

Kaupunkialueen maankäyttö

Heikki A. Loikkanen ja Seppo Laakso

Suomessa maapolitiikkaa ja maanvuokran muodostumista on käytetty kuntien elinkeinopolitiikan ja asumisen tuen välineenä. Kuitenkin maanvuokra heijastaa saavutettavuus- ja kasautumisbyötyjä, joiden taustalla ovat julkisten investointien synnyttämät paikalliset julkishyödykkeet. Nämä hyödyt välittyvät maan ja kiinteistöjen arvoihin niin, että parhaan saavutettavuuden ja parhaiden palvelujen piirissä maan ja kiinteistöjen hinnat ovat korkeimpia. Taloustieteilijöiden valtavirtanäkemyksen tapaan katsomme, että kiinteistövero on hyvä, mutta alihyödynnetty veromuoto Suomessa. Sen roolia tulisi kasvattaa myös Suomessa. Se sopii parhaiten paikallistason veroksi niin, että nykyisessä kiinteistöverossa maan osuus olisi nykyistä suurempi ja kiinteistöveroprosentit olisivat nykyistä korkeampia. Vastapainoksi kunnallista tuloverotusta voidaan alentaa, jolloin kannusteloukku-ongelmat lieventyvät ja työn tarjonnan kasvattamiselle on paremmat edellytykset. Helsingin kaupungin nykyisen kaltaisella vuokrausperiaatteella tontin diskontattu pitkän ajan vuokraustuotto jää pienemmäksi kuin myynnin ja kiinteistöveron yhteenlaskettu pitkän ajan diskontattu tuotto. Keskeinen syy on se, että elinkustannusindeksiin sidottu tontinvuokra jää jälkeen tonttien markkinahintatason kehityksestä. Kirjoituksessa habmoteltu maapolitiikan muutos merkitsisi sitä, että maanvuokraa ei enää käytettäisi kuntatason tulonjakopolitiikan välineenä. Jakopolitiikan päävastuu siirtyisi entistä painokkaammin valtion rahoittamaksi. Asumisen tuen osalta painopiste siirtyisi asumistukeen, joka kohdentuisi eniten tuen tarpeessa oleville Hitas-arpajaisten ja muiden huonosti kohdentuvien mekanismien sijasta.

Asuntojen hinta- ja vuokrataso ja niiden nousuvauhti erityisesti pääkaupunkiseudulla on ajankohtainen teema. Mikä on tonttimaan hinnan ja rakennuskustannusten rooli toisaalta uusien ja toisaalta vanhojen asuntojen hinnan määräytymisessä? Voidaanko asuntojen hintoihin ja vuokriin vaikuttaa luovuttamalla kuntien

tai valtion maata markkinahintatasoa alemmalla hinnalla?

Tämä artikkeli käsittelee asuntojen hintojen ja asumismenojen alueellisia ja kaupunki-alueiden sisäisiä eroja. Sen päätarkoitus on tuoda esille asuntojen hintoihin ja asumismenoihin vaikuttavia tekijöitä ja niiden vaikutus-

VTT Heikki Loikkanen (heikki.loikkanen@helsinki.fi) on kaupunkitaloustieteen emeritusprofessori Helsingin yliopistossa. VTT Seppo Laakso (seppo.laakso@kaupunkitutkimusta.fi) on Kaupunkitutkimus TA Oy:n toimitusjohtaja. Kiitämme Essi Eerolaa hyvistä kommentteista.

suuntia yksinkertaisten teoreettisten tarkaste-
lujen avulla. Tällainen analyysi näyttää olevan
tarpeen, sillä julkisessa keskustelussa ja asian-
tuntijoidenkin piirissä esitetään toisistaan
poikkeavia näkemyksiä peruskysymyksistä. Ne
eivät ole yhdentekeviä, sillä muun muassa po-
liittikkasuositukset riippuvat siitä, mistä asioi-
den katsotaan johtuvan.

Onko asuntoihin liittyvä maa ylipäänsä
kustannustekijä, jollaiselta se näyttää maata
hankkivan omakotirakentajan tai perustajaura-
koijan (grynderin) silmin? Vai onko se olemuk-
seltaan eri sijaintien ominaisuuksia ja niiden
tarjonnan määriä heijastava ”taloudellisen
vuokran” (*economic rent*) nykyarvo, joka mää-
räytyy markkinoilla normaalivoitot ylittävänä
eränä? Tämän näkemyksen mukaan muokkaa-
mattoman maan hinta ei ole reaalinen kustan-
nus, vaan ”jäännöserä” (*leftover*). Maan kus-
tannusteoria ja jäännöseräteoria johtavat aivan
eri päätelmiin asuntojen hintatason syistä ja
samalla muun muassa erilaisten politiikkatoi-
menpiteiden, kuten verojen ja tukien vaikutuk-
sista. Toisaalta vastaukset riippuvat myös siitä
millaista tilannetta tarkastellaan, maaseutua
vai erikokoisia kaupunkeja.

Kirjoituksemme etenee niin, että ensin tar-
kastelemme asuntojen hintojen ja asumismeno-
jen määräytymistä maaseudulla, jossa raken-
nusmaa ei ole niukka resurssi. Tämän taustalla
ovat David Ricardon ja Johann Heinrich von
Thünenin maankorkoteoriat. Sen jälkeen esit-
telemme kaupunkialueiden maankäytön perus-
mallin, joka on niiden urbaani muunnelma, ja
analysoimme sen avulla maankäyttöä ja asun-
tojen hinnanmuodostusta sekä politiikkakysy-
myksiä.

1. Asunnon hinnanmuodostus maaseudulla

Asunnon hinnanmuodostus on erilaista sellai-
sella alueella, jossa maa on tasalaatuista ja sen
tarjonta asuntorakentamista varten on täysin
joustavaa kuin siellä, missä rakennuskelpoisen
maan tarjonta on niukkaa ja eri sijainneilla on
laatueroja.

Harvaan asutulla maaseudulla rakentami-
seen käytettävä maa ei ole niukka resurssi, jo-
ten rakennuskelpoisen maan tarjonta voidaan
olettaa joustavaksi maatalousmaan hinnalla
(tai vuokralla). Yksinkertaisuuden vuoksi ole-
tetaan, että keskenään yhtä hyviä vaihtoehtoi-
sia asuinrakennuksen paikkoja on useita. Jos
rakennuspaikka on omassa omistuksessa,
maan hinta (tai vuokra) asuinkäytössä vastaa
vaihtoehtoisen käytön tuottoa.

Jos asunnontarvitsija rakennuttaa omakoti-
talon urakkakilpailulla valitulla rakennusliik-
keellä, uuden asunnon kokonaishinta asunnon-
tarvitsijalle on rakentamisen hinta (kustannuk-
set plus voitto) plus tontin hinta (tai vaihtoeh-
toiskustannus). Sen jälkeen asumismenot ovat
omakotitalosta vuoden aikana koituvat juokse-
vat kokonaiskustannukset, jotka koostuvat tal-
lon ylläpitokustannuksista ja asuntolainojen
koroista. Lainanlyhennykset ovat säästämistä.
Nämä asunnontarvitsijan voidaan olettaa osan-
neen ennakoida määriteltessään kuinka suuren
ja miten varustetun talon hän rakennuttaa.

Asuntoa tarvitsevan kotitalouden tulevana
vuosina käytettävissä olevat tulot (pysyväistu-
lot) vaikuttavat asuntohankkeeseen: korkeam-
mat tulot kasvattavat asuntohankkeen kokoa
ja/tai laatua. Samansuuntainen vaikutus asun-
tokokoon ja laatuun on sillä, että rakentamisen
tuottavuus on korkeampi ja sen tuloksena ra-
kennuskustannukset ovat alhaisemmat. Jos

talonsa omistavan perheen asuntosijoituksen laskennallista tuloa ei veroteta tai asuntolainan korkoja saa vähentää tuloverotuksessa tai perhe saa asumistukea, myös niillä on asuntokysyntää kasvattava vaikutus. Näissä tapauksissa kaikki hyöty tuesta tai paremmasta tuottavuudesta menee asunnontarvitsijalle olettaen, että rakennusalan kilpailu toimii.

Jos maaseudulla asuvan kotitalouden käytävissä olevat pysyväistulot nousevat ansioiden tai tulonsiirtojen kasvun vuoksi, sen kanavoituminen asumiseen voi tapahtua eri tavoin, vanhaa asuntoa suurentamalla, sen laatua parantamalla tai hankkimalla uusi asunto joko rakennuttamalla tai hankkimalla se markkinoilta. Maaseudulla markkinat ovat yleensä ohuet ja tarjontaa vähän. Transaktiokustannukset asumisen muutoksiin ovat yleensä suuret, joten pieneen käytettävissä olevien pysyväistulojen liisäykseen ei välttämättä reagoida mitenkään. Tällöin tulojen kasvu kanavoituu muun kulutuksen tueksi tai säästämiseksi. Tulojen muutos ei synnytä reaaliset kustannukset ylittävää maanhinnan nousua (ylijäämää), koska rakennuskelpoisen maan saatavuus ei ole rajoite.

2. Mikä selittää maatalousmaan vuokra- ja hintaeroja?

Edellä esitetyn tuloksen kannalta keskeinen oletus on, että asuntorakentamiseen sopivaa saman laatuista maata on runsaasti tarjolla. Jos maan laatu vaihtelee ja hyvälaatuista maata on niukasti tarjolla, se vaikuttaa maan hyödyntämiseen ja synnyttää maanhintaeroja, joita David Ricardon (1821) maankorkoteoria selittää viljelysmaan luontaisilla hedelmällisyseroilla. Teoria toimii edelleen hyvänä lähtökohtana kaupunkimaan hintaerojen ymmärtämiselle.

Ricardon maankorkoteorian havainnollistamiseksi ajatellaan, että maanomistajat vuokraavat maatalousmaata vuokraviljelijöille, jotka tuottavat viljaa ja myyvät sitä markkinoilla hintaan P . Myös tuotantopanosten hinnat ovat kaikille viljelijöille samat, mutta tuotetun viljan määrä hehtaaria kohti (Q) riippuu maan hedelmällisyydestä. Näin ollen yksikkökustannukset ovat sitä alhaisemmat mitä hedelmällisempää maa on. Kuljetuskustannuksia ei oteta huomioon. Viljanviljelijöiden kesken vallitsee kilpailu, joten kukaan maanviljelijä ei saa normaalivoiton ylittävää voittoa.

Oletetaan, että vuokraviljelyyn on tarjolla hehtaarin maa-aloja hedelmällisyydeltään hyvää (h), keskinkertaista (k) ja alhaista (a) maata. Maanomistajat vuokraavat eniten tarjoaville vuokraviljelijöille, jotka tuntevat maan laatu-erot.

Vuokraviljelijän voitto kultakin hehtaarilta on viljanmyyntitulot (PQ_i) vähennettynä tuotantokustannuksilla (C) ja maanvuokralla (R_i) eli

$$V_i = PQ_i - C - R_i \quad (i = h, k, a)$$

Vuokraviljelijöiden kilpailu maasta ajaa voiton nollaan kaikkien maatyyprien tapauksessa, joten

$$R_i = PQ_i - C \quad (i = h, k, a)$$

Tämän mukaan maanvuokra kullakin hehtaarilla on myyntitulojen ja tuotantokustannusten erotus. Se ei ole reaalinen kustannus, vaan jäännöserä (*leftover*), joka imee maamarkkinoiden välityksellä kaikki ylimääräiset voitot maanomistajille.

3. Maan hintaerot markkinakaupungin ympäristössä

Von Thünenin (1826) maankäyttöä ja maan hinnanmuodostusta koskevassa mallissa maanviljelysmaa on homogeenista ja eri maataloustuotteiden hinnoilla ja kuljetuskustannuksilla markkinapaikalle on keskeinen rooli sitä ympäröivän maan käytön ja hinnanmuodostuksen määrääjänä.

Mallin peruskysymys on ratkaista, miten kunkin tuotteen viljelyn sijainti määräytyy maamarkkinoilla. Mikäli eri tuotteiden kuljetuskustannukset ovat erilaiset, kullakin tuotteella on eri etäisyyksillä markkinapaikasta omat vyöhykkeensä, joilla niitä kasvatetaan. Parhaat sijainnit saavat niistä eniten maksavat, eli ne, joilla on eniten markkinoilta saatavan tuotteen myyntitulon ja tuotanto- ja kuljetuskustannusten erotusta (*leftover*). Yksikköhintaansa nähden kuljetuskustannuksiltaan kalliiden tuotteiden tuottajien kannattaa maksaa korkeinta vuokraa lähellä markkinapaikkaa olevista sijainneista, koska kuljetuskustannusten osuus jää pieneksi (ja *leftover* suureksi). Vastaavasti yksikköhintaansa nähden kuljetuskustannuksiltaan halpojen tuotteiden tuottajien ei kannata kilpailla vuokratarjojussillaan markkinapaikkaa lähinnä olevista paikoista, joten ne sijoittuvat kauemmaksi markkinoista. Kilpailullisten maamarkkinoiden tapauksessa maavuokrat leikkaavat kaikki ylimääräiset voitot ja viljelijöiden tulot kattavat tuotannon ja kuljetuksen kustannukset sekä maanvuokran kussakin sijainnissa.

Von Thünenin mallissa maan ollessa homogeenista, kilpailu maamarkkinoilla johtaa ratkaisuun, jossa eri tuotteita (viljalajeja tms.) tuotetaan markkinapaikan ympärillä vyöhykkeissä

(von Thünenin ”renkaat”). Maanvuokra laskee sitä alemmas, mitä etäämmälle markkinapaikalta siirrytään, eikä ainoastaan tuotteen muuttuessa toiseksi, vaan myös saman tuotteen kasvuvyöhykkeellä etäisyyden markkinapaikkaan kasvaessa. Tämä täydellisen kilpailun maamarkkinoiden tasapaino on Pareto-tehokas siinä mielessä, että eri viljalajien tuotannon ja kuljetuksen kokonaiskustannukset minimoituvat.

Kilpaileviin maamarkkinoihin ja yksityiseen maanomistukseen liittyy siis se hyvä piirre, että maankäyttöratkaisu minimoi reaaliset kustannukset. Mutta samalla maata vuokraava maanomistaja saa vuokratuloa (*leftover*), joka perustuu Ricardolla maan hedelmällisyyteen ja von Thünenillä sijaintiin suhteessa markkinapaikkaan.

Jos maanomistaja myy maan, sen myyntihinta on tulevien nettovuokratulojen nykyarvo. Uusi ostaja, joka jatkaa maanviljelystä (tai maanvuokrausta) ei saa mitään *leftoveria*, jos oletetun tilanteen odotetaan jatkuvan tulevaisuudessakin. Toisin sanoen ylijäämä (*leftover*) koituu kokonaisuudessaan ensimmäiselle omistajalle!

Oikeudenmukaisuuden sekä tulon- ja varallisuuden jaon näkökulmasta herää kysymys, keitä ovat ”ensimmäiset” maanomistajat, jotka saivat maata maksutta ottamalla joutomaan käyttöön tai sen valtaamalla? Mikä synnytti viljamarkkinat ja maamarkkinat, joilla kysyntä nosti ensin parhaan, sitten keskinkertaisen ja huononkin maan arvon sellaiseksi, että myös muokkaamatonta raakamaata saattoi vuokrata tai myydä. Yleensä syynä olivat innovaatiot maaviljelyksessä ja kuljetusteknologiassa. Niiden tuloksena yhä syrjäisemmätkin maa-alat tulivat viljelyn ja viljakaupan piiriin, ja samalla alkoi syntyä maanvuokraa hedelmällisimmillä ja/tai markkinoiden lähellä olevilla paikoilla,

ja samalla omistusoikeudet maahan tulivat entistä merkityksellisimmiksi. Kuljetuksen ja tuotannon innovaatiot olivat myös teollisen vallankumouksen sytykkeitä. Ne synnyttivät skaalaetuihin perustuvia yhden tehtaan kaupunkeja, lokalisaatioetuihin perustuvia useiden saman alan yrityksen dominoimia kaupunkeja sekä urbanisaatioetuihin perustuvia monen eri sektorin ja palvelualan sisältäviä yrityksiä suuria väestörikkaita kaupunkeja (Laakso ja Loikkanen 2004, luku 5).

Kaupunkien synty ja kasvu edellytti maan hankintaa yritystoiminnan ja asumisen käyttöön vaihtoehtoisista käytöistä. Siellä missä kaupunkielinkeinot alkoivat kasvaa, niiden korkea tuottavuus ja/tai tulovirta kruunulta tai kirkolta synnytti jo pikkukaupunkivaiheessa asetelman, jossa yritystoiminta ja julkiset palvelut olivat yleensä kasauman keskellä parhaila paikoilla. Kaupunkikeskukseen ja ennen kaikkea sen ympärille levittäytyi asutusta. Kaupunkitaloustieteen maankäytön perusmallissa oletetaan juuri tämän asetelman vallitsevan: yritystoiminta on pääkeskuksen alueella ja sen ympäristössä on asutusta (*Alonso-Muth-Mills* -malli, AMM).

Oppihistoriallisesti AMM-malli on Thünenin markkinakaupungin muunnelma niin, että kaupungissa on paitsi markkinapaikka myös muuta yritystoimintaa (työpaikkoineen) ja sitä ympäröivän alueen maankäyttö on erityyppisten kotitalouksien asumista alkutuotannon sijasta. Yksinkertaisimmillaan tämän mallin sisältö ilmenee homogeenisella maalla olevan ympyräkaupungin tapauksessa, jossa yhden perheenjäsenen oletetaan käyvän töissä kaupunkikeskustassa, jonne johtaa säteittäinen liikennejärjestelmä. Työpaikat ovat keskustassa, koska niiden alueelliseen kasautumiseen liittyy läheisyyden etuja (lokalisaatioetuja), jot-

ka kasvattavat tuottavuutta ja maksukykyä keskeisestä sijainnista. Asukkaille edullisin sijainti olisi työpaikkakeskittymän vieressä, mutta kaikki eivät mahdu sinne ja kilpailevat sijainneista markkinoilla vuokratarjouksillaan. Maanvuokraa (*leftoveria*) syntyy siksi, että lähellä keskustaa maksuhalukkuus vuokrana on korkea, koska matka-aika ja rahalliset matkakustannukset töissä kävijöille ovat pienet. Vastaavasti maksuhalukkuus laskee keskustaetäisyyden kasvaessa, koska samalla matkakustannukset kasvavat.

4. Asuntojen ja maan vuokran määräytyminen kaupunkialueen maankäytön perusmallissa

Asumista varten tarvitaan maata, infrastruktuuria ja rakennuksia asuntoineen. Infrastruktuurin tarjoamat palvelut ovat maksuttomia julkishyödykkeitä. Niiden aikaansaaman hyödyn oletetaan sisältyvän maan ja asunnon hintaan. Kaupunkialueen maankäytön perusmalli esittää, miten asuntojen ja erikseen maan vuokrat määräytyvät pitkän aikavälin tasapainona. Maalla on urbaanien käyttötarkoitusten (keskustan työssäkäyntialue ja asumisen alue) lisäksi vaihtoehtoinen käyttö alkutuotannon piirissä. Vuokria vastaavat pääoma-arvot, joten analyysin perusteella voi samalla päätellä, miten asuntojen ja maan hinnat määräytyvät.

Oletetaan, että rakennuttajat vuokraavat tontteja maanomistajilta tuottaakseen niille asuntoja edelleen kotitalouksille vuokrattavaksi. Rakennuttajien maksimivuokratarjous tontista on maata ja asuntoja vuokraamalla saatavan tulovirran ja asunnon tarjoaman palveluvirran tuottamisen kustannuksen erotus (kaikki virtasuurena aikayksikköä kohti).

Rakennuttajien voitto on

$$\pi = P(r) \times Q - K - V(r) * T,$$

missä $P(r)$ on asunnon vuokra per neliö, Q on asuntoneliöiden määrä, K on asunnosta aiheutuva kustannus, T on tontin koko ja $V(r)$ on maanvuokra, joka on keskustaetäisyyden r funktio, kuten asunnon vuokrakin. Jos rakennuttajien kesken on täydellinen kilpailu ja normaalivoitto on nolla, rakennuttajan tarjousvuokra eri etäisyyksillä keskustasta on maaneliömetriä kohti

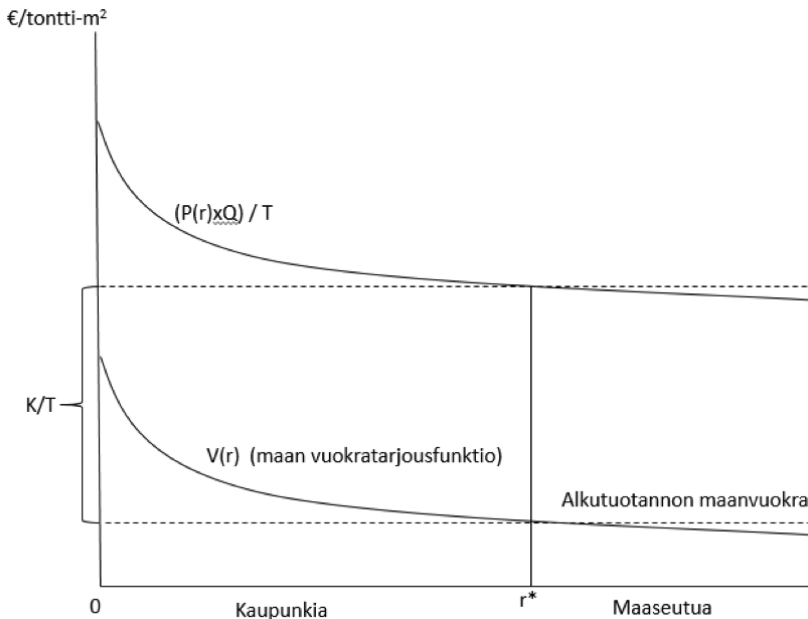
$$V(r) = (1/T) (P(r) * Q - K).$$

Koska asumisen vuokra per asuinneliö $P(r)$ laskee keskustaetäisyyden r kasvaessa, myös maan

tarjousvuokrafunktio $V(r)$ laskee r :n kasvaessa. Jos kotitalouksia kilpailemassa asunnoista on N kpl, niin kilpailu asunnoista ja maasta, johtaa kuvion 1 esittämään asetelmaan. Siinä N kotitaloutta mahtuu ympyräkaupunkiin, jonka säde on r^* . Kauemmaksi kuin r^* (kaupungin raja) ei kannata rakentaa asuntoja, koska vuokrat eivät kata kustannuksia eikä siellä ei synny alkutuotannon tason ylittävää maanvuokrakaan. Kaupunkialueella asuntojen vuokrataso ja tonttien vuokrataso tonttineläometriä kohti nousevat keskustaa lähestyttäessä.

Jos asunnot ja tontit ostetaan vuokraamisen sijasta, niiden hinnat (pääoma-arvojen) keskustaetäisyyden funktiona kulkevat kuvion 1 tapaan. Kaupungin rajalla (r^*) asunnosta maksetaan vain sen rakentamisen hinta (rakennuskustannus plus voitto), ja maan hinta on vaih-

Kuvio 1. Asunnon ja maan vuokrat tonttineläometriä kohti



toehtoisen maankäyttömuodon eli alkutuotannon vuokrataso.

Miten tämän maankäytön markkinaehtois-
sen suljetun perusmallin pitkän aikavälin rat-
kaisu muuttuu, jos oletetaan tapahtuvan joku
olennainen pysyvä muutos? Suljettu tarkoittaa
sitä, että siinä ei tarkastella kaupunkien ver-
kostoa, vaan yhtä kaupunkialuetta ilman muut-
toliikettä.

Väestömäärältään suuremmissa kaupungis-
sa kaupunkimaan ja asunnon vuokrat sekä ra-
kennustehokkuus ovat korkeammat ja kaupun-
gin reuna etäämmällä. Samalla kotitalouksien
hyvinvointi (hyötytaso) on alhaisempi. Kotita-
louksien korkeammat tulot puolestaan merkit-
sevät korkeampia maan ja asunnon hintoja
(vuokria). Tulotason vaikutus asuntojen ko-
koon ja rakennusten korkeuteen riippuu asun-
tokysynnän tulojoustosta ja siitä, miten liikku-
misen vastus riippuu tuloista. Nämä vaikutuk-
set voivat vaihtaa suuntaa keskustaetäisyyden
kasvaessa. Pienemmän väestömäärän ja tulota-
son vaikutukset ovat käänteisiä.

Jos kaupungin säteittäinen liikennejärjes-
telmä on tehokkaampi niin, että matkavastus
(aika ja vaiva) ja/tai rahallinen matkakustannus
alenevat tasaisesti koko kaupunkialueella, niin
halukkuus maksaa keskustasijainnista alenee.
Asunnon ja maan vuokrat (*leftover*) sekä tont-
tien rakennustehokkuus ja väestöntiheys kes-
kustassa ovat alhaisemmat, kun taas kaupunkia
reunustanut maaseutu muuttuu osaksi kaupun-
kialuetta ja siellä maanvuokra on korkeampi.
Liikennejärjestelmä voi synnyttää asemien yh-
teyteen yhdyskuntia tai pienempiä kaupunkeja,
joiden maankäyttö, asuntojen ja maan vuokrat
asettuvat oman työpaikkakeskuksen ympäris-
tössä samanlaisiksi (huipukkaan vuoren kaltai-
siksi) kuin pääkeskuksessakin. Pää- ja alakes-
kusten välinen maa on usein asuinkäytössä ja

sen maanvuokra ylittää maatalousmaan vuok-
ratason, johon pelkkä kaupunkikehityksen
(kaavoituksen) odotus synnyttää premion.

5. Alueellisista hintaeroista ja hintakehityksestä asuntomarkkinoilla

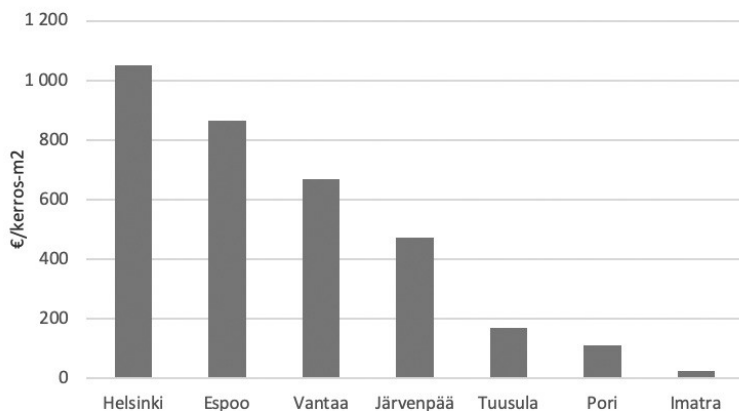
Paremmat liikenneyhteydet on vain yksi monis-
ta tekijöistä, joilla on maan- ja asuntojen vuok-
ra (ja hinta-) vaikutuksia. Kaikki paikkaan si-
dotut positiiviset tekijät, joita tarjotaan mak-
sutta tai subventoituina kapitalisoituvat maan-
vuokriin ja asuntojen hintoihin. Ne vaikuttavat
positiivisesti koko kaupunkialueen ja sen eri
osien vetovoimaan yritysten ja kotitalouksien
sijaintipaikkoina. Paikkakunnilla, jossa nämä
vetovoimatekijät puuttuvat, tarjotaan euron
tontteja.

Helsingin Marjanielessä huhtikuun lopul-
la 2019 pyydettiin 600 neliömetrin tyhjistä
tontista 350 000 euroa. Kyse ei ole tontin kus-
tannuksesta, vaan sijainnista, jossa on paikal-
lisen julkishyödykkeen tyyliisiä etuja (positiivi-
sia ulkoisvaikutuksia). Vastaavasti kaatopaikan
läheltä saa halvemmalla tontin tai asunnon
Helsingin seudullakin eli myös haitat kapita-
lisoituvat hintoihin.

Keskimäärin suurten kaupunkien tonttien
ja asuntojen hintataso ylittää pienempien hin-
tatasot. Toisaalta suurkaupunkialueilla hinnat
ovat korkeampia keskustassa ja matalampia
reunoilla. Rakentamattomien tonttien hintata-
son osalta nämä piirteet ilmenevät oheisesta
kuvioista 2, jossa Helsingin tonttien hintataso
on 10-kertainen Poriin verrattuna.

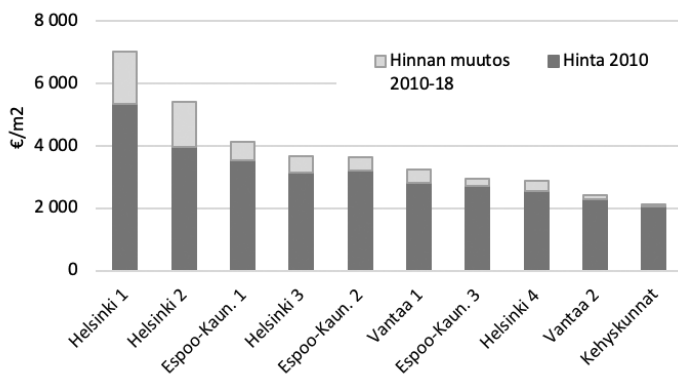
Vanhojen asuntojen neliöhintojen osalta
alue-erot Helsingin seudulla ilmenevät alla ole-
vasta kuvioista 3 niin, että mukana on sekä hin-

Kuvio 2. Rakentamattoman pientalotontin* hinnan mediaani valituissa kaupungeissa vuonna 2018.



* Asemakaava-alueella, sitova tonttijako, myyjä muu kuin kaupunki. Lähde: Maanmittaushallitus.

Kuvio 3. Vanhojen osakeasuntojen neliöhinta (nimellinen) Helsingin seudulla hinta-alueittain vuosina 2010 ja 2018



Lähde: Tilastokeskus

tataso vuonna 2010 että vuosien 2010–2018 aikaisen nimellisten hintojen muutos. Hinnat ovat nousseet kaikilla osa-alueilla, mutta suurinta nousu on ollut Helsingin keskustassa ja sen läheisyydessä (Helsinki 1 ja 2). Tästä herää kysymys, mikä on ollut hintojen nousun syynä tänä ajanjaksona ja mitkä tekijät selittävät asuntojen hintoja yleisemminkin. Erityinen mielenkiinto tässä kirjoituksessa liittyy siihen, onko kyse kustannusten ja erityisesti rakennuskustannusten nousun vaikutuksesta.

Oheinen kuvio 4 tarkastelee uusien ja vanhojen asuntojen hintakehitystä koko maassa ja pääkaupunkiseudulla (PKS) vuodesta 2010. Sen mukaan uusien suuriin kaupunkeihin painottuvien uusien asuntojen hinnat, jotka myydään markkinatilanteen mahdollistamin hinnoin, ovat nousseet eniten, selvästi enemmän kuin rakennuskustannukset ja kuluttajahinnat. On vaikea nähdä, miten rakennuskustannukset voisivat selittää uusien asuntojen hintakehitystä. Toisaalta vanhojen asuntojen hinnat ovat erityisesti vuosina 2016–2018 nousseet rakennuskustannuksia nopeammin, edettyään siihen saakka jokseenkin samaa tahtia.

Kotitalouksien asumismenojen ja sen alarien kehitys osana kuluttajahintaindeksiä ilmenee oheisesta kuvioista 5. Siinä on myös vuokrien ja omistusasujien vuokraa vastaavien asunnon käyttökustannusten hintakehitys. Asumisen juoksevien kustannuserien ”koko-naishinta” kasvoi 2010-luvun alkuun ja sen jälkeen nousu taittui. Vuokrat nousivat samaa tahtia, mutta niiden nousu jatkui vuoden 2012 jälkeenkin. On vaikea selittää vuokrien nousua juoksevilla kustannuksilla. Asuntojen vuokramarkkinat ovat pääosin kaupungeissa, joista suurimmilla on isoin paino. Kustannusten nousun sijasta väestönkasvun myötä tapahtunut vuokra-asuntokysynnän kasvu on ilmei-

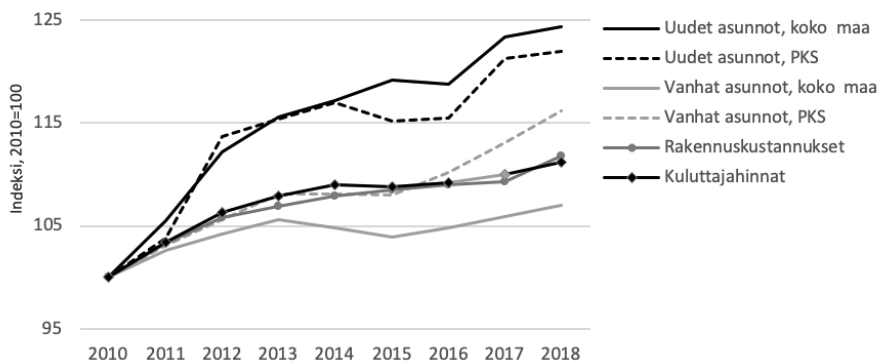
sempi selittäjä vuokrien nousulle. Tämän suuntaisesti on vaikuttanut myös heikko taloustilanne ja omistusasuntojen hintojen nousu kaupunkialueilla, joka on siirtänyt osan kysyntää vuokramarkkinoille.

Edellä kuvattu uusien omistusasuntojen hintojen nousu on sekin kysyntäjohtoisista pikemmin kuin rakentamisen kustannuksista johtuvaa. Muuttoliike suurimpiin kaupunkeihin on jatkunut heikon talouskehityksen aikainakin ja lisännyt osaltaan kysyntää ja nostanut hintoja. Keskeinen tekijä tässä kehityksessä on ollut asuntorahoituksen saatavuus ja sen hinta. EKP:n toimesta rahaa on pumpattu tällä vuosikymmenellä markkinoille ja investointihaluja on Suomessa ollut vähän asuntosektoria lukuun ottamatta. Vaikka tarjontakin on lisääntynyt kasvavilla kaupunkialueilla, asuntokannan muutokset ovat hitaita ja sopeutumisprosessin aikana asuntojen hinnat reagoivat tilanteeseen, jossa lainaa saa ja korkotaso on alhainen. Tämä selittää osaltaan sen, että omistusasumisen ”hinta” elinkustannusindeksissä on laskenut.

Rahoituksen roolista asuntojen kehityksessä kertoo se, että eurokaudella (1999–2017) Suomessa euromääräinen kotitalouksien asuntoluottokanta on jo viisinkertaistunut Suomen Pankin tilastojen mukaan. Tämä selittää yhdessä väestönkasvun kanssa asuntojen hintojen nousutrendiä etenkin kasvavilla kaupunkialueilla. Väestöä menettävillä alueilla matalat korot ja rahoituksen hyvä saatavuus eivät ole estäneet kysynnän ja hintojen laskua paikallisilla asuntomarkkinoilla.

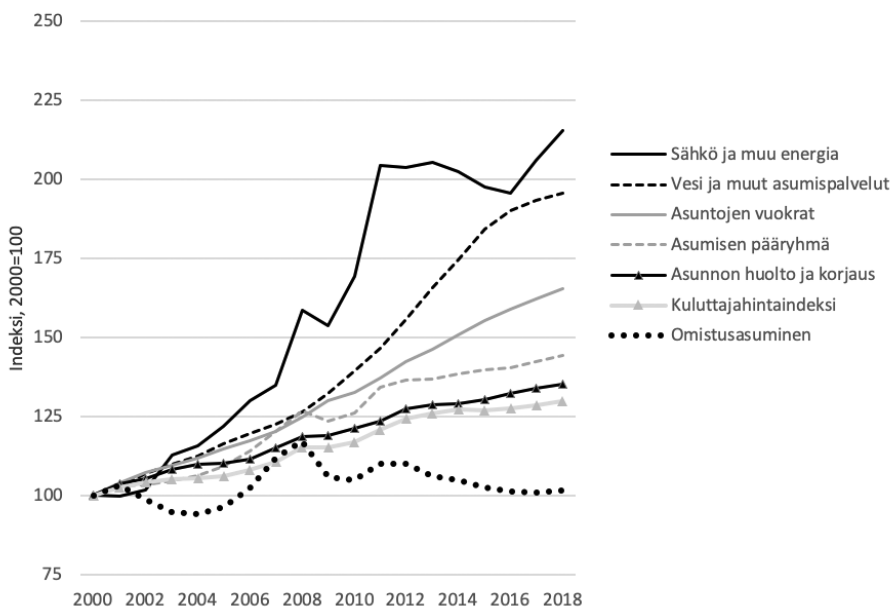
Rahoitusmarkkinoiden muutokset ovat olleet keskeisiä selittäjiä sille, miksi 1970-luvun alussa ja 1980-luvun lopussa toteutui asuntojen hintojen nousu ja romahdus ja kehityskulkua yritettiin selittää rakennuskustannuksilla.

Kuvio 4. Asuntomarkkinoiden hintaindeksejä vuosina 2010–2018



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 5. Kuluttajahinnat ja asumisen byödykebinnat vuosina 2000–2018



Lähde: Tilastokeskus

Edellisessä tapauksessa odotettiin heikkoa talouskehitystä ja finanssipolitiikkaa kevennettiin, vaikka meneillään oli poikkeuksellisen kova talouskasvu (vienti veti). Toisaalta EEC-sopimus oli auki ja pankkeihin kertyneelle rahalle ei ollut kysyntää ja se kanavoitui asuntomarkkinoille ja nosti asuntojen hintoja poikkeuksellisen nopeasti ja korkealle. Tämä buumi loppui öljykriisiin 1993. Buumin yhteydessä perustettiin rakennuskustannustoimikunta (1973). Sen tehtävänä oli tarkastella rakennuskustannusten nousua, jonka katsottiin olevan vaaraksi asuntojen hintakehitykselle. Myös 1980-luvun lopulla odotettiin huonoa aikaa, kun rahoitusmarkkinat ja pääomantuonti vapautettiin ja asuntomarkkinoille tulvi rahaa. Syntyi hintabuumi, joka kääntyi laskuksi, vientiveto hiipui lännessä ja Neuvostoliiton romahdessa myös itävienti loppui ja markka devalvoitiin. Nyt perustettiin rakennuskustannustyöryhmä (1988–1989) selvittämään rakennuskustannusten nousua ja sen vaikutuksia asuntojen hintoihin. Kummassakin tapauksessa tehtäväksiannon diagnoosi oli väärä: eivät asuntojen hinnat reagoineet rakennuskustannuksiin vaan asuntokysynnän kasvun ja hintojen nousun tuloksena syntyi sen vanavedessä rakennusalan buumi, jossa maan hinta ja alan kustannukset kasvoivat. Syy edelsi seurausta.

6. Maapolitiikan vaihtoehtojen arviointia

Maapolitiikkaa sisältää useita välineitä, joilla vaikutetaan maamarkkinoiden toimintaan. Niillä vaikutetaan maan jakautumiseen eri käyttötarkoituksiin ja siihen ketkä voivat omistaa ja rakentaa maata eri sijainneissa. Samalla syntyy hintavaikutuksia, joilla on merkitystä

reaalitulojen muodostumisen sekä tulon- ja omaisuudenjaon kannalta. Seuraavassa keskitytään kysymykseen siitä, mitä politiikkavaihtoehtoja on maapolitiikassa yksityisten omistaman maan ja kunnan maan osalta.

6.1. Yksityisen maan verokohtelun periaatteista ja käytännöistä

Henry George (1879) käsittelee kirjassaan *Poverty and Progress* kaupunkialueita ja katsoi asuntojen vuokraan (ja hintaan) sisältyvän maanvuokratyövoiman (*leftover*) olevan seurausta infrastruktuuri-investoinneista ja muista yhteiskunnan julkishyödykkeinä tarjoamista palveluista, jotka saadaan maksutta (tai subventoituina). Koska julkishyödykkeiden (kuten katuverkosto) käyttöä on vaikea hinnoitella, niiden tarjonnan rahoituksen on perustuttava verorahoitukseen. Henry Georgen nimellä kulkeva vero on maavero, joka kohdistuu juuri maanvuokraan. Hänen nimellään kulkeva teoreema sanoo, missä tapauksessa maasta saatava verokertymä riittää rahoittamaan infrastruktuurista ja muista kasautumisetuja edistävistä toimista aiheutuvat menot (Stiglitz 1977).

Useat taloustieteilijät pitävät maaveroa hyvänä verona ja kannattavat maan puhtaan *leftoverin* verotusta ja sen käyttöä paikallistasolla. Useimmiten paikallistason vero on kuitenkin kiinteistövero, jossa maalle ja rakennukselle määriteltäviä verotusarvoja verotetaan joko samalla tai eri prosentilla. Kiinteistövero on paikallisten julkishyödykkeiden rahoitukseen sopiva hyötyvero myös Richard Musgraven (1959) teoriassa, joka käsittelee julkisen sektorin tehtäviä (stabilisaatio, allokaatio ja distributio) ja niiden rahoitusta moniportaisen julkisen sektorin tapauksessa. Kiinteistöverotusta (verontulontasauksineen) suosittavat

paikallistason veroksi myös muun muassa YK, OECD ja Maailmanpankki (UN Habitat 2009; 2018b; World Bank 2019). Kiinteistöverotusta täydentävät em. suositusten mukaan paikallistason rahoituksessa palvelumaksut, valtionavut ja korkeintaan suppea kunnallinen tuloverotus.

Yllä esitettyä tehtävien ja rahoituksen mallia, jossa kiinteistövero on tärkeä tai ainoa paikallisveron muoto sovelletaan monissa maissa. Anglosaksisissa maissa kiinteistövero on yleensä ainoa paikallistason vero ja tämä selittää miksi kansainvälisissä palkkaverotuksen vertailuissa muun muassa Englanti ja USA näyttävät kilpailukykyisinä alhaisen verotuksen maina. Esimerkiksi Yhdysvalloissa osavaltioiden suurimmissa kaupungeissa (53 kpl) efektiivinen kiinteistövero oli keskimäärin 1,49 % arvoltaan mediaania vastaavalle omakotitalolle. Tällöin 200 000 dollarin arvoisen talon kiinteistövero oli 2 980 dollaria vuodessa. Vastaavasti miljoonan dollarin arvoisen liikerakennuksen kiinteistövero oli 2,05 % näissä kaupungeissa (Lincoln Institute 2018). Kuitenkin on otettava huomioon, että Suomessa ja useissa muissakin maissa kunnille on lakisääteisesti määrätty huomattavasti laajempi tehtäväkenttä (sisältäen mm. sosiaali- ja terveyspalvelut ja varhaiskasvatus) kuin anglosaksisissa maissa.

Suomessa kiinteistövero otettiin käyttöön vasta vuonna 1993. OECD-maiden joukossa Suomi on edelleen alhaisen kiinteistöverotuksen maa eikä ko. vero koske maa- ja metsätalousmaata (OECD 2018a). Paikallinen ansiotuloverotus on korkealla tasolla, toisin kuin Musgrave on esittänyt. Lisäksi kuntia rahoitetaan epävakaa ja huonosti hyötyjä maksaa -periaatetta vastaavalla kuntien yhteisövero-osuudella.

Suomessa vuonna 2018 kotitalouksien ansioverotulon tuotto valtiolle oli 6,5 mrd. euroa,

kun kunnallisen tuloveron tuotto oli 18,8 mrd euroa. Kiinteistöveroa kunnille maksoivat kotitaloudet 0,9 mrd euroa ja yritykset samaverran 0,9 mrd euroa. Lisäksi kunnat saavat lähinnä yhteisövero-osuutena 1,86 mrd. euroa (EVA 2019, 43).

Kiinteistöverotuksen nykyistä laajamittaisemmalle hyödyntämiselle on hyvät perusteet. Sen veropohja on vaihtoehtoihinsa verrattuna vakaa, se ei karkaa paikallisessa tai globalisaation aiheuttamassa verokilpailutilanteessa. Se toteuttaa pitkälle ”hyötyjä maksaa” -periaatetta myös saman kunnan eri osissa, joissa on julkisten palvelujen tarjontaeroja, sillä nämä heijastuvat kapitalisoitumisen kautta kiinteistön maakomponentin verotusarvoon. Kiinteistöverotuksella voidaan myös kannustaa kaavoitettujen tonttien rakentamista ja yhdyskuntarakenteiden eheytymistä ja rahoittaa uusia julkisia investointeja (kuten tie- ja ratahankkeita), joiden tuloksena maan arvot ja verotulot kasvavat parempien yhteyksien vaikutuspiirissä. Korvaamalla kiinteistöverotuksella paikallista tuloverotusta, voidaan alentaa työnteon verotusta kannustavammasi säilyttäen verokertymä haluttaessa samana (Loikkanen ja Lyytikäinen 2009).

Toisaalta ilman kiinteistöverotusta (etenkin maapohjan verotusta) kaupunkikehityksen tuloksena syntynyt ja kasvava maanvuokra tai asunnon ja muiden kiinteistöjen arvonnousu menee niitä omistavien asukkaiden ja yritysten eduksi. Tämä etu kasvaa sitä suuremmaksi, mitä vetovoimaisemmaksi kaupunkialue tulee muihin verrattuna eli mitä enemmän yritysten ja kotitalouksien sijaintia tuetaan infrastruktuurin lisäksi paikallisilla eduilla ja valtion rahoittamilla tulonsiirroilla. Koko maan tasolla tulotason kasvu ja kevyt rahapolitiikka (alhaiset reaalikorot, pitkät laina-ajat ja vähäiset

velkaantumisen rajoitukset) ylläpitävät korkeaa maan ja asuntojen kysyntää ja samalla niiden korkeaa hintatasoa. Erityisesti nopealiikkeiset rahoitusehtojen helpottumiset nostavat hintoja niin, että rakentamattomien maiden ja tonttien omistajien odotettavissa olevat pääomavoitot kasvavat. Olemassa olevien kiinteistöjen arvot nousevat ja pidemmällä aikavälillä tämä nostaa myös niiden vuokratasoa.

Kiinteistöverotuksen käyttöönottolla tai sen kiristämisellä on päinvastaisia vaikutuksia, jotka tekevät ymmärrettäväksi miksi sen suuntaista muutosta vastustetaan. Maanomistajat, kiinteistöjä omistavat yritykset ja omistusasujat eivät yleensä kannata kiinteistöverotuksen kiristämistä, sillä omaisuuden arvo ja tuotto laskevat. Uusille markkinoille tulijoille (nuoriso) muutos merkitsee alempia hintoja, joiden vastapainoksi on maksettava vuosittain kiinteistövero. Tässä asetelmassa paikallisen tuloverotuksen lasku on edellytys kiinteistöveron korottamisen hyväksyttävyydelle ja siirtymävaiheessa tarvitaan muitakin toimenpiteitä. Esimerkiksi niin sanottu mummonmökki -ongelma (arvokas asunto ja alhaiset tulot) on ratkaistavissa kiinteistöveron huojennuksilla, joille on useita malleja (Loikkanen ja Lyytikäinen 2009).

6.2. Kunnan maanomistus ja asuntopolitiikan vaihtoehdot

Yksityisen maanomistuksen lisäksi kunnat, valtio ja seurakunnat omistavat maata. Tässä keskitytään kunnan maanomistukseen yksityisen omistuksen rinnalla ja siihen liittyviin politiikkavaihtoehtoihin.

Lähtökohtana kaupunkialueen maamarkkinoita käsitellessä on se, että infrastruktuuria tarvitaan koko kaupunkialueen tasolla, jolloin

se on paikallinen julkishyödyke, ja tonttitasolla, jolla se on yksityishyödyke, johon liittyy verkosto-ominaisuuksia (vesi-, viemäri-, sähköverkosto) ja paikallisia ulkoisvaikutuksia.

Kunnan maanluovutus tulonjaon välineenä

Näkemyksemme mukaan maa- ja kiinteistömarkkinoilla syntyvä ylijäämä on osin pääasiasa yhteiskunnallisten toimenpiteiden seurausta. Sitä kannattaa hyödyntää yhteiskunnan toteuttamien investointien ja palvelutuotannon rahoituksessa sen sijaan, että taloudellinen hyöty paikallisten julkishyödykkeiden ja muiden positiivisten ulkoisvaikutusten kapitalisoinnista jätettäisiin markkinatoimijoiden hyödyksi.

Yleisesti sovellettu politiikkavaihtoehto maankäytössä syntyvän ylijäämän käyttämiseksi on sen paikallinen hyödyntäminen yritysten houkuttelemiseksi ja niiden kilpailukykyyn parantamiseksi ja sekä kotitalouksille suunnatun tulonjakopolitiikan tai asumisen tasa-arvon toteuttamisessa kuntatasolla.

Yritystoimintaan liittyen tällainen politiikka tarkoittaa tonttien myymistä tai vuokraamista yrityksille subventoidulla, markkinahintatasoa alemmalla hinnalla. Jos tällaiseen tonttipolitiikkaan ei liity ostetun maan jälleen myyntiin liittyviä ehtoja, kuten hintarajoituksia, ne tarjoavat mahdollisuuden pääomavoittoihin. Yrityksille tarjottujen subventoitujen tonttien vuokrasubventio kapitalisoituu myyntihintaan, ja ensimmäinen maan vuokrannut yritys saa hyödyn harjoitetusta politiikasta. Luovutusvoittoa verotetaan, joten osa edusta menee valtiolle.

Hyödykesidonnaiset asumiseen liittyvät tuet ovat sisältäneet alihinnoiteltujen omakotitonttien myyntiä ja subventoituja elinkustan-

nusindeksiin sidottuja maanvuokrasopimuksia, joiden maanvuokrien reaaliarvo on pienentynyt huomattavasti ajan ja inflaation myötä. Niiden jäljellä oleva subventio sopimusten loppuun saakka on kapitalisoitunut asuntojen hintoihin myynnin yhteydessä, jolloin ensimmäinen maanvuokraaja on saanut koko tuen, josta voi joutua maksamaan luovutusvoittoeroa.

Vuokratalokiinteistöissä maanvuokrasubventio alentaa vuokralaisten asumismenoja. Tuetun asunnon voi saada, mikäli hakija juuri hakuhetkellä täyttää sosiaalis-taloudelliset kriteerit ja hakija sijoittuu riittävän korkealle asunnonjakoviranomaisen asunnontarpeen kiireellisyysjärjestyksessä. Sosiaalis-taloudelliset kriteerit eivät vaikuta asumisturvaan eivätkä maanvuokraan asunnon saannin jälkeen. Helsingissä 1970-luvun lopulta alkaen on rakennettu kaupungin maalle HITAS-asuntoja, joiden maanvuokrissa on subventiota ja niiden jälleenyntihintoja on rajoitettu indeksoimalla ne alkuperäiseen rakentamisen hintaan pääomavoittojen estämiseksi. Järjestelmän yksi käsittämätön piirre on se, että HITAS-asuntoja on voinut vuokrata ”markkinahintaan”, jolloin niiden omistaja saa maanvuokrasubvention asumatta asunnossa. Hyvä tuotto on herättänyt sijoittajien kiinnostuksen ja nykyään samalla sijoittajalla voi olla useita ”vanhana ostettuja” HITAS-asuntoja vuokralla.

HITAS-säännöt ovat muuttuneet moneen kertaan ja nykyisin asunto-osakeyhtiö voi vapautua HITAS-säännöksistä määrätyn ajan kuluttua (30 vuotta), jos osakkaat niin päättävät. Samalla maanvuokra nousee, mutta voi sisältää vuokrasubventiota senkin jälkeen, ja tässä tapauksessa se kapitalisoituu asuntoa myydessä myyjän pääomavoitoksi. HITAS-asukkaiksi ei valita sosiaalis-taloudellisin pe-

rustein vaan rakennuttajien varaussysteemeistä. Nykyään Helsingissä järjestetään eri kohteissa HITAS-arvontoja hakijoiden kesken. Haku ja jonotus ovat maksuttomia.

Maanvuokrasubventio on rahanarvoinen etu, jonka jakautuminen yritysten tai kotitalouksien välillä tuskin vastaa valtakunnallisia tai edes paikallisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Etumekanismina ne eivät toteuta horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta, jonka mukaan samanlaisia kotitalouksia tulisi kohdella samalla tavoin. Tässä suhteessa se poikkeaa ratkaisevasti asumistukijärjestelmästä, joka reagoi myös kotitalouksien tilanteiden muutoksiin.

Maanvuokrasubventiot ja niiden kapitalisoinnin tarjoamat edut voivat olla merkittäviä tulon ja varallisuuden jakaamaan vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi maanvuokrasubventioista ei makseta veroa. Näin ollen olisi luontevaa määritellä lainsäädännössä, kuuluuko tulon- ja varallisuuden uudelleenjakopolitiikka yleensä ja erityisesti tässä muodossa kuntien tehtäviin. Verolaeissa tulisi ottaa kantaa etuihin, joita tarjotaan vain joissakin kunnissa ja tavalla, joka asettaa samanlaisia kotitalouksista eri asemaan tai joita voi saada arpajaisvoittona.

Valtakunnallisesti yhtenäinen maa- ja asuntopolitiikka

Musgravelaisen työnjako-opin mukaan tulojakaumaan tai yleisemmin hyvinvoinnin jakamaan vaikuttaminen on ensisijaisesti valtiovallan eikä alue- tai paikallistason tehtävä. Sen sijaan paikallistason tulisi omalla rahoituksellaan keskittyä erityisesti maankäytön ja yhdyskuntarakenteen tehokkuuden ja toimivuuden edistämiseen. Tässä asetelmassa maan ja kaa-voitettujen tonttien hinnan (tai vuokrasopi-

muksen ehtojen) tulisi määräytyä markkinoilla riippumatta omistajasta.

Maanomistajasta riippumatta ostajien tulisi maksaa maasta tai rakennuskelpoisesta tontista niin, että summa kattaa myös heidän osuutensa lähi-infrastruktuurin kustannuksista. Niiden kattamiseksi on viimeaikoina käytetty etenkin suurissa kohteissa maankäyttösopimuksia. Toinen vaihtoehto on kaavoitusmaksut (impact fee), jotka kattavat investoinnin aiheuttamia lähi-infrastruktuurin kustannuksia aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti.

Tässä mallissa kuntatason keskeinen veromuoto on kiinteistövero, jonka tuotto kattaa paikallisen infran investointi- ja ylläpitokustannusten ja muiden laajempien paikallisten julkishyödykkeiden sekä osin paikallisten julkisten palvelujenkin rahoitustarpeen. Se kohdistuu sekä asuin- että muihin kiinteistöihin, joiden omistajat maksavat kyseessä olevan veron, joka on prosenttia verotusarvosta -tyyppinen. Vaikka rakennuksiin kohdistuva osa kiinteistöveroa vinouttaa rakennusinvestointeja, se on perusteltavissa sillä, että omistusasumisen laskennallista tuloa ei veroteta nykyisin Suomessa.

Yllä kuvattu asetelma ei tarkoita sitä, etteikö asuntomarkkinoiden toimintaan puututtaisi, vaan sitä että se tapahtuu valtion toimesta valtakunnallisina normeina, tukina, veroina ja valtionosuuksina. Ne voivat sisältää myös ohjelmia (kuten opiskelija-asuminen, asunnotomuus, energiatehokkuus jne.), jotka painottuvat pysyviin tai ajoittaisiin erityisongelmiin osassa maata. Vaikka politiikkatoimien rahoitus olisi valtion vastuulla, toimenpiteet toteutetaan yhteistyössä kuntien kanssa.

Kun kunnilla on muun muassa kaavoituksen ja paikallisverotuksen kautta merkittäviä vaikutusmahdollisuuksia paikallisten maa- ja asunto-markkinoiden toimintaan, valtakunnan tason

kannusteilla voidaan ohjata paikallista toimintaa niin, että saavutetaan valtakunnallisia, eikä ainoastaan paikallisia tavoitteita. Tämän näkemys mukaan asumisen tukijärjestelmän tulee olla valtakunnallinen eikä paikallinen. Kunnan puolestaan tulee vastata sekä yksityisen että oman maansa kaavoituksesta, infrastruktuurista ja huolehtia kilpailusta niin että maa- ja kiinteistömarkkinat markkinat toimivat.

Kaupunkiseudun kasvu ja maapolitiikka – esimerkkinä Helsinki

Kaupungeilla on lukuisia maankäyttöä ja asumista koskevia välineitä kuten kaavoitus, maanluovutus, oma asuntotuotanto ja oman asuntokannan hallinta- ja jakopolitiikka. Myös valtio sekä maakunnallinen ja seudullinen kuntien välinen yhteistyö vaikuttaa maankäyttöön erityisesti valtakunnallisten ja seudullisten liikenneinvestointien välityksellä.

Helsingin seudun väkiluku on kasvanut yhtäjaksoisesti 2. maailmansodan jälkeisenä aikana. Väestöennusteiden mukaan seuraavien 30–40 vuoden aikana koko maan väkiluku pysyy suunnilleen ennallaan, mutta Helsingin ja Helsingin seudun väkiluvun odotetaan silti kasvavan huomattavasti. Sen sijaan suuri osa Suomen muista alueista ja kaupungeista menettää väestöään.

Toteutunut väestö- ja työpaikkakehitys Helsingin seudulla on ollut tämän vuosituhannen alkuun asti hajautuvaa. Tällä vuosikymmenellä painopistettä Helsingissä on siirretty keskustan ja sen lähellä olevien alueiden täydentämiseen, tiivistämiseen ja aiempien käytötarkoitusten muuttamiseen. Entisiä satama-alueita on otettu asunto- ja toimitilakäyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvin saavutettavissa sijainneissa toimitila- ja asuinkiinteistöjen

määrä kasvaa ja samalla maanvuokran ja kiinteistöveron määrä tulee kasvamaan, koska sitä kertyy eniten keskusta-alueilla.

Viime aikoina on lähtenyt liikkeelle tai jatkettu useita infrastruktuurihankkeita ja uusia entistä mittavampia on suunnitteilla. Monien kaavailtujen hankkeiden – kuten Pisara-rata ja Lentorata – rahoitusmalli on epäselvä. Tässä asetelmassa herää kysymys, millaista maankäyttöpolitiikkaa Helsingissä ja Helsingin seudulla tulisi harjoittaa. Onko kaupunkien tarkoituksenmukaista rahoittaa asumismenoja maanvuokrasubventioilla? Käytetäänkö uusien infrahankkeiden rahoitukseen kunnallista tuloveroa? Vai käytetäänkö merkittävä osa maanvuokratuloista infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen turvautumalla nykyistä enemmän kiinteistöverotukseen? Sen korkeammasta tasosta (vaihteluväleistä) päättää valtio, joka rahoittaa osin myös paikallisia infrastruktuuri-investointeja. Kiinteistövero tuottaa verotuloa kunnan maalla olevien rakennusten perusteella ja yksityisellä maalla olevien asuntojen ja liikekiinteistöjen osalta sekä maan että rakennusten arvon perusteella.

7. Johtopäätökset: Maapolitiikan näkymistä ja mahdollisuuksista

Maapolitiikka kuuluu kuntien keskeisiin tehtäviin, mutta se on tehtäväalueena jäänyt Suomessa hyvinvointipalvelujen (koulutus-, sosiaali- ja terveystalvet) varjoon. SOTE-palvelujen ja rahoituksen ankkurointi kuntatasolle saattaa muuttua lähiaikoina ja tämä antaa tilaa maankäyttöön liittyville kysymyksille.

Suomessa maapolitiikkaa ja maanvuokran muodostumista on kuntatasolla käytetty elinkeinopolitiikan ja asumisen tuen välineenä.

Muulla ja erityisesti anglosaksisissa maissa asetelma on toinen. Maanvuokran katsotaan heijastavan kasautumishyötyjä, joiden synnyn taustalla ovat julkiset investointien synnyttämät paikalliset julkishyödykkeet, joiden käyttöä ei voi suoraan hinnoitella eikä maksattaa käyttäjillä. Nämä hyödyt välittyvät maan ja kiinteistöjen arvoihin niin, että parhaan saavutettavuuden ja parhaiden palvelujen piirissä maan ja kiinteistöjen hinnat ovat korkeimpia.

”Hyötyjä maksaa” -periaatteen mukaan parhailla ja samalla korkeimpien maanarvojen alueilla euromääräisten ”sijaintimaksujen” tulisi olla suurempia kuin huonompien palvelujen alueilla. Kiinteistövero, joka määräytyy yksinkertaisimmillaan periaatteella x prosenttia kiinteistön arvosta, toteuttaa tätä periaatetta. Näin ollen sitä voidaan käyttää erityisesti infrapalvelujen ja -investointien sekä muiden sijaintihyötyjä tuottavien palvelujen rahoittamiseen. Näin on menetelty erityisesti anglosaksisissa maissa, joissa kiinteistövero on ainut paikallistason vero. Sen tuottoa tasataan kuntien verotulontasauksella, jolloin heikommin pärjäävät kunnat saavat osansa menestyvien kuntien verokertymistä. Näiden ohella kunnat saavat rahoitusta maksuista ja ylemmältä tasolta tulevista tulonsiirroista (valtioneuvuista) valtakunnallisissa intressissä olevien palvelujen rahoittamiseen.

Taloustieteilijöiden valtavirtanäkemyksen ja monien muiden tahojen, kuten YK:n ja OECD:n tapaan katsomme, että kiinteistövero on hyvä, mutta alihyödynnetty veromuoto ja sen roolia tulisi kasvattaa myös Suomessa. Se sopii parhaiten paikallistason veroksi niin, että nykyisessä kolmiasoisessa kiinteistöverossa maan (ja kaavoitettujen rakentamattomien tonttien) osuus olisi nykyistä suurempi ja kiinteistöveroprosentit olisivat nykyistä korkeam-

pia. Toisaalta nykyiset maan ja rakennusten verotusarvot ovat markkinatasoa alhaisempia, joten niitä tulisi korottaa. Näitä muutoksia ei tule tehdä nopealla tahdilla, vaan on tehtävä strategia muutoksen toteuttamiseksi ja esiin tulevien ongelmien lievittämiseksi. Todettakoon, että kiinteistöverotusta ei voi kiertää. Kun suurituloisilla on kalliit asunnot ja pienituloisille omistajille annetaan huojennuksia, kiinteistövero voidaan saada progressiiviseksi veroksi (O'Connor ym. 2015).

Kiinteistöverotuksen kiristämisen vastapainoksi kunnallista tuloverotusta voidaan alentaa, jolloin kannusteloukkuongelmat lieventyvät ja työn tarjonnan kasvattamiselle on paremmat edellytykset.

Kiinteistöverotus koskee koko laajuudessaan vain yksityisellä maalla olevia asuntoja ja muita kiinteistöjä. Kunnat omistavat myös maata ja kiinteistöjä, mutta niistä maksetaan kiinteistövero rakennuksen osalta, kun taas omaa maata ei veroteta. Näin ollen kuntien maapolitiikassa tärkeä kysymys kaavoituksen rinnalla on oman maan hyödyntäminen eri tarkoituksiin sekä sen myyntiä, vuokrausta ja niiden tuottojen käyttöä koskeva politiikka, jonka aiempaa kehitystä ja näkymiä arvioidaan Helsingin osalta.

Helsingin kaupungin maan myynti- ja vuokratulot ovat kasvaneet 2010-luvulla kaavoitetun ja rakennetun alueen laajenemisen sekä maan hinnan nousun seurauksena. Kaupungin maanvuokrauksen todellinen tuotto-prosentti on ollut vain noin 1,5–2 % vuokratun maan arvioidusta markkinahinnasta. Kaupungin nettotulot maan myynnistä ja vuokrauksesta vastasivat noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa ja kiinteistöverotulot (maasta ja rakennuksista) noin 1,6 kunnallisveroprosentin tuottoa.

Helsingissä varaudutaan mittavaan väestönkasvuun lähivuosisikymmeninä. Suuntaamalla kasvua kaavoituksella ja tontinluovutuksella osin kantakaupunkiin ja sen liepeille ja alakeskuksiin ja parantamalla niiden palvelutasoa ja liikenneyhteyksiä maan ja kiinteistöjen arvojen kehitys tarjoavat kasvavan veropohjan niiden rahoittamiseksi.

Kaupungin omistaman maan osalta on eroa tontin myynnin ja vuokrauksen välillä. Helsingin kaupungin nykyisen kaltaisella vuokrausperiaatteella tontin diskontattu pitkän ajan vuokraustuotto jää pienemmäksi kuin myynnin ja kiinteistöveron yhteenlaskettu pitkän ajan diskontattu tuotto. Keskeinen syy on se, että elinkustannusindeksiin sidottu tontinvuokra jää jälkeen tonttien markkinahintatason kehityksestä. Vuokrausperusteen sitominen asuntojen hintaindeksiin ja vuokratason tarkistaminen määrääjain markkinahintaa vastaavalle tasolle kasvattaisi huomattavasti tonttien vuokrauksen tuottoa. Tällöin asuintonttien vuokrauksessa käytettyä 4 %:n nimellistä tuottovaatimusta voitaisiin laskea 3–3,5 prosenttiin.

Viime aikoina Helsingin kaupunki on pääasiassa vuokrannut, mutta myös myynyt tontteja. Kun kaupungin nopea kasvu edellyttää suuria investointeja, ne voidaan toteuttaa nopeammin ja kooltaan ja laadultaan sopivampina maata myymällä kuin vuokraamalla. Toisaalta myydystä maasta saadaan jatkossa kiinteistöverotuloa.

Helsingissä ja muuallakin yllä hahmoteltu maapolitiikan muutos merkitsee sitä, että maanvuokraa ei enää käytetä entiseen tapaan kuntatason tulonjakopolitiikan välineenä. Jakopolitiikan päävastuu siirtyy entistä painokkaammin valtion rahoittamaksi, mutta kunnilla voi olla merkittävä rooli sen toteuttamisessa. Asumisen

tuen osalta painopiste siirtyy asumistukeen, joka kohdentuu eniten tuen tarpeessa oleville ar-pajaisten ja muiden huonosti kohdentuvien me-kanismien sijasta. Sen rinnalla tarvitaan myös muita ratkaisuja ja osin tarjontatukiakin, jotka ottavat huomioon kohderyhmän lyhytaikaiset ja pitkäkestoiset tarpeet. □

Kirjallisuus

- Ahonen, A. (2017), *Tarjonnan tiellä, Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve*, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017.
- Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S. ja Soininvaara, I. (2017), *Asuntopolitiikan kehittämiskobteita*, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.
- Ekroos, A., Katajamäki, H., Kinnunen, H., Lehtovuori, P. ja Staffans, A. (2018), *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen*, Ympäristöministeriön raportteja 7/2018.
- Behrens, K., Kanemoto, Y. ja Murata, Y. (2015), “The Henry George Theorem in a second-best world”, *Journal of Urban Economics* 85: 34–51.
- George, H. (1879 [1935]), *Progress Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions, and of Increase of Want with Increase of Wealth*, Fiftieth anniversary edition, Robert Schalkenbach Foundation 1935, https://mises.org/sites/default/files/Progress%20and%20Poverty_3.pdf (haettu 14.5.2019).
- EVA (2019), *Verojen kirja*, Eva Fakta.
- Harjunen, O. (2018), *Essays in urban economics and housing market capitalization*, Aalto University Doctoral Dissertations 234/2018.
- Helsingin kaupunki (2018), “Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021”, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/> (haettu 14.5.2019).
- Helsingin kaupunki (2016), *Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016*, https://www.uuttahelsinki.fi/sites/default/files/osion_artikkelisivun_osa/liitetiedostot/am-ohjelma2016_fi_low.pdf (haettu 14.5.2019).
- Kalela, J., Kiander, J., Kivikuru, U.-M., Loikkanen, H. ja Simpura, J. (toim.) (2001), *Down from the heavens, up from the ashes. The Economic Crisis in Finland*, VATT Publications 27: 6.
- Kuntaliitto (2018), “Maapolitiikan opas”, <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka> (haettu 25.5.2018).
- Laakso, S. (1997), *Urban Housing Prices and the Demand for Housing Characteristics: A Study on housing prices and the willingness to pay for housing characteristics and local public goods in the Helsinki Metropolitan Area*, ETLA Series A 27, Taloustieton Oy.
- Laakso, S. (2015), *Maankäyttö, liikenne ja asuntojen hinnat. Saavutettavuuden ja yhdyskuntarakenteen vaikutuksista asuntojen hintaan ja maankäytön tehokkuuteen*, Helsingin Seudun Liikenne ja Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta 06/2015.
- Laakso, S., Haapamäki, T., Kilpeläinen, P., Pesonen H. ja Metsäranta, H. (2015), *Raide-Jokerin ja Laajasalon raitiotieyhteyden kaupunkitaloudellinen arviointi*, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston 11/2015, Kaupunkitutkimus TA Oy ja Strafica Oy.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (1997), “Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus”, teoksessa Taipale, K. ja Schulman, H. (toim.), *Koti Helsingissä. Urbaanin asumisen tulevaisuus*, Helsingin kaupungin tietokeskus.

- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (2004), *Kaupunkitalous. Jobdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*, Gaudeamus.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (2016), *Tiivistyvä kaupunkikehitys. tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta*, Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö, Julkaisusarja 5.
- Loikkanen, H. (1993), “Kunnallisesta tuloverosta kiinteistöveroon”, teoksessa Loikkanen H. ja Parkkinen, P. (toim.), *Kunnat kuntoon – seminaari*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 53.
- Loikkanen, H. ja Lyytikäinen, T. (2009), “Kiinteistöveroitus rahoituslähteenä ja ohjauksena”, teoksessa Eerola, E., Kari, S. ja Pehkonen, J. (toim.), *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Julkaisut 54.
- Loikkanen, H. ja Lyytikäinen, T. (2009), “Kiinteistöverojen kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista”, Muistio valtiovarainministeriön verotuksen kehittämistyöryhmälle 29.4.2009.
- Lönnqvist, H. (2015), *On the effects of urban natural amenities, architectural quality and accessibility to workplaces on housing prices An empirical study on the Helsinki Metropolitan Area*, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2015: 5.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. (1939), “Voluntary Exchange Theory of Public Economy”, *The Quarterly Journal of Economics* 53: 213–237.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature* 37: 1120–1149.
- O’Connor, B., Hynes, T., Haugh, D. ja Lenai, P. (2015), “Searching for the inclusive growth tax grail: The distributional impact of growth enhancing tax reform in Ireland”, OECD Economics Department Working Papers 1270.
- OECD (2018a), “Revenue Statistics – Tax revenue trends in the OECD”, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (haettu 14.5.2019).
- OECD (2018b), “Tax policies for inclusive growth in a changing world”, OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018, <http://www.oecd.org/g20/Tax-policies-for-inclusive-growth-in-a-changing-world-OECD.pdf> (haettu 14.5.2019).
- Peltola, R. (2014), “Maan arvo Helsingissä: kunnallistalouden näkökulma”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110: 358–380.
- Ricardo, D. (1821 [2014]), *The Principles of Political Economy and Taxation*, 3. laitos, Literary Licensing.
- UN Habitat (2009), *Land and Property Tax*, United Nations Human Settlements Programme.
- Vainio, Matti (1995), *Traffic Noise and Air Pollution. Valuation of Externalities with Hedonic Price and Contingent Valuation Methods*, Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-102.
- von Thünen, J. H. (1826), *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Wirtschaft & Finanz, http://www.deutschestextarchiv.de/thuenen_staat_1826 (haettu 14.5.2019).
- Virtanen, P. (2000), *Kunnan maapolitiikka*, Rakenustieto Oy.
- World Bank (2019), “Decentralization”, <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization> (haettu 14.5.2019).