

Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus

Seppo Laakso

VTT, Toimitusjohtaja

Kaupunkitutkimus TA Oy

Heikki Loikkanen

Professori

Helsingin yliopisto

Maankäyttöä koskevat ratkaisut eli kaavoitus ja maapolitiikka ja niiden merkitys erityisesti taloudelliseen kehitykseen vaikuttavana tekijänä Suomessa ovat jääneet liian vähälle huomiolle. Maankäyttöratkaisujen tuloksena syntyvät yhdyskuntarakenteet ja liikenneolot vaikuttavat yksityisen elinkeinoelämän tuottavuuteen ja toimintaedellytyksiin. Viimeaikaisten tutkimusten perusteella kaupunkialueen suuri väestö, sen toimialojen monipuolisuus, saman alan yritysten läheisyys sekä korkea työpaikka- ja asukastiheys lisäävät yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuutta (Rosenthal ja Strange 2004; World Bank 2009; Spence ym. 2009; Loikkanen ja Susiluoto 2011). Maankäyttöratkaisut vaikuttavat asuntomarkkinoihin, sillä asuntojen hinta- ja vuokrataso sekä asumistaso riippuvat myös yhdyskuntarakenteesta.

Asuntomarkkinoiden toiminta vaikuttaa myös elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, koska työ- ja hyödykemarkkinoiden toimivuus riippuu siitä, missä ihmiset (työntekijöinä ja kuluttajina) asuvat. Yhdyskuntarakenteella ja sijainnilla on erityisen suuri merkitys yksityisten ja julkisten palvelujen tarjonnalle (hyödy-

kekirjolle), sekä palvelujärjestelmän tehokkuudelle ja toimivuudelle. Merkitys on paljon suurempi kuin hallintorakenteilla tai kuntarajoilla (Loikkanen 2012).

Yhdyskuntarakenteen yhteys elinkeinoelämän tuottavuuteen tekee maankäytöstä taloudelliseen kasvuun vaikuttavan tekijän. Kyse on siitä, että yritystoiminnan ja kotitalouksien kasvutumisesta, 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. Vauraimmissa maissa eli Pohjois- ja Länsi-Euroopassa sekä Pohjois-Amerikassa kaupunkiväestön osuus on jo yli 80 %. Niissäkin kaupungistumisen ennustetaan jatkuvan, mutta aiempaa hitaammin.

1900-luvun alussa Suomen väestöstä asui kaupungeissa noin 5 %. Silloin ja nykyäänkin Suomi kuuluu väestöltään vähiten keskittyneisiin maihin. Vuonna 2005 meillä väestöstä 63 % asui kaupunkimaisissa yhdyskunnissa, kun

OECD-maiden keskiarvo oli 76 %. 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 siellä tuotetaan 30 % koko maan bruttokansantuotteesta (Loikkanen ym. 2012). Lisäksi pääkaupunkiseudun sisälläkin tuotanto on voimakkaasti keskittynyt. Laurosen (2012) tietojen mukaan kaksi kolmannesta pääkaupunkiseudun ja viidennes koko maan arvonlisäyksestä syntyy ns. laajassa pääkeskuksessa (Helsingin kantakaupunki sekä Tapiolan, Leppävaaran ja Pitäjänmäen alueet).

Kaupunkialueiden rakenteeseen ja kasvumahdollisuuksiin vaikuttavat maantiede, ihmisten ja yritysten sijaintivalintoina ilmenevä markkinakäyttäytyminen sekä julkisen sektorin toimet, erityisesti eri alueita ja maankäyttöä koskeva politiikka. Kaavoitus ja maapolitiikka ovat Suomessa pääosin kuntien tehtäviä, mutta maankäyttöön ja erityisesti liikenteeseen vaikutetaan myös monilla valtiovallan keinoilla. Tässä artikkelissa pääpaino on kaavoituksen ja maapolitiikan ja niihin liittyvien infrastruktuuriinvestointien rahoituksen arvioinnissa Helsingin seudun asuntomarkkinoiden näkökulmasta. Jos maapolitiikka ja liikenneolot kehittyvät epäsuotuisasti, syntyy tuottavuustappiota aiheuttavia hajautuneita yhdyskuntarakenteita, ja asuntojen hinnat muodostuvat korkeiksi. Tässä artikkelissa väitetään näiden ongelmien olevan akuutteja Helsingin seudun asuntomarkkinoilla. Toimitilamarkkinoiden puolella tilanne on osin toinen ja tämä asetelma antaa mahdollisuuden verrata kiinteistömarkkinoiden kahta segmenttiä ja niitä koskevaa politiikkaa.

Jaksossa 1 selvitetään asunto- ja toimitilamarkkinoiden tilannetta Helsingin seudulla.

Tässä yhteydessä tuodaan esille kuinka näillä kiinteistömarkkinoiden osalohkoilla kysyntä, tuotanto ja hinnat sekä tyhjen tilojen osuus poikkeavat toisistaan. Syitä eroille haetaan maapolitiikasta, jonka seurauksena tonttimaavaranto asunto- ja toimitilatuotannossa ovat aivan eri tasoilla. Tätä kautta päädytään johtopäätökseen, jonka mukaan kaavoitus ja infrastruktuurin rahoitus toimivat erityisesti asuntomarkkinoiden pullonkauloina. Jaksossa 2 esitellään ja arvioidaan suomalaista kaavoitusta ja maapolitiikkaa maankäytön ohjaajana. Peruskysymys koskee sitä, pitäisikö kaupunkialueiden kasvua rajoittaa vai edistää ja millä perusteilla. Tätä taustaa vasten tarkastellaan kaavoituksen työnjakoa, maapolitiikan keinoja ja niiden käyttöä. Erityistä huomiota kiinnitetään maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteyksiin. Kaupunkialueiden kasvu johtaa niiden maan arvonnousuun, joka ilmenee korkeina tonttien ja rakennettujen kiinteistöjen hintoina hyvissä sijainneissa. Maan arvonnousu tarjoaa keinon perusrakenteen investointien ja ylläpidon rahoitukselle. Jotta tästä saataisiin kuva, jaksossa 3 käsitellään ensin maan arvoa ja sen vaihtelua Helsingin seudulla. Sen jälkeen käsitellään veroja ja maksuja, jotka liittyvät maan arvonnousuun. Tällaisia ovat kiinteistövero, maankäyttösopimukset ja -maksut, joilla voidaan vaikuttaa sekä maankäyttöön ja kaavoitukseen että saada rahoitusta. Niiden lisäksi analysoidaan kuntien maanhankintaa ja maanluovutusta sekä näiden tuottoja ja kustannuksia.

Eri muodoissaan maasta saatavien tuottojen kokonaismäärää verrataan liikennejärjestelmän ja muun perusrakenteen investointien ja ylläpidon kustannuksiin ja havaitaan niissä merkittävä suuruusluokkaero, jonka tuloksena erityisesti kunnat rahoittavat infrastruktuuria yleisistä

verovaroista huomattavassa määrin ja jättävät muut rahoituskeinot vähälle. Artikkelin johtopäätöksissä (jakso 4) korostetaan sitä, että asuntomarkkinoiden kireys rajoittaa talouskasvua ja hyvinvointia kasvavilla kaupunkialueilla ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Sen taustalla ovat ongelmat maankäytön suunnittelun, maapolitiikan ja infrastruktuurin rahoituksen ongelmat, joita voidaan hoitaa kansallisen ja erityisesti paikallisen politiikan keinoin. Lopussa tehdään ehdotuksia infrastruktuurin rahoituksen painopisteen muutoksesta ja siitä, kuinka maankäyttöä koskevilla ratkaisuilla voidaan nykyistä paremmin edistää tuottavuuskehitystä sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimintaa.

1. Asunto- ja toimitilamarkkinoiden tilanne Helsingin seudulla

Kaupunkialueen maankäytön keskeiset toiminnot ovat asuminen, elinkeinotoiminta ja liikenne. Yhteiskunta ohjaa maankäytön kehitystä kaavoituksella, liikennesuunnittelulla sekä maapolitiikalla, mutta maankäytön muutokset perustuvat kuitenkin ensi sijassa asuntomarkkinoiden ja toimitilamarkkinoiden toimintaan. Vaikka asunto- ja toimitilamarkkinoiden toimijat, kotitaloudet ja yritykset, ovat monessa suhteessa erilaisia, kummallakin markkinalohkolla vaikuttavat kysyntä ja tarjonta sekä hintamekanismit. Yhteistä on vahva yhteys kansainvälisiin ja valtakunnallisiin rahoitusmarkkinoihin (korkotaso, lainojen saatavuus), kiinteistö- ja rakennusalaan (rakennuttajat, rahoittajat, rakentajat), riippuvuus yleisestä talouskehityksestä (tuotanto, työllisyys, hintakehitys), mutta samalla paikallisilla tekijöillä on merkittävä vaikutus. Tällaisia ovat tonttimaan saatavuus, liikennejärjestelmän ja muiden perusrakenteiden

laatu, rakennusmarkkinoiden toimivuus sekä eri sijaintien saavutettavuus.

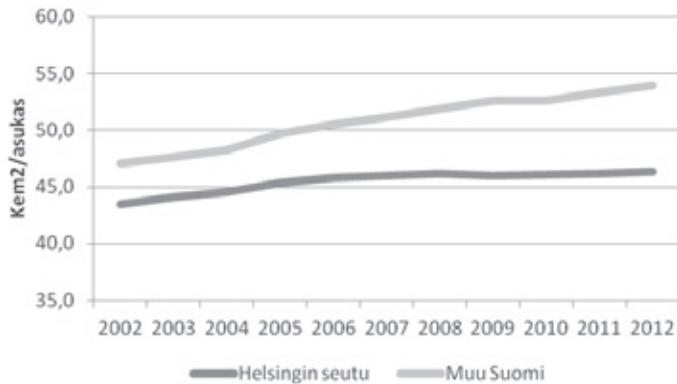
Asuntomarkkinoiden tilanne

Helsingin seudun¹ asuntomarkkinoiden kehitys viime vuosina ja tilanne vuonna 2013 poikkeavat ratkaisevasti muusta Suomesta kysynnän rakenteen ja muutosvauhdin, tarjotaan liittyvien rajoitusten sekä asuntojen hinta- ja vuokratason osalta.

Asuntojen kysynnän kehitystä määrittävät väestönkasvu ja asukasrakenteen muutos, kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kehitys sekä asumisen käyttökustannukset, joihin vaikuttavat mm. asuntolainojen korot sekä kysynnän ja tarjonnan perusteella määräytyvät hinnat ja vuokrat. Helsingin seudun väestönkasvu on ollut nopeaa vuosikymmenien ajan ja kasvu on jatkunut 2000-luvulla maahanmuuton vetämänä. Seudun väestö kasvoi keskimäärin 1,2 % vuodessa (16 000 asukasta) vuodesta 2005 vuoteen 2012. Kasvu on kiihtynyt kuluvan vuosikymmenen puolella taantumasta huolimatta, ja vuonna 2012 seudun väestö kasvoi 1,3 % (18 000 asukasta). Asuntokuntarakenteen muutos, jota indikoi mm. asuntokuntien keskikoon pieneneminen, on vaikuttanut huomattavasti asuntokysyntään siksi, että pienet asuntokunnat asuvat keskimääräistä väljemmin. Asuntokuntien pienenemisen taustalla oli viime vuosikymmenelle asti mm. väestön ikääntyminen, perheellistymisen muutokset, nuorten aikuisten kotoa muuton aikaistuminen ja avioerojen

¹ Helsingin seudulla tarkoitetaan 14 kunnan muodostamaa aluetta, johon kuuluvat pääkaupunkiseutu (Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa) ja kebysalue (ns. Kuuma-kunnat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vihti). Seudun väkiluku on 1,4 miljoonaa.

Kuvio 1. Asumisen bruttoväljyys (kerrosala/asukas), 2002 – 2012



Lähde: Tilastokeskus

yleistyminen. Aikaisempien vuosien nopea muutos on kuitenkin pysähtynyt: Helsingin seudulla asuntokuntien keskikoko on pysynyt 2,1:ssä viime vuosikymmenen puolivälistä alkaen.

Asumisväljyys on kasvanut vuosikymmeni- en kuluessa. Siihen on vaikuttanut tulotason nousu, sillä kotitaloudet ovat kanavoineet osan tulojen kasvusta asumistason parantamiseen, kuten asumispinta-alan kasvattamiseen ja laadun nostamiseen vallitsevien asuntojen hintojen puitteissa. Toinen asumisväljyyttä kasvattanut tekijä on ollut edellä mainittu asuntokuntien pieneneminen. Helsingin seudulla asumisväljyyden kasvu on kuitenkin lähes pysähtynyt viime vuosikymmenen jälkipuolalta alkaen, vaikka muualla maassa kasvu on jatkunut (kuvio 1).

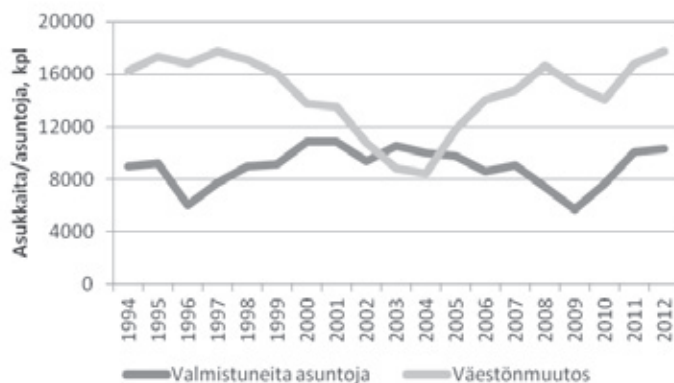
Asumisväljyyden kasvun pysähtymisen taustalla on asuntomarkkinoiden kiristyminen väestökasvun aikaansaaman kysynnän ja samaan aikaan vähentyneen asuntotuotannon yhteisvaikutuksesta. Helsingin seudun asuntotarjonnan sopeutumisongelmat suhteessa kysyntään havainnollistuvat kuviossa 2. Siitä nähdään, että asuntotuotanto supistui viime vuosikymmenen alusta vuoteen 2009 asti, jolloin

valmistuneiden asuntojen määrä laski ennätyskellisen alas 5 700 asuntoon. Samaan aikaan väestönkasvu kiihtyi lisääntyneen muuttovoi- ton seurauksena vuodesta 2005 alkaen.

Vaikka asuntotuotannon romahdus vuosina 2008–2009 oli ensisijaisesti seurausta rahoitusmarkkinoiden kriisistä, tuotanto supistui myös sitä edeltävinä vuosina. Muutoksen taustalla oli vahvasti ns. realistisen kaavavarannon² supistuminen viime vuosikymmenellä (Laakso ym. 2011). Vasta vuonna 2011 tuotanto nousi yli 10 000 asunnon tasolle rahoitusmarkkinoiden normalisoiduttua ja kaavavarannon käännyttyä kasvuun. Tämäkin on huomattavasti alle 12 000 – 13 000 asunnon vuosituotannon tason, joka edellytettäisiin viimeaikaisen väestönkasvun sekä aikaisempien vuosien tasoisen väljyyks- kasvun aikaansaaman kysynnän tyydyttämiseen tasapainossa siten, että hintoihin ei syntyisi ylimääräistä nousupainetta (Laakso 2000; Laakso 2007b).

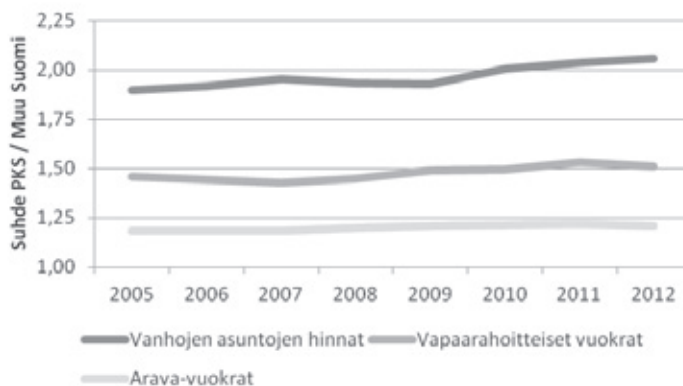
² Realistisella kaavavarannolla tarkoitetaan tässä aidosti rakennettavissa olevaa varantoa, joka on Helsingin seudulla vähän yli puolet laskennallisesta kaavavarannosta (Laakso ym. 2011).

Kuvio 2. Asuntotuotanto (valmistuneet asunnot) ja väestönkasvu Helsingin seudulla 1994 – 2012



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 3. Pääkaupunkiseudun ja muun Suomen bintasubteita eri asuntomarkkinablokoilla



Lähde: Tilastokeskus

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden kirstyminen näkyy selvästi asuntojen hinnoissa ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrissa, jotka ovat pääkaupunkiseudulla nousseet nopeammin kuin koko maassa. Pääkaupunkiseudun vanhojen osakeasuntojen hinnat nousivat 42 % vuodesta 2005 vuoteen 2012, kun muualla maassa nousu oli 31 %. Vapaarahoitteiset vuokrat nousivat pääkaupunkiseudulla 28 % ja muualla maassa 23 % samana aikana. Kuluttajahinnat nousivat kyseisellä jaksolla 18

% ja ansiotaso 27 %. Pääkaupunkiseudun ja muun maan välinen vanhojen asuntojen hintasuhde nousi 2,1:een vuonna 2012, kun se oli 1,9 vuonna 2005 (kuvio 3). Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokratasojen suhde pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä oli 1,5 ja arava-vuokrien suhde oli 1,2 vuonna 2012. Myös nämä suhdeluvut ovat nousseet vuodesta 2005, mutta vähemmän kuin asuntojen hintasuhde (kuvio 3).

Koska arava-vuokrat määräytyvät rakennus-, tontti- ja hoitokustannusten perusteella, alueelliset kysyntä- ja tarjontatekijät ja niihin liittyvä epätasapaino eivät vaikuta niihin samalla tavalla kuin vapaiden markkinoiden hintoihin ja vuokriin.

Muiden kysyntätekijöiden lisäksi alhainen asuntolainojen korkotaso on valunut asuntojen hintoihin, mutta lainakoroissa ei liene oleellista eroa pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä, joten hintaeron kasvu alueiden välillä voidaan tulkita johtuvaksi ensi sijassa Helsingin seudulle ominaisista ongelmista tarjonnan sopeutumisessa vastaamaan kysyntään.

Toimitilamarkkinoiden tilanne

Helsingin seudun toimitilamarkkinoilla kehitys on ollut monessa suhteessa varsin erilaista kuin asuntomarkkinoilla viime vuosikymmenen puolivälistä alkaen. Seudun työpaikat ovat kasvaneet vuoden 2009 notkahduksesta huolimatta keskimäärin 1,1 % vuodessa (noin 8 000 työpaikkaa) vuodesta 2005 vuoteen 2012 (Tilastokeskus, työvoimatutkimus). Toimistotyöpaikkojen³ kasvuvauhti on ollut samana aikana kaksinkertainen, 2,2 % vuodessa, kun taas teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet.

Toimitilarakentamisen trendi poikkeaa huomattavasti asuntorakentamisesta. Viime vuosikymmenellä Helsingin seudun toimitilarakentaminen kasvoi tuotannon ja työpaikkojen kasvua ja toimitilojen vuokratason nousua seuraten voimakkaasti vuoteen 2008 asti, jolloin rakentaminen hiljeni finanssikriisin seurauksena. Kasvu alkoi uudelleen vuonna 2010, mutta hiljeni taas uuden taantumän myötä vuonna 2012.

Toisin kuin asuntomarkkinoilla, kaavoitettujen tonttien saatavuus ei ole ollut rajoite toimitilarakentamiselle. Mielenkiintoinen piirre erityisesti toimitomarkkinoilla on se, että toimitilaväljyys (pinta-ala työpaikkaa kohti) alenee. Uusissa toimitilarakennuksissa väljyydet ovat merkittävästi alempia kuin vanhoissa. Toimitilamarkkinoilla keskeinen uudistuotannolle kysyntää luova tekijä onkin yritysten tarve taloudellisemmille, tehokkaammille ja laadullisesti korkeatasoisemmille tiloille. Tähän liittyy myös sijaintitekijöiden muutos: kysyntä suuntautuu hyvin saavutettaviin keskittymäsijainteihin, joihin on hyvät liikenneyhteydet sekä muita yrityksiä ja palveluita (mm. Toivonen 2012). Samalla vanhoja toimitiloja, erityisesti toimistotilaa, jää tyhjäksi varsinkin reunasijainneissa. Toimistotilojen vajaakäyttöaste on kasvanut tuntuvasti pääkaupunkiseudulla viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen ja vuonna 2012 tyhjien toimistotilojen osuus oli 13-15 % kannasta (Kiinteistöalouden instituutti 2013). Vertailuna voidaan todeta, että asuntojen vajaakäyttöaste on tämän artikkelin kirjoittajien arvon mukaan 1-2 %:n tasolla vuonna 2012.

Toimitilavuokrien kehitys poikkeaa huomattavasti asuntojen hintojen ja vuokrien kehityksestä. Helsingin keskustan prime-sijainneissa toimistotilojen vuokrataso nousi noin 18 % vuodesta 2005 vuoteen 2012 eli suunnilleen saman verran kuin kuluttajahinnat. Sen sijaan ydinkeskustan ulkopuolella sijaitsevilla toimitokeskitymissä vuokratason nousu jäi 10-15 %:n tasolle eli alle yleisen inflaation (Catella 2012). Toisin sanoen toimitilamarkkinoiden hintakehitys on ollut täysin erilaista kuin asuntomarkkinoilla, johtuen toimitilatarjonnan sopeutumisesta kysynnän muutoksiin sekä mittavasta vajaakäytöstä, joka toimii puskurina kysynnän muutosten ja tarjonnan välillä. Toimiti-

³ Informaatio ja viestintä, rahoitusala, liike-elämän palvelut, julkinen hallinto, järjestöt, korkeakoulut.

laa käyttävillä yrityksillä on ostajan markkinat, mutta vajaakäytössä olevien tilojen omistajille tilanne on ongelmallinen.

Tonttimaavaranto asunto- ja toimitilatuotannon taustatekijänä

Sekä asunto- että toimitilarakentaminen edellyttää riittävää kaavavarantoa, joka mahdollistaa rakennuskelpoisten tonttien saatavuuden rakentamista varten. Edellytyksenä on myös, että tarjolla olevat tontit sijaitsevat hyvissä paikoissa, joihin kohdistuu markkinakysyntää sekä lisäksi, että tarjolla on riittävästi variaatioita kotitalouksien ja yritysten erilaisia tarpeita ja preferenssejä vastaavasti.

Rakentamista varten käytettävissä olevat kaavavarannot poikkeavat huomattavasti asuminen ja toimitilojen osalta. Seuraavat tiedot koskevat pääkaupunkiseutua, josta on käytettävissä yhdenmukaisesti ja vertailukelpoisesti laadittuja tietoja. Tiedot perustuvat Helsingin Seudun Ympäristön (HSY) laatimiin laskelmiin vuoden 2013 alun tilanteesta. Laskennallisesti pääkaupunkiseudun asuntotonttivaranto on mittava, noin 6,4 milj. kem², mutta siitä noin 40 % on rakennetuilla yksityisillä pientalotonteilla jäljellä olevaa käyttämätöntä rakennusoikeutta, jonka toteutuva rakentaminen on marginaalista (Laakso ym. 2011). Jäljelle jäävä ”realistinen” tonttimaavaranto, noin 4 milj. kem², vastaa noin 4 vuoden rakentamismahdollisuutta suhteessa valtion ja Helsingin seudun välisessä aiesopimuksessa (MAL 2012) tavoitteeksi asetettuun asuntotuotannon tasoon⁴, joka vastaa likimäärin viime vuosien väestönkasvun edellyttämää kysyntää. Kerrosta-

lotuotannon osalta varanto vastaa vain noin kolmen vuoden rakentamistarvetta. Jos vertailukohdaksi otetaan 10 viime vuoden toteutunut asuntotuotannon taso, varannon riittävyys on 6-7 vuotta (5 vuotta kerrostalorakentamiselle).

On todettava, että ”realistiseen” varantoonkin sisältyy huomattava osuus tontteja, joiden todelliset rakentamedellytykset ovat heikot (puuttuva kunnallistekniikka, vanhentunut kaava, heikko sijainti ym.). Ottaen huomioon pitkä suunnittelu- ja rakentamisaika, todellinen varanto on hyvin niukka. Viivästykset kaavojen hyväksymisessä tai toteuttamisessa heijastuvat voimakkaasti toteutuvaan tuotantoon, koska vaihtoehtoisia rakentamiskohteita ei juuri ole.

Toimitilarakentamista varten pääkaupunkiseudulla on asemakaavoitettua varantoa 17 milj. kem², josta 9,6 milj. kem² tyhjiillä tonteilla. Volyymi on valtava, sillä alueen koko rakennettu toimitilakanta oli 31 milj. kem² vuonna 2011. Pelkästään tyhjien tonttien varanto vastaa noin 23 vuoden rakentamistarvetta viimeisen 10 vuoden keskimääräisellä toimitilarakentamisen volyymillä. Toimistorakentamista varten tyhjää tonttivarantoa on 28 vuoden tarvetta varten. Toisaalta suuri osa varannosta perustuu vanhentuneisiin kaavoihin tai sijaitsee alueilla, joilla ei juuri ole kysyntää.

Edellä esitetyistä luvuista voidaan päätellä, että realistisen, aidosti asuntotuotantoon käytettävissä olevan tonttimaavarannon vähäisyys on merkittävä pullonkaula Helsingin seudun asuntotuotannolle. Se on keskeinen syy asuntotuotannon jälkeenjääneisyydelle sekä siitä aiheutuneelle asuntomarkkinoiden kireydelle, joka ilmenee väljyykskasvun pysähtymisenä, asuntohintojen ja markkinavuokrien nousuna muuta maata nopeammin sekä olemattomana asuntovaraumana. Sen sijaan toimitilamarkki-

⁴ Helsingin seudulla 12 500 asuntoa vuodessa, josta 9 500 pääkaupunkiseudulla.

noilla tilanne on lähes päinvastainen: tonttitarjontaa on ylen määrin. Vaikutus näkyy myös eri käyttötarkoituksiin kaavoitetun tonttimaan hintakehityksessä. Pääkaupunkiseudulla liike- ja toimistotonttien sekä teollisuustonttien hinnat ovat nousseet merkittävästi hitaammin kuin asuntotonttien 2000-luvulla ja myös pidemmällä ajalla (Peltonen 2011).

Yhteiskunnan kannalta niukkoja maaresursseja on sidottuna ja infrastruktuuria rakennettuna tehottomasti. Kuitenkin runsas tonttitarjonta mahdollistaa tarjonnan sopeutumisen toimitilakysynnän muutoksiin, jota indikoivat maltillinen vuokrakehitys ja suuri toimistotilan vajaakäyttöaste.

2. Kaavoitus ja maapolitiikka maankäytön ohjaajana

Yhdyskuntarakenne vaikuttaa yritysten toimintaedellytyksiin ja tuottavuuteen sekä yritysten sijoittumiseen ja kasvuun ja kotitalouksien asuinpaikan valintaan, kuten artikkelin alussa todetaan. Kaupunkialueen maankäyttö ja yhdyskuntarakenne muodostuvat markkinatoimijoiden (yritykset ja kotitaloudet) sekä julkisen vallan (valtio ja kunnat) yhteisen toiminnan tuloksena. Julkinen valta ohjaa ja rajoittaa maankäytön muutoksia kaavoituksen, liikennesuunnittelun, perusrakennelinvestointien sekä maapolitiikan tarjoamalla keinoilla. Markkinatoimijat vastaavat pääasiassa kiinteistöjen omistamisesta ja hallinnasta, rakentamisesta ja käytöstä, vaikka myös valtio ja kunnat toimivat myös kiinteistönomistajina, rakentajina ja käyttäjinä.

Kaupunkialueen kasvun yhteys maankäyttöön ja sen ohjaamiseen

Julkisen vallan ohjaus- ja rajoitustoimet vaikuttavat siis yhdyskuntarakenteeseen ja maankäyt-

töön sekä edelleen kaupunkialueen kasvuun. 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.” Lain yksityiskohtaisemmissa alueiden käytön suunnittelulle asetetuissa tavoitteissa ei erityisesti nosteta esiin taloudellisen kasvun edistämistä, mutta tavoitteisiin kuuluvat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytysten sekä riittävän asuntotuotannon edellytysten (lisätty v. 2006) parantaminen. Julkisessa keskustelussa mm. rakennuttajasektorin edustajien taholta esitetään usein, että kaavoitus pikemminkin hidastaa kuin edistää taloudellista kasvua.

Aika ajoin esitetään, että suurimpien kaupunkien kasvua pitäisi rajoittaa siksi, että väestön, liikenteen jne. kasvuun liittyy haittoja. Koska demokraattisissa maissa asukkaiden ja yritysten muuttoliikettä on suoraan mahdotonta rajoittaa, keinona voitaisiin 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.

Vaikka Helsingin seudulla tai seudun kunnissa ei ole ilmaistu, että kaavoituksen avulla tavoiteltaisiin kasvun rajoittamista, todellisuudessa erityisesti asuntomaan kaavoitus toimii tulomuuton ja sen kautta väestönkasvun rajoitteena. Tämä perustuu siihen, että kaavoituksen säätelämä niukka tonttimaan tarjonta rajoittaa asuntotuotannon määrää (Laakso ym. 2011),

jonka alhainen taso nostaa seudun asuntojen hinta- ja vuokratason ja kasvattaa Helsingin seudun ja muun maan välistä asuntojen hinta- ja vuokratason eroa. Tämä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti muuttovoittoon (Laakso 2012). Väestönkasvun esteet vaikuttavat työvoiman tarjontaan ja palkkavaatimukseen, jonka kautta asuntomarkkinoiden pullonkaulat välittyvät myös yrityssektorille työvoiman saatavuus- ja palkkataso-ongelmina.

Joskus kaupungistumisen rajoittamista yleisesti tai jonkin kaupunkialueen, esimerkiksi pääkaupunkiseudun tapauksessa, perustellaan negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla kuten ruuhkautumisella, 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.

Helsingin seudun ja minkä tahansa muunkin kaupunkialueen kasvuun liittyen on kysyttävä, ovatko yritysten ja kotitalouksien kannus-

teet 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 kaavoitukseen maapolitiikan yhteydessä.

Kaavoituksen työnjako ja keinot

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. Maakuntakaavassa 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 yleiskaavaa ja asemakaavaa. Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto.

Kunnissa laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja, jotka hyväksytään kunnanvaltuustossa. Yleiskaava on yleispiirteinen suunnitelma kunnan alueiden käytöstä. Se ohjaa kunnan

maankäyttöä ja sovittaa yhteen eri toimintoja. Kaavassa esitetään kunnan tavoiteltu kehitys pääpiirteissään ja osoitetaan alueita eri toimintoja, kuten keskustatoimintoja, asumista, toimistoja ja kauppaa, teollisuutta ja varastointia sekä 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-, toimisto- ja teollisuustiloja, liikennettä, puistoja, toreja, virkistysalueita, suojelukohteita tai erityisalueita varten. Yleensä käyttötarkoitus merkitään hyvin tarkasti. Lisäksi asemakaavoissa määritellään kunkin maa-alueen jakautuminen tonteiksi, rakennusten sijoittuminen tontille, rakennusoikeus (kerrosala) ja sallittu kerroskorkeus sekä lukuisia rakennuksia ja tonttia koskevia toiminnallisia ja kaupunkikuvallisia asioita.

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-ala per tonttinelioometri jne.). Tämä ilmentäisi kaavoittajan näkemystä muun muassa siitä, millaista työpaikka- ja väestötiheyttä tavoitellaan.

Kaavan tarjoama potentiaali ei välttämättä johda rakentamiseen. Osassa kaupunkialuetta asemakaavojen tarjoama potentiaali on rakennettu maksimiinsa, tyypillisesti keskeisissä sijainneissa. Osassa kaupunkialuetta kaavoituksen mahdollistamasta potentiaalista vain osa on käytössä. Osa tonteista on rakentamatta ja

osassa rakennettuja tontteja on käyttämätöntä rakennusoikeutta. Tyypillisesti rakennusoikeuden vajaakäyttöä on kaupunkialueen reuna-alueilla, mutta myös alueilla, joihin kohdistuu odotuksia tulevasta maan arvon noususta joko kysynnän lisäyksen, tulevien liikenneinvestointien tai käyttötarkoituksen muutosten kautta. Toisaalta osa kaavoitetuista tonteista tai alueista voi myös olla käytännössä rakentamiskelvottomia, jos kunta ei ole toteuttanut kunnallistekniikkaa tai alueelle johtavia liikenneyhteyksiä.

Toteutunut rakentaminen riippuu suurimaksi 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 synnyttämistä 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 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. Kaavojen tiukasti rajatut käyttötarkoituseräykset jäykistävät maankäytön muutosta, kun kysynnän rakenne muuttuu. Helsingin seudulla on runsaasti 1970- ja 1980-luvulla kaavoitettua toimi-

tila-tonttimaata tyhjänä tai vajaakäytössä, koska sijainti ei vastaa yritysten nykyisiä tarpeita kaavan mukaisessa käytössä eivätkä kaavamääräykset mahdollista muutakaan käyttöä. Helsingin seudulla tilanne on paradoksaalinen, koska ydinkeskustassa ja vetovoimaisimmissa alakeskuksissa rakennustehokkuudet pidetään merkittävästi alempina kuin kysyntä edellyttäisi, mutta toisaalta reuna-alueille suunnitellaan tiivistäkin rakentamista ja uusia keskittymiä sijainteihin, joiden markkinaedellytykset ovat kyseenalaiset ja jotka edellyttävät mittavaa uuden perusrakenteen rakentamista.

Kasvavan kaupunkialueen tapauksessa muutoksen 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 kytketään 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. Tähän liittyen on syytä korostaa sitä, että kaavoitus ja rakentamisen edellytyksenä oleva infrastruktuuri vaativat resursseja ja niiden toteuttamisen eteneminen riippuu myös sovelletuista kannustinmekanismeista.

Jos kaavoitus etenee alimitoitettusti kysynnästä riippumatta, tuloksena on pullonkauloja, jotka heijastuvat muun muassa kiinteistöjen hintoihin ja vuokriin sekä yritysten ja kotitalouksien sijaintivalintoihin. Ylimoitettu kaavoitus väärin paikkoihin ja väärään aikaan puolestaan on yhteiskuntataloudellisesti tehotonta etenkin, jos toisaalla on pullonkauloja. Monissa arvioissa korostetaan tätä ongelmaa asunto-tuotannossa sekä pääkaupunkiseudulla että Suomessa yleisemminkin (Laakso 2007a ja 2007b, Laakso ja Kähkönen 2008; 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 asuinkysynnän edellyttämään rakennustuotantoon verrattuna johtaa asuinkiinteistöjen reaalihintojen pitkäaikaiseen nousuun. Ajassa vaihtelevat jäykkyudet tonttivarannon käyttöönotossa lisäävät hintojen vaihteluita, koska niiden seurauksena tarjonnan kyky seurata kysynnän muutoksia heikkenee.

Maapolitiikan keinot ja niiden käyttö

Maapolitiikka täydentää kuntien ohjausmahdollisuutta maankäytössä. 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. Vaihtoehtois-

ti kunta kaavoittaa yksityistä maata. Molemmissa tapauksissa kunta on vastuussa infrastruktuurista, jonka se voi rakentaa joko itse tai sopia sen rakentamisesta yksityisten tahojen kanssa sopimusmenettelyllä.

Kuten edellä todettiin, 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

- kuntien kiinteistövero vuodesta 1993 lähtien
 - ja kaavoitetun rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero vuodesta 2001 alkaen
- tonttien myyntivoiton verottomuus
- kaavoitusmaksut (kehittämiskorvaukset)
- liityntämaksut
- valtion tuki kuntien infrastruktuuri-investointeihin

B. Muut maapolitiittiset keinot

- kuntien oma maanomistus

- kuntien omien tonttien luovuttaminen
- raakamaan hankkiminen
 - vapaaehtoisin kaupoin
 - osto kunnan etuosto-oikeutta käyttäen
 - lunastusmenettelyllä
- maankäyttösovimusten tekeminen muiden maanomistajien kanssa
- kaavoitetun maan rakentamiskehotus
- kehittämislumenenettely
- informaatio- ja neuvontapalvelut sekä markkinointi.

Edellä esitettyjen kaavoituksen ja maapolitiittisten keinojen käyttöä ja toimivuutta viimeaikaisen tutkimustiedon valossa arvioidaan Loikkasen (2013) tutkimuksessa. Loikkasen mukaan rakennuskelpoisen tonttitarjonnan lisääminen ja nykyisten kiinteistöjen käyttötarkoitusten muuttaminen asuntotarkoitukseen sopiviksi edellyttävät lisäpanostuksia kaavoitukseen, jonka on muututtava nykyistä joustavammaksi. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain pääpaino on siinä, että rakentaminen tapahtuu ensisijaisesti rakentamattomalle maalle. Yritykset edistää jo rakennettujen alueiden uudistumista ja välialueiden täydennysrakentamista vuosituhaten vaihteessa luodulla kehittämislumenenettelyllä eivät ole johtaneet sen käyttöönottoon. 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.

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 syntynyttä arvonnousua. Niiden avulla kunnat saavat sitä enemmän rahaa mitä enemmän ne kaavoittavat käyttöön tulevia kohteita. Toisaalta kehittämiskorvaukset voidaan mitoitaa tiiviiden yhdyskuntarakenteiden ulkopuolella ja haja-asutusalueilla korkeiksi niin, että hajautumisen kustannukset kohdentuvat sen aiheuttajille (Cheshire 2012; Loikkanen 2013).

Kiinteistöveroitus on taloudellinen kannuste, jolla voidaan edistää kaupunkialueiden eheytyä. Tämä on yksi syy, joka puoltaa paikallisverotuksen painopisteen siirtämistä nykyistä enemmän tuloverotuksesta kiinteistöverotuksen suuntaan (Loikkanen ja Lyytikäinen 2009). Eri veromuodoista kiinteistöveroitus on myös taloudellisen kasvun kannalta vähiten haitallinen veromuoto (Arnold 2008). Myös veropiiskan vastakohtaa eli tonttien myyntiä kunnille määrääikäisen verottomuuden kannustamana on sovellettu Suomessa. Tällainen verohelpotus oli lyhytaikaisesti voimassa vuosina 1999 - 2000 sekä 2008 - 2009. Ongelmistaan huolimatta väliaikaista verovapautta pidettiin kunnissa yhtenä tehokkaimmista keinoista ja sitä oli soveltanut 80 % kunnista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010).

3. Maan tuotto ja perusrakenteen investointien ja ylläpidon rahoitus

Suurkaupunkialueen maankäytön ja siihen tiiviisti kytkeytyvien hintojen oleellinen ominaisuus on voimakas hintojen vaihtelu sijainnin suhteen. Tämä koskee sekä asuntojen että toimitilojen hintoja ja vuokria, mutta kaikkien voimakkaimpana maan hintaa. Tämä perustuu siihen, että hyvin saavutettavissa olevaa maata on tarjolla rajoitetusti suhteessa eri toimijoiden

ja maankäyttömuotojen kysyntään. Kaupunkialueen maankäyttömallien (mm. Laakso ja Loikkanen 2004, osa III) mukaan hyvän saavutettavuuden kotitalouksille ja yrityksille aikaansaama hyöty ilmenee korkeampana maksuhaluukkuutena sijainnin edullisuuden mukaan.

Saavutettavuus kuvaa etäisyyden ja kasautumisen yhteisvaikutusta (liikenne- ja kommunikaatio-etäisyyttä taloudellisen toiminnan keskittymiin). Kaupunkialueen markkinatoimijoiden maksuhaluukkuus tilasta eri sijainneissa määrittää erityyppisten tilojen sekä maan markkinahinnan kaupunkialueen kiinteistömarkkinoilla.

Maankäyttömallien mukaan markkinatasa-painossa maan markkinahinta kussakin sijainnissa on korkeinta maksuhaluukkuutta edustavan toimijan ns. tarjoushinta ja kukin toimija sijoittuu paikkaan, joka on sille paras mahdollinen, ottaen huomioon sijainnista aiheutuvat kustannukset ja hyödyt. Tämän seurauksena markkinamekanismi johtaa kaupunkialueen maankäytöltään vyöhykkeeseen rakenteeseen. Myös kaavoitusprosessi – tavoitteena osoittaa kullekin toiminnalle sopiva sijainti – ohjaa maankäyttöä vyöhykkeiseksi (keskukset, asuminen, teollisuus, virkistys jne.). Sopeutusongelmia syntyy, jos kaavoituksen ohjaus ja markkinamekanismi ajautuvat ristiriitaan.

Sijainti ja kiinteistöjen hinnat

Yritystoiminnalla on vahva taipumus keskittyä. Helsingin seudulla Helsingin ydinkeskusta sekä muu kantakaupunkilaajentuminen on Helsingin seudun ja koko maan suurin yritys-toiminnan ja palveluiden keskittymä. Se generoi kasautumisetuja, joilla on suuri merkitys yritys-toiminnan tuottavuudelle. Kantakaupungin lisäksi seudulle on kehittynyt joukko vahvoja alakeskuksia ja yritys-toiminnan vyöhykkei-

tä, kuten Tapiolan-Keilaniemen-Otaniemen-Leppävaaran vyöhyke Espoossa sekä Aviapoliksen vyöhyke Vantaalla (Helsinki-Vantaan lentokenttä ja siihen liittyvä Kehä III:n alue). Helsingin seudun yritysten henkilöstöstä kolme neljäsosaa on sijoittunut alueille, joiden yhteispinta-ala on noin prosentti seudun maatalasta (Laakso ym. 2012). Erityisesti toimistotyöpaikat ja tietyt kaupalliset palvelut ovat keskittyneet voimakkaasti Helsingin kantakaupunkiin ja pääkaupunkiseudun suurimpiin alakeskuksiin. Työpaikkojen paikallisen keskittymisen eduista yritystoiminnalle on paljon tutkimustuloksiin perustuvaa näyttöä.

Yritysten ja niiden henkilöstön taloudellinen ja sosiaalinen vuorovaikutus on sujuvinta, kun toimijat ovat lähekkäin. Lukuisten yritysten ja niiden työntekijöiden keskeisessä vuorovaikutuksessa syntyy todennäköisemmin innovaatioita ja tieto siirtyy toimialan sisällä helposti yrityksestä toiseen. Näiden ns. lokalisaatioetujen rinnalla yritykset hyötyvät kaupunkialueen suuruuden synnyttämistä ns. urbanisaatioeduista, johon kuuluvat mm. suuren paikallisen markkina-alueen edut, suurten työmarkkinoiden tarjoama joustavuus sekä yritystoiminnan monipuolisuuden aikaansaamat hyödyt. Hyvä saavutettavuus eri ulottuvuuksineen (kommunikaatio, asiakassaavutettavuus, logistiikka, työmatkasaavutettavuus henkilöstölle ym.) mahdollistaa tuotteiden ja tuotannon tekijöiden tehokkaan kuljetuksen yritysten välillä sekä henkilöiden liikkumisen ja vuorovaikutuksen (Laakso ja Loikkanen 2004). Kuitenkin kaupunkimaan hinta, joka vaihtelee voimakkaasti sijainnin mukaan, tasoittaa yritysten kannattavuuseroja ja työntekijöiden reaalipalkkeroja alueella (Loikkanen ja Susiluoto 2011).

Kasautumis- ja saavutettavuusedut heijastuvat maan arvoon ja edelleen asuntojen ja toimi-

tilojen hintoihin ja vuokriin. Korkeat hinnat ja vuokrat ovat indikaatio sijainnin haluttavuudesta. Helsingin ydinkeskustassa toimistojen vuokrataso on 2-3-kertainen verrattuna ulompiin sijainteihin (yli 3 kilometriä keskustasta), ja ero on suurempi idän kuin lännen suunnassa. Vapaiden toimitilojen osuus kaikista toimitiloista (*vacancy rate*) on systemaattisesti alempi keskeisimmissä sijainneissa kuin ulompana (Catella 2012).

Urbanisaation ja siihen läheisesti kytkeytyvän saavutettavuuden edut tuottavat hyötyä myös asukkaille kuluttajina ja työntekijöinä. Toisaalta paikallisilla ympäristöön (mm. merenrannan ja virkistys-alueiden läheisyys) ja sosiaaliseen ympäristöön (mm. väestörakenne) liittyvillä tekijöillä on suuri merkitys kotitalouksien asuinpaikan valinnoille ja asuntojen hinnoille. Tämän mukaisesti myös asumisessa sekä asuntojen hinnat että vuokrat ovat voimakkaasti eriytyneet Helsingin seudun sisällä. Asumisen hinnan alueellisten erojen voidaan tulkita kuvaavan eri sijaintien vetovoimaa ja haluttavuutta suhteessa asuntojen tarjontaan. Helsingin keskustan (asuntojen hintatilaston vyöhyke Helsinki 1) kerrostaloasuntojen keskihinta (€/m²) on lähes 3-kertainen kehysalueen keskihintaan verrattuna vuonna 2012 (Tilastokeskus). Korkeimpien ja alimpien hintaluokkien väliset erot ovat kasvaneet systemaattisesti ja voimakkaasti 2000-luvulla, mikä osoittaa, että keskeisimpien sijaintien kysyntä suhteessa tarjontaan on kasvanut.

Varsinaisen tonttimaan markkinahinnan vaihtelu on vielä huomattavasti jyrkempää kuin asuntojen tai toimitilojen hintojen tai vuokrien. Asunnosta saatavan asumispalvelun arvo kotitaloudelle tai toimitilasta saatavan toimitilapalvelun arvo yritykselle jakautuu toisaalta sijaintitekijöihin, jotka määrittävät maan arvoa sekä

varsinaiseen rakennukseen liittyviin tekijöihin. Sijaintitekijöiden merkitys ja sen myötä maan markkinahinta vaihtelee voimakkaasti, kun taas rakennus- ja kiinteistöjen ylläpitokustannukset vaihtelevat melko vähän sijainnin mukaan. Tonttimaan osuus rakennetun kiinteistön markkinahinnasta on Helsingin keskeisimmillä alueilla yli 50 %, mutta seudun reuna-alueilla 10-20 % luokkaa. Maan arvoon vaikuttaa myös se, että keskeisimmillä alueilla rakennustehokkuuden (kerrosala suhteessa maapinta-alaan) kysyntä on korkeimmillaan ja alenee saavutettavuuden heikentyessä. Normaalisti myös asemakaavoissa sallittu rakennusoikeus on merkittävästi korkeampi keskeisillä alueilla kuin reunoilla.

Laakson ja Loikkasen (2004, 146) laskelman mukaan maan markkinahinta (€ / tonttim²) pääkaupunkiseudulla on korkein ydinkeskustassa (yli 10 000 €/m² vuonna 2000) ja alenee jyrkästi liikenteellisen keskustaetäisyyden kasvaessa: noin 25 minuutin liikenne-etäisyydellä hinta on keskimäärin noin 1/10 ydinkeskustan hintatasosta.

Kaavoituksen yhteys maan arvoon

Kaavoitusprosessissa jalostetaan maa- tai metsätalouskäytössä olevaa raakamaata tai toisessa käytössä aiemmin ollutta maata (esim. vanhat satama-alueet) rakennuskelpoiksi tonteiksi. Tämä prosessi vaikuttaa ratkaisevasti myös maan markkinahintaan. Jos maa- tai metsätalouskäytössä oleva maa sijaitsee alueella, jossa maan potentiaalinen markkina-arvo vaihtoehtoisessa käytössä rakennettuna tonttina nousee korkeammaksi kuin maan alkuperäisessä käytössä, maalle syntyy odotusarvoa. Sitä voi syntyä sen vuoksi, että kaupunkialue kasvaa ja maatalousalueita tulee rakennetun alueen vaikutuspiiriin. Taustalla voi olla se, että maa-

alueen läheisyyteen suunnitellaan uusi liikenneväylä, esimerkiksi metro- tai junarata tai ajoneuvoväylä, joka parantaa alueen liikenteellistä saavutettavuutta. Sitä mukaa, kun todennäköisyys sille kasvaa, että alue tulee kaavoituksen piiriin, myös maan markkinahinnan odotusarvo nousee ja lähestyy vähitellen tonttimaan hintaa.

Alueen osoittaminen yleiskaavassa rakennettavaksi alueeksi käytännössä vahvistaa sen, että alue tullaan myös asemakaavoittamaan. Lopulta asemakaavoitus vahvistaa laillisesti maa-alueen rakennuskelpoisuuden ja raakamaa muuttuu valmiiksi tonttimaaksi. Viimeisessä vaiheessa kunta toteuttaa alueelle kunnallistekniikan asemakaavan synnyttämän velvoitteen mukaisesti, jonka jälkeen maa-alueesta tulee myös teknisesti rakennuskelpoinen tontti. Tämän jälkeen myös maa-alueen markkinahinta määräytyy valmiin rakennuskelpoisen tontin markkinahinnan mukaisesti. (Laakso ja Kätkönen 2007).

Kaavoitus voi myös vaikuttaa maan arvoon aikaansaamiensa ulkoisvaikutusten kautta. Korkealaatuinen rakennettu ympäristö on paikallinen vetovoimatekijä. Toisiaan tukevien toimintojen onnistunut kytkeminen voi synnyttää paikallisia synergiaetuja, jotka lisäävät yritysten tuottavuutta tai asukkaiden hyvinvointia ja heijastuvat maksuhalukkuuteen sijainnista ja edelleen maan arvoon, esimerkiksi yrityshautomot ja muut korkean osaamisen yritysyhteisöt yliopiston yhteydessä, tai asumisen, työpaikkojen ja palveluiden onnistunut yhdistäminen.

Kaavoituksen ja perusrakenteen rahoittaminen
Edellisissä luvuissa on todettu, että kaavoitusprosessin jäykkyys ja siitä seuraava kaavoitetun maan niukkuus ovat Helsingin seudulla merkittävä rajoite asuntomarkkinoiden toimivu-

delle ja koko seudun talouskasvulle. Ongelmana ei ole rakennuskelpoisen maan puute tai rakennettujen alueiden tiivistämisen mahdollisuus, vaan rajoitteena on mm. resurssien puute kaavoituksen edellyttämän perusrakenteen rakentamisessa ja ylläpidossa. Kuten edellisessä jaksossa todettiin, kaavoitusjärjestelmä ja perusrakenteen toteutus tarvitsevat parempia kannusteita kaavoituksen tehostamiseen. Helsingin seudulla kaavoitus tulisi kytkeä tiiviimmin sen mahdollistamaan ja osin aikaansaamaan maan arvon nousuun ja sen kautta saatavaan yhdyskuntarakenteen muutoksen ja kasvun rahoittamiseen.

Kunnat saavat kiinteistöihin perustuvia tuloja useista lähteistä, joista tärkeimmät ovat:

- kiinteistövero
- maanvuokrat kunnan omistamasta vuokramaasta
- luovutustuotot kunnan myymistä kaavoitetuista tonteista
- vuokrat kunnan omistamista toimitiloista⁵
- kaavoitusmaksut ja kehittämiskorvaukset
- tuotot maankäyttösopimuksista.

Systemaattinen ja vertailukelpoinen tiedon-saanti kuntien kiinteistöihin perustuvista tuloista on vaikeaa, koska kuntien talousraportointia ei ole toteutettu tällaisesta näkökulmasta. Seuraavassa esitettävät tiedot koskevat pääkaupunkiseudun kaupunkeja: Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa.

Kiinteistöveroitus ja muut kiinteistöihin perustuvat tulot pääkaupunkiseudulla

Kuntien merkittävien kiinteistöihin perustuva tulolähde on kiinteistöveroitus. Pääkaupunkiseudun kaupungit saivat kiinteistöveroita 312 milj. euroa vuonna 2011, noin 300 euroa/asukas (koko maassa 224 euroa/asukas) (Tilastokeskus). Kiinteistöverojen osuus kaikista verotuloista oli pääkaupunkiseudulla 6,4 %, eli suunnilleen sama kuin koko maassa. Kiinteistöjen arvot ovat pääkaupunkiseudulla korkeammat kuin muualla maassa, joten myös verotuotot asukasta kohti ovat noin kolmanneksen korkeammat, mutta sama pätee myös kunnallisveroihin (pääkaupunkiseudun asukkaiden veronalaiset tulot ovat korkeammat) ja kuntien yhteisövero-osuuteen (pääkaupunkiseudulla on suhteellisesti enemmän ja tuottavampaa yritystoimintaa).

Kuitenkin on huomattava, että kiinteistöveroita, kuten muitakin kiinteistöihin perustuvia kuntien tuloja, on tarkoituksenmukaista verrata kunnille kiinteistöistä ja rakentamisesta sekä liikenteestä aiheutuviin kustannuksiin, toisin sanoen laajasti käsitettävän perusrakenteen rakentamisen ja ylläpidon kustannuksiin.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien nettomääräiset vuokratuotot kiinteistöistä ja toimitiloista olivat 234 milj. euroa vuonna 2011, noin 220 euroa/asukas (koko maassa 105 euroa/asukas) (Tilastokeskus).

Kunnan omistamien kaavoitettujen tonttien myyntituotot ja vastaavasti raakamaan tai muun kaavoitettavaksi tulevan maan hankinnan kustannukset vaihtelevat huomattavasti vuosittain. Suurin merkitys maanhankinnalla ja maanluovutuksella on Helsingissä, jossa kiinteän omaisuuden nettotuotot (myynnit, esirakentamis- yms. kustannukset, ostot) olivat negatiiviset -78 milj. euroa vuonna 2011, mutta

⁵ Kuntien vuokra-asunnot ovat lähes kokonaan kunnallisten kiinteistöyhtiöiden ARA-vuokra-asuntoja, joiden vuokrat perustuvat kustannusvastaavuuteen.

talousarvioiden mukaan enimmillään +25 milj. euroa vuodessa vuosina 2012 - 2015 (Helsingin kaupungin talousarvio 2013). Kaupunkien tekemien maankäytösopimusten tuotot vaihtelevat huomattavasti kunnittain ja vuosittain. Niistä pääkaupunkiseudun kaupungit ovat saaneet enimmillään muutamia kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Kehittämiskorvauksia pääkaupunkiseudun kaupungit eivät ole perineet ja muiden kaavoitusmaksujen merkitys on vähäinen.

Kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun kaupunkien saamat kiinteistöverot ja muut nettotuotot kiinteistöistä olivat noin 500 milj. euroa vuonna 2011, noin 475 euroa/asukas (koko maassa noin 330 euroa/asukas).

Perusrakenteen ja joukkoliikenteen kustannukset

Perusrakenteen rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin pääkaupunkiseudun kaupungit käyttivät arviolta 700 milj. euroa (670 euroa/asukas) vuonna 2011⁶. Tämä sisältää kaupunkien osuuden seudulla sijaitsevien ratojen ja pääväylien investoinneista, kaupunkien katujen ja muiden liikenneväylien rakentamisen ja ylläpidon sekä yhdyskuntasuunnittelun, ympäristönhuollon, puistojen ja yleiset alueiden nettokustannukset. Joukkoliikenteeseen kaupungit käyttivät noin 240 milj. euroa (230 €/asukas), joka koostui HSL:n kuntaosuusmaksusta.

Kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun kaupunkien nettokustannukset perusrakenteen rakentamisesta ja ylläpidosta sekä joukkoliikenteestä olivat noin 940 milj. euroa (900 €/

asukas) vuonna 2011. Tämä merkitsee sitä, että kiinteistöveroilla ja muilla kiinteistöihin perustuvilla tuotoilla pystytään pääkaupunkiseudulla kattamaan noin puolet perusrakenteen rakentamis- ja ylläpitokustannuksista sekä kuntien tuesta joukkoliikenteelle. Loppuosa eli toinen puolikas joudutaan rahoittamaan pääasiassa kunnallisella tuloverotuksella. Näin merkittävä ero tuottojen ja kustannusten vastaavuudessa vääristää sekä maa- ja kiinteistömarkkinoiden että työmarkkinoiden toimintaa.

4. Johtopäätökset

EU-maita jäytävän finanssikriisin myötä heikentynyt talouskehitys on herättänyt Suomesakin keskustelun siitä, kuinka maan talouskehitystä ja kilpailukykyä voidaan nykyoloissa parantaa. On puhuttu muun muassa palkka-, vero- ja eläkepolitiikkaa koskevista rakenteellisista uudistuksista sekä tutkimuspanostuksista, joiden toivotaan synnyttävän innovaatioita, uutta yritystoimintaa ja niiden avulla viennin ja koko talouden kasvua.

Myös kuntauudistukselta ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevalta reformilta odotetaan paljon. Niiden rinnalla aivan liian vähälle huomiolle on jäänyt tuottavuuskehityksen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden riippuvuus kaupunkialueiden kasvusta ja niiden maankäytön rakenteista. Voidaan perustellusti väittää, että nykyistä määrätietoisemmalla kaavoitus- ja maanpolitiikalla voidaan vaikuttaa sekä yksityisen että julkisen sektorin toimivuuteen ja tuottavuuteen enemmän kuin hallinnollisten kunta- ym. rakenteiden uudistuksilla.

Vaikka nykyisen hallituksen ohjelmassa yhtenä tavoitteena mainitaan yhdyskuntarakenteiden tiivistäminen, sillä ei nähdä olevan yhteyttä kilpailukykyyn. Toisaalta maankäyttö on

⁶ Laskelma perustuu Helsingin seudun liikenteen (HSL) tietoihin Helsingin seudun liikenneinvestoinneista ja niiden rahoituksesta sekä Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon v. 2011.

tosiasiassa erittäin hajautunutta ja kaavoitus toimii usein (kuten Uudenmaan maakuntakaava) tavoitteidensa vastaisesti ”kasvua kaikkialle” -periaatteella pikemmin kuin yhdyskuntarakenteiden tiiviyyttä edistäen (Loikkanen ym. 2011). EEA (2006) arvioi koko Helsingin seudulla olevan kansainvälisestikin vertaillen hyvin hajautunut yhdyskuntarakenne. Harjoitettu politiikka on rajoittanut erityisesti Helsingin seudun kasvua ja nostanut asuntojen hinta- ja vuokratasoa koko seudulla. Välialueiden ja alhaisten tiheyksien 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 reaalitulotasoa ja toimii alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen jarruna. Hajautumisen tuloksena myös autoriippuvuus kasvaa ja julkisen liikenteen hankkeiden toteuttaminen on vaikeaa. Hajautuminen ja alhaiset väestötiheydet heikentävät myös hyödykevalikoimien monipuolisuutta ja pääkaupunkiseudun työmarkkinoiden toimintaa, koska asumisen kalleus nostaa palkkavaatimusta, jolla sieltä saatu työtarjous kannattaa hyväksyä.

Kuten yllä on todettu erilainen kaavoitus ja maapolitiikka sekä markkinatilanne heijastuvat eri tavalla kahdelle kiinteistömarkkinoiden osa-alueelle, asuntomarkkinoille ja toimitilamarkkinoille.

Asuntomarkkinoiden puolella kysyntä ja hinnat ovat olleet olleet kasvussa, ja pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen suhteellinen ero muuhun maahan on kasvanut. Asumisväljyydessä kehitys on ollut päinvastainen. Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinat ovat jatkuvasti kireät, tyhjien asuntojen varantoa ei ole ja

asuntotuotanto on jäänyt vähäiseksi suhteessa kysynnän kasvuun. Tonttimaavarantoa asuntotuotannolle on ollut vain 3-4 vuoden tarpeisiin. Tämä asetelma selittää osaltaan asumisen hinta- ja vuokrakehityksen epäedullisuuden pääkaupunkiseudulla, kun lisätarjontaa on ollut vaikea saada ja erityisesti hyviin sijainteihin on rakennettu vain vähän lisää.

Pääkaupunkiseudun toimitilamarkkinoilla tilanne on ollut aivan erilainen. Yritystoiminnan tilantarve ei ole kasvanut kokonaisuudessaan kovin paljon. Rakentamisen tarve on syntynyt muuttuneesta tuotantoteknologiasta, joka on vähemmän tilaintensiivistä (koneet ja laitteet ovat pienempiä ja toimistotyöntekijät istuvat tiiviimmin), mutta tiloilta vaaditaan ominaisuuksia, joita vanhoissa tiloissa ei ole. Myös yritysten sijaintivalinnat muuttuvat. Tällaisten kehityskulkujen tuloksena toimitilojen kysyntä sekä hinnat ja vuokrat eivät ole kasvaneet asuntopuolen kanssa samaa tahtia. Pääkaupunkiseudulla tyhjiillään olevien toimitilojen määrä on yli 10 % ja toimitiloille kaavoitettua tonttivarantoa on noin 23 vuoden rakentamistarvetta vastaava määrä.

Asunto- ja toimitilamarkkinoiden vertailun pohjalta voidaan päätyä johtopäätökseen, jonka mukaan kaavoitus ja infrastruktuurin rahoitus toimivat erityisesti asuntomarkkinoiden pullonkauloina. Suomen hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä on kansainvälisestikin vertaillen jäykkä ja perustuu oletukseen siitä, että tulevaisuus on pitkiksi ajoiksi ennakoitavissa. Todellisuudessa sekä yritystoiminnan että asumisen sijainnit ja tilatarpeet muuttuvat tavalla, jota viranomaisten on mahdotonta ennakoida. Vaikka Suomessa vuosituhannen vaihteessa uudistettiin maankäyttö- ja rakennuslaki, niin sekin on vanhanaikainen, joustamaton ja huonosti toimiva. Toisaalta, edes sen tarjoamia kei-

noja ei käytetä joko lainkaan tai ainakaan riittävästi. Yritykset edistää jo rakennettujen alueiden uudistumista ja välialueiden täydennysrakentamista vuosituhanen vaihteessa luodulla kehittämisalueumenettelyllä eivät ole johtaneet sen käyttöön ottoon. Laista puuttuvat riittävät kannustimet. Lisärakentamisen hyödyn jakaminen ja sen aiheuttamien haittojen korvaaminen ovat jääneet taka-alalle.

Julkisen sektorin piirissä liikenteen ja maankäytön suunnittelu ovat liian erillään toisistaan. Liikenteen suunnittelussa valtiolla on 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. Nykyisestä jäykästä kaavoitusjärjestelmästä olisi siirryttävä myös nykyistä rullaavampaan järjestelmään, joka voisi joustavammin vastata muuttuviin maankäyttötarpeisiin. Nykyisellään kaavoitusjärjestelmä ei erityisesti Helsingin seudulla kykene tuottamaan riittävästi tonttivarantoa kysynnän edellyttämää asuntotuotantoa varten.

Yllä esitetyn perusteella nykyinen kaupunkialueiden yhdyskuntarakenteiden kehitys-suunta tulee kääntää vastakkaiseksi. Hajauttamisen sijasta eheyttämällä ja tiivistämällä voidaan edistää yksityisen sektorin innovaatio- ja tuottavuuskehitystä, parantaa työ- ja asuntomarkkinoiden sekä liikennejärjestelmän toimivuutta. Osin tässä on onnistuttukin, kun Helsingissä hyvin sijaitsevia satama-alueita on saatu rakentamisen piiriin. Pääsuunta on kuitenkin pääkaupunkiseudulla hajauttava, kun asuntokannan kasvu painottuu reunoille. Toisaalta todelliseen asuntokysyntään, eri strategia-asiakirjoissa esitettyihin tavoitteisiin sekä valtion ja kuntien aiesopimuksiin nähden asun-

torakentamisen määrä on viime vuosikymmenen aikana jäänyt alhaiseksi.

Rakennuskelpoisen tonttitarjonnan lisääminen ja nykyisten kiinteistöjen käyttötarkoitusten muuttaminen asuntotarkoitukseen sopiviksi edellyttävät lisäpanostuksia kaavoitukseen. Nykyisellään monissa paikoin tilaa yritystoiminnalle on kaavoitettu yllin kyllin, tosin myös tämän päivän tarpeisiin nähden huonoihin sijainteihin. Pullonkaula onkin asuntopuolella. Koska kaavoituksen hitauden ja yhdyskuntarakenteiden hajautumisen yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuria, kaavoituksen ja rakentamisen edellyttämän julkisen infrastruktuurin resurssipohjaa on vahvistettava ja sen rakentamista muutettava erityisesti kuntatasolla.

Nykyisellään kiinteistöveroina sekä liikenteeseen ja maankäyttöön liittyvinä maksuina saatavat kuntien tulot Helsingin seudulla kattavat vain puolet infrastruktuurin ja joukkoliikenteen ylläpidon ja laajentamisen kustannuksista. Loput katetaan kuntien tuloveroista. Toisaalta kiinteistöverotuksen taso on Suomessa kansainvälisesti edelleen alhaisella tasolla, vaikka sitä pidetään yleisesti sopivana infrastruktuuripalvelujen rahoituskeinona. Se toteuttaa myös hyötyjä maksaa -periaatetta, sillä hyvä yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä nostavat kiinteistöjen hintaa vaikutusalueellaan ja kiinteistöverotulojen määrä kasvaa. Kun kiinteistöveron merkitys kasvaa, kunnilla on kannuste rakentaa enemmän hyviin sijainteihin, joissa hintataso on korkea, ja jättää huonimmin sijaitsevat alueet kaavoittamatta. Tällaisena kiinteistöverotus toimii maankäyttöä tehostavana keinona, jolla voidaan myös nopeuttaa rakennuskelpoisten tonttien tuloa rakentamisen piiriin.

Infrastruktuuriin liittyvien tulojen ja menojen epäsuhdan korjaamisen lisäksi maankäytön

tehostuminen puoltaa paikallisverotuksen painopisteen siirtämistä nykyistä enemmän tulo-erotuksesta kiinteistöverotuksen suuntaan. Ensimmäinen vaihe olisi pitkäaikaisten markkinahintojen käyttö veropohjana nykyisten aluekeskiarvoihin perustuvien ja parhaissa sijainneissa keinokehoisen alhaisten verotusarvojen sijasta. Toinen vaihe olisi veroasteiden nostaminen myöhemmin, suhdannetilanne huomioiden. Eri veromuodoista kiinteistövero on myös taloudellisen kasvun kannalta vähiten haitallinen veromuoto.

Kaavoituksen ja infrastruktuuri-investointien rahoittamiseksi tarvitaan myös uusia keinoja. Yksi mahdollisuus on valtakunnallisesti määrättyvät 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 mitoitaa tiiviiden yhdyskuntarakenteiden ulkopuolella ja haja-asutusalueilla korkeiksi niin, että hajautumisen kustannukset kohdentuvat sen aiheuttajille.

Myös kuntien omistaman maan hallintapolitiikka on arvioitava uudelleen yhdyskuntarakenteen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Erityisesti Helsingissä kaupungin soveltamat maanvuokrat ovat voimakkaasti subventoituja parhaimmissa sijainneissa, kun niitä käytetään asumisen tukimuotona. Tämän politiikan suunta tulisi kääntää niin, että kunnat myisivät nykyistä enemmän hyvin sijaitsevaa maata ja kiinteistöjään institutionaalisille asuntosijoittajille, joiden asuntokannasta myös kunnat voisivat välivuokrata asuntoja niin halutessaan. Vuokrien subventointi tapahtuisi koko vuokra-asuntokan-

nassa läpinäkyvästi asukkaiden ominaisuuksien perusteella määrättyvän asumistuen eikä kiinteistön maanvuokran säätelyn perusteella. Tällöin tukea saavat eivät kasautuisi samoihin kiinteistöihin, mikä vaikuttaa alueelliseen segregatioon. Kunnat saisivat menetettyjen (säänneltyjen) maanvuokratulojen sijasta maanvuokran arvoon perustuvaa kiinteistövero.

Parasta politiikkaa vastaamaan korkeisiin asuntojen ja muiden kiinteistöjen hintoihin ja vuokriin ei ole niiden sääntelyssä, vaan tarjonnan lisääminen rakentamalla lisää ja tiiviisti – harkitusti myös nykyistä korkeampia rakennuksia – hyvin sijaitseville alueille. □

Kirjallisuus

- Arnold, J. (2008), "Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries", OECD Economics Department Working paper No. 643.
- Catella (2012), "Property Market Trends Finland", Spring 2012.
- Cheshire, P. (2012), "Kaupunkialueiden maamarkkinoiden säätelypolitiikasta ja sen epäonnistumisista", teoksessa Loikkanen, H., Laakso, S. ja – Susiluoto, I. (toim.), *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Kaupunkitutkimus ja metropolipolitiikka -ohjelma ja Helsingin kaupungin tietokeskus.
- EEA (2006), *Urban sprawl in Europe, the ignored challenge*, EEA Report No 10/2006, European Environment Agency, Copenhagen.
- Kiinteistötalouden Instituutti (2013), "Markkinakatsaus Kevät 2013".
- Laakso, S. (2000), "Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla", VATT Keskustelualoitteita 221.

- Laakso, S. (2007a), ”Haittaako tonttimaan puute asuntomarkkinoiden toimintaa?”, *Talous & yhteiskunta* 2/2007.
- Laakso, . (2007b), *Tonttitarjonta ja asuntomarkkinat pääkaupunkiseudulla*, Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2007.
- Laakso, S. (2012), *Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys. Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050.*, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:3.
- Laakso, S ja Kähkönen, L. (2008), ”Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset”, julkaisussa *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (2004), *Kaupunkitalous. Jobdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittamiseen*, Gaudeamus, Helsinki.
- Laakso, S., Kostiaainen, E, ja Lönnqvist, H. (2011), *Kaavavarannon yhteys asuntotuotantoon Helsingissä ja Helsingin seudulla*. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Lauronen, E. (2012), *Kaupunkitaloudellisia tarkasteluja yleiskaavan lähtökohdaksi*, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:5.
- Loikkanen, H. (2012), ”Kuntien ja metropolialueen rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa”, teoksessa Loikkanen, H., Laakso, S. ja Susiluoto, I. (toim.), *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*, Kaupunkitutkimus ja metropolipolitiikka -ohjelma ja Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Loikkanen, H. (2013), ”Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen”, VATT- valmisteluraportit 1
- Loikkanen, H., Kilpeläinen, P. ja Laakso, S. (2011), ”Näkökulmia maakuntakaavan taloudellisiin vaikutuksiin”, julkaisussa *Asiantuntijalausunnot maakuntakaavaluonnoksesta*, Uudenmaan liiton julkaisuja E 117: 20-31.
- Loikkanen, H. ja Lyytikäinen, T. (2009), ”Kiinteistöveroitus rahoituslähteenä ja ohjauksvälineenä”, teoksessa Eerola, E., Kari, S. ja Pehkonen, J., *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan*. VATT-Julkaisut 54, Helsinki.
- Loikkanen, H. ja Susiluoto, I. (2011), ”Kasautuminen, tiheys ja tuottavuus kaupunkialueilla”, julkaisussa Schulman, H. ja Mäenpää, P. (toim.), *Kaupungin kuumat lähteet. Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt*, Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki: 42–59.
- Loikkanen, H., Laakso, S. ja Susiluoto, I. (2012), *Jobdanto, teoksessa Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*, Kaupunkitutkimus ja metropolipolitiikka -ohjelma ja Helsingin kaupungin tietokeskus.
- MAL (2012), ”Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus vuosille 2012–2015 20.6.2012, http://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/Pks/MAL_aiesopimus_200612.pdf (viitattu 1.9.2013).
- Peltonen, R. (2011), *Kaupunkimaan hintasuhteet*, Maanmittauslaitoksen selvityksiä 2011/1.
- Rosenthal, S. Strange, W. (2004), ”Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies”, teoksessa Henderson, J. ja Thisse, J-F. (toim.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 4, Cities and Geography*, Elsevier, North-Holland.
- Spence, M., Annez, P. ja Buckley, R. (toim.) (2009), *Urbanization and Growth*, Commission on Growth and Development, The World Bank.
- Toivonen, S. (2011), *Tulevaisuuden toimitilamarkkinat – muutosvoimat, niiden vaikutukset ja toimitilatoiveet pääkaupunkiseudulla*, Aalto-yliopiston julkaisusarja, väitöskirjat 8/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010), ”Valtio-
tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen
eheyttäjänä”, Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010.

Virtanen, P. (2000), *Kunnan maapolitiikka*, Raken-
nustieto Oy, Helsinki.

World Bank (2009), “Reshaping Economic Geog-
raphy”, *World Development Report 2009*.