

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Muistiot 27

ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikon arvio

VATT MUISTIOT

27

ATVA-työryhmän
kustannus-hyötykehikon arvio

Heikki Pursiainen

Heikki Pursiainen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

ISBN 978-952-274-055-7 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, maaliskuu 2013

Yhteenveto

Muistiossa arvioidaan ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikkoa. Valtiovarainministeriön asettaman ATVA-työryhmän toimeksiantona oli tehostaa alueellistamisen taloudellisten vaikutusten seuranta ja arviointia. Osana toimeksiantoa työryhmä tuotti alueellistamisen arviointiin tarkoitettun kustannus-hyötyanalyttisen kehikon.

Arvioinnin tulos on se, ettei kehikko ole kaikilta osin yhteensopiva kustannus-hyötyanalyysin periaatteiden kanssa. Kehikossa on mukana vaikutuksia, jotka eivät taloudellisesta näkökulmasta ole kustannuksia eivätkä hyötyjä. Lisäksi konkreettisten ja välittömien vaikutusten asemesta korostetaan epävarmoja ja spekulatiivisia aluevaikutuksia. Jotta kehikkoa voitaisiin käyttää, tulisi siihen valita johdonmukainen, teoreettisesti perusteltu arviointinäkökulma. Lisäksi toivottavien, mutta epätodennäköisten hyötyjen asemesta arvioinnin tulisi keskittyä alueellistamistoimenpiteiden havaittaviin ja konkreettisiin kustannuksiin ja hyötyihin.

Sisältö

1	Yleistä kustannus-hyötyanalyysistä	2
2	Työryhmän kustannus-hyötyanalyttinen arviointimalli	4
2.1	ATVA-työryhmän esittämä vertailuasetelma	4
2.2	Virastonäkökulma	7
3	Kustannuserittäinen tarkastelu	8
4	Johtopäätökset	18

1 Yleistä kustannus-hyötyanalyysistä

Tässä asiakirjassa arvioidaan ATVA-työryhmän tuottamaa alueellistamisen kustannus-hyötykehikkoa [1] taloustieteen näkökulmasta. Arvion perustaksi on syytä selostaa kustannus-hyötyanalyysin peruseriaatteen. Poliittikkamuu- toksen tai -toimenpiteen, kuten alueellistamispäätöksen, kustannus-hyöty- analyysi perustuu seuraavanlaiseen ajatusleikkiin: kaikilta niiltä ihmisiltä, joihin toimenpide vaikuttaa myönteisesti, kysytään kuinka paljon kukin heis- tä olisi valmis maksamaan siitä, että toimenpide toteutettaisiin. Vastaavasti kaikilta, joihin toimenpiteellä on (näiden omasta mielestä) kielteinen vaiku- tus, kysytään, kuinka paljon kullekin heistä täytyisi maksaa, jotta toimenpi- de ei huonontaisi heidän asemaansa. Mikäli näin saatujen maksuhalukkuuk- sien summa on positiivinen, katsotaan, että poliittikkatoimenpiteen hyödyt ylittävät sen kustannukset ja se kannattaa toteuttaa. Vastaavasti jos mak- suhalukkuuksien summa on negatiivinen, toimenpiteen kustannukset ovat hyötyjä suuremmat, eikä toimenpidettä tule toteuttaa. Äskeinen ajatusleik- ki käsittelee toimenpiteen etukäteisarviointia, mutta samaa periaatetta voi- daan yhtä hyvin soveltaa jälkikäteisarviointiin. Jälkikäteisarvioinnissa ihmi- siltä kysytään, kuinka paljon he olisivat valmiita maksamaan (tai heille pi- täisi maksaa) siitä, että toimenpide pysyisi voimassa.

Käytännössä tällaista kyselyä ei useimmiten ole mahdollista toteuttaa, joten ihmisten maksuhalukkuuta pyritään arvioimaan erilaisin taloustieteel- lisin menetelmin. Perusteellisen kuvauksen kustannushyötyanalyysistä ja sen taustalla olevasta taloustieteestä antaa Boardmanin ym. oppikirja [5]. Kan- santajuisesti kustannus-hyötyanalyysiä ja sen toteuttamista käsittelee Step- hen Landsburg teoksessaan *The Armchair Economist* [15, luku 10].

Yllä esitetystä kuvauksesta voidaan välittömästi havaita kaksi kustannus- hyötyanalyysin perusominaisuutta:

1. Vain yksilöillä on merkitystä.
2. Kaikki yksilöt merkitsevät yhtä paljon.
3. Kaikki hyödyt ja kustannukset ilmoitetaan rahamääräisinä maksuha- lukkuuksina.

Toisin sanoen kaikkien hyötyjen ja kustannusten on oltava jonkun yksilön hyötyjä tai kustannuksia. Esimerkiksi virastot tai kunnat eivät voi kokea hyötyä tai haittaa kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta. Jonkin “alueen” kokema hyöty on mielekäs käsite vain silloin, kun sillä tarkoitetaan alueella asuvien ihmisten kokemaa hyötyä.

Lisäksi kustannus-hyötyanalyysi kohtelee kaikkia yksilöitä samalla tavalla siinä mielessä, että kunkin yksilön maksuhalukkuus painaa arvioinnissa yhtä paljon. Esimerkiksi rikkaan maksuhalukkuus on yhtä arvokasta kuin köyhän. Rikkaiden maksuhalukkuus on usein korkeampi kuin köyhien johtuen siitä,

että rikkaammilla on yksinkertaisesti varaa maksaa enemmän mieluisista toimenpiteistä (tai epämieluisien toimenpiteiden välttämiseksi). Tiivistettynä: muutokset tulojaossa eivät vaikuta kustannus-hyötyanalyysin johtopäätöksiin lainkaan.

Kustannus-hyötyanalyysissä ei myöskään tehdä mitään moraalisia arvo päätelmiä: rikollisten tai huumeidenkäyttäjien maksuhalukkuus tulee laskelmiin mukaan siinä missä muidenkin yksilöiden.

Näitä kustannus-hyötyanalyysin periaatteita voidaan kritisoida ja on kirjallisuudessa kritisoitukin. Muitakin tapoja analysoida politiikkatoimenpiteiden haluttavuutta on olemassa. Analyysiä voidaan esimerkiksi painottaa niin, että köyhien kokemille vaikutuksille tulee suurempi paino. Periaatteessa voidaan myös tarkastella toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia ns. yhteiskunnallisen hyvinvointifunktion avulla. Tällainen funktio kuvaa täydellisesti päätöksentekijän näkemyksen siitä, kuinka kunkin yksilön hyvinvointi on otettava huomioon yhteiskunnallisesta kokonaisuhyvinvointia laskettaessa.

On kuitenkin huomattava, että vaikka kustannus-hyötyanalyysille vaihtoehtoisin menetelmiin ei sisälly yllämainittuja ominaisuuksia 2 ja 3, kaikilla mielekkäillä hyvinvointitarkasteluilla on ominaisuus 1. Toisin sanoen, vain yksilöiden kokemilla hyödyillä ja kustannuksilla on merkitystä missä tahansa järkevässä arviointimenetelmässä.

Vaikka kustannus-hyötyanalyysille on siis olemassa vaihtoehtoja, on ATVA-työryhmä eksplisiittisesti valinnut kustannus-hyötyanalyysin näkökulman arviointikehikkoonsa. Valinta on perusteltu: kustannus-hyötyanalyysi tarjoaa rajoitteistaan huolimatta mielekkään ja toteuttamiskelpoisen arviointikehikon myös alueellistamistoimenpiteille. Onkin luontevaa arvioida ATVA-kehikkoa sen perusteella, kuinka hyvin siinä toteutuvat kustannus-hyötyanalyysin periaatteet, ja jättää keskustelu itse analyysimenetelmän käyttökelpoisuudesta toisaalle.

ATVA-työryhmän kehikon kuvauksessa todetaan, että pyrkimyksenä ei ole ollut tuottaa yksityiskohtaista laskentaohjetta vaan ajatusmalli alueellistamistoimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen hahmottamiseen [2, 19]. Jatkossa tätä on tulkittu niin, että pyrkimyksenä on ollut systemaattisesti luetella alueellistamisesta syntyvät hyödyt ja kustannukset sekä pohtia yleisesti näiden mittaamiseen liittyviä kysymyksiä. Tässä raportissa tehtävän arvioinnin päämääränä on tarkastella sitä, kuinka hyvin tässä on onnistuttu. Keskeiseksi arvioinnissa muodostuukin kysymys siitä, onko alueellistamisen kustannukset ja hyödyt identifioitu oikein, kun pidetään mielessä yllämainittu kolme kustannus-hyötyanalyysin perusominaisuutta.

Ennen varsinaiseen arviointiin siirtymistä mainitaan vielä muutama seikka, jotka seuraavat esitetyistä kustannus-hyötyanalyysin periaatteista.

1. Hinnan nousu tai lasku ei ole kustannus eikä hyöty.

2. Verotulojen lisääntyminen ei ole hyöty eikä väheneminen kustannus¹.

Kumpikin näistä seuraa suoraviivaisesti esitetyistä kustannus-hyötyanalyysin periaatteista. Jos jonkin asian, esimerkiksi asunnon hinta nousee, tämä haittaa tietenkin asunnon ostajaa. Mutta asunnon myyjä saa hinnannoususta täsmälleen samansuuruisen hyödyn. Koska kaikkien yksilöiden saama paino on sama, kumoaa myyjän saama hyöty ostajan saaman haitan. Sama pätee kaikkien hintojen kohdalla. Jos kaupan kassan palkka nousee, saa kassahenkilö hyötyä. Mutta kauppiaille koituu palkan noususta täsmälleen samansuuruisen kustannus. Edelleen, sama pätee myös erilaisiin pulakäsitteisiin. Esimerkiksi asuntopula tarkoittaa yleensä sitä, että asuntojen hinnat ovat jollakin kriteerillä liian korkeat. Asuntopulan helpottaminen työpaikkoja Helsingistä siirtämällä tarkoittaa sitä, että asuntojen hinnat alenevat, ilman että niiden määrä lisääntyy. Toisin sanoen, ostajat hyötyvät mutta myyjille tulee haittaa. Samoin työvoimapulan helpottaminen on hyöty työvoiman kysyjille, mutta haitta niille, joiden työvoimasta alunperin oli pulaa. Mikäli asuntopula helpottaa, koska rakennetaan uusia asuntoja, voi tällä tietenkin olla hyvinvointivaikutuksia. Nämä vaikutukset on kuitenkin syytä laskea nimenomaan asuntojen rakentamisesta, eikä kysynnän muutoksista, johtuviksi.

Verotulot eivät ole sinänsä kustannus tai hyöty, koska kysymyksessä on rahan siirtäminen henkilöltä toiselle. Verottaja ottaa rahat joltakulta ja jakaa jollekulle toiselle. Jos verotulot olisivat hyöty, kannattaisi aina nostaa veroja hyvinvoinnin lisäämiseksi ja jakaa tulot uudelleen. Jaettuja tuloja voitaisiin taas verottaa ja lisätä hyvinvointia ennestäänkin. Päätelyssä on ilmeinen ristiriita. Verotulojen kasvu ei siis sinänsä ole hyötyä eikä haittaa. Jos verotuloja ei jaeta uudelleen, vaan ne käytetään jonkin projektin toteuttamiseen, voi tästä tietenkin olla seurauksena joko hyötyjä tai haittoja. Näitä hyötyjä tai haittoja tulee kuitenkin tarkastella kyseisen projektin eikä verotuksen aiheuttamina.

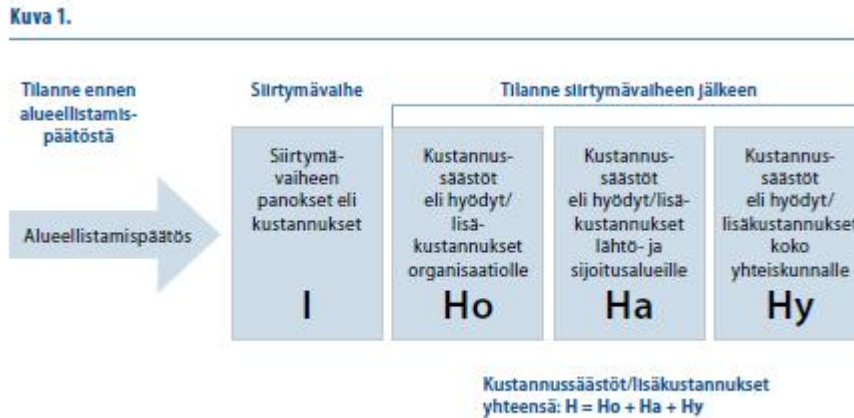
2 Työryhmän kustannus-hyötyanalyttinen arviointimalli

2.1 ATVA-työryhmän esittämä vertailuasetelma

Tässä luvussa käsitellään ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikkoraportin [1] lukua 2. Samat asiat on tiivistetysti esitetty myös työryhmän loppuraportissa [2]. Kummassakin todetaan kehikon perustaksi kuvassa 1 esitetty kus-

¹Sen sijaan verotuksen hyvinvointitappiot ovat kustannus ja niiden väheneminen hyöty. Toisin sanoen, jos veroja kokonaisuutena korotetaan / alennetaan, voi seurata hyvinvointivaikutuksia. Näiden suuruus riippuu täysin siitä, kuinka ja keneltä verot peritään. Lisäksi verotuksen muutosten hyvinvointitappiot ovat (yleensä) kertaluokkaa pienempiä kuin veron määrä, jätetään veromuutosten hyvinvointivaikutukset tässä yhteydessä käsittelemättä, vaikka ne toki voivat olla merkittäviä.

Kuva 1: ATVA-raportin kuva 1



tannusten ja hyötyjen jako. Kustannukset ja hyödyt on jaettu siirtymävaiheen kustannuksiin, alueellistettavan organisaation hyötyihin / kustannuksiin, lähtö- ja sijoitusalueiden hyötyihin / kustannuksiin sekä koko yhteiskunnalle koituihin hyötyihin ja kustannuksiin. Alueellistamistoimenpiteen kokonaisvaikutus on esitetty näiden osavaikutusten summana.

Kuten yllä todettiin, “alueiden” kustannukset ja hyödyt ovat mielekkäitä käsitteitä vain siinä tapauksessa, että ne tulkitaan alueella asuvien ihmisten hyödyiksi ja kustannuksiksi.

Kuviossa esitetty kustannusten ja hyötyjen erittely ei ole kustannus-hyötyanalyysin mukainen. Toista kustannus- / hyötyerää, organisaation hyötyjä ja kustannuksia, ei ole kohdistettu kenellekään. Virasto tai muu julkinen organisaatio ei voi kokea hyötyjä ja kustannuksia tavanomaisessa kustannus-hyötyanalyysissä, koska se ei ole yksilö. Kustannuserän sisällyttäminen aiheuttaa ainakin kahdenlaisia virheitä. Ensiksi, samoja kustannuksia ja hyötyjä lasketaan yhteen useaan kertaan. Toiseksi, kustannuksiksi ja hyödyiksi tulee laskettua virheellisiä eriä.

Tarkastellaan tätä kuviossa esitetyn summalausekkeen avulla. Ensimmäinen virhe on siis se, että jotkut erät tulevat laskettua mukaan kahteen kertaan. Oletetaan esimerkiksi, että tietyn viraston alueellistaminen säästää sen kustannuksia 100 000 euroa vuodessa vaikuttamatta lainkaan viraston toimintaan. Toisin sanoen verorahojaa säästyy 100 000 euroa vuodessa, joka kirjataan erään *Ho*. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että verotusta alennetaan tämän verran². Verosäästö jakautuu jossakin suhteessa komponentteihin *Ha* ja *Hy*. Toisin sanoen säästö on nyt laskettu sekä erään *Ho* että eriin

²Analyysi on olennaisesti sama, mikäli säästyneet verorahat käytetään johonkin hyödylliseen.

Ha ja *Hy*. Laskelmat siis osoittavat 100 000 euron hyödyn asemesta 200 000 euroa hyötyä. Virhe johtuu erän *Ho* mukaan ottamisesta: hyödyt täytyy aina kohdistaa joillekin yksilöille, eikä erä *Ho* noudata tätä periaatetta. Alueellistamisesta saatu hyöty on veronmaksajien saamaa hyötyä, ei siirrettävän viraston ja se tulee siten kirjata eriin *Ha* ja *Hy*.

Toinen virhe, joka erän *Ho* mukaan ottamisesta seuraa, on se, että hyötyihin ja kustannuksiin voi tulla mukaan väärää eriä. Tämä johtuu siitä, ettei “viraston hyöty” ole hyvin määritelty käsite. Virastot voivat tuottaa kustannus-hyötyanalyysin maksuhalukkuusmielessä nollan arvoisia tai jopa negatiivisia palveluita suorittaessaan lakisääteisiä tehtäviään. Ajatellaan esimerkiksi, että jokin verohallinnon toiminto alueellistetaan jonka johdosta sen toiminta tehostuu siten, että samoilla kustannuksilla saadaan veronkiertoa vähennettyä. Verohallinnon näkökulmasta tällainen alueellistamistoimenpide olisi varmaankin “hyödyllistä” toteuttaa. Mutta kustannus-hyötynäkökulmasta toimenpiteen vaikutus on epäselvä. Jos esimerkiksi kaikki kerätyt varat jaetaan tulonsiirtoina muille, on toimenpiteen hyöty nolla. Kustannukset eivät muutu, ja kerätyt lisäverot hyödyttävät tulonsiirtojen kohteita, mutta aiheuttavat uusille verotettaville täsmälleen saman verran haittaa³.

Vielä vahvemman esimerkin tarjoaa tilanne, jossa valtion toimintojen lakisääteiset tehtävät ovat kustannus-hyötymielessä haitallisia yhteiskunnalle kokonaisuutena. Esimerkkeinä tällaisista ovat esimerkiksi erilaiset valtion monopolit, tukiaisia jakavat organisaatiot tai ulkomaankauppatariffien valvonta. Viranomaisen omasta näkökulmasta toimintaa tehostava toimenpide voi tällöin olla kustannus-hyötymielessä haitallinen, joten sen kirjaaminen osaksi hyötyjä erään *Ho* on virhe.

Johtopäätöksenä on siis se, että erä *Ho* (eikä erä *I* sikäli kun se viittaa alueellistettavan organisaation siirtokustannuksiin) ei ole kustannus-hyötyanalyysin mukainen eikä sitä tule huomioida kustannus-hyötyanalyysissä. Sikäli kun niihin laskettavat erät ovat todellisia hyötyjä tai kustannuksia, tulee ne kohdistaa komponenteille *Ha* ja *Hy*, luultavasti suurimmaksi osaksi viimeksi mainittuun. Syyt voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Organisaation tuottamat hyödyt ja kustannukset kohdistuvat aina joihinkuihin yksilöihin ja ne tulee kirjata näiden hyödyiksi ja kustannuksiksi kaksinkertaisen laskemisen välttämiseksi.
2. Poliittisilla päätöksentekijöillä ja siten julkishallinnon organisaatioilla voi olla kustannus-hyötyanalyysin mukaisen hyvinvoinnin maksimoinnista poikkeavia tavoitteita (Alko, maataloustuki). Näin ollen “parannukset” ja “tehostumiset” julkishallinnon toiminnassa voivat olla kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta neutraaleja tai jopa haitallisia.

³Tässä ei oteta huomioon verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita.

Kuitenkin julkishallinnon tehokkuusvaikutusten arviointi on merkittävä osa alueellistamistoimenpiteen arviointia ja kirjattu alueellistamislakiinkin. Onko siis mahdollista yhdistää koherentisti hallinnon tehostamisen arviointi osaksi alueellistamisen arviointia? Seuraavassa osaluvussa hahmotellaan, kuinka tämä on mahdollista toteuttaa.

2.2 Virastonäkökulma

Edellisessä osaluvussa todettiin kaksi syytä siihen, miksei alueellistettavan organisaation tai yleisemmin julkisen tehokkuuden näkökulmaa, jäljempänä “virastonäkökulmaa”, voida integroida osaksi kustannus-hyötyanalyysiä. Ensiksi, sikäli kun viraston tavoitteena on hyvinvoinnin maksimointi, alueellistamisen hyödyt ja haitat kohdistuvat aina joihinkin ihmisiin, joiden hyödyiksi ja haitoiksi ne on kirjattava. Jos taas poliittisilla päätöksentekijöillä ja siten virastolla on yhteenlasketun maksuhalukkuuden maksimoinnista poikkeavia tavoitteita, nämä ovat määritelmällisesti yhteismitattomia kustannus-hyötyanalyysin kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa on vaikutusten arviointi tehtävä jostakin muusta näkökulmasta kuin kustannus-hyötyanalyysin.

Tällainen näkökulma on mahdollista rakentaa, mikäli viraston tuotosten arvo poliittiselle päätöksentekijälle on mitattavissa. Oletuksena on luonnollisesti, että poliittiset päätöksentekijät pitävät siirrettävän toiminnon tuotosta arvokkaana, koska toiminto kerran on olemassa. Julkisen tuotoksen arvon määrittäminen tällä tavalla ei ole ongelmatonta, mutta ongelmia ei ole taroituksenmukaista käsitellä tässä. Oletamme vain, että tällainen arviointi on tavalla tai toisella tehty.

Kun tuotosten arvo tunnetaan, voidaan tarkastella sitä, kuinka tuotosten arvo ja kustannukset muuttuvat alueellistamistoimenpiteen seurauksena. Tämän perusteella alueellistamisen vaikutusta viraston toimintaan voidaan mielekkäästi arvioida. Mikäli alueellistaminen mahdollistaa (siirtokustannukset huomioon ottaen) saman tuotoksen tuottamisen alhaisemmilla kustannuksilla, on alueellistaminen ilmeisen hyödyllistä viraston toiminnalle. Mikäli taas esimerkiksi kustannustaso nousee ja tuotos vähenee, on siirto yhtä ilmeisesti haitallista viraston toiminnan kannalta.

Tärkeää on huomata, että tämäntyyppinen arviointi ei ole yhteismitallista kustannus-hyötyanalyysin kanssa. Siirto saattaa olla virastonäkökulmasta haitallinen myös siinä tapauksessa, että se on kustannus-hyötynäkökulmasta hyödyllinen ja päinvastoin. Ilmiö on seurausta siitä, että julkisen vallan päämäärä poikkeaa kustannus-hyötyanalyysin mukaisen hyvinvoinnin maksimoinnista.

Tilanteessa, jossa alueellistaminen on virasto- tai julkishallinnon tehokkuuden kannalta haitallinen, mutta kustannus-hyötyanalyysin mielessä hyödyllinen, täytyy alueellistamispäätöksen tekijän päättää, kumman painoarvo on kussakin tapauksessa suurempi. Toisin sanoen, on päätettävä kuinka suuri täytyy alueellistamispäätöksen maksuhalukkuudella mitatun hyödyn olla,

jotta viraston toiminnalle aiheutuva haitta on perusteltu. Päinvastaisessa tapauksessa on pohdittava, kumoaako viraston toiminnan tehostumisesta saatava etu siirron aiheuttaman yhteiskunnallisen haitan. Keskeistä on huomata, että näihin kysymyksiin ei voida vastata kustannus-hyötyanalyysillä, koska tämän antama vastaus on kummassakin tapauksessa yksiselitteinen. Koko pohdinta joudutaan tekemään sen vuoksi, että ATVA-kehikossa mukana on kustannus-hyötyanalyysin kanssa ristiriitaisia yhteiskunnallisia tavoitteita.

On ehkä vielä syytä mainita, että virastonäkökulmasta poiketen kustannus-hyötyanalyysi on mahdollista toteuttaa siirrettävän yksikön henkilöstölle. Henkilöstö koostuu yksilöistä, joiden hyödyt ja haitat ovat hyvin määriteltäviä ja mitattavissa. Henkilöstönäkökulma on varsin kapea, mutta saattaa pienten alueellistamisten kohdalla olla kuitenkin ainoa merkittävä hyvinvointivaikutus.

3 Kustannuserittäinen tarkastelu

ATVA-kehikon luvuissa 2.2 ja 2.3 sekä liitteessä 2 [1, 21-25, 34] on lueteltu työryhmän näkemyksen mukaan keskeisiä hyöty- ja kustannuseriä eroteltuna niiden kohderyhmän ja vaikutuksen aikavälin mukaan. Tässä luvussa arvioidaan, kuinka hyvin erittely vastaa tieteellisen kustannus-hyötyanalyysin (KHA) periaatteita. Kustannuserittely käydään läpi kohta kohdalta. Otsikointi vastaa pääosin työryhmän käyttämää.

Valtion virasto, laitos, yksikkö tai toiminto

Kuten yllä todettiin, siirrettävän organisaation ns. “virastonäkökulma” ei ole kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta mielekäs. Kehikossa mainitut siirrettävän yksikön kustannukset ja hyödyt, sikäli kun ne ovat todellisia kustannuksia ja hyötyjä, on kohdistettava joillekuille yksilöille. Toisin sanoen, kaikki ATVA-kehikon kohtien *I* ja *Ho* yhteydessä mainittujen erien osalta on tarkastettava 1) ovatko ne todellisia kustannuksia tai hyötyjä ja 2) ne on kohdistettava oikein.

Siirtymävaiheen kustannukset

Useimmat tähän erään luettavat kustannukset ovat aitoja kustannuksia. Koska muutosta aiheutuvat kustannukset katetaan valtion veroin, eikä verorasitus kohdistu erityisesti lähtö- tai kohdealueelle, on kustannukset yleisesti luontevaa kohdistaa koko yhteiskunnalle (osa *Hy*). Henkilöstön muuttokustannuksista todetaan liitteessä 2, että ne kuuluvat tähän erään siltä osin kuin valtio maksaa ne. KHA:n näkökulmasta muuttokustannus on muuttokustannus, maksoipa sen valtio tai muuttaja itse. Jos valtio maksaa muuton, on kysymyksessä tulonsiirto muilta veronmaksajilta muuttajille, mutta

kustannus ei häviä. Samoin sikäli kun ei-siirtyvien henkilöiden irtisanomiskustannuksissa on kysymys näille henkilöille maksettavista erorahoista yms. maksuista, ei kysymyksessä ole kustannus, vaan tulonsiirto. Sama voi päteä osittain myös uuden henkilökunnan koulutukseen yms. Muuttokustannukset onkin mainittu kohdassa “yhteiskuntatalous” koko yhteiskuntaa koskevana kustannuksena, mutta muiden erien kohdalla vastaavaa ei ole tehty. Kuitenkin, mikäli irtisanomiskorvaus katsotaan kustannukseksi jossakin kohdassa, täytyy jossakin toisessa kohdassa olla täsmälleen samankokoinen hyöty. Yksinkertaisempaa olisi jättää tällaiset erät kokonaan luettelematta, koska niiden nettovaikutus on nolla.

“Toimintatason” aleneminen / koheneminen on kustannus- tai hyöty vain sikäli kun se vaikuttaa maksuhalukkuudella mitattavaan hyvinvointiin. Kuten yllä on esitetty, esimerkiksi veroviranomaisen tai poliisin toimintatason alenemisella voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia,

Yksikön siirtäminen alityöllisyysalueelle voi vähentää valtion maksamia työttömyyskorvauksia. Vähentyminen ei kuitenkaan sinänsä ole hyöty eikä kustannus, koska työttömyyskorvauksen poistuminen joltakulta henkilöltä on tälle yhtäsuuri kustannus kuin maksajan saama hyöty on. Alueellistamisen mahdollisesti luoma uusi työpaikka voi toki hyödyttää sen saajaa, mutta työttömyyskorvauksen menettäminen on vähennettävä työpaikan tuomasta hyödystä.

Lisäkustannukset tai kustannussäästöt yksikölle tai toiminnolle siirtymävaiheen jälkeen

Tästä kohdasta ei juuri ole huomautettavaa, lukuunottamatta erää “Muut kustannukset”. Osa tässä mainituista hyödyistä ja kustannuksista vaikuttaa hyvinvointimielessä erikoisilta. Esimerkiksi viraston näkyvyyteen ja imagoon liittyvien yhteiskunnallisten hyötyjen olemassaolo täytyisi perustella varsin huolellisesti.

Valtion viraston, laitoksen, yksikön tai toiminnon asiakkaat

Sikäli kun alueellistettava yksikkö tuottaa KHA-mielessä yhteiskunnallista hyvinvointia parantavaa palvelua, kohdan kustannukset ja hyödyt ovat todellisia. Näin ei kuitenkaan ole kaikkien yksiköiden kohdalla, esimerkkejä on mainittu jo edellä. KHA-mielessä negatiivista hyötyä tuottavien yksiköiden toiminnan heikkeneminen parantaa KHA-mielessä yhteiskunnallista hyvinvointia.

Lisäksi hyötyjen / kustannusten arviointia suoritettaessa kannattaa muistaa, että yksikön asiakkaiden määrä voi olla varsin laaja ja koostua suureksi osaksi henkilöistä, jotka eivät suoraan asioi yksikössä. Esimerkiksi rikospoliisin suorien asiakkaiden saama hyöty poliisin toiminnan paranemisesta voi hyvinkin olla negatiivinen. Jos toiminnan paraneminen vähentää rikollisuut-

ta, saatavat hyödyt kohdistuvat suorien asiakkaiden sijasta suurelle enemmistölle.

Valtion viraston, laitoksen, yksikön tai toiminnon yhteistyöorganisaatiot

Viranomaisyhteistyön vähenemistä / lisääntymistä koskee sama kuin monia aiempia kohtia: siitä syntyy kustannuksia / hyötyjä KHA-mielessä vain jos väheneminen / lisääntyminen vaikuttaa maksuhalukkuudella mitattavaan hyvinvointiin.

Valtion virastossa, laitoksessa, yksikössä tai toiminnossa työskentelevä henkilöstö perheineen

Kohdassa todetaan seuraavaa: “Henkilöstön siirtymisen edullisuus riippuu kokonaan siitä, missä määrin valtio on valmis korvaamaan alueellistamistoinenpiteestä aiheutuvat mahdolliset haitat ja menetykset ja missä määrin sijoitusalue on valmis osallistumaan siirtymisiä koskeviin järjestelyihin [1, 37]”. Tämä pitää paikkansa, mikäli tarkastellaan asiaa vain henkilöstön näkökulmasta. Kokonaistaloudellisessa KHA:ssa jokaista henkilöstön saamaa korvauseuroa kuitenkin vastaa samansuuruinen veronmaksajien kustannus. Näitä kustannuksia ei ole lueteltu missään. Mikäli henkilöstön saamat muutotuet halutaan mainita tässä, on kohtaan “yhteiskuntatalous” tai jonnekin muualle lisättävä vastaavat kustannuserät. Toinen vaihtoehto olisi jättää henkilöstön saamat tulonsiirrot kokonaan laskematta.

Sama pätee kaksinkertaiseen vuokraan. Henkilön maksama ylimääräinen vuokra on toki kustannus hänelle, mutta tuloa vuokranantajalle. Mikäli ylimääräinen vuokra mainitaan tässä kohdassa kustannuksena, täytyy jonnekin muualle tilittää vastaava hyöty. Myöskään muuttajan vähentynyt / lisääntynyt kunnallisvero ei ole yhteiskunnallinen kokonaiskustannus, vaan tulojen siirto. Jos kyseinen erä mainitaan täällä, jossakin muualla on oltava vastaava, etumerkiltään päinvastainen erä.

Oman ongelmansa muodostavat sellaiset erät kuin urakehityksen huononeminen ja sivutulosten menetys. Tilanteessa, jossa jokin työpaikka menee muuttajalta sivuun, yleensä joku muu saa työpaikan. Hyvinvointitappiota voi seurata esimerkiksi, jos työpaikan saanut henkilö on vähemmän tuottava kuin muuttaja olisi ollut. Jos työpaikkaan saadaan yhtä hyvä työntekijä, muuttajan urakehityksen huononeminen on vain tulojaollinen vaikutus, eikä tulonjako vaikuta KHA:ssä mitenkään. Samoin sivutulosten menetys on tulonjakovaikutus, mikäli joku muu saa menetetyt sivutulot. Jos jokin tuottava projekti jää toteuttamatta, koska ainoa toteuttaja on joutunut muuttamaan pois, tämä on tietenkin hyvinvointitappio.

Toisin sanoen, useat ATVA-kehikon mainitsemat erät ovat todella kustannuksia muuttavalle henkilökunnalle, mutta eivät välttämättä yhteiskun-

nalle. Jos näitä henkilöstön kustannuksia halutaan pitää mukana analyysissä, on kehikon kohtaan “yhteiskuntatalous” tai jonnekin muualle lisättävä näitä kustannuseriä vastaavat hyötyerät. Toinen vaihtoehto olisi jättää nämä kokonaan laskematta. Sikäli kun päämääränä on yhteiskunnallisen hyvinvoinnin muutosten arviointi, suoraviivaisinta on jättää nämä erät pois laskelmista. Mikäli päämääränä on yhteiskunnallisen hyvinvoinnin muutosten hajottaminen osatekijöihin, yllämainitut kustannuserät voidaan pitää mukana, mutta tässä tapauksessa on johonkin toiseen osatekijään lisättävä vastaavat hyödyt.

Henkilöstöön kohdistuviin kustannuksiin pitäisi täydellisyyden vuoksi lisätä myös niiden työntekijöiden kustannukset, jotka eivät muuta yksikön mukana. Nämä lienevät yhtä todellisia kuin muuttavienkin. Esimerkiksi ne, jotka joutuvat etsimään itselleen uuden työpaikan tai jotka sijoitetaan uudelleen valtionhallintoon, kohtaavat todellisia kustannuksia. Osa näistä on kustannuksia myös koko yhteiskunnan näkökulmasta, esimerkiksi kustannukset jotka seuraavat siitä, että on palkattava vähemmän tuottavia henkilöitä parhaiden jäädessä lähtöalueelle. Jääviin työntekijöihin kohdistuvat vaikutukset voidaan laskea joko henkilöstövaikutuksiksi tai lähtöalueeseen kohdistuviksi vaikutuksiksi. Valinnalla on väliä kustannusten ja hyötyjen jakautumista koskevissa tarkasteluissa, mutta ei tietystikään kokonaistaloudellisia hyötyjä laskettaessa.

Henkilöstön siirtymiskustannusten kohdalla kehikossa todetaan, että esimerkiksi palveluiden huonontumisen aiheuttamaa kustannusta on vaikea arvioida. Tämä pitää paikkansa. Siirtyvän henkilöstön hyvinvoinnin muutokset koostuvat yleensäkin monista, vaikeasti kvantifioitavista eristä. Onneksi näiden erien arviointi yksi kerrallaan ei ole välttämätöntä KHA:ä tehtäessä. Ainoa, joka merkitsee on muuttajien maksuhalukkuus, esimerkiksi se, kuinka paljon nämä olisivat valmiita maksamaan siitä, ettei tarvitsisi muuttaa. Tätä voidaan kuitenkin arvioida esimerkiksi valintatodennäköisyyttä kuvaavalla ekonometrisella diskreetin valinnan mallilla. Periaatteena tämäntyyppisessä analyysissä on se, että henkilöt käyttäytymisellään paljastavat oman hyvinvointinsa. Esimerkiksi, jos tietty henkilö muuttaa alueellistettavan yksikön mukana, muuttamisen täytyy olla parempi vaihtoehto kuin muuttamatta jättämisen. Arvioimalla sitä, mitä henkilölle tapahtuisi, jos tämä ei muuttaisi, voidaan siis haarukoida muuton kustannuksia. Menetelmä vaatii toki yksityiskohtaista tietoa henkilökunnan kohtaamista valinnoista. Etuna on se, ettei tarvitse arvioida erikseen lukuisia kehikossa mainittuja, varsinkin vaikeasti mitattavissa olevia asioita.

Kunta- ja aluetalous

Kunta ja alueet kustannus-hyötyanalyysin kohteena

Kuntatalouteen pätee yleisesti sama kuin “virastonäkökulmaan”. Kunta ei taloustieteellisessä mielessä voi kokea haittaa eikä kustannuksia. Vain kun-

nan alueella asuvat (tai sinne / sieltä muuttavat) ihmiset voivat. Mikäli kunnan päämääränä on asukkaidensa tai mahdollisten asukkaidensa hyvinvoinnin maksimointi KHA:n mielessä, erillistä kuntatalouden kustannusten ja hyötyjen analyysiä ei tarvita, vaan se voidaan sisällyttää yleiseen kustannus-hyötyanalyysiin. Erona valtakunnalliseen analyysiin on vain se, että mukaan lasketaan vain kyseisen kunnan asukkaiden maksuhalukkuudet.

Mikäli kunnalla on joitakin muita tavoitteita, on kuntatalouden analyysi suoritettava tavanomaisen KHA-kehikon ulkopuolella, kuten virastotarkasteluin. Kunnan tavoitteeksi voidaan esimerkiksi määritellä asukkaidensa hyvinvoinnin maksimointi jonkin maksuhalukkuuksien summasta poikkeavan sosiaalisen hyvinvointifunktion perusteella. Tällaisen kunnan taloudellinen analyysi on täysin mahdollista, mikäli hyvinvointifunktio tunnetaan. Analyysiä ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa tässä yhteydessä, eikä ATVA-kehikossakaan ole mainittu kuntien tavoitteista mitään erityistä. Kuntakohtaisiin hyvinvointifunktioihin perustuva lähestymistapa tekee myös kuntien välisen vertailun vaikeaksi. Mikään ATVA-kehikossa ei myöskään viittaa siihen, että sen kirjoittajilla olisi tavoitteena kuntatalouden tarkastelu jostakin muusta kuin KHA-näkökulmasta. Niinpä myös tässä arvioissa rajoitutaan KHA-näkökulmaan.

Kustannus-hyötyanalyysissä kuntatalous tarkoittaa siis samaa kuin kuntalaisten hyvinvointi ja aluetalous samaa kuin alueen asukkaiden hyvinvointi. Siksi kuntavaikutusten ja aluevaikutusten arviointi suoritetaan samalla tavalla, eikä näitä kahta tarvitse erotella toisistaan. Kuntavaikutukset ovat aluevaikutuksia, joissa alueena on kunta. Jäljempänä käsitelläänkin näitä kahta ATVA-kehikossa toisistaan eroteltua vaikutuslajia aina yhdessä.

Alue- ja kuntavaikutuksia tarkastellessa on ratkaistava se, kuuluvatko alueellistetun yksikön mukana seuraavat työntekijät lähtö- vai kohdealueeseen vai muodostavatko nämä jonkinlaisen ei-kenenkään-maan. Ratkaisu voi olla tärkeä: varsinkin pienissä alueellistamisissa ainoat merkittävät hyvinvointivaikutukset saattavat hyvinkin olla henkilökunnan kokemat. Tällöin toimenpiteen aikaansaama yhteiskunnallisen hyvinvoinnin muutos on itse asiassa yhtä suuri kuin henkilökunnan hyvinvoinnin muutos. Vaikutusten jakautuminen kohdealueen ja lähtöalueen välillä riippuu näin ollen täysin siitä, kummalle alueelle muuttajien hyvinvointi kirjataan. Alueellistamisen kokonaistaloudellisen nettohyvinvointivaikutuksen arvioon kirjauksella ei tietenkään ole vaikutusta.

Yleistä alueellisesti suunnattujen politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista ja niiden arvioinnista

Yhteiskunnallisen hyvinvoinnin näkökulmasta alueellisesti suunnatut politiikkatoimenpiteet ovat perusteltuja vain erittäin tarkasti rajatuissa tapauksissa. Keskeinen taloustieteen tulos on, että aluepoliittiset toimenpiteet eivät yleensä onnistu merkittävästi parantamaan kohteena olevien ihmisten

hyvinvointia. Syy tähän on hintojen sopeutuminen. Yksinkertaisimmillaan argumentti on seuraava: jos aluepoliittinen toimenpide esimerkiksi parantaa palkkatasoa kohdealueella, parantunut palkkataso houkuttelee alueelle työntekijöitä. Tämä nostaa asuntojen hintoja. Hintatason nousu jatkuu, kunnes se on niin korkea, että se on kokonaan hävittänyt parantuneen palkkatason vaikutuksen. Toisin sanoen toimenpiteen koko hyöty on siirtynyt paikallisille kiinteistöjen omistajille, ja reaali-palkat (siis asumiskustannuksilla korjatut) alueella ovat samat kuin aikaisemmin. Alueen huono-osaisimpien hyvinvointi on voinut jopa laskea, mikäli asumiskustannukset ovat nousseet, mutta vain esimerkiksi korkeasti koulutettujen palkat ovat parantuneet. Tämä yksinkertainen argumentti tunnetaan kirjallisuudessa Rosen-Roback -mallina. Realismin lisääminen, kuten työvoiman liikkuvuuden rajoitusten, asuntotuotannon ym. ottaminen huomioon ei oleennaisesti muuta johtopäätöksiä: alueelliset markkinat toimivat niin, että politiikkatoimenpiteillä aikaansaatu nimellisen ansiotason nousua seuraa tämän suureksi osaksi tyhjäksi tekevä hintojen nousu alueella [12, 23]. Yhteiskunnallisen kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta tilanne on vieläkin huonompi: alueellisesti kohdennetut, hukkaan menneet varat on täytynyt kerätä hyvinvointitappiota tuottavalla verotuksella.

Milloin sitten alueellisesti kohdentuvat politiikkatoimenpiteet tai muut alueelliset shokit voivat aikaansaada hyvinvointivaikutuksia? Keskeinen edellytys tälle on ns. agglomeraatioulkovaikutusten olemassaolo. Tällaisia ulkovaikutuksia esiintyy silloin, kun yrityksen (tai valtionhallinnon yksikön) sijoittuminen alueelle hyödyttää jollakin tapaa alueen muita yrityksiä. Hyöty voi tulla esimerkiksi alueellisten työmarkkinoiden kasvusta, kuljetuskustannusten pienentymisestä tai tietämyksen ja osaamisen leviämisestä. Koska yritykset eivät sijoituspäätöksissään ota huomioonmuille aiheuttamia hyötyjä, ei resurssien alueellinen jakauma ole yleensä optimaalinen hyvinvointimielessä, kun merkittäviä ulkovaikutuksia esiintyy. Tällöin hyvinvointia voidaan periaatteessa lisätä politiikkatoimenpiteillä.

Politiikkatoimenpiteiden vaikutusten yleensä ja erityisesti agglomeraatioetujen havaitseminen on kuitenkin erittäin vaativa tehtävä. Poliitiikka-vaikutusten erottaminen muusta talouden kehityksestä vaatii hienostuneiden ekonometristen menetelmien soveltamista yksityiskohtaiseen tilastoaineistoon. Taloustieteessä näiden selvittämiseen on kohdennettu viime vuosina paljon resursseja, ja kiinnostavia tutkimuksia on tullut useita (ks. esim [7, 12, 11, 14, 24]). Tulokset ovat suureksi osaksi negatiivisia. Esimerkiksi Glaeser ja Gottlieb [12] toteavat yhteenvedossaan, että suurimmalla osalla tutkituista aluepoliittisista toimenpiteistä ei ole ollut mitään vaikutuksia. Niissäkin tapauksissa, joissa vaikutuksia on ollut, niiden hinta on ollut hyvin korkea. Glaeserin ja Gottliebin näkemys on, että lupaavin aluepolitiikan suuntaus olisi estää kasvavia kaupunkeja rajoittamasta omaa kasvuaan. Myös alueellistamisen kannalta suoraan relevantti tutkimus julkisen sektorin työpaikkojen vaikutuksesta paikallisiin työmarkkinoihin Isossa-Britanniassa

päätyy siihen, ettei julkisilla työpaikoilla ole nettovaikutusta yksityisten työpaikkojen määrään [10].

Myönteisten politiikkavaikutusten aikaansaanti ja jopa havaitseminen kohdealueella on siis hankalaa. Koko yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta tilanne on vieläkin ongelmallisempi. Jotta aluepolitiikalla saataisiin kokonaisyhyvinvointia lisättyä, pelkästään agglomeraatioetujen tunnistaminen ei riitä, vaan resurssien siirtäminen alueelta toiselle (esimerkiksi pääkaupunkiseudulta maakuntiin) on perusteltua vain, jos agglomeraatioedut ovat kohdealueella suuremmat kuin lähtöalueella [12, 23]. Alueellisten agglomeraatioetujen jakauman havaitseminen on käytännössä erittäin vaikeaa. Tutkimustulosten valossa ei esimerkiksi näytä siltä, että yhteys etujen suuruuden ja kohdealueen väkiluvun välillä olisi suoraviivainen. Erityisesti ei ole lainkaan selvää, että jos erot pystyttäisiin havaitsemaan, ne viittaisivat siihen, että resursseja pitäisi siirtää metropolialueilta pienempiin keskuksiin. Voi päinvastoin olla, että esimerkiksi inhimillisen pääoman keskittymisen edut lisääntyvät, kun kaupunkialueen koko kasvaa: tässä tapauksessa politiikan pitäisi työntää koulutettua työvoimaa maakunnista metropolialueelle.

Yllä mainitut tutkimustulokset koskevat siis politiikkavaikutusten havaitsemista jälkikäteen. Poliittisen päätöksentekijän ongelma on vieläkin hankalampi: otolliset kohteet politiikkatoimenpiteille pitäisi tunnistaa etukäteen ilman laajojen tilastoaineistojen sisältämää informaatiota. Tämä on erittäin vaikeaa, ja väitteisiin alueellistamistoimenpiteiden aikaansaamista merkittävistä hyvinvointivaikutuksista on pakko suhtautua epäilevästi ellei niitä ole perusteltu erityisen huolellisesti.

Yllä esitetyn valossa ATVA-kehikon voimakas nojautuminen yhteen aluemaantiedon laitokselle tehtyyn opinnäytetyöhön [28] tuntuu ongelmalliselta. Kustannus-hyötykehikossa siteerataan useassa kohdassa tätä samaa opinnäytetyötä, jossa havaitaan merkittäviä alueellistamisen hyötyjä. On luultavaa, ettei ansiokaskaan pro gradu -tutkielma pysty uskottavasti toteamaan sellaisia politiikkavaikutuksia, joiden tunnistamiseksi alan johtavien ekonomistien on täytynyt luoda kokonainen tutkimussuunta. Missään tapauksessa uskottavia arvioita yleisistä politiikkavaikutuksista ei voida tuottaa kvalitatiivisilla menetelmillä, kuten avainhenkilöiden haastattelututkimuksilla tai vuosikymmeniä vanhojen yksittäistapausten tarkastelulla [29].

Tiivistäen, olemassaoleva tieteellinen evidenssi pakottaa suhtautumaan alueellistamistoimenpiteiden mahdollisuuksiin aikaansaada pysyviä hyvinvoinnin vaikutuksia kohdealueille varovaisesti ja mahdollisuuksiin lisätä yhteiskunnallista kokonaisyhyvinvointia vieläkin varovaisemmin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että alueellistamispäätösten arvioinnissa on korostettava alueellistamistoimenpiteestä välittömästi seuraavia kustannuksia ja hyötyjä toivottavien, mutta epätodennäköisten välillisten hyötyjen asemesta.

Alueiden ja alueellistettävien yksiköiden luokittelu

Kustannus-hyötykehikossa [1, s. 46] esitetään eräänlainen alueellistettävien organisaatioiden ja kohdealueiden tyypittely. Ajatuksena on, että sijoittamalla tietyn tyyppinen organisaatio tietyn tyyppiselle alueelle voidaan saavuttaa suurimmat edut. Alueellistamistoimenpiteet jaetaan kolmeen luokkaan “aluekehittämispotentiaalin mukaan”, alkaen korkean ja päätyen alhaisen potentiaalin alueisiin. Alueet puolestaan jaetaan luokkiin lähinnä koon mukaan, korkeimpana luokkana Helsingin metropolialue ja alhaisempana pienet maaseutualueet. Kehikossa esitetään, että mitä parempi yhteensopivuus luokittelujen välillä on, sitä parempia vaikutuksia alueellistamisella voidaan saada. Tällä tarkoitetaan sitä, että korkean potentiaalin alueellistamiset tulisi suunnata korkealle luokitelluille alueille.

Yllä esitettyjen tutkimustulosten nojalla on vaikea pitää tällaista luokittelua kovin voimakkaana perusteena alueellistamispäätöksille. Sen paremmin teoria kuin empiiriset tutkimustuloksetkaan eivät kerta kaikkiaan tue ajatusta siitä, että merkittäviä aluehyötyjä voitaisiin helposti saavuttaa tai että optimaalisen alueellistamiskohteen löytäminen olisi näin suoraviivaista. Lisäksi on vaikea nähdä, kuinka esitetyn päätössäännön avulla voidaan ylipäänsä perustella hallinnon hajauttamista. Koko ajatushan on, että suuren potentiaalin organisaatiot kannattaa sijoittaa mahdollisimman suuriin keskuksiin. Lisäksi malli näyttää viittaavan siihen, että pieniä, matalan potentiaalin alueellistamisia kannattaa tehdä pieniin, matalan potentiaalin keskuksiin. Ei ole aivan selvää, miksi tämä olisi hyödyllistä. Ylipäänsä täytyy todeta, ettei pienten yksiköiden alueellistamisen mielekkyyttä perustella kehikossa riittävän hyvin. On hyvin vaikea ilman tarkkoja perusteluja vakuuttua siitä, että muutaman henkilötyövuoden siirtäminen olisi yhteiskuntataloudellisesti mielekäs toimenpide.

Lähtöalue

Lähtöalueen kustannusluettelossa toistuu jo aiemmin havaittu seikka: suuri osa luetelluista vaikutuksista on tulonjakovaikutuksia, jotka eivät kuulu kustannushyötyanalyysiin. Näitä ovat esimerkiksi asuntojen vapautuminen ja työvoimapulan pieneneminen. Kuntien verotulojen väheneminen ei myöskään suoraan ole hyvinvointivaikutus, kuten on jo todettu. Tungoskustannusten väheneminen voi aiheuttaa aitoja hyötyjä, koska tungokseen liittyy ulkoisvaikutuksia. Mikäli elinkeinoelämään ja kansantalouteen kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan yllämainittuja agglomeraatiovaikutuksia, niin nämä ovat todellisia kustannuksia. Kuten sanottu, näiden määrää on vaikea arvioida.

Lisäksi lähtöalueella keskeinen hyvinvointivaikutus kohdistuu, kuten mainittua, niihin alueellistettavan organisaation työntekijöihin, jotka eivät muuta. Kuten henkilöstövaikutuksia koskevassa osaluvussa mainittiin, nämä vai-

kutukset voidaan kirjata joko henkilöstövaikutuksiksi tai lähtöaluetta koskeviksi. Kokonaistaloudellisessa arvioissa tällä valinnalla ei ole merkitystä, mutta vaikutusten jakautumista koskevissa tarkasteluissa sen sijaan kyllä.

Sijoitusalue

Tätä koskevat suureksi osaksi samat ongelmat kuin lähtöaluevaikutuksiakin. Suuri osa mainituista kustannuksista ja hyödyistä ei ole KHA:n mukaisia hyvinvointivaikutuksia, joten niitä ei tule tai voida ottaa huomioon. Kohdassa muut vaikutukset luetellut eristä useat ovat aitoja vaikutuksia, sikäli kun niillä viitataan agglomeraatioetuihin. Näiden merkitystä kuitenkin koskevat yllä kaikki yllä esitetyt varaukset.

Valtiontalous

Valtiontalouden osalta voidaan viitata virastovaikutuksia koskevaan kohtaan. Valtiontalous ei kuulu KHA:aan, koska valtio ei voi kokea hyötyä tai haittaa. Mikäli valtiontaloudellisia vaikutuksia halutaan tarkastella, voidaan tarkastelu suorittaa KHA:sta erillään, kapeasta viraston tehokkuusnäkökulmasta, kuten virastovaikutuksia käsittelevässä luvussa todetaan. Tällaisen tarkastelun tulokset eivät siis kuitenkaan ole KHA:n kanssa yhteismitallisia. KHA:stä erillisestä viraston tehokkuusnäkökulmasta valtiontaloudellisia vaikutuksia koskeva pohdinta ATVA-kehikossa on täysin oikeaa, mutta ei relevanttia kustannus-hyötynäkökulmasta.

Kansantalous

Kustannus-hyötynäkökulmasta kansantalouden muodostavat maan asukkaat. KHA:n (ja itse asiassa taloustieteen) peruseriaatteista seuraa, ettei "kansantaloutta" voida tarkastella sen muodostavista yksilöistä erillisenä kokonaisuutena. Kun analyysissä ovat jo mukana lähtöalueen asukkaat ja kohdealueen asukkaat (ja mahdollisesti näistä erilliset muuttajat), ei jäljelle jää enää ihmisiä, joiden hyvinvointia arvioida. Erillinen kansantaloutta koskeva tarkastelu on siis tarpeeton.

Jotakin kannattaa kuitenkin nostaa esille kansantaloutta koskevasta kehikon osaluvusta [1, s. 50]. Ensiksikin, siinä mainitaan, että pitkän aikavälin tarkastelut ovat välttämättömiä. Tämä pitää paikkansa, mutta tulevaisuudessa saatuja hyötyjä on diskontattava. Kaukana tulevaisuudessa saatava hyöty ei ole sama kuin heti saatava. Oikean diskonttokoron valinta on kiistanalainen asia KHA:ssä [5], mutta ei kuitenkaan se, että jokin diskonttotekijä on valittava. Näin ollen kustannuksia ja hyötyjä verrattaessa on muistettava, että nyt maksettava kustannus ja 20 vuoden päästä saavutettava hyöty täytyy vertailua varten saattaa yhteismitallisiksi.

Kohdassa mainitaan myös alueelliset yliopistot esimerkkinä onnistuneesta alueellistamisesta. Minkäänlaista tutkimusevidenssiä väitteen tueksi ei

kuitenkaan esitetä. Ei ole lainkaan selvää, että samojen resurssien kohdentaminen esimerkiksi jonkin pääkaupunkiseudun yliopiston kehittämiseen saati johonkin aivan muuhun olisi tuottanut vähemmän yhteiskunnallista hyvinvointia kuin tietyn alueellisen yliopiston perustaminen. Asian selvittäminen olisi tutkimuksellisesti erittäin vaikeaa, mutta se, että yliopisto on “juurtunut” tai että se on “kasvun moottori”, ei ole argumentti suuntaan tai toiseen.

Yhteiskuntatalous

Yhteiskuntatalous on hyvinvointinäkökulmasta sama kuin yhteiskunnan muodostavat yksilöt. Tähän siis pätee sama kuin edelliseen kohtaan: kansantalous on yhtä kuin yhteiskuntatalous, joka puolestaan on sama kuin kaikki ihmiset. Erillistä kohtaa yhteiskuntataloudelle ei siis tarvita.

Aiemmin, esimerkiksi henkilökuntaa koskevassa luvussa on tuotu esiin, että yhteiskuntataloutta koskevasta luettelosta puuttuu useita sellaisia hyötyeriä, joita vastaavia kustannuksia on lueteltu muualla. Näitä ovat esimerkiksi muuttokustannusten korvaukset.

Kohdassa on mielenkiintoista se, että siinä tuodaan ensimmäistä kertaa esille se seikka, että useat aiemmin määritellyistä kustannuksista ovat itse asiassa toisten hyötyjä. Kuten sanottua, KHA:n näkökulmasta tällaisia tulonjaollisia seikkoja ei tule ottaa huomioon. Sen sijaan ATVA-kehikossa todetaan, että tavoitteena on vaikuttaa nimenomaan alueelliseen jakaumaan, joten nettovaikutuksia koskeva tarkastelu ei riitä. Mutta tässä tapauksessa ATVA-kehikko ei ole kustannus-hyöty -kehikko, vaan jotakin muuta. Mutta jotta tämä jokin muu olisi koherentti tarkastelukehikko, täytyisi määritellä tarkasti mitä se olisi. Tulonjaon ottaminen huomioon on täysin mahdollista, mutta tässä tapauksessa arvioinnin suorittajan tulonjakoa koskevat tavoitteet on määriteltävä tarkasti. Onko esimerkiksi niin, että köyhien hyvinvointia painotetaan enemmän kuin rikkaiden, mikä hyvinkin saattaa olla politiikantekijän päämäärä? Vai onko niin, että syrjäseudun asukkaiden hyvinvointia painotetaan enemmän kuin yhtä köyhien pääkaupunkiseutulaisten, mikä voi olla vaikeammin perusteltavissa.

Olivatpa tulonjakoa koskevat tavoitteet millaisia hyvänsä, ne on tuotava selvästi esille tavalla, joka mahdollistaa yhteiskunnalliset hyvinvointitarkastelut. Koska näin ei ole tehty, ainoa tapa tulkita ATVA-kehikkoa jostakin johdonmukaisesta näkökulmasta on soveltaa siihen tavanomaisen kustannus-hyötyanalyysin periaatteita, kuten tässä asiakirjassa on pyritty tekemään. Mutta tämä edellyttää nimenomaan nettovaikutusten tarkastelemista ja alueellisen jakauman jättämistä huomiotta.

Tiivistäen, on täysin luovallista painottaa toisten hyvinvointia enemmän kuin toisten, mutta taloustieteellisestä näkökulmasta nämä painotukset on tuotava selkeästi esiin ja niitä on sovellettava järjestelmällisesti. Mikäli näin ei tehdä, ainoaksi vaihtoehdoksi jää kustannus-hyötyanalyysi, jossa jokaisen yksilön maksuhalukkuus painaa yhtä paljon. Koska tulonjakotavoitteita

ei ole kerrottu, tässä arvioinnissa on täytynyt soveltaa tavanomaisia KHA-periaatteita.

4 Johtopäätökset

ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikko pyrkii järjestelmällisesti luettelemaan alueellistamistoimenpiteistä eri yhteiskunnallisille tahoille koituvia kustannuksia ja hyötyjä. Tässä se onnistuu vain osittain. Taloustieteellisen kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta kehikossa on seuraavia ongelmia:

1. Mukana on paljon tulonjakovaikutuksia, joita ei tule ottaa huomioon kustannus-hyötyanalyysissä. Esimerkkejä näistä ovat muutokset verotuloissa, jotka ovat tulonsiirtoja verojen maksajalta niistä hyötyville ja hinnan alentumiset, jotka hyödyttävät kylläkin ostajaa, mutta haittaavat myyjää.
2. Kokonaisuutena kehikko suhtautuu ristiriitaisesti tulonjakoon. Yhtäältä pyrkimyksenä on kustannus-hyötyanalyysi, jossa tulonjakoa ei tule ottaa huomioon, toisaalta todetaan eksplisiittisesti, että tietyt tulonjaolliset vaikutukset ovat tavoiteltavia. Mikäli tulonjakovaikutukset halutaan todella ottaa huomioon, ei kysymyksessä ole standardinomainen kustannus-hyötyanalyysi. Tulonjakovaikutukset huomioon ottava muunnelma kustannus-hyötyanalyysistä on mahdollinen, mutta se edellyttää, että määritellään selkeästi kenen hyvinvointia painotetaan enemmän ja kenen vähemmän. Tämä muuttaa tietenkin kokonaan kaikkien vaikutusten analyysin, sillä kunkin kustannuksen tai hyödyn kohdalla on selvitettävä kenelle kustannus tai hyöty kohdistuu.
3. Mukana on eriä, jotka eivät ole kustannuksia tai hyötyjä taloustieteellisessä mielessä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita virastolle koituvat "hyödyt". Kustannus-hyötyanalyysissä vain yksilöt voivat kokea hyötyjä, virastot eivät. Mikäli alueellistamista halutaan tarkastella viraston tehokkuusnäkökulmasta, se täytyy tehdä erillään kustannus-hyötyanalyysistä.
4. Kehikossa korostetaan kohdealueella saavutettavia myönteisiä vaikutuksia. Niin talousteorian kuin empiiristen tutkimustulostenkin valossa on erittäin vaikeaa aikaansaada aluepolitiikalla myönteisiä vaikutuksia kohdealueella, ja yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen saavuttaminen on vielä vaikeampaa.
5. Kehikko sisältää niin paljon erilaisia eriä, joista useat ovat spekulatiivisia ja hankalasti kvantifioitavissa, että sen käyttö arviointityökaluna on hankalaa.

Toimivan arviointikehikon rakentamiseksi voidaan antaa seuraavat suositukset:

1. Arviointiin on valittava koherentti näkökulma: jos halutaan tehdä suoraviivainen kustannus-hyötyanalyysi kaikki tulonjaolliset vaikutukset voidaan poistaa, jolloin analyysi yksinkertaistuu huomattavasti. Jos tulonjakovaikutuksia halutaan huomioida, on selkeästi tuotava esiin millaisilla painoilla eri väestöryhmien hyvinvointia painotetaan. Tällainen analyysi on mahdollista, mutta se on tietenkin hankalampaa kuin tavanomainen kustannus-hyötyanalyysi, koska on huomioitava esimerkiksi hinta- ja verovaikutusten kohtaanto.
2. Taloustieteellinen analyysi edellyttää, että vain yksilöiden hyvinvointi otetaan huomioon, olipa analyysi millainen tahansa. Virastojen toimintaa ja valtiontaloutta koskeva analyysi on tehtävä erikseen, mikäli sellainen halutaan. On vaikea nähdä, kuinka tämä analyysi voisi olla yhteismitallinen hyvinvointianalyysin kanssa.
3. Alueellistamisen epäsuoria vaikutuksia esimerkiksi agglomeraatiohyötyjen kautta on erittäin vaikea kvantifioida, eikä kirjallisuus viittaa siihen, että suuria hyötyjä olisi helposti saatavissa. Arvioinnissa näihin tulee suhtautua varovaisesti, eikä toimenpiteitä, jotka ovat edullisia vain, jos aluevaikutukset ovat merkittäviä, tule yleensä tehdä.
4. Kehikkoa tulee yksinkertaistaa niin, että mukaan tulevat vain merkittävimmät kustannus- ja hyötyerät. Näiden tulee olla sellaisia, että kustannuksen tai hyödyn olemassaolo on varmaa tai ainakin hyvin todennäköistä. Kovin epävarmoja ja spekulatiivisia hyötyjä ei tule ottaa huomioon. Hyötyjen tai kustannusten pitää olla edes periaatteessa kvantifioitavissa. Poistettavia eriä voisivat olla esimerkiksi:
 - (a) Pelkästään tulonjakoon vaikuttavat erät: esimerkiksi ennen kaikkea muutokset verotuloissa / julkisissa menoissa, alueellisen tulonjaon muutokset, samoin hintojen muutokset, suureksi osaksi "pulien helpottaminen", kuten asuntojen vapautuminen, siirrot henkilöiden välillä, kuten sivutulujen menetykset tai uralla etene-
misen vaikeutuminen.
 - (b) Erät, joita ei ole kohdistettu yksilöille: viraston kokemat "hyödyt", kunnan ja valtion "hyödyt", alueiden kehittymiserojen tasaantuminen, palvelutuotannon kokonaistarpeen lisääntyminen, monipuoliset työmarkkinat ja monipuolinen väestörakenne.
 - (c) Päällekkäiset erät: erottelu kunta- ja aluetalouden välillä on turha, samoin kansantalouden ja yhteiskuntatalouden.

- (d) Spekulatiiviset erät (ellei näiden olemassaoloa ole osoitettu huolellisella tieteellisellä tutkimuksella): esimerkiksi osaamis- ja toimintokeskittyminen, klusterien tukeminen, kumulatiiviset vaikutukset aluetalouteen ja sitä kautta kansantalouteen, koulutus- ja sosiaalinen pääoma.

Viitteet

- [1] ATVA-työryhmä (2010): *Kustannus-hyötykehikko*. Työryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriö.
- [2] ATVA-työryhmä (2011): *Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset*. Työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö.
- [3] Boarnet M. G. (2001): Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice. *Economic Development Quarterly* 15: 242.
- [4] Blackorby, C., Donaldson, D. (1990): A Review Article: The Case against the Use of the Sum of Compensating Variations in Cost-Benefit Analysis. *Canadian Journal of Economics* 23: 471-494.
- [5] Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., Weimer, D. L. (2006): *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, 3rd edition. Pearson Education.
- [6] Busso, M., Kline P. (2008): Do Local Economic Development Programs Work? Evidence from the Federal Empowerment Zone Program. *Working paper*.
- [7] Busso, M., Gregory, J., Kline P. (2011): Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy. *NBER Working Paper* No. 16096.
- [8] Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H., and Van Reenen, J. (2011): The effect of industrial policy on corporate performance: Evidence from panel data.
- [9] Einiö, E., Overman, H. (2011): The Effects of Spatially Targeted Enterprise Initiatives: Evidence from UK LEGI. *Working paper*.
- [10] Faggio, G., Overman, H. (2012). The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets. *SERC Discussion Paper* 111, LSE.
- [11] Glaeser E. L., Gottlieb J. D. (2009): The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature* , 47: 983-102

- [12] Glaeser E. L., Gottlieb J. D. (2009): The Economics of Place-Making Policies. *NBER Discussion Paper*.
- [13] Gobillon, L., T. Magnac, and H. Selod (2010): Do unemployed workers benefit from enterprise zones? Evidence from the French experience. *CEPR Discussion paper* DP8084.
- [14] Greenstone, M., Hornbeck R., Moretti, E. (2010) :Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Million Dollar Plants. *Journal of Political Economy*.
- [15] Landsburg, S. E. (1993): *The Armchair Economist: Economics and Everyday Life*. The Free Press.
- [16] MUVI-työryhmä (2011): *Muiden kuin virastomuodossa hoidettavien valtion toimintojen alueellistamismahdollisuuksia selvittävän työryhmän raportti*. Valtiovarainministeriö.
- [17] Neumark, D, Kolko J. (2010): Do enterprise zones create jobs? Evidence from California’s enterprise zone program. *Journal of Urban Economics* 68: 1-19.
- [18] Hanson A. (2008): Local employment, poverty, and property value effects of geographically-targeted tax incentives: An instrumental variables approach. *Regional Science and Urban Economics*, 39,: 721-731.
- [19] Krupka D. J., Noonan D. S. (2009): Empowerment Zones, neighborhood change and owner-occupied housing. *Regional Science and Urban Economics* 39: 386–396.
- [20] Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (alueellistamislaki) 362/2002.
- [21] Lyons, M. (2004): *Well Placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service*. Independent Review of Public Sector Relocation. HM Treasury. www.hm-treasury.gov.uk/lyonsreview, noudettu 7.2.2011.
- [22] Mayer, T., F. Mayneris and L. Py (2011): The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishment Location Decisions - Evidence from French ZFUs.
- [23] Moretti, E. (2011): Local Labor Markets. *Handbook of Labor Economics*, Vol 4b, Ch. 14.
- [24] Moretti, E. (2011): Local Multipliers, *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100: 373–377

- [25] Noonan, D. S., Krupka, D. J., Baden, B. M. (2007): Neighborhood dynamics and price effects of superfund site clean-up. *Journal of Regional Science* 47 (4), 665–692.
- [26] Oakley D., Tsao, H. (2009): The Bottom-Up Mandate: Fostering Community Partnerships and Combating Economic Distress in Chicago's Empowerment Zone. *Urban Studies* 44: 819-843.
- [27] Ramboll (2010): *Arvio alueellistamistoimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista*. Valtiovarainministeriön toimeksiannosta tehty selvitys.
- [28] Terävä E. (2009): *Valtion työpaikkojen alueellistamisohjelman mahdollisuudet alueiden kehittämisessä*. Pro gradu -tutkielma. Aluetiede. Suunnittelumaantiede. Helsingin yliopisto. Maantieteen laitos.
- [29] Yliskylä-Peuralahti J. (2004): *Valtion laitosten siirrot ja aluepolitiikka. Esimerkkitapauksena Maatalouden tutkimuskeskuksen siirtyminen Vantaan Tikkurilasta Jokioisiin*. Suomen tiedeseura. Helsinki.
- [30] Valtiovarainministeriö (2011): *Alueellistamistoimenpiteet hallinnonaloittain*. www.vm.fi. Noudettu helmikuussa 2012.
- [31] Valtiovarainministeriö (2011): *Alueellistamiskartta*. www.vm.fi. Noudettu helmikuussa 2012.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

www.vatt.fi

ISBN 978-952-274-055-7 (PDF)
ISSN 1798-0321 (PDF)