

TARJONNAN TIELLÄ

RAKENTAMISEN SÄÄNTELY
JA PARADIGMAATTISEN
MUUTOKSEN TARVE

ARI AHONEN



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

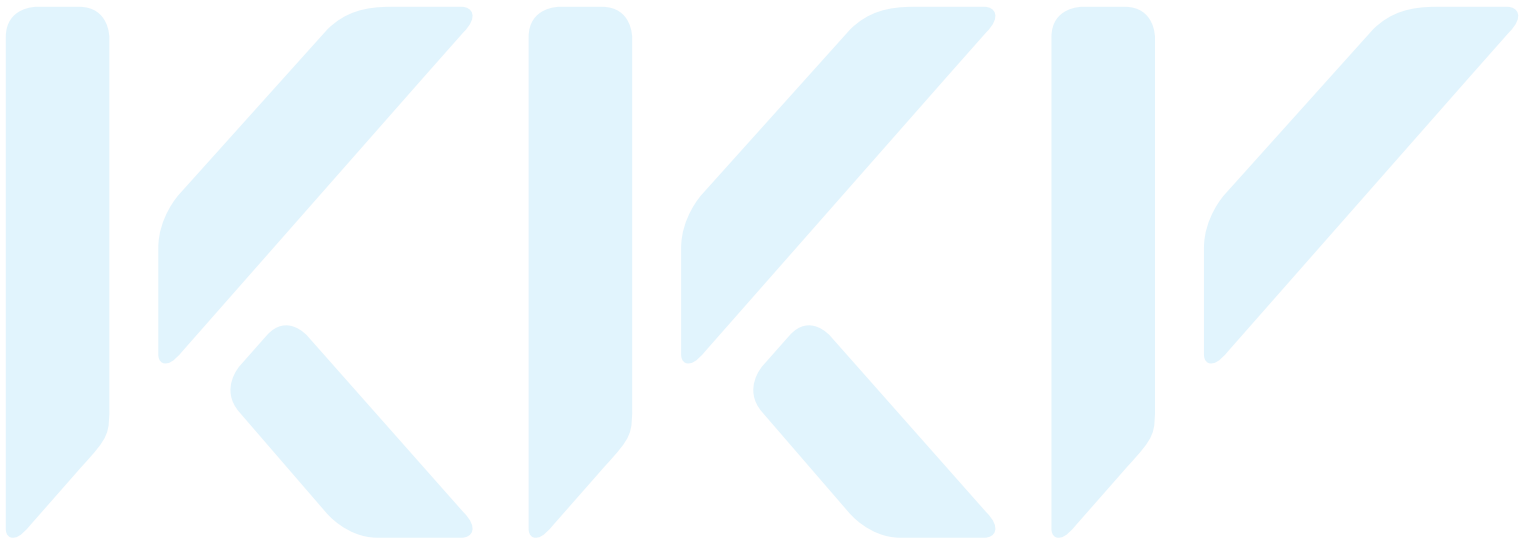
Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-34-5 (pdf)



ARI AHONEN

TARJONNAN TIELLÄ
RAKENTAMISEN SÄÄNTELY
JA PARADIGMAATTISEN
MUUTOKSEN TARVE

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 1/2017



Tuottavuus ei ole aivan kaikki kaikessa, mutta pitkällä aikavälillä se on melkein sitä.

Paul Krugman

ESIPUHE

Pääkaupunkiseudun asunto-ongelmat ovat paljon esillä. Julkisessa keskustelussa päähuomio on ollut usein erityisesti korkeissa kuluttajahinnoissa. Viime vuosina on kuitenkin kiinnitetty yhä enemmän huomiota myös asunto-ongelmien kansantaloudelliseen merkitykseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on useissa aikaisemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota kokonaistarjonnan ratkaisevaan rooliin asiassa. Suppeissa lausunnoissa on rajalliset mahdollisuudet avata tarpeeksi tätä näkökulmaa. Tämä nyt julkaistava selvitys paikkaa tätä puutetta.

Riittävän kokonaistarjonnan turvaamisen ohella todella tehokkaita keinoja on varsin vähän. Silti tarjonnan edistämiseen ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Suuri osa alan yksityiskohtaisesta sääntelystä pikeminkin rajoittaa tarjontaa, mitä ei aina muisteta.

Runsasta sääntelyä perustellaan sillä, että markkinat alalla eivät toimi normaalisti. Etenkin maamarkkinoiden toimivuuteen liittyy eräitä selkeitä puutteita. Käytännössä kyse on muille aiheutuvista ulkoisvaikutuksista, joita yksittäinen toimija ei ota huomioon omassa päätöksissään.

Toisaalta käytettyjen asuntojen tai edes uudiskohteiden kauppaa tarkasteltaessa on vaikea nähdä, miksi markkinamekanismi ei näiden kohdalla toimisi. Alan sääntely onkin perustunut paljolti liian laajaan käsitykseen markkinoiden epäonnistumisesta, jopa maamarkkinoilla.

Maankäytön ohjauksen ja muun alan sääntelyn takana olevaa ajatuskehikkoa pitäisi tarkastella perustavalla tavalla uudelleen. Erityisen tärkeää on huomata, että lisäsääntely ei ole ratkaisu ongelmiin. Hintasääntely tai muutkaan patenttiratkaisut eivät pitkällä aikavälillä ole tehokkaita.

Kokonaistarjonnan turvaaminen vaatii pitkäjänteisiä ponnisteluja, uusia keinoja ja kevyempää sääntelyä innovatiivisten ratkaisujen edistämiseksi. Pääkaupunkiseudun tarjontavaje on muodostunut vähitellen vuosikymmenten aikana. Sitä on vaikea kuroa umpeen parissa vuodessa.

Melkein mahdolliseksi tehtävä muuttuu, jos maapolitiikka tai muu sääntely asettaa osaltaan ylimääräisiä tarjontarajoitteita. Näitä ei varmastikaan voida kokonaan poistaa, mutta niiden hinta on syytä tiedostaa nykyistä selvemmin. Tässä on tämän selvityksen keskeisin viesti.

Selvityksen loppuraportin on käytännössä kirjoittanut tutkimuspäällikkö, KTT Ari Ahonen. Häntä on selvityksen eri vaiheissa avustanut erikoistutkija Teemu Karttunen erityisesti kaavoitusta koskevissa keskusteluissa. Virasto kiittää selvityksen tekijöitä.

Virasto kiittää myös kaikkia asiantuntijoita, jotka ovat haastatteluiden muodossa antaneet oman arvokkaan panoksensa selvitykseen.

Maaliskuussa 2017

Juhani Jokinen
pääjohtaja

SISÄLLYS

Esipuhe	5
Tiivistelmä	8
1 Johdanto - asuntotarjonnan nykyiset näkymät ja perinteiset pullonkaulat	9
2 Rakenteellinen tarjontavaje ja sen taustatekijät	18
3 Rakentamisen määräykset tarjonnan tiellä	29
4 Kankea kaavoitusprosessi tarjonnan tiellä	39
5 Tuottavuustappiot ja korkeat hinnat tarjontarajoitteiden tulemana	48
6 Purkavan täydennysrakentamisen paradoksi – lisää tarjontaa taajama-alueille	58
7 Pääomamarkkinat pullonkaulojen korjaajina ja tarjonnan tuojina	68
8 Kaavoituskulttuurin muutos - yhteistyöllä yksityisten kanssa lisää tarjontaa	79
9 Paradigmaattinen muutoksen tarve – tarjonnan rajoittamisesta tarjonnan edistämiseen	89
10 Johtopäätökset ja normatiiviset kehittämissuhteet	100
Kirjallisuus ja liitteet	106

TIIVISTELMÄ

Asuntotuotannossa päästiin vuonna 2016 ennätyslukemiin. Myös asuntokauppa kävi korkeista hinnoista huolimatta varsin vilkkaasti. Etenkin pääkaupunkiseudun tarjontanäkymät ovat valoisimmat kuin vuosiin. Useat suuralueet ovat tulleet rakentamisen piiriin, kriittiset liikennehankkeet ovat edenneet ja asuntotuotantotavoitteet on asetettu korkeammalle kuin koskaan.

Toisaalta asuntotuotannossa on myös päästävä ennätyslukemiin. Tämä taas ei ole varmaa, vaikka näkymät juuri nyt ovat valoisia. Selvitysten mukaan pääkaupunkiseudulla on pitkän aikavälin tarkastelussa ainakin 20 000 asunnon rakenteellinen tarjontavaje. Samalla menossa on voimakas kaupungistumiskehitys. Siksi asuntotuotannossa myös tarvitaan ennätyslukemia.

Ennätyslukemien tielle voivat tulla tarjontarajoitteet erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa. Näissä korkeiden hintojen pitäisi kannustaa rakentamaan lisää. Maankäytön ohjaus tai muu sääntely voi kuitenkin estää tämän tai ainakin hidastaa hankkeiden aloitusta. Näillä pyritään kirjamaan joukkoon päämääriä eikä aitojen markkinaongelmien ratkaisemiseen.

Kunnat tai kansalaiset eivät aina kannata voimakasta kasvua tai lisärakentamista. Tämä johtuu heidän omista kannustimistaan. Vinoutuneiden kannustinrakenteiden ydin on se, että vain nykyiset asukkaat äänestävät. Tämän vuoksi kuntataloudesta päättävät keskittyvät palvelemaan heitä. Kaavoitusbyrokrania on yksi keino jarruttaa liialliseksi koettua kasvua.

Tarjontaa eniten rajoittavat rakentamismääräykset ovat käytännössä kunnallisia kaava-määräyksiä. Nämä liittyvät rakennusten sijoitteluun, massoitteeluun ja kerroskorkeuksiin sekä keskipinta-alavaatimuksiin tai pysäköintinormeihin. Toisinaan myös liiketilavaatimukset voivat tehdä hankkeet kannattamattomiksi. Myös miniasunnot ovat kaavoissa yleensä kiellettyjä.

Keskeiseksi kysymykseksi nousee kaavoitushierarkian kirkastamisen tarve: ylemmillä kaava-tasoilla ei tyydytä strategiseen ohjaukseen, ja asemakaavoituksessa mennään rakennussuunnittelun puolelle. Kaksi oikein järjestettyä kaavatasoa riittäisi. Lisäksi kaavoitukselta tulisi edellyttää nykyistä selkeämpää etenemissuunnitelmaa sekä taloudellisten vaikutusten arviointia.

Maankäytön ohjauksen ongelmat ovat ajankohtaisia erityisesti kasvukeskuksissa. Näissä hintojen nousun hillitsemiseksi sekä keskittymisen tuottavuushyötyjen saavuttamiseksi lisä-tarjontaa pitäisi kaavoittaa nimenomaan halutuimpiin sijainteihin. Maankäytön ohjauksen henki on kuitenkin ollut reunoille rakentaminen, mikä on tullut kalliiksi ja vaikeaksi muuttaa.

Tämän tarjontaa nimenomaan halutuimmissa sijainneissa rajoittavan ajattelutavan muuttamista on tässä selvityksessä kutsuttu paradigmaattiseksi muutokseksi. Kaavahierarkian kirkastamisen ohella tämä tarkoittaisi muun muassa maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamista sekä yksityisen aluekehittämisen elvyttämistä tämän päivän tarpeisiin muokatussa muodossa.

Yksityisiä pääomia ja innovaatioita tarvitaan erityisesti täydennysrakentamisessa tiiviiseen kaupunkiympäristöön. Myös tämän mahdollistaminen edellyttää säädöstarkistuksia. Maakuntahallinnon edellyttämien muutosten yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslakia kannattaa uudistaa siten, että se ohjaa maankäyttöä nykyistä strategisemmin, selkeämmin ja joustavammin.

Lainsäädännöllisten tarkistusten ohella on kuitenkin kiinnitettävä huomiota kannustinrakenteisiin. Muutoin kunnat eivät käytä keinojaan kasvuun. Muun muassa maankäyttömaksuista ja kiinteistöverosta voitaisiin kehittää nykyistä parempia välineitä kuntien kasvun rahoittamiseen. Nämä eivät myöskään vääristä markkinoita niin paljon kuin kiellot tai määräykset.

Selvityksessä nousee esille kaksi keskeistä metatason teemaa. Ensinnäkin, markkinat toimivat myös rakentamisessa paljon väitettyä tehokkaammin – jos niiden vain annettaisiin toimia. Toiseksi, tietty taloudellinen realismi markkinavoimien mahdin suhteen olisi mahdollistanut eräiden ongelmien välttämisen: julkinen ohjaus ei juuri voi kääntää markkinoiden perussuuntaa, joka perustuu aitoon asiakaskysyntään.

1 JOHDANTO – ASUNTOTARJONNAN NYKYISET NÄKYMÄT JA PERINTEISET PULLONKAULAT

Tätä selvitystä on tehty varsin erikoisissa olosuhteissa: rakentamisen vauhti varsinkin pääkaupunkiseudulla on aivan viime aikoina ollut jopa ennätyksellinen. Myös uudet asuntotuotantotavoitteet on asetettu aikaisempaa korkeammalle. Lisäksi eräät asuntorakentamisen kannalta keskeiset liikennehankkeet ovat edenneet, ja valtiovaltakin on tällä hallituskaudella toteuttanut eräitä kaavoitusta ja rakentamisen sääntelyä sujuvoitavia toimenpiteitä.

Kaiken kaikkiaan pitkän aikavälin tarjontanäkymät ovat parempia kuin pitkiin aikoihin. Näiden näkymien symboli pääkaupunkiseudulla ovat ainakin toistakymmentä tulevaa tornitaloa: jotkut puhuvat jopa historiallisesta rakennusbuumista. Myös asuntokauppa on käynyt vilkkaana, vaikka pienipalkkaisempien silmissä pääkaupunkiseudun uudistuotannon hinnat hipovat taivaita kuin tulevien tornitalojen silhuetit. Toisaalta tilastollisesti koko asuntokannan hintojen nousu on kuitenkin ollut vallinneen taantuman oloissa melko maltillista, noin 1,5 prosenttia.¹

Poliitikot ja kuntapäätäjät peittelevät vain vaivoin tyytyväisyyttään, kun mitään isompia ongelmia ei näyttäisi edes olevan – paitsi että on. Pääkaupunkiseudulla etenkin uudistuotannon hinnat ovat karanneet keskivertokuluttajan ulottumattomiin, ja vuokratkin ovat nousseet selvästi yleistä inflaatiota nopeammin. Erityisesti pienistä ja edullisista asunnoista on edelleen huutava pula, koska niitä ei anneta rakentaa tarpeeksi. Rikkaita taas ei riitä nykyistä asuntotuotantoa ylläpitämään.

Edelleen rakennusbuumi on ollut vahvasti finanssimarkkinavetoista ja parhaimmillaan asuntorahastot ostivat jopa puolet uudistuotannosta.² Tässä ei sinänsä ole mitään pahaa, koska kaikki lisäykset kokonaistarjontaan ovat tervetulleita. Asuntorahastot kuitenkin tarkastelevat asuntoja kiinteistösijoituksia omien riski- ja tuotolaskelmiensa läpi. Tämä johtaa nykymääräyksillä melkein väistämättä tiettyyn vinoutumiseen tarjonnassa. Esimerkiksi kalliita kaksioita alkaa olla osin jo liikaakin, kun yksiöitä – mistään miniasunnoista puhumattakaan – ei saa rakentaa.

Kiristyneen pankkisääntelyn oloissa tiettyyn tarjonnan vinoutumiseen johtaa myös se, että osalla potentiaalisista ostajista on suuria vaikeuksia saada rahoitusta asunnon hankintaan. Tämä taas suuntaa uudisrakentamista vahvasti niihin asiakassegmentteihin, joilla varmuudella on varallisuutta ja lisärahoitusmahdollisuuksia saatavilla. Näitä ovat ainakin asuntorahastot. Lyhyesti sanottuna seuraus on se, että vuokramarkkinoille päätyvän kiinteistömässan ohella rakennetaan huomattavan paljon mutta silmin nähden kallista tuotantoa, osin jopa liian kallista.

Ainakin suljettujen ovien takana myös markkinatoimijoita edustavat asiantuntijat myöntävät tämän. Kymmenien vuosien aikana muodostunutta tarjontavajetta sekä tarjonnan vinoutunutta rakennetta ei kurota näillä hinnoilla kovin nopeasti kiinni. Pahimmassa tapauksessa kaupungistumisen kiihtyminen ja maahanmuutto lisäävät asuntokysyntää jopa ennakoitua enemmän samalla, kun kiristynyt pankkisääntely polarisoi asuntomarkkinoita.

1 Tästä esimerkiksi HS 17.5.2016; HS 19.9.2016; HS 27.11.2016; PTT, 2017a; 2017b; RT, 19.2.2017.

2 Suomen kiinteistömarkkinat käyvät juuri nyt suorastaan kuumina: ammattimaisten kiinteistökauppojen arvo saavuttaa tänä vuonna kaikkien aikojen ennätyksen. Uusi ennätys pohjautuu ennen muuta sijoittajien kovaan kiinnostukseen asuntosijoittamista kohtaan. Matalien korkojen aikana asuntojen tuottama vakaa tuotto vetää myös aivan uusia asuntosijoittajia markkinoille. Kiinteistömarkkinoita seuraavan KTI Kiinteistötiedon (2016) katsauksen mukaan aiempi vuonna 2007 saavutettu ennätysvolyyymi on jo rikottu, kun joulukuun alun kaupat ovat nostaneet kuluvan vuoden kaupankäynnin arvon noin 6,4 miljardiin euroon. Näin edellinen ennätys eli 6,29 miljardia euroa on rikkoutunut jo hyvissä ajoin ennen joulua. Nimenomaan asunnot ovat olleet tämän vuoden vaihdetuin kiinteistötyyppi. Asuntokauppoja on tehty tänä vuonna tehty jo noin 2,5 miljardilla eurolla. Tämä vastaa 40 prosenttia vuoden kokonaisarvosta. Asunnot eivät silti selitä koko nousua, vaan kaupankäynti myös liike- ja toimistotiloissa on lisääntynyt. Myös Rakennusteollisuus RT:n syksyn 2016 suhdannekatsauksen mukaan rakentamisen volyyymi on kasvanut 6,7 % vuositasolla, mikä on yllättänyt jopa rakentajansa itsensä.

Tässä ympäristössä lisäkysyntä taas kohdistuu väistämättä keskustoihin ja juuri niihin asuntoihin, joista jo muutenkin on kaikkein huutavin pula – ei niinkään nyt tuotettaviin isokokoisempiin ja kalliimpiin asuntoihin. Tämän selvityksen varsin epäkiitollisena tehtävänä on perustella tarkemmin sitä, miksi liialliseen tyytyväisyyteen ei ole syytä, vaikka asuntotuotanto on juuri nyt huippulukemissa. Tärkeimmät syyt tähän on lueteltu lyhyesti edellä. Näihin voidaan vielä lisätä rahastokysynnän riippuvuus korkotasosta ja muiden sijoituskohteiden tuotoista.

On monta eri tapaa tehdä raportteja tai selvityksiä. Keskushallinnossa tyypillisin tapa on ollut se, että siteerataan suhteellisen pitkällisesti ikään kuin kohteliaisuuden ja varmuuden vuoksi kaikki aikaisemmat asiaa koskevat tutkimukset tai selvitykset. Toinen tapa on se, että mennään suoraan asiaan ja sanotaan se, mitä sanottavana on ilman ylimääräisiä koristeita.

Asuntotuotannon ongelmien kohdalla jälkimmäistä tapaa puoltaa se, että sitä on selvitetty selvitysten jälkeen jo vuosikausia; selvitykset seuraavat toisiaan, mutta silti asiassa ei ole mitään uutta auringon alla, monet sanovat.³ Parhaillaankin on meneillään eräitä aihepiirin kannalta kiinnostavia muita selvityksiä, jotka koskevat muun muassa kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämistä sekä pysäköintipaikkojen kysyntää ja pysäköintinormeja pääkaupunkiseudulla.⁴

Lukuisten aikaisempien selvitysten ansiosta taas tiedetään jo varsin paljon asuntotuotannon pahimmista pullonkauloista. Vain toimenpiteet ja tulokset ovat paljolti puuttuneet. Joskus julkinen päätöksenteko on ollut oikeassa paikassa oikeaan aikaan kuten viime hallituskauden välimallin kohdalla: asuntotuotanto olisi romahtanut ilman sitä. Pääsääntöisesti asuntotuotannon julkisen ohjauksen historiaa kuvataan kansainvälisessä kirjallisuudessa ajoitus- ja kohdistusvirheiden sarjaksi. Myös kotimaisen kirjallisuuden mukaan toimenpiteet osuvat esimerkiksi suhdannepoliittisesti satunnaisiin ajankohtiin.⁵

Asuntoja toki on tehty koko ajan lisää – mutta ei niinkään julkisen päätöksenteon ansiosta vaan siitä huolimatta. Julkinen päätöksenteko on ollut valitettavan usein enemmän tai vähemmän sijaistoimintaa vaikutuskiltaan lopulta varsin vähäisten asioiden parissa. Esimerkiksi esteettömyysmääräykset tai väestönsuojavaatimukset, jotka on mainittu jopa nykyisessä hallitusohjelmassa, ovat kovin pieniä puroja suuriin päävirtoihin ja perusongelmiin nähden.⁶

Myös tällä hallituskaudella toteutetut toimenpiteet ovat jääneet asuntorakentamisen perusongelmiin nähden lopulta suhteellisen vähäiseksi hienosäädöksi, joka ei kovinkaan hyvin vastaa ilmeisiin pitkän aikavälin haasteisiin erityisesti, kun painopiste on ollut enemmänkin haja-asutusalueiden rakentamisen helpottamisessa kuin kasvukeskusten ongelmassa.⁷

Viime hallituskaudella tosin ei saatu aikaan sitäkään. Nykyinen rakentamisbuumi taas on paljolti finanssimarkkinoiden ansiota: nykyisessä nollakorkoympäristössä asunnoista on ikään kuin vahingossa tullut myös kiinnostavia sijoituskohteita. Kaikki tämä viittaa kuitenkin siihen, että siinä kehikossa, jolla asiakokonaisuutta on tavattu tarkastella, on ylipäätään jotain vikaa.

3 Ahonen, et al., 2008, 5; vertaa Fredriksson, 2000; Takalo-Eskola, 2005; Rinkinen, 2007; Tarasti, 2007; Laakso & Kähkönen, 2008; KKV, 2013; HSY, 2013; Valtiovarainministeriö, 2013; 2014; Ympäristöministeriö, 2006; 2009; 2011; 2012; 2014; Mäkinen, 2016.

4 Muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta kahden yhtiön muodostama konsortio selvittää parhaillaan pääkaupunkiseudun hintatasoon johtaneita syitä, kohtuuhintaisten asuntojen riittämättömyyden syitä sekä asumisen tukijärjestelmien vaikuttavuutta. Selvitysten yhteydessä saatujen tietojen mukaan HSL taas olisi 2017 laatimassa selvitystä pysäköinnistä ja pysäköintinormeista.

5 Viimeksi mainitusta muun muassa VM, 2016a; ajoitus- ja kohdistusvirheistä Barker, 2006.

6 Kyse ei ole siitä, että esimerkiksi mainituissa asioissa ei olisi täsmentämisen tarvetta. Kyse on sen sijaan siitä, että paljon puhutut ja eri nimillä kutsutut normitalkoot typistyvät tavan takaa muutaman yksittäisen normin täsmentämiseksi, vaikka perustellisemman perkaamisen tarve tunnustetaan taustakeskusteluissa yleisesti. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan jopa väestönsuojanormeja koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen on jälleen vastatuulella, ja muutoinkin rakentamisen normitalkoot ovat se kuuluisa savolainen projekti (vrt. Ympäristöministeriö, 2009; Kauppalehti 27.2.2017).

7 Painotus on luettavissa sekä hallitusohjelman liitteestä 4 että tämän selvityksen liitteen 3 listasta.

Väite voi kuulostaa kovalta, mutta ainakin ulkomailla tämä uskalletaan yhä useammin sanoa ääneen: käytännössä suurta osaa kaavoituksesta, muusta maankäytönohjauksesta sekä rakentamisen sääntelystä voidaan ja pitää tarkastella tarjontarajoitteina tilanteessa, jossa väestö keskittyy varsin voimakkaasti muutamiin keskuksiin.

Näiden tarjontarajoitteiden takia taas markkinamekanismi alalla ei toimi normaalisti. Juuri tämän vuoksi normitalkoita käsitteen vahvassa merkityksessä todella tarvittaisiin – siis nimenomaan rakentamisessa. Ironia on siinä, että sääntely ei johda myöskään niihin tavoitteisiin tai tuloksiin, joihin sen oletetaan tai toivotaan johtavan. Toisin sanoen sääntelyn hyödyt näyttäisivät olevan osin varsin vaatimattomia sen haittoihin nähden.⁸

Sääntelyn seurauksena ovat nimittäin liian vähäinen tarjonta ja korkeat hinnat nimenomaan siellä, missä ihmiset kaikkein mieluiten asuisivat. Lyhyesti sanottuna vapaammin toimivat markkinat tuottaisivat enemmän asuntoja kaikkein halutuimpiin sijainteihin sekä enemmän edullisia ja pienikokoisia asuntoja, jolloin markkinat olisivat kokonaisuutena paremmin tasapainossa kuin julkisen päätöksenteon ansiosta koskaan.

Samalla nimenomaan halutuimpiin sijainteihin rakentaminen hillitsisi keskimääräisten hintojen nousua koko seutukunnalla. Toisaalta riittävän kokonaistarjonnan edellytyksistä huolehtiminen on puolestaan tärkein edellytys alalle tulolle tai sen uhalle sekä sitä kautta nykyistä suuremmalle hintojen nousua hillitsevälle kilpailupaineelle. Tietyllä tavalla tämä selvitys on jälkikäteen katsoen vain tämän teesin laajennettu perustelu.

Asuntotarjonnan lisääminen on pitkällä aikavälillä ainoa keino vastata kasvavan kysynnän seurauksena kohoaviin asuntojen hintoihin. Jos asumiskustannuksia kasvukeskuksissa halutaan todella hillitä, kaavoitusta ja tonttituotantoa tulee lisätä huomattavasti nykyisestä tasosta – ja nimenomaan halutuissa sijainneissa. Tätä puoltavat yhä painavammin myös kansantaloudelliset näkökohdat.

Yhtäältä korkeat asumiskustannukset pienentävät kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia, ja toisaalta suuret alueelliset erot asumiskustannuksissa heikentävät työvoiman liikkuvuutta. Kun talouskasvua joudutaan julkisen talouden tilaan liittyvistä syistä etsimään entistä enemmän tuottavuuden kasvun kautta, kaupungistuminen tarjoaa tässä suhteessa Suomelle selvän mahdollisuuden, sillä väestötiheyden kasvu näyttäisi nostavan aina myös tuottavuutta.⁹

Tämä selvitys perustuu virastolle kertyneeseen aikaisempaan kokemukseen ja näkemykseen alasta, joukkoon viime vuosina julkaistuja uudempia selvityksiä sekä niitä täydentäneisiin asiantuntijoiden teemahaastatteluihin. Tämä kirjallinen esitys on siinä mielessä puhdas tulosraportti, että siinä raportoidaan vain tämän prosessin tulokset, eikä siinä referoida koko aihepiiriä koskevaa keskusteluhistoriaa.¹⁰

Oman erityislaatunsa selvitys saa siitä, että liikkeelle lähdetään suoraan hallitusohjelman normien keventämisestä koskevan kärkihankkeen tavoitteista ja hengestä. Tämä henki tuli erityisen hyvin esiin eduskunnassa 24.6.2015 pääministerin ilmoituksen yhteydessä. Tuolloin huomattavan suuri osa käydystä keskustelusta koski nimenomaan kaavoituksen ja rakentamisen normeja ja niiden keventämisen tarvetta.

Tähän kärkihankkeeseen liittyen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulostavoitteisiin on otettu eräitä aihepiiriä koskevia kirjauksia. Hallitusohjelman niin kutsutun puolivälin tarkastelun ollessa pian ajankohtainen aihepiiriin on perusteltua palata. Tarkastelun lähtökohtana on tällöin syytä pitää tarvetta turvata nimenomaan kasvukeskuksien riittävä ja rakenteellisesti oikeanlaatuinen kokonaistarjonta. Vain se voi edes hillitä hintojen nousua.

8 Chesire, et al., 2014; Hilber & Vermeulen, 2010; Pennington, 2002; vertaa Loikkanen & Laakso, 2016.

9 VM, 2016a; 2016b; vertaa Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016.

10 Täsmällisemmin ilmaistuna selvitys perustuu hermeneuttiseen tutkimusotteeseen, jossa viraston aikaisempien selvitysten, uudempien ulkopuolisten selvitysten sekä viimeaikaisen julkisen keskustelun kautta muodostunutta esymmärrystä on tarkennettu alan asiantuntijoiden teemahaastattelujen sekä näiden perusteella ilmeisen relevantiksi katsotun materiaalin yksityiskohtaisemman lähiluennan kautta. Asiantuntijoiden haastatteluissa on hyödynnetty kirjallisen materiaalin perusteella muodostuneeseen esymmärrykseen pohjautuvaa liitteen 1 mukaista teemahaastattelurunkoa. Sitä on kuitenkin sovellettu keskusteluissa varsin vapaamuotoisesti heuristisena inspiraatiolähteenä painottaen kunkin asiantuntijan omaa erityisaluetta. Asiantuntijahaastattelujen avulla on pyritty sekä vahvistamaan että korjaamaan esymmärrystä ja ennen muuta löytämään uusia näkökulmia aiheeseen. Haastatellut asiantuntijat on luetteloitu liitteessä 2.

Tämän vuoksi on tärkeää tiedostaa ne tarjontarajoitteet, jotka on luotu paljolti julkisen sääntelyn kautta. Kaikkia näitä ei voida poistaa, mutta niiden luonne tarjontarajoitteena on tarpeen tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi. Selvityksen tavoitteena on tarkastella yksityiskohtaisemmin sitä, miksi riittävän kokonaistarjonnan rooli on sekä asuntojen saatavuuden että markkinoiden toimivuuden näkökulmasta ratkaiseva ja miksi tietyt rakentamisen sääntelyn osa-alueet tulisi ymmärtää tarjontarajoitteiden näkökulmasta siten, että esimerkiksi vaikutusarvioinnin keinoin olisi velvollisuus osoittaa sääntelyn hyötyjen ylittävän selkeästi sen haitat.

Vain tätä kautta voidaan arvioida kaikkien asumiseen ja rakentamiseen liitettyjen hyvien tavoitteiden hintalappua ja muita markkinavaikutuksia. Asuntotuotannon haasteiden tarkasteleminen tästä näkökulmasta merkitsee käytännössä paljon suurempaa paradigmaattista murrosta kuin miltä se pintapuolisesti katsoen näyttää.

Nykyisen rakentamisvauhdin valossa poliitikkojen ja kuntapäätäjien mielestä mitään suurempia ongelmia ei ehkä olekaan – mistään paradigmaattisen muutoksen tarpeesta edes puhumatta. Tornitaloa toisensa perään nousee, ja asuntokauppakin näyttäisi hinnoista huolimatta käyvän varsin vilkkaasti.

Tosin pelkän kuluttajakysynnän varassa ja ilman finanssimarkkinoiden vetoapua kaikkea tätä ei tapahtuisi. Lisäksi tarjontanäkymien ja rakentamisaktiviteetin on erityisesti pääkaupunkiseudulla myös syytä olla selkeästi positiivisia, sillä maailmanlaajuisesti meneillään on voimakas kaupungistumiskehitys, joka keskittää kysynnän juuri suurille kaupunkiseuduille.

Tässä kehityksessä Suomi on jopa jäljessä muita Pohjoismaita. Trendi on silti selvä: väestö keskittyy vauhdilla pääkaupunkiseudulle sekä muutamiin muihin kasvukeskuksiin. Näitä muita kasvukeskuksia on kyynisimpien arvioiden mukaan vain 5-6 ja hieman optimistisempien arvioiden mukaan ehkä kymmenkunta. Nimenomaan näissä keskuksissa asuntotuotannon pullonkaulat nousevat jälleen ajankohtaiseksi kysymykseksi. Nämä taas tunnetaan paljolti jo aikaisemmin tehtyjen selvitysten valossa.¹¹

Suurimmiksi syiksi pääkaupunkiseudun asuntotarjonnan liian vähäiseen määrään on todettu erityisesti rakentamiskelpoisen maan tarjonnan niukkuus, kuntien tontinluovutuskäytännöt, kaavoitusprosessin hitaus ja liiallinen yksityiskohtaisuus sekä tähän liittyvä selvitys- ja valituskierte. Lisäksi esille ovat nousseet eräät selkeästi rajoittavat rakentamismääräykset sekä valtion tukeman asuntotuotannon erityishaasteet ja sen volyymin romahdus.

Useiden aikaisempien selvitysten pääsanoma voidaan tiivistää siten, että asuntotuotannon kysyntään nähden liian alhaiseksi jäänyt taso pääkaupunkiseudulla kulminoituu ensisijaisesti liian niukkaan rakentamiskelpoisen maan tarjontaan. Tämä on usein tuotu esille yhtenä merkittävimpana syynä asuntorakentamisen tarjonnan riittämättömyyteen. Tonttitarjonnan niukkuus näkyy suoraan myös hinnoissa: Helsingin halutuimmilla alueilla pelkkä tontti maksaa jo enemmän kuin koko asunto muualla. Tällä on myös suoria vaikutuksia rakennusalan kilpailuun, koska uudisrakentaminen edellyttää aina tontteja ja käytännössä kohtuullista tarjontanäkymää.¹²

Ainakin tietystä kulmasta katsottuna markkinat epäonnistuvat nimenomaan maamarkkinoilla niiden erityisluonteen sekä sääntelyn yhteisvaikutuksesta. Vaikka pääkaupunkiseudulla on periaatteessa varattu varsin paljon tontteja asuntorakentamiseen, ne eivät läheskään kaikki ole rakentamisvalmiita keskeneräisestä kaavoituksesta tai kunnallistekniikasta johtuen tai ne ovat kysyntään nähden väärissä paikoissa.

Rakentamiskelpoisen maan tarjontaa rajoittaa lisäksi edelleen se, että Espoo ja Vantaa omistavat itse vain vähäisissä määrin rakentamatonta ja asuntorakentamiseen soveltuvaa maata. Suuri osa maasta on kyseisissä kaupungeissa yksityisten omistuksessa. Maan korkeasta hinnasta huolimatta yksityistä maata on aikaisemmin tullut varsin vähän tarjolle, eikä edes rakentamattomalle maalalle kohdennettu korotettu kiinteistövero ole tuonut huomattavaa helpotusta tonttipulaan. Finanssikriisin jälkimainingeissa muiden toimijoiden taseiden

11 Ahonen, et al., 2008; ympäristöministeriö, 2011; 2012; KKV, 2013; Loikkanen, 2013; KTI, 2016b.

12 Ahonen, et al., 2008; KKV, 2013; vrt. Ympäristöministeriö, 2006; Laakso, et al., 2011; HS 22.2.2017.

keventämisen välineenä toimineet tonttirahastot ovatkin sitemmin vaikuttaneet pääkaupunkiseudun maamarkkinoihin melkein enemmän kuin kiinteistövero.

Rakentamista ohjaavat moninaiset määräykset: rakentamismääräykset, kaavamääräykset tai tontinluovutus ehdot hidastavat rakentamisen aloittamista ja tekevät asuntorakentamisesta varsin raskaan prosessin. Tämä on koettu ongelmalliseksi käytännössä kaikkien toimijoiden keskuudessa. Prosessin on nähty toimivan erityisesti pienten ja keskisuurten toimijoiden rakentamismahdollisuuksia rajoittavana, jolloin sillä on myös kilpailuolosuhteita heikentäviä vaikutuksia. Toisaalta vasta viime vuosina markkinoille tulleet tonttirahastot ovat osaltaan hieman parantaneet pienten ja keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia tulla markkinoille.¹³

Kaiken kaikkiaan asuntorakentamista ohjaavat mitä moninaisimmat yhteiskunnalliset tavoitteet, jotka voivat liittyä vaikkapa väestön ikääntymiseen vastaamiseen, alueellisen elinkeinorakenteen kehittämiseen, energiatehokkuuden edistämiseen tai kaupunkikuvan yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Yhteiskunnallisia tavoitteita toteutetaan lainsäädännön ohella ohjaamalla asuntorakentamista kaavoituksella sekä edellyttämällä asuntorakentamisen suunnitelmien hyväksymistä rakennusvalvonnassa ja mahdollisesti muissa kaupungin elimissä.

Asuntoja rakentavat ja toteuttavat taas pääasiassa yritykset, joille asuntorakentamisen tulisi olla kannattavaa liiketoimintaa. Jo aikaisemmissa selvityksissä mitä moninaisimpien yhteiskunnallisten tavoitteiden yhdistäminen asuntorakentamiseen kannattavana liiketoimintana on todettu toisinaan varsin haasteelliseksi.¹⁴ Lyhyesti sanoen asuntorakentaminen on ylikuormitettu yhteiskunnallisilla tavoitteilla – ainakin jos samalla pitäisi saada myös edullisia asuntoja. Tämän on todennut suhteellisen selkeästi myös yksi entisistä asuntoministereistä kirjoittaessaan välillä lähes toivottomalta tuntuneesta taistelusta kohtuuhintaisen asuntotuotannon puolesta.

”Meillä on säädöksiä, jotka velvoittavat rakentamaan paloturvallisesti. Meillä on säädöksiä, jotka velvoittavat rakentamaan energiatehokkaasti. Meillä on säädöksiä, jotka velvoittavat rakentamaan esteettömästi. Meillä on säädöksiä, jotka velvoittavat rakentamaan kaupunkikuvalliset näkökohdat pilkuntarkasti huomioon ottaen. Ja meillä on monia muita vastaavia, hyvää tarkoittavia ja perusteiltaan yleisesti hyväksytyjä sääntöjä ja koodeja. Meillä ei kuitenkaan ole säännöstä, joka velvoittaa rakentamaan kohtuuhintaisesti [...] On selvää, että säännöksiä tarvitaan kaikista mainituista aihealueista. Jokaista tulokulmaa ei kuitenkaan samaan aikaan voi maksimoida. Kaikkea ei voi saada.”¹⁵

Näissä entisen asuntoministerin sanoissa kiteytyy suomalaisen asuntorakentamisen ja etenkin sen sääntelyn perimmäinen ongelma. Siitä on huomaamatta tullut yleinen maailmanparantamisen foorumi, joka on ajautunut sinänsä epäilemättä hyvää tarkoittavien idealistien haltuun. Lopputuloksena asuntorakentaminen on ylikuormitettu hyvää tarkoittavilla tavoitteilla ja normeilla samalla, kun taloudellisten realiteettien taju on hämärtynyt. Ongelmia tämä tietää sen vuoksi, että asuntojen rakentaminen ja rakennuttaminen ovat liiketoimintaa, jota eivät ohjaa hyvää tarkoittavat tavoitteet vaan hintasignaalit.¹⁶

Nykyisin jopa vuokra-asuntojen rakennuttaminen on pääosin sijoitustoimintaa, ja vuokra-asuntoja hallinnoivien yhtiöiden taustalta löytyy paljon muun muassa eläkeyhtiöitä ja yksityisiä sijoitusyhtiöitä. Kaikessa sijoitustoiminnassa toimintaa taas ohjaavat asetetut tuottotavoitteet ja eri sijoituskohteita verrataan toisiinsa toteutuneiden tuottoasteiden perusteella. Jotta sijoittaja olisi valmis vuokra-asuntoja tuottamaan, niiden rakennuttamisen ja hallinnoinnin tuottaman tuoton tulee olla kilpailukykyinen muihin sijoituskohteisiin nähden.¹⁷

13 KKV, 2013; vrt. Keskuskauppakamari, 2013; 2014; EVA, 2013.

14 KKV, 2013.

15 Vapaavuori, 2016, s. 102.

16 OECD (2014, 8) muotoilee tämän sofistikoituneemmin seuraavasti: ”Housing markets are influenced by a complex set of policy instruments, for instance legal rules on ownership and tenancy, fiscal policies, rent control, planning and building regulations [...] These policies have different and sometimes contrasting goals and aim to reduce segregation, prevent negative neighborhood externalities, provide affordable housing for people in need, reduce information and power imbalances between different parties, create clear legal frameworks for all actors and prevent unbalanced market developments.”

17 Suomen asuntokannasta noin 30 % on vuokra-asuntoja, Helsingissä lähes puolet. Vuokra-asuntojen markkinat käsittävät arviolta

Esimerkiksi nykyisessä nollakorkoympäristössä sijoittajien kiinnostus erityisesti valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon – joka on käytännössä sama asia kuin niin kutsuttu kohtuuhintainen asuntotuotanto – on varsin vähäistä jo siihen liittyvien rajoitteiden takia. Tällä hallituskaudella alennettu omalle pääomalle laskettava tuotto sekä korotettu omavastuukorko voivat edelleen vähentää tämän tuotannon määrää, elleivät kunnat tai muut julkiset toimijat ala toteuttaa sitä entistä enemmän. Tämä ei kuitenkaan koske esimerkiksi asumisoikeusasuntoja tai niin sanottua välimallin tuotantoa, joille on enemmän kysyntää.

Kaiken kaikkiaan asuntotarjonnan kokonaistilanne pääkaupunkiseudulla onkin parantunut viime vuosina. Ensinnäkin, eräät valitusten tai muiden syiden takia viivästyneet suuralueet ovat tulleet aktiivisen rakentamisen piiriin. Toiseksi, eräiden suurten liikennehankkeiden eteneminen on avannut myös aivan uusia rakentamismahdollisuuksia. Kolmanneksi, esimerkiksi kaavoja koskevia valitusmahdollisuuksia on pyritty pikkuhiljaa kiristämään sekä kohtuuhintaisen asuntotuotannon käynnistämisedellytyksiä parantamaan eräillä sääntelyn yksityiskohtien tarkennuksilla. Neljänneksi, tällä hallituskaudella on käynnistetty tai jo toteutettu useita kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyä sujuvoittavia toimenpiteitä, joita on listattu *liitteessä 3*.¹⁸

Mainituista seikoista selkeästi tärkein on ensimmäisenä mainittu: eräät isot alueet on vihdoin saatu rakentamisen piiriin. Samalla vuoden 2008 finanssikriisi käytännössä katkaisi pitkään jatkuneen pientalokasvun kehyskunnissa. Rahoitusehtojen kiristymisen johti suoranaisen romahdukseen riskialttiiksi katsutuissa pientalohankkeissa. Samalla kaupunkimaisesta keskusta-asumisesta on myös tullut uudelleen jollakin tavoin muodikasta sen tarjotessa enemmän esimerkiksi harrastusmahdollisuuksia ja muita kuluttajille tärkeitä palveluita.

Pääkaupunkiseudulla kaikki tämä on joka tapauksessa kääntänyt muuttoaallon suunnan takaisin kohti Helsingin kantakaupunkia sekä sen hyvin saavutettaville lähialueille kuten Tapiolaan tai Tikkurilaan. Käytännössä juuri näille alueille olisi jo aikaisemmin pitänyt kaavoittaa enemmän tarjontaa. Tältä osin asemakaavoitus ei kuitenkaan ole reagoinut riittävän nopeasti. Uusien alueiden ansiosta tarjontanäkymä on kuitenkin valoisampi kuin vuosiin.¹⁹

Tällaisia uusia alueita ovat esimerkiksi Jätkäsaari, Kalasatama, Keski-Pasila, Kruunuvuorenranta, Kivistön alue sekä Kehäradan ja länsimetron varsi kokonaisuudessaan. Suurin hyödyntämätön alue on lähinnä pääradan reuna-alue sekä lähinnä suunnittelupöydällä edelleen oleva Östersundom. Kaiken kaikkiaan kaavoissa alkaa vihdoin olla ainakin kohtuullisen hyvin tonttivarantoa. Myös tosiasiallinen tonttitarjonta on vilkastunut, mihin ovat olennaisella tavalla vaikuttaneet jäljempänä lähemmin tarkastellut asunto- ja tonttirahastot.²⁰

noin 800 000 asuntoa, joista hieman yli puolet on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja ja loput tuettuja asuntoja, joiden rahoituksen taustalla on arava- tai muu korkotukijärjestelmä. Kunnat omistavat joko suoraan tai välillisesti yli puolet tuetuista asunnoista. Muita suuria tuettujen asuntojen omistajia ovat yksityiset kiinteistösiirtoyhtiöt, joilla on erityinen yleishyödyllinen status. Tosin nykyisin monet näistä toimivat vahvasti myös vapaarahoitteisilla asuntomarkkinoilla. Muita suuria ammattimaisia asunto-omistajia ovat eläkeyhtiöt. Myös monet asuntorahastotoimijat ovat nousseet merkittäviksi asunto-omaisuuden haltijoiksi vuokra-asuntomarkkinoilla. VVO on suurin yksittäinen vuokra-asuntojen omistaja yli 40 000 vuokra-asuntoa käsittävällä salkullaan, mikäli mukaan ei lasketa ainoastaan ARA-vuokra-asuntoja omistavaa Helsingin kaupungin asunnot Oy:tä (Kuusenaho, 2015; KTI, 2016b).

18 Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan hallitusohjelman liitteen 4 toimenpiteissä näkyy kuitenkin osin jopa varsin selvästi pyrkimys nimenomaan haja-asutusalueiden rakentamisen edistämiseen. Tämä sinänsä kannatettava pyrkimys ei kovinkaan hyvin vastaa niihin kaupungistumiskehitykseen liittyviin haasteisiin, jotka ovat laajemmin esillä jatkossa tässä selvityksessä. Tältä osin muun muassa kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista tarkastelleen työryhmän mandaatti oli mainitun liitteen sisältöön ja henkeen nähden suppea.

19 Tarkemmin tästä näkymästä Kaupunkitutkimus TA, 2016.

20 Lehtitietojen mukaan käynnissä olevista hankkeista suurimmat ovat Jätkäsaarella ja Kalasatamassa sekä myöhemmin käynnistyvässä Kruunuvuorenrannassa. Lisäksi esimerkiksi Vantaalla Kehäradan ympäristöön on yksinään kaavoitettu yli 3 000 asuntoa. Sen liikkeelle lähteminen jo sinänsä on tuplannut Vantaalla myös toteutuneen asuntotuotannon yli 3 000 asuntoon. Vastaavasti esimerkiksi Helsingin Vuosaaren suunnitellaan yli 4 000 asunnon laajennusta. Myös Kalasatama tai Jätkäsaari on samaa kokoluokkaa (HS 5.1.2016; HS 8.5.2016; 13.6.2016; vertaa Kaupunkitutkimus TA, 2016; Helsingin kaupunki, 2016).

Myöskään kaavavalitukset eivät ole viivästyttäneet strategisia hankkeita samalla tavalla kuin Vuosaaren satamaa aikanaan. Esimerkiksi Keski-Pasilan ja Konepajan alueen kaavoitus eteni toteutusvaiheeseen ilman valituksia. Tästä huolimatta kaavoitusprosessi kokonaisuutena pitää sisällään pääosin ne samat kitkatekijät kuin aikaisemminkin. Myöskään valtion tukema asuntotuotanto ei erityisemmin kiinnosta suuria toimijoita. Lopuksi tällä hetkellä rakenteilla oleva uudistuotanto on ainakin osin huomattavan kallista – ja nykyiset tuotantovolymit ovat suurelta osin asuntorahastojen ansiota.

Merkittävälle osalle yksityisasiakkaista uudistuotanto on nykyisillä vakuusvaatimustasoilla yksinkertaisesti liian kallista. Asuntorahastot taas toimivat finanssimarkkinoiden pelisäännöillä ja niiden kiinnostus kotimaisiin asuntomarkkinoihin voi vaimentua nopeastikin riippuen vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tuototasoista. Nimenomaan nollakorkoympäristö on tehnyt asuntosijoituksista poikkeuksellisen kiinnostavia.

Näin ollen sinänsä myönteiset näkymät eivät vielä varmista kysyntään nähden tarpeeksi suurta toteutuvaa tuotantoa pitkälle tulevaisuuteen. Tielle voi tulla monta asiaa: korkeiden hintojen takia lopulta hiipuva kysyntä, kapasiteettirajoitteet ja rakennuskustannusten kallistuminen, edelleen tiukentuva pankkisääntely tai muut kansainvälisten markkinoiden tapahtumat.

Numerot kertovatkin siitä, että aivan lehtiotsikoiden viettäväksi ei ole syytä antautua: vaikka rakentaminen on viime aikoina ollut poikkeuksellisen vilkasta, se on kuitenkin pidemmän aikavälin tarkastelussa jäänyt tavoitteeksi asetetusta tasosta. Esimerkiksi Helsingin seudulla valmistui vuonna 2015 noin 11 500 asuntoa. Määrä on suunnilleen samalla tasolla kuin edellisen neljän vuoden aikana, mutta se jäi selvästi valtion ja Helsingin seudun kuntien MAL-sopimuksessa vuosille 2012–2015 sovitusta tasosta, joka noin oli 12 000–13 000 asuntoa vuodessa.

Pääkaupunkiseudun suurista kunnista Vantaa onnistui parhaiten nostamaan valmistuneiden asuntojen määrää edellisiin vuosiin verrattuna. Helsinki sen sijaan jäi jälkeen vuosien 2012–2013 määristä, kun taas Espoo sekä KUUMA-kunnat kokonaisuutena pysyivät edellisten vuosien tasolla. Kokonaisuutena tarkastellen Helsingin seudun asuntotuotanto on suuntautunut vuosi vuodelta vahvemmin taajama-alueiden asuin kerrostaloihin. Edelleen poikkeuksellisen vilkasta tuotanto on ollut oikeastaan vasta vuonna 2016.

Viime vuonna seudulle valmistuneista asunnoista neljä viidestä oli kerrostaloasuntoja, kun vuonna 2006 pientalo- ja kerrostaloasuntojen suhde oli suunnilleen tasan. Kerrostalovaltaistuminen ilmentää asuntotuotannon painopisteen siirtymistä kantakaupungin ja raideliikennevyöhykkeiden suurille projektialueille kuten Kalasatamaan, Jätkäsaareen sekä Länsimetron ja Kehäradan reuna-alueille. Myös KUUMA-kunnissa on viime vuosina rakennettu huomattavasti enemmän kerrostaloja kuin pientaloasuntoja.

Lyhyen aikavälin hyvistä näkymistä kertoo myös se, että asuinrakennuksille myönnettyt rakennusluvut sekä asuntotuotannon aloitukset ovat lisääntyneet selvästi enemmän kuin valmistuneet asunnot. Heinäkuusta 2015 kesäkuuhun 2016 Helsingin seudulla myönnettiin rakennuslupa yli 15 000 asunnolle ja siellä aloitettiin lähes 16 000 asunnon rakentaminen. Tämä ennakoi valmistuvien asuntojen määrän nousua ennätyskallisen korkealle tasolle ainakin seuraavan 1–2 vuoden aikana. Käänte on ollut nopea ja jyrkkä.

Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen uusi MAL-aiesopimus vuosille 2016–2019 tuli voimaan kesäkuussa 2016. Sopimuksen mukaan tavoitteena on kaavoittaa Helsingin seudulla asuntotontteja keskimäärin 1,5 miljoonaa kerrosneliötä ja rakentaa noin 15 000 asuntoa vuodessa. Uuden sopimuksen kaavoitustavoite on 27 % ja asuntotuotantotavoite 20 % korkeampi kuin edellisellä sopimuskaudella 2012–2015. Jos kaavoituksen tavoite todella saavutetaan pääkaupunkiseudun kunnissa, myös asuntotuotannon pidempiaikaiselle kasvulle on periaatteessa varsin hyvät edellytykset.²¹

21 Tästä Kaupunkitutkimus TA, 2016; KTI, 2016b.

Ainakin aivan lähivuosina Helsingin seudun asuntotuotannon ennakoidaan siis nousevan ennätyslukemiin, koska rakennusluvut ja tuotannon aloitukset ovat lisääntyneet selvästi enemmän kuin valmistuneet asunnot. Myös asuntotuotannon pitkäaikaiselle kasvulle on hyvät edellytykset, koska sekä kaavoitusmäärä että tonttimaavaranto ovat vihdoin kääntyneet kasvuun.

Pidemmän aikavälin asuntotuotannon kasvun osalta asiantuntijat jakautuvat selvästi optimististeihin ja pessimistisiin. Optimistit näkevät tarjontanäkymät varsin vakaina pitkälle tulevaisuuteen. Pessimistien mukaan tummia pilviä tuovat näköpiiriin erityisesti asuntorahoituksen ehtojen kiristyminen. Viimeistään pankkisääntelyä koskeva Basel IV:n kiristää pankkeihin kohdistuvia vakavaraisuusvaatimuksia ja sitä kautta käytännössä myös asuntorahoituksen ehtoja. Tämä vaikuttanee kuitenkin vasta aivan vuosikymmenen loppupuolella.²²

Useimmissa ennusteissa tai taloudellisissa katsauksissa asuntorakentamisen on odotettu olevan vilkasta ainakin vielä vuonna 2017 ja mahdollisesti vuonna 2018. Rakentamisen kokonaistuotannon vuonna 2016 on jo varhaisessa vaiheessa ennustettu kasvavan noin 3-4 % ja sittemmin jopa 6-7 %. Uusimmat tiedot viittaavat jopa vielä voimakkaampaan kasvuun.²³

Eri ennusteiden kokonaisarvio vuoden 2017 rakentamisen volyyminä on myönteinen, joskin kasvu on ehkä hieman kuluva vuotta heikompa. Ennusteiden mukaan asuntoaloitukset säilyvät suunnilleen vuoden 2016 tasolla painottuen edelleen pienempiin kerrostaloasuntoihin. Muu uudisrakentaminen vähenee hieman isojen rakennusinvestointihankkeiden valmistuessa.

Asuntojen keskikoko on laskenut pienten asuntojen kysynnän kasvun myötä. Tämän vuoksi lupa- ja aloituskautuissa mitattuna kasvu ei ole niin vahvaa kuin asuntojen kappalemäärissä. Uuden asuntotuotantoa tarvittaessa koskevan selvityksen kaupungistumisskenaario vuosille 2015–2040 arvioi Helsingin seudun asuntokannan tarpeen olevan vuoteen 2040 mennessä 50 % nykyistä asuntokantaa suurempi. Tämä merkitsee keskipitkällä aikavälillä noin 14 000 ja pitkällä aikavälillä noin 16 000 asunnon vuosialoituksia. Vanhassa valtioneuvoston ja kuntien välisessä MAL-sopimuksessa tuotantotavoite oli viime kaudella 12 000–13 000 asuntoa vuodessa.²⁴

Useiden tutkimusten mukaan nimenomaan tonttitarjonnan lisääminen kasvattaa valmistuvien asuntojen määrää ja laskee asuntojen hintatasoa. Toisaalta tiukka sääntely johtaa makrotasolla korkeampiin asuntohintoihin, matalampaan tuottavuuteen sekä vähäisempään työvoiman liikkuvuuteen. Näiden kansantalouden kannalta merkittävien ongelmien vuoksi on katsottu välttämättömäksi tarkistaa tulevilla MAL-sopimuskaukulla asuntojen kaavoitus- ja tuotantotavoitetta selvästi ylöspäin. Samalla rakentamisen sääntelyä on kevennettävä muun muassa tuotannon toteutumisen varmistamiseksi.²⁵

Kaavoituksesta alkaen koko nykyinen rakentamisen ohjaus- ja suunnitteluprosessi on monipolvinen, vaikeasti hallittava ja jopa vuosikausia kestävä. Näin ollen sellaiset päätökset, jotka välittömästi mahdollistavat käytännön rakennustoiminnan aloittamisen, ovat aina kaukana tulevaisuudessa. Tästä syystä päätösprosessi osuu esimerkiksi suhdannetilanteeseen nähden usein täysin sattumanvaraisesti. Ylipäätään ajoitus- ja kohdistusvirheet ovat myös kansainvälisten arvioiden mukaan kovin tyypillisiä tässä kontekstissa.²⁶

Koska valtiolla ei ole välineitä vaikuttaa suoraan rakentamisen määriin ja aloitusajankohtiin, on välttämättöntä, että kunnat tuottavat kaavoja pitkäjänteisesti, jotta rakennuttajat saavat kaavoitettua maata riittävästi ja tarvittaessa suhteellisen nopeasti rakentamiseen. Kasvavien kaupunkiseutujen on yhä selkeämmin tiedostettava kaupungistumisen voimakas eteneminen, varauduttava väestönkasvuun sekä huolehdittava riittävästä tonttitarjonnasta perinteisen uudisrakentamisen ohella täydennysrakentamisen tarpeiden turvaamiseksi. Tämän vuoksi rakennusten käyttötarkoitusten muutosprosesseja on myös vauhditettava.

22 Esimerkiksi Ari Pauna lähteessä MDI, 2015.

23 VM, 2016a; 2016; vertaa Rakennusteollisuus RT kotisivuillaan 2016; PTT, 2017a; 2017b.

24 VM, 2016a; Vainio, 2016; PTT, 2017a; 2017b.

25 VM, 2016a; vertaa Andersson & Andersson, 2014; Hilber & Vermeulen, 2010.

26 VM, 2016a; vertaa Barker, 2006; Chesire, et al., 2014.

Kokonaisuutena tarkastellen varsin vahvaa asuntorakentamista vuonna 2016 ovat vauhdittaneet pääkaupunkiseudun asuntopula, poikkeuksellisen matalat korot sekä asuntosijoitusten suhteellisen hyvät tuotto-odotukset. Suuret aluerakennushankkeet eri puolilla pääkaupunkiseutua ovat vihdoin kunnolla käynnistyneet ja ne jatkuvat vielä useamman vuoden ajan. Vaikka viimeisimpien katsausten mukaan asuntosijoitusten tuotot ovat liukuneet hieman alaspäin, nykyisessä nollakorkoympäristössä ne ovat kuitenkin edelleen houkutteleva sijoituskohde.²⁷

Tarjontanäkymät ovat muutoinkin lähtökohtaisesti varsin valoisat. Esimerkiksi MAL-sopimusten asuntotuotantotavoitteet ovat aiempia sopimuskausia korkeammat ja tuovat siten painetta kaavoituksen ja tonttien lisäykselle lähivuosina. Edelleen eräät tie- tai ratahankkeet tuovat jo valmistuttuaan tulevana vuosina uutta rakennusmaata hyvin yhteyksien päähän. Sekä kunnilla että rakennusyhtiöillä on selkeitä kannusteita myös käytännössä toteuttaa hankkeita nimenomaan näille alueille.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna uudisrakentaminen painottuu vahvimmin pääkaupunkiseudulle sekä Tampereelle, mutta myös muilla yliopistopaikkakunnilla arvioidaan rakentamisen olevan melko aktiivista lähivuosina. Ylivoimaisesti suurin muuttovoittoalue vuonna 2015 oli pääkaupunkiseutu ja seuraavina suuruusjärjestyksessä olivat Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion, Oulun, Seinäjoen ja Joensuun seutukunnat. Myös näiden seutukuntien väestönkasvu on painottunut keskuskaupunkiin vuoden 2010 jälkeen.²⁸

Rakennusliikkeiden tilauskannoissa painottuivat Rakennusteollisuus RT:n jäsenkyselyiden mukaan vuonna 2016 pääkaupunkiseutu, Pirkanmaa ja Jyväskylä. Näiden alueiden osuus oli lähes 75 prosenttia RT:n jäsenyritysten koko tilauskannasta. Molemmilla alueilla tilauskannassa on monia jättihankkeita, joissa riittää rakentamista vielä vuosiksi. Tunnetuimpia näistä ovat esimerkiksi Redi, Tripla, Länsimetro sekä sen ympäristö, Rantatunneli ja Ratinan kauppakeskus.

Myös Rakennusteollisuus RT:n jäsenkunta sekä suurimpien rakennusliikkeiden toiminta painottuvat näille alueille. Itse asiassa eräät suuret rakennusliikkeet ovat jopa tehneet strategisen linjauksen keskittyä tuotannossa vain tärkeimpiin kasvukeskuksiin. Samansuuntaisen linjauksen ovat tehneet myös eräät suuret kiinteistösijoittajat ja jopa pankit, joskaan ne eivät halua pitää suuremmin ääntä tästä toiminnallisesta painotuksesta.²⁹

Kaiken kaikkiaan kokonaiskuva on se, että rakentaminen kasvukeskuksissa on juuri nyt varsin vilkasta. Toisaalta tämä on myös tarpeen, sillä menossa on myös voimakas kaupungistumiskehitys. Tämän vaikutuksesta asuntokysynnän kasvu sekä rakentamisaktiiviteetti Suomessa suuntautuvat yhä selkeämmin vain muutamille kasvaville kaupunkiseuduille. Näillä seuduilla hintapaineiden hillitseminen edellyttää kokonaistarjonnan kasvua sekä sen edellytyksistä huolehtimista julkisen sääntelyn tasolla myös pitkällä aikavälillä, koska yksi vilkas rakentamisvuosi ei korjaa vuosikymmenien kuluessa vähitellen muodostunutta tarjontavajetta.³⁰

27 Esimerkiksi KTI:n syksyn 2016 markkinakatsauksen mukaan vuoden 2016 ennakoitaan jäävän historiaan kaikkien aikojen vilkkaimpana kiinteistökauppavuotena. Kiinnostusta suomalaisiin kiinteistöihin löytyy sekä ulkomaisilta sijoittajilta että kotimaisilta sijoitusyhtiöiltä ja -rahastoilta. Katsauksen mukaan kiinteistöjen kiinnostavuutta tukee ennen kaikkea ennätysmatalana pysyttelevä korkotasoa. Vaikka vilkas sijoituskysyntä painaa tuottovaatimuksia alaspäin, on korkojen ja tuottovaatimusten ero venähtänyt niin ikään huippulukemiin. Sijoituskysynnän kasvu ja tuottovaatimusten lasku näkyvät entistä selkeämmin nyt myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

28 VM, 2016b.

29 Ibid.

30 PTT, 2017a; 2017b.

2 RAKENTEELLINEN TARJONTAVAJE JA SEN TAUSTATEKIJÄT

Väestön ja tuotannon keskittyminen suurille kaupunkialueille on yksi merkittävimmistä taloudellisista megatrendeistä maailmalla. Nykyisin maailman tuotannon arvosta noin puolet tuotetaan alueilla, jotka kattavat vain 1,5 % maailman maapinta-alasta. Suomessa pääkaupunkiseudun eli neljän kaupungin yhteenlaskettu pinta-ala on vain 0,2 % koko maan pinta-alasta, mutta alueella asuu noin 20 % Suomen väestöstä ja siellä tuotetaan noin 30 % bruttokansantuotteesta. Silti Suomi kuuluu väestöltään OECD-maiden vähiten keskittyneisiin maihin.

Viimeisen noin 10 vuoden kehityksen valossa todennäköistä on, että Suomi seuraa tässä suhteessa muita Pohjoismaita pienellä viiveellä. Syyt tähän kehitykseen alkavat olla nykyisin varsin yleisesti tiedossa. Kirjallisuudessa ne kiteytetään usein tunnettuun DDD-malliin, joka tiivistää aluekehityksen muutosvoimat kolmeksi ulottuvuudeksi: tiheys, etäisyys ja jaot.³¹

Mallissa tiheydestä seuraavat edut johtavat taloudellisten toimintojen sijoittumiseen lähelle toisiaan, jolloin tavaroiden ja palveluiden vaihto on mahdollisimman helppoa ja taloudellista. Nimenomaan tiheyden avulla saavutetaan agglomeraation eli kasautumisen etuja, jotka kasvattavat tuottavuutta ja jotka liittyvät muun muassa panosmarkkinoiden toimivuuteen, työnjaon syvenemisen sekä innovaatioiden ja tiedon leviämiseen eri toimijoiden välillä.

Saavutettavuus on edellytys tavaroiden, palveluiden ja työvoiman liikkumiselle alueiden välillä, mikä puolestaan on edellytys alueiden väliselle kaupalle ja erikoistumiselle, työntekijöiden liikkumiselle ja ihmisten muuttamiselle. Jaot taas erottavat maita ja alueita toisistaan, estävät tavaroiden ja palveluiden sekä tuotantotekijöiden sekä innovaatioiden liikkeitä. Rajoilla on selvin merkitys kansainvälisessä yhteydessä, mutta myös paikallistasolla esiintyy erilaisia raja-aitoja sekä eriyttäviä ja eristäviä mekanismeja.

Keskeisinä syinä tuotantotoiminnan ja väestön keskittymiselle kaupunkialueille ovat mallin mukaan urbaanien ympäristöjen tarjoamat edut sekä yritystoiminnalle että kuluttajille. Näiden etujen ohella kaupunkien suureen kokoon ja kasvuun liittyy myös haittoja, mutta nämä eivät ole muuttaneet kehitystä alueellisen hajautumisen suuntaiseksi. Myöskään uudet informaatioteknologian muodot eivät käytännössä ole kääntäneet kaupungistumiskehitystä hajautumisen suuntaan, vaikka eräiden teorioiden valossa näin voisi periaatteessa tapahtua.³²

Syytkin tähän ovat lopulta varsin selviä. Monilla aloilla yritykset hyötyvät paitsi yritystason skaalaeduista myös toistensa läheisyydestä. Läheisyys tarjoaa muun muassa säästöjä kuljetuskustannuksissa sekä hyötyjä paikallisten työmarkkinoiden muodostumisen kautta. Toimialan kasvu tietyllä alueella mahdollistaa pidemmälle menevän erikoistumisen ja skaalatuottojen hyväksikäytön myös niiden panosten tuotannossa, joita tämän toimialan yritykset tarvitsevat. Lisäksi lukuisien yritysten ja niiden työntekijöiden keskeisessä vuorovaikutuksessa syntyy todennäköisemmin innovaatioita ja tieto siirtyy toimialan sisällä helposti yrityksestä toiseen. Näistä eduista käytetään nimitystä lokalisatioedut tai Marshallin ulkoisvaikutukset.³³

Lokalisatioetujen rinnalla yritykset ja kuluttajat hyötyvät myös niin sanotuista urbanisaatioeduista. Niillä tarkoitetaan alueen kaikille yrityksille koituvia tuottavuushyötyjä sekä sitä kautta kuluttajille koituvia etuja. Niiden taustalla on kaupunkialueen suuri koko sekä sen mahdollistama tuotannon ja kulutuksen monipuolisuus. Ennen kaikkea kyse on kyvystä lisätä uudenlaisten tavaroiden ja palvelusten määrää. Näitä niin sanottuja urbanisaatioetuja kutsutaan myös nimellä Jacobsin ulkoisvaikutukset.³⁴

31 DDD = Density, Distance and Division (World Bank, 2009).

32 Erityisesti niin kutsutun uuden talusmaantieteen teorioiden mukaan digitaalisen teknologian kehitys yhdessä liikennekustannusten alenemisen kanssa kääntää lopulta kaupungistumiskehityksen uudelleen hajautumiseksi. Käytännössä empiiristä näyttöä tämän suuntaisesta kehityksestä ei juuri ole, ei Suomessa eikä muualla maailmassa (Loikkanen & Laakso, 2016; vrt. Krugman, 1991a; 1991b).

33 Loikkanen & Laakso, 2016, 53–70; Marshall, 1946.

34 Loikkanen & Laakso, 2016, 53–70; Jacobs, 1969; 1984.

Lokalisaatio- ja urbanisaatioetuja koskeva empiirinen tutkimus tiivistää usein sanomansa siten, että kaupunkialueen koon kasvu lisää lähtökohtaisesti tuottavuutta ja myös määrätyn sektorin kasvu kaupunkialueen sisällä lisää tuottavuutta. Toisaalta myös alueen työpaikkatiheyden ja asukastiheyden kasvu lisäävät tuottavuutta. Edelleen kaupunkialueen sisäisten ja ulkoisten kommunikaatioyhteyksien toimivuudella on positiivinen yhteys tuottavuuteen.

Lokalisaatio- ja urbanisaatioetuja koskevat tutkimukset osoittavat, että fyysinen läheisyys tarkoittaa käytännössä useimmiten kävelyetäisyyttä. Suurimmat tuottavuushyödyt saadaan, kun yritykset sijaitsevat muutaman sadan metrin säteellä toisistaan. Yli 8 kilometrin etäisyydellä fyysisen läheisyyden aikaansaamat tuottavuushyödyt ovat useimmiten jo lähes olemattomia. Tämä on samalla tiiviin kaupunkirakenteen karkea likiarvo.

Osaltaan myös ihmisten monimuotoinen osaaminen, oppiminen ja erilaisuutta sallivat ja siitä hyötyvät verkostot tuottavat muita rakenteita todennäköisemmin tuottavuutta edistäviä innovaatioita. Toimivan kaupunkialueen sisäiset ja ulkoiset kommunikaatioyhteydet edistävät ihmisten vuorovaikutusta sekä osaamis- ja tutkimustiedon hyödyntämistä. Ne vaikuttavat ihmisten kykyyn synnyttää, omaksua ja levittää innovaatioita sekä sitä kautta edistää tuottavuutta tiiviissä kaupunkiympäristöissä.³⁵

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

Kaupunkien olemassaolon ja kasvun taustalla on myös se, että monet kuluttajat ja kotitaloudet haluavat asua urbaaneissa ympäristöissä. Heille yksi keskeinen kaupunkien vetovoimatekijä taas on kaupunkien korkea tuottavuus ja palkkataso, joka tarjoaa laajat kulutusmahdollisuudet. Lisäksi suuret ja monipuoliset työmarkkinat tarjoavat urapolkuja ja toisaalta turvaa, sillä menetetyn työpaikan sijalle löytyy pieniä paikkakuntia helpommin sekä saman alan töitä että uusia työmahdollisuuksia. Myös yrittäjäksi ryhtyminen on kaupunkialueilla helpompaa, koska markkinoiden koko auttaa löytämään asiakaskuntaa uusille palveluille.

Kaupunkien kasvu perustuukin yhä enemmän myös siihen, että niissä *halutaan* asua. Kaupunkien veto-voiman kuluttajille ja kotitalouksille täytyy olla suuri, sillä niissä asumiskustannukset ovat aina korkeammat kuin maaseudulla ja pikkukaupungeissa. Monessa kasvavassa kaupungissa asumiskustannukset ovat nousseet jopa palkkatasoa nopeammin ja silti ne vetävät ihmisiä, joten esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuudella ja kulutusmahdollisuuksilla täytyy olla suuri merkitystä ihmisten sijaintivalinnoille.

Kuluttajan näkökulmasta suurkaupunkien kohdalla voidaan tutkimusten mukaan erottaa ainakin neljä keskeistä vetovoimatekijää. Näistä tärkein liittyy työpaikkatarjonnan ohella hyödykekirjoon eli suureen määrään tarjolla olevia tuotteita ja palveluita. Teollisesti valmistetut tuotteet ovat nykyisin pääosin tilaustavaraa, mutta palveluista useimmat ovat edelleen paikallisia. Harrastusmahdollisuudet, ravintolat, teatterit, urheilutapahtumat ja monet muut palvelut tarjoavat valinnanvaraa, jonka tuloksena jokainen viikko kaupungissa voi olla aivan erilainen, jos niin haluaa.³⁶

Hyödykekirjon lisäksi tärkeä vetovoimatekijä on ihmisten määrä ja erilaisuus: harrastukset, sosiaalinen elämä ja parinmuodostus kohtauspaikkoineen ovat tärkeä osa ihmisten elämää. Ihmisten erilaisuus ja satunnaiset kohtaukset vetävät kaupunkialueille, ja sosiaaliset kontaktit puolestaan yhdistyvät palvelukirjoon niiden tapahtumapaikkoina. Kulutuksen ja sosiaalisten kontaktien kirjo vetävät sekä asukkaiksi että myös turisteiksi, mikä selittää samalla sen, että esimerkiksi Pariisi ja Lontoo ovat maailmanlaajuisen turismin kohteita.

Kolmas ilmeinen vetovoimatekijä ovat hyvät ja monipuoliset julkiset palvelut. Hyvät koulut ja yliopistot ja kulttuuri- ja liikuntapalvelut ovat tärkeitä kotitalouksien sijaintivalintoihin vaikuttavia tekijöitä erityi-

35 Glaeser, 2011; keskittymisen eduista myös VATT 24.10.2016 lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle.

36 Glaeser, 2011; Loikkanen & Laakso, 2016, 53–71.

sesti korkeasti koulutettujen keskuudessa. Sama koskee puolestaan sosiaali- ja terveyspalveluita tarvitsevien ikääntyneempien kuluttajien kohdalla. Hyviin palveluihin kuuluu myös kyky poistaa tai lievittää kasautumisen haittoja. Alhainen rikollisuus, hyvä ilmanlaatu, puistot ja muut positiiviset ympäristötekijät lisäävät parhaiden kaupunkien vetovoimaa.

Neljäs vetovoimatekijä on työpaikkojen ja palveluiden saavutettavuus. Sopivan tiivis kaupungin sisäinen rakenne sekä kehittynyt joukkoliikennejärjestelmä, jossa kävelyetäisyydellä kustakin osakeskuksesta on paljon palvelutarjontaa, tekee kaupungista houkuttelevan. Vapaus valita suuresta kirjosta tarvitsemiaan asioita on urbaanin asumisen parhaita puolia. Tiivistetysti kaupungistumisen ajurit kuluttajan näkökulmasta ovat työpaikat, palvelut, omat ja lasten harrastukset sekä samantyyppiset ihmiset.

Parhaimmillaan urbaani elämä tarkoittaa sitä, että ulos mennessään ei tarvitse etukäteen päättää minne mennä. Lähellä on aina valinnanvaraa. Etukäteen ei välttämättä tiedä, ketä tapaa tai mitä uutta ja mielenkiintoista on tarjolla. Ihmiset ovat kuitenkin erilaisia ja lisäksi elinkaaren aikana mieltymykset voivat muuttua. Ihmiset, jotka pitävät elämästä maaseudulla arvostavat enemmän luontoa kuin kaupunkielämää, mutta hekin käyvät kaupungeissa paljon samoista syistä, joiden vuoksi suuri osa ihmisistä asuu siellä.³⁷

Liikkeelle lähdettyään suurimpien kaupunkialueiden kasvu jatkuu pääsääntöisesti pitkään ja syntyy niin sanottu polkuriippuvuus. Aina näin ei tapahdu, vaan kaupunkialueen kasvu voi pysähtyä tai se voi jopa taantua, jos kasvun perustekijät hiipuvat tai häviävät teknologisen muutoksen tai muun syyn takia. Esimerkiksi 1500-luvun alussa Brugge ja Lontoo kilpailivat Euroopan suurimman kaupungin asemasta, mutta nykyisin Brugge on belgialainen pikkukaupunki ja Lontoo maailmanluokan metropoli. Polkuriippuvuus on siten vain osittaista, mutta pääsääntöisesti se on varsin vahva.

Kaiken kaikkiaan suuret kaupungit ovat aina olleet erityisesti inhimillisen pääoman keskittymiä. Tämä keskittyminen taas on synnyttänyt suuren osan tieteellisistä edistysaskelista, uusista innovaatioista ja sitä kautta taloudellisen tuottavuuden kasvusta. Tässä prosessissa olennaista on aina ollut ihmisten välinen vuorovaikutus. Luovissa ammateissa toimivat ovat aina olleet varsin liikkuvia, vaikka erakot ovat ehkä herättäneet enemmän huomiota.

Tähän liikkuvuuteen taas ovat vaikuttaneet yliopistot, työtilaisuudet, toiset kiinnostavat ihmiset ja kulutusmahdollisuudet. Luovuuden keskittyminen puolestaan synnyttää todennäköisemmin uusia innovaatioita, tuotteita, palveluita ja kulutusmahdollisuuksia, jotka vetävät entistäkin voimakkaammin puoleensa. Toisin sanoen syntyy positiivinen kasvun kierre, joka mahdollistaa kaupunkialueen kasvun huomattavasti muita alueita nopeammin, vaikka siihen väistämättä liittyy myös eräitä haittapuolia.

Viime aikoina erityisesti digitaalinen teknologia on merkittävästi alentanut informaation lähettämisen ja kommunikoinnin kustannuksia sekä pitkällä että lyhyillä etäisyyksillä. Internet, sähköposti ja pilvipalvelut ovat mullistaneet kirjallisten dokumenttien, äänen ja kuvien välittämisen ja koko tapamme kommunikoida. Jotkut ovat odottaneet tämän kääntävän keskittymisen uudelleen hajautumiseksi. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Tähän asti kaupungistuminen on jatkunut teknologisista edistysaskelista ja keskittymisen haitoista – kuten korkeammista asumiskustannuksista, melusta, ilmansaasteista ja ruuhkista – huolimatta. Johtavissa kansainvälisissä ennusteissa kehityssuunnan odotetaan jatkuvan. Tällaiseen näkemykseen perustuvat myös useimpien yksittäisten tutkijoiden sekä tämän selvityksen tarkastelun lähtökohdat: suuret kaupungit kasvavat jatkossakin.³⁸

37 Aivan erityisesti tällaisen preferenssien perustava muutos näkyy nuorissa ikäluokissa. Nimenomaan niiden elämäntapojen muutos ruokkii jatkuvaa kaupungistumista. Esimerkiksi paljon muuttavassa alle 25-vuotiaiden ikäluokassa noin kolmesataa kuntaa kärsi muuttotappiota ja muuttovoittoa sai vain 23 kuntaa. Valtaosa muuttovoitosta suuntautui suurimpiin yliopistokaupunkeihin. Suhteellisesti suurin voittaja oli Tampere, joka myös kyselytutkimuksissa nousee nykyisin Suomen suosituimmaksi asuinpaikaksi. Tampereelle muutti noin 13 000 tähän ikäluokkaan kuuluvaa nuorta, kun taas Helsingin nuorisokasvu oli yli 25 000. Vastaavasti yli 25-vuotiaiden muuttoliike kasvukeskusten naapurikuntiin on viime vuosina hiljalleen hiipunut, kun omakotitalohankkeisiin on erittäin haasteellista saada rahoitusta (MDI, 2015).

38 Loikkanen & Laakso, 2016, 53–71; KTI, 2016b; PTT, 2017b; vrt. World Bank, 2009; Chesire, et al., 2014

Tiivistetysti tuottavuushyödyt, kehittyneet työmarkkinat sekä lyhyet etäisyydet sosiaalisiin kontakteihin ja monipuoliseen palveluvalikoimaan korostavat kaupunkimaisen asumisen ja työn etuja jatkossakin. Osin kaupunkien tuleva vetovoima riippuu kuitenkin myös siitä, miten kaupungistumiskehityksen haittapuolia onnistutaan ehkäisemään tai lievittämään.

Tähän taas liittyy niin kutsuttu onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi: onnistuessaan keskittymisen haittoja lievittävä politiikka lisää kaupunkien vetovoimaa – ja niiden väestön kasvaessa samat haasteet uusiutuvat mahdollisesti hieman toisissa muodoissa. Yksi tällainen viheliäiseltä ja itsepintaiselta vaikuttava ongelma on se, että kasvukeskuksissa asutokysyntä pyrkii jatkuvasti ylittämään tarjonnan ja hinnat nousemaan. Samalla seurauksena on varsin krooniselta vaikuttava rakenteellinen tarjontavaje.³⁹

Myös Suomessa asuntotuotannon ajureita ovatkin viime vuosina olleet erityisesti aluerakenteen muutokset, väestönkasvu ja perhekoon pienentyminen. Julkisuudesta näistä eniten pinnalla ovat olleet kaksi ensimmäistä. Luonnollisen väestönkasvun sijaan väkilukua on nimittäin kasvattanut erityisesti maahanmuutto. Sekä maahanmuutto että sisäinen muuttoliike ovat suuntautuneet hyvin voimakkaasti suurille kaupunkiseuduille.

Kymmenkunta suurinta kaupunkia taas on viimeisen 25 vuoden aikana saanut yli 600 000 uutta asukasta muun Manner-Suomen menettäessä yli 200 000 asukasta. Myös voimistunut maahanmuutto on suuntautunut valtaosin näille suurille kaupunkiseuduille, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Suurina kaupunkiseutuna pidetään usein yli 100 000 asukkaan työssäkäyntialueita.

Suomessa on tutkimuskäytössä asuntotuotannon pitkän aikavälin ennustemalli. Mallin avulla voidaan laskea asuntotuotannon tarveskenaarioita lähtökohtaoletuksia muuttaen. Sen kehittämisen yhteydessä laadittiin kaksi skenaariota erilaisilla oletuksilla. Toista näistä voidaan kutsua konservatiiviseksi skenaariksi ja toista taas kaupungistumisskenaarioksi. Näistä jälkimmäinen vastaa varsin hyvin maailmalla – myös muissa Pohjoismaissa – jo tapahtunutta kehitystä, josta Suomi on itse asiassa jäljessä ja johon finanssikriisin jälkeinen taantuma aiheutti vain tilapäisen notkahduksen.⁴⁰

Toteutunut asuntotuotanto on vastannut varsin hyvin ennustemallinnusta koko Suomen tasolla. Sen sijaan asuntotuotanto on sijoittunut toisin. Erityisesti Helsingin seudulla asuntovaje on jo kasvanut noin 20 000 asuntoon eikä tämä siis riipu lähtökohtaoletuksista, koska kyse on jo tapahtuneesta kehityksestä. Oletukset vaikuttavat vain arvioihin tulevasta kehityksestä.

Seuraavassa kehitystä on tarkasteltu nimenomaan mallin kaupungistumisskenaariion valossa, koska se vastaa paremmin sekä yleistä kansainvälistä kehitystä että aivan viime aikojen kehitystä asuntomarkkinoilla. Ainakin viimeaikaisen hintakehityksen kuten myös eräiden muiden indikaattoreiden kautta tarkasteltuna kaupunkiasumisen ja nimenomaan keskusta-asumisen suosio on lisääntynyt selvästi.

Kaupungistuminen on siis jo suhteellisen pitkään ollut yksi maailman merkittävimmistä megatrendeistä. Kaupungistumisen on katsottu saavan aikaan taloudellista kasvua, osaamisen kasautumista ja palvelujen kehittymistä. Monissa maantieteellisesti laajoissa, vauriissa ja väkiluvultaan suurissa maissa väestö on selvästi keskittynyt kaupunkeihin. Viime aikoina kaupungistumisen merkitys on korostunut yhä selvemmin myös kehittyvissä talouksissa.⁴¹

Suomessa kaupungeissa tai taajama-alueilla asuu tilastointitavasta riippuen noin 70–85 prosenttia suomalaista. Väestön keskittyminen tavanomaisiin taajamiin ei kuitenkaan ole sitä kaupungistumista, joka saisi aikaan taloudellista kasvua, osaamisen kasautumista ja palvelujen kehittymistä. Tässä suhteessa Suomen on arvioitu olevan kaupungistumiskehityksessä jäljessä muita teollistuneita maita ja myös muita Pohjoismaita.

39 Paradoksista muun muassa Loikkanen & Laakso, 2016, 68–70; vertaa PTT, 2017a; 2017b.

40 Seuraavassa lähteenä on VTT:n selvitys, ellei erikseen muuta mainita (Vainio, 2016).

41 Maailmanpankin (2009) raportti on massiiviseen tutkimukseen perustuva kuvaus tästä kehityksestä.

Tätä taustaa vasten voidaan pitää todennäköisenä, että kaupungistuminen vielä voimistuu lähivuosina Suomessa. Tilastollisesti jo nyt on nähtävissä, että tulevaisuudessa myös Suomen taloudellinen kehitys nojaa yhä selvemmin muutamiiin suuriin kaupunkiseutuihin, joiden alueelle elinkeinoelämä, työpaikat ja työikäinen väestö keskittyvät. Rakentamisen haasteiden näkökulmasta Suomen kaupungistumiskehitystä on kuvattu myös muun muassa kaupunkipolitiikan tiekartassa sekä eräissä muissa selvityksissä.⁴²

Kaupungistumisskenaarion oletuksena onkin, että väestökehitys jatkuisi suurilla kaupunkiseuduilla vähintään vuosien 2010–2014 kasvuvauhdin mukaisena. Tällöin niiden yhteenlaskettu väkiluku kasvaisi noin 625 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä, mikä on noin 138 000 enemmän kuin konservatiivisessa ennusteessa. Molemmissa skenaarioissa koko Manner-Suomen väestömääränä pidetään 5,8 miljoonaa. Kaupungistumisennusteessa väestö kuitenkin vähenee konservatiivista ennustetta enemmän suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella, jolloin muu Manner-Suomi menettäisi noin 15 prosenttia väestöstään.

Itse asiassa myös kaupungistumisskenaario on väestön keskittymisen suhteen melko maltillinen ennuste. Käytetty kasvukerros perustuu nimittäin vuosien 2010–2014 toteutuneeseen kehitykseen, jolloin kaupungistuminen ei taantumasta johtuen ollut erityisen voimakasta ja varsinkin rahoituksen saatavuus jarrutti sekä asuntokauppaa että asuntotuotantoa. Kaupungistumisennusteen mukainen kehityskulku lähtee siitä, että talouden tila normalisoituu pitkällä aikavälillä: talouden kasvukausina kaupungistuminen jonkin verran voimistuu ja työvoiman liikkuvuus lisääntyy.

Kaupungistuminen voi kuitenkin edetä voimakkaamminkin, jos talouskasvu ja maahanmuutto kiihtyvät selvästi. Vuodesta 1995 vuoteen 2014 vuosittainen maahanmuutto on kasvanut noin 12 000 henkilöstä noin 30 000 henkilöön. Myös maastamuutto on lisääntynyt, mutta selvästi vähemmän. Viime vuosina nettomääräinen maahanmuutto on ollut noin 17 000 henkilöä, mikä on otettu myös uusimpien väestöennusteiden pohjaksi.

Valtaosa eli noin 75 prosenttia kansainvälisestä muuttovoitosta on suuntautunut suurimmille kaupunkiseuduille. Niiden yhteenlaskettu prosenttiosuus on pysynyt vakaana, vaikka muuttoliikkeessä on tapahtunut suuria määrällisiä ja rakenteellisia muutoksia. Kansainvälisen muuttovoiton kasvu esimerkiksi 25 000 henkilöön vuodessa toisi suurimmille kaupunkiseuduille uusia asukkaita kaupungistumisskenaarion ja konservatiivisen ennusteen erotuksen verran.

Suurin osa kansainvälisestä muuttovoitosta on keskittynyt seutukuntien keskuskaupunkeihin, pääkaupunkiseudulla Helsingin ohella myös Espooseen ja Vantaalle. Esimerkiksi Lahden, Tampereen, Turun ja Vaasan seutukunnilla muuttovoitto on jakautunut tasaisemmin eri kaupunkien välillä. Viime vuosien aikana Suomesta turvapaikkaa hakeneiden määrä on ollut kasvussa. Toisaalta turvapaikkapolitiikkaa on sittemmin kiristetty.

Toteutunut asuntotuotanto on noudattanut varsin hyvin ennustemallin pohjana olevan aikaisemman tutkimuksen mukaista asuntotuotannon kehitysuraa. Tuolloin tehdyn mallinnuksen mukaan asuntotuotannon ennakoitiin laskevan 32 000 yksiköstä 28 000 yksikköön vuodesta 2011 vuoteen 2015. Myös keskittymisen eteneminen näkyi selvästi: suurimpien kaupunkiseutujen osuus asuntotuotannosta nousi lähes 90 prosenttiin kaikista valmistuneista asunnoista.

Asuntotuotanto on kuitenkin sijoittunut toisin kuin tarvelaskelma osoitti. Erityisesti Helsingin seudulle ja osin myös Tampereen seudulle on rakennettu asuntoja vähemmän kuin sinne olisi tarvelaskelman perusteella pitänyt rakentaa. Joillekin paikkakunnille asuntoja on puolestaan rakennettu lisää, vaikka asuntotarjontaa näyttäisi olleen muutoinkin riittävästi.

Valtio on solminut suurten kaupunkien kanssa maankäytön, liikenteen ja asumisen aiesopimuksia eli niin kutsuttuja MAL-sopimuksia, joilla tuetaan kaupunkiseutujen, kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa erityisesti kasvukeskuksissa.

42 EVA, 2013; MDI, 2015; 2016; Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016.

Vanhassa MAL-sopimuksessa Helsingin seudulla vuositasoinen asuntotuotantotavoitteeksi oli asetettu noin 12 000 - 13 000 uutta asuntoa. Koko sopimuskauden tavoitteen alarajaa eli 50 000 asuntoa ei saavutettu vuosina 2012 - 2015, vaan tuotanto on siitä jäänyt jälkeen lähes 5 000 asuntoa. Lisäksi tavoitteista on jääty jälkeen erityisesti pääkaupunkiseutua ympäröivissä niin kutsutuissa KUUMA-kunnissa.

Kaiken kaikkiaan ennustemallin mukaan Helsingin seudun asuntovaje on noin 20 000 asuntoa. Vajeen kuromiseksi kiinni vuoteen 2040 mennessä Helsingin seudulle olisi rakennettava konservatiivisen skenaarion mukaan noin 260 000 uutta asuntoa ja kaupungistumisskenaariota mukaan noin 350 000 asuntoa. Kaupungistumisskenaariota mukaan alueelle olisi rakennettava vuosittain vähintään 14 000–15 000 asuntoa, jotta myös käytöstä poistuvien asuntojen korvaaminen ja asuntovajeen kiinni kurominen tulisi huomioon otetuksi. Uusissa MAL-sopimuksissa tähän tasoon myös pyritään.

Konservatiivisen skenaarion perusteella Helsingin seudun asuntotuotannosta olisi rakennettava Helsinkiin 40 prosenttia, Espooseen ja Kauniaisiin 25 prosenttia, Vantaalle 15 prosenttia ja KUUMA-kuntiin 20 prosenttia. Kaupungistumisskenaariossa pääkaupunkiseudun suuret kunnat painottuisivat KUUMA-kuntia enemmän. Nämä jäivät tuotantotavoitteestaan vuosina 2012–2015, ja niiden osuus asuntovajeesta on ollut varsin merkittävä. Toisaalta ennustettu väestökehitys puoltaa niiden osuuden vähentämistä aiemmasta 25 prosentista 20 prosenttiin.

Tampereen seudun asuntovaje on noin 3 000 asuntoa. Siitä osa on peräisin 1990-luvulta ja osa viime vuosilta. Tampereen seudun MAL-tavoite on ollut rakentaa 3 100 asuntoa vuosittain, ja tavoitteeseen on päästy vuosina 2011–2012. Sen jälkeen rakentaminen on kuitenkin jäänyt alle tavoitteen. Turun seudulla ei mallinnuksen perusteella ole asuntovajetta, vaikka MAL-sopimuksen mukaisesta asuntotuotantotavoitteesta onkin jääty selvästi jälkeen. Sama koskee myös muita seutukuntia pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Mallinnuksen suurin epävarmuustekijä liittyy lopulta maahanmuuttoon. Jos kansainvälinen muuttovoitto lisääntyisi 30 prosenttia eli noin 22 000 henkilöön, asuntotarve kasvaisi keskimäärin 2 500 asunnolla vuosittain 25 vuoden jaksolla. Jos muuttovoitto lisääntyisi asteittain 25 000 henkilöstä 30 000 henkilöön, asuntotarve kasvaisi noin 5 600 asunnolla vuosittain. Vuoteen 2040 mennessä asuntoja tarvittaisiin lisää 60 000 tai 140 000 valtaosin suurimmille kaupunkiseuduille ja erityisesti pääkaupunkiseudulle.

Osa tästä tarpeesta voidaan kattaa ottamalla käyttöön syystä tai toisesta tyhjillään olevia asuntoja, joita on esimerkiksi Helsingissä lähes 30 000 – silmiinpistävän paljon arvoalueilla tosin. Myös tyhjillään olevaa toimitilaa on pelkästään Helsingissä lähes 300 000 kerroneliometriä. Käyttötarkoitusten muutoksiin liittyy kuitenkin eräitä jäljempänä kuvattuja lainsäädännöllisiä tai taloudellisia ongelmia.⁴³

Käytännössä asuntovajeen kattaminen kasvavilla kaupunkiseuduilla edellyttääkin hyvin voimakasta uudisrakentamista. Uudistuotannon olisi oltava myös hintatasoltaan sellaista, että tavallisella keskivertokuluttajalla olisi varaa siihen. Jotta nämä kaksi ehtoa toteutuisivat samanaikaisesti, se edellyttäisi huomattavan voimakasta alalle tuloa tai ainakin sen uhkaa. Pääkaupunkiseudun asuntotuotannossa tämä markkinamekanismin toimivuuden perusedellytys ei käy kovinkaan hyvin toteen – ja sen syihin paneudutaan seuraavassa.

Edellä on tiivistetysti todettu, että kansainvälisesti meneillään on kaikkein suurimmille kaupunkiseuduille suuntautuva hyvin voimakas kaupungistumiskehitys. Tätä selittävät sekä kaupungistumiseen liittyvät tuottavuushyödyt, työtilaisuudet että urbaanin ympäristön kuluttajille tarjoamat valinnanmahdollisuudet ja monipuoliset palvelut.

Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradokseihin kuuluu se, että mitä paremmin kaupungistumisen haittapuolia onnistutaan ehkäisemään, sitä enemmän se lisää kaupunkien vetovoimaa. Yksi tämänäntyyppinen seurausvaikutus on se, että kasvukeskuksissa asuntokysyntä pyrkii jatkuvasti ylittämään tarjonnan ja hinnat nousemaan.

43 Helsinkiä koskevista tilastotiedoista tarkemmin Kajosaari (2015).

Kääntäen monilla taantuvilla alueilla taas asuntojen hinnat laskevat. Itse asiassa pankit ja muut rahoittajat arvioivat monet korjausvelkaiset haja-asutusalueiden kohteet jo nykyisin diskontatulta nykyarvoltaan nollassa tai ainakin lähelle sitä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa kiristyvien vakuusvaatimusten oloissa huomattavia vaikeuksia saada rahoitusta esimerkiksi välttämättömiin peruskorjauksiin.⁴⁴

Pääkaupunkiseudulla ja osin myös muissa kasvukeskuksissa keskeisin ongelma taas on se, etteivät ihmisten rahat yksinkertaisesti tahdo riittää varsinkaan uusien asuntojen ostamiseen. Tähän vaikuttavat sekä hintojen nousu että vakuusvaatimusten kiristyminen. Näiden yhteisvaikutuksesta yhä useammat ovat jääneet tavallaan loukkuun vuokra-asuntoihin eivätkä asunnonvaihtoketjut toimi samalla tavalla kuin takavuosina löyhemmän rahoituksen oloissa.

Tämän seurauksena taas vuokrat ovat nousseet jopa enemmän kuin asuntojen hinnat ja selvästi enemmän kuin inflaatio keskimäärin. Markkinataloudessa korkeat hinnat eivät kuitenkaan ole pelkästään huono asia. Markkinoilla taloudelliset päätökset perustuvat aina hintasignaaleihin ja korkeat hinnat ovat signaali siitä, missä ihmiset haluavat asua.

Ongelma syntyy siitä, että asuntomarkkinoilla tarjonta on monista syistä varsin joustamatonta. Rakennusala on 1990-luvun laman jälkeen keskittynyt varsin voimakkaasti eikä etenkin suurimpiin hankkeisiin ole käytännössä kuin muutama toteuttaja. Toisaalta valtaosa asuntorakentamisesta on tietyllä tavalla varsin tavanomaista massatuotantoa, jossa on vaikea nähdä merkittäviä alalle pääsyn esteitä.⁴⁵

Toisin sanoen tavanomaiset asuntokohteet ovat enemmän tai vähemmän toistensa kopioita, työvoimaa ja konekapasiteettia on vuokrattavissa ja edullista lainarahaakin on saatavissa. Käytännössä varsinkin pääkaupunkiseudun korkeiden hintojen pitäisi näissä oloissa houkuttaa uusia alalle tulijoita. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut – ai ainakaan riittävässä määrin, vaikka viime aikoina alalle tulo onkin hieman piristynyt.

Tältä osin katseet kääntyvät väistämättä maapolitiikan ja julkisen sääntelyn suuntaan, mikä on todettu jo monissa aikaisemmissa selvityksissä. Taloudellisen analyysin keinoin tätä väitettä voidaan perustella tarkemmin seuraavasti.

Rakentamiskustannukset ovat viimeisen 20 vuoden aikana nousseet varsin maltillisesti ja vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen hyvinkin maltillisesti. Samanaikaisesti asuntojen hinnat ovat koko maassa ja pääkaupunkiseudulla etenkin nousseet moninkertaisesti kustannusten nousuun nähden. Pääkaupunkiseudulla hinnat ovat nousseet noin 2,5-kertaisesti kustannuksiin nähden. Asuntojen hintataso ei siten selity ainakaan rakennuspalvelujen, palkkojen tai materiaalihintojen voimakkaalla nousulla.⁴⁶

Yksi ilmeinen selitys hinnoille löytyy finanssimarkkinoilta: asuntorakentaminen ja asuntokauppa ovat nykyisin vahvasti velkavetoisia. Ymmärtämättä nykyaikaisten finanssimarkkinoiden toimintaa ja logiikkaa on mahdotonta ymmärtää nykyaikaisia asuntomarkkinoita. Lyhyesti sanottuna ilman lainoja asuntokauppa ei käy, mutta liian löysä raha siirtyy pian hintoihin.⁴⁷

Finanssimarkkinoiden kehitys voi osin selittää asuntokysyntää ja asuntojen hintojen kehitystä. Tämä ei kuitenkaan selitä asuntotarjontaa ja sen jäykkyyksiä. Edeltävän tarkastelun perusteella taas on ilmeistä, että tarjonnan rajoitteet tai pullonkaulat eivät johdu siitä, että rakennusliikkeet eivät olisi pystyneet rakentamaan kannattavasti enemmänkin.

44 Viimeaikaisesta hintojen kehityksestä PTT, 2017a; 2017b; Tilastokeskus, 2017

45 Ahonen, et al., 2008.

46 Käytetty tarkastelujakso ja indeksointitapa vaikuttavat kokonaiskuvaan – mutta eivät ratkaisevasti.

47 Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan pelkästään yksityiset kotitaloudet ovat ottaneet ainakin 5 miljardilla eurolla asuntolainoja asuntosijoituksiin. Kahden suurimman vuokranantajayhteisön eli Sato:n ja VVO:n velat ovat yhteensä noin 5 miljardia euroa. Kun mukaan lasketaan kaikkien muiden vuokra-asuntoja tarjoavien tahojen velat, puhutaan käytännössä noin 20–25 miljardin tasosta. Tämäkin taso kuvaa vain vuokra-asuntokohteisiin käytetyn velan määrää.

Hintojen karkaamisen varsin korkealle kustannustason yläpuolelle pitäisi kannustaa nykyisiä yrityksiä laajentamaan ja uusia tulemaan markkinoille. Jossain määrin näin on etenkin tällä vuosikymmenellä tapahtunutkin – mutta ei riittävässä määrin. Syyt tarjonnan jäykkyyteen täytyy löytää siten jostain muualta.

Oikeastaan ainoat ehdokkaat ovat maapolitiikkaan liittyvä rakennusmaan saatavuus sekä rakentamisen julkinen sääntely. Myös tämä havainto on siis todettu jo aiemmissa selvityksissä – mutta sitä on syytä tässä yhteydessä vielä tarkentaa eräin osin.⁴⁸

Tärkein näistä tarkennuksista liittyy siihen, mihin rakentamisen julkista sääntelyä oikeastaan tulisi käyttää ja mihin taas ei. Lyhyesti sanoen taloustieteellisestä ja kaupunkitaloustieteellisestä näkökulmasta sääntelyn tavoitteena tulisi aina olla ulkoisvaikutusten sisäistäminen tai ainakin jonkin selvästi todennettavissa olevan markkinapuutteen korjaaminen.⁴⁹ Tätä on syytä avata tarkemmin, koska sillä on myös varsin suuri käytännöllinen merkitys.

Ulkoisvaikutusongelma syntyy, kun rakennetaan lisää jo rakennetulle alueelle. Rakennettavien talojen määrä ja ominaisuudet vaikuttavat jo rakennettujen talojen arvoon sekä alueella asuvien ihmisten hyvinvointiin. Esimerkiksi rakennuttajalle tuottoisa hyvin suuri talo saattaa peittää kaikkien muiden asuntojen avarat näkymät ja alentaa niiden arvoa sekä asukkaiden kokemaa hyvinvointia. Ulkoisvaikutus voi syntyä myös muista syistä. Esimerkiksi liikenne voi lisääntyä liikaa tai arvokas luonnonympäristö jäädä uusien talojen alle.

Julkisen vallan käytölle maankäytön ohjauksessa sekä rakentamisen sääntelyssä on siten järkeviä perusteluja. Periaatteessa paras mahdollinen kaavoitus ja muu julkinen sääntely pakottavat rakennuttajan ottamaan huomioon juuri nämä niin sanotut ulkoisvaikutukset. Osin näin myös tapahtuu, ja näillä sääntelyn jatkuvaa lisäämistä myös pääosin perusteellaan.

Jos kielteisiä ulkoisvaikutuksia on vaikea tunnistaa tai mitata, voidaan puhua laveasti myös positiivisten ulkoisvaikutusten luomisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa mitä tahansa kaupunkikuvan tai elinympäristön kehittämistä, jolla voidaan olettaa olevan myönteinen vaikutus asukkaiden hyvinvointiin. Juuri tässä kohdin otetaan tavallisesti ensimmäinen harha-askel, jota seuraa pian monta muuta. Ydinsanat ovat *'voidaan olettaa olevan'*.

Teoriassa oletuksia voidaan vähentää erilaisilla selvityksillä. Käytännössä päätöksenteko perustuu paljolti juuri niille – siis mielikuville tai oletuksille siitä, mikä on muille hyväksi. Todellisuudessa rakentamisen sääntelyä ei harjoita hyväntahtoinen ja kaikkietävä supersuunnittelija vaan arkipäivän poliittinen päätöksenteko kaikkine lehmänkauppoineen ja raadollisuuksineen.

Eräiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan maankäytön ohjauksessa onkin jo kauan sitten irtautettu aitojen markkinaongelmien ratkaisemisesta. Sen sijaan siitä on vähitellen tullut mitä moninaisimpien periaatteessa hyvien päämäärien ajamisen foorumi tai työkalu. Tämän voi todeta varsin helposti vaikkapa nykyisen hallitusohjelman asuntopolitiikkaa koskevaa liitettä lukemalla.⁵⁰

Sen mukaan asuntopolitiikalla pyritään paitsi asuntotarjonnan riittävyden varmistamiseen myös lukuisiin muihin päämääriin. Nämä liittyvät muun muassa talouskasvun ja työllisyyden vahvistamiseen, ilmasto- ja elinkeinopolitiikkaan, väestön ikääntymiseen ja niin edelleen. Sama koskee myös maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita.

48 Ahonen, et al., 2008; KKV, 2013; EVA, 2013; Moilanen & Laakso, 2012; Pursiainen & Saarimaa, 2016.

49 Sääntelemättömät maamarkkinat ja erityisesti kaupunkialueiden maamarkkinat kärsivät niiden toimintaan liittyvistä ongelmista, joita kutsutaan usein yleisnimellä markkinoiden epäonnistumiset. Ne johtuvat suurelta osin siitä, että kukin palanen maata on sijainniltaan omanlaisensa ja siitä että maan markkina-arvoon ja sen tarjoamiin palveluihin vaikuttavat myös viereisten tonttien käyttötarkoitus ja ominaisuudet. Nämä keskinäisriippuvuudet, joista käytetään nimitystä ulkoisvaikutukset, ovat erityisen tärkeitä tiheästi kaavoitetuilla kaupunkialueilla (Moilanen & Laakso, 2012; tavoitteesta myös VATT, 2016).

50 Esimerkiksi VATT (2016) kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn tavoitteena tulisi aina olla markkinapuutteiden tai ulkoisvaikutusten korjaaminen ja että tehokkaat politiikkatoimenpiteet kohdistuvat rakentamista rajoittavan kaavoituksen taustalla oleviin kannustinrakenteisiin.

Yksi entisistä asuntonimistöistä onkin toistuvasti ilmaissut tyytymättömyytensä siihen, että asuntopoliitikalle sälytetään aivan liian suuri joukko tavoitteita. Ongelma tämä on sen vuoksi, että kaikkia sinänsä kannatettavia tavoitteita edistäessä oikeastaan kukaan ei huolehdi samalla asuntojen kohtuuhintaisuudesta.⁵¹

Osin tätä tavoitteiden ja keinojen välistä vinoutumaa selittää se, että kaavoitus ja muu maankäytön ohjaus ovat niitä varsin harvoja politiikka-alueita, joissa jopa kuntapoliitikoilla tai muilla paikallisilla päättäjillä on vielä todellista valtaa. Suurimmaksi osaksi isot asiat ratkaistaan nykyisin jossain kaukana kansainvälisillä finanssimarkkinoilla tai Euroopan Unionin koneistossa. Sen sijaan esimerkiksi kaavoitus on sen kaikilla tasoilla vielä aidosti paikallisten päättäjien käsissä.

Tämän vuoksi taas juuri heidän kohtaamansa kannusteet ovat aivan keskeisiä asiakokonaisuuden ymmärtämisen kannalta. Näihin poliittisten päätöksentekijöiden kannustimiin liittyy ainakin kaksi pääpiirrettä. Näistä ensimmäinen on se, että vain nykyiset kaupunkilaiset äänestävät kunnallisvaaleissa eikä edes tuleva maakuntahallinto tätä kokonaan muuksi muuta. Toinen on se, että poliittiset päätöksentekijät kantavat vain niin kutsutun poliittisen vastuun, mutta he eivät itse kohtaa päätöksensä hyötyjä ja kustannuksia.⁵²

Vaikka poliitikot olisivatkin hyväntahtoisia ja tietäviä kaupunkilaisten asiamiehiä, tulevia kaupunkilaisia ei edusta kukaan. Koska nykyisten kaupunkilaisten varallisuudesta huomattavan suuri osa on sitoutunut asuntopoliittisuuteen, kaikki ovat äärimmäisen kiinnostuneita sen juuri arvoon vaikuttavista tekijöistä. Muun muassa ympäristön laadusta ja liikenteen turvallisuudesta huolehtimisella on toki hyvätkin puolensa. Käytännössä tämän huolehtimisen kääntöpuoli on kuitenkin varsin yleinen kehitysvastaisuus ja niin kutsuttu nimby-ilmiö.

Jopa monet kokeneet kuntapäättäjät sanovat aivan suoraan, ettei kunnilla ole nykyisin kannusteita kovin vauhdikkaaseen kasvuun, jos ne aikovat palvella mahdollisimman hyvin nykyisiä asukkaita. Siksi kyse on aina osaoptimoinnista: osin kyse on yksinkertaisesti raa'asta rahasta sekä sen siirtelystä valtion ja kuntien välillä; osin kyse on kaupungistumiskehityksen voimakkuuden ainakin osittaisesta kieltämisestä ja aluepoliittisen ajattelun jälkijättöisyydestä.⁵³

Kyse ei ole vain tyhjenevien alueiden keinotekoisesta tukemisesta ja tekehengittämisestä. Kyse on myös mentaliteetista, jossa kasvavien kaupunkien kuten Helsingin kasvu tapahtuu mieluiten neitseellisellä maaperällä jossain kaupungin reunoilla; kyse on käytännöistä, joiden vaikutuksesta kasvukäytävät tai tunnin junat Helsingistä Tampereelle ja Turkuun jäävät vain visioiksi paperille. Iso kuva on kadoksissa eikä oikein kukaan ajattele kokonaisuutta.⁵⁴

Teoriassa vain valtio on instituutio, jonka tehtäviin kuuluu katsoa myös kokonaisuutta. Käytännössä paljon riippuu siitä, kuka valtiolla kulloinkin valtaa käyttää. Pääsääntöisesti nämä ovat samoja poliitikkoja, jotka kunnissakin päättävät asioista. Käytännössä kokonaisuutta ei siksi läheskään aina katsota. Oma lukunsa on vielä niin sanottu virkamiesvitka. Lopputulos on kankea kaavoitus ja raskas sääntely – sekä rakenteellinen tarjontavaje.

51 Tälle asuntonimistöinä toimineen Jan Vapaavuoren (2016, 102–103) tyytymättömyydelle on myös talousteoreettisia perusteita. Esimerkiksi taloustieteen nobelisti Jan Tinbergenin (1952) tunnetun säännön mukaan esimerkiksi 5 tavoitteen saavuttaminen edellyttää vähintään 5 politiikkakeinon käyttöä. Tästä näkökulmasta alue- ja asuntopoliittikka vaikuttaa tutkijoiden mukaan yritykseltä osua kymmeneen maalitauluun yhdellä laukauksella. Taloustieteilijöiden perussanoma on se, että keinojen täytyy myös liittyä mahdollisimman suoraan ratkaistavaan ongelmaan, ja hyvin kohdennettuja taloudellisia ohjauskeinoja tulisi käyttää nykyistä tehokkaammin tiettyjen taloudellisten realiteettien tunnustamisen pohjalta (Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016, 53-71; vertaa Chesire, et al., 2014).

52 Tästä Pursiainen & Saarimaa, 2016; vertaa Pennington, 2002; VATT, 2016.

53 Vapaavuori, 2016, 103; Soininvaara, 2016, 256; vertaa laajemmin Soininvaara & Särelä, 2015.

54 Suomessa on pitkä aluepolitiikan perinne, jolla on pyritty pitämään koko maa asuttuna ja tasoitamaan alueellisia eroja. Poliittikan välineisiin on kuulunut myös pääkaupunkiseudun kasvun rajoittaminen ja muiden keskusten kasvun edistäminen: ”Aluepolitiikka Suomessa tarkoitti pitkään pääkaupunkiseudun kasvun rajoittamista” (Loikkanen & Laakso, 2016, 72). Sittenkin aluepolitiikan osaksi tuli myös suurkaupunki- ja metropolipoliittikka, kun kaupungit alettiin nähdä tärkeinä myös koko maan kehityksen kannalta. Suomen alue- ja kaupunkipoliittikan muotoilussa on kaikkina aikoina välletty ottamasta kantaa keskittymisen ja kasautumisen etuihin. Keskittymistä ei enää ehkä avoimesti pyritä estämään, mutta ei myöskään edistämään (Loikkanen & Laakso, 2016, 71–81).

Tämä ei johdu siitä, että kuntapäätäjät tai poliitikot olisivat tyhmiä tai lyhytnäköisiä. Päinvastoin tämä johtuu nimenomaan siitä, että he ovat järkeviä ja johdonmukaisia. Ongelma johtuu siitä järjestelmästä, jossa he toimivat. Sitä järjestelmää taas luonnehtivat vinoutuneet kannustinrakenteet. Tämän myöntävät siis monet kuntapäätäjät itsekin.⁵⁵

Ilmiö konkretisoituu keskuskaupunkien ja kehyskuntien välille käytännössä kaikilla kaupunkiseuduilla syntyneeseen ja enemmän tai vähemmän epäterveeseen kilpailutilanteeseen, jossa kunnat pyrkivät valikoimaan asukkaikseen hyvätuloisia ja terveitä veronmaksajia. Tämä on mahdollista vain saman työssäkäyntialueen sisällä mutta ei keskuskaupunkien välillä. Turku ei voi houkuttaa esimerkiksi hyvällä tonttitarjonnalla hyviä veronmaksajia Tampereelta tai lähettää omia köyhiään Tampereelle.

Raadollinen tosiasia on, että asukkaiden valikointi on kunnan kannalta hyvin kannattavaa. Esimerkiksi erään Oulussa tehdyn tutkimuksen mukaan noin 10 prosenttia asukkaista aiheuttaa noin 80 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon menoista, mikä on suurin piirtein oikea suhde myös muissa kunnissa. Nämä asukkaat kannattaa ohjata tavalla tai toisella naapurikunnan puolelle, jos se on suinkin mahdollista. Koska kyse on kannustinrakenteista, kuntien moralisoiva syytteleminen ei juuri auta.⁵⁶

Tämä pyrkimys valikoida asukkaita on joka tapauksessa johtanut paikoin hyvin epätarkoituksenmukaiseen kaavoitukseen. Esimerkiksi käsitys pientaloasukkaista vauraampina ja terveempinä veronmaksajina on saanut kaavoittamaan pientaloja alueille, jotka olisi jo alun perin pitänyt rakentaa paljon tiiviimmin. Kääntäen taas sosiaalista asuntotuotantoa on tuupittu jonnekin kauas reunoille, vaikka sitä ei yleensä kannata rakentaa kuin kerrostaloihin.

Hieman kärjistäen useimmat kunnat ovat melkeinpä kaikin keinoin pyrkineet välttämään sosiaalista asuntotuotantoa. Sitä on rakennettu ikään kuin silmänlumeeksi tietty minimimäärä mutta ei enempää. Koska kunta ei saa asukkaita valittaessa asettaa oman kunnan asukkaita etusijalle, runsaasti sosiaalista asuntotuotantoa rakentava kunta houkuttelee asukkaikseen helposti myös naapurikuntien vähävaraisia asunnontarvitsijoita. Tämä taas on kuntatalouden näkökulmasta yksinkertaisesti tyhmää, ellei sitä kompensoida jotenkin.⁵⁷

Kotimainen kaupunkirakenne on epäterve verrattuna eurooppalaisiin kaupunkeihin: yhdyskuntarakenne on hajautunut, etäisyydet pitkiä ja liikennesuorite asukaslukuun suhteutettuna suuri. Melkein kaikilla kasvavilla kaupunkiseuduilla keskuskaupungin kylkeen on kasvanut yksi tai useampi kermankuorijakunta, joka pyrkii pientalotonteilla houkuttelemaan parhaita veronmaksajia. Tämä on sekä kuntataloudellinen että elinkeinopoliittinen ongelma, sillä kukoistava palvelutuotanto edellyttää laajaa asiakaspohjaa ja korkeaa asukastiheyttä kävelyetäisyydellä liikenteen solmukohtista.

Lukuisten tutkimusten mukaan nimenomaan Helsingin metropolialue on kansainvälisesti tarkasteltuna hyvin harvaan rakennettu ja hajanainen. Pitkään on pidetty selvänä, että hajanainen kaupunkirakenne on ilmastonäkökulmasta kielteinen ilmiö. Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, että tämä heikentää myös keskittymisen kautta saatavia kasautumishyötyjä ja alentaa siten taloudellista tuottavuutta kuten myös kaupallisten palvelujen saatavuutta.

Hieman yllättäen vielä vähemmän huomiota on kiinnitetty hajautumisen hintavaikutuksiin: kun keskeisillä paikoilla sijaitsevia asuntoja on vähän, niiden hinnat ovat niukkuuden takia korkeammat kuin ne olisivat muuten. Tämä ei kuitenkaan koske vain keskeisillä paikoilla sijaitsevia asuntoja. Yksi kaupunkitaloustieteen keskeisimpiä tuloksia on se, että mitä väljemmin kaavoitettu kaupunki on, sitä kalliimpia asunnot ovat koko kaupunkialueella. Jos Helsingin kantakaupunkiin voitaisiin lisätä 200 000 asuntoa kuin tietokonepelissä, asuntojen hinnat laskisivat sekä kantakaupungissa että erityisen paljon sen ulkopuolella.⁵⁸

55 Pursiainen & Saarimaa, 2016; 2016b; Soininvaara & Särelä, 2015, 91; Pennington, 2002; VATT, 2016.

56 Soininvaara & Särelä, 2015, 87–99; VATT kannustimista lausunnossa 24.10.2016 (HE 134/2016 vp).

57 Ibid. Epäterveeseen kilpailutilanteeseen kuntien välillä viittaa myös KTI (2016b, 23).

58 Soininvaara & Särelä, 2015, 91; Loikkanen & Laakso, 2016.

Asuntotuotannon niukkuudesta syytetään tavallisimmin tonttipulaa sekä kaavoitusprosessien kankeutta. Oma osuutensa asiakokonaisuudessa näillä toki onkin. Pohjimmiltaan tarpeeseen nähden liian vähäisen asuntotuotannon syynä ei kuitenkaan ole kaavoituksen hitaus, kapasiteetin puute tai edes tonttipula vaan kuntien ja kuntapäätäjien kannustinrakenteet.⁵⁹

Kaavoitusprosessin nopeuttaminen ei paljon maksaisi ja osa siitä voidaan ulkoistaa tai on jo ulkoistettu yksityisille toimijoille kunnan toki pidättäessä lopullisen päätösvallan itsellään. Syynä ei myöskään ole rakennuskapasiteetin puute, sillä tavanomaisessa asuntotuotannossa ei ole erityisiä alalle pääsyn esteitä eikä erityisosaamiseen liittyviä pullonkauloja. Asunto- ja tonttirahastojen tultua markkinoille myöskään perinteinen selitys tonttipulasta ei enää päde ainakaan yhtä hyvin kuin ehkä joskus aikaisemmin, vaikka hyvistä tonteista on tavallaan aina pula.⁶⁰

Pohjimmiltaan tosiasiallinen syy asuntotuotannon niukkuuteen on se, ettei kaupungeilla ole taloudellisia kannusteita nopeampaan väestönkasvuun. Kyse ei ole vain talousteoreettisista kannusteista vaan konkreettisesta rahan puutteesta ja potentiaalisista tappioista kuten eräiden kuntapäätäjien laskelmat osoittavat. Juuri tässä kohdin kuntapäätäjät ja nykyiset kaupunkilaiset löytävät toisensa tavalla, joka voi joskus näyttää ulospäin salaliittoa uusia asukkaita vastaan ja jonka välikappaleena toimii usein kaavoitusbyrokratia.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin väkiluvun kasvu on ollut viime vuosina noin 8 000 asukasta. Kasvua on rahoitettu kymmenen viime vuoden aikana noin 260 miljoonan euron investoinneilla. Vain osa investoinneista palvelee suoraan asuntotuotantoa ja liikenneverkkoa. Kasvava väestö tarvitsee kuitenkin myös kouluja, päiväkoteja ja terveysasemia. Käytännössä investointimenot jokaista uutta asukasta kohden ovat siten olleet runsaat 30 000 euroa. Laskelmaan liittyy epätarkkuutta ja tulkinnanvaraisuutta, mutta se on suuruusluokaltaan oikeansuuntainen.

Käytännössä Helsingin noin 8 000 asukkaan kasvu maksaa lähes kaksi veroprosenttia, vaikka mainittu 30 000 euroa on vain kuudesosa kokonaisinvestointimenoista asukasta kohden. Kuntataloudessa se on kuitenkin iso raha jopa Helsingille – ja vain hyvin pieni osa siitä saadaan takaisin tontinluovutustuloina tai maankäyttömaksuina.

Vaikea kuntataloudellinen tilanne on pakottanut Helsingin kaupungin asettamaan vuotuisen 435 miljoonan euron investointikaton. Samalla se on tosiasiaa asettanut katon asuntotuotannolle ja asukasluvun kasvulle – erityisesti kun katto on bruttomääräinen niin, että se sisältää myös ne investoinnit, jotka maksavat itsensä välittömästi takaisin enemmän kuin kokonaan tontinluovutustuloina. Myös monet muut kunnat käyttävät vastaavia keinoja tai kaavoitusbyrokratiaa liialliseksi kokemansa kasvun rajoittamiseen.

Esimerkiksi kiinteistöverosta – kuten myös maankäyttömaksuista – voitaisiin kuitenkin kehittää paljon parempi väline yhteiskunnan tekemien investointien rahoittamiseen. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa keinoja rahastaa infrastruktuuri-investointien kustannuksista ainakin osa kaavoituksen yhteydessä uusiin asuntoihin tai toimistoihin kohdistuvilla maksuilla, olemassa olevien rakennusten arvoa nostavat toimet jäävät joka tapauksessa omistajien voitoksi – ja kaupunki parantavat toimenpiteet ilman rahoitusta.⁶¹

59 Pursiainen & Saarimaa, 2016; Soininvaara & Särelä, 2015, 91; Soininvaara, 2016; VATT, 2016.

60 Tähän liittyviä näkökohtia tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

61 Tästä Soininvaara ja Särelä 2015, 87- 95; Soininvaara, 2016; MRL:n osalta Ekroos & Majamaa, 2015.

3 RAKENTAMISEN MÄÄRÄYKSET TARJONNAN TIELLÄ

Kaavoituksen ja rakentamisen haasteista keskusteltaessa puurot ja vellit ovat yleensä sujuvasti täysin sekaisin: valtiolle ja kunnille kuuluvia asioita, saati sitten isoja ja pieniä asioita ei riittävästi osata erottaa toisistaan, ja usein mittakaava on keskustelussa täysin hukassa. Esimerkiksi esteettömyysmääräykset eivät ole kunnallisia kaavamääräyksiä vaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettuja rakentamismääräyksiä. Pysäköintinormit taas ovat aina kunnallisia kaavamääräyksiä. Usein puhutaan rakentamismääräyksistä, kun tarkoitetaan molempia.⁶²

Sama sekavuus keskustelussa koskee eri määräysten suuruusluokkaa. Julkisesta keskustelusta voi ainakin joskus välittyä kuva juuri esteettömyysmääräyksistä kaikkein suurimpana ongelmana. Esteettömyysmääräykset nousevat esille myös aihepiitä koskevissa selvityksissä, mutta kaikkein suurin ongelma ne eivät ole. Tiukat ja osin jopa virheelliset esteettömyysmääräysten tulkinnat kuntatasolla ovat aiheuttaneet paljon ärtymystä, mutta silti samanlaista rakentamista suorastaan rajoittavaa tai estävää vaikutusta kuin erällä muilla määräyksillä niillä ei ole. Myöskään niiden kustannusvaikutukset eivät ole kaikkein korkeimpia.

Silti esteettömyysmääräysten tarkistamisen tarve mainitaan nimenomaisesti hallitusohjelman asuntopoliittisessa liitteessä 4. Samoin siellä mainitaan väestönsuojia koskevat määräykset. Nämä taas eivät ole vaikutuksiltaan edes esteettömyysmääräysten veroisia. Silti ne mainitaan esteettömyysmääräysten ohella hallitusohjelmassa. Tälle on lopulta hyvin yksinkertainen ja selvä syy: ne ovat ongelmallisiksi koetuista määräyksistä melkein ainoita, joihin valtio voi vaikuttaa. Muut ovat käytännössä kaikki kunnallisen tason kaavamääräyksiä.

Kunnilla taas on oma perustuslakiin nojautuva itsehallintonsa eikä valtio voi kovinkaan pitkälle puuttua kunnallisen maankäytön yksityiskohtiin. Seurauksena on se tunnettu tosiseikka, että kuntien käytännöt ja tulkinnat vaihtelevat. Toinen seuraus on se, että eri selvitysten valossa suurimmat ongelmat ovat nimenomaan kunnallisten kaavamääräysten puolella – ei niinkään valtion rakentamismääräysten puolella. Tosin kunnallisen tason tulkinnat näistä voivat olla relevantteja kuten esteettömyysmääräysten tapauksessa on toisinaan ollut.⁶³

Nämä taas kiertyvät takaisin yhtäältä kuntien vinoutuneisiin kannusteisiin ja toisaalta ikiaikaisiin toimintamalleihin, jotka ovatkin kuin siamilaiset kaksoiset: ilman toista ei voi olla toista; kunnat eivät halua kasvaa liian kovaa vauhtia ja paikallisia poliitikkoja äänestävät asukkaat taas eivät halua hyväksyä mitään asuntonjensa arvoa alentavia tai muutenkaan ikäviä muutoksia – ja molempien avuksi tulee paljon parjattu kaavoitusbyrokratia. Periaatteessa suunnilleen kaikki edellä sanottu on todettu suhteellisen kattavasti jo aikaisemmissa selvityksissä.⁶⁴

Jo aikaisempien selvitysten perusteella esimerkiksi asuntotuotantoon kaavoitettujen tonttien rakentamisen aloittamista hidastavat osaltaan rakentamista ohjaavat kaavamääräykset, jotka vaikuttavat rakennuskustannuksia nostavasti. Tämä johtaa usein pitkiin neuvotteluihin rakennuttajan ja kaavoittajien välillä kompromissin ja rakentamisen mahdollistavien rakennussuunnitelmien löytämiseksi, mikä lisää epävarmuutta rakennushankkeen kestosta ja vähentää rakennuttajan kiinnostusta ryhtyä hankkeeseen.

Monipolvinen ja pitkällinen lupaprosessi puolestaan aiheuttaa rakennuttajille ylimääräisiä suunnittelu- ja hallintokuluja sekä mahdollisesti myös ylimääräisiä rahoituskuluja tyhjänä seisovasta tontista johtuen. Pitkä prosessi myös lisää hankkeen toteutumisen epävarmuutta ja hankkeen kestoja. Näin ollen se kasvattaa hankkeeseen liittyvää riskiä, mikä heikentää osaltaan varsin merkittävästi pienten ja keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia.

62 Juridisesti kaavamääräykset ja rakentamismääräykset ovat kaksi eri asiaa. Rakentamismääräyksillä on tarkoitettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia asetustasoisia säädöksiä, jotka on koottu rakentamismääräyskokoelmaan. Kaavamääräykset taas syntyvät kuntien kaavoitusprosessissa eikä niiden sisältöä säädellä maankäyttö- ja rakennuslaissa, vaikka kaavoitusprosessi perustuu kyseiseen lakiin (Ekroos & Majamaa, 2015).

63 Myös valtion vanha rakentamismääräyskokoelma onkin parhailaan uusittavana vuoteen 2018 mennessä. Uudistusten tavoitteena on keventää ja selkeyttää sääntelyä sekä yhtenäistää sen soveltamista kunnissa.

64 Fredriksson, 2000; Takalo-Eskola, 2007; Rinkinen, 2007; Ahonen, et al., 2008; KKV, 2013; EVA, 2013.

Muun muassa mainituista syistä johtuen rakennuttajien ja rakennusliikkeiden mielestä olennaista pääkaupunkiseudun kilpailussa pärjäämiseksi on ollut se, että toimijalla on ollut jatkuvasti useita hankkeita vireillä, jotta ainakin joku hanke on aina käynnissä tuomassa toimijalle kassavirtaa. Tämä taas on asettanut haasteita pienemmille toimijoille, joilla ei ole taloudellisia tai henkilöstöresursseja pitää useita hankkeita vireillä yhtä aikaa.

Rakentamista koskevista määräyksistä keskusteltaessa on tärkeää tunnistaa ainakin kaksi keskeistä määräysten luokkaa: yhtäältä ne määräykset, jotka voivat suoraan estää tai rajoittaa rakentamista ja toisaalta ne määräykset, jotka eivät välttämättä estä tai rajoita rakentamista suoraan mutta nostavat selvästi sen kustannuksia. Joissakin tapauksissa nämä kaksi luokkaa voivat olla ainakin osin päällekkäisiä, mutta pääsääntöisesti ne ovat erotettavissa toisistaan.

Nyt tehtyjen selvitysten perusteella pääkaupunkiseudulla rakentamista suoraan estävät tai rajoittavat määräykset koskevat käytännössä kolme asiaa: 1) rakennusten sijoittelua, massoittelemista, korkeutta ja julkisivuja koskevia määräyksiä, 2) parkkipaikkainnormeja ja 3) keskipinta-alavaatimuksia. Näistä viimeksi mainittu on käytössä vain Helsingissä. Pysäköintinormit taas ovat ongelma myös muualla, missä rakentamiskelpoisesta maasta on selvästi pulaa. Rakennusten kerroskorkeuksia, sijoittelua, massoittelemista ja julkisivuja koskevat määräykset voivat olla ongelma missä tahansa, jos kaavoituksen yhteydessä ei ole riittävästi otettu huomioon kaupunkikuvallisten seikkojen ohella esimerkiksi alueellisen kysynnän rakentamiseen tai perustamisolosuhteisiin liittyviä seikkoja.

Kaikki nämä normit voivat johtaa pahimmillaan rakennushankkeen hylkäämiseen. Esimerkiksi esteettömyysmääräysten takia näin ei juuri tapahdu. Sen sijaan pysäköintinormi voi pakottaa hyvinkin kalliisiin ratkaisuihin ja johtaa ainakin joidenkin hankkeiden hylkäämiseen. Myös keskipinta-ala vaatimus käytännössä pakottaa rakentamaan myös huomattavasti suurempia perheasuntoja, mikä on ongelma erityisesti pienemmille markkinatoimijoille sekä vapaarahoitteisessa vuokra-asuntotuotannossa. Ylipäätään nämä normit heikentävät hankkeiden kannattavuutta, mutta suuret toimijat voivat helpommin kompensoida sen muilla tuotteilla.

Kaikista näistä määräyksistä tai normeista päätetään kunnallisten kaavoitusratkaisujen yhteydessä. Kaavamääräyksissä tai niitä täydentävissä rakennusjärjestyksissä päätetään käytännössä myös monista muista vaikutuksiltaan vähäisemmistä byrokraattisista pikkuharmeista. Niissä päätetään esimerkiksi liiketiloja tai julkisivuja koskevista yksityiskohdista usein hyvinkin tarkasti. Myös nämä vaikutuksiltaan vähäisemmiltä näyttävät määräykset kumuloituvat asuntojen hintoihin ja aiheuttavat sitä kautta osaltaan merkittävän kokonaisvaikutuksen.

Tämän selvityksen yhteydessä muodostunut kuva vastaakin varsin hyvin viime aikoina tehtyjä tarkempia selvityksiä asiasta. Rakennusalan järjestökentässä on käyty keskustelua erilaisten määräysten ja normien aiheuttamista kustannuksista. Keskeisimmäksi kysymykseksi on noussut se, kuinka paljon erilaisissa rakentamistai kaavamääräyksissä vaadittavat ominaisuudet lisäävät kustannuksia asunto- ja toimitilarakentamisessa. Kustannuksia lisäävät vaatimukset voivat johtaa asumisen ja toimitilojen kallistumiseen. Pahimmillaan ne saattavat jopa estää rakennushankkeen käynnistymisen.

Alan järjestökentässä on todettu jo aikaisemmin tarve muodostaa eri osapuolten, etenkin kaupunkien ja kiinteistönomistajien, yhteinen näkemys eri määräysten kustannusvaikutuksista ja näin edistää kustannustietoisuutta maankäytön suunnittelussa ja myös rakentamisessa. Sittenkin tehty laaja selvitys vastaa tähän tarpeeseen pyrkien tuottamaan puolueettoman ja yhteisesti hyväksyttävän selvityksen kaavamääräysten ja vastaavien muiden vaatimusten tosiasiallisista kustannusvaikutuksista. Selvitys on kattavin kotimainen aihepiiriä koskeva selvitys.⁶⁵

Tehdyn selvityksen tarkoituksena oli päivittää ja täydentää jo aiemmin kerättyä tietoa kaavamääräysten ja muiden vastaavien vaatimusten kustannusvaikutuksista, luoda alan toimijoiden keskuudessa yhteinen näkemys kustannusvaikutuksista sekä edistää eri osapuolten välistä vuoropuhelua. Laaja selvitys perustuu

65 Seuraavassa viitataan tähän RAKLI ry:n (2015) selvitykseen ellei erikseen toisin mainita.

kirjallisuuskatsaukseen, työpajoihin, alan toimijoiden haastatteluihin, valittujen kohteiden kustannuslaskentaan sekä internet-kyselyyn. Käytännössä selvityksessä keskitytään ennen muuta kaavamääräyksiin.

Selvityksen yksi keskeinen johtopäätös on, että kaavamääräysten kustannusvaikutuksia tulee tarkastella niiden yhteisvaikutuksen kautta. Selvityksen mukaan tämä voi olla hyvin merkittävä mahdolliseen edullisempaan vaihtoehtoon verrattuna. Selvityksen perusteella kaavamääräykset voivat nostaa hankkeen rakennuskustannuksia jopa viidenneksellä verrattuna edullisimpaan ratkaisuun. Kohdekohtainen vaihtelu on kuitenkin varsin suurta.

Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, onko määräys tai vaatimus tarpeellinen vai ei, sillä vastaus riippuu paljon kyseessä olevasta rakennuskohteesta. Sen sijaan selvityksen toivotaan tukevan nykyistä laajempaa keskustelua kohdekohtaisista ratkaisuista, kuhunkin kohteeseen tarpeellisista määräyksistä sekä näiden kustannusvaikutuksista.

Työn lähtökohrana oli pyrkimys tuottaa puolueeton ja yhteisesti hyväksytty selvitys siitä, minkälaisia kustannusvaikutuksia kaavamääräykset tai muut lakisäätöiset määräykset tosiasiallisesti aiheuttavat. Yhteisesti hyväksyttävällä näkemyksellä viitataan siihen, että selvityksen tulokset vastaavat sekä kuntien että yksityisten yritysten näkemyksiä. Työn tuloksena syntyneen yhteisen näkemyksen haluttiin olevan niin vahva, että se toimii pohjana määräyksiä koskevalle jatkokeskustelulle ja kustannustietoisuuden kehittämiseksi.

Kustannustiedon käytettävyyden parantamiseen pyrittiin työstämällä kuvaajia, taulukoita sekä muita määräysten kustannusvaikutuksia havainnollistavia esitystapoja, koska rakennushankkeet eroavat muun muassa laajuusominaisuuksiltaan huomattavasti toisistaan. Työssä keskityttiin asuinkerrostalojen rakentamiseen liittyvien määräysten kustannusvaikutuksiin ja siinä käsiteltiin erityisesti pääkaupunkiseudulla tapahtuvaa rakentamista.⁶⁶

Tarkastelun painopiste on vapaasti rahoitetussa tuotannossa, jossa myynti- ja vuokrahintatasot määräytyvät markkinoilla. Kiinteistösijoittajilla on nykyisin huomattava merkitys näillä markkinoilla. Esimerkiksi vuonna 2014 asuntorahastot ostivat lähes puolet asuntotuotannosta. Koska myös suurimmat rakennuttajat ovat pörssiyhtiöitä tai muita liikeloudellisin perustein toimivia suuryhtiöitä, määräysten kustannusvaikutusten merkitystä on tarkoituksenmukaista lähestyä aluksi nimenomaan kiinteistösijoittajan näkökulmasta.

Koska markkinaehtoisessa asunto- ja toimitilarakentamisessa kiinteistösijoittaja pyrkii varmistamaan joko myynti- tai vuokratulonsa alueellisen kysyntätilanteen perusteella, jonkin määräyksen kustannusvaikutus ei aina välttämättä vaikuta suoraan myynti- tai vuokratuloon. Toisaalta jotkut rakennuksen tai tilojen laatua korottavat määräykset voivat myös nostaa rakennuksen tai tilojen markkinahintaa.

Kiinteistösijoittaja ottaa kaavamääräysten ja muiden määräysten kustannusvaikutuksen huomioon investointipäätöstä tehdessään, ensin tontin hankintapäätöksen yhteydessä ja myöhemmin uudestaan ennen rakentamispäätöstä. Jos asetettua tuottotavoitetta ei investointilaskelmien perusteella saavuteta, investointi hylätään. Tuottotavoitteeseen taas vaikuttavat vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tuotot.

Rakennushankkeiden toteuttamiskelpoisuuteen vaikuttaa erityisesti se, mitä tiloja lasketaan rakennusoikeuteen sisällytettävään pinta-alaan. Mitä enemmän myynti- tai vuokrausarvoltaan hyvin vähäistä tilaa rakennusoikeuslaskelmaan pitää sisällyttää, sitä vähemmän hankkeesta voi saada tuloja. Tällaisia tiloja voivat olla muun muassa väestönsuojat, kerho- ja yhteistilat sekä vaikeasti vuokrattavat liiketilat. Lisäksi tontin hinta on yleensä suoraan verrannollinen rakennusoikeuteen, jolloin myös hankkeen suhteelliset tonttikustannukset suurenevat.

Koska investointiresurssit ovat yleensä rajalliset, kahdesta kooltaan ja riskitasoltaan samanlaisesta hankkeesta valitaan yleensä se, jossa tuoton odotusarvo on korkeampi, vaikka molempien hankkeiden ennustettaisiin toteuttavan vaaditun tuottovaatimuksen. Selvityksessä esitetyt kustannusvaikutukset on tulkittava siten, että kustannuksia korottavat vaikutukset voivat lisätä paineita hylätä aiottu rakennushanke, jos ei ole nähtävissä, että samalla hankkeen tuloennusteita voidaan nostaa vähintään saman verran kuin kustannukset nousevat.

66 Ibid.

Tämän vuoksi voidaan puhua myös määräysten aiheuttamasta paineesta asunnon tai toimitilan myyntihintaan tai vuokraan. Selvityksen laskelmissa on käytetty vuokravaikutuksen laskennassa niin sanottuna alkutuottovaatimuksena 5 % vuosituottoa, mikä on asuntosijoittamisessa suuruusluokaltaan suunnilleen oikeaa tasoa tällä hetkellä.⁶⁷

Asiaa tarkastellen selvityksen yhteydessä järjestettiin myös erityisiä työpajoja. Niissä työryhmiä pyydettiin arvioimaan määräysten merkittävyyttä kolmesta eri näkökulmasta: 1) kustannusvaikutusten suuruus, 2) hyvän ratkaisun tekemisen vaikeus ja 3) määräyksen aiheuttamat ristiriidat.

Tämän lisäksi valitut määräykset tai aihepiirit pyydettiin asettamaan tärkeysjärjestykseen. Kun 1. sijalle annettiin 9 pistettä ja 9. sijalle 1 piste, saatiin pisteitys, joka kuvaa määräyksen merkittävyyttä. Pysäköintimääräykset saivat kaikilta ryhmiltä ensimmäisen sijan ja siten maksimipisteet eli $6 \times 9 = 54$ pistettä. Sen jälkeen seuraavina tulivat esteettömyys (30 pistettä) ja yhteistilat (26 pistettä).⁶⁸

Pysäköinti oli siis ennakoidusti merkittävimmäksi koettu aihepiiri. Esteettömyysvaatimuksista säädetään rakentamismääräyskokoelmassa eli kyseessä ei ole kaavamääräys. Kaikki muut esille nousseet määräykset olivat nimenomaan kaavamääräyksiä. Euromääräisesti merkittävimpien kustannuksia aiheuttavien määräysten suuruusluokat on esitetty *liitteessä 5*.

Myös kustannusvaikutuksiltaan merkittävin määräys koskee pysäköintipaikkojen määrää ja siitä johtuvaa pysäköintiratkaisua. Rakenteellisen pysäköinnin hinta vaihtelee valtavasti: edullisinta on rakentaa maantasoon ja kalleinta rakennuksen alle tai kallioluolaan. Jos kaava antaa joustoa pysäköintimääräyksen ratkaisemiseksi, hyvään suunnitteluratkaisuun päästään paljon todennäköisemmin.

Jokin pysäköintiratkaisu kuten maantasopysäköinti voi joissakin tapauksissa estää sen, että kaikkea tontille kaavoitettua rakennusoikeutta ei voida käyttää. Tällöin epäsuorana kustannuksena on se kate, joka olisi voitu saada myymällä tai vuokraamalla käyttämättä jäänyt rakennusoikeus. Toisaalta kalliimmalla tavalla toteutetut pysäköintipaikat kuten hallipaikat voidaan todennäköisesti myydä tai vuokrata korkeampaan hintaan. Näin ollen menetetty kokonaiskate riippuu huomattavasti kohteen sijainnista ja muista kaupallisista tekijöistä.

Esteettömyydestä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa, maankäyttö- ja rakennusasetuksessa sekä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa eikä se ei siten suoraan riipu kaavamääräyksistä. Esteettömyyden kustannusvaikutuksiin voidaan kuitenkin esimerkiksi yhteistilojen osalta vaikuttaa myös kaavoitusratkaisuilla. Lisäksi esteettömyysmääräyksiä tulkitaan käytännössä kuntatasolla.

Parhaillaan hallitusohjelmakirjauksen pohjalta on vireillä hanke, jossa tarkastellaan esteettömyysmääräysten lieventämisen mahdollisuuksia. Esteettömyyden kustannuksista julkaistiin jo vuonna 2014 varsin kattava erillisselvitys, jossa kustannukset oli laskettu tunnetun talon rakennuksen kustannustietoa käsittelevän kirjan menetelmällä käyttäen keskimääräisiä yksikköhintoja Helsingin hintatasossa syyskuussa 2014.⁶⁹

Käytännössä kustannussisältö oli hyvin lähellä uudempaa selvitystä varten tehtyjen laskelmien sisältöä, jossa on kuitenkin otettu huomioon myös rakennuttajan kustannukset uutena elementtinä. Selvityksessä esitellään yksityiskohtaisia laskelmia muutamista esimerkkitapauksista. Nämä vaihtelevat kustannustasoltaan huomattavasti. Yleisesti ottaen mitä pienempi asunto on, sitä suuremmat ovat suhteelliset esteettömyyskustannukset.

Yhteistiloja koskevien määräysten tavoitteena on muun ohella asukkaiden viihtymisen ja yhteisöllisyyden lisääminen. Yhteistilojen rakentamista ei väestönsuojia lukuun ottamatta edellytetä lainsäädännössä. Pääkaupunkiseudun kaavoissa edellytetään käytännössä rakennusvalvontavirastojen yhteisen asuinrakennusten aputilojen mitoitusohjeen mukaisia yhteistiloja. Kiinteistösijoittajan kannalta yhteistilojen rakentaminen on usein taloudellisesti kannattamatonta, jos ne vähentävät myytävän tai vuokrattavan tilan määrää. Erilaisten yhteistilojen kooksi on laskelmissa oletettu 1,5 prosenttia asuinrakennuksen huoneistoalasta.

67 Vuoden 2016 aikana tuottotasot ovat painuneet jopa alle tämän runsaan tarjonnan takia (KTI, 2016).

68 RAKLI, 2015.

69 RAKLI, 2015; Haahtela & Kiiras, 2014.

Väestönsuojamääräyksistä säädetään siis pelastuslaissa, eivätkä ne näin ollen ole kaavamääräyksiä. Jos asuin-kerrostalo on suurempi kuin 1 200 kerrosneliometriä, väestönsuoja on rakennettava. Sitä käytetään tavallisesti asuntojen irtaimistovarastona. Varsinkin pienissä kohteissa kaavamääräyksissä oleva kerrosalan laskentatapa voi kuitenkin vaikuttaa siihen, syntyykö velvoitetta rakentaa väestönsuoja. Myös pelastuslaissa olevia väestönsuojamääräyksiä on haluttu uudistaa hallitusohjelmakirjauksen pohjalta, mutta hanke ei edennyt vuonna 2016.

Edellä mainittujen lisäksi yksi rakennuskustannuksiin selvästi vaikuttava kaavamääräys koskee kerroskorkeuksia. Jo kaikkiin kolmekerroksisiin taloihin vaaditaan käytännössä hissi, IV-konehuone, väestönsuoja sekä luonnollisesti perustukset ja vesikatto. Näiden kustannusten jakaja kasvaa aluksi suhteellisen nopeasti kerrosten lukumäärän lisääntyessä, mutta hidastuu sitten selvästi.⁷⁰

Tämä selittää suuren osan lamellitalojen yksikkörakennuskustannusten jyrkästä laskusta verrattaessa kolmekerroksista taloa viisikerroksiseen. Sen jälkeen pinta-ala ei suhteellisesti kasva enää niin nopeasti ja yksikkörakennuskustannuksen lasku hidastuu verrattaessa viisikerroksista taloa kahdeksankerroksiseen.

Sen sijaan kerroskorkeuden kasvu yli kahdeksan kerroksen lisää rakentamiskustannuksia jo varsin selvästi. Merkittäviä syitä yksikkörakennuskustannusten kasvuun kerrosmäärän kasvaessa yli kahdeksan kerroksen ovat muun muassa lisääntyvät uloskäynnit ja porrashuoneet, lisääntyvät hissit, kantavan rungon paksuuntuminen sekä muut rakenteelliset seikat.

Lamellitalojen tavoin myös pistetaloissa yksikkörakennuskustannus laskee aluksi jyrkästi, kun kerrosmäärä kasvaa neljästä kahdeksaan, koska jakajana oleva pinta-ala kasvaa nopeammin kuin kokonaisrakennuskustannukset. Kahdeksannen kerroksen jälkeen muun muassa kiristyvät palomääräykset aiheuttavat niin suuren kustannusten nousun, että kasvavasta pinta-alasta huolimatta yksikkörakennuskustannus kasvaa aluksi nopeasti. Käytännössä korkeissa taloissa myös pidentyvä rakennusaika nostaa kustannuksia.⁷¹

Usein rakentamiskustannuksia lisäävät kaavamääräykset liittyvät toisiinsa. Joskus nämä yhdistelmät voivat jopa estää rakentamista. Esimerkki tästä löytyy Helsingin Jätkäsaaresta, jonka kerroskorkeus on vain seitsemän. Edellä esitetyn perusteella optimaalinen kerroskorkeus on usein kahdeksan. Jos Jätkäsaaren olisi rakennettu kahdeksan kerrosta, sinne olisi voitu sijoittaa ainakin 2 000 asukasta enemmän.

Tämän estivät kuitenkin pysäköintimääräykset: nykyisin voimassa olevan pysäköintinormin mukainen pysäköintipaikkojen määrä tälle asukasmäärälle olisi edellyttänyt liiketaloudellisesti liian kalliita ratkaisuja. Varsinkin Helsingissä näihin liittyvät usein ainakin osaltaan myös liiketiloja koskevat kaavamääräykset.⁷²

Kaavalla voidaan velvoittaa rakentamaan tiettyä rakennusoikeutta kohdin tietty määrä liiketilaa, yleensä niin kutsutusti kivijalkaan eli katutasoon. Myös liiketiloja koskevat kaavamääräykset ovat ongelmallisia. Joissakin paikoissa liiketila on suhteellisen helppo myydä tai vuokrata, kun taas toisissa ne on aluksi otettava muuhun käyttöön ja odotettava esimerkiksi koko asuntoalueen valmistumista. Erityisesti ydinkeskustan ulkopuolella sijaitseviin toimistotaloihin sijoitetut liiketilat voivat olla erittäin vaikeasti myytävissä tai vuokrattavissa, koska toimistoalueilla ei monesti ole luontaista kysyntää liiketiloille.

Huoneistojen pinta-aloja koskevia määräyksiä käytetään oikeastaan vain Helsingissä. Vuodesta 2013 lähtien Helsingissä on yksityiselle maalle kaavoitettaessa ohjattu huoneistotyyppäjä ja -kokoja seuraavalla määräyksellä: ” [AL-, AK- tai vastaavilla] tonteilla asuntojen huoneistoalasta vähintään 50 % tulee toteuttaa asuintoimisto, joissa on keittiön/keitto-tilan lisäksi kolme asuinhuonetta tai enemmän. Näiden asuntojen keskipinta-alan tulee olla vähintään 80 h-m². ”⁷³

70 Jakaja on kerrosten lukumäärä x kerroksen pinta-ala.

71 Ibid.

72 Pursiainen – Saarimaa, 2016; 2016b; Soininvaara, 2016.

73 Tämä tunnettiin aikaisemmin 75 neliön keskipinta-alavaatimuksena, jota on sittemmin hieman lievennetty. Asiaa käsiteltiin uudelleen kaupunkisuunnittelulautakunnan 17.1.2017 ja 24.1.201 kokouksissa, jossa ei kuitenkaan tehty olennaisia lievennyksiä normiin, vaikka lehtitietojen mukaan eräät lautakunnan jäsenet olisivat niitä kannattaneet. Tiettyä joustoa normiin on tuotu jo aikaisemmin.

Kun Helsingin kaupunki tekee tontinluovutus sopimuksia, samat huoneistotyyppejä ja -kokoja koskevat määräykset on liitetty tontinluovutus sopimusten ehtoihin. Huoneistojen pinta-aloja koskevilla määräyksillä pyritään väestörakenteeltaan monipuolisiin alueisiin siten, että alueelle rakennettaisiin myös lapsiperheille sopivia asuntoja. Käytännössä tämä on johtanut kuitenkin siihen, että asuinkerrostalokohteisiin on jouduttu rakentamaan kysyntään nähden liikaa suuria asuntoja. Joissakin kohteissa on myös pienennetty asuntojen huonekokoja, jotta asuntojen hinnat ja perheiden maksukyky kohtaisivat paremmin.

Selvityksen yhteydessä ei ollut käytettävissä tarkkoja tilastotietoja siitä, millaisiin asuntojen keskikokoihin Helsingin määräyskäytäntö on johtanut. Markkinatoimijoiden mukaan määräys johtaa varsin merkittävään markkinoiden vääristymiseen, kun juuri niitä asuntoja, joita kaikkein eniten kysytään ja jotka olisivat kokonaiskustannuksiltaan myös kaikkein edullisimpia, ei rakenneta riittävästi. Tämä näkyy väistämättä myös markkinahinnoissa.⁷⁴

Nämä asunnot ovat käytännössä pieniä yksioitaita tai jopa uusilla teknisillä ratkaisuilla toteutettuja miniasuntoja. Niin sanottujen miniasuntojen rakentaminen on kaavamääräyksillä yleensä kokonaan estetty ja se on mahdollista vain poikkeusluvalla. Yksioitaiden rakentamista taas rajoittavat keskipinta-alaa koskevat määräykset sekä eräät muut kaavamääräykset. Juuri näille asuntotyypeille olisi kuitenkin myös kysyntää markkinoilla.

Yhä useammat nuoret ja yksinasuvat eivät nimittäin enää halua asua kehyskuntien kolmioissa tai neliöissä kaukana palveluista, eivätkä rahat taas riitä kantakaupungin hintoihin. Tähän tarpeeseen markkinatoimijat ovat kehittäneet niin sanottuja miniasuntoja. Kuntien kaavoittajat ovat kuitenkin suhtautuneet niihin varauksellisesti.

Yksi virstanpylväs tässä suhteessa saavutettiin, kun vuokra-asuntoja rakentava ja välittävä Sato sai erikoisluvan aloittaa 15,5 neliön miniasuntojen rakentamisen Vantaan Martinlaaksoon. Asunnot ovat yli neljä metriä korkeita ja niissä on parvi sekä parveke, jotka tuovat asumisväljyyttä. Niissä on monia rakennusteknisiä innovaatioita, joiden ansiosta asuminen näin pienessä asunnossa on ylipäätään mahdollista.

Myös muut rakennuttajat ovat innovoineet uudenlaisia miniasuntoja. Esimerkiksi YIT rakentaa Smartkoteja eri puolille Suomea: niiden koot alkavat 21 neliöstä ja suunnitteilla on selvityksen aikana ollut ainakin 10 eri hanketta. VVO:n teettämän tutkimuksen mukaan taas ihanteellinen uuden yksión koko vuokramarkkinoilla on hieman vajaat 25 neliötä.⁷⁵

Myös viraston kuulemat asiantuntijat korostavat sitä, että varsinkin pääkaupunkiseudun kustannustasolla miniasunnoissa ei sinänsä ole mitään pahaa, jos ne ovat tilankäytöltään tehokkaasti suunniteltuja ja vastaavat asiakkaiden tarpeita. Rakennuttajilta tämä vaatii kuitenkin kykyä uusiin innovaatioihin ja uudenlaiseen asiakkaiden asumistarpeiden tarkasteluun.

Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi liikkuvia seinä, syrjään siirtyviä kiinteitä huonekaluja, kääntyviä pöytätasoja, muunneltavia huoneratkaisuja, nokkelia säilytystiloja, erilaisia tilanjakajia ja niin edelleen. Konsepti- ja pilottiasunnoissa näitä kokeiltu varsin hyvällä menestyksellä, mutta jo valmiisiin taloihin niitä on jälkepäin vaikea toteuttaa.

Kaiken kaikkiaan asumisen tarpeet muuttuvat asuntokantaa ja kaavoitusta nopeammin. Kuntien suhtautuminen muun muassa miniasuntoihin on ollut toistaiseksi joko hyvin varovaista tai suorastaan kielteistä. Markkinavaikutusten näkökulmasta kaikkein vakavimpia ovatkin ne määräykset, jotka selvästi estävät tai hidastavat rakennushankkeiden aloittamista. Miniasunnot ovat kaikkein selvin esimerkki tästä kategoriasta.

Muutoin selvimmin estävät määräykset liittyvät useimmiten juuri keskipinta-alavaatimukseen tai pysäköintinormeihin. Myös liiketiloja koskevat vaatimukset voivat tietyissä hankkeissa nousta kynnyskysymykseksi.

74 PTT, 2017a; 2017b.

75 Miniasunnoista mm. Talouselämä (2016: 19), Kauppalehti 4.2.2017 sekä asiantuntijat haastatteluissa.

Kaikilla määräyksillä on kuitenkin kustannusvaikutuksia. Säätelystä vastaavat vähättelevät usein näiden merkitystä viittaamalla Helsingin halutuimpien alueiden hintoihin, joilla ei ole juuri mitään tekemistä rakentamiskustannusten kanssa. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen.⁷⁶

Yksittäisten määräysten tai vaatimusten vaikutukset voivat olla kokonaiskustannuksiin verrattuna varsin vähäisiä etenkin, jos otetaan huomioon niiden myötä mahdollisesti syntyvä lisäarvo sekä parempi ympäristön, rakennuksen, asunnon tai asumisen laatu. Asunnon ostaja tai vuokraaja joutuu kuitenkin pohtimaan sitä, mikä on tällaisen laadun lisäarvo juuri hänelle ja toisaalta sitä, mihin hänellä on varaa. Kiinteistösijoittaja puolestaan joutuu pohtimaan, kohtaavatko tällaisen laadun kysyntä ja tarjonta lopulta liiketaloudellisesti oikealla kustannustasolla.

Esimerkiksi Helsingin halutuimmilla alueilla ne kohtaavat lähes aina korkeista hinnoista huolimatta. Edes Helsinki ei kuitenkaan ole hintojen kehityksen osalta täysin homogeeninen kokonaisuus vaan myös siellä on haasteellisempia alueita. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan monien muiden kaupunkien eri alueilla ja kohteissa kaikki keinot on pyrittävä käyttämään, jotta hanke ylipäätään olisi taloudellisesti kannattava.

Kaavamääräysten synnyttämää kokonaiskustannuksia tulee aina tarkastella vastaamalla kysymykseen, kuinka paljon lisäkustannuksia kaikkien vaadittavien määräysten toteuttaminen yhteensä aiheuttaa. Rakennusalan järjestöjen ja kuntien yhteistyönä tehdyn selvityksen tärkein johtopäätös on se, että kaavamääräykset voivat nostaa hankkeen rakennuskustannuksia jopa viidenneksellä verrattuna edullisimpaan ratkaisuun. Tämä on sattumoisin suunnilleen sama määrä, joka viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan pääkaupunkiseudun uudistuotannon hinnoissa on liikaa potentiaalisen keskivertoasiakkaan maksukykyyn nähden.⁷⁷

Asiaa on havainnollistettu laskuesimerkissä, jossa kyseessä on kahdeksankerroksinen lamellitalo. Talon rakennuskustannus on vajaat 2 700 euroa neliöltä. Jos kaikki esimerkissä listatut määräykset toteutetaan, rakennuskustannuksiksi tulee 3 200 euroa neliöltä. Tämä tarkoittaa 60 neliömetrin suuruudessa huoneistossa noin 36 000 euron suuruista hinnankorotuspainetta tai vuokratalokohteessa 150 euroa kuukaudessa.

Kaavamääräysten kustannusvaikutuksista tulisikin kirjoittaa tehtyjä selvityksiä perusteellisempi käsikirja, joka kuvaisi laajemmin suunnitteluratkaisujen ja näiden todennäköisten kustannusvaikutusten suhdetta. Käsikirjassa voitaisiin käydä yksityiskohtaisemmin läpi vaihtoehtoisia toteutustapoja muodostuvien kustannusvaikutusten näkökulmasta ja sen tulisi soveltaa sekä perus- ja täydennyskoulutukseen että asiantuntijoiden jokapäiväisen työn tueksi.

Rakennuskustannusten hallinnan näkökulmasta myös kumppanuuskaavoitusta tulisi käyttää nykyistä enemmän. Kumppanuuskaavoituksessa kaupunki ja yksityiset yritykset suunnittelevat yhdessä alueen toteuttamista siten, että kaavoitus, rakennusten tekninen suunnittelu ja taloudelliset näkökohdat sovitetaan yhteen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Olemassa olevat kumppanuuskaavoituksen käytännöt luovat hyvät edellytykset kustannustehokkuuden paremmalle tarkastelulle. Niitä voidaan kuitenkin edelleen kehittää myös tästä näkökulmasta.⁷⁸

Pysäköintiratkaisujen suunnitteluun puolestaan tarvitaan selkeämpiä ohjeita ja malleja, sillä pysäköinnin järjestämistä koskevat määräykset ovat kustannusvaikutuksiltaan erittäin merkittävä tekijä. Aiheen merkittävyyden kannalta pitäisi pohtia tarkemman erillisselvityksensä tekemistä pysäköintimääräysten kustannusvaikutuksista ja parhaista käytännöistä. Kaavoittajien ja kaupunkisuunnittelijoiden työtä helpottaisi huomattavasti, jos heidän käytössään olisi koottua tietoa pysäköintilaitosten suunnittelusta ja kustannuksista. Tietävästi ainakin tämänsuuntainen selvityshanke on parhaillaan meneillään.

76 Esimerkiksi Helsingin Jätkäsaaren olisi voitu asuttaa ainakin 2 000 ihmistä enemmän, jos sinne olisi kaavoitettu yksi kerros lisää koko alueelle. Tämän ratkaisun kannattavuuden esti kuitenkin paikallinen pysäköintinormi ja sen joustamattomuus. Tosin myös Helsingin merellisen silhuetin puolesta puhuvat usein ainakin ne, joilla itsellään on jo hyvä asunto (Pursiainen & Saarimaa, 2016; Soininvaara, 2016).

77 RAKLI, 2015.

78 RAKLI, 2015; vertaa Kuntaliitto, 2008.

Yksi tämän selvityksen kantavia teemoja on se, että kaavoitus on maapolitiikan toteuttamisen väline. Monissa kaavoitusta koskevissa ongelmissa on pohjimmiltaan kyse poliittisista ongelmista, jotka ainakin osin heijastelevat eri äänestäjäryhmien toisistaan poikkeavia preferenssejä. Erityisen selvästi tämä näkyy autopaikkainormista koskevassa keskustelussa.⁷⁹

Esimerkiksi Helsingissä jatkuvaa kiistelyä käydään siitä, pitääkö autopaikkojen rakentamisesta koituvat kustannukset jakaa talon kaikkien asukkaiden kesken vai voidaanko ne kohdentaa vain niille, jotka autopaikkoja käyttävät. Nykyisin autopaikkalisä on leivottu sisään kaikkien asuntojen neliöhintoihin. Autopaikoista aiheutuvien kustannusten jakaminen hiertää varsinkin vihreiden ja kokoomuksen välejä Helsingissä, jossa joudutaan rakentamaan ”ongelmamaille”, mikä nostaa rakentamisen kustannuksia entisestään.

Helsingissä toinen valtapuolue eli vihreät haluaisi, että autopaikoista aiheutuvat kustannukset kohdistettaisiin vain niitä käyttäville. Kokoomus taas vierastaa ajatusta siitä, että suoritettaisiin sellaista asukasvalintaa, että kaupungin uusilla asuinalueilla ei asuisi juuri lainkaan autonomistajia. Seurauksena saattaa olla, että autonomistajat asuvat naapurikunnissa ja Helsinki jää ilman heiltä saatavia verotuloja.

Kysymys on varsin monisäikeinen. Yhtäältä maanalaisilla pysäköintiratkaisuilla edistetään rakentamistehokkuutta, joka on linjassa metropoliajattelun kanssa. Lisäksi osa asukkaista oikeasti tarvitsee omaa autoa. Toisaalta taas autottomien asukkaiden määrä on kasvussa ja osa käyttää autoaan vain viikonloppuisin. Viimeksi mainituille saattaisi sopia myös sellainen ratkaisu, että autopaikka ei ole aivan asuintalon yhteydessä vaan hieman etäämmällä sijaitsevassa pysäköintitalossa, joka taas on oman talon parkkipaikkaa halvempi. Kokeilunarvoinen asia epäilemättä olisi, että uusia alueita rakennettaessa näiltäkin osin lisättäisiin valinnanvapautta.⁸⁰

Toinen poliittisesti erityisen latautunut rakentamismääräysten osa-alue koskee energiatehokkuusmääräyksiä. Suomi on poliittisin päätöksin sitoutunut ylikansallisiin ilmastopöytäkirjoihin, jotka velvoittavat myös asumisesta ja rakentamisesta aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen huomattavaan vähentämiseen. Tässä lähtökohdassa ei ole kenellekään epäselvää. Tässä tavoitteessa ei myöskään ole mitään vikaa.

Kyse on kuitenkin siitä, miten asiaa käytännössä tulkitaan ja miten tavoitteisiin pyritään. Suomen tulkinnat ovat tähän saakka olleet perin puhdasoppisia. Tämä on johtanut kyseisten määräysten jatkuviin kiristyksiin, joiden vuoksi yhdessä maailman kylmimmistä maista rakennetaan nykyisin maailman energiatehokkaimpiin kuuluvia taloja. Kaikille tämä ei kuitenkaan riitä. Rakennusten energiatehokkuusmääräysten jatkuvien kiristysten sarjassa seuraava vaihe on siirtyminen lähes nollaenergiarakentamiseen. Tämän käytännön vaikutuksia on arvioitu varsin kriittisesti muun muassa siitä annetuissa lausunnoissa.⁸¹

Hallituksen esityksessä uudeksi lähes nollaenergiarakentamista koskevaksi sääntelyksi sen taloudellisista vaikutuksista on raportoitu niukasti. Täsmällisiä arvioita lähes nollaenergiarakentamisen vaikutuksista rakentamiskustannuksiin ei ole esitetty lainkaan. Kotitalouksien ja päätöksentekijöiden kannalta olisi kuitenkin tärkeä tietää, kuinka paljon uudet määräykset nostavat asuntoinvestoinnin hintaa. Investointihinnan nousu taas luo vähintään nousupainetta myös asuntojen hintoihin ja vuokriin. Sääntely vaikuttaa myös asumisen käyttökustannuksiin eräin osin. Ylipäätään esityksen vaikutuksia asumiskustannuksiin ei ole arvioitu riittävästi.⁸²

79 Tästä EVA, 2013; vertaa Pursiainen & Saarimaa, 2016.

80 Autopaikkainormista näyttäisi tulleen yksi tämän ajan rakentamisen sääntelyn silmätikuista, joiden yhteydessä esiintyy paljon myös perusteetonta populismia. Teoriassa jokaisen autopaikan päälle voitaisiin kaavoittaa uutta rakennusoikeutta. Tällöin kuitenkin joukkoliikenteen pitäisi olla jotain aivan muuta kuin mitä se Suomessa on. Edelleen tämä ei todennäköisesti juurikaan vaikuta uudistuotannon hintoihin niillä alueilla, joilla hinnat määräytyvät muutenkin huomattavan kovan kysynnän eikä rakentamiskustannusten pohjalta. Haja-asutusalueilla taas näitä normeja ei muutenkaan tarvita. Ylipäätään myös tässä tarvittaisiin kuitenkin enemmän hintasignaalien hyödyntämistä kysynnän ja tarjonnan ohjaamisessa kuin rajoittavia normeja (asiakokonaisuudesta Helsingin Sanomat 21.12.2016; Pursiainen & Saarimaa, 2016).

81 Vaikutusarvioinnin osalta tässä viitataan valtiovarainministeriön, KKV:n ja RAKLI:n lausuntoihin.

82 Esityksessä todetaan muun muassa, että investoinnit maksavat itsensä takaisin asuntojen osalta noin 30 vuodessa. Laskelman läpinäkyvyys on kuitenkin puutteellinen. Epäselväksi jää esimerkiksi se, onko investoinnin tuottamat säästöt diskontattu nykyarvoon vai ei. Jos niitä ei ole diskontattu nykyarvoon, investointi ei maksa itseään takaisin edes 30 vuodessa. Takaisinmak-

Kaiken kaikkiaan esitys on todennäköisesti ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että asumiskustannuksia koskevia määräyksiä ei enää lisättäisi tai että niiden vaikutukset ainakin arvioitaisiin hyvin huolellisesti. Aikaisempien ministeriötason linjausten mukaisesti uudistuksissa on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden asumiskustannuksia nostaviin vaikutuksiin. Taloudellisten vaikutusten osalta esityksessä viitataan vain kahteen viime vuosina tehtyyn ekonometriseen tutkimukseen, joista kumpikaan ei kuitenkaan vastaa juuri tämä uudistuksen vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Edelleen esitys pitää sisällään huomattavan paljon hyvin yksityiskohtaista sääntelyä, mikä osaltaan lisää rakentamisen monimutkaisuutta sekä myös epäsuoria kustannuksia. Samalla ne kasvattavat merkittävästi eri toimijoiden osaamisvaatimuksia. Sääntelyn monimutkaisuus ja osaamisvaatimukset taas nostavat osaltaan myös alalle pääsyn kynnystä vaikuttaen sitä kautta kielteisesti kilpailuintensiteettiin. Kääntäen energiatehokkuuden vaatimustasot sekä muut reunaehdot on asetettava siten, että rakennukset ovat muidenkin kuin alan huippuosaajien suunniteltavissa, toteutettavissa, käytettävissä ja ylläpidettävissä.

Esityksessä on myös paljon ohitettu sen mahdolliset kielteiset sivuvaikutukset. Näistä tärkein liittyy ihmisten terveyteen. Energiatehokkuuden tavoittelemisen ei saa vaarantaa ihmisten terveyttä ja hyvinvointia. Jo nykyisillä vaatimustasoilla uudisrakennuksiin liittyy liikaa erilaisia terveys- ja toimivuusongelmia. Vaatimusten edelleen kiristytessä rakentamisen laatuun liittyvät riskit saattavat kasvaa tavalla, jolla voi olla myös suoria terveydellisiä vaikutuksia. Myös nämä riskit on otettava riittävässä määrin huomioon. Ylipäätään lähes nollaenergiarakentaminen on voitava toteuttaa niin, että rakennusten toimivuus ja asukkaiden terveys voidaan varmistaa myös taloudellisesti tehokkaalla tavalla.

Lopuksi esityksessä ei ole otettu huomioon sitä, että uudisrakentaminen Suomessa on jo nykyisin kansainvälisten mittapuiden mukaan erittäin energiatehokasta moniin muihin maihin verrattuna. Kaiken kaikkiaan esitetyt energiatehokkuuden toteuttamisen vaatimustasot näyttävät kovilta moniin muihin maihin verrattuna. Myös kilpailunäkökulmasta on tärkeää, että Suomea tai suomalaisia toimijoita ei aseteta muita maita kovempien vaatimusten alaiseksi, jos ei ole varmaa näyttöä siitä, että uudistuksella saavutetaan myös kansantaloudellisia hyötyjä.⁸³

Tätä taustaa vasten myös hallitusohjelmaan on otettu kirjaus, jonka mukaan kaikki direktiivien sallimat joustomahdollisuudet ja poikkeukset on käytettävä. Hallituksen esitys ei näyttäisi vastaavan tähän kirjaukseen tarpeeksi hyvin. Mahdollisista joustoista ja poikkeuksista huolimatta ylikansallinen energiatehokkuuden lisäämistä edellyttävä sääntely johtaa sääntelytaakan merkittävän lisääntymiseen. Tämän vuoksi on entistäkin tärkeämpää, että sitä kompensoidaan purkamalla tai keventämällä asumisen ja rakentamisen sääntelyä sellaisilla osa-alueilla, jotka kuuluvat kansallisen harkinnan piiriin.⁸⁴

Sääntelystä vastaavien viranomaisten mukaan sääntelystä aiheutuvilla lisäkustannuksilla ei ole siinä mielessä suurta merkitystä, että rakennusliikkeet joka tapauksessa hinnoittelevat asunnot kysynnän ja sijainnin mukaan. Myös uusien lähes nollaenergiarakentamista koskevien määräysten kohdalla on – jälleen kerran – viitattu siihen, että uudet määräykset eivät itse asiassa merkitse kovin suurta kiristystä jo nykyisin voimassa olevaan tasoon nähden.

Tämä on kuitenkin sikäli kapea ja osin jopa virheellinen näkemys, että rakennusliikkeet luonnollisesti tekevät muiden nykyaikaisten yritysten tavoin erilaisia tavoiteltuutolaskelmia, joissa kustannusten nousu nykyisellä hintatasolla kaventaa katetuottoa. Tämä taas luo motiivin nostaa hintaa. Koska sääntely vaikuttaa yhtäläisesti myös kilpaileviin yrityksiin ja niiden tavoiteltuutolaskelmiin, rakennusliikkeet voivat suhteellisen turvallisin mielin nostaa hintojaan aikaisemman katetuottotason turvaamiseksi.

suaikana 30 vuotta on nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä lisäksi joka tapauksessa poikkeuksellisen pitkä (VM lausunnossa 10.5.2016).

83 VM lausunnossa 10.5.2016.

84 KKV lausunnoissaan 13.5.2016 ja 3.11.2016.

Kun kaikki rakennusliikkeet menettelevät näin, myös markkinahinta nousee, eikä uutta asuntoa haluavalle asiakkaalle jää muuta vaihtoehtoa kuin ostaa asunto korkeampaan hintaan – tai tyytyminen vanhaan asuntoon.⁸⁵

Lyhyesti sanoen uudisasuntoihin kohdistuvien sääntelykustannusten siirtäminen hintoihin on suhteellisen helppoa ja houkuttelevaa, vaikka käytettyjen asuntojen hintataso toki asettaa sille tietyt rajoitteet. Sääntelykustannusten voidaan sanoa vaikuttavan hintapaineeseen varsinkin siellä, missä hinnat eivät ylitä kustannuksia niin paljon kuin Helsingissä.

Tarkastellaanpa rakentamisen sääntelyä sitten teknisten ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden, toteutettavuuden, kustannusvaikutusten tai esimerkiksi markkinoille pääsyn perspektiivistä, kohdataan käytännössä aina yksi ja sama ongelma, jota on viraston aikaisemmissa selvityksissä kutsuttu pienten purojen ongelmaksi. Tällä on viitattu siihen, että yksityiskohtainen sääntely muodostuu erittäin suuresta joukosta yksittäisiä määräyksiä tai normeja, joista mikään ei välttämättä yksinään tarkasteltuna näytä vaikutuksiltaan mitenkään dramaattiselta.

Tämä ongelma osaltaan vaikeuttaa liiallisen sääntelyn kritiikkiä ja toisaalta helpottaa aina uusien määräysten ja normien tai niihin rinnastettavien ohjeiden antamista. Toisin sanoen aina jonkun kohdistaessa kritiikkiä tiettyyn sääntelyyn yksityiskohtaan, sääntelyn puolustajat voivat vedota siihen, ettei näin pieni asia voi lopulta olla ratkaiseva kynnyskysymys terveellisen, turvallisen, energiatehokkaan ja muutenkin laadukkaan rakentamisen kannalta.

Uutta sääntelyä näytetäänkin varsin säännönmukaisesti lanseerattavan suhteellisen pieninä osakokonaisuuksina tai yksittäisinä määräyksinä, jolloin sen läpi ajamisessa voidaan hyödyntää juuri mainittua argumenttia varsin pienistä vaikutuksista. Markkinoiden toimivuuden kuten myös teknisen toteutettavuuden ja kustannusvaikutusten kannalta ongelma muodostuu ennen muuta siitä asetelmasta, jossa uusia määräyksiä, normeja tai ohjeita lisätään jatkuvasti vähentämättä mitään jo olemassa olevasta sääntelytaakasta.

Tästä taas muodostuu kulttuuri, jossa sääntelyn lisäämistä ei tarvitse pian perustella juuri lainkaan, jos sen yhteydessä voidaan viitata joihinkin myönteisiin vaikutuksiin. Sääntelyllä on kuitenkin aina myös kielteiset vaikutuksensa. Vaikutusarvioinnin ytimessä taas on sääntelyn hyötyjen ja haittojen vertailu konkreettisen kustannus-hyötyanalyysin keinoin. Tähän liittyy kaksi lainalaisuutta: jatkuvasti kiristyvän sääntelyn rajahyöty yleensä alenee ja täydellisyyttä tavoiteltaessa kustannukset lähtevät lopuksi jopa eksponentiaaliseen kasvuun. Lähes nollaenergiarakentaminen jo käsitteenä kertoo siitä, että liikutaan alueella, jossa taloudellinen rajahyötytarkastelu tuottaisi todennäköisesti negatiivisen lopputuloksen.⁸⁶

Valtio ei ole ollut tässä asiassa mitenkään viaton vaan tietyllä tavalla sen henkisenä takuumiehenä sekä ainakin eräin osin huonon esimerkin näyttäjänä. Energiatehokkuusmääräysten ohella tässä voidaan viitata toistuvasti epäonnistuneisiin normitalkoisiin.⁸⁷ Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi väestönsuojamääräysten uudistaminen on ollut jälleen vastatuulella hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta, ja rakentamismääräyskokoelman uudistaminen on taas vaikutuksiltaan melko vähäistä normien keventämistä. Asuntotarjonnan määrän ja rakenteen vinoutumisen näkökulmasta vahingollisimmat vaikutukset syntyvät kuitenkin edellä esitetyllä tavalla kuntatasolla ja paikallisen kaavoituksen yhteydessä.⁸⁸

85 Ahonen, et al., 2008; RAKLI, 2015.

86 Markkinoiden epäonnistuminen tapahtuu tässä tapauksessa itse asiassa energiemarkkinoilla ja niiden hinnan muodostuksessa, joten sitä pitäisi korjata esimerkiksi ympäristöveroilla (Cheshire, 2012).

87 Ympäristöministeriön (2009) selvitys esimerkiksi ei johtanut juuri mihinkään merkittäviin toimiin, ja tällä hallituskaudella rakentamisen normitalkoot ovat edelleen alkutekijöissään (Kauppalehti 27.2.2017).

88 Myös VATT (2016) kehottaa kiinnittämään huomiota kunnallisiin määräyksiin ja kannusteisiin.

4 KANKEA KAAVOITUSPROSESSI TARJONNAN TIELLÄ

Kaavoitus on aina kaksiteräinen miekka: se on yhtäältä mahdollistamista ja toisaalta rajoittamista. Taloudellisen toimeliaisuuden kannalta olennaista on, kumpi on kulloinkin niskan päällä. Valitettavasti se on varsin usein ollut rajoittaminen. Tältä osin kyse on pohjimmiltaan poliittisesta linjauksesta, josta pitäisi keskustella vähintään yhtä paljon kuin yksittäisistä ärsyttävistä kaavamääräyksistä; kaavoitusbyrokratia on aina politiikan tulos tai väline.⁸⁹

Poliittisten linjausten takana taas ovat usein juuri ne vinoutuneet kannustinrakenteet, joita on kuvattu edellä. Nämä on kuitenkin kätevää kätkeä kaavoitusbyrokratiaan, joka alkaa vähitellen toimia enemmän tai vähemmän omalakisesti siten, että parhaassa tapauksessa päättäjät voivat toimia hyvässä uskossa omia vaikuttimiaan tunnistamatta tai ainakin tunnustamatta.

Kaavoituksesta käytävässä keskustelussa suuret ja pienet asiat menevätkin tavan takaa täysin sekaisin. Eräät ovat epäilleet, että tämä on tarkoituskin. Toisaalta kun mittakaava on hukassa, vastakkainasettelut korostuvat ja äänenpainot kiristyvät usein täysin turhaan. Taloudellisen toimeliaisuuden, tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyvyn kannalta keskeisin maankäyttöön liittyvä kysymys on se, miten niin kutsutun metropolialueen erityisongelmat saadaan ratkaistua.⁹⁰

Pääkaupunkiseutu tuottaa yli kolmanneksen bruttokansantuotteesta ja sen tuottavuus on noin 1,5-kertainen muun maan tuottavuuteen nähden. Tämä vastaa kansainvälistä kehitystä, joka on koko ajan voimistumassa, pidetään siitä sitten tai ei. Suuret kaupunkialueet ovat koko kansantalouden kannalta yhä keskeisemmässä roolissa ympäri maailmaa.⁹¹

Suomessa ei ole täysin tiedostettu kaavoituksen ja tuottavuuden välistä yhteyttä. Kaavoitus mielletään edelleen enemmänkin mekaaniseksi yhdyskuntarakenteen suunnitteluksi kuin taloudellisen toimeliaisuuden edellytysten luomiseksi. Tehottoman maankäytön kustannus on kuitenkin alhaisempi tuottavuus. Tämän on todettu suhteellisen selvästi useissa selvityksissä. Kääntäen kaavoitusjärjestelmä itsessään on ainakin eräin osin taloudellisen kasvun ja dynaamisuuden este. Kaavoituksessa tehdään paljon asioita, koska niin on aina ennenkin tehty.⁹²

Kaavoituksen ja kaavoitusprosessin pahimmat pullonkaulat ovat paljolti tiedossa. Viime kädessä varsinkin prosessikysymykset palautuvat maankäyttö- ja rakennuslakiin, jonka toimivuutta ja kehittämistarpeita on tarkasteltu jo useampaan otteeseen tällä vuosituhanella. Työryhmät ovat istuneet ja selvityksiä on tehty. Käytännön toimenpiteet ovat kuitenkin jääneet varsin vaatimattomiksi – ja seuraavalla kierroksella keskustelu aloitetaan jälleen ikään kuin alusta. Sama koskee paljolti kaavoituksen sisältöjä, joista päätetään kunnissa.

Jo perinteiseksi muodostunut kaavoituskritiikki koskee erityisesti kaavoitusjärjestelmän byrokraattisuutta, kaavoituksen liiallista kestoa, sen liiallista yksityiskohtaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta sekä turhia tai ainakin prosessia viivyttäviä kaavavalituksia. Käytännössä nämä kytkeytyvät vahvasti toisiinsa: esimerkiksi yksityiskohtaisuus ja tulkinnanvaraisuus tuottavat helpommin valituksia tai ainakin valitusmahdollisuuksia, mikä kannustaa kaavoitusprosessia hidastaviin lisäselvityksiin ja niin edelleen.⁹³

Periaatteessa kaavoituksen pullonkauloista puhuttaessa on tärkeää erottaa prosessi ja sisältö toisistaan. Käytännössä nämä kytkeytyvät usein toisiinsa. Jos kaavoja on velvollisuus laatia kolmella eri tasolla, kaavoitusprosessin kokonaiskesto väistämättä pitenee. Edelleen mitä yksityiskohtaisempi ylemmän tason kaava on, sitä helpompi alemman tason kaavasta on valittava sillä perusteella, että se on ylemmän tason vastainen – ja niin edelleen.

89 EVA, 2013, 7-11.

90 Ibid.

91 Vertaa myös Maailmanpankki, 2009; World Bank, 2009.

92 EVA, 2013, 7-11; Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016.

93 EVA, 2013; Keskuskauppakamari, 2013; 2014.

Silti kukaan ei oikein uskalla kyseenalaistaa sitä, tarvitaanko nykyisessä toimintaympäristössä kolmea kaavatasoa enää ylipäättään. Sen sijaan virkavastuulla toimivat virkamiehet yrittävät välttää ongelmia muun muassa entistä tarkemmilla lisäselvityksillä, ja kaikki tämä taas johtaa koko prosessin puuroutumiseen entistä pahemmin. Kaavoituksen ongelmia on tarkasteltu niin monissa selvityksissä aikaisemmin, että tässä on tarkoituksenmukaista keskittyä periaatteellisempiin kysymyksiin ja kehittämisehdotuksiin. Aikaisempien selvitysten yhteydessä esitettyjä kaavoituksen kehittämisehdotuksia on listattu tiivistäen *liitteessä 4*.

Tämän selvityksen kokonaiskuvan perusteella ydinkysymys on käytännössä nimenomaan nykyisten kaavatasojen puuroutuminen ja kaavoitushierarkian kirkastamisen tarve. Perusongelma on, että ylemmillä kaavatasoilla ei ole enää pitkään tyydytty vain strategiaan linjauksiin ja alempien tasojen ohjaukseen, vaan ylemmillä tasoilla on omittu myös alempien tasojen tehtäviä. Tuloksena on kaavoituksen liiallinen yksityiskohtaisuus kaikilla kaavatasoilla.⁹⁴

Käytännössä ongelmat ilmenevät sekä maakuntakaavan että yleiskaavan ja toisaalta yleiskaavan ja asema-kaavan välisissä suhteissa. Ensinnäkin, erityisesti yleiskaavoituksen rooli on yhä epäselvempi sen saatua yhä yksityiskohtaisempia piirteitä. Myös tämä on pohjimmiltaan poliittinen kysymys, joka aiheutuu eri sidosryhmien strategisista ja taktisista pyrkimyksistä ratkaista jo yleispiirteisemmän kaavoituksen tasolla mitä moninaisimpia maankäyttöön liittyviä ongelmia. Tarkoituksenmukaisemmassa mallissa olisi monien viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vain yksi työssäkäyntialueen tai maakunnan kokoinen strategisesti linjaava kaavataso.

Toiseksi, asemakaavoitus taas muistuttaa yhä enemmän jo rakennussuunnittelua. Yleispiirteisemmän ja strategisesti linjaavan kaavoituksen lisäksi tarvitaan edelleen nykyistä asemakaavoitusta vastaava yksityiskohtaisempi kaavoitus, joka vasta luo käytännön rakennusoikeuden. Tämä yksityiskohtaisempi kaavoitus ei kuitenkaan edellytä rakennussuunnittelun tasolle menemistä kuten nykyisin suurissa kasvukeskuksissa tapahtuu aivan liian usein. Tässä suhteessa on selkeästi mahdollisuuksia sujuvoittaa kaavoitusta.

Kahteen kaavatasoon siirtyminen ei olisi viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan niin radikaali hyppäys kuin miltä se ehkä kuulostaa. Otettaessa huomioon kaavatasojen tosiasiallinen puuroutuminen ja käytännön päällekkäisyydet siirtyminen kahteen kaavatasoon ei olisi juridisesti tai kaavoitusteknisesti ylivoimainen tai mahdoton urakka: maakunta- ja yleiskaavoista päättävät paljolti samat henkilöt samojen selvitysten perusteella samojen konsulttien avustuksella. Kyse on enemmänkin konventioista ja niistä kiinnipitämisestä halusta.

Tällainen muutos mahdollistaisi nykyistä paremmin kaavoitusbyrokratian keventämisen sekä maankäytön sääntelyn sujuvoittamisen kautta linjan. Tämä on tärkeää, jotta kaavoitusjärjestelmä voisi reagoida nykyistä joustavammin yhä monimutkaisemman taloudellisen toimintaympäristön yhä nopeampiin muutoksiin. Nykyinen kaavajärjestelmä kaikkine yksityiskohtineen ei kerta kaikkiaan pysty tähän. Tämän vuoksi se on samalla yksi taloudellisen dynamiikan ja tuottavuuden lisäämisen este erityisesti kotimarkkinoilla käytävään kilpailuun pohjautuvilla aloilla kuten kaupassa ja rakentamisessa sekä palvelualoilla.

Tällaisen muutoksen ei tarvitse merkitä ”villiin länteen” siirtymistä tai ”betonibrutalismin” paluuta. Päinvastoin kaavoituksen kehittämisen suuressa kuvassa tarvitaan tietyin osin jopa nykyistä voimakkaampaa yhteiskunnan ohjausta, jos aiotaan esimerkiksi hillitä yhteiskuntarakenteen hajautumiskehitystä tai turvata asuntotarjonnan riittävyys aluerakenteen murroksessa. Tätä tarvitaan kuitenkin vain tietyn osin. Lisäksi tarvitaan tietyin osin myös aivan uudenlaisia ohjauksvälineitä ja uudenlaista suunnitteluaajattelua, johon palataan tarkemmin jäljempänä.

Lyhyesti sanoen *tietyin osin* jopa vahvemman yhteiskunnallisen ohjauksen vastapainoksi tarvitaan toisaalla nykyistä kevyempää viranomaisohjausta ja ketterämpiä suunnitteluvälineitä. Erityisesti asemakaavoituksen sujuvuus heikentyy suhteettomasti, kun sekä merkittävät että vähämerkitykselliset kaavahankkeet viedään

94 Myös EVA, 2013, 17–24.

kunnissa käytännössä samanlaisen kaavaprosessin läpi. Näin ei kuitenkaan olisi mikään pakko menetellä. Jo nykyisin voimassa olevan lainsäädäntö tarjoaa eräitä mahdollisuuksia viedä vaikutuksiltaan vähäisemmät kaavat läpi kevyemmällä prosessilla. Näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan aina haluta käyttää.

Kaavoitusta voitaisiinkin virtaviivaistaa luokittelemalla kaavoja vielä nykyistä selkeämmin niiden merkittävyyden perusteella. Oma lukunsa ovat sitten lainsäädännölliset tarkistukset: viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa on paljon sellaisia yksityiskohtia, joita jo hienosäätämällä kaavoitusprosessia voitaisiin sujuvoittaa – jos perustavampaan uudelleen tarkasteluun ei juuri nyt löydy poliittista tahtotilaa tai valmisteluresursseja.⁹⁵

Kaavoituksen hitaus on siis jo perinteinen kiroamisen aihe. Tietty hitaus kuuluu kaavoitusprosessin perusluonteeseen. Kymmenien vuosien päähän vaikuttavien ratkaisujen tekeminen ei tapahdu hetkessä. Erilaiset ennusteet, mallinnukset, selvitykset sekä sidosryhmien kuuleminen ottavat armotta oman aikansa. Kaavoitusprosessin perusluonteen tiedostaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että kaikki kaavoitusprosessissa tunnistettavat tehostomuudet ovat hyväksyttävissä. Kaikki kaavoitus ei myöskään ole vaikutuksiltaan yhtä merkittävää.

Kaavoituksen etenemismuutoksiin voitaisiin edellä mainittujen keinojen ohella vaikuttaa vaatimalla kaavoitukselta jonkinlaista etenemissuunnitelmaa, josta ilmenisivät tavoitteelliset välivaiheet sekä vaadittavat selvitykset. Vaikutusta olisi epäilemättä myös sillä, jos kuntien kaavoitusnopeudet saataisiin ainakin jatkuvaan julkiseen seurantaan. Joku voi kysyä myös sitä, miksi vaikkapa yrityskauppoja koskeville viranomais selvityksille voidaan asettaa varsin tiukat käsittelyajat, mutta kaavoitukselle ei voida asettaa minkäänlaisia määräaikoja. Kuntakohtaiset erot kaavoituksen kestossa ovatkin varsin huomattavia.⁹⁶

Kaavavalitukset ovat kaavoituksen hitauden ohella toinen perinteinen kiroamisen aihe. Valitusten käsittely oikeusistuimissa itsessään hidastaa kaavoituksen etenemistä. Toisaalta valitusten välttämiseksi tehdään yhä tarkempia selvityksiä.⁹⁷ Tämä taas hidastaa omalta osaltaan koko kaavaprosessia. Noidankehä on valmis, kun mukaan lisätään vielä viranomaisten kanssa käytävät neuvottelut, joiden yhtenä tavoitteena on jälleen kaavavalitusten välttäminen.

Suuria hankkeita kuten Vuosaaren satamaa tai Kalasataman tornitaloja viivästyttäneet kaavavalitukset ovat saaneet valtavasti julkista huomiota. Määrällisesti kaavavalituksia on silti varsin vähän, mutta ne ovat kohdistuneet usein strategisesti tärkeimpiin hankkeisiin.⁹⁸ Asiantuntijoiden mukaan valitusten suhteellisen vähäistä määrää selittää myös se, että niitä yritetään välttää yhä tarkemmilla lisäselvityksillä sekä viranomaisten kanssa

95 Selvityksen yhteydessä kuultujen asiantuntijoiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslaista löytyy jo ikänsä puolesta päivittämisen tarpeessa olevia pykälä. Eräät pykälät taas sisältävät hyvän lainsäädännön näkökulmasta epätarkoituksenmukaisen määrän alakohdita. Edelleen esimerkiksi rakentamismääräykset vietiin kovalla kiireellä lakitasolle, ja osa myös näistä on säädösteknisesti suhteellisen heikkolaatuisia.

96 Pääkaupunkiseudulla Espoo on aikaisemmissa selvityksissä ollut kaikkein hitain kaavoittaja. Pääkaupunkiseudun kolmen suuren kunnan kaavoitukselliset lähtökohdat ovat kuitenkin täysin erilaiset. Helsinki kaavoittaa pääsääntöisesti vain omalle maalleen, jota sillä on historiallisista syistä poikkeuksellisen paljon. Espoossa taas valtaosa maasta on yksityisessä omistuksessa. Niinpä Espoo suosii maapolitiikassaan maankäyttösopimuksia. Vantaa puolestaan pyrkii hankkimaan omistukseensa sen maan, jonka se aikoo kaavoittaa. Helsingissä hinnat ovat korkeita ja maa kaupungin omaa. Helsingillä on siten varaa olla yleisesti ottaen kaikkein vaativin kaavoittaja. Vantaa taas joutuu usein olemaan joustavin. Suurimmat erot syntyvät kuitenkin kohde- tai hankekohtaisesti eikä niitä voida yleistää. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamien maapoliittisten keinojen käytössä kaikki kunnat ovat tunnetusti olleet varsin passiivisia ja suurimmat erot syntyvät ennen muuta maanomistusolojen kautta. Maankäytön ongelmat eivät muutoinkaan ratkea eri kuntien kaavoituskäytäntöjä tai maapolitiikkaa vertailemalla, koska maankäytön ohjauksen ongelmat eivät ylipäättään ratkea jäljempänä esitettävistä syistä nykyisen sääntelykehiksen sisällä (EVA, 2013, 20–24; Rinkinen, 2007; Loikkanen, 2013; Moilanen & Laakso, 2012).

97 Valituksissa näytetään eri aikoina tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella menestyttävän suurin piirtein samoin perustein. Yleisin menettelyllinen peruste näyttää olevan selvitysten riittämättömyys. Sisältökysymysten osalta kyse on voinut olla maakunta- tai yleiskaavan riittämättömistä huomioon ottamisesta. Kyse on voinut olla myös siitä, ettei valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ollut kaavassa otettu riittävästi huomioon (Mäkinen, 2016).

98 Kaavavalituksia tehdään siis kaiken kaikkiaan varsin vähän, keskimäärin noin 10 prosentista asemakaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi puolestaan päättyy vain noin 3 % asemakaavapäätöksistä. Vuosittain tehdyistä noin 1 500 asemakaavapäätöksestä noin 90 % tulee lainvoimaiseksi ilman muutoksenhakua (Ympäristöministeriö, 2014, 167).

käytävillä keskusteluilla. Kaikki tämä kuitenkin hidastaa kaavaprosessia ja viivästyttää rakennushankkeiden käynnistämistä.

Kaavoitusta koskevien valitusten vähentämisen keinoja onkin vuosien varrella selvitetty moneen kertaan. Varsin usein päähuomio on ollut erityisesti valitusoikeuden rajoittamisen mahdollisuuksissa. Asiaa on selvitetty useamman kerran. Kuluneen kymmenen vuoden aikana on myös tehty useita tämänsuuntaisia tarkistuksia lainsäädännössä.⁹⁹

Vuoden 2006 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen tavoitteena oli helpottaa kasvukeskusten asunto- tuotantoa muun muassa sujuvoittamalla kaavoitusta. Asemakaavavalitusta koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen liitettiin tuolloin valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen tilanteessa, jossa asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Samalla kunnan jäsenten valitusoikeus poistettiin vaikutukseltaan vähäisissä muun asemakaavan kuin ranta- asemakaavan muutoksissa.

Valitusoikeus annettiin vain asianosaisille eli niille, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Tällä pyrittiin estämään turhia valituksia ja tehostamaan siten kaavan voimaantuloa. Kunnallisvalitusjärjestelmän kannalta muutos oli hieman erikoinen, mutta merkitykseltään kuitenkin suhteellisen vähäinen. Lakiin otettiin lisäksi säännös, jonka mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus tuli käsitellä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaiselle taas tuli velvoite kunnan pyynnöstä ilmoittaa kunnalle arvio siitä, milloin kaavaa koskeva päätös annetaan.

Vuoden 2008 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella pyrittiin jälleen sujuvoittamaan kaavoitusta muun ohella valitusprosessien osalta. Muutoksen yhteydessä säädettiin siitä, ettei asemakaavaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä pääsyt enää valittamaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, jos asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ja valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollut viranomaisen päätöstä ei ole muutettu siltä osalta johon valitus kohdistuu. Tuolloinen muutos ei kuitenkaan koskenut ranta- asemakaavaa.¹⁰⁰

Mainittujen muutosten lisäksi muun muassa tuomioistuinten perimiä oikeudenkäyntimaksuja on korotettu 1.1.2016 alkaen, millä pyritään osaltaan hieman korottamaan kynnystä valittaa oikeusistuimiin. Hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu on nykyisin 250 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa. Ennen muutosta oikeudenkäyntimaksu oli hallinto-oikeudessa 97 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 244 euroa. Hallinto-oikeudessa korotus on siten yli kaksi ja puolikertainen ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolminkertainen. Muutoksen vaikutuksia valitusmääriin ei vielä tiedetä ja niitä on syytä seurata.

Edelleen esimerkiksi toisinaan valittajina toimineet ELY-keskukset valvovat käsittelyssä olevan maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksen mukaan jatkossa kuntien maankäyttöä vain valtakunnallisesti vaikuttavien hankkeiden osalta ja myös niiden valitusoikeutta on rajattu koskemaan niiden omaan toimialaan kuuluvia asioita. Kaiken kaikkiaan merkittävä valitusoikeuden lisärajoittaminen on kuitenkin moneen kertaan todettu perusoikeuksien näkökulmasta perin vaikeaksi. Hallitusohjelmakirjauksen pohjalta asiaa on selvitetty jälleen vuonna 2016. Tällä kertaa tulokulmana oli se, voitaisiinko kaava-asioissa siirtyä kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen sekä rajoittaa sitä kautta valittamiseen oikeutettujen asianosaisten määrää.

Selvityksen lopputulos oli viraston kuulemien juristien mukaan käytännössä jo ennalta tiedossa. Selvityshenkilön raportissa tämä tiivistettiin seuraavasti: ”Käsitykseni mukaan hallitusohjelman mukaisen tavoitteen saavuttamiseen ei voida merkittävästi vaikuttaa valituslajia muuttamalla. Valituslajien eroja kokonaisuutena arvioiden muutos voi toimia tavoitteen vastaisesti [...] Käsitykseni on, että kunnan jäsenen, erityisesti kunnan asukkaan valitusoikeus, jolla kunnan jäsen voi valvoa kunnan päätösten laillisuutta, kuuluu keskeisenä piirteenä perustuslain määrittelemään kunnalliseen itsehallintoon.”¹⁰¹

99 Tarasti, 2007; Mäkinen 2016.

100 Mäkinen, 2016

101 Mäkinen, 2016, 44– 45.

Eräät asiantuntijat ovatkin ehdottaneet, että huomiota tulisi kiinnittää itse valitusten sijasta enemmän niiden syihin sekä sitä kautta tapahtuvaan kaavoituksen nopeuttamiseen. Käytännössä kaikki maankäytön muutokset johtavat lähes poikkeuksetta jonkinasteisiin konflikteihin. Maankäytön konflikteissa kiistan aiheena on se, mitä tietylle paikalle tulisi tehdä, mitä sille saisi tehdä – ja mitä sille ei missään nimessä saisi tehdä. Kiistanalaiset rakentamisen suurhankkeet ovat kaikkein tyypillisimpiä ja julkisuudessa näkyvimpiä maankäytön konfliktitapauksia.¹⁰²

Nämä konfliktit näkyvät joskus kaavavalituksina. Kotimaisessa kaavajärjestelmässä kaavoista tehdyt valitukset hallinto-oikeuksiin ovat yksi keino hidastaa, häiritä tai estää toisen toimintaa. Tästä näkökulmasta nimenomaan kaavavalituksia on pidetty ongelmana ja valitusten tekijöitä taas ongelmien aiheuttajina. Valitukset ovat kuitenkin vain yksi osa laajempaa konfliktiprosessia, eikä maankäytön konflikteja voi ymmärtää vain juridisten kaavavalitusten näkökulmasta.

Maankäytön konfliktien määritelmää ei myöskään ole mielekästä rajata koskemaan vain tiettyjen toimijoiden välisiä suhteita. Näin ollen maankäytön konflikteilla ei tarkoiteta ainoastaan kuntien ja asukkaiden välisiä kaavoitukseen liittyviä ristiriitoja, vaan konflikteiksi katsotaan myös erilaisten organisaatioiden väliset ristiriidat. Täsmennys on sikäli tarpeen, että NIMBY-tyyppiset suunnittelukiistat ja lehtikuvat vihaisista kansalaisista hallitsevat maankäytön konflikteja koskevaa julkisuutta niin voimakkaasti, että eri organisaatioiden väliset maankäytön konfliktit katoavat kuvasta lähes kokonaan.¹⁰³

Monia maankäytön konflikteja voidaan hyvällä syyllä tarkastella niin sanottuina ilkeinä ongelmina, koska niissä on tavallisesti mukana useita toimijoita, niihin liittyy useita epävarmuustekijöitä, niiden syyt eivät ole täysin tiedossa, eikä niiden tulevia vaikutuksia voida luotettavasti arvioida. Tällaisia ongelmia aiheuttavat etenkin suuret aluerakennus- tai infrastruktuurihankkeet. Toisaalta kaikki maankäytön konfliktit eivät kuitenkaan ole yhtä ilkeitä ongelmia. Esimerkiksi pienen mittakaavan NIMBY-tapauksissa toimijajoukko on usein pieni eikä suunnittelukohteeseen liity muita ongelmallisia asioita kuin sen liiallinen läheisyys tiettyyn taloon tai taloihin.¹⁰⁴

Vaikka maankäytön konflikteille on harvoin löydettävissä täysin yksiselitteistä syytä, on kuitenkin tarkoituksemukaista tyypitellä konfliktien syitä ja selitysmalleja myös yleisellä tasolla. Tällaisia perustyyppisiä ovat ainakin intresseihin, arvoihin, tietoihin, argumentaation tapoihin ja konfliktin menettelytapoihin liittyvät selitysmallit. Konfliktien syiden analyysia voidaan käyttää lähtökohtana myös niiden ratkaisujen hakemisessa, koska erityyppiset konfliktit vaativat usein erilaisia ratkaisumenetelmiä.¹⁰⁵

Intressiristiriita eri toimijoiden välillä on varmasti yleisin näkökulma konflikteihin. Konflikti määritellään tällöin vastakkainasetteluksi kahden tai useamman toimijan välillä. Käytännössä kyse on pyrkimyksestä kontrolloida samoja taloudellisia resursseja. Konfliktitilanteessa toimijat tavoittelevat samanaikaisesti jotakin, jota kaikki eivät voi saavuttaa. Tämä voi olla vaikkapa rakentamiseen kaavoitettu tontti. Intressiristiriidan ideaan liittyy hyötyjen ja haittojen epätasainen jakautuminen toimijoiden välillä. Sen taustaoletuksena on usein nollasummapelejä, jossa toisen etu on toisen tappio tilanteessa, jossa kaikki eivät voi voittaa.

Tutkimusten mukaan yksilöiden persoonallisuuden piirteet tai muut henkilökohtaiset ominaisuudet eivät ennusta konfliktikäyttäytymistä kovinkaan selvästi. Sen sijaan yksilöiden arvoilla on selvempi yhteys konfliktihakuisuuteen: mitä tiukemmin ihminen pitää arvoistaan ja periaatteistaan kiinni, sitä todennäköisemmin

102 Maankäytön konflikteista laajasti selvityksissä Peltonen & Villanen, 2004 ja Peltonen, et al., 2006.

103 Näiden konfliktien monimuotoisuutta kuvaa hyvin Helsingin uudesta yleiskaavasta tehtyjen valitusten kirjo. Julkisuudessa ehkä eniten huomiota on kiinnitetty siihen, että ELY-keskus ja Liikennevirasto ovat valittaneet siitä, ettei kaupunkibulevardien idean ympärille rakentuneen yleiskaavan vaikutuksia liikenteeseen myös valtakunnallisella tasolla ole arvioitu riittävästi. Kaikkiaan yleiskaavasta laadittiin valitusajan aikana 50 valitusta. Esimerkiksi Vartiosaaren osayleiskaavasta tehtiin kymmenen valitusta. Mainittujen valtiollisten tahojen lisäksi valituksia laativat kansalaisjärjestöt, asukasjärjestöt ja useat yksityishenkilöt. Valitukset koskivat muun muassa Malmin lentokentälle, Tuomarinkartanon pelloille ja Keskuspuiston laitamille suunniteltua rakentamista (Helsingin Sanomat 27.12.2016).

104 Englanninkielisessä kirjallisuudessa käsite on 'wicked problems'.

105 Peltonen & Villanen, 2004; Peltonen, et al., 2006.

hän joutuu konfliktiin muiden toimijoiden tai ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Jos konfliktissa ovat mukana osapuolten kaikkein perustavimmat arvot, sen ratkaisu on monimutkaisempaa, sillä arvoista, jotka kiinnittävät osapuolten identiteetteihin, ei voi noin vain käydä kauppaa. Kompromissien hakemisesta voi tulla vaikeaa tai mahdotonta, koska arvot eivät ole yhtä helposti vaihdettavissa kuin esimerkiksi raha tai muut edut.

Konfliktien taustalla osaltaan varsin usein vaikuttavat tiedolliset ongelmat voidaan ymmärtää eri tavoin: kyse voi olla väärinkäsityksestä, tiedollisesta epävarmuudesta tai näkökulmien yhteismitattomuudesta. Väärinkäsityksen ajatus pitää sisällään idean yhteismitallisesta tiedosta, jonka oikeellisuus voidaan osoittaa ja jonka todentamisen kriteereistä konfliktin osapuolet voivat olla yksimielisiä. Väärinkäsitykset voivat ratketa helposti, mutta väärinkäsityksen myöntäminen voi olla vaikeaa itse kullekin. Toisin sanoen älylliset tai teolliset ristiriidat ja arkipäivän elävät konfliktit noudattavat eri logiikkaa.

Edellä mainittujen ohella maankäytön konfliktien syitä voidaan tunnistaa myös toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen liittyen. Konfliktin osapuolten käsitykset toisistaan ovat olennaisia, koska ne ruokkivat näkemyksiä siitä, miksi ja miten vastapuoli mahdollisesti pyrkii toiminnallaan estämään tai häiritsemään omien tavoitteiden toteutumista. Konfliktitilanteissa muun muassa edellä mainitut konfliktien syyt eivät esiinny toisistaan irrallisina, vaan ne kietoutuvat yleensä osaksi varsin kokonaisvaltaista kaavaa tai rakennushanketta koskevaa kiistelyä.

Maankäytön konfliktit näkyvät usein poliittishallinnollisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan rajapinnoilla, koska vaatimukset kohdistetaan tavallisesti valtion tai kunnan päätöksentekijöille. Tätä selittävät institutionaaliset tekijät: esimerkiksi kaavoitus on kunnallinen monopoli, joten on loogista, että paikallisissa konflikteissa vaatimukset kohdistuvat usein kuntaan. Silti konfliktit koskevat periaatteessa kaikkia yksityisiä ja julkisia käytäntöjä, näkemyksiä, tietoja ja arvostuksia, jotka jotenkin kiinnittyvät konfliktin kohteeseen.

Selvitysten perusteella konflikteja syntyy erityisesti, jos ihmisten oikeustajua loukataan. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun normaali kaavoitusprosessi yritetään ohittaa poliittisin perustein tai kulissien takana tehdyillä sopimuksilla. Myös maankäyttösopimukset sekä hankelähtöinen suunnittelu synnyttävät suhteellisen helposti konflikteja, jos ihmiset kokevat, että niitä on ajettu salailleen sekä pienen piirin etuja suojellen. Jos ihmiset kokevat näin, he eivät enää ole halukkaita kuuntelemaan järveäkään hankkeen puolesta puhuvia argumentteja.

Maankäytön konflikteissa kuten muissakin kaavoituksen haasteissa on lopulta varsin usein kyse kulttuurisista haasteista: syvälle juurtuneista toimintakäytännöistä, joita ei haluta kyseenalaistaa tai osata edes tunnistaa. Kulttuurin ja siihen kuuluvien toimintakäytäntöjen äkillinen ja kertakaikkinen muuttaminen taas on usein mahdotonta. Kaiken kaavoituksen takana aina piilevien maankäytön konfliktien ja jännitteiden sekä niiden syiden paremman tunnistamisen ohella yksi tapa viedä tällaista kulttuurista muutosta eteenpäin ovat esimerkiksi erilaiset kokeilut.¹⁰⁶

Esimerkiksi vuoden 2011 alussa tuli voimaan laki, joka kevensi kaavoitusta koskevia määräyksiä kokeilupohjalta. Lain tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voitaisiin edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Kokeilussa mukana olleet kaupungit ovat todenneet kevennykset hyödyllisiksi. Kun kaavoituksen hitaus ja yksityiskohtaisuus on selvästi tunnistettu yhdeksi tärkeimmistä asuntotarjonnan pullonkauloista, kokeilulaki olisi ollut syytä säätää pysyväksi. Tätä ehdottivat myös kokeilussa mukana olleet kaupungit ja näin on tavallaan myös menetelty.¹⁰⁷

106 EVA, 2013, 36–45.

107 Alkuperäisen kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (1257/2010) tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa ja lisätä asuntotuotannon kustannustehokkuutta. Kokeilulaki säädettiin alun perin olemaan voimassa 1.1.2014 saakka. Sen voimassaoloaika kuitenkin jatkettiin (990/2013) viidellä vuodella vuoden 2018 loppuun saakka. Samalla lain alueellista soveltamisalaa laajennettiin poikkeamistoimivallan siirtämisen kokeilun osalta kymmeneen asukasluvultaan suurimpaan kuntaan. Kun viimeisimmän MRL:n muutos esityksen yhteydessä poikkeamistoimivalta siirrettiin kokonaan kuntiin, mainituilla säännöksillä annettu erityinen poikkeamistoimivalta tuli tavallaan tarpeettomaksi ja se kumottiin.

Monien viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan pitäisi kerta kaikkiaan kokeilla jollakin alueella radikaalisti nykyisiä kaavamääräyksiä vapaampaa rakentamista. Toisin sanoen olisi syytä kokeilla jollakin alueella tai jossakin kaupungissa, mitä seuraisi, jos nykyisistä hyvin yksityiskohtaista kaavamääräyksistä yksinkertaisesti luovuttaisiin. Tällainen kokeilu on ilmeisen tarkoituksenmukainen myös yhä tärkeemmän täydennysrakentamisen toteuttamisen kannalta.

Lopulta pelkät kokeilut eivät kuitenkaan riitä. Sen sijaan tarvitaan sekä uudisrakentamista että purkavaa lisä- tai täydennysrakentamista ajatellen laajempaa kaavoituskulttuurin muutosta tukevia sujuvoitettuja kaavamenettelyitä. Kun alueellinen poikkeaminen on jatkossa mahdollista esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaisesti käyttötarkoituksen muutoksissa, sen rinnalle tulisi luoda myös kevyempi asema-kaavan muutosmahdollisuus.

Nykyisin käyttötarkoituksen muutoksia on ratkaistu yksittäisinä poikkeamispäätöksinä, koska on haluttu välttää aikaa vievää kaavaprosessiin ryhtyminen. Kaavaprosessi saattaa kuitenkin olla pakollinen, jos rakennusoikeutta kasvatetaan. Viivästykset ja valitukset johtavat helposti taloudellisen yhtälön pettämiseen täydennysrakennushankkeissa ja käyttötarkoituksen muutoksissa. Sen takia myös maankäyttö- ja rakennuslaissa tulisi menettelyllisesti erottaa jo rakennetun asuntokannan muuttaminen uusien alueiden kaavoittamisesta ja rakentamisesta. Täydennysrakentamisen lisääntyminen korostaa tällaisten tarkistusten merkitystä.

Esimerkiksi viranomaismenettelyitä koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n yhteydessä voitaisiin säätää asemakaavan muuttamisesta eräissä erityistapauksissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi säätämistä siitä, että asemakaava voidaan muuttaa soveltamatta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja viranomaisneuvottelua koskevia säännöksiä. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi se, että asemakaavan muutoksessa on kyse rakennusten käyttötarkoitusten muuttamisesta siten, että liike- tai toimistorakennuksen taikka muiden vastaavien tilojen käyttötarkoitus muutetaan asuntokäyttöön, eikä rakentamisen kokonaismäärä kaavan muutosalueella kasva merkittävästi.

Muun muassa tällaiset prosessuaaliset tarkistukset ovat osaltaan avainasemassa asuntotarjonnan lisäämisen näkökulmasta. Toisaalta prosessuaaliset tarkistukset eivät poista esimerkiksi edellä kuvattuja vinoutuneita kannustinrakenteita. Näiden vuoksi taas kaikki kaavoituksessa kilpistyy lopulta kunnalliseen itsehallintoon: kunnilla ei yksinkertaisesti ole kannusteita liian kovaksi koettuun kasvuun. Kaavoitusbyrokratia taas tarjoaa yhden välineen jarruttaa liialliseksi koettua kasvua, jos sitä siihen halutaan käyttää.

Periaatteessa muodosteilla oleva maakuntahallinto avaa mahdollisuuksia myös maankäytön ohjausta koskevan päätöksenteon perustavampaa uudelleentarkasteluun. Oletettavasti kunnalliseen itsehallintoon ei haluta tai voida suuremmin koskea. Vain valtiolla on aito intressi katsoa kokonaisuuden etua, ainakin periaatteessa. Siksi saattaa olla tarpeen harkita eräitä maankäyttöä koskevia rajoitteita kunnalliseen itsehallintoon siltä osin kuin eräät määräykset, menettelytavat tai käytännöt näyttäisivät toimivan riittävää asuntorakentamista estävästi.

Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista tarkastelleessa työryhmässä kolme kiinteistö- ja rakennusala edustavaa etujärjestöä teki aloitteen, jonka yhtenä kohtana esitettiin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettävää liian yksityiskohtaisten kaavamääräysten kieltoa. Aloitteen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n uudeksi yhteyteen voitaisiin lisätä säännös, jonka mukaan asemakaavaan ei voida ilman erityisiä asema-kaavallisia perusteita sisällyttää yksityiskohtaisia rakennuksen ulkoasua tai sen ympäristöä koskevia määräyksiä.

Sittemmin saman pohdinnan tuloksena on ehdotettu harkittavaksi myös, tulisiko maankäyttö- ja rakennuslaissa säätää asuinalueiden ja -rakennusten pysäköintipaikkojen enimmäismäärästä. Tätä on perusteltu sillä, että autopaikkojen järjestämistä koskevat velvoitteet vahvistetaan tyypillisesti asemakaavoituksen yhteydessä ja ne vaikuttavat merkittävästi asuntorakentamisen kustannuksiin.

Mainitun työryhmän mandaatti oli kuitenkin hallitusohjelman liitteen 4 tavoitteisiin nähden sillä tavoin suppeasti kirjoitettu, että se ei mahdollistanut tällaisten ehdotusten eteenpäin viemistä tai yksityiskohtai-

sempaa tarkastelua. Alan etujärjestöt ovatkin maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeneissa lausunnoissaan myöhemmin toistaneet työryhmälle tekemänsä aloitteen keskeisimmät kohdat. Myös monet viraston kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet esitettyjä ehdotuksia ainakin harkitsemisen arvoisina.

Sinänsä tarpeellisia säädöstarkistuksia periaatteellisempi ongelma kolmen kaavoitustason ohella on monien asiantuntijoiden mukaan se, että kaavoituksen kustannusvaikutusten ja myös muiden taloudellisten vaikutusten arviointi on Suomessa olematonta. Näin voidaan tiivistää useimpien tämän selvityksen yhteydessä kuultujen asiantuntijoiden näkemykset. Ylemmillä kaavatasoilla suurten kokonaisratkaisujen kustannukset tulevat kohtuullisesti näkyviin, mutta asemakaavojen yksityiskohtaisten määräysten vaikutukset eivät tule esiin juuri millään tavoin.

Eräiden keskeisten kaavamääräysten kustannusvaikutukset tunnetaan nykyisin kohtuullisella tarkkuudella. Sen sijaan kaavamääräysten epäsuorat vaikutukset jäävät edelleen jokseenkin täysin pimentoon. Hyvin yksityiskohtaiset kaavamääräykset vievät rakentajilta käytännössä vapauden kokeilla innovatiivisempia ja mahdollisesti myös kustannustehokkaampia vaihtoehtoja. Samalla ne voivat johtaa liian niukkaan tarjontaan tai sen epätarkoituksenmukaiseen rakenteeseen. Periaatteessa myös nämä vaihtoehtoiset kustannukset tulisi jollakin tavoin tehdä läpinäkyviksi. Tämä lienee toistaiseksi liian korkealentoinen tavoite.¹⁰⁸

Kun on ilmeistä, että asuntotarjontaa on varsin voimakkaasti lisättävä nimenomaan siellä, missä on kysyntää ja missä hinnat nousevat, tässä selvityksessä tarkoitettulle tarjontarajoitteiden näkökulmalle on annettava aikaisempaa suurempi painoarvo. Se ei suinkaan tarkoita kaiken sääntelyn kumoamista vaan sääntelyn hyötyjen ja haittojen yksityiskohtaisempaa arviointia. Lyhyesti sanoen kyse on taloudellisten vaikutusten arvioinnista, joka on valitettavasti paljolti loistanut poissaolollaan etenkin kaavoitusratkaisujen yhteydessä ympäristövaikutusten viedessä välillä huomion melkein kokonaan.

Itse asiassa kaavoittajien ja kuntapäätäjien keskuudessa on vasta aivan viime aikoina myönnetty yhä selvemmin se, että päätöksenteon pohjaksi olisi hyvä olla olemassa myös taloudellisia laskelmia ja malleja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, mitä esimerkiksi autopaikkavaatimusten toteuttaminen eri tavoilla rakennettuna tulee maksamaan. Liikkeelle onkin lähdetty kaikkein keskeisimmistä kaavamääräyksistä, joista erityisesti autopaikkanoimit ovat vaikutuksiltaan tärkeimpiä ja usein myös viheliäisimpiä.

Eräissä viime hallituskaudella toteutetun maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä annetuissa lausunnoissa on jopa esitetty lakimuutosta, joka tekisi kaavan kustannusvaikutusten arvioinnista pakollisen. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi erillistä selvitystä kustannusarviosta joko kaavan esitelylistaan tai kaavaselostukseen.¹⁰⁹

Varsin radikaali ehdotus ei kaikunut sikäli täysin kuuroille korville, että edellinen hallitus havahtui kehystriehessään vaatimaan kaavamääräysten kustannusvaikutusten tarkempaa arviointia. Silloisen hallituksen aikomuksena oli tarkentaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä niin, että kunnat veloitetaan arvioimaan kaavoihin sisältyvien rakennusmääräyksien kokonaistaloudelliset ja todelliset kustannusvaikutukset. Sitten tulivat vaalit väliin ja asia jäi silleen.

Nyt kun nykyinen hallitus on pyrkinyt edistämään muutoinkin varsin voimakkaasti muun muassa lainsäädännön sekä talouspolitiikan vaikutusten arviointia, myös kaavoituksen taloudellisten vaikutusten arviointia koskevaan asiaan olisi tarkoituksenmukaista palata. Tämän työn aloittamisessa kannattaa hyödyntää kaikki jo olemassa olevat tiedot ja havainnot tyhjältä paperilta aloittamisen sijasta.

Esimerkiksi vasta tällä hallituskaudella perustettu lainsäädännön vaikutusten arviointineuvosto toteaa lau-

108 Vertaa VATT, 2016.

109 RT (2012) muistiossaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta (vrt. Ympäristöministeriö, 2014).

sunnossaan maankäyttö- ja rakentamislain muuttamisesta, että hallituksen esitysluonnoksessa kuvatut vaikutusarviot painottuvat liikaa viranomaisnäkökulmaan, vaikka merkittävimmät vaikutukset syntyvät yrityksille ja kotitalouksille. Näistä vaikutuksista olisi tullut siten esittää tarkempi arvio. Edelleen esitysluonnos sisältää neuvoston mukaan pääosin laadullisia kuvauksia esitettävien toimenpiteiden vaikutuksista, kun keskeisimmistä taloudellisista vaikutuksista tulisi esittää myös euromääräinen arvio.¹¹⁰ Nämä havainnot koskevat jokseenkin sellaisenaan myös kaavoitusta.

Neuvosto toteaa lausunnossaan tiedostavansa sen mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten arvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään. Myös nämä havainnot koskevat jokseenkin sellaisenaan myös kaavoitusta.

Maankäytön suunnittelu ja kaavoitus on kaiken kaikkiaan taloudellisesti erittäin merkittävä ja kauaskantoinen yhteiskuntapolitiikan osa-alue. Siihen nähden sen perusteista, toimivuudesta ja kehittämistarpeista käydään hämmästyttävän vähän poliittista keskustelua. Kaavoituksen lillukanvarsista keskustelua kyllä käydään sitten sitäkin enemmän.¹¹¹

110 Lainsäädännön vaikutusten arviointineuvosto lausunnossaan MRL:n muutosesityksestä 14.10.2016.

111 EVA, 2013, 41; vertaa VATT, 2016.

5 TUOTTAVUUSTAPPIOT JA KORKEAT HINNAT TARJONTARAJOITTEIDEN TULEMANA

Myös kaavoituksessa metsä pitäisi nähdä puilta. Kaavoituskeskustelua pääsääntöisesti leimaava likinäköisyys estää näkemästä sitä, mitä menetetään, kun kaavoitetaan liian vähän tai kaavoitetaan vääränlaista tuotantoa väärin paikkoihin. Yhden apuvälineen tällaiseen tarkasteluun tarjoavat taloustieteelliset mallinnukset tai ylipäätään taloudellinen ajattelu.

Maamarkkinoiden toiminta on tavallaan hyvin yksinkertaista ja tavallaan kuitenkin monimutkaisempaa kuin usein ajatellaan. Tämän vuoksi edes kaikkein suoraviivaisin kaavoitusprosessi yhdistettynä valitusmahdollisuuksien rajoittamiseen tai kuntien niin kutsuttuun aktiiviseen maapolitiikkaan ei välttämättä takaa kysyntään nähden riittävää tonttitarjontaa.

Asuntotuotannon pitäminen jatkuvasti kysynnän edellyttämällä tasolla edellyttää toki riittävää tonttivarantoa sekä sujuvaa kaavoitusprosessia, jossa maa- ja metsätalouskäytössä olevaa tai toisesta käytöstä kuten vanhoista satamatoiminnoista poistuvaa maata jalostetaan rakennuskelpoiseksi maaksi. Tämä jalostusprosessi vaikuttaa ratkaisevasti myös maan markkinahintaan, jota taas eri toimijat tarkastelevat eri näkökulmista. Tästä aiheutuvaa ja maamarkkinoiden toimivuuden anomaliaksi nimettyä problematiikkaa voidaan lähestyä seuraavasti.¹¹²

Jos esimerkiksi maa- tai metsätalouskäytössä oleva maa sijaitsee alueella, jossa maan potentiaalinen markkina-arvo vaihtoehtoisessa käytössä rakennettuna tonttina nousee korkeammaksi kuin alkuperäisessä käytössä, maalle syntyy odotusarvoa. Todennäköisyyden kasvaessa sille, että alue tulee kaavoituksen piiriin ja jalostuu siten korkeamman käyttöarvon maaksi, myös maan hinnan odotusarvo nousee ja lähestyy vähitellen tonttimaan tosiasiallista hintaa.

Rakennettavien uusien asuntojen osalta taas hinta määräytyy vapailla markkinoilla ennen muuta tiettyyn alueeseen kohdistuvan kysynnän perusteella. Suunnitteluvaiheessa rakennuttaja arvioi muun muassa vanhojen asuntojen hintatason, hintojen muutosodotusten, rakennettavien asuntojen sijainnin, ominaisuuksien ja laadun perusteella asuntojen odotettavissa olevaa hintatasoa. Kun odotettavissa olevasta myyntihinnasta vähennetään suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä rakennuttajan vähimmäistuottovaatimus, saadaan enimmäishinta, jonka rakennuttaja on valmis maksamaan tietyllä alueella olevasta tonttimaasta.

Jos maanomistajien hintaodotukset ja rakennuttajien hintapyyntömahdollisuudet eivät kohtaa, rakentaminen ei toteudu, vaan kyseinen maa-alue tai tontti jää odottamaan tulevaisuuteen. Jos tällainen tilanne markkinoilla yleistyy, se voi johtaa pulaan rakennuskelpoisesta maasta, vaikka maata olisi lähtökohtaisesti runsaasti tarjolla. Jos suuri osa maasta on yksityisessä omistuksessa ja odotukset maan hinnan kohoamisesta tulevaisuudessa ovat hyvin vahvoja, maanomistajat voivat pidättäytyä tuomasta maitaan osaksi aktiivista tarjontaa, kansankielellä ”pantata maitaan”.

Mitä houkuttelevammasta alueesta on kysymys, sitä vahvempia ovat yleensä hintojen nousuun liittyvät odotukset ja sitä todennäköisempää on, että näin myös käy; toisin sanoen maanomistajat kieltäytyvät myymästä maitaan raakamaan hinnalla tai muutoinkin markkinahintaa alemmalla hinnalla. Merkille pantavaa on, että tämä voi olla maanomistajan kannalta täysin rationaalista käyttäytymistä eli maksimoida maanomistajan pitkän aikavälin tuotto-odotukset, sillä maa ei hyödykkeenä kulu tai vanhene.

Jos kunnat samanaikaisesti ovat passiivisia edistämään maan tarjontaa tällaisessa tilanteessa, maata ei tule riittävästi tarjolle, mikä johtaa pitkällä aikavälillä tonttien ja asuntojen hintojen nousuun. Toisaalta jos rakennuttaja saisi tontin huomattavasti markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla kuin se olisi valmis maksamaan,

112 Ahonen, et al., 2008; vertaa Laakso & Loikkanen, 2004; Laakso & Kähkönen, 2008.

tämäkään ei vapailla markkinoilla johtaisi siihen, että asuntoja valmistuisi huomattavan runsaasti ja ne myytäisiin huomattavasti halvemmalla.

Tämä taas johtuu siitä, että vapailla markkinoilla rationaalinen rakennuttaja myy asunnot joka tapauksessa markkinahintaan ja pyrkii välttämään merkittävän ylitarjonnan syntymistä alueelle. Jos rakennuttaja myisi asunnot markkinahintaa alemmalla hinnalla, suuri osa niistä päätyisi käytännössä eräänlaista keinottelua harjoittaville markkinaspekulanteille, jotka pyrkisivät myymään asunnot edelleen täyteen markkinahintaan. Myydessään asunnot siis joka tapauksessa markkinahintaan rakennuttaja saa näin itselleen suuremman voiton, mutta kunta saa vastaavasti vähemmän rahaa alueen kunnallistekniikan ja palveluiden rakentamiseen.

Maamarkkinoita koskevan taloustieteellisen tarkastelun lähtökohtana onkin se ilmeinen tosiseikka, että yritykset ja kotitaloudet ovat aina halukkaita maksamaan hyvästä saavutettavuudesta. Saavutettavuuden paraneminen nostaa maan hintaa sekä lisää kysyntää tehokkaammalle rakentamiselle. Kaupunkialueen maankäyttömalli on taloustieteellinen viitekehys, jonka avulla voidaan analysoida saavutettavuuden, siitä riippuvan maankäytön kysynnän, maan hinnan, maankäytön tehokkuuden, toimintojen sijoittumisen sekä kaupunkialueen laajuuden välisiä yhteyksiä.¹¹³

Mallin lähtökohtana on monesta keskuksesta koostuva kaupunkialue, joka muodostuu pääkeskuksesta ja alakeskuksista sekä näitä yhdistävästä liikenneverkosta. Edelleen hyvin saavutettavissa olevaa maata on niukasti suhteessa sen potentiaalisten käyttäjien määrään, joten tällainen maa on aina kalliimpaa kuin huonosti saavutettavissa oleva maa. Eri potentiaaliset käyttäjät ja käyttömuodot joutuvatkin käytännössä kilpailemaan siitä keskenään.

Yritysten halukkuus maksaa maasta riippuu käänteisesti erilaisista kuljetus-, liikkumis- ja kommunikointikustannuksista. Vastaavasti kotitalouksien halukkuus maksaa asumisesta määräytyy työmatkojen ja palveluiden edellyttämän liikkumisen kustannusten perusteella. Nämä koostuvat sekä rahallisista kuluista että liikkumisen matka-ajasta. Sekä yritykset että kotitaloudet ovat valmiita maksamaan sitä enemmän, mitä parempi sijainti on niiden omien tarpeiden kannalta.

Kaupunkialueen maankäyttömalli havainnollistaa, miten kaupunkialueen maankäyttö määräytyisi täysin markkinaehtoisesti. Jokaiseen sijaintiin sijoittuu se maankäyttömuoto, jota edustavat toimijat ovat sekä kykeneviä että halukkaita maksamaan maasta eniten siinä sijainnissa. Yksinkertaistaen yritykset sijoittuvat ensi sijassa pääkeskukseen sekä alakeskuksiin, koska ne ovat valmiita maksamaan maasta eniten näistä sijainneista ja niiden taloudelliset resurssit ovat useimpia kotitalouksia suuremmat. Keskusten ulkopuolinen vyöhyke kaupunkialueella muodostuu ennen muuta asumisesta sinne asti, missä maan hinta asumiskäytössä on korkeampi kuin maa- ja metsätaloudessa.

Mallissa maan markkinahinta on kiinteässä yhteydessä maankäytön tehokkuuteen, jota voidaan mitata esimerkiksi rakennetulla kerrosalalla maa-pinta-alaa kohti tai asukas- tai työpaikkatiheydellä. Mitä korkeampi on maan markkinahinta, sitä tehokkaammin alue pyritään aina hyödyntämään markkinaehtoisessa mallissa. Jos maan markkinahinta nousee kiihtyvästi keskustaa lähestyttäessä, myös maankäytön tehokkuus kasvaa vastaavasti. Maa otetaan keskustassa tehokkaaseen käyttöön varaamalla suurempi osa maa-alueesta rakennusmaaksi ja rakentamalla korkeampia rakennuksia.

Maankäyttömalli oletuksineen on yksinkertaistus, jonka tarkoituksena on kuvata maan hinnan ja maankäytön keskinäistä riippuvuutta sekä maankäytön yleistä määräytymisprosessia. Tulosten voidaan tulkita kuvaavan markkinoiden luomia paineita kiinteistömarkkinoille sekä maankäytön suunnittelulle kaupunkialueella tapahtuvien muutosten seurauksena. Käytännössä mallin kuvaaman markkinaehtoisesta tehokkuuden toteutuminen on kuitenkin riippuvaista monista yhteiskunnan asettamista rajoituksista kuten kaavamääräyksistä.¹¹⁴

113 Tästä mallista ja sen tulkinnasta Loikkanen & Laakso, 2016, 31–37; Laakso & Loikkanen, 2004.

114 Ibid.

Yhteiskunta vaikuttaa maankäyttöön vastaamalla perusrakenteen toteuttamisesta ja ylläpidosta sekä ohjaamalla ja rajoittamalla paitsi yhteiskunnan omistaman myös yksityisten maanomistajien maankäyttöä. Tätä toteutetaan sekä yleispiirteisellä että yksityiskohtaisella maankäytön suunnittelulla, jolla on hyvin moninaisia tarkoituksia: katujen, yleisten alueiden ja yhdyskuntateknisten verkostojen tehokas ja taloudellinen rakentaminen ja ylläpito; yhdys- kuntarakenteen ohjaaminen toimivan ja taloudellisen palveluverkoston mahdollistamiseksi; negatiivisten ulkoisvaikutusten vähentäminen sijoittamalla muille haittaa aiheuttavat toiminnot erilleen sekä positiivisten ulkoisvaikutusten synnyttäminen, kuten hyvä kaupunkikuva, viihtyisät viheralueet tai mahdollisuus sosiaaliseen vuorovaikutukseen.

Kaavoitukseen ja muuhun maankäytön ohjaukseen sisältyvän rakennustehokkuuden rajoittamisen vaikutusta voidaan analysoida maankäyttömallin avulla. Jos maankäytön tehokkuutta rajoitetaan suhteessa kysynnän ja tarjonnan perusteella määräytyvään tehokkuuteen, se vaikuttaa maan hintaan ja maankäyttöön koko kaupunkialueella. Jos esimerkiksi pääkeskuksessa maankäytön tehokkuutta rajoitetaan tietyllä tasolla, tehokkuus nousee muilla alueilla, koska rakentamisen kysyntä purkautuu ulommille vyöhykkeille. Tämän seurauksena maan hinnan osuus kerrosneliöhinnoista kasvaa kaikkialla.

Toisin sanoen kaupunkialueen yritykset ja kotitalouden maksavat kaikissa sijainnissa enemmän toimitiloista ja asumisesta. Koska rakentamista rajoitetaan kaikkein halutuimmista ja samalla kalleimmista sijainneista, painopiste siirtyy vähemmän haluttuihin ja hieman halvempiin sijainteihin. Tämä siirtymä on kuitenkin seurausta vain ja ainoastaan maankäyttöön kohdistuvista rajoituksista.

Maankäytön perusmallin mukaan markkinaehtoisien kehityksen tuloksena myös Helsingissä kaupungin kasvun pitäisi johtaa asukas- ja työpaikkatiheyksien sekä rakennustehokkuuden kasvuun erityisesti kanta-kaupungissa. Toteutunut kehitys on kuitenkin ollut täysin toisenlaista aivan viime vuosiin saakka. Itse asiassa Helsingin kaupunki on historiallisesti laajentunut lähinnä alueliitosten tuloksena ja suuntaus on jatkunut viime aikoihin asti esityksillä muodostaa koko pääkaupunkiseudun kattava kunta tai metropoli.

Samaan aikaan toiminnallinen kaupunkialue on laajentunut hajanaisesti jopa kymmenien kilometrien päähän kantakaupungista, ja se kattaa jo toistakymmentä kuntaa. Nämä ekstensiiviset ja hajauttavat kehityssuunnat ovat hallinneet käytännössä toteutunutta kehitystä, kun samalla intensiivistä kasvua eli hyvin sijaitsevan kantakaupungin ja sen välittömän ympäristön tiivistämistä on tapahtunut vain vähän ennen kuluvaa vuosikymmentä. Kantakaupungin väestö- ja työpaikkatiheydet ovat pysyneet suunnilleen samoina 1960-luvulta lähtien, vaikka koko kaupunkialueen väestö- ja työpaikkamäärät ovat kasvaneet.

Helsingin seudun toteutunut kehitys poikkeaa selvästi kaupunkitaloustieteen maankäytön perusmallin ennustamasta markkinaehtoisesta mallista, jonka mukaan yritystoiminnan kasvusta seuraavan väestön lisäyksen ja tulotason nousun tulisi johtaa maankäytön tehokkuuden sekä väestö- ja työpaikkatiheyksien kasvuun kaikilla etäisyyksillä. Erityisesti näin pitäisi käydä pääkeskuksessa mutta rajoitetummin myös alakeskuksissa. Samalla kaupungin laajenemisen tarve jää vähäisemmäksi. Helsingissä näin ei kuitenkaan ole käynyt.¹¹⁵

Vaikka Helsingin alueellinen hajautuminen on koskenut sekä väestöä että työpaikkoja, niin työpaikat ovat alueellisesti silti huomattavasti keskittyneempiä kuin väestö. Helsingin seudun työpaikoista 75 prosenttia on yrityksissä, joiden tarvitsema maa-ala on yhteensä vain noin prosentti seudun maapinta-alasta.

Helsingin kantakaupungin lisäksi seudulle on syntynyt useita alakeskuksia, jotka myös toimivat palveluiden ja työpaikkojen keskittymänä. Useimmat näistä ovat kuitenkin edelleen suhteellisen pieniä ja hajanaisia sekä palvelutarjonnaltaan rajoittuneita. Kantakaupungissa on edelleen kaikkiaan noin kolmannes koko seudun työpaikoista.

Helsingin seudun kehitykselle on ollut tunnusomaista hajautuminen, joka on jatkunut käytännössä koko sodanjälkeisen ajan. Euroopan ympäristövirasto päätyy eurooppalaisten kaupunkiseutujen vertailussaan

115 Tästä kehityksestä tarkemmin Loikkanen & Laakso, 2016, 38–51.

siihen, että Helsingin seutu on aineiston hajautunein suuri kaupunkialue Pohjois- ja Länsi-Euroopassa. Se pitää kaupunkialueen maankäytön hajautumista huolestuttavana ilmiönä, joka aiheuttaa sekä sosiaalisia, taloudellisia että ympäristöllisiä haittavaikutuksia.

Euroopan ympäristöviraston mukaan hajautuminen on synonyymi suunnittelemattomalle ja pienin askelin tapahtuvalle kaupunkikehitykselle, jolle on tunnusomaista erityisesti alhaisen tehokkuuden maankäyttö kaupunkialueen reunalla. Tällainen kehitys on päässyt toteutumaan Helsingin seudulla, vaikka Suomessa julkinen sektori ohjaa maankäyttöä varsin järeällä koneistolla: nelitasoisella hierarkkisella suunnittelujärjestelmällä, johon kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakunta-, yleis- ja asemakaava.¹¹⁶

Kaupunkirakenteen hajautumisen haitat tavataan liittää erityisesti ympäristövaikutuksiin. Maankäytön hajautumisen haitat eivät kuitenkaan rajoitu vain ympäristövaikutuksiin. Maankäytön rakenteet vaikuttavat väestö- ja työpaikkatiheyksien välityksellä myös yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuuteen. Jos maankäytön suunnittelu tai muut syyt rajoittavat maan tarjontaa ja rakentamista asumisen tai työpaikkojen kannalta parhaissa sijainneissa, asuntojen ja muiden kiinteistöjen hinnat nousevat korkeammiksi kuin tiiviimmän rakenteen tapauksessa.

Tämä toteutuu siis kaikilla etäisyyksillä keskustasta. Kasvavan kaupunkialueen tapauksessa maankäytön hajautuneisuus sekä tarjonnan kyvyttömyys seurata kysynnän kasvua johtavat siihen, että asuntojen hinnat ja vuokrat nousevat enemmän kuin tiiviimmän ja tarjonnaltaan joustavamman kaupunkialueen tapauksessa. Tämä nousu näkyy koko kaupunkialueella. Tämä on kaupunkitaloustieteen yksi keskeisimpiä tuloksia.¹¹⁷

Pääkaupunkiseudun asuntojen keskimääräiset neliöhinnat olivat vuonna 2014 noin 2,2-kertaiset muun Suomen vastaaviin asuntoihin verrattuna. Suhteellinen ero muun maan asuntojen hintoihin on kasvanut koko ajan muutamia lyhyitä poikkeuksia lukuun ottamatta 1990-luvun puolivälistä alkaen. Alueelliset hintatilastot osoittavat, että erityisesti Helsingin halutuimpien alueiden hintataso on kasvanut suhteessa seudun muihin alueisiin. Asumisväljyyden kasvu puolestaan pysähtyi Helsingissä viime vuosikymmenellä ja se on sittemmin kääntynyt loivaan laskuun, mikä on suurelta osin seurausta korkeista asuntojen hinnoista ja vuokrista sekä niiden nopeasta noususta.

Korkeiden asumiskustannusten vuoksi yritysten ja osin jopa julkisen sektorin on maksettava korkeampia palkkoja Helsingin seudulla voidakseen saada työvoimaa maan muista osista. Näin maankäytön rakenteet sekä asuntotarjonnan vähäisyys ja joustamattomuus synnyttävät osaltaan kilpailukykyongelman, mikä heijastuu hyvin voimakkaasti koko maan talouteen johtuen Helsingin seudun koosta sekä asemasta kaikkein korkeimman tuottavuuden alueena.¹¹⁸

Asuntojen tarjonnan ja erityisesti tarjontarajoitteiden vaikutusta kaupunkialueiden asukkaiden hyvinvointiin, tuottavuuteen, talouden kasvuun ja työllisyyteen pohditaan parhaillaan myös monissa muissa maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa maankäytön rajoitteiden tiukkuuden on osoitettu olevan vahvassa yhteydessä asumiskustannusten alueellisiin eroihin ja paikallisten työmarkkinoiden joustavuuteen. Viime vuosina tällaisiin maankäytön ja asumisen välillisiin talousvaikutuksiin on kiinnitetty huomiota varsin monessa kansainvälisessä ja kotimaisessa tutkimuksessa.¹¹⁹

Pääkaupunkiseudulla liike- ja toimitilamarkkinoiden tilanne on aina Helsingin kantakaupunkia myöten poikennut asuntomarkkinoiden tilasta. Liikeryityksille on ollut jopa yllättävän hyvin tarjolla tilaa vanhassa toimitilakannassa ja kaavoitettuja tontteja on ollut runsaasti saatavissa uusien toimitilojen rakentamiseksi. Toimitilakannassa tyhjen toimistotilojen osuus oli 12,5 % keväällä 2015 ja tyhjää toimistotilaa oli markkinoilla tarjolla yli miljoona kerrosneliötä. Pääkaupunkiseudun kaavoitetuilla toimitilanteilla oli vuoden

116 EEA, 2006; vertaa Loikkanen & Laakso, 2016.

117 Loikkanen & Laakso, 2016, 38–51.

118 Tästä myös VM, 2016a; 2016b.

119 Näitä tutkimuksia luetteloivat Loikkanen & Laakso, 2016, 47–51; vrt. Andersson & Andersson, 2014.

2015 alussa rakennettavissa olevaa varantoa noin 18 miljoonaa kerrosneliötä, josta 6 miljoonaa toimistotontteja ja 7 miljoonaa muita teollisuus- tai varastotontteja.

Yritysten käyttöön varattu tonttitarjonta riittäisi lähes 40 vuoden tarpeisiin vuosien 2011 ja 2014 keskimääräisellä tuotantotasolla. Ero on yksinkertaisesti valtava tavallisiin asuintaloihin verrattuna. Tämän seurauksena yrityssektorin tonttien tai tilojen hinnat ja vuokrat eivät ole nousseet asuntosektorin tapaan. Näin ollen maa- ja kiinteistömarkkinat eivät ole muodostaneet samanlainen estettä yritystoiminnan sijoittumiselle Helsingin seudulle kuin kotitalouksien muutolle muualta maasta pääkaupunkiseudulle.

Helsingin kaupungin ja koko Helsingin seudun maankäytön suunnittelussa on vuosikymmenien kuluessa nähty erilaisia suuntauksia. Niissä erityisesti suhtautuminen seudun pääkeskuksen eli Helsingin kantakaupungin kehittämiseen on vaihdellut. Kantakaupungin yleiskaavassa vuodelta 1976 tavoitteena oli estää keskustan työpaikkojen kasvu ja ohjata työpaikkoja Pasilaan. Perusteluna oli kantakaupungin liikenteen liiallinen ruuhkautuminen sekä asumisen syrjäytyminen toimistojen tieltä keskustan liepeillä kuten myös huoli arvokkaan rakennuskannan mahdollisesta purkamisesta.

Ratkaisua haettiin nimenomaan halutuimman ja parhaiten saavutettavan työpaikka-alueen kehityksen jarruttamisesta – ei kantakaupungin tiivistämisestä asuin- ja työpaikka-alueena tai liikennemäärien rajoittamisesta. Esikaupunkien yleiskaavassa vuodelta 1982 keskeisenä tavoitteena olikin kehittää erilaisista aluekeskuksista kuten Itäkeskuksesta ja Malmista uusia työpaikkakeskittymiä erityisesti palveluille ja toimistotyöpaikoille. Aluekeskusten kehittäminen nähtiin Helsingin sisäisenä asiana, ei seudullisena kysymyksenä. Pääkeskuksen kehittämisen taloudellisia kasautumisetuja ei tunnustettu juuri lainkaan. Sen sijaan yritysten oletettiin siirtyvän sinne, mihin suunnitelmat ne ohjaavat.

Helsingin Itäkeskukseen kehittyikin vahva kaupan keskittymä ja myös Malmille jonkinlainen, mutta pääkonttorit ja nopeasti kasvavien palvelualueiden toimipaikat eivät niihin sijoittuneet. Ne hakeutuivat kantakaupungin reunoille sekä Keilaniemeen, muualle Espooseen ja myöhemmin Helsinki-Vantaan lentokentän vaikutusalueelle. Toisin kuin kantakaupunki monet näistä alueista olivat tuolloin varsin heikkojen joukko-liikenneyhteyksien alueita, mikä loi tarpeen investoida kasvavan henkilöautoliikenteen edellyttämiin väyliin ja pysäköintialueisiin.¹²⁰

Vasta vuoden 2003 Helsingin yleiskaavassa kantakaupungin merkitys Helsingin ja samalla koko Helsingin seudun pääkeskuksena nostettiin aikaisempaa voimakkaammin esille. Kaupungin kehittäminen sai selvästi aikaisemmasta poikkeavan suunnan, kun keskeisiksi rakentamisalueiksi osoitettiin kantakaupungin ja Laajasalon satama-alueet sekä Pasila. Kantakaupungin todellinen tiivistäminen näille alueille tuli kuitenkin mahdolliseksi vasta kantakaupungin tavarasatamien siirryttyä viivästysten jälkeen Vuosaareen.

Vahinko oli tuolloin kuitenkin jo tapahtunut. Tämä käy ilmeiseksi vertailtaessa pitkällä aikavälillä esimerkiksi Helsingin ja Tukholman maankäytön suunnittelua sekä käytännössä toteutunutta yhdyskuntarakennetta. Tukholman kaupunkiseudun kasvu on kanavoitu tehokkaasti sisäänpäin tiivistäen samalla koko seudun rakennetta. Sen sijaan Helsingissä kehitys on ollut päinvastaista: keskeisen ydinalueen merkitys on suhteellisesti heikentynyt ja työpaikat ovat hajautuneet.

Tukholman ja Helsingin niin sanottujen sisempien ydinalueiden tiivistyminen vuosina 2000 -2010 poikkeaa huomattavasti: Helsingin ydinalueiden väestö on kasvanut vain 15 prosenttia, kun taas Tukholmassa kasvu on ollut noin 40 prosenttia; työpaikat ovat Helsingissä kasvaneet noin 15 prosenttia, kun taas Tukholmassa ne ovat kasvaneet noin 50 prosenttia. Myös Helsingin alakeskusten kehittyminen on ollut hajautunutta Tukholmaan verrattuna.¹²¹

120 Tästä kehityksestä Loikkanen & Laakso, 2016, 49– 51.

121 Ibid.

Helsingin seudun uusimmissa maankäyttö- ja liikennesuunnitelmissa vuosilta 2014 ja 2015 pääkeskuksen ja vahvojen raideliikenteeseen tukeutuvien alakeskusten tärkeys on tunnustettu ja niiden vahvistaminen on suunnitelmien keskeinen tavoite. Myös hiljattain vahvistetussa Helsingin yleiskaavassa vuodelta 2016 kantakaupungin merkitys nähdään uudella tavalla seudullisen verkostokaupungin pääkeskuksena.

Uudessa yleiskaavassa kantakaupunkia esitetään laajennettavaksi Kehä I:n sisäpuolelle toteutettavien kaupunkibulevardien vyöhykkeille, joihin suunnitellaan noin kolmannes Helsingin uudisrakentamisesta vuoteen 2050 mennessä. Liikennejärjestelmä perustuu ensi sijassa raideliikenteeseen, kun taas henkilöautoliikennettä halutaan vähentää. Kaikkein vetovoimaisimman ja parhaiten saavutettavan alueen eli kantakaupungin tiivistämistä uudessakaan yleiskaavaluonnoksessa ei kuitenkaan suunnitella vaan tiivistäminen tapahtuu kantakaupungin reunoilla, erityisesti Pasilan ja Kalasataman akselilla sekä Jätkäsaarella ja Kruunuvuorenrannassa.

Tämä on todettu eräissä puheenvuoroissa varsin selvin sanoin.¹²² Kaupunkibulevardien avulla tapahtuva tiivistäminen on saanut osakseen myös varsin voimakasta kritiikkiä. Esimerkiksi eräissä julkisissa puheenvuoroissa sitä on kutsuttu idealistiseksi ajatukseksi väärässä ajassa ja paikassa. Esimerkiksi Helsingin Esplanadit ja muiden metropolien kävelykadut syntyivät yli sata vuotta sitten ja nykyiseen verrattuna minimaalisin liikennemäärin. Jos esimerkiksi Espooseen vievällä Länsiväylällä liikkuu päivittäin jopa 120 000 autoa, siitä voidaan tehdä kävelykatu vain kieltämällä autoilu kokonaan. Pienellä pihakadulla näin voidaan menetellä mutta valtaväylien kohdalla siitä seuraa väistämättä ongelmia.¹²³

Uudenmaan ELY-keskus ja Liikennevirasto ovatkin valittaneet Helsingin uuteen yleiskaavaan sisältyvistä kaupunkibulevardeista Helsingin hallinto-oikeuteen. Käytännössä valitus koskee neljää pääväylää, jotka ovat juuri Länsiväylä sekä lisäksi Lahdenväylä, Turunväylä ja Hämeenlinnanväylä. ELY-keskus perustelee omaa valitustaan sillä, että sen tehtävänä on huolehtia seudullisista ja valtakunnallisista yhteyksistä. Kaupunkibulevardit taas aiheuttaisivat merkittäviä liikenteellisiä ongelmia, joita olisivat esimerkiksi tavaraliikenteen ja pitkän matkan linja-autoliikenteen hidastuminen sekä liikenneturvallisuuden heikkeneminen. Myös Liikennevirasto katsoo hankkeella olevan valtakunnallisesti haitallisia vaikutuksia liikenteeseen.¹²⁴

Pääsääntöisesti maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan julkilausutut tavoitteet ovat jokseenkin järkeviä. Sen sijaan käytännössä toteutunut kehitys ei läheskään aina vastaa tavoiteltua. Suomen hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä on jäykkä ja perustuu oletukseen siitä, että tulevaisuus on pitkiksi ajoiksi ennakoitavissa eikä merkittäviä muutostarpeita ole odotettavissa. Todellisuudessa sekä yritystoiminnan että asumisen sijainnit ja tilatarpeet muuttuvat pitkällä aikavälillä tavalla, jota viranomaisten on osin mahdotonta ennakoita. Valtavat määrät tyhjillään olevaa toimistotilaa ovat hyvä osoitus tästä.

Tällaisen kehityksen takia monissa maissa kaavoituksen hierarkkisuus ja yksityiskohtaisuus ovat ainakin eräin osin vähäisempää kuin Suomessa, ja yksityisellä sektorilla on suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaavoitukseen. Vaikka Suomessa on uudistettu maankäyttö- ja rakennuslaki vuosituhannen vaihteessa, se vaikuttaa ainakin eräiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vanhanaikaiselta ja huonosti toimivalta jo nyt. Lisäksi edes sen tarjoamia keinoja ei kunnissa ole käytetty joko lainkaan tai ainakaan riittävästi.¹²⁵

122 Loikkanen ja Laakso (2016, 51) toteavat tämän varsin selvästi. Tämän ilmenee myös Helsingin (2016) asumisen ja maankäytön toteutusohjelmasta. Vastaavasti tämä ilmenee myös Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston (2014, 5) yleiskaavatyön taustaselvityksestä, jossa todetaan jo aluksi seuraavaa: ”Kantakaupunki on pääosin kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti merkittävää aluetta, mikä huomioidaan alueen kehittämisessä. Erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen muutoksissa vaatii aina tapauskohtaista tarkastelua. Kaupunkikuvan ja viherympäristön kehittäminen tapahtuu alueen arvot huomioiden [...] Helsingille tunnusomainen merellisyys ja vihreys säilytetään ja sitä vahvistetaan, virkistysmahdollisuuksia ja rantareittejä kehitetään. Urbaanit, historialliset kaupunkipuistot ja julkiset kaupunkitilat toimivat kaupunkilaisten kohtauspaikkoina sekä kulttuurin, tapahtumien ja matkailun näyttämönä. Lisä- ja täydennysrakentamispaineen kasvaessa kulttuurihistoriallinen näkökulma tulee olemaan tärkeä tekijä alueiden identiteetin ja kaupunkiympäristön laadun määrittelyssä.”

123 Asiasta esimerkiksi professori Mari Vattovaara Helsingin Sanomissa 18.1.2017.

124 Helsingin Sanomat 27.12.2016.

125 Loikkanen, 2013, 24–33; vertaa Takalo-Eskola, 2005; Rakennusteollisuus RT (2012); EVA, 2013.

Kaikkia läntisiä talouksia kalvaneen finanssikriisin takia pitkiksi ajoiksi taantunut talouskehitys on käynnistännyt myös Suomessa keskustelun siitä, miten maan kilpailukykyä voidaan nykyoloissa parantaa. Tässä onnistuminen johtaisi voimakkaampaan talouden ja työllisyyden kasvuun, jonka varassa myös julkisen talouden ongelmia olisi helpompi hoitaa. Kotimaisessa keskustelussa on korostettu erityisesti palkka- ja veropolitiikan sekä työurien merkitystä yksityisen sektorin kilpailukykyyn ja julkisen talouden tasapainoisuuden osatekijöinä.

Niiden ohella on puhuttu myös rakenteellisista uudistuksista, jotka edistäisivät tuote- ja prosessi-innovaatioita, uutta yritystoimintaa sekä sen kautta syntyvää viennin ja koko talouden kasvua. Kotimaisessa keskustelussa on jäänyt liian vähälle huomiolle tuottavuuskehityksen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden riippuvuus kaupunkialueiden kasvusta ja niiden maankäytön rakenteista. Kaupunkialueiden maankäyttöä koskevien ratkaisujen tuloksena muotoutuvat yhdyskuntarakenteet vaikuttavat sekä yksityisen että julkisen sektorin toimivuuteen ja tuottavuuteen enemmän kuin hallinnolliset rakenteet tai reformit sinänsä.

Suomessa monien hallinnollisten reformien yhtenä tavoitteena on mainittu yhdyskuntarakenteiden tiivistäminen, mutta sillä ei ole nähty kiinteää yhteyttä kilpailukykyyn. Tiivistämistavoitteesta huolimatta maankäyttö on tosiasiallisesti hyvin hajautunutta ja kaavoitus toimii usein esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavan tavoin osin jopa tavoitteidensa vastaisesti: periaatteena on pikemminkin kasvua kaikkialle kuin yhdyskuntarakenteiden todellinen tiivistäminen.¹²⁶

Hajautuneet yhdyskuntarakenteet ovat ongelmallisia myös kotitalouksien kannalta. Väljästi rakennettujen välialueiden luonto tarjoaa toki eräänlaisia viherpalveluja, mutta sekä yksityisten että julkisten palvelujen tarjonta ja varsinkin sen monipuolisuus voi kasvaa vain varsin korkean asukastiheyden myötä. Kaupunkien vetovoima perustuu ennen kaikkea korkean tuottavuuden mahdollistamalle hyvälle tulotasolle, työtilaisuuksien runsaudelle sekä palvelutarjonnan monipuolisuudelle.

Hajautunut yhdyskuntarakenteen vaikuttaa myös asuntojen hintatasoon. Välialueiden ja alhaisten asukastiheyksin vuoksi rakentaminen ja asutus siirtyvät käytännössä yhä kauemmas työpaikoista, joista suuri osa on edelleen pääkeskuksessa. Tällöin hyvillä paikoilla sijaitsevista asunnoista tulee suhteellisesti niukempia, mikä nostaa niiden hinta- ja vuokratasoa kaikilla etäisyyksillä pääkeskuksesta. Tämä taas syö hajautuneen kaupunkialueen asukkaiden ostovoimaa, mikä puolestaan toimii alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen tehokkaana jarruna jäykistäen myös työmarkkinoiden toimintaa.

Tämä on todettu jo edellä mutta se on syytä toistaa vielä kerran: Yksi kaupunkitaloustieteen keskeisimpiä tuloksia on se, että mitä väljemmin kaavoitettu kaupunki on, sitä kalliimpia asunnot ovat koko kaupunkialueella. Jos Helsingin kantakaupunkiin voitaisiin lisätä 200 000 asuntoa kuin tietokonepelissä, asuntojen hinnat laskisivat sekä kantakaupungissa että erityisen paljon sen ulkopuolella.¹²⁷ Reaalimaailmassa tämä ei ole mahdollista, joten kantakaupungin ja muiden haluttujen sijaintien hinnat nousevat koko ajan. Korkeat hinnat taas johtavat jatkuvaan keskusluun niiden syistä ikään kuin asiaan liittyisi jonkinlainen suuri salaliitto tai muuta mystiikkaa.

Helsingin hintojen päivittelyyn liittyy taloustieteellisessä katsannossa eräitä erikoisia piirteitä. Edellä esitetyllä tavalla Helsinki on rakennettu hyvin hajanaisesti eikä edes uusi yleiskaava pidä sisällään vanhan kantakaupungin olennaista tiivistämistä. Kaikkein voimakkain kysyntä kuitenkin kohdistuu nykyisin nimenomaan kantakaupunkiin sekä sen välittömässä läheisyydessä oleville alueille. City-asuminen tuo laajojen työmarkkinoiden ja kulutusmahdollisuuksien ohella statusta siinä missä omakotitalo ennen. Tämä johtaa kiinteän tarjonnan oloissa väistämättä nimenomaan kantakaupungin hintojen ja vuokrien varsin voimakkaaseen nousuun.

Julkisessa uutisoinnissa näyttäisi kuitenkin esiintyvän erikoinen olettama siitä, että asuminen kantakaupungissa kuuluu ikään kuin luovuttamattomiin perusoikeuksiin. Tämän edellytetään ainakin epäsuorasti olevan myös

126 Tästä kokonaisuudesta Loikkanen, 2013, 45–49.

127 Soininvaara & Särelä, 2015, 91.

edullista. Niinpä uutisista saadaan lukea, miten kantakaupungin vuokrat alkavat nousta keskituloisille helsinkiläisinkuille ja lapsiperheille liian korkeiksi. Niistä saadaan myös lukea siitä, miten osa vuokralaisista on valmis maksamaan jopa puolet käteen jäävistä tuloistaan, jotta he voisivat asua yksiossa Helsingin keskustassa.

Tästä taas seuraa tarkemmin katsottuna takaperoinen vaatimus siitä, että vuokra-asuntojen tarjontaa kantakaupungissa sekä sen välittömässä läheisyydessä pitäisi lisätä, jotta niiden hinnat alkaisivat laskea.¹²⁸ Päätelystä vain toinen osa on pätevä: asuntojen tarjontaa todellakin on lisättävä – ja nimenomaan halutuissa ja hyvissä sijainneissa. Sen sijaan vaatimus hintojen laskusta on vähintäänkin erikoinen, minkä voi helposti todeta, jos jokainen miettii itseään oman asuntonsa myyjänä.¹²⁹

Tämä vaatimus perustuukin asuntojen hyödykeluonteen väärinymmärtämiseen. Lisäksi se perustuu taloudellisten realiteettien jokseenkin täydelliseen kieltämiseen. Jos kaikki – siis aivan kaikki – haluavat asumaan Helsingin kantakaupunkiin, tosielämässä ei ole mitään tarjonnan määrää, joka kääntäisi sen hinnat laskuun. Lyhyesti sanoen kaikki eivät koskaan voi asua citysinkkuina Eirassa eivätkä myöskään Manhattanilla – eivät ainakaan edullisesti.¹³⁰

Markkinatalouteen kuuluu vapaus valita – mutta kaikkea ei voi saada. Se on jokaisen oma valinta, kuinka suuren osan tuloistaan haluaa käyttää asumiseen halutuimmista sijainneista. Yhteiskunnan toki olisi pitänyt kaavoittaa näihin sijainteihin enemmän asuntotarjontaa. Nyt tämä on kuitenkin paljolti pelkkää jälkiviisastelua. Se voi toki tarjota suuntaviivoja tuleville ratkaisuille: nykyinen kaupunkirakenteen hajautumiskehitys tulisi kääntää vastakkaiseksi.¹³¹

Tämä on helpommin sanottu kuin tehty tilanteessa, jossa monet maankäytön viralliset instituutiot toteuttavat nykyisin ääritapauksessa ainakin osittain omien tavoitteidensa vastaista politiikkaa. Maankäytön suunnittelujärjestelmää kokonaisuudessaan sekä maapolitiikan välineitä on syytä uudistaa ja niiden soveltamista terävöittää. Tämä edellyttää varsin laajaa julkisen sektorin ja sen eri instituutioiden sekä yksityisen sektorin roolien uudelleenarviointia maankäyttöä koskevissa ratkaisuissa.

Kun monet maankäytön viralliset instituutiot eivät toimi, valmistelua ja päätöksentekoa viedään uusille foorumeille: muodostetaan työryhmiä ja tehdään aiesopimuksia, joilla on varsin vaikea saada varmuudella aikaan haluttuja vaikutuksia. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntotuotantoa koskevien aiesopimuksien määrälliset tavoitteet eivät ole toistaiseksi toteutuneet, koska niillä ei voida sitoa ainakaan kaikkia ratkaisevia investointipäätöksiä tekeviä tahoja. Näin ollen kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla tarvitaan uudenlaisia välineitä, jotka lisäävät selvästi asuntotarjonnan määrää nimenomaan hyvissä sijainneissa.

128 Esimerkiksi HS 27.4.2016; HS 12.11.2016.

129 Tämän julkisuudessa esiintyvän päättelyn ongelmista Eerola, et al., 2012.

130 Vastaaviin erikoisuuksiin kuuluu suoraviivainen vertailu eräiden ulkomaisten kaupunkien edullisempiin hintoihin. Yhtenä esimerkkinä esillä ovat olleet Itävallan Grazin edullisemmat hinnat. Vastaavasti voidaan kuitenkin viitata vaikkapa Tukholman huomattavasti korkeampiin hintoihin. Myöskään Oslossa asunnot eivät ole halpoja. Tukholman hintojen syyt palautuvat kuitenkin viime kädessä löysään lainapolitiikkaan. Norjassa taas öljyvarat nostavat kaikkia hintoja. Finanssimarkkinat, maapolitiikka ja muu sääntely – työmarkkinoiden joustavuus mukaan lukien – selittävätkin kansainvälisistä hintaeroista varmuudella suuremman osan kuin kustannukset. Todennäköisesti ne selittävät myös huomattavasti suuremman osan kuin kilpailun puute. Esimerkiksi Helsinki on Euroopan hajautuneimmin rakennettuja suurkaupunkeja, mikä nostaa kaupunkitaloustieteen keskeisten tulosten mukaan hintoja koko kaupunkialueella. Edelleen Euroopan komission selvitysten mukaan rakennuslalla ulkomaista kilpailupainetta ilmenee nimenomaan naapurimaiden rajojen yli. Suomella näitä on suunnilleen yksi ja siihenkin suuntaan on suurelta osin meri välissä. Myös kaupungin paikka kokojakaumalla vaikuttaa: suurimmat kaupungit ovat kaikkialla omassa hintaluokassaan. Esimerkiksi Tampereen ja Helsingin välillä on vajaat 200 kilometriä ja myös Tampere on selvästi niin sanottu kasvukeskus, mutta silti suurimman kaupungin eli Helsingin hinnat ovat omaa luokkaansa. Näin ollen vertailu Helsingin vertailu Itävallan toiseksi suurimpaan kaupunkiin on tavallaan virheellinen, vaikka olosuhteet muutoin olisivat suhteellisen samantyyppiset. Lopulta varmuudella voidaan sanoa vain se, että väestö keskittyy myös maailmalla voimakkaasti kaikkein suurimpiin kaupunkeihin, joissa hinnat ovat käytännössä aina korkeampia kuin haja-asutusalueilla (RAKLI, 2016; vertaa World Bank, 2009; Loikkanen & Laakso, 2016).

131 Tästä tarpeesta Loikkanen, 2013, 45–49.

Ennen muuta kaavoituksen ja rakentamisen edellyttämän julkisen infrastruktuurin rahoittamiseksi tarvitaan uusia keinoja. Yksi mahdollisuus tähän ovat valtakunnallisesti määräytyvät kehittämiskorvaukset, jotka voivat sisältää sekä korvausta infrastruktuurin kustannuksista, että leikata yhteiskunnan toimenpiteiden tuloksena syntyntä arvonnousua. Niiden avulla kunnat saisivat sitä enemmän rahaa, mitä enemmän ne kaavoittaisivat asutuskäyttöön tulevia kohteita. Lisäksi kehittämiskorvaukset voitaisiin mitoitaa tiiviiden yhdyskuntarakenteiden ulkopuolella ja haja-asutusalueilla siten että hajautumisen kustannukset kohdentuvat sen aiheuttajille.

Edelleen kasvavilla kaupunkiseuduilla on arvioitava nykyistä lyhyemmin määräajoin hyvin sijaitsevien alueiden maankäyttö sen mukaan, ovatko ne säilytettäviä, käyttötarkoitukseltaan muutettavissa olevia tai purettavia kehittämisaalueita. Tällä tavoin kaupunkialueen väestönkasvulle voidaan etsiä tilaa ensisijaisesti yhdyskuntarakenteita tiivistäen eikä niitä hajauttaen. Kiinteistövero on taloudellinen kannuste, jolla voidaan periaatteessa varsin tehokkaasti edistää kaupunkialueiden eheytymistä. Kiinteistöverotuksen käyttöä tuleekin edelleen kehittää sekä paikallisen verotuksen välineenä, että myös maankäytön tehostamisen keinona.¹³²

Suomessa kiinteistövero on nykyisin hyvin vähäisessä roolissa oleva veromuoto verrattuna erityisesti anglosaksisiin maihin. Jos maan arvo kaupunkien keskustoissa ei johdu maasta itsestään vaan siitä, että maan ympärille on rakennettu kaupunki, on perusteltua verottaa ylihinta ainakin osittain yhteiskunnalle. Jos ylihinta verotettaisiin kokonaan yhteiskunnalle, talot olisivat sijainnista riippumatta suunnilleen samanhintaisia, mutta halutuilla alueilla kiinteistövero olisi korkeampi. Näin radikaali ratkaisu saattaisi kuitenkin johtaa hintasignaalien liialliseen heikkenemiseen.

Kiinteistöverosta voitaisiin kuitenkin kehittää paljon nykyistä parempi väline yhteiskunnan tekemien investointien rahoittamiseen. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa keinoja rahastaa infrastruktuuri-investointien kustannuksista ainakin osa kaavoituksen yhteydessä uusiin asuntoihin tai toimistoihin kohdistuvilla maksuilla, olemassa olevien rakennusten arvoa nostavat toimet jäävät joka tapauksessa omistajien voitoksi – ja kaupunki parantavat toimenpiteet paljolti ilman rahoitusta.

Kiinteistövero ja sen kehittäminen voisi toimia yhtenä välineenä tämän ongelman ratkaisemisessa – mutta se ei toimi. Käytännössä kiinteistövero on vain noin kymmenesosa maan vuokrasta. Lisäksi sillä ei ole sanottavasti tekemistä maapohjan todellisen arvon kanssa, koska sitä on väitetyksi vaikea mitata, vaikka tehdyt asutokaupat ovat nykyisin melko tarkkaan tiedossa. Teoriassa kasvavan kunnan olisi viisasta korottaa kiinteistövero ja alentaa ansiotuloihin kohdistuvaa kuntaveroa varsin reippaasti.

Käytännössä tämä olisi kunnan kannalta vähemmän viisasta. Huomattavasti alempi kuntavero kiinnittäisi nimittäin heti huomiota valtion keskushallinnossa. Pian valtiovalta siirtäisi kiinteistöveron kohonneen tuoton valtion kassan kautta muualle maahan, jolloin kuntalaisten nettotappioksi jäisivät korkeammat kiinteistöverot. Kärjistäen nykyisin vallitsevassa järjestelmässä minkään kunnan ei kannata hoitaa asioitaan liian hyvin, koska näin saavutetut säästöt voidaan konfiskoida pian pois.

Koska varsinkin Helsinki on kaikkien jakaumien ääripäissä, siltä konfiskoiminen on kaikkein helpointa. Lopputuloksena näistä vinoutuneista kannustinjärjestelmistä on hienovarainen pyrkimys asukkaiden valikoimiseen ja jarrujen painelemiseen asutotuotannossa – niin Helsingissä kuin melkein kaikissa muissakin kasvavissa kaupungeissa. Kaavoitusjärjestelmä tarjoaa kelpo välineen näiden tavoitteiden toteuttamiseen.¹³³

Kotimaisen kaupunkipolitiikan muotoilussa on ylipäättään vältetty ottamasta kantaa keskittymisen ja kasautumisen etuihin. Keskittymistä ei ehkä enää avoimesti pyritä estämään mutta ei myöskään edistämään. Sen sijaan alueiden keskinäinen riippuvuus tunnistetaan jo paremmin ja niiden vuorovaikutusta pyritään edistämään. Erityisesti kasvavien kaupunkialueiden taloudellisen kerrannaisvaikutusten leviämistä niitä ympäröiville haja-asutusalueille halutaan edistää.

132 Tästä Loikkanen, 2013, 45–49; vrt. Soininvaara & Särelä, 2015, 93–95; Soininvaara, 2016.

133 Soininvaara & Särelä, 2015; Soininvaara, 2016.

Virallisista asiakirjoista ei kuitenkaan ole löydettävissä oikeastaan yhtäkään tavoitetta tai toimenpide-ehdotusta, joka tähtäisi nimenomaan suurimmilla kaupunkialueilla sijaitsevien asuinpaikka- ja palvelukeskitymien vahvistamiseen. Tältä osin politiikkaohjelmissä pääpaino on selvästi ollut vain yhteistyö- ja aiesopimusten tasolla.¹³⁴

Hallitusohjelmissa tai muissa maankäytön tavoiteohjelmissa on toki pitkään puhuttu kaupunkialueiden maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemisesta sekä yhdyskuntarakenteiden eheyttämisestä ja täydennysrakentamisen tarpeesta. Tosiasiassa maakunta- ja yleiskaavoitus on kuitenkin usein käytännössä edistänyt kaupunkialueiden hajautumista tarjoamalla uusia asuin- ja työpaikka-alueita lähinnä kaupunkialueiden reunoilta.

Silmiinpistävää on, että asemakaavoissa on miljoonia kerrosneliömetrejä käyttämätöntä rakennusoikeutta sijainneissa, jolle ei ole todellista kysyntää. Pelkästään pääkaupunkiseudulla tyhjää toimistotilaa on ainakin miljoona kerrosneliometriä ja maakunnissa paljon lisää. Kaupunkisuunnittelua ja muuta maankäytön ohjausta hallitsee silmin nähden taloudellisen realismin puute, kuntien välinen kilpailu ja vinoutuneet kannustinrakenteet.

Sen sijaan, että suunnittelussa vastattaisiin todelliseen kysyntään ja luotaisiin taloudellisia kannustimia tai sanktioita tiiviimpien rakenteiden aikaansaamiseksi, päätöksentekijöiden mielenkiinto on kohdistunut hallinnollisiin reformeihin. On uskottu, että maankäytön ohjauksen haasteisin voidaan vastata esimerkiksi synnyttämällä työpaikka-alueiden kokoisia suurkuntia tai sittemmin uusia SOTE-alueita. Tutkimustiedon valossa suurkunnat tai muutkaan hallinnolliset reformit eivät kuitenkaan takaa näiden tavoitteiden toteutumista myös käytännössä: hallinnollisilla reformeilla ei juuri voida muuttaa markkinoiden suuntaa.¹³⁵

Aluekehitys on ollut ja on myös tulevaisuudessa epätasapainoista siinä mielessä, että kaikki alueet eivät kehity samalla tavalla. Osa kasvaa, osa pysyy paikallaan ja osa taantuu, kuten on käynyt aikaisemminkin. Alueellisen erilaisuuden ja kehitysedellytysten erojen tunnustamisen tulee näkyä myös maankäytön ohjauksen sisällössä. On oikeastaan väärin luvata tasaista kehitystä kaikkialle. Yhtä lailla väärin on kieltää tämän tuulimyllyjä vastaan käydyn taistelun aiheuttamat tuottavuustappiot sekä väärään suuntaan menevät hintavaikutukset.

Politiikan kääntäminen melkein päinvastaiseksi on tietysti paljon pyydetty. Ylipäätään yhdyskuntarakenteiden tiivistäminen ja jo rakennettujen alueiden kaavojen uusiminen eivät ole mitenkään ongelmattomia asioita. Ne nostattavat varmasti vastustusta erityisesti muutosalueiden asukkaissa. Osa tästä ongelmasta aiheutuu lainsäädännöstä, sillä maankäyttö- ja rakennuslain pääpaino on ollut rakentamisessa rakentamattomalle maalle. Ongelma ei kuitenkaan aiheudu kokonaan lainsäädännöstä.

Esimerkiksi yritykset edistää kaupunkirakennetta tiivistävää täydennysrakentamista vuosituhaten vaihteessa luodulla kehittämisalumenettelyllä eivät ole johtaneet sen laajaan käyttöön. Laista puuttuvat nimittäin riittävät kannustimet täydennysrakentamiseen ja alueiden tiivistämiseen. Lisärakentamisen hyödyn jakaminen ja sen aiheuttamien haittojen korvaaminen ovat jääneet taka-alalle, vaikka taloudellisten kannustinrakenteiden ongelma on kokonaisuuden kannalta vähintään yhtä tärkeä asia kuin lainsäädäntö sinänsä.

Jos kannustinrakenteita halutaan kehittää ja hajautuneen kaupunkirakenteen tuottamia tappioita välttää, pelkkä pykälän hienosäätö ei riitä, vaan taloudellinen analyysi on tuotava olennaiseksi osaksi maankäytön ohjausta. Tästä haasteesta taas ei selvitä maankäytön ohjauksen perinteisin välinein virkatyönä vaan se vaatii myös uudenlaista yhteistyötä yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Erityisesti tämä koskee kaupunkirakennetta tiivistävää täydennysrakentamista.

134 Tästä Loikkanen & Laakso, 2016, 80–81.

135 Hallinnollisiin reformeihin on usein asetettu ylimoitettuja odotuksia tai toiveita. Epäilyksiä näiden osalta aiheuttaa yksinkertaisesti jo se, että reformit on usein organisoitu siten, että asioista päättävät käytännössä paljolti samat henkilöt ja samoin agendoin sekä kannustinrakentein kuin aikaisemmin – astetta korkeammalla tasolla tosin (katso Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016; Cheshire, et al., 2014; vertaa Pursiainen & Saarimaa, 2016; Soininvaara & Särelä, 2015).

6 PURKAVAN TÄYDENNYSRAKENTAMISEN PARADOKSI – LISÄÄ TARJONTAA TAAJAMA-ALUEILLE

Purkevalla lisä- tai täydennysrakentamisella tarkoitetaan kasvualueiden kehittämistä siten, että vanhaa rakennuskantaa puretaan ja tilalle rakennetaan enemmän asuntoja. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi voidaan purkaa vanhoja rakennuksia tehokkaamman ja asumistarpeiden kehitystä paremmin vastaavan rakentamisen tieltä. Samalla tämä tukee huonokuntoisia rakennuksia omistavien asunto-osakeyhtiöiden taloudellista tilannetta, kun välttämättömiin korjauksiin voidaan saada rahoitusta tontilla olevaa rakennusoikeutta myymällä.¹³⁶

Purkevasta lisä- tai täydennysrakentamisesta puhuttaessa on huomattava, ettei purkamisen tarvitse aina olla totaalista. Toisin sanoen kaikkia rakennuksia ei välttämättä kokonaan pureta maan tasalle. Käytännössä kyse on usein pikemminkin moniulotteisesta alueellisesta kehittämishankkeesta, jossa kaikkein huonokuntoisimmat rakennukset puretaan, osa rakennuksista korjataan sekä väljiä piha- tai pysäköintialueita uudelleen järjestelemällä luodaan tilaa myös kokonaan uusille rakennuksille.

On selvää, että tällaisiin hankkeisiin liittyy monia taloudellisia tai lainsäädännöllisiä haasteita, joita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Perustavin näistä haasteista liittyy kuitenkin asunto-osakeyhtiölakiin. Nykyisin voimassa oleva asunto-osakeyhtiölaki vaatii rakennusten purkamiselle kaikkien osakkaiden yksimielisen päätöksen.

Tämän takia asunto-osakeyhtiöiden rakennuksia puretaan nykyisin varsin vähän ja käytännössä vain sellaisissa tapauksissa, joissa rakennuksia ei enää niiden huomattavan heikon kunnon vuoksi ole kerta kaikkiaan kannattanut korjata. Purkevaa lisärakentamista olisi todennäköisesti enemmän, jos hankkeet voitaisiin käynnistää osakkaiden määränemmistön päätöksellä, mitä selvitetään parhaillaan oikeusministeriössä käynnissä olevan hankkeen yhteydessä.

Perusoikeuksien puitteissa tähän liittyviä mahdollisuuksia on käytettävä nykyistä tehokkaammin, jos kaupunkiseutujen hajautumista haittavaikutuksineen halutaan hillitä keskittämällä uusien asuntojen rakentamista olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön. Yksi ilmeinen keino luoda lisätarjontaa halutuimpiin sijainteihin sekä samalla tiivistää kaupunkirakennetta on purkava lisä- tai täydennysrakentaminen, jonka yhteydessä joko tontin käyttämätöntä rakennusoikeutta hyödynnetään tai sitä kaavoitetaan lisää.¹³⁷

Purkevaa lisärakentamisen perusidea on, että osakkaat voivat rahoittaa huomattavan suuren osan kokonaan uuden asunnon hankkimisesta taloyhtiön tontin lisärakennusoikeuden hyödyntämisestä saatavilla tuloilla. Parhaassa tapauksessa he voivat vaihtaa lähes ilmaiseksi uuteen asuntoon, tosin tontin maankäytön tiivistämisen hinnalla. Nämä hankkeet edellyttävät yleensä kaavamuutosta sekä taloyhtiön ulkopuolista asiantuntemusta ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta niiden toteuttamiseksi.

Tätä on tavallisesti lähdetty selvittämään vaihtoehtona raskaalle korjaukselle kuten vesi- ja viemäriverkoston uusimiselle. Tämä on tavallisesti myös se kohta, jossa hankkeet lähtevät harhateille. Esimerkiksi Helsingin Mellunmäessä on ollut harkinnassa astetta radikaalimpi tapa toteuttaa putkiremontti: vanhat talot on ollut tarkoitus purkaa ja rakentaa niiden tilalle kokonaan uusia. Kyseisen korttelin asukasmäärä kasvaisi arvioitua noin viisinkertaiseksi. Laskelmien mukaan uudisrakentamisen pitäisi tulla näin toteutettuna nykyisille osakkaille halvemmaksi kuin perinteinen putkiremontti.¹³⁸

136 Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston (2013) selvityksen mukaan puhuttaessa purkevasta saneerauksesta voidaan puhua myös purkamalla uudistamisesta tai uudistaen täydentämisestä. Aiheeseen liittyvät tiiviisti kaupunkiuudistushankkeet, joihin etenkin ulkomaisissa esimerkeissä usein sisältyy täydennysrakentamisen ohella myös rakennusten tai niiden osien purkamista.

137 Vainio, et al., 2016a; 2016b

138 Lehtitietojen mukaan alueella on ainakin kahdessa tapauksessa myös haettu kaavamuutosta purkamisen mahdollistamiseksi mutta hankkeet eivät ole edenneet, koska kaikki osakkaat eivät ole hyväksyneet niitä (Helsingin Sanomat 8.1.2017).

Kyseinen kortteli on väljästi rakennettu, joten tontille mahtuisi lisätalo, jonne nykyiset asukkaat voisivat muuttaa rakentamisen ja purkamisen ajaksi. Tarkoituksena on ollut edetä talo kerrallaan koko korttelin läpi. Hankkeen toteuttamisesta päättää taloyhtiö, mutta se edellyttää myös asemakaavan muutosta sekä eräitä muita lupia kaupungilta. Hanke on varsin poikkeuksellinen jopa Helsingin mittakaavassa.

Helsingissä on aikaisemmin purettu yksittäisiä kaupungin vuokrataloja uusien tieltä, mutta kokonaisten korttelien purkaminen on uutta. Kaupunkisuunnitteluvirasto on myös tehnyt purkavasta saneerauksesta selvityksen. Sen mukaan tiettyjen ehtojen täytyessä purkava saneeraus voi olla perusteltu kaupungin kehittämisen, alueiden ja kiinteistöjen uudistamisen keino.¹³⁹

Selvityksen mukaan purkavan saneerauksen tai uudistavan täydentämisen problematiikka on noussut esiin, kun hahmotetaan Helsingin esikaupunkien tulevaisuutta strategisessa maankäytön suunnittelussa. Selvitys on osa Helsingin uuden yleiskaavan valmistelua ja siinä on tarkasteltu lähes yksinomaan asuntorakentamista, koska problematiikka muiden kuin asuinrakennusten suhteen on suurelta osin erilaista, eikä sisällä niin paljon vaikeasti mitattavia arvoja. Toimisto- ja teollisuusrakennusten purkaminen uuden rakenteen tieltä onkin huomattavasti tavanomaisempaa asuinrakennuksiin verrattuna.

Selvityksen mukaan pelkät tekniset korjaukset eivät kuitenkaan vielä paranna esikaupunkien kilpailukykyä asuntomarkkinoilla tai turvaa asuntojen arvoa. Esikaupunkien kehittämisessä tulee siksi ottaa huomioon myös nykyajan asumismieltymykset, jotta sosiaaliset ja kulttuuriset aspektit toteutuisivat ja alueiden veto-voimaisuus paranisi. Purkavaa saneerausta tai uudistavaa täydennysrakentamista harkittaessa tarkasteltavaksi tulee useita eri tekijöitä ja näkökulmia. Rakennuksen kunto ja energiatehokkuus ovat näistä helpoimmin mitattavissa ja arvioitavissa. Alueellista uudistamistarvetta voi kuitenkin olla tarpeen arvioida myös erilaisia sosioekonomisia mittareita tarkastelemalla.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan alueen sijainnilla kaupunkirakenteessa on olennainen merkitys purkamisen kannattavuutta arvioitaessa. Sijainti keskeisellä tai hyvin saavutettavalla alueella sekä hyvien palveluiden läheisyydessä nostaa maan tai rakennuksen potentiaalista arvoa huomattavasti enemmän kuin huonosti saavutettavalla alueella. Asema kaupunkirakenteessa on siten syytä arvioida myös suunnitellun tai tavoitteellisen tilanteen mukaan ottaen huomioon esimerkiksi lähitulevaisuuden paranevat joukkoliikennedytykset ja kehittyvä ympäristö. Mitä kauemmas ensisijaisilta kehitysvyöhykkeiltä mennään, sitä enemmän on purkamisen jälkeen voitava toteuttaa uutta rakentamista, jotta hanke olisi kannattava. Toisaalta juuri parhaiten kaupunkirakenteeseen sijoittuville alueille kannattaa rakentaa enemmän kerrosalaa kuin heikommin joukkoliikenteeseen tai palveluihin kytkeytyville alueille.¹⁴⁰

Purkava lisä- tai täydennysrakentaminen voi myös muiden selvitysten mukaan olla taloudellisesti kannattavaa varsinkin väljään rakennetuilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, joilla asuntokysyntä on voimakkaassa kasvussa. Erityisesti tämä koskee hyvin haluttuja sijainteja, jotka on historiallisista syistä rakennettu varsin väljästi ja joissa on korjausvelkaista vanhaa asuntokantaa. Taantuvilla alueilla se ei ole kuitenkaan osoittautunut taloudellisesti kannattavaksi keinoksi, eivätkä pankit ole halukkaita näiden alueiden hankkeita rahoittamaan.¹⁴¹

Täydennysrakentaminen on kaiken kaikkiaan kirjattu valtakunnalliseksi alueiden ja maankäytön kehittämistavoitteeksi. Erityisesti kasvukeskuksien kaupungit ovat myös sisällyttäneet tämän tavoitteen omiin kehittämisstrategioihinsa. Kunnilla on yleensä intressi kannustaa kohtuulliseen täydennysrakentamiseen, koska se mahdollistaa kunnallistekniikan ja muun infrastruktuurin tehokkaamman hyödyntämisen.

Sen sijaan vanhojen asuinalueiden asukkaat suhtautuvat täydennysrakentamiseen ja jopa taloyhtiönsä korjaustoimintaan lähtökohtana oma asunto ja oma koti. Kaikki muutokset tutussa asuinympäristössä koetaan

139 Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto, 2013.

140 Ibid.

141 Nykänen, et al., 2013; Vainio, et al., 2016a; 2016b.

helposti uhkina ja niitä ryhdytään herkästi vastustamaan jo oman rauhan säilyttämiseksi. Toisessa vaakakupissa ovat taloudelliset kannusteet, joista tärkein on se, että lisärakennushankkeet voivat olla ainakin joillekin asunto-osakeyhtiöille ainoa keino rahoittaa suuria korjaushankkeita ilman kohtuuttomia asumiskustannuksia.¹⁴²

Esimerkiksi myymällä osan tontista kiinteistösjoiittajille tai toteuttamalla suunnatun osakeannin asunto-osakeyhtiö voi saada ylimääräistä tuloa korjaushankkeeseensa. Tämä on yleensä mahdollista vain, jos taloyhtiön tontille kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta, sillä vanhaa hyödyntämätöntä rakennusoikeutta on vain harvoin riittävästi. Kaavoituksen yhteydessä on käytännössä ratkaistava myös se, miten alueen autopaiikat sijoitetaan.

Jos entiset ja uudet autopaiikat on rakennettava hallipaikoiksi tai kallioluolaan, nettotuottoa lisärakennushankkeesta ei nimittäin yleensä synny eikä hanketta kannata käynnistää. Pysäköinnin tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen täydennysrakentamisen yhteydessä tarvitaan yleensä kunnan suunnittelutukea sekä joskus myös keskitettyjä pysäköintilaitoksia.

Lisärakennushankkeita voi käynnistyä vain, jos ne ovat taloudellisesti kannattavia sekä taloyhtiöille että rakennusliikkeille. Kannattavien hankkeiden käynnistymistä voidaan vauhdittaa muun muassa maankäyttömaksujen alennuksilla.¹⁴³ Pääsääntöisesti rakennusoikeuden määrän kasvattaminen parantaa hankkeiden kannattavuutta. Kohdekohtainen vaihtelu on kuitenkin varsin suurta ja riippuu erityisesti kysynnän voimakkuudesta sekä pysäköintinormista alueella.

Jos tontin rakennusoikeutta voidaan lisätä jopa kaksin- tai kolminkertaiseksi aikaisemmasta, osa pienhköistä huonokuntoisista asuinkiinteistöistä voi olla kannattavaa purkaa kokonaan korjaamisen sijasta. Myös kunnan perusrakenteisiin ja palveluihin liittyvien investointien näkökulmasta täydennysrakentaminen on itse asiassa hyvin edullista, koska aikaisemmillem investoinneille saadaan lisää käyttäjiä, ja investointitarpeet ovat muutoinkin huomattavasti uudisalueita pienemmät.¹⁴⁴

Täydennysrakentaminen on kuitenkin teknisesti haastavinta jo olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään: mitä tiheämmin rakennettu alue on, sitä suurempia ovat tekniset haasteet, jotka näkyvät helposti myös kannattavuudessa. Myös kaavoitus voi olla vaikeaa vanhojen asukkaiden valituserkkyyden takia. Lisäksi tontit ovat yleensä yksityisessä omistuksessa, ja vuokratonteillakin vuokra-aikaa voi olla runsaasti jäljellä.

Muun muassa mainittujen syiden vuoksi on vaikea ennakoita sitä, missä järjestyksessä ja aikataulussa täydennysrakentamishankkeita käynnistyy. Näin ollen koko aluetta kattavan kaavan sijasta voi olla tarkoituksenmukaisempaa tehdä alueen kehittämisen yleissuunnitelma tai kaavarunko, jonka avulla ohjataan pieniä hanke- tai korttelikaavoja.

Suurimmat täydennysrakentamisen esteet löytyvät kuitenkin asunto-osakeyhtiöiden tasolta. Asunto-osakeyhtiöiden toiminta on monin tavoin säänneltyä. Osa säädöksistä on nykymuodossaan jopa este lisärakentamiselle ja korjaustoiminnan kehittämiseksi. Suurin ongelma liittyy nykymuotoiseen yksimielisyysvaatimukseen.

Asunto-osakeyhtiö voi myös joutua maksamaan yhteisöveroä tontin myyntitulosta lisärakentamiseen, jos poistoja ja vähennyksiä ei saada tarpeeksi tilinpäätökseen. Edelleen taloyhtiön etukäteissäätämiseksi korjaushankkeisiin on tarpeettoman lyhyt viiden vuoden määrä aika, jonka jälkeen säästöt voidaan tulkita veronalaiseksi tuloksi.

142 Hiljattain julkisuudessa esillä ollut Oulunkylän tapaus kuvaa hyvin, miten herkästi alueen asukkaat kokevat puheet purkavasta täydennys- tai lisärakentamisesta sekä uhkina että osin jopa loukkauksina. Helsingin kaupunki suunnittelee Oulunkylän keskustan tiivistämistä ja täydennysrakentamista alueelle. Jo karkeiden luonnoskuvien esittely erilaisista mahdollisuuksista on saanut osan asukkaista hermostumaan pahanpäiväisesti ja pelkäämään tällaisten purkusuunnitelmien romahduttavan heidän nykyisten asuntojensa arvon (Helsingin Sanomat 8.1.2017).

143 Muutamat kaupungit kuten Helsinki ja Tampere tarjoavat kannusteita lisärakentamiselle alentamalla normaalisti rakennusoikeuden lisäarvosta perittävää maankäyttömaksua, joka on kolmannes tai enemmän rakennusoikeuden arvosta.

144 Huonommilla alueilla uutta rakennusoikeutta tosin voi olla tarpeen kaavoittaa vieläkin enemmän.

Tulevaisuudessa kasvava määrä kiinteistöjä saavuttaa taloudellisen elinkaarensa pään.¹⁴⁵ Samalla kaupunkirakennetta on tarpeen tiivistää ja asuntotarjontaa lisätä erityisesti halutuissa sijainneissa. Tämän vuoksi täydennysrakentamisen edistämiseksi tarvitaan uusia toimintamalleja sekä sääntelyn sujuvoittamista. Pilot-tihankkeet sekä tehdyt selvitykset tarjoavat suuntaviivoja tähän työhön. Ilman asukkaiden hyväksyntää ja aitoa innostusta normitalkoot tässä asiassa ovat kuitenkin turhia.¹⁴⁶

Asukkaat taas arvioivat ja arvostavat asumisen laatua ensisijaisesti oman asumisensa näkökulmasta. Asukkaalle olennaista on oman kodin muodostama kokonaisuus: asunto, siitä avautuvat näkymät sekä piha ja kortteli. Koko asuinalueen kehittämisen näkökulma jää suhteessa tähän kokonaisuuteen toissijaiseksi. Täydennysrakentamisen edut tulisi siksi kyetä esittämään asukkaan oman kodin ominaisuuksia parantaviksi tekijöiksi; yleisen aluekehityksen näkökulma ei kiinnosta yksittäistä asukasta siinä määrin kuin kaavoittajia.¹⁴⁷

Kaavoittajien kannalta taas täydennysrakentamisen toteuttamisesta maailmalta on mahdollista löytää hyviä malleja. Yksi näistä on niin kutsuttu Vancouverin malli. Käytännössä sillä viitataan Suur-Vancouverin alueelliseen kasvustrategiaan, joka liitettiin osaksi metropolialueen toimintapolitiikkaa vuonna 1996. Se on käytössä kaikilla hallinnon tasoilla sekä yksityisellä sektorilla. Strategiasta hyötyvät niin julkiset toimijat, yksityiset yritykset kuin kolmannen sektorin yhteisöt, sillä se perustelee ja kiteyttää Vancouverin metropolialueen vision sisältäen muun muassa maankäytön ja liikennematkaisuuden periaatteet ja tärkeimmät tavoitteet.

Vancouverin mallin kulmakivinä on pyrkimys eheään kaupunkirakenteeseen sekä valmiiden yhteisöjen rakentamiseen. Vancouverin seutu käsittää ydinkeskustan lisäksi 8 seudullista ja 13 kunnallista keskustaa. Uudisrakentaminen ja palvelut keskitetään ensisijaisesti näihin keskustoihin mutta tarvittaessa verkostoa voidaan täydentää myös muilla keskuksilla, jos asukkaiden arjen tarpeet esimerkiksi toimivien yhteisöjen rakentamisen näkökulmasta edellyttävät sitä.

Strategiset suunnitelmat määrittävät kuitenkin ne alueet, joille seudun kasvu keskitetään tiiviin kaupunkirakenteen aikaansaamiseksi. Tällä määrittelyllä myös vähennetään vihervyöhykkeille kohdistuvia paineita sekä parannetaan kaupunkiympäristön palvelutasoa, jonka kehittyminen edellyttää suhteellisen korkeaa asukastiheyttä. Samalla seudun sisäisiä liikenneyhteyksiä vahvistetaan ja asumisen arjen sujuvuutta autetaan parantamalla kävelyn, pyöräilyn ja julkisen liikenteen käyttömahdollisuuksia sekä lisäämällä valinnaisuutta eri liikennemuotojen välillä.

Vancouverissa seurataan systemaattisesti seudullisen kasvustrategian toteutumista: vuotuisen seurannan tarpeisiin jokaista pääkohtaa varten on määritelty 6–10 indikaattoria, jotka toimivat samalla suunnittelua ohjaavina periaatteina. Vancouverin mallissa keskeistä on suunnittelun, ohjauksen ja toteutuksen kiinteä suhde sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö tiiviin kaupunkirakenteen kehittämiseksi asukkaita palvelevalla ja innovatiivisella tavalla.

Suomessa asunto-osakeyhtiöiden käynnistämät lisärakentamishankkeet ovat käytännössä olleet hyvin harvinaisia. Pääosa näistä hankkeista on ollut ullakoiden käyttöönottoa kaupunkien keskusta-alueilla. Asunto-osakeyhtiölaki on aikoinaan jopa laadittu periaatteella, että taloyhtiö ei saa ottaa liiketoimintaan liittyviä riskejä vaan lähinnä pitää kiinteistöään kunnossa korjaustoimenpiteitä toteuttamalla.

Kategorisesti tulkittuna tämä lähtökohta muodostaa melkoisen ongelman täydennysrakentamisen nykyistä tehokkaamman toteuttamisen kannalta, sillä nimenomaan rakennusoikeuden myynnistä saatava tulo on

145 Esimerkiksi Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston (2013) selvityksen mukaan Suomen vanhojen betonilähiöiden rakenteet ovat tulleet korjausikään. Esimerkiksi 1960–70-luvulla rakennetut ulkoseinärakenteet ovat jo ylittäneet teknisen käyttöikänsä ja vaativat korjausta niin rakenteellisten vikojen kuin lisälämmöneristämisenkin vuoksi. Lisäksi korjausrakentamiseen liittyvät energiamääräykset tulivat voimaan vuonna 2013. Ne edellyttävät energiatehokkuuden parantamista merkittävien korjaustoimenpiteiden yhteydessä, jos parantaminen on elinkaarikustannusten kannalta järkevää.

146 Kattavin selvitys aihepiiristä on ollut niin kutsuttu ApRemodel -hanke, jonka loppuraporttia on seuraavassa käytetty pääasiallisena lähteenä, ellei erikseen muuta mainita (ks. Nykänen, et al., 2013).

147 Pikemminkin muutokset koetaan aina uhkina kuten edellä mainituissa esimerkeissä.

kaikkein merkittävin taloudellinen kannuste lisärakentamishankkeeseen ryhtymiselle. Tähän taas liittyy väistämättä tiettyjä riskejä. Näitä on kuitenkin punnittava suhteessa hankkeen hyötyihin.

Asunto-osakeyhtiölle tulee tietyissä elinkaaren vaiheissa suuria putkiremontin tyyppisiä peruskorjaustarpeita, joiden rahoittaminen lisärakentamisesta saataville tuotoilla voi joissakin tapauksissa olla jopa ainoa tapa rahoittaa ne taloudellisesti kestäväällä tavalla. Myös muita perusparannushankkeita voidaan rahoittaa lisärakentamisen tuotoilla. Suomessa edelleen on esimerkiksi runsaasti hissittömiä nelikerroksisia taloyhtiöitä.¹⁴⁸

Lainsäädännöllisten tarkistusten ohella tärkeää on myös täydennysrakentamisen taloudellisten kannusteiden kehittäminen. Esimerkiksi maankäyttömaksujen oleellinen pienentäminen parantaisi asunto-osakeyhtiöiden lisärakennushankkeiden kannattavuutta. Myös yhteistyössä kunnan kanssa kehitettävät pysäköintiratkaisut parantaisivat usein oleellisesti kyseisten hankkeiden kannattavuutta. Myös pyöriteiden tai muiden kevyen liikenteen yhteyksien kehittäminen voi tuoda tarpeellisia lisäelementtejä hankkeisiin.

Kun asuinalueita kehitetään monipuolisesti, se kasvattaa pitkällä aikavälillä kiinteistöjen ja asuntojen arvoa alueella verrattuna alueisiin, joilla kehittämistä ei tehdä. Alueiden monipuolinen kehittäminen hyödyttää epäsuorasti myös sellaisia asukkaita, joiden omilla yhtiöillä ei ole mahdollisuutta tai halua ryhtyä lisärakentamiseen.

Näiden niin sanottujen positiivisten ulkoisvaikutusten osalta kunnan rooli on usein ratkaiseva, sillä ne eivät tavallisesti sisälly ainakaan suoraan yksityisten toimijoiden laskelmiin. Kunnan kannustimena on puolestaan usein se, että tätä kautta voidaan kuitenkin pienentää täydennysrakentamisen vastustusta ja kaavoista tehtäviä valituksia.

Lisärakentamishankkeen valmistelun aikana tarvitaan asunto-osakeyhtiön päätöksiä useissa vaiheissa. Jo selvitys lisärakentamisen mahdollisuudesta ja kannattavuudesta on saattanut edellyttää yhtiökokouksen päätöstä. Viimeistään lisärakentamishankkeen hankesuunnittelu sekä hakemus tontin uudelleen kaavoittamisesta edellyttävät yhtiökokouksen päätöksiä.

Yhtiökokouksessa on päätettävä myös siitä, mitä lisärakentamisvaihtoehtoa käytetään: rakennetaanko uusia asuntoja osaksi entistä yhtiötä vai myydäänkö osa tontista lisärakentamiseen. Asemakaavan tultua lainvoimaiseksi tarvitaan yhtiökokouksen päätös tontin tai sen osan myynnistä tai suunnatusta osakeannista, josta on tehty jo aikaisemmin esisopimus.

Lisärakentamishankkeen toteutus on nykyisin tavallisen asunto-osakeyhtiön kannalta hyvin haasteellinen projekti kaikissa toteutusvaihtoehdoissa. Kun hankkeet edellyttävät uuden asemakaavan laatimista, sitova sopimus tontin tai osakkeiden myynnistä saadaan yleensä vasta asemakaavan tultua lainvoimaiseksi. Tontin ja osakkeiden arvo taas riippuu olennaisesti lopullisesta rakennusoikeudesta. Tämän takia voi olla vaikea tarkasti ennustaa sitä, mille tilikaudelle tulo tontin myynnistä saadaan toteutumaan, jotta sillä voitaisiin rahoittaa esimerkiksi suurta peruskorjaushanketta.

Täydennysrakentamisen edistäminen on joka tapauksessa ollut osa valtakunnallisia alueiden käytön ja kehittämisen tavoitteita. Nykyiset asunto-osakeyhtiöiden toimintaan liittyvät säädökset ja käytännöt eivät kuitenkaan aina ole tukeneet tätä tavoitetta ja tietyiltä osin ne ovat jopa olleet esteenä täydennysrakennushankkeille.

Asunto-osakeyhtiöiden lisärakennushankkeiden lainsäädännöllisiä esteitä tai ongelmia on useita. Ensinnäkin, asunto-osakeyhtiö voi joutua maksamaan tontin myynnistä saaduista tuloista yhteisöveroa, jos poistoja ja vähennyksiä ei saada tarpeeksi tasapainottamaan tulosta. Peruskorjaushankkeen poistot ja vähennykset taas tulisi voida kohdistaa sille tilikaudelle, jolle kohdistuvat myös tontin myyntitulot.¹⁴⁹

148 Nykänen, et al., 2013.

149 Näitä on siis selvitetty kattavasti erityisesti edellä mainitussa ApRemodel-hankkeessa sekä eräissä VTT:n uudemmissa selvityksissä (Nykänen, et al., 2013; Vainio, et al., 2016a; 2016b).

Toiseksi, tontin osan myynnistä saatuja tuloja ei saa nykyisin rahastoida. Asunto-osakeyhtiön voi kuitenkin olla vaikea löytää riittävästi vähennyksiä sille tilikaudelle, jolle myyntitulo kohdistuu. Positiivisesta tuloksesta maksetaan tällöin yhteisöveroa. Jos myyntitulon rahastointi olisi mahdollista rajatun ajan, yhtiöllä olisi aikaa suunnitella ja toteuttaa välttämätön peruskorjaushanke kiinteistöössään ja tasapainottaa tilinpäätöksensä.

Kolmanneksi, lisärakentamisen yhteydessä tontin tai suunnatun osakeannin arvo markkinoilla on kiinni ennen muuta lisärakennusoikeuden määrästä ja sisällöstä. Kaavoituksen läpimenoaika ja toteutuminen taas ovat nykyisin varsin vaikeasti ennustettavissa, mikä voi vaikeuttaa taloyhtiön korjaushankkeiden suunnittelua ja lisärakentamishankkeisiin ryhtymistä otettaessa huomioon myös edellä mainitut tilinpidolliset hankaluudet.

Neljänneksi, pysäköintinormin säilyttäminen lisärakentamisen yhteydessä vanhalla tasolla merkitsee usein taloyhtiöiden saamien lisätulojen kulumista käytännössä pysäköintitilojen rakentamiseen. Pysäköinnin uudelleenjärjestely ja pysäköintipaikkojen määrän säätäminen tasolle, jolla taloyhtiöille jää tuloja myös korjaushankkeidensa rahoittamiseen, on usein täysin välttämätöntä ja edellyttää rakettavaa yhteistyötä kunnan kanssa.

Viidenneksi, tontin osaa myytessä sekä myös suunnatussa osakeannissa joudutaan jossain määrin väistämättä kantamaan jo eräitä elinkeinotoiminnan riskejä, koska lopulliseen kauppasopimukseen edetään yleensä esisopimuksen kautta ja maankäyttösopimus puolestaan solmitaan kunnan ja asunto-osakeyhtiön välillä. Esisopimuksen sisällöstä taas riippuu se, millaiset riskit asunto-osakeyhtiöllä on, jos sen sopimus-kumppani päättääkin vetäytyä hankkeesta prosessin myöhäisessä vaiheessa.

Lopuksi, asunto-osakeyhtiön ryhtymiselle asuntorakennuttajaksi on asunto-osakeyhtiölaissa varsin korkea kynnys eikä lisärakentamishankkeiden toteutus ylipäätään ole niille tuttua. Tämän vuoksi tarvitaan perusteellisia oppaita, pitkäaikaista tiedottamista ja koulutusta kuten myös esimerkkejä parhaista käytännöistä.

Täydennysrakentamisen tielle voi tulla myös monia muista esteitä. Näitä voivat olla esimerkiksi seuraavat: kaikki tontit eivät välttämättä sovellu kovin hyvin lisärakentamiseen, lähiympäristön asukkaat voivat vastustaa lisärakentamista, rakennushankkeen koko on liian pieni kannattavaksi hankkeeksi, suhdannetilanne ei ole otollinen asuntojen myynnin kannalta, uusien asuntojen kysyntä ylipäätään on heikkoa alueella tai rakennusoikeuden arvo on alueella muista syistä suhteellisen alhainen.

Kaiken kaikkiaan laajamittaisen täydennysrakentamisen aikaansaamiseksi siihen liittyvä taloudellinen dynamiikka on tunnettava hyvin niin kuntatalouden, asunto-osakeyhtiöiden, asuntojen omistajien kuin muidenkin toimijoiden näkökulmasta. Laadullisen tuotoksen on oltava kaikkien osapuolien kannalta riittävän kannattava, jotta täydennysrakennushankkeet näyttäytyisivät houkuttelevina.

Esimerkiksi täydennys- ja lisärakennushankkeen kustannukset tavallisesti kasvavat, jos lisäasukkaiden tarvitsemat pysäköintijärjestelyt edellyttävät maanalaisia ratkaisuja. Kuntatalouden kannalta taas täydennysrakentaminen on yleensä huomattavasti edullisempaa kuin uusien alueiden rakentaminen johtuen säästyneistä perusrakennusinvestoinneista. Kokonaisuhtälö on kuitenkin usein varsin monimutkainen.

Täydennys- ja korjausrakentamisen taloudellinen kannattavuus riippuu siitä, kuinka paljon uutta rakennetaan, puretaanko vanhaa vai ei, kuinka ammattitaitoisesti ja paikan olosuhteet huomioon ottaen täydennysrakennushankkeet suunnitellaan sekä siitä, toteutetaanko samalla muitakin asuin ympäristön parannustoimia ja lisääntyvätkö alueen palvelut. Lopputulokseen vaikuttavat sekä suorat kustannukset että ympäristön laadun kautta asuntojen ja kiinteistöjen arvoon kohdistuvat muutokset.¹⁵⁰

Korjauskustannuksiin vaikuttaa ennen muuta se, kuinka hyvässä kunnossa kiinteistöä on aiempina vuosina pidetty. Kalliit korjaustoimet ovat pääsääntöisesti seurausta aiemmin laiminlyödyistä kunnossapidosta. Myös korjaustoimille asetettu tavoitetaso vaikuttaa kustannuksiin: huomattavasti normaalitasoa parempi laatutaso

150 Ibid.

lisää kustannuksia mutta myös markkina-arvoa. Tosin korjaustarpeet tai tehdyt remontit eivät näy kunnolla asuntojen markkinahinnoissa ainakaan heti. Nettovaikutus voidaan arvioida vain tapauskohtaisesti.

Periaatteessa osa kustannuksista voidaan siis kattaa tontille kohdistuvaa rakennusoikeutta myymällä. Kunta voi osaltaan edistää täydennysrakennushankkeiden toteutumista kaavoittamalla näille lisärakennusoikeutta sekä alentamalla sopivasti maankäyttömaksuja. Kunta voi osaltaan tulla vastaan myös pysäköintijärjestelyiden kohdalla, koska nämä uhkaavat varsin usein vesittää monen muutoin juuri ja juuri kannattavan täydennysrakennushankkeen.

Joskus täydennysrakentaminen voi kuitenkin olla kannattavaa vain, jos osa rakennuksista puretaan tehden tilaa hintavammalle uudisrakentamiselle. Rakennusten purkamisen kannattavuuden edellytyksenä on, että purettava rakennus on riittävän houkuttelevalla alueella, jotta se herättää kiinteistökehittäjien mielenkiinnon.

Kiinteistökehittäjän kannalta keskeistä on, että vanhan rakennuksen lunastamisesta ja purkamisesta sekä uuden rakennuksen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa uusien asuntojen myynnillä siten, että asetettu katetuottotavoite saavutetaan. Riittävä rakennusoikeus ja hankekoko ovat ratkaisevassa asemassa rahoittajien kiinnostuksen kannalta.

Ainakaan kasvukeskuksissa rahoituksen saatavuus sinänsä ei nykyisin nouse kynnyskysymykseksi korjaus- tai täydennysrakentamishankkeiden toteuttamisen kannalta. Periaatteessa jopa varsin suuri hanke voidaan rahoittaa yhtiön omilla varoilla, korjauslainalla ja monilla eri rahoitusvaihtoehtojen yhdistelmillä. Lisäksi haettavissa on erilaisia julkisia korjausavustuksia.

Tuleviin korjauksiin voitaisiin kuitenkin varautua tehokkaammin, jos rakennuksen elinkaaren alusta asti vaikkapa noin 1 % rakennuksen hankintahinnasta voitaisiin vuosittain rahastoida. Säännöksiä ja käytäntöjä tulisi kehittää niin, että tämä olisi mahdollista ilman veroseuraamuksia. Merkitykseltään selvästi suurin kehittämiskohde täydennysrakentamisen edistämisen kannalta koskee kuitenkin asunto-osakeyhtiön päätöksentekoa.

Oikeusministeriö harkitsee parhaillaan tehtyjen selvityksen perusteella tätä koskevaa asunto-osakeyhtiölain muutosta. Hankkeen taustalla on hallitusohjelman tavoitekirjaus täydennysrakentamisen päätöksenteon helpottamisesta: nykyiset säännökset johtavat pahimmillaan siihen, että yksikin osakas voi estää sellaiset korjaus- ja lisärakennushankkeet, jotka edellyttäisivät täydennysrakentamista tontille.¹⁵¹

Tätä yksimielisyysvaatimusta on yhä tarkemmin punnittava suhteessa asuntotarjonnan lisäämisen, täydennysrakentamisen edistämisen ja kaupunkirakenteen tiivistämisen tarpeisiin. Käytännössä sitä joudutaan kuitenkin punnitsemaan myös suhteessa perusoikeuksiin. Viraston kuulemien asiantuntijoiden näkemykset vaihtelevat jonkin verran sen suhteen, olisiko esimerkiksi kolmen neljäsosan tai neljän viidesosan määränemmistö tästä näkökulmasta riittävä. Pienissä yhtiöissä tätä tiukempi vaatimus merkitsisi käytännössä yksimielisyysvaatimusta.

Pelkästään päätöksenteon muodollinen helpottaminen ei kuitenkaan riitä. Tehtyjen selvitysten mukaan päätöksenteon helpottamisen ohella suuri merkitys on käytännössä myös toimivien toteutus- ja yhteistyömallien luomisella. Aina edes pykälämuutokset tai paremmat yhteistyömallit yhdessäkään eivät kuitenkaan johda toteutuvaan täydennysrakentamiseen silloin, kun taustalla vaikuttavat politiikka, byrokratia ja omat edut.

Läpi koko tämän selvityksen on korostettu sitä, että kaavoituksessa tai muussa rakentamisen sääntelyssä ei koskaan ole kyse vain tekniikasta tai byrokraattisista muodollisuuksista vaan lopulta hallinnollisesta ja poliittisesta tahtotilasta. Tämän tahtotilan syvemmän ymmärtämisen avainkysymyksiä taas ovat kannustinrakenteet: kun toisessa vaakakupissa ovat omat edut, maailmanparantaminen tai moralisointi ei toisessa vaakakupissa paljoo paina.

151 Asiaa koskeva oikeusministeriön arviomuistio 25.1.2017 on lausuntokierroksella talvella 2017.

Tapaus Helsingin kaupunki ja täydennysrakentaminen kuvaa hyvin tätä asetelmaa. Helsingin kantakaupunki on tunnetusti täyteen rakennettu ja muutoinkin parhaat paikat ovat jo rakenteilla tai ainakin tulossa rakentamisen piiriin. Merellisestä silhuetistaan huolestunut Helsinki on perinteisesti vastustanut korkeita tornitaloja, ja se on Tukholmaan tai Kööpenhaminaan verrattuna hyvin hajanaisesti rakennettu. Edellä kuvatujen taloudellisten ja demografisten trendien takia jonnekin pääkaupungissa pitäisi silti rakentaa – ja paljon.

Yksi ilmeinen vaihtoehto ovat vanhat väljästi rakennetut alueet, jotka ovat tulossa peruskorjausten piiriin. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan Helsingin kaupunki on ollut hallitusohjelmaneuvoittelujen aikaan hyvin aktiivinen ajamaan purkavaa lisä- tai täydennysrakentamista koskevaa kirjausta hallitusohjelmaan. Tätä voidaankin pitää kaikin puolin perusteltuna pyrkimyksenä.

Helsingin kaupungin kiinnostus näyttäisi koskevan nimenomaan korjausvelkaisia esikaupunkialueita. Toinen ilmeinen täydennysrakentamisen vaihtoehto ovat kuitenkin tyhjilleen jääneet toimistotalot, joissa on käyttämättömiä kerrosneliöitä valtavia määriä. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan tässä asiassa taas Helsingin kaupunki ei ole ollut lainkaan niin aktiivinen. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan se on itse asiassa vastustanut tai jarruttanut toimistotalojen käyttötarkoitusten muutoksia asuintaloiksi.¹⁵²

Tätä voidaan pitää vähintäänkin erikoisena pääkaupunkiseudun yleinen asuntotilanne huomioon ottaen. Selitystä on jälleen etsittävä omista eduista ja kannustinrakenteista. Pelkästään Helsingin kantakaupungissa on tällä hetkellä toimistotiloja tyhjillään noin 230 000 kerrosneliömetrin verran. Se on enemmän kerrosneliömetrejä kuin Kalasataman keskuksen kahdeksaan tornitaloon rakennetaan yhteensä. Koska uusikaan yleiskaava ei sisällä kantakaupungin merkittävää tiivistämistä, edes tämä kiinteistömassa olisi saatava käyttöön kysytyimmällä alueella.

Helsingissä suhtaudutaan kuitenkin kriittisesti tähän ajatukseen. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan kiinteistöjen omistajilla olisi halukkuutta muuttaa toimistoja asunnoiksi ainakin 360 000 kerrosneliömetrin verran ja noin 200 000 kerrosneliötä ollaan jo muuttamassa asunnoiksi. Tämän vuoksi on ainakin teoriassa mahdollista, että kantakaupungissa ei tulevaisuudessa ole tarpeeksi toimitilaa tarjolla.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on halunnut lopettaa toimistojen muuttamisen asunnoiksi Helsingin ydinkeskustassa ja osassa kantakaupunkia. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan puheenjohtajisto on ollut vahvasti eri mieltä asiasta. Aiheen käsittelyä on jatkettu vielä joulun 2016 alla. Muodollisteknisesti kiistassa on kyse siitä, onko kiinteistön omistajalla oikeus muuttaa huonosti tuottava toimistotalo halutessaan asunnoiksi. Tästä kysymyksestä Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto ja jopa eräät johtavat poliitikot ovat siis ajautuneet erimielisyyteen.¹⁵³

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto haluaisi, että Helsingin keskusta-alueelle ja osaan kantakaupunkia asetettaisiin täyskielto, joka estäisi toimitilarakennusten muuttamisen asuinkäyttöön. Tietyllä alueella toimistojen muuttaminen asunnoiksi taas voisi olla tapauskohtaisesti mahdollista, jos kiinteistö ei sijaitse joukkoliikenteen asemien lähellä. Ainakin osa johtavista poliitikoista on kuitenkin pitänyt ajatusta huonona.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on perustellut kantaansa muun muassa lokakuussa 2016 hyväksytyllä Helsingin uudella yleiskaavalla. Sen linjausten mukainen kaupunkisuunnittelu suosii tiivistä ja sekoitettua kaupunkirakennetta. Helsinkiä halutaan yleiskaavan pohjalta kehittää kaupungiksi, jossa samoilla alueilla sijaitsee asumiselle, työpaikoille ja erilaisille palveluille varattuja tiloja. Tällaisen kaupunkirakenteen uskotaan vaikuttavan positiivisesti niin talouteen, ilmastoon kuin kaupungin viihtyvyyteenkin. Kaupunkisuunnitteluvirastossa katsotaan, että toimistot ovat käymässä kantakaupungissa liian vähiin yleiskaavan tavoitteiden toteuttamiseksi, koska niin monet kiinteistönomistajat haluaisivat nykyisin muuttaa omistamiaan toimistotiloja asunnoiksi. Sen teettämän markkina-analyysin mukaan kantakaupungin toimistotilojen kysyntä on

152 Asiasta kirjoitti myös Helsingin Sanomat, 7.12.2016 ja 14.12.2016.

153 Ibid.

tulevaisuudessa niin suurta, ettei määrää pidä vähentää nykyisestä. Muutoin tiivistymisestä syntyviä kasautumisetuja ei synny ja työpaikkoja karkaa naapurikuntiin.

Viraston ajamalla linjauksella olisi kuitenkin myös lukuisia huonoja puolia. Välittömin vaikutus sillä on asuntojen kokonaistarjontaan. Jos toimitilojen muuttamista asunnoiksi jarrutetaan tai jopa estetään, markkinoille tulee vähemmän asuntoja. Uusien asuntojen rakentaminen taas on tehokkain keino hillitä jatkuvasti nousevia asumiskustannuksia. Tavallisen kaupunkilaisen kannalta suunnitelmien hyväksyminen vaikuttaisi kielteisesti asumisen hintakehitykseen.

Kaupunkisuunnitteluviraston linjauksella olisi suuria vaikutuksia myös toimitiloja omistavien sijoittajien liiketoimintaan. Yritysten tilantarve on varsinkin tällä vuosituhannella vähentynyt radikaalisti. Yhä useampi yritys haluaa toimia nykyään avoimissa monitoimitilaympäristöissä erilaisia etätyömahdollisuuksia hyödyntäen. Monet Helsingin kantakaupungin toimitiloista taas ovat edelleen vanhanmallisia pieniin huoneisiin jaettuja tiloja. Tällaisten tilojen muuttaminen asunnoiksi on usein kiinteistönomistajille kannattavampaa kuin tilojen muokkaaminen monitoimitiloiksi. Myös tilastotiedot tukevat tätä: vaikka esimerkiksi kantakaupungista lähes 200 000 kerrosneliötä toimistotilaa on muutettu asunnoiksi, samanaikaisesti pääkaupunkiseudulle on kuitenkin rakennettu yli 300 000 kerrosneliötä lisää uudenaikaista toimistotilaa.¹⁵⁴

Myös nyt tehtyjen selvitysten yhteydessä eräät asiantuntijat ovat epäilleet, että halukkuus estää käyttötarkoitusten muutoksia perustuu paljolti toiveajatteluun tai virheelliseen uskoon vanhanmallisen liiketoiminnan palaamisesta entiseen loistoonsa vielä jonain päivänä. Liiketoiminta varmasti nouseekin vielä uuteen kukoistukseen jonain päivänä, sillä finanssivetoisessa markkinataloudessa kriisi on vain pääomien uuden kasautumisen alku. Kiinnostus vanhanaikaisiin toimitiloihin voi silti olla varsin vaisua, sillä niin perustavasti muun muassa uudet digitaaliset viestintäyhteydet muuttavat työtapoja ylipäätään.¹⁵⁵

Tämä näyttäisi jääneen kaupunkisuunnitteluvirastossa huomaamatta. Virasto ei olekaan esittänyt – maankäytön ohjaukselle jo perinteiseksi muodostuneeseen tapaan – juuri minkäänlaisia laskelmia siitä, millaisia hyötyjä nykyisten toimistotalojen suojelusta syntyisi. Toisin sanoen virasto on jättänyt tekemättä vaikutusarvioinnin, jossa kustannus-hyötyanalyysin keinoin yritettäisiin osoittaa, että esitetyn sääntelyn hyödyt ylittävät selvästi sen haitat.¹⁵⁶

Käytännössä taustalla on ollut paljolti pelko työpaikkojen ja verotulojen karkaamisesta naapurikuntiin; siitä kuntien kannustinrakenneongelmista on lopulta lähes aina kyse. Kaavoitus ja maankäytön ohjaus on kuitenkin perinteisesti perustunut laskelmien sijasta vain visioihin, toiveajatteluun, pelkoihin tai vinoutuneisiin kannustinrakenteisiin sekä taloudellisen toimintaympäristön muutosten heikkoon tuntemukseen. Selvitykset taas on yleensä teetetty siitä näkökulmasta, että ne tukevat omaa ennakkokäsitystä.¹⁵⁷

Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston muissa selvityksissä todetaan edellä mainitulla tavalla se tosiseikka, että kantakaupunki on pääosin kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti merkittävää aluetta, mikä on otettava erityisesti huomioon alueen kehittämisessä. Toinen kaupunkitaloustieteellinen tosiseikka on kuitenkin se, että kaupunkirakenteen tiivistäminen nimenomaan halutuimmassa sijainneissa laskee hintoja sekä näissä sijainneissa että koko kaupunkialueella. Koska kantakaupungin alueella mahdollisuudet edellä tarkoitettuun purkavaan rakentamiseen ovat rajoitetut, viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan tärkeäksi keinoksi tiivistää kaupunkirakennetta nousevat väistämättä rakennusten käyttötarkoitusten muutokset.

154 KTI Kiinteistötieto, 2016.

155 Esimerkiksi KTI:n (2016) markkinakatsauksen mukaan yritysten tilankäytön tehostamispyrkimyksiä tukee ja selittää osaltaan työskentelytapojen muutos, mikä näkyy muun muassa etä- ja mobiilityön lisääntymisenä. Turhista neliöistä ja tyhjiä työpisteistä ei enää haluta maksaa, ja yhä useampi yritys on siirtynyt nimetyistä työpisteistä jaettuihin työpisteisiin. Yritykset tehostavat omaa tilankäyttöään myös tarjoamalla osaa toimistotiloistaan muiden yritysten tai yhteistyökumppaneiden käyttöön.

156 Kaupunkisuunnittelulautakunta palautti esityksen uudelleen valmisteltavaksi (HS 14.12.2016).

157 Vastaavalla tavalla tässä kontekstissa näitä vinoutuneita kannustinrakenteita kuvaa se tosiseikka, että edellä todetulla tavalla yritysten käyttöön varattu tonttitarjonta riittäisi lähes 40 vuoden tarpeisiin vuosien 2011 ja 2014 keskimääräisellä tuotantotasolla. Ero on yksinkertaisesti valtava tavallisiin asuintaloihin verrattuna (Loikkanen & Laakso, 2016, 48–49; Catella, 2015).

Kohtuuden nimissä on kuitenkin todettava, että myös kansainvälisesti tarkastellen riittävän asuntotuotannon järjestämistä koskevaa julkista ohjausta on leimannut kyvyttömyys vaikeisiin valintoihin sekä taloudellisen realismin puute.¹⁵⁸ Jos kaavoituksessa ei panna tarpeeksi painoa tosiasiallisten taloudellisten vaikutusten arviointiin, toiveajattelu ja kuntien vinoutuneet kannustinrakenteet saavat enemmän elintilaa. Jollakin tavoin kaavoitukseen ja muuhun maankäytön ohjaukseen pitäisi tuoda enemmän taloudellista realismia. Tähän voidaan tietysti yrittää velvoittaa tai kannustaa uusilla pykälillä.¹⁵⁹ Velkavetoisessa taloudessa tätä realismia voivat omalta osaltaan tuoda myös pääomamarkkinat – ehkä jopa tehokkaammin kuin uudet pykälät.

158 Vertaa Barker, 2006; World Bank, 2009; Hilber & Vermeulen, 2010; Chesire, et al., 2014

159 Tämä edellyttäisi edellä esitetyllä tavalla maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjausta siitä, että eräissä täydennysrakentamiseen liittyvissä erityistapauksissa asemakaavaa voitaisiin muuttaa soveltamatta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa sekä viranomaisneuvottelua koskevia säännöksiä sekä tämän kirjauksen yhdistämistä maanomistajan nykyistä vahvempaan aloiteoikeuteen kaava-asioissa. Lisäksi kuntien pitäisi viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan myös käyttää poikkeamistoimivaltaansa muun muassa loft-tyyppisten ratkaisujen toteuttamiseen täydennysrakentamisen ja käyttötarkoitusten muutosten yhteydessä, mikä puolestaan voi edellyttää osin myös rakentamismääräysten tarkistamista.

7 PÄÄOMAMARKKINAT PULLONKAULOJEN KORJAAJINA JA TARJONNAN TUOJINA

Yhä suurempi osa rakentamisesta suuntautuu edellä kuvatulla tavalla jo rakennettuun ympäristöön. Tähän nykyinen rakentamisen sääntely taipuu suhteellisen huonosti, koska se on kehitetty toisenlaisissa olosuhteissa ja toisenlaisiin tarkoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain henki on ollut reunoille rakentaminen. Tämä on ollut myös poliittisesti helppo ja käytännöllinen ratkaisu, koska kaavoituksessa ja maankäytössä tunnetusti kohtaavat hyvin voimakkaat yhteiskunnalliset lataukset, ristipaineet ja jopa tunnekuohut.

Nyt kun kaupunkirakennetta pitäisi merkittävästi tiivistää osoittamalla lisää rakennusoikeutta väljästi rakennetuille alueille tai ottamalla asutuskäyttöön jopa satojatuhansia kerroneliömetrejä tyhjilleen jäänyttä toimistotilaa, törmätään helposti ongelmiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan paljon kehitystyötä, pääomia ja ennen kaikkea innovaatioita. Innovaatiot taas eivät synny vain virkatyönä vaan ne vaativat vipu-voimaa ja varsinkin kannusteita markkinoilta.¹⁶⁰

Uudisrakentamisen markkinat ovat kuitenkin melko keskittyneitä ja ainakin suurten hankkeiden osalta muutaman johtavan toimijan hallussa.¹⁶¹ Muutoinkin rakentaminen on ollut luonteeltaan leimallisesti vähemmän dynaamista kotimarkkinabisnestä, jota runsas sääntely on vielä osaltaan jäykistänyt entisestään. Myöskään ulkomailta ei ole tässä suhteessa odotettavissa suuria apuja, sillä koko Euroopassa rakentamisen kilpailua esiintyy ennen muuta naapurimaiden rajojen yli. Meillä näistä varteenotettavia on yksi ja siihenkin suuntaan on meri välissä.

Näin ollen kaikki keinot luoda uutta markkinadynamiikkaa kotimaiseen rakentamiseen ovat todella tervetulleita. Sääntelyn keventämisen ohella vipuvoimaa tähän voidaan saada erityisesti pääomamarkkinoilta. Viime vuosina erityisesti asunto- ja tonttirahastot ovat tuoneet osaltaan aivan uutta markkinadynamiikkaa ja jopa lisänneet kokonaistarjontaa myös vuokra-asuntotuotannon puolella. Tätä kehitystä tarkastellaan seuraavassa yksityiskohtaisemmin lähtien liikkeelle ensin asuntorahastoista ja siirtyen lopuksi tonttirahastoihin.

Suomessa on arviolta noin 2,6 miljoonaa asuntoa, joiden yhteenlaskettu arvo on jo noin 360 miljardia euroa. Noin 40 % asunnoista on omakotitaloja ja noin 45 % asunnoista on kerrostaloissa. Suomalaisen asutuskunnan keskikoko on laskenut vuosikymmenten kuluessa ja nykyisin noin 40 % talouksista on yhden hengen talouksia. Toinen tärkeä asumiseen liittyvä trendi on pitkään jatkunut omistusasumisen ja asuntolainojen määrän kasvu. Kotitalouksien asuntolainojen yhteenlaskettu arvo on karkeasti kolminkertaistunut noin 15 vuodessa.¹⁶²

Lyhyesti sanoen nykyaikaiset asuntomarkkinat ovat erittäin velkavetoisia. Tämän peilikuva taas on kiinteistöijoittaminen: luottomarkkinoilla rahan tarvitsijat ja sen antajat ainakin abstraktissa mielessä kohtaavat toisensa. Perinteisesti pankit ovat olleet kuluttaja-asiakkaiden kontaktipinta pääomamarkkinoille. Vastavasti suora asuntosijoittaminen on perinteisesti ollut suomalaisten ei-ammattimaisten sijoittajien suosituin kiinteistöijoittamisen muoto.

160 Esimerkiksi Tampereen kaupunki ja SRV Oy allekirjoittivat Kansi ja Areena -hankkeen toteutus sopimuksen 1.6.2016. Hanke on alun perin lähtenyt liikkeelle yksityisellä sektorilla ilman julkista rahoitusta tehdystä luonnostelmasta. Hankkeen innovatiivinen ydin on peittää Tamperetta halkova junarata ja maantie jättimäisellä kannella, jonka päälle voidaan rakentaa sekä monitoimihalli, toimistotiloja että Tampereen ensimmäiset tornitalot. Kannella on suunniteltu suuri urheilu- ja tapahtumakeskus, jonka kokonaislaajuus on lähes 50 000 kerrosneliometriä. Kaupunginosat yhdistävästä Kannesta on tarkoitus luoda lopulta vuorokauden ympäri elävä ja innostava ympäristö, johon sijoittuu myös liike- ja toimistotiloja sekä asuntoja ja hotelli, yhteensä yli 60 000 kerrosneliometriä. Hankkeen kokonaislaajuus on siten 110 000 kerrosneliometriä ja noin 3,7 miljoonaa suomalaista asuu kahden tunnin etäisyydellä siitä. Tällaiseen innovointiin on kunnolliset kannusteet vain yksityisellä sektorilla.

161 Suuriin ja samalla omaa kaupallista kiinteistökehitystä harjoittaviin toimijoihin luetaan YIT, NCC, Skanska, YIT, Hartela, Lemminkäinen, SRV and Peab (KTI, 2016b, 40).

162 Kuusenaho, 2015; KTI, 2016b.

Uudet asuntoihin sijoittavat rahastot ovat kuitenkin tuoneet vaihtoehdon perinteiselle asuntosijoittamiselle ja jo nykyisin on nähtävissä, että uusi sijoitustuote voi hyvinkin vielä haastaa suoran sijoittamisen vaivattomuudellaan. Vastaavasti esimerkiksi tonttirahastot ovat tuoneet tavallaan uuden rahoituselementin perinteisen pankkilainan ja yhtiölainan ohien.¹⁶³

Asuntorahasto on melko nuori sijoitusinstrumentti Suomessa.¹⁶⁴ Tähän mennessä on perustettu lähes 50 asuntoihin sijoittavaa rahastoa vuodesta 2006 alkaen. Suurin osa näistä on lähinnä ammattimaisille sijoittajille tarkoitettuja kommandiittiyhtiömuotoisia kiinteistöpääomarahastoja. Viime vuosina markkinoille on tullut nimenomaan asuntorahastosijoitusmahdollisuuksia myös piensijoittajille erikoissijoitusrahastojen ja REIT-rahaston muodossa. Asuntorahastot ovat saaneet markkinoiden kasvaessa eniten huomiota julkisuudessa ja niiden osuus kaikista perustetuista kiinteistörahastoista on lähes puolet.¹⁶⁵

Asuntorahastojen osuus ammattimaisilla kiinteistömarkkinoilla on kasvanut viime vuosina, vaikka niitä on vielä pidetty varsin marginaalisena ilmiönä koko asuntomarkkinaan suhteutettuna. Asuntorahastojen rooli ammattimaisen sijoittamisen kentässä on ennen muuta vakauttava ja hajautushyötyjä tuova, sillä asunnot koetaan turvallisina sijoitusinstrumentteina. Asuntorahastojen kysynnän kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa asuntosijoitusten suhteellisen hyvä tuotto, korkotason alhaisuus, asuntorahastosijoituksen vaivattomuus sekä erityisesti eläkeyhtiöllä velkavivun käytön mahdollistaminen.¹⁶⁶

Viraston kuulemat asiantuntijat uskovat asuntorahastojen tulleen kiinteistösijoitusmarkkinoille jäädäkseen. Uudet rahastot ovat tuoneet eloa viime vuosien ajan muutoin hiljaisina pysyneille kiinteistömarkkinoille. Kun voimakas epävarmuus toimitilamarkkinoilla on jatkunut ja kun vuokra-asuntojen kysyntä puolestaan on jatkanut voimakasta kasvuaan, asuinkiinteistöistä on tullut ammattimaisten sijoittajien keskuudessa varsin suosittuja sijoituskohteita.

Asuntorahastot ovat saaneet varsin paljon julkisuutta viime vuosina. Mediassa on kerrottu muun muassa siitä, miten rahastot ostavat rakennusliikkeiltä asuntoja tukkualennuksilla auttaen epäsuorasti muuten ahdingossa olevia rakennusliikkeitä tavalla, jonka hyötyjen on epäilty valuvan muille kuin loppuasiakkaille. Koska asuntorahastot ovat uusia toimijoita kotimaisilla kiinteistömarkkinoilla, niiden toimintamallit joutuvat helposti sinänsä ymmärrettävistä syistä julkisuuden valokeilaan. Rahastojen takana on usein suuria ja nimekkäitä toimijoita, jotka saavat helposti medianäkyvyyttä ja nousevat otsikoihin.

163 KTI:n (2016b, 50) mukaan Suomen yli 800 000 vuokra-asunnosta hieman vajaat 20 prosenttia on ammattimaisten sijoittajien omistamia vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Vuokra-asunnoista reilu kolmannes on yksityisten sijoittajien omistamia vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Vajaa kolmannes vuokra-asunnoista on kuntien omistamia tuettuja vuokra-asuntoja.

164 Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan asuntorahaston perusidea on oikeastaan varsin yksinkertainen. Rahasto ostaa asuntoja isoissa erissä. Siksi se voi hankkia niitä hieman asuntojen käypää hintaa edullisemmin. Ostettuaan asunnot rahasto vuokraa ne eteenpäin. Käytännössä tuotto muodostuu kahdesta tekijästä: maksetuista vuokrista sekä siitä, että rahasto voi suursijoittajana ostaa asuntoja niiden käypää hintaa halvemmalla. Tällöin myös asuntojen arvon nousulle on enemmän potentiaalia.

165 Asuntorahastolle kuten myös kiinteistörahastolle ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kiinteistörahastolaissa tarkoitettuja kiinteistörahastoja ei Suomessa ole yhtään ja saman lain tarkoittamia asuntorahastoja vain yksi. Asuntorahastoa käytetäänkin yleisnimityksenä myös kommandiittiyhtiömuotoisista kiinteistöpääomarahastoista, jotka sijoittavat vuokra-asuntoihin. Yksinkertaistaen asuntorahaston voidaan sanoa olevan yhteissijoitusinstrumentti, joka sijoittaa pääasiassa asuntoihin. Tätä instrumenttia hoitaa niin sanottu rahastomanageri sijoittajilta saatavia palkkioita vastaan. Rahaston hoitamiseen kuuluu muun muassa sijoituskohteiden hankinta, rahoituksen hoitaminen, kohteiden hallinnointi tai sen ulkoistaminen ja lopulta kohteiden myynti irtautumisvaiheessa (Kuusenaho, 2015).

166 Esimerkiksi eläkeyhtiö Ilmarinen on ilmoittanut rakentavansa lähivuosina ainakin 1 000 vuokra-asuntoa pääkaupunkiseudulle, kehyskuntiin ja Tampereelle. Se on jo sopinut rakennusyhtiö SRV:n kanssa noin 500 asunnon rakentamisesta Helsingin Jätkäsaareen sekä Espoon ja Vantaan eräille alueille. Ensimmäiset kohteet valmistuvat loppuvuodesta 2017. Ilmarisen mukaan investoinnin on mahdollistanut nimenomaan väliaikainen laki, joka sallii eläkeyhtiöille velkavivun käytön myös täysin omistetuissa uusissa vuokra-asuntokohteissa. Laki oli aluksi voimassa vuoden 2017 loppuun, mutta hallitusohjelmakirjauksen pohjalta sen voimassaoloa jatkettiin vuoden 2019 loppuun. Eläkevakuutusyhtiöillä onkin viime vuosina ollut suuri rooli kotimaisilla kiinteistösijoitusmarkkinoilla (HS 16.3.2016; KTI, 2016b).

Silti asuntorahastojen toiminnan arvioinnissa on hyvä muistaa ainakin seuraavat seikat: niiden kokonaisvoilyymi on toistaiseksi sittenkin suhteellisen pieni kokonaismarkkinoihin nähden ja niiden tuotot ovat tilastollisesti olleet suhdannetilanteeseen nähden vakaat mutta eivät mitenkään huomattavan korkeat. Lopuksi asuntomarkkinoiden kannalta paljon suurempi merkitys on rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen yleisellä muutoksella sekä finanssisääntelyn ja siihen sisältyvien vakavaraisuusvaatimusten kiristymisellä.

Suomen markkinoilla toimi jo vuonna 2015 lähes 30 asuntorahastoa, joiden kokonaispääoma oli yli 2 miljardia euroa. Monella rahastolla ei tuolloin ollut tavoitepääoma vielä täyttynyt, minkä vuoksi rahastojen kokonaispääoma on kasvanut jonkin verran tämän jälkeenkin. Vaikka uusia rahastoja ei perustettaisi, jo tuolloin toimineiden rahastojen sijoituskapasiteetti kohosi yhteensä noin 3,3 miljardiin euroon. Tämä vastasi noin yhtä prosenttia Suomen koko asuntomarkkinasta, jonka arvo oli tuolloin noin 330 miljardia euroa. Sittemmin rahastoja on tullut lisää ja niitä on nykyisin noin 50.¹⁶⁷

Asuntosijoitusten keskimääräinen kokonaistuotto verrattuna muihin kiinteistötyyppeihin on kieltämättä ollut yksi asuntorahastomarkkinoiden kasvua vauhdittanut tekijä. Asuntosijoitusten kokonaistuottoa verrattuna muihin kiinteistötyyppeihin on kuitenkin nostanut ennen muuta asuntojen hyvä arvonkehitys. Asuntosijoitusten keskimääräinen nettotuotto on pysytellyt noin 5,5 prosentissa vuosien 2004–2013 välillä, kun taas arvonnousutuotossa on ollut huomattavasti suurempaa vaihtelua.¹⁶⁸

Asuntosijoitusten arvonnousu on sen sijaan ollut selvästi positiivinen toimitilapuoleen verrattuna. Tämä kertoo kuitenkin enemmän voimakkaasta elinkeinorakenteen muutoksesta ja heikosta taloudellisesta tilanteesta kuin asuntosijoittajien markkinavoimasta suhteessa loppuasiakkaisiin. Toisin sanoen pelkästään pääkaupunkiseudulla on tyhjää toimistotilaa jo yli miljoona kerrosneliometriä. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen perusteella ammattimaiset asuntosijoittajat hakevatkin hyviä tuottoja nimenomaan kiinteistöjen arvonnousun eikä niinkään esimerkiksi vuokrien korotusten kautta.

Paradoksaalisesti asuntorahastot voivatkin kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla toimia parhaimmillaan jopa markkinoita tasaavasti. Tämä johtuu niiden perusluonteesta sijoitustuotteina. Asuntorahastoihin sijoittaville rahastot ovat yleisesti osa isompaa sijoitusportfoliota kuten mikä tahansa muu sijoitusmuoto. Asuntorahastot nähdään tässä kokonaisasetelmassa muun muassa pitkäaikaisena ja vakaana kassavirtaa tuottavana sijoitusmuotona, joka osaltaan täydentää muiden sijoitusmahdollisuuksien kenttää. Asuntorahastot koetaan yleisesti tervetulleeksi lisäksi, joka monipuolistaa sijoitusmarkkinoiden ohella myös asuntomarkkinoita tuoden lisätarjontaa sekä uudisrakentamiseen että vuokra-asuntomarkkinoille. Hyvien asuntosijoituskohteiden kysyntä onkin ollut vahvaa.¹⁶⁹

Tämä on piristänyt muuten aivan viime aikoja lukuun ottamatta varsin tahmeita asuntomarkkinoita. Asuntorahastoilla on ollut ratkaiseva rooli etenkin uudistuotannossa ja sitä kautta kokonaistarjonnan ylläpitämisessä. Tästä ovat luonnollisesti hyötynet myös rakennusliikkeet, jotka olisivat muutoin todennäköisesti olleet monin paikoin pulassa myymättömien kohteidensa kanssa tilanteessa, jossa kuluttajakysyntä on muun muassa epävarman taloustilanteen sekä kiristyneen pankkisääntelyn takia jäänyt varsin vaisuksi.

167 Kuusenaho, 2015. Tämän tyyppiset luvut ovat varsin herkkiä markkinamuutoksille. Esimerkiksi RAKLIn kotisivuilta löytyvien uudempien tietojen mukaan ammattimaisen kiinteistösijoitusmarkkinoiden koko on tällä hetkellä noin 54,5 miljardia euroa. Tästä kotimaisten instituutioiden osuus on vähän yli neljänneksen, ja kansainvälisten sijoittajien noin 20 prosenttia. Suomen koko rakennuskannan arvo on noin 376 miljardia euroa ja koko rakennetun ympäristön arvon ollessa 584 miljardia (ks. myös KTI, 2016b).

168 Viimeimpien tietojen mukaan varsinkin vuoden 2016 aikana tapahtunut voimakas tarjonnan lisääntyminen vuokra-asuntomarkkinoilla on painanut keskimääräiset tuotot jopa selvästi alle tämän kaupunki- ja kohdekohtaisen vaihtelun ollessa kuitenkin varsin suurta (KTI, 2016).

169 Lisäksi etsiessään mahdollisimman hyvää sekä turvallista tuottoa asuntosijoittajat sekä rahastot pyrkivät välttämään ylihinoiteltuja kohteita. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan Helsingin kohteita pidetään nykyisin ainakin osin ylihinoiteltuina ja sijoittajat suuntaavat voimavarojaan mielellään myös muihin kasvukeskuksiin sekä päärajojen varsilla sijaitseviin kaupunkeihin, joissa tuottopotentiaali on parempi edullisempien lähtöhintojen ansiosta. Näin menetellessään sijoittajat toimivat markkinoita tasaavasti, vaikka se ei välttämättä ole heidän toimintansa tärkein motiivi.

Asuntosijoituskohteiden vahvaan kysyntään liittyy myös omat haasteensa. Hyviä sijoituskohteita on sittenkin rajallisesti ja lopulta voidaan joutua ostamaan myös heikompia kohteita, jotta pääomat saadaan sijoitettua. Sijoittajien kiinnostus kohdistuu varmasti kaupaksi käyviin kohteisiin, ja siksi myös kaavoituksella säädelty tarjonnan rakenne on tärkeä. Haasteita voi aiheuttaa myös kohteiden hintatason kehitys.

Etenkin pääkaupunkiseudun uudiskohteiden hinnat ovat nousseet varsin voimakkaasti suhteessa yleiseen taloustilanteeseen sekä varsin vaisuun kuluttajakysyntään. Jos asuntojen hinnat jopa laskevat tai hintojen nousu ainakin hidastuu korkojen nousun takia, asuntosijoittaminen voi muuttua aikaisempaa haasteellisemmaksi. Vuokrien nousu on toinen huoliin aihetta antava tekijä. Reaalivuokrat eivät voi nousta liikaa asiakkaiden maksukykyyn nähden.

Tältä osin myös alan asiantuntijoiden näkemykset jakautuvat. Toisen näkemyksen mukaan asuntorahastojen osuus suhteessa koko rahastokenttään kasvaa jatkossakin. Toisen näkemyksen mukaan taas asuntorahastojen suhde koko kiinteistörahastomarkkinaa tasaantuu vähitellen. Asuntorahastomarkkinan kasvua voi hidastaa varsinkin se, että monilla suursijoittajilla asuntoalokaation osuus on noin 10–15 % koko kiinteistöportfoliosta. Jos tämä osuus on jo melkein täynnä, kokonaismarkkinat eivät voi kasvaa ainakaan näiden toimijoiden kautta, koska ne eivät voi lähiaikoina lähteä uusiin asuntorahastosijoituksiin.

Asuntorahastomarkkinoilla odotetaan kasvua ennen muuta uusien yksityissijoittajien puolelta, jolloin REIT-muotoinen rahasto voi periaatteessa olla yksi piensijoittajalle sopiva vaihtoehto. Sijoittajat suhtautuvat kuitenkin varsin varauksellisesti uusien REIT-rahastojen mahdollisuuksiin. Ainakin eräät asiantuntijat näkevät niiden sääntelyssä edelleen eräitä sellaisia ominaisuuksia, jotka hidastavat REIT-markkinoiden kasvua Suomessa.¹⁷⁰

Yksityissijoittajien ohella kasvua odotetaan kansainvälisten sijoittajien suunnasta. Myös kansainvälisten sijoittajien mahdollinen tulo Suomen markkinoille jakaa asiantuntijoiden mielipiteitä. Lähtökohtaisesti asiantuntijoiden näkemys kansainvälisten asuntosijoittajien kiinnostuksesta Suomen markkinoita kohtaan on myönteinen: kansainvälistä kiinnostusta on ollut ja on edelleen. Toisaalta oikeanlainen asuntorahastotuote on kuitenkin puuttunut markkinoilta. Lisäksi portfolion pitää olla riittävän iso, jotta se kiinnostaisi kansainvälisiä sijoittajia. Markkinoille tuloa hidastaa myös Suomen talouden tilanne ja ylipäänsä pienet markkinat.¹⁷¹

Kaiken kaikkiaan asuntorahastot ovat kuitenkin asiantuntijoiden arvioiden mukaan tulleet jäädäkseen, vaikka asuntorahastomarkkinoiden kasvu hieman hidastuisikin. Niillä on myös ollut monia myönteisiä vaikutuksia kotimaisille markkinoille: ne ovat korvanneet osin hyvin heikkoa kuluttajakysyntää, vilkastuttaneet ja monipuolistaneet rakentamisaktiiviteettia sekä lisänneet etenkin vuokra-asuntojen tarjontaa varsin huomattavasti. Nämä asunnot taas jäävät pysyvästi osaksi kokonaistarjontaa, joka on pitkällä aikavälillä ratkaisevassa roolissa pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten asuntopulan sekä hintojen nousun hillitsemisen näkökulmasta.¹⁷²

170 Näistä arvioista muun muassa Kuusenaho (2015) ja KTI (2016b, 27): “The possibility for tax-exempt listed property companies, the structure resembling internationally known REIT-structures, has currently been given only for companies investing in rental residential properties. The provisions for tax transparency for these kinds of companies require the companies to invest only in rental residential properties, to limit its debt capital to a maximum of 80% of the balance sheet, to pay out 90% of the profit as dividends, and to comply with strict accounting rules. The company needs to be listed within three years of its foundation. There is currently only one company operating under this regulatory framework.”

171 Alkukesällä 2014 Varma myi tuolloin APG Asset Managementille 50 % omistamistaan SATOn osakkeista. APG:lla on Hollannin lisäksi asuntosijoituksia muun muassa Lontoossa ja sen strategiana on lisätä asuntosijoituksiaan Euroopassa. Pääkaupunkiseudun suotuisa väestönkehitys ja sitä kautta SATOn omistamien asuntojen hyvä kysyntä myös tulevaisuudessa oli yksi keskeinen tekijä APG:n sijoituspäätöksessä. KTI:n (2016) markkinakatsauksen mukaan asuntomarkkinoille onkin vuonna 2016 saatu lisää myös pitkään odoteltuja ulkomaisia sijoittajia. Muun muassa saksalainen sijoitusjätti BVK osti LähiTapiolan rahastolta 80 miljoonan euron salkun ja tanskalainen NREP taas on julkistanut parikin suurta kauppaa.

172 KTI:n (2016) markkinakatsauksen mukaan vuokra-asuntotarjontaa kasvattavat myös instituutiosijoittajien ja asuntosijoitusyhtiöiden omat rakennusinvestoinnit. Vuosi 2016 kirjattaneen myös asuntorakentamisen yhdeksi huippuvuodeksi, pitkälti nimenomaan vapaarahoitteisen vuokra-asuntotuotannon ansiosta. Kasvava tarjonta ja heikkona jatkuva taloustilanne näkyvät enenevästi vuokratasoissa, joiden nousu on hidastunut kaikissa kasvukeskuksissa.

Asuntorahastot ovat ennen kaikkea paikanneet asuntomarkkinoiden viime vuosien heikkoa tilaa monellakin tavalla, sillä kasvukeskuksien uudet asunnot ovat nousseet monien suursijoittajien strategioiden ytimeen. Asuntorahastomarkkinoiden kasvu on lisännyt varsinkin vuokra-asuntotuotantoa ja korvannut heikkoa kuluttajakysyntää. Käytännössä asuntorahastot pelastivat asuntotuotannon romahdukselta vuonna 2013, ja ne ostivat noin puolet tuotannosta myös vuonna 2014. Asuntorahastojen aktiivisuus jatkui edelleen vuonna 2015 sekä vuonna 2016.¹⁷³

Asuntorahastojen tulo markkinoille on siten toiminut asuntotarjontaa lisäävästi, ja asuntosijoittamisen suosio on helpottanut kasvukeskusten vuokra-asuntopulaa. Rahastojen sijoitukset uudiskohteisiin ovat vähentäneet rakentajien riskejä ja sitä kautta vauhdittaneet asuntotuotannon aloituksia. Rahastojen osuus uusien vapaarahoitteisten kerrostalojen kaupan koko volyyymistä oli vuonna 2013 noin 15–20 % ja vuonna 2014 jo noin puolet. Rahastokysyntä on jatkunut vahvana ja nykyisin rahastot operoivat jopa 1 000 asunnon kiinteistösijoituksilla.

Asuntorahastojen markkinoille tulolla ei ole nähty myöskään suuria vaikutuksia hintoihin tai vuokriin. Hintavaikutusten vähäisyyttä on perusteltu muun muassa asuntorahastomassan toistaiseksi sittenkin melko vähäisellä volyyymillä verrattuna koko asuntokantaan. Paikallisesti pieniä vaikutuksia hintoihin voi kuitenkin syntyä suuntaan tai toiseen riippuen siitä, ovatko rahastot ostamassa vai myymässä asuntoja. Paljon riippuu myös muun tarjonnan määrästä.¹⁷⁴

Pääosin paikallisetkin vaikutukset ovat kuitenkin varsin vähäisiä, sillä asuntorahastot sijoittavat aina suurille paikkakunnille ja enimmäkseen pääkaupunkiseudulle, missä myös osamarkkinat ovat hyvin suuret. Tällöin edes paikallisia hintapiikkejä tai muita merkittäviä vaikutuksia on vaikea nähdä. Itse asiassa hintataso tai vuokrataso voisi olla vieläkin korkeampi, jos rahastojen asuntotuotantoa ei olisi ollut tässä mittakaavassa. Koska suurin osan asuntorahastoista sijoittaa suurimmaksi osaksi vain uuteen asuntokantaan, vaikutukset vanhaan asuntokantaan jäävät vieläkin vähäisemmiksi.

Lopulta ehkä eniten huolia asiantuntijoiden keskuudessa aiheuttaa rahastojen irtautumisvaiheessa tapahtuva sijoituskohteiden myynti. Lähtökohtaisesti ammattitaitoinen rahastomanageri laatii myyntistrategian markkinatilanteen mukaan siten, että kaikkia kohteita ei myydä kaikkia kerralla vaan myynti jaksotetaan järjestyksessä ja väkisin myymistä vältetään viimeiseen saakka. Mahdollisimman hyvään taloudelliseen tulokseen pyrkivä markkinatoimija ei halua myydä kohteitaan liian paljon, liian pienellä alueella ja liian pienellä aikavälillä. Tähän pyritään myös kohteiden taloudellisesti järkevällä hajauttamisella sekä sijainnilla suurilla ja kasvavilla paikkakunnilla.¹⁷⁵

Irtautumisvaiheessa rahastolla on monia kanavia, joiden kautta kohteiden myynti voidaan hoitaa. Mahdollisia ostajia ovat muun muassa suuret institutionaaliset asuntosijoittajat, muut asuntorahastot, eläkeyhtiöiden tapaiset muut institutionaaliset sijoittajat sekä yksityiset kotitaloudet, jos kohteita päädytään myymään huoneistoittain. Muita mahdollisuuksia voivat olla rahaston sijoitusperiodin jatkaminen, uuden rahaston perustaminen tai jäljelle jääneiden kohteiden jakaminen rahaston sijoittajien kesken. Asuntorahastojen irtautumisvaihe voi olla myös hyvä mahdollisuus perustaa REIT-rahastoja, sillä sopivia sijoituskohteita on silloin hyvin tarjolla.

Asuntorahastojen kohdalla portfolion kohteiden myyntiin on periaatteessa monia mahdollisuuksia: voidaan myydä periaatteessa koko portfolio, osa portfolioista, kohteet taloittain tai huoneistoittain. Pääsääntöisesti rahastoilla ei ole yhtä strategiaa kohteiden myymiselle vaan yleensä etsitään tilannekohtaisesti parasta ratkaisua. Markkinoilla on myös toimintakaudeltaan eripituisia rahastoja.

173 KTI:n (2016) katsauksen mukaan asuntokiinteistöjen suosion kasvu sijoitusmarkkinoilla jatkuu. Asuntokiinteistökauppojen volyyymi on noussut jälleen uudelle miljardiluvulle. Edellisuosien tapaan kiinteistörahastot ovat ostaneet aktiivisesti rakennusliikkeiden kehityskohteita ja vuonna 2016 on tehty myös ennätysellinen määrä suuria olemassa olevien asuntosalkkujen kauppia. Asuntomarkkinoille on kuluvana vuonna saatu lisää myös pitkään odoteltuja ulkomaisia sijoittajia.

174 Kuusenaho, 2015; vertaa KTI, 2016b.

175 Myös tästä Kuusenaho, 2015.

Asuntorahastojen vaikutukset asuntomarkkinoihin ovat yleisesti ottaen olleet enimmäkseen varsin myönteisiä. Koska yksikään asuntorahasto ei ole vielä päässyt elinkaarensa loppuun, markkinoilla ei ole käytännön kokemuksia irtautumisvaiheen vaikutuksista. Tehtyjen selvitysten perusteella odotettavissa ei ole ainakaan suuria tai pitkäaikaisia vaikutuksia johtuen rahastojen riskien hajauttamiseen pyrkivästä toimintapolitiikasta. Useimmat asuntorahastotoimijat ovat myös hyvin pitkäaikaisia toimijoita, jolloin niiden vaikutukset voidaan nähdä jopa markkinoita tasaavina. Joka tapauksessa ne lisäävät toiminnallaan rakentamisrakentamisaktiiviteettia ja ylläpitävät kokonaistarjontaa myös heikon kuluttajakysynnän oloissa.¹⁷⁶

On selvää, että suuret kiinteistösijoittajat tai pörssiyhtiöt tarkastelevat maailmaa globaalien finanssimarkkinoiden pelisääntöjen sekä vaatimusten kautta. Tämä tulokulma saattaa jossain määrin aliarvioida paikallisen taloudellisen toimeliaisuuden sekä asumisvalintoihin liittyvien kulttuuristen pidäkkeiden merkitystä. Toisin sanoen valtaosa kotitalouksista ei tee asumispäätöksiään puhtaasti niillä kriteereillä, joita kiinteistösijoittajat tarkastelevat. Toisaalta nimenomaan finanssimarkkinat ovat nykyisin talouden kuumemittari, joka melkoisella varmuudella ennustaa tulevaa kehitystä ainakin paremmin kuin poliittinen puheenparsi.

Eikä kyse ole vain kuumemittarista vaan myös käytännön päätöksistä. Nykyaikaiset asuntomarkkinat ovat nimittäin niin vahvasti velkavetoiset, että rahoittajien ja sijoittajien käsitykset riskeistä ja kannattavuudesta heijastuvat suhteellisen suoraan myös käytännön rakentamispäätöksiin ainakin institutionaalisten toimijoiden tapauksessa mutta rajoitetummin myös kotitalouksien kohdalla. Tätä kautta finanssimarkkinoilla vallitseva näkemys – olipa se sitten tarkkaan ottaen täysin oikea tai ei – saa itseään toteuttavan ennusteen luonteen. Juuri siksi sitä kannattaa kuunnella, vaikka se ei aina kaikin osin miellyttäisikään.

Kotimaisten asuntomarkkinoiden rahoituspohja on nimittäin muuttunut nopeasti viimeisten vuosien aikana ja muutos jatkuu samansuuntaisena myös lähitulevaisuudessa. Käytännössä muutos kiteytyy siihen, että asuntomarkkinat perustuvat jatkossa yhä enemmän niin sanottuihin katettuihin joukkovelkakirjalainoihin. Niiden osuus on jo nykyisin yli 50 prosenttia kaikista tähän kategoriaan kelpoisista lainoista ja yli 40 prosenttia kaikista asuntolainoista. Määrä on noussut muutamassa vuodessa noin 20 miljardista yli 40 miljardiin euroon. Muutoksen taustalla on erityisesti vuonna 2010 voimaan tullut kiinnitysluottopankki-toimintaa koskeva laki.

Käytännössä kaikki pankit pyrkivät tälle varainhankintamarkkinalle, koska ilman tätä rahoitusmuotoa on vaikea pysyä kilpailussa mukana sekä täyttää samaan aikaan tiukentuvat vakavaraisuusvaatimukset. Pankkien on käytännössä pakko muuttaa luottoehtojaan sellaisiksi, että ne täyttävät toimilupaehtoisen kiinnitysluottopankkitoiminnan tiukat vaatimukset sekä samalla vastaavat myös kansainvälisten luottoluokitusyhtiöiden luokitusvaatimuksia ja viime kädessä ylikansallisten institutionaalisten sijoittajien näkemyksiä.¹⁷⁷

Kaikkia näitä tahoja taas kiinnostaa erityisesti kolme asiaa: asuntolainajan maksukyky kaikissa olosuhteissa, asuntolainajan antaman vakuuden nopea realisoitavuus sekä lainan liikkeeseen laskevan pankin vakavaraisuus ja kasvustrategia. Nämä vaatimukset merkitsevät käytännössä sitä, että sekä asuntolainamarkkinoiden että asuntomarkkinoiden polarisoituminen vahvistuu. Toisaalta samalla asuntomarkkinoista tulee

176 Mikään ei estä asuntorahastojen perustamista myös sellaisilta markkinatoimijoilta, joiden tavoitteena syystä tai toisesta ei ole ainakaan voittojen lyhyen aikavälin maksimointi. Esimerkiksi Taaleri on perustanut niin kutsutun yhteiskunnallisen asuntorahaston, jonka tavoitteena on rakennuttaa tuhansia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja suomalaisiin kasvukeskuksiin. Sen suurimpina sijoittajina on yhteiskunnallisia toimijoita, esimerkiksi Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Ammattiliitto Pro ja Tehy. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on kerätä rahastoon noin 50 miljoonan euron pääoma. Yhdessä lainarahoituksen kanssa rahaston koko voisi siten kasvaa yli puoleen miljardiin euroon sekä asuntojen määrä nousta noin 3 000 asuntoon. Ensivaiheessa rahasto voisi rakennuttaa runsaat 1 000 asuntoa. Valtion lainatakaus mahdollistaa yli 90 prosentin velkaosuuden käytön uudiskohteissa ja siten myös rahaston merkittävän kasvattamisen sen pääoman lisääntyessä. Taaleri Vuokratoti Ky -rahaston toimikausi on kymmenen vuotta ja sitä voidaan jatkaa yhden tai useamman kerran. Rahaston vuotuinen tuototavoite sijoittajille on noin 3,5–4,3 prosenttia, mikä on siten alle tämän hetkisen markkinatason. Rahastoa myös hoidetaan tavantomaista alhaisemmilla palkkioilla ja lisäksi kohteiden arvonnousulle yritetään tehdä tilaa puristamalla uudiskohteiden tuotantokustannukset alle tavanomaisen tason.

177 Tästä toimitusjohtaja Ari Pauna lähteessä MDI, 2015; vertaa PTT, 2017b; Tilastokeskus, 2017.

myös pankkien varainhankinnan näkökulmasta paremmin ennustettavia ja vähäriskisempiä. Pankkisääntelyä edelleen kiristävä Basel IV vielä vahvistaa entisestään tätä kehitystä.

Vakavaraisuusvaatimusten hintana on kuitenkin asuntomarkkinoiden isojako: taantuvilla paikkakunnilla vanhojen asuntojen vakuusarvot voivat olla pankkien silmissä lähellä nollaa tai jopa negatiivisia, siis diskontatulta nykyarvoltaan. Siellä markkinaehtoisesti toimiva pankki on väärä paikka anoa apua rahoitustarpeisiin. Oikea osoite on kunta tai valtio ja näiden omistamat asuntorahoittajat. Kasvukunnissa taas asuntojen arvo säilyy ja kasvaa – tosin velkavetoisesti ja vahvasti kotitalouksien työllisyyden varassa. Siellä ei kuntia tai valtiota ei suuremmin tarvita rahoittamaan asuntojen rakentamista, ostamista tai korjaamista.

Kasvukeskuksissa kilpailu laina-asiakkaista jopa kovenee lähivuosina. Hyvällä maksukyvyllä ja riittäväillä vakuuksilla lainaa saa hyvinkin kilpailukykyisin ehdoin. Nämä asiakkaat saavat rahoitustarpeensa tyydytettyä suhteellisen helposti, kun taas yhä useammalla pienituloisella tai isommalla joukolla ensiasunnon ostajia on vaikeuksia saada markkinaehtoista rahoitusta.

Tosin hekin saavat todennäköisesti asuntorahoitustarpeensa tyydytettyä yhä useammin asunto-osakeyhtiönsä avulla, sillä asunto-osakeyhtiörahoituksen merkitys kasvaa lähivuosina, kun asuntolainakorkojen verovähennysoikeutta leikataan tai se poistetaan. Vastaava polarisoitumisilmiö on havaittavissa myös yrityspuolella: suuret maksukykyiset toimijat ja hyvillä paikoilla sijaitsevat asunto-osakeyhtiöt saavat tarvittavan rahoituksen suhteellisen helposti, kun taas pienillä ja keskisuurilla on vaikeuksia varsinkin, jos kohde ei sijaitse halutulla alueella.

Samanaikaisesti suursijoittajia kiinnostava asuntosijoittamisen alue suppenee ja kohteita halutaan yleisesti enää vain suurimmista kasvukeskuksista. Maantieteellisesti katsottuna suurin osa Suomen pinta-alasta jää kiinnostavimman ulkopuolelle. Koska asuntosijoittaminen nähdään nimenomaan vakautta tuovana ja matariskisenä sijoituksena ja koska Suomen alueellinen eriytyminen kiihtyy muuttoliikkeen ja muiden demografisten tekijöiden seurauksena, ammattimaiseen vakaata tuottoa tuovaan asuntosijoittamiseen soveltuvia alueita on yhä vähemmän. Varsinkaan suursijoittajille ei yksinkertaisesti kelpaa mikä tahansa alue.¹⁷⁸

Pääsääntöisesti asuntorahastoilla onkin hyvin tiukat kriteerit sijoitusten sijainnille. Kaikki tämä tarkoittaa sitä, että finanssimarkkinat pyrkivät ohjaamaan pääomia yhä selkeämmin sinne, missä niiden arvion mukaan kiinteistöjen arvot ovat vakaalla pohjalla. Finanssimarkkinoiden silmissä pääomia kannattaa suunnata sinne, missä hinnat nousevat pitkällä aikavälillä, koska hintasignaaleja seuraavalle kiinteistösijoittajalle nousevat hinnat kertovat epäsuorasti siitä, missä ihmiset kaikkein mieluiten asuisivat tai mihin yritykset mieluiten sijoittuisivat.¹⁷⁹

Paradoksi on se, että kuvattu finanssimarkkinoilla tapahtuva kehitys hyvin todennäköisesti kiihdyttää edellä kuvattua ja vasta käynnistynyttä kaupunkirakenteen muutosta. Tämä asettaa asuntotuotannon ja sen ohjauksen aivan uusien haasteiden eteen. Toisaalta finanssimarkkinat tarjoavat myös uusia mahdollisuuksia ja välineitä muun muassa erilaisten rahastojen kautta. Rakentamisen volyyymi on yleiseen suhdannetilanteeseen nähden ennätyksellisen korkealla tasolla nimenomaan erilaisten rahastojen eikä yksityisen kuluttajakäytön ansiosta. Liialliseen tyytyväisyyteen ei silti ole syytä, sillä tähän hieman paradoksaaliselta näyttävään tilanteeseen on muutama suhteellisen luonnollinen selitys, jotka eivät vielä ratkaise koko ongelmaa.

Ensinnäkin, pääkaupunkiseudulla on tullut rakentamisen piiriin huomattava määrä suuria alueita, joiden rakentaminen on viivästynyt kaavoituksen hitauden tai valitusprosessien takia. Toiseksi, finanssikriisin jälkeisen asuntomarkkinoiden jääntymisen oloissa muodostui jossain määrin patoutunutta kuluttajakäytystä, joka on purkautunut varsinkin parin viime vuoden aikana ja jota on osaltaan lisännyt myös kasvanut maahanmuutto. Kolmanneksi, taloushistoriallisesti varsin ainutlaatuinen nollakorkoympäristö kannustaa vaih-

178 Tätä kehitystä on kuvannut myös toimitusjohtaja Ari Pauna blogissaan 31.12.2016 Hypon kotisivuilla.

179 Sijoittajat luonnollisesti ottavat huomioon ajoittaiset alueelliset hintapiikit ja mahdolliset ylihinnat.

tamaan vuokra-asunnon omistusasuntoon – edellyttäen, että vakuudet riittävät ja rahoitus järjestyy. Neljäneksi, myös valtiolta on osaltaan vauhdittanut asuntomarkkinoita erällä finanssi-instrumenteilla.

Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan varsinkin uusilla institutionaalisten sijoittajien käyttämällä finanssi-instrumenteilla yhdessä matalien korkojen kanssa on ollut ratkaiseva rooli pääkaupunkiseudun rakentamisbuumin synnyttämisessä. Ilman esimerkiksi suurien eläkevakuutusyhtiöiden tai kiinteistösijoittajien aktiivisuutta markkinoilla, kokonaisuus syntä ja rakentaminen olisivat toisin sanoen olleet selkeästi vähäisempää.¹⁸⁰

Nimenomaan nämä toimijat ovat ostaneet rakennuttajilta kokonaisia kerrostaloja, kerroksia tai tukkuhintaan kymmenittäin muutoin mahdollisesti myymättä jääviä asuntoja – siis pitkäaikaisiksi kiinteistösijoituskohteiksi. Jotkut ovat huolestuneita tämän vaikutuksista tuleviin hintoihin ja vuokriin. Tätä on epäilemättä syytä seurata. Pääosin sijoittajien tuotto-odotukset kohdistuvat kuitenkin nimenomaan kiinteistöjen arvonnousuun – ei niinkään vuokrahintoihin. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen perusteella sijoittajien tuottotavoitteet ovat tältä osin suhteellisen maltillisia, sillä vuokramarkkinoilla on runsaasti vaihtoehtoja tarjontaa ja ainakin kohtuullisesti toimiva kilpailutilanne. Vuokrahintojen viimeaikaista varsin nopeaa nousua yleistä inflaatiota nopeammin selittääkin ennen muuta kaksi seikkaa.

Ensinnäkin, kiristyneen pankkisääntelyn oloissa kiristyneet vakuusvaatimukset ovat ajaneet osan etenkin suhteellisen pienituloisista yhden asukkaan kotitalouksista eräänlaiseen vuokra-asuntoloukkuun, jossa he eivät saa vakuusvaatimusten vuoksi pankista rahoitusta, vaikka kuukausittainen asumismeno olisi suunnilleen sama. Toiseksi, vuokrien nousuun ovat osaltaan vaikuttaneet julkisesti tuettuun tuotantoon liittyvät erityisongelmat, joihin palataan lyhyesti jäljempänä. Lopuksi erilaisilla tuilla on valitettavasti taipumus valua vuokrahintoihin vähänkin pidemmällä aikavälillä. Aivan viime aikoina vuokrien nousussa on kuitenkin ollut tasaantumisen merkkejä, joskin ne nousevat edelleen tulokehitykseen nähden nopeasti.¹⁸¹

Itse asiassa hintatasoa suurempi huolenaihe liittyy nopealiikkeisen finanssipääoman mahdolliseen vetäytymiseen markkinoilta. Tähän voivat viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vaikuttaa esimerkiksi vaihtoehtoisten sijoituskohteiden kuten pörssiosakkeiden tuottojen kehitys, yllättävät muutokset kansainvälisten finanssimarkkinoilla, Basel IV:n myötä edelleen kiristyvä pankkisääntely tai valtiovallan poukkoileva politiikka ja ennen kaikkea korkotaso.

Aihetta huoleen antaa se, että toisaalla tässä esityksessä kuvatulla tavalla asuntotuotannon pitkän aikavälin haasteet ovat niin mittavia, että niihin vastaamiseksi tarvitaan välttämättä myös pääomamarkkinoilta saatavaa vipuvoimaa. Itse asiassa selvitysten perusteella nimenomaan pääomamarkkinat ovat tuoneet myös pääkaupunkiseudun rakentamiseen edes vähän pitkään kaivattua uutta dynamiikkaa. Tämä on myös varsin luonnollista: suurilla asunto- tai tonttirahastoilla on sekä resurssit että intressi rikkoo perinteisiä kuvioita, jos sitä kautta voi varmistaa itselleen hyvät tuotot.

Samalla nimenomaan pääomasijoittajat tai pankkien asunto- ja tonttirahastot ovat – paradoksaalista kyllä – avanneet jossain määrin uusia mahdollisuuksia myös rakennusalan pienille tai keskisuurille toimijoille tulla mukaan markkinoille, kun niiden ei ole ollut pakko sitoa liikaa pääomia, hankkia tontteja tai alistua vain perinteisen alihankkijan rooliin jossakin kaukana ketjun päässä. Tältä osin tilanne onkin ollut viime aikoina

180 KTI:n (2016) katsauksen mukaan erityisesti ennätysmatalat korot ovat vauhdittaneet kiinteistösijoittamista jo vuosia, kun valtionlainojen korot ovat painuneet jopa negatiivisiksi, ja EKP:n elvytystoimet ovat painaneet myös yrityslainojen tuotot ennätysmataliksi. Vakaita tuottoja arvostaville sijoittajille tämä on nostanut kiinteistösijoitukset lähes ykkösvaihtoehdoksi. Matalat korot myös mahdollistavat velkavivun hyödyntämisen kiinteistösijoituksissa. Katsauksen mukaan kehityksen kääntöpuolena on keskustelu korkotason mahdollisista epäterveistä vaikutuksista varallisuushintoihin etenkin asuntomarkkinoilla.

181 KTI:n (2016) katsauksen mukaan vuokra-asuntojen tarjonnan kasvu ja nihkeänä jatkuva taloustilanne heijastuvat nyt myös asuntovuokriin. KTI:n uusia asuntovuokrasopimuksia kuvaavan indeksin nousu on tasaantunut kaikissa suurissa kaupungeissa. Pääkaupunkiseudulla vuokrat nousivat 0,5 prosenttia viimeisimmällä puolivuotisjaksolla, ja vuositason nousu jäi 1,5 prosenttiin. Vuokrien nousu on jatkunut vahvimpana Helsingissä, noin 2,2 prosentissa vuositason. Espoon vuokrat ovat pysyneet lähes ennallaan ja muissa kasvukeskuksissa vuositason nousu jäi 0,7 prosenttiin (vertaa PTT, 2017a).

valoisampi kuin pitkiin aikoihin: pääkaupunkiseudun rakentamiseen on todella tullut myös uusia toimijoita – vaikka perinteiset suuryritykset edelleen rakentavat julkisuudesta tunnettuja jättihankkeita.

Myös tämä näkökulma puoltaa pääomamarkkinoiden hyödyntämistä riittävän kokonaistarjonnan turvaamisessa. Samalla on kuitenkin tunnustettava se, että hyvin nopealiikkeisiin pääomamarkkinoihin liittyy eräitä riskejä, jotka on syytä tunnistaa ja joita on syytä seurata. Nämä saattavat edellyttää jossain määrin myös uutta sääntelyä kuluttajan aseman turvaamiseksi.¹⁸²

Tämä ilmeisen tarpeellinen pääomamarkkinoiden mittava kiinnostus asuntomarkkinoihin ei ole edelleen kiristyvän pankkisääntelyn oloissa itsestäänselvyys varsinkin, jos korot nousevat nykyisestä lähes nollatasosta. Ainakin asuntoja lainoittavien pankkien näkökulmasta asunnot alkavat etenkin pääkaupunkiseudulla olla yksinkertaisesti liian kalliita. Erityisesti tämä koskee uudistuotantoa. Pankeilla on suhteellisen hyvä kuva siitä, minkä verran tavallisella ihmisellä kuluu rahaa elämiseen. Näin ne voivat laskea tilastollisina keskiarvoina myös sen, minkä verran tavalliselle keski-ikäiselle voidaan tietyllä tulotasolla antaa lainaa.

Samanaikainen hintojen nousu yhdessä pankkisääntelyn kiristymisen kanssa on myrkkyyä tässä yhtälössä. Koska kiristyvää sääntelyä estää pankkia ottamasta lisää riskiä, sen on laskettava aikaisempaa tarkemmin, paljonko se voi antaa lainaa. Useimmat uudiskohteet ovat tässä tarkastelussa liian kalliita useimmille ihmisille – eivätkä toimivat uudisrakentamisen markkinat voi pyöriä vain rahastokysynnän tai kaikkein varakkaimpien varassa. Heillä on aina varaa ostaa, mutta heitä on yksinkertaisesti liian vähän. Jos kalliita uudiskohteita ei voida ostaa tarpeeksi, myöskään asunnonvaihtoketjujen alkupäässä ei vapaudu riittävästi edullisempia vanhoja asuntoja.

Pankkien silmissä pienituloiset eivät enää aikoihin ole voineet ostaa tarpeitaan vastaavaa uudistuotantoa ilman perintöä tai muuta lisätulonlähdettä. Varsinkin pääkaupunkiseudun uudistuotanto alkaa kuitenkin olla heikon tulokehityksen takia liian kallista myös parempituloisille. Siinä, missä pienituloisten mielestä uudistuotanto on toivottoman kallista, pankkien silmin se on vain ylihinnoiteltua kohtuullisesti tienaavien keski-ikäisten tuloihin nähden.

Arviot asiasta vaihtelevat vähän vastaajasta ja tämän taustasta riippuen, mutta selvänä pidetään sitä, että nimenomaan tarjontaa lisäämällä, sääntelyä karsimalla ja laatutasosta tai neliömääristä hieman tinkimällä kuilu olisi kurottavissa umpeen. Juuri tätä kautta finanssimarkkinoiden näkökulmasta päädytään myös maapolitiikkaan ja yleensä maankäytön ohjaukseen, jonka suunta olisi käännettävä suunnilleen päinvastaiseksi nykyiseen nähden: tarjonnan tosiasiallisesta rajoittamisesta sen edistämiseen parhaissa sijainneissa.

Näin suuri muutos edellyttäisi aivan uudenlaista ajattelua maapolitiikassa ja muussa rakentamisen sääntelyssä – mutta myös aivan uudenlaisia keinoja sen käytännön toteuttamiseen. Suuret muutokset vaativat käytännössä suuria pääomia vipuvoimakseen. Suuria pääomia taas saa vain finanssimarkkinoilta, jotka joka tapauksessa muutenkin ovat nousseet avainasemaan velkavetoisilla asuntomarkkinoilla.

Tässä tarkoitettu muutos lisää pääomien tarvetta jo yksinkertaisesti siitä syystä, että kaikkein halutuimmilla keskusta-alueilla tontit ovat väistämättä kaikkein kalleimpia. Tonttien saatavuus taas on jo pitkään tiedetty yhdeksi tärkeimmistä rakentamisen pullonkauloista. Koska tontit ovat parhaissa sijainneissa aina kalliimpia kuin reuna-alueella, tämän haasteen kohtaaminen edellyttää uudenlaisia instrumentteja, jotta kyseisiin sijainteihin olisi kannattavaa rakentaa. Paradoksaalisesti pääomamarkkinoilla on jo kehitelty uudenlaisia välineitä myös näihin maapolitiikan haasteisiin. Yksi kiinnostavimmista uusista välineistä ovat niin sanotut tonttirahastot.

182 Nämä liittyvät erityisesti suuriin yhtiölainaosuuksiin ja niiden rinnalle tuotuihin erillisiin tonttiosuuksiin sekä niiden ehtoihin. Käytännössä kyse on siitä, kykeneekö kuluttaja varmasti kaupantekohetkellä hahmottamaan hänelle aikanaan lankeavan todellisen asumiskulun. Kaikki välineet ovat aina kaksiteräisiä miekkoja ja niitä voidaan käyttää sekä hyvin että pahoihin tarkoituksiin – niin myös tässä tarkoitettuja välineitä. Niiden hyvä puoli on se, että kiristyneen pankkisääntelyn oloissa ne alentavat joskus ratkaisevasti oman asunnon ostamisen kynnyksiä. Niiden huono puoli on se, että ne voivat hämärtää ostajan kykyä arvioida lopullista taloudellista taakkaa. Esimerkiksi yhtiölainoihin voi liittyä huomattavan pitkiä lyhennysvapaita. Tonttiosuuksiin taas voi liittyä vuosikorotuksia tai muita kustannusten korotuksia.

Ensimmäiset tonttirahastot käynnistivät toimintansa jo viime vuosikymmenen puolivälissä, mutta vauhtiin toiminta lähti vasta finanssikriisin jälkeen. Kehitystyön taustalla oli yksinkertaisesti havainto uusien asuntojen huomattavan korkeista hinnoista, jotka jo tuolloin olivat karkaamassa keskivertoasiakkaiden ulottumattomiin. Tämän jälkeenkin hinnat ovat finanssikriisistä huolimatta nousseet pitkän aikavälin tarkastelussa entisestään.

Tämä taas on lisännyt yleistä kiinnostusta tonttirahastojen tyyppisiin uusiin välineisiin. Lisäksi finanssikriisi kannusti rakennusyhtiöitä ja muita toimijoita siivoamaan taseitaan, mikä osaltaan vauhditti tonttirahastojen kehittymistä, kun nämä saivat näissä oloissa suhteellisen helposti tontteja. Tässä yhteydessä tehtiin myös lainsäädännöllisiä tarkistuksia, jotka mahdollistivat nykyisten rahastomallien kehittämisen.¹⁸³

Markkinatoimijoille tonttirahastot tarjoavatkin mahdollisuuden toimia kevyemmällä taserakenteilla, mikä on osaltaan avannut pääkaupunkiseudun markkinoita myös pienemmille toimijoille. Loppuasiakkaan näkökulmasta taas tonttirahaston avulla voidaan jaksottaa kalliin tontin kustannus kymmeniksi vuoksiksi tulevaisuuteen. Tonttirahastoja on erilaisia, ja joidenkin rahastojen ehdot voivat poiketa selvästi muista. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin sanoa, että tonttirahastoja ei voida verrata kunnallisiin vuokratontteihin, koska näihin sisältyy yleensä huoneistokohtainen tonttiosuuden lunastusoikeus, eikä tontti siten jää pysyvästi vuokralle.

Asuntorahastojen ohella myös tonttirahastot ovat kaikessa hiljaisuudessa kasvattaneet suosiotaan, ja tonttirahastojen omistamiin tontteihin on tehty sijoituksia jo useilla sadoilla miljoonilla euroilla. Tonttirahastojen voidaan sanoa vakiinnuttaneen asemansa erityisesti uudisasuntokohteiden rahoitusmallina, mutta mikään ei estä hyödyntämästä niitä myös vanhojen asunto-osakeyhtiöiden tonttijärjestelyissä esimerkiksi täydennysrakentamisen yhteydessä.¹⁸⁴

Rahastomallissa maanomistaja ei siis myy maataan rakennusliikkeelle vaan tonttirahastolle. Käytännössä tonttirahastot koostuvat useista juridisesti erillisistä yhtiöistä, joilla voi olla omistajina esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöitä ja pankkeja tai muita tahoja. Tavallisesti tällaisen yhtiön omistama tontti vuokrataan pitkäaikaisella maanvuokrasopimuksella asunto-osakeyhtiölle, jonka kanssa tehdään samalla kiinteistökaupan esisopimus.

Lähtökohtaisesti tontin lunastushinta on ainakin eräissä rahastomalleissa kauppahinta lisättyinä varainsiirtoverolla ja elinkustannusindeksin mahdollisella nousulla. Asunto-osakeyhtiöllä on mahdollisuus kerran vuodessa lunastaa tontista osakkaiden haluama määrä tonttiosuuksia. Osakas, joka on maksanut tonttiosuuden pois, vapautuu tontinvuokravastikkeesta, ja asunto-osakeyhtiön tontin vuokraa vastaavasti pienennetään. Vuokranantaja sitoutuu pysyvästi lunastukseen sekä sen hintaan kaupan esisopimuksella.

Parhaimmillaan osakas voi lunastaa osakehuoneistonsa tonttiosuuden esimerkiksi kymmenen vuoden kuluttua käytännössä samaan hintaan kuin tänään – rahan arvon muutos kuitenkin huomioon ottaen. Tämän on perusteltua, koska etenkin nuorten ensiasunnonostajien taloudellinen tilanne on usein tässä vaiheessa jo parempi ja taloudellinen rasite lunastuksesta siten suhteellisesti kevyempi. Tontinvuokravastikkeeseen taas ei sisälly lainan tavoin pääoman lyhennystä, joten se on osakkaalle kevyempi hoitaa kuin vastaava kuukausittainen lainamäärä.

Jotta tonttirahastot toimisivat myös loppuasiakkaiden eduksi, viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan on erittäin tärkeää, että järjestelmä on läpinäkyvä, tontin lunastushinta on osakkailla selkeästi etukäteen tiedossa eivätkä lunastushinnat voi karata osakkaiden käsistä esimerkiksi erilaisten piilokulujen, vuosikortusten tai tontin omistussuhteiden muutosten takia. Erittäin tärkeää on myös se, että osakkaat voivat valita, lunastavatko he tonttiosuuden heti kaupan yhteydessä, vähitellen vai kerralla myöhemmin taloudellisen tilanteen parannuttua.

183 Tästä tonttirahastoista todettu perustuu viraston kuulemilta asiantuntijoilta saatuihin tietoihin.

184 “In recent years, the sales to investors – property funds in particular – have increased markedly, and in 2015, the total amount of new dwellings sold to property funds and companies increased to €700 million. In the residential property development sector, there are also numerous, typically smaller local players, who mostly develop apartments for homebuyers” (KTI, 2016b, 40).

Aivan viime aikoina markkinoille on tullut varsin vaihtelevilla toimintamalleilla operoivia tonttirahastoja. Onkin erittäin tärkeää huomata, että eri kohteissa on yksittäisen kuluttajan tai kotitalouden kannalta nykyisin hyvin erilaisia sopimusehtoja, jotka voivat huomattavasti erota edellä esitetystä. Tässä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista mennä näiden ehtojen yksityiskohtiin. Käytännössä kyse on kuitenkin sopimusehtoihin liittyvistä piilokuluista, lunastushintaan tehtävistä vuosikorotuksista, lunastusoikeuden rajauksista tai muista sopimusehdoista, joiden rahallinen vaikutus voi olla varsin vaikeasti laskettavissa ja jotka saattavat yllättää osakkaan vasta vuosien päästä.

Selvitysten yhteydessä on käynyt ilmeiseksi tarve kehittää rahastojen sääntelyä siten, että se kannustaa markkinatoimijoita pitkäjänteiseen ja kuluttajia palvelevaan toimintaan asuntomarkkinoilla. Pelkästään sopimusehdoissa viime vuosina ilmenneen kirjavuuden takia toimintaa ei kuitenkaan pidä estää tai kieltää vaan sitä pitää tarvittaessa kehittää. Toimintamallin perusidea tarjoaa yhden tavan vastata käynnissä olevan kaupungistumiskehityksen sekä kaupunkirakenteen tiivistämisen haasteisiin. Tulevaisuudessa se voi tarjota myös yhden tavan vastata korjausrakentamisen, täydennysrakentamisen tai niin kutsutun purkavan asuntorakentamisen haasteisiin, jotka liittyvät eräiden juridisten ongelmien ohella muun muassa hankkeiden rahoitukseen ja kannustinongelmiin.

Kaiken kaikkiaan isot pääomat voivat tuoda myös kauan kaivattua markkinadynamiikkaa tilanteessa, jossa on varsin epätodennäköistä, että laajamittainen alalle tulo ainakaan Helsingin seudun ulkopuolella juurikaan kiinnostaisi esimerkiksi ulkomaisia toimijoita. Asunto- tai tonttirahastot tarjoavat mahdollisuuden alan pienemmille toimijoille tulla mukaan Helsingin seudun rakentamisen markkinoille. Selvitysten yhteydessä saatujen tietojen mukaan viime vuosina tilanne onkin tässä suhteessa selvästi parantunut.¹⁸⁵ Rahastoilla on tietyin osin ollut jopa ratkaiseva rooli tapahtuneessa, vaikka aikoinaan taseitaan siivonneet suuret markkinatoimijat eivät tänään erityisemmin halua muistella menneitä.

Eräät suuret toimijat ovat suunnanneet strategista painopistettään yhä selkeämmin vain kasvukeskuksissa rakentamiseen. Myös tämä avaa osaltaan uusia kasvun ja kehittymisen mahdollisuuksia alan pienille ja keskisuurille toimijoille erityisesti näiden alueiden ulkopuolella. Näillä alueilla hankkeiden käynnistyskynnys on kuitenkin heikomman kysynnän takia korkeampi ja hankerahoitus tiukemmassa. Myös tästä näkökulmasta kaikki loppuasiakkaiden kokonaiskysyntää tukevat tai hankkeiden aloittamiskynnystä madaltavat toimintamallit ovat lähtökohtaisesti tervetulleita – edellyttäen, että ne ovat läpinäkyviä ja loppuasiakkaan ymmärrettävissä.

Samalla tätä kautta voidaan turvata pienille ja keskisuurille yrityksille hieman paremmat mahdollisuudet kasvuun, kehittymiseen ja pääkaupunkiseudun markkinoille tuloon kuten viime vuosina tapahtunut kehitys osoittaa. Toisin sanoen ne saavat hieman paradoksaalisesti ikään kuin vipuvoimaa pääomamarkkinoilta. Kaikki tämä taas kiertyy takaisin kaavoitukseen, sillä edes suuret pääomat eivät auta asuntotarjonnan lisäämisessä, jos kaavat eivät kerta kaikkiaan tarjoa tarpeeksi hyviä rakentamismahdollisuuksia kysytyissä sijainneissa.

Yhä suurempi osa rakentamisesta suuntautuu jo rakennettuun ympäristöön. Tähän taas nykyinen kaavoitusjärjestelmä ja muu rakentamisen sääntely taipuvat suhteellisen huonosti, sillä maankäyttö- ja rakennuslain henki on ollut reunoille rakentaminen. Kun kaupunkirakennetta pitäisi merkittävästi tiivistää osoittamalla lisää rakennusoikeutta väljästi rakennetuille alueille tai ottamatta asutuskäyttöön tyhjilleen jäänyttä toimitilaa törmätään tavallisesti nykyisen maankäytön ohjauksen aiheuttamiin ongelmiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan paljon kehitystyötä, pääomia ja ennen kaikkea innovaatioita. Varsinkaan viimeksi mainitut taas eivät synny vain virkatyönä. Sen sijaan ne edellyttävät uudenlaista kaavoituskulttuuria, jota luonnehtii erityisesti aikaisempaa syvempi yhteistyö yksityisen ja julkisen sektorin välillä sekä pyrkimys kokonaistarjonnan edistämiseen monilla eri tavoilla sen tosiasiallisen rajoittamisen sijasta.

185 Julkisuudessa uusista alalle tulijoista eniten huomiota on epäilemättä julkisuudessa saanut uudentyyppisellä tuotantokonseptilla operoinut ja sittemmin pörssiin listautunut Lehto Group Oyj mutta myös esimerkiksi OP-ryhmä on ilmoittanut kiinnostuksestaan ryhtyä tuottamaan uusia asuntoja samaan tapaan kuin Taaleri tekee yhteistyössä muun muassa SRV:n kanssa (Kauppalehti 23.12.2016).

8 KAAVOITUSKULTTUURIN MUUTOS - YHTEISTYÖLLÄ YKSITYISTEN KANSSA LISÄÄ TARJONTAA

Periaatteessa pääkaupunkiseudulla on nykyisin varsin paljon asuinrakentamiseen osoitettua kaavavarantoa.¹⁸⁶ Osa tästä on kuitenkin epäkuranttia ainakin kiinteistösjoittajien silmin katsottuna. Aivan kaikkiin paikkoihin ei kannata rakentaa, ei edes pääkaupunkiseudulla. Aivan erityisesti näin on, jos kaavamääräykset vielä velvoittavat varsin kalliiseen rakentamiseen.

Kaavoitusmääräysten osalta todellinen ongelma eivät ole vaikkapa kattokaltevuuksia tai parvekekaiteita koskevat määräykset vaan ne vaatimukset, jotka todella estävät tai rajoittavat asuntorakentamista halutuissa taajamasijainneissa. Ongelmallisimmat määräykset liittyvät erityisesti pysäköintinormeihin ja keskipinta-alavaatimuksiin. Nämä voivat liittyä myös liiketilavaatimuksiin, kerroskorkeuksiin tai miniasuntojen kielämiseen. Lyhyesti sanoen nimenomaan näihin liittyvillä määräyksillä on usein hankkeiden kannattavuutta ratkaisevasti alentava vaikutus. Kyseisten vaatimusten vuoksi alueelle kyllä rakennetaan mutta ei välttämättä riittävästi eikä kysyntää vastaavaa tarjontaa.

Vaikka maankäytön suunnittelun ja ohjauksen ongelmat näyttävät kuluttajille useimmiten yksittäisinä epäkohtina, niiden taustalta löytyy lopulta ainakin yksi yhteinen nimittäjä. Ne johtuvat lähes poikkeuksetta edellä esitetyllä tavalla nykyisten kaavatasojen puuroutumisesta, jonka seurauksena perinteinen kolmitasoinen kaavahierarkia ei toimi tarkoitettulla tavalla. Kaavatasojen puuroutuminen on varsinainen pullonkaulojen pullonkaula, koska sillä on tuntuja taloudellista toimeliaisuutta jarruttavia vaikutuksia. Toinen perustava ongelma on kunnallista kaavoitusmonopolia ylikorostava kaavoituskulttuuri. Näiden tulemana taas on tonttipula.

Liike-elämän tarpeet, käytännössä yhä keskeisempi kiinteistösjoittajan näkökulma sekä talouden muutosvauhti edellyttäisivät myös kaavoitukselta nykyistä suurempaa dynaamisuutta. Kaavoitusprosessissa on kuitenkin tunnistettavissa tehottomuutta aiheuttavia sekä taloudellista toimeliaisuutta jarruttavia tekijöitä. Aidosti mahdollistavaan kaavoitukseen pääsemiseksi kaavoitusjärjestelmään kohdistuu viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan varsin tuntuja uudistamispaineita. Näitä ovat muun muassa kaavatasojen puuroutumisen purkaminen sekä varsin monet sujuvoittamista kaipaavat maankäyttö- ja rakennuslain yksittäiset säännökset.

Sinänsä tarpeellisia säädösteknisiä tarkistuksia tai pieniä lakimuutoksia olennaisempaa prosessien sujuvoittamisen kannalta on kuitenkin saada aikaan kaavoituskulttuurin muutos. Tällaista ei saada aikaa pienillä pykälätarkennuksilla tai pelkillä kokeiluilla. Siihen tarvitaan tämän selvityksen valossa ainakin kolme sen käynnistymistä tukevaa asiaa: 1) siirtyminen nykyisestä kolmitasoisesta kaavoituksesta kaksitasoiseen kaavoitukseen, 2) taloudellisten vaikutusarvointimenettelyjen tuomista mukaan kaavoitusprosessiin sekä 3) subjektiivista kaavoitusoikeutta ainakin jossain muodossa ja laajuudessa.¹⁸⁷

Ongelmana ei nimittäin ole pelkästään kaavoitusprosessien hidas eteneminen vaan ylipäättään maan saaminen kaavoituksen piiriin. Nykyisin maanomistajan mahdollisuus saattaa maitaan oma-aloitteisesti kaavoituksen piiriin on käytännössä olematon tai lähinnä teoreettinen ranta-asemakaavaa lukuun ottamatta. Ongelma voitaisiin ratkaista subjektiivisella kaavoitusoikeudella sekä siihen liitettyllä eräänlaisella kaavoitustakuulla. Sivuvaikutuksena varsinkin tämä toisi pidemmällä aikavälillä vaikutusarvointien ja kaksitasoisen kaavoituksen ohella kaavoituskulttuurin merkittävän muutoksen.

Tässä asiayhteydessä subjektiivinen kaavoitusoikeus tarkoittaisi väljästi sitä, että maanomistajalla olisi aidosti mahdollisuus saada kaavoitus liikkeelle oman aloitteensa pohjalta tai laatimalla kaavaehdotus itse samaan

186 Tästä HSY (2015); Kaupunkitutkimus TA (2016); vrt. Newsec, 2013; Ympäristöministeriö, 2006

187 Tällaisesta muutoksesta mm. EVA, 2013; vertaa Cheshire, et al., 2014; Pennington, 2002.

tapaan kuin ranta-asemakaavan kohdalla menetellään. Jotta tällainen kaavoitusaloite ei kunnantalolla hautautuisi aina pinon alimmaiseksi, kunta pitäisi velvoittaa ilmoittamaan asian etenemisestä tietyssä määräjässä. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi automaattisesti rakennusoikeuden saamista omalle tontille.¹⁸⁸

Kaavoitustakuu taas tarkoittaisi sitä, että maanomistajan aloitteesta yksityisesti valmistellulle kaavaehdotukselle taattaisiin mahdollisuus edetä poliittiseen käsittelyyn. Yksityisen kaavaehdotuksen tulisi kuitenkin olla kaavamääräysten mukainen ja ammattimaisesti valmisteltu, jotta se voisi edetä päätöksentekovaiheeseen.

Kaiken kaikkiaan kaavoitusta voitaisiin tehostaa paljon kehittämällä kumppanuuskaavoitusta nykyistä pidemmälle. Tämä tarkoittaa ennen muuta yksityisten aluekehittäjien hyödyntämistä kaavoituksessa siten, että kyse ei ole vain kunnan omien voimavarojen puutteesta tehdystä kaavoitusteknisen suorituksen ulkoistamisesta yksityiselle toimijalle kuten alan konsultille.¹⁸⁹

Luomalla todelliset toimintaedellytykset yksityiselle aluekehittämiselle ja kumppanuuskaavoitukselle voitaisiin helpottaa uhkaamassa olevaa kaavoittajapulaa, tuoda alueiden suunnitteluun ja rakentamiseen uutta innovatiivisuutta, taloudellista osaamista sekä uusia rahoitusratkaisuja. Tähän ei sinällään tarvittaisi edes aivan perustavanlaatuisia lakimuutosta vaan suurelta osin kaavoituskulttuurin muuttaminen riittäisi parin pykälän tarkistamisen ohella.

Silti niin sanotun subjektiivisen kaavoitusoikeuden ohella kaikkein ideologissävytteisin kiista kaavoituskeskustelussa koskee suhtautumista yksityiseen aluekehittämiseen. Yksityisistä aluekehittäjistä puhutaan usein hieman alentuvaan sävyyn ”developpereina”, hieman samaan tapaan kuin yksityisiä rakennuttajia kutsutaan ”grynderiksi”.¹⁹⁰

Epäluulo yksityistä aluekehittämistä kohtaan juontaa juurensa jo 1960- ja 1970-lukujen rakentamisbuumiin, jonka aikana Suomeen rakennettiin betonilähiö toisensa perään. Niitä toteutettiin suuren maaltamuuton oloissa juuri grynderien johdolla ja kovalla kiireellä.

Lopputulosta on paljon arvosteltu ja ”betonibrutalmismi” on edelleen joillekin kuin kirosana. Toisaalta tuolloiselle toimintatavalle on ollut pakko antaa myös tunnustusta. Suomen tuolloinen rakennemuutos oli nimittäin niin rajua, että oli oikeastaan pieni ihme, kuinka kaupunkeihin tulvineet ihmiset voitiin niinkin nopeasti asuttaa.

Selitys tälle ihmeelle löytyy nimenomaan nopeasta lähiörakentamisesta. Tuolloinen lähiörakentaminen oli siinä mielessä tyyli puhdasta yksityistä aluekehittämistä, että silloin synnyttiin kokonaan uusia alueita, joihin grynderi rakensi asuntojen ohella myös koulut, päiväkodit ja muut palvelut. Myös alueiden kaavoitus tapahtui rakennusliikkeiden kustannuksella, vaikka kunnat toki tekivät lopullisen päätöksen kaavojen hyväksymisestä. Tietävästi jopa Espoon ensimmäisen kaavoittajan palkan maksoivat aikoinaan grynderit.¹⁹¹ Lähiörakentamisen hiipussa kaupungit muuttivat 1980-luvulla linjaansa ja alkoivat tiukentaa otettaan kaavoitusprosesseista. Rakentamisen kaikkein kiivaimpina vuosina tapahtuneet ylilyönnit olivat synnyttäneet epäluulon sekä yksityistä aluekehittämistä että rakennusliikkeitä kohtaan. Sen jälkeen yksityinen aluekehitystoiminta ei ole päässyt kunnolla koskaan uudelleen käyntiin.

188 Subjektiivisen kaavoitusoikeuden käsitettä käytetään usein varsin väljästi ja joskus jopa leväperäisesti. Tällä tarkoitetaan käytännössä maanomistajan oikeutta kaavoittaa itse rakennusoikeutta omistamalleen maalle. Käytännössä maanomistaja voi pyytää kuntaa laatimaan kaavan omistamalleen alueelle tai teettää kaavan asiantuntevalla ulkopuolisella taholla ja pyytää kuntaa tämän jälkeen hyväksymään kaavan. Käytännössä kyse on rakennusoikeuden luovasta asemakaavoituksesta, joka ei voi olla ristiriidassa ylempien kaavatasojen vaatimusten kanssa. Maankäyttöön liittyvien ulkoisvaikutusten vuoksi on äärimmäisen kiistanalasta, voiko kaavoituksessa olla tällaista subjektiivista oikeutta ilman että se loukkaisi kolmansien perusoikeuksia. Käytännössä olisi parempi puhua maanomistajan aloiteoikeudesta sekä sen mahdollisesta vahvistamisesta, koska tämä ei johda niin helposti ristiriitaan muiden perusoikeuksien kanssa jättäessään aloitteen hyväksymisen julkiseen harkintaan.

189 Kaikessa hiljaisuudessa kunnissa onkin käytännössä ulkoistettu jopa huomattavan suuria hankkeita.

190 EVA, 2013, 36–40; vertaa Andersson & Andersson, 2015; Pennington, 2002.

191 EVA, 2013, 36–40; vertaa Andersson & Andersson, 2015; Pennington, 2002.

Sen vastustusta selittää varsin usein vailla perusteita oleva pelko siitä, että tällaisen toiminnan hyväksyminen voisi johtaa jälleen villiin rakentamiseen. Nykyinen normiympäristö nimittäin on kokonaan toinen kuin tuolloin.

Tätä pelkoa voisi joka tapauksessa vähentää tarkempi tutustuminen anglosaksisiin esimerkkeihin. Näissä maissa yksityisellä aluekehittämisellä on pitkät perinteet, eikä rakentaminen siellä ole päässyt riistäytymään käsistä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen joissakin osavaltioissa kaavamääräykset saattavat olla aivan yhtä kireitä kuin Suomessa. Huijarit taas ovat valitettavasti alan yleinen lieveilmiö kaikkialla missä rakennetaan. Heidän takiaan ei kuitenkaan pidä varmuuden vuoksi rangaista myös rehellisiä toimijoita tarpeettoman kireällä sääntelyllä ja valvonnalla.

Anglosaksisissa maissa aluekehittämisessä vallitsevat erilaiset lähtökohdat kuin Suomessa. Siellä yksityinen aluekehittäjä veloitetaan noudattamaan kaavaan kirjattuja infrastruktuurivaatimuksia, mutta muutoin alueen rakennettavakseen saanut rakentaja saa pääosin itse päättää, miten alueen asunnot, koulut, päiväkodit ja muut palvelut suunnitellaan ja varsinkin toteutetaan. Toisin sanoen yksityinen aluekehittäjä ottaa suunnittelu- ja rakentamisvastuun kokonaan itselleen sekä kantaa projektista myös täyden taloudellisen vastuun.¹⁹²

Puhtaasta yksityisestä aluerakentamisesta ei Suomessa ole viime vuosilta suuremmin kokemuksia, vaikka kunnat ovat kaikessa hiljaisuudessa ulkoistaneet varsin suuriakin kaavoitushankkeita tai suunnittelukokonaisuuksia konsulteille tai suurille rakennusyhtiöille. Aluekehittämisessä näitä hankkeita ei kuitenkaan voi kutsua, koska yksityinen toimija on yleensä ollut niissä selkeästi vain alihankkijan roolissa. Vanhastaan Suomesta löytyy useita onnistuneita esimerkkejä yhtiömuotoisesta kaupunkikehittämisestä. Muun muassa Kulosaari ja Kauniainen ovat rakentuneet alun perin puhtaasti osakeyhtiömuotoisesti.

Tämän jälkeenkin on toki kehitetty yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön pohjautuvia kumppanuushankkeita, joita on usein kutsuttu PPP-malleiksi.¹⁹³ Nämä hankkeet on kuitenkin usein harhaanjohtavasti ymmärretty erityisesti infrastruktuurin rakentamiseen tarkoitettuina rahoitussektorin tuotteiden hyödyntämisenä tilanteessa, jossa julkiset budjettiraamit ovat olennaisesti tiukentuneet. Varsin usein näissä hankkeissa on muilta osin pidetty tiukasti kiinni vanhoista normeista sekä suunnittelukäytännöistä.

Suomessa kaupunkisuunnittelun aivan uudentyypistä toteuttamista on kuitenkin tutkittu jopa useissa väitöskirjoissa. Näiden tutkimusten lähtökohdaksi on ollut näkemys siitä, että kaupunkialuetta on mahdollista kehittää kaupallisesti ja samalla kestävästi siten, että aluetta kehitettäisiin pääosin muulla tavalla kuin perinteisellä vahvasti kaupunkivetoisella mallilla.¹⁹⁴

Tässä mallissa kaupunki kaavoittaa, rakentaa infrastruktuurin budjettirahoituksella ja luovuttaa valmiit tontit rakentajille erillistä korvausta vastaan. Sen etuna on ennen muuta selvä vastuunjako sekä kokonaisuuden hallinta perinteisten kunnallisten toimijoiden kautta. Esimerkiksi ostettaessa kehittämiseen tai toteuttamiseen liittyviä palveluita ulkopuolisilta sovelletaan lähtökohtaisesti hankintalain velvoitteita. Toisaalta perinteinen kaupunkivetoinen malli ei suoraan mahdollista ulkopuolista rahoitusta hankkeen toteuttamiseksi.

Kaupunkivetoisessa mallissa myös osallistuminen suunnitteluun sekä alueelliseen palvelutarjontaan liittyvä kehitystyö jäävät kunnallisten toimijoiden aktiivisuuden varaan. Yksityissektorilla ei ole mahdollisuutta osallistua aidosti alueen kehittämiseen ennen toteutusvaihetta, jolloin useat kokonaisuuteen vaikuttavat linjat on jo päätetty.

Kumppanuusmallissa kaupunki jakaa alueen kehittämisen ja toteuttamisen vastuuta soveltuvin osin valituille hankekumppaneille. Kaupunki voi jakaa alueen rakentamisen selkeästi kehitys- ja toteutusvaiheeseen, jolloin molemmissa vaiheissa osallisena voi olla eri hankekumppaneita. Kumppanuusmalli mahdollistaa ulkopuo-

192 Anglosaksista maista Iso-Britannia lienee maankäytön ohjauksen osalta lähimpänä Pohjoismaita.

193 PPP = Public, Private and Partnership.

194 Majamaa, 2008; Kuronen, 2011; vertaa Kuntaliitto, 2008.

lisen rahoituksen jo alueen kehittämissä vaiheissa. Hankekumppanit voivat myös perinteistä kaupunkivetoista mallia paremmin sitoutua alueen kehittämisen kustannuksiin saadakseen sen vastineeksi mahdollisuuden myös itse osallistua alueen suunnitteluun.

Rahastomallissa kaupunki jakaa alueen kehittämisen ja toteuttamisen vastuuta kiinteistösjoittajien kanssa. Myös hallinnollisesti vastuu jaetaan soveltuvin osin kaupungin ja kiinteistösjoittajien kesken esimerkiksi osakassopimuksella. Perustettu rahasto voi itse toimia alueen kehittäjänä ja toteuttajana tai se voi ostaa nämä palvelut ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Jos kaupunki voi tosiasiallisesti määrätä rahaston toiminnasta omistussuosuuden tai muiden järjestelyjen takia, ulkopuolisten palveluiden ostamiseen joudutaan soveltamaan hankintalakeja.

Toisaalta rahastoon sijoittaneet edellyttävät yleensä aitoa mahdollisuutta osallistua alueen kehittämiseen turvatakseen sijoittamansa pääoman tuoton. Mallin on myös mahdollistettava suunnilleen ennakoitu tuottotavoite sijoitetulle pääomalle. Vasta tällöin kiinteistösjoittajat sitoutuvat omalta osaltaan sijoittamaan sovitun summan alueen kehittämiseen mahdollistaen näin alueen kokonaisvaltaisen kehittämisen ja toteuttamisen ulkopuolisella rahoituksella.

Kaiken kaikkiaan yksityiset aluekehittäjät ja kiinteistösjoittajat voisivat tehostaa maankäytön suunnittelua sekä tuoda siihen yhä tarpeellisempaa taloudellista osaamista. Käytännössä yksityisen aluekehityksen mahdollistaminen edellyttäisi sitä, että erityisesti yleiskaavasta pitäisi poistaa liian yksityiskohtaiset määräykset. Toisin sanoen sen pitäisi olla aidosti edellytyksiä luova kaavataso, jollaiseksi se on alun perin myös tarkoitettu.¹⁹⁵

Käytännössä varsin yleinen ongelmana tähänastisissa yksityisen aluekehittämisen kokeiluissa on ollut se, että yksityiselle taholle on mielellään siirretty taloudellista toteutusvastuuta, mutta julkinen sektori on halunnut edelleen muilta osin pitää tiukasti kiinni vanhoista käytännöistä. Näiden käytäntöjen takaa taas löytyy kaavoituskulttuuri, joka ylikorostaa kunnallista kaavoitusmonopolia lopulta kuntien kehittämisen kannalta niille itselleenkin ongelmallisella tavalla.

Toimintaympäristön muutos, taloudellinen dynamiikka sekä rakentamisen uudet tarpeet tai haasteet edellyttävät viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan käytännössä sitä, että julkinen sektori kykenee tehokkaaseen yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa sekä luovuttaa osan perinteisestä suunnitteluprosessista yksityisen sektorin vastattavaksi. Tämä taas tarkoittaa alihankintasuhdetta paljon syvempää yhteistyötä.

Periaatteellisella tasolla kaavoitusbyrokratian puolustus on vankkaa, kun tämän tyyppisiä ehdotuksia esitetään. Käytännössä kuntakentässä on kuitenkin nähty yksityisten aluekehittäjien uusia avauksia. Osana uudenlaista maankäytön strategista suunnittelua sinne ja tänne on syntynyt erilaisia epämuodollisia suunnitelmamuotoja kuten maankäytön kehityskuvia, seudullisia rakennemalleja tai teemakohtaisia kokonais-suunnitelmia.

Maankäyttö- ja rakennuslain rinnalla onkin jo nyt käytössä niin sanotun verkostoalueen käsite. Sillä viitataan erilaisiin aluekehityksen sopimuksiin ja poikkeuskäytäntöihin, joiden taustalla ovat etenkin vahvat taloudelliset ja jossain määrin myös poliittiset intressit ja jotka mahdollistavat alueen kehittämisen käytännössä myös kaavasta poikkeavalla tavalla ainakin eräin osin. Näiden poikkeamismahdollisuuksien ohella myös erilaisilla kaavoituskokeiluilla on pyritty tuomaan kaivattua joustoa kaavoitusjärjestelmään.¹⁹⁶

Tämä reitti on kuitenkin käytännössä riittämätön. Tiedossa olevista keinoista perustavampaan kaavoituskulttuurin muutokseen voi johtaa vain eräänlainen subjektiivinen kaavoitusoikeus tai maanomistajan aloiteoikeus yhdistettynä eräänlaiseen kaavoitustakuuseen. Käytännössä kyse olisi ainakin maanomistajan kaavoitusaloitteen laajentamisesta ja vahvistamisesta siten, että maanomistajalla olisi oikeus saattaa kaavoitusliikkeelle tai laatia kaavaehdotus itse, kuten ranta-asemakaavojen kohdalla jo nykyisin tapahtuu.

195 EVA, 2013; vertaa Pennington, 2002.

196 Kuluvalla hallituskaudella poikkeamistoimivalta on siirretty kokonaan kunnille. Toisaalla tässä esityksessä esille otettujen kannustinrakennegoelmien vuoksi kunnat eivät kuitenkaan välttämättä halua kaikissa tapauksissa käyttää tätä toimivaltaansa.

Jonkinlaista subjektiivista kaavoitusoikeutta on eri yhteyksissä aina silloin tällöin esitetty. Käytännössä nämä esitykset eivät ole johtaneet juuri mihinkään. Välineenä keskustelun nopeaan katkaisemiseen on yleensä käytetty juridisia ongelmia. Todellinen syy lienee kuitenkin poliittinen haluttomuus viedä asiaa eteenpäin. Tämä voi kuitenkin olla ainoa suhteellisen helppo tapa lisätä olennaisesti maan tarjontaa ja siten myös rakentamista.¹⁹⁷ Kirjaimellisesti ymmärretyn subjektiivisen kaavoitusoikeuden sijasta voi olla kuitenkin parempi puhua maltillisemmin maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamisesta.

Säädösteknisesti tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä esimerkiksi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n yhteyteen seuraavansisältöinen erillinen säännös: ”Maanomistajan tehtyä aloitteen asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta, on kunnan päätettävä asemakaavan laatimisesta tai sen laatimatta jättämisestä taikka muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä kahden kuukauden kuluessa asemakaava-aloitteen vireille tulosta. Jos kunta päättää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen aloittamisesta 1 momentin mukaisen aloitteen johdosta, kunnan tulee päätöksessään esittää kaavan laatimisen tai muuttamisen tavoiteaikataulu.”¹⁹⁸

Maanomistajan nykyistä vahvemman aloiteoikeuden ohella tarpeen voi siis olla esimerkiksi eräänlainen kaavoitustakuu, jolla taattaisiin yksityisen kaavoitusaloitteen pääsy poliittiseen käsittelyyn. Tämän ei tarvitse johtaa täysin villiin rakentamiseen, jos myös yksityisen kaavaehdotuksen pitäisi täyttää voimassa olevat yleiset kaavamääräykset ja rakentaminen tapahtuisi normaalin viranomaisvalvonnan alaisuudessa.

Lyhyesti sanoen eräänlainen subjektiivinen kaavoitusoikeus tai maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen toisi enemmän markkinoita asuntomarkkinoille lisätessään todennäköisesti ainakin jonkin verran lähtökohtaisesti hyvin joustamatonta maan tarjontaa. Ylipäätään se voisi tonttirahastojen tavoin tuoda uutta markkinadynamiikkaa muutoin varsin staattisille markkinoille. Kääntäen taas juuri tonttirahastot voivat toimia eräänlaisena alustana uudentalaiselle yksityiselle aluekehittämiselle. Molemmat puolestaan parantaisivat markkinoiden toimivuutta.

Toimivilla markkinoilla taas olennaista on hintoihin sisältyvä markkinainformaatio sekä hintasignaalien seuraaminen. Asuntomarkkinoilla asuntojen hinnat ovat jokseenkin riidaton mittari sille, missä halutaan asua, millaista asumista halutaan enemmän ja millaisesta on puolestaan ylitarjontaa. Jos joku maksaa kaksiosista esimerkiksi Eirassa hinnan, joka ylittää omakotitalon hinnan Pakilassa, se osoittaa suhteellisen kiistattomasti, että hän haluaa enemmän asua kaksiossa Eirassa kuin omakotitalossa Pakilassa.¹⁹⁹

Hinnat ovat kaiken kaikkiaan varsin selvä signaali siitä, missä ihmiset haluavat asua. Ihmiset haluavat eniten asuntoja, joista he ovat myös valmiita maksamaan eniten. Yhtä selvä signaali tämä on siitä, että asuntoja pitäisi rakentaa nimenomaan sinne, missä nykyistä useampi haluaisi asua. Talousteoreettisesti tämän pitäisi olla täysin selvää.

Asuntoja pitäisi siten myös kaavoittaa asuntoja erityisesti sinne, missä ne ovat kalliita. Tämä tarkoittaa rakentamista mieluummin lähelle kuin kauas tai ainakin hyvien liikenneyhteyksien varrelle. Samalla tämä tarkoittaa automaattisesti parhaiden sijaintien tiivistä rakentamista. Tämän itsestäänselvyden moni on kuitenkin kiistänyt mitä moninaisimmin perustein.

Asuntojen hinnoista käytävään julkiseen keskusteluun liittyy muutama tyyppillinen virhekäsitys, jotka pahimmillaan estävät kaiken järkevä jatkokeskustelun asiasta. Asuntojen hintatasoa seurataan nimittäin julkisuudessa hyvin tiiviisti: seurataan alueellisen hintatason heilahduksia, yritetään ennustaa hintojen tulevaa kehitystä ja arvioidaan asuntojen alueellisia hintaeroja sekä niiden syitä. Etenkin alueellisten hintaerojen tarkastelu poikii myös monenlaisia ehdotuksia tarpeellisiksi politiikkatoimenpiteiksi.

Julkisessa keskustelussa erityisen suosittuja ja usein esitettäviä ehdotuksia on kaksi. Ensinnäkin, joidenkin mielestä asuntoja pitäisi rakentaa sinne, missä ne ovat halpoja ja siten mahdollisimman monen ostettavissa.

197 Ibid.

198 RAKLI:n, Rakennusteollisuus RT:n ja Kiinteistöliiton yhteinen aloite karalusu-työryhmälle 23.3.2016.

199 Tästä muun muassa Soininvaara ja Särelä, 2015, 73–76; Soininvaara, 2016; VATT, 2016.

Tämän ehdotuksen taustalla on usein julkilausumaton ajatus siitä, että rakennettaessa asuntoja halvaille alueille kotitalouksien asumiskustannukset laskevat ja hyvinvointi lisääntyy.

Toinen julkisuudessa varsin usein esitetty vaatimus on, että niillä alueilla, joilla asunnot ovat huomattavan kalliita, hintataso pitäisi saada jollakin keinolla laskemaan. Tämänkin vaatimuksen taustalla on ajatus tai oletus siitä, että asuntojen hintojen laskeminen vähentäisi asumiskustannuksia ja lisäisi siten yleistä hyvinvointia. Kumpikin käsitys on virheellinen ja perustuu asuntojen hyödykeluonteeseen väärinymmärtämiseen.²⁰⁰

Toisin sanoen asunnot eivät ole päivittäistavaroita eivätkä ne seuraa tällaisten markkinoiden logiikkaa. Asunnot sen sijaan ovat investointi- tai sijoitushyödykkeitä myös tavallisten kuluttajien – ei vain kiinteistösijoittajien – kannalta, vaikka tavalliset kuluttajat eivät omaa kotia ostaessaan tee laskelmiaan yhtä kylmäverisesti kuin kiinteistösijoittajat. Joka tapauksessa myös he ovat yleisellä tasolla hyvin kiinnostuneita asuntonsa arvosta nyt ja tulevaisuudessa.

Käytännössä tämä johtaa krooniseen ylikysyntään parhaissa sijainneissa. Koska ainakin maan tarjonta on taloustieteellisessä katsannossa varmuudella varsin joustamatonta ja asuntojen kysyntä taas suhteessa tuloihin hyvin joustavaa, tästä seuraa väistämättä huomattava hintojen nousupaine erityisesti parhaissa sijainneissa.

Asuntojen korkeaksi kohoavasta hintatasosta taas seuraa, että kotitalouksien asumiskustannukset ovat korkeat ja ostovoima on suhteellisesti heikompi näissä sijainneissa kuin edullisemmillä alueilla. On kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että asuntojen hintataso määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan, ja kotitaloudet voivat reagoida paikallisten olosuhteiden muutoksiin muuttamalla.

Edelleen asunnot voivat olla kalliita vain siellä, missä ihmiset haluavat asua. Hyvinvointi siis itse asiassa lisääntyy, jos nimenomaan näille alueille voi muuttaa yhä enemmän uusia asukkaita. Tämä on puolestaan mahdollista vain, jos asuntokanta kokonaisuudessaan kasvaa. Kun asuntojen hintoja käytetään julkisessa ohjauksessa, niiden pitäisi suunnata rakentamista erityisesti sinne, missä asunnot ovat kalliita.

Kaupunkitaloustieteen keskeisimpiä tuloksia on se, että hyvälle paikoille rakentaminen laskee asuntojen hintoja koko kaupungin alueella – siis sekä hyvillä että huonoilla paikoilla verrattuna tilanteeseen, jossa sama rakentaminen sijoittuisi huonoille paikoille. Tätä vastustetaan usein sen vuoksi, että parhailla paikoilla uudiskohteita kykenevät ostamaan vain varakkaat.

Tällöin kuitenkin unohdetaan asunnonvaihtoketjujen ja niihin liittyvien kerrannaisvaikutusten merkitys. Ajatus siitä, että kaikki hyvälle paikoille rakennettavat talot joutuvat käytännössä vain rikkaille, sisältää oletuksen siitä, että jossain on ehtymätön varasto rikkaita, jotka ostavat kaikki asunnot kaupungista köyhien jäädessä ilman asuntoa, jos kaikki uudet asunnot ovat hyvillä paikoilla. Myös nämä rikkaat kuitenkin muuttavat jostakin.

Jos rakennetaan kaupunkiin uusi asuinalue, josta tulee kaikkein halutuin, sinne epäilemättä muuttaa varsin varakkaita. He muuttavat sinne mahdollisesti toiseksi parhaalta alueelta. Heiltä vapautuneihin asuntoihin taas muuttaa ihmisiä kolmanneksi parhaalta alueelta ja näihin ihmisiä neljänneksi parhaalta alueelta ja niin edelleen. Näin jopa rikkaille rakennetut asunnot jäävät pysyvästi paikkaamaan kokonaistarjonnan vajetta.

Verrattuna siihen, että rakennettaisiin huonoille alueille, tuloksena on, että hyvälle paikoille rakennettaessa asuntojen hinnat laskevat kaikkialla ja että monen – ei vain kaikkein parhaalle alueelle muuttaneiden – asuinolosuhteet paranevat. Ainakin tietyissä rajoissa on melkein pä betonin tai puun haaskausta rakentaa huonoihin paikkoihin, jos myös hyviä on tarjolla.

Paradoksi on, että asuntojen kalleus on ainakin tietyissä rajoissa onnistuneen kaupungin merkki, sillä se osoittaa, että kyseinen kaupunki on houkutteleva paikka niin yrityksille kuin kuluttajille ja asukkaille. Toisin

200 Tästä tarkemmin Eerola, et al., 2012.

sanoen nämä ovat valmiit maksamaan asunnoista ja tonteista korkeaa hintaa päästäkseen nimenomaan kyseiseen kaupunkiin. Asumisen kalleus yhdistää käytännössä kaikkia menestyneitä kaupunkveja.

Päinvastainen kehitys on ainakin huono merkki: jos asuntojen arvo on laskenut niin alas, etteivät ne kelpaa edes vakuudeksi peruskorjauslainalle, se on hyvin huono merkki. Tällaisia kaupunkveja alkaa myös Suomessa olla jo liikaakin. Itse asiassa asuntomarkkinoilla on menossa suuri kahtiajako ja lähes kaksi miljoonaa suomalaista asuu halpenevien asuntojen alueilla.²⁰¹

Jos asuntotarjonta on hyvin joustamatonta ja asuntomarkkinat taas täysin vapaita, koko hyöty kaupungin tarjoamista tuottavuuseduista ja myös muista mukavuuksista kapitalisoituu kallistuvilla alueilla kokonaan maan ja asuntojen hintoihin. Ostovoima suurimmissa kaupungeissa on myös muissa maissa alempi kuin muualla, koska näihin kaupunkiveihin halutaan niin paljon, että asumisen korkea hinta vie suuremmat tulot enemmän kuin kokonaan.

Tämä on siten kansainvälinen ja osin väistämätön ilmiö, jonka syitä on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin edellä. Sen seuraukset ovat kuitenkin kerrannaisvaikutuksineen niin laajat, että kaikki tehtävissä oleva on syytä tehdä. Ainoa lääke, joka näitä kaupunkien kasvukipuja lopulta lievittää, on asuntojen riittävä kokonais-tarjonta etenkin halutuissa sijainneissa. Se on lopulta myös ainoa lääke edes hintojen nousun hillitsemiseen.

Tämä edellyttää siirtymistä tarjontaa tosiasiallisesti rajoittavasta ajattelutavasta tarjontaa aidosti edistävään ajattelutapaan. Tämän ajattelutavan ytimessä taas ovat toiveajattelun sijasta todelliset taloudelliset vaikutukset. Siksi olennaisena osana kulttuurista muutosta ovat väistämättä taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvät menetelyt. Vain nämä voivat tuoda kaavoitukseen sellaista taloudellista realismia, jota sieltä selvästikin puuttuu.²⁰²

Esimerkiksi Euroopan komissiossa osana välttämätöntä hallinnollista kulttuurimuutosta vaikutusarviointit on otettu olennaiseksi osaksi komission omaa päätöksentekoa. Tältä osin komissio on edelleen todennut, että tehokkain tapa saada aikaan parempaa sääntelyä on asettaa sääntelystä yksittäistapauksessa päättävälle vastuu myös heidän ehdotustensa vaikutusten ennakkolisesta arvioinnista. Toisin sanoen vastuuta vaikutusarvioinnista ei voida kokonaisuudessaan ulkoistaa esimerkiksi konsulttitoimistoille tai tutkimuslaitoksille, vaikka näillä voi luonnollisesti olla oma roolinsa etenkin monimutkaisten teknisten analyysien suorittajina.²⁰³

Vaikutusarviointien ytimessä eivät kuitenkaan lopulta ole monimutkaiset tekniset menetelmät vaan ajattelutapa: sen osoittaminen, että tietyn sääntelyn tai uudistuksen hyödyt ylittävät *selkeästi* sen haitat. Tämän osoittamiseen riittävät varsin usein matemaattisia monimuuttujamenetelmiä karkeammat menetelmät tai peruslaskelmat. Tämän osoittaminen jollakin menetelmällä edes suuntaa-antavasti on kuitenkin erittäin tärkeää. Vain tätä kautta voidaan panna alulle kokonaisvaltainen hallinnollinen kulttuurimuutos, joka tukee sekä markkinoiden toimivuuden edistämistä että julkisen talouden voimavarojen tehokasta suuntaamista.²⁰⁴

Riittävän asuntotarjonnan turvaamisen näkökulmasta tällainen muutos edellyttää vaikutusten arviointimenetelyiden ohella myös monia muita asioita: se edellyttää siirtymistä kaksitasoiseen kaavoitukseen sekä maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamista; se edellyttää alan sääntelyn yleistä keventämistä; se edellyttää kevyempää ja ketterämpää kaavoitusprosessia; se edellyttää julkisen talouden vinoutuneiden kannustinrakenteiden korjaamista; se edellyttää mittavia investointeja liikenneinfrastruktuuriin ja vastaaviin julkisiin hyödykkeisiin.

Lopulta se edellyttää ennen kaikkea siirtymistä tarjontaa rajoittavasta ajattelutavasta tarjontaa edistävään ajattelutapaan – ja juuri tämä saattaa olla kaikkein tärkein kynnyskysymys. Tämän kynnyksen ylittämistä on tässä selvityksessä kutsuttu paradigmaattiseksi muutokseksi.²⁰⁵

201 Soininvaara & Särelä, 2015, 87–93; MDI, 2015; Helsingin Sanomat, 29.10.2016; Tilastokeskus, 2017

202 Cheshire, et al., 2014; vertaa Loikkanen, 2013.

203 Ahonen, 2011, 48–56.

204 Ibid.

205 Paradigman käsite on tunnetusti peräisin tieteenfilosofi Thomas S. Kuhnilta (1960; 1994). Tieteellisessä keskustelussa tällä viitataan yleensä kohtuulliseen yksimielisyyteen koskien tietyn tieteenalan perusteorioita, tutkimuksellisia tavoitteita tai peruskysy-

On selvää, että tällainen muutos ei synny ainakaan nykyisten kannustinrakenteiden oloissa kaavoittajien ja kuntien omasta aloitteesta vaan se vaatii ratkaisevan sysäyksen valtiolta; vain valtiolla on aito intressi ja välineet puuttua asiaan. Lainsäädännöllisesti tällaisia sysäyksiä voivat olla siirtyminen kaksitasoiseen kaavoitusjärjestelmään sekä maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen kuten myös vaikutusarviointien vaatiminen kaavoituksessa.

Myös taloudellisessa katsannossa vain valtiolla on tarvittavat välineet oikaista edes vähän vinoutuneita kannustinrakenteita, jotka johtavat jarrujen painelemiseen kaupunkien kasvun kohdalla. Myös valtiolla on peiliin katsomisen paikka siinä, miksi näitä välineitä ei ole käytetty. Yksi ilmeinen syy on raaka raha – kamppailu siitä, kenelle kansalaisilta kerätyt verovarot kuuluvat. Kuntien mielestä ne kuuluvat kunnille ja valtion mielestä valtiolle. Kummatkin syyttelevät toisiaan sekä yksityisiä toimijoita, jotka taas syyttävät kuntia ja valtiota samalla, kun vanha tuttu maapolitiikan noidankehä pyörii.

Tämän noidankehän katkaiseminen edellyttää myös valtiolta venymistä aivan uudenaikaiseen ajatteluun, jossa tunnustetaan avoimesti se, että keskeinen syy kaupunkien hitaaseen kasvuun ja verkaiseen kaavoitukseen on kunnallistaloudessa sekä vinoutuneissa kannustinrakenteissa. Kääntäen tämä taas tarkoittaa sitä, että kunnilla pitäisi olla mahdollisuus saada nykyistä enemmän tuloja muun muassa maankäyttömaksuista sekä tontinluovutuksista ilman pelkoa siitä, että nämä konfiskoidaan pois esimerkiksi valtiontukea alentamalla tai muulla tavoin.²⁰⁶

Toiseksi kiinteistöveroista pitäisi kehittää kaupungeille nykyistä tehokkaampi keino rahoittaa asuinalueiden parannuksia ja kaupunkien kasvua. Uusien alueiden rakentamisen yhteydessä investoinnit infrastruktuuriin, liikenneyhteyksiin sekä julkisiin palveluihin ovat aina välttämättömiä. Usein nämä investoinnit lisäävät myös vanhojen asukkaiden hyvinvointia. Kaupunkiympäristön laatu tai toimivuus on luonteeltaan suuressa määrin julkishyödyke, jonka kehittämistä tulisi voida rahoittaa tarkoituksenmukaisella verotuksella.

Kiinteistövero tulisi kehittää niin, että se vastaa maan todellista markkinahintaa, joka on pitkälti päätävissä asuntojen hinnoista. Jos kiinteistövero seuraisi maan todellista arvoa, parannukset asuinympäristön laatuun laajasti ymmärrettynä tuottaisivat kaupungeille lisätuloja ja vastaavasti sen laatua heikentävät toimenpiteet näkyisivät tulonmenetyksinä.

Kolmanneksi tosiasiallisen työssäkäyntialueen muodostavien suurten kaupunkiseutujen hallinto on hajonnut monen itsenäisen kunnan alueelle. Suomessa ei ole ollut välitason hallintoa, joka esimerkiksi Ruotsissa huolehtii siitä, että suuria kaupunkeja kehitetään johdonmukaisesti, vaikka ne ovat jakautuneet useammaksi kunnaksi. Kuntien vinoutuneisiin kannustinrakenteisiin olennaisesti liittyvä osaoptimointi kokonaisuuden kustannuksella on monella tavalla vääristänyt kaupunkien kehitystä ja tullut yhteiskunnalle sekä asukkaille varsin kalliiksi.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla maankäyttöön liittyviä tehtäviä tulisi erityisesti strategisen ohjauksen osalta siirtää tulevalle maakuntahallinnolle, ja kunnat voisivat keskittyä siihen pohjautuvaan oman alueensa detailjakaavoitukseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi juuri edellä tarkoitettua siirtymistä kaksitasoiseen kaavoitukseen, jossa strategiset linjaukset tehtäisiin ylikunnallisella tasolla.²⁰⁷

symyksiä sekä metodologisia välineitä. Lyhyesti sanoen kyse on siitä, mistä tieteenala on kiinnostunut, mihin kysymyksiin se keskittyy ja millaisilla välineillä se pyrkii vastaamaan näihin kysymyksiin. Paradigman luonteeseen kuuluu, että se on varsinkin nuorille noviiseille annettu asia. Myös varttuneet tieteenharjoittajat käyvät perustaviin kysymyksiin ulottuvaa paradigmaattista keskustelua vain jonkin normaalitieteen arkirutiineja horjuttavan tai häiritsevän kriisin yhteydessä. Nimenomaan tästä tulee Kuhnin teoksen nimi Tieteellisten vallankumousten rakenne. Sittemmin teoksen myötä maailmanmaineeseen ponnahtanutta käsittä on alettu käyttää varsin väljästi melkein mistä tahansa tietyllä tarkasteluhetkellä suhteellisen hallitsevassa asemassa olevasta käsitteellisestä viitekehystä. Nykyisin voidaan viitata myös tietynlaiseen maailmantulkinnan malliin, joka järjestää ja organisoii tietyn diskursiivisen kentän puhekäytäntöjä ja joka näyttäytyy yksittäiselle puhujalle paljolti annettuna (vertaa Taylor, 1998).

206 Myös VATT (2016) toteaa lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle, että asuntotarjonnan niukkuus on tyypillisesti seurausta siitä, että kaavoitus rajoittaa rakentamista. Koska kaavoitus ja muu maankäytön ohjaus ovat paljolti kuntien vastuulla, tehokkaat politiikkatoimenpiteet kohdistuvat kuntien kannustimiin ja ottava ne huomioon.

207 Soininvaara ja Särelä (2015, 53) toteavatkin, että edellisen hallituksen kuntauudistus epäonnistui mutta sen tarve ei silti kadonnut minnekään. Myös lehtitietojen mukaan Suomessa on edelleen useita kymmeniä kaatumisuhan alla olevia kriisikuntia, joiden talous on kestävämmällä pohjalla ja joita edes maakuntauudistus ei välttämättä pelasta (Suomen Kuvalehti 5.1.2017). Kaiken

Maakuntauudistuksen yhteydessä onkin tehtävä maakuntahallinnon edellyttämät muutokset myös maankäyttö- ja rakennuslakiin. Samalla laki kannattaisi uudistaa siten, että se ohjaisi maankäyttöä ja rakentamista entistä strategisemmin, selkeämmin ja soveltuvien osin myös nykyistä joustavammin. Maakuntauudistus on luonteva asiayhteys tarkastella nykyistä kaavajärjestelmää kokonaisuudessaan uudelleen. Nykyinen kolmiportainen kaavajärjestelmä on varsin kankea eikä mukaudu riittävästi muuttuviin tarpeisiin.²⁰⁸

Pelkät hallinnolliset reformit eivät kuitenkaan riitä, jos niitä ei tueta myös muilla toimenpiteillä tai jos kannustinrakenteita ei kehitetä. Muutoin vaarana voi olla, että nykyiset ongelmat siirtyvät vain astetta ylemmälle tasolle. Nykyisten kehityskulkujen jatkuessa pitkään vaarana on, että Suomessa on lopulta vain yksi menestyvä ja kasvava kaupunkiseutu. Helsingin seudun ohella etenkin Tampere – ja jossain määrin myös Turku – on onneksi menestynyt varsin hyvin kaupunkien välisessä kilpailussa ja koulutettujen nuorten aikuisten houkuttelussa.

Valtakunnallisesti varteenotettava vaihtoehto kaiken keskittymiselle Helsinkiin on vahvistaa ainakin Helsingin ja Tampereen välistä kasvukäytävää tai mieluummin koko eteläisen Suomen kattavaa Helsingin, Tampereen ja Turun välistä kolmiota. Tässä taas nopeat liikenneyhteydet ovat avainasemassa. Nopeat yhteydet kansainväliselle lentoasemalle ja Helsinkiin edistäisivät myös Tampereen ja Turun kaupunkiseutujen kasvua. Käytännössä tämän kolmion runkona olisivat noin tunnin junayhteydet näiden kaupunkien välillä, mikä parantaisi huomattavasti myös muiden maakuntakeskusten saavutettavuutta nykyisestä.²⁰⁹

Visio voi kuulostaa kovin korkealentoiselta, mutta nopeiden junayhteyksien luominen on myös eurooppalaisen aluepolitiikan keskiössä. Pohjoinen kasvukäytävä Turusta Helsingin kautta Pietariin on taas osa eurooppalaista liikenteen runkoverkkoa. Suomen vilkkain liikennevyöhyke muodostuu kuitenkin Helsingin ja Tampereen välisestä taajamanauhasta. Jos tunnin junayhteydet yhdistäisivät nämä kaupungit kolmioksi, sen vaikutusalueelle avautuisi aivan uusia mahdollisuuksia myös pienemmille kaupungeille. Kokonaisuutena tämä parantaisi merkittävästi yhteyksiä myös maakuntiin.²¹⁰

Monissa maissa vastuu alueellisesta hyvinvoinnista on hajautettu vaihtelevin järjestelyin aluehallinnolle. Hyvinvoinnin edistäminen on kuitenkin usein alueellisesti siinä mielessä sokeaa politiikkaa, että sen ensisijaisena kohteena on – tai tulisi olla – jokin yhteiskunnallinen ilmiö tai ongelma eikä niinkään alue. Hajautetun järjestelmän ongelmat alkavat yleensä tästä: paikallisilla päätöksentekijöillä on suuri houkutus siirtää voimavaroja niihin hankkeisiin ja palveluihin, jotka ovat nimenomaan sillä alueella syystä tai toisesta suosittuja tai julkisen kiinnostuksen kohteena. Erityisesti suuret investoinnit ovat aina vähintäänkin signaali äänestäjille heidän edustajiensa tekemästä kovasta työstä.²¹¹

kaikkiaan voimakas aluerakenteen murros heijastuu viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan väistämättä myös maankäytön ohjaukseen ja sen kehittämistarpeisiin korostaen voimakkaasti erityisesti uudenlaisen strategisen ajattelun merkitystä maankäytön ohjauksessa (Puustinen, et al., 2016).

208 Tuottavuuskehityksen sekä asunto- ja työmarkkinoiden toimivuuden riippuvuus kaupunkialueiden maankäytön rakenteista on jäänyt maankäytön ohjauksessa liian vähälle huomiolle. 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. Poliitiikan muotoilussa kasautumishyötyjen näkökulma on kuitenkin suurelta osin sivuutettu. Sen sijaan pyrkimyksenä on toisinaan ollut jopa keskittymiskehityksen kääntäminen. Tämä on johtanut sellaisiin vinoutumiin maankäytön ohjauksessa, joiden korjaamiseen maakuntauudistus tarjoaa oikein toteutettuna oivallisen mahdollisuuden. Tämän onnistumisen edellytyksiä tarkastellaan jäljempänä (Loikkanen; 2013; Loikkanen & Laakso, 2016; World Bank, 2009).

209 Soininvaara ja Särelä (2015, 52) toteavatkin, että täällä voidaan ”vain kadehtien katsoa, kuinka suuria ja strategisia ratkaisuja Pohjoismaiden muissa pääkaupungeissa on pystytty tekemään. Tähän verrattuna Helsingin seudun kehittäminen on näpertelyä, jossa naapurusten välinen kateus karkottaa kalat kauas vesistä. Esimerkiksi Tukholmassa urbanismin uuteen aaltoon varaudutaan massiivisilla infrainvestoinneilla, jotka painottuvat raideliikenteeseen.”

210 Olosuhteet eri puolilla maata ovat niin erilaiset, että lisäksi tulisi harkita uudelleen lainsäädännön alueellista eriyttämistä. Siitä luovuttiin vuonna 1977, kun kaikki maalaiskunnat, kauppalat ja kaupungit siirtyivät saman lainsäädännön alle. Periaatteessa maanomistajien oikeutta hyötyä maan arvonnoususta pitäisi kuitenkin säädellä aivan eri tavalla kaupungeissa kuin maaseudulla, koska kaupungeissa maan arvo määräytyy suuressä määrin myös valtion tai kunnan toimenpiteiden kautta, kun taas maaseudulla maanomistajan omat toimenpiteet ovat usein ratkaisevassa asemassa maan arvon kannalta (Soininvaara & Särelä, 2015, 115).

211 Vertaa World Bank, 2009.

Jotta hyvinvointitavoitteiden saavuttamista koskevan vastuun hajauttaminen onnistuisi, sille on muutamia perusedellytyksiä. Kansainvälisten vertailututkimusten mukaan nämä edellytykset liittyvät instituutioihin, infrastruktuuriin ja insentiiveihin.²¹² Instituutioiden osalta kyse on suhteellisen yksinkertaisesta asiasta: voimavarojen kohdentaminen keskushallinnolta aluehallinnolle voi perustua aluksi panostekijöihin tai kustannuksiin, mutta siinä pitäisi siirtyä niin pian kuin mahdollista todellisten tulosten mittaamiseen, sillä muutoin uhkana on kustannusten siirtelyn ikuinen kehä.

Infrastruktuurin osalta on tärkeää, että siihen liittyvien synergioiden maksimoimiseksi sekä investointeihin kannustamiseksi sen suunnittelusta ja sääntelystä päättävät yhdessä kaikki ne aluehallinnot, jotka myös hyötyvät siitä. Vaikka aluehallinnot ovat parhaita arvioimaan paikallista taloudellista potentiaalia, niiden ei pidä kuitenkaan päättää kaikesta – ei etenkin kannusteista. Päätökset siitä, mihin kannusteet kohdistetaan, tulee tehdä keskushallinnossa, jolla on parhaat välineet priorisoida voimavarojen käyttöä taloudellisen kasvun ja kokonaisedun näkökulmasta.

Tämäkin pätee kuitenkin vain periaatteessa. Kannusteita on nimittäin historiallisesti käytetty ennen muuta taantuvien alueiden tukemiseen. Vahva aluehallinnon rooli vie melkein varmuudella tähän suuntaan ilman erityisiä rajoitteita. Viimeaikaisen tutkimustiedon valossa paradoksaalista on, että edellä mainitut perusedellytykset – instituutiot, infrastruktuuri ja insentiivit – näyttävät tukevan myös taantuvien alueiden taloutta pitkällä aikavälillä parhaiten silloin, kun ne vahvistavat markkinasignaaleja ja korjaavat eräitä koordinaatiovirheitä.²¹³

Sen sijaan myös näiden edellytysten päälle rakentuva politiikka epäonnistuu todennäköisemmin silloin, kun keskushallinto valitsee ne paikat, joissa se pitää kasvun tukemista tarkoituksenmukaisena. Tutkimustulokset voidaan tiivistää seuraavasti: markkinoiden on parasta antaa valita paikat, kun taas keskushallinto voi vauhdittaa välttämätöntä rakennemuutosta. Tämä on kuitenkin tutkimusten mukaan helpommin sanottu kuin tehty.

Toisin sanoen tämä muutos ei ole täysin kivuton edes valtiolle itselleen. Iso kuva on nähtävä uusien silmin. Siinä kuvassa etualalle nousee aito asuntotarjonnan edistäminen. Vain sitä kautta voidaan edes hillitä kasvavien kaupunkien hintojen nousua sekä hyödyntää keskittymisen ja kasautumisen kautta saatavat edut. Tämä edellyttää kuluttajien, kuntien ja markkinatoimijoiden taloudellisten kannusteiden huomioon ottamista aivan uudella tavalla koko kaavoitusjärjestelmässä. Vaatimus ei ole aivan vähäinen edes valtion osalta, sillä vanhan kaavoituskulttuurin juuret kaivautuvat syvälle kotimaisen päätöksentekokoneiston ytimeen.

212 III-malli = Institutions, Infrastructure and Incentives (World Bank, 2009).

213 Maailmanpankin (2009) 3I-malli on tarkoitettu vastaamaan edellä kuvattua 3D-mallin haasteisiin.

9 PARADIGMAATTINEN MUUTOKSEN TARVE – TARJONNAN RAJOITTAMISESTA TARJONNAN EDISTÄMISEEN

Perinteisen kaavoituskulttuurin ytimessä on ollut uskomus siitä, että rakentamisessa tarvitaan voimakasta sääntelyä, koska markkinat epäonnistuvat melkein aina maankäytön järkevässä järjestämisessä tai turvallisten ja terveellisten asuntojen tuottamisessa. Tämä taas on johtanut kummalliseen ja osin jopa kieroutuneeseen uskomukseen siitä, että tässä kontekstissa *vain* kaavoitus ja muu julkinen ohjaus voi ratkaista potentiaaliset ongelmatilanteet tai ristiriidat.²¹⁴

Tämän seurauksena on suunnitelmataloudelle ominaisia piirteitä: avainasemassa alan kehityksen kannalta ei ole esimerkiksi teknologiayrityksille ominainen toimijoiden voimakas pyrkimys kehittää uusia ratkaisuja asiakkaille vaan viranomaisten kirjoituspöytätyöhön perustuva näkemys alan keskeisistä kehittämistarpeista; uusia parempia ratkaisuja ei kehitetä niinkään toimijoiden omista aloitteista vaan enemmänkin viranomaisten aloitteesta tai määräyksestä. Tämän yksi ilmeinen seuraus on suunnitelmatalouksista tutut tarjontarajoitteet.²¹⁵

Edellä mainittu näkemys yhteiskunnallisen insinööritaidon mahdollisuuksista onkin nykytiedon valossa vahvasti liioiteltu. Silti myös taloustieteellisestä näkökulmasta maankäytön sääntelylle on eräitä järkeitä perusteluita. Kaupunkitaloustieteen näkökulmasta kaavoituksen avulla toteutettavan maankäytön rajoittamisen perustelut voidaan tiivistää kolmeen argumenttiin. Nämä ovat julkishyödykkeen luonteen omaavan yhdyskunnan perusrakenteiden toteuttaminen, yhdyskuntarakenteen ohjaus yhteiskuntataloudellisesta näkökulmasta sekä negatiivisten ulkoisvaikutusten ehkäiseminen ja positiivisten ulkoisvaikutusten edistäminen.²¹⁶

Yhdyskuntien perusrakenteiden kuten kunnallistekniikan, liikenneväylien, puistojen ja virkistysalueiden tarjoaminen kotitalouksien ja yritysten käytettäväksi on keskeinen pätevä peruste maankäytön suunnittelulle ja ohjaukselle. Yhteiskuntataloudellisuus taas ottaa huomioon kaikki infrastruktuurin ja maankäytön vaikutukset koko yhteiskunnan kannalta siten, että julkishyödykkeen luonteen omaavan infrastruktuurin, liikennejärjestelmän ja palveluverkoston toteuttamisen ja ylläpidon kustannukset suhteessa niitä käyttävien asukkaiden ja yritysten määrään ja tarpeisiin ovat optimaalisia. Yksityisiltä toimijoilta puuttuvat usein taloudelliset kannusteet tähän yhteiskuntataloudelliseen optimointiin niiden keskittyessä ennen muuta omien asiakkaidensa palvelemiseen.

Maankäytön ohjaaminen ja rajoittaminen ulottuvat kuitenkin myös monille muille alueille kuin yhteiskunnalle välttämättömän liikennejärjestelmän tai perusrakenteen toteuttamiseen sekä niiden taloudellisuuden optimointiin. Yleispiirteisillä kaavoilla osoitetaan alueita esimerkiksi tiettyihin käyttötarkoituksiin sekä varataan yhteiskunnan teknisille verkostoille tärkeitä alueita. Taloustieteen näkökulmasta tämä voidaan tulkita niin, että yksityiskohtaisen kontrollin johtajatuksena ovat kaupunkilaisten ja heidän ympäristönsä suojele negatiivisilta ulkoisvaikutuksilta sekä samalla positiivisten ulkoisvaikutusten edistäminen.

214 ”Maankäytön ohjaamisen ja kaavoituksen taustalla on näkemys (jota ei kuitenkaan mm. maankäyttö- ja rakennuslaissa ole tuotu julki), että ilman yhteiskunnan voimakasta sääntelyä markkinat eivät tuota asukkaiden hyvinvoinnin tai yritysten toimintaedellytysten kannalta yhtä hyvää kaupunkiympäristöä kuin yhteiskunnan säätelyn avulla saadaan aikaan. Toisin sanoen markkinat epäonnistuvat (market failure) kaupunkialueiden perusrakenteiden ja muiden julkishyödykkeiden riittävässä tuottamisessa sekä kaupunkiympäristön positiivisten ulkoisvaikutusten aikaansaamisessa” (Moilanen & Laakso, 2012, 150; vertaa Andersson & Andersson, 2015; Pennington, 2002).

215 Kohtuuden nimissä on kuitenkin todettava, että tämä koskee myös useimpia muita maita (vrt. Andersson & Andersson, 2015). Lisäksi on todettava, että erityisesti aivan viime aikoina erät suuret rakennusliikkeet ja rakennuttajat ovat ilahduttavalla tavalla innovoineet esimerkiksi edellä esillä olleita uusia miniasuntokonsepteja, joissa on monella tavoin hyödynnetty uuden rakennustekniikan tarjoamia mahdollisuuksia tällaisen asunnon käytännön asuttavuuden maksimoiseksi. Kaavamääräykset eivät kuitenkaan mahdollista tällaisten asuntojen rakentamista kuin kokeiluluontoisesti poikkeusluvalla. Edellä esillä ollut Tampereen Kansi taas on esimerkki jättihankkeesta, joka kuvaa sitä, mihin yksityinen innovatiivisuus yksin tai yhteistyössä julkisen sektorin kanssa yltää, jos siihen annetaan aidosti mahdollisuus.

216 Tästä tarkemmin Laakso & Moilanen, 2012.

Perusteena on tällöin tyypillisesti se, että varsinkin tietyt maankäytön muodot aiheuttavat negatiivisia ulkoisvaikutuksia lähiympäristönsä. Sijoittamalla ulkoisvaikutuksia aiheuttavat ja niistä kärsivät toimijat erilleen, niistä aiheutuva haittaa saadaan vähennettyä. Tämän mukaisesti asuinalueet on sijoitettava riittävän etäälle muun muassa melua, päästöjä ja turvallisuusriskejä aiheuttavista pääväylistä sekä tuotantolaitoksista. Ilmeisiä ulkoisvaikutusten aiheuttajia ovat myös erilaisia häiriöitä aiheuttavat toiminnot, lähiympäristöön kaupunkikuvallisesti sopimattomat tai naapurustoa häiritsevästi varjostavat korkeat rakennukset ja niin edelleen.

Negatiivisten ulkoisvaikutusten ehkäisemisen ohella ohjauksen tavoitteena voi olla saada aikaan positiivisia ulkoisvaikutuksia. Kaavoituksen avulla samoille alueille voidaan ohjata toimintoja, jotka hyötyvät toistensa läheisyydestä tai hyvästä saavutettavuudesta. Tällöin kaavoituksen avulla käytännössä tuotetaan paikallisia julkishyödykkeitä kuten liikenneväyliä, puistoja ja virkistysalueita, jotka hyödyttävät kaikkia asukkaita ja yrityksiä. Samoin kaavoituksella voidaan vaikuttaa kaupunkikuvaan ja lähiympäristön laatuun, mitkä myös parantavat kaikkien asukkaiden – ei vain kiinteistöjen omistajien – hyvinvointia. Siksi ne ovat positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Periaatteessa kaikki tällaiset tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia. Käytännössä niihin liittyy kuitenkin huomattavia ongelmia. Ensinnäkin, näiden toteuttamiseksi joudutaan olettamaan hyväntahtoinen ja kaikkietävä julkinen päättäjät. Tämä oletus ei useinkaan vastaa arkitodellisuutta. Toiseksi, globalisaation, kaupunkien kasvun ja uusien teknologioiden myötä yhdyskuntien rakentumiseen liittyvät hankkeet ovat tulleet mittakaavaltaan hyvin suuriksi ja toteutustavoiltaan hyvin monimutkaisiksi. Myös tämä haastaa perinteisen julkisen päätöksenteon. Kolmanneksi, kaupunkien asukkaat ovat koulutuksen ja elintason kasvun myötä muuttuneet paikallisista peruskansalaisista maailmalla matkusteleviksi individualisteiksi, jotka järjestäytyvät itseorganisoiutviksi ryhmiä omien arvojensa ja intressiensä mukaan silloin, kun siihen on tarvetta. Tämäkään kehitys ei ainakaan helpota maankäyttöä koskevaa päätöksentekoa.²¹⁷

Maankäytön ohjauksessa uusia ongelmia tuntuu välillä kasautuvan nopeammin kuin niitä saadaan perinteisen suunnittelujärjestelmän keinoin purettua. Syntyvää epävarmuutta ja väistämätöntä muutosta yritetään itsepintaisesti hallita yhä tarkempien normien tai ohjeistusten kautta. Valitettavan usein tunnistettuja ongelmia väistellään tai vesitetään sellaisiksi, että vanhat keinot näyttäisivät purevan niihin. Vanhan konsensuskäsitteeseen perustuva päätöksenteko lopetetaan tavallisesti ensimmäiseen vasta-argumenttiin tai viimeistään jonkin osapuolen haluttomuuteen edetä asiassa.

Kaiken kaikkiaan nykyinen hierarkkinen maankäytön suunnittelujärjestelmä on pikemmin ongelmien syy kuin väline niiden ratkaisemiseen. Se on väistämättä paradigmatason muutoksen edessä, koska tämä järjestelmä itsessään johtaa asioiden puuroutumiseen tavalla, joka palvelee enintään byrokraattien etuja. Siksi sen takana olevaa oletusten joukkoa on kehitettävä tai täydennettävä vastaamaan paremmin nykytodellisuutta ja tulevia haasteita.²¹⁸

Voimakkaaseen ympäristömuutokseen tulisi vastata muun muassa visioiden uudelleen suuntaamisella, strategisuuden korostamisella, ohjauksen ketteryydellä ja keventämisellä sekä vaikuttavuuden käsitteen käyttöönotolla. Ennen kaikkea maankäytön ohjauksessa tarvitaan kuitenkin enemmän taloudellista realismia sekä

217 Ibid.

218 Laakso & Moilanen, 2012, 139; EVA, 2013, 41. Hierarkkisella kaavoituksella on Suomessa pitkät perinteet, sillä kaavoitus oli kaupungeissakin valtiojohtoista aina vuoden 1931 asemakaavalakiin asti ja valtiollisten organisaatioiden vahvistamaa aina vuosituhannen vaihteeseen asti; kolmiportainen kaavahierarkia on myös ollut maassamme käytössä jo lähes puoli vuosisataa. Heroistisessa kaavoituksessa taas kyse on eräänlaisesta armolahjoihin perustavasta legitimitteistä, jonka lähes kaikkivoipa sankarikaavoittaja tuo kaupunkiin usein kaavoitusorganisaation ulkopuolelta; näitä suuria nimiä on ollut monessa kaupungissa. Holistinen kaavoitus taas on paljolti hyvinvointivaltion ja siihen liitetyn yhteiskunnallisen insinööritaidon tuotos: siinä kaavoituksen oikeutus ei enää synny suoraan byrokratian voimasta tai kaavoittajan karistamasta vaan kokonaisvaltaisista suunnitelmista, laskelmista, menetelmistä ja lopulta ainakin tieteelliseltä vaikuttavista todisteista. Hektinen kaavoitus voidaan nähdä tässä kehityksessä viimeisimpänä vaiheena, jossa taloudellisen toiminnan levittäytyminen ja laajeneminen yhä useammille yhteiskunnan osa-alueille on tuonut myös kaavoitukseen uuden elementin nimenomaan taloudellisten laskelmien tärkeyden korostumisen kautta. Näin ollen tässä tarkoitettu muutos voidaan nähdä myös vähittäisenä ja jo kauan sitten alkaneena (paradigmoista Taylor, 1998; kotimaisessa keskustelussa Rajaniemi, 2006).

hintasignaalien hyödyntämistä päätöksenteossa.²¹⁹ Erään asiaa poikkeuksellisen hyvin tuntevan päättäjän sanoin ”asumista koskevat päätökset tehdään yhä pitkälti perinteisen suunnitteluideologian varassa, joka on ekonomistikoulutuksen saaneen silmin joskus peräti outoa.”²²⁰

Tässä selvityksessä nousee lopulta hyvin voimakkaasti esiin kolme keskeistä teemaa. Ensinnäkin, toisin kuin Suomessa edelleen vallitseva suunnitteluparadigma ainakin epäsuorasti väittää, myös rakentamisessa markkinat toimivat ja tietyn osin ne toimivat jopa pelottavan tehokkaasti: julkisesta ohjauksesta huolimatta markkinat vievät kehitystä melkein väkisin tiettyyn suuntaan, joka ei ole taloudellisen toiminnan alueellisesti tasaisen jakautumisen tie. Sekä Suomessa että monissa muissa maissa on uhrattu valtavasti aikaa ja julkisia resursseja epäonnistuneisiin yrityksiin kääntää tämä trendi kokonaan toiseksi.²²¹

Toiseksi, tietty taloudellinen realismi markkinavoimien mahdin suhteen olisi mahdollistanut ainakin eräiden ongelmien välttämisen. Tämän on toki aika paljon vaadittu, koska se edellyttää sen tunnustamista, että monet voimakkaaseen julkiseen ohjaukseen perustuvat politiikat ovat itse asiassa olleet sangen tehottomia. Kääntäen taas yrityksillä rajoittaa kaupunkien kasvua on ollut monia kielteisiä sivuvaikutuksia, joista hintojen nousu koko kaupunkialueella on taloustieteen näkökulmasta kaikkein keskeisin. Kärjistäen nykyiset kehityssuunnat uhkaavat tehdä tunnetuista metropoleista teemapuistoja ympäri maailmaa matkustavalle globalille eliitille.²²²

Kolmanneksi, kaikkia politiikkatoimenpiteitä tuleekin arvioida niiden vaikutuksilla ihmisiin eikä paikkoihin tai rakennuksiin. Tietyllä tavalla tämä teema on jopa kaikkein vallankumouksellisin, sillä suuret rakennushankkeet saavat helposti poliittisen monumentin luonteen. Elävä ja kehittyvä kaupunki ei kuitenkaan koskaan ole sen kaavapiirros tai silhuetti. Todellinen kaupunki syntyy lopulta vain siitä toiminnasta, jota siellä asuvat ihmiset ja yritykset harjoittavat. Tämän toimintaan toki tarvitaan liikenneyhteyksiä ja rakennuksia, mutta elävä ja kehittyvä kaupunki on silti jotain muuta. Tämän voi todeta vaikkapa Detroitin kohtaloa kuvaavista dokumenteista.

Tässä selvityksessä ei silti sanota, että kaikki kaupunkien kasvuun ja kehittämiseen liittyvät ongelmat ratkeaisivat ikään kuin markkinoilla käytävän kilpailun sivutuotteina. Näin ei tapahdu, koska markkinoiden toiminnassa on paljon puutteita: tärkeintä tuotannon tekijää eli maata ei voi valmistaa lisää ja se on aina niukka hyödyke, rakennusalan markkinat ovat monista syistä suhteellisen keskittyneet, ja rakentamisesta aiheutuu ulkoisvaikutuksia muun muassa naapureille ja rakentamisella sekä sen myötä usein lisääntyvällä liikenteellä on ympäristövaikutuksia. Tämän vuoksi myöskään taloustiede ei ole taikasauva kaikkien ongelmien ratkaisemiseksi.²²³

Tässä selvityksessä kuitenkin sanotaan, että taloudellisen ajattelun ja ymmärryksen syventäminen rakentamisen sääntelyssä parantaisi myös politiikkatoimien tehokkuutta. Rakentamisen sääntelyssä pääroolissa ovat aikaisemmin olleet arkkitehtuuri, insinööritieteet, yhteiskunnallinen suunnittelu sekä ympäristövaikutukset. Näissä ei sinänsä ole mitään vikaa vaan ne ovat välttämättömiä näkökulmia rakentamisen sääntelyä kehittäessä.

Ongelma on siinä, että nämä ovat työntäneet taloustieteen täysin sivuun tai ainakin marginaaliin. Tästä taas seuraa ongelmia, koska asuminen ja rakentaminen ovat mitä suurimmassa määrin taloudellista toimintaa, jota koskevia päätöksiä tehdään markkinoilla – niin yritysten kuin tavallisten kuluttajienkin toimesta. Taloustiede tarjoaa välineitä syventää markkinavoimia koskevaa ymmärrystä rakentamisen sääntelyn yhä tärkeämpänä viitekehystenä.²²⁴

219 Esimerkiksi kaupunkien kasvu pyritään periaatteessa ohjaamaan nykyisiin taajamiin sekä olemassa ja rakenteilla olevien liikenneväylien ja joukkoliikenneyhteyksien tuntumaan. Nykyinen kaavamekaniikka ei kuitenkaan tarjoa tarpeeksi välineitä vaikuttaa taajamien välisiin suhteisiin siten, että kasvu painottuisi liikenteellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti parhaimpiin taajamasijainteihin. Edelleen kaava ei yleensä ohjaa aktiivisesti taajamatoimintoihin varattujen alueiden sisällä tapahtuvaa kehitystä, vaikka suurin osa taloudellisesti merkittävistä maankäytön muutoksista tapahtuu nykyisten taajamien sisällä niiden tiivistymisen kautta (Laakso & Moilanen, 2012, 140–141).

220 Soininvaara, 2016, 252.

221 Loikkanen & Laakso, 2016; Moilanen & Laakso, 2012; vrt. Glaeser, 2011; Cheshire, et al., 2014.

222 Cheshire, et al., 2014; World Bank, 2009.

223 Ibid.

224 Tästä myös Andersson & Andersson, 2015.

Vielä kerran toistettuna tämän selvityksen kolme keskeisintä teemaa ovat siis lopulta nämä: ilmeinen tarve taloudelliseen realismiin ja markkinavoimien melkoisen mahdin tunnustamiseen; pelkkään suunnitteluparadigmaan nojautuvien politiikkatoimenpiteiden ilmeinen tehottomuus tilanteessa, jossa varsinkin ylikansallisten pääomamarkkinoiden toimintalogikat ohjaavat voimakkaasti velkavetoisia rakentamisen markkinoita; lopuksi tarve kiinnittää enemmän huomiota toimenpiteiden vaikutusten arviointiin ja erityisesti niiden vaikutuksiin ihmisten eikä vain paikkojen kannalta.

Selvityksen pääargumentti on lopulta se, että maankäytön ohjauksen ja muun rakentamisen sääntelyn tulee olla paremmin yhteydessä markkinoiden kehitykseen ja pohjautua taloudelliseen realismiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että markkinoiden yksinomaan annettaisiin määrätä, koska kaupunkien rakentamiseen sisältyy etenkin maamarkkinoilla eräitä endeemisiä markkinoiden epäonnistumisia, joita ei voida jättää huomioon ottamatta.²²⁵

Pääomamarkkinat taas ovat olemukseltaan hyvin hektisiä eikä maankäytön suunnittelu kerta kaikkiaan voi tapahtua elohopean lailla liikkuvien digitaalisten rahavirtojen tahdissa. Toisaalta ilman rahamarkkinoiden suosiollista myötävaikutusta rakentaminen olisi varsin vähäistä, jos sen pitäisi perustua vain julkisiin suunnitelmiin. Tämän vuoksi tehokkaiden ohjaustoimenpiteiden toteuttamista koskevan viitekehyksen täytyy sisältää myös hintasignaalien hyödyntämisen.

Tätä voidaan konkretisoida varsin karulla esimerkillä. Selvityksen yhteydessä eräät sidosryhmät mainitsivat siitä, että asunto-osakeyhtiölain mukaan asunto-osakeyhtiöillä on velvollisuus huolehtia kiinteistön kunnossapidosta. Yleisesti kuitenkin tiedetään moniin asunto-osakeyhtiöihin kertyneen niin sanottua korjausvelkaa muun muassa yhtiöiden päätöksentekoon liittyvien ongelmien takia. Pääsääntöisesti keskikokoisen kerrostaloyhtiön korjaustarpeet ovat niin suuria, ettei yhdelläkään yksityishenkilöllä ei ole varaa tai intressiä korjata kokonaista kerrostaloa.

Käytännössä nämä korjaustarpeet onkin ajateltu rahoitettavan pankin asunto-osakeyhtiölle antamalla pitkäaikaisella lainalla. Jos pankki ei jostain syystä lainaa myönnä, lakiin kirjattua velvoitetta on vaikea täyttää. Tämä ei ole enää mitenkään teoreettinen vaan yhä useammin todellinen tilanne: taantuvilla alueilla on jo varsin paljon korjausvelkaisia kerrostaloja, joille pankit eivät käytännössä korjauslainaa myönnä, koska ne katsovat kiinteistön diskontatun nykyarvon nolaksi tai jopa negatiiviseksi kaikki juoksevat käyttökulut huomioon ottaen.

Kasvavilla alueilla tai niiden liepeillä lisärahoitusta voidaan hankkia kaavoittamalla lisää rakennusoikeutta tontille. Myös kasvavilla alueilla tässä on omat haasteensa, joita on kuvattu edellä. Se on kuitenkin periaatteessa mahdollista. Sen sijaan taantuvilla alueilla ei ole ketään, joka rakennusoikeuden haluaisi ostaa ja hyödyntää aleneviin markkinahintoihin. Tämä esimerkki kuvaa sitä, miten markkinavoimat vaikuttavat hyvin voimakkaasti melkein jokaisen arkeen sekä miten jokainen meistä on osa markkinavoimia asuinpaikkapäätöksiä tehdessään.

Edeltävät perusteet sekä edeltävä esimerkki eivät välttämättä anna kovin rohkaisevaa kuvaa maankäytön ohjauksen ja muun sääntelyn mahdollisuuksista ylipäätään ohjata moderneja rakentamisen markkinoita. Taantuvien alueiden pelastamisen näkökulmasta johtopäätökset ovatkin jokseenkin pessimistisiä. Toisaalta virheellisillä toimenpiteillä voi olla huomattavan kielteisiä vaikutuksia kaikille alueille, jos esimerkiksi taloudellisen toiminnan keskittymistä yritetään kääntää väkisin hajautumiseksi tai jos esimerkiksi asuntotuotannon rakennetta yritetään kääntää väkisin sosiaalisen asuntotuotannon suuntaan.²²⁶

Viimeksi sanottuun liittyy varsin perustava reunahuomio paradigmaattisen muutoksen tarpeeseen liittyen. Juhlapuheissa kohtuuhintainen, sosiaalinen ja käytännössä valtion tukema asuntotuotanto on nimittäin lähes kaikkien poliitikkojen ja kuntapäätäjien lempilapsi. Tämä on ymmärrettävää, koska kaikki kuntalaiset ja äänestäjät

225 Cheshire, et al., 2014.

226 Vertaa Loikkanen, 2013; Loikkanen & Laakso, 2016; Cheshire, et al., 2014.

varmasti maksaisivat asumisestaan mielellään nykyistä vähemmän. Lisäksi tavoite on myös siinä määrin sopivan epäselvä, että politiikan onnistumista on varsin vaikea arvioida ainakaan yksittäisten toimenpiteiden tasolla.²²⁷

Käytännössä on olemassa useita julkisesti tuetun tai sosiaalisen asuntotuotannon muotoja. Yksi niistä on ARA-järjestelmä, jonka piirissä joko yleishyödylliset yhteisöt tai kunnat tuottavat vuokra-asuntoja valtion tuella. Toinen on omistusasuntojen tuotantoon keskittyvä Helsingin kaupungin Hitas-järjestelmä. Lisäksi on niin sanottuja välimalleja, jotka eivät ole perinteistä ARA-tuotantoa mutta joissa on eräitä julkisia tukielementtejä.²²⁸

Menemättä tarkemmin eri tukimuotojen yksityiskohtiin voidaan todeta, että kaikkia näitä yhdistää se, että tuetun asunnon vuokraa tai hintaa säännellään ainakin tietyn määrärajan. Näiden asuntojen hinnat tai vuokrat eivät siten määräydy vapailla markkinoilla, vaan ne perustuvat eri tavalla laskettuihin rakennus- tai ylläpitokustannuksiin.

Julkisesti tuettu asuntotuotanto muodostaa merkittävän osan asuntokannasta, vaikka etenkin ARA-asuntojen rakentaminen on selvästi vähentynyt huippuvuosista.²²⁹ Pääkaupunkiseudulla ja etenkin Helsingissä tämä asuntotuotanto on edelleen varsin suuressa markkinaroolissa. Muun muassa Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksissa tavoitteena on, että 20 % uudistuotannosta tulee olla ARA-asuntoja. Lisäksi merkittävä osa Helsingin uudistuotannosta koostuu kunnallisista Hitas-asunnoista. Niin kutsutun välimallin tuotanto mukaan lukien Helsingin uudistuotannosta vain noin 40 % on täysin vapaarahoitteista.

Asuntojen hintoja ja vuokria ajatellaan voitavan alentaa rakentamalla riittävästi lisää asuntoja sekä tukemalla sitä julkisin varoin. On kuitenkin aiheellista kysyä, johtaako julkisesti tuettu asuntotuotanto myös käytännössä asuntojen kokonaismäärän kasvuun siellä, missä asuntoja on liian vähän. Vastaus on yksiselitteisesti kieltävä. Tämä johtuu lyhyesti sanoen siitä, että sosiaalinen asuntotuotanto syrjäyttää vapaarahoitteista tuotantoa. Jos esimerkiksi Jätkäsaareen rakennetaan ARA-vuokratalo, samalle tontille ei voi rakentaa vapaarahoitteista asuintaloa.

Jätkäsaaren hinnoilla tontille kuitenkin tehtäisiin vapaarahoitteinen rakennus, jos tontille ei rakennettaisi ARA-vuokrataloa. Kaavoitus taas määrää täysin Jätkäsaareen tulevien asuntojen määrän ja siinä sosiaalinen asuntotuotanto ainoastaan varaa osan asuntokannasta tiettyyn käyttöön. Sosiaalinen asuntotuotanto ei siten ole ratkaisu liian vähäiseen asuntojen tarjontaan. Näin ollen se ei myöskään voi olla ratkaisu asuntojen korkeaksi kohonneisiin hintoihin.

227 OECD:n (2014) määritelmän mukaisesti sosiaalisella asuntotuotannolla tarkoitetaan tavallisesti valtion, kuntien tai muiden voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tarjoamaa asuntotuotantoa, jota tarjotaan alle markkinahintojen siten, että julkisen tuen vastapainoksi sitä säännellään voimakkaasti.

228 Ammattimaisen vapaarahoitteisen asuntosijoittamisen osuus on noin 6 % koko asuntokannasta. Piensijoittajat omistavat noin 10 % prosenttia koko asuntokannasta eli noin kolmannes vuokra-asunnoista on piensijoittajien omistuksessa. Erilaisten tuettujen vuokra-asuntojen ja julkisyhteisöjen omistamien vuokra-asuntojen osuus kaikista vuokra-asunnoista on noin puolet. Suomessa on kehitetty omistus- ja vuokra-asumisen rinnalle myös erilaisia omistus- ja vuokra-asumisen välimalleja kuten asumisoikeus- ja osaomistusasuntoja. Viime vuosina näiden rakentamiseen on houkuteltu varsinkin muita lyhyemmällä rajoitusajoilla. Näiden välimallimuotoisten asuntojen määrä on kuitenkin suhteessa kokonaismarkkinoihin pieni. Esimerkiksi asumisoikeusasuntoja on Suomessa vain vajaat 40 000 kappaletta.

229 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on valtion tukemaa asuntotuotantoa ohjaava ja valvova organisaatio. Se on ollut mukana luomassa tuettua asuntokantaa vuodesta 1949 lähtien alun perin nimellä Arava. Niin sanottu arava-tuotanto lopetettiin vuoteen 2008 mennessä. Sen kulta-aikaa oli 1970-luku, jolloin rakennettiin vuosikymmenessä yli 300 000 aravalainoitettua omistus- ja vuokra-asuntoa. Tuotanto laski voimakkaasti 2000-luvulla, sillä perinteinen arava-aina ei ollut enää välttämättä vapaarahoitteista lainaa edullisempi. ARA on sittemmin kehittänyt 2000-luvulla uudenlaisia korkotukilainamalleja. Tuettujen vuokra-asuntojen suhteellisen osuuden voidaan olettaa pienenevän tulevaisuudessa ammattimaisen vapaarahoitteisen asuntosijoittamisen kuten asuntorahastojen kasvattaessa sijoitusvolyyymiään ja vanhojen tuettujen asuntojen vapautuessa vapaille markkinoille. Muutoinkaan nykyisessä nollakorkoympäristössä ei ole odotettavissa merkittävää nousua julkisesti tuettuun asuntotuotantoon lähitulevaisuudessa, sillä jo niihin liittyvien rajoitteiden vuoksi kannusteet niiden rakentamiseen ovat heikot muiden kuin julkisesti omistettujen yhtiöiden kohdalla (Kuusenaho, 2015).

Sosiaalinen asuntotuotanto on juhlapuheiden suosikki myös siksi, että siinä kohtuuhintaisuus näyttäisi syntyvän ikään kuin tyhjästä, ilman kustannuksia veronmaksajille. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Esimerkkinä voidaan tarkastella yksittäistä kunnan omistamaa vuokra-asuntoa. Jos asunto on vuokrasääntelystä johtuen halvempi kuin vastaava asunto vapailla markkinoilla, asukas saa alemman vuokran muodossa tuen, joka on täysin verrattavissa suoraan rahalliseen tukeen.²³⁰

Jos kunta vuokraisi rakennuttamansa asunnon markkinahintaan ja palauttaisi lisääntyneet vuokratulot vuokralaiselle suoraan rahana, julkinen tuki tulisi paremmin näkyviin. Asukkaan taloudellinen asema ei kuitenkaan muuttuisi, eikä myöskään kunnan. Tällainen järjestely olisi tarpeettoman monimutkainen tapa tukea asukasta, mutta kaikille olisi tällöin selvää, että kaupungin vuokralaista tuetaan. Sama logiikka pätee pääpiirteissään, vaikka kaupungin vuokra-asunnot muodostaisivat merkittävän osuuden asuntokannasta.

Sosiaalisen asuntotuotannon saama julkinen tuki on läpinäkymätöntä ainakin siinä mielessä, että sitä ei raportoita kunnan kirjanpidossa. Kirjanpidosta ei näe, miten paljon vuokratuloja kunta menettää, jos se vuokraa omistamiaan asuntoja tai tontteja alle niiden markkinahinnan. Tämä tulonmenetyks on kuitenkin samanlainen kustannus kuin opettajien ja lääkäreiden palkat tai terveyskeskuksen laiteostot. Kääntäen kyse on tulonsiirrosta, jonka suuruusluokka on esimerkiksi helsinkiläisen kaksion kohdalla yli 4000 euroa vuodessa.²³¹

Koska kunnan toiminnan kustannuksia ei voi arvioida systemaattisesti, se ei ole samanlaisen kansalaiskeskustelun kohteena kuin kunnan muut menot. Periaatteessa kunta voisi palkata lisääntyneillä vuokratuloilla enemmän opettajia tai alentaa kunnallisveroja. Kuntalaiset kenties kannattaisivat näitä, jos ne olisivat aidosti valittavissa olevien vaihtoehtojen joukossa. Keskustelua rahojen vaihtoehtoisesta käytöstä ei kuitenkaan synny, koska menetetyt vuokratulot eivät näy kirjanpidossa kunnan menoeränä, vaikka varsinkin Helsingissä näistä näkymättömistä tulonsiirroista muodostuu helposti useiden satojen miljoonien menoerä.

Tämä ei tarkoita sitä, että minkään ihmisryhmien asumista ei voisi tai pitäisi tukea. Sosiaalinen asuntotuotanto aiheuttaa kuitenkin julkiselle sektorille kustannuksia, jotka olisi syytä ottaa huomioon entistä paremmin poliittisessa päätöksenteossa. Jopa eräät kuntapäätäjät ovat sanoneet melko suoraan sen, että jos nykyisen järjestelmän kustannukset olisivat läpinäkyviä, sitä ei ylläpidettäisi vaan tuki jaettaisiin todennäköisesti suoraan sitä tarvitseville.²³²

Kustannusvaikutusten ja kannustinongelmien ohella nykyinen järjestelmä johtaa helposti kansalaisten epäreiluun kohteluun, sillä nykyisen asukasvalinnan kriteerit ovat epäselviä ja osin läpinäkymättömiä. Esimerkiksi ARA:n asukasvalintaoppaan mukaan valtion tukemat ARA-asunnot tulisi jakaa asuntoa eniten tarvitseville perheille. Asukasvalinnan perusteina ovat tällöin asunnon tarve, varallisuus ja tulot. Samalla asukasvalinnassa pyritään kuitenkin vuokralojen asukasrakenteen monipuolisuuteen sekä sosiaalisesti tasapainoisiin asuinalueisiin. Toisin sanoen asuntoja on käytännössä luovutettu myös muille kuin kaikkein köyhimmille tai suurimmassa tarpeessa oleville. Tämä on paljolti tarpeeton tulonsiirto – suoraan sijoittajille.²³³

Erityisen selvästi epäreiluus näkyy hyvien alueiden Hitas-asunnoissa, joiden kohdalla uudet asunnot kirjaimellisesti arvotaan niitä hakeneille kotitalouksille. Lisäksi ne ovat omistusasuntoja, joten niiden ostajat eivät missään nimessä ole akuutissa julkisen tuen tarpeessa. Uudet hitas-asunnot voivat hyvinkin maksaa puoli miljoonaa euroa, joten niiden ostajat kuuluvat vähintään keskiluokkaan ja joskus jopa suurituloisiin. Tätä

230 Tästä asiakokonaisuudesta erityisesti Pursiainen & Saarimaa, 2016, 19–23; vertaa VATT, 2016.

231 Kyseisestä asiasta ja siihen liittyvistä laskelmista Eerola & Saarimaa, 2016; vertaa VATT, 2016

232 ”Vaihtoehtona on saman rahan käyttäminen huonomaineisten asuinalueiden kohentamiseen ja suorana apuna huono-osaisille perheille” (Soininvaara & Särelä, 2015, 80); ”Kustannusten läpinäkymättömyys on todennäköisesti syynä siihen, että pienituloisten tukimuodoksi asuntopolitiikassa on otettu seinien tukeminen asukkaiden tukemisen sijasta” (Soininvaara, 2016, 254).

233 Valtioneuvosto on 15.9.2016 asettanut tulorajat valtion tukemiin vuokra- ja osaomistusasuntoihin pääkaupunkiseudulla. Tulorajat koskevat uusia asukkaita ja niitä asukasvalinnan päätöksiä, jotka tehdään 1.1.2017 lukien. Lisäksi jatkossa myös asuntoa vaihdettaessa tarkistetaan, jäävätkö hakijan tulot nyt asetettujen tulorajojen alle. Valtioneuvoston antaman asetusmuutoksen tavoitteena on, että valtion tukemat vuokra-asunnot ohjautuisivat kireillä asuntomarkkina-alueilla niitä eniten tarvitseville. Tarkoituksena on myös parantaa pienituloisten mahdollisuuksia asua ja työllistyä pääkaupunkiseudulla.

menettelyä perustellaan muun muassa alueiden asukasrakenteen monipuolisuuden turvaamisella. Talousteoreettisesti hyvällä paikalla sijaitsevaa hitas-asuntoa on vaikea nähdä muuna kuin arpaisvoittona.

Julkisesti tuettua tai niin sanottua sosiaalista asuntotuotantoa tarvitaan eräiden erityisen heikossa asemassa olevien ryhmien tukemiseen. Heitä voivat olla esimerkiksi pitkäaikaissairaat, vammaiset tai luottotietonsa menettäneet. Näille ryhmille suunnattu suora tuki tai edes asumiseen korvamerkitty asumistuki eivät aina takaa sitä, että he myös saavat asunnon. Sosiaaliselle asuntotuotannolle on siten oma tarpeensa. Tätä tarkoitusta varten ei kuitenkaan tarvita nykyisen kaltaista melko massiivista sosiaalista asuntotuotantoa kaikkine tuotantotukineen.²³⁴

Kaikki niin sanotut kohtuuhintaiset asunnot, joiden hinta tai vuokra on alueen markkinahintaa alhaisempi, nostavat markkinahintaisten asuntojen hintoja tai vuokria, koska ne käytännössä syrjäyttävät markkinaehtoista tarjontaa. Keinotekoisesti yhteiskunnan tukien kautta luotu kohtuuhintaisuus ei siten hillitse hintojen nousua – vaan päinvastoin vauhdittaa sitä ainakin markkinaehtoisen tarjonnan osalta. Jos asutokäyttöön kaavoitettua maata olisi rajattomasti, tätä vaikutusta ei tulisi. Käytännössä erityisesti Helsingin kantakaupungissa sekä sen lähialueilla lähes kaikki kelvollinen maa on kuitenkin jo käytössä ja sinne haluaa muuttaa entistäkin useampi. Tässä tilanteessa tuettu asuminen vain syrjäyttää markkinahintaista tarjontaa.

Kohtuuhintaiseksi kutsuttu ja käytännössä julkisesti tuettu asuminen aiheuttaa siten kustannuksia kolmea kulta: sen tuottaminen itsessään maksaa, lisäksi se nostaa markkinaehtoisten asuntojen hintoja tai vuokria ja lopuksi se merkitsee paremmista asunnoista saatavien vuokratuottojen menetyksiä. Sen kustannukset eivät kuitenkaan näy kuin pieneltä osin esimerkiksi kuntien kirjanpidossa. Jos kustannukset olisivat kokonaan läpinäkyviä, nykyisestä järjestelmästä todennäköisesti luovuttaisiin välittömästi. Kun kohtuuhintaisia asuntoja ei kuitenkaan riitä läheskään kaikille niistä kiinnostuneille, järjestelmä on myös epäreilu kansalaisia kohtaan. Parempi vaihtoehto olisi jakaa tuet suoraan niiden tarvitsijoille. Tämä olisi yhdenvertaisempi, edullisempi ja joustavampi tapa tukea sitä tarvitsevia.²³⁵

Tämä luonnollisesti edellyttää toimivia yksityisiä vuokra-asuntomarkkinoita. Kansainvälisten vertailujen perusteella Suomen tilanne on tässä suhteessa varsin hyvä moniin muihin maihin verrattuna, koska se vapautti vuokra-asunnot muun muassa yleisestä hintasääntelystä huomattavan varhain. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkimainingeissa valtioiden kyky kohdentaa voimavaroja huomattaviin vero- tai tuotantotukiihin on selkeästi heikentynyt. Tämä korostaa yksityisten vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuuden merkitystä. Ne tarjoavatkin vaihtoehdon niille, joilla ei ole halua tai kykyä ostaa omistusasuntoa tai jotka eivät voi päästä julkisesti tuettuun asuntoon.²³⁶

Tilastollisesti yhä suurempaa osaa väestöstä voidaan parhaiten palvella nimenomaan yksityisten vuokra-asuntomarkkinoiden kautta. Nuorten ja yksinasuvien osuus etenkin kaupunkiseutujen väestöstä on kasvanut koko ajan samalla, kun vakituista työsuhteista on tullut epätyypillisiä ja työmarkkinoista joustavia. Tässä tilanteessa omistusasunto voi olla joillekin jopa tarpeeton taloudellinen riski erityisesti, jos tulot ja varallisuus eivät riitä asunnon ostamiseen selvästi halutulta sekä hintakehityksen kannalta varmalta alueelta. Tätä taustaa vasten on tärkeää pyrkiä edelleen poistamaan yksityisten vuokra-asuntomarkkinoiden kehittymisen esteitä.²³⁷

Tärkeimpiä näistä on vain julkisesti tuettuun asuntotuotantoon varattu maa, sillä se syrjäyttää aina selvästi yksityistä tarjontaa siinä, missä yksityisten ja julkisesti tuettujen asuntojen vuokrilla ei ole Suomessa niin suurta eroa, että se sinänsä ilmentäisi merkittävää markkinoiden vääristymistä. Käytännössä vääristyminen

234 Käytännössä nämä sosiaalisen asuntotuotannon haasteet näkyvät jatkuvina linjaerimielisyyksinä ja lisäselvityksinä. Nykyinen hallitus on muun muassa budjetiriihin 2017 yhteydessä antanut lisää rahaa valtion tukemaan asuntotuotantoon. Toisaalta esimerkiksi omalle pääomalle maksettavaa tuottoa on leikattu ja omavastuukorkoa alennettu sen jälkeen, kun sitä oli ensin korotettu. Lisäksi suurimmaksi sosiaalisen asuntotuotannon esteeksi tiedetystä 40 vuoden rajoitusajasta aiotaan kuitenkin pitää edelleen kiinni. Yllättävänä ei voidakaan pitää sitä, että myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta selvitetään jälleen julkisesti asuntotuotannon tosiasiallisia vaikutuksia sekä sen riittämättömyyden syitä. Selvitystä tehdään alkuvuodesta 2017.

235 Tästä problematiikasta erityisesti Eerola ja Saarimaa, 2016; vertaa Soininvaara ja Särelä, 2015.

236 OECD, 2014; Boer & Bitetti, 2014; vrt. KTI, 2016b, 20.

237 OECD, 2014; Boer & Bitetti, 2014.

näkyä enemmän lisääntyneenä paineena omistusasumisen hintoihin ja vapaiden markkinoiden vuokriin erityisesti siellä, missä julkisesti tuetun asuntotuotannon osuus on huomattavan suuri. Tähän nähden järjestelmä on selvästi myös tehoton sekä taloudellisesti että myös muiden päämäärien toteuttamisen näkökulmasta.

Myös tämä selittyy paljolti kuntien kannustinrakenteiden kautta: kuntien välillä on käytännössä kilpailutilanne, jossa asukkaiksi pyritään houkuttelemaan mielellään mahdollisimman hyvätuloisia ja terveitä henkilöitä. Tämän kilpailutilanteen takia kunnat ovat käytännössä kaikin keinoin pyrkineet välttämään sosiaalista asuntotuotantoa. Sitä on rakennettu ikään kuin silmänlumeeksi tietty minimimäärä mutta ei enempää, sillä runsas sosiaalinen asuntotuotanto voisi houkutella myös naapurikunnista vähävaraisia asunnontarvitsijoita.²³⁸

Varsinkin julkinen tuotantotuki asumiseen on lopulta todella tehokasta ja tarkoituksenmukaista vain erityisryhmien kohdalla. Muilta osin on varsin vaikea nähdä, miksi esimerkiksi Helsingin hinnoilla ei rakennettaisi myös ilman tuotantotukia. Edelleen on vaikea nähdä, mitä päämääriä esimerkiksi hitas-arpajaiset käytännössä palvelevat. Ylipäättään huomattavat suuri sosiaalisen ja subventoidun asuntotuotannon osuus väistämättä syrjäyttää merkittävässä määrin täysin vapaarahoitteista asuntotuotantoa puskien puolestaan tämän hintoja vieläkin ylemmäs, kun kokonaistarjonta on liian niukkaa kysyntään nähden.²³⁹

Kaiken kaikkiaan nykyisen maankäytön suunnittelujärjestelmän kykyyn tuottaa kohtuuhintaista asumista on taloustieteen näkökulmasta pakko suhtautua hyvin pessimistisesti. Ensinnäkin, sekä rakentamisen että etenkin maan tarjonta on jo lähtökohtaisesti hyvin joustamatonta, minkä lisäksi tarjontaa vielä käytännössä rajoitetaan voimakkaasti julkisen sääntelyn välinein. Toiseksi, asuntokysyntä taas on hyvin joustavaa tulojen suhteen: tulojen kasvaessa halutaan sekä enemmän tilaa että paremmille paikoille asumaan. Kun nämä kaksi seikkaa yhdistyvät, erilaisista väestöennusteista tai kaavasuunnitelmista on varsin vähän apua ainakaan asumisen kohtuuhintaisuuden turvaamisen kannalta.

Asunnot eivät yksinkertaisesti ole tavallisia kulutushyödykkeitä eikä niiden kysyntä kaikin osin noudata samoja lainalaisuuksia kuin päivittäistavaroiden kysyntä; asunnot ovat myös tavallisille ihmisille sijoituksia, vaikka he eivät omia valintojaan aivan kiinteistösijoittajan tavoin tekisikään. Tämä näkyy voimakkaassa tulojoustossa: tulojen kasvaessa halutaan panostaa asumisen laatuun. Tämä tarkoittaa käytännössä suurempia asuntoja paremmilta paikoilta, mikä taas lisää maan kysyntää nimenomaan kaikkein halutuimmista sijainneista.²⁴⁰

Yksittäisen asukkaan kannalta tällainen valintakäyttäytyminen sekä sen perusteet on varsin helppo mieltää. Sen taloudelliset seuraukset on toisaalta haluttu kieltää: koska kasvavat tulot johtavat asuntokysynnän kasvuun halutuimmista sijainneista ja koska maan tarjonta on käytännössä hyvin joustamatonta, hyvillä paikoilla kiinteistöjen keskineliöhinnat jatkavat trendinomaista nousuaan silloinkin, kun taloudellinen suhdanne ei ole edes erityisen hyvä. Tämä talousteoreettisesti ilmeinen johtopäätös on sosiaalisesti niin epäsuosittu, että se on helppo kieltää vain viittaamalla yleiseen mielipiteeseen.

238 Tästä Soininvaara ja Särelä, 2015, 50.

239 Asumistuki on jälleen puhuttanut julkisuudessa syyskuudella 2016. Pääasiallinen syy keskusteluun on ollut se, että asumistukimenot ovat kasvaneet varsin voimakkaasti yhteensä yli 1,7 miljardiin euroon. Tämän seurauksena asumistukeen on jälleen ehdotettu erilaisia korjaustoimenpiteitä kuten asumistuen siirtämistä ainakin osittain kunnille tai asumistukeen kaavailtuja neliövuokraleikkureita. Julkisuudessa väitetään usein, että menojen kasvu on seurausta vuokratason noususta. Tutkimustietoon perustuvaa näyttöä siitä, missä määrin havaittu asumistukimenojen kasvu johtuu vuokratason noususta ja missä määrin muista tekijöistä, ei ole käytettävissä. Vuokratason nousun ohella muita epäilyksenalaisia ovat ainakin vuonna 2015 käyttöön otettu 300 euron suojaosa, työttömyyden kasvu sekä vuoden 2015 alussa tehty asumistuki uudistus. Lisäksi nimenomaan ARA-vuokrat ovat nousseet muita vuokria nopeammin muun muassa korjauskustannusten takia. Toinen tyypillinen väite onkin se, että anteliaat tuet valuvat varsin nopeasti vuokriin ja hintoihin. Tietyissä rajoissa tämä on osin väistämätöntä. Myöskään tämän ilmiön mittakaavasta ei kuitenkaan ole täsmällistä tai varmaa tutkimustietoa. Useiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan koska esimerkiksi Helsingissä jo yli 60 prosenttia kaikista vuokralaisista saa asumistukea, kyse täytyy tarjontavajeen ohella olla jostakin järjestelmätason virheestä ja sen takana olevista perustavista premissistä (Eerola, 2016; Eerola – Saarimaa, 2016; vrt. PTT, 2017a; 2017b).

240 Tästä Cheshire, et al., 2014.

Samalla nimenomaan tämä dilemma on nykyisin vallitsevan suunnittelujärjestelmän ja markkinavoimien mittelön ytimessä tavalla, jota ei ole haluttu nostaa julkiseen keskusteluun tai edes myöntää. Lyhyesti sanoen taloudelliselta kannalta katsottuna julkinen valta voi tehdä varsin helposti monia haitallisia päätöksiä, kun taas taloudellisen kehityksen edistämiseksi julkisen vallan rooli suhteessa markkinavoimiin on rehellisesti sanoen varsin rajallinen; sen minkä markkinat tuottavat, ne tuottaisivat suurimmaksi osaksi myös ilman erityisiä edistämistoimenpiteitä, jos kysyntää on ja jos hinnat ylittävät kustannukset. Jos näin ei ole, myöskään julkinen edistäminen ei erityisemmin auta, vaikka julkiselle tuelle on toki aina ottajansa.²⁴¹

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkinen valta ei voi tehdä mitään. Se voi tehdä, jos se tuntee nykyistä paremmin taloudellisen toiminnan logiikkaa sekä sitä ohjaavia kannustinrakenteita. Tähän taas ei riitä sen toteaminen, että yritykset tavoittelevat aina voittoa tai pyrkivät maksimoimaan voittonsa. Riippumatta julkisen päätöksenteon institutionaalisesta ympäristöstä taloudellisen kehityksen syyt ja seuraukset on tunnettava paljon täsmällisemmin. Samalla taloudellisen ajattelun tuominen julkiseen päätöksentekoon tuo tiettyä realismia ylevillä ihanteilla ylikuormitettuun ja osin yleiseksi maailmanparantamiseksi muuttuneeseen sosiaalisen toiminnan kenttään.²⁴²

Maailma on kuitenkin monimutkainen ja yksiselitteisesti oikeita tai väriä vastauksia vaikeisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin on vähän. Myöskään taloustiede ei ole mikään taikasauva tai kristallipallo. Se voi kuitenkin tarjota ainakin joitakin suuntaviivoja julkisen päätöksenteon laadun parantamiseksi. Silti sen normatiiviset suositukset voivat olla osin kiistanalaisia ja tiettyyn tarkastelukulmaan sidottuja. Käytännössä tämä sama koskee kuitenkin kaikkea muutakin yhteiskuntatieteellistä tiedonmuodostusta.

Taloustieteen näkökulmaa kuitenkin tarvitaan maankäytön ohjauksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevan uuden viitekehyksen muodostamisessa. Ilman sitä lopputulos voi olla jotain muuta kuin on tavoiteltu. Niin keskeinen osa asumista, asuntokauppaa ja rakentamista markkinat sittenkin ovat mahdollista puutteistaan huolimatta. Kaikkien näiden takana taas kummittelevat ylikansalliset finanssimarkkinat omine varmuudella kylmänviileine laskelmineen ja lainalaisuuksineen. Tässä maailmassa valintoja ei voida rakentaa pelkän hyvántah-toisen toiveajattelun varaan varsinkin, kun paikallaan polkeva talouskasvu ei tuota entiseen tapaan jakovaraa.

Tämä tarkoittaa sen tunnustamista, että nykyiseen suunnittelujärjestelmään melkeinpä määritelmällisenä osana sisältyvällä tarjonnan rajoittamisella on huomattavat taloudelliset kustannukset, joita tulisi verrata saavutettaviin sosiaalisiin ja ympäristönsuojelullisiin hyötyihin. Ensin mainituilla viitataan alueellisesti epätasaisen kehityksen sekä sosiaalisen eriytymisen ehkäisemiseen. Jälkimmäisellä taas viitataan arvokkaiden luonnonympäristöjen säilymisen ohella myös yleisemmin ilmastonmuutoksen etenemisen torjuntaan. Kumpaakin näistä on totuttu pitämään niin itsestään selvinä ja pätevinä perusteluina, ettei niiden kyseenalaistaminen ole oikeastaan ollut edes sopivaa.

Silti empiirinen näyttö antaa tähän aihetta. Ensinnäkin, alueellisen kehityksen epätasaisuuden estämisessä on ilmiselvästi epäonnistuttu useissa selvityksissä esille tuodulla tavalla. Sosiaalisen segregaaation ehkäisemisen onnistuneisuuden osalta empiirinen näyttö on vähintäänkin epäselvää ja sen luotettavaan osoittamiseen liittyy myös huomattavia metodologisia ongelmia. Käytännössä mahdollisuudet eriytymisen ehkäisemiseen riippuvat suuresti muun muassa maanomistusoloista.²⁴³ Toiseksi, luonnonympäristön suojelemisessa selkeät rakennuskiellot ja muut estävät määräykset ovat ilmiselvästi tehokkaita mutta niiden vaihtoehtokustannukset jäävät säännönmukaisesti osoittamatta. Ylipäätään etenkin ilmastonmuutos on muuttunut eräänlaiseksi metaperus- teluksi, jonka nimissä melkein mitä tahansa rakentamista rajoittavaa politiikkaa voidaan perustella.²⁴⁴

241 Poikkeuksena tähän pääsääntöön voidaan mainita vaikkapa vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen lanseerattu välimalli. Finanssi- kriisin oloissa rahoituksen saatavuus oli aidosti niukkaa. Tuolloin varsinkin välimalliin sisältynyt valtiontakaus oli ratkaisevassa asemassa monien hankkeiden käynnistämisen kannalta, koska se varmisti rahoituksen saatavuuden. Sen sijaan nykyisin rahoitusta on saatavilla niin runsaasti ja edullisin ehdoin, ettei valtiontakauksella ole samanlaista merkitystä otettaessa huomioon sen myös mukanaan tuomat toiminnalliset rajoitteet.

242 Vertaa Cheshire, et al., 2014; World Bank, 2009; Loikkanen, 2013.

243 Parhaiten tässä onkin onnistunut huomattavan osan maastaan itse omistava Helsinki.

244 Vertaa Cheshire, 2012; Ahonen, 2011, 124–134.

Tältä osin lähtökohdat ovat luonnollisesti selvät: mikä tahansa kategorinen kielto tehdä jotain vähentää lähes varmasti hiilidioksidipäästöjä ja hiilijalanjälkeä kyseisen toiminnan kohdalla. Silti tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, jos samoihin tai suurempiin päästöjen vähennyksiin voidaan päästä muilla keinoin. Jo suhteellisen yksinkertainen taloustieteellinen päättely osoittaa ilmastonmuutoksen torjunnan nimissä tehtyjen rakentamisen sääntelyn jatkuvien kiristysten ilmeiset ongelmat.²⁴⁵

Paljolti ideologiseksi metaperusteluksi muuttuneen argumentin mukaan rakentamisen tiukka sääntely sekä keskitetty maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat tärkeimmät välineet torjua markkinoiden epäonnistumisia, jotka johtavat ilmaston liialliseen lämpenemiseen. Tämän näkemyksen pohjalta on pyritty erityisesti rakennusten energiatehokkuusmääräysten jatkuvaan kiristämiseen sekä kaupunkirakenteiden tiivistämiseen.

Vaikka kaupunkirakenne vaikuttaa energiankäyttöön, on kuitenkin huomattava, että uudisrakentaminen on niin pieni osa rakennuskannasta, että sen sääntely vaikuttaa energian käyttöön merkittävästi vasta hyvin pitkällä aikavälillä. Jotta viimeisimmät päästötavoitteet saavutettaisiin, tarvitaan energiankulutusta vähentäviä toimenpiteitä nykyisessä rakennuskannassa.

Tältä osin mennään taas h=elposti perusoikeuksien alueelle, jos asukkaat pakotetaan korjauksiin, joihin heillä ei ole varaa tai joita pankki ei halua rahoittaa esimerkiksi kiinteistön huonon sijainnin vuoksi. Taloustieteellisesti olennaisinta on kuitenkin se, että jos kyseessä on markkinoiden epäonnistuminen, joka johtuu siitä, että *energiamarkkinat* eivät ota huomioon ilmaston lämpenemistä, ratkaisu ei ole säännellä maankäyttöä.

Sen sijaan pitäisi säännellä ja verottaa energiamarkkinoita tarkoituksenmukaisella tavalla. Täydentävänä toimenpiteenä maankäytön ohjauksella ja muulla sääntelyllä voidaan ehkä osaltaan edistää energiatehokkaampia rakennuksia ja yhdyskuntarakenteita, mutta tässä tarkoitettu markkinoiden epäonnistuminen ei ole lähtöisin maamarkkinoilta. Lisäksi on aina otettava huomioon sääntelyn sivuvaikutukset. Uudet rakennukset ovat yleensä verrattomasti energiatehokkaampia kuin vanhat, joten hyvä syy välttää sellaisia määräyksiä, jotka rajoittavat rakennuskannan uudistumista. Jos nimittäin rakennusten energiatehokkuutta koskevat uudet määräykset ovat liian kunnianhimoisia ja nostavat kohtuuttomasti rakennuttajien kustannuksia, tämä voi johtaa hitaampaan uudisrakentamiseen tahtiin sekä sitä kautta itse asiassa hidastaa sekä rakennuskannan uudistumista että energiatehokkuuden paranemista.²⁴⁶

Taloustieteellisestä näkökulmasta suoria kustannusvaikutuksia olennaisempia ovat kuitenkin virheellisen sääntelyn sekä ylipäättään erilaisten tarjontarajoitteiden aikaansaamat selkeät kasautumis- ja tuottavuushyötyjen menetykset. Tunnetun taloustieteellisen sanonnan mukaan tuottavuus ei ole aivan kaikki, mutta pitkällä aikavälillä se on melkein kaikki. Toisin sanoen taloudellinen tuottavuus ja kasvu ovat pitkällä aikavälillä se perusta, jonka päälle jatkuvat ja sinänsä tarpeelliset toimenpiteet myös ympäristön suojelemiseksi voidaan rakentaa. Tuottavuuden näkökulmaan taas ei ole rakentamisen sääntelyssä juuri kiinnitetty aikaisemmin huomiota. Yksi tapa tiivistää tässä selvityksessä tarkoitettu paradigmaattisen muutoksen tarve on paine tasapainottaa paremmin taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset sääntelyn tavoitteet.

Niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä keskustelu-ympäristössä tämä teesi johtaa epäilemättä kiivaisiin vastaväitteisiin. Taloudelliset tosiseikat puhuvat kuitenkin sen puolesta, että rakentamisen nykyisellä sääntelyllä ei saavuteta läheskään kaikkia niitä tavoitteita, joilla tiukkaa sääntelyä perustellaan. Toisaalta tämä aiheuttaa tunnustettua suurempia taloudellisia kustannuksia erityisesti tuottavuushyötyjen menetyksen kautta. Tämä tietää väistämättä epämiellyttäviä valintoja, joiden vuoksi radikaalille reformille ei ole koskaan oikea aika vaan päätöksiä siirretään aina tulevaisuuteen. Rakentamisen sääntely tarvitsee kuitenkin uuden paradigman, jonka ydin on siirtyminen tarjonnan rajoittamisesta tarjonnan edistämiseen.²⁴⁷

245 Tästä tarkemmin Cheshire, 2012; Cheshire, et al., 2014.

246 Ibid. Myös kotimaisten tutkimusten mukaan päästötavoitteille on varattu niin lyhyt aika, ettei nyt rakennettavilla – kuinka energiatehokkailla tahansa – uudisrakennuksilla saavuteta riittävää ilmastohyötyä, sillä rakentaminen itsessään aiheuttaa jo käyttöenergian säästöä suuremman päästöpiikin (TTY, 2012).

247 Kansainvälisessä kirjallisuudessa on jo pidempään sanottu ääneen se, ettei maankäytön ohjausta hallinnut suunnittelusystem-

Ennemmin tai myöhemmin muutos myös tulee, koska vanhan sanonnan mukaan lopulta ei ole mitään keinoja vastustaa vallankumouksia, joiden aika on kypsä. Kaikki vallankumoukset eivät tule kovalla ryminällä vaan parhaat niistä ovat hiljaisia ja huomaamattomia. Vähitellen toivottavasti väistyvä paradigma on ollut se, että markkinat eivät toimi ja niitä on ohjattava voimakkaalla julkisella sääntelyllä. Paradigmaattinen muutos taas merkitsee siirtymistä tästä teesistä sen hyväksymiseen, että muutamin poikkeuksin markkinat itse asiassa toimivat.²⁴⁸

Esimerkiksi eräitä ulkoisvaikutuksia toki ilmenee, mutta näitä on väitetty vähemmän. Lisäksi ulkoisvaikutusten luomia haittoja tulisi punnista suhteessa tarjonnan lisääntymisen ja kaupunkirakenteen keskittymisen tai tiivistymisen etuihin. Tätä hyötyjen ja haittojen vertailua taas kutsutaan vaikutusarvioinniksi, joka on aina paremman sääntelyn peruspilareita. Tarkka mittaaminen voi tältä osin olla vaikeaa, mutta hyötyjä ja haittoja tulisi arvioida ainakin suuntaa-antavasti. Edelleen erityisesti rakentamisen sääntelyn tavoitteena tulisi olla nimenomaan näiden ulkoisvaikutusten sisäistäminen, ei yleinen maailmanparantaminen.²⁴⁹

Lopuksi myös sääntelyllä on oma hintansa ja omat ongelmansa, joiden vuoksi se voi epäonnistua vielä pahemmin kuin markkinat. Käytännössä näistä ongelmista vakavin ovat kuntapäätäjien vinoutuneet kannustinrakenteet, jotka johtavat jarrujen painelemiseen myös kirottua kaavoitusbyrokratiaa hyväksikäyttämällä. Tämän seurauksena taas on krooninen tarjontavaje, koska suuri osa hyvää tarkoittavasta sääntelystä on itse asiassa epäsuoria tarjontarajoitteita.²⁵⁰

Paradigmaattinen muutos tarkoittaa siis vielä kerran toistettuna siirtymistä tarjontaa tosiasiallisesti rajoittavasta politiikasta aidosti tarjontaa edistävään politiikkaan – ja vieläpä nimenomaan kaikkein kysytyimmissä sijainneissa. Paljon on kuitenkin uhrattava pyhiä lemmiä ennen kuin tämä tapahtuu. Tiedemaailmassa tunnetun sanonnan mukaan paradigmaattiset murrokset eivät koskaan tapahdu vastustajien älyllisen vakuuttamisen vaan näiden vanhuuteen kuoleamisen kautta. Pikaista patenttiratkaisua tämä ei siten voi tarjota: vuosikymmenien virheitä ei vain voi korjata kovin nopeasti – eikä urakkaan ryhtyminen aina tunnu edes kiinnostavan.

Ongelman superydin on poliittinen: eri puolueet, eturyhmät ja jopa ministeriöt yksinkertaisesti vetävät eri suuntiin, ja siksi mikään ei liiku oikein mihinkään paitsi juhlapuheissa ja politiikkaohjelmissä. Toiset haluavat keskittämistä ja toiset hajauttamista; toiset haluavat kerrostaloja ja toiset taas omakotitaloja; toiset haluavat tuettuja vuokra-asuntoja ja toiset taas omistusasuntoja; toiset rakentaisivat Malmin lentokentälle ja toiset eivät – ja niin edelleen. Maapolitiikka on politiikkaa isolla P-kirjaimella. Jos joskus jotain tapahtuukin, pääsääntöisesti se ei tapahdu poliittisen puheenparren ansiosta vaan siitä huolimatta – markkinoilla. Siksi asuntoasioissa ei ole oikein mitään uutta auringon alla: selvitykset vain seuraavat toisiaan, eräät viraston kuulemat asiantuntijat kiteyttivät kyynisesti.

aattinen paradigma näyttäisi tuottavan niitä tuloksia, joita sen on väitetty tai odotettu tuottavan. Kotimaiseen kirjallisuuteen nämä näkökulmat ovat ilmestyneet vasta viime aikoina (Pennington, 2002; Cheshire, et al., 2014; 2012; Loikkanen, et al., 2012; Loikkanen & Laakso, 2016).

248 Cheshire, et al., 2014; Andersson & Andersson, 2015.

249 VATT (2016).

250 Cheshire, et al., 2014; Pennington, 2002; Pursiainen & Saarimaa, 2016.

10 JOHTOPÄÄTÖKSET JA NORMATIIVISET KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Riittävällä asuntotuotannolla ja rakennusalan kilpailulla on ajateltua tärkeämpi merkitys taloudellisen kasvun ja vakauden kannalta. Korkeat hinnat heijastuvat myös kuluttajien valintoihin ja sitä kautta talouden dynamiikkaan. Alan ongelmat keskittyvät pääkaupunkiseudulle sekä eräisiin muihin kasvukeskuksiin, joissa kysyntä ylittää jatkuvasti tarjonnan. Asuntokysyntää voidaan jossain määrin säädellä esimerkiksi veropoliittisin keinoin. Pitkällä aikavälillä tämän vaikutukset ovat etenkin kasvukeskuksissa rajallisia. Näin ollen keskeisin kysymys sekä hintojen että taloudellisen dynamiikan näkökulmasta on riittävän kokonaistarjonnan varmistaminen.

Riittämätön kokonaistarjonta aiheutuu monista osaongelmista, minkä vuoksi sen lisäämiseksi tarvitaan monipuolista keinovalikoimaa: yksittäistä viisastenkiveä ei ole. Keskeisimmät ongelmat kiteytyvät kuitenkin kaavoituksen ja tonttitarjonnan pullonkauloihin sekä alan huomattavan yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Yhdessä nämä rajoittavat selkeästi uusien toimijoiden alalle tuloa ja kokonaistarjonnan lisäämisen mahdollisuuksia sekä suoraan että epäsuorasti yleisen sääntelytaakan lisääntymisen kautta. Tällä taas on selkeästi kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Sääntelytaakkaan on kiinnitetty viime aikoina yhä enemmän huomiota. Suomessa ei sen sijaan ole täysin tiedostettu kaavoituksen ja muun maankäytön ohjauksen sekä toisaalta tuottavuuden ja taloudellisen kasvun välistä yhteyttä. Kaavoitus mielletään edelleen enemmänkin mekaaniseksi yhdyskuntarakenteen suunnitteluksi kuin taloudellisen toimeliaisuuden edellytysten luomiseksi. Tehottoman maankäytön suurin kustannus on kuitenkin alhaisempi tuottavuus. Tämän on todettu suhteellisen selvästi useissa selvityksissä. Kääntäen vanhanaikainen kaavoitusjärjestelmä itsessään on ainakin eräin osin taloudellisen kasvun ja dynaamisuuden este.

Kaavoituksessa tehdään paljon asioista, koska niin on aina ennenkin tehty. Kaavoitusta ja muuta maankäytön ohjausta koskeva lainsäädännöllinen viitekehys vaatisi varsin perusteellista muutosta, jotta se palvelisi nykyistä paremmin kilpailun ja tätä kautta tuottavuuden kehittämisen sekä taloudellisen kasvun tarpeita. Seuraavassa tarkastellaan maankäytön ohjauksen sekä muun rakentamisen sääntelyn kaikkein keskeisimpiä kehittämistarpeita vielä kerran viraston nyt tekemän selvityksen havaintojen näkökulmasta.

Kehittämisehdotukset on jaettu neljään numeroituun pääkohtaan. Jokainen pääkohta alkaa lyhyellä taustoittavalla osuudella, jota seuraa kursiivilla kirjoitettu konkreettinen toimenpide-ehdotus. Ehdotuksista kaksi ensimmäistä on hyvinkin konkreettisia ja nykyisen lainsäädännöllisen kehikon sisällä suhteellisen helposti toteutettavissa. Kaksi jälkimmäistä ehdotusta on luonteeltaan laaja-alaisempia ja ainakin osin myös tarkempaa lisäselvittämistä edellyttäviä. Nämä tosin voidaan toteuttaa niin haluttaessa selvityshenkilöille annettavina toimeksiantoina.

1. Asemakaavakäsittelyn nopeuttaminen ja maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen

Tietty hitaus kuuluu kaavoitusprosessin perusluonteeseen. Jopa kymmenien vuosien päähän vaikuttavien ratkaisujen tekeminen ei tapahdu hetkessä. Erilaiset ennusteet, mallinnukset, selvitykset sekä sidosryhmien kuuleminen ottavat armotta oman aikansa. Kaavoitusprosessin perusluonteen tiedostaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että kaikki kaavoitusprosessissa tunnistettavat tehottomuudet ovat hyväksyttäviä. Kaikki kaavoitus ei myöskään ole vaikutuksiltaan yhtä merkittävää, ja menettelyjen raskaus pitäisi sovittaa niiden merkittävyyteen.

Kaavoituksen etenemisvauhtiin voitaisiin muun ohella vaikuttaa vaatimalla kaavoitukselta esimerkiksi jonkinlaista etenemissuunnitelmaa, josta ilmenisivät tavoitteelliset välivaiheet sekä erilaiset selvitykset. Vaikutusta olisi epäilemättä myös sillä, jos kuntien kaavoitusnopeudet saataisiin ainakin jatkuvaan julkiseen seurantaan. Joku voi kysyä myös sitä, miksi vaikkapa yrityskauppoja koskeville viranomais selvityksille voidaan asettaa varsin tiukat käsittelyajat mutta kaavoitukselle ei voida asettaa minkäänlaisia määräaikoja.

Monissa aikaisemmissa selvityksissä kaavoitusprosessin hitaus on todettu yhdeksi suurimmista siihen liittyvistä ongelmista. Ylipäättään suurimmat markkinoiden toimivuuden haasteet alalla löytyvät nimenomaan maamarkkinoilta. Tämän vuoksi myös kaikki lainsäädännölliset keinot kaavaprosessin nopeuttamiseksi tulisi käyttää taloudellisen dynamiikan luomiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi muun ohella joko lakisäätöiden määrärajojen asettamista tai ainakin kunnille asetettua tavoiteaikataulujen antamisvelvollisuutta.

Toinen perustava ongelma liittyy maamarkkinoiden toiminnan erityispiirteisiin. Koska maata ei voida valmistaa lisää ja varsinkin hyvissä sijainneissa maa on aina haluttua, kysyntä pyrkii säännönmukaisesti ylittämään tarjonnan ja sitä kautta nostaman hintoja. Tähän haasteeseen on perinteisesti pyritty vastamaan sääntämällä maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnan käytössä olevista keinoista aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen. Sittemmin tämä on säädetty myös yhdeksi kunnan perustehtäväksi.

Tehtyjen selvitysten perusteella kunnat eivät kuitenkaan ole käyttäneet kovinkaan aktiivisesti niille tarjolla olevaa keinovalikoimaa, mikä on johtanut maan tarjonnan niukkuuteen varsinkin kasvukeskuksissa. Maan tarjontaan voidaan kuitenkin vaikuttaa myös parantamalla yksityisten maanomistajien mahdollisuuksia saada maitaan alemman tason kaavoituksen piiriin edellyttäen, että esimerkiksi ylempillä kaavatasoilla asetetut reunaehdot täyttyvät. Käytännössä tämä tarkoittaa yksityisen maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamista kaavoituksessa lopullisen päätösvallan säilyessä kuitenkin kunnalla.

Säädösteknisesti edellä esille otetut muutostarpeet voitaisiin toteuttaa sääntämällä soveltuvan pykälän erillisenä säännöksenä siitä, että maanomistajan tehtyä aloitteen asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta, kunnan on päätettävä asemakaavan laatimisesta tai sen laatimatta jättämisestä taikka muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä kahden kuukauden kuluessa asemakaava-aloitteen vireille tulosta. Jos kunta päättää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen aloittamisesta kyseisen uuden säännöksen mukaisen aloitteen johdosta, kunnan tulee päätöksessään esittää kaavan laatimisen tai muuttamisen tavoiteaikataulu. Tällaista säännöstä voitaneen harkita esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain nykyisen 58 §:n yhteyteen.

2. Kevyempi kaavamennettely rakennusten käyttötarkoitusten muutoksissa

Väestö keskittyy parhaillaan varsin voimakkaasti pääkaupunkiseudulle sekä eräisiin muihin kasvukeskuksiin. Tämä johtuu muun muassa tarjolla olevista työpaikoista, tehokkaammista liikenneyhteyksistä, monipuolisista palveluista ja harrastusmahdollisuuksista sekä joukosta muita taloudellisia selitystekijöitä. Vaikka rakentaminen on pääkaupunkiseudulla ollut varsinkin viimeisen vuoden aikana hyvin vilkasta, ennustemallinnusten mukaan alueella on silti ainakin 20 000 asunnon rakenteellinen tarjontavaje. Tämän vajeen umpeen kurominen vaatii vähintään uusien MAL-sopimusten mukaista uudisrakentamisen tahtia.

Uudisrakentaminen on kuitenkin nykyisin hyvin velkavetoista ja siten herkkää finanssimarkkinoilla tapahtuville muutoksille. Nykyisten rakentamisen volyymien kannalta esimerkiksi asuntorahastoilla on ostajina ollut aivan ratkaiseva rooli samalla, kun kuluttajakysyntä on ollut edelleen varsin vaisua. Asuntorahastojen aktiivisuus riippuu yleisestä korkotasosta, vaihtoehtojen sijoituskohteiden tuotoista sekä rahastoihin sijoitaneiden strategioista. Sijoittajat näkevät kiinteistöt ennen muuta yhtenä tapana hajauttaa riskejä. Tämän vuoksi heillä on usein tietty kiintiö tälle sijoitustyyppille, minkä takia asuntorahastomarkkinat eivät voi kasvaa rajattomasti. Edelleen kotimaisista rahastoista juuri mitkään eivät vielä ole tulleet irtautumisvaiheeseen.

Asuntorahastojen suureen rooliin liittyviä riskejä on tarkoituksenmukaista tasapainottaa muilla rakentamisaktiiviteettia tukevilla toimenpiteillä. Yksi selvästi alihyödynnetty mahdollisuus tässä suhteessa liittyy rakennusten käyttötarkoitusten muutoksiin. Selvitysten mukaan pelkästään pääkaupunkiseudulla on nykyisin yli miljoona kerrosneliometriä tyhjää toimistotalaa. Osa tästä kiinteistömassasta ei ole käytettävissä asumistarkoituksiin ja osa siitä voi myöhemmin tulla uudelleen toimistokäyttöön. Yritysten toimintamallit ovat kuitenkin muuttuneet perustavalla tavalla, ja on varsin vaikea nähdä, että yritysten toimitilaraajat palaisivat entiselle tasolle edes talouskasvun vauhdittumisen myötä. Edelleen pääkaupunkiseudun kaavavarannoissa on valtavasti käyttämätöntä rakennusoikeutta nimenomaan uusille toimistotaloille.

Todetun perusteella on ilmeisen tarkoituksenmukaista helpottaa rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa tarpeet myös yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ovat suurimmat. Pienemmissä kunnissa tätä voidaan puolestaan perustella puhtaasti tarpeettoman byrokratian purkamisella, sillä nykyisin varsin vähäiset ja valtuustossa melkein yksimielisesti hyväksyttävät muutokset voivat vaatia kymmenien tai satojen sivujen selvityksiä ja suunnitelmia. Suuremmilla kaupunkiseuduilla tämä taas nivoutuu osaksi yhä ajankohtaisempia täydennysrakentamisen tarpeita: rakentamisen tiiviys on yhteydessä myös tuottavuuteen.

Lisäksi viraston tekemien selvitysten perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että tällaiset hankkeet toimivat asunto- ja tonttirahastojen tavoin pienten ja keskisuurten toimijoiden pääsyä pääkaupunkiseudun asuntorakentamisen markkinoille helpottavasti. Tonttirahastot ovat alentaneet markkinoille tulon kynnyksiä, kun kallista tonttia ei ole tarvinnut ostaa omaan taseeseen vaan se on jäänyt tonttirahastolle. Vastaavasti käyttötarkoitusten muutokset kuten yleensäkin korjausrakentaminen tarjoavat pienille ja keskisuurille yrityksille yhden ilmeisen reitin tulla mukaan pääkaupunkiseudun rakentamiseen. Monestakin näkökulmasta käyttötarkoituksen muutoksia on tarpeen helpottaa myös maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiä tarkistamalla jo tehtyä enemmän.

Esimerkiksi viranomaismenettelyitä koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n yhteydessä voitaisiin säätää asemakaavan muuttamisesta eräissä erityistapauksissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi säätämistä siitä, että asemakaava voidaan muuttaa soveltamatta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa sekä viranomaisneuvottelua koskevia säännöksiä. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi se, että asemakaavan muutoksessa on kyse rakennusten käyttötarkoitusten muuttamisesta siten, että liike- tai toimistorakennuksen taikka muiden vastaavien tilojen käyttötarkoitukset muutetaan asuntokäyttöön, eikä rakentamisen kokonaismäärä kaavan muutosalueella kasva merkittävästi. Tämä ehdotus kytkeytyy yhteen edellä esitetyn maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamisen kanssa ja on todella tehokas vain tämän yhteydessä. Kumpaakin näistä taas täydentävät osaltaan kaksi jäljempänä mainittua ehdotusta.

3. Maakuntaudistus ja maankäytön strategisen ohjauksen vahvistaminen

Edellä mainitut käyttötarkoituksen muutokset ovat vain yksi esimerkki siitä, että myös kaavoituksessa metsä pitäisi nähdä puilta. Kaavoituksesta käytävää keskustelua leimaa kuitenkin varsin usein tietty likinäköisyys: asukkaiden sekä heidän valitsemiensa valtuutettujen päähuomio kiinnittyy ennen muuta omaan elämänpääpiirissä suhteellisen helposti havaittaviin seikkoihin kuten rakennuskieltoihin tai kohtuuttomiksi koettuihin yksittäisiin kaavamääräyksiin. Sen sijaan sitä, että kaavoitetaan vääränlaista tuotantoa väärin paikkoihin, on paljon vaikeampi havaita. Vielä vaikeampi on havaita niitä markkinoiden vääristymiä, joita tästä seuraa.

Muun muassa näistä syistä monissa viimeaikaisissa selvityksissä on peräänkuulutettu aikaisempaa strategisempaa otetta maankäytön ohjaukseen. Tähän tarpeeseen on pyritty vastaamaan muun muassa valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla sekä erityisesti niiden vuonna 2016 käynnistetyllä uudistamisella. Silti aitoon strategisuuteen pääseminen on osoittautunut ilmeisen haasteelliseksi. Tähän on monia syitä, joista tärkeimpiä on eri kaavatasojen välisen työnjaon vähitellen tapahtunut sekoittuminen. Yhtäältä esimerkiksi yleiskaavoitukseen on tullut yhä enemmän detaljikaavoituksen piirteitä. Toisaalta maakuntakaavoja valmistelevat ja niistä päättävät usein samat ihmiset tai tahot kuin yleiskaavojakin: kannusteet reviirijatteluun ja omien yleiskaavojen kopioimiseen ovat ilmeiset.

Eri kaavatasojen välistä työnjakoa tuleekin selkeyttää myös lainsäädännöllisin tarkistuksin. Pisimmälle vietyinä tämä tarkoittaisi sitä, että suurimmilla kaupunkiseuduilla maankäyttöön liittyviä tehtäviä tulisi erityisesti strategisen ohjauksen osalta siirtää tulevalle maakuntahallinnolle, ja kunnat voisivat keskittyä siihen pohjautuvaan oman alueensa detaljikaavoitukseen, mikä yhdessä eräiden määräysten keventämisen tai täsmentämisen kanssa mahdollistaisi myös kaavoitusprosessien pituuden lyhentämisen. Tässä yhteydessä tulee väistämättä arvioitavaksi myös nykyisen kolmiportaisen kaavoitusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus pidemmällä aikavälillä, sillä se on osoittautunut varsin kankeaksi sekä nopeasti muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin huonosti mukautuvaksi.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on joka tapauksessa tehtävä maakuntahallinnon edellyttämät muutokset myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, mikä on näkökulmana jäänyt varsin vähäiseen rooliin maakuntauudistuksen suunnittelussa. Samalla kannattaa kuitenkin selvittää mahdollisuuksia maankäytön ohjauksen aikaisempaa strategisemman otteen vahvistamiseen. Toinen maankäytön ohjaukseen liittyvä ja tarkempaa selvittämistä vaativa asia on se, miten taloudellisten vaikutusten arviointia kaavoitusratkaisuisa voidaan kehittää. Kumpaankin tarkoitukseen voidaan käyttää selvityshenkilömenettelyä, koska osa uudistuksista seuraa suoraan maakuntauudistuksen linjauksista, ja osa haasteista taas tunnetaan suhteellisen hyvin jo aikaisemmin tehtyjen selvitysten tulosten perusteella.

Tältä pohjalta maankäyttö- ja rakennuslaki kannattaisi uudistaa siten, että se ohjaisi maankäyttöä ja rakentamista entistä strategisemmin, selkeämmin ja soveltuvien osin myös nykyistä joustavammin jättäen maakuntahallinnon tai kunnan päätettäväksi ne asiat, jotka luonteensa puolesta soveltuvat parhaiten tälle tasolle. Uudistuksen yhteydessä monia lain kirjauksia on kuitenkin tarpeen täsmentää siten, että ne osaltaan ohjaavat myös maakuntahallintoa ja kuntia tarkastelemaan kaavoitusta ja muuta maankäytön ohjausta aikaisempaa enemmän taloudellisten vaikutusten sekä sääntelyn välttämättömyyden näkökulmista. Kaiken kaikkiaan maakuntauudistus on luontevea asiayhteys tarkastella tätä kokonaisuutta uudella tavalla.

4. Vinoutuneet kannustinrakenteet ja kiinteistöverotuksen kehittämisen tarve

Maapolitiikan ja maankäytön ohjauksen julkilausutut tavoitteet ovat usein järkeviä. Ongelma on siinä, että nämä eivät toteudu käytännössä. Tätä paradoksia selittävät tavoitteiden moninaisuuden ja ristiriitaisuuden ohella erityisesti vinoutuneet kannustinrakenteet. Myös taloustieteellisestä näkökulmasta julkisen vallan käytölle maapolitiikassa sekä rakentamisen sääntelyssä on omat järkevät perusteensa. Markkinat eivät toimi täydellisesti vaan niillä ilmenee erilaisia ulkoisvaikutuksia. Taloustieteellisestä näkökulmasta julkisen sääntelyn tavoitteena tulisi olla näiden ulkoisvaikutusten sisäistäminen ja sisällyttäminen laskelmiin.

Osin myös nykyisin voimassa oleva alan sääntely pyrkii tähän. Hyvin suurelta osin sääntelyn päämääränä on kuitenkin jokin muu kuin aitojen markkinaongelmien ratkaiseminen. Sen sijaan ideana on mitä moninaisimpien sinänsä hyvien asioiden edistäminen. Kaiken kaikkiaan maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin on kirjattu suoraan tai epäsuorasti asioita ilmastosta ikääntymiseen, elinkeinopolitiikasta ekologiseen monimuotoisuuteen, luonnonvarojen säästämisestä liikenteen järjestämiseen ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuudesta ympäristönsuojeluun sekä kulttuuriarvojen vaalimiseen.

Välillä varsinainen asuminen ja etenkin sen kohtuuhintaisuus jää kaiken tämän keskellä sivuseikaksi. Myös asumisen ja maankäytön vaikutukset tuottavuuteen ja taloudelliseen kasvuun ovat jääneet suurelta osin sivurooliin. Viime aikoina taloustieteellinen näkökulma on saanut hieman enemmän huomiota asiassa muun muassa yhdyskuntarakenteiden hajautumisen haittoihin liittyvän keskustelun kautta. Pääroolissa se ei edelleenkään ole, vaikka kaavoitus, muu maankäytöstä päättäminen ja rakentaminen ovat kansantaloudellisesti erittäin isoja asioita.

Kaiken kaikkiaan kaavoitusta ja muuta maankäytön ohjausta koskevaa keskustelua leimaa hieman kärjistäen sekä likinäköisyys että yleinen maailmanparantamismentaliteetti. Nämä taas johtavat siihen, että moninaiset tavoitteet eivät ainakaan kaikki voi toteutua käytännössä kovinkaan hyvin. Tämän ilmiön ymmärtäminen edellyttää julkisten päätöksentekijöiden kohtaamien kannusteiden tunnistamista. Näihin liittyy ainakin kaksi keskeistä piirrettä. Ensinnäkin, vain nykyiset asukkaat voivat äänestää kuntavaaleissa, eikä edes tuleva maakuntahallinto poista tätä asetelmaa kokonaan. Toiseksi, päätöksentekijät eivät henkilökohtaisesti kohtaa päätöksensä hyötyjä tai kustannuksia.

Vaikka päätöksentekijät olisivatkin hyväntahtoisia ja kaikenkätäviä kaupunkilaisten asiamiehiä, *tulevia* kaupunkilaisia ei koneistossa silti edusta aidosti juuri kukaan. Koska nykyisten kaupunkilaisten varallisuudesta huomattavan suuri osa on sitoutunut asuntovarallisuuteen, kaupunkilaiset ovat äärimmäisen kiinnostuneita kaikista sen arvoon mahdollisesti vaikuttavista tekijöistä. He ovat myös herkkiä ottamaan yhteyttä tai valittamaan, jos kokevat elämänpiirinsä tai etujensa olevan uhattuina. Tällä on toki hyvätkin puolensa kuten elinympäristön laadusta ja liikenteen turvallisuudesta huolehtiminen.

Asetelmasta kuitenkin aiheutuu tietty lähtökohtainen kehitysvastaisuus, ja juuri tässä kohdin kaupunkilaiset ja julkiset päätöksentekijät löytävät toisensa tavalla, joka voi joskus näyttää ulospäin salaliitolta uusia asukkaita vastaan. Se ei kuitenkaan ole sitä; se ei aiheudu siitä, että asukkaat tai päätöksentekijät ovat tyhmiä tai lyhytnäköisiä. Päinvastoin se aiheutuu nimenomaan siitä, että he ovat järkeviä ja johdonmukaisia: asukkaat ovat huolissaan oman asuntonsa arvosta ja kuntapäätättäjä taas pelkää budjetin pettävän liian kovan kasvun takia.

Mikään määrä moralisointia ei tätä muuksi muuta. Jos tätä halutaan muuttaa, kannustinrakenteita on korjattava. Tämä taas on helpompaa kuntien kohdalla, koska ongelma rajautuu hieman selkeämmin puhtaaksi taloudelliseksi kannustinongelmaksi. Toisin sanoen varsin yleisesti tiedetään kuntien valikoivan asukkaita kaavaratkaisujen kautta sekä jarruttavan liian kovaksi kokemaansa kasvuvauhtia. Asuntopulan *perimmäinen* syy ei löydykään kaavoituksen hitaudesta sinänsä vaan kuntien kannusteista.

Jos kunnilla ei ole kannusteista kasvaa nopeasti, ne eivät käytä keinojaan kaavoituksen nopeuttamiseen tai tonttien tarjoamiseen. Koska kireän budjettitalouden oloissa valtiolta ei ole odotettavissa apua kuntien kasvun rahoittamiseen, melkeinpä ainoaksi keinoksi jää leikata osa asuntojen tai maan arvon noususta kuntien kassaan kasvun rahoittamiseksi – ja ilman pelkoa siitä, että tämä taas konfiskoidaan pois vaikkapa valtionosuuksia leikkaamalla.

Ainakin tietyissä rajoissa tähän on myös talousteoreettisesti päteviä perusteita. Vaikka nykyisinkin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa kunnille keinoja rahastaa osa infrastruktuuri-investointien kustannuksista kaavoituksen yhteydessä uusiin asuntoihin tai toimistoihin kohdistuvilla maksuilla, olemassa olevien rakennusten arvoa nostavat toimenpiteet jäävät joka tapauksessa omistajien voitoksi – ja kaupunkien kehittäminen ilman rahoitusta.

Kaiken kaikkiaan esimerkiksi kiinteistöveroista kuten myös maankäyttömaksuista voitaisiin kehittää paljon nykyistä parempia välineitä kuntien kasvun ja kehittämisen rahoittamiseen. Hintamekanismin käyttöön perustuvat julkisen ohjauksen välineet myös vääristävät markkinoita yleensä vähemmän kuin kiellot tai määräykset. Näiden välineiden käyttö vaatii kuitenkin toimiakseen tiettyjen taloudellisten realiteettien tunnustamista. Näiden realiteettien tunnustamiseen taas liittyy muun muassa laajempi keskustelu siitä, kuinka paljon erilaisia ja osin ristiriitaisia tavoitteita yhteen lakiin voidaan sisällyttää; lisäksi tarvitaan uudella tavalla avointa keskustelua keinoista, jotka aidosti purevat vinoutuneisiin kannustinrakenteisiin.

5. Paradigmaattisen muutoksen tarve

Muun muassa tällaisten taloudellisten realiteettien tunnustamista on tässä selvityksessä kutsuttu paradigmaattiseksi muutokseksi, joka kohtaa varmasti vastarintaa niin kunnissa kuin valtionhallinnossa. Vain se voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä turvata kasvukeskusten riittävän asuntojen kokonaistarjonnan. Tämä taas on ainoa tie myös hintojen nousun hillitsemiseen. Kaikella tällä on edelleen tärkeät kansantaloudelliset kerrannaisvaikutuksensa sekä tuottavuuden kasvun että lopulta myös talouskasvun kautta.

Tällainen muutos ei ole mahdollinen ilman varsin perustavaa kaavoitusta, maankäytön muuta ohjausta sekä rakentamisen sääntelyä koskevan ajattelutavan muutosta. Tämä taas ei välttämättä ole sama asia kuin lainsäädännön kokonaisuudistus, joka voi olla myös viivyttelyn ja vesittämisen väline. Sen sijaan tässä tarkoitettussa muutoksessa sääntely on nähtävä tavallaan kokonaan uudenaikaisessa viitekehyksessä, joka ei täydellisesti työnnä syrjään kaikkea vanhaa mutta muuttaa tarkastelukulmaa melko lailla.

Osa tällaista muutosta on se, että hintasignaaleja, kannustimia sekä markkinoilta saatavia voimavaroja hyödynnetään nykyistä aktiivisemmin maankäytön ohjauksessa ja tuotannon toteuttamisessa. Esimerkiksi lisä- tai täydennysrakentamisen lainsäädännölliset ja taloudelliset esteet on pyrittävä poistamaan uudenaikaisilla toteutusmallilla kehittämällä ja käyttöönottamalla. Kaikki tämä taas edellyttää eräitä varsin perustavia tarkistuksia sekä nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin että asunto-osakeyhtiölakiin. Tarkistusten perusta-

vuudella ei tässä viitata niinkään niiden mittakaavaan vaan uudenlaiseen ajatteluta; esimerkiksi tyhjilleen jääneiden toimistotalojen muuttamista asunnoiksi ei estä varsinaisesti laki vaan ajattelutapa.

Tällaisen uuden ajattelutavan keskeisimpinä elementteinä edellä on otettu esille muun muassa kaavoitusprosessin huomattava nopeuttaminen sekä maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen, kevyemmät kaava-menettelyt etenkin rakennusten käyttötarkoitusten muutosten osalta, maankäytön strategisen ohjauksen vahvistaminen maankuntaudistuksen yhteydessä sekä kuntien vinoutuneet kannustinrakenteet ja siihen liittyvä kiinteistöverotuksen kehittämisen tarve. Kaikki nämä taas kytkeytyvät toisiinsa: kaksi ensin mainittua ovat muutoksen lainsäädännöllinen ydin, jota kaksi muuta tavallaan täydentävät pidemmällä aikavälillä.

Paradigmaattiseksi näiden elementtien eteenpäin viemistä ei tee niiden monumentaalinen mittakaava: säädösteknisesti esimerkiksi kaksi ensin mainittua voidaan toteuttaa parin pykälän parilla uudella lisäsäännöksellä. Paradigmaattiseksi muutoksen tekee sen sijaan sääntelyn taustalla olevan ajattelutavan painopisteen siirtäminen tarjonnan rajoittamisesta aitoon tarjonnan edistämiseen.

Koska rakenteellisen tarjontavajeen ongelma syntyy monista tarjontaa rajoittavista pienistä puroista, myös sen ratkaisemiseksi tarvitaan monipuolista keinovalikoimaa. Riittävän kokonaistarjonnan edellytyksistä huolehtiminen taas on samalla tärkein edellytys alalle tulolle tai sen uhalle sekä sitä kautta nykyistä suuremmalle hintojen nousua hillitsevälle kilpailupaineelle.

Paljon on kuitenkin tapahduttava ennen kuin kaikki tämä toteutuu. Asuntopolitiikassa eri puolueet, eturyhmät ja jopa ministeriöt ovat perinteisesti vetäneet eri suuntiin. Varsinkin maapolitiikka on politiikkaa isolla P-kirjaimella. Siksi juhlapuheiden jälkeen mikään ei oikein liiku mihinkään; normitalkoot tai todelliset uudistukset ovat jääneet kerta toisensa jälkeen tekemättä, ja selvitykset ovat vain seuranneet toisiaan. *Helsingin Sanomat* vaatikin pääkirjoituksessaan ohjelmien ja selvitysten sijasta tekoja – 5.6.2007²⁵¹

251 Myös Kauppalehden 27.2.2017 arvion mukaan normien purkaminen juuttui jälleen kaavoitukseen.

KIRJALLISUUS

Ahonen, Ari – Pöyry, Lasse – Pääkkönen, Jussi – Ryhänen, Riitta (2008) *Rakennusalan markkinoiden toimivuus – Ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008. Helsinki.

Ahonen, Ari (2011) *Viisas sääntely – toimivat markkinat*. Kilpailukatsaus 2. Toimittanut Ahonen, Ari. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Helsinki.

Andersson, Åke, E. – Andersson, David, E. (2014) *Byggnadsmarknadens regleringar – ett hinder hinder för Sveriges ekonomiska utveckling*. Näringspolitisk forum rapport. Stockholm.

Barker, Kate (2006) *Barker Review of Land Use Planning*. Final Report – Recommendations. HM Treasury: London.

Boer, Rik. de – Bitetti, Rosamaria (2014) *A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1170. OECD Publishing: Paris.

Catella (2015) *Markkinakatsaus*. 2015. Helsinki.

Cheshire, Paul, C. (2012) Kaupunkialueiden maamarkkinoiden sääntelypolitiikasta ja sen epäonnistumisista. Teoksessa: *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Toimittaneet Loikkanen, Heikki, A. – Laakso, Seppo – Helsingin kaupunki: Tietokeskus.

Cheshire, Paul, C. – Nathan, Max – Overman, Henry, G. (2014) *Urban Economics and Urban Policy. Challenging Conventional Policy Wisdom*. Paperback edition 2015 and reprinted 2016. Edward Elgar: Cheltenham.

EEA (2006) *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*. European Environment Agency EEA: 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.

Eerola, Essi – Saarimaa, Tuukka (2016) Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. *VATT Policy Brief 2016: 3, 1–8*. VATT: Helsinki.

Eerola, Essi (2016) *Asumistuki ja vuokrataso*. Blogi-kirjoitus 20.10.2016. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kotisivut.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa (2015) *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 3. uudistettu laitos. Edita Oy: Helsinki.

EVA (2013) *Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen*. Kirjoittanut Hurmerinta, Markku. Taloustieto Oy: Helsinki.

Fredriksson, Peter (2000) *Asuntopoliittinen strategia 2000–2003: selvitysmiehen ehdotus*. Ympäristöministeriö: Helsinki.

Glaeser, Edward, L. (2011) *Triumph of the City*. Macmillan: London.

Haahtela, Yrjänä – Kiiras, Juhani (2014) *Talonrakennuksen kustannustieto*. Haahtela-kehitys Oy: Helsinki.

Helsingin kaupunki (2016) *Kotikaupunkina Helsinki – Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2016:19. Helsinki.

Helsingin kaupunki Kaupunkisuunnitteluvirasto (2013) *Uudistava täydentäminen – purkava saneeraus*. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2013: 9. Helsinki.

Helsingin kaupunki Kaupunkisuunnitteluvirasto (2014) *Kantakaupungin ja ydinkeskustan kehittäminen*. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2014:18. Helsinki.

Hilber, Christian – Vermeulen, Wouter (2010) *The Impact of Restricting Housing Supply on House Prices and Affordability. Final Report for Department for Communities and Local Government*. DCLG Publications: London.

HSY (2013) *Helsingin seudun asuntoraportti 2012*. Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut HSY. Edita: Helsinki.

HSY (2015) *Pääkaupunkiseudun tonttivarantokatsaus 2015*. HSY: Helsinki.

Jacobs, Jane (1969) *The economy of cities*. Random House: New York.

Jacobs, Jane (1984) *Cities and the wealth of nations*. Random House: New York.

Kajosaari, Anna (2015) *Asuminen alueittain Helsingissä 2015*. Helsingin kaupunki Tietokeskus: Helsinki.

Kaupunkitutkimus TA (2016) *Helsingin seudun toimialakatsaus 3/2016. Erityisteemana asuntotuotanto Helsingin seudulla*. Helsingin seudun kauppakamari: Helsinki.

Keskuskauppakamari (2013) *Ympäristöluvat*. Keskuskauppakamarin yritysjohtajakysely 3/2013. Keskuskauppakamari: Helsinki.

Keskuskauppakamari (2014) *Ylisääntelyn seuraukset – Pykälämyrsky vaikeuttaa yritysten toimintaa*. Keskuskauppakamari: Helsinki

- KKV (2013) *Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013. KKV: Helsinki.
- Krugman, Paul (1991a) *Geography and Trade*. The MIT Press: Cambridge.
- Krugman, Paul (1991b) *Increasing Returns and Economic Geography*. Journal of Political Economy 1991: 3, 483-499.
- KTI (2016) *KTI Markkinakatsaus. Syksy 2016*. Helsinki.
- KTI (2016b) *The Finnish Property Market*. KTI Finland: Helsinki.
- Kuhn, Thomas, S. (1994) *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Art House: Helsinki. Alkuperäisteos: Kuhn, Thomas, S. (1960) *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press: Chicago.
- Kuntaliitto (2008) *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan*. Kuntaliitto: Helsinki.
- Kuronen, Matti (2011) *The Role of Partnerships in Sustainable Urban Residential Development*. Doctoral Thesis. Aalto University: Espoo.
- Kuusenaho, Iida (2015) *Asuntorahastot suomessa – katsaus markkinaaan*. Aalto-yliopiston julkaisusarja 3/2015. Helsinki.
- Laakso, Seppo – Kähkönen, Liisa (2008) *Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset*. Julkaisussa: *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008. Helsinki.
- Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki, A. (2004) *Kaupunkitalous. Jobdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. Gaudeamus: Helsinki.
- Laakso, Seppo – Lönnqvist, Henrik – Kostiainen, Eeva (2011) *Kaavavarannon yhteys asuntotuotantoon Helsingissä ja Helsingin seudulla*. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto. Helsinki.
- Loikkanen, Heikki, A. (2013) *Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen*. VATT Valmisteluraportit 2013: 17. Helsinki.
- Loikkanen, Heikki, A. – Laakso, Seppo – Susiluoto (toim.) (2012) *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Helsingin kaupunki: Tietokeskus.
- Loikkanen, Heikki, A. – Laakso, Seppo (2016) *Tiivistyvä kaupunkikehitys – Tuottavuuden ja hyvinvoinnin perusta*. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö: Helsinki.
- Majamaa, Wisa (2008) *The 4th P – People – in urban development based on Public-Private-People Partnership*. Doctoral Thesis. Teknillinen korkeakoulu: Espoo.
- Marshall, Alfred (1946) *Principles of Economics*. MacMillan: London.
- MDI (2015) *On maallamme malttia kaupungistua? Kaupunkipolitiikan tiekartta*. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI: Helsinki.
- MDI (2016) *Kaupunkirakentaminen piristämään Suomen taloutta. Kaupunkipolitiikan tiekartta II*. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI: Helsinki.
- Moilanen, Paavo – Laakso, Seppo (2012) *Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä*. Teoksessa: *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Toimittaneet Loikkanen, Heikki, A. – Laakso, Seppo – Susiluoto, Ilkka. Helsingin kaupunki: Tietokeskus.
- Mäkinen, Eija (2016) *Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitys*. Ympäristöministeriön raporteja 10/2016.
- Newsec (2013) *Tonttibarometri 2013*. Ympäristöministeriö, rakennusteollisuuden ja kuntaliiton tilaustutkimus. Newsec Oy: Helsinki.
- Nykänen, Veijo et al. (2013) *Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen*. VTT: Espoo.
- OECD (2014) *A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1170. OECD Publishing: Paris.
- Peltonen, Lasse – Villanen, Sampo (2004) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen*. Ympäristöministeriö: Helsinki.
- Peltonen, Lasse, et al., (2006) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus*. Ympäristöministeriö: Helsinki.
- Pennington, Mark (2002) *Liberating the Land: The Case for Private Land-use Planning*. The Institute of Economic Affairs: London.
- PTT (2017a) *Asuntomarkkinat 2017- ennuste*. Pellervon taloustutkimus PTT: Helsinki.
- PTT (2017b) *Asuntomarkkinat 2017 – teema: pienten asuntojen markkinat*. Pellervon taloustutkimus PTT: Helsinki.
- Pursiainen, Heikki – Saarimaa, Tuukka (2016) *Lisää markkinoita asuntomarkkinoille*. Libera Analyysi. Libera: Helsinki.

- Pursiainen, Heikki – Saarimaa, Tuukka (2016b) *Vähemmän politiikkaa asuntomarkkinoille – Vastaus Osmo Soininvaaralle*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2016: 2, 258-260.
- Puustinen, Sari – Mäntysalo, Raine – Karppi, Ilari (2016) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016. Helsinki.
- Rajaniemi, Juho (2006) *Kasvun kaavoitus*. Väitöskirja. Messon Oy: Kankaanpää.
- Rakennusteollisuus RT ry (2012) *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kartoitus – Ongelmia ja ratkaisuehdotuksia*. Muistio 26.11.2012. RT: Helsinki.
- RAKLI (2015) *Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista*. RAKLI: Helsinki.
- RAKLI (2016) *Kustannuserot Itävallan ja Suomen asuinkeuhkoissa*. RAKLI: Helsinki.
- Rinkinen, Kristiina (2007) *Asemakaavoituksen kesto voi vaikuttaa*. Kuntaliitto: Helsinki.
- Soininvaara, Osmo (2016) *Lisää markkinoita asuntomarkkinoille*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2016: 2, 252-257.
- Soininvaara, Osmo – Särelä, Mikko (2015) *Kaupunkien voitto – kuusi keinoa vapauttaa kaupunkien kasvu*. EVA Pamfletti 1/2015. Taloustieto Oy: Helsinki.
- Takalo-Eskola, Tapio (2005) *Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet*. Ympäristöministeriö: Helsinki.
- Tarasti, Lauri (2007) *Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi*. Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Helsinki.
- Taylor, Nigel (1998) *Urban Planning Theory since 1945*. Sage: London.
- Tilastokeskus (2017) *Osakeasuntojen hinnat. 2016, joulukuu ja 4. vuosineljännes*. Suomen virallinen tilasto. Tilastokeskus: Helsinki.
- Tinbergen, Jan (1952) *On the theory of economic policy*. North-Holland Publishing: Amsterdam.
- Valtiovarainministeriö (2013) *Metropolialueen esiselvitys – selvityshenkilöiden alustavat ehdotukset kuntien kuulemista varten 11.1.2013*. Valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2014) *Metropolilainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän väliraportti 1.4.2014*. Valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2016a) *Rakentaminen 2016. Rakennusalan subdanneryhmä 19.2.2016*. Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2016. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2016b) *Rakentaminen 2016–2017. Rakennusalan subdanneryhmä 29.9.2016*. Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2016. Helsinki.
- Vainio, Terttu (2016) *Asuntotuotantotarve 2015–2040*. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy: Espoo.
- Vainio, Terttu – Lahdenperä, Pertti – Kiviniemi, Markku (2016a) *Purkava lisärakentaminen. Väliraportti*. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta. VTT: Espoo.
- Vainio, Terttu – Lahdenperä, Pertti – Kiviniemi, Markku (2016b) *Asunto-osakeyhtiöiden purkava lisärakentaminen. Loppuraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 52/2016. Helsinki.
- Vapaavuori, Jan (2016) *Puoliholtiton Suomi*. Otava: Helsinki.
- VATT (2016) *Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017, erityisesti siltä osin kuin se koskee asuntomarkkinoiden vaikutusta talouskasvuun*. Lausunto 24.10.2016. VATT/274/07.01/2016). Helsinki.
- The World Bank (2009) *Reshaping Economic Geography. World development report 2009*. The World Bank: Washington.
- Ympäristöministeriö (2006) *Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen*. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2009) *Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin*. Toimittanut Martinkauppi, Kirsi. Ympäristöministeriön raportteja 10/2009.
- Ympäristöministeriö (2011) *Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla*. Työryhmäraportti. Ympäristöministeriön raportteja 8/2011. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2012) *Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015*. Työryhmän ehdotus. Ympäristöministeriö: Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2014) *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö: Helsinki.

Liite 1: Teemahaastattelurunko

Kilpailu- ja kuluttajavirasto Teemahaastattelurunko

Asuntotuotannon vauhdittaminen alan normeja keventämällä

Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että muun muassa talouskasvun vahvistamiseksi, asuntokannan uudistamiseksi, asuntokysyntään vastaamiseksi sekä rakennusalan kilpailun edistämiseksi hallitus muuttaa, korjaa ja poistaa asuntorakentamisen säädöksiä, minkä tavoitteena on ”asuntojen ja tonttien tarjonnan merkittävä lisääminen” (liite 4, s.10).

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on käynnissä selvitys, jossa hallitusohjelman kirjausten hengessä tarkastellaan mahdollisuuksia keventää kaavoituksen ja rakentamisen normeja sekä muutoinkin sujuvoittaa niihin liittyvää sääntelyä. Keskeinen kysymys on, miten rakentamisen sääntelyn keventämisellä voitaisiin tehokkaimmin vauhdittaa asuntotuotantoa erityisesti pääkaupunkiseudulla?

KKV toteuttaa selvityksen pääosin kirjallisuuskatsaukseen sekä teemahaastatteluihin pohjautuen. Haastateltavilta asiantuntijoilta toivotaan erityisesti normatiivisia ehdotuksia siitä, mitä pitäisi tehdä asuntotuotannon vauhdittamiseksi:

1. Mitä kaavoitukseen tai rakentamiseen liittyviä normeja voitaisiin suhteellisen helposti purkaa tai keventää niin, että niillä olisi asuntotuotantoa vauhdittavaa merkitystä?
2. Miten maapolitiikan keinovalikoiman käyttöä voitaisiin tehostaa siten, että sillä olisi asuntotuotantoa vauhdittavaa merkitystä?

Tarkemmin teemahaastatteluiden runkona käytetään seuraavaa jaottelua:

Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuvat näkökohdat

1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, ml. sen sisältämä kaavahierarkia
2. Rakentamismääräykset (valtio)
3. Kaavamääräykset (kunnat)
4. Tonttipolitiikka ja tontinluovutukset
5. Valitukset ja selvitykset (liittyvät osin toisiinsa)

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolelta tulevat ideat ja mahdollisuudet

1. Kevytkaaava ja muut vastaavat kokeilut tai mahdollisuudet (osin MRL:n mahdollistamia)
2. Yksityinen aluekehitystyö ja sen syventämismahdollisuudet
3. Subjektiivinen kaavoitusoikeus
4. Purkava rakentaminen ja nk. uusi aluerakentaminen
5. Muut keinot ja paradigmaattisen muutoksen tarve tarjonnan lisäämiseksi

Asiantuntijoilta toivotaan tiivistystä noin 2–4 tärkeimmästä kehittämiskohteesta per kohta.

Erilliskysymyksenä aikataulun puitteissa esillä on myös ARA-sääntelyn erityishaasteet. Lisäksi toivotaan näkemyksiä nykyisen hallituksen jo toteuttamista toimenpiteistä.

Tarkoitus käydä läpi tiiviisti vain tärkeimmät teemaan liittyvät haasteet tai mahdollisuudet. Huomiota pyydetään kiinnittämään erityisesti vaikuttavuuden näkökulmaan.

Lunnonnollisesti esille voidaan ottaa relevantteja näkökohtia myös tämän rungon ulkopuolelta. Lisäksi haastattelua voidaan painottaa kunkin asiantuntijan parhaiten tuntemiin teemoihin.

Liite 2: Selvityksen yhteydessä haastatellut asiantuntijat

1. Professori Ari Ekroos, Aalto-yliopisto
2. Toimitusjohtaja Harri Hiltunen, Suomen Kiinteistöliitto ry
Pääekonomisti Jukka Kero, Suomen Kiinteistöliitto ry
3. Toimitusjohtaja Kim Kaskiaro, Rakennusteollisuus RT
Johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT
4. Senior vice president Juha Kostiainen, YIT Oyj
5. Toimitusjohtaja Seppo Laakso, Kaupunkitutkimus TA Oy
6. Toimitusjohtaja Jyrki Laurikainen, RAKLI ry
Johtaja Aija Tasa, RAKLI ry
7. Emeritus-professori Heikki Loikkanen, Helsingin Yliopisto
8. Toimitusjohtaja Wisa Majamaa, ICECAPITAL REAM Oy
9. Toimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja Timo Metsola, Vuokratuura Oy
10. Johtaja Pia Pakarinen, Helsingin seudun kauppakamari
Maankäyttö- ja liikenneasioiden päällikkö Tiina Pasuri, Helsingin seudun kauppakamari
11. Toimitusjohtaja Ari Pauna, Suomen Hypoteekkiyhdistys
Tutkimusjohtaja, pääekonomisti Juhana Brotherus, Suomen Hypoteekkiyhdistys
Riskienhallintajohtaja Mikko Huopio, Suomen Hypoteekkiyhdistys
12. Erikoistutkija Tuukka Saarimaa, Valtin taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Liite 3: Sipilän hallituksen toimenpiteitä asuntorakentamisen sääntelyn sujuvoittamiseksi

1. Yleishyödyllistä asuntotuotantoa koskevat vaatimukset muutettu hankekohtaisiksi
2. Uusi niin kutsuttu 10 vuoden välimalli vuokra-asuntojen tuotantoon
3. Eläkeyhtiöiden mahdollisuutta hyödyntää vierasta pääomaa asuntosijoituksissa jatkettu
4. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen
5. Rakentamismääräyskokoelmaa koskevan uudistustyön jatkaminen
6. Esteettömyys määräysten keventämistä koskevan hankkeen käynnistäminen
7. ELY-keskusten roolin muuttaminen konsultoivaksi kaavoitus- ja rakentamisasioissa
8. ELY-Keskusten valitusoikeuden rajoittaminen valtakunnallisiin kaava-asioihin
9. Maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamistoimivalta ELY-keskuksilta kokonaan kunnille
10. Maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelystä luopuminen
11. Yleiskaavan käytön edistäminen rakennusluvan perusteena
12. Haja-asutusalueiden rakentamisen helpottaminen suunnittelutarvesäännöksiä lieventämällä
13. Vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen helpottaminen
14. Pienimuotoisen piharakentamisen mahdollisuuksien helpottaminen
15. Hanke täydennysrakentamisen helpottamiseksi asunto-osakeyhtiölakia muuttamalla

Liite 4: Kaavoituksen perinteisiä kehittämisehdotuksia

1. Kaavoitusprosessia kaiken kaikkiaan on nopeutettava käyttämällä monia eri keinoja
2. Liian yksityiskohtaista kaavoitusta on vältettävä; se ei saa olla rakennussuunnittelua
3. Kaavamääräyksiin on muutenkin jätettävä enemmän liikkumavaraa ja joustoa
4. Kaavoitusta on lisättävä, lievää ylikaavoitusta tarvitaan valitusten ja viivästysten takia
5. Kaavoituksen määrän varmistamiseksi on käytettävä aktiivisemmin yksityisiä toimijoita
6. Kaavoituksessa tarvitaan kumppanuusmallihankkeita etenkin täydennysrakentamisessa
7. Kaavoituksessa pitäisi priorisoida tärkeitä asioita vähämerkityksellisten kustannuksella
8. Kaavoituksessa vähäiset muutokset pitäisi voida hoitaa kevyemmällä menettelyllä
9. Kaavoitukselle pitäisi asettaa velvoittavia määräaikoja
10. Kaavoituksessakin pitäisi antaa palvelulupaus sekä mahdollisuus sen julkiseen seurantaan
11. Kaavoitusta koskevaa valitusoikeutta tulisi rajata
12. Kaavavalitusten käsittelyä tulisi jouduttaa
13. Kaavoituksen kustannusvaikutuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota
14. Kunnallista kaavamonopolin rinnalla pitäisi vahvistaa maanomistajien aloiteoikeutta

Listan lähteenä on käytetty useita aikaisempia aloitteita tai selvityksiä asiassa.²⁵²

252 Muun muassa KKV, 2013 EVA, 2013; Keskuskauppakamari, 2013; 2014; YM, 2014.

Liite 5: Kaavamääräysten tärkeimmät kustannusvaikutukset

Tärkeimmiksi katsotut aihepiirit	Tyypillinen alaraja	Yläraja (€/k-m2)																																														
1. Pysäköinti <ul style="list-style-type: none"> • maantaso edullisin, kellari ja kallioluola kalleimmat • riippuu toteutustavasta sekä kohteen erikoisominaisuuksista 	25	1000																																														
2. Esteettömyys <ul style="list-style-type: none"> • kolmioissa pienin vaikutus, yksiöissä suurin • riippuu kohteen huoneistojakaumasta 	37	75																																														
3. Yhteistilat <ul style="list-style-type: none"> • esim. harrastus-, pesu- ja kuivaustilat yht. 	50																																															
4. Kerrosten lukumäärä <ul style="list-style-type: none"> • yksikkörakennuskustannus laskee, kun kerrosmäärä nousee kolmesta kahdeksaan, mutta alkaa sen jälkeen nousta lähinnä palomääräyksistä ja rakentamisen vaikeudesta johtuen 	<p>Lamellitalot ilman autohallia (2, 3 tai 4 porrashuonetta) Rakennuskustannus €/k-m2 (sis. katteen 12 % ja arvonnäisäveron 24%)</p> <p>€/kem2</p> <table border="1"> <caption>Lamellitalot ilman autohallia</caption> <thead> <tr> <th>krs.</th> <th>2 prh (€/kem2)</th> <th>3 prh (€/kem2)</th> <th>4 prh (€/kem2)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>~2600</td> <td>~2550</td> <td>~2500</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>~2450</td> <td>~2400</td> <td>~2350</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>~2350</td> <td>~2300</td> <td>~2250</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>~2300</td> <td>~2250</td> <td>~2200</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>~2280</td> <td>~2230</td> <td>~2180</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>~2260</td> <td>~2210</td> <td>~2160</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>~2240</td> <td>~2190</td> <td>~2140</td> </tr> </tbody> </table> <p>Pientalot ilman autohallia Rakennuskustannus €/k-m2 (sis. katteen 12 % ja arvonnäisäveron 24%)</p> <p>€/kem2 Rakentamisen verollinen, katteellinen kustannus</p> <table border="1"> <caption>Pientalot ilman autohallia</caption> <thead> <tr> <th>krs.</th> <th>€/kem2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4</td> <td>~2520</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>~2350</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>~2280</td> </tr> <tr> <td>12</td> <td>~2520</td> </tr> <tr> <td>16</td> <td>~2650</td> </tr> <tr> <td>20</td> <td>~2680</td> </tr> </tbody> </table>		krs.	2 prh (€/kem2)	3 prh (€/kem2)	4 prh (€/kem2)	2	~2600	~2550	~2500	3	~2450	~2400	~2350	4	~2350	~2300	~2250	5	~2300	~2250	~2200	6	~2280	~2230	~2180	7	~2260	~2210	~2160	8	~2240	~2190	~2140	krs.	€/kem2	4	~2520	6	~2350	8	~2280	12	~2520	16	~2650	20	~2680
krs.	2 prh (€/kem2)	3 prh (€/kem2)	4 prh (€/kem2)																																													
2	~2600	~2550	~2500																																													
3	~2450	~2400	~2350																																													
4	~2350	~2300	~2250																																													
5	~2300	~2250	~2200																																													
6	~2280	~2230	~2180																																													
7	~2260	~2210	~2160																																													
8	~2240	~2190	~2140																																													
krs.	€/kem2																																															
4	~2520																																															
6	~2350																																															
8	~2280																																															
12	~2520																																															
16	~2650																																															
20	~2680																																															
5. Massoittelu <ul style="list-style-type: none"> • riippuu rakennustyyppistä ja kerrosten lukumäärästä, runkosyvyydestä yms. 	0	750																																														
6. Liiketilat (= alin kerros 5m korkea) <ul style="list-style-type: none"> • riippuu rakennustyyppistä: pistetalossa edullisin, sitten lamellitalossa, kaupunkivillassa kallein 	37	65																																														

Lähde: RAKLI, 2015, s. 5.

