

Jarrua muuttoliikkeelle

Timo Tohmo • Jari Ritsilä • Tuomo Nenonen •
Mika Haapanen

Jarrua muuttoliikkeelle

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE

Kunnallissalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 31

© Pole-Kuntatieto Oy
ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2001

ISBN 952-9740-86-7

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

1	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	9
1.1	Pohjois-Norjaan kohdistetut erityistuet: Norjan malli	10
1.1.1	Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan toimenpidevyöhyke	10
1.1.2	Henkilöihin kohdistetut erityistuet	11
1.1.3	Toimenpiteiden vaikutuksia	13
1.2	Suomen aluepoliittinen viitekehys	14
1.2.1	Tehokkuus ja tasa-arvoisuus	14
1.2.2	Aluekehittämisen monta väylää ja yhteinen tavoite	16
1.2.3	Kansallinen aluepolitiikka	17
1.2.4	Euroopan unionin aluepolitiikka	19
1.2.5	Uusia avauksia aluepoliittiseen keskusteluun	21
1.2.6	Henkilöihin kohdistuvat aluepoliittiset erityistuet aluepoliittisessa viitekehyksessä	24
2	TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTUS	26
2.1	Tutkimuksen yleiset tavoitteet	26
2.2	Tutkimuksen toteutus ja käytetyt aineistot	22
3	ALUEELLISTEN ERITYISTUKIEN SUOTAVUUS KUNNAN- JOHTAJIEN NÄKÖKULMASTA	30
3.1	Kunnanjohtajille suunnatun kyselyn toteutus	30
3.2	Kunnanjohtajille suunnatun kyselyn tulokset	31
3.2.1	Yrityksiin kohdistettavien alueellisten erityistukien soveltuvuus aluepolitiikan välineiksi	32
3.2.2	Henkilöihin kohdistettavien alueellisten erityistukien soveltuvuus aluepolitiikan välineiksi	33
3.2.3	Erilaisten alueellisten erityistukien vertailua	34
3.2.4	Syrjäseuduille ja kasvukeskuksiin muuttoon vaikuttavista tekijöistä	37
4	HENKILÖIHIN KOHDISTETTAVIEN ALUEELLISTEN ERITYISTUKIEN SUOTAVUUS LASTENTARHAN- OPETTAJA- JA LUOKANOPETTAJAOPISKELIJOIDEN NÄKÖKULMASTA	39
4.1	Lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijoille suunnatun kyselyn toteutus	39
4.2	Lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijakyselyiden tulokset	40

5	VERONKEVENNYSTEN VAIKUTUSTEN EKONOMETRISTA SIMULOINTIA	46
5.1	Tarkastelun taustaa	46
5.2	Teoreettinen viitekehys	47
5.2.1	Inhimillisen pääoman teoria ja muuttopäätös	47
5.2.2	Tulojen muodostus ja yksilöiden palkkatuloihin kohdistuvat verohelpotukset	48
5.3	Tutkimusasetelma	49
5.3.1	Aineisto ja simulaatioissa käytetyt muuttujat	49
5.3.2	Simulaatiossa käytetyt menetelmät	53
5.4	Simulaatioiden tulokset	53
5.4.1	Kontrollimuuttujiin liittyvät estimointitulokset	54
5.4.2	Odotettavissa olevat nettotulot ja muuttamisalttius	56
5.5	Laskelmia kustannuksista kohdentamisen ja vaikutuksen määrän suhteen	57
5.6	Mitä opimme veronkevennykseen liittyvästä simulaatiosta?	59
6	LASKELMIA HENKILÖIHIN KOHDISTUVIEN TUKIEN KÄYTTÖÖNOTON KUSTANNUKSISTA	61
6.1	Valtionveron kevennykset	62
6.2	Lapsilisien korotukset	64
6.3	Luokanopettajille ja lastentarhanopettajille maksettavat palkanlisät	65
6.3.1	Luokanopettajille maksettavien palkanlisien suorat kustannukset	65
6.3.2	Lastentarhanopettajille maksettavien palkanlisien suorat kustannukset	67
6.4	Yhteenveto laskelmista	69
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	71
7.1	Tutkimuksen keskeiset tulokset	71
7.1.1	Henkilöihin kohdistettavien erityistukien SWOT-analyysin toteutus	75
7.2	Lopuksi	76
	LÄHTEET	80
	LIITTEET	82

Esipuhe

Käsillä oleva julkaisu on Kunnallisan kehittämissäätiön rahoittaman tutkimusprojektin loppuraportti. Tutkimuksessa tarkastellaan yksilöihin kohdistuvien rahallisten tukitoimien mahdollisia vaikutuksia muuttopäätöksiin. Muuttamista ja siihen vaikuttamista tarkastellaan nimenomaan syrjäseutujen näkökulmasta. Vaikuttaminen tarkoittaa tässä yhteydessä joko ”vastavirtaan” muuttamisen tai suunnitellun muuttopäätöksen toteuttamatta jättämisen palkitsemista. Tutkimus on tehty Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnan tutkimuskeskuksessa.

Motiivina tutkimukselle on ollut Suomessa viime aikoina vahvistunut väestön ja taloudellisen aktiviteetin keskittyminen muutamiin kasvukeskuksiin. Tämän kehityksen peilikuvana on havaittavissa syrjäseutujen elinvoiman ehtyminen. Suomen kehitys ei poikkea mainittavasti pohjoismaisissa naapureissa tapahtuneesta. Norjassa kehitykseen on reagoitu Pohjoismaista voimakkaimmin. Siellä on testattu harvaan asuttujen alueiden asukkaisiin kohdistettuja aluepoliittisia toimenpiteitä. Järjestelmästä saadut kokemukset eivät ole täysin yksiselitteisiä. Tämä ns. Norjan malli on ollut vahva esimerkki myös meille tämän tutkimuksen tekijöille. Kuitenkaan emme ole valinneet kyseistä mallia sellaisenaan tutkimuksen viitekehyykeksi, vaan olemme tehneet omia rajauksia ja painotuksia. Tutkimuksessa on arvioitu myös niitä kustannuksia, jotka mahdolliset tukitoimet aiheuttavat tietyille alueille sovellettuina. Toivomme, että tutkimuksemme herättää mielenkiintoa ja toimii yhtenä keskustelun virittäjänä tärkeänä pitämästämme aihepiiristä.

Jyväskylässä syyskuussa 2001

Tuomo Nenonen Jari Ritsilä Timo Tohmo Mika Haapanen

1 Tutkimuksen lähtökohdat

Viime vuosina paikallistalouksien rooli ja merkitys ovat voimistuneet Suomessa. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet monet eri tekijät. Eriasteiset kansainväliset ja kansalliset yhteistyöprosessit ovat vahvistaneet aluetalouksien identiteettiä itsenäisinä ja vastuullisina talousyksikköinä. Paikallistalouksien sisäiset rakenneongelmat ovat pakottaneet ne uusien strategioiden ja toimintatapojen etsimiseen. Toisaalta alueiden ulkoisissa toimintaympäristöissä tapahtuneet monimuotoiset muutokset ovat vaikuttaneet alueiden yksilöllisten kehitysurien muodostumiseen ja alueiden välisen kilpailun kiristymiseen. Suomessa 90-luvun alkupuolella vallinnut epäedullinen taloudellinen kehitys sekä sen mukanaan tuomat työttömyys ja talousongelmat ovat heikentäneet useiden alueiden taloudellisia toimintaedellytyksiä ja tulevaisuudennäkymiä. Erityisen voimakkaana nämä ongelmat ovat kohdistuneet rakennemuutoksen ja identiteettiongelmien kanssa kamppaileviin syrjäseutuihin.

Viimeaikainen kehitys Suomessa on antanut vahvoja viitteitä väestön keskittymisestä muutamille keskusalueille. Muuttoliikkeen malli on ollut hyvin samansuuntainen pohjoisimmassa Euroopassa. Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin syrjäseudut ovat kokeneet merkittävän väestönmenetyksen. Viimeaikainen muuttoliikkeen kiihtyminen ja muuttovoittojen keskittyminen muutamaa keskusalueisiin ovat herättäneet voimakasta keskustelua ja huolta myös Suomessa. Muuttoliikkeen nykytrendi johtaa väistämättä inhimillisen pääoman keskittymiseen muutamaa vetovoimaiseen keskukseen samanaikaisesti kun syrjäiset seudut menettävät merkittävän osan taitotiedostaan nuorten ja ammattitaitosten väestöryhmien muuttaessa pois. Muuttoliikkeen seurauksena syrjäseudut ovat myös menettämässä mahdollisuutensa turvata peruspalvelut, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon.

Inhimillisen pääoman ja taloudellisten aktiviteettien alueellinen keskittyminen on erittäin tärkeä ja ongelmallinen kysymys myös aluepoliittisesta näkökulmasta. Poliittisen päätöksenteon kannalta keskeiseksi ongelmaksi muodostuu se, ovatko suunnitellut toimenpiteet oikeutettuja ja millaisia vaikutuksia niillä

voidaan saada aikaan? Kysymys mahdollisuudesta vaikuttaa nivoutuu suoraan aluepolitiikan välineiden kehittelyyn. Eräs viimeksi esillä olleista aluepolitiikan toimenpidekokonaisuuksista liittyy henkilöihin kohdistettaviin aluepoliittisiin toimenpiteisiin. Suomessa käyty keskustelu perustuu nk. Norjan malliin. Norjassa kokeiltu syrjäseutujen elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden lisäämiseen tähtäävä aluepoliittinen toimenpidekokonaisuus käsittää sekä yksilöihin että yrityksiin kohdistettavia toimenpiteitä.

1.1 Pohjois-Norjaan kohdistetut erityistuet: Norjan malli

Norjassa, Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueilla, on käynnissä eräänlainen aluepolitiikan pilottihanke, jonka tarkoituksena on syrjäseutujen elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden lisääminen. Kyseiselle erityisalueelle on kohdistettu monipuolinen aluepoliittisten toimenpiteiden kirjo. Toimenpiteet kohdistuvat sekä henkilöihin että yrityksiin. Kyseinen Pohjois-Norjaan kohdistettujen erityistukien kokeilu eli Norjan malli on tyypiltään hyvin rajatulle alueelle kohdistettu toimenpidekokonaisuus. Sen tavoitteena on pitää kohdealue asuttuna katkaissamalla muuttoliike alueelta ja houkuttelemalla alueelle uusia asukkaita. Pohjoisimpien osien asuttuna pitämisen tavoitteet juontavat osin Norjan puolustuspolitiikasta. Koko maan pitäminen asuttuna on tärkeä osa maanpuolustusta. Toisena merkittävänä aluepolitiikan tavoitteena Norjassa on ollut elintarvikeomavaraisuuden turvaaminen.

1.1.1 FINNMARKIN JA POHJOIS-TROMSSAN TOIMENPIDEVYÖHYKE

Nykyisen Pohjois-Norjan aluepoliittisen kokeilun juuret juontavat 80-luvulle, jolloin Norjan pohjoisimpiin osiin perustettiin ”Norjalainen toimenpidevyöhyke” (Norwegian Action Zone) Pohjois-Tromssan alueen epäedullisen aluekehitystrendin korjaamiseksi ja Pohjois-Norjaa rasittavien ongelmien helpottamiseksi. Edelleen vuonna 1990 perustettiin Norjan pohjoisimman maakunnan kattava Finnmarkin toimenpidevyöhyke. Aluepoliittisten toimien kohteena ovat nämä kaksi aluetta eli Finnmarkin maakunta ja seitsemän kuntaa Tromssan alueelta. (Eikeland, 1999.)

Norjalaisessa aluepoliittisessa keskustelussa Finnmarkin ja Tromssan toimenpidevyöhykkeestä puhutaan ”äärimmäisen syrjäisenä alueena” (extreme periphery). Alue koki laajoja tuhoja toisen maailmansodan aikana. Myöhemmin aluetta on koetellut sekä pitkäaikainen muuttoliikkeen tappiollisuus että väestökato. Norjalaista keskustelua alueen ongelmista on leimannut kaksi pääteemaa. Ensimmäiseksi, alueen vaikeat taloudelliset ongelmat, erityisesti suuri työttömyys. Norjalaisittain korkea työttömyysaste on vaivannut koko aluetta jo melko kauan. Finnmarkin alueen työvoimasta oli vuonna 1990 työttömänä 13 % Pohjois-Tromssan työttömyysasteen ollessa samana vuonna 17 %. Työttömyys liittyy pitkälti kalastuksen ja kalanjalostuksen kuihtumiseen 80-luvun lopulla. Toisaalta työttömyyttä on pahentanut työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon epäonnistuminen. Erityisesti korkeasti koulutetusta työvoimasta on ollut alueella puutetta. Toinen

keskustelua hallinnut näkökulma kohdistuu alueen suhdanneherkkyyteen. Alue on erityisen riippuvainen kansallisista suhdanteista. Eteläisten keskusalueitten menestyessä näitä pohjoisia ja syrjäisiä alueita kohtaa väestökato työvoiman muuttaessa etelään työn perässä. Toisaalta alueen työpaikat perustuvat laajasti julkisen sektorin aktiviteetteihin, jotka ovat riippuvaisia kansantalouden tuotoksen mahdollistamasta tuesta näille toiminnoille. (Eikeland, 1999.)

Toimenpidevyöhykkeen päätavoite on ollut pelastaa kohdealue kriisistä, joka on runnellut sitä aina 80-luvun lopulta saakka. Toimenpiteet on pyritty kohdentamaan niin, että ne tukisivat erityisesti työmarkkinatilanteen korjautumista ja yrityssektorin taloudellisen tilanteen kohenemista. Näiden tavoitteiden katsotaan olevan keskeisimpiä elementtejä väestön vähenemisen torjumisessa. Kuten aiemmin mainittiin, toteutetut toimenpiteet ovat kohdistuneet sekä yrityksiin että henkilöihin. Norjan mallin mukaiset, Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueisiin kohdistetut toimenpiteet sisältävät henkilökohtaisen tuloveron kevennyksen, suuremmat lapsilisät, opintolainojen takaisinmaksun poistamisen, palkallisen opintovapaan tai palkkakorvaukset opettajille ja lastentarhanopettajille, vapautuksen rakennusinvestointimaksusta, vapautuksen työnantajamaksuista sekä energiaveron kevennykset kotitalouksille ja teollisuudelle. Vuonna 1997 toimenpidevyöhyke käsitti 95 103 asukasta eli 2 % Norjan väestöstä. Vuonna 1998 henkilöihin kohdistettujen toimenpiteiden kustannukset olivat kokonaisuudessaan 519 milj. mk (683 milj. Nkr). Samana vuonna yrityksiin kohdistettujen toimenpiteiden kokonaiskustannuksiksi laskettiin Norjassa 1 290 milj. mk (1 700 milj. Nkr). (Eikeland, 1999.)

1.1.2 HENKILÖIHIN KOHDISTETUT ERITYISTUET

Norja, toistaiseksi ainoana Pohjoismaista, on pilottimaisesti testannut harvaan asuttujen alueiden asukkaisiin kohdistettuja aluepoliittisia toimenpiteitä, perinteisten työllisyyden kasvuun ja kuntien palvelutason kehittämiseen tähtäävien toimien lisäksi. Toisaalta myös henkilöihin kohdistetut toimenpiteet parantavat yritysten toimintaedellytyksiä mm. edistämällä ammattitaitoisen henkilöstön palkkaamisen mahdollisuuksia. Vaikka toimenpidevyöhyke perustettiin vuonna 1990, useilla yksilöihin kohdistetuilla toimenpiteillä on pidempi historia. Opettajille kohdistetut tuet esiteltiin Pohjois-Norjassa jo vuonna 1979. Kyseessä olivat silloin palkkabonukset tai vaihtoehtoisesti vuoden palkallinen opiskeluvapaa viiden vuoden työskentelyperiodin jälkeen alueella. Myös tuloveroon kohdistetuilla vähennyksillä on pidempi historia, mutta ne otettiin laajemmin käyttöön vasta vuosina 1991–1993. Opintolainojen takaisinmaksusta luopuminen otettiin käyttöön vuonna 1988 ja korotetut lapsilisät vuonna 1989. Kuten aiemmin mainittiin, 90-luvun lopulla toimenpidevyöhykkeellä oli käytössä seuraavat viisi etuutta (Eikeland, 1999):

- 1) Veroetuudet. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueilla asuville myönnetään erityisvähennys tuloverotuksessa. Vähennys on 11 400 mk (15 000 Nkr)¹ veronalaisista tuloista. Avioparit saavat erityisen verohuo-

¹ Tässä yhteydessä esitetyissä luvuissa on käytetty kurssia 1 Nkr = 0,76 mk.

jennuksen, joka on suuruudeltaan 22 800 mk (30 000 Nkr). Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen asukkaat maksavat valtionveron alaisista tuloista 3,5 prosenttiyksikköä vähemmän veroa kuin muut. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen veronmaksajat maksavat suurista tuloista kannettavaa lisäveroa valtion verotuksessa vain 9,5 %. Alueen ulkopuolella 22 420–177 080 mk:n (29 500–233 000 Nkr) tuloista maksetaan 9,5 % veroa ja yli 177 080 mk:n (233 000 Nkr) tuloista maksetaan veroa 13,7 % .

- 2) Opintolainaetuudet. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen asukkaille, jotka ovat rahoittaneet opiskeluaan Valtion Opintolaina Rahaston (State Educational Loan Fund) lainoilla, saavat 10 % opintolainojen pääomasta anteeksi, enimmillään kuitenkin 12 540 mk (16 500 Nkr) vuodessa. Tukimuoto koskee henkilöitä, jotka ovat asuneet alueella ja työskennelleet edellisen vuoden ajan. Myös ne, joilla on työ mutta jotka ovat hoitaneet lapsia edellisen vuoden ajan, voivat saada kyseisen edun.
- 3) Korotettu lapsilisä. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen asukkaille lapsilisää on korotettu 2 882 mk (3 792 Nkr) vuodessa yhtä lasta kohden. Norjan valtio maksaa lapsilisää 16-vuotiaaksi saakka.
- 4) Taloudelliset kannustimet peruskoulunopettajille. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen pätevät peruskoulunopettajat saavat palkkaa 23 104 mk (30 400 Nkr) vuodessa lisää, jos yli 20 % pidetyistä tunneista on epäpätevän opettajan opettamia.
- 5) Taloudelliset kannustimet esikoulunopettajille. Pohjois-Tromssan ja Finnmarkin alueen esikoulunopettajat saavat 15 200 mk:n (20 000 Nkr) palkankorotuksen vuodessa, jos esikoulun opettajista yli 30 % on epäpäteviä.

Pohjois-Norjassa toteutettujen erityistukien välittömät vaikutukset olivat melko merkittäviä. Toimenpiteiden tausta, toteutus ja keskeiset tulokset on esitetty kuviossa 1. Eikelandin (1999) mukaan tuloverohuojennukset kohdistuivat vuonna 1997 yhteensä 64 772 henkilöön. Veronalennus oli keskimäärin 6 007 mk (7 904 Nkr) veronmaksajaa kohden. Vuoden 1997 arvion mukaan verohelpotusten laskennallinen kustannus on 389 milj. mk (512 milj. Nkr). Tuloveron alennuksista johtuvan lisääntyneen kysynnän Eikeland (1997) arvioi vaikuttaneen 313 työpaikan syntyyn (1,2 milj. mk / työpaikka; 1,6 milj. Nkr / työpaikka). Opintolainojen anteeksiantoon oli mahdollisuus 9 000 henkilöllä (11 % alueen työvoimasta) vuonna 1994. Keskimäärin opintolainoja saatiin kyseisenä vuonna anteeksi 7 600 mk (10 000 Nkr). Opintolainojen anteeksiantoon liittyvät kokonaiskustannukset olivat tarkasteluvuonna yhteensä 68,4 milj. mk (90 milj. Nkr). Opintolainojen anteeksisaannin arvioidaan vaikuttaneen 254 työpaikan syntyyn väestön lisääntymisen myötä (269 040 mk = 354 000 Nkr / työpaikka). Vuonna 1998 korotettua lapsilisää maksettiin 20 264 lapsesta. 11 709 tuensaajaa saivat lapsilisää keskimäärin 4 997 mk (6 575 Nkr). Lapsilisien korotuksen aiheuttamat kokonaiskustannukset olivat siten 58,5 milj. mk (77 milj. Nkr). Lukuvuonna 1998–1999 alueen peruskoulunopettajista 64 sai palkanlisän. Opettajien palkanlisät aiheuttivat kyseisenä lukuvuonna yhteensä 1,5 milj. mk:n kokonaiskustannukset (2 milj. Nkr). Esikoulunopettajista 99 (24 % alueen esikoulunopetta-

jista) sai 15 200 mk:n (20 000 Nkr) suuruisen palkanlisän vuonna 1998. Kyseisenä vuonna esikoulunopettajien palkanlisistä aiheutui 1,5 milj. mk:n (2 milj. Nkr) kokonaiskustannukset. (Eikeland, 1999.)

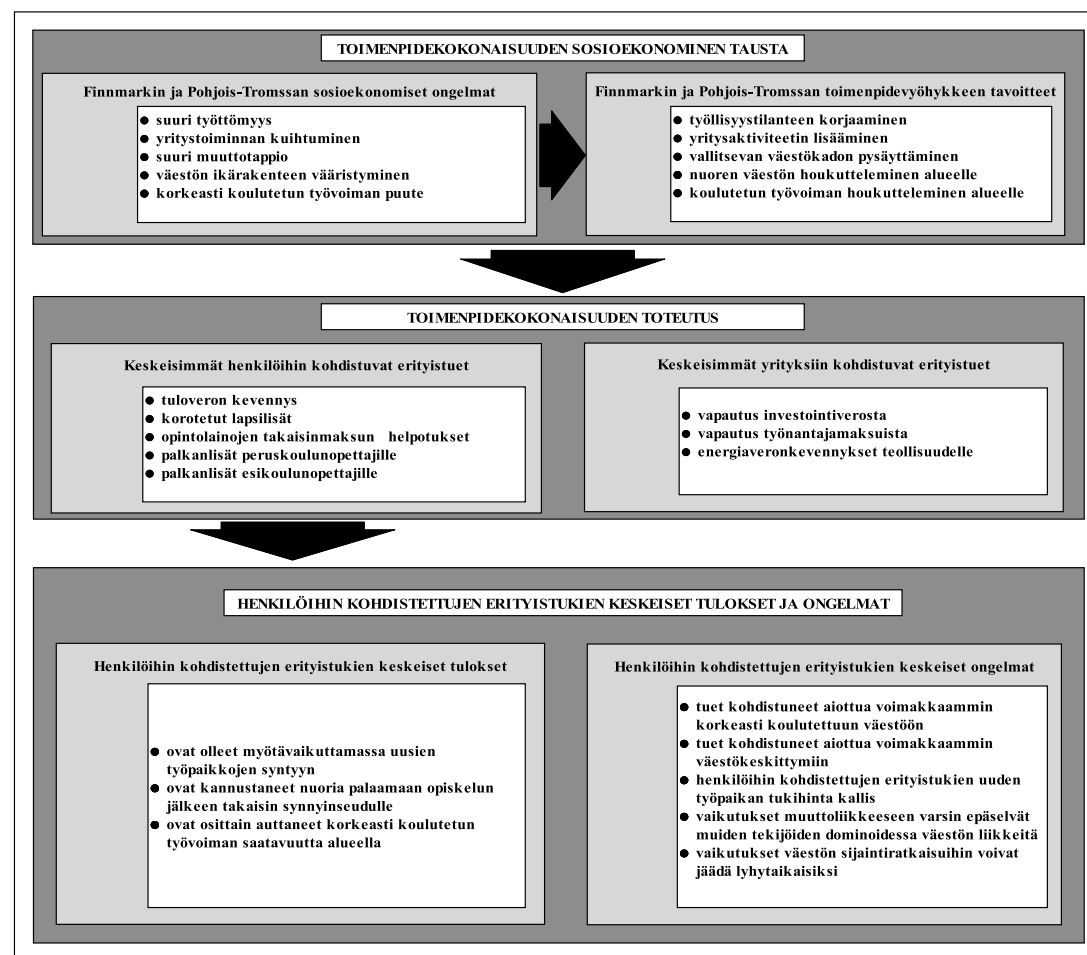
1.1.3 TOIMENPITEIDEN VAIKUTUKSIA

Eikelandin (1999) mukaan henkilöihin kohdistettavilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa merkittävästi kohdealueiden työllisyyteen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Norjan soveltamassa järjestelmässä on kuitenkin ilmennyt joitakin ongelmia. Henkilöihin kohdistettujen erityistukien kokonaiskustannukset Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueella olivat vuonna 1998 noin 519 milj. mk (683 milj. Nkr). Valtaosa kustannuksista aiheutui verohelpotuksista. Yhden uuden työpaikan (yhteensä 567 työpaikkaa) tukihinnaksi Eikeland (1998) arvioi noin 760 000 mk (1 milj. Nkr). Verrattuna esimerkiksi työnantajamaksujen alennuksiin henkilöihin kohdistettujen erityistukien kustannukset vaikuttavat hyvin suurilta (työnantajamaksujen tukihinta 150 000 Nkr / uusi työpaikka).

Toinen henkilöihin kohdistettujen tukien ongelma on se, että suurimmat vaikutukset kohdistuivat korkeasti koulutettuihin henkilöihin ja suurimpiin väestökeskittymiin. Toimenpiteet näyttäisivät suosivan nimenomaan pitkälle koulutettuja, hyvätuloisia henkilöitä. Eikelandin tutkimuksen perusteella voidaankin todeta, että toimenpiteet olivat huomattavasti valikoivampia kuin alun perin oli tarkoitus. Syrjäisimmät ja harvimpaan asutut alueet eivät ole hyötäneet järjestelmän taloudellisista ja työllisyysvaikutuksista toivotulla tavalla. Myöskään syrjäseutujen poismuuton pienentämiseen liittyneet odotukset eivät täyttyneet odotetulla tavalla. Muiden alueiden hyvä työllisyystilanne ja paremmat mahdollisuudet saada työtä koettiinkin henkilöihin kohdistettuja toimenpiteitä tärkeämmiksi tekijöiksi poismuuton kannalta. Näyttäisikin siltä, että henkilöihin kohdistetut erityistuet toimivat tehokkaimmin, kun koko Norjan työllisyystilanne oli heikko. Työmarkkinatilanteen korjautuessa henkilöihin kohdistettujen toimenpiteiden vaikutukset ovat heikentyneet merkittävästi. Onkin tärkeää huomata, että tukitoimien kohteena olleiden syrjäisimpien ja harvaan asuttujen alueiden kehitys on ollut erityisen riippuvainen toimenpidevyöhykkeen ulkopuolisten alueiden kehityksestä.

Kokonaisuutena Pohjois-Norjaan kohdistetuista toimenpiteistä voidaan todeta, että ne ovat toimineet melko hyvin työllisyystilanteen korjaamisessa. Työttömyys on alueella vähentynyt selvästi. Voidaan myös todeta, että tukitoimet ovat mitä todennäköisimmin myötävaikuttaneet kaupan ja teollisuuden kehitykseen. Toisaalta yhden keskeisimmän tavoitteen eli väestön pois muuttamisen osalta on vaikea todeta, onko toimenpiteillä ollut vaikutusta muuttoliikkeeseen. Suomi ja Norja eivät ole yhteiskuntarakenteiltaan niin homogeenisia, että Pohjois-Norjaan kohdistetun toimenpidekokonaisuuden soveltuvuudesta Suomeen voitaisiin tehdä suoria johtopäätöksiä Norjan kokemusten perusteella. Suomessa toteutetun aluepolitiikan perusteet ja viitekehys poikkeavat selvästi Norjan aluepolitiikan raameista. Seuraavassa alaluvussa pyritään tuomaan esille keskeiset Suomen aluepolitiikan kanavat ja välineet.

Kuvio 1: Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan toimenpidevyöhykkeen aluepoliittisten toimenpiteiden tausta, toteutus ja keskeiset tulokset henkilöihin kohdistettujen erityistukien osalta



1.2 Suomen aluepoliittinen viitekehys

Viimeaikainen kehitys Suomessa on antanut viitteitä väestön keskittymisestä muutamille keskusalueille. Muuttoliike ja erityisesti sen valikoivuus voi ollenaisesti vaikuttaa inhimillisen pääoman keskittymiseen tietyille vetovoimaisille alueille, kun samanaikaisesti syrjäiset seudut saattavat menettää merkittävän osan taitotiedostaan nuorten ja ammattitaitosten väestöryhmien muuttaessa pois. Tullevaisuudessa alueiden kannalta keskeiseksi kilpailutekijäksi muodostuukin se, kuinka ne kykenevät saamaan osansa osaavista ihmisistä.

1.2.1 TEHOKKUUS JA TASA-ARVOISUUS

Aluepoliittisesti muuttoliikkeen rooli alueellisen keskittymisen vahvistajana on ongelmallinen ja herättää ristiriitaisia näkemyksiä. Suomessa väestön keskittymisestä käyty keskustelu on ollut perussävyltään negatiivista. Keskittävän muuttoliikkeen katsotaan vääristävän alueellisia rakenteita ja lisäävän yhteiskunnallista eriarvoisuutta eri alueilla asuvien väestöryhmien kesken. Toisaalta keskittävän kehityksen perusajatus on taloudellisten toimintojen tehostumisessa, kun

väestö ja yritykset keskittyvät samalle alueelle. Aluekehitystä ohjaavat useat eri tekijät, ja aluepolitiikan näkökulmasta kysymys on siis loppujen lopuksi siitä, missä määrin julkisen sektorin tulisi puuttua ja missä määrin se kykenee puuttumaan keskittymisen avaintekijöihin ja vallitsevaan kehityskulkuun.

Voidaan mitä suurimmalla syyllä kysyä, mikä on yhä erilaistuvien alueiden rooli kansantaloudellisessa ja sosiaalisessa kokonaisuudessa sekä missä määrin on mahdollista ja toivottavaa puuttua keskittävän kehityksen kulkuun. Onko yhteiskunnan kannalta hyvä, että taloudelliset toiminnot ja inhimillinen pääoma keskittyvät, vai muodostuvatko keskittymisestä aiheutuvat kustannukset liian suuriksi kantaa?

Vaikka kysymys väestön alueellisesta keskittymisestä ei ole yksiselitteinen, voidaan julkisen sektorin toimenpiteitä perustella lähinnä tasavertaisuuden ja resurssien tehokkaan jakautumisen nimissä. Muuttoliikkeen voidaan katsoa imevän koulutetut ja nuoret pois syrjäisimmiltä seuduilta. Tämä puolestaan vaikuttaa syrjäseutujen väestörakenteeseen, tulokertymään ja peruspalveluihin. Aluepolitiikkaa voidaan perustella tässä yhteydessä sillä, että muuttoliikettä hillitsemällä pyritään turvaamaan riittävä hyvinvointi ja peruspalvelut myös syrjäseutujen asukkaille. Toiseksi ei ole selvää, johtaako alueiden välinen vapaa kilpailu inhimillisestä pääomasta taloudellisesti tehokkaaseen resurssien jakautumiseen. Liian voimakas ja nopea keskittyminen voi aiheuttaa vakavia sopeutumiskustannuksia (infrastruktuurin tehoton hyödyntäminen²) sekä negatiivisten ulkoisvaikutusten mukanaan tuomia haittatekijöitä (saasteet ja rikollisuus). Tässä yhteydessä muuttoliikkeeseen puuttumista voidaan perustella myös resurssien tehokkaalla jakautumisella.

Aluepolitiikan tavoitteisiin ja vaikuttavuuteen liittyy useita muitakin seikkoja, jotka osaltaan muovaavat alueellisen kehittämisen kokonaisuutta. Keskittävän kehityksen vaikutukset syrjäseutuihin eivät ole yksiselitteisiä. Keskittymisen positiiviset vaikutukset voivat siirtyä myös ympäröiville alueille ja jopa syrjäisempiin paikallistalouksiin esimerkiksi voimakkaamman aluepoliittisen kompensaation kautta. Lisäksi alueellisen keskittymisen samoin kuin siihen liittyvän aluepoliittisen toiminnan vaikutukset voivat näkyä vasta pidemmän ajan kuluessa. Inhimillisen pääoman ja yritystoiminnan keskittymisen näkökulmia punnittaessa tarvitaankin tulevaisuuteen suuntautuvaa otetta. Toisaalta keskittävä kehitys ja aluepoliittiset toimenpiteet voivat kohdistua yksilöihin hyvin eri tavalla. Positiiviset ja negatiiviset vaikutukset voivat kohdistua tiettyihin väestöryhmiin voimakkaammin. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa osa väestöstä hyötyy esimerkiksi keskittävästä kehityksestä, kun taas osan asema heikkenee merkittävästi. (Richardson, 1978; Ritsilä, 2001.)

Myös julkisen sektorin mahdollisuus vaikuttaa aluepoliittisten toimenpiteiden avulla alueelliseen kehitykseen on rajallista. Aluepolitiikan voimavarat ovat hyvin rajalliset, ja voidaankin perustellusti kysyä, voidaanko resursseilla vaikut-

² Muuttoliikkeestä voi aiheutua hyvin suuria mm. asumiseen liittyviä yhteiskunnallisia kustannuksia. Syrjäseuduilla jää väestökadon myötä tyhjäksi suuri määrä asumispinta-alaa samanaikaisesti kun keskukset joutuvat tekemään merkittäviä investointeja uusien asuntojen tuotantoon ja palvelurakenteen laajentamiseen.

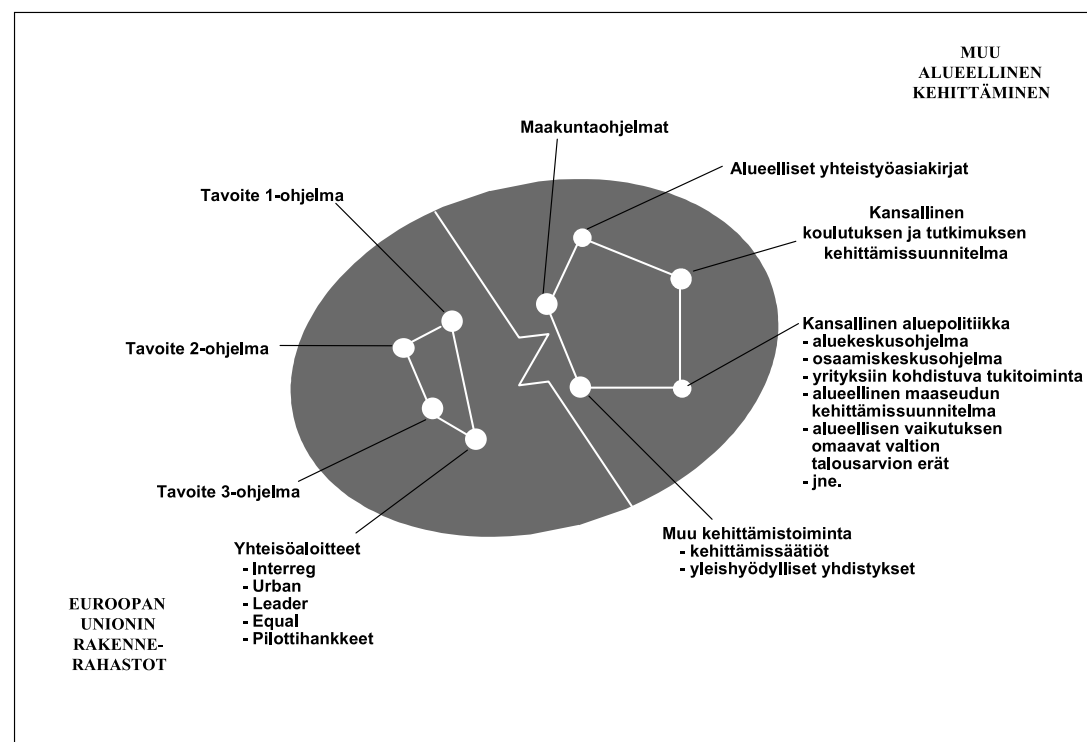
taa aidosti keskittävän kehityksen kulkuun. Vai tavoitellaanko sittenkin vain eräänlaista hallittua aluerakenteen muutosprosessia? Aluepolitiikan vaikuttavuus on kuitenkin suoraan sidoksissa käytettyihin aluepolitiikan välineisiin, ja yhtä ainoaa yleispätevää vaikuttavuuden selitystä ei ole olemassa. Käytännössä on kuitenkin ajauduttu tilanteeseen, jossa väestön alueellinen keskittyminen on hyvin voimakasta huolimatta mittavista aluepoliittisista toimenpiteistä. Aluepoliittinen keskustelu mm. Suomessa onkin tuonut esille erilaisia vaihtoehtoja aluepolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseksi.

1.2.2 ALUEKEHITTÄMISEN MONTA VÄYLÄÄ JA YHTEINEN TAVOITE

Kehityksessä jälkeen jääneiden syrjäseutujen kehittäminen on monimutkainen kysymys. Aluepoliittisten toimenpiteiden pitäisi kyetä vastaamaan samanaikaisesti sekä kiihtyvän keskittymisen mukanaan tuomiin ongelmiin että resurssien tehokkaan jakautumisen vaatimuksiin.

Keskittävä kehitys on tällä hetkellä hyvin voimakasta ja tähän tendenssiin vaikuttaminen vaikeaa. Mittavista aluepoliittisista toimenpiteistä huolimatta väestön keskittyminen on jatkunut voimakkaana viime vuosina. Alueellisen kehittämisen monimutkaisuutta lisää jo mainitun tehokkuuden ja tasa-arvoisuuden vastakkainasettelun lisäksi koordinoinnin ja toteutuksen monimutkaisuus. Alueelliseen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä hallinnoivat ja koordinoivat lukuisat eri tahot (kuvio 2). Erilaisten strategioiden, tavoitteiden ja toimintojen sovittaminen yhteen olisikin ensiarvoisen tärkeää toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Kuvio 2: Alueellisen kehittämisen kokonaisuus



Alueellinen kehittäminen voidaan jakaa kahden pääluokan alle, kansalliseen aluekehittämiseen ja Euroopan unionin rakennerahastotoimintaan. Ne nivoutuvat kuitenkin hyvin vahvasti toisiinsa, eikä selkeää rajaa niiden välillä ole. Voidaankin puhua paremmin aluekehittämisen kokonaisuudesta, jonka toimintaa viitoittavat kansalliset ja Euroopan unionin lait, asetukset ja säädökset.

Aluepolitiikan yleisenä tavoitteena Suomessa on koko maan alueellisesti tasapainoinen kehittäminen. Kansallinen ja EU:n aluepolitiikka muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on edistää maan eri osien omista lähtökohdista tapahtuvaa kehitystä ja tukea kehitykseltään heikompia ja jälkeen jääneitä alueita. Näihin tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla ja porrastamalla aluepoliittisia yritystukia kansalliseen tukialuejakoon nojautuen. Sisäasiainministeriön aluekehitysosasto hallinnoi Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan alueellisesti määriteltyjä ohjelmia. Maakuntien liitot toimivat koordinoivina ja toimeenpanevina aluekehitysviranomaisina maakunnissa. Kansallisella alueiden kehittämiseen tähtäävällä toiminnalla edistetään mm. kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta, tuetaan osaamiskeskuksia sekä saariston kehittämistä. Seuraavassa esitetään lyhyesti nykyiset alueellista kehittämistoimintaa ohjaavat puitteet Suomessa.

1.2.3 KANSALLINEN ALUEPOLITIikka

Kansallista aluepolitiikkaa ohjaavat tällä hetkellä jo vanhahko laki alueiden kehittämistä (1135/93) ja lakia täydentävä asetus (1315/1993). Uusi laki alueiden kehittämistä on kuitenkin jo valmisteilla, ja sen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2001 aikana. Nykyisen lain keskeisenä tavoitteena on edistää alueiden omaehtoista kehittämistä ja alueellisesti tasapainoista kehitystä. Kuten aiemmin mainittiin, näihin tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla sekä porrastamalla aluepoliittisia yritystukia kansallisen tukialuejakoon mukaan.

Alueellisesta kehittämisestä annetun lain 1 §:ssä määritellään painopisteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Tavoitteiden mukaisesti toimenpiteet suunnataan neljälle painopistealueelle. Ensimmäinen painopistealue kohdistuu alueiden väestön elinolojen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaamiseen. Toisena painopistealueena on turvata alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne. Kolmas painopistealue käsittää alueiden tuotantorakenteen uudistamisen, yritysten toimintaedellytysten parantamisen ja uusien työpaikkojen syntyamisen edistämisen. Neljäntenä painopistealueena on alueiden talouden ja väestön osaamisperustan vahvistaminen. Laki alueellisesta kehittämisestä edellyttää, että aluepolitiikan toimenpiteet toteutetaan kestävän kehityksen periaatteita noudattaen.

Aluepolitiikan periaatteet ja kehittämisen yleiset linjat sekä valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat toimenpiteet määritellään puolestaan valtioneuvoston hyväksymässä tavoiteohjelmassa vuodelta 2000. Tavoiteohjelman tarkoituksena on suunnata ja sovittaa yhteen alueellista kehittämistyötä vuosina 2000–2003. Tavoiteohjelma on pohjana myös aluekehityslain uudistamiselle vuosina 2000–2001 ja kansallisen aluepolitiikan tehostamisyhtymykselle vuosina 2000–

2006. Edelleen tavoiteohjelma linjaa myös Suomen näkökulmia EU:n rakenne-rahastouudistukseen.

Alueellisella tasolla kehittämistoimia ohjaavat aluekehittämishjelmat. Ne ovat maakuntien liittojen johdolla laadittavia ohjelmia, joilla pyritään sovittamaan yhteen ja suuntaamaan maakunnissa tapahtuvaa alueellista kehittämistyötä. Aluekehittämishjelmat käsittävät maakunnalliset kehittämisen tavoitteet ja strategiat. Aluekehittämishjelmat laaditaan yhteistyössä maakuntien liittojen, alueen kuntien, valtion aluehallintoviranomaisten ja muiden tahojen kanssa.

Aluepolitiikan toteutuksessa ja rahoituksessa voidaan luokitella ns. suuri ja pieni aluepolitiikka. Suurella aluepolitiikalla tarkoitetaan käytännössä kaikkia eri alueille kohdistuvia julkisen sektorin rahavirtoja. Pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan puolestaan vain sitä julkista rahoitusta, jonka ensisijainen tavoite on luonteeltaan aluepoliittinen. Miltei kaikilla valtion talousarvioon sisältyvillä erillä on jonkinasteista alueellista merkitystä. Esimerkiksi koulutuksen, terveydenhoidon, sosiaalitoimen, tutkimuksen ja tuotekehityksen sekä erilaisten infrastruktuuri-investointien valtion menoeriin liittyy tietty alueellinen näkökulma. Vaikka näiden erien pääasiallinen tavoite ei olisikaan alueellisten erojen vähentäminen, niillä on vaikutuksia alueellisiin hyvinvointieroihin ja aluetaloudelliseen kehityskulkuun. Vuoden 1999 talousarviossa sisäasiainministeriön mukaan noin 30,5 mrd. mk voitiin laskea alueellisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiin aluekehitysmäärärahoihin (Talousneuvosto, 2000). Valtion menoista ja siten oletettavasti myös alueellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmistä eristä ohjautuu eniten Lapin, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Kanta-Hämeen, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Keski-Suomen maakuntiin.

Varsinaiseen eli pieneen aluepolitiikkaan liittyvät kiinteästi aluejaot. Tuki-aluejakoa noudattavaa aluepolitiikkaa harjoitetaan sekä puhtaasti kansallisella rahoituksella että Euroopan rakennerahasto-ohjelmilla. Vuoteen 2006 asti voimassa olevat EU-tavoiteohjelmien aluejako ja kansallisten tukialueiden aluejako poikkeavat vain hieman toisistaan. Muihin Euroopan unionin maihin verrattuna suuri osa väestöstä asuu Suomessa EU- ja kansallisiin tukiin oikeuttavilla alueilla. Puhtaasti kansallisiksi aluepoliittisiksi toimenpiteiksi (rahoitukseksi) voidaan laskea mm. alueellisin perustein myönnettävät yritystuet, niiltä osin kuin ne eivät liity rakennerahasto-ohjelmiin. Tämän lisäksi tähän ryhmään lasketaan maakunnan kehittämiserä. Suomessa kansallista tukea on kohdistettu tutkimukseen, tuotekehitykseen ja osaamisen kehittämiseen. Muiden kansallisella rahoituksella toteutettujen yritystukien osuus on supistunut selvästi 90-luvun loppupuolella. Suuri osa yritystuista osoitetaan myös nykyään Euroopan unionin rakennerahastojen kansalliseksi rahoitusosuudeksi. (Talousneuvosto, 2000.)

Merkittävä osa Suomen kansallisesta aluepolitiikasta liittyy kiinteästi kaupunki- ja maaseutupolitiikan puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuodelta 2000 on luonteeltaan poliittis-hallinnollinen dokumentti. Tämän lisäksi se kytkee kansalaistoiminnan ja yhdistysten työn maaseudun kehittämiseen sekä sovittaa yhteen eri hallinnonalojen maaseutuun liittyviä painotuksia. Se pyrkii osaltaan suhteuttamaan sektoripolitiikan tavoitteita ja mahdollisuuksia EU-osarahoitteisen ohjelmanpolitiikan kanssa. Uudessa ohjelmassakin toistuvat maaseutupolitiikalle pysyväksi muodostuneet

toimintalinjat: maaseudun elinkeinojen uudistaminen, osaamisjärjestelmän ja henkilöresurssien kehittäminen, olemassa olevan palveluverkon tehokkuuden vahvistaminen, maaseudun asuinympäristön laadun ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen. (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, 2000; Talousneuvosto, 2000.)

Maaseutupolitiikan rinnalle on viime vuosikymmeninä noussut kaupunkipolitiikka. Toistaiseksi kaupunkipolitiikan keskeisenä tehtävänä ovat olleet lähinnä kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän aloitteesta valmisteltujen tutkimus- ja kehittämisohjelmien konkretisointiin liittyvät kysymykset. Ohjelmien sisältämät kehittämishankkeet ovat tähdänneet pääasiassa osaamisen kehittämiseen, kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen lisäämiseen, sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Sisäasiainministeriö on tukenut toistaiseksi 27 kaupunkiohjelman suunnittelua ja toteutusta noin 10 milj. mk:lla. (Talousneuvosto, 2000.)

Osaamiskeskusohjelma on alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) mukainen tavoiteohjelma. Lähinnä kaupunkien ja niiden ympäristön kehittämistä palveleva ensimmäinen osaamiskeskusohjelma käynnistettiin vuonna 1994. Ohjelman keskeisenä tavoitteena on paikallisten, alueellisten ja kansallisten voimavarojen kohdistaminen valittujen kansainvälisesti kilpailukykyisten osaamisalojen kehittämiseen. Ohjelmaa toteutettiin vuosina 1994–1998 Suomessa 11 osaamiskeskuksen piirissä. Toiminnasta saatujen myönteisten kokemusten perusteella valtioneuvosto laajensi 90-luvun loppupuolella ohjelmaa nimeämällä uusia osaamisaloja sekä uusia osaamiskeskuksia toteuttamaan toista valtakunnallista ohjelmaa. Uudeksi ohjelmakaudeksi 1999–2006 on nimetty 14 alueellista osaamiskeskusta ja 2 valtakunnallista verkosto-osaamiskeskusta. (Sisäasiainministeriö, 2000.)

Kansalliseen aluepolitiikkaan voidaan laskea edellisten lisäksi myös viime vuosina käyttöön otetut Itä- ja Pohjois-Suomen kehittämisohjelmat, harvaan asuttujen maakuntien yrityksille myönnettävä kuljetustuki sekä pk-yritysten alueperustein korotettu poisto-oikeus. Lisäksi valtioneuvoston marraskuussa 2000 hyväksymässä aluepoliittisessa tavoiteohjelmassa määriteltiin aluekehityspolitiikan lähivuosien strategisten linjausten osalta seutukuntien yhteistyön, valtion toimintojen uudelleen sijoittamisen ja yritystukien tehostamisen teemat. Strategisten linjausten käytännön toteutuksen osalta erityisesti aluekeskusohjelma on ollut vuoden 2001 alkupuoliskolla voimakkaasti esillä mm. hakuprosessin vuoksi. Aluekeskusohjelman tavoitteena on erikokoisten kaupunkiseutujen omiin vahvuuksiin, osaamiseen ja yhteistyöhön perustuvan, nykyistä tasapainoisemman aluerakenteen vahvistaminen. Lähtökohtana ovat toiminnallisesti luontevat, työsäkäyntiin, asumiseen, palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvat alueet. Aluekeskusohjelman varsinaisen toteutuksen rahoitus järjestetään todennäköisesti Euroopan unionin rakennerahastojen kautta. (Talousneuvosto, 2000.)

1.2.4 EUROOPAN UNIONIN ALUEPOLITIikka

Suomen ensimmäinen rakennerahastojen ohjelmakausi alkoi vuonna 1995 ja päättyi 1999. EU:n rakennerahasto-ohjelmien alueille kanavoitui vuosina 1997–

1999 yhteensä 15,4 mrd. mk EU-rahoitusta ja kansallista julkista rahoitusta³. Itä- ja Pohjois-Suomen Tavoite 6 -alueiden osuus oli tästä puolet lopun jakaantuessaan kutakuinkin tasan muualla maassa sijaitsevien taantuneiden teollisuusalueiden (Tavoite 2) ja heikentyvien maaseutualueiden (Tavoite 5b) kesken. Parhaillaan käynnissä olevalla rakennerahastojen ohjelmakaudella vuosille 2000–2006 tavoiteohjelmia on karsittu ja yhdistetty. Ohjelmakaudella ovat voimassa tavoiteohjelmat 1, 2 ja 3 sekä yhteisöaloitteet. Näistä tavoiteohjelmat 1 ja 2 ovat varsinaisia aluepoliittisia instrumentteja, ja niiden kohdealueet on määritelty tilastollisin perustein. Tavoiteohjelma 3 on tavoitteiltaan horisontaalinen ohjelma. Suomen rakennerahasto-ohjelmat painottuvat yritystoiminnan edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen. Infrastruktuurin edistäminen on jätetty lähes kokonaan pois, koska infrastruktuurin on katsottu olevan kunnossa Suomen EU-alueilla. Alueellisten Tavoite 1- ja Tavoite 2 -ohjelmien painotukset kohdistuvat selvemmin kuin edellisellä ohjelmakaudella yritysten toimintaympäristön kehittämiseen. Ohjelmakaudella 2000–2006 EU:n rakennerahastojen rahoitus eri ohjelmia varten Suomessa on 13,4 mrd. mk, kansallinen julkinen rahoitus 17,1 mrd. mk ja yksityinen rahoitus 21,6 mrd. mk. Ohjelmien kokonaisrahoitus vuosina 2000–2006 on mainittuine erineen yhteensä yli 50 mrd. mk. (Sisäasiainministeriö, 2001.)

Suomessa toteutetaan kaudella 2000–2006 kahta kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden (Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen) kehittämiseen ja rakenteellisen muutoksen edistämiseen suunnattua Tavoite 1 -ohjelmaa. Itä-Suomessa Tavoite 1 -alueita ovat Etelä-Savo, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo. Pohjois-Suomessa Tavoite 1 -ohjelmaan kuuluu Lappi kokonaisuudessaan sekä Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan sekä Keski-Suomen maakunnista ne alueet, jotka ohjelmakaudella 1995–1999 olivat Tavoite 6 -aluetta. Tavoite 1 -ohjelman piirissä on 21 % Suomen väestöstä.

Tavoite 1 -ohjelman keskeisenä tavoitteena on luoda uusia työpaikkoja ja parantaa työllisyyttä. Toteutettavien toimenpiteiden kohteena ovat ensisijaisesti kasvavat ja uudet yritykset. Ohjelman tavoitteena on myös kohdealueiden bruttokansantuotteen kohottaminen lähemmäs kansallista keskiarvoa. Tavoite 1 -ohjelmien kokonaiskustannusarvio ohjelmakaudella 2000–2006 on noin 21,5 mrd. mk, josta EU-rahoitus on noin 5,6 mrd. mk. Lähes puolet eli noin 10,2 mrd. mk ohjelman toteuttamiseen käytettävistä varoista odotetaan tulevan yrityksiltä. Loput varat tulevat julkiselta sektorilta. Kansallisen valtionrahoitusosuuden arvioidaan olevan tästä 4,73 mrd. mk. (Sisäasiainministeriö, 2001.)

Tavoite 2 -ohjelmalla toteutetaan alueellista taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden kehittämistä. Ohjelman tarkoituksena on tukea rakenteellisissa vaikeuksissa olevien, asukasluvultaan ja pinta-alaltaan merkittävien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista. Suomessa ohjelmaa toteutetaan kahdella alueella Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen Tavoite 2 -ohjelmien kautta. Alueisiin kuuluvat teollisuus- ja palvelualan sosiaalis-taloudelliset muutosalueet, taantu-

³ Ohjelmakausi alkoi jo vuonna 1995, mutta projektien käynnistäminen oli vaikeaa, joten toimenpiteet käynnistyivät hitaasti ja varoja sidottiin huomattavasti vähemmän projekteihin vuosina 1995–1996 kuin vuosina 1997–1999.

vat maaseutualueet, vaikeuksissa olevat kaupunkialueet ja kalastuksesta riippuvaiset kriisialueet. Tavoite 2 -alueita on Etelä-Suomessa Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Itä-Uudenmaan, Uudenmaan ja Etelä-Karjalan maakunnissa sekä Länsi-Suomessa Satakunnan, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa. Myös Ahvenanmaa lukuun ottamatta osaa Maarianhaminan kaupungista on Tavoite 2 -aluetta. Kaudella 1995–1999 Tavoite 2- tai 5b -alueisiin kuuluneet alueet, jotka eivät kuulu varsinaiseen Tavoite 2 -ohjelma-alueeseen, saavat vuosina 2000–2005 Euroopan aluekehitysrahastosta siirtymäkauden tukea, joka on suuruudeltaan noin neljännes varsinaisten ohjelma-alueiden tukitasosta. Tavoiteohjelma 2 kattaa noin 31 % suomalaisista. Ohjelmien toteuttamiseen on käytettävissä EU-rahoitusta 7 ohjelmavuoden aikana noin 2 961 milj. mk suoritusvaraus mukaan lukien. Lisäksi siirtymäkauden tuen määrä Tavoite 2 -alueille on yhteensä noin 190 milj. mk. (Sisäasiainministeriö, 2001.)

Horisontaalinen Tavoite 3 -ohjelma on määritelty luonteeltaan kehittämisohjelmaksi, jonka kautta pyritään täydentämään kansallista, aktiivista työllisyyttä ja osaamista edistävää politiikkaa. Ohjelma voidaankin nähdä entistä selvemmin myös eräänlaiseksi tuotekehitysvälineeksi, jonka avulla etsitään, kokeillaan, tuotetaan ja levitetään uusia näkökulmia kansalliseen työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikkaan. Tavoite 3 -ohjelmaa toteutetaan koko maassa lukuun ottamatta Tavoite 1 -aluetta ja Ahvenanmaata. Vaikka tavoiteohjelma ei ole varsinaisen aluepoliittinen ohjelma, se ohjaa osaltaan muiden tavoiteohjelmien toimintaa, ja sillä on näin myös aluepoliittisia vaikutuksia. Tavoite 3 -ohjelma suuntaa ESR-viitekehyksen kautta myös tavoiteohjelmien 1 ja 2 toimintaa soveltuvin osin. Vuosina 2000–2006 ESR-toiminnan kokonaisrahoitus on Suomessa noin 17,7 mrd. mk, josta EU:lta tuleva ESR:n osuus on 5,2 mrd. mk. Rahoitukseen osallistuvat lisäksi valtion viranomaiset, kunnat, muut julkiset sekä yksityiset tahot, etenkin pk-yritykset. (Työministeriö, 2001.)

Tavoiteohjelmia täydentävät lisäksi yhteisöaloitteet Interreg, Urban, Leader ja Equal. Näistä EAKR:sta rahoitetaan rajat ylittävän, valtioiden välisen ja alueiden välisen yhteistyön edistämistä (Interreg) sekä kestävän kaupunkikehityksen edistämistä (Urban). Urban pyrkii nimenomaan kaupunkien ja kaupunginosien taloudellisten ja sosiaalisten kriisien elvyttämiseen. EMOTR:n ohjausrahosta rahoitetaan maaseudun kehittämistä (Leader) ja ESR:sta inhimillisten voimavarojen kehittämistä yhtäläisten mahdollisuuksien puitteissa (Equal). Yhteisöaloitteiden ohella toteutetaan myös pilottihankkeita. (Sisäasiainministeriö, 2001.)

1.2.5 UUSIA AVAUKSIA ALUEPOLIITTISEEN KESKUSTELUUN

Edellä esiteltiin lyhyesti niin sanotun Norjan mallin sisältö ja Suomen nykyisen aluepolitiikan viitekehys. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että Norja ja Suomi ovat kohdealueena hyvin erityyppisiä. Eroja on niin aluerakenteessa kuin aluepoliittisessa viitekehyksessä ja ehkäpä myös resursseissa. Joka tapauksessa Norjassa toteutettu aluepoliittinen linjaus on herättänyt Suomessakin laaja mie-

lenkiintoa ja jopa muutamia aiheeseen liittyviä avauksia aluepoliittiseen keskusteluun. Näistä seuraavassa tarkastellaan Tuomas Kuhmosen syrjäseutuvähennysten käyttömahdollisuuksiin liittyvää selvitystä ja Vesa Vihriälän avainhenkilöiden sivukulujen poistoon liittyvää tarkastelua.

Kuhmosen (2000) tutkimuksessa tarkasteltiin *veronkevennysten* käyttömahdollisuuksia maaseutu- ja aluepolitiikan välineenä. Tutkimuksessa laadittiin konkreettinen esitys rakenteellisesti ongelmallisimpien alueiden elinvoimaisuutta vahvistavista verotoimenpiteistä. Esitetty syrjäseutuvähennys kattaisi 20 % väestönkehitykseltään heikossa asemassa olevista kunnista. Veroista tehtävä kevennys porrastettiin mallissa kunnan väestökadon suuruuden perusteella 30 %:n tai vaihtoehtoisesti 50 %:n suuruiseksi verotettavasta tulosta valtion ansio- ja pääomatuloverotuksessa. Syrjäseutuvähennyksen ainoana kriteerinä toimisi siis kunnan väestön väheneminen. Mallin mukaan vähennys olisi voimassa 10-vuotiskausittain, kuitenkin niin että järjestelmän piiristä poistuvilla kunnilla olisi 5 vuoden siirtymäkausi. Esitetty järjestelmä on luonteeltaan kannustava, koska vähennyksistä hyötyminen edellyttää, että henkilöllä on verotettavaa tuloa. Lisäksi ongelmaluokilla asuvat henkilöt saavat myös suuremmilla tuloilla suuremman hyödyn vähennyksestä.

Selvityksessä tehtyjen määrittelyjen mukaan 30 %:n verokevennysten kunnissa olisi yhteensä 372 000 asukasta ja 50 %:n vähennyksen kunnissa 133 000 asukasta. Tutkimuksessa tehtyjen laskelmien mukaan verovähennyksen aiheuttama menoerä olisi suuruusluokaltaan 1,7 mrd. mk vuodessa. Tuloksiltaan suuntaa-antavan vaikuttavuustutkimuksen perusteella esitetty vähennys voisi osaltaan auttaa siihen oikeutettujen alueiden väestöpohjan säilymistä pienentämällä kyseisten alueiden lähtömuuttoa ja lisäämällä tulomuuttoa. Selvityksessä todettiin edelleen, että syrjäseutuvähennyksen onnistunut toteutus vaatisi tuekseen asumis- ja elinkeinopoliittisen ohjelman, jonka avulla pyritäisiin kohentamaan kohdealueiden elinkeinoelämää ja kunnallistaloutta. (Kuhmonen, 2000.)

Kokonaisuudessaan Kuhmosen selvitys on mielenkiintoinen ja konkreettinen selvitys yhden Norjan mallin instrumentin potentiaalisesta sopivuudesta Suomeen ja on siten eräänlainen osaselvitys aihepiiristä. Esitetty syrjäseutulisa on kuitenkin kohtuuttoman kallis (fiskaalisesti todennäköisesti mahdoton toteuttaa) ja kansalaisia epätasa-arvoisesti kohteleva aluepoliittinen väline. On tärkeää huomata, että suuri osa merkittävän muuttotappion kuntien vakinaisista asukkaista on pienituloisia, eivätkä he näin juurikaan hyötyisi vähennyksestä. Syrjäseutuvähennys koskisi suurta osaa väestöstä, ja realistisuuden nimissä sen olisi oltava pieni. Toisaalta liian pieni etuus ei todennäköisesti vaikuttaisi juurikaan kohdealueiden kehitykseen. Esitetty vähennys voisi myös helposti johtaa jonkinasteisiin väärinkäytöksiin veronkierron kautta. Lisäksi veronkevennyksellä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia aluepolitiikan muihin tavoitteisiin. Syrjäseutuvähennyksellä olisi todennäköisesti erilaisten kuntien yhteistoimintaa ja kehittämistä ehkäisevä vaikutus alueiden eriarvoistumisen myötä. (Eskelinen, 2001; Vihriälä, 2000.)

Vihriälä (2000) esitteli puolestaan avainhenkilöiden sivukulujen leikkaamiseen perustuvan aluepoliittisen ehdotelman. Vihriälän mukaan työvoimakustannusten tuki olisi järkevintä kohdistaa siihen osaan työvoimaa, jolla on suurin vai-

kutus alueiden osaamispääomaan. Vihriälä ehdottaa tukien kohdistamista siten, että valituilla kohdealueilla korvattaisiin työllistettyjen juuri valmistuneiden, työttömien tai alueelle muuttavien jo aiemmin valmistuneiden korkeasti koulutettujen työntekijöiden työnantajamaksut esimerkiksi kolmeksi vuodeksi. Artikkelissaan Vihriälä toteaa, että rajoittamalla tuki nimenomaan näihin kohderyhmiin se kohdistuisi parhaiten kohdealueiden osaamispääomaa vahvistavaan työllistämiseen. Toisaalta tuen määräaikaisuus taas vähentäisi kokonaiskustannuksia ja auttaisi osaltaan myös osaamispääoman kehittämiseen liittyvän tavoitteen saavuttamista. Vihriälä toteaa, että sivukulujen korvaamisen kriteeriksi tarvittaisiin myös rajoitteita poistuvan työvoiman korvaamisen suhteen keinottelun rajoittamiseksi. Vihriälän ehdotelman keskeinen kysymys liittyy siihen, keihin tuki tulisi kohdentaa. Käytännössä eräs harkinnan arvoinen kohderyhmä voisivat olla teknillisen, kaupallisen ja luonnontieteellisen yliopistotutkinnon suorittaneet henkilöt kohdealueeksi määritetyllä alueella. Kohdealueeksi voitaisiin Vihriälän mukaan määritellä hyvinkin laaja aluekokonaisuus, esimerkiksi muuttotappio-maakunnat lukien pois niissä jo hyvin menestyvät keskukset.

Vihriälä esittää artikkelissaan myös hyvin karkean laskelman järjestelmän kustannuksista. Muuttotappiomaakuntien yrityksiin rekrytoitavien vastavalmistuneitten teknillisen, kaupallisen ja luonnontieteellisen yliopistotutkinnon suorittaneiden joukko nykytasolla, myös Oulussa työuransa aloittavat mukaan lukien, aiheuttaisi Vihriälän mukaan 120 milj. mk:n kustannukset 3 vuodessa. Summittaisten laskelmien perusteella on mahdotonta arvioida toimenpiteen todellisia kokonaiskustannuksia. Toisaalta myös saavutettavien todellisten hyötyjen määrä jää arvattavaksi. Sitä, millaisiin rekrytointi- ja sijoittumispäätöksiin toimet johtaisivat, on lähes mahdotonta ennakolta sanoa, ja perustellut arviotkin vaatisivat pohjakeen esimerkiksi ekonometrisia tarkasteluja. (Vihriälä, 2000.)

Hallinnolliselta taakaltaan, kustannusrakenteeltaan sekä markkinaehtoisuudeltaan Vihriälän ehdottama sivukululeikkuri on kuitenkin huomattavasti Kuhmosen ehdottamaa veronkevennysmallia realistisempi vaihtoehto, mutta ongelmaton sekään ei ole. Sivukululeikkurin keskeisin ongelma liittyy Suomen aluepoliittiseen viitekehykseen Euroopan unionin regulaatioiden muodossa. On hyvinkin mahdollista, etteivät EU:n valtioneuvoston päätökset sallisi sivukululeikkurin kaltaisia tukimuotoja niiden maitten välistä kilpailua vääristävien piirteiden vuoksi. Edellä mainittua näkemystä puoltaa osittain se, että EFTAn tuomioistuimen päätös toukokuussa 1999 asetti rajoituksia myös Norjan järjestelmälle. Toisaalta pääosa tuista jäi kuitenkin Norjalle sallituiksi, ja Vihriälän esittämää tukea voisi perustella inhimillisen pääoman alueellisen kehittämisen nimissä. Inhimillisen pääoman kehittäminen on keskeinen osa rakennerahastojen tavoitteenasettelua, ja sivukululeikkurin kohdistaminen juuri korkeasti koulutettuihin tukisi osaltaan tätä tavoitetta muuttotappioalueiden näkökulmasta.

Vihriälän esittämään sivukululeikkuriin liittyy kansalaisten tasa-arvokysymyksiä. Pohjois-Norjassa toteutettujen tukitoimien ongelmana oli, että ne kohdistuivat aiottua voimakkaammin hyväosaisiin väestöryhmiin ja alueisiin. Sama vaara voi piillä myös Vihriälän mallissa, mutta sillä poikkeuksella, että kohdentuminen on tarkoitushakuista. Muuttotappioalueiden yhteydessä sivukululeik-

kuria voidaan kuitenkin pitää jossain määrin tasa-arvoa lisäävänä esimerkiksi peruspalveluiden turvaamisen näkökulmasta. (Eskelinen, 2001.)

1.2.6 HENKILÖIHIN KOHDISTUVAT ALUEPOLIITTISET ERITYISTUET ALUEPOLIITTISESSA VIITEKEHYKSESSÄ

Uusien aluepoliittisten avausten tarve heijastuu selvästi vallitsevasta aluetaloudellisesta kehityskulusta: syrjäseudut kuihtuvat mittavista tuista huolimatta. Kansainvälisesti kilpailukykyisten keskusten tavoittelu tukee varmasti taloudellista hyvinvointia koko maassa, mutta se ei välttämättä auta kuihtuvia syrjäseutuja niiden omien ongelmien keskellä. Olisiko henkilöihin kohdistuvista aluepoliittisista erityistuista sitten vastaukseksi syrjäseutujen tarpeeseen? Pystytäänkö tuilla oikeasti vaikuttamaan vallitsevaan keskittävän kehityksen trendiin? Miten ja millaisina mahdolliset tuet tulisi kohdistaa? Onko tukien toteuttamiseen olemassa tahtoa ja resursseja? Näitä kysymyksiä tarkastellaan tämän raportin seuraavissa osioissa, mutta haluamme jo alustavasta pohdista tässä yhteydessä muutamia aluepoliittiseen viitekehykseen liittyviä kysymyksiä.

Henkilöihin kohdistettavien aluepoliittisten erityistukien lähtökohdat eivät välttämättä liity aivan selvästi perinteiseen kahtiajakoon, jossa toteutettavia toimenpiteitä perustellaan joko tehokkuudella tai tasa-arvoisuudella. Potentiaalisten kohdealueiden osalta on vaikea kuvitella, että ne olisivat varsinaisia talouskasvun ja yritysaktiviteetin keskittymiä. Taloudellisen tehokkuuden perusteita on siten vaikea löytää tueksi, lukuun ottamatta suurempiin keskittymiin liittyviä ulkoishaittoja ja niiden aiheuttamia sopeutumiskustannuksia. Toisaalta henkilöihin kohdistuvat aluepoliittiset erityiset tuket kohdistuivat esimerkiksi Norjan mallissa myös lähinnä hyvätuloihin henkilöihin ja alueen sisällä paremmin menestyneisiin alueisiin, joten myös tasa-arvoisuuden aidosta tavoittelusta ainakaan taloudellisessa mielessä on vaikea esimerkiksi Norjan tapauksessa puhua. Verokannustimien ja muiden henkilöihin kohdistettavien tukien yhteydessä perimmäiset perusteet liittyvätkin todennäköisemmin yksinkertaisesti alueiden asuttuina pitämiseen tai aluerakenteen hallittuun muutokseen sopeutumiskustannuksia minimoimalla. Syrjäseutujen asuttuna pitämisen tavoitteet selittyvät lähinnä turvallisuusstrategisista ja kansallisen identiteetin lähtökohdista.

Henkilöihin kohdistuvat aluepoliittiset erityiset tuket ovat aluepoliittisena toimenpiteenä vain yksi työväline muiden joukossa. Ne yksistään eivät yltäisi läheskään samalle vaikuttamisen tasolle kuin nykyinen aluepoliittinen tukipatteristo yltää. Niiden rooli parhaassakin tapauksessa voidaan mieltää lähinnä lisätueksi. Väestön sijoittumisen keskeinen kysymys liittyykin siihen, onko alueella aktiivista yritystoimintaa ja sitä kautta myös inhimillisen pääoman hyödyntämismahdollisuuksia. Henkilöihin kohdistuvilla aluepoliittisilla erityistuilla olisikin näin lähinnä peruspalveluita turvaava ja työvoiman saatavuutta lisäävä rooli. Opetus- ja sairaanhoitotehtäviin on vaikea löytää työntekijöitä syrjäseudulle. Palkanlisillä voidaan osaltaan turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti näille aloille ja turvata näin tietty peruspalvelutaso myös syrjäisemmillä alueilla. Toisaalta henkilöihin kohdistuvat aluepoliittiset erityiset tuket voidaan nähdä myös keinona pienentää aluerakenteen muutosprosessiin liittyviä sopeutumiskustannuk-

sia. Syrjäseudulla asuville pyritään turvaamaan tietty palvelu- ja tulotaso. Tässä yhteydessä kuitenkin eräs varteenotettava vaihtoehto voisi olla jonkinlainen kansalaispalkan ja syrjäseutulisän yhdistelmä. Se ottaisi huomioon myös sen, ettei syrjäseuduilla ole välttämättä riittävästi työn kysyntää kaikille alueella asuville.

Miten mahdolliset henkilöihin kohdistuvat tuet sijoittuisivat aluepolitiikan viitekehykseen? Omat erityisehtonsa asettavat kansalliset ja Euroopan unionin lait, asetukset ja säädökset. Kansalliset ja Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmiin liittyvät määräykset varojen käytöstä ja kohdentamista ovat melko tiukkoja, eikä henkilökohtaisiin tukiin liittyvää optiota ole niihin juurikaan jätetty. Toisaalta Euroopan unionin kilpailulainsäädännön mukaan esimerkiksi henkilöverotukseen kohdistuvat toimet voidaan tietyin edellytyksin tulkita sallituiksi, koska ne eivät vääristä jäsenvaltioiden välistä kilpailua yhtä herkästi kuin esimerkiksi työnantajan sosiaaliturvamaksujen alentaminen. Henkilöihin kohdistuvien tukien käytännön toteutus tulisi kuitenkin mitä todennäköisimmin sijoittumaan kansallisen aluepolitiikan lohkoon.

2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus

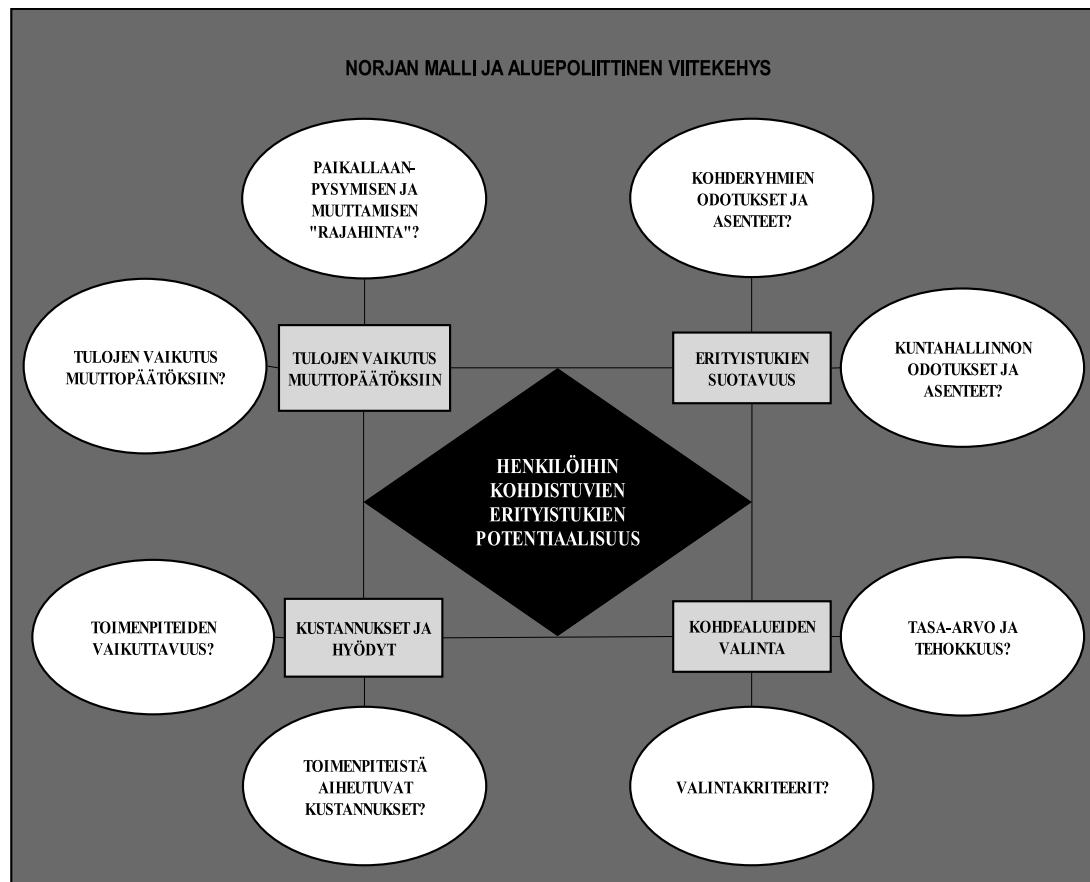
2.1 Tutkimuksen yleiset tavoitteet

Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida nk. Norjan mallin mukaisten henkilöihin kohdistettavien erityistukien soveltuvuutta Suomessa harjoitettavan aluepolitiikan välineiksi. Tutkimus pyrkii vastaamaan yleensäkin kysymykseen, onko väestön muuttokäyttäytymiseen ja sen myötä viime vuosina voimistuneeseen keskittävään kehitykseen mahdollista vaikuttaa yksilöiden tuloihin kohdistuvilla toimilla. Tarkastelua ohjaavat Norjan mallin toimenpiteiden valikoima, Suomen kansalliset erityispiirteet ja yleinen aluepoliittinen viitekehys. Toisaalta myös potentiaalisten kohdealueiden ominaispiirteet ja Suomen verotuskäytäntö luovat toimeenpanoon ja kustannuksiin liittyvän lähtötason tarkasteluille. Tutkimusongelman asemoitumista on havainnollistettu kuviossa 3.

Tutkimuksen yleiset tavoitteet voidaan jakaa neljän pääteeman alle. Ensimmäkin tutkimuksen tavoitteena on osaltaan selvittää sitä, voidaanko tuloihin kohdistettavilla toimenpiteillä ylipäätään vaikuttaa muuttopäätöksiin ja mikä on mahdollinen ”rajahinta” muuttamiselle tai paikallaan pysymiselle. Kysymys ei ole yksiselitteinen, sillä muuttokäyttäytymiseen vaikuttavat tulo- ja varallisuustekijöiden lisäksi myös useat muut tekijät. Työpaikan löytyminen kohdealueelta voi vaikuttaa ratkaisevasti muuttopäätökseen. Toisaalta esimerkiksi veronkevennyksistä hyötyminen edellyttää Norjan mallissa ehdotettujen toimenpiteiden osalta palkkatuloja. Edellisten näkökulmien lisäksi yksilötason kysymyksenasetteluun liittyy myös mm. kohderyhmien valintaan liittyvä problematiikka. Toimenpiteiden tehokkuuden kannalta on olennaista tunnistaa otolliset kohderyhmät, ottaen kuitenkin samalla huomioon tasa-arvoon liittyvät kysymykset.

Toiseksi tutkimuksessa tarkastellaan sekä kunnallishallinnon että potentiaalisten kohderyhmien käsityksiä henkilöihin kohdistettavien erityistukien suotavuudesta. Siten tutkimus pyrkii osaltaan ennakoimaan erilaisten henkilöihin kohdistettavien erityistukien toimeenpanoon liittyviä ongelmia ja etuja ennakokäsitysten ja asenteiden näkökulmasta. Erityistukien kohdentuminen, kustan-

Kuvio 3: Tutkimusongelman asemoituminen



nukset ja vaikuttavuus vaihtelevat suuresti toimenpiteestä toiseen. Onkin ensiarvoisen tärkeää selvittää, millaisiksi potentiaaliset kohderyhmät ja kunnallises- ta kehityksestä vastaavat tahot kokevat erilaiset vaihtoehdot.

Kolmanneksi, aluepoliittisten toimenpiteiden soveltuvuutta pohdittaessa on myös tärkeää tarkastella objektiivisten laskelmien kautta kustannuksiin ja hyö- tyihin liittyviä näkökulmia. Eri aluepoliittisten välineiden kilpailukykyisyyttä arvioitaessa törmätään väistämättä kysymykseen siitä, millä rahamäärällä halut- tuja vaikutuksia olisi mahdollista saavuttaa sekä olisivatko harkitut toimenpiteet kustannustehokkaita. Itse asiassa kysymys on pitkälti siitä, millä tulonlisäyksellä yksilö on valmis harkitsemaan muuttoa toivotulle kohdealueelle tai pysymistä nykyisellä asuinseudullaan.

Neljänneksi tutkimuksessa kartoitetaan myös toimenpiteiden kohdealuei- den valinnan problematiikkaa. Kohdealueiden valintaan liittyy lukuisia vaikeita kysymyksiä, ja toimenpiteiden alueellisen kohdentamisen perustaksi olisi löy- dettävä riittävän aukottomat kriteerit. Alueellisen kohdentamisen ongelma liit- tyv vahvasti jo aiemmin esitettyyn tehokkuuden ja tasa-arvoisuuden näkökul- mien punnitsemiseen. Aluepoliittisen oikeutuksen ja yleisen hyväksynnän saa- vuttamiseksi olisikin hyvä, että kohdealueiden valinta perustuisi selkeästi mitat- taviin lähtökohtiin. Näistä ovat hyviä esimerkkejä Euroopan unionin rakenne- rahasto-ohjelmien kohdealueiden määrittelyyn käytetyt kriteerit.

2.2 Tutkimuksen toteutus ja käytetyt aineistot

Tutkimuksen ongelmanasettelu on sisällöltään monipuolinen, ja se käsittää henkilöihin kohdistuvien erityistukien soveltuvuuden arviointia monilla eri tasoilla. Tämän seurauksena myös tutkimuksessa käytettävien menetelmien on oltava riittävän monipuolisia erilaisten näkökohtien selvittämiseksi. Yksittäisten metodien tuottamat tulokset eivät riitä asianmukaisten johtopäätösten perustaksi, vaan henkilöihin kohdistettavien erityistukien vahvuuksia ja heikkouksia arvioitaessa tarvitaan useita toisiaan täydentäviä tutkimusmenetelmiä ja lähestymistapoja. Useita eri aineistolähteitä, lähestymistapoja ja menetelmiä käyttämällä voidaan osaltaan parantaa myös tulosten luotettavuutta. Tutkimuksen toteutus voidaan jakaa neljään eri osioon:

- 1) kunnanjohtajakysely
- 2) luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoihin kohdistettu kysely
- 3) ekonometrinen veronkevennyksiin liittyvä simulaatio
- 4) henkilöihin kohdistuvien erityistukien käyttöönottoon liittyvät laskelmat.

Tutkimusosioiden toteutus, käytetyt informaatiolähteet, keskeiset tutkimuskysymykset ja sovelletut menetelmät on esitetty lyhyesti taulukossa 1.

Tutkimuksen analyysien toteutuksessa sovelletaan sekä kvantitatiivisia (määrällisiä) että kvalitatiivisia (laadullisia) menetelmiä. Tutkimuksen osiot poikkeavat toisistaan selvimmän erilaisten toteutus- ja lähestymistapojen suhteen. Ensimmäinen osio kartoittaa henkilöihin kohdistuvien erityistukien soveltuvuutta kunnanjohtajien näkökulmasta. Osio tuo näin aluehallinnollisen perspektiivin tarkasteluun. Tutkimuksen toinen vaihe selvittää luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoiden näkemystä erityistukien mahdollisuuksista ja soveltuvuudesta muuttopäätöksiä ohjauksessa. Tarkasteluun valitut ammattiryhmät perustuvat Norjan mallin viitekehukseen sekä toisaalta syrjäalueiden peruspalveluiden turvaamisen logiikkaan. Tutkimuksen kolmannessa osiossa siirrytään tarkastelemaan erityistukien potentiaalisuuteen liittyviä kysymyksiä. Toteutetun simulaation pääasiallisena tavoitteena on selvittää, voidaanko henkilöihin kohdistettavilla veronkevennyksillä ylipäättään vaikuttaa ihmisten muuttopäätöksiin. Neljännessä osiossa keskitytään henkilöihin kohdistuvien erityistukien aiheuttamien kustannusten arviointiin. Osiossa pyritään hahmottamaan eri toimenpiteiden suorien kustannusvaikutusten suuruusluokkaa valituilla kohdealueilla.

Taulukko 1: Tutkimusosiot ja niiden tavoitteenasettelu, käytetyt informaatiolähteet ja menetelmät

Tutkimusosio	Toteutus ja data	Keskeiset tutkimuskysymykset	Analyysimenetelmät
1. Kunnanjohtajakysely	• Postikysely • Kohdistettiin 146 kuntaan. • Vastausprosentti 53 % (77 kuntaa)	• Muuttoliikkeen ongelmallisuus? • Inhimillisen pääoman pullonkaulat? • Erityistukien suotavuus? • Tukien rahoitus? • Tukien kohdentamien?	• Kuvaileva määrällinen analyysi • Laadullinen analyysi
2. Luokanopettaja- ja lastentarhanopettaja-opiskelijoille kohdistettu kysely	• Loppuvaiheen opiskelijat • Näyte / 156 opiskelijaa	• Opiskelijoiden muuttovalmius? • Muuttohalukkuuteen vaikuttavat tekijät? • Taloudellisten erityistukien vaikutus muuttohalukkuuteen? • Muuttopäätöksen ”rajahinta”? • Eri tukimuotojen suotavuus?	• Kuvaileva määrällinen analyysi • Laadullinen analyysi
3. Ekonometrinen veronkevennyksiin liittyvä simulaatio	• Tilastollinen tarkastelu • Tilastokeskuksen väestölaskennan ja työssäkäynnin pitkittäistiedot • 1 % satunnaisotos • 16–64-vuotiaat työssä käyvät	• Veronkevennysten vaikutus muuttokäyttäytymiseen? • Potentiaaliset kohderyhmät? • Veronkevennysten ”tehokas” määrä? • Kustannukset?	• Ekonometrinen analyysi • Odotettavissa olevien tulojen estimointi + muuttoyhtälön estimointi
4. Erityistukien käyttöön-ottoon liittyvät laskelmat	• Tilastoaineistoihin perustuva tarkastelu • Laskelmat valituille kohdealueille	• Erityistukien käyttöönoton kustannukset?	• Hypoteettiset laskelmat valtionveron alueellisten kevennysten aiheuttamista suorista kustannuksista • Hypoteettiset laskelmat lapsilisien korotusten sekä lastentarhanopettajille ja luokanopettajille maksettavien erityistukien kustannuksista

3 Alueellisten erityistukien suotavuus kunnanjohtajien näkökulmasta

3.1 Kunnanjohtajille suunnatun kyselyn toteutus

Kunnanjohtajille kohdistetun kyselyn tavoitteena oli kartoittaa kuntahallinnon käsityksiä henkilöihin tai yrityksiin kohdistuvien alueellisten erityistukien suotavuudesta aluepolitiikan välineenä. Kunnanjohtajakyselyn kohdealueiden määrittelyssä (liitteet 1a ja 1b) hyödynnettiin Ylä-Savon instituutissa (Mähönen ja Kauppinen, 1995; Keränen et al., 1993) laadittua Suomen maaseudun tyypittelyä kuntatasolla. Tarkasteltavat kuntatypit ovat mainittujen luokittelujen perusteella 1) syrjäinen maaseutu, 2) ydinmaaseutu ja 3) kaupunkien läheinen maaseutu ja kaupungit. Mukana kyselyssä olivat Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Keski-Suomen ja Uudenmaan maakunnat eli yhteensä 146 kuntaa. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 77 kunnasta, joten vastausprosentti oli 53 %. Vastaukset jakautuvat mainitun kuntatypittelyn mukaan seuraavasti: syrjäinen maaseutu 44 vastausta, ydinmaaseutu 19 vastausta sekä kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu 14 vastausta.

Kunnanjohtajakyselyn teemat olivat seuraavat:

Onko muuttoliike ongelma kunnille?

Onko koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saamisessa kuntasektorille tai alueen yrityksiin ilmennyt ongelmia?

Tulisiko ihmisten muuttopäätöksiin pyrkiä vaikuttamaan erilaisten taloudellisten tukien ja etujen avulla?

Miten henkilöihin/yrityksiin kohdistuvat taloudelliset tuet/edut tulisi rahoittaa?

Miten henkilöille/yrityksille suunnatut tuet/edut tulisi kohdentaa?

Mitkä henkilöihin/yrityksiin kohdistuvista alueellisista etuuksista olisivat parhaimmin soveltuvia aluepolitiikan välineiksi?

3.2 Kunnanjohtajille suunnatun kyselyn tulokset

Kunnanjohtajien vastausten perusteella yli kolmessa neljäsosassa kuntia on ilmennyt ainakin jonkin verran ongelmia koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saamisessa kuntasektorin palvelukseen tai alueen yrityksiin (taulukko 2). Vain noin neljäsosassa kuntia ei ongelmia ole ilmennyt lainkaan tai niitä on ollut vähän.

Taulukko 2: Koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat

Onko koulutetun ja ammattitaitoisen väen saamisessa kuntasektorin palvelukseen tai alueen yrityksiin ilmennyt ongelmia?	N	%
Ei lainkaan	4	5,2
Vähän	14	18,2
Jonkin verran	48	62,3
Paljon	10	13,0
Erittäin paljon	1	1,3

Tällä hetkellä väestö muuttaa kovaa vauhtia pois nk. maaseudun palvelukeskuksistakin suurempiin kasvukeskuksiin ja niiden lähialueille. Inhimillisen pääoman ja yritystoiminnan keskittyessä muutamaan keskusalueeseen muutotappio on tuttu ilmiö myös useissa kaupungeissa ja maaseututaajamissa⁴. Syrjäseuduilla nykyisen keskittävän muuttoliikkeen ongelmat korostuvat entisestään, koska lähinnä nuori ja koulutettu väestönosa sekä perheet muuttavat pois⁵.

Lähes puolet kunnanjohtajista on sitä mieltä, että ihmisten muuttopäätöksiin tulisi pyrkiä vaikuttamaan paljon tai erittäin paljon erilaisten taloudellisten erityistukien tai etuuksien avulla. Lisäksi yli 40 % vastanneista on sitä mieltä,

Taulukko 3: Taloudellisten erityistukien ja etuuksien suotavuus muuttoliikkeen ohjauksessa

Pitäisikö mielestänne ihmisten muuttopäätöksiin pyrkiä vaikuttamaan erilaisten taloudellisten tukien ja etujen avulla?	N	%
Ei lainkaan	5	6,7
Jonkin verran	34	45,3
Paljon	23	30,7
Erittäin paljon	13	17,3

⁴ Tilastokeskuksen aluetilinpidon mukaan varsinaisia kasvukeskuksia ovatkin vain Helsingin, Tampereen ja Oulun seudut. Turun ja Jyväskylän seutujen väestö ja työpaikat lisääntyvät yli maan keskiarvon, mutta tuotannon määrä ei kasva samaan tahtiin.

⁵ Muuttoliike on syntyvyyden ja kuolleisuuden ohella väestönkehityksen kolmas perustekijä.

että muuttopäätöksiin pitäisi pyrkiä vaikuttamaan ainakin jonkin verran. Vastan-
neiden yleistä suhtautumista erityistukiin voidaan siis pitää varsin myönteisenä.

3.2.1 YRITYKSIIN KOHDISTETTAVIEN ALUEELLISTEN ERITYISTUKIEN
SOVELTUVUUS ALUEPOLITIIKAN VÄLINEIKSI

Nykyisin useat kunnat houkuttelevat yrityksiä alueelleen mitä erilaisimmilla kei-
noilla. Kunnat toivovat, että yrityskannan vahvistumisen kautta lisääntyvät myös
alueen työpaikat ja alueen yleinen elinvoimaisuus ja sitä kautta myös alueen hou-
kuttelevuus asuinpaikkana. Strategia on hyvin looginen, sillä työpaikan löyty-
misen on todistettu olevan yksi keskeisimmistä muuttokäyttäytymiseen liitty-
vistä tekijöistä (ks. esimerkiksi Ritsilä ja Tervo, 1999). Taulukossa 4 on esitetty
kunnanjohtajien näkemyksiä yrityksiin kohdistuvien alueellisten erityistukien
soveltuvuudesta aluepolitiikan välineiksi.

*Taulukko 4: Kunnanjohtajien näkemyksiä alueellisten yritystukien soveltuvuudesta aluepo-
litiikan välineiksi*

Väittämä	Kaikki kunnat	Syrjäinen maaseutu	Ydin- maaseutu	Kaupungit / kaupunkien läheinen maaseutu
	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %
Yrityksille myönnetyt tuet/edut ovat ongelmallisia, esimerkiksi kilpailu- tekijöiden kannalta.	40/53	18/73	61/28	79/21
Kunnalla ei ole tarvetta eikä halua yrityksille suunnattujen tukien ja etujen (esim. tonttipolitiikka) käyttöön.	13/78	2/93	16/63	43/50
Kunnalla ei ole resursseja yrityksille suunnattujen tukien ja etujen (esim. tonttipolitiikka) käyttöön.	49/46	47/51	53/42	50/36
Yrityksille myönnetyt tuet/edut ovat hyvä tapa yritystoiminnan säilyttämiseen ja houkuttelemiseen kuntaan.	69/22	82/11	63/26	36/50

Syrjäisen maaseudun kunnanjohtajat eivät pidä yrityksiin kohdistuvia alueel-
lisiä erityistukia erityisen ongelmallisina esimerkiksi kilpailutekijöiden suhteen.
Lisäksi syrjäseutujen kunnilla on kyselyn perusteella suuri halu ja tarve yrityk-
sille suunnattavien tukien käyttöön. Toisaalta kuitenkin lähes puolet kunnan-
johtajista ilmoitti, ettei kunnalla ole resursseja kyseisten tukien rahoittamiseen.
Yleisesti ottaen syrjäseutujen kunnanjohtajien näkemys alueellisten yritystukien
soveltuvuudesta yritystoiminnan säilyttämiseen kunnassa ja uusien yritysten hou-
kuttelemiseen oli hyvin positiivinen.

Ydinmaaseudulla yrityksiin kohdistettavat alueelliset erityistuet nähtiin huomattavasti ongelmallisemmiksi kuin syrjäisellä maaseudulla. Toisaalta ydinmaaseudun kuntien halu ja tarve yritystukien käyttöön on kuitenkin varsin merkittävää. Myöskään ydinmaaseudun kunnilla ei kunnanjohtajien mielestä ole riittäviä resursseja yrityksille suunnattavien tukien ja etuuksien (esimerkiksi tonttipolitiikka) rahoittamiseksi. Enemmistö ydinmaaseudun kunnanjohtajista pitää yrityksille myönnettäviä tukia ja etuja hyvänä tapana olemassa olevan yritystoiminnan säilyttämiseksi kunnan alueella ja uusien yritysten houkuttelemiseksi kuntaan. Yleinen suhtautuminen yrityksiin kohdistuviin alueellisiin erityistukiin on siis varsin myönteinen myös ydinmaaseudulla.

Kaupunginjohtajista ja kaupunkien läheisten maaseutualueiden kunnanjohtajista miltei 80 % pitää yrityksille myönnettäviä erityistukia ja etuuksia ongelmallisina esimerkiksi kilpailutekijöiden suhteen. Kuitenkin puolet vastanneista kaupungin- tai kunnanjohtajista ilmaisi halun ja tarpeen kyseisten erityistukien käyttöönottoon. Puolet näiden kuntien johdosta ei pitänyt oman kuntansa taloudellisia resursseja riittävinä yrityksiin suunnattavien erityistukien rahoittamiseksi. Kaupunkien ja kaupunkien läheisten maaseutukuntien varauksellista suhtautumista yrityksiin kohdistuviin alueellisiin erityistukiin osoittaa osaltaan se, että puolet näiden alueiden kunnanjohtajista ei pidä yritystukia hyvänä väylänä yritystoiminnan elinvoimaisuuden lisäämiseksi.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että näkemykset yrityksiin kohdistettavien erityistukien soveltuvuudesta aluepoliittiseksi välineeksi ovat sitä positiivisemmat, mitä syrjäisemmän seudun kunnasta on kysymys. Toisaalta erityistukien rahoitukseen liittyvät ongelmat ovat suurimmat juuri näillä alueilla. Itse asiassa tämä taas osaltaan ilmaisee tarvetta tukien käyttöönottoon näillä alueilla. Voidaankin päätellä, että ne alueet, jotka kipeimmin tarvitsisivat yrityssektorin elinvoimaisuuden lisäämiseen tähtääviä erityistukia, eivät pysty niitä todennäköisesti itse rahoittamaan, vaan tukimarkkojen olisi tultava näiden alueiden ulkopuolelta.

3.2.2 HENKILÖIHIN KOHDISTETTAVIEN ALUEELLISTEN ERITYISTUKIEN SOVELTUVUUS ALUEPOLITIIKAN VÄLINEIKSI

Valtaosa kunnanjohtajista on sitä mieltä, että on oikein, että kunnilla on mahdollisuus houkutella uusia veronmaksajia kuntaan esimerkiksi tonttipolitiikan tai henkilökohtaisten etujen ja tukien avulla. Kaikkein myönteisimmin tähän mahdollisuuteen suhtauduttiin ydinmaaseutuun kuuluvilla alueilla. Toisaalta henkilöille suunnattavat erityistuet koettiin melko ongelmallisiksi kaiken kaikkiaan. Erityisesti kaupunginjohtajien ja kaupunkien läheisten maaseutualueitten kunnanjohtajien mielestä henkilöille suunnattavat edut tai tuet ovat hyvin ongelmallisia esimerkiksi kuntalaisten tasa-arvon suhteen. Näillä kunnilla ei myöskään ole kunnanjohtajien mukaan yhtä suurta tarvetta eikä halua henkilökohtaisten etujen tai tukien käyttöönottoon kuin syrjäisemmällä maaseutualueilla. Toisaalta on hyvin luonnollista, että henkilöihin kohdistuvat erityistuet nähdään tarpeellisemmiksi voimakkaasta muuttotappiosta kärsivillä syrjäisillä alueilla. Kuten yrityksiin kohdistuviin tukiin ei myöskään henkilöihin kohdistuvien alueel-

listen erityistukien rahoittamiseen katsottu kunnissa olevan riittäviä resursseja. Henkilöihin kohdistuvat erityistuet nähtiin huomattavasti potentiaalisemmiksi ja paremmin soveltuviksi aluepolitiikan välineiksi syrjäisillä seuduilla kuin kaupungeissa tai niiden läheisyydessä. Kokonaisuudessaan suhtautuminen henkilöihin kohdistuviin alueellisiin erityistukiin on varsin samankaltainen kuin yrityksiin kohdistuviin alueellisiin erityistukiin: tukia tarvitsevat syrjäseudut suhtautuvat tukiin muita alueita myönteisemmin, mutta niillä on muita alueita huommat resurssit niiden rahoitukseen.

Taulukko 5: Henkilöihin kohdistuviin erityistukiin liittyviä väittämiä

Väittämä	Kaikki kunnat	Syrjäinen maaseutu	Ydinmaaseutu	Kaupungit / kaupunkien läheinen maaseutu
	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %	Samaa mieltä / eri mieltä %
On oikein, että jotkut kunnat houkuttelevat uusia veronmaksajia kuntaan esimerkiksi tonttipolitiikan tai henkilöihin kohdistuvien etujen/tukien avulla.	70/21	70/19	84/16	50/36
Henkilöille suunnatut edut/tuet (esim. verohelpotukset) ovat ongelmallisia esimerkiksi kuntalaisten tasa-arvon mielessä.	53/39	39/52	58/32	93/7
Kunnalla ei ole tarvetta eikä halua henkilöihin kohdistuvien etujen/tukien käyttöön.	37/54	30/63	37/53	57/29
Kunnalla ei ole resursseja henkilöihin kohdistuvien etujen/tukien käyttöön.	77/18	84/14	68/26	64/21
Henkilöihin kohdistuvat tuet ovat hyvä tapa ihmisten houkuttelemiseen ja/tai pysymiseen kunnassa.	60/31	77/16	45/44	29/57

3.2.3 ERILAISTEN ALUEELLISTEN ERITYISTUKIEN VERTAILUA

Kunnanjohtajilta kysyttiin heidän mielipidettään siitä, miten hyvin eräät taloudelliset tuet ja etuudet sopisivat kuntien toimenpidevalikoimaan niiden houkutellessa uusia asukkaita kuntiin tai ehkäistessä nykyisten asukkaiden poismuuttoa (taulukko 6).

Syrjäisen maaseudun ja ydinmaaseudun kunnanjohtajien mielestä kuntien toimenpidevalikoimaan esitetyistä taloudellisista tuista ja eduista sopisivat parhaiten työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen alueelle muuttavien työllistyneiden kohdalla, polttoaineveron alennus syrjäseuduilla ja valtionveroon kohdistuvat helpotukset (työtulot). Lisäksi myös korotettu lapsilisä, normaalia halvemmat tontit, opintolainojen anteeksianto, charterveron poisto opiskelijoiden

Taulukko 6: Eri toimenpiteiden soveltuvuus muuttotappiokierteen korjaamisessa

Toimenpide-ehdotus	Kaikki kunnat	Syrjäinen maaseutu	Ydin-maaseutu	Kaupungit / kaupunkien läheinen maaseutu
	Hyvin/ huonosti %	Hyvin/ huonosti %	Hyvin/ huonosti %	Hyvin/ huonosti %
Peruspalveluiden työntekijöille (kuten luokanopettajille, lastentarhanopettajille ja lääkäreille) maksettava normaalia parempi palkka viiden vuoden ajan kuntaan muuton jälkeen	29/51	36/41	21/68	21/57
Asiantuntijoille (esim. teknisen puolen osaaajat) maksettava normaalia parempi palkka viiden vuoden ajan kuntaan muuton jälkeen	23/57	26/48	16/68	21/71
Verohelpotukset (kunnallisverosta) työtulosta	19/76	26/69	11/83	7/86
Verohelpotukset (valtionverosta) työtulosta	74/21	84/14	79/16	36/50
Opintolainojen anteeksianto henkilöille, jotka ovat asuneet ja työskennelleet alueella edellisen vuoden ajan. Myös henkilöt, joilla on työ, mutta ovat olleet hoitamassa lapsia viime vuoden ajan, saavat kyseisen edun.	55/30	65/21	63/26	14/64
Korotettu lapsilisä	70/18	81/12	74/21	29/36
Vauvaraha (kertaluonteinen maksu) kunnassa syntyville vauvoille	42/33	47/28	53/16	14/71
Normaalia halvemmat tontit	69/15	72/14	74/0	50/36
Charterveron poistaminen lentolipuista opiskelijoille kotipaikan ja opiskelupaikan välisistä lentolipuista	45/36	54/26	53/37	7/64
Työnantajien maksamien sosiaaliturva-maksujen alentaminen syrjäseuduille muuttavien työllistyneiden kohdalta	87/8	95/2	95/5	50/29
Työmatkakorvaus paikkakunnalle muuttajille, jotka käyvät töissä toisaalla	59/25	70/16	68/21	14/57
Yksityisten kuluttajien sähköstä ei peritä arvonlisäveroa.	51/29	63/19	53/32	14/71
Alennetut puhelujen hinnat	44/34	47/26	47/42	29/50
Veroäyrin alentaminen	13/66	19/63	11/63	0/79
Polttoaineveron alennus syrjäseudulla	80/13	91/5	90/11	36/43

lentolipuista, työmatkakorvaus ja ”vauvaraha” (kertaluonteinen maksu) kunnassa syntyville lapsille saivat melko paljon kannatusta kyselyyn vastanneilta kunnanjohtajilta.

Kunnanjohtajien mielestä työnantajien maksamien sosiaaliturvamaksujen alentaminen syrjäseuduille muuttavien työllistyneiden kohdalta sopisi kuntien

toimenpidevalikoimaan erinomaisesti auttamaan yritysten liikkeellelähtöä ja laajentumista. Lisäksi toimenpide kohdistuisi nimenomaan työllistämiseen, jota voidaan pitää eräänä keskeisimpänä aluepoliittisena tavoitteena syrjäseuduilla. Toisaalta tämän toimenpiteen toteutukseen saattaa kuitenkin liittyä suuria ongelmia esimerkiksi kilpailulainsäädännön osalta.

Myös polttoaineveron alennus syrjäseuduilla koettiin hyvin kysymykseen tulevaksi toimenpiteeksi. Polttoaineveron alennus toimisi vastaavanlaisena henkilöihin kohdistuvana alueellisena etuutena kuin kuljetustuki yritysten osalta. Se pienentäisi alueelle sijoittuvien ihmisten ”päivittäisiä” kustannuksia. Syrjäseuduilla esimerkiksi työpaikan ja asunnon väliset matkat ovat hyvin pitkät, ja polttoaineveron alennus lisäisi osaltaan mahdollisuuksia elämiseen syrjäisillä alueilla, vaikka työskentely tapahtuisikin suuremmilla keskusalueilla (vrt. työmatkakorvaus).

Valtion tuloveron alennus koettiin myös potentiaalisesti vaihtoehdoksi muuttotappioalueiden väestötilanteen korjaamiseksi. Palkansaajien nettotulojen korottamisella voidaan katsoa olevan kaksi eri vaikutusväylää aluekehityksen kannalta. Ensinnäkin se ehkäisee poismuuttoa alueelta ja lisää alueen houkuttelevuutta muuttokohteena. Toiseksi kohonnut tulotaso saattaa osaltaan helpottaa ammattitaitoisten ja korkeasti koulutettujen henkilöiden saamista aluekehityksen kannalta tärkeisiin avaintehtäviin.

Työtuloista perittävän kunnallisveron alentamista kunnanjohtajat eivät nähneet hyväksi keinoksi kuntien houkutellessa uusia asukkaita kuntiin tai ehkäisessä nykyisten asukkaiden poismuuttoa. Tähän vaikuttavat varmasti osaltaan valtion kuntaosuusjärjestelmän muutokset ja monissa kunnissa vallitsevat paineet veroäyrin nostoon sekä muuttoliikkeen johdosta pienentyneet kunnallisverotulot. Monenkaan syrjäseudun tai ydinmaaseudun kunnan talous ei kestäisi verohelpotuksista seuraavaa kunnallisverojen vähenemistä. Toisaalta verohelpotukset työtulosta esimerkiksi vain kuntaan muuttaville eivät pienentäisi verokeritymää. Ongelmaksi tässä kohti voisivat kuitenkin muodostua kuntalaisten tasarvoon liittyvät kysymykset. Ehkäpä samasta syystä kunnanjohtajilta liikenä vain vähän kannatusta asiantuntijoille (esimerkiksi teknisen puolen osaajille) tai peruspalveluiden työntekijöille (kuten luokanopettajille, lastentarhanopettajille ja lääkäreille) maksettavalle korotetulle palkalle (viiden vuoden ajan kuntaan muuton jälkeen). Itse asiassa suurempi osa kunnanjohtajista piti kyseisiä tukia ja etuja heikosti kuntien aluekehittämisen toimenpidevalikoimaan sopivina.

Normaalia halvemmat tontit ja ”vauvaraha” kunnassa syntyville lapsille sekä työmatkakorvaus niille kuntaan muuttaville, jotka käyvät töissä toisaalla, ovat tukimuotoja, joita kunnat voivat ottaa nykyisin suhteellisen helposti käyttöön. Suomessa on useita kuntia, joissa tontteja tarjotaan hyvin halvalla myyntiin. Myös nk. vauvarahaa on aika ajoin maksettu joissakin kunnissa. Työmatkakorvausta pendelöiville muuttajille on kokeiltu mm. Toivakassa vuosina 1998–1999⁶.

Verohelpotukset työtuloista maksettavasta valtionverosta, korotettu lapsilisä, opintolainojen anteeksianto, yksityisten kuluttajien sähkön arvonlisäveron

⁶ Toivakan kunta maksoi 28 henkilölle kyseistä työmatkakorvausta.

poisto ja charterveron poisto opiskelijoiden lentolipuista olisivat toteutuessaan uusia avauksia aluepoliittisten toimien joukossa. Syrjäseutujen kunnilla ei useinkaan ole resursseja omarahoitteiseen aluekehittämiseen, ja toisaalta myös muiden alueiden maksuhalukkuus ja resurssit ovat rajalliset. Suurin osa vastanneista kunnanjohtajista (85 %) oli sitä mieltä, että valtion tulisi rahoittaa henkilöihin kohdistuvat taloudelliset edut tai tuet. Toisaalta 5 % oli sitä mieltä, että kukin kunta hoitakoon tuista aiheutuvat kustannukset itse, ja samoin 5 % oli sitä mieltä, että kyseistä verohelpotusmallia ei tulisi kokeilla lainkaan.

Yrityksiin kohdistuvien erityistukien lailla myös henkilöihin kohdistuvat erityistuet koettiin soveltuvammiksi syrjäisillä alueilla kuin kaupungeissa ja niiden läheisyydessä. Kaupunkien ja niiden lähimaaseudun kunnanjohtajat pitivät esitettyjä henkilökohtaisia tukia yleensä ottaen huonoina välineinä kuntien muuttotappiokierteen katkaisemisessa. Myös näillä alueilla työtuloon kohdistuvat verohelpotukset (valtionverosta) ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen syrjäseuduilla alueelle muuttavien työllistyneiden kohdalla saivat eniten kannatusta.

3.2.4 SYRJÄSEUDUILLE JA KASVUKESKUKSIIN MUUTTOON VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ

Kunnanjohtajilta tiedusteltiin heidän mielipidettään siitä, mitkä tekijät vaikuttavat syrjäseudulle muuttamiseen. Kunnanjohtajat mainitsivat tärkeimmiksi tekijöiksi työn (n = 40), elämäntilanteen, asenteet tai juuret (n = 36), luontoon liittyvät arvot (n = 38), peruspalvelujen saavutettavuuden (n = 16) ja lasten turvallisuuden (n = 16).

Osalla kyselyyn osallistuneista kunnista ei ole ollut selviä ongelmia koulutetun väen houkuttelemisessa asumaan kuntaan ja/tai työllistymään alueen yrityksiin. Tällaiset alueet ovat tyypillisesti joko kaupunkeja tai niiden läheisiä maa-seutualueita. Toisaalta erityisesti syrjäseutujen kunnilla on kuitenkin ollut vakavia ongelmia koulutetun ja ammattitaitoisen väen houkuttelemiseksi kunnan asukkaiksi ja/tai alueen yritysten palvelukseen. Kunnanjohtajat esittivät tähän muun muassa seuraavia syitä:

- 1) av(i)opuolison työpaikka
- 2) syrjäinen sijainti ja pieni koko
- 3) imago ja yleiset vetovoimatekijät, ennakkuulot
- 4) asuntopula tai vuokra-asuntotuotannon pysähtyminen
- 5) kasvukeskuksen dominoiva asema ja kiristynyt kilpailu työvoimasta
- 6) palveluiden vähäisyys
- 7) lasten kouluttautumiseen liittyvät tekijät ja harrastusmahdollisuuksien puute.

Kunnanjohtajilta kysyttiin myös heidän arviotaan siitä, mitkä ovat keskeisimmät syyt väestön muuttamiselle kasvukeskuksiin. Keskeisimmiksi keskus-alueille muuttamisen syiksi mainittiin työ (n = 75), opiskelu ja koulutus (n = 34), palvelut ja infrastruktuuri (n = 36) sekä elämäntilanne ja trendikkyys (n = 30).

Ura- ja työmahdollisuuksien katsotaan usein olevan paremmat kasvukeskuksissa. Keskusten laajemmat työmarkkinat takaavat useimmiten paremmat työ-

mahdollisuudet. Tämä seikka korostuu erityisesti korkeasti koulutettujen erikoisosaajien kohdalla. Toisaalta työmarkkinoiden suuruus auttaa myös liikkumista työstä toiseen ja sitä kautta uralla etenemistä sekä ansiotason kohoamista. Valtio on monin toimin tukenut kasvukeskusten vahvistumista mm. toimillaan työnantajana, korkeakoulujen sijoittamisella ja lainsäädännöllä. Valtion laitokset sijoittuvat pääasiassa suuriin kaupunkeihin, samoin myös alueiden osaamista ja innovatiivisuutta edistävät korkeakoulut. Kouluttautuminen kotipaikkakunnan ulkopuolella madaltaa kynnystä muuttaa kotiseuduilta pois pysyvämmiin. Lisäksi opiskelijat voivat saada nykyisin kotipaikkaoikeuden opiskelupaikkakunnaltaan. Myös tämä osaltaan edistää väestön ja sitä myötä palveluidenkin keskittymistä keskuksiin.

Keskusalueilla on myös paremmat mahdollisuudet tarjota monipuolisia vapaa-ajan palveluita. Palvelutason merkitys korostuu erityisten nuorten ja hyvä-tuloisten kohdalla. Useimmiten myös asumiseen, liikkumiseen ja erilaiseen vuorovaikutukseen (esimerkiksi tietoliikenneverkot) liittyvä infrastruktuuri on keskusalueilla huomattavasti kehittyneemmällä tasolla kuin syrjäisemmällä seuduilla. Lisäksi keskusalueilla myös peruspalveluiden (esimerkiksi päivähoido, peruskoulutus, terveydenhoito) saatavuus ei ole yhtä selvästi uhattuna kuin useilla syrjäseuduilla. Onkin luonnollista, että varsinkin nuori väestönosa mieltää useimmiten keskusalueet houkuttelevammaksi asuinympäristöksi kuin olemassaolostaan kamppailevat syrjäseudut.

4 Henkilöihin kohdistettavien alueellisten erityistukien suotavuus lastentarhanopettaja- ja luokanopettajaopiskelijoiden näkökulmasta

4.1 Lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijoille suunnatun kyselyn toteutus

Lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijoille tehtyjen kyselyjen tavoitteena oli kartoittaa kyseisten ryhmien muuttopäätöksiin liittyviä tekijöitä sekä erityisesti henkilöihin kohdistuvien alueellisten erityistukien potentiaalisuutta muuttopäätöstä ohjaavana instrumenttina. Kysely kohdistettiin opintojensa loppuvaiheessa oleville opiskelijoille. Kyselyssä olivat mukana luokanopettajaopiskelijoista Oulun, Helsingin, Lapin ja Joensuun yliopistojen luokanopettajaksi valmistuvat opiskelijat. Lastentarhanopettajaopiskelijoiden osalta kysely kohdistettiin Oulun, Joensuun, Jyväskylän ja Helsingin yliopistoissa lastentarhanopettajaksi valmistuville opiskelijoille.

Kyselyjen kohderyhmät valittiin lähinnä Norjan mallin viitekehukseen sekä peruspalvelujen tuottamiseen ja väestön alueellisen liikkumiseen liittyvien näkökulmien perusteella. Opiskelijakyselyt toteutettiin loppuvuodesta 2000. Opiskelijakyselyjen kohdalla voidaan puhua näytteestä, sillä aineisto hankittiin siten, että opiskelijat pyrittiin tavoittamaan isompina ryhminä kyselylomakkeen täyttöä varten esimerkiksi joillakin yhteisillä luennoilla tai syventävien opintojen tutkimusseminaareissa. Luokanopettajaopiskelijat olivat kyselyn ajankohtana pääasiassa kolmannella vuosikurssilla. Tämän jälkeen opiskelijoilla on hyvin vähän yhteisiä opintoja ja heitä olisi ollut erittäin vaikea tavoittaa kyselyyn. Osa opiskelijoista on myös lopettanut opintonsa, joten tutkimusaineistoa kerättäessä ei ollut tarkkaan tiedossa vuosikurssien todellinen suuruus. Opiskelijakyselyt päätettiin toteuttaa kuitenkin kuvatulla tavalla, koska opiskelijarekisterien pohjalta tehdyn postikyselyn kautta ei uskottu aiempien kokemusten perusteella saatavan riittävästi vastauksia. Kyselyihin saatiin yhteensä 156 vastausta, joista lastentarhanopettajaksi opiskelevilta 46 ja luokanopettajaksi opiskelevilta 110 vastausta. Kyselyihin vastanneista oli naisia 89 %.

Kyselyissä käsiteltiin seuraavia teemoja:

Ovatko luokanopettajaksi ja lastentarhanopettajaksi valmistuvat opiskelijat harkinneet muuttavansa pois asuinpaikkakunnalta opintojen päätyttyä?

Mitkä tekijät vaikuttavat luokanopettajaksi ja lastentarhanopettajaksi valmistuvien opiskelijoiden päätökseen tulevasta asuinpaikkakunnasta?

Voidaanko luokanopettajaksi ja lastentarhanopettajaksi valmistuvien opiskelijoiden muuttopäätökseen vaikuttaa erilaisten rahallisten tukitoimien avulla?

Kuinka suuren taloudellisen hyödyn luokanopettajaksi ja lastentarhanopettajaksi valmistuvat opiskelijat edellyttävät saavansa muuttaakseen tiettyntyyppisille alueille?

Mitkä tekijät vaikuttavat kohderyhmien muuttamiseen erityyppisille alueille?

Miten henkilöihin kohdistuvat taloudelliset tuet/edut tulisi rahoittaa?

Miten henkilöille suunnatut tuet/edut tulisi kohdentaa?

4.2 Lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijakyselyiden tulokset

Muuttohalukkuus

Kyselyyn vastanneista 62 % on harkinnut muuttavansa pois nykyiseltä asuinpaikkakunnaltaan opintojen päätyttyä. Muuttamista harkinneista peräti 85 % on harkinnut muuttoa nykyisen asuinmaakuntansa ulkopuolelle. Kokonaisuudessaan opiskelijoiden muuttohalukkuus on varsin suuri. On tärkeää huomata, että muuttohalukkuuteen vaikuttavat useat opiskelijoiden ominaisuudet, jotka poikkeavat väestön keskimääräisistä ominaisuuksista. Ensinnäkin koko kohderyhmä koostuu ainoastaan opiskelijoista. Lisäksi valtaosa (84 %) vastanneista on syntynyt vuosina 1975–1979, eli he ovat suhteellisen nuoria. Vastaajista 59 % on naimisissa tai asuu avoliitossa, mutta vain 12 %:lla vastaajista on kotona asuvia lapsia. Kohderyhmän opiskelijat kuuluvat myös valmistuttuaan koulutettuun väestönosaan.

Taulukko 7: Kyselyyn vastanneiden halukkuus muuttaa pois nykyiseltä asuinpaikkakunnaltaan

Onko harkinnut muuttoa pois nykyiseltä asuinpaikkakunnalta?	%
Ei	38
Kyllä	62
Minne harkinnut muuttoa (muuttoa harkinneet)?	
Asuinmaakunnan sisällä	15
Asuinmaakunnan ulkopuolelle	85

Opiskelu lisää merkittävästi muuttoalttiutta (ks. esimerkiksi Häkkinen, 2000; Laakso ja Loikkanen, 2000), ja tämä osaltaan selittää myös kyselyyn vastanneiden suurta muuttohalukkuutta. Vuonna 1994 tuli voimaan kotikuntalaki, minkä seurauksena useat koulutukseen hakeutuvat vaihtavat asuinkunnakseen

opiskelupaikkakuntansa. Opiskelijakyselyn perusteella yli 80 % luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoista oli aiemmin muuttanut asuinkuntaa. Opiskelun jälkeen muutetaan taas usein joko takaisin kotipaikkakunnalle tai muualle. Paluumuuttoa estää kuitenkin usein vaikeus saada työtä pienillä paikkakunnilla.

Muuttopäätös on vahvasti sidoksissa myös ikään. Muuttajien on yleisesti todettu olevan esimerkiksi keskimääräistä nuorempia (ks. esim. Laakso ja Loikkanen, 2000; Ritsilä ja Tervo, 1999). Aineistossa nuoret ikäryhmät ovat edustettuina vahvasti, ja tämä osaltaan lisää muuttohalukkuutta. Myös perheasema vaikuttaa muuttoalttiuteen, ja varsinkin lapsiperheisiin kuuluvien aikuisten muuttoalttius on selvästi vähäisempi kuin muiden työikäisten. Puoliso ja lapset tiivistävät sidoksia alueelle ja korottavat näin osaltaan poismuuttokynnystä. Vilkkaimmin muuttavat perheettömät sekä kotona asuvat työikäiset lapset (Laakso ja Loikkanen, 2000; Ritsilä ja Tervo, 1999).

Koulutustasolla ja ammatilla on merkittävä vaikutus henkilön muuttoalttiuteen (Laakso ja Loikkanen, 2000; Ritsilä, 2001). Muuton todennäköisyys on korkeasti koulutetuilla henkilöillä huomattavasti suurempi kuin vähemmän koulutetuilla. Tämä johtuu osittain siitä, että korkeasti koulutettujen henkilöiden erityisosaamisen hyödyntäminen vaatii usein laajat työmarkkinat.

Muuttoliiketutkimuksissa työnsaannin todennäköisyys ja odotettavissa oleva ansiotaso ovat keskeisiä tekijöitä muuttopäätöksen ja kohdealueen valinnan taustalla (ks. esimerkiksi Ritsilä, 2001). Työpaikan saatavuuden merkitys korostuu vastavalmistuneiden kohdalla, ja nuoret voivat joutua muuttamaan työn perässä saadakseen useimpiin vakansseihin vaadittavaa työkokemusta.

Kohdealueen valinta

Kyselyssä haluttiin selvittää myös opiskelijoiden preferenssejä muuttaa erityyppisiin kaupunkeihin tai maaseutualueille, jos he saisivat alueelta koulutustaan vastaavaa työtä (ks. taulukko 8). Kyselyn perusteella opiskelijat muuttaisivat mieleliten maakuntakeskuksiin, pieniin kaupunkeihin tai kaupunkien läheiselle maaseudulle. Myös pääkaupunkiseudulle olisi melko paljon halukkaita muuttajia,

Taulukko 8: Kyselyyn vastanneiden preferenssi kohdealueen suhteen, jos työpaikka olisi tarjolla

Miten mielellään muuttaisi seuraavantyyppisille alueille, jos saisi koulutusta vastaavaa työtä kyseiseltä alueelta?	Koko aineisto Ei mielellään / mielellään %
Pääkaupunkiseudulle	49/40
Maakuntakeskukseen	20/52
Pieneen kaupunkiin	15/63
Kaupunkien läheiselle maaseudulle	20/58
Ydinmaaseudulle	68/15
Syrjäiselle maaseudulle	85/6

mutta myös vastustus sinne muuttamista kohtaan on merkittävä. Ydinmaaseudulle tai syrjäiselle maaseudulle opiskelijat eivät myöskään kovin mielellään kyselyn tulosten perusteella muuttaisi. Yksi selittävä tekijä tähän voi olla vastaajien tottumus keskuksen läheisyyteen. Vastaajista 83 %:lla kotikunta on Tilastokeskuksen kuntapohjaisessa aluejaossa luokiteltu kaupunkimaiseksi ja peräti 96 %:lla asuinkunta (usein opiskelupaikkakunta) on kaupunkimainen. Edelleen kaksi kolmasosaa opiskelijoista asuu kunnan keskustassa. Noin puolella niistä, jotka eivät asu keskustassa, etäisyys keskustaan on korkeintaan 5 kilometriä.

Asuinpaikan valintaan vaikuttavat tekijät

Seuraavassa vaiheessa kyselyssä kartoitettiin tekijöitä, jotka vaikuttavat valmistumassa olevien opiskelijoiden tulevan asuinpaikkakunnan valintaan. Eniten päätökseen tulevasta asuinpaikasta vaikuttavat kyselyn perusteella työhön liittyvät

Taulukko 9: Asuinpaikan valintaan vaikuttavat tekijät

Vaikuttavatko seuraavat tekijät päätökseen tulevasta asuinpaikasta?	Koko aineisto Ei vaikutusta / on vaikutusta %
Työpaikan saaminen	6/94
Työpaikan vaihto / paremman työpaikan saanti	10/90
Mahdollisuus uralla etenemiseen	20/80
Tyttö- tai poikaystävän mahdollisuus saada työtä	5/95
Jatko- ja täydennyskoulutusmahdollisuudet	25/75
Alueen yleinen työllisyystilanne	43/57
Kunnallisveron suuruus	82/18
Tulotaso alueella	71/29
Kohtuuhintaisen omistus-/vuokra-asunnon saanti	16/84
Vanhemmat	44/56
Ystävät/kaverit	30/70
Sukulaiset	67/33
Tyttö- tai poikaystävä	3/97
Avio-/avoliiton solmiminen	19/81
Lasten koulunkäynti	24/76
Sijainti	8/92
Harrastusmahdollisuudet	20/80
Kulttuuripalvelut	28/72
Lasten päivähoidon järjestyminen	26/74
Liikenneyhteydet	19/81
Paikkakunta on suuri.	53/47
Paikkakunta on lähellä nykyistä asuinpaikkakuntaa.	67/33
Seikkailunhalu	76/24
Viihtyisä asuinympäristö / luonnonolot	11/89

tekijät (työpaikan saatavuus, työpaikan vaihto / paremman työpaikan saanti, mahdollisuus uralla etenemiseen, tyttö- tai poikaystävän mahdollisuus saada työtä sekä jatko- ja täydennyskoulutusmahdollisuudet). Myös asumiseen liittyvät tekijät (kohtuuhintaisen omistus-/vuokra-asunnon saanti ja viihtyisä asuinympäristö) nousivat erittäin tärkeiksi. Lisäksi harrastusmahdollisuudet, kulttuuripalvelut, perheen perustamiseen liittyvät tekijät (tyttö- tai poikaystävä, avo- tai avioliiton solmiminen) ja erilaiset perheen elinvaiheeseen liittyvät tekijät (lasten koulunkäynti ja päivähoiton järjestyminen) sekä potentiaalisen kohdealueen sijainti ja liikenneyhteydet olivat kyselyyn osallistuneiden mielestä olennaisia tekijöitä muuttopäätöksen yhteydessä. On kuitenkin tärkeää huomata, että muuttopäätökseen vaikuttavat yleensä samanaikaisesti lukuisat henkilön ominaisuuksiin ja preferensseihin sekä kohde- ja lähtöalueen ominaisuuksiin liittyvät eri tekijät.

Taloudellisten erityistukien vaikutus muuttopäätökseen

Kuten aiemmin mainittiin, myös taloudelliset tekijät ovat tärkeitä muuttopäätöstä harkittaessa. Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen kysymys liittyy siihen, voidaanko väestön muuttokäyttäytymistä ohjata erilaisten henkilöihin kohdistuvien rahallisten tukitoimien avulla. Opiskelijakyselyn perusteella erilaisilla rahallisilla tukitoimilla on suuri tai erittäin suuri vaikutus joka kymmenenteen vastaajaan (taulukko 10). Lisäksi tuilla on kyselyn perusteella kohtalainen vaikutus on noin kahteen kolmasosaan opintojaan päättävistä lastentarhan- ja luokanopettajaopiskelijoista. Noin neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että tukien vaikutus muuttopäätökseen on erittäin pieni tai olematon.

Taulukko 10: Muuttopäätökseen vaikuttaminen erilaisten henkilöihin kohdistuvien rahallisten tukitoimien avulla

Voidaanko muuttopäätökseen vaikuttaa erilaisten rahallisten tukitoimien avulla?	%
Ei lainkaan	12
Erittäin pieni vaikutus	13
Pieni vaikutus tai kohtalainen vaikutus	66
Suuri vaikutus	8
Erittäin suuri vaikutus	1

Taloudelliset erityistuet ja kohdealue

Kyselyssä syvennettiin henkilöihin kohdistuvien erityistukien alueellista näkökulmaa ja kyselyyn osallistuneita pyydettiin arvioimaan sitä, millainen vaikutus taloudellisilla tuilla tai eduilla olisi halukkuuteen muuttaa erityyppisille alueille. Muuttopäätöksiin vaikuttaminen erilaisten taloudellisten tukien ja etujen avulla ei opiskelijoiden kohdalla näyttäisi suuresti riippuvan siitä, onko kyse pitkän vai lyhyen matkan muutosta. Sitä vastoin syrjäiselle maaseudulle ja ydinmaaseudul-

Taulukko 11: Taloudellisten tukien ja etujen vaikutus halukkuuteen muuttaa erityyppisille alueille

Millainen vaikutus taloudellisilla tuilla ja eduilla on muuttohalukkuuteen seuraavan tyyppisille alueille?	Ei ole vaikutusta %	On vaikutusta %
Asuinmaakunnan sisällä		
Syrjäiselle maaseudulle	55	45
Ydinmaaseudulle	56	44
Kaupunkien läheiselle maaseudulle	36	64
Kaupunki	44	56
Asuinmaakunnan ulkopuolelle		
Syrjäiselle maaseudulle	58	42
Ydinmaaseudulle	55	45
Kaupunkien läheiselle maaseudulle	40	60
Kaupunki	44	56

le muuttoon vaikuttaminen taloudellisten tukien tai etujen avulla on kyselyn perusteella vaikeampaa kuin kaupunkien läheisille maaseutualueille tai kaupunkeihin muuttoon vaikuttaminen.

Ydinmaaseudulle muutto näyttäisi olevan eräänlainen käännepiste. Vastanneista opiskelijoista yli puolet on sitä mieltä, että taloudellisilla tuilla ja eduilla ei ole lainkaan vaikutusta halukkuuteen muuttaa ydinmaaseudulle. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että taloudellisilla erityistuilla on selvä merkitys muuttopäätösten yhteydessä.

Muuttamisen tai paikallaan pysymisen rajahinta

Seuraavaksi opiskelijoita pyydettiin määrittelemään, kuinka suuren taloudellisen hyödyn tai edun (käteen jäävä osuus) he vähintään haluaisivat normaalin palkan lisäksi kuukausittain, jotta he olisivat valmiita muuttamaan tai jäämään erityyppisille alueille asuinmaakuntaansa tai sen ulkopuolelle.⁷ Oletuksena oli, että opiskelijat saisivat koulutustaan vastaavaa työtä kyseiseltä alueelta.

Taulukon 12 tuloksista havaitaan, että opiskelijoiden määrittelemissä taloudellisten tukien rajahinnoissa on selviä eroja eri kuntatyyppien välillä. Syrjäiselle maaseudulle muuttaakseen opiskelijat haluaisivat keskimäärin noin kaksinkertaisen käteen jäävän taloudellisen hyödyn kuukausittain verrattuna muuttoon kaupunkeihin. Lisäksi opiskelijat edellyttävät suurempaa ”korvausta” asuinmaakunnan ulkopuolelle muutosta kuin asuinmaakunnan sisäisistä muutoista. Esimerkiksi syrjäiselle maaseudulle asuinmaakunnan ulkopuolelle muuttamisesta haluttu kompensatio vastaa lähes opettajille nykyisin käteen jäävää kuukausi-

⁷ Taloudellisen hyödyn tai edun suuruutta kysyttäessä kohdealueena asuinmaakunnan sisällä ovat sekä asuinkunta että muut kyseisen aluetyypin kunnat.

Taulukko 12: Taloudellisen erityistuen rajahinta erityyppisille alueille muuttoa harkittaessa

Taloudellisen hyödyn tai edun suuruus kuukausittain normaalin palkan lisäksi, jotta opiskelijat olisivat valmiita muut- tamaan (tai jäämään) alueelle	n	Keskiarvo mk	Mediaani mk
Asuinmaakunnan sisällä			
Syrjäiselle maaseudulle	116	4 270	3 000
Ydinmaaseudulle	116	3 234	2 000
Kaupunkien läheiselle maaseudulle	116	2 380	1 500
Kaupunki	95	2 122	1 000
Asuinmaakunnan ulkopuolelle			
Syrjäiselle maaseudulle	117	5 372	3 000
Ydinmaaseudulle	116	4 306	2 000
Kaupunkien läheiselle maaseudulle	112	3 021	2 000
Kaupunki	100	2 590	1 000

palkkaa⁸. Mielipiteet kuvastavat hyvin yleistä trendiä keskusalueiden vetovoimaisuudesta. Toisaalta on huomattava, että opiskelijoiden edellyttämän kompensaa-
tion määrässä on todennäköisesti merkittävää vaihtelua myös eri alueryhmien
sisällä. Lisäksi on tärkeää huomata se, että erityistukien potentiaalinen kohde-
alue ovat nimenomaan syrjäiset maaseutualueet eivätkä juurikaan kaupunkialueet.
Tämän perusteella voisi olla asianmukaista tarkastella muuttamisen ja paikal-
laan pysymisen edellyttämiä kompensatioita syrjäisempien alueiden ja kaupun-
kien tai kaupunkien läheisten maaseutualueiden rajahintojen erotuksena. Kom-
pensaatioiden markkamäärät pienenisivät näin tarkasteluna noin puoleen.

Tukityyppien mieluisuus

Mieluisin taloudellinen tuki tai etu opiskelijoiden mielestä oli normaalia parempi
palkka. Yli 90 % vastaajista asetti sen mieluisimmaksi tai toiseksi mieluisim-
maksi tukimuodoksi. Verohelpotukset työtulosta olivat opiskelijoille seuraavaksi
mieluisin tukimuoto. Näyttäisi siltä, että parempi palkka ja verohelpotukset koe-
taan kuitenkin jossain määrin eriarvoisiksi, vaikka markoissa mitattava netto-
hyöty olisikin sama. Korotettu lapsilisä nousi kolmanneksi mieluisimmaksi vaih-
toehdoksi ennen opintolainojen anteeksiantoa.

⁸ Lastentarhanopettajien (alempi korkeakoulututkinto) lähtöpalkka on noin 8 200–8 500
markkaa kuukaudessa ja peruskoulun luokanopettajan (ylempi korkeakoulututkinto) noin
9 500 markkaa kuukaudessa. Noin 100 000 markan tuloista opettajat maksavat veroa
12 500 markkaa ja 17 500 markkaa, eli käteen jää verojen jälkeen 70 000 mk eli noin
5 833 markkaa kuukaudessa.

5 Veronkevennysten vaikutusten ekonometrista simulointia*

5.1 Tarkastelun taustaa

Käsillä olevassa tutkimuksessa päädyttiin kyselyaineistojen kuvailevan tarkastelun rinnalla mikroekonometriseen analyysiin. Toteutetulla simuloinnilla pyritään havainnollistamaan nettopalkkaodotusten merkitystä väestön muuttopäätöksiin. Luvun tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, voidaanko henkilöihin kohdistettavilla veronkevennyksillä vaikuttaa väestön muuttokäyttäytymiseen, miten tehokkaita toimet ovat ja miten ne olisi järkevä kohdistaa.

Huolimatta suuresta mielenkiinnosta aiemmin luvussa 1.1 esiteltyä Norjan mallia kohtaan Suomessa ei ole toistaiseksi tehty syvällisempää tutkimusta siitä, voidaanko henkilökohtaisiin tuloihin kohdistuvilla verovähennyksillä ylipäänsä vaikuttaa väestön sijaintiratkaisuihin. Tässä suhteessa seuraava ekonometrinen simulaatio pyrkii laajentamaan aikaisempaa tutkimusta⁹.

Tutkimuksessa käytetty empiirinen mikroaineisto perustuu Tilastokeskuksen väestölaskentojen ja työssäkäynnin pitkittäistietoihin Suomesta vuosilta 1993–1995. Aineisto on 1 %:n satunnaisotos koko väestöstä, ja tarkastelussa rajoitetaan analysoimaan tarkastelujaksolla 16–64 vuotta täyttäneitä työssä käyviä henkilöitä. Tutkimusasetelma perustuu inhimillisen pääoman käsitteeseen, jolloin muuttopäätöksen oletetaan riippuvan inhimillisen pääoman taloudellisesta vaihtoarvosta eri sijaintipaikoissa. Väestön sijaintipäätösten oletetaan siten olevan vahvasti riippuvaisia odotettavissa olevista tuloista. Tutkimuksen ekonomet-

* Tämä luku perustuu Haapasen ja Ritsilän tutkimukseen ”Can migration decisions be affected by income taxation policies?” Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta, working paper 238/2001.

⁹ Palkkaodotuksien vaikutusta muuttamiseen ovat tutkineet Nakosteen ja Zimmer (1980) Yhdysvalloissa, Robinson ja Tomes (1982) sekä Islam ja Choudhury (1990) Kanadassa sekä Haapanen (2000) Suomessa. Näissä tutkimuksissa ei kuitenkaan varsinaisesti tarkastella verotuksen vaikutuksia muuttokäyttäytymiseen.

rinen analyysi on toteutettu kahdessa vaiheessa. Ensiksi odotettavissa olevat nettopalkat on estimoitu otoshenkilöille käyttäen selektiivisyyskorjattuja palkkaregressioita. Toiseksi saatuja nettopalkkaennusteita on käytetty, muiden tekijöiden ohella, selittävinä muuttujina muuttopäätöstä simuloitaessa.

Tutkimuksen raportointi etenee seuraavasti. Luvussa 5.2 esitetään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Luku 5.3 kuvailee tutkimuksessa käytetyn tilastoaineiston, muuttajat ja ekonometrisen mallin. Luku 5.4 raportoi tutkimuksen empiiriset tulokset. Luvussa 5.5 havainnollistetaan esimerkkien avulla veropoliittisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta. Luku 5.6 kertaa lyhyesti tutkimuksen tuottamat keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

5.2 Teoreettinen viitekehys

5.2.1 INHIMILLISEN PÄÄOMAN TEORIA JA MUUTTOPÄÄTÖS

Ekonometrisen simulaation viitekehystenä toimii inhimillisen pääoman teoria. Inhimillisen pääoman muuttamiseen liittyvä sovellus on kehittynyt nykymuotoonsa muun muassa Sjaastadin (1962), Weissin (1971), Seaterin (1977) ja Schaefferin (1985) tutkimusten myötä. Inhimillisen pääoman malleissa muuttopäätöksen katsotaan riippuvan yksilön taloudellisista hyötytasoista eri alueilla. Edelleen muuttopäätöksen oletetaan perustuvan yksilön oman hyödyn maksimointiin. Yksilön oletetaan muuttavan, mikäli muuton jälkeinen odotettavissa oleva hyötytaso kohdealueella ylittää nykyisellä alueella saavutettavissa olevan hyödyn. Heterogeenisillä yksilöillä oletetaan olevan erilaiset hyötyfunktiot, ja siten yksilöiden samalla alueella asumisesta saama nettohyöty vaihtelee.

Tärkein henkilön hyötyyn ja siten muuttopäätöksen tekoon vaikuttava tekijä on hänen inhimillisen pääoman reservinsä ja sen hyödyntämismahdollisuudet. Inhimillisen pääoman voidaan katsoa olevan varantosuure, joka riippuu mm. koulutuksesta, työharjoittelusta ja työkokemuksesta. Yksilön inhimillisen pääoman hyödyntämisen kautta saavuttama hyöty riippuu myös (odotettavista) nettotuloista, joihin vaikuttavat edellä mainittujen tekijöiden lisäksi tuloihin kohdistuvat verot.

Formaalisti henkilön i muuttopäätöksen alueelta j alueelle k oletetaan perustuvan seuraavaan hyödyn maksimointiprosessiin ajan hetkenä t :

$$E(R_{it}) = \max_{W, X} [E \int_0^T e^{-rt} \{U_{ik}(W_{ik}, X_{ik}) - U_{ij}(W_{ij}, X_{ij})\} dt - CM_{ijk}] \quad (1)$$

ehdolla

$$\int_0^T e^{-rt} (U_{ik} - U_{ij}) dt - CM_{ijk} \geq 0, \quad (2)$$

missä $E(R_{it})$ on henkilön i odotettavissa olevan hyödyn nykyarvo. U_k on odotettavissa oleva hyöty vertailualueella k ominaisuuksin X_{ik} ja odotettavissa olevin tuloin W_{ik} . Vastaavasti U_j on odotettavissa oleva hyöty nykyisellä alueella j omi-

naisuuksin X_{ij} ja odotettavissa olevin tuloin W_{ij} . Muuttamisesta alueelta j alueelle k aiheutuvat suorat kustannukset ovat CM_{jk} . Odotettavissa olevat hyödyt U_k ja U_j sekä suorat kustannukset CM_{jk} muodostuvat muuttopäätökseen vaikuttavien henkilökohtaisten, kotitaloudellisten ja alueellisten ominaisuuksien pohjalta. Rationaaliseen valintapäätökseen perustuen henkilö muuttaa, jos odotettavissa oleva hyödyn lisäys ylittää suorat muutosta aiheutuvat kustannukset.

5.2.2 TULOJEN MUODOSTUS JA YKSILÖIDEN PALKKATULOIHIN KOHDISTUVAT VEROHELPOUKSET

Lähtöalueen ja kohdealueen verotuksen voidaan olettaa vaikuttavan muuttopäätökseen ensinnäkin, koska verotuksella on suora suhde muuttopäätökseen vaikuttavaan nettotuloon. Palkkaodotuksien vaikutusta muuttopäätökseen ovat tutkineet muun muassa Nakosteen ja Zimmer (1980) Yhdysvalloissa, Robinson ja Tomes (1982) sekä Islam ja Choudhury (1990) Kanadassa ja Haapanen (2000) Suomessa. He ovat havainneet, että odotettavissa olevien palkkatulojen kasvu (kohdealueen ja lähtöalueen odotettavissa olevien tulojen erotus) lisää muuttoalttiutta.

Toiseksi, lähtöalueen verotuksella voi olla epäsuora vaikutus muuttopäätökseen. Verotuksen jälkeiset nettotulot vaikuttavat työn tarjontaan. Talousteorian perusteella verotuksen keveneminen lisää työvoiman tarjontaa, jos substituutiovaikutus dominoi tulovaikutusta eli jos työvoiman tarjontakäyrällä on positiivinen kulmakerroin (ks. esimerkiksi Connolly ja Munro 1999). Näin ollen voidaan olettaa lähtöalueen verotuksen kevenemisellä olevan lähtömuuttoalttiutta vähentävä vaikutus.¹⁰

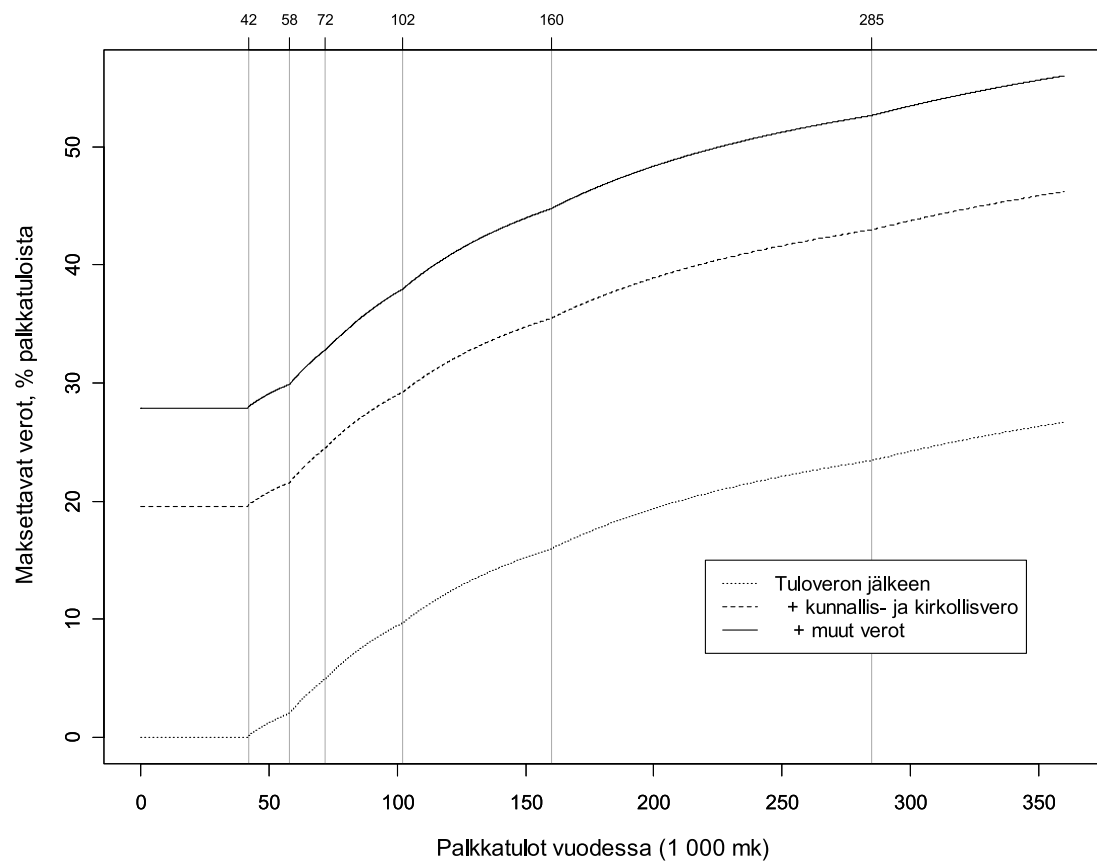
Alueellisten verotukseen kohdistuvien toimenpiteiden suunnittelun tueksi tarvitaan tietoa verotuksen jälkeisten tulojen muodostumisesta. Tulonmuodostus ja verotuksen kohtaanto toimivat toimenpiteiden kohdistamisen ja niiden kustannusten selvittämisen perustana. Kuvio 4 havainnollistaa palkkatulojen progressiivista verotusta Suomessa vuonna 1995.¹¹ Tulojen ylittäessä verotaulukon tuloajan kasvaa marginaaliveroaste ja ansaittu lisätulo kasvattaa käytettävissä olevia tuloja entistä vähemmän. Esimerkiksi jos palkansaaja ansaitsi 100 000 markkaa vuonna 1995, hänen täytyi maksaa valtion tuloveroa noin 10 % tuloistaan. Vastaavasti palkansaaja, joka ansaitsi 200 000 markkaa vuodessa, maksoi jo noin 20 % tuloveroa.

Valtion tuloveron lisäksi palkansaajat maksavat myös kunnallisveroa ja sosiaalivakuutusmaksuja. Verovelvollinen joutuu maksamaan palkkatuloistaan myös kirkollisveroa, jos hän kuuluu evankelisluterilaiseen tai ortodoksiseen kirkkoon. Kunnallis- ja kirkollisveroprosentti ei riipu tarkasteltavan palkansaajan tulotasta. Kunnallisvero vaihteli 15:n ja 20 %:n välillä vuonna 1995, kun taas kir-

¹⁰ Luonnollisesti verotuksen muodolla (esimerkiksi progressiivisuudella) voi olla vaikutusta työn tarjontaan ja täten myös muuttoalttiuteen.

¹¹ Palkkatulojen lisäksi veronalaiset ansiotulot sisältävät myös mm. veronalaiset sosiaali-etuudet ja yrittäjätulon ansiotulo-osuuden.

Kuvio 4: Verotuksen progressiivisuuden havainnollistus vuodelle 1995



Kuvion tuottamisessa on käytetty kunnallis- ja kirkollisverojen keskiarvoja. Verovähennyksiä ei ole otettu huomioon.

kollisvero oli evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluvilla 1,00–2,25 % alueen mukaan. Ortodoksisen kirkon veroprosentit eivät poikkea merkittävästi edellä mainituista.

Vuonna 1995 työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksut koostuivat kansaneläke-, sairaus-, työttömyys- ja työeläkevakuutusmaksusta. Ansaitusta palkkatulosta kansaneläkevakuutuksen osuus oli 0,55 %, työttömyysvakuutuksen 1,87 % ja työeläkevakuutuksen 4,00 %. Lisäksi sairausvakuutusmaksu oli 1,90 % aina 80 000 äyriin saakka. Tämän ylittävältä tulon osalta perittiin 3,80 %. Tässä tutkimuksessa on käytetty edellä esitettyjä verotusperusteita nettopalkkatulojen laskeamiseen.

5.3 Tutkimusasetelma

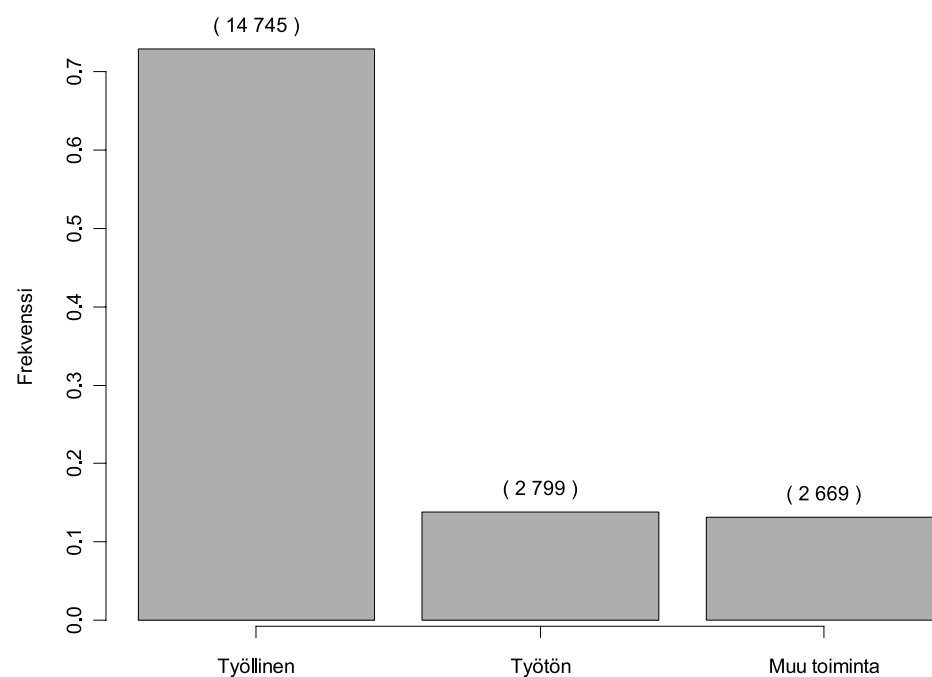
5.3.1 AINEISTO JA SIMULAATIOISSA KÄYTETYT MUUTTUJAT

Väestön ja työvoiman alueellisessa jakaumassa havaittu kehitys riippuu työvoimaan kuuluvien henkilöiden päätöksistä siitä, missä asua ja missä tehdä työtä. Näitä sijaintikysymyksiä voidaan tarkastella tilastoaineistoja hyödyntäen. Tässä tutkimuksessa hyödynnettiin Tilastokeskuksen väestölaskenta- ja työssäkäynnin

pitkittäistietoja vuosilta 1993–1995. Tarkasteluissa käytettiin 1 %:n satunnaisotosta koko väestöstä vuonna 1993.¹²

Toteutetussa analyysissä keskityttiin tarkastelemaan työntekijöiden asumis- ja työssäkäyntialueen valintapäätöksiä, eikä siinä tarkastella erikseen päätöstä osallistua työvoimaan. Koska olemme kiinnostuneita nimenomaan verotuksen vaikutuksista muuttopäätökseen, tarkastelussa rajoitutaan analysoimaan 16–64 vuotta täyttäneitä henkilöitä, joilla oli palkkatuloja vuonna 1995.¹³ Otannasta on poistettu myös yrittäjät, eläkeläiset ja alkuperältään ulkomaalaiset henkilöt, koska heidän palkkatulonsa määräytyvät todennäköisesti eri tavoin kuin valtaväestön. Kun aineistosta poistetaan vielä puuttuvat havainnot, aineiston havaintoyksiköiden määräksi jää 20 213. Kuvio 5 havainnollistaa otokseen mukaan tulleiden henkilöiden työmarkkina-asemaa vuonna 1993. Suurin osa heistä oli työssä käyviä (73 %) tai työttömiä (13,9 %), mutta osalla ei ollut palkkatuloja lainkaan tarkastelun alkuperiodilla vuonna 1993.

Kuvio 5: Tutkimuksessa käytetty otanta pääasiallisen toiminnan mukaan luokiteltuna vuoden 1993 viimeisellä viikolla (havaintojen lukumäärä suluissa)

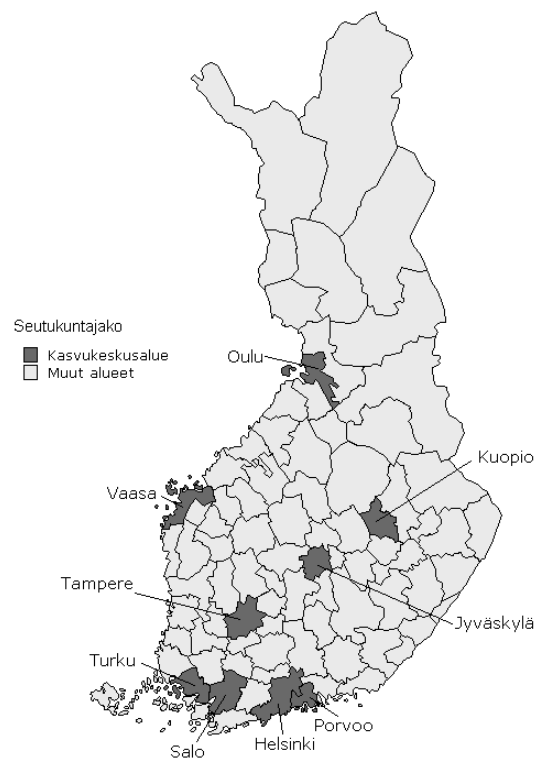


Kohde- ja lähtöalueiden osalta tutkimuksessa käytetään aluejaottelua kasvukeskuksiin ja syrjäisempiin alueisiin (kuvio 6). Tämä jaottelu on muodostettu vuoden 1995 seutukunnittaisen nettomuuttoasteiden ja asukaslukujen perusteel-

¹² Ajanjakson 1993–1995 aikana Suomen talous oli toipumassa lamasta, joten työttömyys oli poikkeuksellisen korkealla tasolla. Myös seutukuntien väliset muuttomäärät olivat huomattavasti pienempiä kuin 1990-luvun lopussa. Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista kotitalouksien käyttämistä päätöksenteon yksikköinä. Analyysissä käytettiin kuitenkin useita kotitalousmuuttujia valintapäätösten kontrolloimiseksi.

¹³ Positiivisen palkkatulon kriteerinä on käytetty 6 000 markkaa (eli noin 1 000 euroa) vuodessa.

Kuvio 6: Tutkimuksessa käytetty seutukuntapohjainen luokittelu kasvukeskuksiin ja muihin alueisiin



la. Seutukunnan on katsottu kuuluvan kasvukeskuksiin, jos sen nettomuuttoaste on positiivinen ja väkiluku yli 50 000.¹⁴ Kasvukeskuksia ovat Helsinki, Salo, Tampere, Turku, Vaasa, Jyväskylä, Kuopio ja Oulu. Näillä alueilla kotitalouksien keskimääräinen palkkataso on myös korkeampi kuin muilla alueilla ja vastaavasti työttömyys pienempi. Muut 75 seutukuntaa ovat suureksi osaksi taantuvia alueita, vaikkakin ne sisältävät Suomen mittakaavassa muutamia suurehkoja kaupunkeja, kuten Lappeenranta ja Rovaniemi.

Käytetystä paneeliaineistosta on mahdollista seurata, muuttaako tarkasteltava henkilö ja minne hän muuttaa seutukuntatasolla. Henkilöt on luokiteltu kasvukeskukseen muuttajiksi, jos he muuttivat vuonna 1994 ja heidän kohdealueensa oli jokin edellä mainituista kasvukeskuksista. Käytettyjen kriteereiden perusteella 20 213 otoshenkilöstä 558 (2,76 %) vaihtoi seutukuntaa vuonna 1994. Näistä 285 henkeä (1,35 %) muutti kasvukeskuksiin ja 273 henkeä (1,41 %) muille alueille.

Verotuksen jälkeiset palkkatulot (nettotulot) vuodelle 1995 muodostettiin tutkimuksessa käyttäen luvussa 5.2.2 kuvattuja verotusperusteita. Palkkatulosta vähennettiin tulovero, kunnallisvero, kirkollisvero sekä kansaneläke-, sairaus-, työttömyys- ja työeläkevakuutusmaksut.¹⁵ Vaikka käytetty aineisto kertoo, missä seutukunnassa henkilö asuu, aineistossa ei ole tietoa hänen asuinkunnastaan, joten hänen kunnallisveronsa taso on jouduttu analyysissämme arvioimaan. Kun-

¹⁴ Jaottelu ei muutu, jos väkiluku on 44 000–60 000.

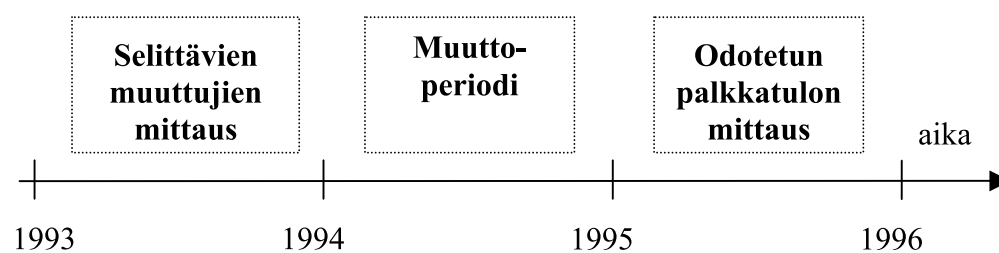
¹⁵ Yksinkertaisuuden vuoksi verovähennyksiä ei otettu huomioon nettopalkkatuloja laskettaessa.

nallisvero laskettiin väkiluvulla painotettuna keskiarvona kaikkien seutukuntaan kuuluvien kuntien veroäyrestä.¹⁶

Odotettujen palkkatulojen oletetaan vaihtelevan yksilöiden inhimillisen pääoman varannon mukaisesti. Inhimillisen pääoman varantoa voidaan arvioida mm. koulutustasolla ja työkokemuksella (ks. esimerkiksi Mincer 1978). Näiden ja muiden havaittavien tekijöiden lisäksi myös havaitsemattomat tekijät voivat vaikuttaa palkanmuodostukseen ja muuttopäätökseen. Edellä mainitun perusteella palkkaennusteet on estimoitu tutkimuksessa endogeenisesti tilaansa vaihtavan mallin avulla (endogenous switching model; ks. esimerkiksi Powers 1993; Maddala 1983; Poirier ja Ruud 1981).¹⁷ Estimoidusta mallista voidaan laskea erilliset palkkaennusteet molemmille muuttovaihtoehdoille.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti estimoinneissa käytettyjen muiden muuttokäyttäytymistä selittävien muuttujien sisältöä. Muuttujien tarkemmat määrittelyt ja keskiarvot on esitetty liitteessä 2. Kaikki selittävät muuttujat, pois lukien odotetut palkkatulot, on mitattu lähtöalueella ennen mahdollista muutto-periodia (kuvio 7).

Kuvio 7: Tutkimuksen analysointiasema



Sekä odotettavissa olevien tulojen että muuttokäyttäytymisen mallinnuksessa käytetään selittävinä tekijöinä ikää, sukupuolta ja koulutusta (korkea-asteen tutkinnot). Lisäksi selvitimme, onko otoshenkilöllä työssä käyvää puolisoa. Työssä käyvän puolison oletetaan vähentävän muuttoalttiutta. Aikaisemmissa tutkimuksissa myös lasten on todettu pienentävän muuttoalttiutta. Tässä tutkimuksessa käytetään kontrollimuuttujia, jotka kertovat, onko henkilöllä kouluikäisiä tai alle kouluikäisiä lapsia. Yksilöiden inhimillisen pääoman varantoon vaikuttavan työkokemuksen määrittelimme yksinkertaisesti työkuukausien määränä vuosina 1987–1993. Malleissa hyödynnettiin informaatiota siitä, omistaa-ko henkilö asunnon, käykö hän vieraalla paikkakunnalla töissä, oliko hän töissä vuoden 1993 viimeisellä viikolla ja mikä oli hänen työkuukausiensa lukumäärä vuonna 1993.

¹⁶ Vastaavat laskelmat on tehty myös kirkollisverotuksen osalta. Koska valtaosa suomalaisista kuuluu evankelisluterilaiseen kirkkoon (noin 85 %), laskelmissa on oletettu yksilöiden kuuluvan em. kirkkoon.

¹⁷ Mallin estimointitulokset ovat saatavissa tekijöiltä pyynnöstä.

Simulaatioissa käytettiin useita muuttujia kuvaamaan myös lähtöalueen ominaisuuksia, kuten seutukunnan työttömyysastetta ja taajama-astetta. Edellä mainitun lisäksi malleissa kuvattiin etäisyysmuuttujan avulla alueiden maantieteellistä sijaintia sekä potentiaalisia muuttamisesta aiheutuvia fyysisiä ja henkisiä kustannuksia. Etäisyysmuuttuja muodostettiin laskemalla henkilön etäisyys lähimpään kasvukeskukseen. Laskelmat on tehty käyttäen Tielaitoksen keräämiä kaupunkien välisiä tie-etäisyyksiä. Jokaisesta seutukunnasta valittiin suurin kaupunki edustamaan koko seutukunnan sijaintia.

5.3.2 SIMULAATIOISSA KÄYTETYT MENETELMÄT

Tutkimuksen ekonometrinen analyysi toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensiksi odotettavissa olevat nettopalkat estimoitiin otoshenkilöille käyttäen selektiivisyyskorjattuja palkkaregressioita. Toiseksi saatuja nettopalkkaennusteita käytettiin, muiden tekijöiden ohella, selittävinä muuttujina muuttokäyttäytymistä simuloitaessa.

Tutkimuksessa henkilöiden muuttopäätösten mallintamiseen käytettiin satunnaisparametrin mallia.¹⁸ Tässä joustavassa mallissa odotettavissa olevan nettopalkan parametri – ja täten odotettavissa olevan nettopalkan vaikutus – voidaan määritellä selittävien muuttujien, ml. satunnaistermi, funktiona. Tästä syystä odotettavissa olevien palkkatulojen vaikutus muuttopäätökseen voi vaihdella erilaisten henkilöiden ja lähtöalueiden välillä. Edellä mainittu mahdollistaa veronkevennysten tehokkaimman kohderyhmän määrittelyn, eli voimme arvioida, mihin demografisiin ryhmiin ja alueisiin veropoliittiset toimenpiteet vaikuttaisivat merkittävimmin. Itse asiassa tutkimuksessa on laskettu muuttamisen todennäköisyydet ennen aluepoliittisia toimia ja niiden jälkeen. Näiden laskelmien avulla voidaan arvioida kunkin toimenpiteen kustannustehokkuutta.

5.4 Simulaatioiden tulokset

Multinomiaalisen mallin estimoiminen yleisessä, suuren määrän valintavaihtoehtoja sisältävässä muodossa on hankalaa. Sen vuoksi yksinkertaistamme tutkimusasetelmaa ja oletamme yksilön voivan valita vain kolmen vaihtoehdon välillä: hän voi 1) pysyä nykyisellä alueella, 2) muuttaa syrjäseudulle tai 3) muuttaa keskusalueelle. Simuloitu malli vastaa siten kysymykseen, poikkeako veronkevennysten vaikutus kahdessa mahdollisessa muuttotapahtumassa (2 ja 3). Eri-laisia rajoitteita testaten päädyimme malliin, jonka tuottamat tulokset on raportoitu taulukossa 13.

¹⁸ Satunnaisparametrin logit-mallia (random parameters logit) on käytetty mm. kuluttajatutkimuksissa (ks. esimerkiksi Jain, Vilcassim & Chintagunta 1994; Train 1998; Brownstone & Train 1999) mutta ei tietääksemme muuttoliikkeen mallintamisessa.

Taulukko 13: Satunnaisparametrisen mallin estimaatit muuttamiselle (referenssiluokka paikallaan pysyminen)

Kiinteät parametrit	Vaihtoehto			
	Muuttaa syrjäseudulle		Muuttaa kasvukeskukseen	
Vakio	−1.089*	(0.523)	−8.407**	(0.650)
Ikä	−0.339**	(0.108)	−0.527**	(0.128)
Korkea-aste	0.209	(0.149)	0.209	(0.149)
Työssäkäyvä puoliso	−0.415**	(0.151)	−0.595**	(0.191)
Vain alle kouluikäisiä lapsia	0.003	(0.184)	−0.355	(0.210)
Kouluikäisiä lapsia	−0.436*	(0.180)	−1.246**	(0.253)
Omistusasuja	−0.803**	(0.149)	0.460**	(0.177)
Työkuukausien lkm	−0.028	(0.019)	0.012	(0.023)
Pendelöi	0.553**	(0.178)	1.250**	(0.187)
Seutukunnan työttömyysaste	0.015	(0.018)	0.073**	(0.025)
Asuu synnyinseutukunnassaan	−0.831**	(0.142)	−1.073**	(0.163)
Asuu kasvukeskuksessa	−2.904**	(0.243)	5.591**	(0.212)
Etäisyys lähimpään kasvukeskukseen	−0.095**	(0.011)	0.112**	(0.011)
Alkuperäiset tulot	−0.003	(0.015)	−0.027	(0.020)
Satunnaismuuttujan Ln (odotettu palkkatulo) vakiotermi	Heterogeenisuuteen vaikuttavat parametrit			Jakauman keskihajonta, σ
	Ikä	Omistus- asuja	Seutukunnan työttömyysaste	
14.941**	−1.356**	3.335**	−0.294*	0.018
(3.221)	(0.498)	(1.002)	(0.117)	(9.665)

Ensin annettu estimoitu parametri, sitten asymptoottiset keskivirheet su-
luissa. Uskottavuusfunktion logaritmi maksimissa: −2 111.12. Havaintojen määrä:
 $N = 20\,213$. Optimointiin käytettyjen toistojen lukumäärä laskettaessa simuloi-
tuja todennäköisyyksiä: 500. * (**) = tilastollisesti merkitsevä 5 %:n (1 %:n) ris-
kitasolla.

5.4.1 KONTROLLIMUUTTUJIIN LIITTYVÄT ESTIMOINTITULOKSET

Ennen kuin siirrymme tarkastelemaan odotettujen nettopalkkatulojen vaikutusta
muuttopäätökseen, raportoimme lyhyesti muiden merkittävien muuttujien tu-
lokset. Odotetusti iän lisääntyessä muuttoalttius vähenee. Tämä perustuu pit-
kälti siihen, että vanhemmilla henkilöillä on todennäköisesti vähemmän aikaa
hyötyä taloudellisesti inhimillisen pääoman varannostaan uudessa asuinpaikas-
saan. Myös aineettomilla kustannuksilla voi olla oma merkityksensä tässä yh-
teydessä. Iän myötä lisääntyy usein myös sosiaalisten ja emotionaalisten siteiden
määrä, mikä vähentää osaltaan lähtömuuttohalukkuutta.

Myös perhekoko vaikuttaa muuttohalukkuuteen (ks. esimerkiksi Mincer
1978). Perheellisten päätökset riippuvat myös muiden perheenjäsenten haluk-
kuudesta ja mahdollisuuksista muuttaa. Perheen lapset saattavat myös osaltaan
vaikeuttaa päätöstä muuttaa uudelle asuinseudulle, varsinkin kouluikäiset. Tau-
lukossa 13 raportoidut tulokset puoltavat edellä esitettyjen väitteiden paikkan-

5.4.2 ODOTETTAVISSA OLEVAT NETTOTULOT JA MUUTTAMISALTTIUS

Seuraavaksi syvennymme tarkastelemaan tarkemmin odotettujen nettotulojen vaikutusta muuttopäätökseen. Taulukosta 15 nähdään suoraan, että odotettavissa olevien tulojen vaikutus muuttoalttiuteen riippuu tarkasteltavan henkilön iästä, asunnon omistamisesta ja alueen työttömyysasteesta. Tarkempien johtopäätöksiä tekeminen edellyttää kuitenkin jälleen, kuten etäisyysmuuttujan tarkastelussakin, todennäköisyyksien simulointia.

Taulukko 15 havainnollistaa alkuperiodin mukaisella asuinalueella (alueella pysymisvaihtoehto) tapahtuvan 10 %:n nettotulojen kasvun vaikutuksia muuttopäätökseen. Toisin sanoen tarkasteltavassa vaihtoehdossa kasvatetaan henkilöiden verotuksen jälkeisiä tuloja alkuperiodin mukaisella alueella. Simulointien tulokset on raportoitu taulukossa 15 myös erilaisilla ikä-, omistusasuja- ja seutukunnan työttömyysaste -muuttujien arvoilla. Todennäköisyyslaskelmien tuloksista havaitaan, että 10 %:n nettopalkkatulojen kasvu lisää henkilöiden todennäköisyyttä pysyä nykyisessä seutukunnassa keskimäärin 2,09 % ja laskee heidän kasvukeskukseen (syrjäseudulle) muuttamisensa todennäköisyyttä 73,61 % (73,54 %).

Taulukko 15: Alkuperiodilla tapahtuvan 10 %:n nettotulojen lisäyksen vaikutukset muuttoalttiuteen

Vaihtoehto	Keskimääräinen henkilö	Ikä		Omistusasuja		Seutukunnan työttömyysaste	
		20 vuotta	40 vuotta	Ei	Kyllä	15 %	25 %
Absoluuttinen muutos todennäköisyydessä							
Pysyä	0.0203	0.0300	0.0120	0.0207	0.0212	0.0190	0.0225
Muuttaa syrjäseudulle	-0.0099	-0.0149	-0.0061	-0.0120	-0.0076	-0.0110	-0.0098
Muuttaa kasvukeskukseen	-0.0104	-0.0152	-0.0059	-0.0087	-0.0136	-0.0080	-0.0127
Prosentuaalinen muutos todennäköisyydessä							
Pysyä	2,09 %	3,12 %	1,22 %	2,13 %	2,17 %	1,94 %	2,33 %
Muuttaa syrjäseudulle	-73,61 %	-83,73 %	-63,41 %	-65,95 %	-89,02 %	-88,68 %	-69,47 %
Muuttaa kasvukeskukseen	-73,54 %	-80,25 %	-63,55 %	-67,31 %	-84,60 %	-86,36 %	-67,64 %

Todennäköisyydet on simuloitu taulukossa 13 annettuja estimaatteja käyttäen. Arvot on laskettu kaikkien havaintojen keskiarvoina. Toistojen lukumäärä laskettaessa simuloituja todennäköisyyksiä oli 1 000. Keskimääräinen vuosittainen nettopalkkatulo pysymisvaihtoehdossa on 51 573 mk.

Tarkastellaan seuraavaksi erilaisten rajoitteiden vaikutuksia muuttamisen todennäköisyyteen. Simuloinnin tulokset osoittavat, että odotettujen tulojen vaikutus nuorten muuttopäätökseen on suurempi kuin vanhempien ihmisten päätökseen. Jos henkilö on 20-vuotias (40-vuotias), hänen nykyisellä alueella pysymisensä todennäköisyys kasvaa keskimäärin 3,12 % (1,22 %) ja hänen muuttamisensa todennäköisyys laskee keskimäärin noin 82 % (63 %).

Nettotulojen vaikutus asuinseutukunnassa pysymiseen ei juurikaan riipu asunnon omistamisen tyypistä. Omistusasujilla pysymisen todennäköisyys kasvaa 2,17 % ja henkilöillä, jotka eivät omista asuntoa, 2,13 %. Sen sijaan nettotu-

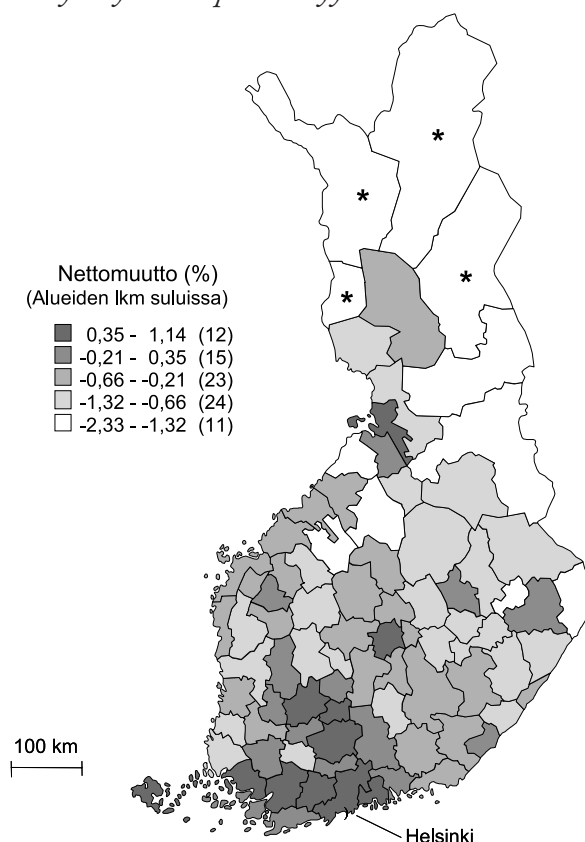
lojen lisäys vähentää kasvukeskukseen (syrjäseudulle) muuttamisen todennäköisyyttä huomattavasti enemmän (vähemmän) omistusasujilla. On kuitenkin tärkeää huomata, että omistusasujan muuttotodennäköisyys on pienempi kuin henkilön, joka ei omista asuntoa. Kokonaisuudessaan muuttamisen jousto on siten huomattavasti suurempi omistusasujilla.

Suuren työttömyyden alueilla nettotulojen lisäyksen jousto paikallaan pysymiseen on suurempi (2,33 %) kuin vähäisen työttömyyden alueilla (1,94 %). Aluepoliittisen toimenpiteen tehokkuuden näkökulmasta tämä on suotuista tulos, mikäli halutaan ihmisten pysyvän syrjäisillä suuren työttömyyden seuduilla.

5.5 Laskelmia kustannuksista kohdentamisen ja vaikutuksen määrän suhteen

Väestön alueellinen keskittyminen on voimistunut viime vuosien aikana. Kuvio 8 havainnollistaa seutukunnittaista muuttoliikettä Suomessa vuonna 1999. Seutukunnittaisista nettomuuttoluvuista voidaan havaita, että väestö pyrkii keskitymään voimakkaasti muutamaa kasvukeskukseen. Kasvukeskusten muuttovoitto oli 8 459 henkeä ja syrjäseutujen muuttotappio 5 194 henkeä vuonna 1995, kun vastaavat luvut vuonna 1999 olivat 17 374 ja 14 596 henkeä. Seuraavassa esitetävien laskelmien tavoitteena on osaltaan kartoittaa, voisivatko yksilöiden palk-

Kuvio 8: Nettomuutto seutukuntiin vuonna 1999, % (Lähde: Tilastokeskuksen Kuntafakta, 2000a), * aluetta käytetty toimenpideanalyysissa



katuloihin kohdistuvat verohelpotukset suurimpien muuttotappioiden alueilla olla varteenotettava ratkaisu vallitsevan kehityksen katkaisemiseksi.

Henkilöihin kohdistuvilla veronkevennyksillä voidaan olettaa olevan kahdenlaisia vaikutuksia muuttoliikkeeseen. Ensinnäkin veronkevennysten seurauksena lähtömuuttovirta kevennetyn verotuksen alueelta todennäköisesti pienenee ja supistaisi siten veronkevennysalueiden muuttotappiota. Toiseksi veronkevennykset luultavasti lisäävät muuttamista kevennetyn verotuksen alueelle. Toimenpiteen kokonaisvaikutusten arvioiminen on kuitenkin hankalaa. Esimerkiksi se, kuinka moni jättäisi muuttamatta alueelta ja kuinka monta ihmistä muuttaisi syrjäisille alueille, on monimutkainen kysymys. Seuraavassa keskitymme ensiksi mainittuun ongelmaan.

Miten verohelpotukset voitaisiin sitten käytännössä toteuttaa? Koska Suomen tuloverotus on progressiivinen, ainakaan se ei ole tasa-arvoisin keino prosenttimääraisten verohelpotusten toteuttamiseksi. Esimerkiksi vuonna 2001 vaikutettaisiin vain henkilöihin, joiden valtionveronalaiset tulot ylittävät 66 000 markkaa. Sen sijaan muut veromuodot, esimerkiksi kunnallisvero, soveltuvat tasa-arvonäkökulmasta paremmin veronkevennyksen perustaksi, koska kunnallisveroa maksavat periaatteessa kaikki, joilla on ansiotuloa. Kunnallisveroon perustuvaa kevennystä harkittaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että valtion tulisi todennäköisesti kompensoida kohdealueita aiheutuneita kustannuksia vastaavalla summalla. Tämä on erityisen tärkeää kehityksessä jälkeen jääneillä syrjäalueilla, koska kuntien talous ja sitä kautta esimerkiksi palvelutaso riippuu suuresti kunnallisveron tuotosta.

Seuraavassa on simuloitu neljään pohjoisimpaan seutukuntaan kohdistuvien veronkevennysten vaikutuksia (ks. kuvioon 8 tähdellä merkityt alueet). Ensimmäinen hypoteettinen toimenpide kasvattaa näillä alueilla asuvien vuosittaista nettopalkkatuloa 10 %, esimerkiksi kunnallisveroon kohdistuvien kevennysten kautta. Toisessa toimenpiteessä nettopalkkatuloa kasvatetaan puolestaan 25 %. Käytännössä jälkimmäinen tulojen kasvu edellyttäisi lähinnä sitä, että alueella asuvien henkilöiden ei tarvitsisi maksaa kunnallisveroa lainkaan.¹⁹

Taulukko 16 havainnollistaa edellä mainittujen toimenpiteiden kustannustehokkuutta vuoden 1999 perustein laskettuna. Voidaan havaita, että neljällä kohdeseutukunnalla asui 26 898 työssä käyvää henkilöä. Koska heidän keskimääräinen nettopalkkatulonsa oli 54 340 mk, toimenpiteet tulisivat maksamaan verotulojen vähenemisen kautta tarkasteluvuonna noin 146 milj. mk (10 %:n vaihtoehto) tai 365 milj. mk (25 %:n vaihtoehto). Toisaalta todelliset kustannukset voisivat olla pienemmät laajenevan veropohjan ja lisääntyvän ostovoiman johdosta. Tilastotiedoista ilmenee, että 3 284 (1 927) henkeä muutti näiltä alueilta (näille alueille) vuonna 1999, joten alueiden yhteenlaskettu nettomuuttotappio oli 1 357 henkeä. Toteutetut simuloinnit perustuvat oletuksiin, että kohdealueen keskimääräinen työttömyysaste on 25 %. Saadut tulokset osoittavat, että keskimääräinen lähtömuuton todennäköisyys laskisi noin 74 % tai 84 % toimenpi-

¹⁹ Koska keskimääräinen palkkatulo, kunnallisvero ja kokonaisveroprosentti olivat noin 80 009 mk, 18 % ja 32 % kyseisillä alueilla, toimenpide kasvattaisi alueilla asuvien henkilöiden vuosittaisia tuloja noin 27 %.

Taulukko 16: Veronkevennysten (10 % ja 25 %) kustannukset ja vaikutukset

Kustannukset ja vaikutukset	Ennen veropoliittista toimenpidettä ¹⁾	10 %:n netto- tulojen kasvun jälkeen	25 %:n netto- tulojen kasvun jälkeen
Kustannukset			
Työssä käyvien henkilöiden lkm	26 898	²⁾	²⁾
Vuosittainen palkkatulo per henkilö, mk	80 009	²⁾	²⁾
Vuosittainen verotuksen jälkeinen palkkatulo per henkilö, mk	54 340	59 774	67 925
Vuosittaiset kustannukset per henkilö, mk	–	5 436	13 584
Kokonaiskustannukset vuodessa, mk	–	146 213 015	365 372 566
Vaikutukset			
Tulomuutto	1 927	²⁾	²⁾
Lähtömuutto	3 284	2 474 ³⁾	2 365 ³⁾
Nettomuutto (tulomuutto – lähtömuutto)	–1 442	–547	–438

Havainnollistamisessa käytetyt neljä seutukuntaa on kerrottu mm. kuviossa 5. ¹⁾ Luvut ovat vuodelle 1999 (Lähteet: Verohallinto, 2000 ja Tilastokeskuksen Kuntafakta, 2000a). ²⁾ Toimenpiteen ei oleteta vaikuttavan lukuun. ³⁾ Laskettu taulukossa 13 annettuja estimaatteja käyttäen.

teen intensiteetin mukaan.²⁰ Jos oletetaan, että noin kolmannes muuttaneista on työssä käyviä ja siten veronkevennyksen piirissä, lähtömuuttajien määrä laskisi noin 2 474:ään ja 2 365 henkeen. Luonnollisesti toimenpiteen seurauksena myös muiden kuin työssä käyvien ihmisten todennäköisyys pysyä kevennetyn verotuksen alueilla kasvaisi ja myös halukkuus muuttaa sinne muilta alueilta kasvaisi. Näin ollen voimme arvioida, että nettomuuttotase olisi merkittävästi tasapainoisempi mainitun toimenpiteen jälkeen. On kuitenkin tärkeää huomata, että 10 %:n nettopalkkatulojen kasvattaminen vaikuttaa huomattavasti järkevämältä vaihtoehdolta kuin 25 %:n lisäys, koska jälkimmäinen vaihtoehto ei enää suu-
resti pienennä muuttotappiota suhteessa sen aiheuttamiin lisäkustannuksiin.

5.6 Mitä opimme veronkevennykseen liittyvästä simulaatiosta?

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida, voidaanko henkilöihin kohdistettavilla veronkevennyksillä vaikuttaa väestön muuttokäyttäytymiseen, miten tehokkaita toimet ovat ja miten ne olisi järkevä kohdistaa. Suomen aineistolla vuosilta 1993–1995 tehdyt mikrotason tarkastelut tuottivat mielenkiintoisia tuloksia. Simuloinnit osoittivat, että muuttopäätökseen voidaan vaikuttaa palkkatuloihin kohdistuvilla veronkevennyksillä ja muilla nettotuloon vaikuttavilla erillä. Saavutettu tulos on sopusoinnussa inhimillisen pääoman teorian oletusten kanssa. Veronkevennysten ja nettotuloon kohdistettavien toimien vaikutuksen suuruus riippuu tarkasteltavan henkilön iästä, asunnon omistussuhteesta ja alueellisesta työttömyysasteesta. Simuloinnin tulokset ehdottavat, että palkkatulojen verotuk-

²¹ Simuloidut todennäköisyysmuutokset ovat syrjäseudulla asuville otoshenkilöille lasket-
tujen vaikutusten keskiarvoja.

sen keventäminen jarruttaisi väestön keskittymistä tehokkaimmin, jos se voitaisiin kohdentaa nuoriin, jotka asuvat suuren työttömyyden alueilla.

Kokonaisuudessaan veronkevennyksiin liittyvät kysymykset eivät ole yksinkertaisia. Edellä esitetyn kaltaiseen kevennysmalliin liittyikin useita ongelmia, joista rahoitusta koskevat ongelmat eivät ole varmasti pienimpiä. Veronkevennyksillä voitaisiin todennäköisesti jarruttaa nykyistä väestön keskittymistä, mutta toimenpide on kallis verrattuna potentiaalisiin tuloksiin. Toisaalta myös yksilöiden ja alueiden väliseen tasa-arvoon liittyvät kysymykset ovat ongelmallisia. Verovähennyksistä saatavista hyödyistä valtaosa keskittyy helposti korkeasti koulutettuihin ja hyvätuloihin henkilöihin sekä myös suuriin väestökeskittymiin. On otettava huomioon, että suuri osa syrjäseutujen väestöstä on työttömiä tai pientulaisia ja kevennyksistä saatava hyöty jää näin yksilöiden ja alueiden kannalta suhteellisen pieneksi. Alueiden välinen epätasa-arvoisuus on omiaan heikentämään myös muita aluepoliittisia pyrkimyksiä, kuten alueiden välistä verkottumista.

Merkittävä kysymyksen aihe on lisäksi myös se, kuinka suuresti taloudellisilla tuilla ja eduilla pystytään vaikuttamaan väestön liikkeisiin noususuhdanteen aikana. Käytettävissä oleva aineisto mahdollisti ainoastaan laman aikaisen tarkastelun, mistä syystä tulokset voivat olla jossain määrin vääristyneitä yleisten johtopäätösten tekoon. Norjasta saatujen kokemusten mukaan ympäröivien alueiden työmarkkinoiden rooli korostuu hyvässä työllisyystilanteessa ja veronkevennysten vaikutukset heikkenevät, jos ympäröivillä alueilla on runsaasti avoimia työpaikkoja tarjolla. Eräs veronkevennysten kannustavuuteen liittyvä ongelma on se, että kaikille väestöryhmille kohdistettavat tuet voivat helposti johtaa passivoitumiseen ja erilaisiin väärinkäytöksiin.

Yksilöihin kohdistuvista veronkevennyksistä voidaan todeta, että niillä on potentiaalisia mahdollisuuksia vaikuttaa alueiden kehitykseen, kunhan niihin liittyvät lukuisat ongelmat kyetään ottamaan huomioon riittävän tehokkaasti. Eräs vartenotettava vaihtoehto voisi olla kevennysten kohdistaminen joihinkin avainryhmiin, kuten korkeasti koulutettuihin osajiin, joista syrjäseuduilla on huomattava pula. Näin toimenpiteen kokonaiskustannukset pysyisivät kohtuullisina, kohdealue saataisiin riittävän suureksi ja tuki voisi olla riittävän suuri tehokkuuden varmistamiseksi. Tarkasti rajoitettuna veronkevennystä voitaisiin perustella myös alueiden inhimillisen pääoman reservien kehittämiseksi (vrt. Vihriälä 2000).

6 Laskelmia henkilöihin kohdistuvien tukien käyttöönoton kustannuksista

Tässä luvussa tarkastellaan henkilöihin kohdistuvien alueellisten erityistukien kustannuksiin liittyviä näkökulmia. Luvun tarkoituksena on esimerkilaskelmien avulla havainnollistaa erilaisten toimenpiteiden suorien kustannusvaikutusten suuruusluokkaa. Esitettävät laskelmat eivät näin ollen pyri tuottamaan yksityiskohtaisia ja tarkkoja esityksiä²¹ erityistukiin liittyvistä kokonaiskustannuksista, vaan laskelmien tulokset toimivat paremminkin suuntaa-antavina kuvauksina erilaisten toimenpiteiden kustannusvertailujen pohjaksi. Esitettävät laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen tilastoaineistoihin. Laskelmissa käsitellään seuraavia keskeisimpiä Pohjois-Norjassa sovellettuja henkilöihin kohdistuvia alueellisia erityistukia:

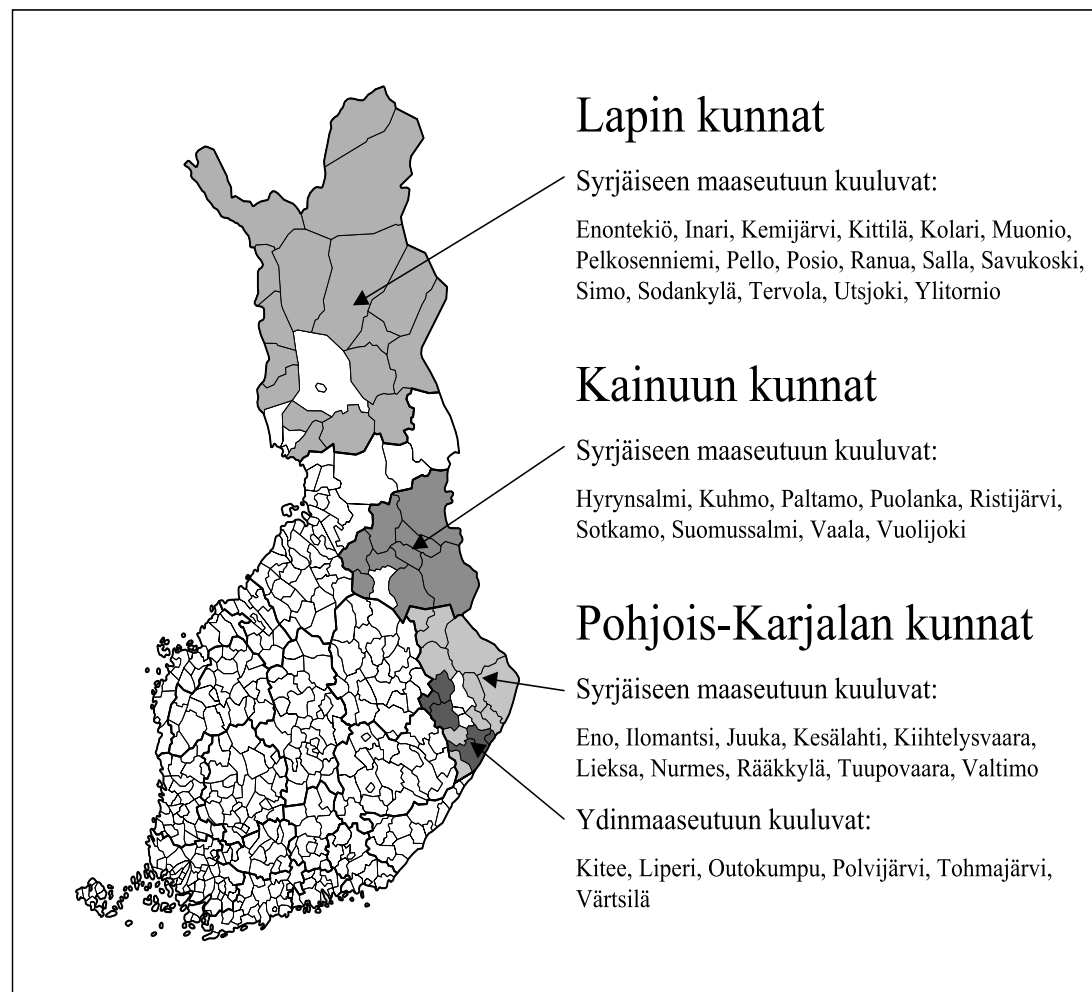
- valtionveron kevennykset
 - vähennys valtionveron alaisista tuloista 11 400 mk
 - kevennys valtionverosta 3,5 prosenttiyksikköä (valtion tuloveron perusprosentti 6,25 % , alueen ulkopuolella 9,75 %)
- lapsilisien korotukset
 - 2 882 mk/vuosi
- lastentarhanopettajille ja luokanopettajille kohdistetut erityistuet
 - luokanopettajien palkanlisä 23 104 mk/vuosi
 - lastentarhanopettajien palkanlisä 15 200 mk/vuosi.

Laskelmien kohdealueiksi (kuvio 9) valittiin Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakuntien ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun luettavat kunnat²². Nämä alueet voisivat myös olla potentiaalisia kohdealueita harkittaessa tukien alueellista kohdentamista.

²¹ Tarkempien laskelmien esittäminen vaatisi mm. välillisten kustannusten (esimerkiksi toimenpiteiden aiheuttamat hallinnolliset kustannukset) ja tulojen (esimerkiksi lisääntyvän ostovoiman kautta kasvavat verotulot) yksityiskohtaista huomioon ottamista.

²² Kuntien luokittelun osalta ks. Mähönen ja Kauppinen, 1995; Keränen et al., 1993.

Kuvio 9: Laskelmien kohdealueet



6.1 Valtionveron kevennykset

Seuraavaksi tarkastellaan valtionveron kevennyksistä aiheutuvia suoria kustannuksia Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakuntien ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun luettavissa kunnissa. Kustannuslaskelmissa otetaan huomioon ainoastaan veronkevennyksiin liittyvät suorat kustannukset. Laskelmissa (liitteet 3, 4 ja 5) on käytetty Tilastokeskuksen (2000b) luonnollisten henkilöiden valtionverotukseen liittyviä tietoja.²³

Pohjois-Norjassa Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueen asukkaat saivat vähentää vuonna 1998 valtionveron alaisista tuloistaan 15 000 Nkr (= 11 400 mk). Lisäksi heillä oli 3,5 prosenttiyksikköä alhaisempi valtion tuloveroprosentti kuin alueen ulkopuolella asuvilla. Näin ollen heidän valtion tuloveroprosenttinsa oli 6,25 % normaalin 9,75 %:n sijaan. Edellä esitetyt Norjan mallin mukaiset verohelpotukset valittiin myös seuraavassa esitettävien laskelmien pohjaksi. Lisäksi Norjan mallissa oli myös suuriin tuloihin kohdistuva erillinen veronkevennys,

²³ Valtionveron alaisiksi tuloiksi luetaan tässä yhteydessä kaikki luonnollisten henkilöiden tulot, mukaan lukien mm. pääomatulot.

Taulukko 17: Verohelpotuksiin liittyvissä kustannuslaskelmissa käytetyt tiedot ja verohelpotusten kustannusvaikutus

Laskentaperuste	Kainuu yhteensä	Pohjois-Karjala yhteensä	Lappi yhteensä	Kohdealueet yhteensä
Tulonsaajien luku	47 090	87 900	72 626	207 616
Tulonsaajille 11 400 mk:n vähennys (1 000 mk)	536 826	1 002 060	827 936	2 366 822
Valtionveron alaiset tulot (1 000 mk)	3 425 268	6 507 009	5 317 048	15 249 325
Valtionveron alaiset tulot 11 400 mk:n vähennyksen jälkeen (1 000 mk)	2 888 442	5 504 949	4 489 112	12 882 503
Verot yhteensä (1 000 mk)	794 800	1 501 189	1 273 727	3 569 716
Vero % ennen helpotuksia	23,2	23,1	24	23,4
Vero % 3,5 prosenttiyksikön kevennyksen jälkeen	19,7	19,6	20,5	19,9
Verot yhteensä helpotuksien jälkeen (1 000 mk)	569 356	1 077 829	918 272	2 565 457
Kustannus verohelpotuksista (1 000 mk)	225 444	423 360	354 745	1 003 549

mutta esittämissämme laskelmissa kaikkiin kohdealueen valtionverovelvollisiin kohdistettiin 3,5 prosenttiyksikön kevennys, koska käytössä oleva aineisto ei sallinut tuloluokittaisia tarkasteluja²⁴.

Kainuun maakunnan ydinmaaseutuun tai syrjäiseen maaseutuun kuuluvien kuntien luonnollisten henkilöiden maksamat verot olivat vuonna 1998 noin 795 milj. mk (liite 3) eli 23,2 % valtionveron alaisista tuloista. Jos veronkevennys (vähennys valtionveron alaisista tuloista 11 400 mk + 3,5 prosenttiyksikön veronkevennys) kohdistettaisiin tälle alueelle, pienentyisi alueelta saatavien valtionverojen määrä noin 569 milj. mk:aan. Siten alueelta kannettavien verojen määrä vähenisi yhteensä noin 225,4 milj. mk eli noin 4 787 mk tulonsaajaa kohden.

Pohjois-Karjalassa syrjäisen tai ydinmaaseudun luonnolliset henkilöt maksoivat valtionveroa vuonna 1998 noin 1,5 mrd. mk (liite 4) eli noin 23,1 % valtionveron alaisista tuloista (6,5 mrd. mk). Jos veronkevennys kohdistettaisiin tälle alueelle, pienentyisi alueelta saatavien valtionverojen määrä vajaaseen 1,1 mrd. mk:aan. Siten alueen valtionverot vähenisivät yhteensä noin 423 milj. mk eli noin 4 812 mk tulonsaajaa kohden.

Lapin maakunnan ydinmaaseutuun tai syrjäiseen maaseutuun kuuluvien kuntien luonnollisten henkilöiden valtionveron alaiset tulot vuonna 1998 olivat 5,3 mrd. mk, josta valtionveroja maksettiin noin 1,3 mrd. mk (liite 5) eli noin

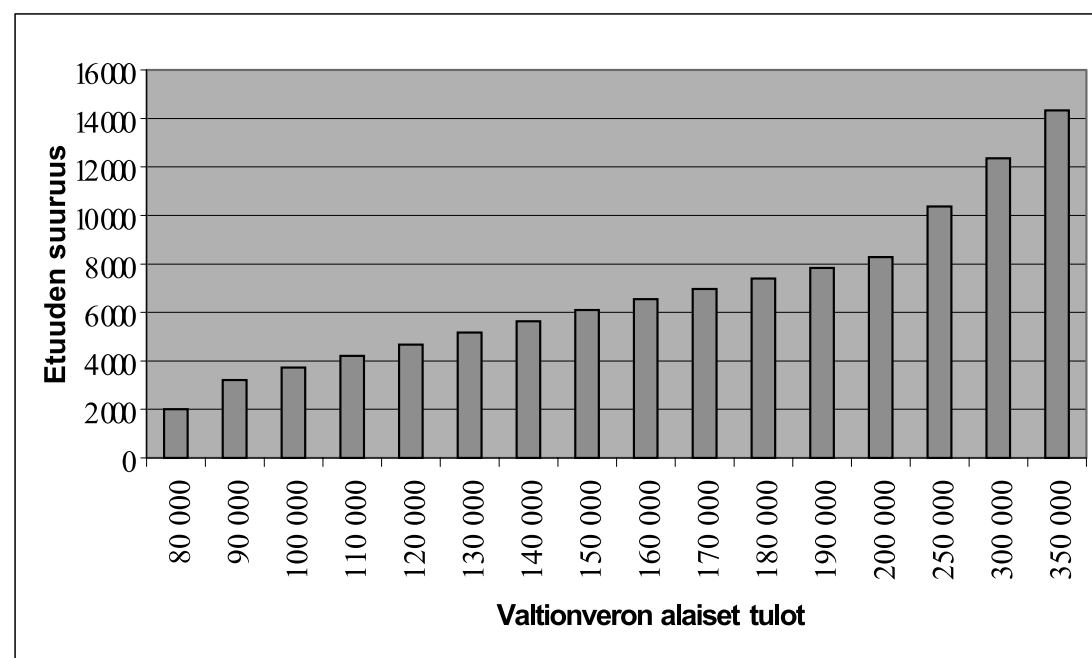
²⁴ Laskelmissa 3,5 prosenttiyksikön veronkevennys tehdään kohdealueiden aggregoiduista valtionveron alaisista tuloista.

23,9 % valtionveron alaisista tuloista. Jos veronkevennys kohdistettaisiin tälle alueelle, pienentyisi alueelta saatavien valtionverojen määrä noin 919 milj. mk:aan eli valtionverot vähenisivät yhteensä noin 355 milj. mk eli noin 4 888 mk tulonsaajaa kohden.

Yllä laskettujen Norjan mallin mukaisten verohelpotusten perusteet ja kustannukset on esitetty kootusti taulukossa 17.

Esitetyssä veronkevennysmallissa markkamääräinen etuus kasvaa veronalaisen tulojen kasvaessa. Toisin sanoen mallissa on selvä kohtaantoon liittyvä ongelma: suurituloiset hyötyvät veronkevennyksistä markkamääräisesti (ja suhteellisesti) eniten. Ensinnäkin alemmissa tuloluokissa 11 400 mk:n verotettavan tulo vähennystä ei pystytä hyödyntämään täysimääräisenä. Lisäksi myös 3,5 prosenttiyksikön veronkevennys hyödyttää markkamääräisesti tarkasteltuna enemmän korkeampia tuloluokkia. Edellä mainittua ilmiötä on havainnollistettu kuviossa 10.

Kuvio 10: Esitetyn verohelpotusmallin mukaiset etuudet valtionveron alaisten tulojen perusteella



6.2 Lapsilisien korotukset

Pohjois-Norjan toimenpidevyöhykkeellä maksettiin vuonna 1998 lapsilisää alle 17-vuotiaille lapsille 2 700 mk vuodessa enemmän kuin muualla Norjassa. Suomessa lapsilisäjärjestelmä on kuitenkin monimutkaisempi. Suomessa asuvista alle 17-vuotiaista lapsista maksetaan lapsilisää seuraavasti: ensimmäinen lapsi 535 mk, toinen lapsi 657 mk, kolmas lapsi 779 mk, neljäs lapsi 901 mk sekä viides ja seuraavat lapset 1023 mk/kk. Yksinhuoltajille maksetaan lapsilisää korotettuna 200 mk:lla jokaisesta lapsesta. Seuraavassa esitettävissä kustannuslaskelmissa lap-

Taulukko 18: Korotettujen lapsilisien suorat kustannukset kohdealueilla

Maakunta	Alle 17-vuotiaita lkm	Maksetut lapsilisät / vuosi Mmk	2 882 markan korotus lapsilisiin / vuosi Mmk
Kainuu	11 154	86,9	32,15
Pohjois-Karjala	11 178	162,2	32,21
Lappi	9 133	137,0	26,32
Yhteensä	31 465	386,1	90,68

silisien korotus on toteutettu kaikille kohdealueiden lapsilisään oikeutetuille lapsille 2 882 mk:n suuruisena (taulukko 18).

Kainuussa ydinmaaseudulla tai syrjäisellä maaseudulla asuville alle 17-vuotiaille lapsille maksettiin Kansaneläkelaitoksen (2000) mukaan vuonna 1999 lapsilisiä 86,9 milj. mk (keskimäärin 642 mk/kk/lapsi), Lapissa 137 milj. mk (keskimäärin 648 mk/kk/lapsi) ja Pohjois-Karjalassa 162,2 milj. mk (keskimäärin 646 mk/kk/lapsi) (liite 6). Jos lapsilisiä maksettaisiin Norjan mallin mukaisesti korotettuna 2 882 mk:lla vuodessa, tarkoittaisi se Kainuussa noin 32 milj. mk:n, Lapissa 26 milj. mk:n ja Pohjois-Karjalassa 32 milj. mk:n lisäystä maksettaviin lapsilisiin vuosittain. Norjan mallin mukainen lapsilisien korotus merkitsisi Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa yhteensä noin 91 milj. mk:n kustannuserää vuosittain olettaen, että lapsien lukumäärä olisi sama. Toisaalta lapsilisien korotuksella pyritään tietoisesti alueiden ikärakenteen uudistamiseen ja lapsiperheiden houkuttelemiseen alueelle, joten suorien kustannusten voisi odottaa kasvavan, jos toimenpiteelle asetetut tavoitteet saavutettaisiin.

6.3 Luokanopettajille ja lastentarhanopettajille maksettavat palkanlisät

6.3.1 LUOKANOPETTAJILLE MAKSETTAVIEN PALKANLISIEN SUORAT KUSTANNUKSET

Taulukossa 19 on esitetty luokanopettajina toimivien määrät Kajaanin, Lapin ja Pohjois-Karjalan maakunnissa sekä arviot kohdealueilla toimivista luokanopettajista kelpoisuuden mukaan vuonna 1999 (Tilastokeskus, 2000d; Rönneberg, 2000). Kainuun (99 %), Pohjois-Karjalan (96 %) ja Lapin (95 %) maakunnissa päteviä opettajia on suhteellisesti enemmän kuin esimerkiksi Etelä-Suomen läänissä (88 %). Luokanopettajana toimivan kelpoisuutta on tarkasteltu suhteessa hänen hoitamaansa tehtävään, eli luokanopettajana toimivalla on luokanopettajan kelpoisuus, oli hän sitten vakinainen, määräaikainen, sijainen tai jollakin muulla nimikkeellä.

Vaikka Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakunnissa on vain vähän luokanopettajia, joilta opettajapätevyys puuttuu kokonaan (ei ole muodollisesti pätevä antamaan opetusta hoitamassaan tehtävässä), niin silti huoli pätevistä opettajista syrjäisellä ja ydinmaaseudulla on aiheellinen. Rönnebergin (2000) mukaan

Taulukko 19: Perusopetuksen opettajat kelpoisuuden mukaan 1999 (Lähde: Tilastokeskus, 2000d)

Alue	Asuk- kaita	Luokan- opettajia yhteensä	Asukasta yhtä opettajaa kohden	Luokanopettajat				
				Yhteensä	Kelpoinen antamaan opetusta hoitamas- saan tehtävässä	Muu kuin tehtävään vaadittu opettaja- kelpoisuus	Opettaja- kelpoi- suus puuttuu kokonaan	Tieto kelpoi- suudesta puuttuu
Koko maa	5 171 302	18 762	276	18 762	17 355	487	881	39
12 Pohjois-Karjala Kohdealue	172 551 102 494	711 422	243	711	686	10	15	0
18 Kainuu Kohdealue	91 081 54 708	355 213	257	355	350	4	1	0
19 Lappi Kohdealue	194 352 81 020	859 358	226	859	817	15	27	0
Yhteensä (12+18+19)	457 984	1 925		1 925				
Yhteensä (kohdealue)	238 222	993		993				

koko maassa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opettajatarvetta seuraavalle kymmenvuotiskaudelle arvioitaessa on varauduttava yhteensä noin 16 000 opettajan eläkkeelle jäämiseen tänä aikana. Maakuntatasolla perusopetuksen vanhimmat opettajat ovat Kainuussa, Lapissa ja Päijät-Hämeessä. Lisäksi opettajien osuus työkyvyttömyyseläkkeen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen saajista on kasvanut 1990-luvulla. Opettajat siirtyvät myös keskimääräistä useammin järjestelyihin, jotka mahdollistavat normaalia varhaisemman siirtymisen pois työelämästä tai työn vähentämisen. (Valtiokonttori, 2000; Rönnerberg, 2000.)

Vuonna 1999 Kainuussa oli 355, Pohjois-Karjalassa 711 ja Lapissa 859 luokanopettajaa (taulukko 19). Koska kunnittaisia tietoja luokanopettajien määrästä ei ollut käytettävissä, arvioimme opettajien määrän kohdealueilla asukasluvun perusteella. Tilastokeskuksen kuntafaktan (2000a) mukaan 31.12.1999 Kainuussa oli 91 081 asukasta (257 asukasta/opettaja), Pohjois-Karjalassa 172 551 asukasta (243 asukasta/opettaja) ja Lapissa 194 352 asukasta (226 asukasta/opettaja). Asukaslukuun perustuvan arvion mukaan Pohjois-Karjalan syrjäiseen ja ydinmaaseutuun kuuluvissa kunnissa (= kohdealue) luokanopettajia on 422, Kainuun kohdealueella 213 ja Lapin kohdealueella 358 (taulukko 19).

Pohjois-Norjan toimenpidevyöhykkeellä luokanopettajille maksetaan 30 400 Nkr:n (= 23 104 mk) suuruisen palkanlisä vuosittain. Palkanlisän edellytyksenä on, että yli 20 % kaikista opetetuista tunneista on epäpätevien opettajien pitämiä (kolmen viime vuoden keskiarvo). Seuraavissa laskelmissa tuki kohdennetaan yksinkertaisuuden vuoksi 23 104 mk:n suuruisena kohdealueiden kaikille luokanopettajille.

Jos Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Kainuun syrjäisen ja ydinmaaseudun kuntien luokanopettajille maksettaisiin 23 104 mk:n vuotuinen palkanlisä, tarkoittaisi se Kainuussa noin 4,9 milj. mk:n, Pohjois-Karjalassa 9,7 milj. mk:n ja La-

Taulukko 20: Luokanopettajille maksettavan 23 104 mk:n suuruisen palkanlisän aiheuttamat kustannukset

Alue	Asukkaita	Luokanopettajia yhteensä	23 104 markan palkanlisän aiheuttamat kustannukset mk
12 Pohjois-Karjala	172 551	711	
Kohdealue	102 494	422	9 749 888
18 Kainuu	91 081	355	
Kohdealue	54 708	213	4 921 152
19 Lappi	194 352	859	
Kohdealue	81 020	358	8 271 232
Yhteensä (12+18+19)	457 984	1 925	
Yhteensä (kohdealue)	238 222	993	22 942 272

pissa 8,3 milj. mk:n kustannuksia vuosittain. Yhteensä kustannukset kaikilla kohdealueilla olisivat noin 23 milj. mk vuodessa.

6.3.2 LASTENTARHANOPETTAJILLE MAKSETTAVIEN PALKANLISIEN SUORAT KUSTANNUKSET

Tilastokeskuksen (2000c) mukaan Suomen päiväkodeissa toimi lähes 10 000 lastentarhanopettajaa vuonna 1998 (kouluissa esiluokanopettajan tehtävissä toimivia oli vuonna 1999 koko maassa vajaat 300). Vuonna 1998 Kainuussa toimi päiväkodeissa 102, Pohjois-Karjalassa 200 ja Lapissa 256 lastentarhanopettajaa (taulukko 21).

Koska kunnittaisia tietoja lastentarhanopettajien määristä ei ollut käytävissä, arvioimme lastentarhanopettajien määrän kohdealueilla asukasluvun perusteella. Tilastokeskuksen (2000a) Kuntafaktan mukaan Kainuussa oli tarkasteluajankohtana 91 081 asukasta (893 asukasta/lastentarhanopettaja), Pohjois-Karjalassa 172 551 asukasta (863 asukasta/lastentarhanopettaja) ja Lapissa 194 352 asukasta (759 asukasta/lastentarhanopettaja). Asukaslukuun perustuvan arvion mukaisesti Pohjois-Karjalan syrjäiseen ja ydinmaaseutuun kuuluvissa kunnissa (= kohdealue) lastentarhanopettajia toimi päiväkodeissa 119, Kainuun kohdealueella 61 ja Lapin kohdealueella 107 lastentarhanopettajaa (taulukko 21).

Pohjois-Norjassa lastentarhanopettajille maksetaan 20 000 Nkr:n (= 15 200 mk) suuruinen palkanlisä. Etuuden edellytyksenä on, että yli 30 % kohdekuntien esikoulunopettajista on epäpäteviä. Seuraavissa tarkasteluissa 15 200 mk:n suuruinen tuki kohdennetaan kuitenkin yksinkertaisuuden vuoksi kaikkien kohdealueen kuntien lastentarhanopettajille.

Taulukko 21: Lastentarhanopettajat Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakunnissa ja kohdealueilla vuonna 1998 (Lähde: Tilastokeskus, 2000c)

Maakunta	Asukkaita	Päiväkodeissa toimivat lastentarhanopettajat	Asukasta yhtä opettajaa kohden
Koko maa	5 171 302	9 812	527
12 Pohjois-Karjala	172 551	200	863
Kohdealue	102 494	119	
18 Kainuu	91 081	102	893
Kohdealue	54 708	61	
19 Lappi	194 352	256	759
Kohdealue	81 020	107	
Yhteensä (12+18+19)	457 984	558	
Yhteensä (kohdealue)	238 222	287	

Jos Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Kainuun syrjäisen ja ydinmaaseudun kuntien lastentarhanopettajille maksettaisiin 15 200 mk:n vuotuinen palkanlisä, tarkoittaisi se Kainuussa noin 3,2 milj. mk:n, Pohjois-Karjalassa 6,4 milj. mk:n ja Lapissa 5,4 milj. mk:n kustannuksia vuosittain. Yhteensä kaikkien kohdealueiden kustannukset olisivat noin 15 milj. mk vuodessa.

Taulukko 22: Lastentarhanopettajille maksettavan 15 200 mk:n suuruisen palkanlisän aiheuttamat kustannukset

Alue	Asukkaita	Päiväkodeissa toimivat lastentarhanopettajat	Kustannus, kun opettajille maksetaan vuotuinen 15 200 markan palkanlisä mk
Koko maa	5 171 302	9 812	
12 Pohjois-Karjala	172 551	200	
Kohdealue	102 494	119	1 808 800
18 Kainuu	91 081	102	
Kohdealue	54 708	61	927 200
19 Lappi	194 352	256	
Kohdealue	81 020	107	1 626 400
Yhteensä (12+18+19)	457 984	558	
Yhteensä (kohdealue)	238 222	287	4 362 400

6.4 Yhteenvedo laskelmista

Yllä esitettyjen laskelmien perusteella koko tietyn alueen väestöä koskevien verohelpotusten kustannukset nousevat suuriksi. Siten tällaiseen peittävään tukimuotoon päädyttäessä tukialue jouduttaisiin todennäköisesti rajaamaan pienemmäksi, jotta tuen rahoitus ei muodostuisi ongelmaksi.

Taulukko 23: Yhteenvedo tukien ja etujen vuotuisista kustannuksista kohdealueittain

	Tuen suuruus	Kustannukset Tuen suuruus (mk) / tukeen oikeutettuja	Kokonais- kustannuk- set/vuosi Mmk
Kainuu			
Valtionveron kevennys	11 400 mk + 3,5 prosenttiyksikköä	4 787 mk / 47 090 tulonsaajaa	225,4
Lapsilisien korotus	2 882 mk/vuosi	2 882 mk / 11 154 alle 17-vuotiaasta lasta	43,5
Luokanopettajille kohdistetut erityistuet	23 104 mk/vuosi	23 104 mk / 213 luokanopettajaa	4,9
Lastentarhanopettajille kohdistetut erityistuet	15 200 mk/vuosi	15 200 mk / 61 lastentarhanopettajaa	0,9
Kainuu yhteensä			274,7
Pohjois-Karjala			
Valtionveron kevennys	11 400 mk + 3,5 prosenttiyksikköä	4 812 mk / 87 900 tulonsaajaa	423,4
Lapsilisien korotus	2 882 mk/vuosi	2 882 mk / 11 178 alle 17-vuotiaasta lasta	81,1
Luokanopettajille kohdistetut erityistuet	23 104 mk/vuosi	23 104 mk / 422 luokanopettajaa	9,7
Lastentarhanopettajille kohdistetut erityistuet	15 200 mk/vuosi	15 200 mk / 119 lastentarhanopettajaa	1,8
Pohjois-Karjala yhteensä			516,0
Lappi			
Valtionveron kevennys	11 400 mk + 3,5 prosenttiyksikköä	4 888 mk / 72 626 tulonsaajaa	354,7
Lapsilisien korotus	2 882 mk/vuosi	2 882 mk / 9 133 alle 17-vuotiaasta lasta	68,5
Luokanopettajille kohdistetut erityistuet	23 104 mk/vuosi	23 104 mk / 358 luokanopettajaa	8,3
Lastentarhanopettajille kohdistetut erityistuet	15 200 mk/vuosi	15 200 mk / 107 lastentarhanopettajaa	1,6
Lappi yhteensä			433,1
Kohdealueet yhteensä			
Valtionveron kevennys		4 888 mk / 207 616 tulonsaajaa	1 003,5
Lapsilisien korotus		2 882 mk / 31 465 alle 17-vuotiaasta lasta	193,1
Luokanopettajille kohdistetut erityistuet		23 104 mk / 993 luokanopettajaa	22,9
Lastentarhanopettajille kohdistetut erityistuet		15 200 mk / 287 lastentarhanopettajaa	4,4
Yhteensä			1 223,9

Vaikka edellä esitetyissä laskelmissa ei toimenpiteisiin liittyviä välillisiä vaikutuksia oteta huomioon, on tärkeää huomata, että esimerkiksi valtionverojen kevennys lisää kuntalaisten tuloja. Verohelpotukset lisäävät veronmaksajien käytettävissä olevia tuloja. Osan nettotuloistaan kuluttajat säästävät (pitkän aikavälin keskiarvon perusteella noin 6 %), ja loppuosa jää kulutukseen. Lisääntyvä

kulutus aiheuttaa tuotantovaikutuksia. Kohdealueiden kunnat hyötyisivät verotulojen lisääntymisen (olettaen, että kunnat eivät itse kustanna verohelpotuksia) ohella myös lisääntyvän kulutuskysynnän synnyttämistä tuotantovaikutuksista, joista osa jää paikallistalouteen osan vuotaessa alueen ulkopuolelle. Paikallistalouteen jäävä osuus riippuu alueen tuotantorakenteesta ja kuluttajien ostotottumuksista.

Laskelmat osoittavat myös sen, että henkilöihin kohdistuvien tukimuotojen kokonaiskustannukset jäävät huomattavasti pienemmiksi silloin, kun edunsaajiksi valitaan jokin suppeampi kohderyhmä esimerkiksi peruspalveluiden turvaamisen tai inhimillisen pääomavarannon kasvattamisen näkökulmasta. Siten esimerkiksi tukien kohdistaminen tukialueella asuviin peruspalveluiden työntekijöihin tai asiantuntijoihin tai vaikkapa työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen alueelle muuttavien asiantuntijoiden osalta voisi olla kustannuksiltaan kohtuullisempi mutta alueellisesti merkittävä vaihtoehto. Tosin ongelmattomia tällaisetkaan tuet eivät ole esimerkiksi tasa-arvon ja tulonjaon kannalta.

Yhteenveto laskelmissa käytettyjen tukien ja etuuksien kustannuksista on esitetty taulukossa 23. Tukien ja etujen käyttöönoton tavoitteena olisi osaltaan houkutella alueelle uutta väestöä. Tämä seikka tulisikin ottaa huomioon tarkempia kustannusselvityksiä tehtäessä.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida niin kutsutun Norjan mallin mukaisten, henkilöihin kohdistettavien erityistukien soveltuvuutta Suomessa toteutettavan aluepolitiikan välineeksi. Tutkimuksen tematiikka liittyy laajempaan aluepoliittiseen kysymykseen siitä, onko väestön muuttokäyttäytymiseen ja sen myötä viime vuosina voimistuneeseen keskittävään kehitykseen mahdollista vaikuttaa ja toisaalta myöskään suotavaa pyrkiä vaikuttamaan aluepoliittisin toimenpitein, tässä yhteydessä henkilöihin kohdistuvien alueellisten erityistukien avulla. Kyseessä on eräänlainen ex ante -arviointi henkilöihin kohdistuvien aluepoliittisten erityistukien soveltuvuudesta Suomeen.

Tutkimuksessa toteutettujen empiiristen tarkastelujen lähtökohtana ovat Norjan mallin toimenpiteiden valikoima, Suomen kansalliset erityispiirteet ja yleinen aluepoliittinen viitekehys. Lisäksi oman perustansa tarkasteluille tuovat valitut kohdealueet ja niiden ominaisuudet. Empiiristen tarkastelujen toteutus voidaan jakaa neljään eri osioon: 1) kunnanjohtajakysely, 2) luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoihin kohdistettu kysely, 3) ekonometrinen veronkevennyksiin liittyvä simulaatio ja 4) henkilöihin kohdistuvien erityistukien käyttöönottoon liittyvät laskelmat.

Tutkimus kartoittaa henkilöihin kohdistuvien aluepoliittisten erityistukien vahvuuksia ja heikkouksia sekä niiden käyttöönottoon liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia. Tämän luvun loppupuolella toteutettava SWOT-tarkastelu kokoaa raportin keskeiset tulokset yhteen juuri nämä dimensiot huomioon ottaen. Tutkimuksessa keskitytään lähinnä tarkasteltavien toimenpiteiden strategianäkökulmiin, eikä tutkimus pyri siten olemaan eksakti Norjan mallin kirjoituspöytätesti tai yksityiskohtainen tukitoimien kustannus-hyötytarkastelu.

7.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset

Kyselyyn vastanneista opiskelijoista 62 % oli harkinnut muuttoa pois nykyiseltä asuinpaikkakunnaltaan opiskelun päätyttyä. Opiskelijat muuttaisivat mieluiten

maakuntakeskuksiin, pieniin kaupunkeihin tai kaupunkien läheiselle maaseudulle (jos kohdealueella olisi työpaikka tarjolla). Eniten tulevan asuinpaikan valintaan opiskelijoiden mielestä vaikuttavat työhön ja asumiseen liittyvät tekijät.

Opiskelijoille suunnatun kyselyn ja tehdyn simulaation perusteella opiskelijoiden ja yleensä muidenkin väestöryhmien muuttopäätöksiin voidaan vaikuttaa erilaisten tukien ja etujen avulla. Joka kymmenenteen vastaajaan rahallisilla tukitoimilla oli suuri tai erittäin suuri vaikutus ja kohtalainen vaikutus noin kahdeksan kolmasosaan opintojaan päättävistä lastentarhanopettaja- ja luokanopettajaopiskelijoista. Syrjäiselle maaseudulle ja ydinmaaseudulle muuttoon vaikuttaminen taloudellisten tukien ja etujen avulla on kyselyn perusteella vaikeampaa kuin vaikuttaminen kaupunkeihin tai niiden läheiselle maaseudulle muuttoon. Syrjäiselle maaseudulle muuttaakseen opiskelijat halusivat keskimäärin noin kaksinkertaisen käteen jäävän taloudellisen hyödyn kuukausittain verrattuna kaupunkiin muuttoon. Taloudellisten etujen vaikutuksen suuruus riippuu kohdehenkilön iästä, asumismuodosta ja alueen työttömyysasteesta.

Kunnanjohtajille suunnatun kyselyn perusteella valtaosa kunnanjohtajista kannatti aluepoliittisten erityistukien hyödyntämistä muuttoliikkeen ohjauksessa. Omalta osaltaan tähän on varmasti vaikuttanut se, että kolme neljäsosaa kunnanjohtajista ilmoitti, että koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saamisessa kuntasektorin palvelukseen tai alueen yrityksiin on ilmennyt ainakin jonkin verran ongelmia.

Henkilöihin kohdistettaviin aluepoliittisiin tukiin suhtauduttiin syrjäseuduilla myönteisemmin kuin kaupungeissa ja niiden läheisellä maaseudulla. Syrjäseuduilla suhtaudutaan tukiin positiivisesti mutta tukien rahoittaminen muodostuu ongelmaksi, sillä syrjäseuduilla ei useinkaan ole valmiuksia tukien omaraahoitteiseen kokeiluun.

Kunnanjohtajat pitivät aluepoliittisista erityistuista potentiaalisimpina vaihtoehtoina työnantajien maksamien sosiaaliturvamaksujen alentamista ja polttoaineveron alennusta syrjäseuduilla.

Opiskelijoiden mielestä mieluisimmat tukimuodot puolestaan olivat normaalia parempi palkka, verohelpotukset ja lapsilisien korotus.

Tutkimuksessa tehtyjen henkilöihin kohdistuvien tukien kustannuslaskelmien perusteella verovähennysten kustannukset kohoavat helposti suuriksi, etenkin jos vähennykset kohdistetaan kohdealueiden kaikkiin verovelvollisiin riittävän suurina. Veronkevennykset ovat ongelmallisia myös veron (tuen) kohdentumisen kannalta (esimerkiksi tasa-arvo). Verohelpotusten sijasta pienempiin väestöryhmiin kohdistuvat ja hyvin perustellut tuet (esimerkiksi peruspalvelujen turvaaminen tai osaamispääoman vahvistaminen) voisivat olla eräs vaihtoehto kokonaiskustannuksiltaan kohtuulliselle aluepoliittiselle vaikuttamiselle.

Tutkimuksen keskeiset tulokset esitetään taulukoissa 24a ja 24b.

Henkilöihin kohdistuville aluepoliittisille erityistuille on syrjäseutujen kunnissa olemassa selvä tilaus. Syrjäisillä maaseutualueilla ollaan erittäin huolestuneita väestökadosta ja sen myötä myös taitotiedon häviämisestä alueilta. Sekä syrjäseutujen aluehallinnon että potentiaalisten kohderyhmien suhtautuminen henkilöihin kohdistuviin erityistukiin onkin hyvin myönteistä. Toisaalta kuitenkin sekä kyselyt että ekonometrinen simulaatio ja kustannuslaskelmat osoitta-

Taulukko 24a: Tutkimuksen keskeiset tavoitteet, rajoitteet ja tulokset

Tarkastelukohde	(I) Kunnanjohtajakysely	(II) Luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoihin kohdistuva kysely	(III) Ekonometrinen veron-kevennyksiin liittyvä simulaatio	(IV) Henkilöihin kohdistuvien erityistukien käyttöönottoon liittyvät kustannukset
KESKEISET TAVOITTEET	Kunnallishallinnon näkökulman kartoittaminen: • Muuttoliikkeen ongelmallisuus • Inhimillisen pääoman riittävyys alueella • Erityistukien soveltuvuus ja suotavuus	Potentiaalisten kohderyhmien näkökulman kartoittaminen: • Opiskelijoiden muuttohalukkuus opintojen päätyttyä • Muuttohalukkuuteen liittyvät tekijät • Henkilöihin kohdistuvien erityistukien vaikutusmahdollisuudet muuttohalukkuuteen ja kohdealueen valintaan • Vaadittava korvaus syrjäseuduille muuttamisesta • Erityistukien soveltuvuus ja suotavuus kohderyhmän näkökulmasta	Odotettavissa olevien tulojen vaikutus muuttopäätöksiin: • Tuloilla vaikuttamisen potentiaalisuus muuttoliikkeen ohjauksessa • Potentiaaliset kohderyhmät verokevennyksille • Verokevennysten tehokas suuruus • Verokevennyksistä aiheutuvat kustannukset	Erityistukien käyttöönottoon liittyvät kustannukset: • Valtionveron kevennysten, korotettujen lapsilisien sekä luokanopettajiin ja lastentarhanopettajiin kohdistettujen palkkabonusten aiheuttamien kustannusten suuruusluokka kohdealueilla • Erityistukien kohdentumisen problematiikka
INFORMAATIO-PERUSTA	• Postikysely, 77 kunnanjohtajaa	• Postikysely, 156 opiskelijaa	• Tilastokeskuksen väestölaskennan ja työssäkäynnin pitkitäisaineistot, 20 213 havaintoyksikköä (henkilöä)	• Valitut kohdealueet Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan maakunnista, syrjäisen ja ydinmaaseudun kunnat (yhteensä 42 kuntaa, 238 222 asukasta)
TARKASTELUN KESKEISET RAJOITTEET	• Olisi perusteltua tarkastella myös muiden aluehallinnon tasojen käsitystä henkilöihin kohdistuvien erityistukien suotavuudesta. • Kyselyyn vastanneista kunnista valtaosa on syrjäisiä maaseutualueita (81,8 %), joren kokonaistarkasteluissa heijastuu potentiaalisten kohdealueiden näkökulma. • Eri tukimuotoihin suhtautumisen tarkemmaksi selvittämiseksi tarvittaisiin yksilöidyt kyselyt jokaiselle toimenpiteelle erikseen. • Toimenpiteiden rahoitukseen liittyvien tarkastelujen yhteydessä olisi hyvä selvittää, mikä olisi mahdollinen omarahoitusosuus.	• Opiskelijoiden asuinpaikka on useimmiten kaupunki, ja tämä osaltaan muokkaa muuttopäätökseen liittyviä tuloksia. • Kysely kohdistui ainoastaan opiskelijoihin, ja on tärkeää huomata, että tarkasteltavan ilmiön kannalta potentiaalisen kohderyhmän muodostavat jo alueella työskentelevät henkilöt – eli paikallaan pysymisen merkitys. • Kysely kohdistuu keskeiseen kohderyhmään peruspalveluiden näkökulmasta Norjan mallin mukaisesti, mutta jatkotarkasteluissa voisi olla hedelmällistä keskittyä tarkastelemaan joitakin avainryhmiä (esim. IT-osaajat) inhimillisen pääoman kannalta.	• Ekonometrisen tarkastelun perusteella voidaan havaita muuttopäätökseen vaikuttavat tekijät ja vaikutuksen suuruus. Toisaalta tarkastelun perusteella ei voida todeta, mikä tekijä on ollut juuri se, mikä on ratkaissut muuton. • Tilastollisiin tarkasteluihin liittyä aina viive, ja jos oletetaan, että erityistukien (odotettavissa olevien tulojen) vaikutus muuttopäätökseen vaihtelee esim. suhdanteiden mukaan, on tämä huomattava tuloksia tulkittaessa. • Ekonometrinen mallitus yksinkertaistaa vaikutuksiin liittyvää problematiikkaa.	• Esitetyt laskelmat käsittävät vain toimenpiteistä aiheutuvat välittömät kustannukset ilman esim. ostovoiman kasvua. Siten esitettävät kokonaiskustannukset tulevat todennäköisesti yliarvioituiksi. • Laskelmat on jouduttu tekemään varsin karkeitten tilastotietojen perusteella, ja tarkennet laskelmat edellyttäisivät verovelvollisista lähteviä tarkasteluja. • Laskelmissa ei ole voitu ottaa huomioon muuttoliikkeen roolia. Jos toimenpiteet johtaisivat kohdealueen väestön, lapsien tai opettajien määrän kasvuun, myös kustannukset nousisivat.

Taulukko 24b: Tutkimuksen keskeiset tavoitteet, rajoitteet ja tulokset

Tarkastelukohde	(I) Kunnanjohtajakysely	(II) Luokanopettaja- ja lastentarhanopettajaopiskelijoihin kohdistuva kysely	(III) Ekonometrinen veronkevennyksiin liittyvä simulaatio	(IV) Henkilöihin kohdistuvien erityistukien käyttöönottoon liittyvät kustannukset
KESKEISET TULOKSET	76,6 % kunnanjohtajista ilmoitti, että koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saamisessa oli selviä ongelmia. - Valtaosa kunnanjohtajista kannatti aluepoliittisten erityistukien hyödyntämistä muuttoliikkeen ohjauksessa. - Henkilöihin kohdistuviin aluepoliittisiin tukiin suhtauduttiin positiivisesti syrjäisillä alueilla, mutta kaupungeissa ja niiden läheisyydessä suhtautuminen oli selvästi varauksellisempaa. - Aluepoliittisten henkilöihin kohdistuvien erityistoimenpiteiden rahoittaminen koettiin ongelmalliseksi – alueilla ei ole valmiuksia omarahoitteiseen toteutukseen. - Aluepoliittista erityistuista työntantajien maksamien sosiaaliturvamaksujen alentaminen ja polttoaineveron alennus syrjäseuduilla koettiin potentiaalisimmiksi vaihtoehdoiksi. - Työpaikan saaminen nähtiin tärkeimmäksi yksittäiseksi muuttopäätökseen vaikuttavaksi tekijäksi.	62 % opiskelijoista oli harkinnut muuttoa pois nykyiseltä asuinpaikalta opiskelujen loputtua. - Opiskelijat muuttaisivat mieluiten maakuntakeskuksiin, pieniin kaupunkeihin tai kaupunkien läheiselle maaseudulle, jos kohdealueella olisi työpaikka tarjolla. - Eniten tulevan asuinpaikan valintaan opiskelijoiden mielestä vaikuttavat työhön ja asumiseen liittyvät tekijät. - Vain kymmenesosa opiskelijoista arvioi rahallisten tukitoimien merkityksen suureksi muuttopäätöksen yhteydessä. - Syrjäisille seuduille muuttamiseen / niillä pysymiseen vaadittava kompensatio oli merkittävästi suurempi kuin kaupunkien läheisille alueille. - Asuinmaakunnan ulkopuolelle muuttamiseen vaaditaan suurempi kompensatio kuin lähi-alueille muuttamiseen. - Mieluisimmaksi tukimuodoksi koettiin normaalia parempi palkka, verohelpotukset ja lapsilisien korotukset.	- Odotettavissa olevien tulojen lisäyksellä (esim. veronkevennyksillä) voidaan vaikuttaa muuttopäätökseen. - Odotettavissa olevien tulojen vaikutuksen suuruus riippuu kohdehenkilön iästä, asumismuodosta ja alueen työttömyysasteesta. - Tulojen vaikutus nuorten muuttopäätökseen on suurempi kuin vanhemmilla väestöryhmillä. - Nettotulojen lisäys laskee kasvukeskukseen muuttamisen todennäköisyyttä enemmän omistusasujilla kuin vuokra-asunnoissa asuvilla. - Suuren työttömyyden alueilla nettotulojen lisäyksen vaikutus paikallaan pysymiseen on suurempi kuin vähäisen työttömyyden alueilla. 10 %:n nettotulojen lisäyksellä saavutetaan miltei sama lähtömuuton vähentyminen kuin 25 %:n lisäyksellä. - Simulaation perusteella veronkevennys olisi tehokasta kohdistaa suuren työttömyyden alueella asuviin nuoriin henkilöihin. - Veronkevennysten kokonaistannukset muodostuvat helposti suuriksi, jos ne kohdennetaan koko alueen väestöön.	- Henkilöihin kohdistuvien verovähennysten kustannukset muodostuvat helposti suuriksi, jos ne kohdealueiden kohdistetaan kohdealueiden kaikkiin verovelvollisiin riittävän suurina. - Veronkevennysten toteuttaminen on ongelmallista kohdentumiseen liittyvien seikkojen (esim. tasa-arvo) johdosta. - Lapsilisien korotusten sekä luokanopettajille ja lastentarhanopettajille myönnettävien palkanlisien kokonaiskustannukset ovat kohtuulliset, mutta toisaalta niiden vaikutukset kohdistuvat vain tiettyihin väestöryhmiin. - Pienempiin väestöryhmiin kohdistuvat ja hyvin perustellut tuet (esim. peruspalveluiden turvaaminen tai osaamispääoman lisääminen) voisivat olla eräs vaihtoehto kokonaiskustannuksiltaan kohtuulliselle aluepoliittiselle vaikuttamiselle. - Henkilöihin kohdistuvien erityistoimenpiteiden potentiaalisuutta arvioitaessa kokonaiskustannusten lisäksi olisi erittäin tärkeää pyrkiä ennakoimaan tukien vaikutukset kohdealueen väestön tuonjakoon ja hyvinvointiin.

vat, että muuttopäätökseen vaikuttaminen henkilöihin kohdistuvien erityistukien avulla voi muodostua erittäin kalliiksi ratkaisuksi.

Toisaalta myös tukien vaikuttavuuden määrittely on hankalaa. Tehdyt tarkastelut perustuvat pitkälti kyselyihin vastanneiden subjektiivisiin arvioihin siitä, mitä he todennäköisesti tekisivät, jos tukitoimenpiteet kohdistuisivat heihin. Tällöin kyse on hypoteettisesta tilanteesta, joka ei välttämättä vastaa todellista tilannetta, eli emme voi olla täysin varmoja siitä, missä määrin tuet todellisuudessa vaikuttaisivat esimerkiksi opiskelijoiden muuttopäätöksiin. Toisaalta tutkimuksessa tehty ekonometrinen simulaatio perustuu todellisiin muuttopäätöksiin, ja sen perusteella voidaan sanoa, että henkilöihin kohdistuvilla tuilla on vaikutusta muuttopäätöksiin. Tukien vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa edelleen se, ettei niitä voida katsoa irrallisina muusta aluepolitiikasta. Syrjäseutujen kannalta olennaista on se, mikä on koko aluepoliittisen toiminnan kokonaisuus ja kuinka hyvin mahdollisesti käyttöön otettavat henkilöihin kohdistuvat toimenpiteet integroituvat koko aluepoliittiseen viitekehykseen. Kysymys on siis henkilöihin kohdistuvien tukien lisäarvosta koko tukipolitiikan viidakossa – eli missä määrin erityistuet täydentävät tätä kokonaisuutta. Edes suurillakaan lisäpanoksilla ei ole ratkaisevaa merkitystä, jos muut aluepoliittiset toimet ovat tavoitteiltaan tai toimiltaan ristiriidassa uusien välineiden kanssa.

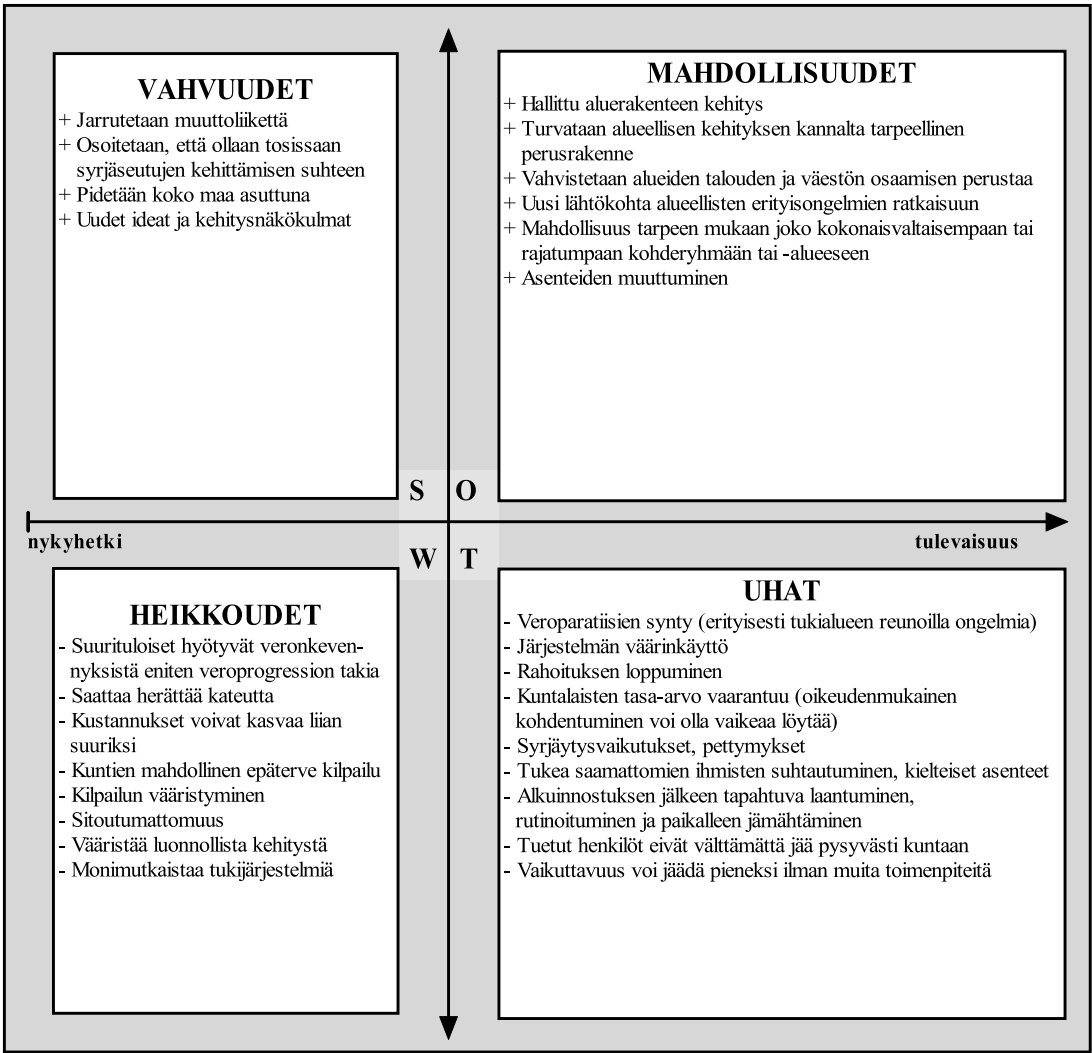
7.1.1 HENKILÖIHIN KOHDISTETTAVIEN ERITYISTUKIEN SWOT-ANALYYSIN TOTEUTUS

Henkilökohtaisten tukien ja etujen yleiset vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat (SWOT) voidaan esittää kuvion 11 mukaisesti nelikenttänä, joka kokoaa yhteen monia tärkeitä kyseiseen tukeen liittyviä tekijöitä.

Henkilökohtaisten tukien heikkouksina on pidetty sitä – ja ne on esitetty argumentteina tukien käyttöönottoa vastaan – että järjestelmä maksaa liikaa ja toisaalta sitä, että alueella asuvat kansalaiset joutuvat eriarvoiseen asemaan silloin kun alueelle muuttavia tuetaan. Tukien vahvuutena puolestaan on, ja niiden puolesta on argumentoitu siten, että uudet (tuetut) asukkaat tuottavat hyvinvointia myös jo alueella asuville.

Uhkana tukien käyttöönotolle puolestaan ovat väärinkäytökset, syrjäytysvaikutukset ja tukea saamattomien kateus. Henkilökohtaisten tukien käyttöönotolla vahvistettaisiin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa sekä turvattaisiin alueellisen kehityksen kannalta tarpeellista perusrakennetta.

Kuvio 11: Henkilökohtaisten etujen ja tukien SWOT-nelikenttä



7.2 Lopuksi

Tasapainoisen alueellisen kehittämisen kannalta tärkeäksi kysymykseksi nousee se, onko yleensä hyväksyttävää ja miten houkutellessa kaupunkikeskusten ulkopuolelle muuttavia, jotka toisivat mukanaan innovaatioita ja uusia ideoita. Miten voitaisiin kytkeä alueellinen kehitys (innovaatioympäristö) ja muuttoliike toisiinsa. Muuttoliike on aiemmin toiminut kaupunkien ja kasvukeskusten resursseina, mutta se voidaan nähdä myös aiemmin juuri muuttoliikkeen vuoksi inhimillistä pääomaa menettäneiden alueiden resurssiksi.

Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on, voidaanko ihmisten muuttohalukkuuteen vaikuttaa erilaisten henkilöihin kohdistettavien aluepoliittisten tukien avulla. Toinen kysymys on sitten, voidaanko syrjäisille alueille muuttaneiden ammattitaitoa, innovaatioita²⁵ ja yritysideoita hyödyntää tuotantorakenteeltaan yksipuolisilla syrjäseuduilla.

²⁵ Esimerkiksi paluumuuttajien innovatiivisuuteen vaikuttavat paluumuuttajien määrä, paluumuuttajien ajallinen keskittyminen, liian pitkä tai lyhyt poissaolo, paluumuuttajien

Tämän tutkimuksen perusteella ihmisten muuttohalukkuuteen voidaan vaikuttaa erilaisten taloudellisten tukien ja etujen avulla. Mutta se miten paljon mahdolliset muuttajat hyödyntäisivät muualla hankittuja taitoja ja osaamista uuden kotipaikkansa taloudellisessa ja sosiaalisessa kehittämisessä, jää epäselväksi. On voinut käydä esimerkiksi niin, että muuttajien perustamat yritykset eivät olekaan olleet kovin innovatiivisia, vaan yrityksiä on perustettu lähinnä palvelualoille ja yrittäjät ovat työllistäneet lähinnä vain itsensä. Tietysti he ovat kunnalle arvokkaita veronmaksajia ja täydentävät kunnan palveluvarustusta, mutta heistä ei välttämättä tule kunnan niin kovasti kaipaamia, vuosisadan alussa Pohjanmaalle muuttaneiden kaltaisia muutoksen agentteja. Mutta toisaalta yksikin yritys saattaa synnyttää positiivisen kasvun kierteen osoittautuessaan kasvun veturiksi. Eräs ongelma muuttoliikkeessä on se, että monilla alueilla yhteisön uudet jäsenet niin sanotusti vain sopeutetaan paikallisiin rakenteisiin minkään se suuremmin muuttumatta eikä heistä koskaan tule alueiden kaipaamia muutoksen agentteja.

Henkilökohtaisten etujen ja tukien käyttöönoton kohdalla kyse on lähinnä poliittisesta päätöksestä eli siitä, löytyykö riittävästi kannattajia sille, että sijoitetaan esimerkiksi 1,7 mrd. mk syrjäseutujen kehittämiseen. Valtio ei välttämättä saa uusia tuloja, vaan tällöin on tehtävä valintoja esimerkiksi sen suhteen, onko tarpeellisempaa toteuttaa 6-vuotiaiden kouluunmeno (kustannus noin 1,6 mrd.) vai syrjäseutujen kehittämisohjelma vai kenties jokin muu tukitoimi.

Toisaalta kunnat voivat jo nyt käyttää erilaisia keinoja esimerkiksi peruspalvelujen työntekijöiden houkuttelemiseksi kuntaan. Ongelmana vain usein on se, että kunnilla ei ole taloudellisia resursseja maksaa esimerkiksi lääkäreille parempaa palkkaa. Aluepoliittisena laajempuna kokeiluna tukien rajaaminen peruspalveluihin voidaan mieltää kunnan tehtävien kautta. Mutta toisaalta henkilökohtaiset tuet ja edut eivät todennäköisesti yksinään riittäisi syrjäseutujen ongelmien poistamiseen, vaan henkilökohtaiset edut ja tuet pitäisi integroida muihin aluepoliittisiin toimenpiteisiin, ja lisäksi kokeilukuntiin pitäisi kohdistaa myös muita toimenpiteitä vaikuttavuuden parantamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi halvemmat tontit, julkisten palveluiden hajasijoitus, polttoaineveron alennus sekä työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen.

Siten syrjäseutujen kehittämisessä ei voida jättäytyä yhden kortin varaan ja korostaa esimerkiksi pelkästään henkilökohtaisten tukien ja etujen käyttöönottoa tai teollistamista. Keinovalikoiman on oltava monipuolinen. Henkilökohtaisten tukimuotojen ohella muita painopistealueita voisivat olla esimerkiksi etätyö, puutarhavihviljely, käsityöammattien harjoittaminen, kotimainen energiantuotanto, mekaaninen puunjalostus, elintarvikkeiden jatkojalostus, vapaa-ajan aktiviteettien lisääntyminen, maaseutumatkailu, itsensä työllistäminen (yrittäjyys), eläkkeelle jääminen, hoitopalvelut sekä palvelukysynnän lisääntyminen.

ammattillinen tausta sekä lähtöalueen ja muuttopaikkakunnan taloudellinen kehittyneisyys (Kantanen, 1991; Bovenkerk, 1974). Keskittymisen hyötyjäkin perustellaan agglomeraation etujen lisäksi yhä useammin innovaatioihin ja luovuuteen liittyvillä näkökohdilla.

Syrjäseutujen yksi merkittävimmistä ongelmista on ihmisten muuttaminen pois alueelta. Muuttoliikkeen myötä syrjäseudut saattavat menettää merkittävän osan osaamisestaan nuorten ja ammattitaitoisten asukkaiden muuttaessa kasvukeskuksiin, ja muutossa on havaittavissa jopa muoti-ilmiön tyyppisiä piirteitä. Kehitystä on omalta osaltaan nopeuttanut tieto siitä, että muuttajien tulo- ja asumistaso kohoaa nopeasti, eli ilmiö on kuin Ruotsiin 50- ja 60-luvuilla muuttaneilla, kun muuttajien elintaso kohosi nopeasti.

Myös monet valtion toimet kehittävät kasvukeskuksia ja maakuntakeskuksia, mikä omalta osaltaan vaikuttaa muuttoliikkeen suuntaan. Valtio on tukenut keskuksia muun muassa työnantajana, korkeakoulujen sijoittamisella, lainsäädännöllä ja erilaisilla ohjelmilla. Työnantajana valtio on tukenut keskuksia sijoittamalla valtion laitoksia ja korkeakouluja suurehkoihin kaupunkeihin. Lainsäädäntö on omalta osaltaan vaikuttanut muuttoliikkeeseen siten, että opiskelijat ovat saaneet hakea kotipaikkaoikeutta opiskelupaikkakunnalta vuoden 1994 jälkeen. Yritystoiminnan tukemisesta annettu laki (1068/2000) puolestaan vaikeuttaa syrjäseutujen elinkeinopolitiikkaa. Myös erilaiset ohjelmat (osaamiskeskusohjelma, aluekeskusohjelma) tukevat keskusten kehittymistä.

Keskukset ja ohjelmat synnyttävät toisaalta myös myönteisiä vaikutuksia ympäristöönsä. Esimerkiksi kaupunkien läheiset maaseutualueet pystyvät sopivalla tonttipolitiikalla houkuttelemaan veronmaksajia alueelleen, kun kaupunkien oma tonttitarjonta ei pysy kysynnän perässä ja hintatasokin on korkeampi kaupungeissa. Keskuksissa työssä käyvät ovatkin maaseudun suurin ammattiryhmä, sillä haja-asutusalueiden ja alle 500 asukkaan taajamien työllisistä yli 40 % käy töissä keskuksissa. (Kuhmonen, 1997; Uusitalo 1998.) Lisäksi kuntarajat ylittävien työssäkävijöiden määrä on lisääntynyt: vuonna 1960 noin joka kymmenes ja vuonna 1985 jo joka neljäs työssä käyvä. Työssäkäyntietäisyydet ovat myös pidentyneet. (Aaltonen, 1991; Martamo, 1995; Uusitalo, 1998.)

Muuttoliikkeeseen on siten vaikuttamassa monia hyviäkin asioita, ja muuttoliikkeen suuntaa voi olla vaikeaa muuttaa. EU:n hanketoiminta ei ole siihen pystynyt, keskusten hintatason nousu ei ole siihen pystynyt, eivät liioin syrjäseutujen vahvuudetkaan. Myöskään julkisen sektorin automatiikka ei ole pystynyt hillitsemään muuttoa, joten on paljon mahdollista, että nykyisin menetelmin, mallein ja toimenpitein edettäessä käännettä muuttoliikkeen voimakkuudessa saadaan odottaa seuraavaan lamaan saakka.

Tämän tutkimuksen yleisenä tuloksena voidaan pitää sitä, että henkilöihin kohdistuvissa aluepoliittisissa toimenpiteissä on jonkinlaista potentiaalia, mutta niihin liittyy myös lukuisia ongelmia. Tehokkaiden tukimuotojen, kohdealueiden ja kohderyhmien määrittämien on vaikea ongelma sekä kustannusten että tasa-arvon ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Strategisesti ratkaisu henkilöihin kohdistuvien erityistukien käyttöönotosta ei tulisi varmasti olemaan helppo. Lopujen lopuksi on kysymys tasapainoilusta tehokkuuden ja tasa-arvon välillä.

Jos henkilökohtaisia tukia ja etuja kokeillaan laajemmin (kunnillahan on jo nyt mahdollisuus maksaa opettajille, lastentarhanopettajille ja lääkäreille nykyistä parempaa palkkaa tai tarjota muita etuja), niin kohderyhmä ja -alue kannattaa rajata riittävän pieneksi, jotta kustannukset eivät nouse liian suuriksi eikä vaikuttavuus jää liian vähäiseksi. Kokeilu antaisi mahdollisuuden selvittää henkilö-

kohtaisten tukien ja etujen todelliset kustannukset, niistä aiheutuvat hyödyt ja haitat sekä järjestelmän laajentamisen suotavuuden. Toisaalta lisäselvityksiä kaivataan työvoimakustannusten tukemisen suotavuudesta aluepolitiikan välineenä. Työvoimakustannusten tukihan voidaan kohdistaa juuri siihen osaan työvoimasta, jolla on erittäin suuri vaikutus alueiden osaamispääomaan. Lisäksi työhön liittyvät tekijät ovat yleisin muuton motiivi ja asuinpaikan valintaan vaikuttava tekijä, eli jos alueelle saadaan houkutelluksi yrityksiä tai alueen yritykset kasvavat ja työllistävät uusia työntekijöitä, alueelta pois muuttaminen mahdollisesti vähenee ja alueelle muuttaa uusia asukkaita.

Lähteet

- Aaltonen, P. (1991): Pendelöinti osana kaupungistumiskehitystä, Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos, tutkimuksia Sarja B 61/1991.
- Bovenekerk, F. (1974): The Sociology of Return Migration: A Bibliographic Essay.
- Brownstone, D. and Train, K. (1999): Forecasting New Product Penetration with Flexible Substitution Patterns, *Journal of Econometrics*, 89, 109–129.
- Connolly, S. and Munro, A. (1999): *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, London.
- Eikeland, S. (1999): Personal Incentives in Norwegian-Regional Policy. Implementation and Impact. Nordregio working paper 5/1999.
- Eskelinen, H. (2001): Aluepolitiikka rautahäkissä, Kunnallisan kehittämissäätiö, Polemia-sarjan julkaisu, nro 41.
- Haapanen, M. (2000): Expected Earnings and Interregional Migration, University of Jyväskylä, School of Business and Economics, Working paper No. 221.
- Haapanen, M. ja Ritsilä, J. (2001): Can Migration Decisions Be Affected by Income Taxation Policies?, University of Jyväskylä, School of Business and Economics, Working paper No. 238.
- Häkkinen, I. (2000): Muuttopäätös ja aluevalinta Suomen sisäisessä muuttoliikkeessä. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, VATT.
- Islam, M. N. and Choudhury, S. A. (1990): Self-selection and Intermunicipal Migration in Canada, *Regional Science and Urban Economics*, 20, 459–472.
- Jain, D. C., Vilcassim, N. J. and Chintagunta, P. K. (1994): A Random-coefficients Logit Brand-choice Model Applied to Panel Data, *Journal of Business and Economic Statistics*, 12, 317–328.
- Kantanen, K. (1991): Takaisin kotiseudulle – Tutkimus paluumuuton merkityksestä ja mahdollisuuksista maaseudun erilaistumisprosessissa, Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisu n:o 97.
- KELA (2000): Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutus- ja perhe-etuustilastot 1999, Kansaneläkelaitoksen julkaisu T11:11, Kansaneläkelaitos, Tilastoryhmä.
- Keränen, R., Malinen, P., Keränen, H. ja Heiskanen, T. (1993): Suomen maaseututyypin alueellistaminen, Ylä-Savon instituutti, 1.
- Kuhmonen, T. (1997): Suomen maaseudun kehitys ja kuva vuonna 2020, Maaseudun tulevaisuudenselvityksiä 3.
- Kuhmonen, T. (2000): Syrjäseutuvähennys – tutkimus verotuksen käyttömahdollisuuksista syrjäisen maaseudun työllisyyden ja asutuksen ylläpitämisessä, Maaseudun tulevaisuusselvityksiä 8.
- Laakso, S. ja Loikkanen H. (2000): Yritysten sijoittuminen, asukkaiden liikkuvuus ja kaupunkialueiden vuorovaikutus, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu, 1/00.

- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2000): Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka, Maaseutupolitiikan kokonaisuohjelma vuosille 20001–2004.
- Maddala, G. S. (1983): *Limited-dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martamo, R. (1995): Työssäkäyntitietäisyydet Suomessa 1990, Ympäristöministeriö, tutkimusraportti 1.
- Mincer, J. (1978): Family Migration Decisions, *Journal of Political Economy* 86, 749–773.
- Mähönen, H. ja Kauppinen, J. (1995): Hyvinvoinnin vaikutus väestön pysyvyyteen, Aluerakenteellisten hyvinvointitekijöiden vaikutus väestön stabilisuuteen, Ylä-Savon instituutin monisteita 1/1995.
- Nakosteen, R. A. and Zimmer, M. (1980): Migration and Income: the Question of Self-selection, *Southern Economic Journal*, 46, 840–851.
- Poirier, D. J. and Ruud, P. A. (1981): On the Appropriateness of Endogenous Switching, *Journal of Econometrics*, 16, 249–256.
- Powers, D. A. (1993): Endogenous Switching Regression Models with Limited Dependent Variables, *Sociological Methods & Research*, 22, 248–273.
- Richardson, H. (1978): *Regional and Urban Economics*, Penguin, Harmondsworth.
- Ritsilä, J. (2001): Studies on the Spatial Concentration of Human Capital. Tuomo Takala (toim.). Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä Studies in Business and Economics, 7.
- Ritsilä, J. ja Tervo, H. (1999): Regional differences in the Role of Migration in Labour-market Adjustment: The Case of Finland. Regional Unemployment, Job Matching, and Migration. Graham Crampton (toim.). London: Pion, 1999. European Research in Regional Science, 9.
- Robinson, C. and Tones, N. (1982): Self-selection and Interprovincial Migration in Canada, *Canadian Journal of Economics*, 15, 474–502.
- Rönnberg, U. (2000): Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opettajat uuden vuosituhannen alkaessa. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 13.
- Schaeffer, P. (1985): Human Capital Accumulation and Job Mobility, *Journal of Regional Science*, 25, 103–114.
- Seater, J. J. (1977): A Unified Model of Consumption, Labour Supply, and Job Search, *Journal of Economic Theory*, 14, 349–372.
- Sisäasiainministeriö (2000 ja 2001): [www-sivut: http://www.intermin.fi/](http://www.sivut: http://www.intermin.fi/)
- Sjaastad, L. A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration, *Journal of Political Economy*, 70 (Supplement), 80–93.
- Talousneuvosto (2000): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa – työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Tilastokeskus (2000a): Kuntafakta 2000.
- Tilastokeskus (2000b): Tulo- ja varallisuustilasto 1998, SVT, Tulot ja kulutus 2000:12.
- Tilastokeskus (2000c): Lastentarhanopettajat maakunnittain 1998 .
- Tilastokeskus (2000d): Perusopetuksen opettajat kelpoisuuden mukaan 1999 .
- Train, K. (1998): Recreation Demand Models with Taste Differences Over People, *Land Economics*, 74, 230–239.
- Työministeriö (2001): [www-sivut: http://www.mol.fi](http://www.sivut: http://www.mol.fi)
- Uusitalo, E. (1998): Elinvoimaa Maaseudulle: miksi, kenelle ja miten?
- Valtiokonttori (2000): Valtion eläkkeet numeroina. Tilastovuosi 1999. Tilastomatemiikan yksikkö. Helsinki.
- Vihriälä, V. (2000): Uutta aluepolitiikka etsimässä: miten olisi avainhenkilöiden sivukulleikkuri? Kauppalehti, 27.1.2000.
- Verohallinto (2000): Ansiotulojen kehitys vuonna 1999, Julkaisut ja tilastot, Verotilastoja.
- Weiss, Y. (1971): Learning by Doing and Occupational Specialization, *Journal of Economic Theory*, 4, 189–198.

Liite 1a

Tutkimuksessa käytetty aluejako

Lapin kunnat

Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat: Enontekiö, Inari, Kemijärvi, Kittilä, Kolari, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Ranua, Salla, Savukoski, Simo, Sodankylä, Tervola, Utsjoki, Ylitornio

Ydinmaaseutuun kuuluvat:

Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat: Keminmaa, Rovaniemen maalaiskunta, Tornio

Kaupunkeihin kuuluvat: Kemi, Rovaniemi

Pohjois-Pohjanmaan kunnat

Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat: Hailuoto, Ii, Kestilä, Kuivaniemi, Kuusamo, Käsämäki, Piippola, Pudasjärvi, Pulkila, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Rantsila, Taivalkoski, Utajärvi, Vihanti, Yli-Ii

Ydinmaaseutuun kuuluvat: Alavieska, Haapajärvi, Haapavesi, Kalajoki, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Nivala, Oulainen, Pyhäjoki, Reisjärvi, Ruukki, Sievi, Siikajoki, Tyrnävä, Ylivieska

Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat: Haukipudas, Kempele, Oulunsalo, Pattijoki, Temmes, Ylikiihimäki

Kaupunkeihin kuuluvat: Oulu, Raahe

Kainuun kunnat

1) *Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat:* Hyrynsalmi, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi, Vaala, Vuolijoki

2) *Ydinmaaseutuun kuuluvat:*

3) *Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat:* Kajaani

4) *Kaupunkeihin kuuluvat:*

Pohjois-Karjalan kunnat

1) *Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat:* Eno, Ilomantsi, Juuka, Kesälahti, Kiihtelysvaara, Lieksa, Nurmes, Rääkkylä, Tuupovaara, Valtimo

2) *Ydinmaaseutuun kuuluvat:* Kitee, Liperi, Outokumpu, Polvijärvi, Tohmajärvi, Värtsilä

3) *Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat:* Kontiolahti ja Pyhäselkä

4) *Kaupunkeihin kuuluvat:* Joensuu

Liite 1b

Tutkimuksessa käytetty aluejako

Keski-Suomen kunnat

- 1) *Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat:* Joutsa, Jämsänkoski, Kannonkoski, Keuruu, Kivijärvi, Konnevesi, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Leivonmäki, Luhanka, Multia, Petäjävesi, Pihtipudas, Pylkönmäki, Suolahti, Toivakka, Viitasaari
- 2) *Ydinmaaseutuun kuuluvat:* Hankasalmi, Jämsä, Karstula, Kinnula, Korpilahti, Laukaa, Saarijärvi, Sumiainen, Uurainen, Äänekoski
- 3) *Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat:* Jyväskylän maalaiskunta, Muurame
- 4) *Kaupunkeihin kuuluvat:* Jyväskylä

Uudenmaan kunnat

Syrjäiseen maaseutuun kuuluvat:

Ydinmaaseutuun kuuluvat: Karjaa, Karjalohja, Nummi-Pusula, Pohja, Sammatti, Tammisaari

Kaupunkien läheiseen maaseutuun kuuluvat: Hyvinkää, Inkoo, Karkkila, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Siuntio, Tuusula, Vihti

Kaupunkeihin kuuluvat: Espoo, Hanko, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Lohja, Vantaa

Liite 2

Muuttujien kuvaus ja keskiarvot

Muuttuja	Vaihteluväli	Muuttujan saamat arvot	Keskiarvo
Sukupuoli	(0, 1)	1 = mies; 0 = nainen	0.497
Ikä	Jatkuva	Ikä jaettuna 10:llä	3.641
Iän neliö	Jatkuva	Ikä/10	14.427
Alempi korkea-aste	(0, 1)	1 = alempi korkeakoulututkinto; 0 = muulloin.	0.097
Ylempi korkea-aste	(0, 1)	1 = ylempi korkeakoulututkinto; 0 = muulloin	0.069
Korkea-aste	(0, 1)	1 = korkeakoulututkinto; 0 = muulloin	0.166
Työssäkäyvä puoliso	(0, 1)	1 = avo- tai avioliitossa ja puolison pääasiallinen toiminta vuoden 1993 viimeisellä viikolla on työ; 0 = muulloin	0.465
Vain alle kouluikäisiä lapsia	(0, 1)	1 = vain alle kouluikäisiä lapsia; 0 = muulloin	0.119
Kouluikäisiä lapsia	(0, 1)	1 = kouluikäisiä lapsia; 0 = muulloin	0.327
Omistusasuja	(0, 1)	1 = omistusasuja; 0 = muulloin	0.422
Alkuperäiset tulot	Jatkuva	Alkuperäiset tulot vuonna 1993 (10 000 mk) = palkkatulot, yrittäjätulot sekä muut työhön liittyvät tulot, kuten työttömyyskorvaus ja äitiysraha.	97.902
Työkuukausien lkm	(0–12)	Työssäkäyntikuukausien lukumäärä vuonna 1993	8.520
Työkokemus	Jatkuva	Työssäkäyntikuukausien lukumäärä ajalla 1987–93 jaettuna 10:llä	6.083
Työkokemuksen neliö	Jatkuva	Työkokemuksen neliö	44.469
Pendelöi	(0, 1)	1 = työpaikka asuinseutukunnan ulkopuolella; 0 = muulloin	0.336
Asuu synnyinseutukunnassa	(0, 1)	1 = asuu synnyinseutukunnassa; 0 = muulloin	0.539
Asuu kasvukeskuksessa	(0, 1)	1 = asuinseutukunta Helsinki, Salo, Porvoo, Tampere, Turku, Vaasa, Jyväskylä, Kuopio tai Oulu; 0 = muulloin	0.476
Taajama-aste	(0–10)	Taajama-aste (0,1 %)	7.749
Etäisyys lähimpään kasvukeskukseen	Jatkuva	Tie-etäisyys lähimpään kasvukeskukseen (10 km)	5.679
Seutukunnan työttömyysaste	Jatkuva	Seutukunnan työttömyysaste, %	21.997
ln (odotettu palkkatulo)	Jatkuva	Odotetun palkkatulon luonnollinen logaritmi vuodelle 1995 (1 000 mk). Laskettu käyttäen endogenous switching -mallia. Ensin keskiarvo pysymisvaihtoehdossa, sitten muuttamisvaihtoehdossa.	3.939 3.841

Kaikki muuttujat on mitattu lähtöalueella vuonna 1993, jos ei ole toisin mainittu.

Liite 3

Norjan mallin mukaisen, valtionveron alaisista tuloista tehtävän 11 400 markan vähennyksen ja 3,5 prosenttiyksikön verohelpotuksen kustannukset Kainuun maakunnan syrjäisen ja ydinmaa-seudun kunnissa

Kunta	Tulon- saajien luku	Tulon- saajille 11 400 mk:n vähennys	Valtion- veron alaiset tulot	Muutettu vero	Verot yhteensä	Vero % ennen keven- nystä	Vero % keven- nyksen jälkeen	Verot yhteensä keven- nyksen jälkeen	Kustannus keven- nyksistä
	lkm	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	%	%	1 000 mk	1 000 mk
Kainuu yhteensä	76 738	874 813	6 141 987	5 267 174	1 517 684	24,7	21,2	1 117 167	400 517
Hyrynsalmi	3 039	34 645	208 537	173 892	46 937	22,5	19,0	33 053	13 884
Kuhmo	9 879	112 621	721 287	608 666	169 948	23,6	20,1	122 109	47 839
Paltamo	3 837	43 742	267 508	223 766	60 498	22,6	19,1	42 774	17 724
Puolanka	3 521	40 139	234 128	193 989	50 534	21,6	18,1	35 081	15 453
Ristijärvi	1 641	18 707	107 625	88 918	23 662	22,0	18,5	16 437	7 225
Sotkamo	9 385	106 989	741 913	634 924	177 262	23,9	20,4	129 477	47 785
Suomussalmi	9 936	113 270	698 399	585 129	160 487	23,0	19,5	113 979	46 508
Vaala	3 538	40 333	259 516	219 183	59 504	22,9	19,4	42 585	16 919
Vuolijoki	2 314	26 380	186 355	159 975	45 968	24,7	21,2	33 862	12 106
Kohdealue yhteensä	47 090	536 826	3 425 268	2 888 442	794 800	23,2	19,7	569 356	225 444

Liite 4

Norjan mallin mukaisen, valtionveron alaisista tuloista tehtävän 11 400 markan vähennyksen ja 3,5 prosenttiyksikön verohelpotuksen kustannukset Pohjois-Karjalan maakunnan syrjäisen ja ydinmaaseudun kunnissa

Kunta	Tulon- saajien luku	Tulon- saajille 11 400 mk:n vähennys	Valtion- veron alaiset tulot	Muutettu vero	Verot yhteensä	Vero % ennen keven- nystä	Vero % keven- nyksen jälkeen	Verot yhteensä keven- nyksen jälkeen	Kustannus keven- nyksistä
	lkm	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	%	%	1 000 mk	1 000 mk
Pohjois-Karjala yhteensä	143 771	1 639 000	11 494 000	9 854 895	2 802 341	24,4	20,9	2 057 815	744 526
Eno	6 208	70 771	475 107	404 336	114 106	24,0	20,5	82 957	31 149
Ilomantsi	6 393	72 880	456 900	384 020	102 409	22,4	18,9	72 633	29 776
Juuka	5 812	66 257	423 076	356 819	94 532	22,3	18,8	67 239	27 293
Kesälahti	2 521	28 739	185 047	156 308	41 355	22,3	18,8	29 461	11 894
Kiihtelysvaara	2 160	24 624	158 375	133 751	35 959	22,7	19,2	25 687	10 272
Kitee	9 040	103 056	715 650	612 594	166 424	23,3	19,8	121 018	45 406
Outokumpu	7 143	81 430	543 321	461 891	128 006	23,6	20,1	92 655	35 351
Lieksa	13 561	154 595	1 053 505	898 910	256 025	24,3	20,8	186 993	69 032
Liperi	9 243	105 370	718 795	613 425	168 298	23,4	19,9	122 157	46 141
Nurmes	8 507	96 980	608 100	511 120	140 866	23,2	19,7	100 511	40 355
Polvijärvi	4 681	53 363	305 312	251 949	62 690	20,5	17,0	42 915	19 775
Rääkkylä	2 803	31 954	186 821	154 867	39 449	21,1	17,6	27 281	12 168
Tohmajärvi	4 484	51 118	320 979	269 861	73 821	23,0	19,5	52 619	21 202
Tuupovaara	2 106	24 008	145 965	121 957	31 641	21,7	18,2	22 168	9 473
Valtimo	2 634	30 028	169 901	139 873	36 729	21,6	18,1	25 342	11 387
Värtsilä	604	6 886	40 155	33 269	8 879	22,1	18,6	6 192	2 687
Kohdealue yhteensä	87 900	1 002 000	6 507 009	5 504 949	1 501 189	23,1	19,6	1 077 829	423 360

Liite 5

Norjan mallin mukaisen, valtionveron alaisista tuloista tehtävän 11 400 markan vähennyksen ja 3,5 prosenttiyksikön verohelpotuksen kustannukset Lapin maakunnan syrjäisen ja ydinmaaseudun kunnissa

Kunta	Tulon- saajien luku	Tulon- saajille 11 400 mk:n vähennys	Valtion- veron alaiset tulot	Muutettu vero	Verot yhteensä	Vero % ennen keven- nystä	Vero % keven- nyksen jälkeen	Verot yhteensä keven- nyksen jälkeen	Kustannus keven- nyksistä
	lkm	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	1 000 mk	%	%	1 000 mk	1 000 mk
Lappi yhteensä	165 787	1 890 000	13 700 000	11 800 000	3 490 000	25,4	21,9	2 590 000	894 000
Enontekiö	2 153	24 544	139 000	114 000	31 791	22,9	19,4	22 171	9 620
Inari	6 475	73 815	518 000	444 000	128 000	24,8	21,3	94 634	33 856
Kittilä	5 219	59 497	380 000	321 000	90 896	23,9	20,4	65 447	25 449
Kolari	3 791	43 217	264 000	221 000	61 709	23,4	19,9	43 880	17 829
Kemijärvi	9 759	111 000	794 000	683 000	200 000	25,2	21,7	148 000	51 930
Muonio	2 275	25 935	176 000	150 000	44 096	25,1	21,6	32 345	11 751
Pelkosenniemi	1 249	14 239	86 172	71 933	20 492	23,8	20,3	14 588	5 904
Posio	4 425	50 445	288 000	238 000	63 166	21,9	18,4	43 789	19 377
Ranua	4 241	48 347	280 000	232 000	63 368	22,6	19,1	44 320	19 048
Salla	5 115	58 311	331 000	272 000	73 930	22,4	18,9	51 360	22 570
Savukoski	1 386	15 800	96 155	80 355	22 420	23,3	19,8	15 923	6 497
Simo	3 271	37 289	276 000	239 000	69 329	25,1	21,6	51 607	17 722
Sodankylä	8 690	99 066	668 000	569 000	164 000	24,6	21,1	120 000	44 248
Tervola	3 380	38 532	248 000	209 000	56 578	22,8	19,3	40 456	16 122
Pello	4 637	52 862	318 000	266 000	78 820	24,8	21,3	56 440	22 380
Utsjoki	1 334	15 208	100 000	84 963	25 255	25,2	21,7	18 447	6 808
Ylitornio	5 226	59 576	354 000	295 000	79 218	22,4	18,9	55 582	23 636
Kohdealue yhteensä	72 626	828 000	5 320 000	4 490 000	1 270 000	23,9	20,4	919 000	355 000

Liite 6

Lapsilisät Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan maakunnissa vuonna 1999.
 Lähde: KELA, 2000

Maakunta/kunta	Maksettu		Lapsilisää saaneita lapsia		Lapsilisää saaneita perheitä vuoden lopussa				
	lasta yhteensä kohti		Osuus väestöstä		Lasten lukumäärä (%) perheissä				
	Mmk	mk/kk	n	%	n	1	2	3	4–
Kainuu	149,1	642	19 142	21,0	10 523	45,0	35,8	14,4	4,8
Hyrnsalmi	6,0	643	758	21,2	393	42,0	32,6	19,3	6,1
Kuhmo	17,5	631	2 258	19,9	1 245	44,3	36,1	15,2	4,5
Paltamo	7,4	639	957	21,1	514	43,2	35,2	16,0	5,6
Puolanka	5,9	637	756	19,1	412	45,6	34,0	14,8	5,6
Ristijärvi	2,7	640	340	18,6	181	40,3	38,1	18,2	3,3
Sotkamo	18,4	633	2 386	21,2	1 310	44,0	36,0	15,3	4,7
Suomussalmi	16,3	631	2 119	18,8	1 184	45,6	35,0	15,5	4,0
Vaala	7,2	657	893	21,6	434	39,2	32,9	17,7	10,1
Vuolijoki	5,5	665	687	23,9	327	35,2	38,8	15,9	10,1
Lappi	332,5	648	42 411	21,8	23 055	44,8	36,4	13,4	5,4
Enontekiö	3,6	631	459	20,6	254	44,9	33,1	18,5	3,5
Inari	12,4	654	1 600	21,5	887	44,1	38,3	13,3	4,3
Kemijärvi	16,1	635	2 061	19,2	1 197	49,0	35,0	12,5	3,4
Kittilä	9,4	638	1 209	20,5	678	43,7	39,5	13,6	3,2
Kolari	6,7	639	861	21,1	451	38,6	39,9	16,4	5,1
Muonio	4,6	643	587	22,9	301	40,2	35,2	16,3	8,3
Pelkosenniemi	1,9	640	239	18,9	145	51,7	35,9	9,7	2,8
Pello	7,9	638	1 017	20,5	528	38,6	39,4	15,3	6,6
Posio	8,0	653	1 017	21,2	509	43,4	28,9	18,1	9,6
Ranua	13,5	714	1 572	30,2	605	32,9	32,1	16,7	18,3
Salla	7,6	637	959	18,1	525	46,1	30,3	19,2	4,4
Savukoski	2,3	645	296	19,3	165	46,7	34,5	13,9	4,8
Simo	7,0	646	892	22,7	466	43,8	32,8	16,1	7,3
Sodankylä	17,6	639	2 278	22,5	1 246	41,3	39,6	15,2	4,0
Tervola	7,2	670	894	22,6	432	39,6	35,4	15,0	10,0
Utsjoki	2,1	651	261	18,6	137	38,0	40,9	14,6	6,6
Ylitornio	9,2	637	1 186	21,0	607	42,2	33,9	15,7	8,2
Pohjois-Karjala	279,7	646	35 924	20,8	19 607	44,3	36,3	14,2	5,2
Eno	10,7	644	1 370	19,2	748	47,2	31,0	15,5	6,3
Ilomantsi	10,7	629	1 388	19,1	761	43,4	38,4	13,7	4,6
Juuka	10,3	645	1 314	19,7	700	41,6	37,7	14,7	6,0
Kesälahti	4,8	648	607	20,6	322	42,5	34,8	15,5	7,1
Kiihtelysvaara	5,4	658	697	26,0	355	38,9	33,8	21,4	5,9
Kitee	16,2	630	2 102	19,9	1 175	44,8	37,8	12,9	4,6
Lieksa	22,8	638	2 922	18,9	1 622	45,0	36,0	14,4	4,6
Liperi	20,8	645	2 683	23,4	1 389	39,4	38,4	16,3	5,9
Nurmes	15,6	655	1 968	19,8	1 036	45,1	32,1	16,0	6,8
Outokumpu	13,2	661	1 677	20,1	915	46,4	31,6	17,2	4,8
Polvijärvi	9,0	640	1 177	21,5	618	43,0	32,8	17,2	7,0
Rääkkylä	4,5	645	586	18,5	313	41,5	38,3	13,7	6,4
Tohmajärvi	8,8	644	1 115	21,1	592	41,6	37,3	15,4	5,7
Tuupovaara	3,4	649	435	18,6	237	46,0	34,6	13,1	6,3
Valtimo	5,0	646	636	20,6	323	39,0	39,0	13,6	8,4
Värtsilä	1,1	654	133	19,2	72	52,8	26,4	13,9	6,9

*Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

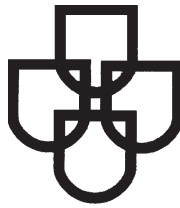
- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Rynnänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)

- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)

- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teki-jätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!