



Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
heikki.taimio@labour.fi

Haastattelu on tehty 20.6.2012
ja päivitetty 31.8.2012



Heikki A. Loikkanen jäi eläkkeelle
Helsingin yliopiston kaupunki-
taloustieteen professuurista
kesäkuussa 2012.

Tutkimustietoa kannattaa hyödyntää kuntauudistuksessa

– professori (emeritus) Heikki A. Loikkasen haastattelu

Suomessa on oltu tekemässä laajaa kuntauudistusta heikoilla perusteilla. Vankka tutkimustieto puoltaa aivan toisenlaista lähestymistapaa kuntien ongelmiin.

Täällä yliopistolla *Sinä istut edelleenkin, vaikka olet eläkkeellä.*

"Minulla on sopimus, jollaisia voidaan tehdä emeritus-professorien kanssa – ei automaattisesti mutta anomuksesta. Sen perusteella minulla on tämän huoneen käyttöoikeus. Minä itse halusin, että sopimus on vain vuoden loppuun, jolloin sen tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida uudestaan. Olisi kohtuutonta,

että minä betonoisin tämän laitoksen resurssien käyttöä pitkäksi aikaa.”

Toimitit Seppo Laakson ja Ilkka Susiluodon kanssa juuri ilmestyneen laajan ”Metropolialueen talous”-kirjan¹. Onko se tutkijoiden ”kunnallisvaalikirja”?

”No, ei se vaalikirja ole vaan Kaupunkipolitiikka ja metropolipolitiikka –ohjelman rahoittama hanke, jossa taustayhteisöinä ovat metropolialueen neljä kuntaa, sen yliopistot ja korkeakoulut sekä kolme ministeriötä ja Uudenmaan liitto. Metropolin -ohjelma järjesti kesälä 2011 kokouksen, jossa tuotiin esille, että kaupunkeja ja metropolialueita koskevaa taloustutkimusta ei ole riittävästi. Tämä ei pidä täysin paikkaansa, monet eivät vaan tunne edes jo tehtyä työtä.

Tietämättä, mitä metropoliohjelma ehdotuksellaan tavoitteli, ehdotin kokouksessa, että voisimme tehdä artikkeleista koostuvan kokoomateoksen. Tähän he tarttuivat, ja vanhat yhteistyökumppanini Seppo Laakso ja Ilkka Susiluoto tulivat kanssani mukaan toimittajiksi. Kirjoittajia on kaikkiaan 29.”

Tutkimustiedon käytön ja demokratian vajeet

Olisi varmaan toivottavaa, että tähän tutkimustietoon perehdyttäisiin enemmän, jotta olisi sitten vähän valistuneempaa keskustelua.

”Voi sanoa, että Suomessa periaatteessa asiaan suhtaudutaan myönteisesti, mutta käytännössä – eräin poikkeuksin – tutkimustietoon perehtyminen ja sen tulosten hyväksikäyttö päätöksenteossa on heikkoa. Tässä ollaan tekemisissä vakavan asian kanssa, sillä esimerkiksi virkamiehistä ja poliitikoista suuri osa on jonkin tutkinnon aikanaan suorittanut ja perehtynyt tutkimustietoon ja sen käyttöön. Kun he

Kuntauudistuksiin liittyy usein myös puolueiden valtapoliittisia tavoitteita.

sitten menevät työelämään, liian moni kääntää tutkimustiedolle ja ajan tasalla pysymiselle selkää ihan niin kuin sitä ei olisikaan.

Meneillään olevaan kuntauudistuksen valmistelu on aika merkillistä, kun sitä vertaa Hetemäen verotyöryhmään² ja sen yhteydessä tehtyyn valmistelutyöhön: siellä kävi koti- ja ulkomaisia asiantuntijoita solkemaan, he tekivät raportteja, jotka ovat netissä saatavilla jne. Ja silti julkisuudessa oli valitusvirttä, että kaikkia ei ole kuunneltu. Nyt sitten samassa ministeriössä kuntareformin valmistelua on viety läpi aivan eri merkeissä. Toisaalta kuntareformin edellinen vaihe, PARAS-hanke, käynnistettiin Vanhasen hallituksen aikana hallitusohjelman ulkopuolisena hankkeena, eli kuntauudistuksessa on edetty eri pelisäännöillä alusta lähtien.”

Olisiko meillä yksi keskeinen taustatekijä siinä, että kunnat ovat jakaantuneet eri puolueiden reviiereiksi? Suur kuntien taivoittelu voidaan arvioida joidenkin puolueiden kannalta edullisemmaksi kuin nykyinen pienkuntamalli. Karkeasti ottaen suurkunnat voisivat olla eduksi kokoomukselle ja SDP:lle, pienkunnat taas keskustalle ja RKP:lle.

”Kirjassamme kuntauudistukseen suoraan liittyviä artikkeleita on vain yksi eli oma artikkelini, jossa on tietoa EU-15-maiden pääkaupunkiseutujen kuntarakenteista sekä suomalaisen

kuntareformin yhteydessä esitetystä argumenteista ja siitä, onko niille tukea empiiristen tutkimusten tuloksista. Artikkelin loppupäässä käy ilmi, kuinka monen maan kohdalla tutkimustiedon perusteella ilmenee, että kuntakoon kasvattamisella tavoiteltuja lukuisia vaikutuksia ja etuja ei ole helposti toteen näytettävissä. Kun kysytään, miksi niitä on sitten tehty, niin esimerkiksi Tanskan kuntatutkimuslaitoksen entinen johtaja, jo eläkkeelle jäänyt Niels Groes sanoi, että ei Tanskan kuntareformia voi perustella tutkimustiedolla ja uudistus on pikemminkin poliittinen projekti. Monella tutkijalla on samanlainen tulkinta Margaret Thatcherin kunta- ja aluehallintoreformista Englannissa 1980-luvulla.

Julkisen valinnan teorian tavanomaisen oletus on, että puolueet ja poliitikot pyrkivät varmistamaan uudelleenvaihtonsa ja edistävät valinnoillaan oman puolueensa menestystä. Olisi naivia kuvitella, ettei poliitikoilla ole valtapoliittisia motiiveja. Suomessa annetaan ymmärtää, että poliitikot ovat yleisen hyvän edustajia ja pyrkivät edistämään yhteiskuntaa ja sen talouskehitystä tasapuolisesti. Näin voi vaalipuheita pitää, mutta on merkillistä, jos politiikassa ei ole poliittikkaa. Totta kai sitä on. Ja monet reformit, kuntareformi mukaan lukien jakavat valtaa uudella tavalla. Miten ne valtaa jakavat, on myös tutkimuksellinen kysymys, koska aina ei ole selvää, minne valtan painopiste siirtyy.

Esimerkiksi Tanskan kuntareformin yhteydessä on käynyt ilmi, että poliittinen eliitti ja virkamieskoneisto ovat saaneet enemmän valtaa kuin rivivaltuutetut. Tämähän kuvastaa sitä, että kuntien kasvassa agendakontrolli eli valmisteluvalta kasvaa. Suomessa jo kuntien tehtävien poikkeuksellinen laajuus johtaa siihen, että valtuutettujen tosiasialliset mahdollisuudet perehtyä asioihin ja osallistua niiden valmisteluun ovat rajalliset. Samalla virkamiesten ja poliittisten avainhenkilöiden valta kasvaa päätöksenteossa.”

¹ Ks. Loikkanen, Laakso ja Susiluoto (2012). Kirja on saatavana pdf-muodossa Internetistä.

² Alivaltiosihteeri Martti Hetemäen johtaman verotyöryhmän loppuraportti on Valtiovarainministeriön (2010).

Demokratiavaje kasvaa.

”Kyllä, demokratiavaje kasvaa sekä paikallistasolla että EU:ssa. Jo 1970-luvulla useat ylhäältä päin istutetut metropolihallinnot Keski-Euroopan maissa lakkautettiin kymmenessä vuodessa, kun niillä ei ollut kansalaisten eikä paikallispoliitikkojenkaan hyväksyntää. 1990-luvulla alkanut uusi kunta- ja metropolipolitiikka on alhaalta ylöspäin rakentuvaa ja pyrkii lisäämään kuntalaisten päätösvaltaa mm. kansanäänestyksin.”

Suomen kaupungistuminen

Yksi asia, jota olen aina kummastellut: Suomi on vähiten kaupungistuneita kehittyneiden maiden joukossa. Mikä mielestäsi selittää Suomen jälkeensä jääneisyyden – jos sitä enää todellisuudessa on – tässä suhteessa?

”Kaupungistumisen perussuunnassa ei ole mitään epäselvää, mutta numerotiedot kaupunkiväestön osuudesta eri maissa vaihtelevat sen mukaan, miten kaupunki määritellään. Minun ja Seppo Laakson Kaupunkitalous-kirjassa (Laakso ja Loikkanen 2004) kaupunkikäsitys on toiminnallinen kaupunkialue eikä hallinnollinen. Keskuskaupungin ympäryskunnat kuuluvat toiminnalliseen kaupunkialueeseen. Näin menetellen katsomme, miten kaupunkiväestön osuus on kehittynyt Suomessa. Meillä oli vuonna 1860 vajaat 5 prosenttia kaupunkiväestöä, vuoden 1960 tienoilla oltiin vajaassa 40 prosentissa ja vuonna 2000 70 prosentin hujakoilla.

Tuotantotoiminnan alueellinen kasautuminen ja sen tuottavuushyödyt ovat osaltaan mahdollistaneet taloudellisen kasvun, joka on kaikkialla painottunut kaupunkialueille ja erityisesti suurkaupunkeihin. Kaupungistuminen ja hyvinvointipalvelujen kysynnän kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet julkisen sektorin kasvuun, kun valtio ja paikallishallinto ovat ottaneet hoidettavakseen yhä enemmän tehtäviä.”

Kaupungistuminen lisää hyvinvointipalvelujen kysyntää ja johtaa julkisen sektorin kasvuun.

Miten Suomi vertautuu muihin kehittyneisiin maihin tässä kaupungistumisessa?

”Jos vertailukohtaksi otetaan maat, joissa on sama bkt per capita, niin meillä kaupunkiväestön osuus on ollut muita pienempi ja olemme tehneet muiden kiinniottoa 50 viimeistä vuotta. Selitys kaupungistumisen viipeelle liittyy osin sodan aikaan: Karjalan menetys ja sen väestön sijoittaminen maaseudulle lisäsi maaseutuväestöä. Toisaalta 1960- ja 1970-luvun Ruotsiin suuntautunut muuttoliike kasvatti naapurimaan eikä kotimaan kaupunkiväestöä. Yksinkeräisten voi sanoa, että he ja heidän jälkeläisensä puuttuvat Suomen kaupungeista.

Vaikka kaupunkiväestön kasvu on ollut yleinen ilmiö, se ja sen esiin tuomat ongelmat – maankäytön, asumisen, liikenteen kysymykset – näyttävät tulleen yllätyksinä viime vuosikymmeninäkin. Muutoksen suuntaa ovat hämärtäneet voimakkaat suhdannevaihtelut, joita muuttoliike on seurannut. Korkeasuhdanteissa työvoiman kysyntä kasvaa ja törmätään kaupunkien kasvun rajoihin – erityisesti maa- ja asuntomarkkinoiden pullonkaloihin – aina yllättyen. Taantumavaiheessa ei valmistauduta mihinkään, vaikka kasvukivut ja taantuvien alueiden ongelmat katoavat vain hetkeksi.

Kun katsoo seitsemän suurimman kaupunkialueen (keskuskaupunki naapureineen) – eli Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Oulun, Kuopion ja Lahden – väestökehitystä vuodesta 1950, niin se on nouseva suora! Nii-

den kasvun ei olisi pitänyt tulla suurena yllätyksenä. Myös Helsingin seudun väestökehitys yksin otettuna on nouseva suora sekkin. Kasvu on tosin tapahtunut pääosin keskuskaupungin ulkopuolella.”

Oikeastaan ajoin takaa käsitystä, että meillä on ollut yksi puolue eli Maalaisliitto/Keskusta, joka on kaikin voimin pyrkinyt jarruttamaan kaupungistumista. Siihen on liittynyt maatalouden ja maaseudun suuri osuus elinkeinorakenteessa pitkään. Nythän varmaan EU-jäsenyyden muutti sitä aika rajusti, ja myös teollistumisen aallot.

”Tämä on teema, jota meidän kirjassamme käsittelee Hannu Tervo. Hän katsoo alue- ja kaupunkipolitiikan linjan kehitystä. Siellä tulee kirikkaasti esille juuri se, kuinka aluepolitiikan painopiste on ollut pitkään Helsingin seudun ulkopuolisten alueiden teollistaminen sekä maa- ja metsätalouden tukeminen.”

Se koskee myös innovaatiopolitiikkaa...

”...innovaatioita ja korkeakouluverkostoja jne. Eli kyllä hajauttaminen tai ainakin alueellisen keskittymisen estäminen on politiikan tavoitteena ollut korkealla.”

Tuossa kirjassa korostetaan aika paljon muitakin kuin poliittisia tekijöitä, jotka ohjaavat kaupungistumista tai jarruttavat sitä.

”Kaupunkitaloustieteen peruskysymykset liittyvät sijaintiin: mitkä tekijät vaikuttavat ihmisten eli kotitalouksien ja yritysten sijaintipäätöksiin. Tätä kysymystä ei tavanomaisessa kansantaloustieteen kirjasta löydy lainkaan. Kuitenkin jos ajattelee yrityssektorin päätöksentekoa, niin yksi niiden keskeisimpiä kysymyksiä on, miten sijoitutaan. Kaupunkitaloustieteen yksi perusmotiivi on kysyä, mitkä seikat vaikuttavat tällaisiin päätöksiin.

Kuten Adam Smithin ”Kansojen varallisuus”-teoksessa tulee ilmi, Skotlannin ylämailla oli leipureita, teurastajia ja oluenpanijoita omalle perheelle,

Suomessa aluepolitiikka on pitkään tukenut pääkaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden kehitystä.

eli kaikki tehtiin itse, eikä vaihdannalle ja kauppapaikallekaan ollut suurempaa tarvetta. Asutusrakenne oli hajautunut, koska tarvittiin maata karjanpitoon ja viljelyksiin. Teollinen vallankumous innovaatioineen johti erikoistumiseen ja massatuotantoon, jonka tuloksena syntyi yhden tehtaan teollisuuskaupunkeja, joiden markkina-alueella teollisuustuotteet alkoivat korvata kotituotantoa, ja lisäksi tällaisiin kaupunkeihin syntyi palvelutoimintaa. Kun saman alan yrityksiä sijoitui samaan paikkaan, ne hyötyivät toistensa läheisyydestä monin eri tavoin, kun muodostui paikalliset työmarkkinat ja alihankkijatkin saattoivat erikoistua. Syntyi tuottavuushyötyjä, jotka mahdollistivat korkeammat palkat ja paikkakunnan vetovoima kasvoi.

Tuotantorakenteeltaan monipuolisiin suurkaupunkeihin sanotaan liittyvän urbanisaatioetuja. Yrityksille ja erityisesti innovaatiotoiminnalle suurkaupunki on edullinen kasvualusta, kun kaikkea on tarjolla ja kotimarkkina-alueen koko mahdollistaa muun muassa uusien tuotteiden ja teknologioiden testaamisen. Tämä selittää, miksi tuottavuus on yleensä korkein suurimmissa kaupungeissa. Toisaalta kuluttajat pitävät suurkaupunkien tarjoamista monipuolisesta kulutusmahdollisuuksista ja tiheistä työmarkkinoista, joilla pitkäaikaistyöttömyyden riski on yhden tehtaan kaupunkia pienempi, kun yrityksiä sekä syntyy että kaatuu jatkuvasti.

Kasautumisen etujen vastapainona ovat kaupungistumisen haitat: ruuhkat,

saasteet ja se, että kaikki edut tuppavat kapitalisoitumaan asuntojen hintoihin. Ne imevät reaalityuloista ison osan, ja tämän tuloksena eri paikkakuntien reaalitulotasot loppujen lopuksi ovatkin aika lähellä toisiaan.”

Aluerakenteen hajautumista ei ole näköpiirissä

Onko mitään merkkejä siitä, että tätä keskittyvää kehitystä vastaan toimivat tekijät saisivat ikään kuin ylivallan ja tapahtuisi oikeaa aluerakenteen hajautumista?

”Uuden talousmaantieteen teoreettisissa malleissa kommunikaatiokustannuksilla on avainrooli. Mallien ratkaisut ovat sen kaltaisia, että kun kommunikaatiokustannuksia korkealta tasolta lähdeettäessä alennetaan, niin ensin kaupunkiväestön osuus kasvaa, eli tapahtuu keskittymistä, kunnes tullaan taitepisteeseen, jonka jälkeen kustannusten aleneminen johtaakin hajautumiseen. Kun periaatteessa uusi kommunikaatioteknologia mahdollistaa muun muassa etätyöt ja sähköiset palvelut, niin emmekö voi olla hajallaan ja välttyä kaupunkien ongelmilta? Tätä kysymystä koskevien empiiristen tutkimustulosten mukaan ainakin toistaiseksi tämä prosessi on edennyt niin, että kommunikaatiokustannusten pieneneminen on johtanut kasautumisen jatkumiseen.”

Elävillä sosiaalisilla kontakteilla tai kasvokkain kohtaamisilla on kuitenkin suurempi merkitys kuin sillä, että saa vain vaikkapa jonkun videoyhteyden.

”Näin näyttää olevan, vaikka mobiilien elektronisten laitteiden käyttö on kasvanut valtavasti. Mutta tutkimustulosten mukaan uuden teknologian käyttö ja kasvokkain kohtaamiset näyttävät olevan komplementteja, eli tapaamisten kysyntä kasvaa muun kommunikaation lisääntyessä. Toisaalta kulusrakenteet ovat muuttuneet palveluvaltaisemmiksi ja palvelut ovat

Suurkaupunkeihin liittyvä urbanisaatioetuja, jotka kohottavat tuottavuutta.

edelleen paljolti paikkaan sidottuja. Siihen, että parturissa käynnin korvautsi kauko-ohjattu kotirobotti, taitaa olla vielä vähän matkaa.”

Tämä on teoreettinen mahdollisuus kumminkin. Itseäni on erityisesti ihmetyttänyt se, että tähän sisältyy monestakin näkökulmasta paradokseja. Esimerkiksi suomalainen asumisunelma, omakotitalo järven rannalla keskellä kaupunkia – siinä yhdistyy hajauttaminen ja keskittäminen aika jännällä tavalla. Tuota taustaa vasten se on aikamoinen unelma.

”Asumisunelmatutkimuksissa kysymyksenasettelu on sama kuin kysyttäisiin, pidätkö Mossesta, Mersusta vai Rolls Roycesta eikä valintaan liitetä mitään rajoituksia. Lopputulokseksi varmaan saadaan, että kyllä se Rolls Royce olisi aika hyvä. Heti jos kysytään, missä kaupungissa, millaisella alueella ja minkälaisessa asunnossa haluaisit asua olettaen tulevat tulosi vaikkapa nykyisiksi ja asumisen hinta- ja vuokratasot markkinahintoja vastaaviksi, tulos on aivan toinen kuin ehdollistamattomaan kysymykseen. Suurkaupungin keskustassa yksiö voi maksaa 140 000 euroa, kaupungin reunalla 60 000 euroa. Jos haluat merenrantaan, niin siitä tulee 40 000 lisä jne. Pikkukaupungissa samoilla hinnoilla voi saada kolmiot ja maalla 140 000 euroa voi riittää omakotitaloon. Tämä on se valintatilanne, jossa ihmiset todellisuudessa ovat.

Asuntovalinnat ovat myös elinkaari- ja perhesidonnaisia, jolloin kysymys ideaa-

Kommunikaatio- kustannusten alenemisesta huolimatta ihmiset tarvitsevat yhä kohtaamisia kasvokkain.

lisesta asumismuodosta on itse asiassa aivan hölmö. Tyypilliset asumisurathan ovat sellaisia, että ensin asutaan kotona, sitten vuokralla yksin ja ehkä kaksin, muutetaan aluksi usein ja myöhemmin harvemmin etenkin, jos on hankittu omistusasunto.”

Kuitenkin se, että asuntojen hinnat järven, joen tai meren rannalla aika lähellä keskustaa tuppavaat olemaan niitä kalleimpia, osoittaa, että preferenssit kohdistuvat sinne. Onko se oikeasti niin, että ihmiset tekevät oman hyvinvointinsa kannalta siinä järkevän ratkaisun, kun he ovat valmiita maksamaan hirveitä hintoja?

”Nämä ovat niitä selvimpiä tuloksia, mitä meillä on asuntojen hintamalleista: rannan läheisyys vaikuttaa asunnon hintaan. Helsingissä aivan rannassa tulee keskihintaan nähden 50 prosenttia lisää. Noin 250 metrin etäisyydellä rannasta vaikutus on vielä 15 prosenttia. Näiden vaikutusten suuruus riippuu tosin myös kaupungin muista ominaisuuksista.”

Suomen ainoa metropolialue

”Suomen kilpailukyvyyn kannalta on välttämätöntä, että sillä on ainakin yksi kansainvälisesti vetovoimainen metropolialue”. Mitä mieltä olet tästä hokemasta?

”Hämmästyttävä tutkimustulos on se, että taloudellisen kehityksen ja kaupungistumisen edetessä kaupunkien kokojakaumat ovat pysyneet hyvin saman-

laisina, eli suhteelliset kokoerot ovat säilyneet. Esimerkiksi Yhdysvaltojen aineistossa 100 vuoden ajan kaupunkien kokojakauma on pysynyt hyvin samantyyppisenä, eli ne ovat tavallaan prosentuaalisesti kasvaneet väestömäärältään samaa tahtia. Yleensä sitä, että maan suurin tai suurimmat kaupungit olisivat kasvaneet merkittävästi muita nopeammin ja kokojakauma olisi muuttunut olennaisesti, ei ole tapahtunut.

Suomen kohdalla on käynyt niin, että Helsingin työ- ja asuntomarkkina-alueen suhteellinen koko on kasvanut suhteellisesti nopeammin kuin muut kaupunkialueet eli meillä on ”ylisuuri” Helsingin seutu väestöllä mitattuna, vaikkasen kasvua on yritetty rajoittaa aluepolitiikalla. Mutta tämä kokojakauman ei ole mikään luonnonlaki. Siihen vaikutaan sekä yksityisten ihmisten ja yritysten sijaintipäätöksillä, mutta myös valtion ja kuntien politiikalla.

Suomi poikkeaa Ruotsista siinä, että meillä on vain yksi metropolialue, mutta naapurissa Tukholma kilpailee Göteborgin ja Malmö-Kööpenhaminan alueen kanssa. Kilpailu on tärkeä elementti itsessään, koska se tarjoaa vaihtoehtoja suurkaupunkielämälle ja yrityksillekin. Monopolit ovat aina ongelmallisia, ja siksi kansainvälistyminen on hyvä juttu, koska se lisää ulkomaista kilpailua. Nobelisti ja aluetaloustieteen kehittäjä Paul Krugman on korostanut, että maat, joissa on selvimmin ”ylisuuret” pääkaupungit, ovat yleensä diktatuurimaita, joissa kaikki resurssit kahmitaan pääkaupunkiseuduille. Eli kaupunkikoot liittyvät myös demokratiaan.”

Mikä on Helsingin seudun pahin kilpailija? Onko se Tampere, Tallinna vai Tukholma?

”Jos puhumme suuryritysten sijoitumisvaihtoehdoista, niin kyllä se noista on Tukholma, ja sitten Malmö-Kööpenhamina ja yleensä ulkomaiset suurkaupungit. Kun tulemme keskisuuriin yrityksiin, tietysti vaihtoehtoja ja kilpailijoita alkaa olla – Tampere, Oulu jne. Suomen kilpailukyvyyn kannalta on tie-

Metropolialueelle on aina hyvä olla myös kilpailevia metropolialueita.

tysti tärkeää, että meillä on toimiva metropolialue.

Jos ajattelee yrityssektorin näkövinkelistä, niin uudessa ”Metropolialueen talous” -kirjassamme on Hermanin, Kulvikin ja Ylä-Anttilan artikkeli, joka analysoi biosektoria, josta toivottiin ”uutta Nokkia”. Tukirahaa ripoteltiin useille suunnille ja tahoille ja ajateltiin, että ala nousisi lentoon eri puolilla. Mutta uusi ala tarvitsee yleensä muita sektoreita ja kriittistä massaa menestyäkseen, ja sellaisen alustan tarjotaan yleensä suuri keskus, jossa kaikkea on lähellä toisia. Ilman riittävän suurta ja monipuolista keskusta on vaikea menestyä, ja siksi me tarvitsemme ainakin yhden suurkaupungin. Ripoteltu raha ei tuppaa poikimaan.

Mutta millaista alue- ja kaupunkipolitiikkaa pitäisi sitten harjoittaa? Koska aluepolitiikan jatkuminen on poliittinen realiteetti jatkossakin, kannatan mallia, jossa aluerahasta esimerkiksi puolet jaetaan aluepoliittisiin perusteisiin ja toinen puoli on kilpailtua. Kilpailtu raha menee parhaille hankkeille riippumatta siitä, missä ne ovat.”

Suomessa kuvitellaan, että kun rahaa syydetään maaseudulle, niin siellä syntyy niitä innovaatioita ja elinkelpoista toimintaa jossakin haja-asutusalueella. Siitä ei varmaan kauheasti näyttöjä ole.

”Onnistumisprosentit ovat alhaisia, ja jos ne lähtevät vetämään, niin usein menestys johtaa uusiin sijoittumisvalintoihin.”

Tutkimustiedon perusteella kuntakoon kautta yksin ei voi saada toivottuja kustannussäästöjä.

Kuntauudistuksen karikat

Mennäänpä sitten Suomen vireillä olevaan kuntauudistukseen, jossa tavoitteena on ennen kaikkea muodostaa "riittävän" isoja peruskuntia. Tutkimustietohan ei suoranaisesti tue tällaista, vaan se tukee sitä, että erilaisilla toiminnoilla on erilaisia ns. optimikokoja kunnille.

"Alan tutkimustiedon perusteella kuntakoon kautta yksin ei voi kovin merkittäviä efektejä saada aikaan kuntien henkeä kohti laskettuihin menoihin tai kustannustehokkuuteen, ja jos saadaan, ne ovat usein vastakkaiseen suuntaan kuin nyt ollaan menossa. Ratkaisevaa on se, mitä muuta tehdään sen sijasta tai sen lisäksi. Tämä korostuu Suomen tapauksessa, jossa on vain kaksi suorilla vaaleilla valittua päätöksenteon tasoa ja niistä valtio on määrännyt ennätysmäärän tehtäviä kunnille. Muissa maissa peruskuntien tehtävät ovat vähäisemmät kuin Suomessa. Sen vastapainoksi on välitasoja, joilla on isomman skaalan tehtäviä, ja lisäksi yksityisen sektorin, valtion ja paikallis- ja aluehallinnon tehtävien ja rahoituksen rakenne poikkeaa meikäläisestä systeemistä."

Niitä on erinimisiä. Voi olla isoja kuntia tai maakuntahallintoa jne.

"Kyllä, nämä systeemit ovat tyypillisesti moniportaisia. Pohjoismaistakin Suomi on aina ollut ihan omanlaisensa. Jos ajattelee Ruotsia, mistä me olemme yleensä apinoineet lainsäädäntöä, niin siellä on läänitaso. Esimerkiksi Tuk-

holman seudun 26 kunnan yläpuolella on Länskommun, jolla on vaaleilla valittu valtuusto ja virkakoneisto. Se hoitaa alueen sairaaloita, maankäyttöä, liikennettä ja elinkeinopoliittikkaa. Välitasolla on oma vero-oikeutensa. Erityistä vielä on se, että siellä valtionhallinnon läänijako vastaa itsehallinnollisten välitason yksiköiden aluejakoa pienin poikkeuksin. Suomessa aluejaot ovat sikin sokin ja jatkuvassa muutoksessa.

Tässä on esimerkki siitä, että erityisesti terveydenhuollon isot rakenteet on sijoitettu pääosin välitasolle. Näin oli Norjasakin ennen, kunnes julkinen terveydenhuolto pääosin valtiollistettiin. Tanskan vuoden 2007 kuntareformissa kuntakokoja kasvatettiin ja vanhasta välitasosta (amtskommun) luovuttiin, mutta terveydenhuoltoa varten luotiin amtsejakin suuremmat alueet."

Mille tasolle terveydenhuolto sitten pitäisi sijoittaa?

"Lähtökohdaksi voi todeta, että useimmissa maissa peruskunnilla on joko hyvin vähän tai ei mitään tekemistä terveydenhuollon, sen palvelutuotannon ja rahoituksen kanssa. Esimerkiksi Englannissa on National Health Service, eli valtakunnallinen järjestelmä. Myöskään Saksassa peruskunnilla ei ole mitään tekemistä terveydenhuollon kanssa. Meillä kuntaministeri Henna Virkkunen sanoi muutama viikko sitten, että meidän täytyy tehdä sellaiset kunnat, jotka pystyvät vastaamaan terveydenhuollon haasteisiin, hoitamaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon. Tietääkseni missään ei kuntarakenneratkaisuja ole tehty vastaamaan terveydenhuollon tarpeita.

Toisekseen tällaisista kunnista ei tule riittävän suuria erikoissairaanhoidon tarpeisiin. Minusta kuntien tehtävien, kuntakokojen ja koko arkkitehtuurin miettimisen kannalta vaihtoehtoiset mallit pitäisi käydä läpi uudestaan ja kysyä, mikä niistä olisi sopiva tie eteenpäin. Meillä tulee muutaman kuukauden välein uusia ehdotuksia ja niitä perustellaan aina-

"Tietääkseni missään ei kuntarakenneratkaisuja ole tehty vastaamaan terveydenhuollon tarpeita."

kin osin liturgisin lausein, joista on vaikea sanoa, mihin ne perustuvat.

Reformit, kuntareformit mukaan lukien ovat tärkeä poliittisen kilpailun väline, ja poliitikoille on tietysti tärkeää, kenen ehdotus toteutetaan. Toinen kysymys on se, mitä niistä loppujen lopuksi oikein seuraa. Näistä argumenteista, joita esitetään eri ratkaisujen puolesta, osa on kyllä tuulesta temmattuja tai toiveajattelua."

Se on valtopoliittikkaa.

"Se on valtopoliittikkaakin. Kuitenkin demokratiassa kansalaisten näkökulman tulisi olla etualalla. Sitä toteutetaan noudattamalla julkisen toiminnan ja reformien yleisiä perushyveitä. Meidän pitäisi toteuttaa reformeja, joista seuraa tavoiteltuja vaikutuksia. Julkisen toiminnan pitäisi olla läpinäkyvää, ja sen kannustinjärjestelmien tulisi edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Demokratian toteutuminen edellyttää selkeyttä poliittisen ja virkamiesvastuun suhteen. Jos tällaisesta näkökulmasta katsomme kuntareformikeskustelua, niin kyllä moni äänestäjä ja poliitikkinen on ihan hukassa."

Onko suuremmista kunnista enemmän hyötyä yksityiselle bisnekselle?

"Yleensä pienet kunnat joutuvat turvautumaan kokonsa vuoksi joko kuntayhteistyöhön tai yksityiseen sektoriin, mutta suurkunnassa voidaan helpommin valita, mille tielle lähdetään. Kuntareformia perustellaan skaalaeduil-

la, tarkoitetaan yleensä omaa palvelutuotantoa. Toisaalta sanotaan tarkoituksena olevan valinnanvapauden lisääminen, mikä tarkoittanee palvelujen vapauttamista liiketoiminnalle. Se, missä määrin kuntien omasta palvelutuotannosta ollaan valmiita luopumaan, on paitsi tehokkuuskysymys myös ideologinen valinta Suomessa.”

Kuntien menopaineet ja yhdyskuntarakenne

Suomi on vauraampi kuin koskaan, mutta kunnat kamppailevat koko ajan menopaineita vastaan, etsivät säästökohteita ja karsivat palveluitaan. Onko tämä paradoksi ihan todellinen, vai onko kysymys kenties siitä, että määrätietoisesti pyritään ajamaan alas julkisen sektorin ja siis kuntien palveluita?

”Tässä kuntien menopaineasiassa on useita osatekijöitä. Palvelutoiminnan tuottavuuskehitys on ollut heikompaa kuin tavaratuotannossa, jossa koneilla voidaan korvata työtä ja sopeutua työvoimakustannusten kasvuun. Palvelupuolella yksikkökustannukset ovat korkeat ja nousevat reaalisesti yli ajan. Muun muassa modernin informaatioteknologian avulla tuottavuutta voidaan parantaa osin, mutta silläkin on rajansa.

Toinen komponentti menokehityksessä on palvelumäärät ja niiden laatu. Palvelukysyntä ja halukkuus maksaa verotuksen kautta hyvinvointipalveluista kasvaa tulotason nousua nopeammin, eikä edes palvelujen ”verohinnan” nousu sitä paljoo jarruta.

Suomessa hyvinvointipalvelujen tarjonnan ja osin rahoituksenkin vastuu on desentralisoitu peruskunnille paljon laajemmin kuin muualla, ja siitä johtuen menopaineet kohdistuvat kuntasektoriin. Kuntien ja valtion työnjakoa ajatellen asetelmaan liittyy paradoksi, sillä hyvinvointipalvelut (erityisesti terveyspalvelut) ovat sellaisia, joiden suhteen halutaan toteuttaa valtakunnallista ta-

sa-arvoa ja vastuuta. Kunnallisen itsehallinnon perustehtävähän taas on ottaa huomioon ja hyödyntää paikallista erilaisuutta ja paikallistietämystä. Tältä pohjalta on ymmärrettävissä, miksi terveyspalvelut eivät ole muissa maissa peruskuntien tehtävä eikä niiden kasvun paine kohdennu kuntien menoiksi kuten meillä.

Yhdyskuntien rakenne eli se, missä ihmiset asuvat ja kuinka tiheästi, vaikuttaa palveluverkostoon ja sen kautta yksikkökustannuksiin. Aivan samalla lailla kuin yksityisen sektorin puolella kasautumi-

sen ja tiheyden tuottavuusvaikutukset syntyvät eri toimintojen läheisyydestä ja vuorovaikutuksesta. Tässä mielessä hajautunut yhdyskuntarakenne erilisine saarekkeineen on epäedullinen niin suurkaupungeissa kuin muuallakin maassa.”

Niin kuin näihin suurkuntiinkin tulee siten niitä...

”Suurkaupunkialueille ja Helsingin sisällekin on synnytetty yhdyskuntia, joita olen kutsunut metsälähiöiksi. Ne ovat tavallaan samanlaisia kuin yksittäi-



Suomessa peruskuntien vastuu hyvinvointipalveluista on paljon isompi kuin muissa maissa.

set kunnat tuolla keskellä ei-mitään. Jos ne eivät pysty ristikäyttämään resursseja, koulujen oppilaat eivät voi käydä erikoisluokissa toisissa kouluissa, ja sama koskee terveyspalveluja, niin palveluyksiköt ovat erillisiä. Jos demografia menee yhdessä lapsivoittoiseksi ja toisessa vanhusvoittoiseksi, syntyy rakenteellista ongelmaa, jossa yhdessä palvelussa on kapasiteettiongelma ja toisessa alhaisen käyttöasteen ongelma. Yhdyskuntarakenteet ovat tärkeitä, koska tiivissä yhdyskuntarakenteissa saavutetaan verkostoetuja paljon paremmin. Kuntarajojen siirtelyt eivät auta tehostamispyrkimyksissä, jos yhdyskuntarakenteet säilyvät samanlaisina.

Yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen ja tiivistäminen on myös yksi suurkuntien perustamisen julkilausuttu motiivi. Asetelma on erikoinen, koska osin samat puolueet ja valtuutetut, jotka istuvat maakuntavaltuustoissa, vaativat kuntaliitoksia, vaikka heidän tulisi toteuttaa tällaista politiikkaa maakuntakaavoja tehdessään. Esimerkiksi Uudellamaalla maakuntaliiton tehtävänä on laatia maakuntakaava, jonka yksi keskeinen tavoite on yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen. Se ei kuitenkaan välity sen kaavarakkaisuun.

Onko kysymys osaamisesta vai taas politiikasta?

”Kyse on politiikasta siinä mielessä, että maakuntavaltuustoon poimitaan jäsenet kuntien valtuustoista, jolloin he eivät edusta koko aluetta vaan

omaa kuntaansa. He tuovat prosessiin tavallaan oman kaavansa, kuin palapelin osan, joista muodostuu kokonaisuus. Näin ei synny aidosti yhdyskuntarakenteita eheyttävää maakuntakaavaa, vaan se toteuttaa käännteistä juustohöyläperiaatetta eli ”kasvua kaikkialle” ja vieläpä monin verroin enemmän kuin ihmisiä ja työpaikkoja tarvitaan. Tämän sijasta jokseenkin kaikki tulevien vuosikymmenten kasvu voitaisiin ja tulisi sijoittaa jo olemassa oleviin keskuksiin ja niiden ympärille ilman mittavia uusia aluevarauksia.”

Maankäytön verottaminen

Teidän kirjassanne tuodaan myös esille sitä, että maankäytön verottamiseen kannattaa kiinnittää huomiota. Kun on kuntien rahoituskriisi, niin pitäisi painottaa paikallista verotusta siihen suuntaan tavallisen kunnallisveron sijasta. Pitäisikö verottaa keskittymistä vai hajaantumista, vai molempia?

”Jos ajattelee, miksi kiinteistöjen hinnat ovat korkeat suurissa kaupungeissa ja matalat pienissä kaupungeissa, ja maaseudulla keskellä ei-mitään on edullisinta, niin selitys liittyy sijaintietuihin ja halukkuuteen maksaa tontin hinnassa. Parhaat sijainnit suurkaupungeissa ovat edullisia monille yrityksille (korkea tuotavuus) ja haluttuja myös kotitalouksille (palvelutarjonta ja työpaikkojen läheisyys), mutta toisaalta ne ovat niukkoja, joten kaupungin menestyksen myötä sen tulotason sekä yritysten ja väestön määrän kasvu ajaa kiinteistöjen hintoja ja vuokria ylös. Kun hyvät sijainnit ja vetovoima ovat merkittävässä määrin seurausta paikallisen julkisen sektorin politiikasta (maankäyttö- ja liikennetarkatukset sekä muu palvelutarjonta), jonka hedelmiä on vaikea hinnoitella suoraan, julkisen talouden perusoppi korostaa maakomponenttia tai koko kiinteistön arvoa paikalliselle verotukselle sopivana veropohjana ja infra- ynnä muiden investointien rahoituslähteenä.

Hajautunut yhdyskuntarakenne on epäedullinen niin maaseudulla kuin metropolialueellakin.

Suomessa kiinteistövero on edelleen liian lievää ja omistusasumisen tuki liian runsaskätistä. Kiinteistövero voidaan soveltaa niin, että se ohjaa yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen. Sen ohella nykyisiä liityntämaksuja kattavat kaavoitusmaksut ovat keino, jolla voidaan panna uudisrakentaminen maksamaan yleisten verovarojen sijasta ”mukaantulon” infrastruktuurikustannuksia ja samalla saadaan leikattua kaavoituksen kautta syntyvää arvonnousua, joka heijastaa kaupunkikehityksen etuja laajemminkin. Myös hajarakentamisalueilla tällaisten maksujen tulisi heijastaa aiheutuvia kustannuksia laajasti, jolloin se hillitsisi hajaantumista tai panisi aiheuttajat maksamaan.

Laajemmat ja tasoltaan korkeammat kaavoitusmaksut olisivat kunnille kannuste kaavoittaa, jos on kysyntää uusille asunnoille ja toimipaikoille, koska sen avulla saa rahoitusta sekä kaavoitukseen että infrastruktuuri-investointeihin kasvun aiheuttajilta.”

Siis tonttien hinnat.

”Niin. Kolmiportaisen lamellitalon rakentamisessa Helsinkiin ja maaseudulle – tai vaikkapa Mikkelin keskustaan – ei ole kovin suurta kustannuseroa. Asuntojen hintaero on tontinhintaerosta johtuvaa ja se riippuu kaupunkikoosta ja sijainnista kaupungin sisällä. Mitä suurempi on kaupunki, sitä niukempia ovat parhaat sijainnit ja tämä välittyy hintoihin. Keskustasijainnista ollaan valmiita maksamaan paljon sen takia, että useimmat työpaikat

Kiinteistöverolla ja kaavoitusmaksuilla voidaan ohjata yhdyskuntarakennetta tiiviimmäksi.

ja monipuolisimmat palvelut ovat siellä, eli siellä joudutaan käymään.

Yhdyskuntarakenteella on merkitystä asuntojen hinnoille. Jos kaupungissa on rakentamattomia ja vajaasti rakennettuja alueita lähellä parhaita sijainteja, niin samalla syödään pois rakentamispotentiaalia, joten tarjonta siellä on entistä niukempaa. Ylöspäin rakentamisen rajoittaminen on yksi tapa rajoittaa tarjontaa. Näin ollen maankäytön suunnittelulla voidaan tehdä parhaat sijainnit hyvin niukoiksi. Voi sanoa, että sen tuloksena, että maankäyttö ei ole tehokasta eikä ole sallittu rakentaa ylöspäin, Helsingin keskustassa työssä käyvät ihmiset asuvat usein 30–50 kilometrin päässä, osa Lahdessa ja Hämeenlinnassa. Tämä on kaupunkisuunnittelun ja hintatason ongelma. Halusimmeko todella tämän yhdyskuntarakenteen ja hintatason yhdistelmän?

Helsingin seudulla ihmisten tulot ovat aika korkeat ja kiinteistöjen hinnat korkeat, ja samalla valitamme sitä, että meillä ei ole varaa laajentaa metroverkkoa. Kun minä muutin aikanaan 1970-luvun puolivälissä Espoon Kivenlahteen muutamaksi vuodeksi, asuntoesitteessä luki, että tänne tulee metro. Ei ole metro sinne vielä. Näin käy, jos yhteiskunnan toimenpiteistä johtuvaa maan arvonnousua ei hyödynnetä rahoituksessa ja yhdyskuntarakenteen hajanaisuus tekee metroprojektin ongelmalliseksi muutenkin.”

Omien verotulojen lisäksi kunnat saavat myös aika paljon valtionapuja.

”Kyllä, ja jokseenkin kaikissa maissa, koska paikallisten julkishyödykkeiden lisäksi ne tarjoavat vaihtelevan määrän hyvinvointipalveluja, joiden kuntakohtaisia tarjontaedellytys- ja tarve-eroja ta-soitetaan verotulopohjan tasauksella ja varsinaisilla valtionavuilla. Niillä pyritään toteuttamaan alueellista palvelutasa-arvoa, ja niitä kyllä tarvitaan, ellei peruskunnilta siirretä tehtäviä muille tahoille. Toisaalta valtionosuusjärjestelmän ja veropohjan tasauksen ei tulisi tukea hajautumista ja siinä mielessä ei pitäisi antaa lupausa tarjota samat palvelut riippumatta asumispaikasta. Eihän se ole totta nytkään, mutta tällainen lupaus antaa väärän signaalin aluerakenteen ja maankäytön suunnalle.”

Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi

Mikä on onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi?

”Kun jossakin kaupungissa onnistutaan luomaan paremmat olosuhteet yritystoiminnalle, asumiselle ja palvelutarjonnalle kuin muualla, ja toisaalta onnistutaan lievittämään urbaaneja ongelmia kuten melua, saasteita ja rikollisuutta, niin paradoksi syntyy siitä, että onnistunut politiikka synnyttää muutto-liikettä, jonka toteutuessa liikenne-, saaste- ja meluongelmat uusiutuvat, kun väestöä ja yrityksiä tulee lisää. Näin ollen nämä ongelmat eivät näytä koskaan ratkeavan. Eli menestys tuo ongelmia, joi-ta sitten ratkotaan uudestaan, ja jos taas onnistutaan, niin vetovoima kasvaa, ja samat ongelmat uusiutuvat. Joistakin ongelmista voidaan päästä eroon, mutta uusiakin tulee.”

Siitä prosessista ei ole mahdollista tehdä käytännössä niin sujuvaa, etteikö isoja ongelmia aina kohdattaisi välillä.

”Se on katkeamaton sarja onnistumisia ja ongelmien uusiutumista. Selvin esimerkki on asuntokysymys, josta on kirjoitettu jo satojen vuosien ajan. Kun

”Ei pitäisi antaa lupausa tarjota samat palvelut riippumatta asumispaikasta.”

urbaanit ongelmat uusiutuvat ja osin muuttavat muotoaa, kaupunkitaloustieteellä on kysyntää ja uusia polvia tarvitaan.” ■

KIRJALLISUUS

Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004), Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen, Helsinki: Gaudeamus.

Loikkanen, H.A. & Laakso, S. & Susiluoto, I. (2012), Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin, Helsinki: Helsingin kaupungin Tietokeskus.

http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/12_06_11_Erityisjulkaisu.pdf
Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämissuunnitelman loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.