

# Markkinat keskittävät – pitäisikö politiikan hajauttaa?

SEPPO LAAKSO & HEIKKI A. LOIKKANEN

Maailman tuotannon arvosta puolet tuotetaan alueilla, jotka kattavat vain 1,5 prosenttia maailman maapinta-alasta. Tuotanto on keskittynyt vauriisiin kehittyneisiin maihin ja niiden suurkaupunkeihin. Rikkaimmat maat ovat myös kaupungistuneimpia ja köyhimmät maat ovat maaseutuvaltaisimpia. Kaupungistuminen etenee kuitenkin nopeimmin köyhissä kehitysmaissa ja keskituloisissa kehittyvissä maissa. Niiden suurkaupungit kasvavat valtavalla vauhdilla ja monissa tapauksissa jokseenkin hallitsemattomasti, kun maaseudun köyhä väestö hyökyä miljoonakaupunkeihin paremman elämän toivossa.

Aluetalouden muutos ja sen osana kaupungistuminen paikallisena, valtakunnallisena ja maailmanlaajuisena ilmiönä on jatkuvasti ajankohtainen ilmiö. Muutosta yritetään hallita sekä kehittyneissä että kehittyvissä maissa alue- ja kaupunkipoliittisilla toimenpiteillä, joiden kohdentamisesta, tehosta ja vaikutuksista on ristiriitaisia näkemyksiä. Tulisiko politiikan keinoin yrittää hajauttaa tai ainakin hidastaa keskittymistä vai edistää kaupungistumista ja samalla yritystoiminnan ja väestön kasautumista entisestään?

Aiemmin lähinnä makrotaloudellisista politiikkaohjelmistaan kuuluisuutta ja kritiikkiä saanut Maailmanpankki on tuonut oman panoksensa tähän debattiin. Se on muuttanut näkökulmaansa ja tunnistanut aluekehityksen ja siihen vaikuttavien politiikkatoimien merkityksen kaikkien maiden ja koko maailman kehitykselle. Järjestö julkaisi viime vuonna laajan tutkimuksen ”Reshaping Economic Geography” (The World Bank 2009), joka sisältää laajan kuvauksen ja analyysin aluekehityksen ja keskittymisen ilmiöistä sekä niiden vaikutusmekanismeista ja seurauksista. Tutkimukseen kuuluu myös perusteellinen aluekehitykseen vaikuttavien politiikkatoimienpiteiden erittely sekä monipuolinen arsenaali politiik-

kasuosituksia maantieteellisiltä oloiltaan ja talouden lähtökohdiltaan erilaisia maita ja alueita sekä niiden vaihtelevia kehitysvaiheita varten. Tuloksena on lähes 400-sivuinen raportti, jonka laadinnassa on hyödynnetty maailman johtavien alue- ja kaupunkitaloustieteilijöiden asiantuntemusta.

## Väestö ja taloudellinen toiminta on alueellisesti keskittyntä

Maailman väestöstä puolet asuu kaupunkimaisissa yhdyskunnissa, joiden pinta-ala maapallon maa-alasta on 2,7 prosenttia (YK:n tieto vuodelta 2005). YK:n ennusteen mukaan kaupunkiväestön osuus nousee 60 prosenttiin suunnilleen vuonna 2030. Maailman vauraimmissa maissa kaupungistuminen on edennyt pisimmälle: Pohjois- ja Länsi-Euroopassa sekä Pohjois-Amerikassa kaupunkimaisissa yhdyskunnissa kaupunkiväestön osuus on jo yli 80 prosenttia. Niissäkin kaupungistumisen ennustetaan jatkuvan, joskin hitaammin kuin aikaisempina vuosikymmeninä. Näillä alueilla väestön liikkuvuus sekä tavareiden ja palveluiden kauppa alueiden välillä on vilkkainta.

Suomessa taloudellinen toiminta on yhtäältä keskittyntä, toisaalta hajautunutta. Suurin keskittymä on pääkaupunkiseutu, jonka neljän kaupungin yhteenlaskettu maapinta-ala (769 km<sup>2</sup>) on vain 0,2 prosenttia koko maan pinta-alasta, mutta alueella asuu 19 prosenttia Suomen väestöstä ja tuotetaan 30 prosenttia bruttokansantuotteesta. Silti Suomi kuuluu OECD-maiden joukossa vähiten keskittyneisiin maihin. YK:n käyttämien tilastojen mukaan Suomen väestöstä 63 prosenttia asuu kaupunkimaisissa yhdyskunnissa, kun OECD-maiden keskiarvo on 76 prosenttia (v. 2005). Kaupungistumista ja keskitty-

mistä koskevat kansainväliset vertailut ovat kuitenkin ongelmallisia, koska käsitteille kaupunki tai kaupunkimainen yhdyskunta ei ole yhtenäistä määrittelyä. Tästä syystä eri tietolähteissä on erilaisia lukuja eri maiden, kuten Suomen, kaupungistumisasteesta.

Keskittyminen liittyy kiinteästi taloudelliseen kehitykseen. Kaikki nykyiset rikkaat maat ovat historian kuluessa käyneet läpi muutoksen alkutuotantovaltaisesta teollistuneeksi ja edelleen palveluvaltaisiksi yhteiskunnaksi. Prosessin kuluessa kunkin maan tulotaso on noussut, tuotanto on keskittynyt ja aluerakenne on kaupungistunut. Suurimmat teollisuus- ja erityisesti palvelukeskittymät ovat kasvaneet aikojen kuluessa miljoonakaupungeiksi. Muutoksen aikataulu ja kesto ovat poikenneet maiden välillä, edelläkävijöitä olivat Englanti ja Hollanti. Kuitenkin samantapaisen muutosprosessin läpikäyneiden maiden ja alueiden välillä on suuria eroja niiden aluerakenteessa, esimerkkinä tiivis Keski-Eurooppa ja hajautuneempi Pohjois-Eurooppa.

Monissa vauraimmissa maissa sekä elinkeinorakenteen muutos että alueellinen muutos ovat hidastuneet, kun tulotaso on noussut. Aluerakenne on suhteellisen stabiili keskittymisen suhteen mm. Länsi- ja Keski-Euroopan maissa. Sen sijaan mm. Suomessa suhteellisen voimakas aluerakenteen muutos ja keskittyminen jatkuvat edelleen. Kaupungistuminen lähti liikkeelle suhteellisen myöhään, mutta käynnistyttyään se on edennyt nopeasti erityisesti toisen maailmansodan jälkeen. Nykyisissä kehittyvissä maissa, kuten Kiinassa ja Intiassa, tuotannon keskittyminen ja väestön kasautuminen kaupunkeihin jatkuvat nopeina prosesseina. Köyhimmissä maissa, erityisesti Afrikassa, kaupungistuminen on myös erittäin nopeaa.

## **Tiheydet, etäisyydet ja rajat ovat aluekehityksen suurimpia muutosvoimia**

Maailmanpankin tutkimus tiivistää aluekehityksen muutosvoimat kolmeksi ulottuvuudeksi: tiheys (*Density*), etäisyys (*Distance*) sekä jako tai rajat tai erottavat tekijät (*Division*). Kyseiset kolme ulottuvuutta (3 D) ovat pitkään kuuluneet kaupunki- ja aluetalouden tutkimuksen peruskäsitteistöön, eikä Maailmanpankin tutkimus sisällä varsinaisesti mitään uutta teoriaa aluekehityksestä. Se hyödyntää kuitenkin laajasti 1990-lu-

vun alussa syntynyttä, vuoden 2009 taloustieteen nobelisti Paul Krugmanin lanseeraamaa uutta talousmaantiedettä (*New Economic Geography*, NEG) ja siihen liittyvää empiiristä tutkimusta. Maailmanpankin tutkimuksen suurimmat ansiona ovat käsitteiden ytimekäs kiteytys sekä aluekehityksen muutosten ja alue-erojen havainnollistaminen valtavalla määrällä esimerkkejä. Ne on koottu maailmanlaajuisesti erilaisista ja eri kehitysvaiheissa olevista maista ja alueista.

**Tiheydellä** tarkoitetaan aluetaloudessa taloudellisen aktiviteetin tasoa (tavallisesti tuotannon volyyimia) suhteutettuna maa-alaan. Tiheys on aluekehityksen tärkein ulottuvuus paikallisesti. Tuotannollinen toiminta ja sen myötä väestön keskittyminen lisäävät tiheyttä niillä alueilla, joihin toiminnot kasautuvat. Kun taloudelliset toiminnot sijaitsevat lähellä toisiaan, saavutetaan kasautumisen etuja, jotka liittyvät panosmarkkinoiden toimivuuteen, innovaatioiden leviämiseen ja työnjaon syvenemiseen. Nämä kasvattavat tuotavuutta. Lisäksi tiheyden kasvaessa tavaroiden ja palveluiden vaihto on mahdollisimman helppoa ja taloudellista. Tuotantoa ja väestöä menettävillä alueilla tuotannon ja väestön tiheydet alenevat ja samalla voidaan menettää edellä mainittuja kasautumisen etuja.

**Etäisyys** viittaa matka- tai liikenne-etäisyyteen eri yhdyskuntien välillä, mutta erityisen suuri merkitys on **saavutettavuudella** eli liikenne-etäisyydellä niihin paikkoihin, joihin taloudellinen toiminta on keskittynyt. Saavutettavuus on valtakunnallisella tasolla tärkein aluetaloudellinen ulottuvuus. Myös paikallisella (kaupunkialueiden sisäisellä), maiden välisellä ja maailmanlaajuisella saavutettavuudella on suuri merkitys. Se ei rajoitu liikenteelliseen eli henkilö- ja tavara-liikenteen etäisyyteen, vaan nykyisin tietoliikenneyhteydet muodostavat saavutettavuuden keskeisen osatekijän.

Saavutettavuus on edellytys tavaroiden, palveluiden ja työvoiman liikkumiselle alueiden välillä, mikä puolestaan on edellytys alueiden väliselle kaupalle ja erikoistumiselle, työntekijöiden liikkumiselle asuinpaikan ja työpaikan välillä sekä ihmisten muuttamiselle.

Kunkin paikan saavutettavuus ja paikkojen väliset liikenne-etäisyydet perustuvat paitsi maantieteellisiin tekijöihin, mitä suurimmassa määrin liikenneväyliin ja muihin liikennejärjestelmän osatekijöihin, kuten satamiin, asemiin, terminaaleihin ja liikenteen ohjausjärjestelmiin sekä

tietoliikenteen perusrakenteeseen. Tämän vuoksi saavutettavuus ja etäisyydet riippuvat siitä, miten ja kuinka paljon yhteiskunta investoi perusrakenteeseen sekä huolehtii sen ylläpidosta.

**Rajoilla** tarkoitetaan tekijöitä, jotka erottavat maita ja alueita toisistaan, estävät tavaroiden ja palvelusten sekä tuotannontekijöiden sekä innovaatioiden liikkeitä. Rajoilla on selvin merkitys kansainvälisessä yhteydessä. Maiden väliset rajat, tullit, maksut ja muut kaupankäynnin rajoitukset vähentävät taloudellista kanssakäymistä. Passit, viisumit, luvat ym. rajoitukset pienentävät ihmisten liikkuvuutta. Rajat estävät kansainvälisen työnjaon piiriin pääsyä ja kehityserojen tasoittumista. Myös maiden sisällä on rajoja, jotka vaikeuttavat kanssakäymistä eri muodoissaan ja hidastavat kehitystä. Rajojen madaltaminen on ensiarvoisen tärkeä eristyksissä oleville maille ja alueille. Myös paikallistasolla esiintyy erilaisia raja-aitoja ja eriyttäviä mekanismeja, vaikka kaupunginosien välillä ei olekaan valtakunnan rajojen kaltaisia esteitä. Yksinkertaisimmillaan jotkut kaupunginosat voivat olla muihin nähden liikenteellisesti eristyksissä, ja tämä heijastuu myös taloudellisena, sosiaalisena ja vaikkapa poliittisena eristäytyneisyytenä.

Suomen tapauksessa pyrkimys päästä pienestä ulkomaankaupasta riippuvana maana osallistumaan Euroopan integraatiokehitykseen on ollut pyrkimystä rajojen madaltamiseen. Toisaalta esimerkiksi Itä-Suomen taloudelliset ongelmat ovat ainakin osin ymmärrettävissä sen kautta, että maan itäraja on vuosikymmenten aikana rajoittanut merkittävästi taloudellista, sosiaalista ym. kanssakäymistä aiemmin Neuvostoliiton ja sittemmin Venäjän kanssa.

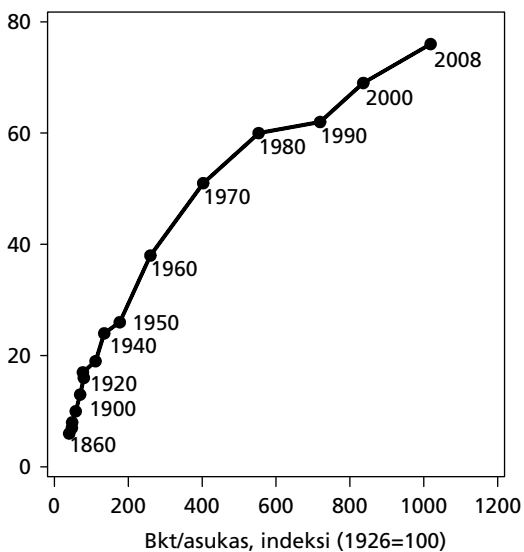
## Alueellisen keskittymisen prosessit

Maailmanpankin raportin mukaan menestyvät maat ja alueet ovat edistäneet talousmaantieteensä muuntumista sellaiseksi, että tuloksena on korkeampi tiheys kaupunkialueilla, lyhyemmät etäisyydet (parempi saavutettavuus) ja vähemmän erottelevia ja eristäviä tekijöitä. Tässä asetelmassa muuttoliike ja ylipäätään liikkuvuus kaikissa muodoissaan on mahdollista ja helppoa. Tämän ansiosta maat ja alueet, joilla on vähän esteitä osallistua kansainväliseen vaihdantaan pääsevät hyötymään kasautumisen, suurtuotannon ja erikoistumisen eduista.

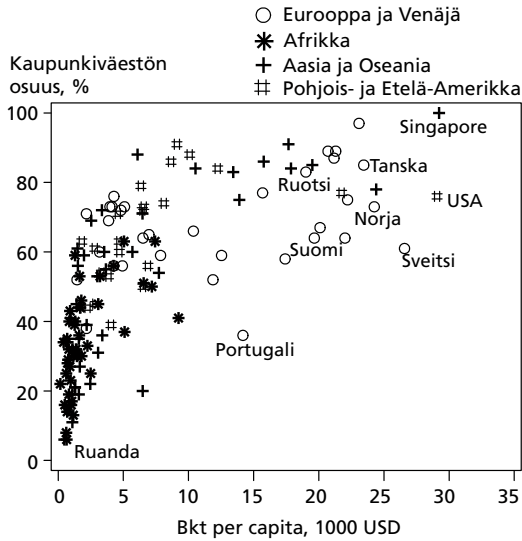
Kasautuva aluekehitys edistää maiden ja alueiden taloudellista kehitystä, mutta se on luonteeltaan epätasapainoista. Kasvu ei voi lähteä liikkeelle ja jatkua kaikkialla samaan tahtiin, koska kasautumisvoimia ei voi syntyä tasaisesti kaikkialle. Pyrkimys synnyttää kasvua kaikkialle itse asiassa estää tai hidastaa kasvuprosessia. Näin ollen kasautuvan kehityksen hedelmät voivat parantaa elinolosuhteita ensisijaisesti suurilla kaupunkialueilla sekä niihin liikenteellisesti kytkeytyneillä kaupunkiverkoston alueilla, joille yritystoiminta sijoittuu. Tällainen kehitys ei ole alueellisesti tasaista, etenkin silloin jos väestö ei muuta sinne, minne työpaikat sijoittuvat. Muuttamalla kasvukeskuksiin ja niiden ympäristöihin yhä suurempi väestönosa pääsee osalliseksi kasvun hedelmistä. Kasvuprosessin alkuvaiheissa alue-erot yleensä kasvavat, mutta myöhemmin tapahtuu useimmiten alueellisten tuloerojen pienenemistä. Tuloeroille eli taloudelliselle eriarvoisuudelle tapahtuu yleensä samalla lailla.

Kaupunkiväestön kasvu, suuret alue-erot ja tuloerot ovat olleet ominaisia myös nykyisille kehittyneille maille niiden kasvuprosessin aikana. Suomessa (kuvio 1) kaupunkiväestön osuus ja henkeä kohti laskettu bruttokansantuote ovat kas-

Kaupunkiväestön osuus, %



Kuvio 1. Kaupungistumisaste ja bruttokansantuote henkeä kohti (indeksi, 1926=100) Suomessa (Kuvio 5.8 (päivitetty) kirjasta Laakso & Loikkanen 2004)



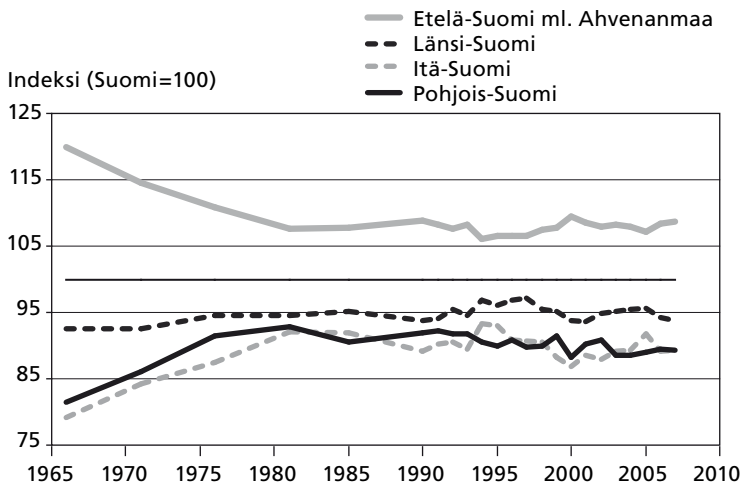
Kuvio 2. Kaupungistumisaste ja bruttokansantuote henkeä kohti (ostovoimakorjattu) maailman maissa 1997 (Kuvio 2.4 kirjasta Laakso & Loikkanen 2004)

vaaneet viimeisen 120 vuoden aikana muuttaen aluerakenteen hajautuneesta kaupunkipainotteiseksi. Kaikki korkean tulotason maat ovat läpikäyneet samantyyppisen aluerakenteen muutoksen, mutta viime aikoina myös monet kehittyvät taloudet ovat kaupungistuneet, vaikka niiden tulotaso on edelleen verraten alhainen. Kansainväli-

sessä poikkileikkausvertailussa 1990-luvun lopulla ilmenee myös, että BKT per capita -tasoonsa nähden Suomi on edelleen vähiten kaupungistuneiden maiden joukossa (kuvio 2).

Suomen alueellisista verotettavien tulojen (per tuloon saaja) eroista tiedämme niiden olleen suuria esimerkiksi 1930-luvulla, mutta erot ovat kaventuneet sen jälkeen (Kangasharju 1998). Alueellisten tuloerojen kehityskuva riippuu jossain määrin siitä, mitä tulokäsitetä käytetään. Hyvinvoinnin jakaumaa ajatellen luontevinta on vertailla käytettävissä olevia tuloja (markkinatulot + tulonsiirrot – välittömät verot) henkeä kohti. Jakamalla Suomi pohjois-etelä-suunnassa neljään NUTS-2-alueeseen (kuvio 3) havaitaan suhteellisten alueellisten tuloerojen kaventuneen 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun alkuun (Loikkanen & al. 2007). Sen jälkeen nämä erot ovat pysyneet jokseenkin samoina mukaan lukien 1990-luvun alun laman, jolloin absoluuttinen tulotaso laski kaikilla alueilla jokseenkin saman verran.

Tulonjako koko maassa on tasoittunut selvästi 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin. Sen jälkeen eriarvoisuudessa ei ole juuri muutosta ennen 1990-luvun alkua. Eriarvoisuus alkaa kasvaa 1990-luvun puolivälin jälkeisen pitkän aikavälin keskiarvoa nopeamman taloudellisen kasvun aikana. Alueiden sisäiset tulonjaot ovat olleet ja kehittyneet hyvin samanlaisina kuin tulonjako koko maan tasolla. Vasta 1990-luvun puolivälistä lähtien Etelä-Suomen väestön sisäinen eri-



Kuvio 3. Henkeä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot NUTS-2 alueittain vuosina 1990–2007, indeksi (Suomi=100)

arvoisuus on noussut muita alueita suuremmaksi.

Tuloeroja koskevat tulokset voi tiivistää sanomalla, että viime vuosikymmeninä alueiden väliset käytettävissä olevien tulojen erot pienenevät 1970-luvun puoliväliin asti, ja sen jälkeen ne ovat säilyneet jokseenkin samansuuruisina talouden nousujen ja laskujen ajat mukaan lukien. Kaiken kaikkiaan käytettävissä olevien tulojen alueerot ovat verraten pienet Suomessa. Valtaosa tuloeroista on henkilöjen välisistä eroista johtuvaa niin alueiden sisällä kuin koko maassa. (Loikkanen & al. 2007.)

Henkeä (tarkemmin sanottuna kulutusyksikköä) kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen perusteella tarkasteltuna tulonjako koko maassa on Gini-kertoimella mitattuna tasoittunut selvästi 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin (kuvio 4). Sen jälkeen eriarvoisuudessa ei ole juuri muutosta ennen 1990-luvun alkua. Eriarvoisuus alkaa kasvaa 1990-luvun puolivälin jälkeisen pitkän aikavälin keskiarvoa nopeamman taloudellisen kasvun aikana. Vuosituhannen alussa on muutaman hitaamman kasvun vuoden taitoskohta myös eriarvoisuuskehityksessä, minkä jälkeen on taas tapahtunut tuloerojen kasvua. 1990-luvun jälkeisen tulonjakokehityksen taustalla ovat sekä talouskasvun hedelmien kohdentuminen aiemmasta poikkeavalla tavalla, myös vero- ja tulonsiirtopolitiikka, joka on vähentänyt progressiota. Kuviosta nähdään myös se, että alueiden sisäiset tulonjaot ovat olleet ja kehittyneet hyvin samanlaisina kuin koko maan tasolla. Vasta 1990-luvun puolivälistä lähtien Ete-

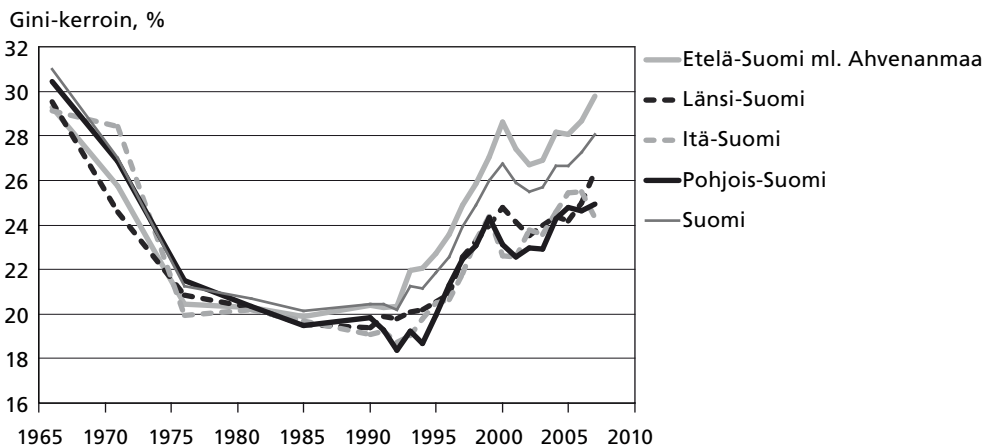
lä-Suomen väestön sisäinen eriarvoisuus on noussut muita alueita suuremmaksi. Tämä johtuu siitä, että suurimpia tuloja saavia on Etelä-Suomessa enemmän kuin muualla ja heidän tulonmuodotuksensa ovat nousseet muita enemmän.

Edellä esitetyt tuloeroja koskevat tulokset voi tiivistää sanomalla, että viime vuosikymmeninä alueiden väliset käytettävissä olevien tulojen erot ovat verraten pienet Suomessa. Valtaosa tuloeroista on henkilöjen välisistä eroista johtuvaa niin alueiden sisällä kuin koko maassa. Tämä asetelma on verraten tyypillinen mm. kaikille Pohjoismaille ja kehittyneille länsimailla, joita yhdistää myös se, että tuloerot ovat kasvaneet etenkin nykylamaa edeltävän taloudellisen nousun yhteydessä.

### Maailmanpankin raportin politiikkasuositukset

Maailmanpankin raportti sisältää myös politiikkasuosituksia, jotka kytkeytyvät sen avainkäsitteisiin: tiheys, etäisyys ja rajat. Perusjuonne on se, että etäisyyksiä tulee pienentää, tiheyksiä kasvat-  
taa ja erottelevia raja-aitoja madaltaa taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Kutakin kolmea tavoitetta varten esitetään politiikkainstrumentit. Koska eri maat ja alueet ovat ”eri tilassa” näiden kolmen tekijän suhteen, politiikkasuositukset poikkeavat tapauksesta toiseen.

Politiikkasuositusten lähtökohtana on se, että taloudellinen kehitys on alueellisesti epätasapai-



Kuvio 4. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimet NUTS2-alueilla ja koko maassa vuosina 1966–2007

noista. Pyrkimys levittää kasvua tasaisesti kaikille kääntyy itseään vastaan, koska silloin menetetään kasautuvan kehityksen edut. Toisaalta epätasapainoinen kehitys voi olla syrjimätöntä (*inclusive*), jos ihmisillä on mahdollisuus ja halua muuttaa kasvukierteeseen päässeille alueille tai jos kasvavien ja syrjäisempien alueiden integraatiota voidaan parantaa. Keskeistä on yritysten ja ihmisten muuttoliikkeen ja kaupungistumisen salliminen sekä alueellinen erikoistuminen. Niitä voidaan edistää politiikkakeinoin, joista osa on alueellisesti kaikille samoja, osa alueita yhdistäviä ja osa alueellisesti kohdennettuja.

Alueellisesti yhtäläisen politiikan perustana ovat hyvät instituutiot. Toimiva demokratia, lainsäädäntö ja hallinto ovat kaikkialla myös taloudellisen kehityksen edellytyksenä. Samoin kaikilla alueilla on oltava tarjolla peruspalvelut: koulutus, terveydenhuolto ja muut paikalliset palvelut ja niiden toimiva rahoitusjärjestelmä. Raportissa kiinnitetään paljon huomiota maamarkkinoihin, sillä maanomistusolot, maapolitiikka ja huono maankäyttö voi olla kaikkialla kehityksen esteenä. Pahimmillaan se hajauttaa ja alentaa tiheyksiä, kasvattaa etäisyyksiä ja kasvattaa alueiden välisiä raja-aitoja.

Alueita yhdistävä politiikka parantaa alueen perusrakennetta ja sen yhteyksiä muille alueilla. Investoimalla liikenneväyliin, terminaaleihin ja tietoliikenteeseen alueet kytketään paremmin kasvukeskusten verkostoon. Näin kytketään myös heikommin kehittyneitä alueita kasvualueisiin ja edistetään niiden erikoistumista sekä yleisemmin alueiden välistä ja kansainvälistä vaihdantaa.

Alueellisesti kohdennetun politiikan sisältö riippuu tapauksesta. Taantuvilla alueilla voidaan tukea niiden luontaisesti vahvoja aloja, kuten maataloutta ja pienteollisuutta. Kaupungeissa kohdennettu tuki voi kohdistua asumiseen, yhdyskuntien rakenteeseen ja slummiutumiseen liittyvien ongelmien ratkaisuun. Kohdennetut toimenpiteet eivät ole alueellisesti yhtäläisten tai alueita yhdistävien toimenpiteiden vaihtoehtoja, vaan niitä täydentäviä.

Raportissa esitetään, millaisia julkisen vallan toimia eri aluetyypeille tulisi kohdentaa. Esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla tulisi taata peruspalvelujen tarjonta, mutta infrastruktuuri-investoinnit ovat hyödyttömiä, jos yritystoiminnan ja ihmisten sijaintivalinnat eivät ole käynnistäneet kasautuvaa kehitystä. Samaan tapaan esitetään muille alue- ja maatyypeille sopivia politiikk

kakeinoja.

Vastuiden suhteen raportin sanoma on, että paikallisen tason tehtävänä on maa- ja kaavoituspolitiikallaan huolehtia tiheydestä, jonka tuloksena kasautumisesta ja läheisyydestä seuraavat tuotavuushyödyt voivat toteutua. Kansallisen politiikan painopiste on etäisyyksissä: kuljetuskustannusten ja matka-aikojen pienentämisessä ja alueellisen saavutettavuuden parantamisessa infrastruktuuri-investoinnein. Kansainvälisen (integraatio)politiikan keinoin tulee madaltaa maiden ja maanosien välisiä raja-aitoja ja kaupan esteitä, jotta kaikki pääsisivät osallisiksi taloudellisen kehityksen kierteestä.

## Alue- ja kaupunkipolitiikan painotuksia Suomessa

Maailmanpankin raportti rakentuu tutkimustuloksille, jotka korostavat kaupungistumisen ja siihen liittyen tiheyksien, etäisyyksien ja erojen taloudellisia vaikutuksia. Se tekee osaltaan ymmärrettäväksi, miksi kasautuminen ja taloudellinen kehitys ovat sidoksissa toisiinsa. Myös Suomen talouden kasvu ja kaupungistuminen sekä kasvun painottuminen pääkaupunkiseudulle, muihin suurimpiin kaupunkeihin sekä muutamille pienemmille, erikoistuneille alueille ovat sen avulla ymmärrettäviä. Samoin syrjäisten ja muiden saavutettavuudeltaan heikompien alueiden vaikeudet selittyvät sen osoittamien tekijöiden kautta. Itä-Suomen taloudellisen kehityksen ongelmat ovat konkreettinen esimerkki vahvan valtakunnan rajan taloudellista kanssakäymistä rajoittavasta vaikutuksesta ja sen heijastumisesta aluekehitykseen. Suomenkin kasvuprosessi on ollut epätasapainoinen, mutta vero- ja tulonsiirtojärjestelmät sekä peruspalveluiden verkostot ovat tasoittaneet alueiden välisiä eroja.

Suomessa on pitkä, vuosikymmenien mittainen aluepolitiikan perinne. Alueiden välisiä suuria kehityseroja on pyritty tasoittamaan erilaisilla alueille kohdennetuilla toimenpiteillä. Vanhan kehitysaluepolitiikan aikana 1990-luvulle asti kasvua pyrittiin siirtämään keskusalueilta kehitysalueille taloudellisia kannustimia ja valtion investointipäätöksiä välineinä käyttäen. Pääkaupunkiseudun kasvu nähtiin epäsuorasti taantuvien alueiden ahdingon aiheuttajana. Poliitiikkaan sisältyi julkilausumaton ajatus taloudellisen kasvun nollassummapelistä, jonka puitteissa valtio pyrki eri



instrumentteja käyttäen uudelleen allokoimaan kasvua tai ainakin sen edellytyksiä. Maailmanpankin politiikkasuositukset poikkeavat Suomesa aiemmin harjoitetusta politiikasta, joka pyrki rajoittamaan ja jarruttamaan kaupungistumista. Osin tämän politiikan tuloksena Suomi on edelleen vähemmän kaupungistunut kuin samalla tulosolla olevat vertailumaat.

Suomen nykyinen aluepolitiikka on monimuotoisempaa ja ottaa lähtökohdaksi sen, että maassa on erilaisia alueita. Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista (2007) esitetään aluepolitiikan tavoitteita seuraavasti: ”Tavoitteena on edistää alueiden kansainvälistä kilpailukykyä, pienentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja turvata kansalaisten peruspalvelut ja yhteydet koko Suomessa. ... Tavoitteena on vahvoiniin maakuntiin ja toimivaan kaupunkiverkoston perustuva aluerakenne, joka vahvistaa kaupunki- ja maaseutualueiden elinvoimaisuutta ja joka mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kasvun ja työllisyyden koko maassa. Erilaisia alueita varten on tarkoitus kehittää räätälöityä politiikkaa.” Nykyisen hallituksen aikana myös 1990-luvulla lanseerattu kaupunkipolitiikka on palautettu areenalle 2000-luvun alkupuolen hiljaiselon jälkeen. Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen (2009) mukaan ”Tavoitteena on monikeskuksinen ja vahva kaupunkiverkko, joka tukee tasapainoista kansallista aluerakennetta.”

Aluepolitiikan nykyinen toimenpidevalikoima koostuu alueellisesti kohdennetuista tuista yritys-toiminnalle, innovaatiotoimintaan ja osaamiseen sekä perusrakenteeseen ja asuin- ja luonnonympäristöjen kehittämiseen. Rakennerahastotoiminnasta tehtyjen arviointien mukaan (mm. Applica & al. 2009) toimenpiteet ovat pääosin olleet tarkoituksenmukaisia, mutta eivät ole muuttaneet aluekehityksen perussuuntaa. Maailmanpankki suosittelee alueellisesti neutraalimpaa politiikkaa, jolloin valinnat jäävät enemmän yritysten ja ihmisten sijaintivalintojen varaan. Peruspalveluiden osalta Suomessa on ollut lähtökohtana, että ne tuotetaan ja tarjotaan samoilla kriteereillä kaikilla alueilla. Tässä suhteessa Maailmanpankki on ”suomalaisilla” linjoilla.

## Pilvenpiirtäjillä hyvinvointia?

Suomen nykyisen alue- ja kaupunkipolitiikan muotoilussa on huolellisesti vältetty ottamasta kantaa keskittymisen ja kasautumisen etuihin. Keskittymistä pidetään väistämättömänä ilmiönä, jota ei enää ainakaan avoimesti pyritä estämään, mutta ei myöskään edistämään. Sen sijaan alueiden keskinäinen riippuvuus tunnustetaan ja alueiden välistä taloudellista ja muuta vuorovaikutusta pyritään edistämään. Erityisesti kasvavien suurten kaupunkialueiden taloudellisen vaikutuksen alueellista leviämistä ympäröiville alueille ja ennen kaikkea maaseudulle halutaan edistää. Kuitenkaan Suomen alue- ja kaupunkipolitiittisista asiakirjoista ei löydy yhtään tavoitetta tai toimenpideehdotusta, joka tähtäisi nimenomaan suurimmilla kaupunkialueilla sijaitsevien yritysten ja palvelukeskittymien vahvistamiseen.

Yritystoiminnan ja työpaikkojen sekä erikoistuneiden palveluiden keskittyminen suppeille tiiviisti rakennetuille alueille on sekä Maailmanpankin raportin että muiden kaupunkitaloudellisten tutkimusten mukaan tehokasta sekä yritysten että kuluttajien kannalta (mm. Glaeser & al. 2001). Yritystoiminta sijoittuu omien lainalaisuuksiensa mukaisesti kaavoituksen, liikennejärjestelmän ja kiinteistömarkkinoiden asettamissa puitteissa. Pääkaupunkiseudun yritysten henkilöstömäärästä puolet on nykyisin sijoittunut yhteensä noin yhden prosentin maa-alalle Helsingin kantakaupunkiin sekä muutamiin Helsingin esikaupunkiin, Espoon ja Vantaan yrityskeskitymiin (Laakso & al. 2010). Kommunikaatiointensiivisillä aloilla, kuten informaatioaloilla ja liike-elämän palveluissa, keskittyminen on vielä huomattavasti voimakkaampaa kuin työpaikoissa keskimäärin. Vaikka kommunikaatioteknologian voimakas kehittyminen on muuttanut monella tavalla erityisesti toimistotyön luonnetta, se ei ole vähentänyt kommunikaatiosta riippuvaisten yritysten keskittymistä toistensa läheisyyteen, vaan pikemminkin lisännyt sitä. Yritystoiminnan keskittyminen ei koske Suomessa pelkästään pääkaupunkiseutua, päinvastoin. Esimerkiksi metsäteollisuuteen erikoistuneen Keski-Suomen maakunnan yritysten henkilöstöstä peräti 80 prosenttia on sijoittunut alueille, jotka kattavat vain yhden prosentin maakunnan maa-alasta (Keski-Suomen Aikajana 3/2010).

Maankäytön suunnittelussa ja aluepolitiikassa on kuitenkin Suomessa suosittu työpaikkoja hajauttavaa kehitystä suurten keskittymien vahvistamisen sijasta. Kaavoitus on rajoittanut rakentamista saavutettavuuden suhteen parhaissa sijainneissa, mutta samalla on kaavoitettu valtavasti toimitilarakentamismahdollisuuksia hajalleen pieniin keskuksiin. Helsingin seudulla, puhumattakaan muusta maasta, on työpaikka-alueiden asemakaavoissa miljoonia kerrosneliömetrejä käyttämätöntä rakennusoikeutta sijainneissa, jolle ei ole todellista kysyntää. Julkinen keskustelu asiasta painottuu kaupunkikuvallisiin teki- jöihin, kuten korkeiden rakennusten esteettisiin ongelmiin. Asumisen osalta debatoidaan omakoti- ja kerrostaloasumisen (tai ”kivi- ja puutarha-kaupungin”) eduista ja haitoista. Yritystoiminnan paikallisen keskittymisen synergia- ja saavutettavuusetuja sekä suurten palvelukeskittymien hyö- tyjä kuluttajille ei tunnisteta.

The Economist -lehden ”Liveability survey 2010” -tutkimuksen mukaan maailman paras suurkaupunki ihmisten elinolojen kannalta on talviolympialaisten 2010 isäntäkaupunki Vancouver. Helsinki sijoittui kisassa kuudenneksi. Olympiakisojen aikaan suomalaisetkin tv-katso- jat saivat ihmetellä tämän kaupungin keskustan korkeita rakennuksia. Tämän tutkimuksen perus- teella vahvojen työpaikka- ja palvelukeskittymi- en rakentaminen kaupunkiin ei tuhoa ihmisten hyvinvointia, vaan edistää sitä. Korkea asukas- ja työpaikkatiheys on yhteydessä kuluttajille koitu- viin etuihin, kuten monipuolisten palveluiden ja muiden hyödykkeiden kirjoon sekä yritystoimin- nan tuottavuuteen. Korkea tuottavuus lisää työ- paikkoja ja palkanmaksukykyä, ja tämä vetää alu- eelle lisää väestöä. Tiivis kaupunkirakenne kor- keine rakennuksineen mahdollistaa työpaikkojen ja palveluiden keskittymät, jotka ovat eduksi sekä yritystoiminnalle että asukkaille. Lisäksi tiivis ra- kentaminen luo taloudelliset edellytykset liiken- teen ja pysäköinnin siirtämiseen maan alle, jol- loin maan päällä olisi enemmän tilaa myös vih- reille alueille. Tiiviys merkitsee sitä, että toimi- paikkatilojen ja asuntojen tarjonta hyvissä sijain- neissa kasvaa. Tällä on näiden kiinteistöjen hin- tatasoa laskeva vaikutus. Toisaalta tiheyden mu- kanaan tuomat tuottavuus- ja kulutushyödyt hy- vissä sijainneissa kasvattavat maksuhalukkuut-

ta, joten lopputulosta on vaikea ennakoida. Saa- vutettavuudeltaan huonojen alueiden vetovoima puolestaan heikkenee, kun tiheys parhailla alu- eilla kasvaa.

Myös Helsingin seudulla vaihtoehtoinen po- litiikka olisi kaavoittaa todella suuria työpaikka- ja palvelukeskittymiä yritystoiminnan kannalta parhaisiin sijainteihin, tulevaisuudessa esimerkik- si Helsingin Pasilaan. Tiiviin rakentamisen mitta- suhteita voi havainnollistaa seuraavalla laskelmal- la: Pääkaupunkiseudun suurten toimistoalueiden tyypillinen tonttitehokkuus (kerrosala / tontin maa-ala) on suunnilleen kaksi ja aluetehokkuus (kerrosala / alueen maa-ala) on suunnilleen yksi. Tämä merkitsee, että yhden neliökilometrin alu- eella on suunnilleen puolet tonttimaata ja puolet liikennealueita, puistoja ja muita yleisiä alueita. Vastaavasti yhden neliökilometrin alueella on toi- mitilakerrosalaa suunnilleen miljoona kerrosala- neliömetriä ja vastaavasti noin 25 000 työpaikkaa (keskimäärin 40 k-m<sup>2</sup>/työpaikka). Pääkaupunki- seudun tiiveimmin rakennetuilla työpaikka-alu- eilla aluetehokkuus on nykyisin noin 3,5.

Jos Pasilan ratapiha-alueelle rakennettaisiin puolen neliökilometrin alue aluetehokkuudel- la 10, sen tehokkuus olisi kymmenkertainen pääkaupunkiseudun tyypillisiin toimistoaluei- siin verrattuna ja vajaan kolminkertainen nykyi- siin tiiveimpiin alueisiin verrattuna, mutta vas- taisi maailman suurkaupunkien keskeisiä toimis- toalueita. Silloin puolen neliökilometrin alueelle mahtuisi viisi miljoona kerrosalaneliömetriä toi- mitilakerrosalaa ja 125 000 työpaikkaa. Raken- nusten korkeus olisi 20–30 kerrosta. Helsingin seudun työpaikkojen on arvioitu kasvavan vah- van talouskasvun oloissa noin 200 000:lla seuraav- van 25 vuoden aikana, ja kasvun arvioidaan koos- tuvan pääasiassa palvelutyöpaikoista. Tämä mer- kitsee, että lähes kaksi kolmasosaa kasvusta oli- si mahdollista kanavoida puolen neliökilometrin alueelle saavutettavuuden suhteen koko valtaku- nnan parhaaseen paikkaan. Tämä merkitsisi valta- vaa synergiaetua sekä alueella toimiville yrityksille että kaikille niiden kanssa kommunikoiville yri- tyksille. Lisäksi lukuisat yritystoiminnan sijoittu- misen kannalta toisarvoiset alueet, joihin jostain käsittämättömästä syystä kaavallaan toimitilara- kentamista, voisi säästää virkistysalueiksi tai kaa- voittaa asumiseen.



## TIIVISTELMÄ

*Seppo Laakso & Heikki A. Loikkanen: Markkinat keskittävät – pitäisikö politiikan hajauttaa?*

Aluetalouden muutos ja siihen liittyvä kaupungistuminen on jatkuvasti ajankohtainen ilmiö. Muutosta yritetään hallita sekä kehittyneissä että kehittyvissä maissa alue- ja kaupunkipoliittisilla toimenpiteillä, joiden kohdentamisesta, tehosta ja vaikutuksista on ristiriitaisia näkemyksiä. Tulisiko politiikan keinoin yrittää hajauttaa tai ainakin hidastaa keskittymistä vai edistää kaupungistumista ja samalla yritystoiminnan ja väestön kasautumista entisestään? Kirjoituksessa esitellään aluekehityksen mekanismeja ja politiikka-analyysii Maa- ja kaupunkipoliittisella julkaisemalla ”Reshaping Economic Geography” -tutkimuksen (The World Bank 2009) pohjalta, erityisesti Suomen näkökulmasta.

Maa- ja kaupunkipoliittisen tutkimuksen tiivistää aluekehityksen muutosvoimat kolmeksi oluttavuudeksi: tiheydeksi, etäisyydeksi sekä rajoiksi tai erottaviksi tekijöiksi. Menevät maat ja alueet ovat edistäneet talousmaantieteensä muuntumista sellaiseksi, että tuloksena on korkeampi tiheys kaupunkialueilla, lyhyemmät etäisyydet (parempi saavutettavuus) ja vähemmän erotteluvia ja eristäviä tekijöitä. Kasautuva aluekehitys edistää maiden ja alueiden taloudellista kehitystä, mutta se on luonteeltaan epätasapainoista. Pyrkimys synnyttää kasvua samaan aikaan kaikkialle itse asiassa estää tai hidastaa kasvuprosessia. Kasvuprosessin alkuvaiheissa alue-erot yleensä kasvavat, mutta myöhemmin tapahtuu useimmiten alueellisten tuloerojen pienenemistä. Myös myöhään mutta nopeasti kaupungistuneen Suomen kasvuprosessi on ollut epätasapainoinen, mutta vero- ja tulonsiirtojärjestelmät sekä peruspalveluiden verkostot ovat tasottaneet alueiden välisiä eroja.

Maa- ja kaupunkipoliittisen raportin sisältää myös politiikkasuosituksia, jotka kytkeytyvät sen avainkäsitteisiin. Perusjuonne on se, että etäisyyksiä tulee pienentää, tiheyksiä kasvattaa ja erotteluvia raja-aitoja madaltaa taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Suomessa on pitkä, vuosikymmenien mittainen aluepolitiikan perinne. Vanhan kehitysaluepolitiikan aikana 1990-luvulle asti kasvu pyrittiin siirtämään keskusalueilta kehitys-

alueille taloudellisia kannustimia ja valtion investointipäätöksiä välineinä käyttäen. Maa- ja kaupunkipoliittiset suositukset poikkeavat Suomessa aiemmin harjoitetusta politiikasta, joka pyrki rajoittamaan ja jarruttamaan kaupungistumista. Osin tämän politiikan tuloksena Suomi on edelleen vähemmän kaupungistunut kuin samalla tulosasolla olevat vertailumaat. Suomen nykyinen aluepolitiikka on monimuotoisempaa ja ottaa lähtökohdaksi sen, että maassa on erilaisia alueita. Monikeskisuinen, vahva kaupunkiverkko nähdään nykyisin tasapainoisen aluerakenteen edellytyksenä. Kuitenkin Suomen nykyisen alue- ja kaupunkipoliittikan muotoilussa on huolellisesti vältetty ottamasta kantaa keskittymisen ja kasautumisen etuihin. Maankäytön suunnittelussa ja aluepolitiikassa on suosittu työpaikkoja hajauttavaa kehitystä suurten keskittymien vahvistamisen sijasta.

Kuitenkin yritystoiminnan ja työpaikkojen sekä erikoistuneiden palveluiden keskittyminen suppeille tiiviisti rakennetuille alueille kasvattaa sekä Maa- ja kaupunkipoliittisen raportin että muiden kaupunkitaloudellisten tutkimusten mukaan yritysten tuottavuutta ja on eduksi myös kuluttajien kannalta. Myös Helsingin seudulla vaihtoehtoinen politiikka olisi kaavoittaa todella suuria työpaikka- ja palvelukeskittymiä yritystoiminnan kannalta parhaisiin sijainteihin, tulevaisuudessa esimerkiksi Helsingin Pasilaan, joka on saavutettavuuden suhteen Suomen paras rakentamisaalue. Jos sinne rakennettaisiin puolen neliökilometrin alueelle 10-kertaisella tehokkuudella pääkaupunkiseudun tyyppisiin toimistoalueisiin verrattuna, alueen tiheys vastaisi maailman suurkaupunkien keskeisiä toimistoalueita. Silloin puolen neliökilometrin alueelle mahtuisi viisi miljoonaa kerrosalaneliometriä toimitilarakentamisaalaa ja 125 000 työpaikkaa. Tämä merkitsisi valtavaa synergiaetua sekä alueella toimiville että kaikille niiden kanssa kommunikoiduille yrityksille. Lisäksi lukuisat yritystoiminnan sijoittumisen kannalta toisarvoiset alueet, joihin jostain käsittelemättömästä syystä kaavailaan toimitilarakentamista, voisi säästää virkistysalueiksi tai kaavoittaa asumiseen

## KIRJALLISUUS

Applica & Iseri Europa & WIIW: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Work package 1: Coordination, analysis and synthesis. Case Finland. EU Commission, DG Regio, 2009  
Economist: The Economist Intelligence Unit's liveability survey. The Economist, 2010  
Glaeser, Edward & Kolko, Jed & Saiz, Albert: Consumer City. Journal of Economic Geography (2001): 1, 27-50  
Kangasharju, Aki: Regional Economic Differences in Finland: Variations in Income Growth and Firm

Formation. Julkaisu 17. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, 1998  
Keski-Suomen Aikajana 3/2009: Keski-Suomen liitto / Kaupunkitutkimus TA Oy, 2009  
Laakso, Seppo & Kilpeläinen, Päivi & Tähtinen, Vilja: Pääkaupunkiseudun yrityskatsaus 2008. Helsinki: HSY, 2010  
Loikkanen, Heikki A. & Riihelä, Marja & Sullström, Risto: Tuloerot ja tulonjako alueittain: jakautuiko Suomi 2000-luvulla? Teoksessa: Taimio, Heikki (toim.): Talouskasvun hedelmät - kuka sai ja kuka jäi ilman. Helsinki: TSL, 2007  
The World Bank: Reshaping Economic Geography. World development report 2009.