HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

VATT valmisteluraportti 17

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

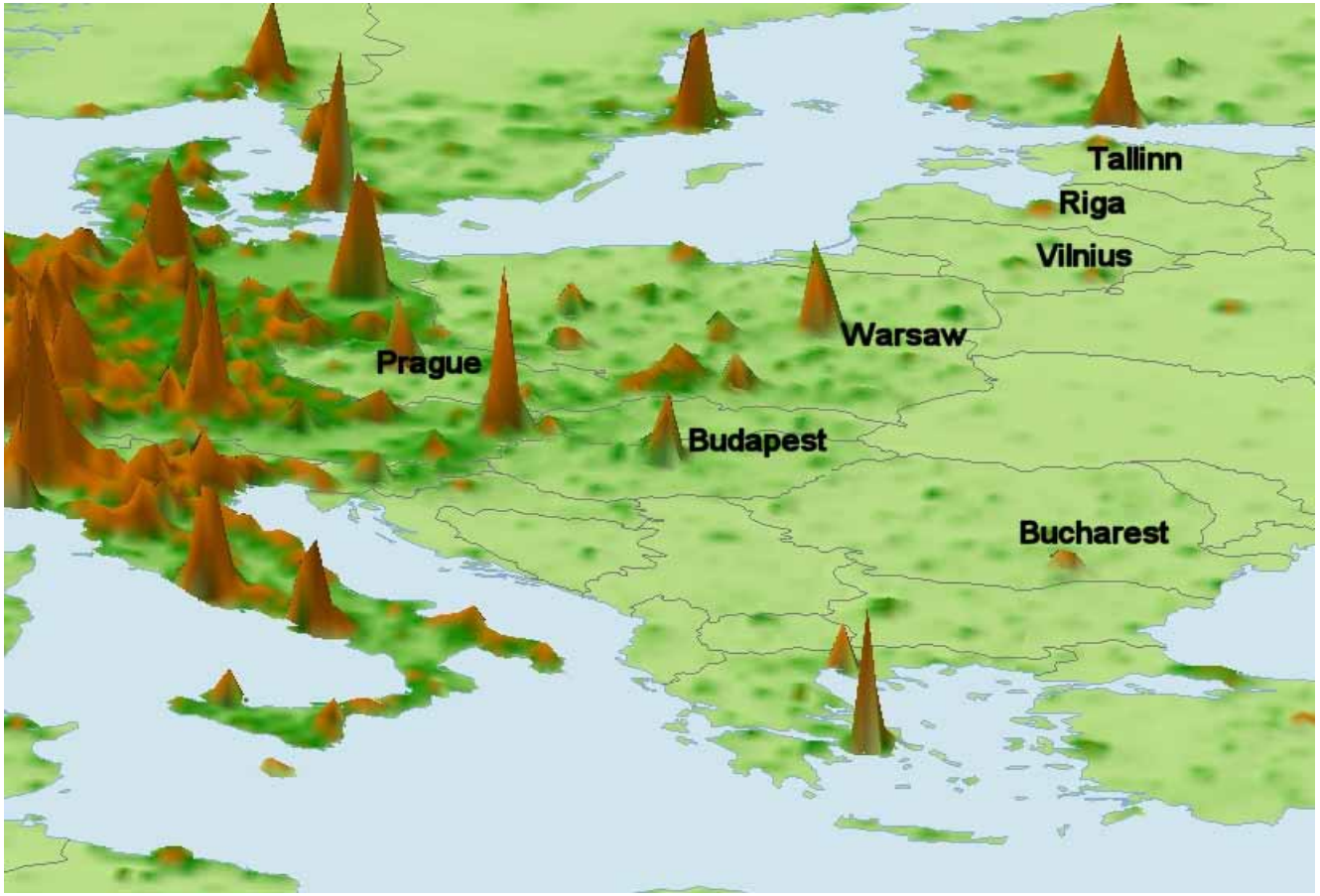
Heikki A. Loikkanen

Kaupunkitaloustieteen emeritusprofessori

Helsingin yliopisto

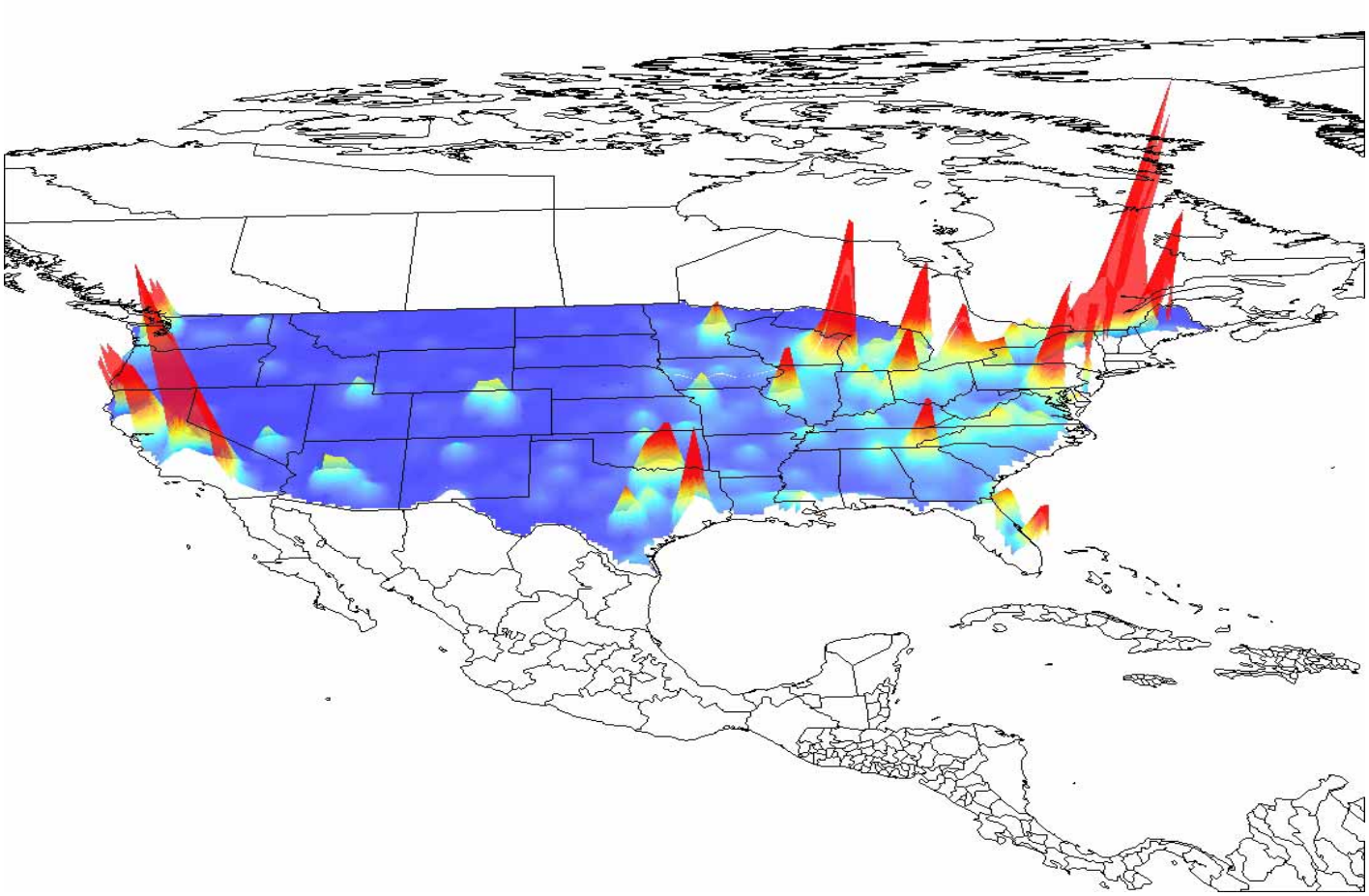
Raportin julkistamistilaisuus 29.5.2013

Euroopan itäisen puolen BKT:n kasaumat



Lähde World Bank (2009): **World Development Report. Reshaping Economic Geography**

Talousmaantiede on Maamme-laulun sanoin laaksoa ja kukkulaa



USA:n BKT:n alueellinen sijoittuminen, lähde World Bank (2009):
World Development Report. Reshaping Economic Geography

KAUPUNKIALUEIDEN MAANKÄYTÖN RAKENNE VAIKUTTAA

- Yksityisen sektorin tuottavuuteen
- Julkisen sektorin tuottavuuteen ja palvelujärjestelmän toimivuuteen
- Työmarkkinoiden toimivuuteen ja palkkatasoon
- Asuntomarkkinoiden toimivuuteen ja asuntojen hintoihin ja vuokriin
- Kuluttajien hyvinvointiin mm. Tulotason, hyödykekirjon ja työmahdollisuuksien monipuolisuuden kautta

Tutkimustuloksia kasautumisen vaikutuksista

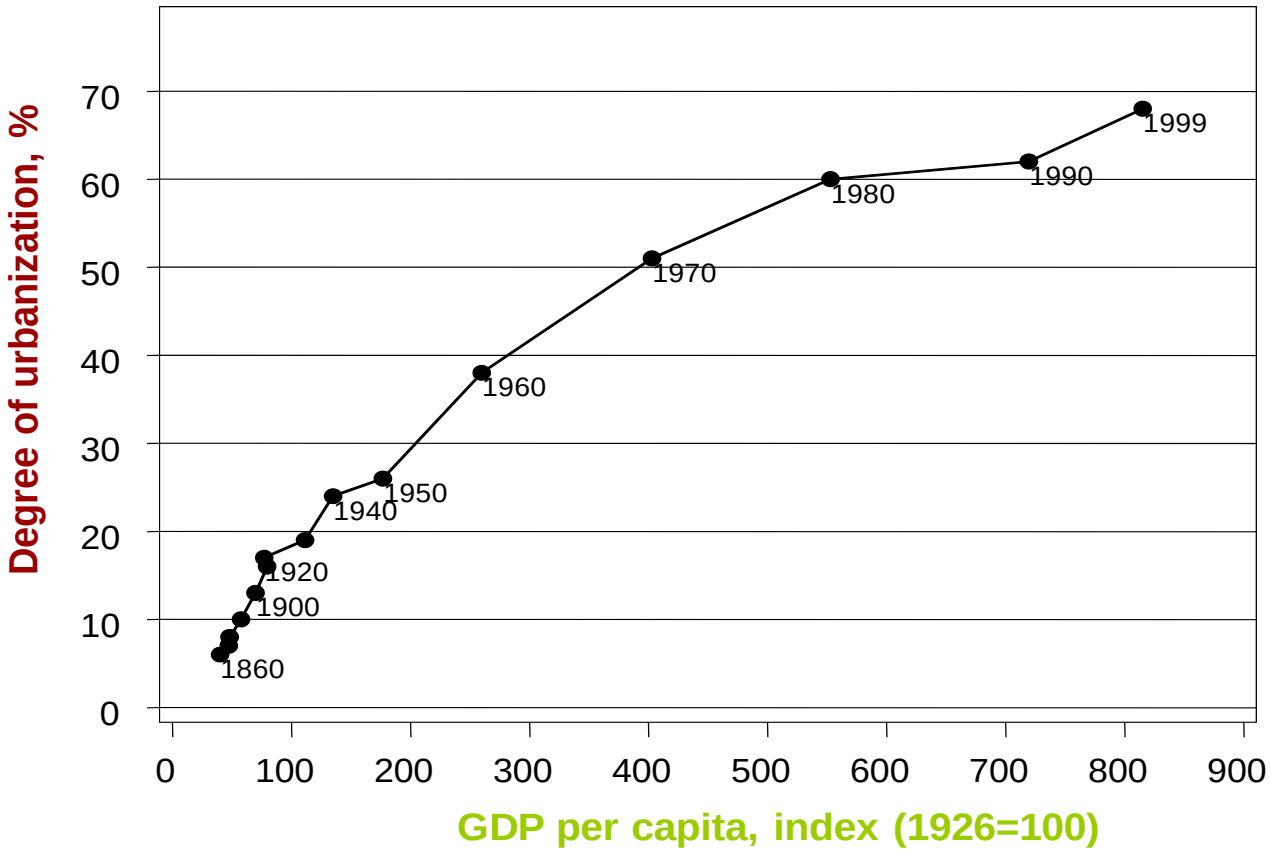
- **Kun kaupungin koko 2-kertaistuu, alueen tuottavuus kohoaa 3 – 8 %.**
- **Väestötiheyden 2- kertaistuminen lisää tuottavuutta 5 %.**
- **Toimialan koon 2- kertaistuminen alueella lisää toimialan yritysten tuottavuutta keskimäärin 4,5 % ko. alueella**
- **Yritysten fyysinen, teknologinen ja historiallinen läheisyys lisää tuottavuutta**

Lähde: Rosenthal & Strange (2003): Handbook of Urban and Regional Economics

Skaalaedut, lokalisaatioedut ja urbanisaatioedut selittävät osaltaan miksi

- **Suomessa Helsingin seutukunnan osuus Suomen pinta-alasta oli 1 prosentti ja sen osuus maan tuotannosta oli 34 prosenttia vuonna 2002.**
- **Ranskassa Pariisin metropolialue käsittää 2 prosenttia maa-alasta, mutta 30 prosenttia tuotannosta**
- **Maa-ala, jolla tuotetaan puolet maailman kokonaistuotannosta on vain 1,5 % maapallon maapinta-alasta eli pienempi kuin Algeria**

Degree of urbanization and GDP per capita in Finland, 1860 - 1999 (index, 1926=100)



Source: Vattula 1983, Hjerppe 1988, Statistical yearbook, Laakso & Loikkanen (2004). [4]

KASAUTUMISEN EDUT JA POLITIIKKA

- kaupunkialueen suuri koko (väestö), sen toimialojen suuri koko ja saman alan yritysten läheisyys, elinkeino-rakenteen monipuolisuus sekä korkea työpaikka- ja asukastiheys lisäävät tuottavuutta.
- Kolme politiikkasuositusta: tihennä kaupunkialueita, pienennä etäisyyksiä alueiden ja kaupunkien välillä sekä niiden sisällä ja kaada raja-aitoja ja kaupan esteitä maiden ja alueiden välillä.
- Suomessa hallitusohjelman ja kuntareformin yhtenä tavoitteena on yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen.
- Tosiasiassa maankäyttö on hajautunutta ja kaavoitus toimii omien tavoitteidensa vastaisesti ”kasvua kaikkialle” periaatteella etenkin Helsingin seudulla.

Hajautumisen seuraamuksista

- Suomi ja erityisesti Helsingin seutu on kansainvälisestikin vertaillen hajautunut yhdyskuntarakenteeltaan (EEA 2006).
- Hajautunut rakenne vaikeuttaa tuottavuuden kasvattamista
- Se lisää autoriippuvuutta ja vaikeuttaa julkisen liikenteen hankkeiden toteuttamista. Samalla ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu.
- Kotitalouksien kannalta hajautuneet yhdyskuntarakenteet heikentävät työmarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia sekä yksityisiä ja julkisia palveluja.
- Hajautunut rakenne nostaa asuntojen hintatasoa, syö asukkaiden reaalitulotasoa ja toimii muuttoliikkeen jarruna heikentäen myös työmarkkinoiden toimintaa.

Julkisen sektorin reformit ja rakenne

- Nykyhallituksen tavoite synnyttää työmarkkina-alueen kokoisia kuntia voi johtaa siihen, että rakentaminen painottuu reunoille eli hajautuminen jatkuu.
- Tavoiteltua yhdyskuntarakenteiden eheyttämistä edistäisivät nykyistä toimivammat ja vakaammat valtion keskus- ja aluehallinnon, maakuntahallinnon sekä kuntien vastuut ja valtasuhteet.
- Erityisesti maankäytön ja liikenteen suunnittelu ja päätöksenteko ovat eriytyneet, niitä on syytä yhdistää.
- Nykyinstituutiot toteuttavat ääritapauksessa omienkin tavoitteidensa vastaista politiikkaa.

Kaavoitusjärjestelmä

- Se on jäykkä, huonosti toimiva ja perustuu oletukseen, että tulevaisuus on pitkälle ennakoitavissa ja muutostarve on pieni
- Siinä korostuu liikaa uusien alueiden rakentaminen kaupunkialueiden kasvun ja sopeutumisen mekanismina.
- Edes järjestelmän tarjoamia maapolitiikan keinoja ei käytetä riittävästi ja erityisesti tämä koskee rakennettujen yhdyskuntien uudistamista ja välialueiden rakentamista
- Maankäytön ja liikenteen suunnittelusta puuttuu aito seudullinen näkökulma, sitä ei ole maakuntakaavassa eikä kuntien yleiskaavoissa.
- Suunnittelujärjestelmä ja maapolitiikan välineistö on syytä uudistaa ja terävöittää.

Julkisen infrastruktuurin rahoitus

- Tarvitaan uusia keinoja, esimerkiksi kehittämiskorvausten käyttöönotto. Ne voivat sisältää sekä korvausta infrastruktuurin kustannuksista että leikata yhteiskunnan toimenpiteiden tuloksena syntynyttä arvonnousua.
- Niiden avulla kunnat saavat sitä enemmän rahaa mitä enemmän ne kaavoittavat hyviä kohteita.
- Ne voidaan mitoittaa haja-asutusaluilla korkeiksi niin, että hajautumisen kustannukset kohdentuvat aiheuttajille.
- Yksityisessä omistuksessa olevan maan kiinteistö-verotuksen käyttöä tulee edelleen lisätä
- Eri veromuodoista kiinteistöverotus on myös taloudellisen kasvun kannalta vähiten haitallinen veromuoto.

Kansalaisten hyväksyntä muutoksille

- Yhdyskuntarakenteiden täydentäminen ja tiivistäminen herättävät vastustusta.
- Yritykset edistää jo rakennettujen alueiden uudistumista ja välialueiden täydennysrakentamista kehittämis-aluemenettelyllä eivät ole johtaneet sen käyttöön ottoon.
- Laista puuttuvat riittävät taloudelliset 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.

Kuntien omistama maa, verotus ym.

- Maan omistus-, hallinta- ja tukipolitiikka on arvioitava uudelleen asuntomarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta.
- Omistus- ja vuokra-asumisen tulisi olla toisiinsa nähden nykyistä neutraalimmassa asemassa.
- Tarjontatukien kuten maanvuokrasubventioiden sijasta tuet tulisi sitoa kiinteistöjen sijasta asukkaiden ominaisuuksiin
- Asuntokaupan varainsiirtoverosta tulisi luopua.
- Tuloverotusta tulisi lieventää kiinteistöverotuksen tason nostolla sekä verotusarvoja että veroprosentteja kasvattamalla.
- Tärkeintä on 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.

Muutoksen suunta

- Tärkeintä on huomata, että vastaus korkeisiin asuntojen hintoihin ja vuokriin ei ole niiden sääntelyssä, vaan siinä, että rakennetaan lisää, eheytetään ja tiivistetään alueita kaupunkimaisiksi ja sallitaan harkitusti myös nykyistä korkeampia rakennuksia hyvin sijaitseville työpaikka- ja asuinalueille.

- Pää- ja alakeskusten asukas- ja työpaikkatiheyksien kasvattamisen vastapainoksi nykyisten kerrostalovaltaisten ”metsälähiöiden” tulisi olla pientalovaltaisia, mutta sitä tehokkaammin rakennettuja mitä lähempänä keskuksia ollaan.

- Yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen ja tiivistäminen ei merkitse kaiken vanhan hävittämistä vaan tähtää hallittuun muutokseen.