

JULKAISUJA

58 • 1989

# MAASEUDUN KEHITTÄMISEN ONGELMAT SUOMESSA

PROBLEMS IN RURAL DEVELOPMENT  
IN FINLAND

SEPPO AALTONEN  
MATIAS TORVELA

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS  
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND

RESEARCH REPORTS 58 • 1989



JULKAISUJA 58 • 1989

**MAASEUDUN KEHITTÄMISEN  
ONGELMAT SUOMESSA**

PROBLEMS IN RURAL DEVELOPMENT  
IN FINLAND

**SEPPÖ AALTONEN  
MATIAS TORVELA**

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS  
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND  
RESEARCH PUBLICATIONS 58 • 1989

ISBN 951-9202-76-5  
ISSN 0438-9808

## SISÄLLYSLUETTELO

Seppo Aaltonen ja Matias Torvela	Maaseudun kehittämisen ongelmat Suomessa	5
-------------------------------------	---	---

## CONTENTS

Seppo Aaltonen ja Matias Torvela	Problems in Rural Development in Finland	18
-------------------------------------	---	----

PROBLEMS IN RURAL DEVELOPMENT IN FINLAND

Seppo Aaltonen  
Pellervo Economic Research  
Institute  
Revontulentie 8 A  
SF-02100 Espoo

Matias Torvela  
Agricultural Economics Research  
Institute  
Luutnantintie 13  
SF-00410 Helsinki

**Abstract.** The aim of this study is to give a brief overview in terms of population, labour force and income formation. The report also discusses Finnish rural policy, its objectives and measures. The final section briefly evaluates the rural policy implemented and its achievements. Some of the objectives discussed in the study have been officially accepted in rural development programmes but some of the statements presented and views taken are those of the authors.

This study is partly based on the research project "The Vitality of the Countryside" organized by the Academy of Finland. The study is presented also in the workshop of the FAO/ECE Working Party of Agrarian Structure and Farm Rationalization.

---

Index words: Population, labour force, employment, agricultural policy, rural policy

---

# MAASEUDUN KEHITTÄMISEN ONGELMAT SUOMESSA<sup>1)</sup>

Seppo Aaltonen ja Matias Torvela

## 1. TAUSTAKSI

Maaseudun kehitys riippuu useista laaja-alaisista tekijöistä, joita ei kuitenkaan yleisessä maaseutukeskustelussa aina oteta huomioon. Näitä ovat maamme kansantalouden kokonaiskehitys, ulkomaankaupan, erityisesti metsäteollisuustuotteiden ja maataloustuotteiden kansainvälisen kaupan kehitys, maatalouteen sovellettavan teknologian kehitys sekä myös maaseutuun kohdistuvien yleisten arvojen ja asenteiden muutokset. Näiden monien tekijöiden vaikutusta maaseudun kehitykseen on varsin vaikea yksiselitteisesti mitata.

Maaseudun kehitykselle on toisaalta ratkaisevaa kunkin yksittäisen maaseutualueen, kunnan tai maakunnan ponnistelut omien ongelmiansa poistamiseksi ja maaseudun myönteisen kehityksen edistämiseksi. Tehtävä on vaikea nimenomaan Suomessa, jossa viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana maaseudun perusrakenteita koetelleet muutokset ovat olleet todella voimakkaita. Tapahtuneella kehityksellä on koko kansantalouden kannalta ollut luonnollisesti myös myönteisiä vaikutuksia, sillä onhan tällä tavalla maamme voimakkaasti laajenevalle teollisuudelle ja muille toimialoille pystytty takaamaan riittävä työvoiman saanti. On myös otettava huomioon se, että muutoksen taustalla on viime kädessä yksityisten kansalaisten omat ratkaisut siitä, siirtyäkö maaseudulta kaupunkiin vai ei. Varsinkin nuorten ratkaisuun ovat voimakkaasti vaikuttaneet myös kaupunkien maaseutualueita huomattavasti monipuolisemmat koulutusmahdollisuudet. Joka tapauksessa maaseutu on rakennemuutoksessa menettänyt suuren osan perusvoimavaroistaan, väestöstä ja työpaikoista.

Tämän raportin tarkoituksena on kuvata lyhyesti suomalaisen maaseudun kehityspiirteitä väestön, työvoiman ja tulonmuodostuksen avulla. Raportissa tarkastellaan myös Suomen maaseutupolitiikan kehitystä, sen tavoitteita ja maaseutupolitiikassa omaksuttuja keinoja. Lopuksi tehdään lyhyt arviointi toteutetusta maaseutupolitiikasta ja sen tuloksista. – Osa raportissa käsiteltävissä

---

<sup>1)</sup> Raportti on tehty FAO/ECE:n työryhmän maaseudun kehittämistä koskevaan syyskuussa 1989 Bulgariassa pidettyyn seminaariin.

tavoitteista on hyväksytty virallisesti maaseutua koskeissa kehittämissuunnitelmissa, mutta useat esitetyistä kannanotoista ja näkemyksistä ovat puhtaasti kirjoittajien omia.\*)

## 2. MAASEUDUN KEHITYS

### 2.1. Miten maaseutu määritellään Suomessa

Eri maissa maaseutu voidaan käsitteellisesti määritellä varsin eri tavalla. Suomessa maaseutu sekä maa- ja metsätalous käsitetään monesti yhdeksi ja samaksi kokonaisuudeksi, sillä nämä toimialathan ovat perinteisesti muodostaneet maaseudun perusrungon.

Mikä alue on maaseutua ja mikä ei, määräytyy tilastollisesti kuitenkin alueella asuvan väestömäärän mukaan. Suomessa lähtökohtana pidetään sitä, että maaseutu koostuu haja-asutuksen lisäksi myös pienistä, paikallista väestöä palvelevista keskuksista. Vuoden 1983 maaseudun kehittämistoimikunta määritteli maaseudun ja taajaman rajaksi 500 asukasta, vaikka Suomessa virallinen tilastollinen määritelmä taajamasta on 200 henkeä.

Tässä raportissa maaseudulla tarkoitetaan haja-asutusalueita, joihin kuuluvat myös pienet alle 500 asukkaan taajamat. On tietysti otettava huomioon, että tämä jako palvelee nimenomaan tutkimuksellisia tarpeita, sillä taajamia ja niitä ympäröiviä maaseutusalueita ei käytännössä voida tyystin erottaa toisistaan. Kaikille maaseutusalueille läheisten taajamien palvelut ja työpaikat ovat varsin merkityksellisiä. Suomi on varsin harvaanasuttu ja varsinaisia suurkaupunkeja ei ole. Maaseudun ja kaupunkialueiden väliset erot eivät siten olekaan niin suuria kuin esimerkiksi monissa Keski-Euroopan maissa.

### 2.2. Maaseudun kehityspiirteet 1970- ja 1980-luvuilla

#### 2.2.1. Väestö

Suomen väestön määrä oli vuoden 1985 lopussa 4,9 milj. henkeä, joista maaseutukunnissa asui 45 % ja varsinaisilla haja-asutusalueilla 25 % (varsinaiset haja-asutusalueet ja alle 500 hengen taajamat). Vastaavasti vuonna 1970

---

\*) Tämän raportin sisältö perustuu oleelliselta osaltaan Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen PTT:n toteuttamaan tutkimushankkeeseen "Maaseudun elinvoimaisuuden taloudellinen perusta". Kyseinen tutkimus oli osa Suomen Akatemian vuosina 1986-1989 hallinnoimaa ja pääosin rahoittamaa Maaseudun elinvoimaisuus -tutkimusohjelmaa.

haja-asutusalueiden väestön osuus koko väestöstä oli lähes 40 % ja vuonna 1980 30 %. Nämä luvut kertovat väestön muuttoliikkeen olleen varsin voimakas maaseudulta kaupunkiin ja muihin taajamiin varsinkin 1970-luvulla.

Muutoksen voimakkuutta kuvaa väestömääräkin selvemmin työvoiman määrän muutos. Vuonna 1970 haja-asutusalueilla oli Suomen työvoimasta 37 %, vuonna 1980 26 % ja vuonna 1985 enää vain 23 %. Vuodesta 1970 vuoteen 1985 haja-asutusalueiden väestön määrä aleni 510 000 hengellä (28 %) ja työvoiman määrä 240 000 hengellä (31 %).

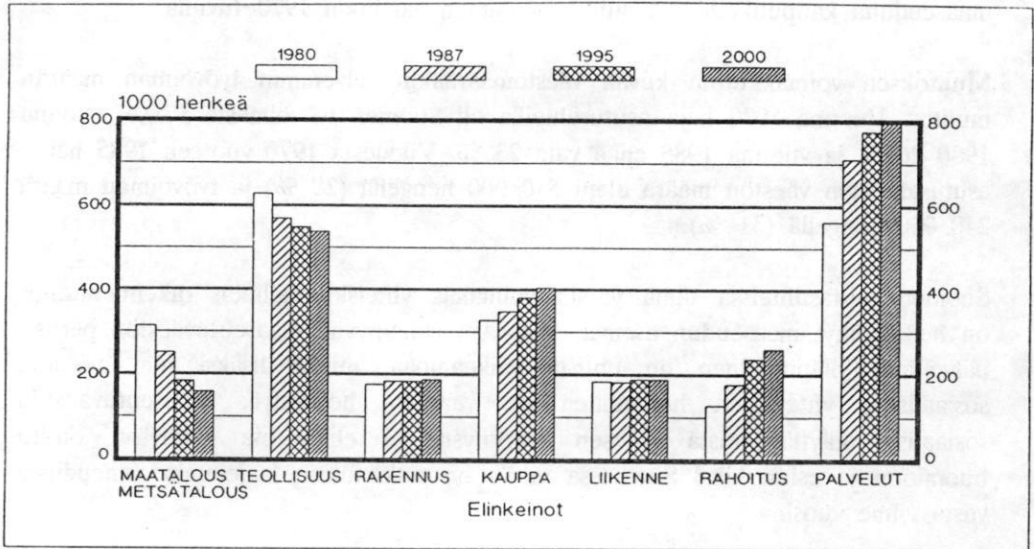
Suomen mittasuhteissa tämä varsin voimakas yhteiskunnallinen rakennemuutos on heikentänyt maaseudun asemaa. Nopeasti vähentyvän maaseutuväestön peruspalvelujen ylläpitäminen on entistä vaikeampaa, minkä lisäksi mm. väestön sosiaalisten yhteyksien hoitaminen on vaarassa heikentyä. Maaseutuväestön sosiaalista käyttäytymistä ja sen merkitystä ei ehkä ole riittävästi otettu huomioon ja esimerkiksi Suomessa tähän on tutkimuksin laajemmin paneuduttu vasta viime vuosina.

Väestön muutto haja-asutusalueilta taajamiin on Suomessa merkinnyt väestön siirtymistä suuressa määrin nimenomaan Etelä-Suomen keskuksiin. Osaltaan muuttoliike on ollut myös maaseutukuntien sisäistä muuttoliikettä haja-asutusalueilta oman kunnan keskusta. Tämä muutto on johtunut suurelta osin maa- ja metsätalouden supistuvista työpaikoista sekä vanhojen ihmisten muutosta kuntakeskuksiin lähelle julkisia palveluja. Kuntien sisäisessä muuttoliikkeessä on nähtävissä maaseutukunnille myönteisiä piirteitä, sillä väestö on tällöin pysynyt omassa kunnassa.

## **2.2.2. Elinkeinorakenne**

Kuviossa 1 on esitetty työllisten määrän kehitys Suomessa 1980-luvulla sekä tehty arvio vuoteen 2000 saakka. Koska maaseutualueiden väestökehitys riippuu suuressa määrin maa- ja metsätalouden työvoimakehityksestä, antaa tämän toimialan kuviossa esitetty, voimakkaasti aleneva työvoimaennuste ongelmallisen lähtökohdan maaseudun tulevalle kehittämiselle.





Kuvio 1. Työllisten määrän kehitys elinkeinoittain 1980-luvulla ja arvio vuoteen 2000.

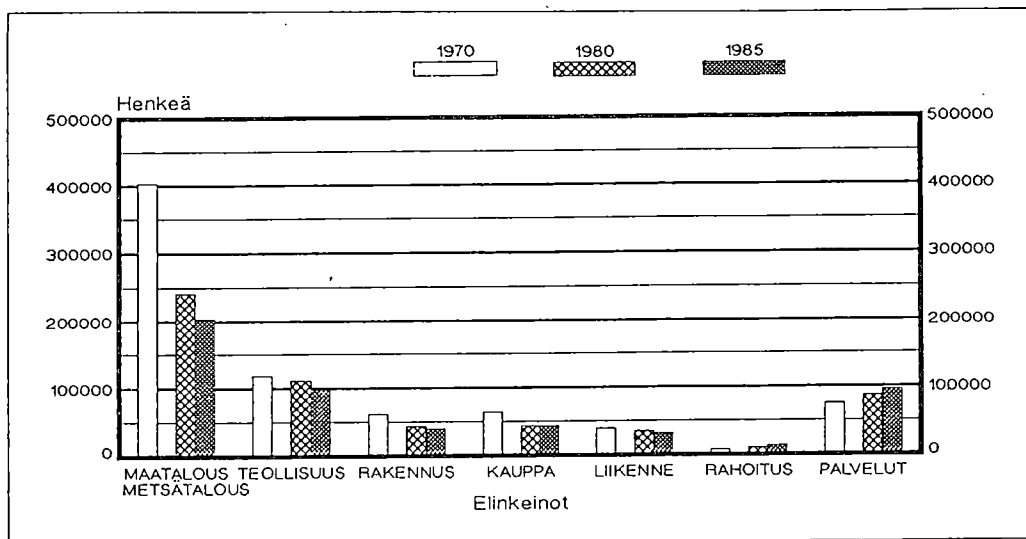
Lähde: Rakennemuutos ja alueellisesti tasapainoinen kehitys - luonnos väestö- ja työpaikkasuunnitteeksi vuoteen 2000. Sisäasiainministeriön aluepoliittinen osasto. Helsinki 1989.

Suomen haja-asutusalueiden työvoimaosuudet ovat kehittyneet elinkeinoittain taulukon 1 osoittamalla tavalla vuosina 1970–1985. Haja-asutusalueiden työvoiman määrä on vähentynyt voimakkaimmin maa- ja metsätaloudessa eli 30 prosentilla vuodesta 1970 vuoteen 1988. Teollisuuden ja rakennustoiminnan työvoima on niin ikään vähentynyt koko tarkastelujakson aikana. Palvelualojen työvoima on kokonaisuudessaan pysynyt ennallaan, vaikka esimerkiksi kaupan ja liikenteen työvoima onkin vähentynyt. Palvelujen suhteellinen työvoimaosuus on sitä vastoin lähes kaksinkertaistunut kyseisen 15-vuotiskauden aikana.

Taulukko 1. Haja-asutusalueiden työvoimaosuudet elinkeinoittain vuosina 1970–1985, %

Elinkeino	1970	1980	1985
1. Maa-, metsä- ja kalatalous	52.4	42.0	38.5
2.-4. Teollisuus	15.4	19.5	18.6
5. Rakentaminen	8.0	7.6	7.7
6. Kauppa ja majoitustoiminta	8.3	7.7	8.3
7. Liikenne	5.2	6.3	6.2
8. Rahoitus	0.9	1.8	2.6
9. Yhteiskunnalliset palvelut	9.8	15.1	18.1

Taulukon 1 mukaisesti haja-asutusalueiden työvoimasta vuonna 1985 noin 38 % toimi maa- ja metsätaloudessa, noin neljäsnes teollisuudessa ja rakennustoiminnassa sekä runsas kolmannes palveluilla. Maa- ja metsätalouden merkitys haja-asutusalueiden työllisyudessa on siten edelleen varsin merkittävä, vaikka koko maassa työvoimaosuus oli vastaavasti vuonna 1985 vain vajaa 11 %.



Kuvio 2. Haja-asutusalueiden työvoiman määrä elinkeinoittain Suomessa vuosina 1970, 1980 ja 1985.

Lähde: Survo, I. 1988. Eri elinkeinojen asema maaseudun työllisyudessa ja tulonmuodostuksessa. PTI:n raportteja ja artikkeleita n:o 68, Espoo.

Haja-asutusalueiden elinkeinorakenne on muuttunut merkittävästi. Samanaikaisesti kun maa- ja metsätaloudesta on vapautunut työvoimaa, on maaseudun kuntakeskuksiin syntynyt uusia palvelualueiden työpaikkoja. Sen sijaan syrjäisiin kuntiin ei ole saatu palvelualueidenkaan työpaikkoja läheskään siinä määrin kuin väestökadon pysäyttämiseksi olisi ollut tarpeen. Palvelujen puuttuminen on toisaalta ollut omiaan lisäämään väestön muuttoa haja-asutusalueilta taajamiin.

Maaseudun yksittäisistä toimialoista selvästi tärkein on yhä vielä maa- ja metsätalous. Useissa syrjäisissä maaseutukunnissa maa- ja metsätalouden työvoima muodostaa yhä yli puolet koko työvoimasta. Myös näillä toimialoilla on viimeisten parin vuosikymmenen aikana tapahtunut merkittävä rakenteellinen muutos: tuotanto on tänä päivänä pitkälti erikoistunutta tuotantoa ja samalla suuri osa ennen maatiloilla suoritetusta työstä on siirtynyt muiden toimialojen tehtäväksi.

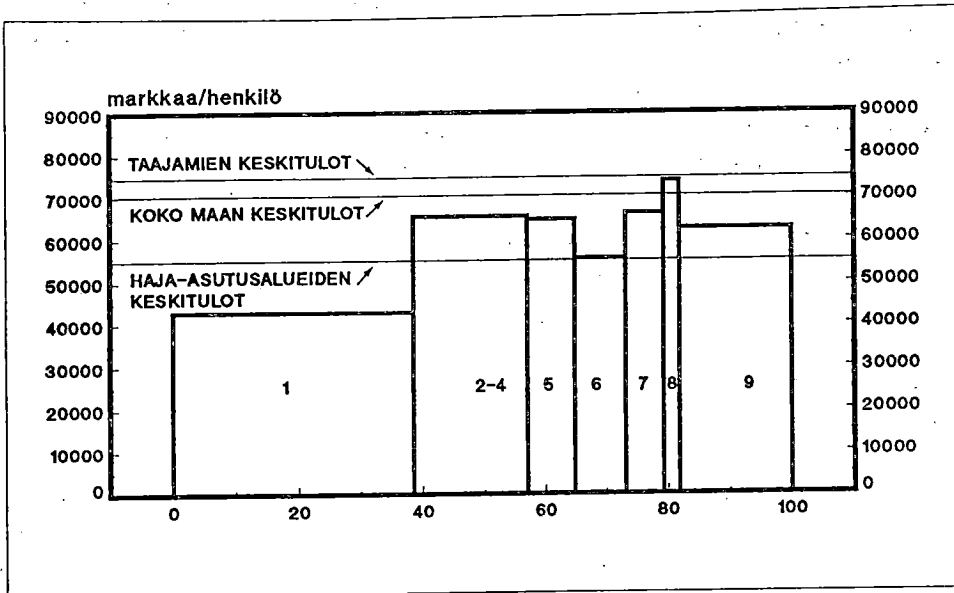
Vaikka maatalouden työvoiman määrä on vähentynyt maatiloilla, eivät maa- ja metsätalouden kansantaloudelliset kokonaisvaikutukset ole suinkaan supistuneet samassa suhteessa. Maa- ja metsätalouden työllistävät kerrannaisvaikutukset ovat lisääntyneet muilla toimialoilla kuten teollisuudessa, kaupassa, liikenteessä jne. Voidaankin karkeasti arvioida, että yksi työllinen maa- ja metsätaloudessa työllistää välillisesti kaksi henkilöä peruselinkeinoille panoksia tuottavilla sekä maataloustuotteita ja puuta jalostavilla toimialoilla. Ongelmana on kuitenkin, että maa- ja metsätaloudesta riippuva teollisuus on pitkälti sijoittunut taajamiin antaen siten vain vähäisen lisän maaseutukuntien ja varsinkin haja-asutusalueiden työllisyyteen.

### 2.2.3. Haja-asutusalueiden tulonmuodostus

Tutkimusten mukaan muutto maaseudulta kaupunkiin johtuu useimmiten siitä, ettei sopivaa työpaikkaa ole maaseudulla tarjolla. Toisena merkittävänä syynä on tulotasoerot maaseudun ja kaupunkien välillä. Suomessa on tutkittu verraten seikkaperäisesti maatalousväestön maataloudesta saamien tulojen tasoa ja kehitystä. Sen sijaan haja-asutusalueilla asuvan koko väestön tulonmuodostusta on tutkittu hyvin vähän johtuen lähinnä sopivan tutkimusaineiston niukkuudesta.

Verotustietoihin perustuvaa tilastoaineistoa pyritään kuitenkin nykyisin kehittämään siten, että tämäntyyppiset selvitykset olisivat helpommin suoritettavissa lähivuosina.

Vuonna 1988 Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa valmistui tutkimus, jossa ensimmäisen kerran yksityiskohtaisesti selvitettiin haja-asutusalueiden väestön tulotaso toimialoittain. Kuviossa 3 on esitetty keskeiset tulokset koko maan haja-asutusalueiden osalta.



Elinkeinot kuviossa 3:

1. Maa-, metsä- ja kalatalous
- 2.-4. Teollisuus
5. Rakentaminen
6. Kauppa ja majoitustoiminta

7. Liikenne
8. Rahoituspalvelut
9. Yhteiskunnalliset palvelut

Kuvio 3. Haja-asutusalueiden tulot keskimäärin työllistä kohti sekä eri toimialojen työvoimaosuudet vuonna 1985.

Lähde: Survo, I. 1988. mt.

Haja-asutusalueiden keskimääräinen tulotaso on koko maan keskiarvoa alhaisempi kaikissa elinkeinoissa lukuunottamatta rahoituksen ja vakuutuksen toimialaa. Keskimäärin valtionveronalaiset tulot työllistä kohti olivat viidenneksen alemmat kuin koko maan vastaavat tulot.

Kaikista työllisen työvoiman valtionveronalaisista tuloista haja-asutusalueille kohdentui ainoastaan vajaa viidesosa (18,5 %). Tämä on selvästi alhaisempi kuin haja-asutusalueilla asuvan työvoiman osuus, joka on runsaat 23 %. Maa- ja metsätalouden tulot olivat vastaavasti 30 % kaikista haja-asutusalueiden tuloista vuonna 1985. Muut haja-asutusalueiden tulonmuodostukselle tärkeitä toimialat olivat teollisuus (22 %) ja yhteiskunnalliset palvelut (20 %).

Verotustietoihin perustuvissa selvityksissä on otettava huomioon, että metsätalouden verotettavat tulot arvioidaan metsäpinta-alan ja metsämaan laadun mukaan, joten verotuksen metsätulot voivat poiketa todellisista metsän myyntituloista.

Haja-asutusalueiden niukkojen työtilaisuuksien lisäksi taloudelliset tekijät lisäävät muuttoalttiutta maaseudulta kaupunkeihin. Toisaalta olisi myös otaksuttavissa, että maaseudun taajamia usein alhaisemmat työvoimakustannukset edistäisivät yritystoiminnan edellytyksiä maaseudulla. Näin ei kuitenkaan ole, vaan valtaosa elinkeinotoiminnasta sijoittuu taajamiin tai niiden välittömään läheisyyteen, hyvien liikenneyhteyksien ulottuville.

Vastaava kehitys on havaittavissa myös maataloutta lähellä olevan jalostustoiminnan (meijerit, teurastamot, myllyt) sekä myös puunjalostusteollisuuden alueellisessa sijoittumisessa. Tässä kehityksessä varsinkin syrjäiset haja-asutusalueet uhkaavat jäädä vaille palveluja, työtilaisuuksia ja asutusta. Syrjäisimmän maaseudun elinvoimaisuus onkin lähes pelkästään perinteisen maa- ja metsätalouden varassa. Maaseudun työllisyystilannetta ja tätä kautta myös taloudellista asemaa heikentää edelleen osaltaan se, että mm. meijeri- ja teurastamotoimialoilla sekä kaupan ja pankkitoiminnan aloilla jatkuu yhä voimakas keskittyminen entistä suurempiin yksikköihin.

### 3. MAASEUTUPOLITIIKAN KEHITYS SUOMESSA

#### 3.1. Maatalouspolitiikasta maaseutupolitiikkaan

Maaseudun kehittäminen on menneinä vuosikymmeninä ollut suuressa määrin eri järjestöjen (tuottaja-, neuvonta-, osuustoiminta- ja erilaiset kansalaisjärjestöt) vastuulla. Kehitystyö on näin ollen ollut verraten hajanaista ja satumanvaraista. Järjestelmällinen, koko maata koskeva maaseutupolitiikka onkin käsitteenä varsin nuori maassamme. Itse asiassa varsinaisen valtiovallan harjoittaman maaseutupolitiikan voidaan katsoa alkaneen vasta tällä vuosikymmenellä, sillä tätä aikaisemmin maassamme puhuttiin usein pelkästään aluepolitiikasta ja maatalouspolitiikasta. Luonnollisesti alue- ja maatalouspolitiikkaan liittyi keskeisiä osa-alueita, joilla on ollut merkittävä vaikutus koko maaseutuun.

On monia syitä, jotka ovat eräällä tavalla viivästyttäneet varsinaisen maaseutupolitiikan syntyä maassamme. Muuttoliike maaseutualueilta kaupunkeihin oli 1960- ja 1970-luvuilla varsin voimakasta maatalouden teknologisen kehityksen ollessa nopeaa vapauttaen näin työvoimaa muiden elinkeinojen tarpeisiin. Koska 1980-luvun alkupuoliskolla muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin rauhoittui,

vähensi tämä valtiovallan harjoittaman maaseutupolitiikan tarvetta maassamme. Tilanteen vaikeutuminen kuluvan vuosikymmenen puolivälissä toi nopeasti esille tarpeen maaseudun tulevaisuuden turvaamisesta ja synnytti samalla keskustelun varsinaisesta maaseutupolitiikasta. Voidaan todeta, että vaikka kaikki poliittiset puolueet maassamme ovat hyväksyneet maaseudun myönteisen kehittämisen periaatteet, eri puolueiden omaksumat toimintatavat ja keinot voivat silti poiketa toisistaan.

Maatalouspolitiikan merkitys Suomessa on ollut ja tulee myöskin tulevaisuudessa olemaan varsin merkittävä maaseudun kehityksen näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että maaseudun väestöstä ja työvoimasta suuri osa on ollut nimenomaan maatalousväestöstä. Syrjäisimpien alueiden osalta maa- ja metsätalouden merkitys on ratkaiseva myös tulevaisuudessa, sen sijaan alueellisten keskusten ja taajamien läheisyydessä maatalouden ulkopuolisille elinkeinoille on hyvät kehitysmahdollisuudet. On kuitenkin muistettava, että Suomen maaseutu poikkeaa esimerkiksi Keski-Euroopan maiden maaseudusta sikäli, että Suomessa on laajoja maaseutualueita, jotka ovat todella syrjäisiä ja joilta välimatkat taajamiin ovat pitkät. Erityisesti Pohjois-Suomi ja Lappi poikkeavat maamme muista alueista siinä määrin, että niitä koskevat valtiovallan toimenpiteet on suunniteltava erikseen. Koko maata koskevat kehittämisohjelmat eivät ole näiden alueiden maaseudulle riittäviä.

Maatalouspoliittisin keinoin on pyritty nimenomaan tulotason ja -kehityksen tasaamiseen maatalouselinkeinojen sisällä. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että erilaisin hinta- ja tukipoliittisin keinoin on pyritty tasaamaan maan pohjois- ja itäosien muita alueita korkeammat maatalouden tuotantokustannukset. Huomattavin osa tuesta on kohdistunut kotieläintuotantoon ja erityisesti maitoon ja naudanlihaan. Osaa tuesta voidaan pitää suorana tulotukena tuen jakoperusteen ollessa tilakoko ja viljelijän tulotaso. Maamme maatalouden tukeminen perustuu verraten monipuoliseen, mutta samalla vaikutuksiltaan ehkä vaikeaselkoiseenkin järjestelmään, jota ei tässä yhteydessä ole mahdollista yksityiskohtaisesti esittää.

Maatalouden rakenteen kehittämiseen liittyvä rahoitustuki on myös muodostanut aluepoliittisen keinon. Valtion luottojen ja korkotuen avulla on pyritty lisäämään erityisesti heikoimmilla tuotantoalueilla tehtäviä maatalouden investointeja. Tutkimusten mukaan sekä maatalouden tulo- että rakennepolitiikkaan liittyvät valtion tuet ovat kohdentuneet useimmiten tarkoituksenmukaisella tavalla ja ne ovat olennaisesti parantaneet maatalouden tulonmuodostusta syrjäisillä maatalousalueilla. Hyöty valtion tukipolitiikasta ei luonnollisesti ole rajoittunut pelkästään maatalouteen, vaan myös alueen muille toimialoille kuten

maataloudelle tuotantopanoksia toimittavalle teollisuudelle, kaupalle, liikenteelle sekä myös kunnille lisääntyneiden verotulojen muodossa. Valtion aluepolitiikalla on siten ollut myönteiset vaikutukset koko maaseudulle.

### 3.2. Maaseutupolitiikan tavoitteet

Suomen yhteiskuntarakenteen muutos on ollut varsin nopea. Aluepoliittisten lakien tavoitteita ja keinoja onkin jouduttu tarkistamaan varsin usein. Maaseudun kannalta on kuitenkin ollut ongelmallista se, että yhteiskunnan rakennekehitystä ohjaileva lainsäädäntö on tehty poliittisina päätöksinä ja eräissä tapauksissa epäilemättä kaupunkien ehdoilla. Maaseutu on jäänyt taantuvaksi reservialueeksi, jolta tarpeen mukaan voidaan irrottaa vielä käyttämättömiä voimavaroja kuten työvoimaa ja raaka-aineita.

Maaseudun kehittämisiongelmiä on 1980-luvulla käsitelty useissa valtion komiteoissa. Vuonna 1986 aluepolitiikkatoimikunnan mietinnössä kiinnitettiin aikaisempaa voimakkaammin huomiota maaseudun kehitystarpeisiin. Maaseutupolitiikan päämääräksi asetettiin elinvoimaisen maaseudun turvaaminen koko maassa ja maaseutuväestön elinolojen kehittäminen tasavertaisesti kaupunkiväestön kanssa. Tavoitteksi asetettiin myös maaseudun sisäisten tulo- ja työllisyyserojen vähentäminen. Näiden tavoitteiden taustalla on tietysti maaseudun riittävän väestömäärän ja asutuksen säilyttäminen. Toimikunta kiinnitti erityisesti huomiota maa- ja metsätalouden ulkopuolisten elinkeinojen antamiin mahdollisuuksiin maaseudulla.

Tavoitteiden toteuttamiseksi toimikunta ehdotti eri viranomaisten välistä saumatonta yhteistyötä maaseudun ongelmien poistamiseksi. Suomen alue- ja samalla maaseutupolitiikan toteuttamisen ongelmana onkin ollut sama epäkohta kuin minkä mm. OECD havaitsi tehtyään selvityksen jäsenmaiden haja-asutusalueita koskevasta politiikasta. Varsin monessa maassa maaseutupolitiikkaa on toteutettu liian kapea-alaisesti esimerkiksi vain yhtä elinkeinoa koskevana (esimerkiksi maatalouspolitiikka Suomessa), vain rajatulla pienellä alueella ja vain yhden viranomaisen toimesta, monesti vielä pääkaupungista käsin.

OECD:n toimenpide-ehdotukset tehostetulle maaseutupolitiikalle olivatkin lyhyesti seuraavat:

- perinteisten yksittäisiä elinkeinoja koskevien toimenpiteiden sijasta on pyrittävä useita toimialoja ja laajoja alueita koskeviin avustusohjelmiin,
- lukuisat eri elinkeinoryhmät on otettava mukaan kehitystyöhön ja päätöksentekoon,

- on pyrittävä hallinnolliseen yhteistyöhön eri viranomaisten kesken ja laadittava uusi työnjako,
- tavoitteiden tehokas toteuttaminen vaatii päätöksenteon siirtoa aikaisempaa enemmän valtakunnan tasolta aluetasolle, minkä lisäksi julkisen vallan ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä on lisättävä.

Suomessa maaseudun kehittämistyössä ovat nykyisin useat ministeriöt, keskusvirastot ja järjestöt. Samanaikaisesti kun on pyritty eri viranomaisten välisen yhteistyön lisäämiseen laaja-alaisessa maaseutupolitiikassa, on päätöksentekoa myös tavoitteellisesti hajautettu paikallistason viranomaisille.

### 3.3. Maaseutupolitiikan keinot

Edellä käsitellyn Suomen aluepolitiikkatoimikunnan tavoitteet olivat verraten pitkälle yhdenmukaiset OECD:n toimenpide-ehdotusten kanssa. Yhtenä peruslinjana maaseutupolitiikan toteuttamisessa oli se, että pääasiallinen vastuu maaseudun kehittämisestä kannetaan aluetasolla eli lääni- ja kuntatasolla. Tätä edistetään lisäksi valtakunnallisella maaseudun tutkimuksen, opetuksen, suunnittelun ja neuvontatyön kehittämällä. Myös maaseudun pienyritystoiminnan luonnetta ja erityispiirteitä ehdotettiin selvitettäväksi.

Vuoden 1987 alusta Suomessa tulikin voimaan kolmivuotinen laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä. Tämän lain tarkoituksena on tukea nimenomaan maatilatalouden yhteydessä toimivaa pienelinkeinotoimintaa valtion investointi- ja erilaisin kehittämisavustuksin. Lakia sovelletaan ainoastaan maaseudulla, johon kuuluvat myös enintään 500 asukkaan taajamat. Tuettavina elinkeinoina tulevat kysymykseen puutarhatuotanto, turkistarhaus, kalastus, kotimainen energiatuotanto (turve), maatilamatkailu, hevoskasvatus, jne. Toiminnan on oltava pienimuotoista, jollaisena voidaan pitää yritystä, joka työllistää alkutuotanto mukaanlukien 2-3 henkeä vuodessa.

Helmikuussa 1987 Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen maaseudun kehittämisen tavoitteista. Päätöksellä pyritään käytännössä turvaamaan jo edellä mainittujen tavoitteiden toteuttaminen ja luomaan eri hallinnonaloilla yhdensuuntaiset toimintalinjat maaseudun kehittämistyössä.

Periaatepäätös kohdistuu neljään tärkeään osa-alueeseen:

1. maa- ja metsätalouteen,
2. maaseudun muuhun yritystoimintaan,
3. maaseutu ympäristöön ja asumiseen sekä
4. palvelujen saatavuuden turvaamiseen.



Aikaisemmasta aluepolitiikasta poiketen päätös koskee vain haja-asutusalueita ja pieniä taajamia. Samoin uutta sisältöä liittyy siihen, että eri virastojen ja ministeriöiden välille on luotava pysyvä neuvottelumenettely maaseudun kehittämisasioissa sekä velvoitus viranomaisille laatia määräajoin selvityksiä maaseudun kehittämistoimenpiteistä kunkin omalla hallinnon alalla.

Vuosina 1985–1987 Suomessa toimineen Maatalous–2000 komitean asettamisvaiheessa käytiin keskustelua siitä, pitäisikö komitean kohdistaa huomiota maatalouspolitiikan lisäksi myös koko maaseutua koskeviin asioihin. Lopullisessa komiteassa maaseutua käsiteltiin vain suppeasti periaatteena, ettei maaseudun työllisyyttä ja elinvoimaisuutta voida turvata pelkästään perinteisen maatilatalouden turvin.

Kuten edellä on todettu, Valtioneuvoston periaatepäätös edellytti eri hallinnonalojen yhteistyön tiivistämistä maaseutukysymyksissä. Tämän mukaisesti vuoden 1988 alusta on toiminut erillinen Maaseudun kehittämisprojekti. Tämä tarkoittaa käytännössä kahden ministeriön, sisäasiainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön välistä yhteistyötä maaseudun kehittämistoimenpiteiden ohjaamisessa ja yhteensovittamisessa. Tarkoituksena on kiinnittää huomiota nimenomaan konkreettisiin toimenpiteisiin maaseudun hyväksi.

#### 4. MAASEUTUKEHITYKSEN JA -POLITIIKAN ARVIOINTI

Vuosi 1988 oli Suomessa kuten monessa muussakin Euroopan maassa omistettu "Elävä maaseutu"-vuodeksi. Tämä lisäsi merkittävästi ainakin keskustelua maamme maaseudun tilasta ja sen kehittämisingelmistä. Aktivoitunut keskustelu on herättänyt eri viranomaistahot huomaamaan ja tiedostamaan ongelmien laajuuden ja toimimaan vastaisuudessa aikaisempaa myönteisemmän maaseutukehityksen puolesta. Tämä on havaittavissa myös tutkimuksen, opetuksen ja yritystoiminnan piirissä.

Kuten aiemmin osassa 2 kävi ilmi, väestö- ja työvoimamäärän kehitystrendi on varsin kielteinen maaseutualueille. Jos maaseudun reuna-alueet autoituvat, siellä oleva väestö jää vaille riittäviä peruspalveluja. Väestön sijoittuminen Suomessa – kuten varmaan monessa muussakin maassa – on noudattanut yritysten sijoittumista. Koska tätä koskevat ohjaustoimenpiteet ovat olleet varsin vähäiset, on lopputuloksena ollut epäedullinen kehitys maaseutualueiden näkökulmasta. Tuoreet arviot enteilevät väestön ja työvoiman muuton jatkuvan erittäin voimakkaana Etelä-Suomeen muiden alueiden tappioksi. Tämän vuoksi alue- ja maaseutupoliittisia toimenpiteitä on maassamme voimakkaasti tehostettava entistä tasapainoisemman alueellisen kehityksen turvaamiseksi. Viime vuosina

voimakkaasti laajentunut maaseutualueita ja maaseutupolitiikkaa koskeva tutkimus- ja selvitystyö antaakin tähän aikaisempaa olennaisesti paremmat mahdollisuudet.

Maaseudun kehittämistyö vaatii tulevaisuudessa entistä enemmän yhteiskunnan tukea. Tänä päivänä maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäminen aletaan nähdä tärkeäksi tehtäväksi myös maamme poliittisella taholla. Tämä edistää osaltaan tulevana vuosina yhteiskunnan voimavarojen suuntaamista maaseudun kehittämiseen. Myös kansalliset ja kansainväliset ympäristöongelmat pakottavat päätöksentekijät pitämään maaseutualueista entistä parempaa huolta.

## PROBLEMS IN RURAL DEVELOPMENT IN FINLAND

Seppo Aaltonen and Matias Torvela

### 1. BACKGROUND

Rural development depends on several broadly based factors, some of which, however, are sometimes overlooked. These factors include overall developments in the economy, trends in international trade, in the trade in forest industry products and agricultural products in particular, advances in the technology applied to agriculture, and changes in values related to rural areas and attitudes towards them. It is rather difficult to measure the impact of these various factors on rural development in an unambiguous manner.

On the other hand, the efforts of each individual rural area, municipality or province to solve its own problems and to promote its favourable development are crucial for the future of the countryside. The task is particularly difficult in Finland where the infrastructure of the countryside has undergone sweeping changes during the last three decades. The changes have naturally also had positive implications for the economy as a whole since they have safeguarded an adequate supply of labour for Finland's rapidly expanding industry and other sectors. We also have to bear in mind that the changes ultimately depend on private individuals' personal decisions as to whether to move from the countryside to town or not. Decisions by young people, in particular, have been strongly influenced by the much wider range of educational opportunities offered by towns. In the process of restructuring, rural areas have lost a major part of their basic resources, their population and their jobs.

The aim of this report is to give a brief overview of developments in rural areas in Finland in terms of population, labour force and income formation. The report also discusses Finnish rural policy, its objectives and measures. The final section briefly evaluates the rural policy implemented and its achievements. - Some of the objectives discussed in the report have been officially accepted in rural development programmes but many of the statements presented and views taken are purely those of the authors<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> The content of this report is largely based on the research project "The Economic Basis for the Vitality of the Countryside" carried out by the Pellervo Economic Research Institute. This research project is a part of the extensive 3-year research programme "The Vitality of the Countryside" organized and mainly financed by the Academy of Finland.

## **2. RURAL DEVELOPMENT**

### **2.1. Definition of the rural area in Finland**

The definitions of a rural area vary widely from country to country. In Finland, the countryside and agriculture and forestry are often understood as one entity, as it is these very sectors that have traditionally formed the basic framework of the rural area.

Statistically, however, the rural area can be defined on the basis of the number of inhabitants in the area. In Finland, the principle is that, in addition to areas of scattered settlement, the rural area refers to small centres serving the local population. Thus the 1983 rural development committee defined the limit between rural areas and built-up areas at 500 inhabitants, although the official statistical definition of a built-up area is 200 inhabitants in Finland.

In this report, the rural area refers to areas of scattered settlement, which include small built-up areas with fewer than 500 inhabitants. It has to be borne in mind, though, that this division was made specifically for research purposes since in practice it is impossible to draw a clearcut line between built-up areas and the rural areas surrounding them. For many rural areas, the services and jobs of nearby built-up areas are very important. As far as Finland is concerned, it should be noted that the country is sparsely populated and has no really big cities. Thus the difference between rural and urban areas is not as great as in many countries on the Continent.

### **2.2. Features of rural development in the 1970s and 1980s**

#### **2.2.1. Population**

At the end of 1985, the population of Finland totalled 4.9 million people, of which 45 % lived in rural municipalities and 25 % in areas of scattered settlement (that is, actual areas of scattered settlement plus built-up areas with under 500 inhabitants). Correspondingly, in 1970, population in areas of scattered settlement accounted for almost 40 % and in 1980 for 30 % of the total population. These figures reflect strong internal migration from rural areas to towns and other built-up areas, in particular in the 1970s.

An even better indicator of the rate of migration is the change in the volume of labour force. In 1970, 37 % of Finland's labour force was in areas of scattered settlement; in 1980, the figure was 26 % and by 1985, it had dropped to 23 %. In the period between 1970 and 1985, the number of inhabitants in areas of scattered settlement fell by 510 000 (28 %) and the volume of the labour force by 240 000 people (31 %).

In a country the size of Finland, such a dramatic social restructuring has weakened the position of rural areas. The maintenance of basic services for the rapidly declining rural population has become increasingly difficult, in addition to which the management of the population's social dimensions has substantially weakened. It would seem that not enough attention has been paid to the social behaviour of the rural population and its importance to their satisfaction and well-being; for instance, extensive studies in this have been carried out in Finland only in the last few years.

In Finland, internal migration has implied population transfer to the population centres of Southern Finland. Some of the migration has also been within rural municipalities, i.e. from outlying areas to the centre of the municipality. The migration has been mainly triggered by the declining number of jobs in agriculture and forestry. Elderly population also move to municipal centres in order to be closer to public services. Intramunicipal migration is not harmful for rural municipalities since the population remains within its own district.

### **2.2.2. Labour force and employment**

Figure 1 shows trends in the number of employd in the 1980s and a forecast for the year 2000. As changes in the population of rural areas are largely dependent on the volume of labour required in agriculture and forestry, the forecast of a drastic decline in the labour force of this sector, as shown in the figure, provides a rather difficult starting point for the future of the countryside..

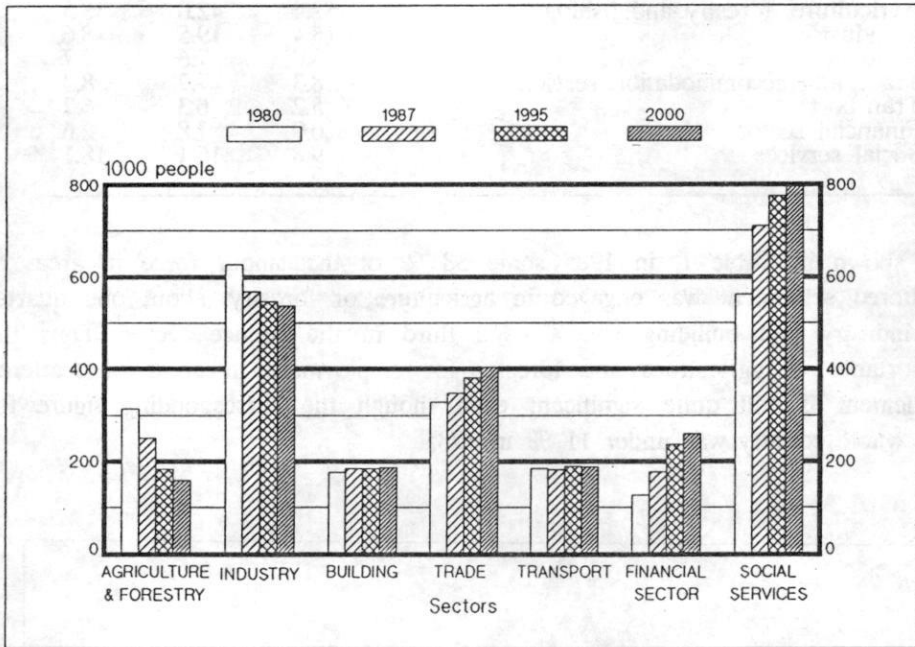


Figure 1. Trends in the number of employed by sector in the 1980s and an estimate for the year 2000.

In 1970–85, the proportion of labour force by sector changed in areas of scattered settlement as shown in Table 1. The fall in the volume of the labour force in areas of scattered settlement has been most drastic in agriculture and forestry, as it fell by 30 % in 1970–88. Similarly, the number of people employed in industry and building decreased over the same period. The overall labour force in the service sector has remained unchanged although there has been a fall in the number of people employed in trade and transport. By contrast, the proportion of the labour force accounted for by the service sectors has almost doubled during this 15-year period.

Table 1. The proportion of the labour force by sector in areas of scattered settlement in 1970-85, %.

Sector	1970	1980	1985
1. Agriculture, forestry and fishing	52.4	42.0	38.5
2-4. Industry	15.4	19.5	18.6
5. Building	8.0	7.6	7.7
6. Trade and accommodation services	8.3	7.7	8.3
7. Transport	5.2	6.3	6.2
8. Financial sector	0.9	1.8	2.6
9. Social services	9.8	15.1	18.1

As shown in Table 1, in 1985 some 38 % of the labour force in areas of scattered settlement was engaged in agriculture or forestry, about one quarter in industry and building and a good third in the service sector. Thus the importance of agriculture and forestry for employment in areas of scattered settlement is still quite significant even though the corresponding figure for the whole country was under 11 % in 1985.

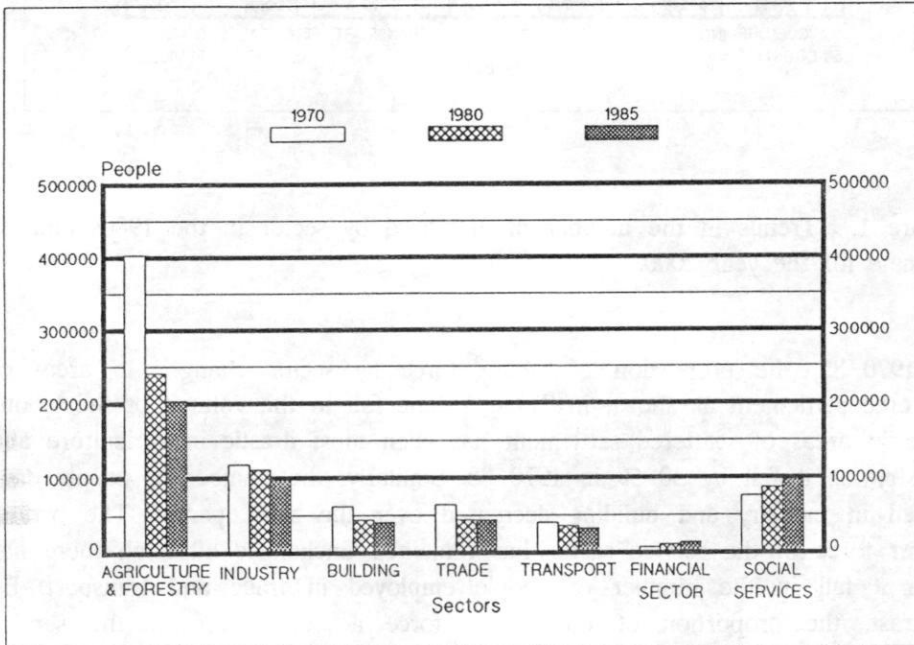


Figure 2. The volume of the labour force by sector in areas of scattered settlement in Finland in 1970, 1980 and 1985.

The structure of trade and industries has undergone major change in areas of scattered settlement. At the same time as labour has been released from agriculture and forestry, new service sector jobs have been created in rural municipal centres. However, not enough service sector jobs have been created in the most remote localities to prevent depopulation; the lack of services has also tended to spur migration from areas of scattered settlement to built-up areas.

Agriculture and forestry continue to be the single most important sector for rural areas. In many remote rural municipalities, the number of people engaged in agriculture and forestry still accounts for over half of the total labour force. These sectors have also undergone major restructuring in the last few decades; nowadays production is highly specialized, and many jobs which used to be carried out on the farm are now done in other sectors.

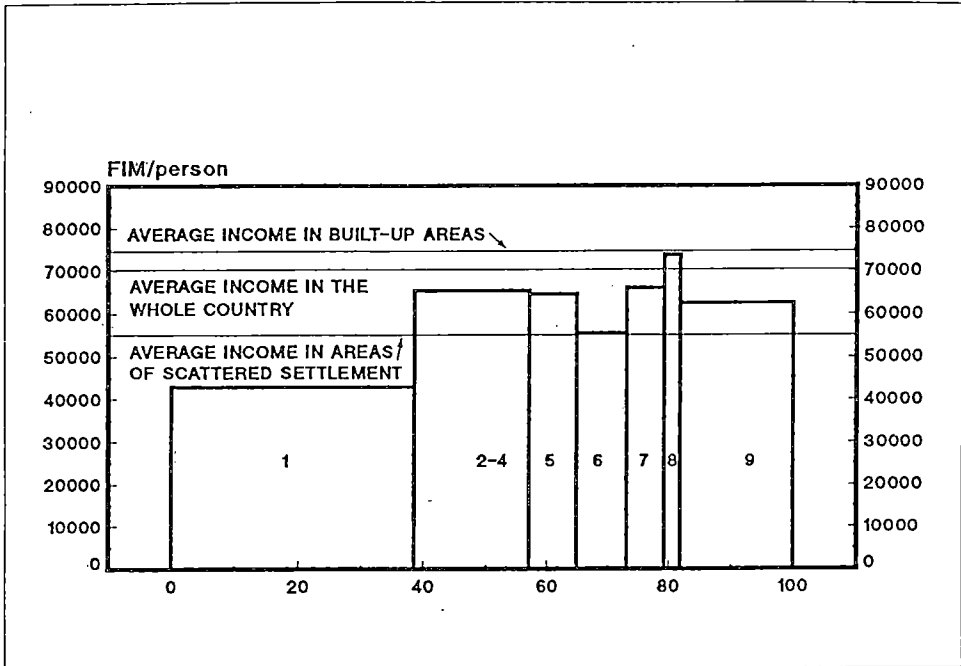
Although the volume of the labour force in agriculture has fallen on farms, the overall impact of agriculture and forestry on the economy has not decreased in the same proportion. The multiplier effects of agriculture and forestry, which generate work for other sectors, have increased in the other sectors, e.g. industry, trade and transport. According to a rough estimate, one person employed in agriculture and forestry provides indirect employment for two people in sectors which produce inputs for the basic industries, process agricultural products and are involved with wood processing. The problem is, however, that most of the industry which depends on agriculture and forestry is in built-up areas and thus provides only a little additional employment for rural municipalities and, in particular, areas of scattered settlement.

### **2.2.3. Income formation in areas of scattered settlement**

According to research results, immigration is most often attributable to the fact that suitable jobs are not available in rural areas. Another important factor is the difference in income level between town and countryside. The level of and trends in income derived from agriculture have been studied in great detail in Finland, whereas the income formation of the total population in areas of scattered settlement has been studied only to a minor extent, mainly because of the scarcity of suitable research material. However, statistical data based on taxation are at present being compiled with a view to facilitating these studies in the near future.

In 1988, the Pellervo Economic Research Institute completed a study which provided the first detailed analysis of the income level, by sector, of the population in areas of scattered settlement. Figure 3 shows the key findings for these areas in the whole country.





Sectors in Figure 3:

1. Agriculture, forestry and fishing
- 2-4. Industry
5. Building
6. Trade and accommodation services

7. Transport
8. Financial sector
9. Social services

Figure 3. Average income in areas of scattered settlement per person employed and the proportion of the labour force in different sectors in 1985.

With the exception of the financial sector (including insurance), the average income level in areas of scattered settlement is below the national average in all sectors. Average income subject to central government taxation per individual person employed is one-fifth lower than the corresponding income for the whole country.

Of the total income of the employed labour force subject to central government taxation, only 18.5 % was allocated to areas of scattered settlement. This is clearly less than the proportion of the labour force living in these areas, which is just over 23 %. Correspondingly, income from agriculture and forestry accounted for 30 % of the total income in areas of scattered settlement in 1985. Other important sectors for income formation in these areas were industry (22%) and social services (20 %).

As far as studies based on taxation data are concerned, it has to be borne in mind that the assessment of taxable income from forestry is based on forest area and the quality of the forest land, which means that the actual income from forestry may be quite different from the actual proceeds from sales of timber.

Besides poor job opportunities in areas of scattered settlement, economic considerations are likely to increase immigration, even though it might be assumed that lower labour costs in rural areas would make them more attractive to companies than built-up areas with high labour costs. However, this is not the case. Trade and business are located primarily in built-up areas or in readily accessible areas in their immediate vicinity.

The location of processing industries closely related to agriculture (dairies, slaughterhouses, mills) and the wood-processing industry shows a similar trend. This development threatens the supply of services, job opportunities and settlement, in particular in remote areas of scattered settlement. Thus the viability of the most remote rural areas depends almost exclusively on traditional agriculture and forestry. Employment, and consequently the economic situation in rural areas, is further weakened by the fact that strong centralization of dairy and slaughterhouse operations and shopping and banking services into even larger units is still going on.

### **3. DEVELOPMENT OF RURAL POLICY IN FINLAND**

#### **3.1. From agricultural policy to rural policy**

During the past decades, rural development has mainly been in the hands of various organizations (producer, advisory, cooperative and various citizens' organizations). Consequently, development work has been rather disorganized and desultory. Organized rural policy, which concerns the whole country, is indeed a fairly new concept in Finland; in fact, proper rural policy conducted by the government did not get under way until the 1980s because until then it

was often referred to as regional policy and agricultural policy. Naturally there were key areas associated with regional and agricultural policies with major bearing on the entire rural area.

There are many reasons for the retarded emergence of proper rural policy in Finland. Migration from rural areas to towns was fairly heavy in the 1960s and 1970s because rapid technological advances in agriculture released labour for the needs of other sectors. Immigration calmed down in the first half of the 1980s, thus decreasing the need for governmental rural policy. However, aggravation of the situation in the mid-1980s rapidly underlined the need to safeguard the future of the countryside and at the same time provoked discussion about proper rural policy. All Finnish political parties agree on the principles of positive rural development. They seem to share the same objectives but differ when it comes to lines of action and means.

The importance of agricultural policy has been and will continue to be substantial for rural development in Finland because the majority of the people living and working in the countryside are engaged in farming. Agriculture and forestry will be crucial to the most remote areas in the future, too, whereas industries not related to agriculture will have good prospects for development in regional centres and built-up areas. We have to remember, however, that the rural area in Finland differs from that on the Continent; there are vast areas in northern and eastern Finland that are a long distance from any built-up area. Northern Finland and Lapland, in particular, differ so much from the rest of the country that governmental measures have to be planned separately for them. National development programmes are not adequate for the rural areas of these regions.

Agricultural policy measures have been specifically designed to even out differences in income levels and income trends within the agricultural sector. In practice, this has meant that the higher production costs of agriculture in northern and eastern parts of the country have been offset with various pricing and subsidy policies. A major part of the subsidies is allocated to livestock production, in particular to the raising of dairy and beef cattle. Some of the subsidies can be regarded as direct income subsidies; they are granted on the basis of farm size and the farmer's income level. Agricultural subsidies in Finland are based on a rather versatile system. However, its implications are too complex to permit detailed analysis in the present context.

Financial support for the structural development of agriculture is one of the measures of regional policy. Government loans and interest subsidies have been used to increase agricultural investment in poorer production areas. Research

has shown that government subsidies related to agricultural income and structural policies have mostly been appropriately allocated and have substantially improved income formation in agriculture in remote agricultural areas. Naturally government support does not benefit agriculture alone but also affects other sectors such as industries supplying production inputs to agriculture, trade, transport and local authorities in the form of increased tax revenue. Thus the government's regional policy related to agriculture has had a positive impact on the rural area as a whole.

### 3.2. Objectives of rural policy

Social restructuring has been fairly rapid in Finland and consequently the objectives and measures of regional policy legislation have had to be revised fairly often. However, some problems for the rural area have been caused by the fact that legislation guiding the restructuring of society has been politically motivated and, no doubt, in some cases on the terms of towns. The countryside has also been regarded as a backward reserve with a supply of resources, such as labour and raw materials, to be exploited as needed. This is in fact what has happened.

Rural development problems have been dealt with by many government committees in the 1980s. For instance, the report of the regional policy committee in 1986 underlined more strongly than before the need for rural development. The objective of rural policy was defined as safeguarding the vitality of rural areas in the whole country, equal development of the living conditions of the rural and urban populations, and narrowing differences in income and employment within the rural area. These objectives naturally presuppose the maintenance of a sufficient population and settlement in the countryside. The committee laid particular emphasis on opportunities offered by sectors other than agriculture and forestry.

The committee proposed close cooperation between authorities to eliminate the problems of rural areas and to attain these objectives. The implementation of regional and agricultural policy in Finland has had to face the same problem that was discovered by the OECD in its study on policies concerning areas of scattered settlement in its member countries. In quite a few of them, rural policy is too limited, e.g. directed at one sector only (e.g. agriculture in Finland) or one small limited area and is conducted by only one official, whose workplace is often in the capital.

In brief, these are the measures presented by the OECD for enhanced rural policy:

- instead of traditional measures aimed at one single sector, support programmes should be aimed at several sectors and extensive areas,
- several different trade and business groups have to be included in the development work and decision-making,
- there should be administrative cooperation between different authorities and a new division of labour,
- efficient implementation of targets requires increased delegation from national to regional level, in addition to which there should be more co-operation between the government and the private sector.

At present, several ministries, central administrative boards and organizations are involved in rural development in Finland. At the same time as efforts have been made to increase cooperation between different authorities in a broadly based rural policy, decision-making has been decentralized to local authorities.

### 3.3. Rural policy measures

The objectives of the above-mentioned Finnish regional policy committee were largely in line with the measures proposed by the OECD. One of the basic principles in the implementation of rural policy was that the main responsibility should rest with the regional level, i.e. with provinces and municipalities. This is promoted by the national development of research, education, planning and advisory services concerning the rural area. The committee also proposed that a study be made of the types and special features of small-scale businesses in the countryside.

A three-year act on the promotion of small-scale businesses in the countryside took effect at the beginning of 1987. The act aims specifically at supporting small-scale businesses carried out alongside agriculture and forestry with government investment and development subsidies. The act applies only to rural areas, including built-up areas with a maximum of 500 inhabitants. The businesses to be supported include horticulture, fur farming, fishing, domestic energy generation (peat), farm holidays and horse breeding. The business operations have to be small, e.g. a company providing employment for 2-3 people annually, primary production included.

In February 1987, the Council of State took a decision in principle concerning the objectives of rural development. The decision was aimed at safeguarding

the practical implementation of the above-mentioned objectives and at creating uniform lines of action for different administrative sectors in rural development work.

The decision in principle concerns four important sectors:

1. agriculture and forestry,
2. other business operations in the rural area,
3. rural environment and living, and
4. safeguarding the supply of services.

Deviating from previous regional policy, the decision applies only to areas of scattered settlement and small built-up areas. Another novel feature was that a permanent negotiation procedure has to be established between various offices and ministries in matters relating to rural development and that the authorities are obliged to regularly compile reports on rural development measures in their own administrative area.

When the Agriculture 2000 committee, which functioned in Finland in 1985-87, was set up there was discussion as to whether the committee should concern itself with matters related to the entire rural area in addition to agricultural policy. In the final committee the rural area was only dealt with on a small scale on the principle that employment in and viability of the rural area cannot be safeguarded by traditional agriculture and forestry alone.

In order to meet the requirement of closer cooperation in the Council of State's decision in principle, a separate rural development project was launched at the beginning of 1988. In practice this means cooperation between the Ministry of the Interior and the Ministry of Agriculture and Forestry in the control and integration of rural development measures. This cooperation is specifically aimed at furthering concrete measures for the benefit of the rural area.

#### 4. EVALUATION OF RURAL DEVELOPMENT AND POLICY

As in many other European countries, the year 1988 was dedicated to 'The Rural Challenge' in Finland. One outcome at least was livelier discussion on conditions in the countryside and its development problems in Finland. However, it is too early to evaluate any other results of the year as yet. In any case, more active discussion has increased the awareness of the authorities to the extent of the problems and will encourage them to work for more positive rural development in the future. The same applies to research, education and the business sector.

As discussed in section 2, trends in population and labour have been rather negative for the rural area. The situation is alarming since there is always the danger that outlying rural areas will become depopulated and the people that remain will be left without adequate basic services. Settlement in Finland – as certainly in many other countries, too – has followed business. Because there have been few controls on this, the outcome has been negative from the point of view of the countryside. According to the latest forecasts, the migration of population and labour to southern Finland is expected to continue forcefully to the detriment of the rest of the country. Regional and agricultural policy measures should be stepped up in Finland in order to safeguard more balanced regional development. Research and surveys on rural areas and rural policy, which have vastly expanded in recent years, will essentially contribute to this.

In the future, rural development will require more government support. Today the maintenance of the vitality of the rural area is also considered important by Finnish politicians. This is likely to increase allocation of governmental resources to rural development in the coming years. National and international environmental problems will also force decision-makers to take better notice of the rural area, for environmental considerations if nothing else.

