

VATT VALMISTELURAPORTIT

17

Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen
kehitys – maapolitiikan vaikutuksista
tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden
toimivuuteen

Heikki A. Loikkanen

Heikki A. Loikkanen, professori (emeritus), Helsingin yliopisto, politiikan- ja talouden tutkimuksen laitos

Kiitän Essi Eerolaa, Maija-Liisa Järviötä, Seppo Laaksoa, Teemu Lyytikäistä, Henrik Lönnqvistiä, Antti Moisiota, Elina Pylkkästä, Tuukka Saarimaata ja Kauko Viitasta saamistani hyödyllisistä kommentteista. Nina Intonen on toteuttanut julkaisun taiton. Vastaan kuitenkin itse julkaisusta ja sen sisällöstä.

ISBN 978-952-274-077-9 (nid.)

ISBN 978-952-274-078-6 (PDF)

ISSN 1798-0305 (nid.)

ISSN 1798-0313 (PDF)

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

Edita Prima Oy
Helsinki, toukokuu 2013

Kansi: Niilas Nordenswan

Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT Valmisteluraportit 17/2013

Heikki A. Loikkanen

Tiivistelmä

Suomessa tuottavuuskehityksen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden riippuvuus kaupunkialueiden maankäytön rakenteista on jäänyt liian vähälle huomiolle. Viimeaikaisten tutkimusten perusteella kaupunkialueen suuri väestö, sen toimialojen monipuolisuus, saman alan yritysten läheisyys sekä korkea työpaikka- ja asukastiheys lisäävät yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuutta. Suomessa maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisutarve sekä yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen ovat esillä kaikissa politiikkaohjelmissa. Kuitenkin todellisuudessa kaupunkialueet ja erityisesti Helsingin seutu ovat hajautuneet ja hajautuminen jatkuu. Kaavoitusjärjestelmä toimii edelleen ”kasvua kaikkialle” -periaatteella, mutta samaan aikaan se ei tarjoa hyviä välineitä kaupunkirakenteen tiivistämiseen parhaiten saavutettavissa sijainneissa. Hajautunut rakenne lisää autoriippuvuutta ja vaikeuttaa ympäristötavoitteiden saavuttamista ja nostaa asuntojen hintatasoa, kun kasvavilla kaupunkialueilla asutus siirtyy yhä kauemmas pää- ja alakeskusten työpaikoista. Hyvin sijaitsevista asunnoista tulee ”niukempia” ja tämä nostaa niiden hinta- ja vuokratasoa kaikkialla, mikä syö reaalityuloja ja toimii myös muuttoliikkeen jarruna. Raportissa arvioidaan maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevaa politiikkaa sekä niiden instituutioita ja päätöksentekojärjestelmiä, jotka ovat johtaneet nykyiseen rakenteeseen. Samalla esitetään maankäytön suunnittelua ja toteutusta sekä vero- ja tukijärjestelmiä koskevia reformeja, joilla yhdyskuntarakenteita voidaan eheyttää ja tiivistää ja samalla luoda edellytyksiä infrastruktuuri-investointien rahoittamiseksi. Ne edistävät talouden kasvua, helpottavat muuttoliikettä, lisäävät työvoiman tarjontaa ja parantavat asunto-
markkinoiden toimivuutta.

Asiasanat: kaupunkialueiden maapolitiikka, kaupunkisuunnittelu, tuottavuus

JEL-luokittelu: R11, R12, R14

Abstract

In Finland, the dependence of productivity growth as well as housing and labor market performance on urban land-use structures has received too little attention. According to recent studies, the size of urban population, the diversity of industries, the number and proximity of companies in the same sector, and high job and population density increase private and public sector productivity. In Finland, the need to solve land use, housing and traffic problems, and defragmentation of urban structures can be found in all policy programs. However, in reality urban areas, and especially the Helsinki region are dispersed and sprawl continues. The land-use planning system still operates on the basis of "growth everywhere", but at the same time it does not provide good tools for urban densification, which would enable growth in best reachable locations. The fragmented structure increases dependence on cars, makes it more difficult to reach environmental targets and raises the price of housing as the growing urban population moves further away from the jobs located in the main and sub centers. Well-located housing becomes "scarcer" and this raises housing prices and rents everywhere, which lowers real incomes and also acts as a brake on migration. This report assesses land use, housing and transport policies, as well as the institutions and decision-making systems, which have led to the current structure. It also presents reforms in land-use planning and implementation, as well as tax and subsidy reforms, which will defragment and densify urban structures, and also improve the financing of infrastructure. The measures promote economic growth, facilitate migration, increase labor supply and improve the functioning of housing markets.

Key words: urban land policy, urban land use planning, productivity

JEL classification numbers: R11, R12, R14

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Kaupungistuminen ja taloudellinen kasvu	3
2.1 Kasautumisen eduista ja haitoista	4
2.2 Tiheydet, etäisyydet ja rajat aluekehityksen muutosvoimina	6
2.3 Maailmanpankin näkemys julkisen sektorin roolista aluekehityksessä	7
3 Kaupunkialueen sisäinen rakenne ja maapolitiikka	9
3.1 Maapolitiikka kaupunkialueen maankäyttöä rajoittavana tekijänä elinkeinoelämän näkökulmasta	9
3.2 Maapolitiikka kaupunkialueen asumisen ja työmarkkinoiden näkökulmasta	10
3.3 Liikenteestä	11
3.4 Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi	13
4 Alue-, kaupunki- ja kaavoituspolitiikasta Suomessa	14
4.1 Kaupunkialueiden kasvun rajoittaminen vai ulkoisvaikutusten hinnoittelu	14
4.2 Työnjako kaavoituksessa	15
4.2.1 Uudenmaan maakuntakaavaa koskeva arvio	19
4.3 Kaavoitus ja maan arvonnousu	20
4.4 Maapolitiikan keinot ja niiden käyttö	23
4.4.1 Raakamaan hankkiminen vapaaehtoisin kaupoin, kunnan etuosto-oikeutta hyväksikäyttäen ja lunastusmenettelyn avulla	25
4.4.2 Maankäytösopimukset, -maksut vai infrastruktuurituet	25
4.4.3 Kaavoitetun maan saaminen rakennetuksi: rakentamiskehotus ja kiinteistövero	30
4.4.4 Kehittämisalumenettely	31
5 Valtion ja kuntien roolista maanomistajana	34
6 Yhdyskuntarakenne ja julkinen palvelutarjonta	38
7 Maankäytön ja liikenteen suunnittelusta	40
8 Johtopäätökset	45
Lähteet	50

1 Johdanto

Maankäyttöä koskevat ratkaisut eli lyhyemmin sanottuna maapolitiikka on kuntien (paikallishallinnon) perustehtävä, joka on erityisesti Suomessa jäänyt takalalle ja liian vähälle huomiolle. Yhtenä syynä tähän on suomalaisten kuntien kansainvälisestikin poikkeuksellisen laaja tehtäväkenttä, jossa päähuomion saavat valtiovallan kuntien tehtäviksi asettamat terveys- ja sosiaalipalveluihin ja sivistystoimeen liittyvät tehtävät. Kun niistä aiheutuvat käyttömenot ovat noin kolme neljäsosaa kuntien käyttömenoista, maankäyttökysymykset jäävät helposti vähemmälle huomiolle. Toisaalta maankäyttö liitetään nykyään kysymyksiin, joissa maapolitiikan rooli on vähintään kiistanalainen (esimerkkinä maapolitiikka alueellisen segregaatian lievittäjänä) ja samalla sen merkitys erityisesti taloudelliseen kehitykseen vaikuttavana tekijänä ei tule joko lainkaan esiin tai sitä ei oteta riittävästi huomioon.

Maankäyttöä koskevien ratkaisujen tuloksena syntyvät yhdyskuntarakenteet ja liikenneolot vaikuttavat yksityisen elinkeinoelämän tuottavuuteen ja toimintaedellytyksiin. Niillä on merkittäviä vaikutuksia asuntomarkkinoihin, sillä asuntojen hinta- ja vuokrataso sekä asumistaso riippuvat myös yhdyskuntarakenteesta. Asuntomarkkinoiden toiminta vaikuttaa myös elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, koska työmarkkinoiden ja hyödykemarkkinoiden toimivuus riippuu siitä, missä ihmiset (työntekijöinä ja kuluttajina) asuvat. Yhdyskuntarakenteilla ja sijainneilla on erityisen suuri merkitys yksityisten ja julkisten palvelujen tehokkuudelle ja toimivuudelle, suurempi kuin hallintorakenteilla tai kuntarajoilla ja niiden siirroilla. Yhdyskuntarakenteiden yhteys elinkeinoelämän tuottavuuteen tekee maankäytöstä taloudelliseen kasvuun vaikuttavan tekijän. Kyse on siitä, että yritystoiminnan ja kotitalouksien kasautumisesta, niiden tiheydestä ja klusteroitumisesta saadaan sekä tuottavuusetua elinkeinoelämälle että monipuolisen hyödyke- ja työpaikkakirjon tarjoamia hyötyjä ihmisille sekä kuluttajina että työntekijöinä. Nämä yhteydet auttavat ymmärtämään, miksi kaupungistuminen ja taloudellinen kasvu liittyvät yhteen ja tämä onkin yksi kaupunkitaloustieteen pääkysymys (Laakso & Loikkanen 2004).

Kaupunkialueiden kokoon ja rakenteeseen vaikuttavat maantiede, ihmisten ja yritysten sijaintivalintoina ilmenevä markkinakäyttäytyminen sekä julkisen sektorin toimet, erityisesti eri alueita ja maankäyttöä koskeva politiikka. Paikallistasolla maapolitiikka on perinteinen kuntien tehtävä, mutta kaupungistumiseen ja kaupunkialueiden maankäyttöön vaikutetaan myös monilla valtiovallan (tai muun ylemmän tason) keinoilla. Mihin eri tasojen politiikalla tähdätään ja miten niiden työnjako toimii? Toisaalta on kysyttävä, mitä kunnat ja muut tahot näissä asioissa todellisuudessa tekevät. Ovatko tavoitteet ja keinot oikeassa suhteessa toisiinsa ja ovatko tärkeimmät asiat ylipäänsä esillä maapolitiikan toteuttamisessa? Jäävätkö jotkut tavoitteet ja/tai keinot liian vähälle huomiolle?

Voidaan myös kysyä, tulisiko kuntien maapolitiikan painopistettä ainakin joltakin osin siirtää muiden tahojen, kuten maakuntien, seudullisten yhteistyöorganisaatioiden, valtion tai yksityisen sektorin tehtäväksi. Tämän taustalla voi olla esimerkiksi näkemys siitä, että kunnat eivät kaavoita uusia alueita tai uudista ja eheyttä vanhoja alueita riittävästi maata asumisen ja elinkeinoelämän tarpeisiin, tai kaavoitettu maa ei tule rakentamisen piiriin. Toisaalta voi kysyä, johtaako kuntien kaavoitusmonopolin käyttö osaoptimointiin, joka on alueellisesti tai valtakunnan kokonaisuuden kannalta haitallista.

Raportin aluksi selvitetään kaupungistumisen ja kaupunkialueiden rakenteen yhteyttä taloudelliseen kehitykseen (luku 2). Sen jälkeen käsitellään maapolitiikkaa elinkeinoelämän sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimintaan vaikuttavana tekijänä (luku 3). Luvussa 4 arvioidaan aluepolitiikkaa kaupunkialueiden kasvun näkökulmasta ja käsitellään kaavoitusta ja eri muotoisia maapolitiikan keinoja, joilla voidaan vaikuttaa kaupunkialueiden rakenteisiin. Luvussa 5 käsitellään valtion ja kuntien roolia maanomistajana. Kaupunkialueiden rakenne vaikuttaa myös julkisten hyvinvointipalvelujen tarjontaan, joka tapahtuu alueellisten verkostojen kautta. Tätä yhteyttä tarkastellaan luvussa 6. Maankäyttö, asuminen ja liikenne ovat monimuotoisen julkisen suunnittelun ja päätöksenteon kohteena ja tätä kokonaisuutta arvioidaan luvussa 7. Lopussa esitetään johtopäätöksiä (luku 8) siitä, kuinka maankäyttöä koskevilla ratkaisuilla voitaisiin nykyistä paremmin edistää tuottavuuskehitystä sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimintaa.

2 Kaupungistuminen ja taloudellinen kasvu

Väestön ja tuotannon alueellinen kasautuminen kaupunkialueille on yksi nykyisen maailman merkittävimmistä yhteiskunnallisista muutoksista. Maailman tuotannon arvosta puolet tuotetaan alueilla, jotka kattavat vain 1,5 % maailman maapinta-alasta. Tuotanto on keskittynyt vauraisiin kehittyneisiin maihin ja niiden suurkaupunkeihin. Rikkaimmat maat ovat myös kaupungistuneimpia ja köyhimmät maat ovat maaseutuvaltaisimpia. Kuitenkin köyhissä kehitysmaissa ja keskituloisissa kehittyvissä maissa kaupungistuminen etenee nopeimmin. Niiden suurkaupungit kasvavat valtavalla vauhdilla ja osin hallitsemattomastikin, kun maaseudun köyhä väestö hyökyä miljoonakaupunkien slummeihin paremman elämän toivossa.

Maailman väestöstä puolet asuu kaupunkimaisissa yhdyskunnissa, joiden pinta-ala maapallon maa-alasta on 2,7 %.¹ YK:n ennusteen mukaan kaupunkiväestön osuus nousee 60 %:iin suunnilleen vuonna 2030. Vauraimmissa maissa eli Pohjois- ja Länsi-Euroopassa sekä Pohjois-Amerikassa kaupunkiväestön osuus on jo yli 80 %. Niissäkin kaupungistumisen ennustetaan jatkuvan, mutta aiempaa hitaammin.

Suomessa pääkaupunkiseudun eli neljän kaupungin yhteenlaskettu maapinta-ala (769 km²) on vain 0,2 % koko maan pinta-alasta, mutta alueella asuu 19 % Suomen väestöstä ja tuotetaan 30 % bruttokansantuotteesta. Silti Suomi kuuluu väestöltään OECD-maiden vähiten keskittyneisiin maihin. YK:n käyttämien tilastojen mukaan Suomen väestöstä 63 % asuu kaupunkimaisissa yhdyskunnissa, kun OECD-maiden keskiarvo on 76 % (v. 2005).

Alueellinen keskittyminen liittyy kiinteästi taloudelliseen kehitykseen. Kaikki nykyiset rikkaat maat ovat historian kuluessa käyneet läpi muutoksen alkutuotantovaltaisesta teollistuneeksi ja edelleen palveluvaltaiseksi yhteiskunnaksi. Prosessin kuluessa kunkin maan tulotaso on noussut samalla, kun innovatiiviset korkean tuottavuuden toimialat ja yhä suurempi osa tuotantoa on keskittynyt kaupunkialueille. Suurimmat keskittymät ovat kasvaneet miljoonakaupungeiksi. Muutoksen aikataulu on vaihdellut maittain; edelläkävijöitä olivat Englanti ja Hollanti. Kuitenkin samantapaisen muutosprosessin läpikäyneiden maiden ja alueiden välillä on suuria eroja niiden aluerakenteessa: esimerkkinä väestörikas ja tiivis Keski-Eurooppa ja hajautuneempi Pohjois-Eurooppa, missä väestöäkin on Keski-Eurooppaa vähemmän.

¹ YK:n tieto vuodelta 2005.

2.1 Kasautumisen eduista ja haitoista

Keskeisinä syinä tuotantotoiminnan ja väestön sijoittumiselle kaupunkialueille ovat urbaanien ympäristöjen tarjoamat edut sekä yritystoiminnalle että kuluttajille. Alueellisen kasautumisen tuottavuushyötyjen ja muiden etujen rinnalla kaupunkien kasvuun liittyy kiistattomia haittoja, mutta nämä haitat eivät ole ainakaan toistaiseksi muuttaneet kehityssuuntaa sellaiseksi, että taloudellinen kasvu ja yritystoiminnan ja väestön sijoittumiskäyttäytyminen osoittaisivat alueellisen hajautumisen ajan koittaneen. Edes uusi informaatioteknologia ei näytä johtaneen urbaanien alueiden hajautumiseen, vaikka yritysten markkina-alueet sekä yhteistyö- ja kontaktiverkostot leviävät entistä laajemmalle. Sekä lähi- että kaukoyhteyksillä on merkitystä kaupunkikehitykselle. Läheisyyden korostuminen näkyy kaupunkialueiden kasvuna, kun taas kaukoyhteydet painottavat kaupunkien, niiden yritysten ja ihmisten kommunikaation parantamista ja kasvua.

Kaupunkialueilla toimimisen eduista yritystoiminnalle on paljon empiirisiin tutkimustuloksiin perustuvaa näyttöä ja siitä on useita katsauksia (esimerkiksi Rosenthal & Strange 2004, Spence & Annez & Buckley 2009 ja Loikkanen & Susiluoto 2011). Tuottavuushyötyjä voidaan saada saman sektorin yritysten kasautuessa alueellisesti. Tämän tuloksena saavutetaan etuja kuljetuskustannuksissa ja samalla syntyvät paikalliset oman alan työmarkkinat. Koko toimialan kasvu mahdollistaa suuremman erikoistumisen ja skaalatuottojen hyväksikäytön niiden panosten tuotannossa, joita tämän toimialan yritykset tarvitsevat. Lukuisien yritysten ja niiden työntekijöiden keskeisessä vuorovaikutuksessa syntyy todennäköisemmin innovaatioita ja tieto siirtyy toimialan sisällä helposti yrityksestä toiseen. Näistä eduista käytetään nimitystä lokalisaatioedut (tai Marshallin ulkoisvaikutukset). Yritystason aineistolla tehtyjen tutkimusten tulokset korostavat sitä, että suurimmat tuottavuushyödyt saavutetaan, kun saman alan yritykset ovat hyvinkin lähellä toisiaan. Fyysisen läheisyyden lisäksi teknologinen ja historiallinen läheisyys (toimittu pitkään samalla alalla ja lähellä toisiaan) on yhteydessä tuottavuuteen.

Nämä erimuotoiset lokalisaatioedut ja ”sijainnit” kaupunkialueiden verkostossa ja yksittäisten kaupunkialueiden sisällä vaihtelevat toimialoittain. Osa sektoreista klusteroituu suurimman (tai suurimpien) kaupunkien keskustoihin, osa niiden kehäteiden varsille tai lentokenttien läheisyyteen. Osa sijoittuu ja klusteroituu kaupunkien verkostossa pienempiin kaupunkkeihin. Eri toimialojen alueellinen klusterirakenne on myös muuttunut aikojen saatossa. Tästä esimerkkinä ovat aiemmin kaupunkikeskustoissa sijainneet teollisuuslaitokset, joille rautatie- ja satamayhteydet olivat ratkaisevan tärkeitä. Sittemmin ne ovat siirtyneet muun muassa kuljetus- ja tuotantoteknologian muutoksen seurauksena kaupunkien ulkoreunoille tai pienempiin kaupunkkeihin, kun taas uudet toimialat, kuten liike-elämän palvelut ovat valloittaneet keskustoja. Osassa yritystoimintaa, kuten monilla asiakassuuntautuneilla sektoreilla toimipaikat ovat hajallaan siellä missä asiakkaatkin (esimerkkinä päivittäistavarakauppa), mutta niiden rinnalla

klusteroitumista tapahtuu kauppakeskusten muodossa. Myös julkisten hyvinvointipalvelujen (koulut, sosiaali- ja terveysasemat, liikuntapaikat) verkosto on yleen-
sä hajautunut sinne, missä asukkaitakin on.

Lokalisaatioetujen rinnalla yritykset ja kuluttajat hyötyvät niin sanotuista urbanisaatioeduista. Niillä tarkoitetaan alueen kaikille yrityksille koituvia tuottavuushyötyjä ja sen kotitalouksille koituvia etuja, joiden taustalla on kaupunkialueen koko ja sen mahdollistama tuotannon ja kulutuksen monipuolisuus. Tämän mukaan työnjaon muotojen ja niiden erilaisuuden kasvu lisää talouden sisäistä kykyä lisätä uudenlaisten tavaroiden ja palvelusten määrää. Urbanisaatioetuja kutsutaan myös nimellä Jacobsin ulkoisvaikutukset.

Lokalisaatio- ja urbanisaatioetuja koskeva empiirinen tutkimus tiivistää usein sanomansa niin, että kaupunkialueen koon kasvu lisää tuottavuutta ja myös määrätyn sektorin kasvu kaupunkialueen sisällä lisää tuottavuutta. Toisaalta kaupunkialueen rakenteeseen liittyen työpaikkatiheyden ja asukastiheyden kasvu lisäävät tuottavuutta. Kaupunkialueen sisäisten ja ulkoisten (koti- ja ulkomaille suuntautuvien) kommunikaatioyhteyksien toimivuudella on positiivinen yhteys tuottavuuteen. Kaikkiin näihin tekijöihin liittyy ihminen, ihmisten monimuotoinen osaaminen, oppiminen ja erilaisuutta sallivat ja siitä hyötyvät verkostot. Toimivan kaupunkialueen maantieteellinen rakenne ja sen sisäiset ja ulkoiset kommunikaatioyhteydet edistävät ihmisten vuorovaikutusta sekä yritystoiminnassa, työntekijöinä että kuluttajina sekä koulutuspääoman kerryttäjinä ja kaikki tämä vaikuttaa kykyyn synnyttää, omaksua ja levittää innovaatioita ja edistää tuottavuutta. Marshallin (1920) jälkeen tutkijoita, jotka korostivat edellä esitetyltä pohjalta suurkaupunkien ”luovuutta” olivat Jacobs (1969, 1984) ja Andersson (1985). Koko aihepiirin kirjallisuus on esillä Glaeserin suurelle yleisölle suunnatussa kirjassa ”Triumph of the city” (Glaeser 2011).

Jos yritystoiminnan tuottavuus edellä mainituista syistä muodostuu kaupunkialueilla muita alueita suuremmaksi, yritysten kannattavuus ja työntekijöiden palkkataso nousevat muita alueita korkeammiksi. Tuottavuushyödyt ja markkinoiden kasvu kaupunkialueille houkuttelee niille myös uusia yrityksiä ja tuottavuuden myötä korkea palkkataso ja työpaikkojen lisääntyminen lisäävät muuttoliikkeen seurauksena myös niiden väestöä. Koska osa kasautumisen eduista liittyy kaupunkikokoon ja sen kasvuun, suurkaupungit voivat kasvaa muita nopeammin, jos kasvulle on muun muassa maankäytölliset edellytykset.

Kehittyneiden maiden kaupunkialueiden keskimääräinen väestönkasvu on kuitenkin ollut verraten samanlaista, minkä tuloksena niiden suhteelliset kokoerot ja kokojakauma eivät ole muuttuneet paljoa. Toisaalta yksittäisten kaupunkien asema kokojakauman sisällä on voinut muuttua jonkin verran vuosikymmenten saatossa. Suomessa toiminnallisten kaupunkialueiden kokoerot ovat kasvaneet jonkin verran sodanjälkeisenä aikana: erityisesti Helsingin työ- ja

asunto-markkina-alue on kasvanut väestöltään suhteellisesti aiempaa suuremmaksi (Laakso & Loikkanen 2004, luku 8).

2.2 Tiheydet, etäisyydet ja rajat aluekehityksen muutosvoimina

Lokalisatio- ja urbanisatioetujen toteutuminen riippuu sekä koko kaupunkiverkoston toimivuudesta että yksittäisten kaupunkien rakenteellisista piirteistä. Maailmanpankin tutkimus (World Bank 2009) tiivistää aluekehityksen muutosvoimat kolmeksi ulottuvuudeksi (ns. 3D-lähestymistapa): tiheys (density), etäisyys (distance) sekä rajat tai erottavat tekijät (division).

Tiheydellä tarkoitetaan aluetaloudessa taloudellista volyymia suhteutettuna maa-alaan. Tiheys on aluekehityksen tärkein ulottuvuus paikallisesti. Tuotannollisen toiminnan ja sen myötä väestön keskittyminen lisää tiheyttä niillä alueilla, joihin toiminnot kasautuvat, ja vastaavasti saattaa alentaa tiheyttä niillä alueilla, joilla väestö ja mahdollisesti myös tuotannollinen toiminta vähenevät. Keskittymisen perusta on siinä, että erilaiset taloudelliset toiminnot sijaitsevat lähellä toisiaan, jolloin sekä kasautumiseen liittyvien etujen hyödyntäminen tuotannossa että tavaroiden ja palveluiden vaihto on mahdollisimman helppoa ja taloudellista.

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. Sillä on keskeinen merkitys myös paikallisesti (kaupunkialueiden sisäinen saavutettavuus) sekä maiden välillä ja myös maailmanlaajuisesti. Saavutettavuus ei rajoitu liikenteeseen eli henkilö- ja tavaraliikenteen etäisyyteen, vaan nykyisin tietoliikennetytydet 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, niin mitä suurimmassa määrin liikenneväyliin ja muihin liikennejärjestelmän osatekijöihin, kuten satamiin, asemiin, terminaalihin ja liikenteen ohjausjärjestelmiin sekä tietoliikenteen perusrakenteeseen. Tämän vuoksi saavutettavuus ja etäisyydet riippuvat ratkaisevasti siitä, miten ja kuinka paljon yhteiskunta investoi saavutettavuuden edellytyksenä olevaan perusrakenteeseen sekä huolehtii sen ylläpidosta.

Rajoilla tarkoitetaan tekijöitä, jotka erottavat maita ja alueita toisistaan, estävät tavaroiden ja palvelusten sekä tuotantotekijöiden sekä innovaatioiden liikkeitä. Rajoilla on merkitystä kansainvälisen vaihdannalle. 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 kaupungin osiin verrattuna liikenteellisesti eristyksissä ja tämä heijastuu myös taloudellisena, sosiaalisena ja vaikkapa poliittisena eristäytyneisytenä.

2.3 Maailmanpankin näkemys julkisen sektorin roolista aluekehityksessä

Kunkin maan alueet jakautuvat eri tyypeihin. Maaseudun lisäksi on menestyviä, paikallaan pysyviä ja taantuviakin kaupunkialueita. Tällöin herää kysymys, miten aluekehitykseen tulisi suhtautua ja vaikuttaa eri politiikkavälineitä käyttäen. Tässä esitellään Maailmanpankin raportin politiikka-analyysiä, sillä se on relevantti myös suomalaisen keskustelun pohjaksi.

Maailmanpankin politiikkanäkemykset kytkeytyvät sen alueanalyysin avainkäsitteisiin: tiheys, etäisyys ja rajat. Sen suositusten perussanoma on: etäisyyksiä tulee pienentää, tiheyksiä kasvattaa 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 epätasapainoista. Pyrkimys levittää kasvua tasaisesti kaikkialle 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 runko muodostuu toimivista instituutioista. Toimiva demokratia, lainsäädäntö ja hallinto ovat kaikkialla myös taloudellisen kehityksen edellytyksenä. Samoin kaikkialla on oltava tarjolla peruspalvelut: koulutus, terveydenhuolto ja muut paikalliset palvelut ja niiden toimiva rahoitusjärjestelmä. Raportissa kiinnitetään paljon huomiota myös tämän raportin pääteemaan eli maamarkkinoihin, sillä maanomistusolot, maapolitiikka ja huono maankäyttö voivat olla kaikkialla kehityksen esteenä.

Alueita yhdistävä politiikka parantaa alueen perusrakennetta ja sen yhteyksiä muille alueille. 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 aluetyypistä. Taantuvilla alueilla voidaan tukea niiden luontaisesti vahvoja aloja kuten maataloutta ja pienteollisuutta. Kaupungeissa kohdennettu tuki voi kohdistua asumiseen, yhdyskuntien rakenteeseen, 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 politiikkakeinoja.

Vastuiden suhteen raportin sanoma on, että paikallisen tason tehtävänä on maa- ja kaavoituspolitiikallaan huolehtia tiheydestä, jonka tuloksena kasautumisesta ja läheisyydestä seuraavat tuottavuushyödyt 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.

Nämä näkemykset taustana seuraavassa käsitellään yksityiskohtaisemmin kaupungistumiseen ja kaupunkialueiden rakenteeseen liittyviä kysymyksiä suomalaisesta perspektiivistä.

3 Kaupunkialueen sisäinen rakenne ja maapolitiikka

Vaikka suurkaupungit toimintaympäristönä tarjoavat sijaintietuja sekä yrityksille että kotitalouksille (kuluttajille), niiden kasvua rajoittaa kaupunkimaan hinta, joka tasoittaa yritysten kannattavuuseroja ja työntekijöiden reaali-palkkaeroja kaupunkialueiden verkostossa niin, että kaikkien ei kannata sijoittua suurimmille kaupunkialueille tai suurimpaan kaupunkiin (Eerola ym. 2012). Mitä suurempi määrä yrityksiä ja kotitalouksia kilpailee parhaista sijainneista ja mitä suurempi on alueen korkean tuottavuuden ja palkkatason mahdollistama maksukyky ja urbanisaatioeduista seuraava maksuhalu, sitä korkeammiksi muodostuvat yritysten toimitilojen ja asuntojen hinnat ja vuokrat koko kaupunkialueella ja erityisesti parhaissa sijainneissa. Tästä ilmiöstä käytetään nimitystä kapitalisoituminen, jolla tarkoitetaan sitä, että kaupunkialueen sekä yleiset että hyvinkin paikalliset vetovoimatekijät vaikuttavat kiinteistöjen hintoihin, kun hyvien sijaintien tarjontaa ei voida lisätä samassa suhteessa kuin niihin kohdistuva kysyntä kasvaa. Kiinteistöjen hintojen nousu synnyttää painetta lisätä rakennustehokkuutta vetovoimaisimmilla aluilla ja toisaalta laajentaa kaupunkialuetta. Jos näin tapahtuu, se pienentää kiinteistöjen hintapaineita, kun tarjontaa tulee lisää ja samalla syntyy edellytyksiä kaupunkialueen kasvulle. Mitä vähemmän hyvissä sijainneissa tarjontaa sallitaan lisättävän siksi, että kaavoitus rajoittaa rakennustehokkuuden kasvua, sitä enemmän kiinteistöjen hinnat rajoittavat kaupunkialueen kasvua.

On syytä korostaa, että suuren kaupungin korkeampi kiinteistöjen hintataso verrattuna pienempiin kaupunkeihin ja maaseutuun ei johdu siitä, että suuressa kaupungissa hintapyynnöt ovat korkeita. Syynä on se, että suurkaupunkiympäristöstä ollaan halukkaita maksamaan paljon, koska korkea tuottavuus ja tulotaso mahdollistaa sen niin monelle, ja parhaat sijainnit ovat suhteellisesti niukimpia suurkaupungeissa. Tähän niukkuuteen vaikutetaan kaavoituksella ja rakentamisella eli maankäyttörakenteiden muutoksilla. Perussääntö tässäkin on se, että mitä joustamattomammin tarjonta reagoi kysyntäolosuhteiden muutoksiin, sitä enemmän sopeutuminen tapahtuu hintojen (kapitalisoitumisen) kautta.

3.1 Maapolitiikka kaupunkialueen maankäyttöä rajoittavana tekijänä elinkeinoelämän näkökulmasta

Kaupunkien vetovoimaan yritysten ja kotitalouksien piirissä vaikuttaa moni tekijä. Tässä kiinnitetään huomiota siihen, että myös maankäyttöä koskevalla politiikalla eri muodoissaan vaikutetaan kaupunkien kasvuun ja sen kautta kaupunkien kokojakaumaan ja niiden sisäiseen rakenteeseen. Yritysten ja kotitalouksien alueellinen sijoittuminen vaikuttaa myös elinkeinotoiminnan kannattavuuteen ja ihmisten hyvinvointiin.

Edellä kuvattiin tilannetta, jossa kaupunkialueen vetovoiman kasvaessa sen kaupunkirakenne jousti sekä intensiiviseen suuntaan (rakennustehokkuudet

kasvoivat) että ekstensiiviseen suuntaan (kaupunkialue laajeni), ja tämä mahdollisti sen työpaikkojen ja väestön kasvun.

Ellei kaupungin maankäyttörakenne joustaa, sen työ- ja asuinpaikkarakenne hajautuu (rakennetaan reunoille) ja kiinteistöjen hinnat koko kaupunkialueella muodostuvat korkeammiksi kuin joustavassa tapauksessa. Nämä vaikutukset korostuvat entisestään, jos rakennustiheyksiä ei voi nostaa ja lisäksi kaupunkialueella on paljon rakennuskelpoisia välialueita, joita ei syystä tai toisesta saada rakentamisen piiriin. Tämä asetelma tekee parhaat sijainnit saavutettavuudeltaan entistä ”niukemmiksi” ja kiinteistöjen hinta- ja vuokrataso nousee entistäkin korkeammaksi koko kaupunkialueella, kun lisätarjontaa saadaan vain reunoille. Samalla koko kaupunkialueen tuottavuus kärsii hajautumisesta (tiheydet laskevat) ja osa yritystoiminnasta ja väestöstä sijoittuu muualle (kotimaassa tai ulkomaille), kun kiinteistömarkkinat toimivat kasvun rajoitteena.

Maapolitiikan ongelma saattaa myös olla siinä, miten maa jakautuu eri käyttötarkoituksiin. Jos kaavoitus ja muut maamarkkinoiden piirteet ohjaavat tai rajoittavat maankäyttöä niin, että yritystoiminta ei pääse hyötymään läheisyyden ja tiheyden mukanaan tuomista lokalisaatioeduista, tuottavuus kärsii. Eri maankäyttömuotoja voi olla kaavoitettu liian paljon tai liian vähän ja tästä seuraa tehokkuustappioita. Ongelma ei liity pelkästään uusiin rakennettaviin tontteihin, vaan myös siihen, että aiemmin kaavoitettujen ja rakennettujen alueiden tarkoituksenmukainen käyttö voi muuttua ajan kuluessa.

Maankäytön rakenteiden ja rajoitusten vaikutuksista muun muassa asuntojen hintoihin on tutkimuksia, jotka tukevat edellä esitettyjä perusnäkemystämme, mutta aihepiiri on tutkimuksellisesti hankala, koska ko. rajoituksia ja muita instituutioita on hankala mitata (Mark & Coldberg 1986, Quigley & Rosenthal 2005 sekä Monk & Whitehead 1996 ja 1999). Myös maankäytön rakenteen vinouman vaikutuksia on pyritty mittaamaan veron muodossa. Paul Cheshire (2012) käyttää nimitystä säätelyvero (regulatory tax) kahden vierekkäisen tai läheisen alueen maanarvon erosta, joka johtuu kaavoituksesta. Empiiristen tulosten mukaan tämä vero on äärimmillään Englannissa yli 800 prosenttia. Suomessa vastaavia laskelmia ei ole tehty, mutta niille olisi sinänsä tarvetta.

3.2 Maapolitiikka kaupunkialueen asumisen ja työmarkkinoiden näkökulmasta

Kotitalouksien kannalta asuntomarkkinat syövät suurkaupunkialueen korkeamman tuottavuuden mahdollistamaa korkean palkkatason hyötyä niin, että muuhun kulutukseen jäävä reaalitytulo ei eri alueilla poikkeakaan kovin merkittävästi erikokoisten kaupunkien ja maaseudun välillä. Kotitalouksien kilpaillessa parhaista sijainneista, keskustan lähellä maan hinta (ja vuokra) muodostuu sitä korkeammaksi mitä suurempi ja korkeampituloisen sen väestö on. Eri kaupunkien ja maaseudun palkkojen ja kiinteistöjen hintaerot ohjaavat (työllistymismahdollisuuksien

ohella) muuttoliikettä. Jos maankäytön sääntely rajoittaa kaupunkialueen kasvua ja sen maankäytön intensiteettiä ja kohdentumista muutenkin, alueen asuntojen hinta- ja vuokrataso nousee kaikilla keskustaetäisyyksillä korkeammaksi kuin ”joustavan” kaupungin tapauksessa. Samalla asuntomarkkinoiden tila rajoittaa muuttoliikkeen välityksellä tapahtuvaa työvoiman tarjontaa ja vaikuttaa palkkatasoon.

Edellä on kuvattu sitä, kuinka markkinavoimat ja maankäytön säätely vaikuttavat kaupunkialueen maankäyttöön ja kiinteistöjen hintatasoon ja palkkatasoon. Kiinteistömarkkinoiden tila riippuu lisäksi monista muista politiikkainstrumenteista (kuten verotus) ja maantieteestä. Kaupunkialueen muoto ja sen kasvun maantieteelliset edellytykset vaikuttavat kiinteistöjen hintatasoon ja rakenteeseen. Jos työpaikkakeskittymä ja kotitalouksien parhaat sijainnit ovat meren tai vesistön rannalla tai niemen kärjessä, paras maa on niukkaa verrattuna ympyräkaupunkiin ja tämä heijastuu hintoihin. Myös kaupunkialueiden laajenemisen edellytykset saattavat poiketa toisistaan. Esimerkiksi Barcelonassa ja Atlantassa on karkeasti ottaen sama väestömäärä, mutta niiden maantiede poikkeaa toisistaan. Barcelona on merenrantakaupunki, jonka laajenemista vaikeuttaa lisäksi vuoristo, kun taas Atlanta on ympyräkaupunki, joka voi laajeta kaikkiin suuntiin maantieteen puolesta ja näin on käynytkin. Barcelonassa markkinavoimien paine kohdistuu maankäytön intensiteetin (tiheydet ylöspäin) suuntaan, kun taas Atlantassa laajenemisen suunta painottuu enemmän reunoille. Myös Suomen kaupunkeja on syytä tarkastella maantieteen kannalta, joka yhdessä kaavoituksen kanssa vaikuttaa (yleensä rajoittaen) rakentamismahdollisuuksiin ja sitä kautta yritysten ja kotitalouksien sijaintivaihtoehtoihin sekä kiinteistöjen hintoihin.

3.3 Liikenteestä

Teollisen vallankumouksen yksi keskeinen osa olivat liikenneinnovaatiot, jotka ovat vaikuttaneet kansainväliseen kauppaan, kaupunkiverkostoihin ja kaupunkien sisäiseen rakenteeseen. Sekä ihmisten että tavaroiden matka-ajat ja kuljetuskustannukset ovat laskeneet huomattavasti. 1800-luvun alussa ratsain mahdollinen päivämata viisinkertaistui sadassa vuodessa junan ja auton myötä, ja seuraavan sadan vuoden aikana päivämatkan viisinkertaistumisen mahdollisti lentokone. Aikanaan uskottiin tällaisen kehityksen johtavan aluerakenteiden hajaantumiseen. Viimeaikoina on ennustettu kaupunkien kuolemaa, kun elektroninen viestintä on nopeuttanut ja halventanut yhteyksiä. Kaiken keskellä kaupungistuminen on jatkunut ja erityisesti suurkaupungit ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Kaupunkialueiden sisällä liikenneteknologian muutos ja erityisesti autoistuminen on hajauttanut rakenteita mahdollistaen asumisen leviämisen niiden reunoille. Samalla kaupunkikeskustojen juna- ja laivakuljetuksiin turvautuneet teolliset rakenteet ovat tulleet teknisesti vanhanaikaisiksi ja taloudellisesti kannattamattomiksi. Tilaa vaativa tuotanto on siirtynyt kehäteiden varsiin ja pienempiin keskuksiin, ja samalla kaupunkikeskustojen toimialarakenne on muuttunut palveluvaltaisemmaksi.

Liikenneteknologian ja elinkeinorakenteen muutoksen keskellä on suunniteltava maankäyttöä ja sen yhtenä keskeisenä osana väyliä ja muita rakenteita eri liikennemuodoille. Liikennejärjestelmä ja sen toimivuus riippuvat myös maantieteestä. Hyvin toimiessaan liikennejärjestelmä lievittää parhaiden sijaintien saavutettavuuden ongelmaa. Kaupunkialueen sisäiset ja ulkoiset yhteydet (eli yhteydet kotimaassa ja ulkomaille) vaikuttavat kaupunkialueen kasvun edellytyksiin (tuottavuuteen ja palkkatasoon) sekä maankäytön sisäiseen rakenteeseen ja kiinteistöjen hintoihin. Julkisen sektorin tärkeimmät ja kalleimmat investoinnit liittyvät useimmiten liikenteeseen (esimerkiksi lentokentät, satamat, moottoritiet, rautatiet ja metro) ja niillä vaikutetaan merkittävästi myös yritysten ja kotitalouksien sijaintivalintoihin ja kiinteistöjen hintoihin. Liikenteellisesti hyvät sijainnit lyhentävät matka-aikoja ja ovat siksi houkuttelevia sekä yrityksille että asukkaille. Hyvä kaupunkisuunnittelu rakentaa liikennettä ja yhdyskuntarakenteita niin, että hyvän saavutettavuuden alueilla ja niiden lähistössä kaavoitus sallii suuremmat työpaikka- ja asumistiheydet, jotta tehdyille investoinneille ja erityisesti joukkoliikenteelle saadaan riittävästi käyttäjiä.

Hyvien liikenne- ja yhdyskuntarakenneratkaisujen tarjoamista eduista ollaan valmiita myös maksamaan hyvin sijaitsevien kiinteistöjen hintoina. Tämän vuoksi liikenne- ja muiden infrastruktuuri-investointien vaikutukset kiinteistömarkkinoilla tarjoavat mahdollisuuksia rahoittaa ko. investointeja, jos maapolitiikan arsenaalissa on keinoja, joiden avulla näin voidaan ja halutaan tehdä. Myöhemmin käsitellään muun muassa maankäyttömaksuja (kehittämismaksuja) ja kiinteistöverotusta, joita voidaan pitää liikenne- sekä muiden infrastruktuuri-investointien tarjoamien palvelujen hyötyveroina tai kustannuspohjaisina maksuina.

Kaupunkialueiden liikenteeseen liittyy myös haittoja, jotka ilmenevät meluna, saasteina ja ruuhkina. Siinä missä kasautumisen edut edistävät kaupunkien kasvua, negatiiviset ulkoisvaikutukset rajoittavat kasvua. Negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin voidaan vaikuttaa muun muassa liikenteen hinnoittelulla kuten ajoneuvo- ja polttoaineverotuksella sekä ruuhkamaksuilla, joilla voi säädellä liikennemuodon valintaa, liikennemääriä, ja niin haluttaessa myös rahoittaa liikenneinvestointeja. On huomattava, että liikenteen negatiiviset ulkoisvaikutukset riippuvat yhdyskuntarakenteista ja liikennejärjestelmästä. Hajautuneet rakenteet edellyttävät yksityisauton käyttöä, kun taas tiiviissä ja väkirikkaissa rakenteissa joukkoliikenne on mahdollista ja kustannustehokasta järjestää, ja samalla liikenteen päästöt jäävät pienemmiksi.

Yritysten ja kotitalouksien muuttopäätöksiin kaupunkialueille vaikuttavat sekä odotettavissa olevat tuottavuushyödyt ja muut positiiviset tekijät että negatiiviset ulkoisvaikutukset ja niitä lievittämään tai estämään pyrkivät mekanismit (kuten liikenteen hinnoittelu). Kaupunkialueiden kasvu on merkki sitä, että hyödyt ovat ylittäneet haitat useimmille yrityksille ja kotitalouksille.

3.4 Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi

Kaupunkipolitiikalla pyritään edistämään myönteisiä kasvun edellytyksiä ja rajoittamaan kasvun haittoina ilmeneviä liikenteeseen, rikollisuuteen, kaupunkiköyhyyteen jne. liittyviä ongelmia eri keinoin. Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi on prosessi, jossa tietyssä kaupungissa myönteisiä tekijöitä onnistutaan edistämään ja haittoja (kuten ruuhkia ja saasteita) lievittämään enemmän kuin muualla. Kun näin tapahtuu, niin samalla kaupungin vetovoima ja muuttovoitto kasvavat. Sen tuloksen vanhat ongelmat ainakin osin uusiutuvat, jos maankäyttö, liikenne ja monet muut järjestelmät ovat jäykkiä eivätkä pysty sopeutumaan uuteen kasvusysäykseen, ja uusiakin ongelmia voi ilmaantua.

Kasvavien kaupunkialueiden sisäisten ongelmien lisäksi taloudellisen kehityksen alueellinen luonne koetaan ongelmallisena laajemminkin. Kasautuminen edistää taloudellista kehitystä, mutta se on luonteeltaan epätasapainoista. Kasvu ei voi käynnistyä 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 ympäristöön yhä suurempi väestönosa pääsee osalliseksi kasvun hedelmistä. Kasvuprosessin alkuvaiheissa ja yleisemminkin taloudellisen kasvun voimistuksessa maan sisäinen muuttoliike ja alueiden keskitulotasojen erot yleensä kasvavat, mutta myöhemmin alueelliset tuloerot pienenevät. Henkilöiden väliset tuloerot eli taloudellinen eriarvoisuus kehittyy yleensä samalla lailla. Julkisen sektorin tulonjakomekanismit vaikuttavat osaltaan alueellisten tuloerojen ja eriarvoisuuden kehitykseen. (Loikkanen ym. 2005).

Yllä kuvattu epätasapainoinen kehitys ilmenee nykyään sekä kansallisvaltioiden sisällä että maailmanlaajuisesti, sillä kaupungistuminen koskee jokseenkin kaikkia maita ja maanosia, vaikka niiden välillä on merkittäviä eroja (World Bank 2009). Taloudellisen kehityksen alue-erot herättävät kysymyksiä alue- ja kaupunkipolitiikan tarpeesta ja luonteesta ja siitä, minkä taho(je)n sellaista tulisi harjoittaa nykyoloissa. Tulisiko kaupungistumista edistää vai estää ja mitkä olisivat sopivat keinot? Mitä nämä tarkoittaisivat maankäytön, julkisten investointien, verotuksen ja tulonsiirtopolitiikan ja palvelutarjonnan kannalta? Vai olisiko neutraali politiikka otollisempi lähestymistapa? Toisaalta mitä kaupunkien sisällä soisi tapahtuvan maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä ja millä taholla tulisi olla päävastuu politiikasta ja sen toteuttamisesta: valtiolla, maakunnilla tai muilla välitasoilla vai peruskunnilla?

4 Alue-, kaupunki- ja kaavoituspolitiikasta Suomessa

Tulisiko kaupunkikehitystä ja erityisesti suurten kaupunkien kasvua edistää vai hidastaa tai peräti estää? Tai toisin päin ajateltuna, tulisiko kasvua edistävä tuki kohdentaa suurkaupunkien ja erityisesti pääkaupungin ulkopuolelle. Suomalaisen aluepolitiikan historia sisältää kaikkia näitä aineksia (Tervo 2012). Aikaisempi tavoite tasaisesta aluekehityksestä kaikkialla on tosin muuttunut aikojen saatossa kasvukeskusajattelua tukevaksi politiikaksi. Sen rinnalla tai osana on harjoitettu varsinaista aluepolitiikkaa veroeduin ja tukijärjestelmin osana EU:n aluepolitiikkaa tai sen rinnalla. Lisäksi on toteutettu muun muassa valtion laitosten hajajoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

4.1 Kaupunkialueiden kasvun rajoittaminen vai ulkoisvaikutusten hinnoittelu

Aika ajoin Suomessa ja muuallakin esitetään, että suurimpien kaupunkien kasvua pitäisi rajoittaa siksi, että väestön, liikenteen jne. kasvuun liittyy haittoja. Koska demokraattisissa maissa muuttoliikettä on suoraan mahdotonta rajoittaa, keinona voidaan käyttää maapolitiikkaa ja erityisesti kaavoitusta. Sen avulla voidaan säädellä ainakin jossain määrin väestömäärää ja sen rakennetta niin haluttaessa. Tällaista kasvunrajoittamispolitiikkaa (growth control) harjoitetaan monissa maissa joko eksplisiittisesti tai vähemmän ohjelmallisesti. Se voi koskea sekä yrityksiä että kotitalouksia.

Joskus kaupungistumisen rajoittamista yleisesti tai jonkin kaupunkialueen, esimerkiksi pääkaupunkiseudun tapauksessa, perustellaan negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla kuten melulla, saasteilla ja rikollisuudella. Paikallisen julkisen talouden tutkimuksen piirissä tällaista politiikkaa ei pidetä yleensä tarkoituksenmukaisena. Syynä on se, että politiikkainstrumentti (väestönkasvun rajoitus) ei kohdennu syihin, jotka aiheuttavat perusongelman, ja toisaalta sen käyttö synnyttää tehokkuustappioita liian summittaisena. Esimerkiksi, jos kaupungistumisen ongelmia ovat liikenteen ruuhkat, päästöt ja melu, niin keinojen tulisi kohdistua liikenteeseen paljon täsmällisemmin. Tähän on uutta teknologiaakin tarjolla, kuten satelliittipaikannusta käyttävä liikenteen hinnoittelu. Sen avulla voidaan määritellä liikenneväylien käytölle hintoja, joiden taso riippuu ajoneuvotyypistä (päästöt), ajankohdasta ja muista ominaisuuksista.

Kaupungistumisen positiivisiin ulkoisvaikutuksiin pätee sama ajattelu. Jos kaupungistumista halutaan edistää niiden perusteella, on syytä tukea ulkoisvaikutuksia synnyttäviä tekijöitä eikä yritysten ja kotitalouksien muuttoa kaupunkialueille yleisesti.

Kaupungistumisasteelle ei ole helposti osoitettavaa optimimäärää. Optimaalista universaalialue toiminnallisen kaupunkialueen kokoa ei ole olemassa. Pikemminkin

on maaseudun ja erikokoisten kaupunkien verkosto. Suurimmissa kaupungeissa on tyypillisesti maan kokoon nähden suurimman markkina-alueen tai skaalan vaativia yksityisen sektorin toimintoja (pääkonttorit) ja julkisen sektorin instituutioita, joita voi olla vain yksi (parlamentti, hallitus, keskushallinnon virkakoneisto, keskuspankki) tai muutamia koko maassa.

Vaikka optimaalista kaupunkikokoa ei ole universaalisti olemassa, kunkin kaupunkialueen kasvuun liittyen on kysyttävä, ovatko yritysten ja kotitalouksien kannusteet muuttaa kaupunkialueelle (tai pysyä muualla) kohdallaan. Kaupunkialueelle muutto synnyttää nimittäin myös yksityisistä hyödyistä ja kustannuksista poikkeavia yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia (positiiviset ja negatiiviset ulkoisvaikutukset). Tällöin herää kysymys, missä määrin hyötyjä maksaa ja aiheuttaja maksaa -periaatetta on mahdollista soveltaa muun muassa maankäyttötarkaisujen yhteydessä. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana, kun käsitellään maapolitiikan keinoja.

4.2 Työnjako kaavoituksessa

Kaupunkialueiden maankäyttöä ohjataan ja rajoitetaan kaavoituksella. Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) mukaan maankäytön suunnittelun tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.”

Kaavoitus on hierarkkinen järjestelmä, jossa ylimpänä tasona ovat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet. Niiden alapuolella ovat maakuntakaavat sekä kuntien yleiskaavat ja asemakaavat.

Yleispiirteinen kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista eli maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa ja yleiskaava asemakaavaa laadittaessa. Oikeusvaikutukset kulkevat kaavahierarkiassa puolestaan päinvastoin eli yleispiirteisempi kaava ei ole voimassa alueella, jonne on hyväksytty yksityiskohtaisempi kaava.

Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ovat sanallisia ja ne konkretisoituvat suunnitteluperiaatteina ja aluevarauksina maakuntakaavoissa. Ne voivat liittyä esimerkiksi aluerakenteeseen, liikenne- ja energiaverkkoon, ekologiseen kestävyteen, ympäristöhaittoihin tai kulttuuri- ja luonnonperintöön silloin, kun niillä on kansallista tai maakuntaa laajempaa merkitystä. Valtakunnalliset tavoitteet voivat olla luonteeltaan yleisiä tai ns. reunaehtoja, jotka tulee ottaa huomioon kaavoissa.

Jokaiseen maakuntaan on laadittava maakuntakaava. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet maakunnassa sekä osoitetaan maakunnan kehittämiseksi tarpeellisia alueita asumisen, työpaikkojen, liikenteen sekä

muiden käyttöjen tarpeisiin aluevarauksina. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kuntatason yleiskaavaa ja asemakaavaa. Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto ja se hyväksytään maakuntavaltuustossa, jossa on alueen kaikkien kuntien valtuustojen edustus. Maakuntakaavat vahvistetaan ympäristöministeriössä.

Kunnissa laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja, jotka hyväksytään kunnanvaltuustossa. Yleiskaava on yleispiirteinen suunnitelma kunnan alueiden käytöstä ja asemakaavassa määritellään maankäyttö yksityiskohtaisemmin. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan.

Yleiskaava ohjaa kunnan maankäyttöä ja sovittaa yhteen eri toimintoja. Kaavassa esitetään kunnan tavoiteltu kehitys pääpiirteissään ja osoitetaan alueita eri toimintoja, esimerkiksi asumista, työpaikkoja, teollisuutta tai liikenneväyliä, varten. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa asemakaavoja.

Kunnan yksityiskohtaista rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaavoja, joissa osoitetaan alueet eri tarkoituksia, kuten asumista, julkisia palveluja, liike- ja teollisuustiloja, liikennettä, puistoja, toreja, virkistysalueita, suojelukohteita tai erityisalueita varten. Yleensä käyttötarkoitus merkitään hyvin tarkasti. Lisäksi asemakaavoissa määritellään kunkin maa-alueen jakautuminen tonteiksi, sijoittuminen tontille, rakennusoikeus (kerrosala) ja sallittu kerroskorkeus sekä lukuisia rakennuksia ja tonttia koskevia toiminnallisia ja kaupunkikuvallisia asioita. Juridisesti asemakaavaan kuuluvat vain kartta, kaavamerkinnot ja asemakaavamääräykset. Asemakaavaselostus on kaavan liite, joka esittää perustelut tehdyille valinnoille ja kaavassa osoitetuille ratkaisuille.

Yhdyskuntarakenteisiin vaikuttaa merkittävästi myös niin sanottu poikkeuslupa perustuva rakentaminen taajama-alueiden ulkopuolella. Sillä on huomattava merkitys muun muassa pääkaupunkiseudun kehyskunnissa. Jos rakentamista ei pystytä kanavoimaan kaavoituksella ja muilla maapolitiikan keinoilla taajama-alueille, se purkautuu haja-alerakenteeksi kaupunkialueiden reunamille. Tähän asiaan liittyy niin sanottu perusrakentamisoikeus, jolla tarkoitetaan maanomistajan oikeutta käyttää rakennuskelpoista maata tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön rakentamistarkoituksessa. Joissakin yhteyksissä perusrakentamisoikeudesta käytetään nimitystä ”hजारakentamisoikeus” tai sillä tarkoitetaan kaikkia mahdollisuuksia rakentaa asemakaava-alueiden ulkopuolelle, vaikkei perusrakennusoikeus termiä määritellä oikeudellisesti missään näissä muodoissa (Kortesmaa 2008, s. 39–44). Aiemman rakennuslain aikana oikeus rakentaa (perusrakennusoikeus) oli haja-asutusalueilla eli taajama-alueiden ulkopuolella.

Uuden lain mukaan aiempaan tapaan ei voida edelleenkään evätä yleispiirteisen kaavan alueella haja-asutustyyppistä rakentamista, jos sitä aiheutuu hakijalle huomattavaa haittaa (ks. MRL 33 ja 43 §). Uudessa laissa on kuitenkin määritelty

uusi käsite eli suunnittelutarvealue, joka vastaa vanhan lain taaja-asutusalueita niin, että suunnittelutarvealueen ulkopuolinen alue on nykyisin haja-asutus-alueita. Näin suunnittelutarvealueen määrittelyllä voidaan vaikuttaa siihen, missä perusrakennusoikeuden perusteella hajarakennusalueita voi syntyä. On huomattava, että vaikka uudella lailla voidaan periaatteessa vähentää poikkeusluparakentamista, laajojen suunnittelutarvealueiden määrittely ei sinänsä takaa yhdyskuntarakenteiden eheytymistä. Toisaalta kaupunkialueita hajauttava poikkeusluparakentaminen on jatkunut uuden lain voimassaolon jälkeenkin.

Kaavoitukseen maakuntakaavoista asemakaavoihin asti liittyy kuulemis- ja lausuntomenettelyjä sekä vuorovaikutteisuutta muissakin muodoissa. Kaavaehdotuksista voi myös valittaa aina Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Valitukset vaikuttavat osaltaan kaavoituksen valmistumiseen ja ajankohtaan, jolloin rakentaminen voi alkaa.

Edellä esitetyn perusteella kaavoitus vaikuttaa yhdyskuntarakenteiden muodostumiseen määrittelemällä maan käyttötarkoituksia (samalla poissulkien toisia tarkoituksia), rakentamisen suurimpia sallittuja kokonaismääriä ja rakennustehokkuuksia. Jos kaikki kaavoitettu maa olisi rakennettu maksimiinsa, saataisiin selville rakentamisen maksimaalisen tiheyden profiili käyttötarkoituksittain (asuinpinta-ala per tonttinelioometri, toimitila per tonttinelioometri jne.). Tämä ilmentäisi kaavoittajan näkemystä muun muassa siitä, millaista työpaikka- ja väestötiheyttä tavoitellaan.

Kaavan tarjoama potentiaali ei ole sama kuin toteutunut tai toteutuva rakentaminen. Osassa kaupunkialuetta asemakaavojen tarjoama potentiaali on rakennettu maksimiinsa. Esimerkiksi maksimirakennuskorkeudet ovat käytössä ja kaavoitettuja rakentamattomia tontteja ei ole. Osassa kaupunkialuetta kaavoituksen mahdollistamasta potentiaalista vain osa on käytössä. Tästä esimerkkeinä ovat kokonaan rakentamattomat tontit ja kahdelle rakennukselle kaavoitetut omakotitalotontit, joilla on vain yksi rakennus. Toisaalta osa kaavoitetuista tonteista tai alueista voi myös olla rakentamiskelvottomia, jos kunta ei ole toteuttanut kunnallistekniikkaa tai alueelle johtavia liikenneyhteyksiä. Toteutunut rakentaminen riippuu suurimmaksi osaksi yksityisistä investointipäätöksistä hankkia kaavoitettuja rakentamiskelpoisia tontteja ja rakentaa niille joko välittömästi tai myöhemmässä vaiheessa. Nämä päätökset riippuvat asunto- ja toimitila- yms. kysynnästä ja sen synnyttämisestä tuotto-odotuksista, joihin vaikuttaa alueen vetovoima. Alueen kykyyn houkutella koti- ja ulkomaisia yrityksiä ja asukkaita (työntekijöitä) puolestaan vaikuttaa kaupunkialueen yhdyskuntarakenne, koska tuottavuus, palkkataso ja palvelurakenteen monipuolisuus riippuvat asukas- ja työpaikkatiheyksistä.

Kaavoitus on siis tärkeä maankäytön kannalta, mutta se voi itse synnyttää epätoivottavan kaupunkialueen rakenteen. Kaavoitus osaltaan mahdollistaa liiallisen hajautumisen, jos sen tuloksena rakennustehokkuudet eivät missään voi joustaa

(ylös tai alaspäin) ja keskusta-alueille ja muuallekin jää kaavoittamattomia rakentamiseen sopivia alueita. Tällöin ainoa sopeutumisen ja kasvun suunta on reunoilla, minne saatetaan kaavoittaa kerrostaloalueita etäisyyksille, joilla pientalot olisivat luonteva ratkaisu. Tämän näkemyksen mukaan haja-asutusalueilla asuvia ei pidä syyllistää asuntovalinnoistaan, vaan kaavoitusta ja harjoitettua maapolitiikka, jonka tuloksena pientaloalueita ei ole lähempänä pää- ja aluekeskuksia, jotka puolestaan olisi voitu rakentaa tehokkaammin. Hajautuneista maankäyttörakenteista ovat vastuussa sekä kuntatason että valtakunnan tason poliittiset päättäjät, jotka ovat legitimoineet harjoitetun kaavoitus- ja maapolitiikan.

Edellä esitetty näkemys kaavoituksesta antaa poikkileikkausomaisen staattisen kuvan kaavoituksesta ja toteutuneesta rakentamisesta, mutta kasvavan kaupunkialueen tapauksessa muutos (dynamiikka) on tärkeää. Se, miten kaavoitus on edennyt aiemmin ja minne nyt kaavoitetaan uusia asuinalueita ja työpaikkoja kasvavan kaupunkialueen tarpeisiin, kuvastaa kaavoittajan näkemystä toivottavasta kaupunkirakenteesta. Tiivistetäänkö jo rakennettuja alueita, muutetaanko aiempia käyttötarkoituksia vai suunnataanko kasvu reuna-alueille jättäen keskusta ja sen lähialueet entiselleen? Mitä kannustimia ja sanktioita liitetään maankäyttöön, jotta kaavoituksen mahdollistama rakentaminen myös toteutuisi? Miten liikenne- ja maankäyttöratkaisut kytetään yhteen? Nämä ovat kaupunkikehityksen strategisia valintoja, joilla on merkitystä elinkeinoelämän tuottavuudelle sekä kotitalouksien palkkatasolle ja hyvinvoinnille. Strategisesti tärkeä kysymys liittyy siihen, miten joustavasti kaavoitus sopeutuu muuttuviin olosuhteisiin ja miltä suunnalta se etsii ja tarjoaa ratkaisuja erityisesti kasvavien kaupunkialueiden tarpeisiin.

Lopuksi on syytä korostaa sitä, että kaavoitus ja rakentamisen edellytyksenä oleva infrastruktuuri vaativat resursseja ja niiden toteuttamisen eteneminen riippuu myös sovelletuista kannustinmekanismeista. Jos kaavoitus etenee alimitoitetusti asuin- ja toimitila- yms. kysynnästä riippumattomasti, tuloksena on pullonkauloja, jotka heijastuvat muun muassa kiinteistöjen hintoihin ja vuokriin sekä yritysten ja kotitalouksien sijaintivalintoihin. Ylimitoitettu kaavoitus vääriin paikkoihin ja väärään aikaan puolestaan on haaskausta etenkin, jos toisaalla on pullonkauloja. Monissa arvioissa korostetaan tätä ongelmaa asuntotuotannossa sekä pääkaupunkiseudulla että Suomessa yleisemminkin (ks. Laakso 2007a ja 2007b, Laakso ja Kähkönen 2008 sekä Laakso ym. 2011). Se tarkoittaa sitä, että toteutuvan tuotannon ja tonttivarannon suhde on tehoton eli tehdyt investoinnit kaavoitukseen ja perusrakenteeseen hyödynnetään hitaasti ja epätaloudellisesti. Kannustimet ovat liian vähäiset ja sanktiot liian heikot tonttivarannon nopean käyttöönoton edistämiseksi silloinkin, kun sen sijainti on hyvä. Tonttivarannon pitkäaikainen jälkeenjääneisyys asuin- ja toimitilakysynnän edellyttämään rakennustuotantoon verrattuna johtaa kiinteistöjen reaalihintojen pitkäaikaiseen nousuun. Ajassa vaihtelevat jäykkyydet tonttivarannon käyttöönotossa lisäävät hintojen vaihteluita, koska niiden seurauksena tarjonnan kyky seurata kysynnän muutoksia heikkenee.

4.2.1 Uudenmaan maakuntakaavaa koskeva arvio

Suomessa maakuntakaavalla on vastuu maankäytön seudullisesta kehittämisestä. Uudenmaan maakuntakaavan kaavan keskeisiksi tavoitteiksi on määritelty yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja maakunnan kilpailukyvyn parantaminen. Nämä tavoitteet vaikuttavat hyvin perustelluilta, vaikka maakuntakaavassa ei lainkaan tunnisteta aluerakenteiden ja erityisesti työpaikka- ja asukastiheyksien yhteyttä tuottavuuteen ja kuluttajien asemaan sekä työmarkkinoiden toimivuuteen.

Uudenmaan maakuntakaavaluonnoksen ohjaavuutta ja vaikuttavuutta on arvioitu muun muassa asiantuntijalausunnoissa (Uudenmaan liitto 2011). Taloudellisia vaikutuksia koskevassa arviossa (Kilpeläinen & Laakso & Loikkanen 2011, em. julkaisussa) Uudenmaan erityisenä ongelmana pidetään yhdyskuntarakenteen hajanaisuutta, alhaisia tiheyksiä ja taajamien alhaista tehokkuutta. Ne aiheuttavat tuottavuustappioita ja lisäävät liikennejärjestelmän ja palveluverkoston kustannuksia.

Tavoitteistaan huolimatta (ja niiden vastaisesti) maakuntakaava tarjoaa aluevarauksina väestö- ja työpaikkakasvua kaikkialle maakunnan alueella joitakin kyliä lukuun ottamatta. Se toteuttaa käännteistä juustohöyläperiaatetta sen sijaan, että se ohjaisi kasvua nykyisiin taajamiin sekä olemassa ja rakenteilla olevien liikenneväylien ja joukkoliikenneyhteyksien tuntumaan. Maakuntakaava ei pysty vaikuttamaan taajamien välisiin suhteisiin siten, että kasvu painottuisi liikenteellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti parhaimpiin sijainteihin jo olemassa olevissa taajamissa ja keskuksissa, joissa on kasvun edellytyksiä.

Mainitussa taloudellisia vaikutuksia koskevassa arviossa pidetään kyseenalaisena, onko nykymuotoinen maakuntakaava riittävän vahva väline, joka johtaisi nykyistä tiiviimpään yhdyskuntarakenteeseen ja toimivampaan liikennejärjestelmään. Nykyisellään maakuntakaava ja sen laadintaprosessi ovat liian irrallisia, ilman riittävää yhteyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen ja väyläinvestointeihin, palveluverkkojen toteuttamiseen ja myös kuntien kaavoitukseen ja maapolitiikkaan.

Maakuntakaavaprosessin heikkouksien taustalla on kaavasta vastuussa olevien instituutioiden toimimattomuus. Maakuntavaltuusto koostuu jäsenkuntien valtuustoista valituista edustajista. Maakuntavaltuuston jäsenet edustavat omia kuntiaan ja ajavat niiden etua, eivät maakunnan kokonaisuutta. Kaava on jäsenkuntien kuntakohtaisten tavoitteiden summa ja priorisoinnit jäävät löyhiksi. Tärkeät päätökset tehdään muilla foorumeilla ja sopimuksin valtiovallan kanssa, koska maakuntavaltuusto on vallankäyttäjänä heikko. Se ei erityisesti Uudellamaalla ole edes tunnettu kansalaisten keskuudessa. Sen edustajia ei valita suorilla vaaleilla. Toisaalta maakuntavaltuudet eivät profiloitu päättäjiksi, jotka hoitaisivat Uudenmaan maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiä tämän instituution

välityksellä. On paradoksaalista, että monet maakuntavaltuuston ja -hallituksen jäsenet ajavat kuntaliitoksia Uudellamaalla, jotta maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksistä päätettäessä olisi laajempi näkemys, mutta samalla jättävät nämä asiat hoitamatta sitä varten olemassa olevassa instituutiossa. (Kilpeläinen & Laakso & Loikkanen 2011).

4.3 Kaavoitus ja maan arvonnousu

Maankäytön suunnittelu ja toteutus ovat luonteeltaan konkreettista liikenneväylien, asuinalueiden, rakennusten jne. ominaisuuksien määrittelyä ja rakentamista. Kaavoitus ja toteutuva rakentaminen synnyttävät yhdyskuntarakenteita. Yhdyskuntien fyysinen rakenne ja sen tarjoamiin palveluihin kohdistuva kysyntä synnyttävät asuntojen ja muiden kiinteistöjen hintarakenteen ja ne vaikuttavat myös rakentamattomien tonttien ja raakamaan hintaan.

Kaupunkialueiden kasvu edellyttää kaavoitusta ja lisärakentamista (ylös, alas tai sivusuuntaan kaupunkikeskustoista), jotta lisääntyneeseen kysyntään voitaisiin vastata. Kaavoitus vaikuttaa maan ja tonttien hintaan sekä jo rakennettujen kiinteistöjen arvonnousuihin (tai -laskuihin) säätelemällä osaltaan tarjontaa eli sitä, missä määrin asuntojen ja muiden rakennusten kanta (tarjonta) pystyy vastaamaan kysynnän kasvuun. Samalla herää kysymys siitä, miten pääomavoitot syntyvät ja kenelle ne kuuluvat. Kun osa kappaleessa 4.4 käsiteltävistä maapolitiikan välineistä sekä asuntojen hintojen ja vuokrien määräytymisestä yleisemminkin liittyvät maanhinnan muodostukseen, tässä kappaleessa kysymystä tarkastellaan kaavoitusprosessin näkökulmasta. Vaikka kaavoitus ei ole kiinteistöjen arvonnousun perussy, joka on yleensä kysynnän kasvu, kaavoitus vaikuttaa hinnanmuodostukseen säätelemällä sitä, minne voidaan rakentaa, kuinka paljon ja millaisia rakennuksia.

Miksi maasta ollaan valmiita maksamaan ja miten maan markkinahinnan ja markkinavuokran kehitys kytkeytyy kaavoitusprosessiin? Maasta ollaan valmiita maksamaan siksi, että siitä on saatavissa palveluvirtaa ja sen tuottoa edes jossain vaihtoehdoisessa käytössä, ja siihen liittyy niukkuutta. Esimerkiksi kaukana asutuksesta olevan pellon tai metsäpalstan markkinavuokra vastaa siitä saatavan viljan- tai puunmyynnin tuottamaa nettotuloa. Maan markkinahinta on odotettavissa olevan nettotulovirran nykyarvo, kun maa on parhaassa käytössään. Kaupunkien ympäristössä kaavoittamatonta maatalous- tai metsämaata kutsutaan usein raakamaaksi, jonka hinta ja vuokra määräytyvät viljelyn tuoton perusteella, jos on täysin varmaa, että sitä ei kaavoiteta muuhun käyttöön. Jos maa on kaavoitettu asuntomaaksi, mutta se on rakentamatta, niin sen markkinavuokra ja -hinta määräytyvät kuitenkin kaavan mahdollistaman (tulevan) asutuksen odotettavissa olevan nettotuoton perusteella. Hyvissä sijainneissa ja alueilla, joilla on asunto-kysyntää, rakentamattoman kaavoitetun maan eli tyhjän tontin maanvuokra ylittää maa- ja metsätalouden maanvuokran (eli niiden tuoton) ja siksi sen hintakin on maa- ja metsätalouden hintaa korkeampi. Näin asuntojen

kysyntätilanne ja kaavoitus tarjonnan säätelijänä mahdollistavat maan arvonnousun, vaikka sille ei ole vielä rakennettu mitään.

Kun tontille rakennetaan eli kiinteistöön kuuluu maa ja asunto, sen kokonaisvuokra muodostuu periaatteessa kahdesta komponentista: maanvuokrasta ja rakennetun asunnon vuokrasta aikayksikköä kohti. Asuntoa vuokrattaessa siitä maksetaan kuitenkin kokonaisvuokraa, joka määräytyy markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan. Kun markkinavuokrasta vähennetään asunnon ylläpitämisen vuotuiset kustannukset, jäljelle jää maanvuokra. Maanvuokra on siis residuaalierä, joka saadaan vähentämällä tuloista (bruttovuokra) kiinteistön hallussapidon kustannukset aikayksikköä kohti. Näin ajatellen tontin ja sillä olevan asunnon kattava markkinahinta koostuu rakennuksen arvosta, joka vastaa sen rakennuskustannuksia, plus tontin arvosta, joka vastaa odotettavissa olevan maanvuokratulovirran nykyarvoa. Tämä valmiiksi rakennetun kiinteistön maan tontinhintakomponentti on suurempi kuin rakentamattoman tontin hinta siksi, että jälkimmäisessä tapauksessa vuokratulovirtaa asumiskäytöstä saadaan yleensä vasta myöhemmin asunnon valmistuttua. Toisin sanoen tässäkin vaiheessa tapahtuu pieni maakomponentin arvonnousu.

Jos rakennuskustannukset ja asuntojen ylläpidon juoksevat kustannukset koko maassa kaikkialla ovat samat, kaikki asuntojen kokonaisvuokrien ja hintojen alueelliset erot ovat maakomponentista aiheutuvia eroja ja ne heijastavat maan niukkuutta. Siellä, missä maata on runsaasti saatavilla maa- ja metsätalousmaan hinnan hieman ylittävällä hinnalla, asuminen on halpaa. Kaupunkialueilla ja erityisesti niiden hyvissä ja halutuissa sijainneissa (pää- ja aluekeskustat, rannat jne.) maa on niukkaa ja asunnot ja muutkin kiinteistöt ovat sekä vuokrattuina että ostettuina kalliita.

Kaupunkialueiden kasvaessa maa- ja metsätalouskäytössä oleva maa muuttuu niin sanotuksi odotusarvomaaksi, kun todennäköisyys sen kaavoittamisesta kaupunkimaiseen käyttöön tulee positiiviseksi. Tällöin tällaisen maan hinta nousee maa- ja metsätalousmaan hinnan yläpuolelle ja sitä korkeammaksi, mitä suurempi on asunnoksi kaavoittamisen todennäköisyys ja mitä lyhyemmän ajan kuluttua kaavoituspäätöksen odotetaan tapahtuvan. Tässä tapauksessa maan arvonnousu alkaa jo ennen kaavoituspäätöstä ja se jatkuu hyppäyksenä ylöspäin, kun kaavoituspäätös varmistuu. On huomattava, että kaupunkialueiden kasvun perustuessa niiden työpaikkojen, väestön ja sen tulotason kasvuun, muutoksia ei tapahdu ainoastaan kaupungin reunalla. Asuntojen hinnat ja vuokrat nousevat kaikkialla (kaikilla etäisyyksillä keskustasta) eli arvonnousua, joka on maakomponentin hinnannousua, kohdistuu asuntojen ja muiden kiinteistöjen koko kantaan.

Jos tarkasteltavaa odotusarvomaata ei kaavoitetakaan asuntokäyttöön, vaan se jää pysyvästi alkuperäiseen käyttöönsä, maan markkinavuokra ja -hintat laskevat ja sen omistajan varallisuuden arvo laskee kaavoituspäätöksen tuloksena. Naapuritonttien tai muualla odotusarvomaata omistaneiden kohdalla tilanne on usein

päinvastainen: heidän maansa kaavoitettiin asuntokäyttöön ja he pääsivät mukaan arvonnousuprosessiin.

Tässä asetelmassa herää kysymys, tulisiko kasvavilla kaupunkialueilla maan arvon nousua leikata ja tulisiko kunnan tai valtiovallan korvata maan arvon laskua, kun kaavoitus aiheuttaa erisuuntaisia muutoksia samalla kaupunkialueella. Näitä kysymyksiä käsitellään maapolitiikan keinojen käsittelyn yhteydessä, sillä osa keinoista liittyy maan arvonnousun jakamiseen. Samalla on sanottava, että kysymys on paljon laajempi, sillä kasvavilla kaupunkialueilla koko asuntokannan arvo nousee. Toisaalta avainyritystensä sulkemisen jälkeen väestöään menettävillä paikkakunnilla odotusarvomaan, kaavoitettujen tonttien ja kaikkien asuntojen sekä toimitila- ym. kiinteistöjen markkinahinnat laskevat.

Nämä arvomuutokset herättävät kysymyksen, miten niitä verotuksessa käsitellään. Suomen henkilöverotuksessa kotitalouksien omassa käytössä yli kaksi vuotta olleiden asuntojen luovutusvoitot ovat olleet verottomia eikä luovutustappioita ole voinut vähentää verotuksessa. Alle kaksi vuotta omassakin käytössä olleiden asuntojen myynnistä saatu luovutusvoitto on pääomatulona verotettavaa tuloa. Tällaisen asunnon myynnistä syntynyt luovutustappio vähennetään verovelvollisen saamasta omaisuuden luovutusvoitosta verovuonna ja viitenä seuraavana vuonna 1.1.2010 lukien (kolmena ennen vuotta 2010). Useimmilla kotitalouksilla ei ole sellaista omaisuutta, josta voisi saada luovutusvoittoja, mistä vähentää asunnon ”pakkomyynnin” yhteydessä syntynyt luovutustappio sitä seuraavina vuosina. Jos asunto on vastikään hankittu ja paikkakunnan talous kääntyy taantumaan, työttömyys kasvaa ja johtaa asunnon pakkomyyntiin, kun ei selvitä lainoista, niin useimmat alle kaksi vuotta asuneet eivät saa luovutustappiota vähennettyä ja muille se ei ole mahdollista, vaikka olisi luovutusvoittoja seuraavina vuosina. Mikäli asunnon sijasta on hankittu vasta tontti ja se myydään edelleen rakentamattomana tonttina, kaupasta syntyvää luovutusvoittoa verotetaan pääomatulona ja luovutustappiota myöhemmistä luovutusvoitoista vähennyskelpoisena eränä pääomatuloverotuksessa. Elinkeinotoimintaa harjoittavan yrityksen tontinmyynnistä syntyvä luovutusvoitto on pääomatuloa, jota verotetaan yhteisöveroprosentilla. Tontinmyynnistä aiheutuvaa luovutustappiota yritys voi vähentää sen syntyvuonna ja seuraavina kymmenenä vuotena yhteisöverotuksessa.

Asuntojen ja erityyppisten kiinteistöjen, rakentamattomat tontit mukaan lukien, arvonnousut vaikuttavat myös kotitalouksien ja yritysten maksamiin kiinteistöveroisiin. Kiinteistöverotuksessa maata ja rakennusta verotetaan eri prosentein. Jos koko kaupunkialueella asuntojen hinnat nousevat ja se on kokonaan maakomponentin arvonnousua, niin maan markkina-arvo kasvaa. Jos sen verotusarvoa nostetaan vastaavasti, osa arvonnoususta kanavoituu yhteiskunnalle. Taantumaan ajautuneella paikkakunnalla kiinteistöverotus lievenee, jos verotusarvot seuraavat markkina-arvoja. Kaupunkialueen sisällä parhaissa (kalleimmissa) sijainneissa sama maakomponentin kiinteistöveroprosentti tuottaa suuremmat verotulot kuin heikommissa (halvimmissa) sijainneissa. Siltä osin kuin hyvät sijainnit ja niiden

korkea hintataso ovat seurausta julkisen sektorin tarjoamista hyvistä palveluista ja yhteyksistä, kiinteistövero on hyötyvero. Toisin kuin kunnallinen tulovero, se ”hinnoittelee” eri alueet niiden tarjoamien palvelusten mukaan. Huonoissa sijainneissa, kuten kaatopaikan lähellä tai huonojen yhteyksien päässä, omalla tontilla olevien kiinteistöjen markkina-arvot ja maksetut kiinteistöverot ovat pieniä. (Loikkanen & Lyytikäinen, 2009).

4.4 Maapolitiikan keinot ja niiden käyttö

Suomessa maankäytön suunnittelussa päävastuu on kunnilla. Valtio käyttää suunnittelussa lähinnä lainsäädäntövaltaa ja tuomiovaltaa sekä ohjaa kuntia. Maankäytön ohjauksen kannalta tärkein laki on vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja vuoden 1977 lunastuslaki (603/1977). Vuoden 1999 rakennuslain uudistuksen myötä uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa siirrettiin kaavoituksessa aikaisempaa enemmän vastuuta kunnille ja valtion rooli jäi ensi sijassa ohjaavaksi.

Asuntojen sekä liike- ja teollisuusrakennusten ja muiden tilojen tuotanto edellyttää, että saatavilla on rakennuskelpoista maata, joka kaavoitetaan ja kytketään kunnallistekniikan ja muun infrastruktuurin verkostoihin. Rakennuskelpoinen maa voi olla kuntien itselleen hankkimaa maata, jota kaavoitetaan ja luovutetaan rakennettavaksi kunnan ulkopuolisille toimijoille joko myymällä tai vuokraamalla kaavoitettu maa. Vaihtoehtoisesti kunta kaavoittaa yksityistä maata. Molemissa tapauksissa kunta on vastuussa infrastruktuurista, jonka se voi rakentaa joko itse tai sopia sen rakentamisesta yksityisten tahojen kanssa sopimusmeneteltyllä. Rakentamattoman maan kaavoittamisen lisäksi olemassa olevia kaavoja, niiden määrittelemiä rakennusoikeuksia ja rakennusten käyttötarkoituksia voidaan muuttaa.

Maan jalostumista rakennetuksi tontiksi voidaan jäsentää seuraavasti (ks. Rinkinen 2007). Raakamaan tai käyttötarkoitukseltaan muuttuvan rakennetun maan jalostus alkaa yleiskaavoituksesta, jonka pohjalta aktiivista maapolitiikkaa harjoittavat kunnat hankkivat maata kunnalle tai ryhtyvät sopimusneuvotteluihin yksityisten maanomistajien kanssa. Seuraava vaihe on alueen asemakaavoitus, jonka rinnalla käynnistetään kunnallistekniikan suunnittelu ja yksityisen maanomistuksen tapauksessa valmistellaan maankäyttösopimusta. Asemakaavoituksen jälkeen toteutetaan kiinteistönmuodostus, jonka jälkeen kunnan omistamat maat ovat valmiita maan luovutukseen ja edelleen rakentamiseen, jos hankkeelle löytyy investoija. Maankäyttösopimusmallissa vastaavassa vaiheessa siirrytään toteutukseen maanomistajan vastaamana, ja kunnan roolina on valvoa, että kaava toteutuu. Tyypillisesti kiinteistönmuodostuksen ja maanluovutuksen rinnalla sekä rakentamisen alkuvaiheessa rakennetaan kunnallistekniikka.

On syytä korostaa, että pelkkä kaavoitus ei takaa rakentamista. Jonkun on tehtävä investointipäätös hankkia tontti ja sen lisäksi rakentaa sille. Investointipäätöksen

tekijä voi olla loppukäyttäjä, pitkäaikainen kiinteistösijoittaja, joka vuokraa tiloja, tai grynderi, joka myy asuntoja tai muita tiloja markkinoille toimien sekä rakennuttajana että rakentajana. Pelkkänä rakennuttajana toimivat tahot valitsevat rakentajan joko urakkakilpailulla tai muulla menettelyllä. Ilman investoijatahojen kiinnostusta kaavoitettu maa jää joko kokonaan tai ainakin osin rakentamatta.

Maan jalostumisprosessiin rakennetuiksi tontiksi vaikutetaan maapolitiikalla. Sillä tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen (Virtanen 2000).

Maapolitiikan keinovalikoima voidaan jakaa fiskaalisiin ja muihin keinoihin seuraavasti:

A. Fiskaaliset keinot

1. Kuntien kiinteistövero vuodesta 1993 lähtien
 - ja kaavoitetun rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero vuodesta 2001 alkaen
2. Tonttien myyntivoiton verottomuus
3. Kaavoitusmaksut (kehittämiskorvaukset), liityntämaksut
4. Infrastruktuuri-investointien tuki

B. Muut maapoliittiset keinot

- kuntien oma maanomistus
- kuntien omien tonttien luovuttaminen
- raakamaan hankkiminen vapaaehtoisin kaupoin
- raakamaan osto kunnan etuosto-oikeutta käyttäen
- raakamaan lunastus
- maankäyttösopimusten tekeminen muiden omistajien kanssa
- kaavoitetun maan rakentamiskehotus
- kehittämisalumenettely
- informaatio- ja neuvontapalvelut sekä markkinointi

Seuraavassa esitellään ja arvioidaan näitä maapoliittisia keinoja, niiden käyttöä ja toimivuutta nykyisen tutkimustiedon valossa. Ensin käsitellään kuntien raakamaan hankintaa vapaaehtoisin kaupoin, kunnan etuosto-oikeutta hyväksikäyttäen ja lunastusmenettelyn avulla. Sen jälkeen käydään läpi yksityisen maan kaavoittamiseen ja sen infrastruktuurin rakentamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia, kaavoitusmaksuja ja infrastruktuuritukia sekä erikseen valtion roolia maanomistajana. Raakamaan kaavoitus tai jo rakennetun maan käyttötarkoituksen muutos uudella kaavalla ei takaa sitä, että kaavoitettu tontti tulee rakennetuksi. Tähän liittyen käsitellään rakentamiskehotusta ja kiinteistöverotusta keinoina saada kaavoitettu maa rakennetuksi. Suomessa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla kaupunkialueiden kasvu on purkautunut reuna-alueille yhdyskuntarakenteita

hajauttaen. Jatkossa nykyistä suurempi paino tulisi olla rakentamattomien väli-alueiden rakentamisessa ja jo rakennettujen alueiden uskäytössä. Tähän liittyen käsitellään kehittämisalumenettelyä sekä maakäyttöön yleisemminkin liittyviä informaatio- ja neuvontapalveluita sekä markkinointia.

4.4.1 Raakamaan hankkiminen vapaaehtoisin kaupoin, kunnan etuosto-oikeutta hyväksikäyttäen ja lunastusmenettelyn avulla

Laakson ja Kähkösen (2008) raportin mukaan kuntien maankäyttövirkamiehistä valtaosa pitää kunnan aktiivista ja pitkäjänteistä **raakamaan hankintaa** kuntien maapolitiikan tärkeimpänä keinona. Raakamaata tulee hankkia yhdyskuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisilta kasvusuunnilta, sitten maata kaavoitetaan ja luovutetaan eteenpäin rakentamiseen hyväksytyjen pelisääntöjen mukaisesti. Myös Suomen Kuntaliitto (2007) painottaa vahvasti aktiivisen maapolitiikan ensisijaisuutta. Tällaista maapolitiikkaa kannattaa myös Virtanen (2000 ja 2004) perusteeseissään.

Maan hankinnassa **vapaaehtoisia kauppoja** pidetään ensisijaisena menettelynä. **Etusto-oikeuden** käyttö on harvinaista. Tätä kuvaa se, että Kuntaliiton mukaan etuosto-oikeutta käytettiin noin yhdessä tuhannesta kuntien tekemistä maakau-poista. Kaupat olivat kuitenkin suuria ja niillä saatiin noin 5 % kuntien hankkimasta maa-alueesta vuosina 2000–2004.

Myös raakamaan **lunastaminen** on poikkeuksellista. Keskinen (2007) mukaan lakiin perustuvia asuntotarkoituksiin perustuvia lunastustapauksia on ollut keskimäärin vain 2 vuodessa jaksolla 2001–2006. Sen sijaan maa-alueiden lunastaminen kunnalle kaduksi tai yleiseksi alueeksi asemakaavan perusteella on yleistä. Laakson ja Kähkösen (2008) raportissa todetaan, että kunnan virkamiesten mukaan lunastusmenettely (tai sen uhka) takaa kunnalle vahvan aseman sopimustilanteissa. Toisaalta suuri osa heistä on sitä mieltä, että lunastusta pitäisi käyttää aiempaa enemmän.

4.4.2 Maankäyttösopimukset, -maksut vai infrastruktuurituet

Uudisrakentaminen ei ole kustannuksetonta, sillä rakennusten lisäksi kaavoitus ja uusien alueiden kytkeminen olemassa oleviin infrastruktuuripalvelujen verkostoihin (vesi-, viemäri-, sähkö- ja liikenneverkkoihin) maksaa. Lisäksi uudet tulokkaat lisäävät olemassa olevien julkisten palveluyksiköiden käyttöasteita ja voivat ruuhkauttaa niitä aiheuttaen yhteiskunnallisia kustannuksia. Jos edellä mainitut kustannukset eivät kohdennu muuttajille, kannustejärjestelmän voi sanoa tukevan kaupungin kasvua liiallisesti. Näin käy, jos infrastruktuurin laajennukset kustannetaan koko kaupungin väestön maksamista paikallisveroista, jolloin ne eivät kohdennu muuttajiin. Myös tukipolitiikka voi kannustaa yhteiskunnallisesti liialliseen muuttoliikkeeseen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi

tarjoamalla markkinahintoihin nähden subventoituja kunnan omistamia tontteja (niin sanotut markan tai euron tontit eräissä kunnissa). Edellä mainittujen kustannusten vastapainona ovat aiemmin esillä olleet kasautumisen hyödyt, joiden realisoitumiseen voidaan vaikuttaa maankäyttö- ja liikenne- ja rakennuspolitiikalla. Osa näistä hyödyistä koskee koko kaupunkialuetta, osa on paikallisemmin kohdentuvaa, kuten uusien liikenne- ja rakennuspolitiikan (kuten uusi metrolinja) tarjoamat edut.

Yhteiskunnallisten kustannusten ja hyötyjen tulisi välittyä muuttopäätöksen tekijöiden päätöksentekotilanteeseen niin, että muuttoliike kasvaa vain niiden osalta, joille muuton yhteiskunnallinen rajahyöty on vähintään vastaavan rajakustannuksen suuruinen. Tällaista ehtoa on vaikea kohdentaa oikein säätelemällä kaupunkialueen väestön kokonaismäärää summittaisella kasvunrajoituspolitiikalla, joka ei edes pyri toteuttamaan tätä sääntöä. Monissa maissa aiheuttaja maksaa -periaatetta pyritään toteuttamaan niin, että uudisrakentamiseen liittyy maksuja, jotka pyritään mitoittamaan vastaamaan uudesta tulokkaasta aiheutuvia kustannuksia, mutta ne voivat lisäksi leikata maan arvonnousua. Niitä kutsutaan eri nimillä kuten kaavoitusmaksu, kehittämiskorvaus tai maankäyttömaksu (englanniksi development charge, impact fee). Tällaisiin maksuihin liittyy valintoja: tulisiko niillä aiheutuneiden infrastruktuurikustannusten lisäksi leikata niin sanottua ”ansiotonta arvonnousua” ja tulisiko niiden olla kokonaan paikallisia (määräytyä paikallisesti ja niiden tuotot paikallisia), kokonaan valtakunnallisia vai sellaisia, että maksut määräytyvät keskitetysti, mutta niiden tuotto tulee kunnille. Cheshiren (2012) mielestä tällaisten maksujen tulisi olla valtakunnallisia, läpinäkyviä ja kiinteistön sijainnista ja liityntäkustannuksista riippuvia taksoja, mutta niiden tuotot tulisivat paikallishallinnolle (kunnille). Tällaisina ne kannustaisivat kuntia kaavoittamaan ja rakentamaan infrastruktuuria, kun samalla niiden toteuttamiseen saataisiin rahoitusta.

Suomessa uuden maankäyttö- ja rakennuslain tullessa voimaan vuosituuhannen vaihteessa, sen luvussa 12a kunnille annettiin oikeus periä kehittämiskorvaus, jos kunta kaavoittaa yksityistä maata ja maanomistajan kanssa ei ole saatu tehtyä maankäyttösopimusta. Korvauksen edellytyksenä on, että kaava tuo maanomistajalle merkittävää hyötyä ja uutta asuinrakennusoikeutta on yli 500 kerrosneliötä (kem²). Korvauksen enimmäismäärä on 60 % kaavan maalle tuomasta arvonnoususta. Periaatteessa kehittämiskorvaus tarjoaa kunnalle tehokkaan välineen periä korvausta kaavoituksen aikaansaamasta arvonnoususta ja kattaa kaavan laatimisen ja perusrakenteen toteuttamisen kustannuksia.

Takalo-Eskolan (2005) selvitykseen sisältyvän kuntakyselyn tulosten mukaan kehittämiskorvausta on käytetty vuoteen 2005 mennessä erittäin vähän. Sama kuva syntyy tätä raporttia varten Espoolelle, Helsingille ja Vantaalle tehdyn tiedustelun perusteella. Helsingissä kehittämiskorvausta ei sovelleta juuri lainkaan, mikä selittyy paljolti sillä, että yksityisomistuksessa olevaa maata on vähän, kun kaupunki on alueen suurin maanomistaja. Helsingissä maankäyttösopimusten määrä on ollut 10–15 vuodessa. Sillä, että kehittämiskorvausta ei käytetä,

ajatellaan kannustettavan täydennysrakentamiseen. Myös Vantaalla yksityisomistuksessa olevaa maata kaavoitettaessa käytetään vain maankäyttösopimuksia, joita on tehty viime aikoina 20–25 kappaletta vuodessa. Espoossa kaupungin politiikkaan on kuulunut jo kauan kaavojen, myös laajempien ensimmäisten asemakaavojen, laatiminen yksityisessä omistuksessa oleville alueille. Siitä syystä Espoossa tehdään runsaasti maankäyttösopimuksia. Vuosina 2008–2012 maankäyttösopimuksia tehtiin yhteensä 114 kappaletta. Vuositasolla sopimusten lukumäärät olivat 22–31 kappaletta, mutta vuonna 2010 tehtiin peräti 53 maankäyttösopimusta. Espoossa kehittämiskorvaus nähdään sovellettavana keinona, jos sopimukseen ei päästä, mutta toistaiseksi on aina neuvoteltu niin pitkään, ettei sitä ole tarvinnut käyttää.

Takalo-Eskolan (2005) tulosten perusteella kuntien virkamiesten yleisen näemyksen mukaan kehittämiskorvauksen merkityksen tulisi olla ennen kaikkea **maankäyttösopimuksia** varmistava ”perälauta” ja niihin verrattuna toissijainen väline. Miksi maankäyttösopimuksia sitten pidetään hyvänä vaihtoehtona? Selvityksensä perusteella Takalo-Eskola nostaa esiin maanomistajien sitoutumisen yhteistyöhön sen lisäksi, että kunta saa katettua kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Maankäyttösopimuksen katsotaan soveltuvan hyvin ennen kaikkea rakennettuja tai muussa yhdyskuntatoimintojen käytössä olleita alueita uudelleen kaavoitettaessa. Takalo-Eskolan selvitykseen sisältyvän kuntaliiton tilaston mukaan kunnissa on tehty keskimäärin 122 maankäyttösopimusta, joissa on sovittu keskimäärin 830 000 kem²:n rakennusoikeudesta vuodessa jaksolla 2000–2004. Kuntaliiton edustajan arvion mukaan maankäyttösopimusten määrä on kasvamassa kunnissa. Lisäksi on yleistymässä, että sopimuksella veloitetaan maanomistajaa rakentamaan katuja ja muuta perusrakennetta sopimusalueelle sekä osallistumaan julkisten palveluiden edellyttämien investointien kustannuksiin.

Voidaan kuitenkin väittää, kuten Cheshire (2012), että kehittämiskorvaukset ovat parempi vaihtoehto kuin kuntien tekemät maankäyttösopimukset yksityisten maanomistajien (tai valtion) kanssa. Näissä sopimuksissa sovitaan paitsi infrastruktuurin rakentamisesta tai sen kustannusten jakamisesta myös kaavoituksen tuottaman (tai mahdollistaman) arvonnousun jakamisesta maanomistajan ja kunnan välillä. Maankäyttösopimusten ongelmana on se, että ne eivät ole läpinäkyviä, niiden lopputulos riippuu neuvotteluvoimasta ja kulloisestakin tilanteesta ja yleensä niiden käyttö rajoittuu vain suurimpiin rakennuskohteisiin. Näistä syistä Cheshire (2012) perustelee, miksi Englannissa tulisi ottaa käyttöön muun muassa Yhdysvalloissa vuodesta 1947 käyttöön otetut kehittämiskorvaukset (impact fee). Huomattakoon, että molemmissa maissa maankäyttöön liittyy muutakin verotusta, sillä kiinteistövero on paikallisverotuksen yksinomainen tai päälähte sekä Englannin että Yhdysvaltojen kunnissa. Toisaalta Yhdysvalloissa kehittämiskorvaukset eivät ole maanlaajuisesti tai edes osavaltion tasolla määriteltyjä, vaan paikallisia taksoja. Niiden tuottoja käytetään nykyään paitsi teknisen infrastruktuurin laajenemisen myös lisäkoulujen kustannusten kattamiseen. Kehittämis-

korvausta maksetaan sekä asunto- että muuhun rakentamiseen liittyen. Kansainvälistä vertailua eri maiden tavoista rahoittaa infrastruktuuria ja rahastaa ansio- tonta arvonnousua käsittelee Alterman (2007). Eri maiden maapolitiikkaa koskevaa vertailua sisältyy Hautamäen (1998) tutkimukseen, joka koskee kaavoituksen toteuttamisvastuun jakautumista, sekä Viitasen väitöskirjaan, joka käsittelee suomalaista rakennusmaan järjestelyä kansainvälisessä kehikossa (Viitanen 2000).

Laakso ja Kähkönen (2008) tuovat Suomen maankäyttösopimukseen liittyen esille sen, että meillä yksityinen maanomistaja on paikallisessa monopoli asemassa strategisesti tärkeän maa-alueen omistajana. Sillä voi olla vahva asema myös muun muassa kunnan luottamuselimissä. Lopputuloksen kannalta on ongelmallista, jos kunta on ”heikko” osapuoli maankäyttösopimuksesta neuvoteltaessa. Kunnan keinoina ovat sopimuksen hyväksymättömyys sekä maa-alueen lunastusmahdollisuus. Edellinen johtaa maa-alueen kehittämisen lykkääntymiseen. Jälkimmäisessä riskinä on, että kunnalla ei ole riittävää halua tai resursseja viedä lunastusprosessia läpi ja toteuttaa maankäytön kehittämistä omin voimin.

Kehittämismaksujärjestelmän laajan soveltamisen etu on se, että se kannustaa kuntia kaavoittamaan ja rakentamaan infrastruktuuria etenkin, jos siihen saadaan rahoitusta tehdyn työn aiheuttamien kustannusten ja arvonnousun leikkaamisen perusteella. Suomessa ja pääkaupunkiseudulla ollaan liki käänteisessä tilanteessa. Parhaissa sijainneissa kiinteistöjen hinnat ovat sijaintieduista johtuen korkeat, mutta kiinteistöveroitus on kansainvälisesti vertaillen alhainen eikä sen ja maankäyttösopimusten tuotoilla saada riittävästi luotua lisää ”hyviä sijainteja” liikenneinvestoinneilla ja muilla hankkeilla, vaan infrastruktuuri-investointeja rahoitetaan pääosin yleisistä verovaroista. Lopputuloksena on etenkin Helsingin seudulla hidastunut ja/tai joustamaton kaavoitus ja liikennehankkeet etenevät verkkaisesti, kun niiden rahoitusedellytykset ovat heikot. Kaiken lisäksi toiminnallinen kaupunkialue on kansainvälisessä vertailussakin erittäin hajautunut (EEA 2006). Se laajenee jatkuvasti, ja toisaalta alueen sisällä tapahtuu erilaisia muutoksia, joita on analysoitu muun muassa Jaakolan ja Lönnqvistin (2009) tutkimuksessa.

Helsingin seudulla hyvissä sijainneissa tulisi rakentaa nykyistä enemmän ja intensiivisemmin ja samalla julkisen liikenteen edellytyksiä tulisi parantaa sen sijaan, että kasvu suuntautuu suurien yhteiskunnallisten kustannuksien aiheuttamien reuna-alueille ja lähikaupunkialueita myöten. Korostettakoon lopuksi sitä, että kehittämiskorvausten laajamittaiseen käyttöön siirtyminen ei ole ongelmallista. Se edellyttäisi ensinnäkin nykyistä parempaa tietopohjaa infrastruktuuri-investointien kustannuksista. Toisekseen korvausten tulisi olla pikemmin aluekuin tapauskohtaisia, jolloin ne olisivat taajamissa alempia ja haja-asutusalueilla korkeampia. Tällaisina ne kannustaisivat yhdyskuntarakenteiden eheyttämiseen.

Suomessa valtio on viime aikoina ryhtynyt toteuttamaan politiikkaa, joka voi olla edellä esitettyjen periaatteiden vastaista. Se myöntää **avustuksia infra-**

struktuuri-investointeihin. Valtio on vuosina 2005–2009 myöntänyt 50 miljoonaa euroa kunnallistekniikan rakentamisavustuksia. Tämän lisäksi on myönnetty valtion avustuksia vesihuolto-toimenpiteisiin (esim. vuonna 2008 lähes 8 miljoonaa euroa), joihin saadaan rahaa myös EU-varojen kautta. (VTV 2010, s. 119).

Jos tukirahaa saa kaupunkialueille rakennettaessa, se alentaa uudisrakentamisen kustannuksia ja vääristää muuttopäätöksentekoa entisestään. Toisaalta, mikäli tukirahaa saa myös tai erityisesti haja-asutusalueilla, sen tuloksena kaupunkialueiden hajautuneisuus ja sen yhteiskunnalliset kustannukset kasvavat entisestään. Kaavoitusmaksujen tarkoitushan on juuri päinvastainen. Mikäli yritysten toimitiloja tai asuntoja rakennetaan infrastruktuurin kannalta kalliisiin paikkoihin ylipäänsä, niin aiheuttajien pitäisi maksaa liittymistä enemmän kuin nykyisten rakenteiden keskellä tai lähellä olevien kohteiden.

Jos kehittämiskorvauksia sovellettaisiin nykyistä yleisemmin ja ankarampana, niin eikö se jarruttaisi kaupungistumista? Kehittämiskorvaukset samoin kuin kiinteistöveroitus eri muodoissaan vaikuttavat (kapitalisoituvat) maan hintaan sitä alentaen. Näin ollen kiinteistöjen ”kokonaishintaa” ajatellen muutosta ei tapahdu, jos kapitalisoituminen on täydellistä. Toisaalta, kun maankäyttöön liittyvissä maksuissa ja veroissa tapahtuu merkittävämpi muutos ja maaomaisuuden arvo alenee, niin häviäjiä ovat kulloisetkin maan ja rakennettujen kiinteistöjen omistajat. Uudet markkinoille tulijat pitävät muutosta suotuisana, mutta nykyiset kiinteistöjen omistajat vastustavat maksujen ja verojen muutoksia, koska heidän omaisuutensa arvo alenee. Koska jälkimmäiset ovat yhteiskunnassa enemmistönä, muutokselle on vaikea saada poliittista kannatusta valtakunnallisella tasolla.

Muuttopäätökseen kaupunkialueelle vaikuttavat kustannusten lisäksi uuden sijainnin hyödyt verrattuna aiempaan. Mikäli kaavoitusmaksuilla ja kiinteistöverotuksella onnistutaan tiivistämään yhdyskuntarakenteita ja tiiviys lisää tuottavuutta, niin politiikkamuutos lisää kaupungistumisen hyötyjä. Nämä hyödyt ovat erilaisia sektorista ja yrityksestä toiseen. Toisaalta kotitalouksien preferenssit vaihtelevat erityyppisten kaupunkien kesken. Jos tavara- ja palveluvalikoiman monipuolisuus ja urbaani elämä ovat tärkeitä, kaupungin kiinnostavuus kasvaa. Sitä vastoin maaseutua kaipaavalle kaupungin sisällä ei ole paljoa tarjottavaa tai se on erittäin kallista. Toisaalta maankäytön tehostuminen, erityisesti korkeampi rakentaminen, antaa tilaa puistoille yms. urbaaneille viheralueille ja vaikkapa kanaville.

Vaikka tässä kirjoituksessa puhutaan kaupungistumisesta ja siihen liittyvistä hyödyistä ja haitoista, pitkälle menevä erottelu kaupunkialueiden ja maaseudun välillä on harhaanjohtavaa mm. siksi, että nykyinen kuljetusteknologia ei sido ihmisiä paikkaan entiseen tapaan. Kaupunkilaiset viettävät entistä enemmän aikaa maalla ja maalaiset kaupungeissa. Molemmissa on omat vetovoimatekijänsä.

4.4.3 Kaavoitetun maan saaminen rakennetuksi: rakentamiskehotus ja kiinteistöverotus

Edellä on käsitelty maan hankintaan ja kaavoitukseen liittyviä kysymyksiä. Niiden myönteiset ratkaisut eivät kuitenkaan takaa sitä, että rakentaminen toteutuu ja etenkin sitä, että rakennetaan parhaisiin paikkoihin. Ääritapauksessa maata hankitaan saavutettavuuden ja muiden tekijöiden suhteen huonoista paikoista. Parhaita sijainteja ei saada kaavoituksen tai varsinkaan rakentamisen piiriin. Tässä käsitellään politiikan keinoja, joilla jo kaavoitettu rakentamaton tai vain osin rakennettu maa voidaan saada rakennetuksi.

Kunta voi nopeuttaa asemakaavan mukaisen rakennuspaikan rakentamista antamalla tietyillä edellytyksillä **rakentamiskehotuksen**. Kunnalla on oikeus **lunastaa** rakennuspaikka, jos sitä ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakennuskehotuksen antamisesta. Takalo-Eskolan (2005) mukaan vain muutama kunta Suomessa on antanut rakentamiskehotuksia, ja vuosina 2000–2004 niitä on annettu koko maassa keskimäärin noin 40 tontille vuodessa. Tästä huolimatta hänen mukaan rakentamiskehotus on välineenä tehokas keino kaavojen toteutumisen edistämiseksi ja tonttitarjonnan lisäämiseksi. Kunnissa kuitenkin katsotaan, että se on hallinnollisesti raskas ja pitkäkestoinen menettelytapa.

Kiinteistöverotus tarjoaa taloudellisen kannusteen vaikuttaa maankäyttöön ja myös jo kaavoitetun maan rakennetuksi tulemiseen. Aihetta on käsitelty laajemmin muun muassa artikkeleissa Loikkanen (1993) ja Loikkanen ja Lyytikäinen (2009). Kiinteistöverojärjestelmään on rakennettu Suomessakin erityisosa, jolla kaavoitettu maa pyritään saamaan taloudellisin kannustein rakennetuksi. Tässä keskitytään siihen osaan kiinteistövero.

Kunta voi määrätä kiinteistöverolain 12a §:n mukaan (1026/1999) rakentamattomalle rakennuspaikalle **korotetun kiinteistöveron**, jonka vaihteluväli on 1–3 %. Lyytikäisen (2009) mukaan korotettua kiinteistöveroä sovellettiin 29 %:ssa kunnista vuonna 2007, kun osuus oli 11 % vuonna 2001, jolloin sitä ensimmäisen kerran käytettiin. Helsingin seudun 14 kunnalle säädettiin vuonna 2005 erillinen laki (145/2005), jolla ko. kunnat määrättiin ottamaan käyttöön yleistä kiinteistöveroä vähintään 1 prosenttiyksiköllä ja korkeintaan 3 prosenttiyksiköllä korotettu kiinteistövero. Se otettiin käyttöön vuonna 2006 kaikissa 14 kunnassa. Sitä ennen korotettua kiinteistöveroä oli sovellettu vain kahdessa Helsingin seudun kunnassa.

Korotettu kiinteistövero on kunnalle hallinnolliselta menettelyltään yksinkertaisempi kuin rakentamiskehotus, jonka läpivienti voi kestää vuosia ja kunnalla on tarvittaessa oltava valmius lunastaa tontti. Toisaalta korotettu kiinteistövero on sanktio, joka koskee kattavasti kaikkia tyhjiä tontteja. Päätös tontin rakentamisesta jää maanomistajalle, mutta päätöksentekoa vauhditetaan lisäkustannuksella.

Lyytikäinen (2009) tutki korotetun kiinteistöveron vaikutusta omakotitalojen rakentamiseen käyttäen ekonometrisiä menetelmiä ja kuntatasoista aineistoa vuosilta 1998–2006. Tulosten mukaan yhden prosenttiyksikön ero rakentamattoman tontin veron ja yleisen kiinteistöveron välillä lisää omakotialoituksia 5 %. Vuonna 2006 kyseisten verojen keskimääräinen ero korotettua veroa käyttävissä kunnissa oli noin 1,5 prosenttiyksikköä. Tuloksen mukaan vaikutus on merkittävä ja Lyytikäisen johtopäätös on, että korotettu kiinteistövero on hyvä ja toimiva maapolitiikan väline.

Nykyiseen korotettuun kiinteistöveroon liittyy myös ongelmia. Sen vaikutukset ovat jääneet tavoiteltua pienemmäksi osin siitä syystä, että verotuksessa sovellettavat kiinteistöjen arvostukset etenkin kaupunkialueilla eivät ole kohdallaan, vaan usein markkina-arvoja selvästi alemmat. Toisaalta järjestelmän rakennepiirteitä ja kattavuutta on syytä arvioida uudelleen. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut muutos, jolla vajaasti rakennetut paritalotontit tulevat järjestelmän piiriin, on tervetullut. Jos lisäksi verotettavan kiinteistön arvon määrittelyssä käytettäisiin kaavoituksen sallimaa potentiaalia ja verotettaisiin sitä ikään kuin kaikki rakennusoikeus olisi käytössä eikä vajaarakentamiseen perustavan arvon pohjalta, sen vaikutus rakentamisalttiuteen olisi huomattavasti nykyistä suurempi etenkin kaupunkialueilla.

Kiinteistöverotuksen vaikutukset eivät rajoitu vain siihen, että kaavoitettuja tontteja saadaan rakennetuksi, vaan ne voivat koskea kaupunkialueen kokoa ja samalla maankäytön tehokkuutta. Song ja Zenou (2006) tutkivat kiinteistöveron tason vaikutusta kaupunkialueen kokoon 446 yhdysvaltalaisen kaupunkialueen aineistolla. Heidän tulostensa mukaan kiinteistöveron korkea taso on tilastollisesti erittäin merkitsevästi yhteydessä kaupunkialueen pienempään maantieteelliseen kokoon, kun väestömäärää ja eräitä muita tekijöitä kontrolloidaan samalla. Vaikka USA:n maapolitiikka, kaavoitus ja rakentaminen poikkeavat suomalaisesta, tulos kertoo siitä, että taloudellisilla kannusteilla voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteiden eheyteen. Tämä tietysti edellyttää, että kaavoitus sallii sellaiset asukas- ja työpaikkatiheydet eikä tyhjiä välialueita synny, jotta kaupunkialueen maantieteellinen koko voi olla pienempi eikä hajautunutta rakennetta (sprawl) synny. Todettakoon samalla, että eri veromuodoista kiinteistövero on OECD:n piirissä tehtyjen tutkimusten mukaan myös taloudellisen kasvun kannalta vähiten haitallinen veromuoto (ks. Arnold 2008 ja Johansson ym. 2008).

4.4.4 Kehittämisaalueen menetely

Useimmissa Keski-Euroopan maissa olemassa olevan vanhan kaupunkirakenteen uudistaminen on ollut merkittävässä asemassa jo pitkään ja sen toteuttamiselle on luotu lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja taloudellisia kannustemekanismeja. Suomessa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla asutokysynnän kasvu on purkautunut enimmäkseen reuna-alueille yhdyskuntarakenteita hajauttaen. Rakentamattomien

välialueiden rakentamisen ja jo rakennettujen alueiden uudistamisen tarve ja edullisuus on tiedostettu kyllä Suomessakin, mutta toteutus on jäänyt suppeaksi.

Pirinen, Palmu ja Viitanen (1997) laativat raportin rakennettujen alueiden uudistamiseksi sekä täydennysrakentamisen edistämiseksi. Siinä uudistamismenettelyä ehdotetaan sovellettavaksi erityisiksi kehittämisalueiksi määriteltävillä alueilla. Siinä ehdotetaan puolueettoman asiantuntijan johdolla tapahtuvia yhteistoimintaneuvotteluja intressiosapuolten osallistumisen turvaamiseksi, vuorovaikutteista kaavoitusta ja siihen liittyen detaljikaavoituksen väljentämistä. Myös muutoksenhakuoikeuteen ehdotetaan muutoksia. Erityistä huomiota kiinnitetään taloudellisiin kannustimiin, joilla kaupunkirakenteen uudistamista voidaan edistää ja hankkeiden hyötyjä ja kustannuksia jakaa oikeudenmukaisesti. Veroy- m. tukien rinnalla esillä ovat maankäytösopimusten ja kaavoitusmaksujen kautta saatava hyöty kunnalle, kun alueen uudistamisella synnytetään kiinteistöjen arvonnousua. Myös kehittämisalueisiin kohdistuvia muita toimenpiteitä, kuten rakennusmaan järjestely ja tarvittaessa toteutettava kehittämisalueen osan pakkolunastus, on esillä raportissa.

Vuosituhanneen vaihteessa voimaan tulleessa Maankäyttö- ja rakennuslaissa (110–112 §) onkin kehittämisalueita koskeva kohta, josta Ekroos ja Majamaa (2000, s. 427) sanovat, että se on ”Suomessa täysin uuden tyyppinen keino rajatun, pääasiassa rakennetun alueen uudistamisessa tai käyttötarkoituksen muuttamisessa”. Toisaalta he toteavat, että suomalainen versio on eräisiin ulkomaisiin esikuvuihinsa verrattuna keinoiltaan suhteellisen vaatimaton. Lain mukaan rakennettu alue ja poikkeustapauksessa rakentamatonkin alue voidaan nimetä 10 vuodeksi kehittämisalueeksi yleis- tai asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä taikka yleiskaavassa tai asemakaavassa taikka niistä erillisenä päätöksenä. Kehittämisalueen nimeämistä koskevan päätöksen ja uuden kaavan laatimisprosessin yhteydessä edellytetään tiedottamista ja vuorovaikutteista valmistelua eri intressitahojen kanssa. Kehittämisalueilla on mahdollista soveltaa erityisjärjestelyitä, jotka liittyvät kiinteistöjärjestelyihin, kehittämismaksuihin ja etuosto-oikeuteen. Kehittämisalueelle voidaan suunnata erityisiä asunto- ja elinkeinopoliittisia tukitoimia, joista on kuitenkin sovittava aina erikseen viranomaisten kanssa.

Kehittämisalueita koskeva laki poikkeaa Pirisen, Palmun ja Viitasen (1997) ehdotuksista erityisesti heidän ehdottamien taloudellisten kannustimien osalta. Laissa mainitaan tapaus- ja omistajakohtaisesti määrättävä kehittämismaksu sekä erikseen haettavat tuet. Toisaalta koko lain sisältö nähdään verraten suppeana, sillä sen ajatellaan koskevan keskustoja lähellä olevia teollisuus- ja varastoalueita ja liittyvän rakennusten suojeluun pikemmin kuin laajempaan kaupunkialueen rakenteen muuttamiseen nykyistä tiiviimpään suuntaan. Käytännössä uuden lain mahdollistamaa kehittämisalueluomenettelyä ei ole sovellettu juuri lainkaan ja sama

koskee jo pidempään voimassa ollutta vuoden 1995 kiinteistönmuodostuslain (KML) mahdollistamaa rakennusmaan järjestelyä (Viitanen 2000).

Eero Valtosen (2013) diplomityöluonnoksen mukaan kehittämisalueenettelyä ja rakennusmaan järjestelyä ei ole juurikaan käytetty Suomen suurimmissa kaupungeissa. KML:n mukaista rakennusmaanjärjestelyä ei ole käytetty lainkaan. Kehittämisalueenettelyä on viety pisimmälle Jyväskylässä, jossa sielläkin menettely raukesi, kun 10-vuotinen määräaika täyttyi. Kajaanissa on määrätty keran kehittämisalue, mutta tavoitteet saavutettiin ilman menettelyn loppuun saattamista. Lappeenrannassa kehittämisalue on määrätty yleiskaavassa, mutta sitä ei ole viety sen pidemmälle. Käytännössä olemassa olevat menettelyt näyttävät siis toimimattomilta tai niitä ei ole edes otettu käyttöön.

Tämä tilanne johtaa osaltaan siihen, että aluekasvua ja rakentamisen mahdollisuuksia joudutaan hakemaan kaupunkialueiden reunoilta, mikä hajauttaa yhdyskuntarakenteita entisestään.

Luvun 4 lopuksi todettakoon yhteenvetona, että maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan julkilausutut tavoitteet ovat yleensä järkeviä, mutta toteutuva kehitys ei vastaa tavoiteltua. Suomen hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä on jäykkä ja perustuu oletukseen siitä, että tulevaisuus on pitkiksi ajoiksi ennakoitavissa eikä mittavia muutostarpeita ole odotettavissa. Todellisuudessa sekä yritystoiminnan että asumisen sijainnit ja tilatarpeet muuttuvat tavalla, jota viranomaisten on osin mahdotonta ennakoita. Tästä syystä monissa maissa kaavoituksen hierarkkisuus ja yksityiskohtaisuus on pienempää kuin Suomessa, ja yksityisellä sektorilla on suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaavoitukseen. Vaikka Suomessa on uudistettu maankäyttö- ja rakennuslaki vuosituhannen vaihteessa, niin sekin vaikuttaa vanhanaikaiselta ja huonosti toimivalta. Edes sen tarjoamia keinoja ei käytetä joko lainkaan tai niitä ei käytetä riittävästi. Maankäytön suunnittelujärjestelmää ja maapolitiikan välineitä on syytä uudistaa ja niiden soveltamista on syytä terävöittää. Tämä edellyttää julkisen sektorin ja sen eri instituutioiden sekä yksityisen sektorin roolien uudelleen arviointia maankäyttöä koskevissa ratkaisuihin.

5 Valtion ja kuntien roolista maanomistajana

Valtiolla on useita rooleja maapolitiikassa. Yksi niistä on valtion ja sen alaisten laitosten (Senaattikiinteistöt, VR-yhtymä, Ratahallintokeskus (nykyisin Liikennevirasto), Metsähallitus jne.) asema maanomistajana. Se on mielenkiintoinen muun muassa siksi, että siinä toimitaan ympäristössä, jossa valtiovallalla on maankäyttöön liittyviä yleisiä tavoitteita ja keinoja, ja sen alaisilla yksiköillä on omia tavoitteitaan. Toisaalta maapolitiikassa suuri valta on kunnilla. Vaikka valtion omistaman maan ja kiinteistöjen määrä ei ole etenkään kasvukeskuksissa kovin suuri, sitä on kuitenkin muun muassa 1990-luvun laman jäljiltä ollut sen verran, että omistajapolitiikkaan kannattaa kiinnittää huomiota. Sitä on tarkastellut Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), jonka analyysiä ja johtopäätöksiä seuraavassa hyödynnetään (ks. VTV 2010).

Valtion maaomaisuuteen ja sen käyttöön rakentamiseen liittyy sama peruskysymys kuin yksityisen maan kohdalla, eli kenelle kaavoituksen jälkeen rahastettavissa oleva maan arvonnousu kuuluu. Valtion asuntopoliittiseen toimenpideohjelmaan (2008) on kirjattu, että valtiolta vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet luovutetaan kunnille kohtuuhintaisesti tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen. VTV:n tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriö ohjaa myös valtion maaomaisuutta hallinnoivia liikelaitoksia soveltamaan maankäyttösopimukseen perustuvaa menettelyä (VTV 2010).

Maankäyttösopimus tarkoittaa, että arvonnousua jaetaan osapuolten kesken, joten kohtuuhintaisuuden täytynee tarkoittaa, että valtion saama osuus on tavanomaisesti sovellettua pienempi. Mutta milloin sitä sovelletaan? VTV:n mukaan on epäselvää, mitä "tarvittaessa" edellä tarkoittaa. Toisaalta VTV:n mukaan ympäristöministeriö on kannustanut kuntia perinteisen, raakamaavarantoon perustuvan maapolitiikan harjoittamiseen. Jos tällä tarkoitetaan raakamaan saantia valtiolta raakamaan hinnalla, niin näin ei näytä käyneen, eli valtion ja sen alaisten yhteisöjen maita on myyty yli raakamaan hinnan. Toisaalta on ainakin Järvenpään tapaus, jossa kunta on pakkolunastanut valtion maata saadakseen sen raakamaan hinnalla. Kuten VTV toteaa, valtion, sen eri ministeriöiden ja alaisten tavoitteet ja toiminta vaikuttavat ristiriitaisilta.

Valtiovarainministeriö on perustellut linjaansa sillä, että valtio haluaa maankäyttösopimusten avulla päästä hyötymään kaavoituksen arvonnoususta, sillä se käyttää varoja esimerkiksi väyliin myös näillä alueilla. VTV (2010) pitää jälkikäteen tapahtuvaa, muilla perusteilla tehtyjen väyläinvestointien kytkemistä maapolitiikkaan vaikeasti perusteltavana, ja jos nämä asiat halutaan kytkeä yhteen, VTV:n mukaan "tarvittaisiin tueksi selviä kustannuslaskelmia sekä juridisesti yksiselitteisiä sopimuksia ja läpinäkyviä prosesseja". Toisaalta 1990-luvun laman jälkeen valtiolle ajautunutta maavarallisuutta on pyritty realisoimaan

markkinahintaan myönnettyjen pankkitukien yms. vastikkeeksi eikä kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi.

Yhteenvedossaan VTV (2010) toteaa, että ”Tarkastuksessa käsiteltyjen esimerkkitapausten perusteella ei voida todeta, että valtio olisi pyrkinyt luovuttamaan maitaan kohtuuhinnalla kunnille asuntotuotantoa varten.”

Tämän jälkeen on esitettävä kysymys, tulisiko valtion todella antaa kunnille valtion maita raakamaan hinnalla. Kun ilmeisenä tarkoituksena on edistää kohtuuhintaista asuntotarjontaa uustuotannolla, on kysyttävä, mitä siitä seuraa, jos kunnat saavat valtion maita raakamaan hinnalla. Siirtyykö arvonnousu asunnontarvitsijoiden eduksi vai jääkö se osin tai kokonaan kunnalle? Vai siirtyykö arvonnousua rakentamisen hintaan rakennusmarkkinoiden kilpailun puutteen vuoksi? Jos asunnontarvitsijat ovat edunsaajia, miten etu heille kanavoidaan ja miten sellaisiin menettelyihin pitäisi suhtautua? Nämä ovat kysymyksiä, joita VTV:n (2010) raportissa ei käsitellä.

Asukkaille edullisuus voi tarkoittaa säänneltyjä ja/tai subventoituja vuokria tai hintoja. Omistusasuntotuotannon tapauksessa kunta voi vuokrata maata ”alivuokralla” ja antaa sitä omakotirakentajille. Koska tämä menettely johtaa yleensä ylikysyntätilanteeseen, kunta karsii kysyntää asettamalla lisäehtoja, kuten pidempiaikainen paikkakunnalla asuminen tai vastaavaa. Myös vuokramaalla olevan kiinteistön jälleenmyyntiin voidaan liittää rajoituksia, kuten Helsingin HITAS-järjestelmässä. Tällä pyritään estämään maanvuokrasubvention kapitalisoitumista jälleenmyyntihintaan, sillä jos näin käy, koko subventio kanavoituu ensimmäiselle tontinvuokraaja-omistajalle. Jos subventoidulla vuokratontilla olevan asunnon jälleenmyyntihintaa rajoitetaan alle markkinahinnan, syntyy ylikysyntää, jota karsitaan joko virallisilla tai epävirallisilla mekanismeilla tai mustan pörssin kaupoilla. HITAS-asuntojen ja vapaarahoitteisten asuntojen hintaeron kasvaessa syntyy lukkiutumisasiikutuksia, kun HITAS-asunnon myynnillä saa ”liian vähän”, jotta voisi muuttaa järjestelmän ulkopuolisiin vapaarahoitteisiin asuntoihin. Tämä johtaa siihen, että HITAS-kannan sisällä pyritään vaihtamaan asuntoja normaalia enemmän, ja syntyy sisämarkkinat. Sääntely johtaa myös siihen, että HITAS-asunnoilla on taipumus ”pysyä suvussa”, kun kiinteistöön sidotusta subventiosta ei haluta luopua. Yhtenä vaihtoehtona on lisäksi asunnonvuokraus. HITAS-järjestelmä, hämmästyttävää kyllä, sallii asunnon vuokrauksen markkinavuokralla, joten HITAS-asunnon maanvuokrasubventiota saadaan ulosmitattua tavanomaista korkeampana tuottona sijoitusasunnon hallussapitoaikana. Tässä tapauksessa ”edullinen” maanvuokra ei kanavoidu lainkaan asukkaalle (vuokralaiselle). Viime aikoina Helsingin kaupunki on puuttunut vuokraukseen rajoittamalla samassa omistuksessa olevien Hitas-asuntojen lukumäärän yhteen.

Kun asumisen edullisuutta halutaan tukea uusissa vuokra-asunnoissa, jotka sijaitsevat vuokra-asuntokiinteistöissä, se voi tapahtua asettamalla sekä valtiolta

hankitun että kunnan oman maan hinnalle (ja samalla maan vuosivuokralle) katto, jonka avulla saadaan rakennettavien asuntojen kokonaisvuokrat markkinavuokria alemmiksi. Tämän katon alitus on sitten ehtona ARA:lta saatavan julkisen rahoituksen saamiseksi edullisin ehdoin (korkotuki). Markkinavuokria alempien säänneltyjen vuokrien tuloksena syntyvää ylikysyntää karsitaan joko kunnan asuntojonolla tai kiinteistöjen omistajayhteisöjen soveltamalla asukasvalinnoilla.

Olennaista sekä HITAS-tyyppisissä ratkaisuisa että vuokrakiinteistöjen tukemispyrkimyksissä maanhintaa tai -vuokraa säätelemällä on se, että tuki kanavoitetaan kiinteistöihin (tarjontapuolelle) ja se koskee uustuotantoa ja ajan myötäkin vain osaa asuntokannasta. Asukkaiden ominaisuuksien ja tuen tarpeen muuttuessa tarjontatuki säilyy kiinteistöön sidottuna ennallaan. Voi aiheellisesti kysyä, miksi tarjontatuki on parempi kuin kysyntätuki, joka sidotaan asukkaiden ominaisuuksiin, ei ainoastaan tuen hakuhetkellä vaan niin, että tuki muuttuu asukkaiden ominaisuuksien, kuten tulotason ja perhekoon muuttuessa.

Toisaalta Helsingin kaupungin soveltamat maanvuokrat vaihtelevat samallakin alueella tavalla, jota on vaikea perustella asukkaiden tuen tarpeilla. Helsingin Sanomien tammikuussa 2013 hankkimien vuokratietojen perusteella tuen taso eli markkinavuokrien ja hallinnollisesti määrättyjen vuokrien ero on suurempi Helsingin keskustan lähellä kuin kaupungin reunoilla. Toisaalta tontinvuokrat vaihtelevat huomattavasti vuokrakiinteistön ominaisuuksien (ARA-vuokra, asumisoikeus, Hitas, rajoitukseton vuokra, rajoitukseton omistus) sekä vuokrasopimuksen solmimisajankohdan mukaan. Helsingin Sanomien esimerkkialueilla Arabianranta-Toukolassa ja Hermannissa tontin vuosivuokra on pienimmillään 1€ ja enimmillään 28 € kerrosneliöltä. Alimmat vuokrat ovat kiinteistöissä, joiden vuokrasopimukset on tehty 1950-luvulla. Uusilla kiinteistöillä vuodesta 2007 alkaen tehdyissä sopimuksissa vaihteluväli on 14–28 €/kem². Eritasoisilla tontinvuokrilla on hyvin vähän yhteyttä siihen, millainen on vuokratonteilla nykyään asuvien kotitalouksien tulotaso, asuntokuntajakauma tai perhekoko.

Tällaisten ongelmien välttämiseksi ja vuokrien pitämiseksi paremmin markkinavuokratasoa vastaavana, esimerkiksi Tukholmassa, missä kaupunki on Helsingin tapaan suuri maanomistaja, on vuokrasopimukset jo pitkään aiemman 60 vuoden sijasta uusittu 10 vuoden välein (Anas ym. 1991).

Lopuksi on syytä korostaa, että keskeisin asia, joka koskee sekä valtion että kuntien maanomistusta, on niiden maiden saaminen hyötykäyttöön lisäämään asunto-, toimitila- yms. tarjontaa sen sijaan, että ne olisivat huonoin perustein pitkään hyödyntämättä. Kannusteita ”laiskana makaavan maan” hyödyntämiseen ei välttämättä ole riittävästi. Maan hyötykäytön potentiaalinen tuotto ei näy vaihtoehtoiskustannuksena missään menetettynä rahasummana ja maapolitiikan keinot eivät pure julkisen maanomistukseen joko lainkaan tai samalla tavalla kuin yksityiseen. Kunta ei pakkolunasta itseltään eikä anna rakentamiskehotuksia

kaavoitetulle rakentamattomalle maalleen. Pakkolunastukset ja rakennuskehotukset eivät ole olleet käytössä valtion maillekaan kuin harvoin poikkeuksin. Järvenpään tapaus lienee ainoa, jossa kunta pakkolunastaa maata valtiolta.

Jos valtion maata siirtyy kunnalle, millä ehdoin sen tulisi tapahtua? Aiemmin kappaleessa 4.3.1 käsiteltiin maankäyttösopimuksia sekä maankäyttömaksuja ja -tukia ja päädyttiin siihen, että näistä maankäyttömaksut (kehittämiskorvaukset) olisivat suositeltavin tapa luoda kannusteita sille, että maata kaavoitettaisiin ja infrastruktuuria rakennettaisiin. Maksut kannustaisivat panostamaan kyseisiin toimiin ja tarjoaisivat rahoitusta infrastruktuurihankkeisiin. Maksujen tasosta riippuen ne voisivat myös leikata lisäksi ”ansiotonta arvonnousua”, jos niin halutaan. Perusajatus on se, että kiinteistöinvestoinnin tekevä taho maksaisi maankäyttömaksun. Jos valtion maata siirtyy kunnalle ja kunta kaavoittaa maan ja rakentaa infrastruktuuria, niin kunnan ja valtion väliseen transaktioon ei näin ajatellen liittyisi mitään maankäyttömaksua tai kehittämiskorvausta, jos kunta ei ole varsinaisen rakennushankkeen investoijataho. Samalla logiikalla valtion ja kunnan transaktioon liittyvä maankäyttösopimus, jota asuntopoliittisessa ohjelmassa suositellaan, on vaikeasti perusteltavissa, jos kunta vain kaavoittaa ja investoija on muu tahoja. Mikäli maankäyttösopimuksessa pitäydytään, sen olisi luontevinta olla kaavoittavan kunnan ja investoijan välinen.

Olipa sitten kyseessä kunnan ja investoijan välisestä maankäyttösopimuksesta tai kehittämiskorvauksesta, herää kysymys, kenelle niiden tuotto kuuluu. Jos tuotto on vain kustannusperäistä korvausta kaavoituksesta ja infrastruktuuri-investoinneista, jotka kunta tekee, niin on luontevaa ajatella, että tuotto menee kunnalle. Jos infrastruktuuri-investoinnit sisältävät esimerkiksi valtion osin tai kokonaan rahoittamia uusia liikenneväyliä (runkoteitä, uusia ratalinjauksia) kalustoineen (kuten länsimetro) on luontevaa, että osa hankkeiden vaikutusalueella olevien maiden alueilta saatavista verojen ja maksujen tuotoista menee valtiolle ja osa kunnalle.

Siltä osin kuin maankäyttösopimukset tai -maksut ylittävät kustannusperusteisen tason ja leikkaavat ”ansiotonta arvonnousua”, herää kysymys kenelle tämä kuuluu: kunnalle, valtiolle vai investoijalle? Kuten kappaleessa 4.4.2 ilmeni, vuodesta 2003 lähtien kunnilla on ollut oikeus periä kehittämiskorvausta enimmillään 60 % kaavan tontille tuomasta arvonnoususta, jos kunnan ja maanomistajan välillä ei saada tehtyä maankäyttösopimusta. Korvauksen edellytyksenä on, että kaava tuo maanomistajalle merkittävää hyötyä ja uutta asuinrakennusoikeutta on yli 500 kerrosneliötä (kem2). Periaatteessa kehittämiskorvaus tarjoaa jo nykyisellään välineen periä korvausta kaavoituksesta ja infrastruktuuri-investoinneista sekä niiden aikaansaamasta arvonnoususta, mutta sen käyttö on rajoitettua. Toisaalta sen tuotto menee vain kunnalle.

6 Yhdyskuntarakenne ja julkinen palvelutarjonta

Edellä tuotiin esille, että maankäytön rakenne vaikuttaa elinkeinotoiminnan tuottavuuteen. Tämä vaikutusmekanismi koskee sekä tavaratuotantoa että yksityisiä palveluja kattaen sekä kotitalouksille suunnatut palvelut (kaupat, ravintolat yms.) että yritystoiminnan (business-to-business) palvelut. Näiden rinnalla maankäyttö vaikuttaa julkisen sektorin palvelutarjonnan tuottavuuteen ja muuhunkin toimivuuteen. Useimpien palveluiden palvelutarjonnan perusyksiköitä ovat paikkaan sidotut toimipaikat (kaupat, koulut, terveysasemat, kulttuuri- tai liikuntapaikat), joista muodostuu verkosto, olivatpa ne yksityisiä tai julkisia laitoksia. Palveluverkostossa saavutettavissa olevat skaala- ja muut kasautumisen edut eri muodoissaan riippuvat asiakaskunnan ja muiden palveluyksiköiden sijainneista ja tiheyksistä. Maantieteellisen läheisyyden lisäksi teknologinen ja historiallinen läheisyys vaikuttaa niin yksityisen kuin julkisen palvelutarjonnan tuottavuuteen ja mahdollisuuteen tarjota monipuolisia palveluita.

Toimipaikkatasolla eli esimerkiksi kouluissa sekä luokkakokoon että koulukokoon liittyy skaalaetuja. Yksikkökustannukset (kuten oppilaskohtaiset menot) riippuvat oppilaiden määrästä. Esimerkiksi peruskouluissa, joissa on hyvin pienet luokat ja koulukoko on pieni, yksikkökustannukset ovat korkeat. Oppilaiden määrän kasvaessa yksikkökustannukset laskevat aluksi jyrkästi ja sitten vähemmän ja vähemmän. Kovin selvää oppilaskohtaisten menojen minimiä on vaikea määrittää, mutta yli 20 oppilaan luokkakoon ja yli 200 oppilaan koulukokoon jälkeen oppilasmäärien kasvattamisen kustannusvaikutus on peruskoulutasolla verraten pieni (Kirjavainen ja Loikkanen 1992). Koulukokoon kasvattaminen vaikuttaa myös opetuksen sisältöön (paljonko aineita), sillä suuressa koulussa pystytään tarjoamaan enemmän valinnaisia aineita. Toisaalta koulujen koon kasvaessa oppilaita on tultava laajemmalta alueelta ja heidän matkakustannuksensa ovat osa koulutuksen yhteiskunnallisia kustannuksia. Koulujen ja muiden oppilaitosten tehtävien ja yhdyskuntarakenteen ollessa annettuina, niillä on kustannusten suhteen ainakin optimikokoon alue, ellei täsmällistä optimikokoa. Poikkeamat tästä optimikokoalueesta kasvattavat oppilaskohtaisia käyttömenoja.

Mahdollisuus saavuttaa optimikoko riippuu yhdyskuntarakenteesta. Pieni väestöpohja johtaa alimittaisiin kouluihin ja/tai luokkiin ja kapeaan opetustarjontaan. Samalla kaupunkialueella väestö saattaa olla suuri, mutta jos yhdyskunnat (lähiöt) ovat erillisiä, ne kärsivät skaalaongelmasta yllä esitettyyn tapaan. Sitä vastoin tiiviissä yhdyskuntarakenteessa oppilaat ja opettajat voivat liikkua ja tasoiittaa käyttöasteen eroja ja osin tarjota erikoistunutta opetusta useamman koulun oppilaille. Lisäksi koulujen panosmarkkinoilla voi tapahtua erikoistumista keskenään vuorovaikutuksessa olevien koulujen kesken (lokalisaatioedut). Erikoisopetus ja sijaisuudet hoituvat kustannustehokkaammin. Suurella, tiiviillä ja monipuolisella kaupunkialueella koulut, niiden oppilaat ja opettajat hyötyvät myös muusta lähellä olevasta palvelu- ja tavaratarjonnasta eli urbanisaatio-

eduista. Esimerkiksi suurta väestömäärää vaativia palveluita tarjoavia yksiköitä ei edes voi olla pienen väestömäärän yhdyskunnissa (esimerkkinä joidenkin liikunta- ja kulttuuripalvelujen edellyttämät tilat ja käyttäjämäärät).

Edellä puhuttiin kouluista, mutta samat peruspiirteet (kasautumisvaikutukset yms.) liittyvät teknisen sektorin palveluihin, liikunta- ja kulttuuripalveluihin sekä sosiaali- ja terveystalveluihin. Myös korkeamman asteen koulutukseen ja tutkimustoimintaan liittyy samoja piirteitä. Useimmat mainituista vaikutuksista ovat pitkälle riippumattomia siitä, ovatko palvelut yksityisesti vai julkisesti tuotettuja. Niillä on kuitenkin muun muassa se ero, että yksityiset ja kolmannen sektorin (non-profit) palveluyritykset tekevät sijaintivalintansa vapaammin, mutta kannattavuusrajoituksen alaisina, kun taas julkisessa palvelutarjonnassa kannattavuusrajoite on väljempi (pehmeämpi budjettirajoite) ja sijaintivalinnat ovat osin seurausta alueellisen palvelutasa-arvon toteuttamisesta paikallis-, alue- tai valtakunnankin tasolla.

Tämän kappaleen johtopäätös on se, että esimerkiksi kuntarajoja siirtämällä ja palveluja keskittämällä ei saavuteta merkittäviä etuja. Tarvitaan yhdyskuntarakenteiden ja sen kautta asukkaiden ja yritysten sijaintien selviä muutoksia. Asukasmäärien ja asukastiheyksien kasvattaminen nykyistä harvemmissa ja tiiviimmissä sekä pienissä että suurissa yhdyskunnissa mahdollistaa aiempaa laajemman ja kustannustehokkaamman palvelutarjonnan. Kun sitä tukevat kommunikaatioyhteydet, niin nämä erikokoiset keskuksset hyötyvät myös toisistaan. Vaikka tämänsuuntaisesta kehityksestä on merkittävää hyötyä, osa väestöstä asuu jatkossakin hajallaan ja myös tämän väestöosan palvelutarpeet on hoidettava.

7 Maankäytön ja liikenteen suunnittelusta

Tässä raportissa on korostettu kaupungistumisen ja kaupunkialueiden maankäytörakenteiden merkitystä tuottavuudelle sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuudelle. Pääsanoma on ollut se, että kaupunkialueiden välisiä ja sisäisiä kommunikaatioyhteyksiä tulee parantaa, keinotekoisia raja-aitoja maiden ja alueiden välillä tulee madaltaa ja yhdyskuntarakenteita tulee tiivistää. Näin lisätään liikkuvuutta, kommunikaatiota ja kaupunkialueiden monipuolisuutta, jotka välillisesti vaikuttavat koulutuksen, tutkimustoiminnan ja muiden edellytysten (kuten suvaitsevaisuuden) välityksellä innovaatiotoiminnan tuloksellisuuteen. Tämän suuntainen kehitys edesauttaa myös ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista, sillä maankäyttö- ja yhdyskuntarakenteet ja liikkuminen vaikuttavat muun muassa kasvihuonekaasupäästöihin (Lahti & Moilanen 2010).

Raportin aiemmissa osissa on korostettu sekä kannusteiden, kuten verojen, maksujen ja normien (tai niiden puutteen) että joidenkin instituutioiden toimintatapojen vaikutuksia maankäyttöratkaisuihin. Tässä kappaleessa arvioidaan hieman laajemmin maankäyttöä suunnittelevien ja ratkaisuja tekevien instituutioiden roolia.

Suomessa näyttää yleisenä ongelmana olevan julkisen hallinnon jatkuva muutosprosessi ja sen rakenteiden jonkinasteinen sekavuus. Tämä on näkynyt muun muassa valtion aluehallinnossa ja kuntakentässä, joissa molemmissa on etsitty uusia rakenteita ja tehtävien jakoja. Tämä prosessi jatkuu ja sen osana sosiaali- ja terveyspalvelujen (SOTE) ratkaisuja etsitään osin muista ratkaisuista erillisenä prosessina. Toisaalta, kuten Uudenmaan maakuntaliitossa laaditun maakuntakaavan tarkastelu osoitti, kuntayhtymien välilliseen demokratiaan perustuva malli ei sekään näytä tuottavan maakuntaliiton omien maankäytön tavoitteiden suuntaisia lopputuloksia.

Eri maiden ratkaisut julkisen sektorin rakenteiden osalta poikkeavat toisistaan monissa suhteissa ja samaa pätee myös Pohjoismaihin (Moisio & Oulasvirta 2012). Silti Ruotsin rakenne, jossa (muutamin poikkeuksin) valtion läänit vastaavat alueellisesti itsehallinnollista välitasoa edustavia läänikuntia (länskommun), vaikuttaa verraten selväpiirteiseltä. Esimerkiksi Tukholman 26 kuntaa kattavan alueen läänikunnan tehtäviin kuuluvat maankäytön suunnittelu, liikenne, kulttuuri ja terveydenhuolto.

Kun Suomessa on kaivattu laajempaa näkemystä maankäytön, asumisen ja liikenteen laajan skaalan tehtävien hoitamiseen, hallintorakenteiden sekavuus on osaltaan vaikeuttanut julkisen hallinnon perushyveiden toteutumista näiden toimintojen alueella. Viime aikoina on myös kiinnitetty huomiota siihen, että nämä toimialat ovat eriytyneet liikaa toisistaan ja jatkossa tarvittaisiin uutta strategista näkemystä, joka yhdistää maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelurakenteen

sekä elinkeinojen (MALPE) suunnittelun osa-alueet vuorovaikutteisesti oikeassa alueellisessa kontekstissa (LVM 2011). Tätä perustellaan sillä, että perinteinen liikennesuunnittelu on hampaatonta nykyoloissa. Sen tarjoamia liikenteen kasvun mahdollistavia keinoja, infrastruktuurin tuottamista ja liikennevälineiden nopeutumista ei pidetä ratkaisuina, vaan pikemminkin syinä suurempiin liikennesuoriteisiin ja niiden mukanaan tuomiin ongelmiin, kuten maankäytön hajautumiseen ja siitä seuraavaan auton käytön lisääntymiseen. Perinteisten ja eriytyneiden suunnittelukäytäntöjen sijasta ratkaisua suositellaan haettavaksi edellä mainitun MALPE-ajattelun soveltamisesta, joka merkitsee itse asiassa yleisen yhdyskuntasuunnittelun palauttamista eriytyneiden käytäntöjen korvaajaksi. Tämä edellyttää suunnitteluinstituutioiden uudistamista, minkä tuloksena voidaan harjoittaa politiikkaa, joka perustuu nykyistä parempaan tietoon liikennejärjestelmän toimivuudesta sekä maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksesta. Todellisuudessa eriytyminen on jatkunut muun muassa niin, että esimerkiksi Helsingin seudun liikenteen suunnitteluorganisaatiot erotettiin maankäytön suunnittelusta vuonna 2009. (Moilanen 2012).

Tilannetta kasvavilla kaupunkialueilla ja erityisesti koko Uudenmaan maakunnan alueella pahentaa maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmakentän laajentuminen kuntarajojen yli asetelmassa, jossa maakuntaliitto maakuntakaavan laatijana on osoittautunut heikoksi instituutioksi laajaa näkemystä edellyttävien rakenneratkaisujen suunnittelun ja päätöksenteon instituutiona. Nykyisellään maakuntakaavalla ja sen laadintaprosessilla ei ole riittävää yhteyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen ja väyläinvestointeihin, palveluverkkojen toteuttamiseen ja kuntien kaavoitukseen ja maapolitiikkaan. Esimerkkinä maankäytön ja liikenteen suunnittelun eriytymisen seurauksista voi pitää Lahden oikorataa, jonka varrella on toki Mäntsälä ja Haaraajoen asema Järvenpäässä, muttei muita ratayhteyttä hyödyntäviä uusia asuinalueita asemineen. Kallis investointi jää liian vähälle käytölle ja junien vuorovälit pitkiksi.

Maakuntakaavaprosessin taustalla vaikuttaa kaavasta vastuussa olevien instituutioiden toimimattomuus. Maakuntavaltuustossa valtuutetut edustavat omia kuntiaan ja ajavat niiden etua, eivät maakunnan kokonaisuutta. Kaava on jäsenkuntien tavoitteiden summa ja priorisoinnit jäävät pitkälle tekemättä. Tärkeät päätökset tehdään muilla foorumeilla ja sopimuksin valtiovallan kanssa. Ongelma- ja tapauskohtaisesti pystytetyissä työryhmissä tehdyillä esisopimuksilla pyritään korvaamaan pysyvien instituutioiden toimimattomuutta (Kilpeläinen & Laakso & Loikkanen em. Uudenmaan liiton asiantuntijalausunnossa 2011). Lopputulos on kuitenkin ollut se, etteivät kaavoitusjärjestelmä ja maapolitiikka ole Helsingin seudulla kyenneet tuottamaan riittävästi tonttivarantoa kysynnän edellyttämää asuntotuotantoa varten (Laakso & Lönnqvist & Kostainen 2011).

Viimeisimpiä pyrkimyksiä ratkoa Helsingin ja Turun seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) ongelmia edustavat valtion ja näiden seudun kuntien yhdessä tekemät aiesopimukset vuosille 2012–2015 (MAL 2012a ja MAL

2012b). Molempiin sopimukseen liittyy samanlaisia kilpailukyvyyn parantamisen, yhdyskuntarakenteiden eheyttämisen, asuntotuotannon edistämisen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen yhteensovittamisen parantamisen tavoitteita kuin moniin aiempiin suunnitelmiin. Helsingin seudun aiesopimuksessa sanotaan muun muassa, että ”Helsingin seudulle laaditaan yhteinen maankäyttösuunnitelma, jossa sovitetaan yhteen alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä liikennejärjestelmän kehittämisperiaatteet ja ratkaisut. Työn yhteydessä määritellään maankäyttö- ja rakennuslain 46 a) §:n mukaisen pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan tarve ja aikataulu sekä seudun muiden kuntien alueille laadittavien yhteisten yleiskaavojen tarve ja aikataulut” (MAL 2012a, s. 7). Nämä pyrkimykset ovat oikeansuuntaisia samoin kuin aiesopimuksessa esitetyt tavoitteet tehostaa maapolitiikan keinojen käyttöä, mutta ratkaisevaa on tietysti se, mitä sopimuksesta tällä kertaa seuraa. Onnistutaanko nyt valtion suunnitteluvastuusta ja rahoituksesta riippuvien liikenteen runkoratkaisujen sekä kuntien (ml. maakuntaliitot) päävastuulla olevan maankäytön suunnittelun koordinoinnissa aiempaa paremmin? Tämä ei ole itsestään selvää, sillä aiesopimukseen sisältyy paljon tavoitteita, mutta verraten vähän konkreettisia velvoittavia toimenpiteitä.

Instituutioiden ja niiden rakenteiden ohella lopputulokseen eli maankäyttö-, asumis- ja liikenneratkaisujen toimivuuteen kansalaisten kannalta vaikuttavat sekä niiden tavoitteet että toimintatapa. Nämä ovat muuttuneet aikojen saatossa seuraten teknologisia ja yhteiskunnallisia innovaatioita, jotka ovat johtaneet taloudelliseen kasvuun ja kaupungistumiseen. Esimerkiksi 1900-luvun alun suunnittelu-paradigma korosti terveellisyyttä, liikenteen sujuvuutta sekä rakennusten ulkoasua. Meurmanin (1947) asemakaavaopissa puolestaan korostetaan kaupunkialueiden koostuvan erilaisista yhteen sopimattomista toiminnoista, joiden alueellinen erottaminen onnistuu nopeutuvan liikenneteknologian avulla. Näiden oppien pohjalta kuolleisuus romahtikin osin siksi, että teollisuus- ja asumistoimintoja erotettiin toisistaan ja samalla elinympäristön hygienia parani. Sitten teollisen tuotannon ja palvelusektoreiden nousun myötä tuotantotoiminnan luonne ja liikenneteknologia ovat muuttuneet ensin hitaammin ja sitten nopeammassa tahdissa. Sen rinnalla funktionalistinen asiantuntijuuteen perustuva suunnittelu-järjestelmä hierarkkisine kaavajärjestelmineen on saanut kehittyä jotakuinkin rauhassa vuosikymmenten saatossa nykyisiin mittasuhteisiinsa. Asia, johon tässä halutaan kiinnittää huomiota, on järjestelmän kyky sovittaa yhteen toisaalta ajallisesti pitkäkestoisia ratkaisuja ja toisaalta nopealiikkeisiä ratkaisuja.

Nykyisen perinteisiinsä pohjautuvan suomalaisen maankäytön suunnittelun järjestelmän on katsottu painottavan liikaa pitkäkestoisia ratkaisuja. Sen taustalla on ajatus, että kaavoittaja näkee tulevat yhteiskunnan, väestön ja talouden maankäyttötarpeet pitkälle eteenpäin ja suunnittelee niiden pohjalta ajallisesti kestäviksi tarkoitettuja ratkaisuja. Tämän ajattelun mukaisesti kaavoja laaditaan pitkin aikaväleihin ja päähuomio on uusien alueiden kaavoittamisessa eikä olemassa olevien rakenteiden muutoksissa. Yleiskaavojen määrittelemät käyttötarkoitukset

on tarkoitettu pysyviksi ja asemakaavoitus on niin tarkkaa, että se rajoittaa huomattavasti arkkitehtonisia ratkaisuja.

Tällaisen kaavajärjestelmän riskinä on pitkän aikavälin kehityskuvan osoittautuminen epärealistiseksi. Näin voi käydä monista syistä. Taloudellinen kasvu ja sen mukana muuttoliike, kotitalouksien asuntokysyntä ja yritysten tilantarpeet voivat muodostua odotetusta kehityskuvasta ja sen mukaisesta kaavoituksesta olennaisesti poikkeaviksi sekä määrällisesti että laadullisesti. Jos kaavoitusjärjestelmä ei salli muutoksia olemassa olevassa kiinteistökannassa, muutoksen paine purkautuu reuna-alueille ja toisaalta koko kaupunkialueen hintatasoon. Peruseriaate on se, että mitä vähemmän määrät ja laadut sopeutuvat kysynnän muutoksiin, sitä enemmän kiinteistöjen hinnat ja vuokrat reagoivat. Toinen syy kehityskuvan epärealistisuudelle on se, että muut instituutiot ja kannustejärjestelmät eivät tue kaavan toteutumista, vaan tuloksena on esimerkiksi rakentamattomia välialueita, vajaasti rakennettuja tontteja ja poikkeuslupiin perustuvaa rakentamista asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Tämän taustalla on myös se, että maapolitiikan keinoja ei käytetä, ja yhtenä lopputuloksena tästä on se, että asuntojen ja muiden kiinteistöjen hinta- ja vuokrataso on koko kaupunkialueella maankäyttöratkaisujen vuoksi tarpeettoman korkea. Toisaalta hajautunut rakenne heikentää yritystoiminnan edellytyksiä hyötyä läheisyyden tuottavuuseduista, mikä heikentää alueen kilpailukykyä.

Kun teknologisen ja globalisaation myötä yritystoiminnan tilantarpeet ja sijaintivalinnat ovat tulleet aiempaa nopeammin muuttuviksi ja myös kotitalouksien asuntokysynnän muutokset ovat osin pitkälle eteenpäin vaikeasti arvioitavia, on perustellusti esitetty, että kaavoitusprosessin tulisi muuttua rullaavammaksi ja joustavammaksi niin, että esimerkiksi yleiskaavoissa määritellyt käyttötarkoitukset ja volyymit ovat nykyistä helpommin muutettavia (Moilanen & Laakso 2012). Suunnittelun ajatusmallia on kehitettävä vastaamaan nykytodellisuutta ja edessä olevia haasteita. Kiihtyvään muutokseen tulisi vastata visioiden uudelleen suuntaamisella, strategisuuden korostamisella, ohjauksen ketteryydellä sekä vaikuttavuutta korostamalla. Samalla julkisvetoisesta suunnittelusta ja ohjauksesta tulisi siirtyä kaupunkirakenteen muutoksen aktiiviseen hallintaan, jossa yksityisen sektorin tarpeet, osaaminen ja resurssit otetaan nykyistä paremmin huomioon. Asukkaiden vuorovaikutteinen osallistuminen on mahdollistettava käytännön tasolla sekä suunnittelun ohjaamisessa että päätöksenteossa muutenkin kuin valituksia rekisteröivien kuulemismenettelyin. Yhdyskuntasuunnittelusta on tehtävä yhä laajemmassa mitassa jalkautuvaa palvelua eikä ”asiakkuuden hallintaa”. (Moilanen & Laakso 2012).

Asukkaiden osallistuminen maankäytön ja liikenteen suunnitteluun nykyistä laajemmin herättää kysymyksen, millaisilla instituutioilla se voisi tapahtua. Jos edellä maankäytön ja liikenteen suunnittelua koskeva keskustelu tulkitaan koko kaupunkialueen ”suuria” linjaratkaisuja käsittäväksi politiikka-alueeksi, jolle tarvitaan nykyistä toimivampi ratkaisu, niin miten pienimuotoisempi maankäytön

suunnittelu tulisi organisoida, vai tarvitaanko sitä lainkaan? Paikallisen julkistalouden valtavirtanäkemyks on se, että pienimuotoisemmissa kysymyksissä kaupunkialuilla tarvitaan palvelutarjonnallaan ja veroasteellaan kilpailevia kuntia. Niiden tehtävät nähdään tässä katsonnassa suomalaisia kuntia suppeampina, mutta ideana on tarjota kaupunkialueen sisällä erilaisuutta, joka perustuu paikalliseen (pienkuntatason) päätöksentekoon. Täten suurilla kaupunkialueilla nähdään olevan tarvetta monitasoisiin hallintorakenteisiin, joilla kaikilla on maankäyttöön ja liikenteeseen liittyviä, omalle tasolleen sopivia kysymyksiä päätettävänä. Tätä teemaa ja Länsi-Euroopan metropolialueiden ratkaisuja näissä kysymyksissä käsitellään toisaalla (Loikkanen 2012). Erityisesti asuntomarkkinoita koskevaa Euroopan metropolialueiden vertailutietoa on Anderssonin ym. (2007) toimittamassa kokoomateoksessa, jossa on myös Helsingin metropolialuetta koskeva luku (Loikkanen ja Lönnqvist 2007).

8 Johtopäätökset

EU-maita jäytävän finanssikriisin myötä heikentynyt talouskehitys on herättänyt Suomessakin keskustelun siitä, kuinka maan kilpailukykyä voidaan nykyoloissa parantaa. Jos tässä onnistutaan, se johtaa voimakkaampaan talouden ja työllisyyden kasvuun, jonka varassa myös julkisen talouden ongelmia on helpompi hoitaa. Kotimaisessa keskustelussa on korostettu palkka- ja veropolitiikan sekä työurien merkitystä yksityisen sektorin kilpailukyvyn ja julkisen sektorin kestävyuden osatekijöinä. Niiden ohella on puhuttu rakenteellisista uudistuksista, jotka edistäisivät tuote- ja prosessi-innovaatioita, uutta yritystoimintaa ja sen kautta syntyvää viennin ja koko talouden kasvua. Suomen koulutus- ja tutkimuspanostukset sekä T&K -investointien verotuki luovat perustaa uusille innovaatioille ja tuottavuuden paranemiselle, mutta niihin voidaan vaikuttaa myös muilla toimilla.

Suomessa on jäänyt liian vähälle huomiolle tuottavuuskehityksen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden riippuvuus kaupunkialueiden kasvusta ja niiden maankäytön rakenteista. Kaupunkialueiden maankäyttöratkaisujen tuloksena muotoutuvat yhdyskuntien rakenteet vaikuttavat sekä yksityisen että julkisen sektorin toimivuuteen ja tuottavuuteen enemmän kuin hallinnolliset kuntarakenteet. Viime vuosikymmeninä on ilmestynyt kymmenittäin tutkimuksia, joiden tulosten perusteella kaupunkialueen suuri koko (väestö), sen toimialojen suuri koko ja saman alan yritysten läheisyys, elinkeinorakenteen monipuolisuus sekä erityisesti korkea työpaikka- ja asukastiheys lisäävät suorien ja välillisten vaikutustensa kautta yksityisen sektorin tuottavuutta. Näiden tulosten perusteella muun muassa Maailmanpankki (World Bank, 2009) on ottanut aluekehittämisen peruspilareiksi kolme avaintekijää (3D= density, distance, division), joista ensimmäinen korostaa tarvetta kasvattaa kaupunkialueiden ”tiheyksiä” niiden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Toinen (distance) liittyy sekä alueiden välisten että kaupunkialueiden sisäisten liikenne- ym. kommunikaatiojärjestelmien parantamiseen, ja kolmas (division) maiden ja alueiden välisten raja-aitojen ja kaupan esteiden poistamiseen.

Suomessa kuntareformin yhtenä tavoitteena mainitaan yhdyskuntarakenteiden tiivistäminen, mutta sillä ei nähdä olevan yhteyttä kilpailukykyyn. Tiivistämistavoitteesta huolimatta maankäyttö on tosiasiallisesti erittäin hajautunutta ja kaavoitus toimii usein (kuten Uudenmaan maakuntakaava) tavoitteidensa vastaisesti ”kasvua kaikkialle” -periaatteella pikemmin kuin yhdyskuntarakenteiden tiiviyyttä edistäen. Tämä on konkreettinen esimerkki siitä, että instituution (maakuntaliitto valtuustoineen ja hallituksineen) olemassaolo ei takaa, että sen keskeiset tavoitteet toteutuvat. Ne voivat kääntyä pääläelleen. Kuntatasolla harjoitettu politiikka on ilmennyt esimerkiksi Helsingissä sen työpaikkamäärän rajoittamisena, minkä tuloksena on yrityskeskittymien hajautuminen ja kasautumisetujen heikentyminen.

Maakuntatason ja kuntien maa- ja kaavoituspolitiikan politiikan tuloksena koko kansantalouden kasvun moottorina toimivalla Helsingin seudulla on sodanjälkeisenä aikana hyvin sijaitsevia alueita ja tontteja jäänyt rakentamatta ja maankäytön rakenne on muodostunut hajanaiseksi. EEA (2006) arvioi koko Helsingin seudulla olevan kansainvälisestikin vertaillen hyvin hajautunut yhdyskuntarakenne. Se lisää autoriippuvuutta ja vaikeuttaa suuria matkustajamääriä edellyttävien julkisen liikenteen hankkeiden toteuttamista. Julkisen liikenteen matkustajamäärät jäävät hajarakenteessa liian pieniksi ja niiden varassa joukko-liikenne on tehotonta. Samalla ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu.

Kotitalouksien kannalta hajautuneet yhdyskuntarakenteet ovat myös ongelmallisia. Välialueiden luonto tarjoaa toki ”viherpalveluja”, mutta sekä yksityisten että julkisten palvelujen tarjonta ja sen monipuolisuus voi kasvaa vain asukastiheyden myötä. Kaupunkien vetovoima perustuu korkean tuottavuuden mahdollistamalle hyvälle tulotasolle, työpaikkavaihtoehtojen runsaudelle sekä hyödykevalikoiman monipuolisuudelle. Kahdesta samantuloisesta kotitaloudesta sillä on suuremmat reaalitytulot, jonka asuin ympäristö tarjoaa suuremman hyödykekirjon.

Maankäytön hajautunut rakenne vaikuttaa myös asuntojen hintatasoon. Välialueiden ja alhaisten tiheyksin vuoksi rakentaminen ja asutus siirtyvät yhä kauemmas työpaikoista, joista suuri osa on edelleen pääkeskuksessa. Tällöin hyvin sijaitsevista asunnoista tulee ”niukempia” ja tämä nostaa niiden hinta- ja vuokratasoa kaikilla etäisyyksillä pääkeskuksesta. Tämä syö hajautuneen kaupunkialueen asukkaiden reaalitytuloa ja toimii alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen jarruna. Näin maankäyttörakenteet heikentävät myös työmarkkinoiden toimintaa, koska asumisen kalleus nostaa palkkavaatimusta, jolla työtarjous kannattaa hyväksyä. Vaikka muun muassa hyvin sijaitsevia satama-alueita on saatu rakentamisen piiriin, kaikkiin tavoitteisiin sekä valtion ja kuntien aiesopimuksiin nähden asuntorakentamisen määrä on jäänyt alhaiseksi viimeisen vuosikymmenen aikana.

Yllä esitetyn perusteella nykyinen kaupunkialueiden yhdyskuntarakenteiden kehityssuunta tulee kääntää vastakkaiseksi. Hajauttamisen sijasta eheyttämällä ja tiivistämällä voidaan edistää yksityisen sektorin innovaatio- ja tuottavuuskehitystä, parantaa työ- ja asuntomarkkinoiden sekä liikennejärjestelmän toimivuutta. Tämä kehityssuunta parantaa kilpailukykyä, lisää työllisyyttä ja edistää kotitalouksien hyvinvointia. Yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen sekä pienissä että suurissa keskuksissa parantaa myös edellytyksiä lisätä julkisen palvelutarjonnan tuottavuutta, kun hajautuneen asutuksen ja liikenteellisestikin hankalien yksinäisten saarekkeiden määrä pienenee niin kaupunkialueiden sisällä kuin maaseudulla.

Nykyhallituksen tavoite synnyttää työmarkkina-alueen kokoisia kuntia johtaa joidenkin raja-aitojen murtumiseen, mutta se ei takaa edellä esitettyjen tuottavuus- ynnä muiden etujen toteutumista ilman määrätietoista suunnan muutosta maankäyttöpolitiikassa. Jos kuntaliitoksen tuloksena rakentaminen painottuu

reunoille ja/tai samalla yhdyskuntarakenteiden tiivistyminen pää- ja alakeskuksien ympärillä jää toteutumatta, hajautuneiden rakenteiden tuottavuus- ja palveluverkko-ongelmat sekä asumisen kalleus jatkuvat ja voivat kärjistyä entisestään.

Hallituksen ja monien muiden elimien tavoitteisiin sisältyvää yhdyskuntarakenteiden eheyttämistä vaikeuttavat sekä hallinnolliset tekijät että harjoitettu politiikka. Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua edistäisivät nykyistä toimivammat ja vakaammat valtion keskus- ja aluehallinnon, maakuntahallinnon sekä kuntien vastuut ja valtasuhteet. Toisaalta suunnittelu ja päätöksenteko ovat eriytyneet liikaa ja niitä on tarvetta yhdistää maankäytön ja liikenteen osalta ja osin laajemminkin. Nykyinstituutiot toteuttavat ääritapauksessa omienkin tavoitteidensa vastaista politiikkaa.

Suomen hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä on jäykkä ja perustuu oletukseen siitä, että tulevaisuus on pitkiksi ajoiksi ennakoitavissa eikä mittavia muutostarpeita ole odotettavissa. Todellisuudessa sekä yritystoiminnan että asumisen sijainnit ja tilatarpeet muuttuvat tavalla, jota viranomaisten on osin mahdotonta ennakoida. Tästä syystä monissa maissa kaavoituksen hierarkkisuus ja yksityiskohtaisuus on pienempää kuin Suomessa, ja yksityisellä sektorilla on suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaavoitukseen. Vaikka Suomessa on uudistettu maankäyttö- ja rakennuslaki vuosituuhannen vaihteessa, niin sekin vaikuttaa vanhanaikaiselta, joustamattomalta ja huonosti toimivalta. Edes sen tarjoamia keinoja ei käytetä joko lainkaan tai niitä ei käytetä riittävästi. Maankäytön suunnittelujärjestelmää ja maapolitiikan välineitä on syytä uudistaa ja niiden soveltamista on syytä terävöittää. Tämä edellyttää julkisen sektorin ja sen eri instituutioiden sekä yksityisen sektorin roolien uudelleen arviointia maankäyttöä koskevissa ratkaisuisissa.

Julkisen sektorin piirissä liikenteen ja maankäytön suunnittelu ovat liian erillään toisistaan. Liikenteen suunnittelussa valtiolla keskeinen rooli, mitä sillä ei ole maankäytössä, joka on kuntien vastuulla. Toisaalta maankäytön suunnittelussa puuttuu aito seudullinen näkökulma, sitä ei ole maakuntakaavassa eikä kuntien yleiskaavoissa. Maankäytön suunnittelussa nykyinen kaavoitusjärjestelmä on liian jäykkä eikä enää vastaa nykyajan vaatimuksia. Olisi siirryttävä nykyistä rullaavampaan järjestelmään, joka voisi joustavammin vastata muuttuviin maankäyttötarpeisiin. Nykyisellään kaavoitusjärjestelmä ei erityisesti Helsingin seudulla kykene tuottamaan riittävästi tonttivarantoa kysynnän edellyttämää asuntotuotantoa varten.

Kun monet pysyvät viralliset instituutiot eivät toimi, valmistelua ja päätöksentekoa viedään uusille foorumeille. Muodostetaan työryhmiä ja tehdään aiesopimuksia, joilla on vaikea saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Niinpä esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on laadittu aiesopimuksia asuntotuotannon kasvattamiseksi, mutta asetetut määrälliset tavoitteet eivät ole toteutuneet, koska niillä ei voi sitoa ainakaan kaikkia ratkaisevia investointipäätöksiä tekeviä tahoja. Niinpä kasvavilla kaupunkialueilla ja erityisesti Helsingin seudulla tarvitaan edelleen politiikka-

toimia, jotka lisäävät selvästi asuntotarjonnan määrällistä kasvua hyvin sijaitsevilla kohteilla, jotta yhdyskuntarakenteiden eheyttämistavoite toteutuisi eikä hajautumiskehitys jatkuisi.

Rakennuskelpoisen tonttitarjonnan lisääminen ja nykyisten kiinteistöjen käyttötarkoitusten muuttaminen asuntotarkoitukseen sopiviksi edellyttävät lisäpanostuksia kaavoitukseen, jonka on muututtava nykyistä joustavammaksi. Kaavoituksen on pystyttävä reagoimaan myös nopeisiin tilankäyttötarpeiden muutoksiin sekä määrällisesti että laadullisesti. Nykyisellään monissa paikoin on kaavoitettu yllin kyllin, tosin myös huonoihin sijainteihin, tilaa yritystoiminnalle, ja pullonkaula onkin asuntopuolella. Kaavoituksen hitauden ja yhdyskuntarakenteiden hajautumisen yhteiskunnalliset kustannukset ovat niin suuria, että kaavoituksen resurssipohjaa on vahvistettava. Tämä merkitsee yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön uudelleen arviointia kaavoituksessa. Toisaalta kaavoituksen ja rakentamisen edellyttämän julkisen infrastruktuurin rahoittamiseksi tarvitaan uusia keinoja, joista yksi mahdollinen on valtakunnallisesti määräytyvät kehittämiskorvaukset, jotka voivat sisältää sekä korvausta infrastruktuurin kustannuksista että leikata yhteiskunnan toimenpiteiden tuloksena syntyneitä arvonnousua. Niiden avulla kunnat saavat sitä enemmän rahaa mitä enemmän ne kaavoittavat käyttöön tulevia kohteita. Toisaalta kehittämiskorvaukset voidaan mitoittaa tiiviiden yhdyskuntarakenteiden ulkopuolella ja haja-asutusalueilla korkeiksi niin, että hajautumisen kustannukset kohdentuvat sen aiheuttajille.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla on perattava ja arvioitava nykyistä lyhyemmin määräajoin hyvin sijaitsevien alueiden maankäyttö sen mukaan, ovatko ne säilytettäviä, käyttötarkoitukseltaan tai volyymiltaan muutettavissa olevia tai purettavia kehittämisalueita. Näin menetellen kaupunkialueen väestön kasvulle etsitään ensisijaisesti sijaa yhdyskuntarakenteita tiivistäen eikä niitä hajauttaen. Yksityisessä omistuksessa olevan maan kiinteistöverotuksen käyttöä tulee edelleen lisätä sekä paikallisverotuksen lähteenä että maankäyttöä tehostavana keinona, jolla nopeutetaan rakennuskelpoisten tonttien tuloa rakentamisen piiriin. Kiinteistövero on taloudellinen kannuste, jolla voidaan edistää kaupunkialueiden eheyttämistä. Tämä on yksi syy, joka puoltaa paikallisverotuksen painopisteen siirtämistä nykyistä enemmän tuloverotuksesta kiinteistöverotuksen suuntaan. Eri veromuodoista kiinteistövero on myös taloudellisen kasvun kannalta vähiten haitallinen veromuoto. Kuntien omistaman maan käyttöön ei kiinteistöverotuksella voida vaikuttaa, sillä vero koskee vain rakennusta eikä maapohjaa, josta maksetaan maanvuokraa.

Tässä kirjoituksessa esitetyt maapolitiikan muutokset edellyttävät toteutukseen kansalaisten hyväksyntää. Niistä erityisesti yhdyskuntarakenteiden tiivistäminen ja jo rakennettujen alueiden kaavojen uusiminen eivät ole ongelmattomia. Ne herättävät vastustusta erityisesti muutosalueiden asukkaissa. Osa tästä ongelmasta aiheutuu lainsäädännöstä, sillä maankäyttö- ja rakennuslain pääpaino on siinä, että rakentaminen tapahtuu ensisijaisesti rakentamattomalle maalle. Yritykset

edistää jo rakennettujen alueiden uudistumista ja välialueiden täydennysrakentamista vuosituhannen vaihteessa luodulla kehittämisalumenettelyllä eivät ole johdaneet sen käyttöön ottoon. Laista puuttuvat riittävät kannustimet. Lisärakentamisen hyödyn jakaminen ja sen aiheuttamien haittojen korvaaminen ovat jääneet taka-alalle. Lainsäädännön pitäisi tukea eri kiinteistönomistajien ja muiden osapuolten keskinäistä neuvottelua, kaupankäyntiä ja sopimista, josta kaikki hyötyisivät.

Myös kuntien omistaman maan hallintapolitiikka on arvioitava uudelleen asuntomarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Vetovoimaisille kaupunkialueille haluaa muuttaa perheitä (työvoimaa) sekä koti- että ulkomailta ja asuntotilanne vaikuttaa osaltaan muuttopäätökseen. Ei ole houkuttelevaa, jos kasvava osa tarjonnasta muodostuu vuokrapuolella kunnallisista vuokra-asunnoista jonoineen ja omistusasuntupuolella HITAS-asunnoista, joihin päästään arpajaisten välityksellä. Molempien taustalla ovat kunnallinen maanomistus ja kiinteistöön sidottu asumisen tuki, jotka osaltaan vähentävät muuttoalttiuksia (niin sanottu lukkiutumiskehitys). Tämän politiikan suunta tulisi kääntää niin, että kunnat myisivät nykyistä enemmän hyvin sijaitsevaa maata ja kiinteistöjään instituutio-naalisille asuntosijoittajille, joiden asuntokannasta myös kunnat voisivat väli-vuokrata asuntoja niin halutessaan. Vuokrien subventointi tapahtuisi koko vuokra-asuntokannassa läpinäkyvästi asukkaiden ominaisuuksien perusteella määräytyvän asumistuen eikä kiinteistön maanvuokran säätelyn perusteella. Tällöin tukea saavat eivät myöskään kasautuisi ensisijaisesti maanvuokrasubventiolla tuettuihin kiinteistöihin, mikä vaikuttaa alueelliseen segregatioon. Tärkeintä on kuitenkin huomata, että vastaus korkeisiin asuntojen hintoihin ja vuokriin ei ole niiden sääntelyssä, vaan siinä, että rakennetaan lisää ja harkitusti myös nykyistä korkeampia rakennuksia hyvin sijaitseville alueille. Erityisesti siellä, missä hinnat ja vuokrat ovat korkeita, tarvitaan lisätarjontaa eikä lisää sääntelyä.

Omistus- ja vuokra-asumisen tuen tulisi olla toisiinsa verrattuna neutraalia. Tuen mitoituksessa on otettava huomioon, että maaseudulla ja haja-asutusalueilla, missä rakennuskelpoisen maan tarjontaa on runsaasti, tuelle saadaan reaalista vastinetta isompien ja laadukkaampien asuntojen muodossa. Sitä vastoin kaupunkialueilla tuki kapitalisoituu suuressa määrin asuntojen hintoihin ja vuokriin, joten kovin laajamittaisesta asumisen tuesta tulisi luopua ja hoitaa toimeentulon ja tulonjaon ongelmia enemmän vero-, tulonsiirto- ja palkkapolitiikalla kuin hyödykesidonnoilla subventioilla. Samalla asuntokaupan varainsiirtoverosta tulisi luopua. Tuloverotuksen paineita kunnallisverotuksessa tulisi lieventää kiinteistöverotuksen tason nostolla sekä verotusarvoja että veroprosentteja kasvattamalla. Tällainen politiikka yhdessä hyvin sijaitsevan asuntotarjonnan tuntuvan lisäyksen kanssa voi onnistuessaan kääntää Helsingin seudun ja muun Suomen asuntojen hinta- ja vuokraeron kasvun laskuun, mahdollistaa infrastruktuurin kehittämisen rahoittamisen, helpottaa muuttoliikettä ja lisätä työvoiman tarjontaa siellä, missä kotimaisen taloudellisen kehityksen edellytykset ovat parhaimmillaan.

Lähteet

- Alterman, Rachel (2007): Planning, Land Values and Property Rights. A cross-national perspective on the plus-value capture and compensation issues. Esitelmä kaupunkitutkimusverkoston seminaarissa, Helsingin yliopisto. 10.9.2007.
- Anas, Alex – Jirlow, Ulf – Hårsman, Björn – Snickars, Folke (1991): The Swedish housing market: development and institutional setting. Article in Hårsman, Björn – Quigley, John M. (eds.): Housing markets and housing institutions: in international comparison. Kluwer Academic Publishers. Boston.
- Andersson, Åke E. (1985): Kreativitet – storstadens framtid. Prisma. Stockholm.
- Andersson, Åke E. – Petterson, Lars – Strömquist, Ulf (eds.) (2007): European Metropolitan Housing Markets. Advances in Spatial Science. Springer.
- Arnold, Jens (2008): Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, Economics department, Working paper no. 643, OECD.
- Cheshire, Paul (2012): Kaupunkialueiden maamarkkinoiden säätelypolitiikasta ja sen epäonnistumisista. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Tammerprint Oy, Tampere.
- EEA (2006): Urban sprawl in Europe, the ignored challenge. European Environment Agency. Copenhagen.
- Eerola, Essi – Lyytikäinen, Teemu – Saarimaa, Tuukka (2012): Asuntomarkkinat ja muuttoliike – mistä asumisen hintaerot kertovat. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Tammerprint Oy, Tampere.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa (2000): Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Oy, Helsinki.
- Glaeser, Edward (2011): Triumph of the city. How urban spaces make us human. Macmillan .
- Hautamäki, J. (1998): Kaavan toteuttamisvastuun jakaantuminen eräissä Euroopan maissa. Helsinki.

- Jaakola, Ari – Lönnqvist, Henrik (2009): Kaupunkirakenteen mittaaminen – alustavia tuloksia Helsingin työssäkäyntialueelta. Julkaisussa Schulman, Harry – Jaakola, Ari (toim.): KARA - Kaupunkirakenteen erityispiirteet. Esitutkimus Helsingin ja Turun työssäkäyntialueilta. Tutkimuskatsauksia 6/2009, Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Jacobs, Jane (1969): *The economy of cities*. Random House. New York.
- Jacobs, Jane (1984): *Cities and the wealth of nations*. Random House. New York.
- Johansson, Åsa – Heady, Christopher – Arnold, Jens – Brys, Bert – Vartia, Laura (2008): *Tax and economic growth*, Economics department, Working paper no. 620, OECD.
- Keskinen, Mikko (2007): *Raakamaan lunastaminen kunnissa*. Pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto, maantieteen laitos.
- Kilpeläinen, Päivi – Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A. (2011): Näkökulmia maakuntakaavan taloudellisiin vaikutuksiin. Luku 2 (s. 20–31) julkaisussa: *Asiantuntijalausunnat maakuntakaava-luonnoksesta*. Uudenmaan liiton julkaisuja, E 117.
- Kirjavainen, Tanja – Loikkanen, Heikki A. (1992): *Ollin oppivuosi 13 000–56 000 markkaa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 11. Helsinki.
- Kortesmaa, Antero (2008): *Oikeus rakentaa. Rakennuspaikkaoikeuden muodostuminen ja pysyminen*. Opinnäytetyö. Mikkelin ammattikorkeakoulu.
- Laakso, Seppo (2007a): *Haittaako tonttimaan puute asuntomarkkinoiden toimintaa?* *Talous & yhteiskunta* 2/2007.
- Laakso, Seppo (2007b): *Tonttitarjonta ja asuntomarkkinat pääkaupunkiseudulla*. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2007.
- Laakso, Seppo – Kähkönen, Liisa (2008): *Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset*. OSA II julkaisussa *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.
- Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A. (2004): *Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. Gaudeamus.
- Laakso, Seppo – Lönnqvist, Henrik – Kostianen, Eeva (2011): *Kaavavarannon yhteys asuntotuotantoon Helsingissä ja Helsingin seudulla*. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Lahti, Pekka – Moilanen, Paavo (2010): *Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. Kehitysvertailuja 2005–2050*. Suomen ympäristö 12/2010.

- Loikkanen, Heikki A. (1993): Kunnallisesta tuloverosta kiinteistöveroon. Artikkelele julkaisussa Loikkanen, Heikki A. – Parkkinen, Pekka. (toim.): Kunnat kuntoon -seminaari. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-Keskustelualoitteita 53. Helsinki 1993.
- Loikkanen, Heikki A. (2012): Kuntien ja metropolialueen rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Tammerprint Oy, Tampere.
- Loikkanen, Heikki A. – Riihelä, Marja – Sullström, Risto (2005): Regional income convergence and inequality in boom and bust. Results from micro data in Finland 1971–2000, in Felsentein, Daniel – Portnov, Boris A. (eds.): Regional disparities in small countries, Springer (Advances in Spatial Science series), Berlin.
- Loikkanen, Heikki A. – Lyytikäinen, Teemu (2009): Kiinteistöverotus rahoituslähteenä ja ohjauksena. Artikkelele teoksessa Eerola, Essi – Kari, Seppo – Pehkonen, Jaakko: Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Julkaisut 54, Helsinki.
- Loikkanen, Heikki A. – Lönnqvist, Henrik (2007): Metropolitan Housing Markets – The Case of Helsinki, in Andersson, Åke E. – Petterson, Lars – Strömquist, Ulf (eds.): European Metropolitan Housing Markets, Springer (Advances in Spatial Science series), Berlin, 2007.
- Loikkanen, Heikki A. – Susiluoto, Ilkka (2011): Kasautuminen, tiheys ja tuottavuus kaupunkialueilla. Julkaisussa Kaupungin kuumat lähteet. Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Schulman, Harry – Mäenpää, Pasi (Toim.): Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki, 2011. Sivut 42–59.
- LVM (2011). Liikennerevoluutio 2011, ajatuskartta. Toim. Juha Kostainen ja Eeva Linkama. liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Sitra, liikennevirasto, Trafi, Tivit Oy, Rym Oy, <http://liikennerevoluutio.posterous.com/pages/ajatuskartta>
- Lyytikäinen, Teemu (2009): Three-Rate Property Taxation and Housing Construction. *Journal of Urban Economics*, 65: 305–313.
- MAL (2012a): Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus vuosille 2012–2015. Helsinki, 20. kesäkuuta 2012.
- MAL (2012b): Turun kaupunkiseudun kuntien ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus vuosille 2012–2015. Helsinki, 20. kesäkuuta 2012.

- Mark, Jonathan H. – Coldberg, Michael A. (1986): A Study of the Impacts of Zoning on Housing Values over Time. *Journal of Urban Economics* 20: 257–273.
- Marshall, Alfred. (1920): *Principles of Economics; An Introductory Volume*. Macmillan and Co. London, U.K.
- Meurman, Otto-I. (1947): *Asemakaavaoppi*. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.
- Moilanen, Paavo (2012): Liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus metropolialueella. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Moilanen, Paavo – Laakso, Seppo (2012): Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Moisio, Antti – Oulasvirta, Lasse (2012): Pääkaupunkien tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Monk, Sarah – Whitehead, Christine M.E. (1996): Land Supply and Housing: A Case-study. *Housing Studies*, July 1996, Vol. 11, Issue 3: 407–423.
- Monk, Sarah – Whitehead, Christine M.E. (1999): Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in the United Kingdom: Some Implications for Housing. *Land Economics*, February 1999, 75(1): 74–93.
- Pirinen, Tarja – Palmu, Jussi – Viitanen, Kauko (1997): Rakennettujen alueiden uudistaminen. Ehdotuksia yhteistoiminnan edistämiseksi. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Quigley, John M. – Rosenthal, Larry A. (2005): The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Vol. 8, No 1: 69–137.
- Rinkinen, Kristiina (2007): *Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa*. Suomen Kuntaliitto.
- Rosenthal, Stuart – Strange, William (2004): Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. Teoksessa Henderson, J. Vernon – Thisse, Jacques-Francois (eds.): *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 4, Cities and Geography. Elsevier, North-Holland.

- Schulman, Harry – Mäenpää, Pasi (toim.) (2011): Kaupungin kuumat lähteet. Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Song, Yan – Zenou, Yves (2006): Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities. *Journal of Urban Economics*, 60, 519–534.
- Spence, Michael – Annez, Patricia – Buckley, Robert (eds.) (2009): Urbanization and Growth. Commission on Growth and Development. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Suomen ympäristö 786. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita, Helsinki.
- Takalo-Eskola, Tapio (2005): Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006): Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006.
- Tervo, Hannu (2012): Alue- ja metropolipolitiikka. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka (toim.): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Tammerprint Oy, Tampere.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomukset 208/2010.
- Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma (2008): Valtioneuvoston periaatepäätös 14.2.2008.
- Valtonen, Eero (2013): Asuntotarjonnan hintajoustopolitiikan alueelliset erot ja niiden syyt Suomessa. Diplomityön käsikirjoitus 10.5.2013, Aalto-yliopisto, Insinööritieteiden korkeakoulu, Maankäyttötieteiden laitos.
- Viitanen, Kauko (2000): Finsk reglering av byggnadsmark i ett internationellt perspektiv. Kungl. Tekniska Högskolanissa hyväksytty väitöskirja.
- Virtanen, Pekka V. (2000): Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy.
- Virtanen, Pekka V. (2004): Yleinen maapolitiikka, minun, sinun ja meidän maa. Espoo.
- World Bank (2009): Reshaping Economic Geography. World development report 2009.

Elektroninen lähde

Suomen Kuntaliitto (2007): Maapolitiikan opas. www.kunnat.net

VATT VALMISTELURAPORTIT -SARJASSA ILMESTYNEITÄ
PUBLISHED VATT POLICY REPORTS

1. Janne Tukiainen – Ville Mälkönen: Jätekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Helsinki 2010.
2. Antti Moisio – Heikki A. Loikkanen – Lasse Oulasvirta: Public services at the local level – The Finnish way. Helsinki 2010.
3. Juha Halonen – Timo Rauhanen – Erkki Siivonen: Julkisten organisaatioiden veroetuudet. Helsinki 2010.
4. Tuuli Ylinen: Työkyvyttömyyseläkkeet ja työnantajan omavastuuperiaate TEL:sta TyEL:iin. Helsinki 2010.
5. Outi Kröger – Timo Rauhanen (toim.): Verotuet Suomessa 2009. Helsinki 2010.
6. Jenni Pääkkönen: Koulutuksen markkinoilla – arvioita ammattikorkeakoulujen tehokkuuseroista ja niiden syistä. Helsinki 2010.
7. Antti Moisio: Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. Helsinki 2011.
8. Heikki Pursiainen – Markku Siikanen – Janne Tukiainen – Ville Mälkönen: Asfalttikartellin kunnille aiheuttamien vahinkojen arviointi – Loppuraportti. Helsinki 2011.
9. Tanja Saxell – Janne Tukiainen – Markku Siikanen: Asfalttikartellin valtiolle aiheuttamien vahinkojen arviointi – Loppuraportti. Helsinki 2011.
10. Antti Moisio: Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous. Helsinki 2011.
11. Iida Häkkinen Skans: Kotitalouspalveluiden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki 2011.
12. Janne Niemi – Juha Honkatukia: Implications of EU emission trading in the Nordic countries. Helsinki 2011.
13. Tiihonen Jari – Kangasharju Aki – Mäkelä Pia – Saari Juho – Österberg Esa : Päivittäistavarakaupoissa myytävien juomien alkoholipitoisuuden alentamisen vaikutus alkoholin kulutukseen ja kuolemiin. Helsinki 2011.
14. Pursiainen Heikki: Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset. Helsinki 2013.
15. Honkatukia Juha – Tamminen Saara: Puolustusvoimauudistuksen aluetaloudelliset vaikutukset. Helsinki 2013.
16. Pääkkönen Jenni – Ansala Laura: Kouluvaikutus ja tuloksellisuusrahoitus lukiokoulutuksessa. Helsinki 2013.