

Kaupunkirakentaminen piristämään Suomen taloutta

Kaupunkipolitiikan tiekartta II

22.4.2016

SISÄLTÖ

ESIPUHE.....	1
TIIVISTELMÄ	2
1 KAUPUNGISTUMISEN TILANNEKUVA	3
2 KAUPUNKIPOLITIIKAN HAASTE	6
3 RATKAISUT	9
Parlamentaarinen komitea laatii 12-vuotisen investointiohjelman.....	9
Tonttitarjonnan lisääminen	10
Infrastruktuurin rahoitus.....	10
Asemanseudut kehityskohteiksi.....	12

Liite 1. Osallistujat

Esipuhe

Kaupungistuminen on aikamme megatrendi, niin maailmalla kuin meillä Suomessakin. Ekonomistit ja kaupunkitutkijat ovat osoittaneet, että kaupunkien kasvu auttaa hallitusohjelmassa peräänkuulutetun tuottavuusloikan ottamisessa ja yksityisten investointien vauhdittamisessa. Tämän raportin keskeinen viesti on, että investointi kasvukeskusten raideliikenneinfraan on pidemmällä aikavälillä kannattavaa sekä valtion että kaupunkien kannalta. Hyödyt näkyvät myös työvoiman sujuvampana liikkuvuutena ja työmarkkinoiden tehostumisena.

Kaupunkipolitiikkaa on tehty Suomessa kaksi vuosikymmentä. Keväällä 2015 ilmestyi MDI:n raportti ”Onko maillamme malttia kaupungistua?”, joka pohjusti nykyistä hallitusohjelmaa. Kaupunkipolitiikkaa ei ohjelmassa juuri mainittu, mutta teot ovat sanoja tärkeämpiä: monet keväällä 2016 tehdyt päätökset ovat antaneet vauhtia kaupunkien kehittämislle ja kasvuille. Kehysriihi oli kaupunkipolitiikan kannalta erittäin onnistunut antaen sisältöä, ryhtiä ja vauhtia myös valtion ja kaupunkiseutujen välisille MAL-sopimuksille. Valtion maanomistajien yhteistyöryhmä sai myös mietintönsä valmiiksi, mikä antaa panoksensa asemanseutujen kehittämislle. Tässä raportissa esitetyt ratkaisut ovat siis jo monin paikoin saaneet sysäyksen näiden päätösten myötä. Haluamme kuitenkin edelleen tarjota konkretiaa kaupunkipoliittiseen keskusteluun ja erityisesti nostaa esille pitkäjänteisen infraohjelman laatimisen ja asemanseutujen kehittämistyön merkitystä.

Raportti on syntynyt kolmikantamenetelmällä: rakennusalan toimijat, kaupunkien edustajat ja MDI:n asiantuntijat ovat pitäneet neljä työpajaa. Työskentelyn käynnistäjiä ovat olleet Rakennusteollisuus RT ry, SAK, Rakennusliitto, Rakennustietosäätiö ja Hypo-pankki. Työpajoihin on osallistunut edustajia kuudesta kaupungista: Espoosta, Hämeenlinnasta, Kuopiosta, Lahdesta, Tampereelta ja Turusta. Raportin tekstiä ovat työstäneet Sauli Hievanen, Petri Jalasto, Sami Pakarinen, Kari Ruohonen, Osmo Soininvaara ja MDI:n toimistosta Janne Antikainen, Satu Tolonen, Timo Hämäläinen ja Eero Holstila. Raportin on toimittanut Timo Hämäläinen. MDI:n kutsumat asiantuntijat ja kommentaattorit ovat toimineet pajatyöskentelyn katalysaattoreina. Osanottajien luettelo on liitteenä.

Raportin sisällöstä vastaa MDI. Kiitämme kaikkia työhön osallistuneita, ja toivomme yhteisesti kaupungeille vauhtia kasvuun.

Helsingissä 22.4.2016

Janne Antikainen

Eero Holstila

TIIVISTELMÄ

Suomen kaupungistuminen on jatkunut tasaiseen tahtiin koko sotien jälkeisen kauden. Ilmiö jatkuu vielä vuosikymmeniä. Suurimmat kaupungit saavat lähes miljoona asukasta lisää vuoteen 2050 mennessä. Tästä pitävät huolen syntyneiden enemmitys ja ulkomainen muuttovoitto.

Taloudellisena ilmiönä maailmanlaajuinen kaupungistuminen liittyy tuottavuuden kasvuun. Suomessa kaupunkien kasvun esteet ovat osaltaan jarruttaneet talouskasvua. Kasvukeskusten asuntotuotanto on pysynyt pitkään alhaisena suhteessa kysyntään, mikä on nostanut asumisen hintaa ja hidastanut työvoiman liikkuvuutta. VTT:n Asuntotuotannon tarve 2040 -selvityksen mukaan tuotannon kokonaistarve nousee yli 700 000 asuntoon. Pelkästään Helsingin seudun tarve on 15 000 asunnon luokkaa vuodessa. Luvut ovat koko Suomen osalta edellisen 25-vuotiskauden tasolla, mutta tarve kohdistuu suurille kaupunkiseuduille.

Suurten kaupunkien asuntotuotanto ei ole pysynyt kysynnän kyydissä, koska kaupunkien kunnallistalouden rajoitteet ovat pitäneet tonttitarjonnan riittämättömänä. Uudet asukkaat ovat tulleet kaupungeille liian kalliiksi. Tämä pullonkaula on kuitenkin mahdollista avata.

Asuntotuotanto voidaan kääntää nousuun investoimalla liikenneinfraan, erityisesti raideliikenteeseen. Näin syntyy vetovoimaisia rakennuspaikkoja, joihin yksityisen sektorin asuntoinvestoinnit kohdistuvat. Kysytyille paikoille rakentaminen on myös kaupunkien talouden kannalta kannattavaa, kun kaupunki ottaa osansa syntyvästä maan arvonnoususta. Valtio hyötyy investoinneista verotulojen kasvuna. Infrainvestoinnit ja asuntotuotannon nousu ovat myös erinomaista elvytystä tilanteessa, jossa kansantalouden kapasiteetti on vajaakäytössä ja korkotaso on painunut historiallisen matalalle.

Tarvitaan uutta kaupunkipolitiikkaa, jonka ydin on liikenne- ja asuntopolitiikan entistä paremmassa kytkennässä. Valtion tulee tukea sellaisia kasvukeskusten raideinvestointeja, jotka tehokkaimmin sysäävät liikkeelle asuntorakentamista ja yksityisiä investointeja. Kaupunkien tulee vastaavasti sitoutua näihin hankkeisiin ja kaavoittaa tontteja raideyhteyksien varteen ja erityisesti asemanseuduille.

Kaupunkirakentaminen on pitkäjänteistä toimintaa. Ison liikennehankkeen valmistelu kestää kymmenkunta vuotta. Ennakoitavuuden lisäämiseksi Suomeen tarvitaan liikenteen pitkän aikavälin strateginen infrastruktuuriohjelma, jossa kaupunkiseutujen joukkoliikenneinvestoinnit ovat mukana. Sellainen tulee laatia parlamentarisesti vuosiksi 2020–2030. Ohjelma päivitetään vaalikausittain ja se toimii MAL-sopimusten pohjana.

Kaupunkien tulee hyvillä paikoilla kaavoittamisen ohella myös panostaa liikenneratkaisuihin ja muuhun kunnallistekniikkaan, jotta tontit saadaan ajoissa asuntotuotannon käyttöön. Tavanomaisen budjettirahoituksen rinnalle on kehitettävä uusia rahoitusmalleja, jotka houkuttelevat yksityistä pääomaa ja jotka mahdollistavat EU-rahoituksen saannin.

Kasvukeskusten asemanseudut muodostavat merkittävän kaupunkirakentamisen potentiaalin. Ne tarjoavat erinomaisia sijainteja kaupunkien ytimissä ja edistävät kaupunkivöyhykkeiden vahvistumista. Asemanseutujen kehittäminen vauhdittaa uusien liikkumispalvelujen kysyntää. Kun autopaikkojen tarve näin vähenee, alenee myös asumisen hinta. Pullonkaulana on ollut asemanseutujen maanomistuksen hajanaisuus. Valtion on selkeytettävä pikaisesti eri toimijoidensa maanomistus. Kaupunkien tulee vastaavasti nostaa asemanseudut todellisiksi kehityskohteiksi.

1 KAUPUNGISTUMISEN TILANNEKUVA

Suomen kaupungistuminen jatkuu kiivaana. Helsingin seudun metropolialue on tällä hetkellä yksi nopeimmin kasvavista metropoleista Euroopassa. Maamme 14 suurinta kaupunkiseutua ovat kasvaneet 20 vuoden ajanjaksolla noin Helsingin väkiluvun verran (645 000 henkilöllä). Myös työpaikat kasaantuvat vahvasti samoille alueille (72 % kaikista työpaikoista ja 74 % yksityisen sektorin työpaikoista). Osaaminen ja kasvu keskittyvät metropolialueelle sekä saarek-keisesti ”muun Suomen” muuttovoittoisille korkeakoulupaikkakunnille.

Kaupungistumisen kansantaloudellinen vaikutus on merkittävä. 14 suurinta kaupunkiseutua tuottivat vuonna 2012 74 % koko maan bruttokansantuotteesta. Verotuloin tarkasteltuna esimerkiksi vuonna 2014 Uudenmaan kaupunkimaisissa kunnissa asui 27 % Suomen tulonsaa-jista. He tienasivat 31 % kaikista ansiotuloista ja maksoivat 44 % kaikista valtion tuloveroista.



Kuva 1. Kaupunkiseudut ja väestödynamikka. Kuva: Timo Aro.

Vuosina 2010–2014 joka neljäs kunta (79/317) ja kaupunkiseutu (17/70) sai muuttovoittoa kuntien välisestä muuttoliikkeestä. Tärkeä havainto on, että samalla ajanjaksolla vain alle 10 % Suomen kunnista (18 kuntaa) sai muuttovoittoa nuorista. Useaa yliopistopaikkakuntaa vaivaava vaikea työttömyysongelma ei näytä pysäyttävän urbaania elämää tavoittelevia nuoria.

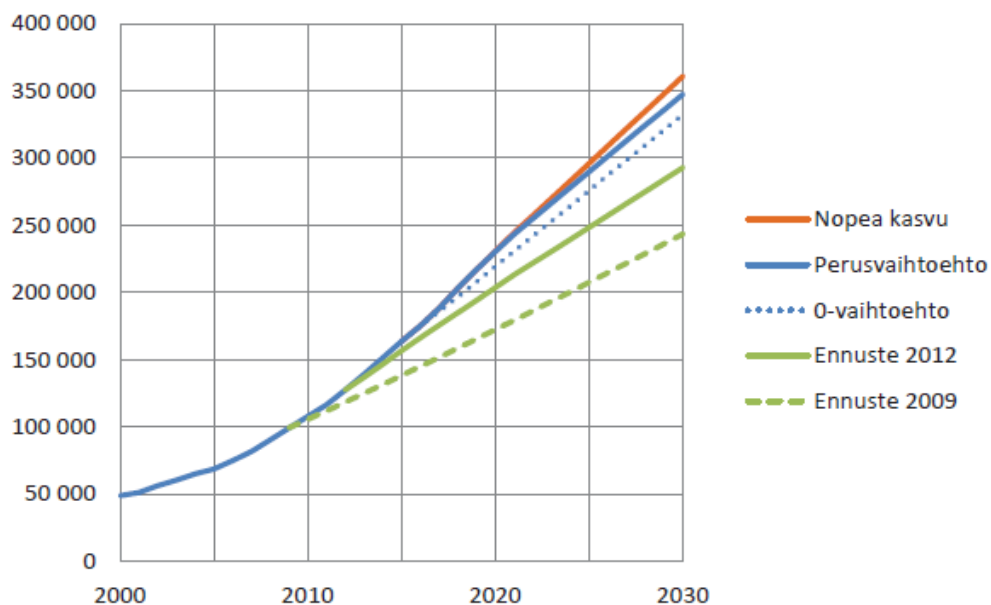
Päinvastoin, tarkastelut aluekehityksen dynamiikasta ovat osoittaneet akateemisten nuorten osaajien suosiossa olevien kaupunkien vetävän korkeaa osaamista tarvitsevia yrityksiä ja muita työpaikkoja puoleensa. Muu väki on seurannut perässä. Kehityskulku on korostunut erityisesti nuorten eniten suosimien Helsingin ja Tampereen seutujen kasvussa.

Ja vaikka muuttoliike pysähtyisikin, luonnollinen väestönkasvu eli syntyneiden enemmisyys merkitsee varmuudella merkittävää kasvua parin lähivuosisikymmenen aikana suurilla kaupunkiseuduilla. Vastaavasti kuolleiden enemmisyys vähentää väistämättä haja-asutusalueiden ja pikkukaupunkien väkimäärää raskaasti.

Kaupungistumiskehitys on muodostamassa Suomeen selkeitä toiminnallisia suuralueita: Etelä- ja Lounais-Suomi, Pohjanmaa, Oulu, sekä Keski- ja Itä-Suomi. Etelä- ja Lounais-Suomen suuralue on näistä merkittävin. Väestöennusteiden mukaan vuonna 2030 3,2 miljoonaa ihmistä, eli noin 60 % koko maan asukkaista, asuu 90 minuutin saavutettavuusvälillä Helsingistä, Tampereelta ja Turusta.

Tällä hetkellä ainoastaan Helsinki-Tampere-akseli muodostaa selkeän kasvukeskuksia toisiinsa kytkevän vyöhykemäisen rakenteen. Tallinnan, Tukholman ja Pietarin suuntaan puolestaan avautuu potentiaalisia ylikansallisia alueellisen verkostoitumisen aihioita. Kysymys siitä miten näitä uudenlaisia alueita kehitetään kokonaisuuksina ja miten ne kytetään yhteen, on jäänyt sote-uudistuksen ja maakuntahallinnon ympärillä käytävän keskustelun varjoon.

Siirtolaisuus tuo lisäpainetta isoihin kaupunkeihin. Suomen tasolla väestönkasvu on perustunut viime vuosina maahanmuuton vaikutukseen. Tällä hetkellä Suomen väestöstä on vieraskielisiä 5,7 %. Vieraskielisten lukumäärän arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2030 mennessä. Erityisesti pakolaistaustaisten ryhmä kasvaa voimakkaasti.



Kuva 2. Vieraskielinen väestö Helsingin seudulla 1.1.2000–2015, ennustevaihtoehdot vuoteen 2030 sekä vuosina 2009 ja 2012 laaditut ennusteet. Kuva: Seppo Laakso. Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskus 2016

Ennakointi ilmiön voimistumisesta viittaa myös siihen, että kaupunkiseutujen kasvu polarisoi- tuu entisestään suurimpien kaupunkien eduksi. Suomen vieraskieliset ovat keskittyneet kau- punkialueille (88 % asuu kaupunkimaisissa kunnissa) ja erityisesti Helsingin seudulle, missä asuu yli puolet kaikista vieraskielisistä. Vuodesta 2005 laskien maahanmuutto on tuonut Hel- singin seudulle prosentin verran väestönkasvua ja työikäisten osalta noin prosentin/vuosi. Myös rannikkokaupungit ja sisämaan kaupungit -jako hahmottaa vieraskielisten sijoittumista rannikon eduksi.

Maahanmuuttajat sijoittuvat vuokramarkkinoille ainakin aluksi, mutta pitkällä aikavälillä ti- lanne tasoittuu. Siirtolaisuuden kasvu kärjistää vuokra-asuntomarkkinoiden ongelmia entises- tään.

Vieraskielisillä on asuntokysynnän ohella merkittävä vaikutus työpaikkadynamiikkaan. Jos tämä porukka puuttuisi Suomen työmarkkinoilta, maan tila olisi nykyistä huomattavasti heikompi. Suomessa tuhlataan koulutetun maahanmuuttajaväestön potentiaalia kansainvälisesti vertaillen huomattavan paljon.

Asumisen hintakehitys osoittaa, että asuntotuotanto on ollut keskeisillä alueilla pitkään alimitoitettua. Vanhan asuntotarvemallin mukaan Suomessa on koko maan tasolla pysytty asuntotuotantotavoitteissa, mutta alueellisesti tarkasteltuna toteutumassa on kohtaanto-ongelma. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös suurimmissa kasvukeskuksissa on jääty tuotantotavoitteissa jälkeen. Muualla taas on rakennettu kysyntään nähden liikaa.

Kohtaanto-ongelmaa on myös paikallisessa asuntotuotannossa. Kuluneen 10 vuoden tarkastelujaksolla kaupunkiseutujen keskuskaupunkien vetovoima on lisääntynyt merkittävästi. Ja asuntojen hintakehityksen perusteella erityisesti keskusta-asumisen suosio on kasvanut nopeasti kaikkialla. Myös lapsiperheet yhä useammin asettuvat kaupunkimaisiin naapurustoihin sujuvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.

Näiden alueiden vetovoimaa selittää keskusta-alueilla asumista menneinä vuosina haitanneiden terveellisyysuhkien ratkaiseminen ja monipuolisen urbaanin palveluympäristön lähes ympäri vuorokauden tarjoamat elämykset. Asuntotarjontaa on näillä alueilla kuitenkin niukasti. Esimerkiksi Helsingin seudulla asumisen kallistuminen muuhun maahan nähden rajoittuu lähes pelkästään Helsingin kantakaupunkiin ja sen lähistöllä oleville alueille.

Kasvukeskusten asuntovaje nostaa asuntojen hintoja ja kotitalouksien velkamääriä pilviin sekä estää työvoiman liikkuvuutta, jarruttaa kansantalouden kasvua ja työllisyysasteen kohenemistä.

Edessä on yli 700 000 asunnon rakennusurakka 14 suurimmassa kaupungissa. VTT:n Asuntotuotantotarve 2040 -selvityksen mukaan Suomen asuntotuotantoa tarvitsee kasvattaa ja kohdentaa paremmin. Kaupungistumisten jatkuessa nykyisillä urillaan asuntotuotannon kokonaistarve nousee yli 700 000 ja keskittyy 14 suurimmalle kaupunkiseudulle. Luku kattaa 95 % koko Manner-Suomen asuntotuotantotarpeesta. Tämä on asuntojen määrässä mitattuna yli 100 000 enemmän kuin oletusarvoisesti edellisen 25 vuoden perusteella. Konservatiivisenkin skenaarion mukaan uusien asuntojen rakennustarve suurimmilla kaupunkiseuduilla on yli puoli miljoonaa. Voimakkaimman kasvavalle Helsingin seudulle ennuste tarkoittaa noin 14 000 – 15 000 vuosittaista asuntotuotantotarvetta.

ASUNTOTUOTANTO toteutunut 1990-2015 ja tarve 2015-2040 (as-yks)		Manner-Suomi		14 suurinta kaupunkiseutua		
		25 vuoden aikana	vuodessa	25 vuoden aikana	vuodessa	osuus
1990-2015	toteutunut	815 000	32 600	612 000	24 480	75 %
2015-2040	konservatiivinen skenaario	618 200	24 730	527 800	21 110	85 %
2015-2040	kaupungistumis- skenaario	760 500	30 420	719 700	28 790	95 %

Kuva 3. VTT:n arvioima asuntotuotantotarve eri skenaarioissa koko maan tasolla.

Maahanmuuton kiihtyminen saattaa lisätä asuntotarvetta vielä entisestään, jopa reilusti yli 800 000 asuntoon asti. 30 prosentin lisäys (+5 000 henkilöä) kansainvälisessä muuttovoitossa (perusennuste 17 000 henkilöä vuosittain) lisäisi kansallista asuntotarvetta 2 500 asunnolla vuosittain ja 60 prosentin lisäys (+10 000 henkilöä) 5 600 asunnolla vuosittain.

2 KAUPUNKIPOLITIIKAN HAASTE

Maailman talouskasvu tapahtuu jokseenkin kokonaan kasvavissa kaupungeissa. Syynä tähän on talouden muutos, joka suosii urbaaneja elinkeinoja ja hyötyy kasautumiseduista. Erityisesti uutta luovat ammatit keskittyvät kaikkialla maailmassa kaupunkeihin. Yhä suurempi osa kulutuksesta ja tuotannosta on palveluja, jotka menestyvät parhaiten siellä missä on paljon potentiaalisia asiakkaita lähellä.

Kaupungistuminen edistää korkean tuottavuuden elinkeinojen kehitystä ja nostaa tuottavuutta kunkin elinkeinon sisällä. Mitä erikoistuneempaa on työvoima, sitä enemmän sekä työntekijät että yritykset hyötyvät sijoittumisesta suurelle työssäkäyntialueelle. Ne tarjoavat pitkälle erikoistuneelle työvoimalle useita työnantajia ja vastaavasti yrityksille erikoistunutta työvoimaa. Kaupungit tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia osaajien satunnaisiin ja järjestettyihin face-to-face-tapaamisiin.

KAUPUNGEISSA TAPAHTUU:

KUOPION SAVILAHDESTA UUDENLAINEN KAUPUNGINOSA

Terveys-, ympäristö- ja hyvinvointialojen innovaatioympäristönä tunnetussa Kuopion Savilahdessa käynnistyy Itä-Suomen mittavin kaupunkiympäristön kehityshanke. Sen tavoitteena on luoda moderni työssäkäynnin ja opiskelun keskittymä, joka tarjoaa myös houkuttelevia asumisen ja vapaa-ajan mahdollisuuksia. Alueelle tavoitellaan miljardiluokan investoinneilla 15 000 uutta toimijaa, joista 6 000 opiskelemaan, 6 000 asumaan ja 3 000 töiden merkeissä. Savilahdessa toimii yli kahdensadan yrityksen lisäksi jo nyt yliopisto ja ammattikorkea, mutta osaamisympäristöä on tarkoitus vahvistaa siirtämällä sinne toisen asteen koulutusta sekä valtaosa Kuopion seudun ammattikorkeakoulutuksesta. Uuden kaupunginosan rakentaminen laajentaa Kuopion keskusta-aluetta länteen.



Kuva: Tengbom Eriksson Arkkitehdit.

Poistamalla kaupunkien kasvun esteitä voidaan elvyttää suhdanteita ja luoda samalla edellytyksiä Suomen paremmalle kilpailukyvyllä tulevaisuudessa. Lisäksi erityisesti suuriin kaupunkeihin liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia odotuksia isojen systeemisten muutosten (hiilineutraali yhdyskuntakehitys, digitaalinen transformaatio, jne.) fasilitoijina. Pariisin ilmastopimuksen tavoitteet edellyttävät jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuuden merkittävää nostamista Suomessa.

Kaupungistumisen maksimaalisen hyödyn valjastamiseksi ja työvoiman liikkuvuuden vauhdittamiseksi kannattaa kaavoittaa sitä, mitä ihmiset haluavat lisää. 2000-luvulla on tapahtunut merkittävä muutos sekä yritysten että asukkaiden halukkuudessa sijoittua raideliikenneyhteyksien vaikutuspiiriin. Halu asua kaupungin keskustan tuntumassa on lisääntynyt kaikissa suurissa kaupungeissa, erityisesti Helsingissä.

Vetovoimaisille ja hyvin saavutettaville keskusta-alueille rakentaminen ja niiden laajentaminen sekä asemanseutujen tiivistäminen alentaa välillisesti asuntojen hintaa kaikkialla kasvukeskuksissa. Asuntojen ohella onnellisten kaupunkien tekemiseen tarvitaan myös mukavuustekijöitä, kuten esimerkiksi palveluita ja korkealaatuista julkista tilaa. Mitä enemmän mukavuustekijöitä kaupungeilla on tarjota, sitä suuremmat niiden menestymismahdollisuudet.

On kuitenkin selvää, että asuntotuotantoa ei kyetä nostamaan perinteisin asuntopolitiikan keinoin väestökehityksen vaatimalle tasolle. Tarvitaan myös asuntotuotantoa vivuttavia joukkoliikenneinvestointeja.

Muissa Pohjoismaissa pyritään merkittävien joukkoliikenneinvestointien ja kaavoitusohjelmien avulla varmistamaan riittävä asuntotuotannon taso. Esimerkiksi Malmössä vuonna 2010 valmistuneessa Citytunneln-hankkeessa rakennettiin 17 km uusia alueen paremmin Kööpenhaminaan kytkäviä raiteita ja samalla luotiin otolliset olosuhteet tuhansien uusien asuntojen rakentamiselle. Tukholmassa rakennetaan keskustaa alittavaa 6 km pitkää ja raidekapasiteetin kaksinkertaistavaa tunnelia sekä laajennetaan metroverkkoa 20 kilometrillä seuraavan kymmenen vuoden aikana. Yksin metroinvestointi maksaa yli 2,7 miljardia euroa. Kehysriihessä esitetyt infrainvestoinnit ovat Suomessa askel oikealle polulle.

Kaupunkimme tarvitsevat uusia erilaisia ja rohkeita lähestymistapoja asuntorakentamisen puollonkaulojen poistamiseen. Toimet investointiedellytysten kuntoon laittamiseksi ovat kuitenkin toistaiseksi olleet vähäisiä historiallisen matalista koroista huolimatta. Vantaan kehäradan ja Länsimetron varrella tapahtuva kasvu on oiva kotimainen esimerkki siitä, että panostaminen joukkoliikenteeseen ja erityisesti raideliikenteeseen vauhdittaa yksityisiä investointeja asumiseen ja palveluihin. Kun Länsimetrossa julkinen valta investoi maan alle, se synnyttää arvoltaan kuusinkertaisesti kaupunkirakentamista maan päälle yksityisen sektorin toimesta.

Keskeinen kaupunkipoliittinen kysymys on löytää tapoja saada asuntotuotantoa generoiville infrastruktuurihankkeille rahoitus. Yhteispelin valtion ja kaupunkien välillä on tämän suhteen parannuttava. Edellisellä hallituskaudella valtio lupautui olemaan 30 % osuudella maksamassa raidehankkeita, mutta kaikki jo kertaalleenkin hyväksytyt hankkeet eivät toteutuneet. Pisararadan kohtalo on tästä esimerkki. Joskus valtion rahoituspäätösten odottaminen hidastaa yhteiskuntataloudellisesti kannattavien hankkeiden käynnistymistä vuosikausia.

KAUPUNGEISSA TAPAHTUU:

ESPOON LISÄRAIDE KAUPUNKIRADALLE

Kaupunkirata tukee Espoon tiivistyvää maankäyttöä yhdessä Länsimetron ja Raide-Jokerin kanssa sekä edistää Pohjoisen kehityskäytävän rakentamista. Hankkeessa on tavoitteena rakentaa kaksi lisäraidetta noin 10 kilometrin matkalle välille Leppävaara - Espoon keskus / Kauklahti. Raiteiden ohella rakennetaan uusia asemia sekä terminaaleja ja parannetaan kevyen liikenteen olosuhteita. Radan varteen toteutetaan pyöräilyn laatuikäytäviä. Investoinnit luovat tehokkaan ja kestävä kehityksen mukaisen joukkoliikennekäytävän, jonka vaikutuspiiriin rakennetaan runsaasti asuntoja, palveluita ja työpaikkoja. Lisäraiteet mahdollistavat 43 000 uutta asukasta ja 12 900 uutta työpaikkaa.



Visio tulevaisuuden Kerasta kaupunkiradan varrella.

Kuva: Espoon kaupunki.

Riittämätön koordinaatio on ajanut kaupungit kilpailemaan keskenään siitä, mikä hanke saa alueellisesti tukea valtiolta. Seikka korostuu kun aiemmin suunnittelua ohjanneiden liikennepoliittisten selontekojen tekeminen on lopetettu.

Erilaiset potentiaaliset rahoitusmallit ja niiden mahdollisuudet on joka tapauksessa tarve selvittää. Suoran valtion budjettirahoituksen lisäksi tarjolla on muitakin rahoitusmalleja: jälkirahoitusmalli, valtion asuntorahaston hyödyntäminen, PPP-mallit, rahoitusyhtiömalli, EU:n TEN/CEF-tuet, ESIR Euroopan strategisten investointien rahasto tai tiemaksujen keruu.

Uusien rahoitusinstrumenttien soveltamisen lisäksi investointiarvioinneissa käytettäviä hyöty-kustannusanalyysijä ja vaikutusarvointikriteerejä on syytä ajantasaistaa. Liikennehankkeet käsitellään liian usein pelkinä liikennehankkeina. Niiden kannattavuudessa mitataan ainoastaan liikenteen aikahyötyjä jotka eivät kerro mitään kaupunkiseutujen laajemmin saamista hyödyistä. Tarve rakentaa asuntoja ja toimitiloja järkeviin paikkoihin jää taka-alalle.

Samaan tapaan kaupungit näkevät turhan usein kaupungistumisen vain nettokustannuksia aiheuttavana ilmiönä eivätkä instrumenttina luoda vaurautta. Kasvukeskuksissa ja erityisesti Helsingin seudulla asuntojen tarjonta ei vastaa kysyntää, mikä näkyy kohonneina hintoina ja vuokrina. Pullonkaula ei ole niinkään asuntojen rakentaminen vaan tonttitarjonta. Kunnat jarruttavat kaavoitusta, koska eivät pysty rahoittamaan kaupungin kasvusta koituvia investointeja. Esimerkiksi Helsingissä on arvioitu, että uusi asukas aiheuttaa noin 30 000 euron investointitarpeen kunnalle. Rakennusoikeuden hintana tämä vastaa noin 750 euroa kerrosneliömetriä kohti. Noin puolet tästä koostuu tontin saamista rakennuskelpoiseksi, loput ovat liikenne- ja palveluinvestointeja.

Erinomaisilla paikoilla kaupunkien ytimissä sijaitsevia vanhoja asemanseutuja on Suomessa jopa 20. Niissä on paljon kehityspotentiaalia luoda toiminnallisesti ja taloudellisesti kannattavia uusia kaupunkialueita. Kohteissa on rautatieliikenteen aiemmin käyttämiä alueita, joita raideliikenne ei enää tarvitse. Rata-alueilla on usein vielä merkittävä kaupunkija erillisiin alueisiin jakava estevaikutus. Alueiden kehittämishankkeita kuitenkin hidastavat rautatieliikenteen muutos ja maanomistuksen historiallinen pirstoutuneisuus. Asema-alueiden infrastruktuuri ja maanomistus jakautuu VR:n, Liikenneviraston ja Senaatti-kiinteistöjen kesken. Vaikka kohteet on todettu kaupunkien elinvoiman kannalta tärkeiksi useissa MAL- ja kasvusopimuksissa, nykyinen toimintamalli on osoittautunut hitaaksi usean toimijan erilaisten intressien ristivedossa. Yksimielisyyteen kehittämisen suunnasta saati konkreettisiin hankkeisiin ei ole toistaiseksi päästy juuri missään.

KAUPUNGEISSA TAPAHTUU:

TAMPEREEN ASEMANSEUDUN KEHITTÄMINEN

Tampereella visioidaan uutta elinvoimaa ja kaupunkirakennetta mahdollistavaa n. 400 000 k-m²:n asuminen ja työpaikkojen kokonaisuutta rautatieaseman ympärille. Hankkeen rakentamisen volyyymi on n. 1,5 miljardia euroa ja pelkästään rakentamisen aikainen työllisyysvaikutus n. 23 000 henkilötyövuotta. Kaupungin tavoitteena on synnyttää asemanseutukokonaisuus yhdessä valtion kanssa niin, että sen toteutus olisi valtiolle taloudellisesti kannattava. Hankkeen maa-alueen omistavat lähes kokonaan valtion yhtiöt ja virastot. Kaupungin maanomistus on minimaalinen. Alueelle suunnitellun monitoimiareenan osalta kaupunki on ostanut valtiolta tarvittavan maaomaisuuden kohtuulliseen hintaan, mutta muun asemanseudun osalta valtio-osapuolien ja kaupungin välinen sopiminen suunnittelun ja toteutuksen aikataulusta on vielä kesken.



Kuva: COBE Aps & Lunden Architecture Oy.

KAUPUNGEISSA TAPAHTUU: HÄMEENLINNAN ASEMANRANTA

Hämeenlinnan rautatieaseman välittömään läheisyyteen rakennetaan korkeatasoista asumista keskusta-alueen tehokkuudella. Alue sijaitsee työmatkaliikenteen solmukohdassa Helsingin ja Tampereen välisellä kasvukäytävällä. Sijainnin hyödyntämiseksi suunnitellaan pendelöintiä tukevia palveluja. Uudelle asuinalueelle antavat luonnetta teollisuusalueen perintö sekä ympäröivät kansallinen kaupunkipuisto ja muinaisjäännösalue. Asemanrannan alueella on tulevaisuudessa noin 1 000-2 000 asukasta.



Kuva: Serum arkkitehdit.

3 RATKAISUT

Parlamentaarinen komitea laatii 12-vuotisen investointiohjelman

Liikenneinvestoinneilla on merkittävät heijastusvaikutukset yhdyskuntarakenteen muovautumiseen maankäytön, kaavoituksen, asumisen ja yritystoiminnan sijoittumisen kautta. Liikenneinvestointien ajoittuminen ja suunnitelmien muuttuminen aiheuttaa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja siksi pitkäjänteisyys on ainoa vaihtoehto.

Pitkäjänteinen investointinäkemys luo varmuutta yhteiskunnan toiminnasta, mikä lisää sijoittajien luottamusta. Riittävän pitkälle ajoittuva investointinäkemä on aivan ratkaiseva muun muassa siihen kaavoittavatko kunnat riittävästi maata asuntotuotannolle raiteiden ympäristöön, sijoittaako investori rahojaan alueelle tai sijoittuuko yritys alueelle.

Hallituskausittain tehty liikennepoliittinen selonteko on tuonut varmuutta kunnille maankäytön suunnitteluun sekä yritysten sijaintipäätöksiin ja uusinvestointien tekemiseen, vaikka MAL-neuvottelut ja selonteon valmistelu ovatkin olleet liiaksi erillään. Kun yleisenä tavoitteena on ollut pitkäjänteisyyden lisääminen, selonteosta luopuminen on johtanut hankekoh-taiseen päätöksentekoon vailla kokonaisuuden hallintaa.

Ruotsissa liikennejärjestelmän kehittämistä ohjaa kolmen vaalikauden hallitus-oppositio-asetelman ylittävä parlamentaarinen infrastruktuuriohjelma.

RATKAISU 1: Hallitus asettaa parlamentaarisen komitean valmistelemaan 12-vuotista liikenneinvestointiohjelman. Ohjelma on valtakunnallinen ja painopisteet ovat kansainvälisissä ja kaupunkiseutujen välisissä yhteyksissä sekä kasvukeskusten MAL-sopimuksissa sekä teollisuuden logistiikkaketjuissa. Laadinnassa huomioidaan liikenteen digitalisaation ja palveluistumisen tuomat muutokset ihmisten ja tavaroiden liikkumiseen.

Ohjelma keskittyy kilpailukyvyn kannalta vaikuttavimpiin hankkeisiin, kuten Tunnin junaan. Ohjelma päivitetään vaalikausien alussa.

Tonttitarjonnan lisääminen

Asuntotuotantoa ei kyetä nostamaan perinteisin asuntopolitiikan keinoin väestökehityksen vaatimalle tasolle, vaan tarvitaan asuntotuotantoa vivuttavia joukkoliikenneinvestointeja. Hyödyntämällä maan arvonnousua kaupungit pystyisivät kuitenkin rahoittamaan asuntotuotannon infrastruktuuriin ja omalta osaltaan purkamaan asuntotuotannon pullonkaulaa.

Tonttitarjonnan lisäämiseksi edellinen hallitus edellytti infrainvestointien vastapainoksi pääkaupunkiseudun MAL-sopimuksessa kunnilta 25 prosenttia lisää asuntokaavoitusta. Neljänneksen tonttitarjonnan lisäysvaade oli liian alhainen. Määrällisten tavoitteiden lisäksi pitää myös edellyttää sitovampia tavoitteita yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi ja erityisesti asemanseutujen tehokkaammasta rakentamisesta.

Kun valtio edellyttää infrainvestointien vastapainoksi enemmän tonttitarjontaa, tulee kuntien edellyttää yksityisiltä rakennuttajilta erikseen sovittu määrä kohtuuhintaista asuntotuotantoa.

RATKAISU 2: Valtio tukee kasvukeskuksissa tehokkaimmin asuntorakentamista liikkeelle sysäviä raideinvestointeja (esimerkiksi: Raide-Jokeri, Tampereen pikaraitiotie, Espoon lisäraide, ja Helsingin yleiskaavan mukaiset pikaraitiotiet).

RATKAISU 3: Valtio edellyttää kunnilta raideinvestointien vastapainoksi kunnianhimoisen määrän asuntokaavoitusta ja tiivistä yhdyskuntarakennetta syntyviin ratavyöhykkeisiin ja asemanseuduille.

RATKAISU 4: Ratavyöhykkeisiin syntyville asuntorakentamisalueille määritellään tapauskohtaisesti kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä nykyisen MAL-sopimuksissa sovitun kaavamaisen 20 prosentin sijaan. Kohtuuhintainen asuntotuotanto rakennetaan rinnan muun asuntotuotannon kanssa ja määrästä sovitaan tonttisopimuksella.

Hyvä sijainti joukkoliikenneyhteyksien varrella käynnistää mittavan asuntorakentamisen yksityisen sektorin toimesta ilman valtionrahoitusta.

Infrastruktuurin rahoitus

Valtion osallistuminen kasvukeskusten raideliikennehankkeisiin on perusteltua ja välttämätöntä. Valtion ja kaupunkien normaalin budjettirahoituksen rinnalle tarvitaan kuitenkin uusia rahoitusmalleja, joissa hyödyt ja kustannukset jakaantuvat oikeudenmukaisesti hankkeesta hyötyvien kesken. Erityinen haaste on tarjolla olevan EU-rahoituksen hyödyntäminen. Merkittävää selvitystarvetta on muun muassa ESIR-instrumentin rajoitteista, joka edellyttää, että hanketoimijan pitää olla yksityinen, ei kunta tai valtio. Ottaen huomioon tulevat tarpeet, uudenlaisia rahoitusmalleja on kokeiltava ennakkoluulottomasti.

Yksi vaihtoehto on toteuttaa investointien rahoitus yksityistä ja julkista pääomaa yhdistävän rahaston avulla. Valtio tai kunnallinen toimija tulisi rahaston ankkurisijoittajaksi. Mallissa infrainvestointien toteutus nopeutuisi ja maksu jaksottuisi budjettirahoitusta pidemmälle aikavälille. Vaikka rahoituskustannukset nousevat tällöin pelkästään julkista rahaa sisältäviä hankkeita korkeammiksi, siirtyy hankkeiden riskeistä myös suuri osa yksityisille. Näin ollen rahoit-

tuskustannusten nousu tulisi nähdä ennen kaikkea riskipreemion näkökulmasta. Yksityistä rahaa sisältävä rahastoratkaisu mahdollistaisi myös EU:n tarjoaman rahoituksen mukaantulon hankkeisiin.

Toinen vaihtoehto on hyödyntää jo olemassa olevia rahastoja kuten Valtion asuntorahastoa, jonka tasearvo on noin 7 miljardia euroa. Myymällä rahaston korkotukilainoihin, takausmaksuihin sekä velkoihin liittyvät toiminnot ulkopuoliselle taholle, valtio voisi irrottaa merkittävän osan asuntorahaston tasearvosta uuteen rahastoon. Uuden rahaston tehtävänä olisi rahoittaa esimerkiksi asuntorakentamista tukevia infrahankkeita. Mukana olisi julkisen rahan lisäksi yksityisiä pääomia.

Kolmas vaihtoehto on hyödyntää erilaisia jälkirahoitusmalleja. Mallissa kunta rahoittaa investoinnin mutta valtio korvaa osuutensa jaksotetusti jälkikäteen rakennusvaiheen mukaisesti, mikäli yhdessä asetetut hyötytavoitteet toteutuvat. Valtio voi kattaa sille aiheutuvia kustannuksia investoinnin aikaansaamalla verotuloilla. Voidaan myös harkita vaihtoehtoa, jossa valtion rahoitusosuus ei olisi prosentuaalinen, vaan sidottaisiin euromääräisesti asuntotuotannon määrään (esim. 200 €/k-m²). Tämä ohjaisi infrainvestointeja tehokkaasti niihin hankkeisiin, jotka edistävät asuntotuotantoa eniten.

Osana kaupunkien joukkoliikenneinfrastruktuurihankkeiden rahoitusta on pohdittava myös pidemmän aikavälin tulopohjaa. Ns. ruuhkamaksut voivat olla tällainen väline ainakin pääkaupunkiseudulla. Vaihtoehtona on myös rakentaa järjestelmä, joka muuttaa liikenteen verotusta nykyistä enemmän käyttöön perustuvaksi.

Infrahankkeiden eri rahoitusmallien vertailun kannalta olennaisempaa on arvioida investointien kannattavuutta yhteiskunnalle. Kaikki rahoitusmallit tarvitsevat tuekseen entistä kehittyneempää liikenneinvestointien hyöty-kustannussuhteen laskentamallia, joka ottaa liikkumishyötyjen lisäksi huomioon asuntotuotannosta koituvat taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöhyödyt. Liikennehankkeet tulee arvioida osana laajempaa alue- tai kaupunkikehityksen kokonaisuutta. Liikenneministeriö on linjannut, että liikenne on osa yhteiskuntapolitiikkaa. Sen pitää olla sitä myös hankearvioinnissa. Hyötykustannusmallien kehittäminen on keväällä 2016 käynnissä.

RATKAISU 5: Valmistellaan konkreettinen ehdotus suurten infrastruktuuri-investointien rahoittamiseksi tarkoitetun public-private-rahaston perustamiseksi tavoitteena saada Suomeen merkittävä määrä EU:n investointirahaa.

RATKAISU 6: Valtion asuntorahastoa on kehitettävä vauhdittamaan kasvukeskusten asuntotuotantoa edistäviä infrastruktuuri-investointeja tai niiden lainoituksia.

RATKAISU 7: Valmistellaan suurten raideinvestointien jälkirahoitusmalli, joka perustuu kaupunkien yhdessä sopimiin tavoitteisiin ja jossa valtion raha tulee jälkikäteen, jos tavoitteet ovat toteutuneet.

Asemanseudut kehityskohteiksi

Asemanseudut ovat tärkeitä kaupunkikehityksen paikkoja kaikissa suurissa ja keskisuurissa kaupungeissamme. Kohteet ovat yhtä lailla uusien raiteiden kuten Kehäradan, Länsimetron asemien ja Tampereen ratikan vaikutuspiirissä kuin vanhojen ratojen asemanseuduilla. Uusien raideyhteyksien suunnittelun yhteydessä otetaan aina huomioon tulevan asuntotuotannon sijoittuminen ja muut rakentamistarpeet. Vetovoimaisia kaupunkikeskustoja voidaan laajentaa asemaseuduille uudistamalla ratapihoja, siirtämällä toimintoja muualle tai rakentamalla kansia raiteiden päälle. Kaupunkien tulee hyödyntää asemanseudut paremmin asuntorakentamisessa ja suuret ihmisvirrat kaupallisten palveluiden synnyttämisessä.

Valtiovallan tulee selkeyttää maanomistuksena asemanseuduilla. Edellisellä hallituskaudella aloitettu VM:n johtama selvitystyö on vietävä maaliin. Eräs mahdollisuus on keskittää valtion maanomistus. Liikenteen kannalta tarpeettoman maaomistuksen siirtäminen VR-yhtymältä kaupungille tai erikseen perustettavalle kiinteistöyhtiölle olisi perusteltua. Kaupungilla on suurin intressi alueen- ja maankäytön kehittämiseen. Syntyvät maankäyttöhyödyt voidaan jakaa eri osapuolille siten, että kaikki voittavat – myös maansa luovuttavat tahot.

RATKAISU 8:

- Kaupunki määrittelee yhteistyössä valtion kanssa asemanseudun toiminnallisen sisältösuunnitelman (liikkuminen, asuminen, palvelut, työpaikat).
- Kaupunki ja valtio sopivat hankkeen kustannusten ja hyötyjen jaosta.
- Kaupunkien on huolehdittava siitä, että hankkeet ovat kannattavia. Tämä tulee varmistaa pätevillä menetelmillä tehdyin vaikuttavuusarvioinnein ja rahoitustarkasteleuin.
- Valtiovalta selkeyttää maanomistuksensa yhdelle organisaatiolle, jolle siirretään VR-yhtymälle tarpeettomiksi käyneet maat.
- Asemanseutuhanke tulee organisoida yhdeksi projektiksi, joka toteutetaan vaiheittain. Projektin toteuttamista varten voidaan perustaa kehittämissyhtiö, joka hankkii rahoituksen lainamarkkinoilta. Laina hoidetaan hankkeen tuotoilla kuten kiinteistöjen myyntituloilla, liiketilojen vuokratuloilla ja mahdollisilla ruuhkamaksuilla. Valtion osuus hankkeesta voi tulla jälkirahoituksena, kun asetetut tavoitteet on saavutettu. Projektiyhtiö voidaan muodostaa kahdella vaihtoehdoisella tavalla:
 - A. Valtion kiinteistönomistajalle annetaan laissa oikeus toimia kunnan ja valtion muodostamassa kiinteistöyhtiössä, joka toteuttaa hankkeen. VR Oy:n maan luovutetaan tälle yhtiölle joko kiinteistökauppana tai järjestelyin niin, että VR Oy saa hankkeesta kiinteistötulot toteutuneen asema-kaavan mukaisesti.
 - B. Valtio luovuttaa kaikki maansa voimassa olevan asemakaavan mukaisilla käyvillä hinnoilla kunnalle, joka vastaa alueen kehittämisestä kokonaisuudessaan. Kunta toteuttaa hankkeen ja siihen liittyvät raideliikennejärjestelyt.
- Kaupunkien tulee välittömästi lisätä asemanseutujen vetovoimaa ja palvelukykyä pienin konkreettisoin teoin, esimerkkinä liityntäpysäköinti, pyöräparkit ja uudet liikumisen palvelut.

Liite 1. Osallistujat

Ahonen Anna-Mari	Suomen kasvukäytävä
Antikainen Janne	MDI
Aro Timo	MDI
Brotherus Juhana	Hypo-pankki
Harjuniemi Matti	Rakennusliitto
Hievanen Sauli	SAK
Holstila Eero	MDI
Hämäläinen Timo	MDI
Immonen Mari	Espoo
Jalasto Petri	MDI
Kankaala Kari	Tampere
Kirkkola Antti	Turku
Kostiainen Juha	YIT
Laakso Seppo	Kaupunkitutkimus TA Oy
Laavi Elina	Lahti
Lehtovuori Panu	TTY
Linnamaa Reija	Tampere
Lätti-Hyvönen Sirpa	Kuopio
Majjala Olli	YM
Majuri Tarja	Hämeenlinna
Myllyvirta Jyrki	Lahti
Pakarinen Sami	Rakennusteollisuus RT ry
Pauna Ari	Hypo-pankki
Pipatti Tarmo	Rakennusteollisuus RT ry
Randell Aleksi	Turku
Rautiola Matti	Rakennustietosäätiö RTS
Rehunen Antti	Suomen ympäristökeskus
Ristimäki Mika	Suomen ympäristökeskus
Ruohonen Kari	Asiantuntija
Salmi Anni	TEM
Savikko Teuvo	Espoo
Soininvaara Osmo	MDI
Suvanto Antti	Suomen pankki
Tolonen Satu	MDI
Vartiainen Perttu	MDI
Vatilo Matti	YM
Virtanen Jarkko	Turku