistä alueellisella tasolla. Nämä 54 muuttujaa on ryhmitelty Eurooppa 2020 -strategian pohjalta älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun painopisteiden mukaan.



Kuvio 1. SIESTA-projektin tuottamaa uudenlaista aluetilastoa – Julkisen sektorin työllisten osuus (%) kaikista työllisistä 2010. Lähde: ESPON 2012a, 91.

Erikoisuutena SIESTA-projektissa on indikaattorien kaksoiskäyttö. Ne esitetään sekä perinteisen tapaan (nykytilanne ja viimeaikainen muutos) että asetettuihin tavoitteisiin suhteutettuina (jos konkreettisia tavoitteita on asetettu). Tällä halutaan havainnollistaa sitä ”matkaa”, joka kullakin alueella on vielä kuljettavanaan, jotta EU:n ja vastaavat kansalliset tavoitearvot saavutettaisiin. Pääsääntöisesti tämä on tehty ekstrapolaatiota hyödyntäen eli aiemman kehitysvauhdin oletetaan jatkuvan sellaisenaan myös tulevaisuudessa. Tämän tyyppiseen ennustamiseen liittyy epävarmuutta ja ongelmia eritoten nyt, kun Eurooppa painiskelee taloudellisissa vaikeuksissa. SIESTA-projektissa (toisin kuin muissa kolmessa

projektissa) on myös tarkasteltu kehitystä NUTS3-aluejakoa yksityiskohtaisemmin, ja osa indikaattoreista esitetään myös erikseen vain kaupunkialueille Urban Audit -aineiston pohjalta. Toisaalta projektissa käytetään myös paljon ainoastaan kansallisen tason (NUTS0) aineistoa, mikä hankaloittaa alueellisten piirteiden esiin nostamista. SIESTA-projektissa myös esitetään EU27-maiden osalta komposiitti-indikaattoreita, joiden avulla alueiden tavoitteiden saavuttamista voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti. Niiden mukaan Suomen NUTS2-alueista Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi sijoittuvat kaikki kymmenen parhaan alueen joukkoon Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Myös Itä-Suomi sijoittuu parhaimpaan viidennekkseen, kun taas Ahvenanmaan sijoitus on vasta toiseksi parhaimmassa viidenneksessä.

INTERCO-projektin aluksi kartoitettiin yli 500 mahdollista muuttujaa, joista loppujen lopuksi valikoitiin 32 indikaattoria kuvaamaan alueellista yhteenkuuluvuutta. Indikaattorien valinnassa on otettu huomioon pääasiassa Eurooppa 2020 -strategian mukaiset teemat, joskin sekä saavutettavuus että monikeskuksinen aluekehitys (joka liittyy Alueellinen agenda 2020 -asiakirjaan) ovat myös sisällytetty kuvausjärjestelmään. Vaikka indikaattorien valinnassa on ymmärrettävästi painotettu niiden saatavuutta aluetasolla, neljä niistä on silti vasta toivomuslistalla. INTERCO jakaa indikaattorinsa alueellisten tai pikemminkin territoriaalisten prioriteettien (territorial priorities) perusteella kuuteen pääryhmään. Ne käsittelevät innovatiivisuutta, taloudellista kilpailukykyä, erinäisiä ympäristöaspekteja, sosiaalista yhteenkuuluvuutta, saavutettavuutta sekä aluerakennetta ja -yhteistyötä. INTERCON alueelliset tasot vaihtelevat NUTS3-tasolta maatasolle (NUTS0).

BSR-TeMo-projekti seurailee pääosiltaan INTERCON jalanjalkia. Tämä johtuu edellä mainitusta projektien välisestä kytkösvaatimuksesta. Siten myös BSR-TeMon indikaattorivalinta ja -jäsentely muistuttaa suuresti INTERCON vastaavaa, kuten taulukoista 4 ja 5 ilmenee. Erikoisuutena tässä projektissa on ”kahden asiakkaan” huomioiminen siten, että ESPONin ja EU-instituutioiden vaatimukset on yhdistetty VASAB-komitean priorisoiimiin teemoihin. On selvää, että näiden kahden asiakasryhmän tarpeet poikkeavat toisistaan, eivätkä niitä koskevat analyysit välttämättä kohtaa toisiaan. Esimerkkinä tästä voi mainita indikaattorin Itämeren rehevöitymisestä, joka aiheeltaan on VASABissa relevantti, mutta ei ymmärrettävästi kuulu EU:n territoriaalisen aluepolitiikan nomenklatuuriin. Aineiston saatavuus on tässäkin projektissa vaikuttanut suuresti indikaattorijärjestelmän koostumukseen.

BSR-TeMo-projektissa lähdettiin liikkeelle noin 60 erilaisesta indikaattorista, joiden saatavuus Norjan, Luoteis-Venäjän ja Valko-Venäjän osalta aluksi selvitettiin. Lopussa indikaattoreita on ainoastaan 29 kappaletta ja niistäkin huomattavan moni ei kata kaikkia edellä mainittuja alueita. Ongelmia tietojen saatavuudessa havainnollistaa se, että analyysin loppuvaiheessa poistettiin kuudes indikaattoriryhmä (hallinto) kokonaan, koska tähän ei onnistuttu löytämään ainoatakaan indikaattoria. Mittareiden ryhmittely seuraa INTERCO-projektia, mutta nimikkeet vaihtelevat. BSR-TeMon tiedot esitetään pääsääntöisesti NUTS2- ja NUTS3-alueasoilla.

Taulukko 3. Indikaattorien jäsentelyn yleispiirteet ja niiden tematiikka SIESTA-hankkeessa.

SIESTA	
Smart growth	
Innovaatiot	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Koulutus	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Digitaalisyhteiskunta	Tieto- ja viestintätekniikka sekä toimialana että kansalaistaitona
Sustainable growth	
Kilpailukyky	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Talouskasvu	Perusindikaattoreita, mutta myös esim. talouden velkaantuneisuusaste
Vihreä kasvu	Perusindikaattoreita, mutta myös esim. korkean energiakäytön alojen työllisyys
Ympäristö ml. uusiutuva energia	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Inclusive growth	
Työmarkkinat	Perusindikaattorit, mutta myös esim. julkisen sektorin työllisyys
Osaamistaso	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Köyhyys, sos. syrjäytyneisyys	Perusindikaattoreita (enimmäkseen Laeken-indikaattoreita)

Lähde: SIESTA DFR

Taulukot 4 & 5. Indikaattorien jäsentelyn yleispiirteet ja niiden tematiikka INTERCO- ja BSR-TeMo-hankkeissa.

INTERCO		BSR-TeMo	
Innovative territories		Innovative territories	
Innovaatiot	Perusindikaattoreita. Työllisyysaste sisällytetty.	Innovaatiot	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä
Strong local economies ensuring global competitiveness		Economic performance and competitiveness	
Kilpailukyky	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä. Demografia sisällytetty.	Kilpailukyky	Perusindikaattoreita, ei yllätyksiä. Demografia sisällytetty.
Attractive regions of high ecological values and strong territorial capital		Environmental qualities	
Ympäristö	Pääasiassa perusindikaattoreita, mutta myös esim. kuolleisuus	Ympäristö	Perusindikaattoreita, mutta myös Itämeren tila
Inclusion and quality of life		Social inclusion and quality of life	
Köyhyys, sos. syrjäytyneisyys	Perusindikaattoreita, enimmäkseen Laeken- indikaattoreita	Köyhyys, sos. syrjäytyneisyys	Perusindikaattoreita, mutta myös subj. indikaattoreita
Fair access to services, market and jobs		Access to services, markets and jobs	
Saavutettavuus	Perussaavutettavuus (liikenne), mutta myös erityyppiset palvelut	Saavutettavuus	Perussaavutettavuus (liikenne), mutta myös Internet
Integrated polycentric territorial development		Aluerakenne	
Monikeskuksisuus	Saavutettavuus ja nettomuutto	Aluerakenne	Toiminnalliset alueet, rajanylitys
Alueellinen yhteistyö	EU-projekteihin perustuen		

Lähteet: INTERCO FR; BSR-TeMo DFR

Kaikki kolme projektia ovat tavalla tai toisella luoneet itselleen ns. lyhyen listan eli lyhennetyn indikaattoriluettelon, jonka avulla järjestelmien pääosia kuvataan vain muutamalla keskeisellä muuttujalla. Ajatuksena tässä on se, että lyhyen listan indikaattoreita päivitetään useammin ja siten saadaan eräänlaisia ”ennakkosignaaleja” trendeistä ja muutoksista. SIESTA-projektissa lyhyt lista määrittyy implisiittisesti Eurooppa 2020 -strategian viiteen yleistavoitteeseen liitettyjen kuuden alueellistettavissa olevan tavoiteindikaattorin kautta. INTERCOssa ja BSR-TeMossa on huomioitu Eurooppa 2020 -strategian ulottuvuuksien lisäksi myös muut EU:n politiikkayhteydet sekä myös mm. keskeisten indikaattorien konseptuaalinen peittävyys, aineiston jatkuva saatavuus sekä tiedon alueellistamisen mahdollisuus.

BSR-TeMossa suoritetaan lisäksi pääkomponenttianalyysi, jonka avulla eri osa-alueiden indikaattorit on sijoitettu tilastolliseen paremmuusjärjestykseen sen mukaan, miten paljon ne selittävät vaihtelua ryhmän muiden indikaattorien keskuudessa. Tuloksena on kaikkien viiden osa-alueen indikaattorien joukosta identifioitu se indikaattori, joka parhaiten (tilastollisesti) kattaa kaikki muut saman osa-alueen indikaattorit.

Toivomuslistat – vihjeitä pukinkonttiin

Resursseista ja tavoitteista riippuen indikaattorijärjestelmää voi kehittää kahdella päätavalla. Yhtäältä järjestelmän voi rakentaa täysin pragmaattisista lähtökohdista, jossa tiedon saatavuus määrää järjestelmän kokoonpanon. Toisaalta järjestelmän kehittämistä voi lähestyä sen tarkoituksiperän näkökulmasta – mitä pitäisi mitata – ja tällöin vasta toisessa vaiheessa arvioidaan tosiasiallisia mittaamisen mahdollisuuksia. Yleensä viimeksi mainittu tapa on suositeltavampi ja useimmiten se myös paremmin ankkuroituu aihepiirin teoreettisiin perusteisiin ja tutkimustuloksiin.

EU:n komission monet tilastolliset kehitysprojektit ovat hyvä esimerkki jälkimmäisistä, koska niissä komissiolla on sekä (osittainen) mandaatti, resurssit että aikaa panna alulle mittareiden kehitystyötä. Esimerkkinä mainittakoon keväällä 2013 julkistettu elämän laatuun keskittyvä EU:n mittarijärjestelmä (Eurostat Quality of Life Indicators^{iv}). Siinä yli puolet (!) järjestelmään sisällytetyistä indikaattoreista on joko paraikaa kehitteillä tai niitä ei ole vielä edes alettu kehitellä. Tällainen indikaattorityön suotuisin toimintaympäristö puuttuu yksittäiseltä ESPON-projektilta ja todennäköisesti myös koko ESPON-ohjelmalta.

Yleensä mittarijärjestelmien kehitystyö sijoittuu jonnekin edellä mainittujen kahden ääripään väliin. Tämä pätee myös tässä artikkelissa käsiteltäviin hankkeisiin. Kaikissa niissä kehitetyissä järjestelmissä (pois lukien KITCASP keskeneräisenä) on lisäosina toivomuslistat hyvistä, mutta ei vielä saatavilla olevista indikaattoreista. Tyypillisesti ne liittyvät juuri käyttöön otettuihin tai tekeillä oleviin, enemmän tai vähemmän abstrakteihin politiikkakonsepteihin, joita ei nykyisen tilastotiedon perusteella vielä kyetä kuvaamaan. Vaihtoehtoisesti ne liittyvät hyvin yksityiskohtaisiin tiedontarpeisiin, joiden alueellistaminen ei nykytilastoinnin perusteella ole mahdollista.

INTERCOssa toivomuslistalla ovat mm. ympäristöuhat/-riskit, biodiversiteetti ja uusiutuvan energian potentiaali, ja puolestaan BSR-TeMossa esimerkiksi kaikki hyvään hallin-

toon (governance) liittyvät indikaattorit. SIESTAn toivomuslistalle kuuluu Eurooppa 2020 -strategian keskeisiä ja melko tavanomaisia indikaattoreita, joita ei kuitenkaan ole voitu alueellistaa. Niitä ovat esimerkiksi korkean teknologian osuus viennistä, julkisen sektorin velkaantuneisuus, kasvihuonepäästöt ja uusiutuvan energian käyttö.

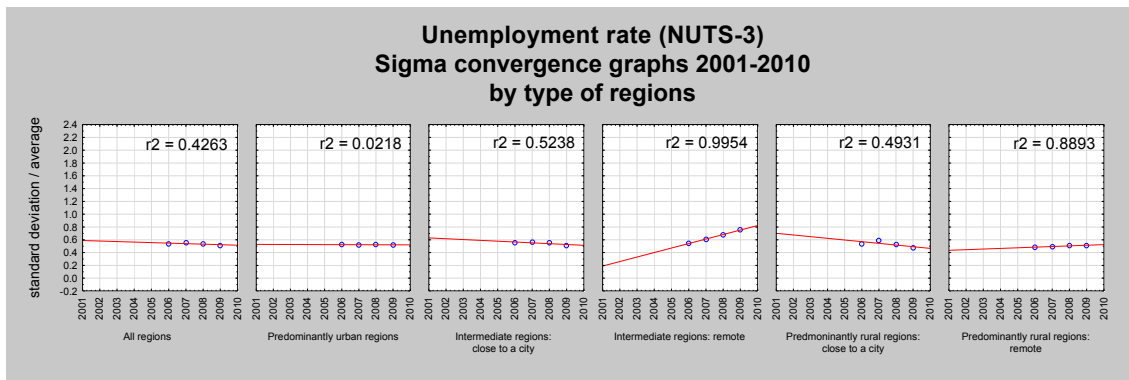
Saavutettiin hankkeiden tavoitteet?

Tässä artikkelissa käsiteltyjen neljän hankkeen onnistumista tai ”hyvyyttä” on monestakin syystä vaikea arvioida. Pääsääntöisesti siksi, että – kuten edellä esitettiin – projekteilta puuttuvat selvät ja yksiselitteisesti asetetut tavoitteet. Ja vaikka tavoitteet olisivatkin selväpiirteisesti sanottu, kuten esimerkiksi SIESTAn tapauksessa, niiden saavuttamista voidaan pääsääntöisesti arvioida vain laadullisin mittarein. Käyttökelpoinen lähestymistapa tällöin koskee asetettuja politiikkaperusteisia lähtökohtia, so. miten hyvin projekti onnistuu täyttämään sen politiikkakonseptiin liittyvän tiedon tarpeen tai tyhjiön, jota hankkeen toimeksiannossa on enemmän tai vähemmän epäselvästi kuvailtu.

SIESTA-projektin voi todeta onnistuneen erittäin hyvin tehtävässään alueellistaa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita. Analyttinen työ keskeisten indikaattorien identifioimiseksi on tehty syvällisesti ja hyvää politiikan tuntemusta ja ymmärrystä osoittaen. Tiedot on jäsennetty varsin loogisesti Eurooppa 2020 -strategian etenemisen mukaan, mikä helpottaa niiden käyttöä virkamiesten keskuudessa. Heikkoutena voidaan puolestaan pitää sitä, että suuri määrä tietoista on saatavilla vain maatasolla. Toisaalta, jos dataa ei ole, sitä ei ole. Tämä osoitetaan SIESTAssa hyvin, ja projektin 109 mittarin läpikäynti osoittaa selvästi, että kaikki ajateltavissa olevat keinot tietojen hankkimiseksi on koetettu. Projektin toinen heikkous liittyy siihen, että siinä käytetään myös sellaisia indikaattoreita, jotka on tuotettu muiden ESPON-projektien toimesta. Niiden uudelleenlaskeminen myöhemmin ei ole kovin todennäköistä eikä aina edes helppoa. Siksi niiden osalta ei Eurooppa 2020 -strategian etenemistä pystytä jatkossa päivitetysti seuraamaan.

Myös INTERCO-projektin suurin vahvuus on siinä suoritettu alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevien mahdollisten mittareiden läpikäynti. Mittareiden valinta on argumentoitu vahvasti. Valitut mittarit on myös perusteellisesti analysoitu, joskin varsin mekaanisesti ja samaa kaavaa noudattaen. Eri mittareita ei myöskään yhdistellä toisiinsa, vaan jokainen analysoidaan pääsääntöisesti yksinään ja kontekstistaan irrotettuna eli eräänlaisessa ”tyhjiössä”.

INTERCO:n päätavoite on mitata alueellista yhteenkuuluvuutta. Siihen projekti ei kuitenkaan yllä, koska se ei esitä indikaattoreita tavoitteiden kokonaisvaltaiseksi kuvaamiseksi. Projektin lopputuotos on lista yksittäisiä tilastollisia indikaattoreita, mutta niiden kytkökset alueelliseen yhteenkuuluvuuteen jäävät irrallisten huomioiden varaan. Poikkeuksena tästä ovat mittareiden yhteydessä esitetyt kuviot Beta- ja Sigmakonvergenssin kehityksestä (jälkimmäisestä esimerkki kuviossa 2), joista tilastollisesti lukutaitoinen virkamies mahdollisesti onnistuu poimimaan muutaman alueellisen yhteenkuuluvuuden kehitystä kuvaavan tiedonjyvän. Kuvioista 2 ilmenee esimerkiksi se, että kokonaisuutena työttömyysasteen alueelliset erot (ensimmäisenä vasemmalla oleva kuvio) ovat jonkin verran pienentyneet Euroopassa vuodesta 2006 vuoteen 2009. Aluetyypeittäin tarkasteltuna tämä kui-



Kuvio 2. Esimerkki INTERCO-projektin alueellisen yhteenkuuluvuuden kuvauksesta
– Sigma-konvergenssi työttömyysasteesta aluetyypeittäin eriteltynä. Lähde: ESPON 2013a, 13.

tenkin pätee vain kaupungistuneimpien alueiden keskuudessa. Sen sijaan syrjäisillä alueilla sekä kaupunkien ja maaseudun välimaastossa (intermediate regions; neljäs kuvio) että maaseudulla (predominantly rural regions; kuudes kuvio) työttömyysasteiden alue-erot ovat kasvaneet.

BSR-TeMo-hankkeessa INTERCON puutteista oli otettu opiksi ja myös projektin tavoitteiden asettelussa on tästä seikasta erityismaininta. Siksi projekti esittelee perusindikaattorien lisäksi myös kymmenen erillistä indikaattoria (tai oikeasti tilastollista menetelmää), joiden avulla alueellista yhteenkuuluvuutta voidaan mitata Itämeren makroalueella. Niiden joukossa on sekä hajontaindikaattoreita (Gini, Atkinson, ja Kuznets) että konvergenssi-indikaattoreita (Beta ja Sigma). Lisäksi projekti on kehittänyt viisi erillistä ja juuri Itämeren alueen monitorointiin suuntautunutta indikaattoria. Ne käsittelevät pääosin niitä kipupisteitä, jotka VASAB-komitea on määritellyt keskeisiksi Itämeren alueella (itä-länsi, pohjoinen-etelä, maaseutu-kaupunki, raja-alueet sekä rannikkoalueet). Näitä kymmentä indikaattoria voidaan soveltaa mihin tahansa NUTS3-tasoiseen muuttujaan. BSR-TeMossa niitä on esimerkinomaisesti sovellettu kolmeen keskeiseen muuttujaan eli väestöön, työllisyyteen ja BKT:een, joista viimeksi mainitusta esitetään esimerkki taulukossa 6. Monet näistä indikaattoreista ovat kuitenkin varsin vaikeaselkoisia, mikä heikentää niiden käytökelpoisuutta päätöksenteossa. Hyödyntämisen helpottamiseksi ne on kuitenkin esitetty myös yksinkertaisemmassa muodossa kuviona.

BSR-TeMossa on painotettu mittausjärjestelmän institutionalisoimiseen liittyviä näkökoh-
tia. Hankkeen loppuraportissa esitetäänkin joukko argumentteja eri institutionaalisten mal-
lien ominaisuuksista, mutta vältetään ottamaan kantaa jonkin tietyn mallin puolesta. Tämä
on ymmärrettävää ja jättää seurantajärjestelmän muotoilun virkamiesten ja poliittisten pää-
töksentekijöiden tehtäväksi. BSR-TeMon suurin heikkous lienee se, että projekti ei ole
onnistunut tuottamaan riittävästi tietoa Luoteis-Venäjän alueilta eikä Valko-Venäjältä. Se
vaikeuttaa järjestelmän käyttöönottoa ja kehittämistä jatkossa.

KITCASP-hankkeessa tavoitteet on asetettu epäselvästi ja mitä ilmeisimmin myös epä-
realistisesti. Se heijastunee hankkeen lopullisiin tuloksiin. Projektin väliraportin perusteella
hankkeen lopputuloksia voisi ennakoida seuraavasti: Yhtäältä ehkä todetaan (maasta riip-
puen) ESPONin heikko tai vähän vahvempikin vaikutus kansallisen aluesuunnittelun ”ajat-
telumaailmaan”. Toisaalta ja samaan hengenvetoon luultavasti huomautetaan, että kansal-

Taulukko 6. Esimerkki BSR-TeMo -projektin kymmenestä yhteenkuuluvuusmittarista – sovellettu BKT:een.^v

Type	Indicator	No.	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Distribution indicators	Gini Concentration Ratio	1	0,509	0,511	0,513	0,516	0,520	0,527
	Atkinson index ($\varepsilon = 0.8$)	2	0,311	0,313	0,315	0,319	0,324	0,332
	80/20 (or Kuznets) ratio	3	12,8	12,9	12,9	13,2	13,6	14,2
Convergence indicators	Sigma-convergence	4	1,46	1,46	1,48	1,51	1,53	1,54
	Beta-convergence	5		-1,358	-4,330	-0,753	-1,585	-0,660
Targeted BSR territorial cohesion indicators	East/west ratio	6	0,96	0,99	1,03	1,07	1,13	1,13
	South/north ratio	7	16,47	16,61	17,09	17,18	18,41	17,92
	Urban/rural ratio	8	1,78	1,81	1,83	1,87	1,92	1,94
	Non-border/border ratio	9	7,05	6,87	6,80	6,69	6,72	6,62
	Coast/inland ratio	10	0,934	0,947	0,943	0,950	0,923	0,921

Short interpretation of trend

1. Gradually increasing concentration throughout the period with a large leap after 2009.
2. Inequality increasing gradually throughout the period. Largest leap after 2009.
3. Rather balanced development up till 2007, then a big leap after the 2008 financial crisis in favor of the largest regions.
4. Gradually increasing polarisation throughout the period.
5. Regions with low GDP/capita catch up till 2009, after which no statistically significant correlation between level of GDP/capita and its relative growth rate [^(*) p-value = 0.248].
6. Eastern BSR strengthening its position up till 2009, after which a balanced development.
7. Northern regions losing to southern ones up till 2009, after which position strengthened.
8. Urban regions gaining throughout the period, with a slight ease-off after 2009.
9. Border regions gradually gaining throughout the period; a small backlash in 2009.
10. Coastal dominance increasing till 2008, after which inland regions have grown faster.

Lähde: ESPON 2013b, 63

liselta suunnalta ei ole kuitenkaan paljoakaan valunut ja omaksuttu ajatuksia ylöspäin ESPONin suuntaan. Sen jälkeen argumentointi jatkunee siten, että eri jäsenmaissa on havaittu olevan käytössä erityyppisiä indikaattoreita, joista ESPONissa ja EU:ssa ei ole kuultukaan. Niiden käyttöä eurooppalaisessa kontekstissa voisi lisätä. Sen kuitenkin arvelaan olevan vaikeaa, koska tietoja ei ole saatavilla EU-tasolla.

Ovatko indikaattorihankkeet relevantteja Suomessa?

ESPON 2013 -ohjelman indikaattorihankkeiden merkitystä Suomessa voi perustellusti pohtia kolmessa viitekehyksessä: tarkastelemalla niitä ESPONille tyypillisessä aluetason tarkastelun näkökulmasta, pohtimalla niiden vaikutuksia suomalaiseen indikaattorityöhön sekä arvioimalla indikaattorijärjestelmien kehittämisen mielekkyyttä Suomessa.

Suomessa on arvosteltu ESPONia erityisesti siitä, että sen aluetason tarkastelu on liian karkeaa ja siten siltä puuttuu relevanssia suomalaisessa kontekstissa. Osittain tämä kritiikki on aiheellista, eikä esimerkiksi suuraluetason (NUTS2) tarkastelusta liiemmin Suomessa viisastuta. Kuitenkin esimerkiksi Uudenmaan irrottaminen muusta Etelä-Suomesta uudeksi NUTS2-alueeksi mahdollistaa tulevaisuudessa Helsingin metropolialueen vertailun muihin vastaaviin Euroopan metropolialueisiin. Siksi sopivassa asiayhteydessä karkeakin EU-tasoinen tarkastelu on hyödyllistä. Ratkaisevaa on mielekkään vertailuasetelman muodostaminen.

ESPONiin kohdistuu paineita luopua NUTS2- tai NUTS3-tasoisista aineistoista. Oletettavasti ainakin seuraavan ohjelmakauden ESPON ja sen indikaattorihankkeet tarkastelevat Eurooppaa myös tarkemmalla alueellisella seulalla ja esimerkiksi paikkatietoa hyödyntäen. Tällöin Suomenkin aluekehityksen pienipiirteiset yksityiskohdat ja ominaispiirteet nousevat analyysissä esiin. Se on varmasti Suomelle hyödyllistä, koska ESPONilla on (ainakin aikaisemmin) ollut vaikutusta esimerkiksi komission työskentelyyn ja näkökantoihin. Kokonaan toinen kysymys on se, ovatko ESPONin hankkeet Suomen kannalta teemoiltaan tärkeitä.

EU:n piirissä ja myös ESPON-ohjelmassa kehitetään jatkuvasti uusia tilastollisia mittareita ja vertailevia lähestymistapoja. Tämä kehitystyö nostaa esiin ilmiöitä ja analyysimenetelmiä, mikä jo sinänsä ohjaa kansallista lähestymistapaamme kuvata ja jäsentää yhteiskunnallisia ilmiöitä. Myös tämä raportti ja sen edeltäjät ovat esimerkkejä tästä vaikutuksesta. Koska Suomessa on maailmanlaajuisestikin ainutlaatuisen hyvä aluetilastojen saatavuus, voidaan eurooppalaisia virikkeitä soveltaa kansallisesti kiinnostavasti virittäen esimerkiksi paikkatietoja käyttämällä. Lisäksi EU:n jäsenmaana Suomi muiden joukossa on sitoutunut esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategiaan ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kaltaisiin yhteisiin horisontaalisiin tavoitteisiin. Tämän tyyppisten prosessien mittaus on perustelua aluetasolla myös Suomessa eritoten, jos kansallisella tasolla on kiinnostusta selvittää myös kytköksiä kansallisten tavoitteiden ja alueittaan eriytyneen suorituskyvyn välillä.

Olisiko sitten Suomen olosuhteissa järkevää kehittää indikaattorijärjestelmiä kansallista käyttöä varten? Kenen tarkoituksiin näitä järjestelmiä kehitettäisiin? Mahdollisuuksia siihen toki on, koska alueellisten tietojen saatavuus Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna

tunnetusti erittäin hyvä. Suurin ongelma on tilastotietojen kokoamisen ja tarjonnan hajautus. Esimerkkeinä tästä ovat vaikkapa YKR-järjestelmä ja Tilastokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja muun sektorihallinnon ylläpitämät erilliset aluetilastolliset tietojärjestelmät indikaattoreineen. Ensivaiheen kehittämistoimena voisi harkita näiden hajallaan olevien tietojen ja erityyppisiä tarkoituksellisia ajavien indikaattoriperheiden kokoamista yhteen järjestelmään. Esimerkiksi Saksassa näin on menetelty. Siellä kansallisesta aluesuunnittelusta vastaava virasto BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) ylläpitää aluekehityksen seuranta- ja valvontajärjestelmää (Laufende Raumbeobachtung), joka sisältää sekä data- että analyysikomponentin. Suomesta BBR:n tyyppinen aluesuunnittelu ja sen tiedon kansallinen kotipesä toki puuttuu ja myös hallinnollinen ja poliittinen vastuu jakautuu eri ministeriöihin, lähinnä työ- ja elinkeinoministeriöön ja ympäristöministeriöön.

Suomalaiseen kontekstiin sovitettuna BBR:n esimerkin mukainen ”Regional Findicators-hanke” voisi kuitenkin osaltaan edistää alueellisen näkökulman esiintuomista tutkimuksen ja hallinnon eri osa-alueilla. Sektorit ylittävän tietopankin avulla voitaisiin myös luoda yhteistä ymmärrystä periaatteessa ei-alueellisten sektoreiden toiminnoillaan tosiasiallisesti tuottamista alueellisista (yhteis-)vaikutuksista. Myös aluekehitykseen ja -suunnitteluun osallistuvat hallintoalat voisivat hyötyä lisääntyneestä tiedonsaannista omien perinteisten toimintakehystensä ulkopuolelta. Esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategian myötä ajankohdaisiksi nousseet sosiaaliset ilmiöt (köyhyys, huono-osaisuus, jne.) vaativat uudentyyppistä tietoa, jota on alueellisesti saatavilla, mutta ei vaivattomasti ja yhdestä aineistolähteestä.

Toisena esimerkkinä voi mainita subjektiivisen datan käytön aluetieteissä, jossa Suomessa ei ole edetty alkuvaihetta pidemmälle. Perinteisesti esimerkiksi tulotasojen alueellisia eroja on tarkasteltu valtioveron alaisten tulojen avulla, joka on ns. objektiivinen indikaattori. Sen sijaan subjektiivisten indikaattoreiden mukaisesti eli vaikkapa kotitalouksien ilmoittaman tulojen riittävyyden perusteella muodostuva kuva tulotasojen alueellisista eroista olisi arvatunkin varsin toisenlainen. Näiden sosiaalipolitiikasta tuttujen subjektiivisten indikaattorien tuominen aluekehityksen seurannan piiriin voisi avartaa näkemyksiä ja mahdollistaa uudentyyppisiä tutkimusasetelmia.

Lopuksi voi ennakoida tämän tyyppisen aluetietoa integroivan hankkeen lisäävän eri sektoreille paineita tuottaa ja julkaista alueellista tietoa. Tämä kehitysimpulssi on tärkeä, koska uuden datan saatavuus herättää väistämättä tukijoiden mielenkiintoa ja laajentaa sitä kautta alueellista tarkastelua uusille aihe-alueille.

Viitteet

ⁱ Vaikka artikkelin kirjoittaja on osallistunut itse yhden hankkeen (BSR-TeMo) toteutukseen, kaikkia hankkeita on pyritty arvioimaan tasapuolisesti ja yhtenäisellä arviointikehikolla.

ⁱⁱ 1) Scottish Government Directorate for the Built Environment, Skotlanti, 2) Spatial Policy Unit, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Irlanti, 3) State Regional Development Agency, Analyses and Research Coordination Division & International Projects and Communication Division, Latvia, 4) Icelandic National

Planning Agency, Islanti, 5) Department of the Environment, Regional Planning, Agriculture and Fishing, Basque Government, Espanja.

ⁱⁱⁱ Nämä ovat: ”Euroopan digitaali-strategia”, ”Innovaatiounioni”, ”Nuoret liikkeellä”, ”Resurssitehokas Eurooppa”, ”Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka”, ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma”, sekä ”Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi”.

^{iv} http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality_life/introduction

^v Taulukko 4: *Notes on method*

- 1** Standard measure for overall inequality within the range 0-1, where a value of 0 would indicate perfect equality and a value of 1 in turn maximum inequality.
- 2** Inequality measure within the range 0-1 that enables greater emphasis to low (or high) performers. A value of 0 would indicate perfect equality and a value of 1 in turn maximum inequality. Sensitivity parameter (ϵ value) is here set at 0.8, which gives greater weight to changes in regions with a small GDP.
- 3** Inequality measure for top and bottom extremes. Ratio of GDP in PPS in the 20 % of the largest to the 20% of the smallest regions in terms of GDP.
- 4** Standard convergence indicator utilising the coefficient of variation (calculated as standard deviation divided by the mean). The higher the value, the larger all the overall differences between all regions.
- 5** Standard convergence indicator measuring a catch-up process. Measured with the unstandardised "b" regression coefficient from a linear model where the dependent variable is GDP/capita in PPS at beginning of period, and the independent variable the %-unit change to the EU average. A negative value equals convergence, i.e. regions with a low level grow faster than those with a higher one, and a positive the opposite.
- 6** Ratio of GDP in PPS in eastern BSR to that in Western BSR
- 7** Ratio of GDP in PPS in non-sparsely populated regions to that in sparsely populated ones.
- 8** Ratio of GDP in PPS in predominantly urban regions to that in predominantly rural ones. Disregards the "Intermediate" class.
- 9** Ratio of GDP in PPS in non-border areas to that in external border regions. No external border regions in Denmark and BSR Germany.
- 10** Ratio of GDP in PPS in coastal regions to that in non-coastal ones. Coastal regions include all levels of "coastality".

Lähteet

Barca, F. 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations

Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J. & Świąte, D. 2011. How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020. Warsaw.

European Commission 2013. The Programming Period 2014-2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and recommendations, European Commission, Directorate General Regional and Urban Policy, Draft Document, April 2013

ESPON 2012a. SIESTA - Spatial Indicators for a ‘Europe 2020 Strategy’ Territorial Analysis, Applied Research 2013/1/18, Draft Final Report, Version 10/08/2012

ESPON 2012b. KITCASP - Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning, Targeted Analysis, ESPON Targeted Analysis Based on User Demand Project 2013/2/20, Interim Report, Version 31/10/2012

ESPON 2013a. INTERCO - Indicators of territorial cohesion, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, Final Report

ESPON 2013b. BSR-TeMo - Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/9, Draft Final Report, Version 30/06/2013

Timo Nikinmaa

KAUPUNGIT VAI KOHEESIO – EUROOPAN UNIONIN ALUEPOLITIIKAN VAIHTOEHDOT

Johdanto

Parin viime vuosikymmenen tunnusomaisin ilmiö, globalisaatio, on merkinnyt tavaroiden ja palveluiden maailmankaupan ennen näkemätöntä kasvua, ihmisten ja tiedon liikkuvuuden lisääntymistä, sekä kansainvälisten raha- ja pääomavirtojen moninkertaistumista. Globalisaatio ei olisi ollut mahdollista ilman kuljetuskustannusten alenemista, tieto- ja viestintäteknologian kehitystä sekä maat ja mantereet yhdistävien tietoverkkojen syntyä. Globalisaation kanssa yhteen kietoutunut teknologinen kehitys on samanaikaisesti tehnyt tiedosta yhä tärkeämmän tuotannon tekijän.

Euroopalle globalisaatio on merkinnyt yhteyksien tiivistymistä muun maailman kanssa. Euroopan alueiden ja muun maailman keskinäiset riippuvuudet ovat lisääntyneet ja vahvistuneet. Globalisaatio on avannut uusia markkinoita, mutta myös altistanut Euroopan alueet aiempaa kovemmalle kilpailulle. Se on sekä mahdollisuus että haaste.

Miten globalisaation haaste pitäisi ottaa huomioon Euroopan unionin aluepolitiikassa? ESPON 2013 -ohjelman TIGER-hankkeen (Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions) loppuraportissa (ESPON 2012a) nostetaan esille kaksi vaihtoehtoa: 1) siirretään aluepolitiikan painopistettä suuriin kaupunkeihin, jotka toimivat kehityksen moottoreina sekä maiden ja alueiden portteina globaaleihin verkostoihin, tai 2) jatketaan alueellista koheesiota painottaen tukipolitiikkaa, jonka tavoitteena on parantaa heikoimmin menestyneiden alueiden edellytyksiä parempaan taloudelliseen kehitykseen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan näitä vaihtoehtoja sekä suomalaisesta että laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta. TIGER-hankkeen raportteihin nojautuen kartoitetaan Helsingin asemaa Euroopan suurimpien kaupunkien joukossa ja arvioidaan sitä vahvistavia politiikkatoimia. Lisäksi tarkastellaan EU:n koheesiopolitiikan vaikutuksia Euroopan alueellisiin eroihin sekä esitetään huomioita aluepolitiikan tuloksista. Niistä esimerkkeinä käsitellään Isoa-Britanniaa ja Pohjois-Irlantia koskevia tutkimuksia; ne kattavat pitkän ajanjakson, jonka aikana aluepolitiikan painopistettä on siirretty tukipolitiikasta ja sääntelystä yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseen ja markkinaehtoiseen ohjaukseen. Lopuksi muodostetaan yhteenveto siitä, millaista alue- ja rakennepolitiikkaa Euroopassa pitäisi harjoittaa.

TIGER-hankkeen kysymyksenasettelu on ajankohtainen myös Suomessa. TIGER-hankkeen loppuraportissa Suomi luetaan kuuluvaksi vielä niihin maihin, jotka ovat hyötynneet globalisaatiosta merkittävästi ja ovat vähiten haavoittuvia sen vaikutuksille. Kehitys matkapuhelinten valmistuksessa vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin jälkeen on esimerkki siitä, kuinka nopeasti tilanteet muuttuvat. Globaalien kysyntämuutosten vuoksi myös Suomessa on yhä enemmän paikkakuntia ja alueita, joilla taloudellinen kasvu ei jatku entisenlaisena ja perinteisten tekijöiden määräämänä.

Vaihtoehdot vetävät vastakkaisiin suuntiin

TIGER-hankkeen loppuraportin kaksi pelkistettyä politiikkavaihtoehtoa näyttävät johtavan vastakkaisiin tuloksiin. Kaupungit voivat kasvaa nopeasti vain, jos ne houkuttelevat väestöä muualta maasta. Jos taloudellinen toimeliaisuus keskittyy kasvavassa määrin kaupunkeihin, alueelliset erot todennäköisesti kasvavat. Heikompien alueiden tukeminen puolestaan merkitsee sitä, että maassamuutto vähenee ja kaupunkien kehitys hidastuu. Jos kaupunkien rooli on keskeinen globalisaation hyödyntämisessä, koko maan kasvu saattaa hidastua. Valittavana näyttää siis olevan joko nopeampi kasvu ja alueellisten erojen lisääntyminen, tai alueellisten erojen kaventuminen ja hitaampi kasvu.

Kasvun lisäksi pitäisi ehkä ottaa huomioon muitakin asioita. Nopean kasvun edellytyksenä olevaan työvoiman suureen liikkuvuuteen liittyy talous- ja tehokkuusnäkökohtien lisäksi myös muita ulottuvuuksia. Breinlich, Ottaviano ja Temple (2013, 78) huomauttavat, että työvoiman suuri liikkuvuus merkitsee myös perheiden, ystävien ja naapurien muodostamien verkostojen rikkoutumista. Useimmissa teoreettisissa malleissa yhteiskunta on kuitenkin rakenteeltaan atomistinen, eivätkä perhe- ja ystävyysiteet jarruta liikkuvuutta. Päätelmänään nämä tutkijat arvelevat sellaisen maailman mahdollisesti olevan olemassa, mutta epäilevät vain harvojen meistä haluavan siellä elää.

TIGER-hankkeen loppuraportti asettaa kirkon keskelle kylää toteamalla, että kyse ei oikeastaan ole vaihtoehdoista. Sen sijaan ”vivahteikas tavoitteiden tasapainottaminen” on todennäköisesti välttämätöntä, jotta voidaan tukea kestävästä kehitystä ja kasvua koko Euroopassa. Tarvitaan siis sekä tulonjakopolitiikkaa kehittymättömien alueiden hyväksi että aluepolitiikan uudelleensuuntaamista siten, että metropolialueiden roolia painotetaan aiempaa enemmän. (ESPON 2012a, 64)

Kaupungeistako kehityksen moottoreita?

Kaupunkeja pidetään kehityksen moottoreina, koska niihin keskittyy kasvun kannalta keskeisiä voimavaroja: lahjakkaita ihmisiä, tietoa ja pääomaa. Keskittyminen synnyttää läheisyyttä, joka luo pohjan erilaisille kasautumishyödyille. Ne realisoituvat muun muassa innovaatioina, jotka nopeuttavat kaupunkien kasvua ja kehitystä. Innovaatiot leviävät tavaroitten, palveluiden, ja ihmisten liikkeessä globaaleissa verkostoissa. Siksi kytkeytymistä näihin verkostoihin pidetään keskeisenä kasvun edellytyksenä.

TIGER-hankkeessa on luokiteltu yli 500 000 asukkaan kaupungit maailmassa sen perusteella, mikä on niiden asema globaaleissa verkostoissa. Helsinki on Suomen kaupungeista ainoa, joka ylittää tarkasteltuun suuruusluokkaan. Luokittelussa on otettu huomioon liike-elämän asiantuntijapalveluja tarjoavien kansainvälisten yritysten toimipaikat, lentoyhteydet, satamien konttiliikenteen suuntautuminen, pörssissä noteeratut ulkomaiset osakkeet sekä ulkomaiset investoinnit toimistokiinteistöihin. Lisäksi luokitteluun on vaikuttanut kaupungissa sijaitsevien kansainvälisten yritysten pääkonttorien lukumäärä.

TIGER-hankkeen indikaattorien perusteella Lontoo on Euroopan suurkaupungeista globaalein. Sen osuus Euroopan kaupunkien yhteyksistä maanosan ulkopuolelle on yli 20

prosenttia. Myös Lontoon yhteydet muihin Euroopan kaupunkeihin ovat taajat, joten monissa asiayhteyksissä kaupunki toimii koko Euroopan porttina globaaleihin verkostoihin.

Pariisin ja Frankfurtin yhteyksien lukumäärä on alhaisempi kuin Lontoon, mutta ne luokituvat kuitenkin korkealle useimmissa verkostoissa. Seuraavaan eli kolmanteen ryhmään kuuluu muutamia suurkaupunkeja, kuten esimerkiksi Amsterdam, Bryssel, Madrid ja München, sekä pohjoismaisista pääkaupungeista Tukholma. Neljännen ryhmän kaupunkien merkitys kansainvälisissä verkostoissa on selvästi vähäisempi, mutta niiden yhteydet ovat kuitenkin monipuoliset. Tähän ryhmään kuuluvat muut pohjoismaiset pääkaupungit mukaan lukien Helsinki.

Oman ryhmänsä muodostavat satamapalveluihin erikoistuneet kaupungit, joita ovat esimerkiksi Hampuri, Rotterdam, Barcelona, Bremen ja Antwerpen. Satamakaupunkien profiilissa liike-elämän asiantuntijapalveluiden kaltaisten muiden porttitoimintojen merkitys on vähäinen.

Itäisen Keski-Euroopan pääkaupunkien pääasiallinen rooli kansainvälisissä verkostoissa on toimia kansallisina solmukohtina liike-elämän kansainvälisissä asiantuntijapalveluissa. Kaupunkiluokittelun viimeiseen ryhmään kuuluu suuri joukko Euroopan ”pienempiä” kaupunkeja, joiden kansainväliset yhteydet käsittävät ainoastaan liike-elämän asiantuntijapalvelut ja/tai lentoliikenteen.

Kaupungit on hankkeessa luokiteltu myös sen perusteella, kuinka suuri osa niiden yhteyksistä suuntautuu Euroopan ulkopuolelle. Tässä suhteessa ”epä-eurooppalaisimpia” ovat suurimmat metropolit: Lontoo, Pariisi, Frankfurt, Madrid. Niiden Euroopan ulkopuolisissa yhteyksissä ilmenee tiettyä maantieteellistä erikoistumista; Lontoon yhteydet painottuvat muita enemmän Pohjois-Amerikkaan, Lähi-itään ja Itä-Aasiaan. Pariisin yhteydet puolestaan suuntautuvat Afrikkaan, ja Madrid on Euroopan portti Etelä-Amerikkaan.

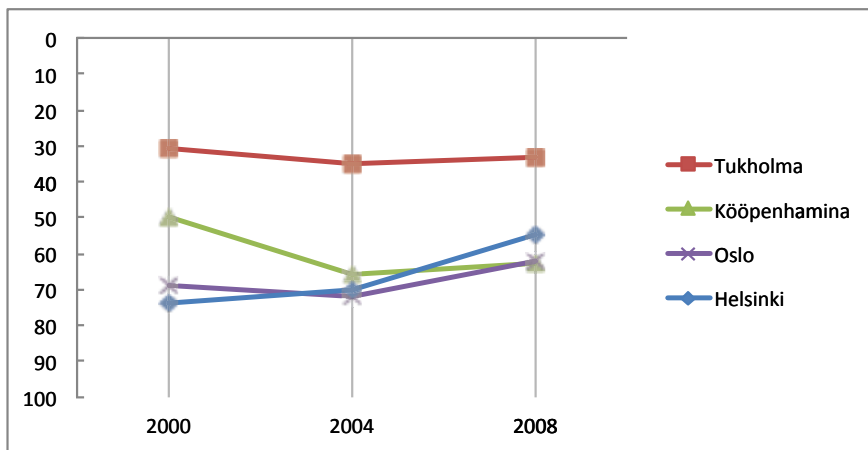
Helsingin profiili on globaali

Helsingin yhteydet suuntautuvat 70–80-prosenttisesti Eurooppaan, kuten muidenkin Pohjoismaisten pääkaupunkien. Kokonaisuutena Helsingin profiili on kuitenkin selkeästi globaali. Helsinki ja muut pohjoismaiset pääkaupungit poikkeavat tältä osin Tukholmasta, jonka profiili – yllättävää kyllä – painottuu hieman enemmän Eurooppaan. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että Tukholma toimii solmukohtana pohjoismaisissa verkostoissa. TIGER-hankkeen raportit eivät kuitenkaan vahvista tätä selitystä, eikä niissä esitetä muidenkaan kaupunkien profiileille yksityiskohtaisia syitä.

Helsingin kytkeytyneisyys (connectivity) liike-elämän asiantuntijapalveluiden globaaleihin verkostoihin on 2000-luvulla lisääntynyt (ks. kuvio 1). Kytkeytyneisyyttä on arvioitu sen perusteella, kuinka monta liike-elämän palveluita tarjoavaa globaalien yritysten toimistoa kussakin kaupungissa sijaitsee. Vuonna 2008 Helsinki sijoittui tällä mittarilla 285 kaupungin joukossa 55. sijalle. Vuodesta 2000 sijoitus oli parantunut 19 sijaa. Helsingin sijoitus oli hieman parempi kuin Oslon (62.) ja Kööpenhaminan (63.), mutta selvästi hei-

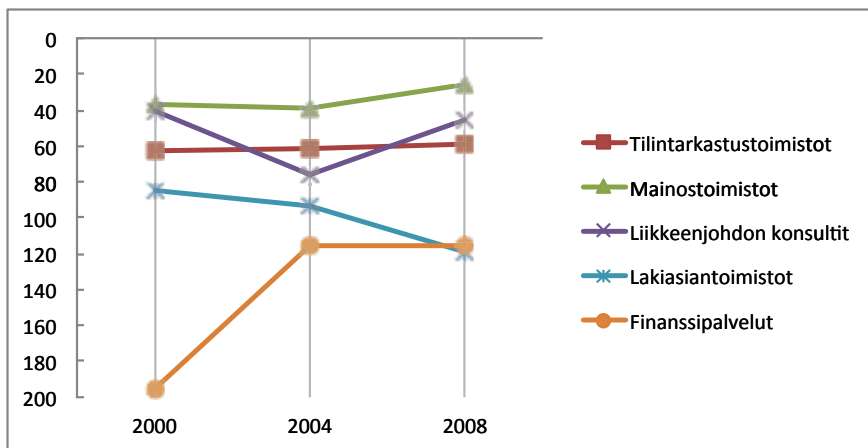
kompi kuin Tukholman (33.)ⁱ.

Jos arviointiperusteena käytetään globaalien finanssipalveluyritysten sijoittumista, Tukholma on pohjoismaisessa vertailussa omassa luokassaan. Vuonna 2008 se oli 33. sijalla. Kööpenhamina (106.) ja Oslo (112.) olivat samassa sarjassa Helsingin (115.) kanssa. Tukholma sijoittuu muiden pohjoismaisten pääkaupunkien edelle myös käytettäessä kytkeytyneisyyden indikaattorina pörssissä noteerattujen ulkomaisten osakkeiden määrää. Toisaalta Tukholman, Helsingin ja Kööpenhaminan pörssit kuuluvat samaan konserniin ja toimivat virtuaalisesti yhtenäisenä markkinapaikkana. Siksi listattujen ulkomais-
ten osakkeiden lukumäärä ei välttämättä anna oikeaa kuvaa näiden kaupungin kytkeyty-
neisyydestä.



Kuvio 1. Pohjoismaiset pääkaupungit: sijaluku liike-elämän palveluita tarjoavien kansainvälisten ketjujen toimipaikkojen mukaan vuosina 2000, 2004 ja 2008.

Lähde: ESPON 2012b.



Kuvio 2. Helsinki: sijaluku liike-elämän palveluita tarjoavien kansainvälisten ketjujen toimipaikkojen mukaan vuosina 2000, 2004 ja 2008.

Lähde: ESPON 2012b.

Tukholmassa on myös monikansallisten yhtiöiden pääkonttoreita enemmän kuin muissa Pohjoismaiden pääkaupungeissa. Tukholmassakin niiden merkitys on kuitenkin pienempi kuin tarkastelluissa kaupungeissa keskimäärin. Tässä suhteessa kaupungit jakautuvat kahteen ryhmään. Tukholma kuuluu niistä ensimmäiseen, jossa pääkonttorien merkitys on vähäinen. Toista ja lähes yhtä suurta joukkoa kaupunkeja puolestaan tyypittää vähäinen kytkeytyneisyys liiketoiminnan asiantuntijapalveluiden globaaleihin verkostoihin. Yllättävää on se, että liiketoiminnan asiantuntijapalveluiden ja kansainvälisesti toimivien yritysten pääkonttorien sijoittumisen välillä ei näyttäisi vallitsevan tilastollisesti merkitsevää yhteyttä.

Helsingillä on korkein kytkeytyneisyys globaaleihin mainostoimistoihin, joiden perusteella se TIGER-hankkeen vertailussa sijoittuu 26. sijalle. Liikkeenjohdon konsulttitoimistojen osalta Helsingin sijaluku on 46, tilintarkastustoimistojen 59, finanssipalveluyritysten edellä mainittu 115 ja lakiasiantuntijatoimistojen 119. Kiinnostava kysymys on, missä määrin korkea kytkeytyneisyys globaaleihin mainostoimistoihin johtuu siitä, että Nokia oli aikanaan maailman suurin matkapuhelinten valmistaja, ja muuttuuko tilanne nyt, kun matkapuhelinliiketoiminta siirtyy Microsoftin omistukseen.

Helsinki ei houkuttele kiinteistösijoituksia

Kansainvälisten kiinteistösijoitusten kohteena tai lähteenä Helsinki ei yllä lähelle TIGER-hankkeen kaupunkivertailun kärkisijoja. Tältä osin tarkastelu perustuu tuhanteen suurimpaan toimistokiinteistöinvestointiin tai -kauppaan vuosina 2007–2010. Helsinki sijoittuu sadan kärkikaupungin joukkoon vain lähteissä sijoituksissa (89. sija). Helsingin osalta luokitus perustuu yhtenä vuonna (2007) tehtyihin 185 miljoonan dollarin suuruisiin sijoituksiin, eikä aineistosta selviä, tapahtuiko niitä yksi vai useampia. Helsingissä sijaitseviin liikekiinteistöihin sijoitettiin tarkastelujakson aikana ulkomailta 153 miljoonaa dollaria. Nekin ovat peräisin yhdeltä vuodelta (2008), eikä tässäkään tapauksessa tiedetä sijoitusten lukumäärää.

Tukholmaa lukuun ottamatta muiden Pohjoismaiden pääkaupungit eivät sijoitu Helsinkiä paremmin. Esimerkiksi Oslon sijaluku sijoituskohteena on 92 ja sijoituslähteenä 61. Tukholman vastaavat sijaluvut ovat 38 ja 11. Sijoituskohteina kärkikaupunkeja ovat Lontoo (33,6 mrd. dollaria), New York (14,7) ja Pariisi (13,3). Toimistosijoitusten lähteenä suurimpia ovat New York (33,7 mrd. dollaria), Boston (15,5) ja Lontoo (12,7). Merkittävimmät investointivirrat ovat suurimpien kaupunkien välisiä. Esimerkiksi New Yorkista tehtiin eniten sijoituksia Lontooseen, Pariisiin ja Frankfurtiin. Lontooseen puolestaan sijoitettiin eniten New Yorkista, Madridista ja Bostonista.

Aasia painottuu Helsingin lentoyhteyksissä

Lentoyhteyksien lukumäärällä mitattuna Helsinki häviää hieman Tukholmalle, Kööpenhaminalle ja Oslolle. Sen sijaan Euroopan ulkopuolisten lentojen osuus (3,1–5,1 %) on Helsingissä jonkin verran korkeampi kuin Tukholmassa ja Kööpenhaminassa (1,7–3,1 %). Helsingin profiili poikkeaa merkittävästi Tukholman ja Kööpenhaminan – ja itse

asiassa muidenkin eurooppalaisten suurkaupunkien – profiileista sikäli, että Euroopan ulkopuolisista lennoista yli 90 prosenttia suuntautuu Aasiaan. Esimerkiksi Tukholmasta ja Kööpenhaminasta lähtevistä Euroopan ulkopuolisista lennoista Pohjois-Amerikan ja Aasian kohteiden osuudet ovat suurin piirtein yhtä suuret.

Vaikka Helsinki on vilkas satama muun muassa matkustajaliikenteen ansiosta, sen globaalia profiilia ei ole TIGER-raporttien perusteella helppo hahmottaa. Tarkastelussa on otettu huomioon vain merkittävimmät suorat yhteydet Euroopan ulkopuolisiin satamiin. Se vääristää kuvaa: raporttien mukaan vuonna 1996 Helsinki oli erikoistunut Euroopan ulkopuolisessa konttiliikenteessä Etelä-Amerikkaan, ja vuonna 2006 puolestaan Länsi-Aasiaan, joka koostuu pääosin Turkista ja Lähi-idän maista. Koko rahtiliikenteen osalta analyysi koskee vuotta 2004 ja myös sen mukaan Helsinki oli erikoistunut Länsi-Aasian liikenteeseen.

Liikenneviraston tilastojenⁱⁱ mukaan valtaosa Suomen merirahdista kulkee neljän suuren eurooppalaisen sataman kautta. Vuonna 2012 konteissa saapuneesta rahdista 71 prosenttia ja lähteneestä rahdista 87 prosenttia kulki (suuruusjärjestyksessä) Bremenin, Hampurin, Antwerpenin tai Rotterdamin satamien kautta. Nämä satamat ovat puolestaan erikoistuneet Pohjois-Amerikan tai Itä-Aasian rahtiliikenteeseen.

Meriliikenne ei painotu muidenkaan pohjoismaisten pääkaupunkien globaaleissa yhteyksissä ja Tukholmassa kaikkein vähiten. Isoista pohjoismaisista kaupungeista vain Göteborg, Malmö ja Århus ovat leimallisesti satamakaupunkeja. Niistä Göteborg ja Århus ovat erikoistuneet Itä-Aasian liikenteeseen.

Voisiko Helsingin asemaa vahvistaa?

TIGER-hankkeen tulosten perusteella Helsingin kytkennät globaaleihin verkostoihin eivät ole kovin vahvoja. Voidaanko näitä kytkentöjä vahvistaa? Miten parannetaan Helsingin asemaa finanssikeskuksena, lisätään kansainvälisten lakiasiaintoimistojen tarjontaa tai tehdään siitä houkuttelevampi kohde kiinteistösijoituksille?

Pankkisalaisuus, finanssimarkkinoiden sääntely ja verotus vaikuttavat ratkaisevasti pankkitoiminnan sijoittumiseen. Euroopassa hyviä esimerkkejä ovat Sveitsi ja Luxemburg. Koska kansainvälistä pankkitoimintaa ei ole aikaisemmin houkuteltu Suomeen näiden vero- ja pankkiparatiisien keinoilla, ei siihen liene haluja myöskään tulevaisuudessa. Suomen politiikkalinja finanssimarkkinoiden toimintaympäristön kehittämisessä tulee epäilemättä heijastamaan EU:n pyrkimyksiä pankkisalaisuuden heikentämiseksi, finanssimarkkinoiden sääntelyn yhtenäistämiseksi sekä sijoituksia ja talletuksia koskevan verokilpailun vähentämiseksi.

Tietyn kaupungin suhteellinen asema saattaa parantua myös muualla tehtyjen päätösten seurauksena. Esimerkiksi Lontoon asemaa finanssikeskuksena lujitti merkittävästi ns. korkojen tasausveron (Interest Equalization Tax) käyttöönotto Yhdysvalloissa vuonna 1963. Vaikka veron tarkoituksena oli pienentää Yhdysvaltojen maksutasealijäämää, sen käyttöönotto johti siihen, että dollarimääräiset arvopaperit alettiin laskea liikkeeseen New

Yorkin sijasta Lontoossa.

Viime aikoina on spekuloitu sillä, vaikuttavatko Ruotsin euroaluetta kireämmät vakava-raisuusvaatimukset pohjoismaisten pankkien pääkonttorien sijaintiin ja voisivatko ne siirtyä esimerkiksi Suomeen. Pääkonttorin juridisen sijaintipaikan vaihtuminen ei kuitenkaan välttämättä vaikuta liiketoiminnan sijoittumiseen. Lisäksi Ruotsi voi muuttaa säännöksiään, jos ne näyttävät uhkaavan Tukholman asemaa pohjoismaisena finanssikeskuksena.

Yleensä liike-elämän asiantuntijapalvelut sijoittuvat lähelle niiden markkinoita. Helsingin luonteva markkina-alue on kotimaa ja ehkä osa Baltiaa. Pohjoismaiden markkinoita ajatellen Tukholman sijainti on maantieteellisesti edullisempi. Myös liikenneyhteydet muiden Pohjoismaiden pääkaupungeista ovat paremmat Tukholmaan kuin Helsinkiin. Helsingistäkin Tukholma on vain tunnin lennon päässä.

TIGER-hankkeessa ei havaittu selvää yhteyttä kaupunkien kytkeytyneisyyden ja niiden taloudellisen menestyksen välillä. Lisäksi toimintojen sijoittuminen perustuu yritysten päätöksiin ja niiden kasautuminen on pitkälti julkisen sektorin päätöksistä riippumatonta. Politiikkatoimet, joilla pyritään parantamaan suurten kaupunkien asemaa globaaleissa verkostoissa, voivat osoittautua tehottomiksi kolmesta syystä: niiden vaikutus kytkeytyneisyyteen on heikko, kytkeytyneisyyden paraneminen ei välttämättä vaikuta talouden kasvuun, eikä empiirisesti ole voitu osoittaa, että suurten kaupunkien menestys hyödyttäisi niitä ympäristöviä ja muita alueita.

Julkisen sektorin luontevin rooli suurten kaupunkien kehittämisessä liittyy kasautumis- ja keskittymiskehityksestä johtuvien ja erityisesti sosiaaliseen polarisaatioon, infrastruktuuriin ja ruuhkautumiseen liittyvien ongelmien ratkaisuun. Helsingin seudun aseman vahvistaminen eurooppalaisissa ja globaaleissa verkostoissa edellyttää niitä koskevien toimenpiteiden ulottamista hallintorajojen yli koko metropolialueelle.

Globalisaatio on tuottanut hyötyä ja aiheuttanut haittoja

Suuret kaupungit ympäristöineen ovat pääsääntöisesti hyötynet globalisaatiosta. Myös monet alueet, joita TIGER-hankkeen loppuraportissa luonnehditaan siirtymävaiheen alueiksi, kuuluvat hyötyjiin. Niitä leimaa erikoistuminen arvoketjun keskiosan toimintoihin ja välituotteiden valmistukseen. Vaikka teknologinen kyvykkyys on näillä alueilla kasvanut, edistyminen arvoketjussa ylempänä oleviin toimintoihin edellyttää tietyn kynnyksen ylittämistä. Siirtymävaiheen alueet hyötyvät suurista ulkomaisista yrityksistä, mutta samanaikaisesti ne ovat riippuvaisia niistä ja altistuvat riskeille, joihin ne eivät voi itse vaikuttaa. Monilla siirtymävaiheen alueilla myös yrittäjäys on ohutta.

TIGER-hankkeen mukaan siirtymävaiheen alueilla on tärkeää vahvistaa suurten ulkomaisen yritysten alueellista kiinnittymistä. Lisäksi olisi lisättävä tutkimusta, henkistä pääomaa ja kykyä innovointiin, jotta alueiden yritykset voivat siirtyä arvoketjuissa ylöspäin. Tätä kehitystä edistää suurten keskusten kytkeytyminen kansainvälisiin asiantuntijapalvelu- ja logistiikkaverkostoihin.

Euroopassa on myös alueita, jotka ovat hyvin haavoittuvia globaalissa kilpailussa. Rajojen avautuessa arvoketjun alkupään toimintojen väheneminen Euroopassa todennäköisesti jatkuu, ja siitä joutuvat kärsimään Balkanin maat, Pohjois-Portugali ja eräät muut Välimeren alueet. Näiden alueiden yritykset toimivat pääsääntöisesti kehittyneemmissä maissa toimivien yritysten alihankkijoina, ja niiden mahdollisuudet kohentaa asemaansa arvoketjussa ovat heikot. TIGER-hankkeen loppuraportissa ennakoidaan, että tästä syystä erityisesti Balkanilla tarvitaan tulevaisuudessa runsaasti Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tukitoimia.

Onko aluetukien hyödyistä näyttöä?

TIGER-hankkeen loppuraportti ei käsittele EU:n aluetukien vaikutuksia esimerkiksi alueellisten erojen kaventumiseen. Aiheesta on kuitenkin tehty paljon tutkimuksia, joiden päätelmät aluepoliittisten toimenpiteiden tehokkuudesta vaihtelevat.

Puga (2001) toteaa, että EU:n suurista aluetukimenoista huolimatta, Euroopan alueelliset erot eivät kaventuneet merkittävästi 1900-luvun viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Vaikka tuloerot maiden välillä pienentyivät, maiden sisäiset alueelliset erot kasvoivat. Tämä kehityskulku on pääpiirteensä jatkunut 2000-luvulla. Esimerkiksi Beggin (2008) mukaan vuosina 2001–05 EU-maiden sisäiset alueelliset erot eivät kokonaisuutena kaventuneet, vaikka köyhimmat jäsenmaat kuroivat umpeen elintasoeroa rikkaampiin maihin.

Koopmans ja Bijvoet (2011) tarkastelevat 54:ää vuosina 1970 – 2003 tehtyä tutkimusta aluepolitiikan tehokkuudesta. Niissä aluepoliittisten toimenpiteiden vaikutukset taloudelliseen kasvuun tai työllisyyteen osoittautuvat vähäisiksi. EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa arvioivia tutkimuksia on otoksessa kymmenen. Niiden perusteella EU:n aluepolitiikka näyttää kohtuullisen tehokkaalta; yhdestä viiteen ulottuvalla asteikolla Koopmans ja Bijvoet antavat sille arvosanaksi 3,2. Tarkastellessaan pelkästään hyvinä pitämiään tutkimuksia arvosana kuitenkin alenee 1,9 pisteeseen. Lisäksi osassa näistä tutkimuksista kyseenalaistetaan täysin koheesipolitiikan vaikutus alueellisten erojen kaventumiseen.

Begg (2010, 84) toteaaakin, että keskustelu koheesipolitiikan tarpeellisuudesta liittyy nimenomaan epävarmaan näyttöön politiikan tuloksista. Beggin (2008) mukaan rakenne- ja koheesiorahastoista maksettava tuki kasvattaa välittömästi kysyntää tukea saavilla alueilla. Kysyntävaikutus voi olla huomattava, koska tuet voivat nousta jopa neljään prosenttiin vastaanottavan alueen bruttokansantuotteesta, mutta se lakkaa, kun tuen maksaminen päättyy. Siksi tukien vaikuttavuutta pitäisi arvioida pysyvien vaikutusten perusteella. Niistä Beggin analysoimat tutkimukset antavat vaihtelevan kuvan. Joskus pysyviä vaikutuksia ei synny lainkaan, ja yleensä aluetukien pitkän aikavälin rakenteelliset vaikutukset ovat paljon pienempiä kuin niiden välittömät kysyntävaikutukset.

Isossa-Britanniassa runsas tuki ei taannut työpaikkojen pysyvyyttä

Koopmansin ja Bijvoetin (2011) edellä mainitun tutkimuksen mukaan Isossa-Britanniassa

1960–70-luvulla harjoitettu aluepolitiikka oli suhteellisen tehokasta, ja he antavat sille sitä käsittelevien tutkimusten perusteella arvosanaksi 3,6. Silloisen aluepolitiikan keskeisiä instrumentteja olivat Industrial Development Certificates (IDC), Investment Incentives (II) ja Regional Employment Premium (REP). IDC-menettelyllä ohjattiin yritysten sijoittumista, koska uusien tuotantolaitosten perustaminen maan vauraimpiin osiin edellytti lupaa valtiolta. Kahdella jälkimmäisellä järjestelmällä (II, REP) puolestaan tuettiin kehitysalueille sijoittuvien yritysten investointi- ja työvoimakustannuksia.

Koopmansin ja Bijvoetin myönteinen käsitys edellä mainittujen instrumenttien tehokkuudesta perustuu 1970-luvulla tehtyihin tutkimuksiin. Monet myöhemmät tutkimukset eivät anna niistä aivan yhtä myönteistä kuvaa. Gudgin (1995) toteaa niiden kyllä houkutelleen ja ohjanneen yrityksiä kehitysalueille tehokkaasti, mutta tulokset eivät osoittautuneet pysyviksi. Vuosina 1963–71 noin 250 000 työpaikka siirtyi muualta Isosta-Britanniasta pohjoisen ja lännen kehitysalueille. Lisäksi alueen omat yritykset loivat arviolta 140 000 työpaikkaa. Monet näistä työpaikoista kuitenkin katosivat 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alun taantumassa.ⁱⁱⁱ

Ison-Britannian aluepolitiikka muuttui 1980- ja 1990-luvulla valikoivaksi. Tukia leikattiin ja toimet kohdennettiin yritysten kilpailukyvyn kohentamiseen. Vuoteen 1993 mennessä aluetukien määrä kutistui neljännekseen 1960- ja 1970-luvun huipputasosta. Tulokset näyttivät kuitenkin lähes yhtä hyviltä kuin 1960-luvulla. Itse asiassa Skotlannin, Pohjois-Englannin, Pohjois-Irlannin ja Walesin osuus Britannian teollisuustyöpaikoista nousi vuosina 1984–91 nopeammin kuin 1960-luvulla.

Gudgin tulkitsee, että luopuminen yritysten sijoittumisen sääntelystä ja aluepoliittisten tukien vähentäminen eivät heikentäneet heikoimmin kehittyneiden alueiden asemaa. Aluekehitystä tasapainottavaksi ja talouksia sopeuttavaksi tekijäksi nousi se, että erot alueiden kustannustasoissa kasvoivat. Taantuvilla alueilla palkat ja kiinteistöjen hinnat laskevat. Gudgin arvelee, että nimenomaan kustannuskilpailukyvyn paraneminen myötävaikuttanut Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin talouksien suotuisaan kehitykseen 1990-luvun alussa.

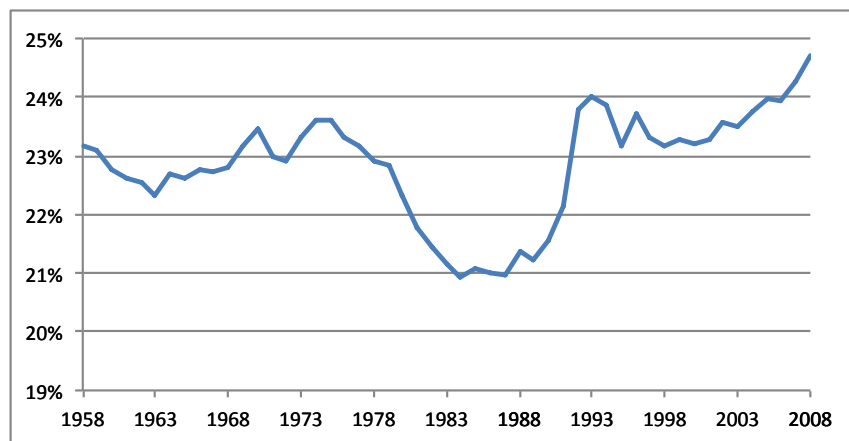
Griffith, Devereux ja Simpson (2006) tarkastelevat aluetukien vaikutuksia teollisuusyritysten sijoittumispäätöksiin Isossa-Britanniassa ja Pohjois-Irlannissa vuosina 1986–92. Tulosten mukaan uuden tehtaan sijaintipaikan valintaan vaikuttaa myönteisesti markkinoiden suuri koko, jonka kuvaajana tutkimuksessa käytetään alueen bruttokansantuotetta ja työntekijöiden määrää. Myös alueen teollisuuden monipuolisuus vaikuttaa teollisuuden sijoittumiseen myönteisesti. Lisäksi sijaintipaikan valinnassa merkitsee se, kuinka kasautunut (agglomeroitunut) kyseinen toimiala on. Jos toimialan tehtaat sijaitsevat ennestään lähekkäin, todennäköisesti myös uudet tehtaat sijoitetaan niiden läheisyyteen.

Palkkataso vaikuttaa tehtaan sijaintipaikan valintaan hieman yllättävästi siten, että uusi tehdas sijoitetaan yleensä alueelle, jolla teollisuuden työntekijöiden palkat ovat korkeita. Tämä viittaa siihen, että palkkatasoa enemmän yksikkötyökustannuksiin vaikuttaa työn tuottavuus. Ammattitaidottomien työntekijöiden alhainen palkkataso puolestaan lisää sijoittumisen todennäköisyyttä. Se merkinnee sitä, että yritykset pyrkivät sijoittumaan alueille, joilla yleinen kustannustaso on alhainen. Julkinen tuki ei näyttäisi juuri vaikuttavan

uuden tehtaan sijaintipaikan valintaan. Tukien merkitys kuitenkin lisääntyy, jos muut sijaintipaikan valintaan vaikuttavat tekijät puoltavat tehtaan sijoittamista alueelle. Tätä tulosta voinee tulkita niin, että tuki on vaikuttanut sijaintipaikan valintaan lähinnä silloin, kun valinta on tehty muuten varsin samanarvoisten vaihtoehtojen välillä. Tosin tutkimuksessa ei ole otettu kantaa tuen suuruuteen; tuloksista voinee kuitenkin päätellä, että tuen määrää pitää kasvattaa merkittävästi, jos sen halutaan ohjaavan tuotantoa alueelle, jonka houkuttelevuus on muuten vähäinen.

Myönteinen kehitys on jatkunut 2000-luvun alkuvuosina

Teollisuustyöpaikoilla mitattuna Gudginin tarkastelemien alueiden kehitys on jatkunut kohtuullisen myönteisenä 1990-luvun alkuvuosien jälkeenkin. Virallisten työmarkkinatilastojen (www.nomisweb.co.uk) mukaan näiden alueiden osuus Ison-Britannian teollisuustyöpaikoista oli vuonna 2008 korkeampi kuin vahvan aluepolitiikan kauden huippuvuonna 1972. Teollisuustyöpaikkojen absoluuttinen määrä on toki laskenut tarkastelluilakin alueilla, mutta vähemmän kuin maassa keskimäärin. Oman selityksensä vaatisi se, miksi näin on käynyt. Siihen ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole mahdollisuutta.



Kuvio 3. Aluetukea saaneiden alueiden^{iv} osuus Ison-Britannian teollisuustyöpaikoista vuosina 1958–2008. Lähde: Gudgin (1995), www.nomisweb.co.uk, kirjoittajan laskelmat.

Teollisuustyöpaikkojen säilyminen ei tietenkään takaa elintason nousua tai edes sen säilymistä entisellä tasolla. Esimerkiksi TIGER-hankkeen kartoissa Koillis-Englanti ja Wales ovat alueita, joilla asukasta kohti lasketun BKT:n taso on keskimääräistä alempi ja sen kasvu keskimääräistä hitaampaa. Skotlanti ja Pohjois-Irlanti menestyvät BKT per capita -vertailuissa paremmin; ensin mainitulla alueella henkeä kohti lasketun BKT:n taso on korkea ja sen kasvu nopeaa, jälkimmäisellä puolestaan BKT per capita on tasoltaan alhainen, mutta sen kasvu on nopeaa.

Edellä kuvattu Ison-Britannian esimerkkialueiden kehitys noudattaa TIGER-hankkeen tuloksissaan esittämää yleistä eurooppalaista kehityskuvaa. Globalisaation hyödyt jakautuvat epätasaisesti siten, että kasvu on nopeinta suurissa kaupungeissa ja niiden lähiympäristöissä. Tätä käsitystä tukevat ja selittävät Ezcurran ja Rodríguez-Posen (2013) havain-

not siitä, että talouden avoimuuden ja maan sisäisen alueellisen eriarvoisuuden välillä on positiivinen tilastollinen riippuvuus. Jos niiden välillä on myös kausaalisuutta, eli jos globalisaatio lisää alueellista eriarvoisuutta maiden sisällä, kansantalouden kasvu ja tasapainoinen aluekehitys voivat olla keskenään ristiriitaisia tavoitteita.

Mihin huomio aluepolitiikassa?

Suuret kaupungit ovat tärkeä linkki globaaleihin verkostoihin, joten on tärkeää huolehtia niiden kehitysedellytyksistä. Suurkaupunkien talouskasvu ei kuitenkaan leviä automaattisesti niitä ympäröiville alueille. Siksi huomiota ei voi kohdentaa pelkästään metropoleihin, jos tavoitteena on alueiden laaja-alaisempi kehitys. Toisaalta tässä artikkelissa referoidut tutkimukset antavat ristiriitaisen kuvan Euroopan unionin koheesiopolitiikan tai ylipäättään aluepolitiikan tehokkuudesta. Tukitoimilla ja julkisen sektorin ohjauksella on mahdollista luoda uusia työpaikkoja alueille, jotka ovat joko lähtökohtaisesti heikosti kehittyneitä tai menettävät työpaikkoja globalisaatioon liittyvän rakennemuutoksen seurauksena. Työpaikat eivät kuitenkaan ole välttämättä kovin pysyviä.

Miten näille alueille voitaisiin saada pysyvästi uusia yrityksiä? Lähtökohtaisesti kehittyvät alueiden tilanne näyttää vaikealta. Teollisuuden sijoittumispäätöksiin vaikuttavat myönteisesti sekä alueella ennestään sijaitsevat saman toimialan yritysryppäät että alueen teollisuuden monipuolisuus. Samasta syystä yhden tehtaan paikkakunnat, joiden elinkeinorakenne on jäänyt yksipuoliseksi, ovat rakennemuutoksen näkökulmasta ongelmallisia. Niille on vaikea luoda korvaavia työpaikkoja, elleivät esimerkiksi raaka-aineen saatavuuden kaltaiset paikalliset sijaintiedut tee niistä houkuttelevia sijaintipaikkoja uusille yrityksille. Aluepolitiikan tulisiikin tukea olemassa olevien teollisuusalueiden monipuolistumista ja säilymistä elinvoimaisina. Lisäksi ongelmiin olisi reagoitava mahdollisimman ennakoivasti. Alueen teollisen perustan rapistuttua ja kavennuttua uusien työpaikkojen luominen vaikeutuu^v.

Tätä tulkintaa tukee muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2012) äkillisen rakennemuutoksen alueiden tukemisesta Suomessa vuosina 2007–10. Vaikka useilla näillä alueilla rakennemuutos oli nähtävissä pitkällä aikavälillä, joukko-irtisanomiset yllättivät ajankohdiltaan ja mittakaavoiltaan. Tukitoimet tarjosivat alueille ensiapua, mutta investointien myötä uusia pysyviä työpaikkoja näyttäisi syntyvän alueille vasta useiden vuosien kuluttua.

Ennakoivien toimien tarpeeseen kiinnitettiin huomiota myös työ- ja elinkeinoministeriön (2012) selvityksessä yritystukien toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta Suomessa. Selvityksen mukaan yritystuet eivät ole riittävästi tukeneet elinkeinorakenteen muutosta. Siksi selvityksessä ehdotetaan, että rakennemuutoksen vauhdittaminen pitäisi nostaa yritystukien keskeiseksi perusteluksi. Olemassa olevien rakenteiden kehittäminen tuottaa tuloksia varmemmin kuin uusien synnyttäminen tyhjästä. Kuten Baijerin, Saksin ja Ylä-Itävallan alueellisia kehitysstrategioita tutkineet Baier, Kroll ja Zenker (2013, 33) toteavat: ”...toisinaan kohdennetuilla politiikkatoimilla on onnistuttu tukemaan alueiden taloudellista muutosta, mutta tuskin koskaan on onnistuttu luomaan uusia erikoistumisaloja sinne, missä sellaisia ei ole ennestään ollut.”

Kustannustason vaikutus sijaintipäätöksiin jää edellä referoiduissa tutkimuksissa tulkinanvaraiseksi. Arkikokemuksen perustella kustannuserojen merkitystä voi kuitenkin pitää selvänä. Epäedullisemman sijainnin vastapainoksi yksikkötyökustannusten tulisi joustaa alaspäin, eli syrjäisemmän paikkakunnan nimellispalkkojen tason tulisi laskea. Palkkojen ostovoimaeroja tasoittaisivat joka tapauksessa esimerkiksi matalammat asumis- ja/tai työmatkakustannukset. Vanhojen omistusasuntojen neliöhinnat ovat karkea indikaattori asumiskustannuksista; ne ovat Suomessa monissa suurissakin kaupungeissa merkittävästi Helsingin neliöhintoja alhaisempia.

Alueellisten palkkaerojen salliminen on julkista tukea parempi tapa edistää tuotannon tasaisempaa jakautumista, koska se johtaa kokonaisuutta ajatellen tehokkaampaan tuotantoon ja parempaan kilpailukykyyn. Vaihtoehtona on työvoiman suurempi liikkuvuus. Se voi johtaa tehokkuuden kannalta vielä parempaan lopputulokseen, jos tuotannon kasautumisen aiheuttamat positiiviset ulkoisvaikutukset nostavat tuottavuutta. Toisaalta keskittyminen tuo mukanaan myös ongelmia, kuten ruuhkautumista ja asumiskustannusten nousua. Niiden vaikutus on vielä taloudellisesti arvioitavissa, mutta jos edellä mainittu perhe- ja ystävyssiteiden katkeaminen (Breinlich et al. 2013) otetaan huomioon, vaihtoehtojen vertailu tulee vaikeammaksi. Asia voi ratketa vain käytännössä: jos nimellispalkat joustaisivat, perhe- ja ystävyssiteille ja kotipaikkarakkaudelle muodostuisi arvo sen perusteella, millaisen palkan työntekijät olisivat valmiita hyväksymään vastineeksi työpaikkojen säilymisestä tai uusien syntymisestä kotiseudulle.

Euroopan unionissa palkkaerot ovat ohjanneet tuotannon sijoittumista, mikä on osaltaan ylläpitänyt maanosan kilpailukykyä. Alemman elintason maiden yritysten kytkeytyminen eurooppalaisiin arvoketjuihin on puolestaan auttanut niiden talouksia kasvamaan ja kehittymään. EU:n tuki voi edelleen auttaa niitä vahvistamaan osaamispohjaansa, kehittämään infrastruktuuriaan ja parantamaan liikenneyhteyksiään. Vaikka EU:n aluetuet eivät kykene nostamaan köyhiä alueita hetkessä vauraampien maiden ja alueiden tasalle tasolle, ne voivat oikein kohdennettuina olla perusteltuina EU:n yhtenäisyyden kannalta.

Alun perin maatalousvaltainen Baijeri on nykyisin kilpailukykyinen teollisuus- ja palvelutalous. Baier, Kroll ja Zenker (2013, 13) kuvaavat osavaltion kehitystä ja politiikan painopisteitä seuraavasti: 1950-luvulla keskityttiin liikenneinfrastruktuurin parantamiseen ja 1960-luvulla kehitettiin energiahuoltoa. 1970-luvulla luotiin pohjaa tutkimukselle ja korkean teknologian teollisuuden kehitykselle. 1980-luvulla painopiste oli mikroelektronikassa. 1990-luvulta lähtien on pyritty kasvattamaan korkean teknologian tuotantoa, perinteistä auto- ja konepajateollisuutta unohtamatta. Alue- ja rakennepolitiikan aikajänne on pitkä.

Viitteet

ⁱ Pohjoismaisten kaupunkien kytkeytyneisyyttä koskevat tiedot ovat peräisin TIGER-hankkeen tieteellisen raportin (ESPON 2012b) taulukoista 1 (s.12), 4 (s.33), 6 (s.53), 8 (s.66), 10 (s.86) ja 13 (s.104).

ⁱⁱ <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/aineistopalvelut/tilastot/vesiliikennetilastot/>

ulkomaan_meriliikenne

ⁱⁱⁱ Vuosina 1960–70 kyse oli tietenkin sijaintipaikan valinnasta maan sisällä, mutta johtopäätökset tuen tehokkuudesta ovat silti valideja myös globalisoituneessa ympäristössä. Lopputuloksen voisi tuskin olettaa olleen toisenlainen, jos vaihtoehtoinen sijaintipaikka olisi ollut maan rajojen ulkopuolella.

^{iv} Koillis-Englanti, Cumbria, Merseyside, Wales ja Pohjois-Irlanti.

^v Vastuuta teollisuuspaikkakuntien elinvoimaisuuden säilyttämisestä ei tietenkään voi säilyttää vain julkisen vallan hartioille. Intressi kannattavan toiminnan edellytysten turvaamisesta on itsestään selvästi yrittäjillä ja omistajilla, mutta myös kaikilla relevanteilla sidosryhmillä, työntekijät mukaan lukien.

Lähteet

Baier, E., Kroll H & Zenker, A. 2013. Templates of smart specialisation: Experiences of place-based regional development strategies in Germany and Austria, Working Papers Firms and Region No. R5/2013, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.

Begg, I. 2010. Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives, *Journal of European Integration*, 32:1, 77-96, Routledge, London.

Begg, I. 2008. Structural policy and economic convergence, CESifo Forum, 1/2008, 3–9.

Breinlich, H., Ottaviano G. & Temple, J. 2013. Regional growth and regional decline, CEPR Discussion Paper No. 9568, Centre for Economic Policy Research, London.

ESPON 2012a. TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions. Final Report. ESPON Applied Research 2013/1/1.

ESPON 2012b. Europe in the world city network, Working paper 3, Draft Final Scientific Report, TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions, ESPON Applied Research Project 2013/1/1.

Ezcurra, R. & Rodríguez-Pose, A. 2013. Does economic globalization affect regional inequality? A cross-country analysis, CEPR Discussion Paper No. 9557, Centre for Economic Policy Research, London.

Griffith, R., Devereux M.P. & Simpson, H. 2006. Firm Location Decisions, Regional Grants and Agglomeration Externalities, AIM Research Working Paper Series 038-May-2006, Advanced Institute of Management Research.

Gudgin, G. 1995. Regional problems and policy in the UK, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 2, 18-63, The Oxford Review of Economic Policy Ltd & Oxford University Press, Oxford.

Koopmans, C. C. & Bijvoet, C.C. 2011. The effectiveness of regional policy: a literature

study, in Jonkhoff, Wouter & Walter Manshanden: Infrastructure Productivity Evaluation, SpringerBriefs in Economics Volume 1, 33-46, Springer, New York.

Puga, D. 2001. European regional policies in light of recent location theories, CEPR Discussion Paper 2767, Centre for Economic Policy Research, London.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 2/2012. Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen. Edita Prima Oy, Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Yritystukiselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 7/2012.

Sari Repka ja Jussi Telaranta

MERET JA ALUEKEHITYS

Johdanto

ESaTDOR-hankkeessa (European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks; ks. ESPON 2013) tutkitaan aluekehityksen mahdollisuuksia ja riskejä Euroopan merialueilla sekä analysoidaan maan ja meren vuorovaikutuksen merkitystä aluekehitykselle. Hankkeen myötä ESPON-tutkimusohjelma tuo nyt ensi kertaa osaamistaan ja ajatuksiaan sovellettavaksi merialueille. Tässä artikkelissa arvioidaan ESaTDOR-hanketta Suomen kannalta ja nostetaan hankkeen tuloksista esiin erityisesti Itämereen liittyviä asioita. ESaTDOR-hanke oli kolmivuotinen (2010–13) ja rahoitukseltaan noin 800 000 euron suuruinen tutkimushanke, jonka vetäjänä toimi Liverpoolin yliopisto ja muita partnereita oli kahdeksan.

Tämä artikkeli etenee seuraavasti: Aluksi käydään läpi merten suunnitteluun liittyviä seikkoja. Näitä ovat merten resurssit ja meren erityispiirteet suunnittelun kannalta. Lisäksi tarkastellaan pääpiirteittäin merten hallintaan liittyvää lainsäädäntöä. Seuraavaksi esitellään ESaTDOR-hankkeen päätulokset: siinä kehitetty merten typologia, tulevaisuusskenaariot sekä ehdotukset hallinnon parantamiselle. Lopuksi esitetään päätelmiä.

Merten resursseista

Maailmalla ja myös EU:ssa on havaittu, että maa-alueiden resurssien niukentuessa merissä on vielä käyttämätöntä potentiaalia, jolla voidaan tukea alueiden taloudellista toimintaa. Tämä on antanut virikkeitä mereen liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien monipuolistamiseksi ja tehostamiseksi. Toteutuessaan tämä tarkoittaa sitä, että sekä merten perinteiset käyttömuodot – joista tärkeimmät lienevät merenkulku ja kalastus – että uudemmat, kuten merituulivoima ja kalankasvatus, lisääntyvät. Tätä pyrkimystä tukee tekninen kehitys, kuten esimerkiksi offshore-tekniikka¹ ja biotekniikka, joka mahdollistaa merten resurssien uudenlaisen ja tehokkaamman hyödyntämisen.

Merten resurssien vaikutus aluekehitykseen ulottuu kauas rannasta ja ylettyy myös valtioihin, joilla ei ole omaa rantaviivaa. Nämä kaukovaikutukset haittaavat merien tehokkaampaa hyödyntämistä sekä siihen liittyvien riskien ja seurausten arviointia. Kaiken kaikkiaan maan ja meren vuorovaikutus on monimutkainen ja -alainen asia ja sitä on myös tutkittu varsin vähän. Siksi merien merkitystä aluekehitykselle ei useinkaan tunnisteta, ja varsinkin kauempana rannasta sijaitsevilla alueilla merten potentiaali tunnetaan huonosti. Taloudellisten hyötyjen lisäksi meret tuottavat merkittäviä ekosysteemipalveluita eli luonnon prosesseja, joista on hyötyä ihmiselle, mutta joiden mittaaminen rahana on haastavaa (Böhnke-Henrichs et al. 2013). Lisäksi merillä ja niissä elävillä eliöillä on oma, ihmisestä riippumaton itseisarvonsa. Siksi ympäristönsuojelu ja suojelualueet, joiden avulla pyritään säilyttämään erilaisia biotooppeja ja lajeja, on merten tärkeä käyttömuoto. Merten eri käyttömuodot myös vaikuttavat toisiinsa, muodostaen moniulotteisia sidoksia ja riippuvuuksia ja aiheuttaen esimerkiksi intressiristiriitoja. Esimerkiksi kaupallisen kalastuksen rajoitta-

minen suojelualueilla voi tarjota asukkaille virkistysmahdollisuuksia ja turismin myötä myös taloudellista hyvinvointia. Lisäksi ympäristösuojeluun liittyen on esitetty, että merten suojelua ei tulisi toteuttaa vain erikseen nimetyillä suojelualueilla, vaan kaiken merialueita koskevan toiminnan pitäisi olla kestävän kehityksen mukaista. Tämä on tärkeää, mikäli haluamme antaa myös tuleville sukupolville mahdollisuuden hyödyntää merten resursseja.

Aluesuunnittelua tarvitaan merillä

Merten käytön lisääntyessä ja käyttömuotojen monipuolistuessa merten aluesuunnittelun tarve lisääntyy. Parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi tarvitaan eri käyttömuotojen yhteensovittamista (Backer 2010). Maa-alueilla tätä yhteensovittamista on jo pitkään tehty aluesuunnittelun keinoin. Vaikka maa-alueiden suunnittelusta on kokemuksia ja työkaluja siirrettävissä merten aluesuunnitteluun, merien erityispiirteet edellyttävät myös aivan oman suunnittelukehikon luomista. Tähän on kolme pääsyytä. Ensinnäkin meret ovat yleensä usean valtion välisiä alueita ja siksi eri valtioiden rajat ylittävä suunnittelu on välttämätöntä. Toiseksi meren kolmiulotteinen rakenne ja liikkuva väliaine eli vesi asettavat suunnittelulle erityishaasteita. Meressä on suunniteltava erikseen merenpohjan käyttö, vapaan veden käyttö ja merenpinnan käyttö. Siksi samaan karttapisteeseen voidaan paikantaa useita, jopa toisistaan riippumattomia käyttömuotoja sijoittuen näihin eri tasoihin. Veden virtaukset voivat myös olla hyvinkin voimakkaita ja kuljettaa toiminnan vaikutuksia kuten ruoppausmassoja, ravinteita tai kemikaaleja kauas lähtöalueilta. Kolmas merien aluesuunnittelun ongelma on tiedon vähäisyys sekä tiedon hankkimisen vaikeus ja kalleus. Varsinkin vedenalaista tietoa on vaikeaa ja kallista kerätä sekä luonnonympäristöstä että vedenalaisesta kulttuuriperinnöstä kuten hylyistä. Sen sijaan ihmisen toiminnasta, kuten vaikka meriliikenteestä ja kalastuksesta, tietoa on yleensä hyvin saatavissa. Lisäksi EU:n INSPIRE-direktiivinⁱⁱ myötä monet paikkatietoaineistot tulevat saataville yhtenäisessä muodossa kaikista EU:n jäsenmaista.

Merten aluesuunnittelu (jäljempänä MSP) on hallinnollinen työkalu, jolla mereen liittyviä intressejä ja merellisten elinkeinojen tarpeita pyritään sovittamaan yhteen (Douvere & Ehler 2008; Jay 2010). Sen keskeisiä periaatteita ovat ns. ekosysteemilähtöisyys ja osallistava suunnittelu (Fletcher 2013). Ekosysteemilähestymistapa on luonnonvarojen integroidun hoidon lähestymistapa, joka edistää niiden suojelua ja kestävää käyttöä.

MSP:n tehtävät ja käyttötavat voidaan hahmottaa kolmella tavalla (Douvere et al. 2007). Yhtäältä se voidaan ymmärtää toimintatapana ratkaistaessa konflikteja. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Suomen kansallinen vesiviljelyn sijainninohjaussuunnitelma (Anon 2013), jossa on pyritty toteuttamaan MSP:n periaatteita kuten osallistavaa suunnittelua ja yhteensovittamista muiden toimintojen kanssa. Esimerkiksi kalankasvattamoiden sijoittaminen alueilla on aiheuttanut konflikteja muiden vesistöjen käyttömuotojen kuten virkistyskäytön kanssa. Toisaalta MSP:tä voidaan käyttää työkaluna tiettyjen lajien ja eläin- ja kasvieläinpopulaatioiden suojelussa. Esimerkiksi vuonna 2011 perustetusta Selkämeren kansallispuistosta 98 prosenttia on veden pinnan alla ja puiston merkitys vedenalaisen luonnon suojelussa on siten erityisen suuri. Kolmas MSP:n sovellusmuoto liittyy sen hyödyntämiseen merialueita koskevien suunnitelmien, strategioiden ja kehityskuvien valmistelussa, päätöksen-

teossa ja toimeenpanossa (Douvere et al. 2007). Tällaista laajempaa näkemystä tarvittaisiin myös Suomessa tulevaisuudessa. Suomella on meristrategia, joka tähtää meren hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2020 mennessä EU:n meristrategiadirektiivin mukaisesti. Lisäksi paraikaa valmistellaan meriliikenteen strategiaa. MSP edistäisi näiden yhdistämistä toisiinsa ja olisi tarpeellista kokonaistarkastelua varten.

Periaatteessa meriä ja niiden rantoja voidaan ja pitäisi suunnitella usealla eri maantieteellisellä tasolla. Yhdistelmä suuren mittakaavan ”top-down” suunnittelua ja pienialaisempaa paikallista ”bottom-up” suunnittelua voi olla toimivaa monessa tapauksessa (Anon 2012). Suuri osa jo olemassa olevista suunnitelmista koskee tiettyjä melko rajattuja alueita. Esimerkiksi Itämerellä suurin osa merten aluesuunnitelmista on kokeiluina toteutettuja pilottiprojekteja. Näitä ovat BaltSeaPlanⁱⁱⁱ, PartiSEApate^{iv} ja Plan Bothnia^v. Näistä BaltSeaPlan ja PartiSEApate olivat suurempia hankkeita, joissa oli mukana useita maita. BaltSeaPlan-hanke oli näistä ensimmäinen; se alkoi jo vuonna 2008 ja siinä oli kahdeksan pilottialuetta, joiden avulla tuettiin MSP:n käyttöönottoa kansallisissa strategioissa. PartiSeapate-hanke keskittyi MSP:n säätelyyn ja hallintaan, monitasoisen MSP-prosessin menetelmien testaamiseen sekä sidosryhmien osallistamiseen kolmella pilottialueella: Liettuassa, varsinaisella Itämerellä (Middle Bank) ja Pommerinlahdella. Laajempia meri-alueita koskevia suunnitelmia on Itämerellä toteutettu toistaiseksi vähän. Esimerkki sellaisesta on Selkämerta koskeva Plan Bothnia-hanke, jossa testattiin rajat ylittävää suunnittelua Suomen ja Ruotsin välillä (Backer & Frias 2012).

Merten suunnittelun hallinnosta ja lainsäädännöstä

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (UNCLOS) ja biodiversiteettisopimus (The Convention of Biological Diversity, CBD) ovat tärkeimmät MSP:tä säätelevät kansainväliset sopimukset. Nämä sopimukset keskittyvät hyvin erilaisiin asioihin, mutta MSP:n suhteen ne ovat toisiaan tukevia ja molemmat on syytä ottaa huomioon.

UNCLOS astui voimaan 1994 ja se säätelee miltei kaikkea mereen liittyvää, ulottuen kalastuksesta öljynporaamiseen sekä ympäristökysymyksistä liikenteeseen ja esimerkiksi valtioiden merirajoihin. Sen lähtökohtana on vapaan merenkulun varmistaminen ja valtion oikeuksien turvaaminen merellisiin luonnonvaroihinsa. UNCLOS jakaa aluevedet sisäisiin aluevesiin ja ulkoisiin aluevesiin eli aluemereen. Aluemerii kuuluu valtion hallintaan. Aluemerii ulottuu enintään 12 meripeninkulman (22,2 km) päähän rannasta tai sisäisten aluevesien ulkorajasta. Eräät valtiot ovat viime aikoinakin vaatineet kymmenien tai jopa satojen meripeninkulmien aluevesiä, mutta näitä vaatimuksia ei ole kansainvälisesti tunnustettu.

Valtion yksinomainen talousvyöhyke (Exclusive Economic Zone, EEZ) tarkoittaa valtion aluevesiä (sisäisiä aluevesiä ja aluemerta) sekä sen ulkopuolella kansainvälisillä vesillä sijaitsevaa mannerjalustaa, jonka hallintaan maalla on yksinoikeus. Usealla UNCLOSin allekirjoittaneella ja ratifioineella maalla tämä talousvyöhyke ulottuu merkittävästi aluemerta laajemmalle eli 200 meripeninkulman etäisyydelle rannikosta. Yleensä valtiot sopivat keskinäisistä merirajoistaan ja yksinomaisten talousvyöhykkeittensä rajoista keskinäisillä valtiosopimuksilla UNCLOSin mukaan. Kaikki maat eivät näitäkään sopimuksia ole

vahvistaneet. Talousvyöhykkeiden ulkopuolelle jäävä merialue on aavaa merta. Tällä alueella kaikki valtiot nauttivat merioikeusyleissopimuksen mukaan perinteisistä aavan meren vapauksista, jotka sisältävät muun muassa merenkulun, ylilennon ja kalastuksen vapaudet sekä oikeuden laskea merenalaisia putkia ja kaapeleita tai rakentaa tekosaaria ja muita sallittuja rakennelmia. Perinteinen merenkulun vapautta koskeva poikkeus liittyy merirosvouteen siten, että jokaisella valtiolla on oikeus ottaa haltuun merirosvoalus ja pidättää merirosvoukseen syyllistyneet (Finlex 12/1996 ja 50/1996). Suurin osa Itämeren merialueesta kuuluu rantavaltioiden toimivallan piiriin. Suomen kalastusvyöhyke on kuitenkin oikeudelliselta luonteeltaan aavaa merta.

Merioikeusyleissopimuksen kiistanalaisimmat määräykset koskevat sopimuksen XI osassa perustettua syvänmerenpohjan luonnonvarojen hyväksikäyttöjärjestelmää. Kansainvälinen merenpohja-alue julistettiin ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi, jolla mikään valtio ei saa harjoittaa täysivaltaisia oikeuksia. Yleissopimuksessa perustettiin Kansainvälinen merenpohjajärjestö, jonka tehtävänä on ”ihmiskunnan puolesta” hallinnoida syvänmerenpohjan luonnonvarojen käyttöä (Finlex 12/1996).

Merten suojelusta ja säilyttämisestä säädetään kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toimesta, joka on perustettu 1958. IMO on YK:n alainen merenkulun turvallisuusasioihin erikoistunut järjestö, jonka päätavoitteita ovat merenkulun turvallisuuden kehittäminen sekä laivaliikenteestä aiheutuvan merien saastumisen ehkäiseminen. IMO:ssa on 170 jäsenmaata ja 3 liitännäisjäsentä. Suomi liittyi IMO:on vuonna 1959. IMO:ssa tehty päätös tulee sitovaksi kaikille, kun erikseen sovittu määrä maita ja tonnistoa ratifioi määräyksen. EU ottaa IMO:n määräykset osaksi EU-lakia joko määräyksinä tai direktiiveinä, jotka puolestaan on otettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Itämeri, lukuun ottamatta Venäjän aluevesiä, on IMO:n toimesta julistettu erityisen herkäksi merialueeksi (PSSA) vuonna 1995. PSSA-statuksen vuoksi Itämerellä on eräitä kansainvälistä meriliikennettä sitovia lisäturvamääräyksiä: kaistajako (Traffic Separation Scheme, TSS) eteläisellä Itämerellä, suositus syväväylästä (Deep Water Route) itäisellä Itämerellä sekä kaksi Ruotsin aluevesillä olevaa aluetta, joilla meriliikennettä rajoitetaan (ATBA=Area To Be Avoided). Näitä meriturvallisuutta tukevia työkaluja voidaan periaatteessa käyttää myös MSP:ssä ja hakea määräyksiä niistä IMO:sta perustelluista syistä (Anon 2012).

Suunnittelussa taloudelliset tarkastelut ovat tärkeitä, varsinkin kun vastakkain ovat perinteiset merten käyttömuodot, kuten merenkulku, ja uudet, kuten merituulivoima tai syvänmeren poraus. Kustannushyötyanalyysit muodostuvat usein monimutkaisiksi ja vaikutuksia on vaikea arvottaa vertailukelpoisesti. Esimerkiksi jos merituulipuisto estää laivoja käyttämästä suorinta reittiä satamien välillä, saattaa lisääntyneen polttoaineen kulutuksen seurauksena kulua enemmän energiaa kuin tuulipuisto tuottaa.

EU:n tasolla yhdenmestetty meripolitiikka (Integrated Maritime Policy, IMP) ohjaa toimintaa. Yhdenmestetyllä meripolitiikalla pyritään kehittämään johdonmukaisempaa lähestymistapaa meriasioihin ja lisäämään politiikanalojen välistä koordinaatiota. IMP:n toimialaan kuuluvat esimerkiksi ”sininen kasvu” eli eri meritoiminta-aloihin liittyvä taloudellinen kasvu sekä merten aluesuunnittelu. IMP:n ympäristöosuuden muodostavat meristrategiadirektiivi ja vesipuitelidirektiivi. Näiden tavoitteena on saavuttaa merten hyvä tila vuoteen 2020 mennessä sekä muiden vesistöjen osalta vuoteen 2015 mennessä. Toteutukseen kuuluvat pai-

kalliset toimintasuunnitelmat ja vesistöjen tilan seuranta.

Lisäksi useissa maissa on merten suunnitteluun liittyvää kansallista lainsäädäntöä ja strategioita. Myös eri politiikkasektoreilla on paljon meriä koskevaa ja meriin vaikuttavaa päätöksentekoa. Meriin vaikuttavien toimien koordinoimiseksi EU:n komissio antoi maaliskuussa 2013 direktiiviehdotuksen merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetyt käytön ja hoidon puitteista. Ehdotus on saanut ristiriitaisen vastaanoton. Esimerkiksi Suomessa eduskunnan suuri valiokunta toteaa direktiivin olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen (Suuren valiokunnan mietintö 1/2013 vp). Samankaltaisen lausunnon on antanut myös EU:n alueiden komitea (103. täysistunto, 7.–9.10.2013). Toisaalta merten aluesuunnittelun on katsottu antavan rannikkoalueille lisää toimivaltaa etenkin suhteessa merenkulkuun. Siten direktiivi voisi toteutuessaan myötävaikuttaa merenkulkupolitiikassa jo pitkään käynnissä olevaan muutosprosessiin, jossa satama- ja rannikkovaltiot saavat lisää säätelyvaltaa suhteessa ns. lippuvaltioihin eli maihin, joiden alaisuudessa alukset purjehtivat.

ESaTDOR-hanke

ESPON-tutkimusohjelmassa on aiemmin käsitelty maa-alueiden suunnittelua. Vuosina 2010–13 toteutettu ESaTDOR-hanke oli ensimmäinen kerta, kun ohjelman aluesuunnittelualan osaamista sovellettiin merelle. Hankkeessa koottiin EU:n merialueita koskevaa tietoa, luokiteltiin EU:n merialueet useiden indikaattoreiden perusteella sekä luotiin alustava typologia EU-merialueista. Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin maan ja meren vuorovaikutuksen intensiteettiä eri merialueilla, jäsennettiin merikehitykseen liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia sektoreittain ja merialueittain, sekä tarkasteltiin merialueita käsitteleviä tulevaisuusskenaarioita. Esimerkkien ja tapaustarkastelujen avulla tutkittiin parhaita käytäntöjä maan ja meren vuorovaikutuksesta sekä merellisen toiminnan säätelystä ja hallinnasta. Hankkeessa myös esitettiin ohjeita, neuvoja ja politiikkasuosituksia merialueiden voimavarojen hoitamisesta ja siitä, miten aihepiirin politiikkatoimien vaikuttavuus, tehokkuus ja hyväksyttävyys voidaan varmistaa. Lisäksi hankkeessa tunnistettiin lisätutkimuksen tarpeita siitä, miten ihmistoiminta vaikuttaa merellisiin resursseihin.

ESaTDOR-hankkeen merien typologia

ESaTDOR-hankkeen loppuraportissa (ESPON 2013) yhtenä päätuloksena esitetään EU:n merialueiden luokittelu, jonka näyttävin osa ovat erilaiset yhdistelmäkartat. Tarkastelu koskee kokonaan tai osia merialueista, jotka rajautuvat EU:n alueeseen eli kohteina ovat Pohjoinen jäämeri, Atlantti, Itämeri, Mustameri, Välimeri ja Pohjanmeri. Luokittelu perustuu seuraaviin neljään, sulkujen sisässä eri muuttujilla kuvattuihin merten peruspiirteisiin:

1. Merellinen talous (työntekijöiden määrä merellisissä ammateissa, lisäksi turisteille tarjottu vuodepaikkojen määrä per neliökilometri)
2. Meriliikenne (tavarakuljetukset, henkilöliikenne, kalastus, purjehdus)
3. Energia ja vedenalaiset rakennelmat (mm. öljy- ja kaasuporauslautat, tuulivoimalat, kaapelit ja öljy- ja kaasualan työpaikat)
4. Ympäristö (mm. suojelualueet, vieraslajit, orgaaniset ja epäorgaaniset päästöt, uima-

paikat, veden pintalämpötilan nousu).

Näiden neljän muuttujakokonaisuuden lisäksi luokittelussa käytetään joitakin yksittäisiä indikaattoreita, kuten esimerkiksi väestöntiheys, merelliset ekoalueet, bruttokansantuote ja meren syvyys.

ESaTDOR-tutkimuksen lähdeaineisto, jota jalostettiin hankkeessa tilastoiksi ja karttojen muotoon, on suurelta osin peräsin aikaisemmista tutkimuksista mm. Eurostatilta, Maailmanpankilta, UNCTAD:lta ja OECD:lta. Tutkimuksen toteuttamisessa ja erityisesti tutkimusmenetelmien osalta hanke kohtasi monia vaikeuksia. Pääongelmat liittyivät aineiston saatavuuteen eli tietoa ei ollut saatavissa kaikilta alueilta tai tiedot eivät olleet riittävän korkealaatuisia tai luotettavia. Myös lähdeaineiston mittakaava aiheutti vaikeuksia. Tutkimusryhmän mielestä perinteinen neliökilometrin hila oli liian tarkka meriä koskevien aineistojen esittämiseen. Ratkaisuna tutkimusryhmä päätyi käyttämään sadan neliökilometrin hilaa, joka oli myös sovitettavissa yhdenmukaiseksi aikaisempien ESPONin tutkimusprojektien käyttämien yhden neliökilometrin hiloihin perustuvien tietoaineistojen kanssa. Aineiston perusteella hankkeessa tuotettu merialueiden typologia esitetään kuviossa 1. Tyypittely pohjautuu Hance D. Smithin tutkimuksiin, joissa hän mm. vuonna 1984 luokitteli Skotlannin meriä erämaa- (wilderness), maaseutu- (rural) ja kaupunkialueisiin (urban). ESaTDOR- hankkeessa tätä luokittelua kehitettiin viisiportaiseksi. Maaseudun ja erämaiden lisäksi luokittelusta löytyvät siirtymäalueet (transition), alueelliset solmukohdat (regional hub) ja Euroopan ydinalue (European core).

Euroopan ydinalueen muodostavat Pohjanmeren ja Kelttienmeren eteläiset osat. Alue rajautuu Lounais-Tanskasta Pohjois-Ranskaan sekä eteläiseen Isoon-Britanniaan. Alueen isoimpia kaupunkeja ovat Amsterdam, Bryssel, Pariisi ja Lontoo, joista sisämaakaupunkeja on kolme.

Alueelliset solmukohdat muodostavat seitsemän erilaista aluetta. Ne ovat: 1) Suomenlahti, 2) Läntinen – itäinen Pohjanmeri, 3) Läntinen Pohjanmeri ja itäinen Kelttienmeri, 4) Biskajanlahti (Baskimaa), 5) Portugali, 6) Välimeren rannikkoalueet (Valenciasta Zagrebiin) sekä 7) Läntinen Mustameri.

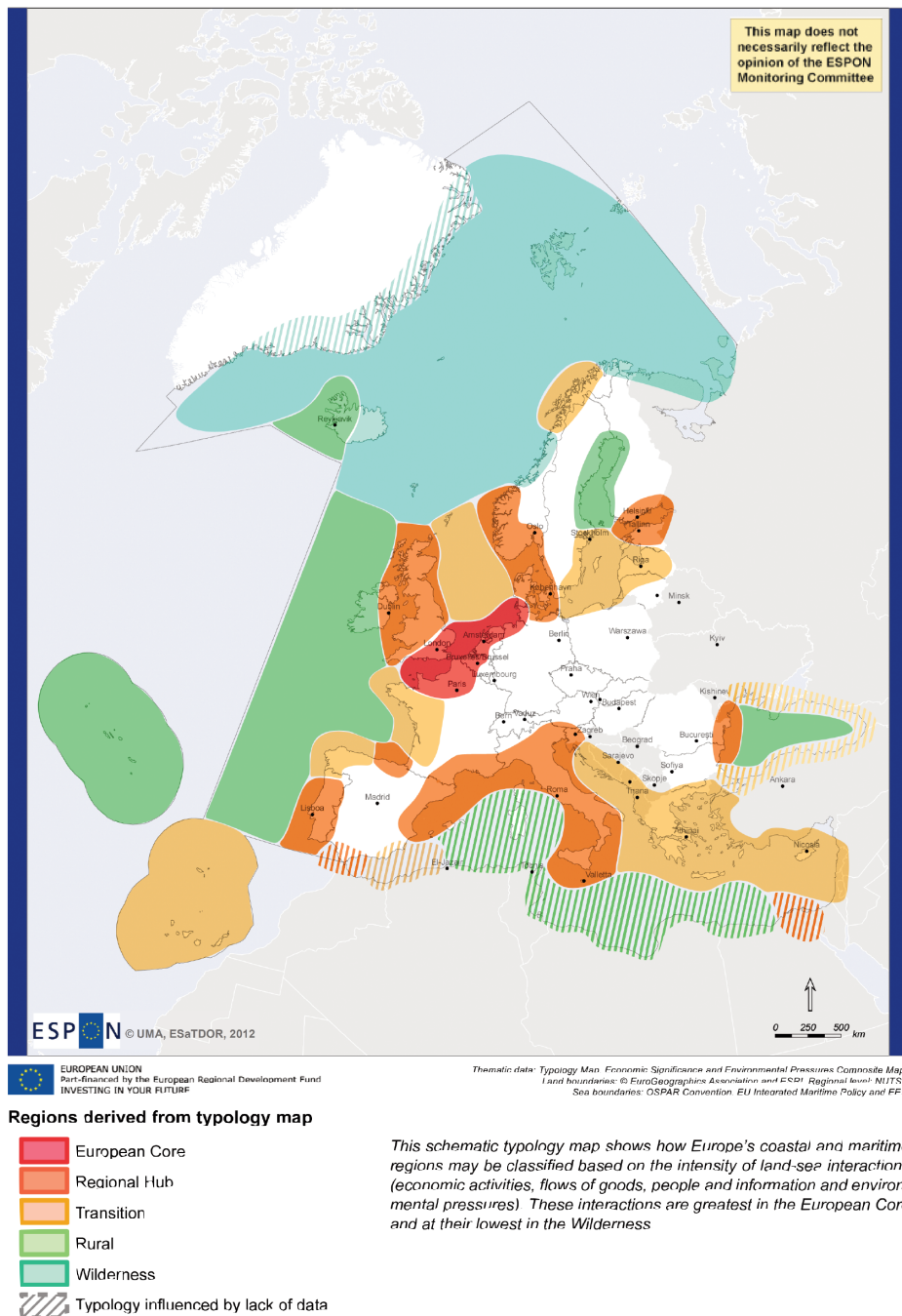
Siirtymäalueita on niin ikään seitsemän: 1) Norjanmeri (Pohjois-Norjan länsirannikolla) 2) Itämeri (lukuun ottamatta Pohjanlahtea ja Suomenlahtea) 3) Pohjanmeri Ison-Britannian ja Norjan välissä 4) Ranskan Biskajanlahti, 5) Espanjan Biskajanlahti, 6) Kanariansaaret, 7) Itäinen Välimeri (Italiasta itään).

Maaseutumeret puolestaan muodostuvat seuraavista viidestä alueesta: 1) Pohjanlahti, 2) Länsi-Islandi, 3) Läntinen Kelttienmeri ja ulommainen Biskajanlahti, 4) Azorien saaret sekä 5) Mustameri.

Typologian ainoa erämaa on Norjanmeren ja Barentsinmeren muodostama alue.

Merialueiden typologia ulottuu myös maa-alueille, joilla typologia noudattelee pääosin suuralue- eli NUTS2-jakoa. NUTS2-alueet ovat usein pinta-aloiltaan suuria, joten samaan NUTS2-alueeseen kuuluu hyvin erilaisia osa-alueita. Siksi esimerkiksi Suomen alueelliset

erityispiirteet, jotka johtuvat muun muassa pitkistä etäisyyksistä ja hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta, eivät tule ilmi suuralueita koskevien keskimääräistietojen pohjalta (Tammilehto-Luode 2009). Lisäksi NUTS-aluejako poikkeaa maittain. Esimerkiksi Virossa ja Tanskassa on vain yksi NUTS2-alue (eli koko valtio), Manner-Suomessa niitä on neljä, kun taas Saksa muodostuu peräti 41:stä NUTS2-alueesta. Nämä NUTS-luokittelun piirteet heijastuvat myös ESaTDOR-tutkimuksen kartoilta. Esimerkiksi havainnollistettaessa NUTS2-alueiden merisidonnaisten ammattien työntekijämääriä, vähenee rannikkoalueiden merkittävyys ratkaisevasti, jos saman tilastoyksikön alueella sijaitsee väkirikkaita sisämaan kaupunkeja.



Kuvio 1. ESaTDOR-hankkeen merialueiden typologia. Lähde: ESPON 2013, 19.

ESaTDOR-hankkeessa käytetty sadan neliökilometrin hila mahdollistaisi huomattavasti monitasoisemman luokittelun kuin mihin tutkimuksessa on päädytty. Esimerkiksi koko Pohjanlahti satamineen luokittuu ESaTDOR-hankkeen typologiassa ”maaseutuna”. Todellisuus on paljon monimuotoisempi ja Pohjanlahden osa-alueiden väliset erot ovat suuria. Harvajakoisena luokittelu ei myöskään tuo esiin Suomen merialueiden monimuotoisuutta. Suomen osalta ainoastaan Suomenlahti ja Eteläinen Saaristomeri, eli väkirikkain alue, on nostettu alueluokittelun hierarkiassa alinta maaseutumerien tyyppiä seuraavalle eli alueellisten solmukohtien tasolle. Hyvä vertailukohta on seitsemänportainen Itämeren luokittelu (Janssen et al. 2013). Siinä päätellään typologioiden tarjoavan puutteineenkin tarpeellisia lähtökohtia merten aluesuunnittelulle. Siksi myös ESaTDOR-tutkimuksen typologiaa on perusteltua kehittää edelleen ja luoda siitä tarpeellinen työkalu MSP:tä varten.

ESaTDOR-hankkeessa sovellettu merialueiden luokittelu maa-alueita kuvaavin käsittein sisältää riskejä. Erityisesti maaseutu-käsitteen käyttäminen merialuetta tyypiteltäessä kuolostaa vieraalta. Eihän typologiassa ole merellä kaupunkejakaan, vaan maaseutua korkeammassa hierarkiassa ovat siirtymäalueet, alueelliset solmukohdat ja Euroopan ydinalue. Lisäksi merialueiden ollessa maaseutua ne voivat mieltäytyä periferiaksi. Siten on luotu – joskin mahdollisesti tahattomasti – eräänlainen merialueiden välinen kastijärjestelmä tai arvojärjestys. Se voi vaikuttaa toimenpiteiden suuntaamiseen esimerkiksi siten, että ihmis-toimintaa edistetään merien ”ytimissä” ja ”solmuissa” ja perifeerisillä merialueilla puolestaan korostuvat suojelun näkökohdat.

Skenaariot

ESaTDOR-hankkeen skenaarioissa jäsennetään Euroopan alueen ja sen merialueiden rakentumista tulevaisuudessa. Alun perin hankkeessa muodostettiin neljä skenaariota, jotka tiivistettiin sidosryhmien kommenttien perusteella kahteen vastakohtaiseen kehityskuvaan: Merellisten virtojen Eurooppa (A Europe of Maritime FLOWS) ja Omavaraisen merialueen Eurooppa (A Europe of Self-Sufficient Maritime Regions). Niissä analysoidaan aluekehityksen riskejä ja mahdollisuuksia meriympäristöön (Europe’s Marine Environment), maan/meren virtoihin (Europe’s Land/Sea Flows) sekä rannikkoalueisiin (Europe’s Coastal Areas) liittyvien kehityspolkujen perusteella. (ESPON 2013, 44–50.)

Merellisten virtojen Eurooppa -skenaario perustuu oletukseen taloudellisen globalisaation merkityksen kasvusta. Sen seurauksena sekä kansainvälinen merenkulku että lähimerenkulku lisääntyvät ja myös sisävesien merkitys kasvaa. Kansainvälinen merenkulku keskittyy muutamiin isoihin satamiin. Euroopan ydinalueen asema tuonnin ja viennin pääporttina vahvistuu. Suunnittelusta sekä sääntelystä tulee joustavampaa ja ympäristökustannukset tulkitaan hintana Euroopan parantuneelle kilpailukyvyille. Euroopan ytimen (European core) asema pysyy dominoivana. Ytimeistä tavarat jatkavat matkaa muille Euroopan alueille. Ilmastonmuutoksen myötä aukeavat myös uudet reitit arktisille alueille.

Omavaraisen merialueen Eurooppa -skenaariossa ympäristöhuolet ja hidas talouskasvu ovat aluekehitystä pääasiallisesti ohjaavia tekijöitä. Lähimerenkulun merkitys korostuu ja alueet erilaistuvat niiden pyrkiessä hyödyntämään paikallisia mahdollisuuksia merellisissä

elinkeinoissa. Merenkulkualueista tulee tärkeitä linkkejä ja ne pystyvät hyödyntämään entistä paremmin paikallisia hyödykkeitä. Hiilivapaan talouden ja uusiutuvien energiamuotojen edistäminen johtavat hitaampaan talouskasvuun. Jotkut rannikkoalueet kärsivät ilmastonmuutoksesta, kun taas toiset alueet selviytyvät ja jopa hyötyvät avautuvista mahdollisuuksista. Alueet erilaistuvat ja se voi määrittää myös myönteisenä piirteenä Euroopan kehityksessä.

Useiden ja toisiaan läheisesti muistuttavien skenaarioiden tarkastelu johtaa usein sekaan-
nuksiin ja jättää skenaarioiden pääviestin epäselväksi. Siksi ESaTDOR-hankkeen skenaario-osio ja siinä tehty jako kahteen toisistaan selvästi poikkeavaan skenaarioon on esitystavaltaan onnistunut. Skenaarioita on käytetty kiinnostavasti pohdinnan perustana tulevaisuuden aluekehityksen käytännöistä ja niissä on otettu selkeästi huomioon maan ja meren vuorovaikutuksen ohjaava vaikutus kasvuun ja kehitykseen. Viimeksi mainittu lie-
nee ESaTDOR-hankkeen tärkeimpiä oivalluksia, koska alueiden kehittämisessä meret on nähty enemmän rajojen tapaisina erottavina tekijöinä eikä maa-alueita yhdistävinä ja niiden kanssa yhteyksissä olevina osa-alueina. Juuri tämän maan ja meren vuorovaikutuksen vuoksi ESaTDOR-hankkeen loppuraportin ydinpäätelmänä peräänkuulutetaan kokonaisvaltaista ajattelua – merialueiden käyttöön vaikuttavat päätökset aiheuttavat muutoksia myös maa-alueilla ja päinvastoin.

Päätelmät

Hallinnollisena työkaluna merten aluesuunnittelu on tuore, eikä sen soveltamisesta ole vielä kovin paljon kokemuksia. Myös aihepiirin tutkimustieto on niukkaa. ESaTDOR-hanke kokoa ja esittää uutta tietoa tästä aihepiiristä. Meritutkimuksen viitekehityksessä jotkut hankkeessa käytetyt termit ja siinä kehitetyt ajatukset tuntuvat kuitenkin vierailta ja viittaavat enemmän maa-alueille. Merten erityispiirteet vaativat uudenlaista suunnittelua ja menetelmäkehitystä myös ESPON-tutkimusohjelman piirissä.

Maan ja meren vuorovaikutusta ja sen yhteyksiä Euroopan ja EU-alueen aluekehitykseen ei ole aiemmin politiikassa ja tutkimuksessa juuri huomioitu. Niiden esiin nostaminen ESaTDOR-hankkeen toimeksiannossa on ansiokasta. Kuten hankkeen loppuraportissa perustellusti todetaan, siitä seuraa aluekehitykselle sekä mahdollisuuksia että riskejä. Samalla merten merkitys ja arvo aluekehityksen osatekijänä tulee tunnistetuksi. Se heijastaa merten arvostuksen yleistä nousua ja antaa aiheen myös ennakoida, ettei merten hyödyntäminen tulevaisuudessa vaikeudu esimerkiksi meriympäristöjen pilaantumisen vuoksi.

Merten aluesuunnitteluun kytkeytyvät riskit voivat olla sekä taloudellisia että laajemmin yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä. ESaTDOR-hankkeessa riskien kohdentuminen jaotellaan karkeasti kolmeen ryhmään: taloudellisiin aktiviteetteihin maalla, ympäristöpaineisiin merellä sekä tavaroiden, ihmisten ja palveluiden virtaan merellä. Nämä kattavat valtaosan riskeistä, joskin ympäristöpaineita voi kulkeutua myös mereltä maalle. Riskien kannalta tärkeitä ovat etenkin ranta-alueet. Ne ovat perinteisiä toimeliaisuuden keskuksia ja vaurauden lähteitä ihmisyyhteisöille, ja siksi alkuperäinen luonto saanut yleensä väistyä niiltä. Vaikka ihmisiä ei varsinaisesti vielä pitkäaikaisesti asu merellä kelluvissa raken-

nuksissa – ilmastonmuutoksen edetessä tämä tosin saattaa olla väistämätöntä – merillä kuitenkin käydään jo yleisesti töissä. Tämä lisää ihmistoiminnasta meriympäristöön kohdistuvia riskejä.

ESaTDOR-hankkeen suositukset ja toimenpide-ehdotukset kohdistuvat eri ryhmille. Yleisenä hallintoa koskevana huomiona todetaan, että merenkulkuasioiden ja merten aluesuunnittelun edustus on yleensä heikkoa aluesuunnittelun saralla. Erityisesti suositellaan parempaa integraatiota merenkulun ja aluesuunnittelun välille. Myös aihepiirin tietoperustaa tulisi kattavasti vahvistaa tieteellisen kirjallisuuden kehittämistä uusien menetelmien luomiseen.

Euroopan unionille ESaTDOR-hanke suosittelee laillisesti sitovia sopimuksia merten käytöstä ja suunnittelusta. Lisäksi EU:n tulisi osallistua entistä enemmän neuvotteluihin merten käytöstä kolmansien maiden kanssa. EU:n merialueilla (regional seas) kansallisia rajoja tulisi madaltaa. Lisäksi myös EU:ssa tarvitaan sektoriajattelun sijaan enemmän koko merialaa koskevaa koordinaatiota. Merialueille kaivataan enemmän yhteistyötä ja yhdistäviä hallinnon rakenteita. Varauksena esitetään, että myös paikallisia tarpeita ja läheisyysperiaatetta pitäisi kunnioittaa.

Kansalliselle ja alueelliselle tasolle ehdotetaan meri-, rannikko- ja maa-alueiden suunnittelun koordinoitua. Merialueita koskevien ohjeiden tulisi sitoa myös maankäytön suunnittelua. Lisäksi suunnittelijoiden tulisi tehdä yhteistyötä yritysten, asiantuntijoiden, kansalaisjärjestöjen ja paikallisyhteisöjen kanssa.

Merialueita koskevan suunnittelun pohjaksi tarvittavan tiedon keräämisen vaikeus on noussut esiin monissa yhteyksissä. Myös Suomessa on perusteltua lisätä tiedon tuottamista erityisesti vedenalaisen luonnon monimuotoisuudesta. Nykyisellään tiedon puute vaikeuttaa merkittävästi merien ekosysteemiperustaista suunnittelua (Ek et al. 2012; Anon 2013). Myös ESaTDOR-hankkeen suositus toimijoiden yhteistyön kehittämisestä sopii Suomeen ja sen kehittäminen edellyttää resursseja paljon nykyistä enemmän.

Kokonaisuutena merten suunnitteluun liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistaminen kansallisvaltioiden ja muiden toimijoiden välillä on edennyt hitaasti. Merten suunnittelumandaatti on monia toimijoita ja valtioita koskeva hallinnollinen ja poliittinen kysymys, joka helposti herättää keskustelua ja ristiriitoja. Se on osaltaan vaikuttanut siihen, että merten suunnittelun nykyhallinto on vaihtelevaa, monimutkaista, monitasoista ja usein alkuvaiheissaan olevaa. Sen kehittämiseksi on pohdittu esimerkiksi ns. pehmeän ja kovan hallinnon hyödyntämistä. Kova hallinto on laillisesti sitovaa, pehmeä hallinto puolestaan perustuu vapaaehtoisuuteen eli on luonteeltaan suostuttelevaa ja neuvovaa. Molempia tarvitaan, vaikka näiden kahden hallintomallin ja niiden ohjauskeinojen tehokkuudessa ei välttämättä ole ollut suurtakaan eroa merialueiden tapauksessa. Kova hallinto on käyttökelpoista esimerkiksi, kun veloitetaan kansallisvaltiot tekemään merten aluesuunnittelua yhteistyössä muiden valtioiden kanssa tai parantamaan vesistöjen tilaa. Vastaavasti pehmeästä hallinnosta Itämeren alueella esimerkkejä ja hyviä käytäntöjä tarjoavat asian parissa jo pitkään toimineet HELCOM^{vi} ja VASAB^{vii}. Esimerkiksi HELCOMin Baltic Sea Action Plan on osoittautunut sängen vaikuttavaksi ohjelmaksi tavoiteltaessa puhtaampaa ja turvallisempaa Itämerta kansainvälisenä yhteistyönä.

Viitteet

- ⁱ Offshore = meritekniikka; tekniikan ala, johon kuuluu merenpohjan tutkimus- ja hyödyntämiskaluston suunnittelu ja rakentaminen.
- ⁱⁱ INSPIRE-direktiivi paikkatietoaineistojen saatavuudesta ja käytöstä tuli Suomessa voimaan vuonna 2009.
- ⁱⁱⁱ www.baltseaplan.eu
- ^{iv} www.partiseapate.eu
- ^v www.planbothnia.org
- ^{vi} HELCOM = Helsinki Commission / Baltic Marine Environment Protection Commission, www.helcom.fi
- ^{vii} VASAB = Vision and Strategies around the Baltic Sea, www.vasab.org

Lähteet

Anon 2012. Secretariat of the Convention on Biological Diversity and the Scientific and Technical Advisory Panel – GEF (2012), Marine Spatial Planning in the Context of the Convention on Biological Diversity: A study carried out in response to CBD COB 10 Decision X/29, Montreal, Technical Series No 68.

Anon 2013. Vesiviljelyn kansallinen sijainninohjaussuunnitelma. Saatavissa: http://www.mmm.fi/attachments/kalariistajaporot/lausuntopyynnot/6E3Tm6zDH/Vesiviljelyn_kansallinen_sijainninohjaussuunnitelma_110113.pdf

Backer, H. 2011. Transboundary maritime spatial planning: a Baltic sea perspective. *Journal of coastal conservation* 15: 279–289.

Backer, H. & Frias, M. (eds.) 2012. Planning the Bothnian Sea – key findings of the Plan Bothnia project. Finepress Turku.

Böhnke-Henrichs, A., Baulcomb, C., Koss, R., Salman Hussain, S. & De Groot, R.S. 2013. Typology and indicators of ecosystem services for marine spatial planning and management. *Journal of Environmental Management* 130: 135–145.

Douvere, F., Maes, F., Vanhulle, A. & Schrijvers, J. 2007. The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case. *Marine Policy* 31: 182–191.

Douvere, F., C. & Ehler, C. 2008. Introduction. *Marine Policy* 32: 759–761.

ESPO 2013. ESaTDOR - European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks. Final Report, Main Report. Saatavissa: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ESaTDOR.html

Fletcher, S., McKinley, K.C. , Buchan, E., Smith, E.N. & McHugh, K. 2013. Effective practice in marine spatial planning: A participatory evaluation of experience in Southern England. *Marine Policy* 34: 341–348.

Jay, S. 2010. Build at sea: marine management and the construction of marine spatial planning. *Town Plan Rev* 81:173–191.

Janssen, H., Kidd, S. & Kvinge, T. 2013. A spatial typology for the sea: a contribution from the Baltic. *Marine Policy* 40: 190–197.

Ek, M., Lundberg, C., Snickars, M. & Ögård, J. 2012. Pohjois-Itämeren vedenalainen luonto : Huomioon otettavaa merenläheisten alueiden suunnittelussa. Elinkeino-Liikenne ja Ympäristökeskus raportteja 2012-09. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-257-600-2>

Smith, H.D. 1984. Marine wilderness areas and multiple sea use management: the sea areas around Scotland, In: Martin, V. & Inglis, M. (eds), *Wilderness: the way ahead*. Findhorn Press/Lorian Press. Findhorn & New York, 99–103; 268–274.

Tammilehto-Luode, Marja. 2009. Hyvinvointikatsaus 2009. Tilastokeskus. Saatavissa: http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-06-08_008.html?s=0.

Antti Roose ja Katri-Liis Lepikⁱ

EUROOPPALAISET JALANJÄLJET VIRON ALUESUUNNITTELUSSA

Johdanto

Eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistuminen ja EU:n koheesiopolitiikan toimeenpano ovat edistäneet aluesuunnittelun eurooppalaistumista Virossa. Muiden uusien instituutioiden ohessa sekä ESPON 2013 -tutkimusohjelma että aluetutkijoiden ja -suunnittelijoiden verkostoituminen Itämeren piirissä ovat kehittäneet ajatusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n integraation ja sen koheesiopolitiikan värittämällä aluesuunnittelun toimintakentällä. Tämä aluesuunnittelun ylikansallinen yhteistyö on tarjonnut puitteita ja arvovaltaa eurooppalaisia näkemyksiä, politiikkaa ja rahoitusmahdollisuuksia hyödyntämään pyrkineille virolaisille toimijoille. Eurooppalaiset virikkeet ovat myös monin tavoin haastaneet perinteisen aluesuunnittelun käsitykset ja toimintatavat Virossa.

Tämän artikkelin tarkoituksena on jäsentää virolaisen aluesuunnittelun eurooppalaistumista ja strategisen lähestymistavan esiinnousua Viron aluesuunnittelussa 2000-luvun alkuvuosina. Artikkelissa eritellään eurooppalaistumiseen liittyviä kokemuksia, haasteita ja tuloksia. Ne liittyvät kysymyksiin Euroopan integraation sekä strategisen suunnittelun tarkoituksista ja tavoitteista. Virossa viitekehyksen niille antavat EU:n rakennerahastojen suuri merkitys sekä tuore Estonia 2030+ -asiakirja. Siinä asemoidaan Viron aluerakenteen pitkän aikavälin kehityskuvaa maailmalajujen trendien ja eurooppalaisen integraation kehyksessä. Sen taustaksi esitetään katsaus Viron aluesuunnittelujärjestelmän kehitykseen viimeksi kuluneen kahden vuosikymmenen murroskautena.

Aluesuunnittelun eurooppalaistumisen virstanpylväänä käsitellään Viron mukaantuloa ESPON 2013 -tutkimusohjelman piiriin vuonna 2007. Se muutti ja muovasi vallitsevia käsityksiä ja vaikutti myös päätöksentekoon sekä kansallisella tasolla että paikallisesti. Eurooppalaistuvaan aluesuunnitteluun liittyvästi artikkelissa esitetään myös havaintoja Helsinki-Tallinna-kaupunkiparin aluesuunnittelun yhteistyöstä. Lopuksi esitetään päätelmät.

Aluesuunnittelun konteksti Virossa

Käsitys Viron aluesuunnittelun muutoksesta ja eurooppalaistumisesta liittyy tutkimusperinteeseen, jossa aluesuunnittelun käsitteitä, ideologioita, menetelmiä ja käytäntöjä tulkitaan aluesuunnittelun eri traditioiden ja EU:n aluepolitiikan viitekehyksissä. Yleisesti aluesuunnittelun muutosten peruslinja Virossa on ollut sama kuin muissa uusissa EU-maissa (Adams 2006; Adams et al. 2013). Aikaisemmin vallinneen, laiminlyöntien ja tekemällä oppimisen leimaaman, ja lähinnä kaavoitukseen perustuneen maankäytön ohjauksen tilalle on hiljalleen omaksuttu kokonaisvaltaisempi ja strategisempi suunnitteluote. Myöskään markkinalähtöisyys ja esimerkiksi maanomistukseen ja investointeihin liittyvät intressit eivät enää yksipuolisesti leimaa suunnittelukäytäntöjä. Tältäkin osin Viron aluesuunnittelun kehityspolku muistuttaa muiden uusien EU-maiden kehityskuvaa. Samalla keskusjoh-

toisuus on hiljalleen väistynyt ja sen tilalle on kehittynyt yhteiskunnan taloudellisia, lakimääräisiä ja muita sen alati monimutkaistuvia rakenteita heijastamaan pyrkivä kaksiportainen hallintomalli (Adams et al. 2013). Kokonaisuutena tämä muutolinja liittyy Euroopassa yleistyneeseen ajatteluun siitä, että aluesuunnittelun tulisi olla lähestymistavaltaan entistä strategisempaa, nopeammin reagoivaa ja tehokkaammin eri tahojen intressit huomioivaa (Allmendinger & Haughton 2009).

Virossa aluekehitystä ja -suunnittelua on pitkälti värittänyt ns. uusliberalistinen tulkinta globalisaatiosta. Sen mukaan aluekehitystä määräävät erityisesti suurkaupunkien ympäristöineen muodostamat metropolit, niiden varaan rakentuvat makroalueet sekä aluekehityksen eriytyminen ja voimistuva periferisoituminen. Tähän tulkintaan nojautuen myös alueellisen kehityksen ohjaus Virossa on ollut ad hoc -tyyppistä eli lyhyen aikavälin tilapäisratkaisuihin perustuvaa (Roose & Kull 2012). Sen seurauksena aluekehityspolitiikka on ollut huonosti koordinoitua ja usein seurauksiltaan sattumanvaraista. Sittemmin strategisen otteen vahvistuttua toimijoiden on täytynyt omaksua uusia vuorovaikutteisia ja ns. kommunikatiiviseen suunnitteluun kuuluvia toimintatapoja. Siksi suunnittelujärjestelmän tehokkuuteen, kuten esimerkiksi menettelytapojen käyttökelpoisuuteen ja käytäntöjen vakiinnuttamiseen, on kiinnitetty lisääntyvästi huomiota (Raagmaa et al. 2013). Toimintatavat ovat tärkeitä, koska politiikkaa – aluesuunnittelu mukaan lukien – tehdään tyypillisesti kiireessä ja puutteellisten tietojen perusteella, mikä altistaa päätökset virheille. Viro on pyrkinyt innokkaasti parantamaan suunnittelujärjestelmäänsä pohjoisten ja läntisten naapureidensa tasolle. 1990-lopussa uudistettu aluesuunnittelun lainsäädäntö ja Viron EU-jäsenyyden johdosta harmonisoitu ympäristölainsäädäntö eivät ole kuitenkaan johtaneet siihen, että uudet käytännöt olisivat välittömästi ja kattavasti otettu käyttöön koko maassa. Siksi on tärkeää kehittää suunnittelukäytäntöjä Virossa seuraavilla kolmella aihealueella.

Ensinnäkin Virossa toimii liian vähän ammattitaitoista työvoimaa aluesuunnittelussa. Viron 215 kunnassa (omavalitsus) työskentelee yhteensä vain 56 aluesuunnittelualan koulutustaustan omaavaa henkilöä. Koulutuksen puutteisiin on kiinnitetty huomiota jo vuosittain vaihteesta lähtien ja 2000-luvun alkukymmenellä kiinteistökuplan jälkihoidon aikana, jolloin ajauduttiin pitkittyneeseen taloudellisiin vaikeuksiin. Vuoden 2008 jälkeisen budjettikuripolitiikan myötä suunnitteluala on kaavoituksen vähenemisen myötä supistunut (Roose et al. 2013).

Toiseksi aluesuunnittelun eri aluetasot ovat keskenään heikosti tai eivät ollenkaan integroituneita. Aluetason (maakond) suunnittelutyö on 2000-luvun alusta lähtien jatkuvasti supistunut ja sillä on nykyisellään lähinnä tarkastava ja valvova rooli. Suunnittelu on annettu kuntien tehtäväksi ja niillä on myös kaavoitusmonopoli.

Kolmanneksi aluesuunnittelu Virossa liittyy läheisesti aluepolitiikkaan, joka puolestaan on kytköksissä EU:n politiikkatoimiin. EU:n rakennerahastot vaikuttavat lisääntyvästi Viron aluekehitykseen, ja esimerkiksi vuosien 2007–13 aluekehitysvaroista 92 prosenttia kohdennettiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kautta. Näiden aluekehitystoimien tehokkuus ja hyödyt vaihtelevat sektoreittain ja myös viranomaistahosta riippuen. Teoriassa ja ohjelma-asiakirjojen perusteella toimenpiteet ovat linjassa EU-säädösten ja -periaatteiden kanssa. Käytännössä virolaiset politiikantekijät ja virkamiehet soveltavat

EU:n aluepolitiikkaa valikoivasti (Raagmaa et al. 2013). Yhtäältä tämäntyyppinen kaksinaamaisuus, tekopyhyys ja ambivalentti suhtautuminen voi olla jäänne neuvostoajalta. Toisaalta omaksutut suunnittelukäytännöt myös omalla tavallaan heijastavat eurooppalaista perua olevia arvoja, asenteita sekä institutionaalisia rakenteita ja lainsäädännöllisiä puitteita. Siten Virossakin aluesuunnittelun laadussa on vielä parantamista, vaikka yleistaso on kiistatta kohentunut.

Eurooppalaistuminen luo puitteita strategiselle aluesuunnittelulle Virossa

Lenschow (2006) luokittelee eurooppalaistumisen kolmeen lajiin: se voi olla ylhäältä alas suuntautuvaa (EU-kansallisvaltio), sitä voi esiintyä kansallisvaltioiden välillä tai se voi olla luonteeltaan vuorovaikutteista (kansallisvaltio-EU-kansallisvaltio). 2000-luvulla vallinneen harmonisointipyrkimyksen vuoksi ensin mainittu laji on ollut eurooppalaistumisen pääasiallinen muoto. Viron integroitumisprosessin aikana tätä ylhäältä alas suuntautuvaa vaikutusta on tasapainottanut sille vastakkainen eli kansallisvaltioista EU:n suuntaan kohdistunut vaikutusketju. Kaikissa eurooppalaistumisen lajeissa on kysymys siitä, miten epämuodolliset tai viralliset säännöt, traditiot, politiikkamallit ja ”tavat tehdä asioita” tiheävät ulos ja omaksutaan toisaalla. Yksi sen ilmenemismuodoista liittyy EU:n politiikan teon luonteeseen luoda yhteisiä arvoja ja normeja, kun EU-lähtöiset asiat suodattuvat ja yhdistyvät osaksi kansallisia käytäntöjä. Tässä siirtymässä ovat olennaisia voimasuhteet ja niiden tasapainoisuus, joihin puolestaan vaikuttavat Euroopan integraation dynamiikka sekä sen etenemisen vahvuus ja tulokset. Eurooppalaistumiseen vaikuttaa myös se, miten muutos jäsenmaassa tapahtuu ja saadaan aikaan: sisältääkö tapahtumasarja monimutkaisia oppimista vai onko kyseessä pelkästään refleksinomainen reaktio Brysselistä lähtöisin olevaan aistiärsykkeeseen. Muutosimpulsseja luovat sekä EU:n aiheuttamat poliittiset ja lainsäädännölliset paineet että muut EU-lähtöiset herätteet, kuten esimerkiksi rahoituksen saatavuus ja rajat ylittävien toiminnallisten ja taloudellisten sidosten vahvistuminen. Eurooppalaiset instituutiot edistävät eurooppalaistumista luomalla ja vahvistamalla näitä muutosimpulsseja tuottavia tahoja (Böhme & Waterhout 2008).

EU-politiikka vaikuttaa lisääntyvästi EU:n uusiin jäsen maihin ja se on nähtävissä esimerkiksi alueellista yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, kestävyyttä ja hyvää hallintotapaa koskevilla kysymyksillä (Böhme & Waterhout 2008; Bachtler et al. 2013). Barca (2009) painottaa eri aluetasojen näkemysten yhteensovittamista: kansallisen ja aluetason päättäjien tulisi kyetä omaksumaan komission ja EU-politiikkalohkojen käsitykset vallitsevista erilaisista hallintamalleista, menetelmistä ja käytännöistä huolimatta. Hallinnolle on kuitenkin ominaista polkuriippuvuus, kuten esimerkiksi instituutioiden ja kulttuuristen ominaispiirteiden pysyvyys osoittaa (Nadin & Stead 2008). Siksi esimerkiksi se, millä tavoin, miten voimakkaasti ja millaisten aluetasojen yhteistyönä julkista valtaa käytetään, määräytyy maa- ja aluekohtaisten kulttuurierojen perusteella (Knieling & Othengrafen 2009).

Aluesuunnittelua voidaan luonnehtia kahdella tavalla: yhtäällä se tarkoittaa fyysisistä ympäristöä koskevan ideaalitalan etsimistä, toisaalla se määrittyy hallintona ja sen menettelytapojen toteuttamisena. Eurooppalaistuminen lomittuu näihin molempiin. Newmanin ja Thornleyn (1996) viisiluokkaisessa Euroopan maiden aluesuunnittelujärjestelmien tyypittelyssä Viro luokituu Itä- ja Keski-Euroopan lajityyppiin. Vähitellen Virossa kuitenkin

näyttäisivät valtaavan alaa Pohjoismaille tyypilliset suunnittelukäytännöt. Kokonaisuutena virolaista aluesuunnittelua luonnehtivat laaja-alaisuus ja hierarkkisuus sekä lakisääteinen, kansalliselta tasolta alueiden kautta kuntiin ulottuva sitova ohjaus.

Aluetutkimuksen piirissä on viime aikoina keskusteltu paljon kovasta ja pehmeästä suunnittelusta, sekä myös kovista (hallintorajoihin sidotuista) ja pehmeistä (verkostomaisista ja rajoiltaan epämääräisistä) suunnittelutiloista (Haughton et al. 2009). Viimeksi mainittua käsittelee Talsinki-tapaus jäljempänä. Vanhakantainen tieteellis-positivistinen lähestymistapa (ks. March 2010) on kuitenkin Viron aluesuunnitteluyhteisössä vielä melko yleistä ja sitä edustavat mm. monet vanhan koulukunnan arkkitehdit ja myös nuoremmat eurobyrokraatit.

Viron lainsäädäntö, joka on pitkälti omaksuttu Pohjoismaista ja erityisesti Suomesta, muodostaa melko yhtenäisen järjestelmän suunnittelun eri aluetasoiheen sekä tiedotus- ja viestintävelvoitteineen. Käytännössä järjestelmässä korostuvat myös lakikeskeisyys, byrokraattiset käytännöt ja muodolliset menettelyt, jotka yhdessä vahvistavat keskusjohtoisuutta. Varsinkin kaupunkialueilla aluesuunnittelu on myös edelleen varsin arkkitehtivetoista. Kun Viro eurooppalaistuessaan on 2000-luvulla hiljalleen siirtynyt 1990-luvulla vallinneesta oikeistolaisesta *laissez faire* -tyyppisestä suunnittelemattomuudesta (non-planning) kohti uusklassista suunnittelutapaa, on pienaluekohtainen, nopeatempoinen ja lakien minimivaatimuksiin tähtäävä suunnittelu vallannut alaa. Samalla pohjoismaiset osallistavat ainekset kuulemis- ja tiedotusmenettelyineen ovat jääneet suunnittelussa taka-alalle. Kokonaisuutena 2000-luvun suunnittelujärjestelmää Virossa luonnehtiikin eräänlainen pragmaattinen lähestymistapa. Taulukko 1 esittää Viron suunnittelujärjestelmän kehityksen peruspiirteitä 1990-luvun alkupuolelta 2010-luvun alkuun saakka.

Eurooppalaistumiseen liittyen on perusteltua kiinnittää huomiota myös niihin mekanismeihin, jotka vaikuttavat Viron aluesuunnittelun näkemysten kuulemiseen ja huomioimiseen EU:n koheesiopolitiikan linjauksissa. Aluesuunnittelualan yhteisöt ja toimijat ovat heikkoja Baltian maissa ja myös Virossa (Adams et al. 2013), joten aihepiirin EU-asiakirjat tunnetaan virkamiesten ja kehittäjätahojen keskuudessa yleensä huonosti. Myös politiikkatoimet ovat kansallisesti värittyneitä, koska aluesuunnittelun tavoitteet ja käsitteet tulkitaan Euroopan eri osissa eri tavoin. Siksi esimerkiksi Jauhiaisen (2013) mielestä Euroopan maiden alue- ja hallintorakenteet ovat yhdenmukaistuneet polkuriippuvuuksien ja viime vuosina EU:ssa valinneiden epävarmuuksien vuoksi hitaasti. Samalla ”top-down” -tyyppisen eli EU:sta jäsenmaihin päin suuntautuvan eurooppalaistumisen sijasta sen vuorovaikutteiset piirteet näyttäisivät vahvistuneen.

Ennen Viron EU-jäsenyyttä poliitikot ja päätöksentekijät seurasivat valppaina eurooppalaista politiikkakeskustelua ja pyrkivät omaksumaan asioita läntisiltä ja pohjoisilta naapurimailtaan (Jauhiainen 2013). Sittenmielenkiinto on kuitenkin kohdistunut EU:n rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämiseen. Ja vaikka eri aluetasoilla Virossa on tehty runsaasti strategioita ja suunnitteluasiakirjoja, niiden toimeenpano on ollut yleensä tehotonta. Tämä pätee myös kansallisella tasolla, jolla laaditut noin sata suunnitteludokumenttia sisältävät paljon päällekkäistä työtä ja muodostavat siten hajanaisen ja heikosti koordinoitunutta suunnittelukokonaisuuden. Monet niistä sisältävät lähinnä aihealueidensa tilannekatsauksia suosituksineen, eikä niihin kuulu velvoittavia toimenpideluetteloita. Ja vaikka ministeriöt

Taulukko 1. Viron aluesuunnittelun kehityksen pääpiirteet 1990-luvun alusta 2010-luvulle saakka.

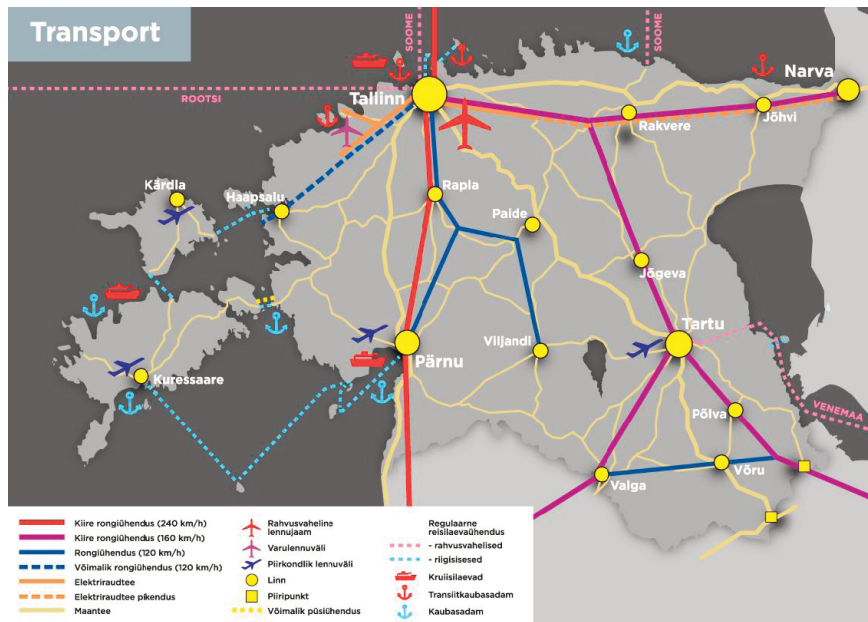
1990-luvun alku	1990-luvun puoliväli	2000- ja 2010-luvut
Suunnittelemattomuus (non-planning)	Suunnittelujärjestelmän rakentamisen	Ad hoc -suunnittelu ja eurooppalaistuminen
Murroksista selviytyminen	Aluesuunnittelun lainsäädännöllisten puitteiden luominen	Yksityiskohtaisten kaavojen massatuotanto
Länsimaisen julkishallinnon rakentaminen	Sektorikohtainen strateginen suunnittelu	Hanke- ja pienaluekohtainen pragmaattisuus
Strategiset ideat ja alustavat linjaukset	Aluetason suunnittelu	Eurooppalaistuminen ja suunnittelu EU-hankkeiden tarpeisiin
Ammatillinen uudelleensuuntautuminen	Osallistuvaa suunnittelua koskeva idealismi	Suunnittelutasojen välisten yhteyksien heikkeneminen
	Tekemällä oppiminen	Lobbaus, eturyhmäpolitiikka

ja aluehallintoviranomaiset ovatkin suunnitelmissa laajentaneet sektorikohtaisia tarkastelujaan, eivät nämä asiakirjat tarjoa perustaa aluesuunnittelun eri aihealueet kattavalle koordinaatiolle. Lisäksi suunnitteluasiakirjojen toimeenpanon seuranta on melko epäyhtenäistä.

Kokonaisuutena EU-rahoituksen voi Virossa katsoa johtaneen eräänlaiseen piiloagendaan tai sisältäneen sivuvaikutuksia, jotka ainakin osittain ovat suunnanneet maata pois päin EU:n koheesiopolitiikan ja tasapainoisen aluekehityksen tavoitteista (Raagmaa et al. 2013). Siten aluepolitiikassa on asteittain luovuttu EU:n läheisyys- ja kumppanuusperiaatteista sekä horisontaalisesta lähestymistavasta. EU-ohjelmien toimeenpanovalta on keskittynyt ministeriöille ja sektoroitunut, eivätkä alue- ja paikallishallinnon pienet toimijat ole kyenneet toimimaan kumppaneina aluekehitystoimien toteutuksessa (Kalvet 2011).

Hankekohtaisuus haittaa kansallisen strategian toimeenpanoa

Viron hallitus on sitoutunut Eurooppa 2020 -strategian mukaiseen alueellisen ulottuvuuden huomiointiin, politiikkatoimien aluevaikutusten arviointiin ja hallinnon horisontaalisen lähestymistavan edistämiseen. Tähän liittyvä strategisen aluesuunnittelun virstapylväs, 2030+ -asiakirja Viron aluerakenteen kehityskuvaksi, hyväksyttiin Viron hallituksessa elokuussa 2012. Asiakirjassa arvioidaan maailman, Euroopan, Baltian ja Viron kehitystrendejä alueellisesta näkökulmasta ja avataan näkymiä Viron alueellisen kehityksen suuntaamiseksi vuoteen 2030 saakka. Tavoitteena on parantaa asumisympäristöä kehittämällä kaupunkitilaa, edistämällä suunnittelukäytäntöjä ja kohentamalla sekä päivittäisalueiden sisäisiä että ulkoisia liikenneyhteyksiä (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Viron liikennejärjestelmä vuonna 2030. Lähde: Estonia 2030+.

Lisäksi tavoitteena on tiheästi asuttujen alueiden elämänlaadun parantaminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi esitellään asutusrakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvia integroiva sekä alueiden erityispiirteet huomioiva tulevaisuusvisio. Sen erottuvin linjaus on konsepti harvasta keskusverkosta (sparse city), jossa kompaktit kaupungit, pienemmät keskuksat ja maaseutukylät kytkeytyvät toisiinsa niitä ympäröivien alhaisen asukastiheyden alueiden välityksellä. Johtoajatukseksi siinä on kehittää nykyisestä asutusrakenteesta eri elämäntyyliä mahdollistava, monipuolinen ja verkottunut asumisympäristö. Asiakirjaa käytetään lähtökohtana aluetason suunnitelmienⁱⁱ laatimisessa vuoden 2013 loppupuolelta lähtien.

Vuodesta 2009 lähtien sisäministeriö, joka vastaa aluesuunnittelusta ja -kehityksestä Virossa, on julkaisut lukuisia infrastruktuuria ja muita teemoja koskevia suunnitelmia. Sosiaalista infrastruktuuria käsittelevä suunnitelma koskee kaikkia alueita. Valtateiden suunnitelmat on tehty Tallinna-Narva-, Tallinna-Tartto- ja Tallinna-Pärnu-Ikla-teille. Maanteitä koskevia suunnitelmia on laadittu Harjun, Raplan, Viljandin ja Võrun alueille. Länsi-Viroon on tehty tuulienenergian kehittämissuunnitelma. Lisäksi Ida-Viru-alueelle on valmisteltu infrastruktuurisuunnitelma öljyliuskeen hyödyntämiseksi ja Lääne-Viru-alueelle matkailun kehittämiseksi. Nämä esimerkit havainnollistavat Viron suunnittelujärjestelmän perusajatusta siitä, että yleiset suunnitelmat antavat puitteet alueiden erityispiirteitä ja kehittämisen avainalueita käsitteleville yksityiskohtaisille suunnitelmille.

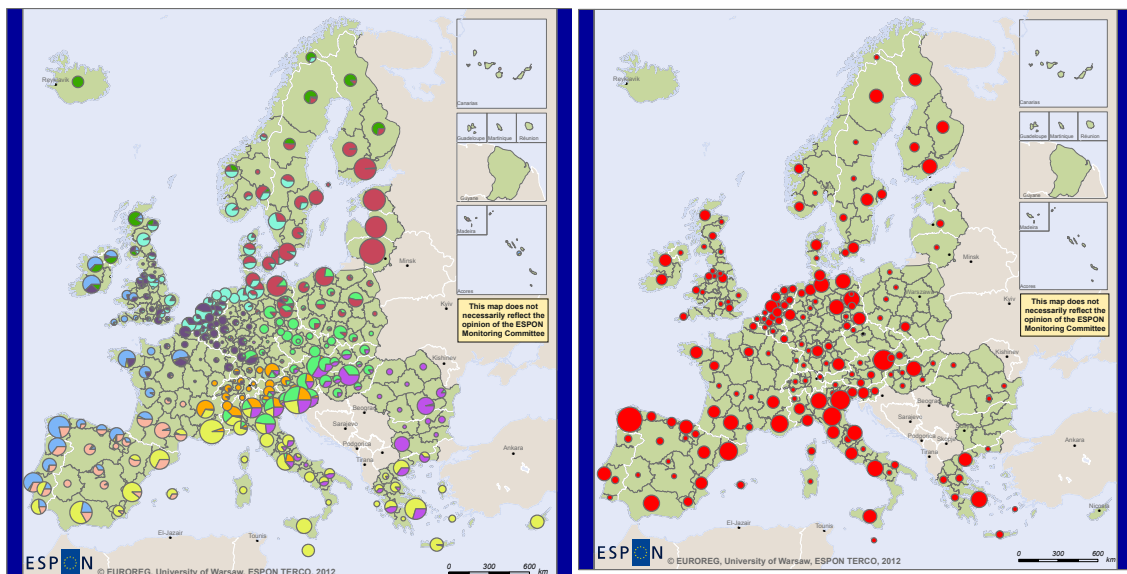
Kuntien yhteistyö on avainasia sekä kansallisten että alueellistettujen suunnitelmien toimeenpanossa paikallisella tasolla. Viron vertikaalisesti organisoitunut ja sirpaleinen taloudellinen ja poliittinen järjestelmä sekä pienkuntavaltaisuus heikentävät kuntien yhteistyön edellytyksiä. Sitä on käytetty perusteluna vaadittaessa kuntakoon suurentamista. Kunnissa puolestaan esitetään valtionapujärjestelmän vahvistamista, joka lisäsi kuntien kykyä toimeenpanna maankäyttöä ja muuta kehittämistä käsitteleviä suunnitelmia. Resurssien puute selittää osaltaan sitä, että erityisesti eräät kaupunkien ympäröiväskunnat ovat laiminlyöneet kokonaisvaltaisten suunnitelmienⁱⁱⁱ laatimisen tai niiden päivittämisen. Lisäksi kuntien

maankäytön suunnittelutilaa – sekä kuvainnollisesti että kirjaimellisesti – on supistanut maanomistuksen yksityistäminen ja julkiseen käyttöön varatun maa-alan vähentyminen. Se lienee osaselitys siihen, että tyypillisesti kuntien kaavoitus tapahtuu lyhytjänteisesti erillishankkeina elinkeinojen kehittämiseksi ja yritysten tarpeisiin. Nämä poikkeusmenettelyt sekä pienalue- ja hankeperustainen erityiskaavoitus^{iv} ovat heikentäneet Viron kaavajärjestelmän ohjauskykyä ja lisänneet yksityisten intressien painoarvoa maankäytön ohjauksessa. Tämä on tulkittavissa eräänlaisena uusliberalismina, jossa kaupunkitila lisääntyvästi siirtyy markkinavetoisten toimijoiden, taloudellista kasvua tavoittelevien tahojen ja taloudellisen eliitin toiminta-areenaksi. Tässä suhteessa kiinteistökuplan ja vuoden 2008 talouskriisin jälkeistä kehitystä voidaan pitää myönteisenä – kaavoituksen määrän vähenemässä on sen laatu esimerkiksi osallistumismenettelyjen osalta parantunut.

EU:n alueellisen yhteistyön rooli

EU:n harjoittama aluesuunnittelun ohjaus on ns. pehmeää eli perustuu koordinaatioon, neuvotteluun ja toisilta oppimiseen (Faludi 2012). Siihen liittyvät EU:n alueellisen yhteistyön ohjelmat ovat antaneet vaikutteita monille Euroopassa laadituille makroalueiden strategioille. Usein virikkeet ovat suuntautuneet niistä myös EU:n suuntaan. Siten myös päätöksentekijät ovat lisääntyvästi osallisina rajat ylittävissä ja alueiden välissä yhteistyöverkostoissa (Dühr et al. 2007). EU:n alueellinen yhteistyö -tavoite edistää eurooppalaistumista kehittämällä valtioiden ja alueiden välistä ja rajat ylittävää yhteistyötä. Lisäksi se tukee yleiseurooppalaisten suunnittelukäytäntöjen kehittämistä sekä alan ajatustenvaihtoa ja tietojen levittämistä luomalla aihepiiriä käsitteleviä lähestymistapoja ja kehittämällä sen parissa toimivia instituutioita (Rivolin & Faludi 2005). Kuvio 2 esittää Euroopan maiden ja niiden NUTS2-alueiden osallistumista alueiden välisiin Interreg-yhteistyöohjelmiin vuosina 2007–13. Viro on ollut niissä aktiivinen toimija.

Kuvio 2. Interreg IVB-yhteistyöohjelmiin osallistuminen Euroopassa vuosina 2007–13.



Projektipartnereiden (vasen kartta) ja pääpartnereiden (oikea kartta) lukumäärät NUTS2-alueittain.
Lähde: ESPON 2012, 16; 78.

Vuodesta 1992 lähtien Viro on ollut mukana Itämeren alueen VASAB-aluesuunnitteluyhteistyössä (Visions and Strategies Around the Baltic Sea). Vuonna 2009 hyväksytty Itämeren alueen kehityskuva -asiakirja parantaa edelleen alueen toimijoiden yhteistyöedellytyksiä ja antaa työkaluja toimenpiteiden suuntaamiseksi ja niiden aluevaikutusten arvioimiseksi. On kuitenkin syytä todeta, että osallistuminen edellä mainittuihin ohjelmiin ei välttämättä merkitse sitä, että ne olisivat vaikuttaneet merkittävästi kansalliseen tai alueiden päätöksentekoon Virossa. Poikkeuksena tästä voi mainita VASAB-HELCOM^v-yhteistyön piirissä laaditun Itämeren kestävä kehityksen ohjelman, joka on antanut virikkeitä merialueiden suunnitteluun Länsi-Virossa.

ESPON Virossa

Viro liittyi ESPON-ohjelmaan vuonna 2007, kun Tarton yliopiston maantieteen laitos valittiin maan ESPON-yhteystahoksi. Siitä lähtien ESPONin paikkaperustainen lähestymistapa ja innovatiiviset tutkimusmenetelmät ovat tarjonneet virolaisille tutkijoille ja asiantuntijoille kiinnostavaa aluetason vertailuaineistoa arvioitaessa Viron asemaa ja roolia eurooppalaisessa ja maailmanlaajuisessa kontekstissa. Tätä aineistoa hyödynnettiin esimerkiksi laadittaessa edellä kuvattua Viron kehityskuva 2030+ -asiakirjaa. ESPONin kansallisten yhteystahojen yhteistyö Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa on ollut tiivistä, ja kuluvalle ohjelmakaudella ne ovat toteuttaneet kaksi yhteistyöhanketta^{vi}. Virolainen alue-tutkimuksen konsulttitoimisto Geomedia osallistui ESPONin INTERCO-hankkeessa toteutettuun alueellisen yhteenkuuluvuuden indikaattorien kehitystyöhön. Tarton yliopisto oli puolestaan mukana talouskriisiä ja alueiden uusiutumiskykyä eli resilienssiä käsitelleessä ESPONin ERC2-hankkeessa. Lisäksi virolaiset jatko-opiskelijat ja asiantuntijat ovat osallistuneet ESPONTrain-hankkeessa kehitettyyn verkko-opiskeluun.

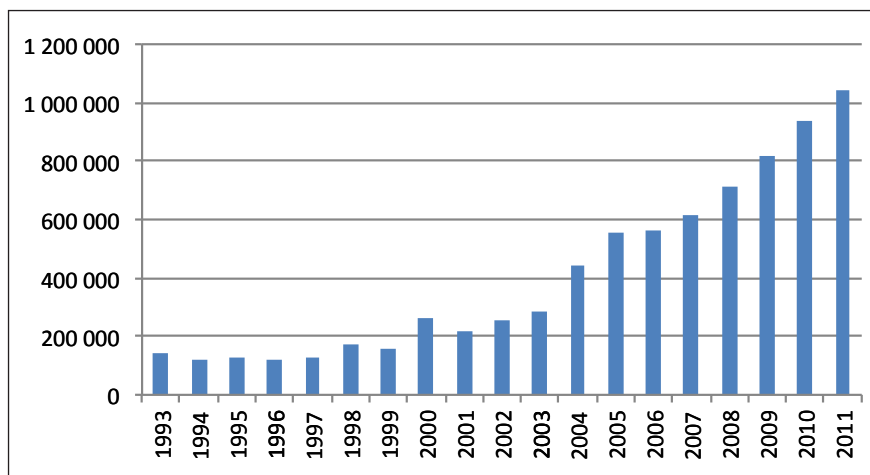
ESPONin tutkimustuloksia on Virossa esitelty eri tilaisuuksissa kansallisella tasolla (hallitus ja useat ministeriöt), aluetasolla ja myös paikallisten päätöksentekijöiden keskuudessa. ESPONin tutkimusmentelmistä ja metodologisista valinnoista esimerkiksi aluevaikutusten mittaamisessa on keskusteltu Tarton ja Tallinnan yliopistoissa järjestetyissä tutkijatapaamisissa. Lisäksi ESPON on tarjonnut lukuisille virolaisille päätöksentekijöille, tutkijoille ja asiantuntijoille foorumin sekä kansainväliseen että kansalliseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön aluesuunnittelun ja -kehityksen eri aihealueilla. Viimeksi mainitusta esimerkkinä voidaan mainita lokakuussa 2012 järjestetty työpaja ”Virolaiset värit ESPONin kartoilla”, jossa eri ministeriöiden ja muiden kansallisten tahojen edustajat keskustelivat ajankohtaisista eurooppalaisen aluesuunnittelun ja ESPONin teemoista. Vuoden 2013 vastaava tilaisuus käsiteli ESPONin tietovarantoja, työkaluja ja karttoja. Lisäksi tietoa ESPONista on levitetty Virossa kansallisen yhteystahon nettisivujen^{vii} ja uutiskirjeiden kautta.

Kokemukset ESPONista Virossa ovat osoittaneet, että aluesuunnittelun aihepiirin eurooppalainen tutkimustieto on hyödyllistä myös kansallisella ja alueellisella tasolla. Virossa eurooppalaista vertailua ja ESPONin tulosten hyödyntämistä kuitenkin vaikeuttavat tietyt maan ominaispiirteet, ja niistä erityisesti maan nopea yhteiskunnallinen muutos, pieni koko ja maan osittain harhaanjohtava NUTS3-aluejako.

Strateginen suunnittelu Helsinki-Tallinna-yhteistyövyöhykkeellä

Allmendinger ja Haughton (2009) liittävät pehmeät suunnittelutilat (soft spaces) ja epä-määräiset rajat (fuzzy boundaries) keskusteluun joustavasta ja verkostoivasta strategisesta suunnittelusta. Erityisesti kehittämisvyöhykkeiden ja kehityskäytävien yhteydessä pehmeät tilakäsitykset ja toimintatavat ovat tyypillisiä, kun eri tahoilla esiintyviä intressejä ja fyysisesti kaukana toisistaan sijaitsevia politiikkatoimia sovitetaan yhteen.

Vuoden 2012 lopussa päättynyt Helsingin ja Tallinnan liikenne- ja aluesuunnittelun kehittämisprojekti (HTTransplan) sisältää runsaasti pehmeän suunnittelun aineksia. Hankkeessa pyrittiin tunnistamaan näiden kahden metropolialueen välisen liikenteen pullonkaulat elinkeinoelämän näkökulmasta. Lisäksi haluttiin edistää Helsingin ja Tallinnan suunnittelun koordinoitua. Päätuloksena on esitys kaupunkien yhteisistä tavoitteista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista. Hankkeen tulokset osoittavat kaupunkien välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön olevan tiivistä. Liikenneselvityksen mukaan kaupunkien välillä tehdään vuosittain yli seitsemän miljoonaa matkaa. Eniten on kasvanut kuvion 3 esittämä henkilöautoliikenne, joka on seitsenkertaistunut vuosina 2002–11.

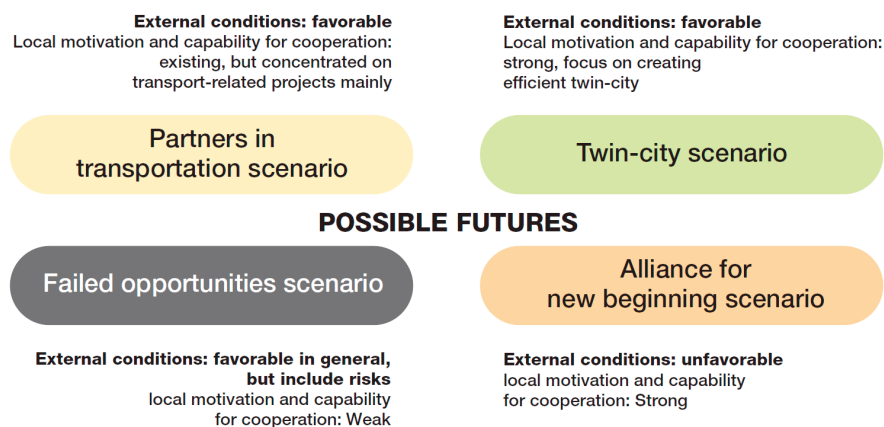


Kuvio 3. Helsingin ja Tallinnan välinen henkilöautoliikenne vuosina 1993–2011.
Lähde: Sundberg et al. 2011.

Suomenlahden molemmilla puolilla on vuosituhaten vaihteen jälkeen vahvistunut käsitys, että Helsingin ja Tallinnan välillä tarvitaan yhteistyötä ja se hyödyttää molempia osapuolia. Yhteistyötä tämän kaupunkiparin välillä on tehty Helsinki-Tallinna Euregio -hankkekokonaisuuden puitteissa vuodesta 1999 lähtien. Yhteistyön yleisenä tavoitteena ja toimintatapana on ollut lujittaa yliopistojen, elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyötä ns. triple helix- eli kolmoiskierremallin mukaisesti (ks. Leydesdorff 2006; Lepik & Krigul 2009). Tämä yhteistyöasetelma on vaativa ja mutkistuu edelleen, kun siihen lisätään rajanylitys sekä kulttuuriset ja sosio-ekonomiset erot Suomen ja Viron välillä (Lepik 2010). Siksi Tallinnan ja Helsingin välinen yhteistyö ei ole edennyt odotetulla tavalla. Esimerkin tuloksiltaan vajaiksi jääneistä kehittämiskohteista tarjoaa liikenne. Vaikka yhteydet ovat hyvät, ne eivät palvele liikennettä ympärivuotisesti. Vuodenaikaisvaihtelu ja myös yhteyksien epäluotettavuus vähentävät kaupunkien keskinäisriippuvuutta ja heikentävät yhdenmisyshenkiritystä.

HTTransplan-hankkeessa edistettiin kaksoiskaupunki-idea aluesuunnittelun keinoin. Yliopistotutkijat ja yksityisen ja julkisen sektorin toimijat Suomenlahden molemmilta puolilta työskentelivät yhteistyössä ja työstivät yhteistä tietoperustaa liikenteen ja kaupunkisuunnittelun kysymyksistä. Yhteistyöprosessissa tunnistettiin useita kipupisteitä, joiden taustalla vaikuttavat monet polkuriippuvat tekijät. Suomalaisen konsensushakuisuuden ja pitkän tähtäimen suunnittelukäytäntöjen havaittiin olevan monilta osin ristiriidassa virolaisen riskinottokyvyn ja kokeiluvalmiuden kanssa. Lisäksi havaittiin, että huolimatta varsin vakiintuneesta ja vilkkaasta vuorovaikutuksesta, yhteistyöltä puuttuvat – Euregiota lukuun ottamatta – pysyvät puitteet ja sopiva hallintotapa. Tämä heijastuu myös molempien kaupunkien suunnitteluasiakirjoissa. Vaikka niissä tunnistetaan kaupunkien väliset riippuvuudet, niistä päätelmien tasolla puuttuvat johdonmukaiset kaksoiskaupunki-tematiikkaan pureutuvat yhteistyörakenteet. Ja vaikka molemmat kaupungit käyttävät kilpailukykynsä avaintemana kansainvälistymistä, ei Helsinki-Tallinna-yhteistyövyöhykkeen liikenteen ja infrastruktuurin kehittäminen ole noussut kaupunkien kansainvälistyspyrkimysten keskiöön.

Näistä varauksista huolimatta HTTransplan-hankkeessa saavutettiin myös konkreettisia tuloksia. Esimerkkinä tästä on kuvion 4 esittämä eri tahojen yhteistyönä laadittu ja neljä skenaariota sisältävä tulevaisuuskuvien kartoitus. Siinä tarkasteltavia muutostekijöitä ovat halu ja hallinnolliset edellytykset strategiseen yhteistyöhön, yleinen talouskehitys sekä EU-integraation eteneminen. Liikenneskenaarion taustaoletuksena on tavaraliikenteen kasvu ja erityisesti Rail Baltic -yhteyden rakentaminen. Kaksoiskaupunkiskenaariossa puolestaan ennakoidaan Helsingin ja Tallinnan välisen sosio-ekonomisen integraation etenevän. Alaneljännesten kaksi skenaariota edustavat riskipitoisempaa näkemystä kaupunkien välisen yhteistyön kehittymisestä.



Kuvio 4. Helsinki-kaupunkiparin kehitysskenaariot. Lähde: Terk 2012.

Helsingin ja Tallinnan välistä vuorovaikutusta viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana ovat lisänneet kaupunkien välinen toiminnallinen erikoistuminen sekä erot maiden palkka- ja hintatasoissa. Sen sijaan epäselvää on se, kuinka aktiivisesti ja tehokkaasti nämä kaksi kaupunkia ja niiden eri toimijat ovat käyttäneet voimavarojaan ja mahdollisuuksiaan tämän yhdistymiskehityksen edistämiseksi.

Päätelmät

Strategisen aluesuunnittelun yleistyminen Virossa liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen, jota ilmentävät esimerkiksi talouden rakennemuutos, alueellinen uudelleenrakenteistuminen sekä makroalueellistumiseen ja globalisoitumiseen kytkeytyvät tapahtumasarjat. Perinteinen maankäytön ohjailu on lomittunut osaksi suurempaa, alueen toimintoja kokonaisuutena tarkastelevaa politiikkakokonaisuutta, johon vaikuttavat myös eurooppalaiset muutosvoimat. Aluesuunnittelun eurooppalaistuminen alueellisen yhteenkuuluvuuden kaltaisine politiikkakäsitteineen kuuluu olennaisesti tähän kehityskulkuun. Sen seurauksena Viron aluesuunnittelun toimintaympäristö ja sen hallinnan työkalut, käytännöt ja rahoitus ovat monimutkaistuneet.

Aluesuunnittelun muutoksessa on kyse ollut enemmän ajattelutavoista ja oppimisesta, kuin kattavista strategioista ja niiden ”strategisuudesta” sinänsä. Keskeistä on ollut suunnittelun institutionalisoituminen ja kaikkien suunnitteluketjun toimijoiden voimaannuttaminen ja valtuuttaminen sekä eri aluetasoilla että sektoreittain. ESPON-ohjelma on myötvaihtanut tähän kehitykseen Virossa laajentamalla aihepiirin toimijakenttää ja tarjoamalla sille kansallisen keskusteluareenan. Sen seurauksena tutkimuksen ja politiikan välinen vuorovaikutus on lisääntynyt. Yleisesti viimeksi kulunut eurooppalaistumisen vuosikymmen aluesuunnittelussa on tarkoittanut siirtymää hallinnosta hallintaan. Virossa sille oman kansallisen leimansa ovat antaneet keskusjohtaisuus, sektorikohtaisuus, uusliberalismi ja kuntien hauras yhteistyö.

Edellä esitetyt Viron kokemukset tukevat Böhmen ja Waterhoutin (2008) havaintoa siitä, että aluesuunnittelu Euroopassa ei suoraviivaisesti harmonisoidu, vaan pikemminkin monimuotoistuu syvälle juurtuneiden kansallisten piirteiden sekä poliittisten, ammatillisten ja hallinnollisten käytäntöjen ryydittämänä (Stead & Cotella 2011). Tätä havainnollistavat kokemukset Talsinki-yhteistyöasetelmasta. Rajat ylittävään aluesuunnitteluun liittyy taustatekijöinä esimerkiksi suunnittelujärjestelmiin, päätöksentekokulttuureihin ja sosio-ekonomisiin rakenteisiin liittyviä eroja, jotka vaikeuttavat yhteistyötä. Helsingin ja Tallinnan yhdentyminen on edennyt pitkälle esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden kaupassa, yritysten rajat ylittävissä toiminnoissa, liikenteessä, matkailussa ja työssäkäynnissä. Nämä ovat hyödyttäneet molempia maita ja kaupunkeja, vaikkakin toiminnalliset sidokset ovat kehittyneet monilta osin epätasapainoisesti. Tästä yhdentymiskehityksestä huolimatta yhteistyön hallinta on jäänyt hankkeiden varaan ja puutteelliseksi.

Viitteet

ⁱ Artikkelin käänsi englannista suomeksi Timo Hirvonen.

ⁱⁱ Tätä aluetason yleispiirteistä alueiden käytön suunnitelmaa vastaa Suomen kaavajärjestelmässä lähinnä maakuntakaava.

ⁱⁱⁱ Suomalaisessa kaavajärjestelmässä tämä suunnitelmatyyppi vastaa lähinnä yleiskaavaa.

^{iv} Suomen kaavajärjestelmässä tätä vastaa lähinnä asemakaava, joka laaditaan tietyn alueen yksityiskohtaista rakentamista ja kehittämistä varten.

^v The Baltic Marine Environment Protection Commission eli Itämeren suojelukomissio.

^{vi} Nämä hankkeet ovat NORBA (Nordic-Baltic Dialogues on Transnational Perspectives in Spatial Planning, <http://www.rha.is/norba>) ja ENECON (ESPON Evidence in a North European Context, <http://www.rha.is/enecon>).

^{vii} <http://www.lote.ut.ee/geo/Teadus/ESPON>

Lähteet

Adams, N. 2006. National spatial strategies in the Baltic States, in: Adams N., Alden J. & Harris N. (Eds), *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, 155–181. Surrey: Ashgate.

Adams, N., Cotella, G. & Nunes, R. 2013. The engagement of territorial knowledge communities with European spatial planning and the territorial cohesion debate: A Baltic perspective, *European Planning Studies*. doi: 10.1080/09654313.2013.772735

Allmendinger, P. & Haughton, G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning A*, 41(3), 617–633.

Bachtler, J., Mendez, C. & Oraže, H. (ilmestyy 2013). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Regional policy performance and administrative capacity, *European Planning Studies*.

Barca, F. 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. DG REGIO. Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
Böhme, K. & Waterhout, B. 2008. The Europeanization of planning, in: A. Faludi (Ed.) *European Spatial Research and Planning*, 225–248. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Dühr, S., Stead, D. & Zonneveld, W. 2007. The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. Introduction to the Special Issue, *Planning Practice and Research*, 22(3), 291–307.

EE 2013, Enterprise Estonia. Database of supported projects. Saatavissa: <http://www.eas.ee/et/eas/sihtasutusest/toetatud-projektid/toetatud-projektid-alates-2004a-aprill>.

ESPON 2012. *European Territorial Co-operation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*. Final report. ESPON and EUROREG.

Estonia 2030+ 2012. National spatial plan Estonia 2030+. Saatavissa: http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/eesti-2030-tekst_120725.pdf.

Faludi, A. 2012. Multi-level (territorial) governance: Three criticisms, *Planning Theory and Practice*, 13(2), 197–211.

Faludi, A. & Waterhout, B. 2002. *The Making of the European Spatial Development*

Perspective. London: Routledge.

Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D. & Vigar, G. 2009. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries* (London: Routledge).

Hooghe, L. & Marks, G. 2003 Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.

Janin Rivolin, U. & Faludi, A. 2005. The hidden face of European spatial planning: Innovations in governance, *European Planning Studies*, 13(2), 195–215.

Jauhiainen, J. 2013. New spatial patterns and territorial-administrative structures in the European Union: Reflections on Eastern Europe, *European Planning Studies*, doi: 10.1080/09654313.2013.772732.

Kalvet, T. 2011. Country Report on Achievements of Cohesion Policy: Estonia. Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007–2013 (Brussels: DG Regional Policy).

Knieling, J. & Othengrafen, F. (Eds) 2009. *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham, Surrey: Ashgate.

Lenschow, A. 2006. Europeanization of public policy, in: J. Richardson (Ed.) *European Union: Power and Policy-making*, 3rd ed., 55–71. London: Routledge.

Lepik, K-L. & Krigul, M. 2009. Cross-border cooperation institution in building a knowledge cross-border region. *Problems and Perspectives in Management*, 7, 4, 33–45.

Lepik, K-L. 2010. *Cross-Border Cooperation Institutional Organisation and its Role in Regional Development* Tallinn, EBS Print.

Leydesdorff, L., Dolfsma W. & Van der Panne G. 2006. Measuring the knowledge base of an economy in terms of triple-helix relations among ‘technology, organization, and territory *Research Policy*, 35, 2, 81–199.

March A. 2010. Practising theory: when theory affects urban planning, *Planning Theory* 9, 108–125.

Metzger, J. & Schmitt, P. 2012. When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea Region, *Environment and Planning A*, 44(2), 263–280.

Nadin, V. & Stead, D. 2008. European spatial planning systems, social models and learning, *disP*, 172(1), 35–47.

Newman, P. & Thornley, A. 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge, London.

Raagmaa, G., Kalvet, T. & Kasesalu, R. 2013. Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy, *European Planning Studies*.

Roose, A., Kull, A., Gauk, M. & Tali, T. 2013. Land use policy shocks in the post-communist urban fringe: a case study of Estonia. *Land Use Policy*, 30(1), 76–83.

Roose, A. & Kull, A. 2012. Empowering Spatial Information in the Evolution of Planning Systems: Lessons of ad hoc Plans in Estonia. *Regional Studies*, 46(4), 493–508.

Stead, D. & Cotella, G. 2011. Differential Europe: Domestic actors and their role in shaping spatial planning systems, *The Planning Review*, 47, disP 186, 3, 13–21.

Sundberg, P., Posti, A. & Tapaninen U. 2011. Cargo Traffic on the Helsinki-Tallinn route, Publications from the Centre for Maritime Studies, University of Turku, A 56. Kouvola: Kopijyvä.

Terk, E. (ed.) 2012. Twin-city in the making. Integration scenarios for Tallinn and Helsinki capital regions. Tallinn University Estonian Institute for Future Studies.

KIRJOITTAJAT

Tomas Hanell, tutkija/konsultti, Eurofutures Finland

Timo Hirvonen, tutkija, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto

Mika Kautonen, yliopistotutkija, Tiedon, tieteen, teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskus (TaSTI), Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

Michael Kull, erikoistutkija, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT)

Katri-Liis Lepik, tutkija, Valtiotieteellinen tutkimuslaitos, Tallinnan yliopisto.

Timo Nikinmaa, projektijohtaja, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA)

Sari Repka, yksikön päällikkö, Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus, Turun yliopisto

Antti Roose, vanhempi tutkija, Maantieteen laitos, Tarton yliopisto

Jussi Telaranta, freelancer/opiskelija, Turun yliopisto

Olli Wuori, erikoistutkija, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT)



Turun yliopisto
MERENKULKUALAN KOULUTUS- JA TUTKIMUSKESKUS

FI-20014 TURUN YLIOPISTO

<http://mkk.utu.fi>



Turun yliopisto
University of Turku