

A large crowd of people holding umbrellas, overlaid with a white grid. The image is in a reddish-brown monochrome color scheme. The text is overlaid on the grid lines.

Yhdyskuntasuunnittelu

2024 : 2-3

Supistuvat ja eriytyvät kunnat

Toimitus

Päätoimittaja	Anssi Joutsiniemi anssi.joutsiniemi@oulu.fi
Toimitussihteeri	Mikko Saukkomaa, toimitussihteeri@yss.fi
Toimituskunta	Samuli Alppi Christer Bengs Venla Bernelius Eeva Berglund Mika Hyötyläinen Mervi Ilmonen Teemu Jama Anssi Joutsiniemi Pasi Mäenpää Pilvi Nummi Jani Päivänen Annuska Rantanen Sirkku Wallin
Ulkoasu	Bade Oy
Kannen kuva	<i>Kouvola-päivät Kauppalankadulla, Aune Rautio, Poikilo-museot</i>
Paino	J-Paino Hiirikoski Oy, Helsinki
Irtonumeroiden myynti	Tiedekirja Irtonumeron hinta: 17 euroa

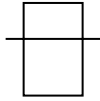
Yhdyskuntasuunnittelun seura (yss)

Yhdyskuntasuunnittelun seuran jäseneksi voi liittyä osoitteessa

<http://www.yss.fi/yhteystiedot/jaseneksi-liittyminen>.

Seuran jäsenet saavat Yhdyskuntasuunnittelu-lehden (4 numeroa/vuosi) kotiin kannettuna, pääsevät jäsenhintaan seuran tapahtumiin ja saavat sähköpostitse tietoa ajankohtaisista yhdyskuntasuunnittelun tapahtumista. Jäsennyteen liittyvissä kysymyksissä ja yhteisöjäsenyydestä voi ottaa yhteyttä seuran sihteeriin (yss@yss.fi).

Seuran sähköposti	yss@yss.fi
Seuran verkko-osoite	http://www.yss.fi
Seuran Facebook-tili	https://www.facebook.com/yhdyskuntasuunnittelu/
Seuran X-tili (entinen Twitter)	https://twitter.com/yss_ry
Lehden verkko-osoite	https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu



Sisältö

PÄÄKIRJOITUS		
Anssi Joutsiniemi	Osallistumista vesperin aikaan	4
TIEDOTE		
Anssi Joutsiniemi	Muutoksia lehden palstoihin	10
MITÄ NYT?		
Lauri Jääskeläinen	Kiihtyykö polarisaatio?	12
ARTIKKELIT		
Janne Oittinen	Asemakaavoituksen keinot yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa väkiluvultaan vähenevässä kunnassa – Kouvolan tapaustutkimus	15
Olli Lehtonen ja Hilkka Vihinen	Monipaikkaisuudesta aiheutuvat kuntatason rahavirrat: alueellisesti eriyttävä vaikutus ja haasteet kuntien tasausjärjestelmille	37
KATSAUS		
Tommi Henriksson	Suomalaisen kaupunkirakentamisen finansialisaatio	67
KIRJA		
Olga Juutistenaho	Monien tarinoiden kaupunki: narratiivit Helsingin ranta-alueiden suunnittelussa (The Narrative Turn in Urban Planning: Plotting the Helsinki Waterfront)	74

Osallistumista vesperin aikaan

Maankäyttö- ja rakennuslaki viettää tekstiä kirjoittaessani viimeisiä kuu-kausiaan yhtenäislainsäädäntönä. Vuoden 2025 alusta rakentaminen ja sen valvonta erkanevat muusta kaavoitusta koskevasta sääntelystä ja kulkevat omia polkujaan. Samalla ympäristöministeriön aloittama osallistuvan suunnittelun aamurukous – liturgia oikea-aikaisen osallistumisen vaikutuksesta kaavoituksen sujuvoittajana – näyttää unohtuneen.

Olen henkilökohtaisesti vältellyt kaikenlaista osallistumista yksinkertaisesti siitä syystä, että oikeustajuni mukaan asukkailla on oltava oikeus asiantuntevaan julkisen hallinnon toimintaan ja hyvään elinympäristöön ilman, että heidän on sen puolesta taisteltava. Jos näin ei ole, eikä asiantuntija olekaan asiansa tuntija tai erehdymme jatkuvasti sekoittamaan erityisintressin ja yleisen edun, järjestelmä on perustavalla tavalla rikki. (Uusitalo, 1990; Joutsiniemi, 2022)

Koska osallistumisen ainoaksi mielekkääksi motiiviksi on jäänyt omista oikeuksistaan kiinnipitäminen, olemme siirtyneet syvälle Pierre Rosanvalonin (2008, 2013) kuvaamaan vastademokratian maailmaan. Sitä voi kutsua yhteiskuntaan osallistumisen lajityypiksi, mutta kyse on pohjimmiltaan julkishallinnon asiantuntijuuden ja legitimitietin kyseenalaistamisesta – huudosta oikeuden puolesta hallinnollisesti jaettuja mandaatteja vastaan.

Havainnollistan suomalaisen osallistumisen vinoutumia kahdella tuoreella esimerkillä, joissa kaavoitushankkeiden osalliset ovat pyytäneet tulkinta-apuani. Usein kaavoituskonflikteissa on kyse tilanteista, joissa hankkeen julkilausutut tavoitteet eivät toteudu paikallistasolla tai hyödyt ja haitat jakautuvat epätasapainoisesti.

Yliopistolaisen näkemystä kaivataan, kun kaavoitus ylittää kaikesta juridishallinnollisesta rationaliteetistaan huolimatta keskivertokansalaisen käsityskyvyn. Mitä syvemmälle asiaa tarkastelen, sitä vakuuttuneemmaksi tulen siitä, että virallinen osallistumisjärjestelmä on rakennettu tavalla, joka jättää tavalliselle, ympäristöstään kiinnostuneelle kansalaiselle vain vähän todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Topeliuksenbulevardi?

Ensimmäinen esimerkkini liittyy Helsingin Yleiskaava 2013:ssa esitetyistä kaupunkibulevardeista alkanutta tapahtumaketjua. Vihdintien ”bulevardisoinnin” johtajatuksena on raitiotieverkko, jonka tavoitteena on tukea kaupunkimaisen ja uudistuvan kaupunkirakenteen kehitystä. Toteutus edellytti kaupungilta uuden raitioteiden yleissuunnitelman laatimista. Topeliuksenkadun taloyhtiöiden asukkaat havahtuivat raideyhteyden tuomiin muutoksiin, eivätkä tunnistanee hankkeen perusteena käytettyjä hyötyjä. He pyysivät minulta lausuntoa näkemyksilleen, joita pidin varsin perusteltuina.

Jatko oli tyyppillinen: asukkaat osallistuivat koko prosessin ajan, mutta eivät saaneet mitään muutosta aikaiseksi, joten he tekivät asiasta oikaisuvaatimuksen. Sen käsittely taas oli epätyypillinen: Helsingin kaupunki jätti oikaisuvaatimukset käsittelemättä, perusteenaan aiemman päätöksen (eli valtuuston valituskelpoisen yleissuunnitelman) toimeenpano, joka ei ole valituskelpoinen. Suomeksi sanottuna viesti siis oli: olette myöhässä, juna meni jo.

Keväällä 2025 päätösestä tehtiin kaksi kunnallisvalitusta asian käsittelemättä jättämisen vuoksi. Valitusten perusteena oli, että lautakunta oli ylittänyt toimivaltansa, sillä yleissuunnitelmaan oli tehty merkittäviä muutoksia: budjetti oli kaksinkertaistunut ja hankkeen hyöty/kustannussuhde romahtanut. Marraskuussa hallinto-oikeus antoi päätöksensä, joka oli yksiselitteinen: ”Lautakunnan ei olisi tullut jättää mainitusta päätöksestä tehtyjä oikaisuvaatimuksia tutkimatta käyttämällään perusteella. Valituksenalainen päätös on siten lainvastainen.”

Hallinto-oikeuden päätös ei ollut pelkästään juridista muutoseikkojen käsittelyä, vaan se koskettaa syvällisesti myös suunnittelun sisältöjä. Päätöksessään ”[h]allinto-oikeus palauttaa asiat lautakunnalle uudelleen oikaisuvaatimuksina käsiteltäviksi”. Tämä avaa mielenkiintoisen kysymyksen: kuinka Helsinki ja sen kaavoitusorganisaatio reagoivat käänteeseen? Valitaanko sisuuntunut eteneminen ja nimbyilyksi leimaaminen, vai otetaanko oikaisuvaatimukset vakavasti? Koska asia on päätynyt hallinto-oikeuteen, tyyppillinen vastausformaatti (”Tutustuttuaan esitettyihin näkökulmiin lautakunta toteaa ... mutta ei aihetta muutoksille”) ei tunnu enää mahdolliselta.

Lakitekstin lukeminen on toisenlaista kapulakieltä kuin suunnitteluasiakirjat, mutta pinnistellen voin tiivistää asian seuraavasti: Vaikka hallinto-oikeuden päätös on muodollisesti menettelytapaa koskeva, ja nimenomaisesti kiistää arvioivansa itse suunnitteluprosessia, käytännössä se tekee juuri niin. Päätöksen perusteluna oli, että lautakunta ylitti toimivaltansa, koska käsitelty asia (budjetin ylitys ja heikko kustannus/hyötysuhde) ei vastannut valtuuston yleissuunnitelmassa määriteltyä mandaattia. Loogisesti ajatellen

vaihtoehtoina on siis 1) saada hankesuunnitelma muokattua yleissuunnitelman toimeenpanosuunnitelmaksi tai 2) hakea kaupunginvaltuustosta päätös kalliimmalle ja huonommalle suunnitelmalle, joka voitaisiin panna toimeen.

Tämä tapaus edustaa demokratian oikeudellistumista puhtaimmillaan. Vastademokratian ilmentymiä voi nähdä jopa hallinto-oikeuden päätöksen sanamuodoissa: ”Hallinto-oikeus toteaa, että lautakunnan harkintavallan käytön laillisuuteen hankesuunnitelman hyväksymistä koskevassa asiassa liittyy kunnan jäsenten valvontaintressi”.

Kun nyt tälle valvonnan tielle on lähdetty ja sille on annettu aihetta, mielenkiinto kohdistuu jatkoprosessiin. Mitä valtuusto päättää Vihdintien bulevardia koskevassa asemakaavapäätöksessä, joka tehdään todennäköisesti tämän lehden ollessa painossa? Entä kuinka laajalle päätöksentekoon aktiivisten kansalaisten tekemät havainnot kantavat? Suunnitteluprosessin aikana hankkeen hyöty/kustannussuhde on pudonnut 0,7:stä 0,2:een, kun esimerkiksi MAL-hankkeiden pitäisi tavoitella pikemminkin ykkösen tuntumaa.

Asukkaat ovat kirjelmöineet niin liikenne- ja viestintäministeriöön (LVM) kuin Traficomiin, ja heidän saamansa vastaus herättää vain lisäkysymyksiä. Hankkeelle oli myönnetty 105 miljoonan valtionavustus jo tammikuussa 2024, ennen kuin kunnallisvalituksen vuoksi valmisteluun palautettu päätös oli tehty! Tämä viittaa siihen, että hankkeella on ollut jonkinlainen ohituskaista hallinnon kaikilla tasoilla.

Tiedon valtatiellä maalaismaisemassa

Toinen esimerkki edustaa osallistumisen absurdiuden toista ääripäätä, mutta on yhtä ajankohtainen kuin edellinen tapaus. Kyse on Nurmijärven Sudentullin kaavahankkeesta, jossa kunta pyrkii asemoitumaan teknologiakehityksen keskiöön ja luomaan samalla uusia työpaikkoja (Nurmijärvi, 2024). Päällisin puolin hanke on edennyt lähes oppikirjamaisesti: kunta on laatinut yleiskaavan, hankkinut maat omistukseensa ja edennyt normaalisti parinkymmenen lainmukaisen selvityksen sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmien pohjalta. Enää jäljellä ovat kaavarutiinit ja nähtävillä olot. Päätän osallistua.

Tilaisuudessa on ammattimainen fasilitaattori, kunnan edustajat, energiayhtiön edustaja kunnan sopimuskumppanina – sekä kahvia ja pullaa. Paikalla on noin 30 henkilöä, joista puolet edustaa edellä mainittuja tahoja. Valmistelujen ja käynnistysvaiheen kuulemisten tulokset on tiivistetty yhteen lauseeseen: ”Hankkeelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisuvaihtoehtoa ja poikkeaminen on tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.” Odotan innolla, että näen ratkaisuvaihtoehdot, mutta esillä onkin vain kaavaluonnos (kuva 1). Pääasiallinen sisältö on yksi noin 60 heh-

Tilaisuus päättyy, mutta herättää enemmän kysymyksiä toimintaperiaatteista. Kuinka huonoa suhteellisuudentajua ja pelisilmää vaaditaan kunnan hallinnolta tai hankkeen toisena osapuolena toimivalta sopimuskumppanilta, jotta omaa sopimusvarausta perustellaan ”vihreällä siirtymällä”, vaikka keskustelua käydään tyhjänsä seisovan hirsirunkoisen Jussilan talon mahdollisista romahtamisen vaaroista? Näin ristiriitainen viestintä ei edistä luottamusta asukkaiden ja hankkeen välillä.

Kuinka laskelmoivaa on pyytää asukkailta mielipiteitä, joilla ei mitenkään voi vaikuttaa itse suunnitelmaan? Tontin rakennustehokkuus on $e=0.8$ ja rakennusoikeutta on 485 000 kem. Jos tämä rakennetaan kaavan sallimaan täyteen korkeuteen kolmessa yhdeksän metriä korkeassa kerroksessa, rakennusmassan tilavuudeksi muodostuu 4,365 miljoonaa kuutiota. Mitoituksen suuruusluokka on niin valtava, että tein itsekin aluksi kertaluokan virheen: rakennus todellakin vastaa kooltaan 40 eduskuntataloa. Tällaisella rakennusoikeuden tuotolla luulisi olevan mahdollista sekä suojella alueen rakennuksia että turvata asukkaiden toivomaa kulttuuritarjontaa. Joku tästä varsin vaatimattomasta osallistilaisuudesta kuitenkin jo pahastui (Metsälä, 2024); toivottavasti ei valita.

Lopuksi

Vaikka käsittelen näitä tapauksia osallisten näkökulmasta, tunnen suurta sympatiaa omaa ammattikuntaani kohtaan. Tunnistan tapaukset oireeksi, jonka juuret ovat itsetarkoituksellisessa selvitysten tuottamisessa – kuten kollega kuvasi osuvasti jo 10 vuotta sitten (Yli-Jama, 2014). Ratkaisuja tähän ei ole etsitty. Viimeisen vuosikymmenen aikana hallitusohjelmien tavoitteena ei ole kuitenkaan ollut perustuslain toimeksiannon mukainen osallisuuden edistäminen, vaan juridisten keinojen etsiminen osallisuuden rajoittamiseksi (ks. esim. Mäkinen, 2016; Häkkänen, 2024).

Pian neljännesvuosisata on yritetty väistää faktaa, että osallistuvan suunnittelun ongelma ei ole suunnittelussa vaan kunnallislainsäädännössä ja -hallinnossa. Lain kehityshistoriaa koskevia analyttisiä ja kriittisiä esityksiä on runsaasti. Mäntysalo ja Nyman (2001) tunnistivat jo varhain MRL:n peruskäsitteiden patologiset piirteet. Suunnittelun olemus perustuu tulevaisuutta koskeviin järjestelyihin, kun taas kaavoituksen kiinteistöjen hallintaoikeuksien järjestelyyn. Bengs (2010) on puolestaan osuvasti kuvannut lainsäädännössämme ”tapahtuneita muutoksia siirtymänä asukaskeskeisestä ja lopputuloksen laatua painottavasta suunnittelusta tuottajakeskeiseen ja suunnitteluprosessia painottavaan suunnitteluun.”

On vaikea sanoa, kumpi ilmiö on haitallisempi: osallistumisen raskaus vai sen tyhjiys. Selvää kuitenkin on, että niin kuormittavuus kuin ontous korostavat kaavoituksen itsetarkoituksellisuutta. Osallistuminen on yhä harvemmin todellinen väylä vaikuttamiseen. Ensimmäinen ongelma on aineiston paisuminen: suunnitteluaineistot ja prosessit ovat muuttuneet niin raskaiksi ja monimutkaisiksi, että tavallisen osallistujan on lähes mahdotonta omaksua riittävästi tietoa antaakseen merkityksellistä panosta. Toisin sanoen, osallistumisen edellytyksistä on tehty ylivoimaisia.

Toinen huolestuttava piirre on kaavasunnitelmien yleisyys. Osallistuminen menettää merkityksensä, kun suunnitelmat esitetään liian varhain tai niistä tehdään niin yleisluontoisia, ettei konkreettisiin kysymyksiin vaikuttaminen ole mahdollista. Lopputulos on näennäisdemokratia, jossa kaikki muodolliset reitit osallistua ovat olemassa, vaikka ne ovat käytännössä umpikujia. Tämä luo illuusion avoimuudesta samalla kun vaikutusvalta keskitetään takaisin hallinnon ja projektien taustatoimijoille. Virallisten suunnitelmien rinnalle on syntynyt erilaisten sopimusten ja epävirallisten kaavarunkojen ja verkosto-toimijoiden arena, jossa suunnitelmien sisällöistä päätetään omavaltaisesti.

Anssi Joutsiniemi

Kirjallisuus

- Bengs, C.** (2010). Yhdyskuntasuunnittelu ruotsalaisittain – mielikuvien ihanuus. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 48(4), 51–76
- Häkkänen, M.** (2024). *Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa: Oikeudellinen selvitys*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Joutsiniemi, A.** (2022). *Kaupunkitutkijan apologia: Kun maakuntatarkastelu meni päinmäntyä*. Aalto Blogs – Puheenvuoroja 11.11.2022. Aalto-yliopisto. Saatavilla <https://ourblogs.aalto.fi/puheenvuoroja/kaupunkitutkijan-apologia-kun-maakuntatarkastelu-meni-pain-mantya>
- Nurmijärven kunta** (2024). 3-351 Sudentullin työpaikka-alue. Ajankohtaiset asemakaavat. Saatavilla <https://www.nurmijarvi.fi/kuntalaisen-palvelut/maankaytto-ja-liikenne/kaavoitus/ajankohtaiset-asetakaavat/3-351-sudentullin-tyopaikka-alue/>
- Metsälä, S.** (2024). Datakeskusta ei tule rakentaa Sudentullin alueelle. *Nurmijärven Sanomat* 30.11.2024. Saatavilla <https://naakoislehti.media.fi/nurmijarvenuutiset/18d47bfe-9fed-42f5-808b-7ce042857898/2>
- Mäkinen, E.** (2016). Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? *Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö*. Ympäristöministeriön raportteja 2016:10. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntyselä, R. & Nyman, K.** (2001). *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto, Julkaisu A 30. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Uusitalo, P.** (1990) Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.) *Suomi 2017*. Gummerus, 289–310.
- Yli-Jama, K.** (2014). Selvitystalous. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 52(3), 55–56.

Muutoksia lehden palstoihin

Yhdyskuntasuunnittelun seura on ollut mukana yhtenä kuudesta seurasta perustamassa uutta rakennetun ympäristön verkkojulkaisua. Vuoden valmistelutyön jälkeen avautunut verkkojulkaisu – Aukio – aloitti toimintansa vuoden 2024 lopussa. Julkaisun tavoitteena on parantaa suomalaisen rakennetun ympäristön viestintää ajankohtaisista teemoista ja tarjota syvällisempään asiantuntijuuteen perustuvaa sisältöä kuin mitä klikkimedian paineessa toimivat sanomalehdet pystyvät tuottamaan. Pääset tutustumaan julkaisuun helposti osoitteessa <https://aukiolla.fi/>

Yhdyskuntasuunnittelu-lehdellä on perinteisesti ollut kaksi kirjoituskategoriaa: artikkelit ja katsaukset. Artikkelit koostuvat vertaisarvioidusta tutkimuksista, joiden lähestymistapa on tieteellinen. Katsaukset puolestaan käsittelevät yhdyskuntasuunnittelun erityiskysymyksiä ja keskustelunaloitteita journalistisemmalla otteella. Näiden lisäksi lehti julkaisee teemapalstoja, jotka vastaavat kohdennettuihin tarpeisiin.

Uuden verkkojulkaisun myötä osa lehden kirjoitustarjonnasta oletettavasti päättyy julkaisuuteen pikemmin Aukion kuin neljästi vuodessa ilmestyvän painetun lehden kautta. Tämä tarjoaa myös mahdollisuuden arvioida uudelleen Yhdyskuntasuunnittelun sisällöllisiä painotuksia.

Tieteellisillä artikkeleilla on vakaa ja tärkeä rooli akateemisessa tiedontuotannossa ja meritoitumisessa. Erityisesti Suomen paikallisiin erityispiirteisiin ja suomenkieliseen julkaisemiseen keskittyvien artikkelien julkaiseminen on lehden ydintehtävä, josta pidämme kiinni jatkossakin. Suurimman muutoksen mahdollisuuden näemme painavampien katsauksien joukossa. Näitä niin kutsuttuja ”ylipitkiä” katsauksia olemme julkaisseet vuosien mittaan säännöllisesti, mutta vuoden 2025 alusta alkaen haluamme virallistaa tämän kirjoitustyypin uudeksi kategoriaksi, jota kutsumme kriittiseksi esseeksi.

Nykyisillä teemapalstoilla on jatkossakin paikkansa, mutta aiomme yhdessä Aukion toimituskunnan kanssa arvioida julkaisuille sopivinta kanavaa. Yhdyskuntasuunnittelu-lehti julkaistaan myös jatkossa journal.fi-alustalla, jonne saamme kevään 2025 aikana digitoitua koko lehden historian vuodesta 1963 alkaen.

Kriittinen essee

Pituus: 20 000–30 000 merkkiä (sisältäen välilyönnit).

Tavoite ja luonne: Kriittinen essee on kirjoitustyyppe, joka sijoittuu tieteellisen artikkelin ja katsauksen väliin. Se tarjoaa mahdollisuuden niin tutkijalle ja opettajalle kuin viranhaltijalle ja konsultille, tarkastella yhdys-

kuntasuunnittelun tai kaupunkitutkimuksen teemoja luovasti ja kriittisesti ilman perinteisen tieteellisen artikkelin muotoa. Essee painottaa ajatuksellista kehittelyä, innovatiivisia näkökulmia ja henkilökohtaista otetta, mutta perustuu kriittiseen taustatietoon ja lähdemateriaaliin.

Kirjoitustapa: Esseän kieli on argumentoivaa ja selkeää, mutta sen tyyli sallii vapaamman ja retorisesti vivahteikkaamman otteen kuin tieteellinen artikkeli. Kirjoittajan oma ääni saa kuulua, kunhan esitetyt väitteet ovat perusteltuja ja niiden tausta on lukijan jäljitettävissä.

Soveltuvuus ja aihepiirit: Essee on tarkoitettu erityisesti ajankohtaisten, nousevien ja kokeellisten aiheiden käsittelyyn. Se sopii esimerkiksi seuraaviin:

- Uusien ideoiden tai lähestymistapojen esittely ja argumentointi.
- Kriittinen analyysi yhdyskuntasuunnitteluun tai kaupunkitutkimukseen liittyvistä ongelmista tai ilmiöistä.
- Yhdyskuntasuunnittelun historian ja käytännön yhdistäminen luovalla tavalla.
- Teoreettisten näkökulmien avaaminen ja/tai problematisointi.

Esseen esimerkkirakenne:

- Johdanto: Esseän kysymyksen tai teeman esittely sekä kirjoittajan näkökulman ja lähestymistavan määrittely.
- Pääosio: Ajatusten kehittäminen, jossa kirjoittaja hyödyntää tarvitsemiaan lähteitä ja argumentoi kantansa selkeästi ja johdonmukaisesti. Rakenne voi olla temaattinen, tarinamuotoinen tai keskusteleva.
- Päätelmät: Yhteenveto ja pohdinta, joka voi sisältää avoimia kysymyksiä jatkotutkimukselle tai käytännön sovelluksia.

Julkaisuprosessi: Kriittisen esseän arvioinnin ja julkaisupäätöksen tekee lehden toimituskunta. Toimituskunta voi hyödyntää ulkopuolisten asiantuntijoiden apua asiatarjonnassaan.

* * *

Tarkemmat tiedot kirjoituskategorioista ja julkaisuista löytyvät osoitteesta <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/about/submissions>

Anssi Joutsiniemi

Mitä nyt?

Kiihtyykö polarisaatio?

Jo parin vuosikymmenen ajan tilastollinen tarkastelu on osoittanut Suomen jakautuvan kiihtyvästi taantuviin, kehittyviin ja paikallaan pysyviin alueisiin. Kun syntyvyys on ollut jo pitkään laskusuunnassa eikä vierasmaalaisilla vajetta ole paikattu, kehitys on vaikuttanut vääjäämättömältä. Lukumääräisesti suurin osa kunnista kuuluu väestöltään väheneviin ja samalla asukaskunta ikääntyy.

Kiintoisaa on, ettei tilanteeseen ole kauheasti havahduttu perinteisen suunnittelun keinojen puolella. Poliittisille päättäjille negatiivisen kasvukierteen yhtälön ratkaiseminen on epämieluisa tehtävä. Vastaavasti muutama kasvava talousalue on joutunut painiskelemaan riittävän asuntotuotannon ja palvelukysynnän tarpeen kanssa.

Onnistuneitakin esimerkkejä löytyy. Tampere on muuttanut profiiliansa perinteisestä teollisuuskaupungista monipuolista palvelua, kulttuuria ja urheilua edistäväksi keitaaksi, jossa sekä siellä asuvien että vierailevien viihtyvyyteen on onnistuttu löytämään toimivia konsepteja. Löytyy myös useita keskisuuria talousalueita ja kaupunkeja, jotka Tampereen tavoin ovat tehneet uutta tulemistä. Usein siihen on tarvittu elinkeinorakenteen uudistumista ja yrittäjyyttä. Oma lukunsa on pohjoisen Suomen matkailu, jonka imuun päässeet kunnat ovat nousseet talousmittareiden kärkeen aiempien talousvaikeuksien jälkeen.

Mikä sitten on julkisen vallan rooli? Jatkuuko vai kiihtyykö polarisaatio sitä mukaa kun julkista taloutta rukataan ja leikataan?

Lineaaristahan kehitys ei koskaan ole. Yllätyksiä tulee aina. Kuluvalle vuosikymmenellä niitä on koettu jo kaksi – pandemia ja Ukrainan sota. Molemmilla odottamattomilla ja edelleen päällä olevilla tapahtumaketjuilla on ollut – ja tulee olemaan vielä pitkään – myös aluepoliittisia vaikutuksia. Pande-

mian myötä etätyö kasvoi ennen näkemättömiin mittoihin. Siistiä sisätyötä tekevien ei enää juuri tarvinnut kantaa huolta pitkistä työmatkoista. Moni kuihtuva kunta sai uusia, jos ei pysyviä niin ainakin entistä suuremman osan vuodesta kunnan palveluja käyttäviä. Osa ehkä muutti kirjoillekin aiempaan kakkoskotikuntaansa kasvattamaan sen verokertymää. Venäjän hyökkäys vaikutti välittömästi ja täysin odottamattomasti sotaa pakoon lähteneiden maahanmuuttoon Venäjän toiseen rajamaahan, Suomeen.

Valtaosin maahan tulleet ukrainalaiset ja perinteiset työperäiset maahanmuuttajat ovat asettautuneet pääkaupunkiseudulle. Tilastollisesti merkittävyyksiä keskittymiä on myös Pohjanmaalla, jossa erityisesti kasvihuoneelinkeino on työllistänyt vierasmaalaisia. Uutena ja kasvavana ryhmänä ovat hoitoalan työntekijät, joita julkisen sektorin työnantajat käyvät rekrytoimassa muun muassa Filippiineiltä.

Valtion nykyisellä politiikalla tulee osaltaan olemaan ehkä yllättävänkin kauaskantoisia ja polarisaatiota edistäviä vaikutuksia. Ehkä merkittävin muutostekijä on asuntopolitiikka ja sen alasajo, jota vahvistaa välttämättöminä pidetyt sosiaaliturvan leikkaukset. Asumistuen leikkaus, tuetun asuinrakentamisen karsiminen ja uusien asumisoikeusasuntojen rahoituksen päättyminen aiheuttavat arvaamattoman kauaskantoisia muutoksia. Jo nyt on nähty vilkastunutta muuttoliikettä kalliimmilta asuinalueilta kauempana kasvukeskuksista sijaitseville alueille ja samalla usein kooltaan pienempiin asuntoihin.

Viime kädessä polarisaation kehitys riippuu siitä, miten eri alueiden elinkeinorakenne kasvaa. Tuuli- ja aurinkovoima on jo tuonut joihinkin kuntiin myönteistä pohinää. Vihreän siirtymän jättihankkeet odottavat kuntien kaavapäätöksiä, joita lain muutoksillakin pyritään nopeuttamaan. Hyvinvointialueiden määrää jouduttaneen jatkossa karsimaan. Niin sanotuilla syvän maaseudun alueilla väestön ikääntyessä myös rakennuskanta ikääntyy ja menettää arvonsa. Polarisaatio koskettaa myös fyysistä ympäristöä. Kielteisten vaikutusten eliminoimiseen kaivataan yhdyskuntasuunnittelijoilta uusia innovaatioita.

Lauri Jääskeläinen

Asemakaavoituksen keinot yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa väkiluvultaan vähenevässä kunnassa: Kouvolan tapaustutkimus

Janne Oittinen

Suurimmassa osassa suomalaisista kunnista väkiluku on kääntynyt laskuun. Asemakaavat, jotka on laadittu kunnan kasvaessa tai kunnan hakiessa kasvua, aiheuttavat toteutumattomina kunnille merkittäviä maankäytöllisiä haasteita. Kouvolan, kuten monien muiden kuntien, maankäytön suunnittelun on reagoitava tähän tilanteeseen, mutta nykyinen maankäytön suunnittelujärjestelmä on suunniteltu lähtökohtaisesti ohjaamaan kasvua. Jos kunnan tavoite muuttuu kasvun tavoittelusta väkiluvun ylläpitoon tai väkiluvun vähentyessä haittojen minimointiin, pitäisi tämän näkyä myös maankäytön ja kaavoituksen ratkaisuisissa. Kouvolan tapaustutkimus paljastaa, että osa ratkaisuisista toimii jo nykyisen järjestelmän puitteissa, mutta työkaluja on kehitettävä.

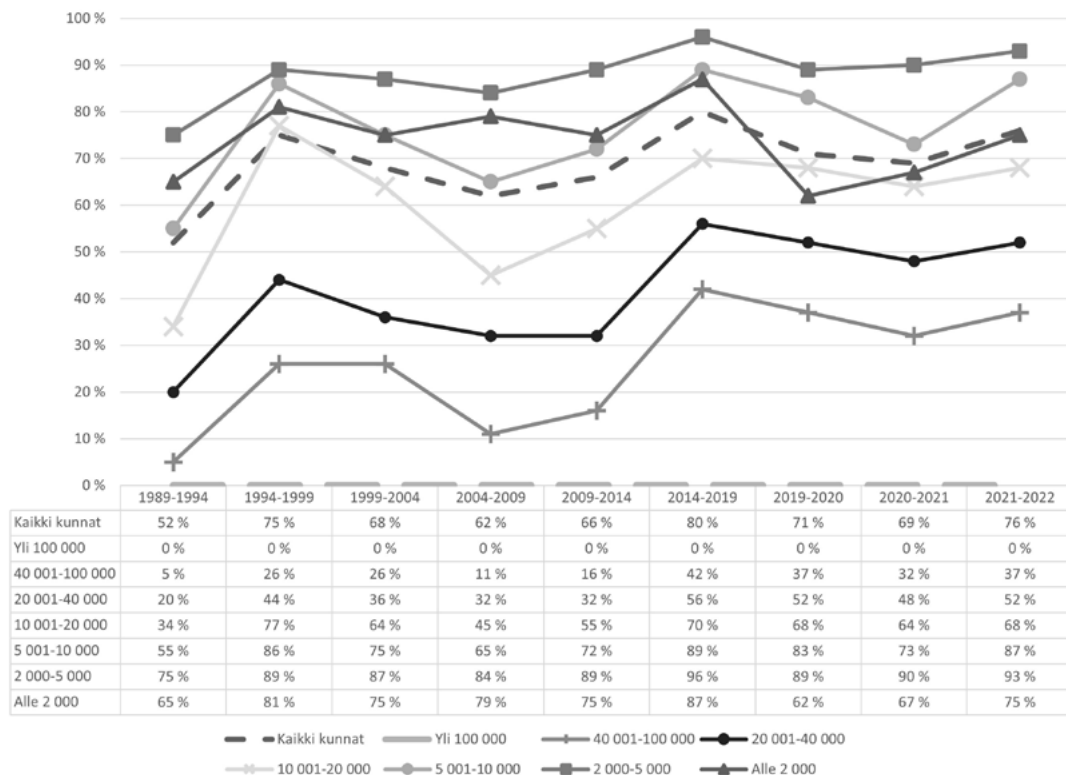
Avainsanat: kaavojen kumoaminen, maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitustyökalut, supistuminen

DOI: 10.33357/ys.137165.

Johdanto

Merkittävä osa Suomen kunnista menettää väestöään (Makkonen ym., 2022). Väkiluku väheni neljässä viidestä kunnasta ennen koronapandemiaa (kuva 1), ja vastaava kehitys jatkui jälleen vuoden 2022 lopussa. Tämä artikkeli tutkii, miten maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiset kaavoituksen työkalut

Väkiluvultaan supistuvien kuntien osuus



KUVA 1 Suomen kuntien väkiluvun kehitys VM:n ryhmittelyn mukaisesti. Koronapandemian vuodet on esitetty tarkemmalla vuosijaottelulla. (Lähde: Tilastokeskus, 2023)

toimivat väkiluvun vähentyessä ja miten niitä voidaan käyttää supistumisen ohjaamiseen.¹ Asiaa lähestytään Kouvolan kaupungissa tehtyjen ratkaisujen ja kaupungin kaavoittajien näkökulmasta.

Maankäytön ohjauksen teknis-juridisten työkalujen toimivuudesta supistumisen olosuhteissa ei ole laajasti kotimaista tutkimusta.² Maankäyttö- ja rakennuslain sekä sille perustuvan kaavoitusjärjestelmämme ohjauskyky on muuttuneessa tilanteessa epäselvä. Lisäksi herää kysymys siitä, miten kaavoituksen työkaluja voisi hyödyntää innovatiivisesti estämään haitalli-

1 Shrinking-ilmliölle ei ole vakiintunutta termiä suomeksi. Supistuminen ja taantuminen ovat yleisempiä käytettyjä käännoöksiä. Tässä artikkelissa termiä "supistuminen" käytetään kuvaamaan shrinking-ilmliöitä ja termiä "väkiluvun vähentyminen" ilmaisemaan kunnan asukasmäärän vähentymistä.

2 Raatikainen (2004) ja Rajaniemi (2006) ovat käsitelleet aihetta eniten väitöskirjoissaan. Aiheesta on olemassa väestötieteellistä ja tilastollista tutkimusta. Yleisesti supistumisesta on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut nähtävissä tutkimusjulkaisujen määrän lisääntyminen. Esimerkiksi Fennia on julkaissut vuonna 2022 kokonaisen numeron ilmliöstä

set vaikutukset, vai pitäisikö esimerkiksi lakia muuttaa vastaamaan nykyisiä olosuhteita.

Suomen kunnilla on kaavanlaadintamonopoli. Asemakaavat on laadittu määrättyssä tilanteessa ohjaamaan maankäyttöä määrättyyn kehityksen suuntaan, mutta kunnan nykyinen tahtotila saattaa poiketa tästä. Esimerkiksi tulevaisuuden kuva voi olla eri kuin kaavaa laadittaessa. Muuttunut tilanne voi vaatia radikaalejakin ratkaisuja väkiluvun vähentyessä etenkin, jos kaavoitetut alueet eivät toteudu. Toteutumattomien asemakaavojen kumoaminen ja muuttaminen voi olla edessä useammalla kunnalla tulevaisuudessa. On nähtävissä trendi, jossa osa kunnista reagoi väkiluvun vähentymiseen tarjoamalla halvalla omakotitalotontteja, jotta kuntaan muuttaisi uusia asukkaita.³ Tällaisten ratkaisujen käyttäminen hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja aiheuttaa kunnallistekniikan rakentamisen sekä ylläpidon kautta merkittäviä kustannuksia (Humer ym., 2019; Raatikainen, 2004).

Artikkelin aluksi tarkastellaan supistumista käsitteellisenä ilmiönä ja eritellään maankäyttö- ja rakennuslain kaavoituksen työkaluja suhteessa supistumiskehitykseen. Tämän jälkeen artikkeli kytkee käsitteistöä ja työkaluja käytäntöön tarkastelemalla Kouvolan kaupungin ratkaisuja ja metodeja. Kouvossa on toimittu asemakaavoitettujen alueiden yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ylläpitämiseksi. Kouvolaisten kaavoittajien toimenpiteisiin kuuluu muun muassa tonttien poisto tai virkistysalueeksi muuttaminen. Lopuksi artikkeli pohtii, miten työkaluja pitäisi kehittää tulevaisuudessa vastaamaan paremmin supistumisen haasteisiin.

Artikkelin tarkoitus ei ole kertoa, mitä pitää tehdä. Sen sijaan tarkoituksena on Kouvolan esimerkin kautta tuoda esille haasteita, jotka liittyvät supistuvien kuntien kaavalliseen ohjaukseen Suomessa. Tarkoituksena on avata keskustelu ja tuoda kouvolaisten kaavoittajien huomiot laajemman asiantuntijajoukon pohdittavaksi. Vaikka kaavoitusjärjestelmämme on viritetty kasvun hallinnan olosuhteisiin (Rajaniemi, 2006), Kouvolan esimerkin kautta on mahdollista tunnistaa keinoja, jotka toimivat myös supistumisen olosuhteissa.

Artikkeli ei käsittele haja-asutusalueita eikä niiden ohjausta. Samoin tutkimuksesta on rajattu pois rantakaavoitus, koska se ohjaa usein haja- tai loma-asumista. Näiden aiheiden käsittely vaatii oman tutkimuksensa. Lisäksi tutkimus on rajattu koskemaan vain teknis-juridisia kaavoitustyökaluja, koska tutkimusta niistä ei ole merkittävästi tässä kontekstissa.

³ Esimerkiksi Ulvila, Kauhava, Forssa ja Kurikka ovat tarjonneet tontteja 1–100 € hinnoilla lähivuosina. Joissain kunnissa myydään tontteja 1–5 €/m² hinnoilla.

Supistumisen haasteet maankäytön suunnittelun näkökulmasta

Supistuminen (shrinking) on nykyään ympäri maailmaa havaittava ilmiö, vaikka sille ei ole yhtä sovittua määritelmää (Döringer ym., 2020; Haase ym., 2016). Kyseessä on monimutkainen, dynaaminen ja systeeminen prosessi, jonka syyt ja seuraukset vahvistavat toisiaan (Hart, 2018; Hoekveld, 2012). Supistumiseen johtanut tapahtumaketju on voinut saada alkunsa mahdollisesti jo vuosikausia aikaisemmin tapahtuneesta muutoksesta tai päätöksestä (Hoekveld & Bontje, 2016). Selityksiä supistumiseen löytyy muun muassa globalisaatiosta, yhdyskuntarakenteen hajautumisesta, hedelmällisyysluvun pienentymisestä ja deindustrialisaatiosta (Döringer ym., 2020; Hoekveld, 2014; Martinez-Fernandez ym., 2012). Vaikka kunnan omat ominaisuudet vaikuttavat supistumiseen, väkiluvun vähentymisen olosuhteissa on ymmärrettävä, kuinka kunnan yksilöllinen kehitys linkittyy seudulliseen ja laajemmin globaaliin kehitykseen (Großmann ym., 2013; Hoekveld & Bontje, 2016; Rink ym., 2010). On siis mahdollista, että kunnan kokema väkiluvun vähentyminen ei ole käännettävissä takaisin kasvuun sen omilla toimilla, koska yksittäisellä kunnalla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi hedelmällisyyslukuun.

Supistuminen liittyy myös kaupungistumiseen. Tieteellisessä tutkimuksessa on huomattu, että suuret kaupungit kokevat väkiluvun vähentymistä harvemmin kuin pienet kaupungit (Turok & Mykhnenko, 2007)⁴, koska suuret kaupungit ovat pienempiä vetovoimaisempia (Hoekveld, 2014). Supistumiskehitys ei välttämättä tarkoita elinkeinoelämän heikentymistä, vaikka väkiluvun vähentyminen linkittyy usein esimerkiksi työpaikkojen vähentymiseen (Hart, 2019). Elämänlaatukaan ei väistämättä heikkene supistumisen myötä (Hirt & Beauregard, 2021). Päinvastoin väkiluvun lisääntyminenkin voi synnyttää ongelmia, vaikka kasvu nähdään positiivisena asiana.

Kuntien laatimien asemakaavojen tehtävänä voi olla esimerkiksi MRL:n mukaisten asuntotuotannon edellytysten tarjoaminen, vaikka kyseisen tehtävän voi, ainakin osittain, kyseenalaistaa väkiluvultaan vähenevissä kunnissa. Uusia asuinalueita laaditaan usein olemassa olevan yhdyskuntarakenteen reunoille, mikä aiheuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumista (Durrant ym., 2023; Humer ym., 2019). Kun asemakaavoitus kehittyy tähän tapaan väkiluvultaan vähenevässä kunnassa, yhdyskuntarakenteen hajautuminen saattaa voimistaa supistumiskehitystä (Reckien & Martinez-Fernandez, 2011). Kaavoitettujen reuna-alueiden toteuttaminen vaatii kunnallistekniikan rakentamisen, mikä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Humer ym. (2019) tutkivat Itävallassa

⁴ Kuvan 1, tilastollisten tutkimusten ja Raatikaisen (2004) havaintojen perusteella saman kehityksen voisi tulkita pätevän myös Suomen suhteen.

kunnallistekniikan kustannuksia rakentamisen tehokkuudeltaan eroavilla alueilla. Tuloksien perusteella uuden rakentamisen tulisi keskittyä olemassa olevan rakenteen sisään ja välttää reunoilla tapahtuvaa omakotirakentamista, josta muodostuu suurimmat kustannukset. Samaa päätelmää tukevat Raatikaisen (2004) väitöskirjan havainnot.

Yhtenä supistumisen ongelmana on työkalujen sopimattomuus kehityksen ohjaamiseksi, mikä on tunnistettu jo vuosia sitten (Hollander ym., 2009). Monien maankäytön työkalujen tarkoituksena on historiallisista syistä ohjata kasvua (Durrant ym., 2023; Green, 2011), ja ne ovat edelleen kasvuhakuisia (Humer ym., 2019; Rajaniemi, 2006; Wiechmann & Bontje, 2015). Työkalujen toimivuus on supistumisen ohjauksessa kyseenalaista (Galster, 2019). Hollander ym. (2009) kehottavat tutkimaan supistuvien kuntien kaavoittajien toimintatapoja ja ratkaisuja, jotta ymmärtäisimme paremmin heidän keinojaan käyttää kaavoituksen työkaluja. Lisäksi Hollander ym. esittävät, että kaavoittajilla ei todennäköisesti ole tarpeeksi kokemusta ja tietoa siitä, mitä supistuminen tarkoittaa ja miten siihen voidaan reagoida.

Vaikka supistuminen ei välttämättä ole kontrolloitavissa (Mäntysalo, 2006), joitain maankäyttöllisiä keinoja on olemassa. Yleisimpiä ratkaisuja ovat niin sanotut *rightsizing* ja *greening* -ratkaisut. On huomioitava, että *rightsizing*-termiä käytetään joskus kattoterminä kaikille tässä ja seuraavassa kappaleessa esitetyille ratkaisuille, joiden tarkoituksena on sopeuttaa kunnan resurssit vähentyneeseen ja mahdollisesti alueellisesti hajautuneeseen kysyntään (Hummel, 2015). Yleisesti *rightsizing* kattaa esimerkiksi yhdyskuntatekniikan, rakennuskannan ja palveluiden sopeuttamisen pienemmälle joukolle asukkaita (Béal ym., 2019; Hollander ym., 2009; Raatikainen, 2004). Vastaavaa metodiikkaa on tutkittu myös Suomessa Raatikaisen (2004) väitöskirjassa, joka käsittelee laajasti väkiluvultaan pienenevän kunnan infrastruktuurin suunnittelua ja hallintaa. *Rightsizingin* radikaaleimmat ratkaisut löytyvät Kanadan Newfoundlandin ja Labradorin pienistä kalastajataajamista. Alueen väestölle on tarjottu mahdollisuus muuttaa kokonaan pois alueelta ja sijoittautua uudelleen tiiviimmän yhdyskuntarakenteen alueelle (Côté & Pottie-Sherman, 2020). Taus-talla on ajatus vähentää hajaantuneen yhdyskuntarakenteen kustannuksia samalla, kun alueella on käynnissä rakenteellinen muutos.

Toisena laajana ratkaisuna pidetään vanhojen käyttämättömien rakennusten purkamista ja alueen "vihertämistä" (*greening*), joka voi tarkoittaa esimerkiksi pienen puiston perustamista. Tällaiset ratkaisut ovat yleisiä väkiluvultaan vähentyneissä kunnissa (Hollander ym., 2009). Tarkoituksena on muuttaa käyttämätön, mahdollisesti rappiollinen, alue vihreäksi elinym-

päristöä kohentavaksi tilaksi, jonka kehittäminen vaatii asiantuntijuutta ja resursseja (Schilling & Logan, 2008).

Schilling ja Logan (2008) huomauttavat, että rightsizing-metodit kohdistuvat yleensä huonompiosaisille alueille. Tämä liittyy todennäköisesti supistuvien kuntien ilmiöön, jossa korkeasti koulutetut väestöryhmät muuttavat pois ensimmäisten joukossa (Galster, 2019). Jäljelle jäävät asukkaat kokevat esimerkiksi kiinteistöjen arvonalaskua (Schilling & Logan, 2008).⁵ Yksi tärkeimmistä päätöksistä, jonka kunnat voivat tehdä uudessa tilanteessa, on hyväksyä tapahtunut muutos ja lopettaa pyrkimykset sen vastaiseen kasvuun (Hospers, 2014; Volkov, 2023).

Kaavoitus yhdyskuntarakenteen ohjaamisen työkaluna

MRL on Suomen kaavoitusta ohjaava laki, jota täydentää maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA). MRL uudistuu maankäytön osalta 1.1.2025 alueidenkäyttölaiksi, mutta lain sisältö pysyy pääosin samana tätä artikkelia koskevin osin.

MRL on jatkumoa aiemmasta rakennuslaista. Mäntysalon (2006) mukaan suomalaisen kaavoitusjärjestelmän tarkoituksena on säädellä fyysistä ja taloudellista kasvua. Rajaniemen (2006) väitöskirja kuvaa, kuinka Suomen rakentamista ja kaavoitusta ohjaava lainsäädäntö syntyi kasvun aikakaudella, minkä perintönä kaavoitusjärjestelmään muodostui sisäänrakennettu pyrkimys hallita kasvua. MRL:iin johtanutta lainuudistustyön aikakautta on kuvattu ajanjaksoksi, jolloin kuntien talous oli heikentynyt ja kilpailu kuntien välillä oli koventunut (Mäntysalo & Nyman, 2001). Samalla uudistus siirsi kaavoitusvaltaa valtiolta kunnille. MRL:ssa, kuten sitä edeltäneissä laeissa, kuntien kaavoitusvalta näkyy muun muassa vastuuna pitää asemakaavat ajan tasalla ja tarvittaessa uudistaa niitä (Jääskeläinen ym., 2018, s. 329–330).

Neljä kaavoitusjärjestelmän työkaluista kannattaa huomioida supistumiskehityksen ohjauksen kannalta: asemakaavan ajanmukaisuus (MRL 60 ja 61 §), kaavan kumoaminen (MRL 204 §), rakennuskielto (MRL 53 §) ja asemakaavan muuttaminen toiseen käyttötarkoitukseen.⁶ Nämä työkalut liittyvät toisiinsa supistuvien kuntien maankäytön ohjauksessa.

Työkalujen luonteet eroavat hieman toisistaan. Rakennuskielto on väliaikainen ratkaisu, joka siirtää lopullista ratkaisua kauemmas tulevaisuuteen ja vaikeuttaa asemakaavan toteutumista. Se antaa lisäaikaa, mutta ei ratkaise ongelmaa, jos kaava on esimerkiksi selvästi vanhentunut. Asemakaavan ajan-

⁵ Suomessa ilmiö on näkynyt viime aikoina esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden konkurseissa, joita on tapahtunut runsaasti väkiluvultaan vähenevissä kunnissa. Isännöintiliitto onkin esittänyt, että asunto-osakeyhtiöitä ajettaisiin hallitusti alas etenkin niin sanottujen muuttotappiokuntien alueilla.

⁶ Näiden kolmen ensimmäiseksi mainitun työkalun toimintaa on käsitelty esimerkiksi Raatikaisen (2004) väitöskirjassa pintapuolisesti.

mukaisuuden arviointi on kyseenalaistus sekä arviointiprosessi, kun taas asemakaavan kumoaminen on kaavan poistamista. Kolme edellä mainittua työkalua eroaa selvästi luonteeltaan muista käytössä olevista työkaluista, koska niillä voidaan kyseenalaistaa kaavojen tarkoituksenmukaisuutta muuttuneissa olosuhteissa tai poistaa asemakaavoja. Asemakaavan muuttaminen toiseen käyttötarkoitukseen puolestaan muuttaa alueen tulevaa ja mahdollista kehitystä. Käsitellyt työkalut toimivat myös supistumiskehityksen kanssa, vaikka niiden alkuperäinen tarkoitus ei ole supistumisen ohjaaminen.

Asemakaavojen ajanmukaisuus (MRL 60 ja 61 §) arvioidaan, kun asemakaava on yli 13 vuotta vanha ja merkittävältä osin toteutumatta. Pykälän ilmaisu ”merkittävältä osin” on joustava, vaikka hallituksen esityksen (HE 101/1998) perusteluissa on mainittu, että toteutumattomuus merkittävältä osin voi olla ”esimerkiksi yli puolet rakennusoikeudesta ... tai muutoin vaikutukseltaan alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta merkittävä.” Samoin määräaika on joustava, ja sitä voidaan erityisestä syystä lyhentää viiteen vuoteen tai pidentää 20 vuoteen. Pykälä on koskenut kaikkia asemakaavoja vuodesta 2013 lähtien (MRL 209 §). Lain mukaan rakennuslupaa ei tällaisella alueella saa myöntää uuden rakennuksen rakentamiseen ennen kuin kaavan ajantasaisuus on arvioitu. Jos asemakaava on todettu vanhentuneeksi, asemakaava on muutettava ennen kuin alueelle voidaan myöntää rakennuslupa. MRL:n 60 §:n määräys on selkeä; ”[k]unnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.” Kaavan arvioiminen vanhentuneeksi on aina vaikutuksiltaan merkittävä (Ekroos & Majamaa, 2018, s. 319). ⁷ MRL 60 §:n määräys on velvoittava, ja se voidaan tulkita kunnan aktiivisesti suoritettavaksi tehtäväksi, jotta kunnan ajantasainen kehitys voidaan taata (Jääskeläinen ym., 2018, s. 389).

Jääskeläinen ym. (2018, s. 389) toteavat, että asemakaavan sisältövaatimukset (ks. MRL 54 §) ovat tärkeässä asemassa ajanmukaisuutta arvioidessa. Tämä on johdonmukaista, kun ajattelee sisältövaatimusten merkitystä kaavaa laadittaessa. Asemakaavan ratkaisuihin vaikuttaneiden sisältövaatimusten pitäisi siis olla niitä elementtejä, joiden avulla kaavan ajanmukaisuus arvioidaan suhteessa ympäröivään maailmaan sekä sen omaan sisäiseen rakenteeseen. Ekroos ja Majamaa (2018, s. 317) toteavatkin, että toteutumattomien alueiden ajanmukaisuuden arvioinnissa on kyse näiden alueiden käytön uudelleen arvioinnista. Hallberg ym. (2020, s. 454) tukevat ajatusta ja kiinnittävät huomi-

⁷ Hallituksen esityksessä (HE 101/1998) todetaan valtuuston olevan se elin, joka toteaa kaavan vanhentuneeksi. Tässä saattaa olla nykyään ristiriita, sillä huhtikuusta 2017 asti vaikutuksiltaan merkittävän asemakaavan saa hyväksyä muukin kunnallinen elin kuin kunnanvaltuusto, jolloin myös ajanmukaisuuden voi arvioida jokin muu kunnan elin.

ota siihen, että suunnitteluperiaatteet tai ylempi ohjaava kaavataso voivat myös muuttua ajan saatossa.

Raatikainen (2004) ehdottaa ratkaisuksi rakennusoikeuden vähentämistä tai poistamista väkiluvultaan vähentyvillä asemakaavoitetuilla alueilla. Rakennusoikeuden vähentäminen tai käyttötarkoituksen muuttaminen ei Ekroosin ja Majamaan (2018, s. 317) mukaan aiheuta korvausvelvollisuutta kyseisen velvollisuuden (MRL 60 §) tapauksessa. Nyman ja Mäntysalo (2014) ovat kuitenkin kritisoineet asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin sääntelyä ja he toteavat siinä olevan epäselvyyttä. He arvioivat, että rakennusoikeuden poistaminen on käytännössä harvinaista. Yleisempänä käytäntönä he pitävät kaavan toteamista ajanmukaiseksi tai kaavan uudistamista siten, että rakennusoikeutta lisätään.

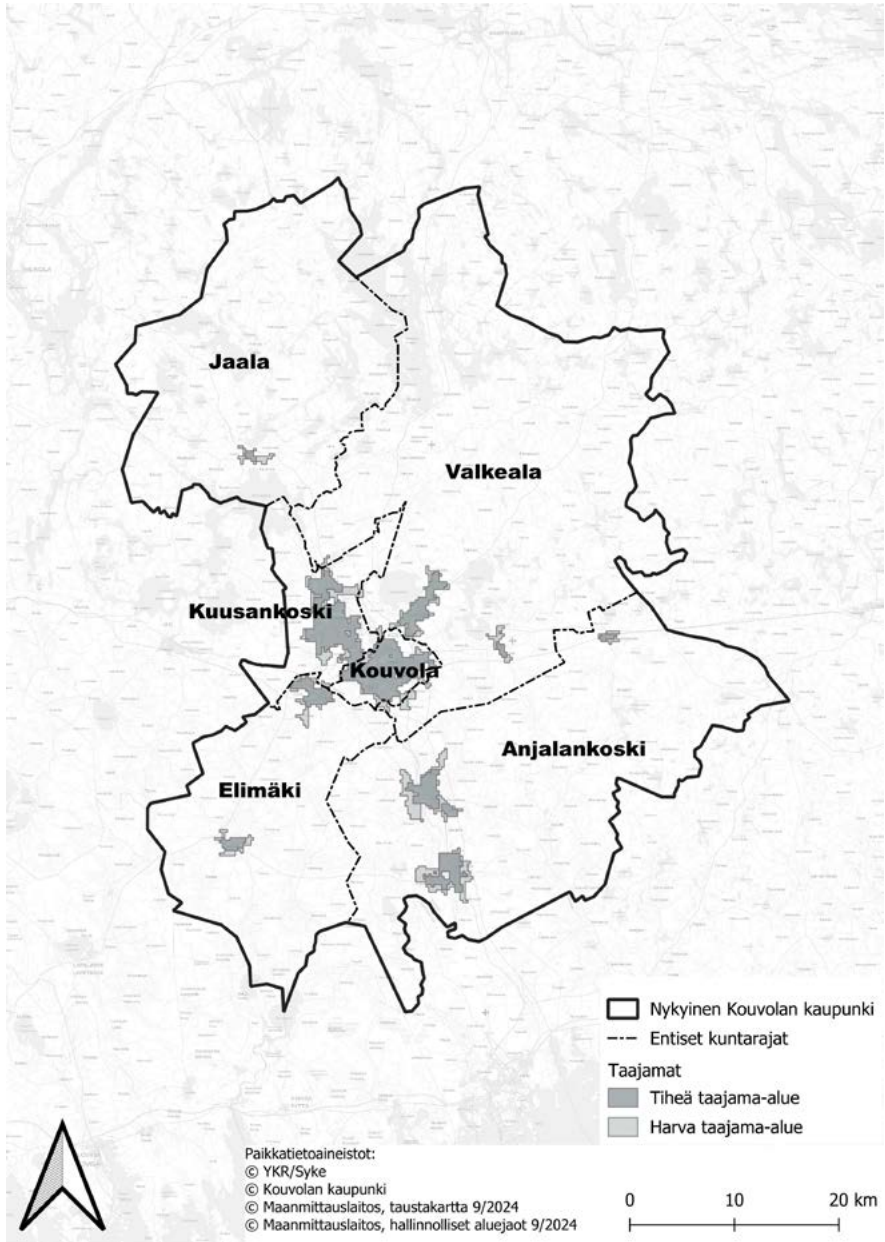
Jos asemakaava ei ole ajanmukainen tai ei muusta syystä sovi enää haluttuun tulevaisuuden kuvaan, se voidaan kumota. MRL:n 204 § määrää, että kaavan kumoamisen yhteydessä sovelletaan vastaavia säädöksiä kuin kaavoja laadittaessa. Käytännössä tämä tarkoittaa normaalin kaavaprosessin suorittamista, mutta tarkoituksena on kaavan kumoaminen (Ekroos & Majamaa, 2018, s. 1003; Hallberg ym., 2020, s. 1345; Jääskeläinen ym., 2018, s. 864). Yhtä hyvin kaavaa voidaan myös muuttaa. Tätä ajatusta tukee MRL:n 51 §, joka määrää, että "[a]semakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää." Ekroos ja Majamaa (2018) toteavat MRL 51 §:n tarkoittavan lähinnä muuttamisvelvollisuutta.⁸

Mäntysalo ja Nyman (2001, s. 38) toteavat, että kaavan vanhentuuessa se ei enää vastaa todellisiin tarpeisiin ja "suunnitelma muodostuu myönteisen muutoskehityksen esteeksi." Tämän voi tulkita haittaavan myös supistuvien kuntien kehitystä, vaikka Mäntysalon ja Nymanin (2001) viittauksen myönteiseen kehitykseen voi katsoa tarkoittavan kasvamista. Jos sopeutuminen supistumiseen nähdään myönteisenä kehityksenä, vanhentunut suunnitelma saattaa toimia esteenä.

Aineisto ja menetelmät

Tutkimus kohdistuu Kouvolan kaupunkiin Kymenlaaksossa. Kouvolan kaupungista muodostui Kymenlaakson maakunnan suurin kaupunki vuonna 2009, kun kuusi kuntaa liittyi yhteen kaupunkiseudun kokoiseksi alueeksi

⁸ On huomionarvoista, että MRL:ssä ei ole vastaavaa ajanmukaisuuden arviointia (60 ja 61 §) yleiskaavoille, vaikka MRL 42 §:n mukaan yleiskaava voi olla vanhentunut:
"Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetyistä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista." Yleiskaava on kuitenkin pidettävä ajan tasalla, kuten MRL 36 § määrittää: "Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla."



KUVA 2
 Nykyisen Kouvolan kaupungin muodostavat kunnat ja kaupungin nykyiset taajamat.

(kuva 2). Kuntaliitosten perintönä Kouvolalla on muun muassa laaja joukko vanhojen kuntien maankäytön strategioita, minkä vaikutus näkyy nykyisen Kouvolan yhdyskuntarakenteessa. Kunnilla oli hyvin erilaiset profiilit: osa edusti selvästi maaseutumaisempia kuntia, toiset tehdaskuntia. Kuntien erilaiset maankäytölliset strategiat tähtäsivät osittain uusien asukkaiden houkuttelemiseen. Tämän seurauksena nykyisen Kouvolan asemakaavoitettu pinta-ala on suuri ja toteutumattomia asemakaava-alueita on paljon.

Pääasiallisena aineistona on haastattelututkimus. Ennen haastattelua Kouvolan kaupungin kaava-asiakirjoja ja kaupunginstrategioita tutkittiin laajalti, ja niiden perusteella muodostettiin haastattelurungon kysymykset. Kaava-asiakirjoista löytyi muun muassa tapaus, jossa asemakaavoitettuja asuintontteja oli muutettu virkistysalueeksi ja osittain kumottu. Yksittäinen asemakaava ja sen asiakirjat eivät kuitenkaan kerro taustoista, metodeista tai laajemmasta kokonaisuudesta. Haastattelututkimus valittiinkin metodiksi, sillä kaavoittajilla on paljon dokumentoimatonta tietoa (Eräranta, 2019), josta saattaa olla merkittävästi hyötyä esimerkiksi lainsäädäntöä kehittäessä. Lisäksi haastattelututkimus vaikutti parhaalta tavalta lähestyä vähän tunnettua aihetta, koska kaavoittajilla on kokemusta käytännön tilanteista (Hirsjärvi & Hurme, 2022).

Puolistrukturoitu ryhmähaastattelu toteutettiin artikkelia varten alkukesästä 2023. Haastateltavina oli kolme Kouvolan kaupungin kaavoittajaa, jolle haastattelurunko oli ennalta toimitettu. Haastattelu kesti noin kaksi tuntia. Se nauhoitettiin kokonaan sekä litteroitiin sanasta sanaan, minkä jälkeen teksti luokiteltiin erilaisilla koodeilla. Haastattelututkimus on joustava tutkimusmuoto, jolla voi saada tarkkaa tietoa kaavoittajilta (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Ryhmähaastattelu valittiin haastattelumuodoksi, koska se tarjosi kaavoittajille mahdollisuuden täydentää toisiaan eripituisten työuriensa varrelta. Lisäksi tarkoituksena oli saada aikaiseksi spontaania keskustelua (Hirsjärvi & Hurme, 2022), jolloin erilaisten kaavoittajien tiedot muodostavat laajemman kokonaisuuden. Tutkimuksen tarkoituksena on Kouvolan esimerkin kautta tuoda esille mahdollisia ongelmia ja erilaisia toimivia ratkaisuja maankäytön ohjaukseen väkiluvultaan vähenevillä alueilla.

Kouvolan historiallinen kehitys

Koko Kymenlaakson väkiluku on kasvanut voimakkaasti 1870-luvulta saakka. Nykyisen Kouvolan alueen väkiluku kasvoi muun Kymenlaakson mukana (Saarinen, 1992, s. 17) vuoteen 1992 asti, jolloin se oli huipussaan lähes 95 000 asukkaassa. Tämän jälkeen väkiluku on laskenut vuoden 2022 loppuun mennessä hiukan alle 80 000 asukkaaseen (Tilastokeskus, 2023). Kouvolan seutu on

ollut äkillisen rakennemuutoksen alue kaksi kertaa tällä vuosituhanalla: vuosina 2007–2008 ja 2011–2012. Syynä molemmilla kerroilla on ollut pape-riteollisuuden murros (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022).

Kouvolan alueella on pitkä, noin 150 vuoden, historia puuteollisuudessa, joka on ollut alueen päätyöllistäjä. Kaavoittajien mukaan tehtaiden lähialueilla on tehty koko niiden historian ajan maankäytöllisiä järjestelyjä, joissa asumista, liikennettä ja teollisuutta on sovitettu yhteen. Suunnitelmat olivat usein kasvuhakuisia, ja monet esimerkiksi 1940- ja 1950-lukujen rakennuskaavat, jotka kuvastavat ajan kasvua, ovat edelleen voimassa toteutumattomina. Esimerkiksi korkealle asetetut väestönkasvun tavoitteet ovat monin paikoin jääneet kokonaan saavuttamatta, mutta niiden väestösuunnitteiden pohjalta on laadittu edelleen voimassa olevat asemakaavat asuinalueineen. Monet näistä osittain tai kokonaan toteutumattomista kaavoista sijoittuvat maille, jotka ovat nykyään yksityisomistuksessa. Alueen vahva sitoutuminen yhteen teollisuuden alaan aiheuttaa riskejä (Hoekveld & Bontje, 2016), ja tässä tapauksessa katset tulevaisuuteen ovat olleet kasvuhakuisia.

Asemakaavojen ajanmukaisuus Kouvolassa

Haastateltavien mukaan Kouvolassa asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointi suoritettiin vuonna 2012, jolloin yksi kaupungin kaavoittajista kävi kaikki kaupungin asemakaavat läpi ja arvioi niiden toteutuneisuusasteen. Vanhentuneita asemakaavoja todettiin olevan hieman alle 300, ja niiden koko vaihteli pienistä valtaviin kaava-alueisiin. Työn seurauksena huomio kiinnittyi määrättyihin toteutumattomiin asemakaavoihin, joiden toteutuminen ei olisi kustannusten näkökulmasta järkevää kaupungin eikä yksityisten maanomistajien näkökulmasta. Yksi kaavoittajien merkittävimmistä esille tuomista ongelmista oli, ettei tällaisen suuren kaavamäärän ajanmukaistamiseen ole resursseja keskimääräisen asemakaavaprosessin pituuden vuoksi. Ajanmukaistamistyön seurauksena muut kaavat ehtisivät vanhentua ja päädyttäisiin noidankehään.

Kaavoittajat kertoivat, että heillä on vuosittain työn alla noin 40–50 asemakaavaa, joista valmistuu noin 12 ja parissa ajanmukaistetaan vanhentuneita asemakaavoja. Muissa hankkeissa vanhentuneita kaavoja käsitellään mahdollisuuksien mukaan, jos sellaisia on lähellä kaavoitettavaa aluetta. Nykytilassa asemakaavojen ajanmukaisuutta tarkastellaan lähinnä MRL 60 §:n mukaisella tarkastelulla rakennuslupien käsittelyn yhteydessä.

Merkittävä ongelma on, että hektisten aikataulujen vuoksi vanhimmat kaavat saattavat pahimmillaan estää Kouvolassa esimerkiksi investointien saamisen alueelle. Tämä saattaa hankaloittaa kaupungin elinkeinoelämän

uusiutumista ja sitä kautta elinvoiman ylläpitoa, mikä voi haitata myönteistä muutoskehitystä (Mäntysalo & Nyman, 2001). Haastateltavat toivat esille huolensa nykymaailman nopeammasta muutostahdistä, jonka vuoksi 5–10 vuotta sitten laaditut kaavat saattavat olla jo vanhentuneita.

On huomioitava, että kaavoittajien mukaan Kouvolan kaupunki ei käytä rakennuskieltoa työkaluna. He kokivat rakennuskiellon jättävän ongelman ratkaisematta ja sen sijaan siirtävän ratkaisua aina vain eteenpäin rakennuskieltojen ketjuuntuessa. Lisäksi rakennuskielloista voi hakea poikkeamista esimerkiksi erilaisten lupahakemusten yhteydessä. Kaavoittajilla oli tiedossa, että muissa lähialueen kunnissa on käytössä rakennuskieltoja vanhentuneiden asemakaavojen alueilla.

Tarve muutoksille ja kumoamiselle

Tällä hetkellä Kouvossa yleisimpänä syynä asemakaavoitettujen alueiden tonttien poistoon on vesihuoltoverkoston uudistus. Vesihuoltoverkoston lähestyessä uusimisen hetkeä alueen asemakaavat tutkitaan ja tarvittaessa alueelle tehdään muutoksia, kuten poistetaan asemakaavamassaa:

”Niin vesihuoltoverkkoa uudistettiin, ja silloin tuli tarve tarkistaa sitä asemakaavaa ja tosiaan sitä kautta sitten muutettiin asemakaavaa, jotta vesihuoltoverkko saadaan järkeviin kohtiin ja siellä oli toteutumaton asemakaavamassaa. Tontteja ja muuta ja sitten oikeastaan tutkittiin se, että minkälainen, että miten paljon tuolla on tarvetta ylipäättänsä asumiselle.”

Haastattelun perusteella näiden rightsizing-metodien tarkoituksena on sopeuttaa vesihuoltoverkosto vähentyvälle väestölle, ja samalla asemakaava muutetaan vastaamaan nykytilannetta. Kaavoittajat kertoivat, että maanomistajat pitävät yleensä tärkeämpänä asumisen edellytysten turvaamista kuin toteutumattomiin tontteihin keskittymistä, sillä niiden myyminen saattaa olla lähes mahdotonta:

”...olen ymmärtänyt, että he sen myös ymmärtää, että täällä ei sitten välttämättä sillä toteutumattomalla kaavavarannolla ei ole välttämättä arvoa, vaan se arvo on hyvä elämä siinä omissa talossansa.”

Kouvolan tapauksessa toteutumattomien alueiden muuttaminen nykyistä käyttöä vastaavaksi on myös verotuksen kannalta asukkaille järkevää. Pahimassa tapauksessa kaavoittajat kertoivat, että omakotiasujan kiinteistöveroitus saattaa moninkertaistua, kun 80 vuotta sitten kaavoitettu käyttötarkoitus ei vastaa nykyistä käyttöä. Sama ongelma saattaa muodostua nykyiselle pellolle, joka on asemakaavassa täynnä toteutumattomia omakotitontteja.

Koska alueen kiinteistöt ovat menettäneet käyttötarkoituksen mukaista arvoa (Schilling & Logan, 2008), kaavoittajat pohtivat kaupungin velvollisuutta muuttaa tällaisia alueita nykyistä vastaavaan käyttöön, mikä helpottaisi maanomistajien taloudellista taakkaa.

Ajastaan jäänyt asemakaava saattaa olla maanomistajalle kallis myös muista taloudellisista syistä. Koska Kouvolassa ei ole välttämättä kysyntää tonteille, maanomistajan on usein järkevintä hyväksyä tonttien poistot ja jatkaa alueen käyttöä nykyisessä muodossa. Maanomistaja säästää Kouvolan tapauksessa muun muassa vesihuoltoliittymien ja tonttien lohkomisen aiheuttamat kustannukset, jotka saattavat olla kalliimpia kuin tontin myyntiarvo.

Asemakaavojen kumoaminen ja muuttaminen

Haastattelun hetkellä Kouvolassa ei ollut kokemusta kaavahankkeista, joissa kaava vain kumottaisiin, ellei oteta huomioon ranta-asetuksia. Pelkän kumoamisen sijaan hankkeissa on ollut usein ratkaisuna kumoamisen, muutosten ja poistojen yhdistelmä. Raatikaisen (2004) ehdottama rakennusoikeuden poisto näyttäisi siis toteutuneen Kouvolassa. Kaavoittajat muistelivat, että ajanmukaistamisen yhteydessä Kouvolassa on myös ollut tapauksia, joissa rakennusoikeutta on vähennetty yksityisen omistamalta maalta samalla, kun käyttötarkoitus on muutettu vastaamaan toteutunutta tilannetta. Yhdessä tällaisessa tapauksessa Kouvolan kaupungin toimista valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman menestystä (Korkein hallinto-oikeus, 2012). Tämä antaa merkin siitä, että edellä mainittu toiminta on tarkoituksenmukaista ja mahdollista supistuvilla alueilla.

Kaavoittajat eivät näe merkittäviä ongelmia asemakaavojen kumoamisessa kiinteistöteknisestä näkökulmasta. Alueen muuttaminen kaupungin omistamaksi alueeksi käynnistää normaalit kiinteistötekniset toimenpiteet, joissa omistus siirretään kaupungille. Kaavoja on muutettu ja kumottu yksityisten tahojen sekä kaupungin omistamilta mailta. Useimmiten muutos yksityisen maalla on kuitenkin muutos vastaamaan nykyistä tilannetta, mikä usein tarkoittaa käyttötarkoituksen muutosta rivitalosta omakotitaloksi ja rakennusoikeuden vähentämistä.

Haastateltavien mukaan tonttien kumoamisen lisäksi toteutumattomia alueita on muutettu puistoiksi ja lähivirkistysalueiksi. Tärkeimpänä hyötynä alueen muuttamisesta virkistysalueeksi on se, että virkistysalueen muuttaminen takaisin korttelialueeksi on haastavampaa ja virkistysalueeksi kaavoittaminen antaa selvän signaalin siitä, että asia on käsitelty loppuun, kuten kaupungin kaavoittaja totesi:

”Joo silleen, jos mieltii, että oli puhe siitä, että kumotaanko vai tehdäänkö viheralueeksi tai johonkin muuhun, niin kyllähän jos jossakin taajaman laitamalla kumotaan, niin sitten voi tulla se, että joidenkin vuosien päästä haluukin tähän suunnittelutarveratkaisulla vielä yhden tönön, mutta jos se on asemakaavassa viheraluetta, niin sittenhän se on totaalinen kieltö siihen rakentamiseen, että sitä ei voi avata muuten kun kaavamutoksella.”

Jos kaava kumotaan, alueesta tulee haja-asutusaluetta, jolle on edelleen mahdollista rakentaa. Kun alue muutetaan virkistysalueeksi, rakentaminen estetään ja sitä kautta yhdyskuntarakennetta voidaan helpommin kontrolloida. Metodi kuuluu rightsizing ja greening -ratkaisuihin, mutta sillä on ennaltaehkäisevä orientaatio tulevaisuuteen. Virkistysalueen etuna on myös se, että sitä voidaan käyttää olemassa olevien tonttien yhdyskuntatekniikan rakentamiseen. Kaavan kumoaminen ei siis välttämättä poista ongelmaa, vaan saattaa tuoda uusia ongelmia seuraavien vuosikymmenten riesaksi. Kouvolan tapauksessa asemakaavan kumoamisen haasteena pidettiin myös tiedon välittymistä seuraavalle suunnittelijasukupolvelle siitä, että alue on nähty joskus kannattamattomaksi suunnaksi rakentaa.

Historian ja työkalujen aiheuttamat haasteet

Koska Kouvolalla on pitkä historia tehdasyhdyskuntana, kaupungissa on paljon rakennettua kulttuuriympäristöä. Kaavoittajien mukaan osasta näistä alueista on purettu rakennuskanta osittain tai kokonaan, mutta usein esimerkiksi alueiden viherympäristöjen habitaatteihin liitetään kulttuurihistoriallisia ja luontoarvoja. Nämä alueet on joissain tapauksissa muutettu virkistysalueiksi, jotka on varustettu suojelumerkinnällä. Monessa tapauksessa tällaiset alueet saattavat olla nykyisen yhdyskuntarakenteen sisällä tai aivan vieressä, jolloin alueiden muuttaminen virkistysalueiksi ja hyödyntäminen virkistyskäytössä on järkevää. Kyseisissä tapauksissa puhutaan enemmän rewilding-ratkaisuista (Perino ym., 2019) kuin greening-ratkaisuista, koska kyseessä on luonnon monimuotoisuuden suojelu.

Kouvolassa on kaavoittajien mukaan käyty keskustelua vanhojen hylättyjen tai laiminlyötyjen rakennusten hankkimisesta tontteineen kaupungin omistukseen asemakaava-alueilla. Kaupunki voisi ostaa kiinteistön, purkaa rakennukset ja myydä kiinteistön tyhjänä eteenpäin tai pitää sen itsellään esimerkiksi reservivarantona. Tällainen toiminta saattaa olla järkevää esimerkiksi pääosin asutetuilla alueilla, joihin kaupunki on jo rakentanut kunnallistekniikkaa. Vastaavaa pohdintaa kuvaa hyvin erään haastatellun kaavoittajan huomio:

"Siis keskusteluahan on käyty tällaisista asioista, että pitäisikö Kouvolan kaupungin kaupunkina alkaa ostaa huonolla ylläpidolla olevia vanhoja rakennuksia tontteineen. Sellaisia, mitkä on tyhjiillään, millä ei ole mitään arvoa, niissä on joku kosteusongelma tai joku tällainen ja kaupunki purkaisi rakennuksen ja myisi sen tontin sitten eteenpäin, koska me ollaan yhteiskuntana investoitu sinne yhdyskuntatekniset järjestelmät, ja ne ovat yleensä palveluiden lähellä."

Keino saattaisi estää yhdyskuntarakennetta leviämistä esimerkiksi Humer ym. (2019) varoittamalla tavalla, sillä uusia asuinalueita ei välttämättä tarvitsisi kaavoittaa yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle. Ongelmaksi prosessissa voi muodostua omistussuhteiden selvittäminen, omistajien tavoittaminen sekä varmistuminen rakennusten käyttämättömyydestä. Kaavoittajat näkevät järkevämmäksi rakennusten purkamisen kiinteistöltä, jolloin esimerkiksi rakennukseen kohdistuvalta ilkeivallalta voidaan välttyä.

Kouvolassa on kuntaliitoksen takia jouduttu miettimään useiden tässä artikkelissa esitettyjen ratkaisuiden järkevää toteutustapaa. Kaavoittajien kertoman perusteella nykyisen Kouvolan ongelmana on kuntaliitosta edeltäneiden kuntien kasvuhakuisuus. Osassa entisistä kunnista väestöennusteet laadittiin niin suuriksi, että nähtiin tarpeellisenä kaavoittaa laajoja asuinalueita, jotka sittemmin eivät toteutuneet. Näiden Kouvolan kanssa yhteen liittyneiden kuntien perintö vaikuttaa nykyisen Kouvolan kaupungin sisällä siten, että Kouvolan taajamat ovat eriarvoisissa asemassa sijaintinsa puolesta ja aikaisempien investointien valossa. Osa alueista on selvästi elinvoimaisempia kuin muut, mikä näkyy esimerkiksi tonttikysyntänä. Vanhojen paperitehtaiden taajamat ovat huomattavasti heikommissa asemassa kuin Kouvolan keskustaajama, mikä Kouvolan kaavoittajien mielestä näkyy jo kaupunkikuvassa.

Vaikka Kouvolassa käytetään onnistuneesti kaavoituksen työkaluja, kaavoittajat päätyivät myös kyseenalaistamaan toimintatapojaan. Esimerkiksi haastateltaville etukäteen lähetetty haastattelurunko herätti pohdintaa:

"Niin näistä monet näistä kysymyksistä on tämmöisiä mitkä on herännyt nyt meilläkin kysymykseksi, mutta ei ole vielä välttämättä vastausta."

Kaavoittajat kuvasivat tekemistään iteroivaksi ja kertoivat prosessin kehittävän kaava kerrallaan vaihtoehtojen puutteessa. Kokonaisuudessaan he joutuivat ratkaisemaan paljon ongelmia oman kunnan sisällä: valtion tasolla ei ole varsinaisesti ohjausta asioiden ratkomiseksi, eikä keskustelua ole riittävästi muiden kuntien kanssa. Haastateltavat totesivatkin tarvitsevansa tilaisuuksia, joissa asiaa voitaisiin käsitellä laajemmalla joukolla. On ilmeistä, että Kouvo-

lan kaavoittajat eivät ole ongelman kanssa yksin Suomessa. Kouvolaalaisilla on käytössä omia menetelmiä, mutta samalla he miettivät voisiko asioita tehdä järkevämmiin. Kyseessä on siis vielä vahvasti kehittyvä ja elävä prosessi.

Asemakaavan ja yleiskaavan suhde

Kouvolassa kasvun aikakauden asemakaavojen kumoaminen tai muokkaaminen tapahtuu esimerkiksi muiden kaavahankkeiden yhteydessä ilman laajempaa alueellista tarkastelua. Kuten Raatikainen (2004) on esittänyt ja haastateltavat totesivat, yhdyskuntarakenne pitäisi ensin ratkaista taajamayleiskaavoissa ennen kuin asemakaavoja voidaan laajemmalla mittakaavalla kumota tai tehdä kumoamista vastaavia toimenpiteitä. Kouvolassa yleiskaavat ovat määrätyn aikakauden tuotteita, jotka eivät välttämättä vastaa sitä tulevaisuutta, jota kohti Kouvola on nyt kehittymässä. Myös kaupungin kaavoittajat tunnistavat ongelman:

"...koska nää nykyiset yleiskaavatkin on jo peruja sieltä kun on ajateltu, että on ne kukoistavat ja kasvavat tehdasyhdyskunnat. Se ajattelu on sieltä vuosikymmenten takaa, niin nyt pitäisi sitten päivittää se tähän nykypäivään."

Vanhentuneet yleiskaavat aiheuttavat pullonkaulan asemakaava-alueiden muutoksille nykyistä laajemmassa mitassa. Kouvolan alueilla, joilla yleiskaava on ajantasainen, on kumottu muun muassa kerros- ja rivitalotontteja. Kaavoittajat totesivat, että ajantasainen yleiskaava saattaisi mahdollistaa vesihuoltoverkon uudistamisen progressiivisemmin kuin reagoimalla sen hetkisiin tarpeisiin. Lisäksi kaavoittajat pitivät ongelmana maakuntakaavaa, jonka mukaisesti yleiskaavaa on kehitettävä. Vaikka kunta alkaisi muuttamaan taajamien yleiskaavoja mukailleen supistumiskehitystä, päivittämätön maakuntakaava saattaa aiheuttaa haasteita. Kaavoitusjärjestelmämme hierarkkisuus toimii tässä tilanteessa hieman ongelmallisesti. Se ei salli alhaalta ylöspäin tulevaa muutosta, mikä vahvistaa Mäntysalon ja Nymanin (2001, s. 38) havainnon, jonka mukaan vanhentunut kaava haittaa kehitystä.

Ongelmana on myös resurssien puute. Kaupungilla ei ole tarpeeksi työvoimaa laatimaan yleiskaavoja, ja muutenkin keskustelussa tuli selväksi, että kaavoittajia ei tunnu olevan Suomessa tarpeeksi. Sama ongelma on todettu Kuntaliiton (2003) ja ympäristöministeriön (Vatilo, 2023) uusissa selvityksissä. Nykyisellään kaavoittajat korjaavat ongelmat asemakaavoituksen yhteydessä, vaikka kyseinen taso on tarkoitettu rakentamisen ohjaamiseen eikä yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltaiseen ohjaamiseen. Jos yleiskaavat olisivat ajanmukaisia, asemakaavoitus olisi kaavoittajien mielestä sujuvampaa.

Keskustelu

Hollander ym. (2009) ovat oikeassa siinä, että kaavoittajien toimintaa pitäisi tutkia nykyistä enemmän supistumiskehityksen yhteydessä. Kouvolan tapaus osoittaa tämän ja tuo samalla huolestuttavia ongelmia esille. Yhtenä ongelmana on laajemman keskustelun ja yhteistyön puute. Merkittävässä osassa Suomen kuntia väkiluku joko vähentyy tai kääntyy pian laskuun. Jos ongelmaa ratkotaan jokaisessa kunnassa erikseen, kokoontumatta missään vaiheessa yhdessä keskustelemaan, innovointi ja parhaat ratkaisut jäävät jakamatta.

Asemakaavojen kumoaminen tai muu rakentamisen mahdollisuuksia vähentävä prosessi olisi järkevää saada nykyistä nopeammaksi ja keveämmäksi. Kouvolan tapaus tuo esille hyvin tämän ongelman, sillä vanhentuneita asemakaavoja on Kouvolassa huomattava määrä. Nykyinen lainsäädäntö ei ole suunniteltu tällaiseen tilanteeseen, eikä tuleva laki tuo muutosta. Esimerkiksi ajanmukaisuuden arviointi paljastaa ongelmat vain yhdellä kaavatasolla. Se ei laukaise tarvetta arvioida yleiskaavan tai maakuntakaavan ajanmukaisuutta. Jos toteutumattoman alueen asemakaava todetaan vanhentuneeksi, mutta se on yleiskaavan mukainen, syntyy tilanne, johon laissa ei varsinaisesti ole ratkaisua.

Asemakaavan muuttaminen yleiskaavan vastaisesti on haasteellista, sillä hierarkkisuus on suunnittelujärjestelmän tärkeimpiä piirteitä, kuten ympäristöministeriö (2014) toteaa. Kouvolan kaavoittajat olivat kuitenkin huomanneet, että vanhentunut yleiskaava saattaa haitata asemakaavojen muuttamista. Havainto tuo esille, kuinka ongelmallinen suunnittelujärjestelmämme hierarkkisuus on supistumiskehityksen olosuhteissa. Kaavoittajat kokivatkin, että työ asemakaavojen muuttamiseksi ja kumoamiseksi pitäisi aloittaa ylemmältä tasolta. Jos voimassa oleva yleiskaava olisi uudempi kuin alueella oleva asemakaava ja yleiskaavassa ei enää olisi toteutumattomia alueita, asemakaavan kumoaminen olisi loogista. Todellisuudessa resursseja yleiskaavojen muuttamiseksi ei välttämättä ole, kuten Kouvolan kaavoittajat vahvistivat. Haasteen saattaa aiheuttaa myös maakuntakaava, joka ohjaa yleiskaavojen laatimista. Toimintojen sijoittelua pitäisi tarkastella uudelleen väkiluvun vähentyessä (Raatikainen, 2004), mikä kuuluu ylemmän tason kaavoille. Ympäristöministeriö (2014, s. 217) toteaa: *"Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kukin kaavataso huolehtii sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla."*

Ajanmukaisuuden arviointi on nykyään suunnattu asemakaavoitetuille alueille, jotka ovat merkittäviltä osin toteutumatta. Tämän määrittelyn poistaminen voisi helpottaa ja edesauttaa kaavojen toteutusta vanhentuneiksi. Ajanmukaisuuden arvioinnissa sisältövaatimukset ovat tärkeässä asemassa

(Jääskeläinen ym., 2018, s. 389), mutta prosessiin voisi kytkeä myös vaikutusten arviointimenettelyn (MRL 9 § ja MRA 1 §). Jos oletetaan, että sisältövaatimukset ovat tärkeässä asemassa kaavan arvioinnissa, niin on syytä tarkastella myös sitä, millaiset vaikutukset kaavalla on nyky muodossaan. Jos kaava on suunnattu kasvuun, jota ei ole, kaavan perusidea on vääristynyt. Se pyrkii johonkin, mitä ei voida saavuttaa. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin kriteeristöissä on syytä huomioida myös toteutumismahdollisuudet, joita esimerkiksi Kouvolan kaavoittajat tarkastelevat, kun he tutkivat kaava-alueita vesihuoltoverkon saneerausta ajatellen.

Ruotsin Plan- och (2010:900) on asemakaavaa vastaavaa yksityiskohtaista kaavaa (detaljplan) koskien säädetty toteutusaika, joka on vähintään viisi vuotta ja enintään 15 vuotta. Toteutusaikaa voidaan jatkaa viidellä vuodella kerrallaan. Suomessa vastaava sääntely toimii kaavan ajanmukaisuuden arvioinnin kautta, mutta Ruotsin tapauksessa mekanismi on vahvempi, koska toteutumaton rakennusoikeus häviää toteutusajan umpeuduttua (HE 101/1998). MRL:ia säädettäessä asemakaavojen ajanmukaisuuden sääntelyyn oli haettu tätä ruotsalaista mallia, mutta se ei toteutunut, joten suomalaisissa asemakaavoissa rakennusoikeus voi säilyä ikuisesti toisin kuin ruotsalaisissa kaavoissa (Mäntysalo & Nyman, 2001; Nyman & Mäntysalo, 2014).

Ympäristöministeriö (2014) kiinnittää huomiota muutamaan asiaan arvioinnissaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Ensinnäkin asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin toimivuutta on yleisesti vaikea tarkastella. Ongelmia saattaa aiheuttaa arviointityökalun epäselvyys, resurssien puute, haasteet rakennusoikeuden poistamisessa (Mäntysalo & Nyman, 2001; Nyman & Mäntysalo, 2014) ja kuntien valta vaikuttaa prosessiin. Lisäksi ympäristöministeriö (2014) huomauttaa, että nykyiset haasteet, kuten ilmastonmuutos, voivat kasvattaa tarvetta tarkastella asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin työkalua aiempaa laajemmista näkökulmista. Samoin on syytä korostaa kahta ympäristöministeriön (2014, s. 44) lausetta: *"Oletettavaa on, että asemakaavojen ajanmukaisuus on jatkossa yhä tärkeämpi kysymys myös yhdyskuntien toimivuuden kannalta"* ja *"[a]semakaavojen ajanmukaisuuden arviointia tulisi kohdistaa ajanmukaisuuden kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin."* Jo vuonna 1992 ympäristöministeriön raportissa on todettu, että hitaasti toteutuneet kaavat saattavat vanhentua sisällöllisesti, jolloin kaavan mukaisesti toteutettu rakentaminen ei välttämättä vastaa tarpeita (Ympäristöministeriö, 1992). Ajanmukaisuuden arviointi saattaa olla eräs tärkeimmistä työkaluista supistuvissa kunnissa. Se antaa tilannekuvan, joka saattaa johtaa toimenpiteisiin ja sallii niin sanotun normaalin tilanteen kyseenalaistamisen. Kunnan kasvaessa kaavat korvautuvat kysynnän voimalla, kun taas supistuessa kaavat

eivät korvaudu yhtä automaattisesti. Reagointi supistumiseen on todennäköisesti hitaampaa sopeutumisen näkökulmasta. Supistumiskehitys ei ole vastakohta väkiluvun kasvamiselle maankäytössä, sillä kasvun alueellista kohdentumista voidaan ohjata, mutta supistumisen ei (Galster, 2019; Mäntysalo, 2006). Ennakoinnista tulee siis yhä tärkeämpää.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota asemakaavoihin, jotka ovat osittain muutettuja tai joiden määräykset ovat selvästi vanhentuneita. Kyseisten kaavojen keskeinen kantava idea saattaa olla muuttunut. Kouvolassa kaavoittajat kiinnittivät huomiota Otto-Iivari Meurmanin laatimaan alkuperäiseen asemakaavaan vuodelta 1931. Kaava on vielä voimassa pieninä suikaleina eri puolilla Kouvolan nykyistä keskustaa. Toisaalta Kouvolassa on nähtävissä detaljitason kaavoja, joissa jopa rakennusoikeus on jäänyt määrittelemättä. Samoin rakennuksia purkaessa saatetaan joutua tilanteeseen, jossa asemakaava on todettava vanhentuneeksi. Asemakaavan ajanmukaisuus ei ole yksinkertainen asia, ja sen arviointia on syytä kehittää.

Ajanmukaisuuden arvioinnin jälkeen on syytä miettiä jatkotoimenpiteitä. Asemakaavojen kumoaminen maankäytön ohjaamisen välineenä on mielenkiintoinen toimi, sillä se edustaa näkemyksen muutosta kunnassa ja uudenlaista perspektiiviä tulevaisuuteen. Kunta ajattelee tällöin mahdollisesti tulevaisuuttaan laajemmin kuin vain kasvuna ja sen ohjaamisena, minkä osana poliittinen harkinta ja päätöksenteko ovat tärkeitä (Mäntysalo, 2006). Silloin kunta voi pyrkiä toisenlaiseen tulevaisuuden hallintaan, kohti olemassa olevan yhdyskuntarakenteen kestävyyttä. Muutos kertoo asenteiden vaihtumisesta ja ongelmien tunnustamisesta sekä tarpeesta ratkaista ongelmat, ainakin jollain tasolla. Kouvolan käyttämä metodi, jossa tontteja muutetaan asemakaavamutoksella esimerkiksi virkistysalueiksi, on toimenpiteenä lähellä kumoamista, mutta metodina pidemmälle harkittu. Se on osoitus, että kaavoitusjärjestelmämme toimii supistumisen olosuhteissa, ainakin osittain, niin sanottujen rightsizing ja greening -metodien avulla. Yleisesti ottaen asemakaavan tehtävänä on tähdätä toteutukseen lyhyellä aikavälillä, joten kaavan nopean vanhenemisen on oltava perusominaisuus.

Kouvolan tapauksessa asemakaavojen kumoaminen on usein halpaa, koska kaikille alueille ei ole rakennettu kunnallistekniikkaa. Kyseisille alueille ei ole siis tehty aikaisempia investointeja, eikä kunnallistekniikan purkamisestakaan aiheudu kustannuksia kaavoja kumottaessa. Lisäksi kunnallistekniikan rakentamattomuus saattaa olla etu Kouvolan tapauksessa, koska rakennuskieltoja ei välttämättä tarvita kontrolloimaan rakentamista. Raatikainen (2004) pitää väitöskirjassaan todennäköisenä, että kunnallistekniikkaa pitää vaiheittain sopeuttaa tulevaisuudessa, ja hän antaa tästä prosessikuvauksen.

Supistuvalla alueella on syytä miettiä, mitä kunnallistekniikalle alueella tapahtuu ja miten rakentaminen ohjautuu alueella jatkossa. Alueesta voi tulla käytännössä haja-asumisen aluetta, jolloin kunnallistekniikka on siirrettävä esimerkiksi kiinteistökohtaiseksi tai vesiosuuskunnan vastuulle (Raatikainen, 2004). Alueen muuttuessa takaisin haja-asutusalueeksi olisi mietittävä, mikä ohjaa alueen kehitystä kaavan kumoamisen jälkeen ja miten kehitystä ohjataan. Vaihtoehtoisesti on tarkasteltava, onko parempi esimerkiksi muuttaa alue virkistysalueeksi Kouvolan käyttämän metodin mukaisesti.

Johtopäätökset

Artikkelissa esitetyt ratkaisut supistumiseen kuuluvat rightsizing ja greening-strategioihin, mutta niistä poiketen ongelmia pyritään ennaltaehkäisemään MRL:n mukaisilla työkaluilla. Kaavoitusjärjestelmämme on suunniteltu ohjaamaan kasvua, joten järjestelmä joutuu toimimaan tilanteessa, johon sitä ei ole tarkoitettu. Määrättyjä strategioita on edelleen mahdollista käyttää supistumisen ohjauksessa ennakoimalla tulevia kehityskulkuja, joita halutaan välttää ja pyritään estämään. On kuitenkin todennäköistä, että Kouvola ja sen kaltaisissa kunnissa joudutaan turvautumaan tulevaisuudessa myös olemassa olevan rakenteen supistamiseen, jolloin artikkelin käsittelemät strategiat tulevat tarpeeseen. Kaavoitusjärjestelmää pitää kehittää toimimaan tässä uudessa tilanteessa.

Kouvolan tapauksessa vanhentuneet asemakaavat luovat erään merkittävimmistä ongelmista, sillä niitä on runsaasti ja niiden päivittäminen on haastavaa. Ongelmaa hankaloittaa historiallisten kasvuhakuisten yleiskaavojen lainmukainen asema ja resurssien puute niiden ajanmukaistamiseksi. Tällainen kaavojen vanhentuminen on haastava ilmiö, jota pitäisi tutkia laajemmin ja miettiä, miten ongelmaan on mahdollista reagoida lainsäädännöllisesti nykyisessä tilanteessa. Lisää painetta aiheuttaa infrastruktuurin päivittäminen, jota varten vain osin toteutuneille alueille on tehtävä linjaavia ratkaisuja, mikä sopii nimenomaan yleiskaavatasoiselle työlle.

Eräs tärkeimmistä havainnoista Kouvolan tapauksessa on se, että toteutumattomia kaava-alueita ei ole vain kumottu, vaan kunnan kehitystä on mietitty pidemmälle ja alueita on muutettu virkistysalueiksi. Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinona tämä ratkaisu on tehokkaampi kuin asemakaavan kumoaminen. Samoin olosuhteet saattavat vaatia olemassa olevan tilanteen vakiinnuttamista mieluummin kuin asemakaavan mukaisen toteutuksen edistämistä. Kaavoittajilla on selvä tarve työkalujen ja metodien kehittämiseksi, mutta toiminta vaatii laajempaa keskustelua, ohjausta ja vertaistukea, jotka näyttäisivät puuttuvan.

Kouvolan kaupungin esimerkki osoittaa, että toimenpiteitä tehdään jo askelia on otettu oikeaan suuntaan. Kaavoittajat painivat kuitenkin niukoin resurssein rakennemuutoksen tuoman supistumiskehityksen kanssa. On tärkeää, että kaavoittajat keskustelevat haasteistaan yhdessä ja aihe saa ansaitsemansa huomion valtakunnan tasolla.

Kiitokset

Olen erittäin kiitollinen Kouvolan kaupungin kaavoittajille haastattelusta ja keskusteluista. Kiitän Raine Mäntysaloa ja Annamari Vuolaa artikkelin luonnoksen kommentoinnista ja sen selkeyttämisestä. Haluan myös kiittää Jenni Kujalaa case-esimerkin havaitsemisesta ja siihen liittyvistä keskusteluista.

Kirjallisuus

- Béal, V., Fol, S., Miot, Y., & Rousseau, M.** (2019). Varieties of right-sizing strategies: Comparing degrowth coalitions in French shrinking cities. *Urban Geography*, 40(2), 192–214. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1332927>
- Côté, I., & Pottie-Sherman, Y.** (2020). The Contentious Politics of Resettlement Programs: Evidence from Newfoundland and Labrador, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 53(1), 19–37. <https://doi.org/10.1017/S0008423919000921>
- Durrant, D., Lamker, C., & Rydin, Y.** (2023). The Potential of Post-Growth Planning: Re-Tooling the Planning Profession for Moving beyond Growth. *Planning Theory & Practice*, 24(2), 287–295. <https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2198876>
- Döringer, S., Uchiyama, Y., Penker, M., & Kohsaka, R.** (2020). A meta-analysis of shrinking cities in Europe and Japan. Towards an integrative research agenda. *European Planning Studies*, 28(9), 1693–1712. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604635>
- E Kroos, A., & Majamaa, V.** (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (4., uudistettu laitos). Edita Publishing Oy.
- Eräranta, S.** (2019). *Memorize the Dance in the Shadows? - Unriddling the Networked Dynamics of Planning Processes through Social Network Analysis* [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. <https://aalto.fi/handle/123456789/36177>
- Galster, G.** (2019). Why Shrinking Cities Are Not Mirror Images of Growing Cities: A Research Agenda of Six Testable Propositions. *Urban Affairs Review*, 55(1), 355–372. <https://doi.org/10.1177/1078087417720543>
- Green, N.** (2011). A Chronicle of Urban Codes in Pre-Industrial London's Streets and Squares. Teoksessa S. Marshall (toim.), *Urban Coding and Planning* (s. 25–43). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203717561-7>
- Großmann, K., Bontje, M., Haase, A., & Mykhnenko, V.** (2013). Shrinking cities: Notes for the further research agenda. *Cities*, 35, 221–225. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.07.007>
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., & Rink, D.** (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 86–102. <https://doi.org/10.1177/0969776413481985>
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Rantala, H., & Reinikainen, J.** (2020). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (4., uudistettu painos). Alma Talent.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101>
- Hartt, M.** (2018). How cities shrink: Complex pathways to population decline. *Cities*, 75, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.12.005>

- Hartt, M.** (2019). The Prevalence of Prosperous Shrinking Cities. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(5), 1651–1670. <https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1580132>
- Hirt, S., & Beauregard, R.** (2021). Must shrinking cities be distressed cities? A historical and conceptual critique. *International Planning Studies*, 26(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1661226>
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H.** (2022). Tutkimushaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus.
- Hoekveld, J. J.** (2012). Time-Space Relations and the Differences Between Shrinking Regions. *Built Environment*, 38(2), 179–195. <https://doi.org/10.2148/benv.38.2.179>
- Hoekveld, J. J.** (2014). Understanding Spatial Differentiation in Urban Decline Levels. *European Planning Studies*, 22(2), 362–382. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.744382>
- Hoekveld, J. J., & Bontje, M.** (2016). Intra-Regional Differentiation of Population Development in Southern-Limburg, the Netherlands: Intra-regional differentiation of population development. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 107(3), 282–297. <https://doi.org/10.1111/tesg.12149>
- Hollander, J. B., Pallagst, K., Schwarz, T., & Popper, F. J.** (2009). Planning shrinking cities. *Progress in Planning*, 72(4), 223–232.
- Hospers, G.-J.** (2014). Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. *European Planning Studies*, 22(7), 1507–1523. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.793655>
- Humer, A., Sedlitzky, R., & Brunner, D.** (2019). When does population growth pay off? A case study of suburban land consumption to assess the Lower Austrian infrastructural cost calculator. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(1), 331–344. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09639-7>
- Hummel, D.** (2015). Right-Sizing Cities: A Look at Five Cities: Right-Sizing Cities: A Look at Five Cities. *Public Budgeting & Finance*, 35(2), 1–18. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12056>
- Jääskeläinen, L., Hurmeranta, J., Syrjänen, O., & Wähä, S.** (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (5., uudistettu painos). Rakennustieto Oy.
- Korkein hallinto-oikeus** (2012). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, Taltionumero 2359. Antopäivä 7.9.2012.
- Kuntaliitto** (2023). Teknisen toimen asiantuntijoiden osajapula kunnissa. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Teknisen-alan-osaajapula-loppuraportti-30.3.2023.pdf>
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E.** (2012). Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213–225. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x>
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Makkonen, T., Inkinen, T., & Rautiainen, S.** (2022). Mapping spatio-temporal variations of shrinkage in Finland. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2). <https://doi.org/10.11143/fennia.119495>
- Mäntysalo, R.** (2006). Kunnan supistumiskehityksen hallinta – esimerkkinä Suomussalmi. Teoksessa H.-L. Hentilä, R. Mäntysalo, & L. Soudunsaari (toim.), *EkoSuKaT – Ekotehokkuus Supistuvissa ja Kasvavissa Taajamissa: Muuttuvan yhdyskuntarakenteen fyysinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys: Loppuraportti*. Oulun yliopisto. <https://oulurepo.oulu.fi/handle/10024/34563>
- Mäntysalo, R., & Nyman, K.** (2001). *Kaavoitus—Suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Julkaisu A 30. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto. Oulun Yliopistopaino. <http://jultika.oulu.fi/files/ISBN9514265629.pdf>
- Nyman, K., & Mäntysalo, R.** (2014). Patologisia piirteitä maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa: Tapaus Savonlinnan Kasinonsaari. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(3), 324–339.

- Perino, A., Pereira, H. M., Navarro, L. M., Fernández, N., Bullock, J. M., Ceașu, S., Cortés-Avizanda, A., Van Klink, R., Kuemmerle, T., Lomba, A., Pe'er, G., Plieninger, T., Rey Benayas, J. M., Sandom, C. J., Svenning, J.-C., & Wheeler, H. C.** (2019). Rewilding complex ecosystems. *Science*, 364(6438), eaav5570. <https://doi.org/10.1126/science.aav5570>
- Plan- och bygglag 2010:900. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/
- Raatikainen, S.** (2004). *Pienenevän infrastruktuurin suunnittelu ja hallinta* [väitöskirja, Oulun yliopisto]. <https://urn.fi/URN:ISBN:9514272943>
- Rajaniemi, J.** (2006). *Kasvun kaavoitus: Tapaus Raahe 1961-1996*. Messon.
- Reckien, D., & Martinez-Fernandez, C.** (2011). Why Do Cities Shrink? *European Planning Studies*, 19(8), 1375–1397. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.593333>
- Rink, D., Haase, A., Bernt, M., & Mykhnenko, V.** (2010). D7 discussion paper on cross-cutting challenges, research report for the EU 7FP project Shrink Smart—Governance of Shrinkage within a European Context (No. 225193). Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Saarinen, J.** (1992). Seutusuunnittelu Kymenlaaksossa 1942-1992. *Kymenlaakson Seutukuntakaavaliiton julkaisuja A:27*. Kotka: Kymenlaakson seutukaavaliitto.
- Schilling, J., & Logan, J.** (2008). Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, 74(4), 451–466. <https://doi.org/10.1080/01944360802354956>
- Tilastokeskus** (2023). Suomen virallinen tilasto (SVT): Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990-2022, PxWeb-tietokanta. https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A.** (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Turok, I., & Mykhnenko, V.** (2007). The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities*, 24(3), 165–182. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2007.01.007>
- Työ- ja elinkeinoministeriö** (2022). *ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68*. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-914-8> ISBN: 978-952-327-914-8
- Vatilo, M.** (2023). Ympäristöministeriön kaavoittajaselvitys 2023. *Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:38*. Ympäristöministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165194>
- Volkov, S.** (2023). Managed urban shrinkage in Russia: Logic, opportunities, and implementation. *Terra Economicus*, 21(2), 101–115. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2023-21-2-101-115>
- Wiechmann, T., & Bontje, M.** (2015). Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities. *European Planning Studies*, 23(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820077>
- Ympäristöministeriö** (1992). *Kaavojen toteuttamisen edistäminen: Kaavojen toteuttamistyöryhmän mietintö. Työryhmän raportti 3/1992*. Ympäristöministeriö: kaavoitus- ja rakennusosasto. VAPK-kustannus.
- Ympäristöministeriö** (2014). *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014*. Ympäristöministeriö: rakennetun ympäristön osasto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/42827>

Monipaikkaisuudesta aiheutuvat kuntatason rahavirrat:

alueellisesti eriyttävä vaikutus ja haasteet kuntien tasausjärjestelmille

Olli Lehtonen ja Hilikka Vihinen

Artikkelissa tarkastellaan monipaikkaisuudesta aiheutuvia nettorahavirtoja Suomessa kuntatasolla. Nämä rahavirrat liittyvät työnteon ja asumisen verotukseen, mutta epäsuorasti myös monipaikkaisten ihmisten kulutuskysyntään. Analysoimme artikkelissa, miten rahavirrat jakautuvat maan sisällä, ja miten rahavirrat kohdentuvat suhteessa kuntien valtionosuusjärjestelmän tasaukseen. Osoitamme, että monipaikkaisuuden rahavirtaa hallitsee pendelöinti ja siitä hyötyvät eniten kaupunkien läheiset maaseutukunnat. Monipaikkaisuuden kulutuskysynnästä syntyvä epäsuora rahavirta on määrällisesti suurin kaupungeissa, mutta sen merkitys on suhteellisesti suurin harvaan asutun maaseudun kunnissa. Johtopäätöksenä kysymme, tulisiko verovähennysten painopistettä siirtää matkakuluvähennyksestä työasunto- tai työhuonevähennyksiin tukemaan työssäkäyntiä kauempaa, mikäli monipaikkaisuudella halutaan vaikuttaa työvoiman kohtaanto-ongelmaan, aluetalouksien kehittämisedellytyksiin ja yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen.

Avainsanat: rahavirta, monipaikkaisuus, kunnat, verotus, valtionosuusjärjestelmä
DOI: [10.33357/ys.113147](https://doi.org/10.33357/ys.113147).

Johdanto

Suomea hallitaan ja suunnitellaan yksipaikkaisena yhteiskuntana, sillä virallisissa tilastoissa jokainen suomalainen kiinnitetään yhteen vakituiseen asuinkuntaan riippumatta siitä, kuinka paljon hän tässä virallisessa asuin-

paikassaan aikaansa viettää. Asumisen ja työnteon monipaikkaisuutta ei tilastoida, vaikka monipaikkaisuuden huomioiminen tarjoaisi laajemman ja todenmukaisemman näkökulman ymmärtää ihmisten arkea ja elämäntyyliä. Yksinkertaisimmillaan monipaikkaisuus tarkoittaa, että ihmisillä on useampi kuin yksi asuinpaikka. Haukkalan (2011, s. 6) laajemman määritelmän mukaan monipaikkaisuuden voidaan ymmärtää koostuvan eri paikoissa tapahtuvasta liikkumisesta, työstä, harrastuksista, kokemuksista tai asumisesta. Tässä artikkelissa käytämme väljää monipaikkaisuuden määritelmää, joka sisältää sekä monipaikkaisen asumisen että työntekoon liittyvän monipaikkaisuuden. Tällöin monipaikkaisuus määrittyy kuntarajat ylittävänä liikkuvuutena, jossa asutaan säännöllisesti useammassa kuin yhdessä paikassa tai käydään töissä työpaikassa, joka sijaitsee oman kotikunnan ulkopuolella. Määritämme monipaikkaisuuden väljästi, koska rahavirtojen näkökulmasta monipaikkaisuutta rajaa kotikuntalaki, joka ohjaa verolainsäädännössä kotikunnan määrittämistä ja siten asumiseen ja työssäkäyntiin liittyvän verotuksen kohdentumista. Lisäksi määritelmään vaikuttaa se, että olemassa olevat viralliset tilastot eivät tunnista kuntarajat ylittävän monipaikkaisen asumisen tai työssäkäynnin muotoja tätä tarkemmin.

Monipaikkaisuuden merkittävimmät kuntatason rahavirrat liittyvät Suomessa nimenomaan työnteon ja asumisen verotukseen eli kuntarajat ylittävään monipaikkaiseen työntekoon ja asumiseen (Alasalmi ym., 2020). Monipaikkainen työnteko voidaan käsittää pendelöintinä, etätöyönä tai työstä johtuvana kakkosasumisena, josta on mahdollista myös tehdä verovähennyksiä. Alueen ulkopuolella työssäkävien ja alueelle muualta töihin tulevien henkilöiden välistä erotusta kutsutaan nettopendelöinniksi. Vuonna 2018 asuinkuntansa ulkopuolelle pendelöi 203 302 henkilöä, eli 8,5 prosenttia työllisistä (Tilastokeskus, 2021). Työvoiman liikkuvuutta tuettiin verotuksessa eniten kodin ja työpaikan välisten matkakustannuksien vähennyksillä, joita hyödynsi vuonna 2019 yhteensä 831 009 ansiotulonsaajaa (Verohallinto, 2021). Monipaikkaisessa asumisessa on puolestaan käytössä vähintään kaksi eri alueella sijaitsevaa asuntoa, joissa asutaan vuorotellen (Dittrich-Wesbuer ym., 2015). Suomessa monipaikkainen asuminen on erityisen suosittua vapaa-ajan tarkoituksissa ottaen huomioon kausiväestön suuruuden, jonka on arvioitu olevan laskentatavasta riippuen 2,4–2,9 miljoonaa henkeä (Adamiak ym., 2017; Voutilainen ym., 2021). Tilastokeskuksen (2018) mukaan jopa 67 prosenttia vapaa-ajan asunnon omistajista on ulkopaikkakuntalaisia, eli he asuvat virallisesti vapaa-ajan asunnon paikkakunnan ulkopuolella. Työhön liittyvä monipaikkainen asuminen onkin huomattavasti vähäisempää kuin kausiasuminen: verotuksessa työasuntovähennyksen teki vuonna 2019 vain 10 564 ansiotulojen saajaa (Verohallinto, 2021).

Monipaikkaisuuteen kytkeytyy ihmisten liikkuvuuden tuomia rahavirtoja, jotka siirtyvät alueilta toisille esimerkiksi maksettujen verojen tai veroetuuk-sien muodossa, tavaroiden ja palvelusten ostoina sekä investointeina raken-nuksiin ja infraan. Olemme tässä artikkelissa erityisen kiinnostuneita siitä, minkä suuruisia rahavirtoja monipaikkaisuus tuo kuntatalouteen ihmisten liikkuvuuden myötä, ja miten monipaikkaisuutta usein välillisesti ja jopa tahattomasti edistävät politiikkatoimet vaikuttavat kuntataloudessa. Poh-dimme, vähentävätkö vai lisäävätkö politiikkatoimet, kuten liikkumista tuke-vat verovähennykset, kuntien välisiä edellytyksiä kehitykselle. Monipaikkai-suus, ihmisten liikkuvuus ja ajankäytön hajautuminen usean paikkakunnan kesken haastavat yhteiskunnan totuttuja rakenteita, joiden lähtökohtana on tuloverotuksen tilittyminen ja palvelujen sijoittuminen kotikuntalain perus-teella määrittävään viralliseen asuinpaikkakuntaan.

Suomessa kuntien välisiä tuloeroja tasataan valtionosuusjärjestelmällä, jolle etätyön yleistyminen ja väestön lisääntyvä liikkuvuus asettavat tulevaisuudessa isoja haasteita, koska järjestelmä ei tunnista monipaikkaisuutta. Ylipäättään monipaikkaisuuteen vaikuttavat politiikkatoimet, kuten työmatkavähennykset, on ensisijaisesti suunniteltu jonkin muun yhteiskunnallisen ilmiön kuin monipaikkaisuuden säätelämiseksi. Laajemman keskustelun pohjaksi on hyödyllistä koota kokonaiskuva nykymittakaavan monipaikkaisuudesta syntyvistä kuntatason rahavirroista, niiden lähtökohdista ja vaikutuksista.

Suomessa monipaikkaisuudesta aiheutuvia rahavirtoja ja niihin liitty-viä politiikkavälineitä ei ole aiemmin arvioitu. Tässä artikkelissa määrite-tään monipaikkaisuudesta aiheutuvia nettorahavirtoja Suomessa kysymällä, miten nämä rahavirrat jakautuvat maantieteellisesti maamme sisällä ja miten ne kohdentuvat suhteessa kaupunki–maaseutu-kuntaluokitukseen, kun-tien valtionosuusjärjestelmän tasaukseen ja alueellista erilaistumista mit-taaviin indikaattoreihin kunnissa. Alueellisen erilaistumisen indikaattorit antavat tietoa monipaikkaisuuden aiheuttaman rahavirran vaikutuksesta aluerakenteen eriytymistä ylläpitäviin mekanismeihin. Vastauksia esitet-tyihin kysymyksiin haetaan artikkelissa eksploratiivisella data-analyysillä ja regressiomallinnuksella nojautumalla Verohallinnon, Tilastokeskuksen ja Telian tietokantoihin.

2. Monipaikkaisuuden kunnittaisista rahavirroista ja niiden vaikutuksista ei ole tietoa

Suomessa luonnollisten henkilöiden tuloverotus on sidottu verovelvollisen kotikuntaan, joten verotuksessa ei huomioida ihmisten liikkuvuutta tai moni-paikkaisuutta, kuten työssäkäyntiä asuinkunnan ulkopuolella tai kausittaista

asumista. Verotuksessa pendelöinti eli oman asuinkunnan ulkopuolelle suuntautuva työssäkäynti hyödyttää ainoastaan verovelvollisen asuinkuntaa, jonne kuntaverot maksetaan verolainsäädännössä hyödynnettävän kotikuntalain perusteella riippumatta työpaikan sijainnista. Tuloveroa ei siis jaeta useamman kunnan kesken huolimatta siitä, että Suomen verotus huomioi ihmisten liikkuvuuden, etätöön tekemisen ja pitkän matkan työssäkäynnin esimerkiksi työmatkakulu-, työhuone- ja työasuntovähennyksissä. Tuloverot ovat kuntataloudelle varsin merkittäviä, sillä esimerkiksi vuonna 2019 keskimäärin 84 prosenttia kuntien verotuloista koostui kunnallisverosta (Viherkenttä, 2021).

Tuloverotuksen nykytilanne on synnyttänyt työssäkäyntialueiden sisälle kuntien välistä asukaskilpailua. Kunnalle kohdistuvien rasitteiden ja verotulojen vakauden kannalta hyvätuloiset asukkaat ovat kuntatalouden kannalta tavoiteltuja veronmaksajia. Pendelöinnin kohdalla kyse on kansalaisten omista asuin- ja työpaikkavalinnoista, joihin kunnat pyrkivät vaikuttamaan houkuttelemalla muun muassa kaavoituksella oman kunnan alueelle hyviä veronmaksajia. Työssäkäyntialueiden sisäisen pendelöinnin voi siis tässä mielessä ajatella olevan politiikalla aiheutettua monipaikkaisuutta. Kiinteistövero on tällä hetkellä maassamme ainoa monipaikkaisuuteen liittyvä vero, joka on mahdollista maksaa kotikunnan ulkopuolelle, sillä se on sidottu kiinteistön, kuten kesäasunnon, sijaintikuntaan riippumatta verovelvollisen asuinkunnasta.

Monipaikkaisuus on myös entistä vahvemmin kytkeytynyt aluerakennetta muovaavaan kaupungistumiskehitykseen. Kun tilastoidun väkiluvun kasvu on Suomessa keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin, kausiväestön väestöllinen keskipiste on liikkunut vastakkaiseen suuntaan verrattuna tilastoidun väkiluvun väestölliseen keskipisteeseen (Lehtonen & Vihinen, 2020). Tästä huolimatta julkista keskustelua on Suomessa hallinnut talousrakenteen muutokseen kytkeytyvä kaupungistuminen (Tervo ym., 2018). Julkisessa keskustelussa tai päätöksenteossa ei ole ajateltu, että kaupungitkin ovat osa-aikaisesti asuttuja ja monessa niistä väkiluku laskee merkittävästi kesäksi (Rannanpää ym., 2022). Kaupungistuminen on todellinen ilmiö, mutta sen ohella ihmiset elävät erityisesti vapaa-ajalla yhä enemmän myös kaupunkien ulkopuolella maaseutukunnissa (Lehtonen & Vihinen, 2020). Tavat asettua Suomen rajojen sisällä ovat muuttuneet, kun monipaikkainen vapaa-ajan asuminen on yleistynyt viimeisten vuosikymmenten aikana (Adamiak ym., 2017). Tilastollisesti kaupungistumisprosessi on edistynyt hitaan muuttoliikkeen kautta, jossa yritykset ovat yhtäällä näivettyneet sekä toisaalla myös kasvaneet (Fina ym., 2021). Lisäksi kehitys on syventänyt alueiden erilaistumista sekä muuttanut alueiden käytön luonnetta. Maaseutu näyttää virallisissa tilastoissa usein taantuvana, mutta väestö- ja muuttoliiketilastoihin nojautuvat tutkimukset ottavat vain

rajoitetusti huomioon muita aluekehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Erityisen huonosti aikaisemmat tulkinnot tavoittavat ihmisten kausittaista liikkuvuutta ja sen myötä alueiden toimintaan laajalti vaikuttavaa monipaikkaisuuden dynamiikkaa (Pitkänen & Strandell, 2018). Tämä näkyy verotuksessa, sillä nykyiset verotuskäytännöt eivät tunnista muuttunutta yhteiskuntaa tai alueiden kausittaista käyttöä muuten kuin kiinteistöverotuksessa.

Epätasaisen aluekehityksen seurauksena kuntien edellytykset tuottaa tasapuolisesti peruspalveluja ovat heikentyneet (Fina ym., 2021). Suomessa on käytössä kuntien valtionosuudet, joiden tavoitteena on tasata tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeissa olevia kuntien välisiä taloudellisia eroja siten, että kansalaiset saavat tietyn tasoiset lakisääteiset peruspalvelut kohtuullisella verorasituksella kotikunnasta riippumatta (Salonen & Nissinen, 2019). Kunnille maksettava valtionosuus määräytyy muun muassa kunnan väestön ikärakenteen, opetuksen oppilasmäärien, asukkaiden sairastavuuden ja palveluiden yksikkökustannusten perusteella. Suomen valtionosuusjärjestelmässä tulopohjan tasaus toteutetaan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella, joka sisältyy kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Kuntien väliset erot asukaskohtaisissa verotuloissa ovat huomattavat, joten siksi valtionosuusjärjestelmään kuuluu myös tulopohjan erojen tasaus kuntien välillä (Salonen & Nissinen, 2019). Kuntien riippuvuus valtionosuusjärjestelmästä on voimakasta väestöään menettävissä kunnissa, joihin usein kasautuu myös alueelliseen erilaistumiseen liittyvä sosiaalinen ja taloudellinen huono-osaisuus (Kainulainen ym., 2001; Fina ym., 2021). Antikaisen ym. (2019) tutkimuksen mukaan yli prosentin väestötappiota kokeneissa kunnissa valtionosuudet olivat 46 prosenttia verotulojen ja valtionosuuksien summasta vuonna 2016, kun vastaavasti yli prosentin väestöltään kasvaneissa kunnissa kyseinen osuus oli 15 prosenttia.

Monipaikkaisuus muuttaa kuntiin kohdistuvia verotuloja ja sen vuoksi myös valtionosuusjärjestelmän verotulojen tasausta, vaikka järjestelmässä ei suoraan huomioida monipaikkaisuutta. Monipaikkaisuuden rahavirtaa ei ole Suomessa tutkittu aiemmin, vaikka monipaikkaisuutta käsitteleviä tutkimuksia on tehty jonkin verran (esim. Adamiak ym., 2017; Pitkänen & Strandell, 2018; Lehtonen & Vihinen, 2020). Siksi on tärkeä lisätä tietoa siitä, miten suurien monipaikkaisuuden rahavirrat ovat ja miten ne jakautuvat kuntiin maantieteellisesti. Tällä voitaisiin etukäteen välttää muotoilemasta sellaisia poliittisia ohjauskeinoja tai tukijärjestelmiä, jotka lisäävät tarvetta kuntien välisten erojen tasaamiselle. Esimerkiksi työhön liittyvän liikkuvuuden kannustimet voivat lisätä kuntien välistä epätasapainoa verotulojen jakautumisessa ja sitä kautta samalla luoda riippuvuutta valtionosuusjärjestelmästä.

3. Aineisto ja menetelmät

Tässä artikkelissa monipaikkaisuuteen liittyviä rahavirtoja tarkastellaan 1) monipaikkaisuuden suoralla työnteon ja asumisen nettorahavirralla sekä 2) arvioimalla väestön liikkuvuudesta syntyvää monipaikkaisuuden epäsuoran kulutusksynnän merkitystä kuntataloudessa. Näillä kuntatason aineistoilla arvioidaan monipaikkaisuuden merkitystä kuntataloudessa laskemalla yhteen monipaikkaisuudesta kunnille kohdentuvia verotuloja. Valittua kuntatalouden näkökulmaa voidaan perustella sillä, että yksilötasolla monipaikkaisuuden vaikutuksia ei tunnisteta, koska tulonsiirrot, kuten sosiaaliturvaan liittyvät etuudet, ovat asuinpaikasta riippumattomia.

3.1 Monipaikkaisuuden nettorahavirran laskenta

Työssäkäyntiin liittyviä monipaikkaisuuden nettorahavirtoja voidaan laskea pendelöinnin nettotulovirrasta. Laskennassa on huomioitava kuntien efektiivinen veroaste, eli tosiasiasa maksuun pantujen verojen suhde tuloihin, kun erilaiset vähennykset, mukaan lukien verotuksen matkakuluvähennykset, on otettu huomioon. Työssäkäyntiin liittyvä nettorahavirta lasketaan kunnille vähentämällä alueella asuvien mutta muualla työssäkävien tulojen summasta alueella työssäkävien tulot. Siten näin laskettu nettorahavirta kuvaa, miten kunta hyötyy kokonaisuudessaan kuntarajat ylittävstä työssäkäynnistä. Nettorahavirran laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon vuodelta 2019 (Tilastokeskus, 2022), joka on viimeisin vuosi, jolta pendelöinnin nettorahavirta oli laskettavissa (taulukko 1). Tilasto ei erittele tarkemmin pendelöintiä työmatkan pituuden suhteen, joten se yhdistää monipaikkaisuuden määritelmän alle esimerkiksi kuntarajat ylittävän työnteon ja työhön liittyvän kakkosasumisen. Pendelöinnin nettorahavirta lasketaan kunnille kohdentuvana verotulovaikutuksena efektiivisellä veroasteella, ja luvut suhteutetaan kuntien tilastoituun asukasluukuun.

Asumiseen liittyvä monipaikkaisuuden nettorahavirta lasketaan kiinteistöverotuloista, jotka maksetaan kiinteistön sijaintikuntaan riippumatta omistajan omasta asuinkunnasta. Kiinteistöverojen nettorahavirta lasketaan vähentämällä kiinteistöjen sijaintikuntaan maksetuista kiinteistöveroista verovelvollisen kotikuntaan maksuunpannut kiinteistöverot. Laskennassa erotettiin toisistaan vapaa-ajan asumiseen liittyvät kiinteistöverot kaikista muista kunnille maksettavista kiinteistöveroista (ml. muut henkilöasiakkaat, asunto-osakeyhtiöt, osakeyhtiöt, muut kiinteistöosakeyhtiöt, julkisyhteisöt ja seurakunnat). Kiinteistöverotiedot perustuvat Verohallinnon kunnittaisiin tietoihin (Verohallinto, 2021), joista lasketaan erilleen kunnissa vapaa-ajan asuntojen ja muiden kiinteistöjen nettokiinteistöverot (taulukko 1).

TAULUKKO 1 Monipaikkaisuuden nettorahavirran laskennassa käytetyt muuttujat.

Muuttuja	Kuvaus	Lähde	Vuosi
Pendelöinnin netto- rahavirta (€/asukas)	Nettopendelöinnillä tarkoitetaan alueen ulkopuolella työssäkäyvien ja alueelle muualta töihin tulevien henkilöiden välistä erotusta ja näihin liittyviä rahavirtoja.	Tilastokeskus	2019
Vapaa-ajan asukkaiden netto- kiinteistövero (€/ asukas)	Vapaa-ajan asukkaiden maksama kiinteistö- vero kiinteistön sijaintikunnan ja kotikunnan välisenä erotuksena.	Verohallinto	2019
Muu nettokiinteistö- vero (€/asukas)	Asukkaiden maksama muu kiinteistövero kiinteistön sijaintikunnan ja kotikunnan väli- senä erotuksena.	Verohallinto	2019

3.2 Monipaikkaisuuden kulutuskysynnästä syntyvän epäsuoran rahavirran arviointi

Monipaikkaisuuden epäsuorat vaikutukset kuntien talouteen ja niissä tapahtuvaan taloudelliseen toimeliaisuuteen syntyvät monipaikkaisen väestön kulutuskysynnästä, joka väestön liikkuvuuden myötä vaihtelee kunnissa riippuen väestön kokonaismäärästä. Kulutuskysyntää ei virallisesti tilastoida, joten rahavirran suuruus selviää mallintamalla erilaisilla tilastoaineistoilla sitä, miten monipaikkaisuuden tuottama väestölisäys näkyy kuntiin maksetuissa palkkatuloissa ja työttömyyskorvauksissa sekä yritysten liikevaihdon kehityksessä. Oletuksena on, että monipaikkainen väestö lisää palvelujen ja tavaroiden kysyntää asuinpaikkakuntansa ulkopuolella, mikä ilmenee monipaikkaisuuden kohdekunnassa lisääntyvänä työvoiman tarpeena ja vähentyvinä työttömyyskorvauksina sekä yritysten kasvavana liikevaihtona. Tätä oletusta testataan kunnittain estimoitavilla regressiomalleilla, jotka sovitetaan kuukausittaiseen aineistoon selittämällä edellä kuvattuja muuttujia Telian mobiilidatasta lasketulla kuukausittaisella keskiväkiluvulla seuraavasti:

$$\text{palkkatulo}_{ij} = a + \text{keskiväliluku}_{ij} (1),$$

$$\text{työttömyyskorvaus}_{ij} = a + \text{keskiväliluku}_{ij} (2),$$

$$\text{liikevaihto}_{ij} = a + \text{keskiväliluku}_{ij} (3),$$

joissa merkintä palkkatulo_{ij}, työttömyyskorvaus_{ij} ja liikevaihto_{ij} tarkoittavat kunnassa *i* kuukautena *j* maksettujen palkkatulojen ja työttömyyskorvausten kokonaismäärää ja yritysten yhteenlaskettua liikevaihtoa.

Kuukausittaisen palkkatulon muuttujat on poimittu tulorekisteristä (Verohallinto, 2022), joka on Verohallinnon ylläpitämä rekisteri, jonne työnantajat ja etuuden maksajat ilmoittavat sähköisesti tiedot maksetuista palkoista ja etuuksista. Tulorekisteristä poimittiin palkkatietoihin liittyviä muuttujia, joiden avulla tarkasteltiin kunnittain mediaanipalkkaa, palkansaajien luku-

määrää ja palkkasummaa jokaisena kuukautena vuonna 2021. Samasta tietokannasta poimittiin myös työttömyyskorvauksia saaneiden lukumäärä sekä työttömyyskorvausten yhteenlaskettu summa kuukausittain. Liikevaihtoa kuvaavat tiedot on puolestaan poimittu Taloustieteen keskus Helsinki GSE:n ja VATT:n yhdessä perustamasta koronatalouden tilannehuoneen aineistoista. Liikevaihtomuuttuja kuvaa kunnan kaikkien yritysten liikevaihdon määrää kuukausittain huhtikuusta 2020 aina maaliskuuhun 2021 ulottuvalla aikajaksolla. Regressiomallinnuksessa selittävänä muuttujana käytetty kunnan kuukausittainen keskiväkiluku perustuu Telian mobiilidataan, jossa monipaikkaisuuden ehtona pidettiin viipymistä kunnassa vähintään yhden yön yli. Näin epäsuoran rahavirran laskenta keskittyy kuntarajat ylittävään vapaa-ajan monipaikkaisuuteen. Mobiilidataa on hyödynnetty viime vuosina monipaikkaisuuden tutkimuksissa, koska se on ainoa aineisto, jolla voidaan kuvata kunnittain väestön liikkuvuutta ja sen lukumäärän vaihtelua vuoden aikana (Rannanpää ym., 2022; Lehtonen ym., 2023).

Palkkatulon käyttäminen regressiomallinnuksessa sellaisenaan on ongelmallinen, koska kesä- ja heinäkuussa palkansaajille maksetaan kesälomarahat, jotka merkittävästi nostavat palkkatulon yhteenlaskettua summaa näinä kyseisinä kuukausina. Siksi laskennassa korjattiin kesä- ja heinäkuun palkkatuloja kertomalla ansiotuloja saaneiden lukumäärä vuoden muiden kuukausien mediaanitulolla. Korjaus ei ole ongelmaton, mutta vähentää lomarahojen maksuun liittyvää virhettä näiden kuukausien palkkatulossa, koska ilman korjausta palkkatuloa yliarvioitaisiin. Työttömyyskorvausten osalta tulkin-taa heikentää myös, että talouden suhdannevaihteluiden merkitystä ei voida huomioida lyhyessä aikasarjassa. Liikevaihtoa koskevan muuttujan osalta tulkintoja voidaan tehdä vain monipaikkaisuuden merkityksestä kuntien taloudelliseen toimeliaisuuteen, koska muuttujasta ei voida päätellä monipaikkaisuuden yhteyttä yritysten kannattavuuteen. Siten laskennan ulkopuolelle jää kunnille yritystoiminnasta syntyvä yhteisöverotuotto. Tarkempi laskenta monipaikkaisuuden epäsuorista vaikutuksista edellyttäisi tarkkojen yrityskohtaisten tilastojen, kuten maksukorttiaineistojen, hyödyntämistä tutkimuksessa. Tämänkaltaisia aineistoja ei kuitenkaan vielä ole luovutettu yleiseen tutkimuskäyttöön. Toinen vaihtoehto olisi hyödyntää kyselytutkimuksia monipaikkaisten ihmisten kulutuksesta, mutta tällöin laskennassa jouduttaisiin tekemään oletuksia keskimääräisestä kulutusikäyttyymisestä ja sen kohdentumisesta kuntiin.

Regressiomallit sovitettiin erikseen jokaiseen kuntaan tutkimusta varten muodostetulla funktiolla ja ne estimoitiin pienimmän neliösumman menetelmällä (eng. Ordinary least squares, OLS). Monipaikkaisuuden epäsuora

rahavirta (ER_i) laskettiin keskväkiluvun regressiokertoimilla kumulatiivisesti vähentämällä kunnittaisista kuukausittaisista keskväkiluvuista keskväkilukujen minimi ja kertomalla tämä kunnan regressiokertoimella seuraavasti:

$$ER_i = \Sigma (\text{keskväkiluku}_{ij} - \min(\text{keskväkiluku}_{ij})) \times \beta_i (4).$$

Laskenta tehtiin erikseen palkkatulolle, työttömyyskorvaukselle ja liikevaihdolle. Arvioituista palkkatuloista sekä työttömyyskorvauksista oli mahdollista laskea efektiivisellä veroasteella monipaikkaisuudesta syntyvä epäsuora rahavirta, joka suhteutettiin kunnan vakituiseen asukaslukuun samalla tavalla kuin pendelöinnin nettorahavirta, jotta luvut olisivat vertailukelpoisia keskenään. Monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran laskennassa hyödynnettiin vain niitä kunnittaisia regressiomalleja, joissa yhteys selitettävien muuttujien ja kunnan kuukausittaisen keskväkiluvun välillä oli tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin merkitsevyytasolla. Lisäehdoksi asetettiin myös se, että epäsuoran rahavirran laskennassa keskväkiluvun ja muiden muuttujien välisen korrelaation tuli olla kunnissa positiivinen palkkatulossa ja liikevaihdossa sekä negatiivinen työttömyyskorvauksissa. Siten mallinnus keskittyy monipaikkaisuuden tulokuntiin, joissa väestömäärä kasvaa erityisesti vapaa-ajan monipaikkaisuuden seurauksena. Jos regressiomallit eivät olleet kunnissa tilastollisesti merkitseviä ja korrelaatioehto ei toteutunut, monipaikkaisuudella ei arvioitu olevan merkitystä kuntien maksettuun palkkatuloon ja työttömyyskorvaukseen tai liikevaihtoon. Näin regressiomallinnukseen valikoitui mukaan vain ne monipaikkaiset kunnat, joissa monipaikkaisuudella voidaan olettaa olevan myönteisiä epäsuoria vaikutuksia kunnille. Mallit sovitettiin yhden selittävän muuttujan malleina, koska käytettävissä oleva aikasarja oli vain 12 kuukauden mittainen.

Kuntiin sovitettujen regressiomallien tulkinnoissa on huomioitava, että arviot kuntiin kohdentuvista epäsuorista rahavirroista ovat suuntaa antavia eikä niitä pidä tulkita euromääräisinä tuloksina monipaikkaisuuden synnyttämistä rahavirroista. Kunnissa keskväkiluvun lisäksi monipaikkaisuudesta syntyvään epäsuoraan rahavirtaan vaikuttavat myös muut tekijät. Esimerkiksi matkailukeskuksissa monipaikkaisuuden vaikutusta ei välttämättä löydetä, jos työntekijät asuvat virallisesti jossakin toisessa kunnassa, koska palkkatulo tilastoidaan työntekijän viralliseen kotikuntaan. Työttömyyskorvauksien ja liikevaihdon osalta on huomioitava, että näihinkin muuttujiin vaikuttavat muut tekijät, kuten yleinen talouden suhdannevaihtelu, joita aineiston pienuuden vuoksi ei ole mahdollista kontrolloida regressiomallinnuksessa.

3.3 Monipaikkaisuuden nettorahavirta suhteessa valtionosuusjärjestelmään ja alueelliseen erilaistumiseen

Monipaikkaisuuden nettorahavirtaan yhteydessä olevia alueellisen erilaistumisen tekijöitä selvitetään regressiomallinnuksella, jolla saadaan selville nettotulovirtaan keskeisesti vaikuttavia muuttujia. Regressiomallinnuksella arvioidaan myös monipaikkaisuuden nettorahavirtojen eroavuutta suhteessa kunnille maksettuihin valtionosuuksiin. Vertailu tehdään selittämällä molempia kuntiin kohdentuvia rahavirtoja samoilla alueellista erilaistumista kuvaavilla muuttujilla. Vertailemalla regressiomallien estimoituja regressioker-toimia saadaan selville nettorahavirran yhteys alueelliseen erilaistumiseen. Molempia selitettäviä muuttujia – kuntaan kohdentuva nettorahavirta ja valtionosuus asukasta kohden – selitetään regressiomalleissa kuntaluokan (kluokka), väkiluvun, alueellisen erilaistumisen (erilaistuminen) ja kuntatalouden rivivektoreilla. Käytetyt regressiomallit voidaan kuvata seuraavasti:

$$\begin{aligned} \text{nettotulovirta} &= a + \text{kluokka} + \text{väkiluku} + \text{erilaistuminen} + \text{kuntatalous} (5) \text{ ja} \\ \text{valtionosuus} &= a + \text{kluokka} + \text{väkiluku} + \text{erilaistuminen} + \text{kuntatalous} (5). \end{aligned}$$

Regressiomalleissa alueellisen erilaistumisen voidaan ajatella vaikuttavan taloudelliseen ja sosiaaliseen eriytymiseen, johon liittyvillä muuttujilla selitetään monipaikkaisuuden nettorahavirtaa ja kuntiin kohdentuvia valtionosuuksia. Sosiaalisen eriytymisen mittareina käytetään pitkäaikaistyöttömyyttä, sairastavuutta, työllisyysastetta ja koulutusastetta (taulukko 2). Taloudellisen eriytymisen muuttujina puolestaan käytetään tulotasoa ja lapsikäyhyä (taulukko 2). Muuttujien valinta perustuu toisaalta aikaisempiin tutkimuksiin (esim. Kainulainen ym., 2001; Fina ym., 2021), mutta valinnassa kiinnitettiin huomiota myös kunta-aineistojen saatavuuteen. Kunnan väkilukua käytetään regressiomalleissa tunnistamaan, miten kuntakoko tilastoidulla asukasluvulla mitattuna on yhteydessä monipaikkaisuuden nettotulovirtoihin ja valtionosuuksiin. Kuntataloutta kuvataan malleissa muuttujilla, jotka kuvaavat kunnan lainakannan suuruutta (€/asukas) ja verotuloja (€/asukas) (taulukko 2). Näiden muuttujien tarkoitus on tunnistaa, miten monipaikkaisuuden rahavirrat ja valtionosuudet ovat yhteydessä kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Kuntaluokka kuvataan malleissa dummy-muuttujana (koodattu 1 ja 0), joka ilmaisee, mihin neljästä kuntaluokasta kunta kuuluu: kaupunkeihin, kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun vai harvaan asuttuun maaseutuun (taulukko 2). Kuntaluokat pohjautuvat paikkatietopohjaiseen kuntaluokitukseen, jonka taustalla on 250 × 250 m ruutuaineistoon pohjautuva kaupunki–maaseutu-luokitus (Helminen ym., 2014).

TAULUKKO 2 Regressiomallinnuksessa käytetyt selittävät muuttujat.

Rivivektori	Muuttuja	Kuvaus	Aineistolähde	Vuosi
Väkiluku	Väkiluku	Kunnan tilastoitu väkiluku.	Tilastokeskus	2019
Kuntaluokka	Harvaan asuttu maaseutu	Kunta, jonka alueella asuu väestöruutupohjaisessa kaupunki-maaseutu luokituksessa eniten väestöä harvaan asutun maaseudun alueella.	SYKE	2018
	Kaupunkien läheinen maaseutu	Kunta, jonka alueella asuu väestöruutupohjaisessa kaupunki-maaseutu luokituksessa eniten väestöä kaupunkien läheisellä maaseudulla.	SYKE	2018
Alueellinen erilaistuminen	Pitkäaikais-työttömät (%)	Muuttuja ilmaisee pitkäaikaistyöttömien osuuden prosentteina työvoimasta. Pitkäaikaistyötön on työtön työnhakija, jonka työttömyys on kestänyt ilman keskeytystä vähintään yhden (1) vuoden.	Sotkanet, THL	2019
	Työllisyysaste (%)	Muuttuja ilmaisee työllisten osuuden prosentteina väestöstä. Työllisiksi luetaan 15–74-vuotiaat henkilöt, jotka laskentaviikolla 25.–31.12. tekivät yhtenäkin päivänä ansiotyötä tai olivat tilapäisesti työstä poissa.	Sotkanet, THL	2019
	Lapsiköyhyys (%)	Lapsiköyhyydellä eli lasten pienituloisuusasteella tarkoitetaan pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuutta kaikista lapsista. Pienituloisuus puolestaan määritellään niin, että se on 60 prosenttia väestön tulojen mediaanista.	Sotkanet, THL	2019
	Keskitulot (€)	<i>Keskitulot</i> tarkoittavat alueen kaikkien tulonsaajien keskimääräisiä tuloja.	Sotkanet, THL	2019
	Korkea-asteen tutkinnot suorittaneet (%)	Muuttuja ilmaisee korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuuden prosentteina 20 vuotta täytäneistä.	Sotkanet, THL	2019
	Sairastavuusindeksi	Muuttuja kuvaa kuntien ja alueiden väestön sairastavuutta suhteessa koko maan tasoon. Indeksissä on otettu huomioon seitsemän eri sairausryhmää ja neljä eri painotusnäkökulmaa, joista sairauksien merkitystä arvioidaan.	Sotkanet, THL	
Kuntatalous	Lainakanta (€/asukas)	Kunnan lainakanta asukasta kohden laskettuna.	Kuntaliitto	2019
	Verotulot (€/asukas)	Kunnan verotulot asukasta kohden laskettuna.	Kuntaliitto	2019

Regressiomallit estimoitiin pienimmän neliösumman menetelmällä (eng. Ordinary least squares, OLS). Perinteisen regressiomallin lisäksi aineistoon sovitetttiin malli myös ”ridge-regressiolla”, koska malli sisälsi keskenään korreloivia selittäviä muuttujia. Tämä menetelmä huomioi selittävien muuttujien multikollineaarisuutta eli niiden välistä voimakasta korrelaatiota, joka vaikuttaa estimoituihin regressiokertoimiin ja niiden keskivirheeseen. Ridge-regressiossa käytetään harjaparametrisointia, joka antaa harhaisia estimaatteja,

mutta huomioi kaikkien mallin muuttujien vaikutukset (ks. Brown, 1994). Sen tuloksia voidaan pitää multikollinearisuuden esiintyessä luotettavampina kuin pienemmän neliösumman menetelmällä estimoituja tuloksia, jossa regressiokertoimien arvot eivät ole välttämättä oikein estimoituja. Ridge-regressiomallissa estimaatit regressiokertoimille (β^*) saadaan seuraavasti:

$$\beta^* = (XTX + \lambda I)^{-1}XTy \quad (7),$$

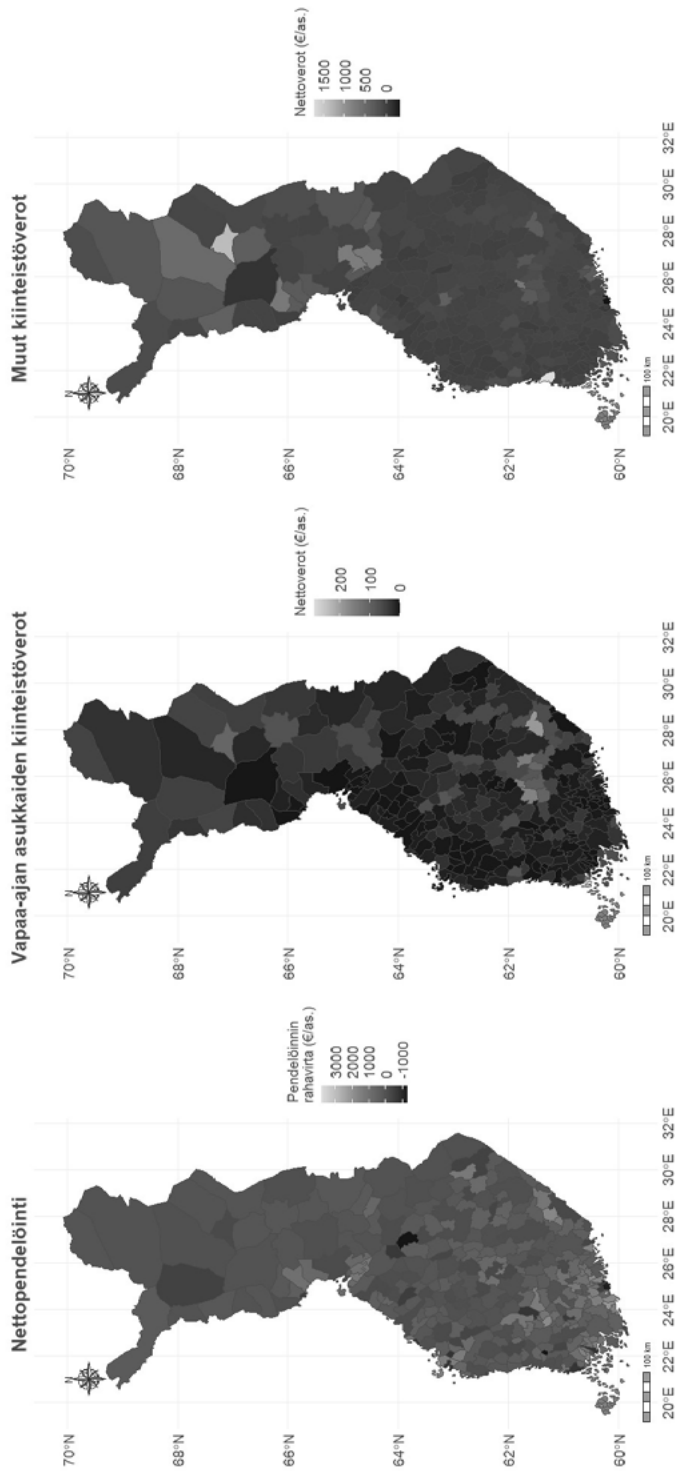
jossa X on selittävien muuttujien matriisi, y on selitettävän muuttujan vektori, T on transpoosi ja λ tarkoittaa käänteismatriisia. Merkintä λ on harja-parametri ja I yksikkömatriisi. Ridge-regressiomalli sovitettiin R-ohjelman `lmridge`-kirjastolla.

Regressiomalleissa selittävien muuttujien suhteellista vaikutusta monipaikkaisuuden rahavirtaan ja valtionosuuteen tarkastellaan Grömpingin (2006) `lmg`-indeksillä, joka on nimetty kehittäjiensä mukaisesti (ks. Lindeman ym., 1980). Tämä indeksi mittaa jokaisen muuttujan tuottamaa keskimääräistä lisäystä mallin selitysasteessa kaikissa mahdollisissa malliyhdistelmissä (ks. Johnson & Lebreton, 2004; Grömping, 2006) ja tuottaa siten tunnusluvun, jota voidaan käyttää muuttujien keskinäisessä vertailussa. Mitä suurempia lukuarvoja muuttujan `lmg`-indeksi saa, sitä suurempi on sen suhteellinen vaikutus mallissa ja sitä tärkeämpi muuttuja on pyrittäessä ymmärtämään tarkasteltavaa ilmiötä. `Lmg`-indeksit laskettiin R-ohjelman `relaimpo`-kirjastolla. Regressiomalleihin valittiin askeltavasti vain tilastollisesti merkitsevät muuttujat, koska tilastollisesti ei-merkitsevien muuttujien tulkinta on suuren regressiokertoimen keskivirheen vuoksi käytännössä mahdotonta.

4. Tulokset

4.1 Monipaikkaisuuden nettorahavirta

Monipaikkaisuuden nettorahavirtoihin liittyvän liikkuvuuden maantieteellinen jakautuminen heijastuu luonnollisesti monipaikkaisuuden nettorahavirtoihin (kuva 1). Suurimmat monipaikkaisuuden nettorahavirrat kytkeytyvät pendelöintiin. Sen vaikutukset kohdentuvat erityisesti suurten kaupunkien lähikuntiin, jotka erottuvat selvästi negatiivisen rahavirran kaupungeista. Yksittäisistä kunnista pendelöinnin nettorahavirta on suurin Kauniaisissa (3760 €/as.), Kustavissa (2294 €/as.), Siuntiossa (2238 €/as.), Pornaisissa (2101 €/as.) ja Vesilahdella (1938 €/as.). Kiinteistöveroihin liittyvät muut monipaikkaisuuden nettorahavirrat ovat määrällisesti selvästi pendelöinnin nettorahavirtaa pienempiä (kuva 1), joten myös niiden merkitykset ovat kunnille



KUVA 1 Monipaikkaisuuden nettoraHAVirta kunnittain.

selvästi pendelöinnin rahavirtaa vähäisempiä. Kiinteistöverojen rahavirran maantieteellisessä jakautumisessa on havaittavissa selvää alueellisuutta ja esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen kiinteistöveroissa Järvi-Suomen alue ja Lapin yksittäiset kunnat erottuvat selkeästi muista alueista ja kunnista.

Monipaikkaisuuden nettorahevirta vaihtelee maantieteellisyyden lisäksi myös kuntaluokittain (taulukko 3). Kuntaluokkana eniten monipaikkaisuuden nettorahevirrasta hyötyvät kaupunkien läheisen maaseudun kunnat, joissa nettorahevirta on keskimäärin 1121 euroa/asukas. Suurimmaksi osaksi nettorahevirta koostuu näissä kunnissa pendelöinnin nettorahevirrasta, joka kattaa koko nettorahevirrasta noin 92 prosenttia. Muissa kuntaluokissa nettorahevirta on määrällisesti huomattavasti pienempi kuin kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa (taulukko 3). Toiseksi korkein nettorahevirta on harvaan asutun maaseudun kunnissa, jossa asukasta kohden yhteenlaskettu rahavirta on yli kolme kertaa pienempi kuin kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa. Ydinmaaseudun kunnissa nettorahevirta on kolmanneksi suurin, mutta myös merkittävästi pienempi kuin harvaan asutun maaseudun kunnissa (taulukko 3). Nettorahevirran koostumuksessa on lisäksi myös huomattavat erot kuntaluokkien välillä. Harvaan asutun maaseudun kunnissa yli puolet nettorahevirrasta liittyy kiinteistöveroihin ja alle puolet on peräisin pendelöinnin nettorahevirrasta (taulukko 3). Vastaavasti ydinmaaseudun kunnissa pendelöinnin nettorahevirta muodostaa yli kaksi kolmasosaa yhteenlasketusta monipaikkaisuuden nettorahevirrasta (taulukko 3).

Kaupungeissa monipaikkaisuuden nettorahevirta on negatiivinen (taulukko 3), minkä perusteella kaupungit ovat ”häviäjiä” monipaikkaisuuden nettorahevirrassa. Kaupungeissa käydään paljon töissä muiden kuntaluokkien kunnista, mutta kaupungeissa asuvat käyvät vähemmän töissä muiden kuntaluokkien kunnissa. Näin kaupunkien kehitys valuu nettorahevirran perusteella niiden lähikuntiin – pendelöinnin välityksellä lähinnä kaupunkien läheiselle maaseudulle. Kaupungeissa myös kiinteistöverojen rahavirta on negatiivinen (taulukko 3), joka liittyy siihen, että moni kaupunkilainen omistaa kiinteistöjä asuinkuntansa ulkopuolella.

TAULUKKO 3 Monipaikkaisuuden nettorahevirta kuntaluokittain.

Verovaikutus	Kaupungit	Kaupunkien	Ydin-	Harvaan	Koko maa
		läheinen maaseutu	maaseutu	asuttu maaseutu	
Pendelöinti (€/asukas)	-168,5	1032,6	166,1	145,8	12,5

Vapaa-ajan asukkaiden kiinteistövero (€/asukas)	2,3	12,6	16,4	36,6	7,0
Muut kiinteistöverot (€/asukas)	-38,1	76,7	59,9	146,8	-3,1
Yhteenlaskettu nettorahavirta (€/asukas)	-204,3	1121,9	242,4	329,2	15,8

4.2 Monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta

Monipaikkaisuuden siirtyvästä kulutuskysynnästä syntyvää epäsuoraa vaikutusta kuntien talouteen tarkasteltiin virallisten tilastojen puuttuessa regressiomallinnuksella, jossa kuntien kuukausittaisella keskiväkiluvulla selitettiin palkkatulojen ja työttömyyskorvausten kokonaismäärää ja yrityksiä yhteenlaskettua liikevaihtoa kuukausittain. Palkkatulosta lasketusta verotuloaikutuksessa on selvää alueellista vaihtelua, eikä läheskään kaikissa kunnissa muodostu tilastollisesti merkitsevää yhteyttä kunnan vaihtelevan väkiluvun ja epäsuoran rahavirran välillä (kuva 2). Palkkatulosta laskettu epäsuora rahavirta näyttää maantieteellisesti keskittyvän Etelä-Suomeen ja erityisesti Itä-Suomessa alueen suurimpiin kaupunkeihin. Yksittäisistä kunnista regressiomallinnuksella laskettu monipaikkaisuuden rahavirta on suurin kunnan tilastoituun väkilukuun suhteutettuna Huittisissa (232,8 €/as), Maarianhaminassa (226,1 €/as), Oripäässä (214,5 €/as) ja Kärkölässä (210,8 €/as). Edellä lueteltujen lukujen merkitys havainnollistuu paremmin, kun ne suhteutetaan koko vuoden palkkakertymästä laskettuun verotulovaikutukseen. Tällöin epäsuoran rahavirran osuudet olivat Huittisissa 12,8 %, Maarianhaminassa 9,6 %, Oripäässä 12,4 % ja Kärkölässä 9,9 % koko vuoden palkkakertymän verotulovaikutuksesta.

Monipaikkaisuuden yhteys kunnissa maksettuihin työttömyyskorvauksiin ja yritysten liikevaihtoon on regressiomallinnuksessa heikko. Tämä näkyy myös maantieteellisesti, sillä siinä missä monipaikkaisuuden merkitys palkkatuloihin voidaan tunnistaa laaja-alaisesti, yhteys työttömyyskorvausten maksamisen ja yritysten liikevaihtoon välillä on kunnissa huomattavasti paikallisempi (kuva 2). Yritysten liikevaihtoa ja työttömyyskorvauksia koskevissa regressiomalleissa löydetään vain harvassa kunnassa tilastollisesti merkitsevä yhteys monipaikkaisuusmuuttujaan (taulukko 4). Havaitut erot selitettävien muuttujien välillä voivat johtua useista syistä, koska mallinnuksessa ei ole aineiston pienuuden vuoksi voitu huomioida kontrollimuuttujia. Työttömyyskorvausten osalta havainto voi selittyä myös sillä, että monipaikkaisuuteen liittyviin kausittaisiin töihin työllistytään usein työvoiman ulkopuoleltakin. Yritysten liikevaihtoon osalta monipaikkaisuuden vähäistä merkitystä voi

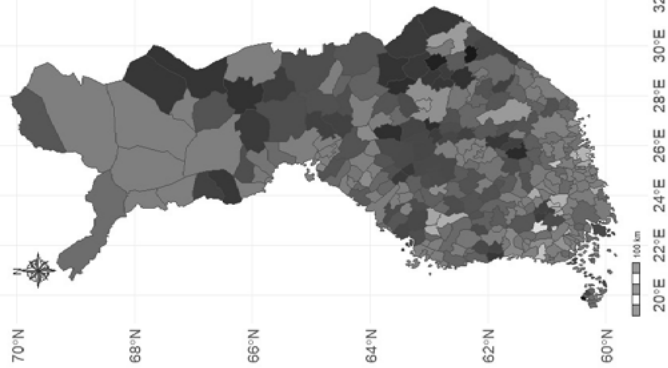
selittää tutkimusajanjaksolla parantuva suhdanne, koska käytettävissä oleva aikajakso ajoittui koronapandemian alkuvaiheisiin.

Monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta vaihtelee alueellisuuden lisäksi myös kuntaluokittain (taulukko 4). Kuntaluokkia koskevat tulokset laskettiin vain niistä kunnista, joissa regressiomalli oli tilastollisesti merkitsevä ja positiivinen yhteys oli havaittavissa kuukausittaisten tarkasteltavien muutujien ja väestömuutosten välillä. Kuntaluokkana monipaikkaisuuden epäsuorasta rahavirrasta asukasta kohden laskettuna hyötyvät eniten kaupungit ja kaupunkien läheisen maaseudun kunnat (taulukko 4). Epäsuora rahavirta on laskennassa pienin harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun kunnissa, joissa laskennallinen tuloverovaikutus jää 62 ja 76 prosenttiin kaupunkien tuloverovaikutuksesta (taulukko 4). Toisaalta epäsuoran rahavirran suhteellinen merkitys palkkatuloista lasketussa verotulovaikutuksessa on kuntaluokissa keskimäärin samansuuruinen. Lisäksi huomioitavaa on, että harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun kunnissa havaitaan selkeästi muita kuntaluokkien yleisemmin merkitsevä yhteys palkkatulon tuloverovaikutuksen ja väkimäärän vaihtelun välillä: harvaan asutun maaseudun kunnista noin 85 prosentissa ja ydinmaaseudun kunnista 81 prosentissa on havaittavissa merkitsevä yhteys palkkatulon tuloverovaikutuksen ja keskiluvun välillä. Kaupungeissa merkitsevä yhteys on havaittavissa vain noin puolesta kaupunkeja, joten niissä on siten muita kuntaluokkia harvemmin todettavissa monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta.

Tulokset työttömyyskorvauksien ja yritysten liikevaihdon osalta ovat samansuuntaisia palkkatulon tuloverovaikutuksen kanssa (taulukko 4). Kaustittain lisääntyvä väestömäärä aiheuttaa kaupungeissa suurimman vähenemisen työttömyyskorvauksiin ja niiden tuloverovaikutukseen. Työttömyyskorvauksia koskevien tulosten tulkinnassa on kuitenkin huomioitava se, että tulokset olivat hyvin rajallisia eikä tilastollisesti merkitsevää yhteyttä havaittu kuin yhteensä 50 kunnassa. Samoin yritysten liikevaihtoa koskevissa tuloksissa on huomioitava, että valtaosassa kuntia ei havaittu merkittävää yhteyttä lisääntyvän väkiluvun ja yritysten liikevaihdon välillä. Ainoastaan 24 kunnan kuukausittaisessa aineistossa väkiluvun kasvu lisäsi kunnan yritysten liikevaihtoa. Vähiten merkitseviä yhteyksiä havaittiin kaupungeissa ja eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa, joissa niissäkin vain 10 prosentissa tunnistettiin merkitsevä yhteys väestömäärien ja yritysten liikevaihdon välillä (taulukko 4). Havainnot väestön liikkuvuuden merkityksestä kohde-kuntien työllisyyteen ja kunnissa sijaitsevien yritysten liikevaihtoon ovat siis hajanaisia, koska esimerkiksi kaupunkeja koskevat tulokset perustuvat vain 3 kaupungin lukuihin. Regressiomallinnuksen tulokset kunnissa viittaavat

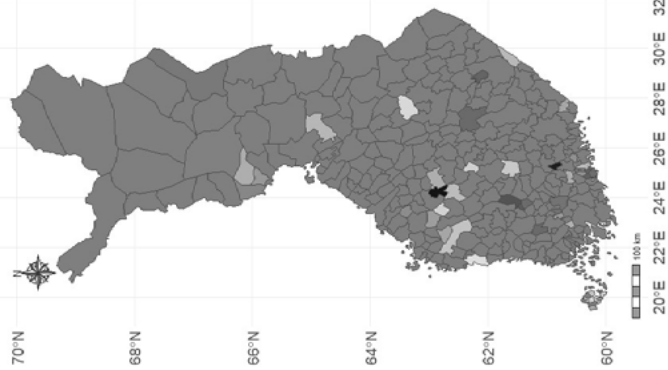
Arvio monipaikkaisuuden vaikutuksesta kunnissa saatuun palkkatuloon (€/as)

Ajanjakso: 1/2021 - 12/2021



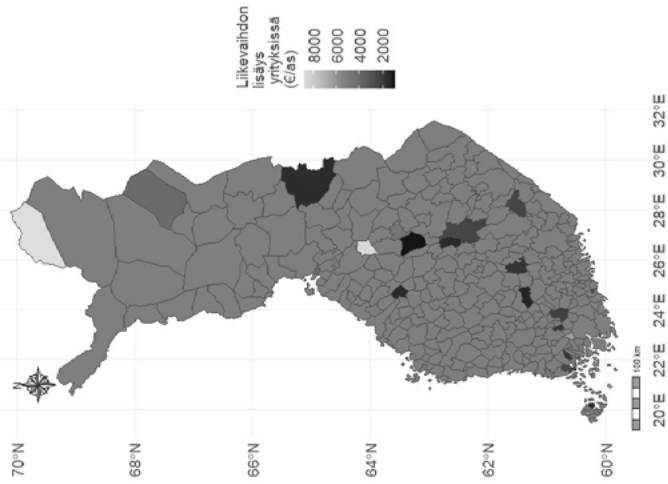
Arvio monipaikkaisuuden vaikutuksesta kunnissa maksetuihin työttömyyskorvauksiin (€/as)

Ajanjakso: 1/2021 - 12/2021



Arvio monipaikkaisuuden vaikutuksesta yritysten liikevaihtoon kunnissa (€/as)

Ajanjakso: 4/2020 - 3/2021



KUVA 2 Monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta kunnittain.

siihen, että yritysten liikevaihtoa kuvaava muuttuja on liian karkea tunnistamaan monipaikkaisten ihmisten palvelukysynnän vaikutusta yritysten liikevaihtoon kunnissa.

TAULUKKO 4 Monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta kuntaluokittain. Luvut on laskettu keskiarvona mallinnuksessa merkitsevistä kunnista.

Verotulovaikutus		Kaupunkien		Ydinmaaseutu (n=119)	Harvaan asuttu maaseutu (n=78)
		Kaupungit (n=55)	läheinen maaseutu (n=55)		
Palkkatulo	€/asukas	158,6	148,5	121,3	98,4
	% palkkatulon tulo- vero-vaikutuksesta	6,7	5,8	6,6	6,6
	Tilastollisesti mer- kitsevät (%)	49,9	69,1	80,7	84,7
Työttömyys- korvaus	€/asukas	-16,4	-12,2	-10,7	-13,2
	% palkkatulon tulo- vero-vaikutuksesta	-1,7	-1,7	-1,8	-1,5
	Tilastollisesti mer- kitsevät (%)	23,6	16,4	18,5	7,7
Liikevaihto	€/asukas	4637,7	3252,3	2229,3	2785,1
	% palkkatulon tulo- vero-vaikutuksesta	10,7	10,4	8,7	9,8
	Tilastollisesti mer- kitsevät (%)	5,4	9,2	6,8	10,2

4.3 Monipaikkaisuuden rahavirran merkitys kuntataloudessa

Kun lasketaan yhteen monipaikkaisuudesta syntyvät suorat ja epäsuorat rahavirrat, voidaan hahmottaa paremmin monipaikkaisuuden rahavirran kokonaismerkitys kunnille. Kuvassa 3 monipaikkaisuuden nettorahavirta, epäsuora rahavirta ja näiden yhteenlaskettu rahavirta on suhteutettuna kuntien nettokäyttökustannuksiin, jolloin voidaan arvioida konkreettisemmin sitä, minkä osuuden monipaikkaisuuden rahavirta kattaa kuntaluokissa kunnan toiminnasta. Asukasta kohden laskettu nettokäyttökustannus laske-
taan vähentämällä kunnan käyttökustannuksista käyttötuotot. Yksittäisistä kunnista monipaikkaisuuden nettorahavirrasta suhteessa nettokäyttökustan-
nuksiin hyötyy eniten Kauniainen, jossa rahavirta kattaa peräti 55,0 prosenttia kunnan nettokäyttökustannuksista (kuva 3). Myös Pornaisissa (40,4 %), Siuntiossa (38,5 %), Taipalsaarella (34,4 %) ja Vesilahdella (33,0 %) yli kolmasosa nettokäyttökustannuksista voidaan kattaa monipaikkaisuuden rahavirralla. Nettokäyttökustannuksiin suhteutettuna negatiivisin monipaikkaisuuden rahavirta on Helsingissä (-27,2 %), Vieremällä (-20,7 %), Harjavallassa (-17,9 %), Turussa (-13,1 %) ja Tampereella -12,5 %).

Monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta palkkatuloista jää huomattavasti monipaikkaisuuden nettorahavirtaa pienemmäksi (kuva 3). Epäsuoran raha-

virran pienuus suhteessa nettorahavirtaan näkyy myös siinä, että yksittäisistä kunnista monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran korkeimmat osuudet nettokäyttökustannuksista on Kärkölässä (3,8 %), Aurassa (3,7 %), Huittisissa (3,7 %), Askolassa (3,6 %) ja Raumalla (3,5 %). Koska monipaikkaisuudesta syntyvä palkkatulo jää mallinnuksessa pieneksi suhteessa nettorahavirtaan, järjestys ei muutu yksittäisten kuntien osalta, kun tarkastellaan monipaikkaisuuden yhteenlasketun rahavirran osuutta kuntien nettokäyttökustannuksista. Laskennan perusteella monipaikkaisuuden rahavirta kattaa suurimman osuuden kuntien nettokäyttökustannuksista Pornaisissa (43,2 %), Siuntiossa (41,8 %) ja Taipalsaareissa (37,0 %). Runsaan vapaa-ajan asumisen Järvi-Suomen alue ei erotu kuvasta 3, koska vapaa-ajan asukkaiden kiinteistöverojen nettotulovirta on pieni verrattuna pendelöinnin nettorahavirtaan. Järvi-Suomen alueelle ei myöskään kohdennu merkittävästi epäsuoraa rahavirtaa monipaikkaisen väestön kulutuskysynnästä – kaupunkeja lukuunottamatta.

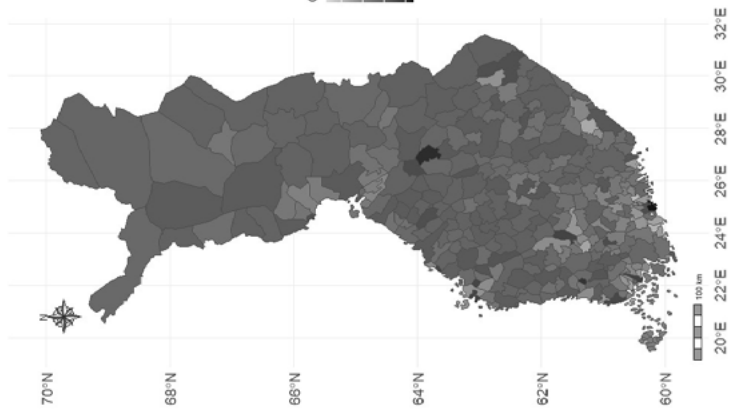
Kuntaluokat erottuvat selkeästi toisistaan monipaikkaisuuden yhteenlasketun rahavirran suuruudessa ja myös sen koostumuksessa (taulukko 5). Rahavirran laskenta tehtiin vain niiden kuntien perusteella, joissa palkkatuloa kuvaava monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta oli tilastollisesti merkitsevä, joten taulukon 5 luvut eivät ole vertailukelpoisia aikaisempien lukujen 4.1 ja 4.2 kanssa. Tämänkin laskennan perusteella eniten monipaikkaisuuden rahavirrasta hyötyvät kaupunkien läheisen maaseudun kunnat (taulukko 5). Suurin osa kaupunkien läheisen maaseudun rahavirrasta koostuu pendelöinnin nettotulovirrasta, jonka osuus yhteenlasketusta rahavirrasta on 79,2 prosenttia. Toiseksi eniten rahavirrasta hyötyvät harvaan asutun maaseudun kunnat ja kolmanneksi eniten ydinmaaseudun kunnat, mutta molemmissa kuntaluokissa monipaikkaisuuden rahavirta on merkittävästi kaupunkien läheisen maaseudun kuntaluokkaa pienempi (taulukko 5). Esimerkiksi harvaan asutun maaseudun kunnissa yhteenlaskettu rahavirta on alle kolmasosan kaupunkien läheisen maaseudun kuntien rahavirrasta. Molemmissa maaseudun kuntaluokissa myös rahavirran koostumus poikkeaa kaupunkien läheisen maaseudun kunnista. Pendelöinnin nettotulovirran lisäksi ydinmaaseudun kunnissa korostuu monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta (30,5 % koko rahavirrasta) ja harvaan asutun maaseudun kunnissa kiinteistöverojen nettotulovirta (36,9 % koko rahavirrasta). Pienin monipaikkaisuuden rahavirta on kaupungeissa, joissa ero kaupunkien läheisen maaseudun kuntiin on yli 4,5-kertainen (taulukko 5). Kaupungeissa merkittävin vaikutus syntyy monipaikkaisuuden epäsuorasta rahavirrasta, jonka osuus koko rahavirrasta on yksistään 55,5 prosenttia.

TAULUKKO 5 Monipaikkaisuuden rahavirtojen verotulovaikutukset kuntaluokittain.

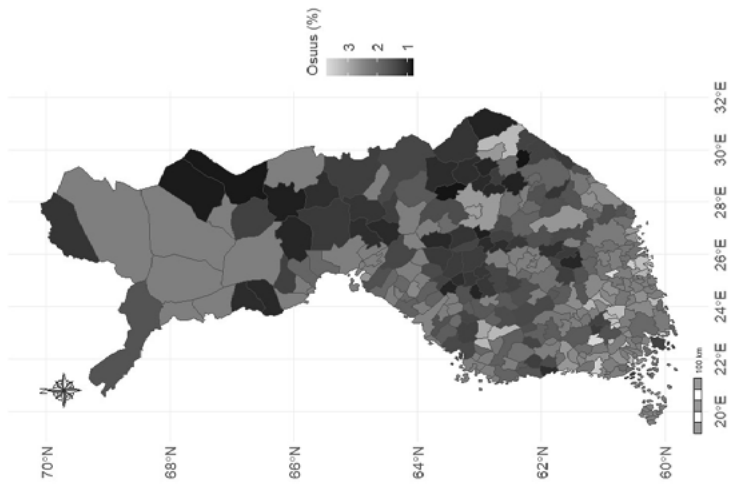
Verotulovaikutus	Kaupungit	Kaupunkien läheinen maaseutu	Ydinmaaseutu	Harvaan asuttu maaseutu	Koko maa
Pendelöinnin nettorahavirta (€/asukas)	82,6	1053,1	200,1	175,8	250,7
Vapaa-ajan asukkaiden nettokiinteistövero (€/asukas)	6,1	18,6	17,8	37,2	13,8
Muu nettokiinteistövero (€/asukas)	37,8	110,9	62,8	121,6	62,3
Palkkatulo (€/asukas)	157,7	147,9	123,4	94,8	141,4
Yhteenlaskettu suora ja epäsuora rahavirta (€/asukas)	284,2	1330,5	404,1	429,4	468,2
Nettorahavirran osuus nettokäyttökustannuksista (%)	5,1	19,4	5,2	4,8	7,3
Palkkatulon osuus nettokäyttökustannuksista (%)	2,6	2,5	1,7	1,3	1,8
Yhteenlasketun suoran ja epäsuoran rahavirran osuus kunnan nettokäyttökustannuksista (%)	6,9	23,1	7,4	6,0	9,7

Kuntaluokkien välillä on myös suuria eroja monipaikkaisuuden nettorahavirran osuudessa kuntien nettokäyttökustannuksista (taulukko 5). Korkeimmillaan monipaikkaisuuden nettorahavirta kattaa keskimäärin 19,4 prosenttia kaupunkien läheisen maaseudun nettokäyttökustannuksista (taulukko 5). Alimmillaan vastaava osuus on harvaan asutun maaseudun kunnissa, joissa keskimäärin 4,8 prosenttia nettokäyttökustannuksista voidaan kattaa monipaikkaisuuden nettorahavirralla. Monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran merkitys kuntataloudelle on huomattavasti pienempi kuin nettorahavirran (kuva 3; taulukko 5). Kaikissa kuntaluokissa monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran merkitys kuntien nettokäyttökustannuksista on pienempi kuin nettorahavirran. Kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa monipaikkaisuuden nettorahavirta kattaa melkein 8 kertaa enemmän kunnan nettokäyttökustannuksista kuin monipaikkaisuuden epäsuora rahavirta. Muissa kuntaluokissa suhdeluvut ovat pienempiä ja ne vaihtelevat 3,7 (harvaan asuttu maaseutu) ja 2,0 (kaupungit) välillä. Korkeimmillaan monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran osuus on keskimäärin kaupunkien nettokustannuksista 2,6 prosenttia ja alimmillaan harvaan asutun maaseudun kunnissa 1,3 prosenttia. Erot kuntaluokkien välillä ovat siis suhteellisesti merkittäviä, sillä monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran osuus nettokäyttökustannuksista on kaksi kertaa suurempi kaupungeissa kuin harvaan asutun maaseudun kunnissa.

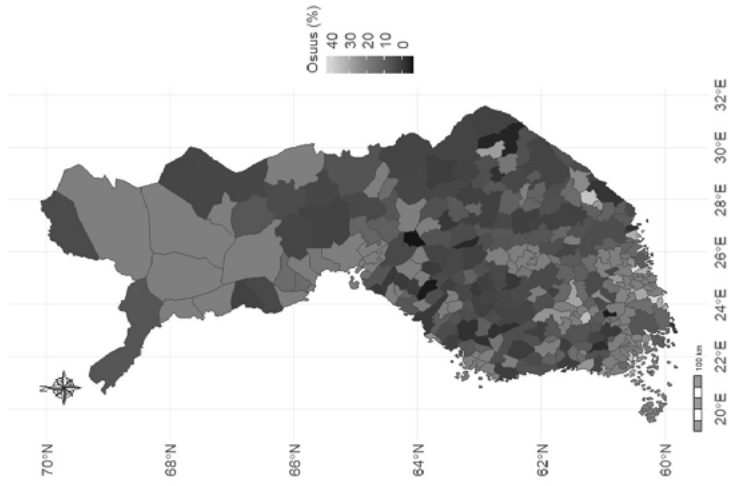
Nettorahavirran osuus
nettokäyttökustannuksista (%)



Paikkatulon verotulovaikutuksen osuus
nettokäyttökustannuksista (%)



Yhteenlasketun suoran
ja epäsuoran rahavirran osuus
nettokäyttökustannuksista (%)



KUVA 3 Monipaikkaisuuden rahavirtojen osuudet kuntien nettokäyttökustannuksista vuonna 2019.

4.4 Monipaikkaisuuden nettorahavirran suhde alueelliseen erilaistumiseen

Monipaikkaisuuden suoran nettorahavirran ja kuntien valtionosuusjärjestelmän kohdentumista suhteessa kuntien alueelliseen erilaistumiseen tarkastellaan regressiomallinnuksella, jossa monipaikkaisuuden nettorahavirtaa ja kunnan saamaa valtionosuutta selitetään samoilla kuntaluokkaa, väkilukua, alueellista erilaistumista ja kuntataloutta käsittelevillä muuttujilla (taulukko 6). Mallinnus keskittyy vain monipaikkaisuuden nettorahavirtaan, koska epäsuora rahavirta havaittiin merkitykseltään pienemmäksi ja sen kunnittainen arviointi todettiin haastavaksi käytetyillä menetelmillä. Regressiomallien vertailu havainnollistaa sitä, miten alueellista erilaistumista kuvaavat muuttajat ovat yhteydessä kuntiin kohdentuviin rahavirtoihin. Akaiken informaatiokriteerin (AIC) perusteella parhaiten aineistoon sopii siltaregressiomallit (taulukko 6). Monipaikkaisuuden nettorahavirran ja valtionosuuksien eroja havainnollistavat hyvin myös lmg-indikaattorit, jotka ovat selittäväillä muuttujilla hyvin erilaiset riippuen regressiomalleista. Esimerkiksi monipaikkaisuuden nettorahavirtaa selittää eniten kaupunkien läheisen maaseudun kuntaluokka, kun taas valtionosuutta selittää eniten korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus (taulukko 6). Monipaikkaisuuden nettorahavirtaa ja valtionosuuksia selittävät regressiomallit eroavat selvästi toisistaan sekä selityksasteiden että regressiokertoimien etumerkkien suhteen (taulukko 6). Käytetyt muuttajat selittävät paremmin valtionosuuksien kohdentumista kuntiin kuin monipaikkaisuuden rahavirtaa. Kuntien valtionosuuksia selittävän mallin selityksaste on perinteisessä regressiomallissa 79 prosenttia, mutta monipaikkaisuuden rahavirtaa selittävän mallin selityksaste on 53 prosenttia. Näin valtionosuudet kohdentuvat kuntiin vähemmän satunnaisesti kuin monipaikkaisuuden nettorahavirta suhteessa alueelliseen erilaistumiseen.

Regressiomallit eroavat toisistaan merkittävästi regressiokertoimien etumerkeissä eli selittävien muuttujien vasteissa suhteessa selitettävään muuttujaan. Regressiokertoimet ovat malleissa vastakkaiset lukuun ottamatta väkiluvun ja harvaan asutun maaseudun kuntaluokan muuttujia (taulukko 6). Molemmissa malleissa kuntiin kohdentuvaa monipaikkaisuuden nettorahavirtaa ja kunnan valtionosuuksia kasvattavat kuuluminen harvaan asutun maaseudun kuntaluokkaan. Vastaavasti kuntiin kohdentuvaa rahavirtaa ja valtionosuutta vähentää molemmissa malleissa kunnan suuri väkiluku. Harjaregression ja perinteisen regressiomallin regressiokertoimet ovat näissä muuttujissa yhteneväiset.

Muiden selittävien muuttujien yhteydet kuntiin kohdentuvaan monipaikkaisuuden nettorahavirtaan ja valtionosuuksiin ovat malleissa vastakkaiset. Monipaikkaisuuden nettorahavirtaa kasvattaa kunnassa kuuluminen kau-

punkien läheisen maaseudun kuntaluokkaan, korkeat asukasta kohden laske-
 tut keskitulot, korkea työllisyysaste ja kunnan pieni lainakanta (taulukko 6).
 Lisäksi siltaregressiomallissa myös korkeasti koulutettujen suuri osuus väes-
 tössä kasvattaa kuntaan kohdentuvaa monipaikkaisuuden nettorahavirtaa
 (taulukko 6). Näiden muuttujien perusteella monipaikkaisuuden nettora-
 havirta kohdentuu hyväosaisiin kuntiin. Nettorahavirran kohdentumista
 selittävien regressiokertoimien vastakohtana on kuntien valtionosuuksia
 selittävä malli, jossa kunnalle maksettua valtionosuutta kasvattavat kuulu-
 minen harvaan asutun maaseudun kuntaluokkaan, väestön alhaiset keskitu-
 lot ja alhainen koulutusaste sekä kunnan matala työllisyysaste (taulukko 6).
 Tuloksen perusteella valtionosuuksien jakautuminen tunnistaa alueellista
 erilaistumista, kuten oletettua, sen tasatessa kuntien välisiä tulopohjaeroa.

TAULUKKO 6 Regressiomallinnuksen tulokset selitettäessä monipaikkaisuuden nettoraha-
 virtaa ja kuntien valtionosuuksia.

Selittävä muuttuja	Monipaikkaisuuden nettorahavirta (€/asukas)				Valtionosuudet (€/asukas)			
	PNS		Harjaregressio		PNS		Harjaregressio	
	B	lmg	B (K = 0,1)	B (K = 0,2)	B	lmg	B (K = 0,1)	B (K = 0,2)
Väkiluku (asukasta)	-0.006***	0,130	-0,005 ***	-0,004 ***	-0.001	0,036	-0,001 *	-0,001 **
Harvaan asuttu maaseutu	186,856**	0,011	159,179 **	134,823 **	850.454***	0,162	739,330 *	742,227 ***
Kaupunkien läheinen maaseutu	525,957***	0,141	483,637 ***	450,088 ***	-350.732***	0,051	-362,476 ***	-361,303 ***
Pitkäaikaistyöttömät (%)	17.501	0,009	11,722	6,448	-95.162**	0,013	-65,084 *	-46,118 .
Keskitulot (€)	86,143***	0,124	72,490 ***	63,984 ***	-67.918***	0,141	-73,969 ***	-74,670 ***
Korkea-asteen tutkinnot suorittaneet (%)	6,059	0,048	8,867 *	9,548 *	-59.833***	0,202	-51,685 ***	-47,459 ***
Työllisyysaste (%)	16,409*	0,059	16,699 **	16,555 **	-47.849***	0,115	-44,18 ***	-42,063 ***
Lainakanta (€/asukas)	-0.024	0,011	-0,026 *	-0,027 *	0.003	0,001	0,001	0,001
Etätyöpotentiaali (%)	8,237	0,013	4,520	2,710	-10.633	0,062	-15,715 *	-18,371 **
Vakio	-2856,970***		-2201,106 ***	-2331,972 ***	9,120.312***			8604,487 **
Havaintoja	293		293	293	293		293	293
Selitysaste, R2	0.533		0,458	0,394	0.788		0,732	0,685
F Statistic (df = 9; 283)	38.021***		37,742 ***	36,903 ***	116.919***		116,455	114,578
AIC	4384,1		3549,0	3554,3	4533,1		3697,2	3700,6

5. Pohdinta ja johtopäätökset

Monipaikkaisuus yleistyy edelleen ja saa uusia muotoja. Alueidenkäytön tapana se ilmentää, miten asetumme tilaan mitä moninaisimmin tavoin ja motiivein. Monipaikkaisuus liikuttaa ihmisiä, ja heidän ohessaan kulkee rahavirtoja – sekä yksityisiä että julkisia. Monipaikkaisuuden rahavirtaa hallitsee työmatkoihin liittyvä pendelöinti. Kaupunkien läheiset maaseutukunnat hyötyvät eniten monipaikkaisuudesta alueiden välisinä rahavirtoina, sillä niistä pendelöidään töihin työssäkäyntialueen keskukseen. Vastaavasti suurimmat häviäjät rahavirrassa ovat kaupungit, joissa monipaikkaisuuden nettorahavirta oli kuntaluokista pienin. Pendelöinnin korostumisen myötä monipaikkaisuuden rahavirrat pelkistyvät työssäkäyntialueiden sisäiseksi kuntarajat ylittäväksi liikkuvuudeksi ja kuntien väliseksi asukaskilpailuksi. Monipaikkaisuuteen liittyvät muut liikkuvuusmuodot ovat kuntatalouden näkökulmasta merkityksiltään vähäisempiä. Esimerkiksi vapaa-ajan asumisen nettorahavirta peittyi pendelöinnin nettorahavirran alle, koska kiinteistövero-erojen nettovaikutukset olivat paikallisia ja niiden osuus monipaikkaisuuden rahavirrasta oli kokonaisuudessaan kunnille pieni. Artikkelin analyysien perusteella myös kulutuskysynnän synnyttämä, palkkatuloihin perustuva, tuloverovaikutus jää pieneksi monipaikkaisten kuntien taloudessa.

Havainnot ovat osin yllättäviä huomioiden monipaikkaisuuteen liittyvän kausiväestön määrän. Tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että vapaa-ajan asumisen kuntatalousvaikutukset, jotka syntyvät tavaroihin tai palveluksiin kohdistuvan kulutuskysynnästä, hajautuvat maantieteellisesti monipaikkaisuuden lähtö- ja kohdekuntiin, jolloin vaikutukset jäävät pieniksi yksittäisissä kunnissa. Maaseutumaisissa kunnissa rahavirtaa voi myös pienentää kaupallisten palvelujen vähäisyys suhteessa kaupunkeihin. Väestön liikkuvuuden selkein merkitys kunnille havaittiin palkkatulossa. Parhaimmillaan yksittäisissä kunnissa monipaikkaisuuden kulutuskysynnästä syntyi yli 12 prosenttia koko vuoden palkkatulon verovaikutuksesta. Kuntataloudessa monipaikkaisuuden rahavirran merkitys kuitenkin laimeni, sillä monipaikkaisuuden kulutuskysynnästä syntyvä epäsuora rahavirta kattoi kuntien nettokäyttökustannuksista vain muutamia prosentteja. Tältä osin artikkelin havainnot vastaavat myös muita tutkimustuloksia, sillä myös kuntien tilinpäätösaineistoa analysoitaessa monipaikkaisuuden kuntatalousvaikutukset arvioitiin kokonaisuudessaan vähäisiksi ja monipaikkaisuudesta syntyvät kustannukset voitiin pääosin kattaa kiinteistöverotuloilla (Lehtonen ym., 2023).

Ainoa kuntatalouden kannalta merkittävä rahavirta monipaikkaisuudessa liittyi pendelöinnin nettoharavirtaan. Konkreettisesti tämä näkyi kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa, joissa pendelöinnin nettorahavirta

kattoi melkein 20 prosenttia kuntien nettokäyttökustannuksista. Tulosten tulkinnassa on toki huomioitava, että monipaikkaisuuteen liittyvä rahavirta jäisi kuntien kannalta pieneksi, jos pendelöinnin nettorahavirtaa ei huomioidaisi laskelmassa. Pitkän matkan pendelöinti, kiinteistöverot ja monipaikkaisuuden epäsuorat vaikutukset kuntatalouteen olivat tilastojen ja analyysin perusteella vähäisiä, joten vain kuntarajat ylittävällä työssäkäynnillä oli merkittävä vaikutus kuntien talouteen.

Artikkelin havaintojen perusteella monipaikkaisuuden rahavirrat eivät tasapainoita alueellisia tuloeroja, koska pendelöinti ei leviä maantieteellisesti laajemmalle. Sen sijaan monipaikkaisuuden rahavirrat näyttävät pikemmin lisäävän alueellista epätasapainoa, kuntien välistä asukaskilpailua ja tarvetta tasata verotuloeroja valtionosuusjärjestelmän kautta. Monipaikkaisuuden nettorahavirta kohdentuu hyväosaisiin kuntiin ja synnyttää kaupunkien ympärille maantieteellisesti suppean vyöhykkeen, jossa kuntien rahoitus- pohjasta merkittävä osa on peräisin kuntarajat ylittävästä työssäkäynnistä. Kaupunkien ympärille keskittyvä pendelöinti siis lisää aluerakenteen epätasapainoa. Kehitykseen voidaan kuitenkin puuttua politiikkatoimenpiteillä, jotka tasaavat resurssien alueellista käyttöä ja vähentävät asukaskilpailun haitallisia vaikutuksia aluerakenteeseen, kuten esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksessa on tapahtunut.

Toisena ohjauskeinoja olisi pohdittava työntekoon liittyvien verovähennyksien painopisteen siirtämisestä työmatkakulukorvauksista työasuntovähennyksiin tai työhuonevähennyksiin. Vastaavat politiikkatoimenpiteet voivat tukea työssäkäyntiä pidemmän matkan päästä tai toisaalta työskentelyä kotoa, jolloin etäällä asumisen yhdistäminen esimerkiksi asiantuntijatyöhön kävisi aiempaa houkuttelevammaksi ja pendelöinnin kuntatalousvaikutukset olisivat maantieteellisesti nykyistä laajempia, kun ne rikkovat nykyisten työssäkäyntialueiden rajoja. Monipaikkaisuuden nettorahavirran maantieteellisellä laajentamisella voisi siis olla myös kuntatalouksien kehitystä tasaavaa vaikutusta, minkä lisäksi toimet voisivat toimia ratkaisuna työvoiman kohtaanto-ongelmaan, kun työntekijöiden liikkuvuus lisääntyisi (Alasalmi, 2020). Samanaikaisesti etätyöhön kannustavilla politiikkatoimenpiteillä voisi olla laajempia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, sillä pendelöintiliikenne vähentyisi, toimistotilarive sekä monien päivittäispalvelujen, kuten lounasruokailun, kysyntä vähenisi isoissa keskuksissa ja kysyntä siirtyisi osin väljemmin asutuille alueille. Kaupunkien funktio rakentuisi näin enemmän muille aktiviteeteille kuin päivittäiselle työssäkäynnille ja vähittäiskaupalle, mikä tulisi ottaa huomioon pitkän aikavälin yhdyskuntasuunnittelussa.

Työssäkäyntiin liittyvien politiikkatoimenpiteiden eli verovähennyksien painopisteen muuttamista lähitulevaisuudessa tukee myös monipaikkaisuuden mahdollinen yleistyminen. Digitalisaation myötä työnteke ja opiskelu ovat irtautumassa paikkasidonnaisuudestaan (Ikonen & Reina, 2019), mitä vahvasti koronapandemian tuoma työnteon digiloikka. Korona-aikana arviolta jopa yli puolet työllisistä, noin 1,2 miljoonaa suomalaista, oli pääsääntöisesti etätöissä (Pitkänen ym., 2021). On myös esitetty, että koronapandemian jälkeen etätöistä tulee monipaikkaisen työn suosittu toteuttamistapa (Mäkikangas ym., 2021), jossa työtä tehdään entistä enemmän muuallakin kuin varsinaisella työpaikalla. Etätöiden yleistymisen voisi lisätä työssäkäyntialueet ylittävää työssäkäyntiä tai ainakin mahdollistaa sen, että ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun saama monipaikkaisuuden rahavirta kasvaisi jonkin verran, jotta kuntien veropohja riittäisi paremmin kattamaan perustarpeet ja riippuvuus kuntien välisiä tuloeroja tasaavasta valtionosuudesta pieneni.

Tutkimuksen tuloksien tulkinnassa on huomioitava kuntatason asettamat haasteet monipaikkaisuuden rahavirran analysoimisessa, aineistoihin liittyvät haasteet ja käytettyjen menetelmien rajoitteet. Kuntien erilaisuus monipaikkaisuudessa jäi kuntien analyysissä piiloon, koska varsinkin suurten kuntaliitoskuntien sisällä on kaupunki- ja maaseutualueiden välistä monipaikkaisuutta, joka jää kuntatasoa tarkastellessa paikalliseksi monipaikkaisuuden muodoksi. Viralliset aineistot ovat puutteellisia, joten monipaikkaiseen työntekkoon ja asumiseen liittyviä rahavirtoja on vaikea tutkia ja myös määritellä ilmiönä. Erityisen haasteellista oli monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran arvioiminen, jossa regressiomallinnuksen tulokset osoittivat, että kuukausittaisella keskiväkiluvulla on merkitystä palkkatulojen määriin vain osassa kuntia. Monipaikkaisten ihmisten kulutuskysyntä lisää useissa kunnissa palkkatuloa ja kuntien verotuloja, mutta kulutuskysynnän täsmällistä vaikutusta on vaikea erottaa kuntien verotuloista, koska palkkatuloon vaikuttavat myös muut tekijät, kuten monipaikkaisuudesta riippumattoman kausityön lisääntyminen tai kunnan elinkeinorakenne. Monipaikkaisuuden tilastoinnista on myös huomioitava, että mobiiliaineistot eivät tunnista liikkumisen motiiveja, joilla olisi kuitenkin merkitystä kulutuskysynnän laskennassa. Tuloksissa tämä näkyi siinä, että vain pienessä osassa kuntia havaittiin tilastollisesti merkitsevä yhteys liikevaihtoa ja työttömyyskorvauksia koskevissa regressiomalleissa. Kunnan kasvava kausittainen väkiluku ei siis yleisesti näkynyt kunnan yritysten liikevaihdon kasvuna tai vähentyvinä työttömyyskorvauksia eli parantuvana työllisyytenä. Monipaikkaisuuden epäsuoran rahavirran laskenta edellyttääkin tarkempia aineistoja, joilla esimerkiksi yritysten liikevaihtoa voisi tarkastella toimialoittain. Tarkkuutta

lisäisi kulutuskysynnän osalta maksukorttiaineistojen hyödyntäminen esimerkiksi alueellisena tarkasteluna.

Toisin sanoen monipaikkaisuuden rahavirtojen kokonaiskuvan tarkentaminen vaatii jatkossa sekä parempia aineistoja että erilaisia näkökulmia täsmäntäviä analyyssejä. Esimerkiksi tässä artikkelissa käsiteltävät työssäkäyntiin liittyvät aineistot eivät erottele tarkasti monipaikkaisuuden muotoja, vaikka aineistossa olevat monipaikkaisuuden kuntatalousvaikutukset arvioitiinkin vähäisiksi. Tutkimuksen valossa voitaneen silti todeta, että lisääntynyt liikkuvuus edellyttää kaikessa yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelussa sekä lähtö- että tulokuntien vaikutusten kartoittamista myös sellaisissa toiminnoissa tai politiikkatoimissa, joihin ei ole ollut tapana yhdistää monipaikkaisuutta ja ihmisten lisääntynyttä liikkuvuutta.

Kirjallisuus

- Adamiak, C., Pitkänen, K. & Lehtonen, O.** (2017). Seasonal residence and counterurbanization: the role of second homes in population redistribution in Finland. *GeoJournal*, 82(5), 1035–1050. DOI 10.1007/s10708-016-9727-x
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Huovari, J., Härmälä, V., Kotavaara, O., Lehtonen, O., Muilu, T., Rusanen, J. & Vihinen, H.** (2020). Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-928-8>
- Anselin, L.** (1988). *Spatial econometrics*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Anselin, L. & Bera, A.** (1998). Spatial dependence in linear regression models with an introduction to spatial econometrics. Teoksessa A. Ullah & D. Giles (toim.), *Handbook of applied economic statistics*. New York: Marcel Dekker.
- Brown, P.** (1994). *Measurement, Regression and Calibration*. Oxford: Oxford Science Publications.
- Dittrich-Wesbuer, A., Caroline, K., Duchene-Lacroix, C. & Rumpolt, P.** (2015). Multi-local living arrangements: Approaches to quantification in German language official statistics and surveys. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 106(4), 409–424. DOI: 10.1111/tesg.12160
- Fina, S., Heider, B., Sihvola, M-W., Mattila, M., Rautiainen, P. & Vatanen, K.** (2021): Eriarvoisuuksien Suomi – Alueelliset sosioekonomiset erot Manner-Suomessa 2021. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö.
- Griffith, D.** (1987). *Spatial autocorrelation*. Washington D.C.: Association of American Geographers.
- Griffith, D.** (2003). *Spatial autocorrelation and spatial filtering*. Berlin: Springer.
- Grömping, U.** (2006). Relative importance for linear regression in R: the package relaimpo. *Journal of Statistical Software*, 17(1), 1–27.
- Haukkala, T.** (2011). Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 54. Helsinki: Sitra. <https://media.sitra.fi/2017/02/27172901/SelvityksiC3A454-2.pdf>
- Helminen, V., Nurmio, K., Rehunen, A., Ristimäki, M., Oinonen, K., Tiitu, M., Kotavaara, O., Antikainen, H. & Rusanen, J.** (2014). Kaupunki-maaseutu-alueuokitus: Paikkatietoihin perustuvan alueuokituksen muodostamisperiaatteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Ikonen, A-K. & Reina, T.** (2019). Valtio alueiden, alueet valtion voimavarana – Alueellistamisesta paikkariippumattomaan työhön: Alueellistamispolitiikka ja -periaatteet 2020-luvulla -selvityshenkilöhanke loppuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:15.

- Johnson J. & Lebreton J.** (2004). History and Use of Relative Importance Indices in Organizational Research. *Organizational Research Methods*, 7(3), 238–257.
- Kainulainen, S., Rintala, T. & Heikkilä, M.** (2001). Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa: Kahtiajakautuva Suomi? -tutkimusprojektin julkaisu. *Tutkimuksia* 114. Helsinki: Stakes.
- Lehtonen, O. & Vihinen, H.** (2020). Kohti kestävää monipaikkaista yhteiskuntaa. *Maaseutututkimus*, 28(1), 103–111.
- Lindeman, R., Merenda, P. & Gold, R.** (1980). Introduction to bivariate and multivariate analysis. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company
- Lyly-Yrjänäinen, M.** (2019). Työolobarometri 2018 – ennakkotiedot. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:15. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-403-7>
- Mälikangas, H., Salmi, J., Pekonen, P. & Lehto, M.** (2021). Monipaikkainen työ ja sen potentiaali -kysely. Helsinki: Valtionvarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/302994/Monipaikkainen+ty%C3%B6+ja+sen+potentiaali+%E2%80%93virastokyselyn+tulokset.pdf/d18f3777-d6a8-de56-f1f2-c5344fb9d555/Monipaikkainen+ty%C3%B6+ja+sen+potentiaali+%E2%80%93virastokyselyn+tulokset.pdf?t=1616596283400>
- Pitkänen, K. & Strandell, A.** (2018). Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden kehitys. Maaseutuja tulevaisuudessa. Maaseutupolitiikan 30-vuotisjuhlanumero. *Maaseudun Uusi Aika*, 26(2-3), 6–23.
- Pitkänen, K., Strandell, A., Rehunen, A., Sirén, A. & Nurmio, K.** (2021). Monipaikkaisuuskortit, etätyö. Helsinki: Ympäristökeskus.
- Robinson, G.** (1998). *Methods and techniques in human geography*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Salonen, V. & Nissinen, M.** (2019). Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus – mitä tasataan ja miten? Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/verotuloihin-perustuva-valtionosuuden-tasaus-mita-tasataan-ja-miten>
- Tilastokeskus** (2018). Rakennukset ja kesämökkit. https://www.stat.fi/til/rakke/2017/rakke_2017_2018-05-25_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus** (2021). Maaseutuindikaattorit. <https://www.stat.fi/tup/msind/index.html>
- Tilastokeskus** (2022). Työssäkäynti. <http://www.stat.fi/til/tyokay/>
- Verohallinto** (2021). Tilastot ja tilastotietokanta. <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/>
- Verohallinto** (2022). Ennakkonpidätyksen alaiset ansiotulot kuukausittain ja alueittain. https://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/Vero_Tulorekisteri/trt_010.px/
- Viherkenttä, T.** (2021). Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:41. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Voutilainen, O., Korhonen, K., Ovaska, U., Vihinen, H.** (2021). Mökkibarometri 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 47/2021. Helsinki: Luonnonvarakeskus.

Pikkujoulut Aallossa toistamiseen

YSS on löytänyt toimivan paikan ja konseptin vuosi sitten elvytetylle pikkujouluperinteelle Aalto-yliopiston Living + Hub -tiloista.

Tällä kertaa pikkujoulujen yhteydessä julkistettiin myös vuotuinen Yhdyskuntasuunnittelun Ruusut -tunnustus. Seuran puheenjohtaja **Matti Vatio** luovutti symbolisen tunnustuksen Keravan kaupungille Uuden ajan rakentamisen festivaalin (URF) järjestämisestä kesällä 2024. Ruusut otti vastaan vs. kaupunkisuunnittelujohtaja **Tuomas Turpeinen**. URF-festivaali paikkasi peruuntuneita perinteisiä Asuntomessuja, jotka oli alun perin määrä järjestää samalla Keravan Kivisillan alueella. Festivaalin painopiste oli manifestoida kestävää rakentamista, ekologia ratkaisuja ja yleisemmin kestävää elämäntapaa. Muutaman esillä olleen rakennuskohteen lisäksi ohjelman merkittävä anti oli monipuolisessa ammattilaisohjelmassa, joka kokosi eturivin asiantuntijoita pohtimaan ja etsimään toimivia ratkaisuja yhdyskuntasuunnittelun ja rakentamisen uutta luoville vaihtoehdoille.

Pikkujoulujen yhteyteen saatiin monipuolinen kattaus ajankohtaisia kuuluisia sekä Aallon että seuran taholta. Johtava tutkija **Aija Staffans** johdatteli paikalle saapuneita noin viittätoista seuran aktiivisia monialaisen Smartland-hankkeen Case Vuosaari -tutkimusraporttiin. Smartland-maankäyttöpolitiikan tutkimushanketta rahoittaa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvosto. Tutkimushanke (smartland.fi) on käynnistynyt professori Seppo Junnilan johdolla vuonna 2019 ja päättyy vuonna 2025. Staffans totesi, että terminä ”maankäyttöpolitiikka” on edelleen vähän käytetty, vaikka puheissa usein yhdistyy maankäyttö ja politiikka. Case Vuosaari -raportti osoittaa kouriintuntuvasti, kuinka poliittisen ylätasen ratkaisulla on keskeinen rooli, kun alueiden käytön osalta lähdetään tekemään konkreettisia rakentamista ohjaavia kaavoja. Raportissa vertaillaan Helsingin eri kaava-alueiden päästöjä ja muita paikallisia vaikutuksia kaupunginosatasolla. Vuosaaresta tarkastellaan Meri-Rastilaa ja Aurinkolahtea, joiden verrokkeina ovat Kannelmäen-Malminkartanon alue, Kontula ja Mellunmäki. Hiilijalanjälkilaskelmien lisäksi vertailtiin segregatiota, asuntojen hintakehitystä ja lämpösaarekeilmiötä.

Maankäyttöpolitiikan ristiriidat näkyvät kouriintuntuvasti kaavoittajan työssä. Meri-Rastila rakentui 1990-luvulla ARA-vuokratalovaltaiseksi kerrostaloalueeksi. Nyt sitä odottaa voimakas täydennysrakentaminen. Suuri osa

rakennuskantaa puretaan ja korvataan tehokkaammalla rakennuskannalla. Aurinkolahti oli 2000-luvun interventio, jossa kaupunki tonttien vuokraamisen sijaan möi niitä suoraan rakennuttajille ja poikkesi sosiaalisen sekoittamisen periaatteesta. Aurinkolahti on monella mittarilla osoittautunut menestykseksi. Lähimetsät on noussut poliittisesti kuumaksi kaavoituskysymykseksi. Asukaspaineen alla poliittiset päättäjät suuntaavat täydennysrakentamista alueille, joilla rakennusten perustamis- ja pohjarakentamisvaikutukset ovat hiilijalanjäljen kannalta huonompi vaihtoehto. Raportissa suositellaan, että hiilijalanjälkikeskustelusta pitäisi siirtyä kokonaiskestävyyteen. Asuntojen hallintamuotojen käyttö maapoliittisena keinona on markkinavoimien puseruksessa menettänyt merkitystään. Vuokratalovaltaisilla alueilla asukkaiden viihtyisyys on joutunut koetukselle ja segregaaation ehkäisy koetaan vaikeaksi.

Väitöskirjatutkija **Eveliina Harsia** pohti alustuksessaan moniäänisyyttä kaupunkisuunnittelun käytännöissä. Jotta moniäänisyys voisi toteutua, vaaditaan ambivalenssin ja erilaisten osallisten näkökulmien sekä tieteellisen tiedon lisäksi dialogisuutta suunnitteluprosessiin. Aihepiiriä Harsia on tarkastellut muun muassa Sipoon Nikkilän alueella.¹

YSS:n johtokunnasta **Pilvi Nummi** selosti seuran syksyn aikana toteutetun jäsenkyselyn tuloksia. Kyselyyn saatiin yhteensä 59 vastausta, mitä voi pitää hyvänä. Suurin osa vastaajista lukee Yhdyskuntasuunnittelua-lehteä ja yli puolet kertoi osallistuneensa joihinkin seuran tilaisuuksiin. Kysely on osa seuran uutta strategiaa, joka on määrä saada hyväksytyksi kevään vuosikokouksessa. Kokonaan uusi aluevaltaus on suunnitteilla oleva YSS:n opinnäytepalkinto, joka kohdistuisi maasteritason opinnäytetöihin. Myös siitä kuultaneen lisää maaliskuun vuosikokouksessa. Sitä ennen on alkuvuodesta luvassa monipuolinen kattaus seuran muita aktiviteetteja, joista tiedotetaan YSS:n sivuilla.

Lauri Jääskeläinen

¹ Harsia, E. & Nummi, P. (2022). Ainutlaatuista, täydentävää ja epämääräistä. Osallistiedon hyödyntäminen kulttuuriympäristön arvottamisessa Sipoon Nikkilässä. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 60(1), 10 – 54.

Suomalaisen kaupunkirakentamisen finansialisaatio

Tommi Henriksson

Rakentaminen on ajanut viime vuodet kaasupohjassa – seinään. Tekemistä on ohjannut puhtaasti raha ja määrälliset tavoitteet. Kaupunkirakenteen kestävä kehitys on pysytellyt pitkälti puhetasolla, kun toiminta on ollut kuin pahaisen äkkirikkaan käsikirjasta. Lieneekin syytä pysähtyä hetkeksi ja katsella konkreettisesti flanöörin silmin, mitä kaupungeissa on tapahtunut.

Kaupunkiemme ytimessä tapahtuvaa hiljaista muodonmuutosta ohjaa finansialisaatio, jonka seuraukset mullistavat urbaanin elämän perustaa. Finansialisaatio, eli rahoitusmarkkinoiden, -motiivien, -instituutioiden ja -eliittien kasvava valta, paitsi muokkaa kaupunkiemme siluetteja, mutta myös uudelleenmäärittelee käsitystämme kaupunkielämästä. Matthew Soulesin (2021) mukaan finansialisaation vaikutus ulottuu syvälle yhteiskuntaan, kun asunnot muuttuvat spekulatiivisiksi sijoituskohteiksi ja naapurustot sijoitusportfolioiksi, mikä vähentää reaalitalouden arvoa ja haastaa pohtimaan asumisen todellista merkitystä. Kiinteistömarkkinat ovat kietoutuneet rahoitusmarkkinoihin, ja niihin sijoittamista arvioidaan muiden omaisuuserien tuoton näkökulmasta (Haila, 2016). Tämä ilmiö koskettaa kaupunkielämämme jokaista osa-aluetta, mikä tuo esiin finansialisaation moninaiset ja monimutkaiset vaikutukset.

Rahoitusmarkkinoiden rooli kaupunkien muotoutumisessa

Kehitysyhtiöt vaikuttavat Krokforsin (2010) mukaan merkittävästi rakennustypologian toteutumiseen, mikä usein johtaa heidän näkemiseensä syyllisinä vallitseviin rakennusmallin ongelmiin. Rakennus- ja kehitysyhtiöiden syyllistämisen sijaan Soules (2021) onkin korostanut rahoittajien merkitystä ja niiden ohjaavaa, jopa määräävää asemaa rakennetussa ympäristössämme. Batty (2018) puolestaan on tuonut esiin, kuinka nykysuuntaus on johtanut jatkuvaan uudistumisen myllerrykseen kaupungeissa. Tämä heijastaa perin-

teisestä morfologian uusiutumisyhtymistä ja suurelta osin reaalityaloudesta irtautunutta trendiä.

Rahoituskapitalismi voidaan tulkita olennaiseksi osaksi kapitalististen talouksien syklistä luonnetta (esim. Kaleva ym., 2017). Tämä talouden muotoilu ilmentää finansialisaation vaikutusta Marxin alkuperäiseen raha-hyödyke-raha (M-C-M) -ketjuun, jossa raha vaihdetaan hyödykkeeseen, joka puolestaan vaihdetaan suurempaan rahamäärään. Finanssikapitalismissa tämä kaavio monimutkaistuu ja laajenee kattamaan rahoitusinstrumenttien vaihdon, jossa raha voi vaihtaa muotoaan hyödykkeeksi ja takaisin rahaksi ilman, että perinteinen tuotantoprosessi on välissä. Tämä muutos heijastaa kapitalististen talouksien dynaamista ja muuttuvaa luonnetta, jossa finansialisaatio on keskeinen tekijä. Kuten Giovanni Arrighi on todennut (lainattuna Soules 2021, s. 27–29), tässä ketjussa (M-C C-M) hyödyke (C) käy läpi jalostuksen tai muutoksen, joka lisää sen arvoa. Muutosprosessi voi sisältää muun muassa rahoitusinstrumenttien tai omistajuuden muutoksia, tonttien uudelleenjärjestelyjä ja rahoitusjärjestelyjen muutoksia. Ensimmäisessä vaiheessa raha siis muuntuu hyödykkeeksi. Toisessa vaiheessa, spekulatiivisen voimaannuttamana, kyseinen hyödyke kerää arvoa ja muuttuu lopulta takaisin rahan muotoon.

Säännöllisesti kriisejä kohtaavaa ja aaltoilevaa taloutta pyritään ohjaamaan rahoitussäätelyllä (mm. Bank for International Settlements, 2019; Kaleva ym., 2017). Finansialisaation vuoksi säätely hyödyttää ensisijaisesti rahoituslaitoksia. Tiukentamalla rahoitussäätelyä, kuten vaatimalla 50 % varausastetta kerrostalolta rahoituslaitoksen lainan myöntämiselle, rakennus- ja kehitysyhtiöistä on tullut yhä riippuvaisempia sijoittajien rahoituksesta (esim. Leppänen, 2023; Soules, 2021). Harva ostaa tai varaa asuntoa omaksi kodikseen useita vuosia ennen valmistumista kohteesta, joka on vahvasti standardisoitu, joten erityisesti suursijoittajat ovat avainasemassa hankkeiden käynnistämässä. Sijoittajat voivat investoinnin jälkeen myydä, vuokrata tai hyödyntää kohdetta muilla tavoin kuin omana kotinaan (ks. esim. Kytösaho, 2010; Vaattovaara & Vuori, 2023; Soules, 2021). Tämän ketjureaktion taustalla on rahoituslaitosten asettamat tiukat ehdot ja vaatimukset lainansaajille, mikä vahvistaa finansialisaation vaikutusta ja keskittää voitot rahoituslaitoksille.

Sijoittajat spekuloiivat vertailemalla kiinteistövaihtoehtojen ja osakkeiden tuottoa muiden rahoitusvälineiden tuottoon. Kiinteistösektori kehittää omat logiikkansa, mikä vaikeuttaa julkisen politiikan toteuttamista, koska globaalin rahoitusmarkkinan ulkoiset voimat ja rakennettu ympäristö ovat kriiseille alttiita. Kaupunkikehityksessä maan käsittely finanssiomaisuutena ja maan arvon määrittäminen vertaamalla sitä muiden sijoitusinstrumenttien tuottoihin merkitsee rakennetun ympäristön alistamista edelleen markkinavoimille ja finans-

sispekulaatiolle. Kaupunkikehityksestä tulee riippuvaista velkakriisien, pankkien konkurssien, valtion velan ja pankkilainojen ulkoisista voimista. (Haila, 2016)

Kestävän kehityksen haasteet finansialisaation aikakaudella.

Kaavoituksen tai maankäyttösovimusten lisäksi myös rahoituslaitosten vaatimukset, kuten ympäristöön, sosiaalisiin tekijöihin ja hallintotapoihin liittyvien ESG-periaatteiden sekä muiden laatuvaatimusten täyttäminen, voivat nostaa rakentamisen kustannuksia ja samalla kasvattaa rahoituksen tarvetta (RAKLI, 2021; Blakeway, 2021). Tämä tilanne luo rahoituslaitoksille kasvavan palvelutarpeen. Rakennus- ja kehitysyritykset pyrkivät siirtämään nämä kasvaneet kustannukset kuluttajaintoihin, mutta eivät aina onnistu siinä täysimääräisesti asuntojen hintojen kautta. Samaan aikaan rahoituslaitosten katteet kasvavat.

Toisaalta kustannusten nousuun ovat vaikuttaneet rahoituslaitosten lisäksi tiukentuneet rakentamissäädökset (esim. Junnonen & Karjalainen, 2020) ja sijoitus sääntely (Kaleva ym., 2017), joiden osalta sormi osoittanee rahoituslaitosten tai kehittäjien sijaan lainsäätäjiin. Ei voi myöskään unohtaa kaavoitusmonopolia hallussaan pitäviä kuntia. Toisaalta lienee hyvin epäselvää johtaisiko vähemmän säännelty tuotanto suurempaan moninaisuuteen, olipa kyseessä sitten hinta, rakennus- tai asuntotyyppi. Peruseriaate pysyy samana: myyjät pyrkivät saavuttamaan tuotteilleen markkinoiden salliman parhaan ja tuotavimman käytön (esim. Kaleva, 2017; SKAL, 2022). Tämä vastaa myös lainsäädäntöä. Osakeyhtiölaki (624/2006) mukaan osakeyhtiön päätavoite on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, paitsi jos yhtiöjärjestyksessä on määritelty toisin.

Kun kohde lopulta rakennetaan, se tehdään usein sijoittajien rahoittamana ja standardisoituna, jolloin sen tavoitteena on maksimoida rahallinen hyöty ja likviditeetti (mm. Krokfors, 2010; Soules, 2021). Tämä voi johtaa asumisen laadun ja monimuotoisuuden heikkenemiseen sekä edistää kaupunkien yhdenmukaistumista ja segregaaation lisääntymistä (ks. myös Joutsiniemi, 2009; Krokfors, 2010; Kytösaho, 2010). Näin finansialisaatio muuttaa perinteisiä kaupunkisuunnittelun ja kiinteistökehityksen käytäntöjä, mikä voi heijastua rahoitusmarkkinoiden dynamiikkaan.

Etukäteismyyntien korostuminen on yksi finansialisaation ilmenemis- muotoja Suomessa. Teknisesti tällöin ei myydä mitään konkreettista: kaupankäynti ennen kohteen valmistumista on vaiettava, eikä sen mittakaavasta ole luotettavaa tietoa. Sama yksikkö voi pahimmassa tapauksessa vaihtaa omistajaa useastikin ennen kuin kohde on edes valmis. Myyjä lähtökohtaisesti nettoaa spekulaaation nostattamasta myynnistä. Tämä johtaa siihen, että myyjä hyötyy kohteen myynnistä, vaikka se ei ole valmis ottamaan vastaan ensimmäisiäkään asukkaita. Hankkeen käynnistyessä sijoittajien ja kodin

ostajien suhde voi olla 50/50. On kuitenkin viitteitä siitä, että nimenomaan kodiksi ostajat/varaajat luopuvat lukituksestaan etukäteen, kuluttajansuojankin mahdollistamana (Soules, 2021).

Viime vuosien kiihkeä, vahvasti sijoittajavetoinen, standardoitu asunto-tuotanto näkyy monin tavoin ympäristössämme, kuten tuotantomäärällisten tavoitteiden näköisenä tuotantona, ylituotantona tai vajaakäyttöisenä infrastruktuurina ja kesken jääneinä työmaina¹. Kysyntä ja määrälliset tavoitteet ovat ohjanneet tekemistä (ks. myös van der Wouden, 2020). Rakennustuotannon kautta havaitsemme, että ilmiö on saapunut Suomeen – viiveellä ja muiden länsimaiden kehitystä seuraten. Jäljet ovat kaikkien nähtävissä, joskaan pinta ei ole kovinkaan palpoitavissa. Syrjäiseen Suomeen ei myöskään toistaiseksi ole ulottunut kaikkia ilmenemismuotoja.

Kaupungit mukautuvat taloudellisiin olosuhteisiin, ihmisten muuttuviin mieltymyksiin ja teknologian kehitykseen. Kiinteistömarkkinoiden spekulatio ja jatkuva halu uudistukseen ohjaavat vahvasti kaupunkien kehittämistä. Kaupunkien uudistaminen on jatkuva ja dynaaminen prosessi, joka edellyttää säännöllistä arviointia ja päivitystä, jotta kaupunkiympäristö voi sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Kaupunkirakenteen analysointi, rakennusten tiheyden ja korkeuden vaihtelun tutkiminen, katujen verkoston ja julkisten tilojen muodostumisen ymmärtäminen sekä kaupunkialueiden historiallisen kehityksen tarkasteleminen tulisi kaikki huomioida kaupunkisuunnitteluprosessissa. Vastuun ja tehtävien määrittely on kuitenkin osittain epäselvää suunnittelijoiden, päättäjien ja muiden sidosryhmien kesken (ks. myös Joutsiniemi, 2006, 2023). (Batty, 2018)

Nykyistä suuntausta, jossa markkinaehtoisuus hallitsee kaupunkisuunnittelua, on kritisoitu muun muassa siksi, että markkinakysynnän ja todellisen tarpeen välillä on usein ristiriita (Rydin, 2011). Rakentaminen on talouden kasvukausien mukaisten trendien ohjaamaa. Toteutuva yhdyskuntarakenne ei seuraa niinkään käyttöä, vaan taloutta (van der Hoeven & Nijhuis, 2011). Tiheyden lisääntyminen erityisintressien ohjaamana ajaa väistämättä kompromisseihin. Tämä onkin jo johtanut paikoittain kyseenalaisiin ylilyönteihin (Cullingworth & Caves, 2008). On huomattava, että esimerkiksi Espoossa menneinä vahvan kasvun vuosikymmeninä pystyttiin vastaamaan asutuskysyntään aivan toisenlaisella typologialla.

Koronaviruksen kiihdyttämät virtuaaliset ja tekniset siirtymät ovat luoneet otollisen alustan rakennettua ympäristöämme ohjaavalle rahoituskapitalismille, jota teknologian ja kiinteistösektorin innovaatiot esimerkiksi kiinteistöjen

¹ Esimerkiksi Kiinteistösijoitusyhtiö Icon ja Nuorisosäätiö (Espoon Suurpelto). Espoon Leppävaaran "Kultalampi". Nuorisosäätiön, Sisco oy:n ja Lehto yhtiöiden jäljet. Lisäksi esimerkiksi Soulesin (2021) kirjassa esimerkkejä maailmalta.

arvioinnissa, hallinnoinnissa, välityksessä ja luovutuksissa (PropTech²) ruokii. Tosin näiden vaikutukset sisältävät myös huomattavia yhteiskunnallisia etuisuuksia, jotka liittyvät muun muuassa energiasäästöön, turvallisuuteen tai käytettävyyteen ja erinäisiin järjestelyihin – talouden kilpailukykyä globaalissa markkinassa unohtamatta (mm. Mattarocci & Scimone, 2022; Baum ym., 2020; Baum ym., 2021).

Lopuksi

Finanssialisaation vaikutus kaupunkirakenteeseen ja rakennettuun ympäristöön on monimutkainen, ja se on kietoutunut globaalin talouden, paikallisen politiikan ja yhteiskunnallisten arvojen kanssa (ks. myös Uusitalo, 1990; Vaattovaara ym., 2021). On toki tärkeää tunnistaa, että finanssiala ja kaupungit tarvitsevat toisiaan (Kaleva ym., 2017), vaikkakin Ostrom (1990) on tuonut esiin näkemyksiä, jotka poikkeavat tästä ja korostavat monimutkaisempia vuorovaikutussuhteita. Hyvän julkisen vallan rooliin kuuluu sekä yleisen edun edistäminen että yksityisten etujen suojeleminen. Kun nämä intressit joutuvat vastakkain, yleisen edun tulisi mennä yksityisten etujen edelle. Tämän erottelun tekeminen - mitkä asiat palvelevat koko yhteisön etua ja mitkä palvelevat yksittäisten ryhmien tai henkilöiden etuja - vaikuttaa merkittävästi yhteiskunnan tulevaisuuteen. (Uusitalo, 1990). Kaupunkisuunnittelun ja -politiikan pitäisi ottaa huomioon finanssialisaation vaikutukset ja pyrkiä tasapainottamaan taloudelliset erityisintressit yhteiskunnallisten ja ekologisten tavoitteiden kanssa. Tämä lähestymistapa edellyttää ymmärrystä finanssialisaation mekanismeista ja sen vaikutuksista kaupunkien kehitykseen, jotta kaupungeja voidaan ohjata kestävämpään ja oikeudenmukaisempaan suuntaan. Meidän on tavalla tai toisella kyettävä nostamaan yhteiskunnallinen keskustelu pisteeseen, jossa on mahdollista ymmärtää, että kapitalismi on yhtä aikaa sekä parasta mitä ihmiskunnalle on koskaan tapahtunut että pahinta (Jameson, 1991, s. 47).

Ilmiöt itsessään eivät ole uusia. Olemme aiemmin olleet rinnastettavassa tilanteessa. Rönkä kuvasi vuoden 1992 haastatteluraportissaan talouden suhdanteiden voimakasta vaihtelua, korostaen korkeasuhdanteen vuosien vaihtumista matalasuhdanteen lama-aikoihin: ”Ihmisen muisti on lyhyt, ja tämä kävi ilmi, kun 1980-luvun kasvuhuuma vaihtui vuonna 1991 alkanee-

² Sana PropTech muodostuu termeistä ”property” ja ”technology” ja viittaa kaikkiin teknologioihin, joita sovelletaan kiinteistö- ja rakennusalailla. PropTech tunnetaan laajamittaisesta uusien teknologioiden käyttöönotosta, kuten asuntojen välityspalvelut, dronet, virtuaalitodellisuus, rakennusten informaatiomallinnus (BIM), data-analytiikkatyökalut, tekoäly (AI), esineiden internet (IoT) ja lohkoketjut, älykkäät sopimukset, joukkorahoitus kiinteistöalalla, kiinteistöihin liittyvä fintech, älykkäät kaupungit ja alueet, älykodit ja yhteiskäyttötalous. PropTech on sekä nimitys kiinteistöalalla kehitetyille ja käyttöönotetuille teknologisille innovaatioille että itse toimiala, liiketoimintasektori tai laajemmin kulttuurinen liike, johon tämä innovaatioaalto kuuluu. (Mattarocci & Scimone, 2022)

seen ennätyskelliseen lamaan. Siksi on tärkeää ymmärtää kasvutoiveiden taustat ja se, mitä silloin ajateltiin.” (Rönkä, 1992).

Raha on pitkään ollut helppo selitys kriiseille. Talouden nousut ovat vähentäneet laadullisia määrittäjiä kvantitatiivisiksi. Viimeaikaisten kriisien kokemukset osoittavat, että kiinteistömarkkinat eivät toimi. Hinnat voivat antaa vääriä signaaleja, ja kiinteistömarkkinat tarvitsevat julkishallinnon interventiota kriisien estämiseksi. Spekulatiiviset kiinteistöjohtannaiset vahingoittavat muun muassa asunnonomistajia ja rakennettua ympäristöä. Kiinteistöt ovat vahvasti mukana finanssipelissä. (Haila, 2016)

Kaupungit voivat lyhyellä aikavälillä hyötyä taloudellisesti yliampuvasta kaavoittamisesta, mutta pitkällä aikavälillä tämän hyödyn kestävyys on varsin epäselvää. Päätäjien ja suunnittelijoiden on olennaista harkita syvällisesti, mitkä tekijät muovaavat kaupunkialueita (ks. myös Joutsiniemi, 2006). Kaupungit voivat vastata nykyisiin kiinteistömarkkinoiden haasteisiin ja hyödyntää omaa valtaansa kaupunkikehityksessä. Edesmenneen professori Anne Hailan (2018) mukaan kaavoituksen tulisi tuottaa arvonnousua kaupungille, ja kaavoitusta tulisi käsitellä eettisenä ja poliittisena kysymyksenä. Kaupungit eivät ole vain asutuksen keskittymiä, vaan ne ovat monimutkaisia yhteiskunnallisia rakenteita, jotka palvelevat ihmisten ohjaamina hallinnon, kulttuurin ja talouden solmukohtina. Tämä tarkastelu auttaa tunnistamaan kaupunkisuunnittelun perimmäiset tavoitteet ja arvot sekä haastaa samalla mahdollisesti perusteettomia oletuksia, jotka ohjaavat nykyistä keskustelua kaupunkialueiden kehittämisestä.

Lopulta päätäjien ja suunnittelijoiden on hyvä pysähtyä taas uudelleen miettimään: Mikä meni pieleen — vai menikö mikään? Entä mikä määrittää kaupungin? (Virtanen, 1999, 2003)

Kirjallisuus

Bank for International Settlements. (2019). Basel Committee on Banking Supervision: Minimum capital requirements for market risk. Saatavilla [bis.org/bcbs/publ/d457.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d457.pdf)

Batty, M. (2018). *Inventing future cities*. Cambridge, MA: MIT Press.

Baum, A., Saull, A., & Braesemann, F. (2020). *PropTech 2020: The future of real estate*. Saïd Business School, University of Oxford. Saatavilla sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/proptech2020.pdf

Baum, A., Graham, L., & Xiong, Q. (2021). *The future of automated real estate valuations (AVMs)*. Saïd Business School, University of Oxford. Saatavilla sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-03/FoRE_AVM_2022.pdf

Blakeway, P. (2021). *ESG and its impact on contractors*. 16.12.2021. Taylor Wessing. <https://www.taylorwessing.com/en/insights-and-events/insights/2021/12/me-esg-and-its-impact-on-contractors>

Cullingworth, B., & Caves, R. (2008). *Planning in the USA: Policies, issues, and processes* (3rd ed.) (s.111–116). London, UK: Routledge.

Haila, A. (2016). *Urban land rent*. West Sussex, UK: John Wiley & Sons Ltd.

Haila, A. (2018). *Kaupunkipolitiikka ja kiinteistövallankumous: yhdeksän teesiä*. Teoksessa *Kaupunkien aikakausi - Kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja 2020-luvun kaupunkipolitiikasta* (s. 22–25). Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:11. Saatavilla hel.fi/static/helsinki/julkaisut/kaupunkien-aikakausi-2018.pdf

- Jameson, F.** (1991). *Postmodernism, or, The cultural logic of late capitalism*. Duke University Press.
- Joutsiniemi, A.** (2006). *Ei-kenenkään Helsinki*. Tampere: Vammalan kirjapaino.
- Joutsiniemi, A.** (2009). Täydennysrakentamisen mahoja ja machoja. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 47(4), s. 80–87.
- Joutsiniemi, A.** (2023). Kaavoittajan vika. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 61(1), s. 4–7.
- Junnonen, J.-M., & Karjalainen, J.** (2020). Rakennuttaminen (6. painos). Rakennustieto Oy.
- Kaleva, H., Oikarinen, E., & Soutamo, M.** (2017). *Kiinteistösijoittaminen*. Helsinki: KTI Kiinteistötieto Oy.
- Krokfors, K.** (2010). CABE - yhteisen ympäristön laatua takaamassa. Teoksessa M. Norvasuo (Toim.), H. Lehtonen, E. Hasu, J. Hirvonen, M. Ilmonen, J. Kangasoja, A. Korpivaara, K. Krokfors, M. Lankinen, A. Mäkeläinen, M. Mälkki, M. Norvasuo, T. Nupponen, S. Puustinen, M. Rask, & J. Väliniemi, *Asutaan urbaanisti* (s. 371–388). *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 99*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Kytösaho, I.** (2010). Mikä kehittäisi kerrostaloasumista. Teoksessa M. Norvasuo (Toim.), H. Lehtonen, E. Hasu, J. Hirvonen, M. Ilmonen, J. Kangasoja, A. Korpivaara, K. Krokfors, M. Lankinen, A. Mäkeläinen, M. Mälkki, M. Norvasuo, T. Nupponen, S. Puustinen, M. Rask, & J. Väliniemi, *Asutaan urbaanisti* (s. 389–408). *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 99*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Leppänen, J.** (2023). Tietomallihankkeen projektijohtaminen rakennuksen suunnitteluvaiheessa [opinnäytetyö]. Karelia-ammattikorkeakoulun arkisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2023060217418>
- Mattarocci, G., & Scimone, X.** (2022). *The New Era of Real Estate: An Analysis of Business Models in the PropTech Industry*. Springer International Publishing.
- Osaakeyhtiölaki 624/2006**. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624> **Haettu 10.1.2024.**
- Ostrom, E.** (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- RAKLI.** (2021). Kaavoituksen kustannusvaikutukset 2021. [julkistustilaisuus 3.3.2021] Saatavilla rakli.fi/wp-content/uploads/2021/03/esitysaineisto_kaavamaarysten-kustannukset-2021.pdf
- Rydin, Y.** (2011). *The Purpose of Planning*. Bristol: Policy Press University of Bristol.
- Rönkä, K.** (1992). *Espoon kaupunkirakenteen kehitys. Osa 2, Strategiset päätökset: Espoo, omaelämäkerta: haastatteluraportti*. Espoo: Espoon kaupunki, Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Yhdyskunta- ja rakennussuunnittelun laboratorio.
- SKAL ry.** (2022). *International Valuation Standards Council. Kansainväliset arviointistandardit (IVS)*. https://www.skayry.fi/wp-content/uploads/2022/04/IVS-2022-FI_-ve2.pdf
- Soules, M.** (2021). *Icebergs, Zombies, and the Ultra Thin: Architecture and Capitalism in the Twenty-First Century*. Princeton Architectural Press.
- Uusitalo, P.** (1990). Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa O. Riihinen (Toim.), *Suomi*. 2017 (s. 289–310). Jyväskylä: Gummerus.
- Vaattovaara, M., Joutsiniemi, A., Airaksinen, J., & Wilenius, M.** (2021). *Kaupunki politiikassa*. Tampere: Vastapaino.
- Vaattovaara, M., & Vuori, P.** (2023). *Asuntorakentamisen muutokset pääkaupunkiseudulla ja Tampereella vuosina 2015–2021. Tutkimuskatsauksia - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitietopalvelut 2023:2*. Saatavilla kaupunkitieto.hel.fi/sites/default/files/23_06_01_Tutkimuskatsauksia_2_0.pdf
- van der Hoeven, F., & Nijhuis, S.** (2011). Hi Rise, I can see you! Planning and visibility assessment of high building development in Rotterdam. *Research in Urbanism Series*, 2, 277–301. <https://doi.org/10.7480/rius.2.216>
- van der Wouden, R.** (2020). *In control of urban sprawl? Examining the effectiveness of national spatial planning in the Randstad, 1958–2018*. Teoksessa W. Zonneveld & V. Nadin (Toim.), *The Randstad: A Polycentric Metropolis* (s. 281–296). Oxon: Routledge.
- Virtanen, P. V.** (1999). *Kaupungin imago: Mikä tekee Pariisista Pariisin ja Pisasta Pisan?* Helsinki: Rakennustieto.
- Virtanen, P. V.** (2003). *Yhdyskuntasuunnittelun haasteita : Mikä meni pieleen - vai menikö mikään?* Helsinki: Rakennustieto.

Monien tarinoiden kaupunki: narratiivit Helsingin ranta-alueiden suunnittelussa

Lieven Ameel (2021). *The Narrative Turn in Urban Planning: Plotting the Helsinki Waterfront.* Lontoo/New York: Routledge. 153 sivua. ISBN 978-0-367-55585-6.

Kaupunkitarinoihin erikoistuneen kirjallisuudentutkija Lieven Ameelin teos *The Narrative Turn in Urban Planning: Plotting the Helsinki Waterfront* tarkastelee kaupunkisuunnittelua tarinankerronnallisena prosessina. Esimerkkikohdeksi Ameel on valinnut Helsingin jälkitekolliset ranta-alueet Kalasataman ja Jätkäsaaren. Kirja tarjoaa yleiskatsauksen narratiivien roolista suunnittelussa ja valottaa, miten niistä on tullut merkittävä osa yhdyskuntasuunnittelua.

Kirjan alkuvaiheilla paneudutaan narratiivien ja yhdyskuntasuunnittelun suhteeseen sekä suunnitteluparadigman tarinalliseen käänteeseen (narrative turn). Kirjan sisällön kannalta onkin keskeistä määritellä, mitä narratiivilla itse asiassa tarkoitetaan. Ameelin mukaan narratiivi (narrative) ei ole sama asia kuin tarina (story). Tarina on kertojan mielessään muodostama tapahtumasarja. Narratiivi puolestaan kuvastaa tapaa, jolla tarina kerrotaan: sillä on konteksti, yleisö ja käyttötarkoitus. Narratiiveilla ei vain kuvailla tapahtumia, vaan pyritään vaikuttamaan käsitykseen todellisuudesta. Narratiivin käsitettä voidaankin kaupunkisuunnittelusta puhuttaessa käyttää myös väärin: kartat tai rakennukset eivät itsessään voi olla narratiiveja, vaikka ne voivatkin sisältää kerronnallisuutta (possess narrativity). Ameelin englanninkielisen teoksen kielelliset oivallukset eivät välillä ole suoraan selitettävissä suomeksi. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kirjan alaotsikossakin esiintyvä käsite plot. Englannin kielen sana voi tarkoittaa sekä kerronnallista juonta että tilallista tonttia. Suunnittelu ei ole neutraalia toimintaa, vaan tarinallista, tietoisesti rakennettua kommunikaatiota. Alaotsikko *Plotting the Helsinki Waterfront* viittaaakin sekä Helsingin ranta-alueiden kaavoittamiseen että suunnittelussa hyödynnettyyn kerronnallisuuteen.

Teoksessaan Ameel esittelee kolme erityyppistä kerronnan tapaa, jotka kytkettyvät suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Ensimmäinen tapa, "narratives for planning", saa alkunsa jo paljon ennen varsinaisen suunnittelun alkua. Tällä narratiivityypillä viitataan kokemukselliseen tietoon ja paikallisiin tarinoihin, jotka muodostavat mielikuvia alueesta. Ameelin tunnistama

toinen kerrontatyyppi, "narratives in planning", kuvaa suunnittelua retorisena toimintana ja tarinankerronnan muotona. Tätä tyyppiä edustavat muun muassa kaupunkisuunnitteluviranomaisten laatimat aineistot ja niiden kuvaukset alueesta. Kolmantena Ameel tuo esiin suunnitteluhankkeiden ympärille muodostuvat tarinat, "narratives of planning". Nämä tarinat voivat olla esimerkiksi suullisesti leviäviä paikallisia kertomuksia, sosiaalisen median kuvastoa tai kirjallisuudesta välittyviä mielikuvia. Kerronnalliset tasot eivät ole suoraan suunnitteluorganisaatiosta riippuvaisia, tosin niitä voidaan yrittää ohjata esimerkiksi brändäyksen avulla.

Narratiivien merkitys kaupunkisuunnitteluprosesseissa välittyy havaintoesimerkkien Kalasataman ja Jätkäsaaren kehityksessä. Kalasataman analyysissä Ameel keskittyy suunnitteluaineistoista välittyvään retoriseen strategiaan. Ameelin mukaan ei ole suinkaan sattumanvaraista, millaisella kielenkäytöllä ja kielikuvilla Katasatamaa suunnitteluaineistoissa kuvataan. Aineistojen retoriikassa Kalasatama on sijoitettu osaksi kantakaupunkia, Pitkäsillan pohjoispuolelle itäisen kantakaupungin vanhojen työläiskaupunginosien Kallion ja Sörnäisten jatkeeksi. Ameelin mukaan tämä tietoinen valinta pyrki liittämään uuteen kaupunginosaan kaupunkimaisuuteen yhdistettäviä positiivisia ominaisuuksia, kuten luovuutta ja suvaitsevaisuutta. Narratiivisena tehokeinona käytetään metaforaa "keskustan kainalossa", mikä korostaa läheistä ja intiimiä suhdetta alueiden välillä. Teollisiin satama-alueisiin perinteisesti yhdistetty periferinen mielikuva sen sijaan sivuutetaan alueen kuvauksessa. Suunnitteluaineistojen välittämät mielikuvat Kalasatamasta ovat osin ristiriidassa alueen todellisen kehityksen kanssa. Tästä esimerkkinä Ameel nostaa esiin ostoskeskus Redin ja sen ympärille rakennetut pilvenpiirtäjät, jotka eivät välttämättä tue toivottua imagoa luovan luokan asuinalueesta keskustan luontevana jatkeena.

Kalasataman tavoin myös Jätkäsaaren suunnittelussa narratiiveilla on iso merkitys. Eri narratiivityyppien välillä on havaittavissa tiettyjä erimielisyyksiä siitä, millainen Jätkäsaaren suhde on Helsingin keskustaan. Suunnitteluaineistoissa kaupunginosa esitetään kiinteänä osana keskustaa. Ameelin mukaan tämä ei kuitenkaan kuvaa suunnitteluajankohdan nykyisyyttä, vaan toivottua tulevaisuusvisiota. Suunnitteluhankkeen ympärille muodostuvissa tarinoissa on Ameelin mukaan hyödynnetty Bildungsromanin rakennetta. Alueen rakentuminen on kasvutarina, aikuistumisprosessi, jossa Jätkäsaari integroituu osaksi kaupungin keskustaa. Tämän narratiivin tueksi Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto tilasi jopa erillisen alueesta kertovan romaanin, Hannu Mäkelän kirjoittaman teoksen Hyvä jätkä. Siinä ja Jätkäsaaren suunnitteluun liitetyissä tarinoissa korostuu maskuliinisuus, mikä on Bildungs-

roman-tekstigenrelle tyypillistä. Suunnittelunarratiivit ovat tarvittaessa myös mukautuneet muuttuviin yhteiskunnallisiin ja poliittisiin preferensseihin. Esimerkkinä tästä Ameel käsittelee Jätkäsaaren rannan hotellihanketta. Pilvenpiirtäjähotelli oli ajatuksena ristiriidassa suunnitteluaineistossa välitettyjen mielikuvien kanssa, koska pilvenpiirtäjiä ei mielletä Helsingin ydinkeskustaan kuuluviksi elementeiksi. Hotellihankkeen osalta sekä kannattajat että vastustajat perustelivat kantojaan sillä, millaisena he kokivat Jätkäsaaren ja ydinkeskustan suhteen.

Ameelin johtopäätöksenä on, että kaupungit ovat aina olleet erilaisten narratiivien kohtaamispaikkoja. Kaupunkisuunnittelua ei voi irrottaa tarinallisuudesta, ja siinä tuotettavat aineistot paljastavat, muokkaavat ja haastavat olemassa olevia paikkaan liitettyjä narratiiveja. Narratiivien merkitysten tunnistaminen voikin tehdä suunnittelusta johdonmukaisempaa ja korostaa paikan omaleimaisuutta. Nykyisessä suunnittelujärjestelmässä narratiiveja voidaan hyödyntää monella tapaa. Tätä edustavat esimerkiksi PPGISin kaltaiset osallistavat karttatyökalut, joiden avulla voidaan kerätä asukkailta kvantitatiivista dataa omasta asuinympäristöstään ja näin samalla korostaa kaupungin moniäänisyyttä osana suunnittelua. Tarinallisuuden sisällyttäminen suunnitteluun ei tarkoita, että prosessin pitäisi mukailla aristoteelista draaman kaarta ja saavuttaa selkeä päätös (closure), vaan suunnittelussa on syytä tilaa jättää tilaa avoimelle loppuratkaisulle.

Kirjan luettuani jäin pohtimaan, miten sen antia voisi soveltaa muissa tapauksissa. Sekä Jätkäsaari että Kalasatama ovat vielä keskeneräisiä kaupunginosia ja kohteina keskenään hyvin samankaltaisia. Näillä alueilla suunnittelulla on ollut verrattain vapaat kädet lähteä rakentamaan alueille uutta identiteettiä ja brändiä narratiivien avulla. Ameel tunnistaakin hyvin, että on vielä liian aikaista arvioida, miten suunnitteluprosessin yhteydessä hyödynnetyt narratiivit näyttäytyvät asukkaille eletyssä arkiympäristössä. Olisi kiinnostavaa kuulla, miten narratiivien käyttö onnistuu tapauksissa, joissa nykytilan ja tavoitellun muutoksen välillä on enemmän mahdollisia konflikteja. Millainen rooli eri narratiiveilla on vaikkapa Helsingin lähiöiden uudistamisessa, kun asuinalueen luonnetta ollaan muovaamassa usein aika kovinkin ottein uuteen suuntaan? Miten näissä tilanteissa asukkaiden, suunnittelijoiden ja median välittämät keskenään ristiriitaiset narratiivit vaikuttavat kehityksen eri vaiheissa? Ameelin esittämät narratiivityypit soveltuisivat hyvin näidenkin kysymysten syvempään tarkasteluun.

Olga Juutistenaho

Detailed Land Use Planning as a Means to Guide Urban Structure in a Shrinking Municipality: Case Study of Kouvola

Janne Oittinen

Four out of five Finnish municipalities are losing population, posing serious challenges for land use planning. Many of these municipalities rely on outdated detailed plans which were originally prepared to enable growth. Kouvola, a municipality undergoing such decline, must address the issue urgently. However, the current planning toolkit and associated legislation are devised to manage growth which limits their effectiveness in managing population loss. Shifting the perspective from pursuing growth to managing population or mitigating the impacts of shrinkage necessitates adjustments in land use planning frameworks. The case study of Kouvola highlights that while some of the solutions are functional within the current planning system, further development of the tools is needed to address the challenges of population decline effectively.

Keywords:

repealing plans, Land Use and Building Act, land use tools, shrinking

The Municipal-Level Financial Flows Generated by Multi-Local Living: Regionally Divergent Impacts and Challenges for Municipal Equalization Systems

Olli Lehtonen and Hilikka Vihinen

The article examines the net income flows of the multi-local living in Finland at the municipal level. Multi-local living transfers income allocated to municipalities, especially through taxation, between municipalities. These incomes are connected to the taxation of work and housing. We analyze how these net income flows are distributed within the country and how the net income flows are allocated in relation to the equalization of the municipal state contribution system. We show that the net income flows of the multi-local living are dominated by commuting and that rural areas close to cities benefit the most from the current net income flows. In conclusion, we discuss whether the focus of tax deductions should be shifted from travel cost reductions to reductions in work accommodation or workrooms which could support longer-term employment if the aim of multi-local living is to address the labor shortage, the regional divergence or the fragmented community structure.

Keywords:

income flows, multi-local living, municipalities, taxation, municipal equalization system

Kirjoittajat

- Anssi Joutsiniemi** Yhdyskuntasuunnittelun apulaisprofessori, TkT, arkkitehti; Teknillinen tiedekunta, Oulun yliopisto, anssi.joutsiniemi@oulu.fi
- Lauri Jääskeläinen** Varatuomari, VTM; Yhdyskuntasuunnittelun seura ry:n hallitus, jaaskla@gmail.com
- Janne Oittinen** Väitöskirjatutkija, DI; Rakennetun ympäristön laitos, Aalto-yliopisto, janne.oittinen@aalto.fi
- Olli Lehtonen** Apulaisprofessori, FT; Historia- ja maantieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto, olli.lehtonen@uef.fi
- Hilkka Vihinen** Tutkimusprofessori, VTT; Maaseutu, maankäyttö ja luonnonvarojen hallinta, Luonnonvarakeskus, hilkka.vihinen@luke.fi
- Tommi Henriksson** Tohtoriopiskelija, DI; Aalto-yliopisto, tommi.henriksson87@gmail.com
- Olga Juutistenaho** Väitöskirjatutkija, arkkitehti SAFA, maisema-arkkitehti MARK; Technische Universität Berlin, juutistenaho@tu-berlin.de

Kirjoittajan ohjeet

Yhdyskuntasuunnittelu-lehti julkaisee kaupunkitutkimukseen ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyviä artikkeleita, puheenvuoroja, katsauksia alan tapahtumiin, ajankohtaisiin aiheisiin liittyviä lyhyempiä kommentteja ja kirja-arvioita. Artikkeleiden julkaisemisesta päätetään vertaisarvioinnin jälkeen. Arvioinnin suorittavat toimituskunta ja sen nimeämät asiantuntijat. Kirjoitukset jätetään sähköisesti sivustolla www.journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu. Sivustolla on myös tarkemmat ohjeet kirjoittajille.

Artikkelien ohjeitus on noin 40 000–50 000 merkkiä välilyönteineen, eli noin 5000–6000 sanaa (pois lukien lähdeluettelo). Artikkelit aloitetaan ingressillä, jonka pituus on 200–800 merkkiä (noin 50–100 sanaa) välilyönteineen. Mikäli artikkeliin liittyy kuvioita, taulukoita tai kuvia, artikkelin pituutta lyhennetään vastaavasti n. 1 000 merkkiä/kuvio. (esimerkiksi 2 kuvioita → artikkelin ohjeitus enintään 48 000 merkkiä). Julkaisemme ainoastaan mustavalkoista kuva-aineistoa.

Puheenvuoroina julkaistaan katsauksia, keskustelupuheenvuoroja ja selostuksia alan tapahtumista. Käsitteiden pituudet voivat vaihdella, mutta ne eivät saisi ylittää 10 000 merkkiä välilyönteineen. Kirjoituksissa mahdollisesti käytetyt lähteet ilmoitetaan kuten artikkeleissa. Kirjoittajien esittämät näkemykset ovat heidän omiaan.

Pro Teesi -palstalla julkaistaan toimitettuna lehden alaan liittyviä lyhyitä kommentteja. Kommenttipuheenvuoro on pituudeltaan noin 4000–6000 merkkiä. Kirjoittajien esittämät näkemykset ovat heidän omiaan.

Kirjat-palstalla arvioitavista teoksista annetaan lähdeluettelon mukaiset tiedot ja niiden lisäksi sivumäärä ja ISBN-numero. Kirjoittaja otsikoi kirja-arvion. Ohjeitus on 4000–8000 merkkiä.

Klassikko täyttää pyöreitä -palstalla esitellään ja muistellaan suunnittelualan merkittäviä teoksia ja suunnitelmia. Kriteerinä on teoksen klassikkoaseman lisäksi julkaisu-aika: esiteltävän teoksen tulee täyttää pyöreitä kymmeniä vuosia.

Lähdeviitteissä käytetään APA-viittaustyyliä (APA 6th - American Psychological Association, 6th Edition). Lähteet sijoitetaan kaikissa kirjoitustyypeissä tekstin sisään sulkeisiin niin, että kirjoittajan nimeä seuraa vuosiluku ja sitä mahdolliset sivut (Robertson, 1997, s. 102–114). Saman kirjoittajan samana vuonna julkaisemat kirjoitukset erotellaan kirjaimin (Thorpe, 1995a, 1995b). Lähdeluettelo on kirjoituksen lopussa otsikon Kirjallisuus alla. Kaikissa lähdeviitteissä ilmoitetaan kirjoittajan sukunimi, etunimen ensimmäinen kirjain, julkaisuvuosi sulkeissa ja teoksen nimi sekä artikkelin tai muun tekstin otsikko.

Lähteenä käytetyistä monografioista ilmoitetaan kustantaja ja kustannuspaikka. Toimitetuissa teoksissa ilmestyneistä kirjoituksista ilmoitetaan koko teoksen toimittaja, teoksen nimi, sivut, joilla kirjoitus on, kustannuspaikka ja kustantaja. Artikkeleista ilmoitetaan aikakauslehden koko nimi, vuosikerta tai volyyymi, lehden numero ja artikkelin sivunumerot. Sarjajulkaisusta ilmoitetaan sarjan nimi sekä osan järjestysnumero tai muu tunnistetieto sekä kustantaja ja kustannuspaikka. Verkkolähteistä ilmoitetaan päiväys, www-osoite ja tiedon tuottaja, esimerkiksi sivua ylläpitävä instituutio. Vuosiluvuksi merkitään vuosi, jolloin artikkeli on kirjoitettu tai vuosi, jolloin sivun sisältöä on viimeksi päivitetty. Lähdeviitteen loppuun merkitään DOI-tunnus kokonaisuudessaan, mikäli sellainen on olemassa (kts. malliesimerkit).

Malliksi

Ambrose, P. (1994). *Urban process and power*. Lontoo: Routledge.

<https://doi.org/10.1177/030913259501900209>.

Fainstein, S. S. (1990). The changing world economy and urban restructuring. Teoksessa D. Judd & M.

Parkinson (toim.), *Leadership and urban regeneration. Cities in North America and Europe*. Newbury Park: Sage. <https://doi.org/10.1080/00420980500388736>.

Hyötyläinen, M. (2019). *Divided by policy: Urban inequality in Finland* [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3376-2>

Kallio, K. P. & Riding, J. (2018). Geographies of welcome. *Fennia - International Journal of Geography*, 196(2), 131-136. <https://doi.org/10.11143/fennia.76817>.

Lapintie, K. (22.8.2020). Mitä silmät ei näe. *Mahdolliset kaupungit -blogi*. <http://mahdollisetkaupungit.blogspot.com>.

Mäenpää, P., Aniluoto A., Manninen, R. & Villanen, S. (2000). Sanat kivettyvät kaupungiksi. Tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 83*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Rudin, D. (11.4.2019). Why is Britain so bad at planning cities? *The Guardian*.

<https://www.theguardian.com/cities/2019/apr/11/why-are-we-so-bad-at-planning-cities>.

Ruoppila, S. (1997). Muuttuva Moskova. Katsaus sosiaaliseen kaupunkirakenteeseen.

Yhteiskuntasuunnittelu, 35(1), 34-44.

Kirjoittaja on itse vastuussa tekstinsä virheettömyydestä ja oikeakielisyydestä ja huolehtii pääsääntöisesti tekstinsä oikoluvusta. Käsitteiden yhteydessä lähetetään kaikkien kirjoittajien tiedot (oppiarvo ja affiliaatio), osoitetiedot lehden kirjoittajakappaleita varten sekä mahdolliset kuva-aineistot erillisinä tiedostoina.

Kaikki lehden teksti julkaistaan myös internetissä.