ASIANTUNTIJALAUSUNTO ERITYISTALOUSALUEISIIN LIITTYEN

Viite: O 9/2023 Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2023-2027

Asia: Timo Aro lausunto erityistalousalueisiin liittyen 10.9.2025

1. Alueiden väliset erot ovat suhteellisen pysyviä

Alueita ja alue-eroja koskevalla tutkimuksella on pitkät perinteet Suomessa ja Pohjoismaissa. Aluekehityksessä tai -rakenteessa olevat erot ilmenevät paikkojen ja alueiden epätasaisena kehityksenä. **Suomen sisäiset alueelliset erot vaikuttavat olevan suhteellisen pysyviä.** Alueiden väliset erot ovat monisyinen ilmiö. Niiden syntymiseen ovat vaikuttaneet aluetaloudelliset, sosiaaliset ja demografiset tekijät. Taustalla ovat muun muassa elinkeino- ja toimialarakenteessa sekä alueellisessa työnjaossa maan eri osien välillä tapahtuneet muutokset.

Alueellisella työnjaolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kehitystä, jossa julkisten ja yksityisten investointien aallot kohdistuvat alueelle ja muokkaavat alueen tai paikan taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia olosuhteita ”suosiolliseksi”. Tämä taas vaikuttaa myönteisesti tulevien investointien kohdistumiseen alueelle. **Alueellinen työnjako kuvaa alueen roolia ja merkitystä suhteessa elinkeino- ja toimialarakenteen muutoksiin, erikoistumiseen, arvonlisäykseen, arvoketjuihin ja käytettävissä oleviin inhimillisiin ja taloudellisiin resursseihin.** Alueellinen eriytyminen ilmenee esimerkiksi Suomen jakautumisena alueellisen kehityksen ja tunnuspiirteiden perusteella pitkän aikavälin kehityskulussa kahteen toisistaan erottuvaan suuralueeseen eli Etelä- ja Länsi-Suomeen sekä Itä- ja Pohjois-Suomeen tai tiivistettynä Rannikko- ja Savotta-Suomeen. Karkea jako ei perustu yksiselitteisiin tilastollisiin tai muihin rakenteellisiin jakoperusteisiin, vaan se kuvaa ja perustuu alueellisten erojen pitkän historiallisen kehityskulun ymmärtämiseen.

Alueelliseen eriytymiseen voidaan pureutua taloudellisena, demografisena, sosioekonomisena, koulutuksellisena ja alueellisena kysymyksenä. **Aluekehityksen keskeisenä pyrkimyksenä ja päämääränä on ollut tasoittaa niin sanottua alkuetua eli alueiden välisiä lähtökohtaeroja.** Etelä- ja Länsi-Suomen suhteellinen kasvu- ja kilpailuetu on säilynyt näihin päiviin saakka Itä- ja Pohjois-Suomeen verrattuna, mutta suuraluetasolla etenkin Pohjois-Suomi on kuronut etumatkaa kiinni aluetalouteen, vientiin ja työpaikkakehitykseen liittyvillä tunnusluvuilla viimeisen vuosikymmenen aikana

Alueiden kehityksen ja kasvun taustalta voidaan erottaa useita tekijöitä, jotka liittyvät esimerkiksi tietoon, inhimilliseen pääomaan, innovaatioihin, saavutettavuuteen, urbanisaatio- ja lokaalisaatioetuihin liikkuvuuteen jne. Aluekehitys on lähtökohtaisesti perusluonteeltaan keskittävää ja lukkiutuvaa, jolla on taipumus liikkeelle lähtiessään joko vahvistaa tai heikentää itse itseään. Tämä taas aiheuttaa myönteistä tai kielteistä polkuriippuvuutta. **Positiivista tai negatiivista polkuriippuvuutta on haasteellista katkaista, mutta se voi taittua toimintaympäristön muuttumisen, alueellisten toimijoiden ja verkostojen yhteisvaikutuksesta tai erikseen alueellisesti kohdennetuilla voimakkailla politiikan toimenpiteillä.**

Toteutuneen kehityksen perusteella voidaan todeta, ettei alueiden olosuhteissa tai kantokyvyssä olevia lähtökohtaisia alueellisia eroja kyetä tasapainottamaan ilman voimakkaita ja kohdennettuja toimenpiteitä. Toimenpiteet voivat tarkoittaa perinteisesti aluepolitiikan piiriin kuuluvia verokannustimia, alue- ja yritystukien alueellista kohdentamista, koulutuspaikkojen hajauttamista jne.

2. Alueiden kilpailukyvyn ja kehittyneisyyden mittaaminen

Alueiden kilpailukykyä ja positiota voidaan verrata ja arvioida lukemattomilla tavoilla eikä ole olemassa yhtä ainoaa ja oikeaa mittaustapaa. Alueellista kilpailukykyä voidaan tarkastella esimerkiksi aluetalouden, työllisyys- ja työpaikkakehityksen, yritysdynamiikan, investointien houkuttelun, väestön koulutustason, tutkimus- ja kehitysmenojen, saavutettavuuden jne. näkökulmista. Lopputulos on mitä suurimmassa määrin riippuvainen aina valituista teemoista ja muuttujista, valituista painotuksista, käytetystä ajanjaksosta jne.

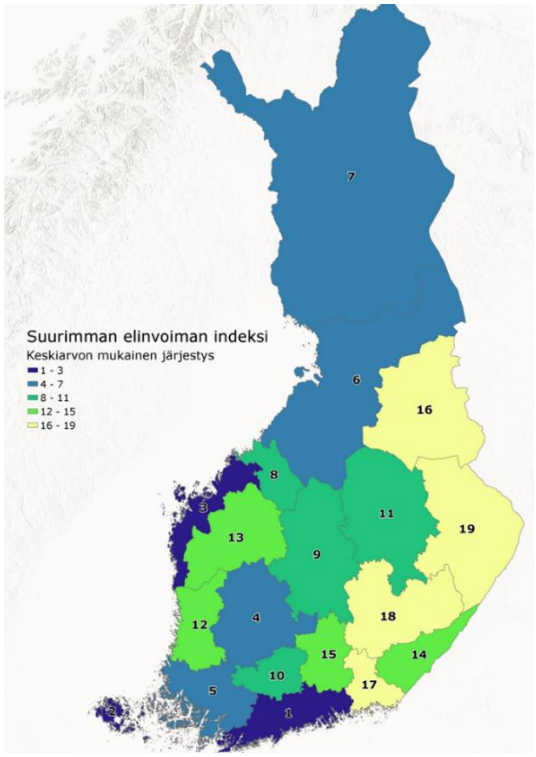
Kiteytettynä voi todeta, että alueellisella kilpailukyvyllä viitataan tavallisesti alueen kykyä tai kyvykkyyttä suhteessa muihin alueisiin tai alueen aikaisempaan kehitykseen.

Erityistalousalueiden valintaa on mahdollista tehdä usealla eri tavalla ja painotuksella. Yksi malli on vertailla analyyttisesti alueiden kovaan kilpailukykyyn (elinvoimaan) ja kasvuun liittyviä muuttujia, jotka voivat olla karkeasti jaoteltuna aluetaloudellisia tai sosioekonomisia. Olennaista on, että niiden avulla on mahdollista pureutua alueiden välisiin absoluuttisiin kehittyneisyyseroihin joko määrätyssä poikkileikkaustilanteessa tai johonkin aikaväliin liittyvän suhteellisen muutosdynamiikan perusteella. **Valintakriteerien pitäisi olla lähtökohtaisesti luonteeltaan kokonaisvaltaisia ja kokoavia, jolloin ne eivät perustu johonkin yhteen teemaan tai yhden teeman sisällä oleviin avainmuuttujiin.**

Maakuntia voidaan verrata toisiinsa esimerkiksi kokonaisvaltaisesti 14 kovaan kilpailukykyyn liittyvän muuttujan avulla, jotka liittyvät tavaravientiin per capita, bruttokansantuotteeseen per capita, käytettävissä oleviin nettotuloihin per capita, väestönmuutokseen (%), yksityisen sektorin työpaikkamuutokseen (%), yrityskannan muutokseen (%), työllisyys- ja työttömyysasteeseen (%), yritystiheyteen, taloudelliseen huoltosuhteeseen, koulutustasoindeksiin, korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuteen, tutkimus- ja kehitysmenoihin sekä sairastavuusindeksiin.

14 kovan kilpailukyvyn muuttujan summaindeksin perusteella kuusi ”heikoimmin kehittynyttä” maakuntaa olisivat absoluuttisen kilpailukyvyn perusteella Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Kymenlaakso, Kainuu, Päijät-Häme ja Etelä-Karjala sekä suhteellisen muutosdynamiikkaan perustuvan kilpailukyvyn perusteella Kanta-Häme, Etelä-Savo, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Satakunta ja Etelä-Karjala.

Muuttujat voidaan yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi niin sanotun yhdistelmäindeksin avulla. Muuttujissa on painotettu bruttokansantuotetta, työllisyysastetta ja yksityisen sektorin työpaikkamuutosta. Käänteisinä muuttujina ovat työttömyysaste, taloudellinen huoltosuhde ja sairastuvuus. **Yhdistelmäindeksin tulosten perusteella maakunnat on mahdollista jakaa viiteen samankaltaiseen ryppääseen, klusteriin. Heikompaan ryppääseen kuuluvat tulosten perusteella Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Kymenlaakso ja Kainuu sekä toiseksi heikoimpaan ryppääseen Päijät-Häme, Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa ja Satakunta.** Maakuntien numeerinen järjestys ja viisi aluerypästä on kuvattu seuraavassa kartassa.



Kuva 1. Maakuntien kova kilpailukyky yhdistelmäindeksillä

3. Erityistalousalueiden valintaan liittyvät perusteet ja ehdotus

Erityistalousalueiden valinnan kohdalla on nähdäkseni perusteita painottaa vahvasti kahta näkökulmaa: (i) erilaisten laajapohjaisten summa- tai yhdistelmäindeksien hyödyntämistä, joiden avulla on tilastollisesti mahdollista identifioida ja luokitella samankaltaiset alueryppäät sekä (ii) kontribuutionäkökulmaa eli mitä lisäarvoa valinta tuottaisi alueelle suhteessa jo nykyisin alueen käytettävissä oleviin alue-, yritys-, investointi-, EU-rakennerahastotukiin yms. tukiin. Jälkimmäisen näkökulman kohdalla yksi painava peruste voisi liittyä erityistalousalueeseen kohdistuvilla investoinneilla saatavaan suurimpaan mahdolliseen vaikuttavuuteen (ROI).

Erityistalousalueen valinnassa painottaisin vaikuttavuusnäkökulmasta maakuntatasolla kolmea maakuntaa:

1. **Kymenlaaksoa**, koska maakunnan kova kilpailukyky on maakuntien 3:nneksi heikoin, muutosdynamiikka 4:nneksi heikoin, yhdistelmäindeksi 3:nneksi heikoin, väestönmuutos heikoin Etelä-Savon kanssa, yritysdynamiikka heikko ja alueella on alhainen koulutustaso. Alueella on vahva ammattikorkeakoulu, mutta ei yliopistoa tai yliopistokeskusta. Alue ei ole ollut kansallisten eikä EU-tukien osalta kovin tukiriippuvainen alue. Alueen potentiaalia ROI-vaikuttavuuden osalta lisää merkittävästi se, että alueella on vahva teollinen perusta, vientivetoinen elinkeino- ja toimialarakenne ja alue, etenkin Etelä-Kymenlaakson, on kyennyt houkuttelemaan merkittävästi vihreään siirtymään liittyviä investointeja tai investointiaikomuksia. Alue on lisäksi kokenut useita elinkeino- ja toimialarakenteeseen rakennemuutoksia, jotka ovat ”pakottaneet” alueen kerta toisensa jälkeen uusiutumaan ja teräväittämään omia vahvuuksiaan. Alueen sijaintietu rannikolla, alueella olevat satamat ja muu infra sekä lyhyet etäisyydet ja yhteydet Uudellemaalle lisäävät alueen potentiaalista kiinnostavuutta investointikohteena. **Erityistalousalueinvestointien kohdistuminen alueelle voisi tuottaa merkittävää alueellista kontribuutiota nykytilanteeseen verrattuna.**

2. **Etelä-Karjalaa,** koska maakunnan kova kilpailukyky on 6:nneksi heikoin, muutosdynamiikka 6:nneksi heikoin, yhdistelmäindeksi 6:nneksi heikoin, yrityskannan muutos maakuntien heikoin, yritystiheys 3:nneksi heikoin, yksityisen sektorin työpaikkamuutos 4:nneksi heikoin ja työllisyysaste maakuntien toiseksi heikoin. Alue ei ole ollut kansallisten eikä EU-tukien osalta kovin tukiriippuvainen alue. Alueen potentiaalia ROI-vaikuttavuuden näkökulmasta lisää vahvasti verkottunut yliopisto- ja ammattikorkeakoulu, vahva teollinen perusta, vientivetoinen elinkeino- ja toimialarakenne sekä etenkin Lappeenrannan alueelle on kohdistumassa paljon investointeja tai investointiaikomuksia. Alue on lisäksi kokenut Kymenlaakson tavoin useita elinkeino- ja toimialarakenteeseen rakennemuutoksia, jotka ovat ”pakottaneet” alueen kerta toisensa jälkeen uusiutumaan ja teräväittämään omia vahvuuksiaan. Alueen kohdalla erityisenä huomiona on se, että alue on yksi ehkä eniten geopoliittisista ja turvallisuusympäristön muuttumisesta kärsineitä suomalaisia alueita. **Erityistalousalueinvestointien kohdistuminen alueelle voisi tuottaa merkittävää alueellista kontribuutiota nykytilanteeseen verrattuna.**

3. **Etelä-Savoa**, koska maakunta on heikoin kovan kilpailukyvyn muuttujilla ja toiseksi heikoin muutosdynamiikan mittareilla, summamuuttujiin perustuva yhdistelmäindeksi on maakuntien toiseksi alhaisin, maakunnan tavaravienti sekä väestö- ja työpaikkamuutos on maakuntien negatiivisin, bruttokansantuote on toiseksi alhaisin, väestö on ikääntynein väestö ja koulutustaso erittäin alhainen. Maakunta on kuitenkin profiililtaan kuitenkin jo valmiiksi kansallisten ja EU-tukien osalta varsin tukiriippuvainen alue. Alueelle on sijoittunut melko vähän vientiteollisuuden yrityksiä. Etelä-Savon alueprofiili, aluetaloudellinen kantokyky ja sosiotaloudelliset olosuhteet ovat lähtökohtaisesti investoinneista mahdollisesti saatavien tuottojen osalta vähintään haastavat suhteessa kustannuksiin. Alueella on kuitenkin vahva ammattikorkeakoulu ja yliopistokeskus, joiden suhteellinen merkitys alueellisena katalyyttinä on keskimääräistä suurempi. **Erityistalousalueinvestointien kohdistuminen alueelle ei välttämättä tuottaisi yhtä merkittävää alueellista kontribuutiota kuin panostaminen Kaakkois-Suomeen Etelä-Savon rajallisen kantokyvyn ja olosuhteisiin liittyvien rajoitteiden vuoksi.**

Jos erityistalousalueiden valinta toteutettaisiin maakuntatasolla, Kaakkois-Suomen maakunnat Kymenlaakso ja Etelä-Karjala muodostaisivat yhtenäisen vyöhykkeen, jossa olisi huomattavan paljon (alue)taloudellisesti, sosiaalisesti ja demografisesti perusteltavissa olevia yhteisiä nimittäjiä. Lisäksi molemmilla alueilla on vahvan teollisen ja vientivetoisen perustan ansiosta todennettua strategista kyvykkyyttä menestyä vaihtelevissa ulkoisissa olosuhteissa. Alueet ovat osoittautuneet myös investointeihin liittyvien toteutuneiden päätösten ja aikomusten osalta varsin potentiaalisiksi alueiksi. Molempien alueiden etuna on myös suhteellisen lyhyt etäisyys ja sujuvat liikenneyhteydet eri kulkumuodoilla maan suurimpiin asukas-, työpaikka- ja yrityskeskittymiin.

Jos erityistalousalueiden valinta toteutettaisiin seutukuntatasolla, painottaisin em. perusteet huomioiden ja tarkentaen Kymenlaakson alueella Kouvolan seutua, Etelä-Karjalan alueella Imatran seutua ja Etelä-Savon kohdalla Savonlinnan seutua.