

Maapolitiikan tieteellisiä perusteita

Pekka V. Virtanen
emeritusprofessori

Esityksen tarkoitus

Maapolitiikkaa voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista, esimerkiksi juridisesta, taloudellisesta, hallinnollisesta, sosiaalisesta, eettisestä ja tieteellisestä. Seuraavassa keskityn viimeksi mainittuun. Vaikka maapolitiikka paljolti perustuu esimerkiksi subjektiivisiin arvoihin ja mielipiteisiin sekä harkinnanvaraisiin poliittisiin ohjelmiin, niin tieteellisillä seikoilla tarkoitan sellaisia tosiasioita (faktoja), jotka aina ovat vaikuttamassa ja joita ei voi ohittaa tai unohtaa. Tieteellisinä seikkoina voidaan pitää muun muassa sellaisia, jotka on osoitettu tutkimustuloksilla – joskus jopa vastoin totuttuja käsityksiä. Tällaisia faktoja ei voi kunnan perustein asettaa kyseenalaisiksi ja niiden ”totuusarvoa” voidaan siis puolustaa vahvoin perustein. Jos ne päätöksenteossa sivuutetaan tai tietoisesti ”unohdetaan”, voidaan joutua vaikeuksiin esimerkiksi niin, että haluttu tavoite ei toteudukaan. Faktat voivat siis ääritapauksissa jopa kumota poliittisen tahdon tai vesittää niistä piittaamattomat päätökset. Yleensä kuitenkin poliittisella tahdolla on ratkaiseva rooli maapolitiikassa.

Käsittelen asiaa toisaalta yleisluonteisesti kaikenlaiseen maahan liittyen, mutta osaksi myös kaupunkimaisten alueiden maapolitiikkaan liittyen.

Maamarkkinoiden erikoisluonne

(Tätä aihetta olen laajemmin käsitellyt julkaisussa Virtanen 1989.) Monet taloustieteilijät kuvittelevat mielellään maan samanlaiseksi kuin muutkin hyödykkeet, jotta voisivat soveltaa maahan samoja sääntöjä tai periaatteita kuin tavanomaisiin tuotettaviin tavaroihin. Erot ovat kuitenkin suuria ja perustavanlaatuisia ja niitä voidaan havainnollistaa alla olevalla asetelmalla, jossa toisaalta on esitetty ”vapaille markkinoille” yleisesti asetettuja perusedellytyksiä ja toisaalta todetaan maamarkkinoiden vastaavat ominaisuudet.

Tehokkaat vapaat markkinat	Maamarkkinat
a) Markkinoilla on lukuisia myyjiä ja ostajia niin, että yksittäisellä ostajalla tai myyjällä ei ole vaikutusta markkinahintaan.	a) Maamarkkinoilla on yleensä harvoja myyjiä ja ostajia samanaikaisesti. Usein myyjillä on monopoli- tai oligopoliasema.
b) Kaupattava tuote on homogeeninen (tasalaatuinen) niin, että yksi yksikkö on täysin korvattavissa toisella.	b) Kaupattava tuote on epähomogeeninen. Kukin maa-alue on ainutlaatuinen ja paikkaansa sidottu. Korvausmahdollisuus niukka.
c) Ostajilla ja myyjillä on täydellinen tieto vallitsevista hinnoista ja tarjouksista, ja täysi vapaus päättää mitä he ostavat tai myyvät.	c) Ostajilla ja myyjillä on usein puutteellinen tieto maksetuista hinnoista ja niiden suhteesta kohteen laatuun ja sijaintiin.
d) Kaikilla on vapaa pääsy markkinoille niin myyjinä kuin ostajina; samoin vapaus poistua markkinoilta.	d) Markkinoille pääsy on rajoitettua. Esteet ovat mm. fyysisiä (= kiinteä sijainti), hallinnollisia (esim. kaavoitus).
e) Hinnat ovat melko tasaisia, kiinteitä ja kohtuullisia, tiettyyn tasapainoasemaan hakeutuvia.	e) Hinnat vaihtelevat suuresti ja pyrkivät jatkuvasti kohoamaan.
f) Markkinat säätelevät itseään, usein organisoidusti (pörssit).	f) Julkinen valta säätelee markkinoita eri tavoin. Yhteistä markkinapaikkaa ei ole.

Syitä maan erikoisluonteelle on monia, ja markkinoiden kannalta tärkeimpiä niistä ovat seuraavat:

- Maa on määrältään rajallista, sitä ei voi valmistaa lisää samalla tavalla kuin sarjatuotteita.
- Maalla ei ole ollut valmistuskustannuksia tavanomaisessa mielessä.
- Maa on kestoaltaan ikuista, se säilyttää hyvin arvonsa ja on sen vuoksi suosittu sijoituskohte. (Tosin pelkkään sijoitushaluun perustuva kysyntä voi nostaa maan hintaa, siten halu suojautua inflaatiolta voi aiheuttaa inflaatiota).
- Maa on välttämätöntä kaikelle elämälle ja toiminnalle, sitä ei voi korvata muunlaisella hyödykkeellä.
- Maa on paikkaan sidottu ja sellaisena altis ympäristön vaikutuksille.
- Jokainen maa alue on erilainen, ainutlaatuinen, ainakin sijainniltaan.
- Maa on kestävä, se ei vanhene ja mene pois muodista.
- Maan omistukseen liittyy usein merkittäviä tunnearvoja.

”Tavalliset” ekonomistit ja muut asianharrastajat esittävät jatkuvasti, että tonttien saatavuus- ja hintaongelma voidaan helposti poistaa kaavoittamalla lisää tontteja; se lisäisi tarjontaa ja alentaisi hintoja. Näin ei todellisuudessa valitettavasti käy – juuri maan erikoisluonteesta johtuen. Kaavoituksella voidaan kyllä lisätä tonttien määrää eli *tonttivarantoa*, mutta ei välttämättä *tonttitarjontaa*. Tästä on riittävästi todistetta pääkaupunkiseudulta, missä on YTV:n tonttivarantoseurannan mukaan rakentamiskelpoisia kerrostalotontteja noin 5 vuoden ja pientalotontteja n. 12 vuoden tarpeeseen (YTV 2000).

Maanomistajilla onkin maamarkkinoiden erikoisluonteesta johtuen eräitä sellaisia etuja, joita tuotettavien tavaroiden omistajilla ei ole. Aika vaikuttaa eri tavoin maahan ja muihin hyödykkeisiin. Rahaa, rakennuksia ja koneita ei kannata pitää joutilaina eikä tavaroita pitkään varastossa: ne eivät silloin tuota, mutta niiden arvo alenee. Maa ei samalla tavalla kulu eikä vanhene; usein sen arvo ja varsinkin hinta vain nousee odottaessa.

Maamarkkinoiden erikoisluonteeseen perustuen onkin kehitetty uudempi taloustieteen haara, joka yleisesti tunnetaan englanninkielisellä nimellä *land economics* tai *urban land economics*.

Maamarkkinoilla voi usein esiintyä sellaisiakin markkinamuotoja, jotka muuten ovat harvinaisia. Esimerkkinä mainittakoon *bilateraalinen monopoli* eli tilanne, jossa myyjä ja ostaja ovat yhtäaikaan monopoliasemassa. Sellainen esiintyy muun muassa asemakaavan mukaisten yleisten rakennusten tonttien kaupoissa, mutta ei ole harvinaisen myöskään yksityiseen rakentamiseen tarkoitettujen tonttien kaupoissa. Maamarkkinat ovat muutoinkin perusluonteeltaan monopolistiset, koska kukin maa alue on ainutlaatuinen; ja monopoli on terveen kilpailun kannalta aina haitallinen ilmiö.

Ekonomistien naiiveja yleistyksiä

Yleinen taloustiede perustuu paljolti sellaisiin yleistyksiin, jotka eivät ole realistisia. Yksi sellainen on olettaus, että markkinaosapuolet ovat järkeviä ja siis menettelevät aina oman taloudellisen etunsa mukaisesti. Näin ei suinkaan aina tapahdu eikä varsinkaan maan osalta. Keskeisenä syynä ovat maahan liittyvät tunnesiteet. Tästä aiheesta on Ruotsissa tehty väitös-kirjatasoinen tutkimus, joka osoitti, että yksityisten metsänomistajien enemmistö pitää omistuksensa päämotiivina ei-taloudellisia arvoja (Lindeborg 1986 s. 145–147).

Toinen teorianharha liittyy tonttihintojen riippuvuuteen keskustaetäisyydestä. Tätä usein kuvataan käyrällä, joka on korkeimmillaan taajaman keskustassa ja sitten alenee kauniilla tavalla laidoille edettäessä. Se on ilmeisesti pitänyt melko hyvin paikkansa teollistumisen ja taloustieteen alkuaikoina, mutta kumoutunut aikoja sitten, viimeistään nykyaikaisen asema-

kaavoituksen seurauksena. Asiaa lienee ensimmäisenä selvittänyt kokemuseräisesti ruotsalainen professori Erik Carlegrim (1976 esim. s. 81–82).

Kolmas teoriaharha liittyy taloustieteilijöiden esittämään näkemykseen, että asuntoa kohden lasketut tonttihinnat alenevat keskustasta laskettuna saman verran kuin (pääomitetut) matkakustannukset nousevat. Toisin sanoen tonttikustannuksen ja matkakustannusten summa olisi kaikilla etäisyyksillä sama. Todellisuudessa asia ei ole näin yksioikoinen, vaan yleislinjana on tämän käyrän epäsäännöllinen muoto. Asiaa on tutkittu mm. VTT:n Rakennuslaboratorion Sijaintikustannustutkimuksessa vuodelta 1975 (Hellman ym. 1975 mm. s. 46–49; Summa 1975 s. 128–138).

Sosialismin maaharha

Jos perinteinen markkinatalous ei ymmärtänyt maan erikoisluonnetta, niin marxilaiseen taloustieteeseen nojaava sosialismi iski vielä pahemmin harhaan. Kommunistihallinnon ensimmäinen toimenpide lokakuun vallankumouksen alussa oli ns. *Leninin maallain* säätäminen 26.10.1917 (vanhan ajanlaskun mukaan). Sen ensimmäisessä pykälässä todettiin maan yksityisomistuksen lakanneen, ja samalla säädettiin, että sen jälkeen ei maata saa myydä, vuokrata eikä muuten luovuttaa eikä myöskään kiinnittää lainan vakuutena. Maata annetaan ilmaiseksi rakentajille ja käyttäjille. Tämän opin mukaisesti esimerkiksi kaupunkimaalla ei ollut arvoa (eikä siis arvoerojakaan), koska se ei ollut ihmistyön tulosta (ks. Syrodoyev 1975 s. 9, 28). Maamarkkinat lamautettiin siis lainsäädännöllä.

Tällä teorialla oli tuhoisa vaikutus näiden maiden talouteen ja yhteiskunnallisiin oloihin. Ensiksikin maata käytettiin tuhlailevasti, koska siitä ei tarvinnut maksaa. Toiseksi yhteiskuntamoraali rappeutui ja korruptio kasvoi, koska kansalaiset tajusivat arvoerojen olemassaolon ja lahjoivat virkailijoita saadakseen asunnon paremmalta paikalta. Kolmantena seurauksena oli epävirallisten, joskin kiellettyjen, markkinoiden syntyminen erityisesti omakotikiinteistöjen kaupoissa, joiden hintoihin piilotettiin myös kiellettyä maan osuutta. Terve järki ja markkinat voittivat huonon lain.

Kaupungin yleinen hintataso – onko sitä?

Kaavoitus merkitsee muun muassa suurta eriytymistä maan arvoissa. Jokainen tajuaa, että suuren kerrostalon tontti on arvokkaampi kuin samankokoinen ja samalla alueella oleva omakotitontti. Yhtä selvää on useimmille, että lähellä yhdyskunnan keskustaa oleva tontti on arvokkaampi kuin samanlaatuinen mutta kauempana sijaitseva. Selvästi vaikeampaa on sen sijaan mieltää yleisten rakennusten tonttien, puistojen ja katujen ”oikeaa arvoa”. Tässä tarvitaan jo pitemmälle menevää loogista päättelyä ja maanarvoteorian tuntemusta. Otan aiheesta yhden esimerkin (joka onneksi on jo vanhentunut, mutta saattaisi vieläkin putkahtaa esiin).

Vuonna 1959 esitti KHO:n presidentti Reino Kuuskoski asemakaavan arvovaikutuksista seuraavankaltaisen tulkinnan: 1) katualueen luonteesta johtuen ei voida katsoa aiheutuvan mitään arvon alenemista, 2) katumaan yksikköhinnat voidaan määrätä ainoastaan kaupungin yleisen hintatason mukaan, 3) katumaalla ei voi olla erityistä tonttimaan arvosta poikkeavaa hintatasoa, ja 4) pakkolunastettaessa katumaata ja siihen verrattavia yleisiä alueita, arvio-perusteet ovat samat kuin lunastettaessa muuta maata kaupungissa (Kuuskoski 1959 s. 2–5).

Näistä päätelmistä puuttuu maamarkkinoiden logiikan tuntemus. Yksi perusvirhe on maininta ”kaupungin yleisestä hintatasosta”, jollaista ei ole olemassa; käyvät hinnat ja hintatasot vaihtelevat suuresti rakennusoikeudesta, käyttötavasta ja sijainnista riippuen. Esimerkiksi rakennusoikeuden vaikutus näkyy siten, että hinta laskee rakennusoikeuden

pienentyessä; loogisesti hinnan tulee yhä laskea, kun rakennusoikeus putoaa noltaan, esimerkiksi puistoissa.

Kuuskosken kirjoitusta käytettiin aikanaan katu ja puistomaiden lunastustoimituksissa luovuttajapuolen perusteluna suuremman korvauksen saamiseksi, joskus sillä onnistuttiinkin hämäämään korvauksesta päättäviä. Se aiheutti paljon sekaannusta ja hämminkiä, koska se ei sopinut markkinoiden logiikkaan. Suomessa on auktoriteettiä (ollut) varsin vahvaa silloinkin, kun korkeasti arvostettu asiantuntija esiintyy sellaisella alalla, jota ei hallitse. Tästä oudosta ja markkinalogiikan kanssa ristiriitaisesta tulkinnasta on onneksi päästy eroon.

Kilpailuviraston päänsärky

Kun maamarkkinat ovat jo perusluonteeltaan ei vapaita, niin kaavoitus tuo vielä lisää rajoituksia. Se määrää mitä alueita voidaan ostaa ja myydä mihinkin tarkoitukseen ja kuka voi mitään myydä. Tämä seikka on aiheuttanut päänvaivaa muun muassa kilpailunrajoitusbyrokratialle eli käytännössä 1988 perustetulle *kilpailuvirastolle*, joka on yrittänyt vapauttaa myös maamarkkinoita. Tästä mainittakoon esimerkkinä viraston 1993 julkaisema Matti Pallarin tutkimus liiketonttien kaavoituskäytännöstä ja tonttipolitiikasta (Pallari 1993 s. 84–85). Siinä tuodaan kielteisessä mielessä esille viisi julkista kilpailunrajoitusta: kunnan maanomistus kaavoituksen ehtona, arvonnousujen leikkaaminen, kaavoituksen hitaus, kunnan omistamien liiketonttien luovutukset ja tonttien luovutusperusteet.

Raportti osoitti, että kilpailuvirasto ei ymmärrä toisaalta kaavoituksen ja toisaalta maamarkkinoiden luonnetta eikä tunne todellista elämää tässä suhteessa. Maankäyttölait Eduskunta voisi teoriassa kumota, mutta se on käytännössä mahdotonta. Maamarkkinoiden erikoisluonnetta ja siihen liittyviä monopolitilanteita ei edes Eduskunta pysty poistamaan, kilpailuvirastosta puhumattakaan. Näin ollen julkisen vallan tehtäväksi jää näistä erikoisesteistä mahdollisesti johtuvien ongelmien lieventäminen. Vahva kunnallinen maanomistus ja muu tehokas maapolitiikka ovat puolestaan osoittautuneet edullisiksi sekä kunnallistalouden että asunnontarvitsijain kannalta; kunnathan ovat yleisesti luovuttaneet tontteja kohtuullisin ehdoin.

Vapaiden markkinoiden valta asema taloustieteessä on nyt yleisemminkin alkanut horjua, kun vuonna 2001 taloustieteen Nobel palkinto annettiin kolmelle yhdysvaltalaiselle tutkijalle (J. Stiglitz, G. Akerlof, M. Spence), jotka ovat syventyneet erityisesti markkinoiden epätäydellisyyksien ja niiden vaikutusten tutkimiseen.

Kaupunkimaan riittävyys ja tonttipula?

Yksi kuntien maapolitiikkaan liittyvä jatkuva valituksen aihe on mainittu) tonttipula. Tätä korostavat erityisesti rakennusliikkeet ja muut rakentajat sekä rahoittajat, mutta vastaavia mielenilmauksia tulee myös kunnallisten päättäjien taholta. Tonttihintojen nousua selitetään yleisesti mm. tonttipulalla, koska niukkuus tunnetusti johtaa hintojen kohoamiseen. Tämä ”puuteilmiö” on siinä määrin monivivahteinen, että sitä on syytä lähemmin tarkastella.

Tonttimaan osuus Suomen maapinta-alasta on todellisuudessa miltei häviävän vähäinen. Kuntien asema- ja rakennuskaava-alueet käsittivät vuonna 1996 yhteensä n. 4 000 km², mikä on noin 1,3 % koko maa-alastamme. Tämä asema- ja rakennuskaava-alue voidaan puolestaan jakaa tärkeimpiin maankäyttölajeihin seuraavasti:

asuntotontit	28 %
liike- ja teollisuustontit	13 %
yleisten rakennusten tontit	5 %
virkestys- yms. alueet	24 %
<u>muut (mm. liikenne- ja suojelualueet)</u>	<u>30 %</u>
yhteensä	100 %

Vertailun vuoksi todettakoon vielä, että tilastolliset taajama-alueet käsittivät 1990 noin 7 500 km² eli n. 2,5 % maa-alasta. Ero detaljikaava-alueiden laajuuteen verrattuna johtuu siitä, että tilastolliset taajamat käsittävät runsaasti selvää maa- ja metsätalousmaata (Virtanen 1995 s. 79).

Hieman pyöristäen voidaan siis sanoa, että kaupunkimaisessa käytössä on maa-alastamme noin sadasosa eli 1 % – siis suhteellisesti ottaen hyvin vähän. Tästäkin vähästä on asuntotontteja vain noin kolmannes. Asiaa voidaan havainnollistaa vaikkapa siten, että koko Suomen väestö voitaisiin väljästi asuttaa parin keskikokoisen eteläsuomalaisen kunnan alueelle. Absoluuttista pulaa kaupunkimaasta ei siis voi olla.

Tietynlaista tonttimaan ”ei-absoluuttista niukkuutta” voi esiintyä seuraavista syistä:

a) ”Maantieteelliset” syyt: Keskusta-alueet ovat aina rajallisia, kaikki eivät voi olla keskipisteessä. Muutoinkin ”edulliset alueet” ovat aina rajallisia (kaikille ei voi riittää rantatontteja, jne.). Tämä niukkuus on sellainen fakta, jota ei voi poliittisin päätöksin poistaa, joskin tietynlaisella suunnittelulla sitä voi lieventää (esim. kehittämällä monikeskuisista yhdyskuntarakennetta).

b) Kaavoitukselliset syyt: Kunta ei ole kaavoittanut tarpeeksi rakennustontteja yleensä tai erityisesti rakentajain toivomia tontteja, tai kaavoitus on liian hidasta. Tätä ongelmaa ei yleensä sinny äänekäistä valitteluista huolimatta.

c) Markkinasyyt: Sopivia tontteja on kaavoitettu riittävästi, mutta maanomistajat eivät ole halukkaita luovuttamaan niitä rakentamiseen – ainakaan rakentajien kohtuullisina pitämällä hinnoilla. Jopa tonttipulaa valittavilla rakennusliikkeillä voi olla tuntuva tontti-varasto, mutta se ei ole ”sopivalla paikalla” eli siellä missä asuntojen kysyntä on varmin ja hintataso korkein.

d) Teknis-taloudelliset syyt: Kunta ei ole rakentanut tarpeellista kunnallistekniikkaa, mikä on yleensä välttämätön edellytys rakentamiselle ja siis myös tonttikaupoille. Viime aikoina ovat eräiden kuntien (mm. Vantaan) päättäjät esittäneet julkisuudessaakin, että kunta pyrkii taloudellisista syistä rajoittamaan väkiluvun kasvua mm. kaavoituksellisin ja maapoliittisin keinoin.

e) Maapoliittiset ja kiinteistötekniiset syyt: Kunta ei ole harjoittanut tehokasta maapolitiikkaa esim. ostamalla riittävästi raakamaata hyvissä ajoin, eikä myöskään varmistanut tonttijakojen ja kiinteistönmuodostuksen joustavaa toteuttamista. Myös harkitsematon kaavoitus voi vaikeuttaa kiinteistönmuodostusta.

Edellä esitetyt syyt vaikuttavat usein tonttimarkkinoilla. Kun ”vapaaat markkinat” eivät pysty niitä eliminoimaan, tarvitaan lähinnä kunnan (mutta osaksi myös valtion) toimia tilanteen parantamiseksi. Maantieteellisille syille ei useinkaan mahdeta mitään, mutta joskus voi edullisesti sijaitsevaa tonttimaata tuottaa lisää esimerkiksi vesialueita täyttämällä. Sen sijaan b)...e)-kohdissa mainittuihin syihin on usein mahdollista vaikuttaa. Kaavoituksesta johtuvia ongelmia voi poistaa lisäämällä kaavoitusresursseja ja nostamalla kaavoittajien ammattitaitoa. Markkinasyitä ja maapoliittisia syitä eliminoidaan tehokkaimmin kunnan omalla maa- ja tonttipolitiikalla, siis hankkimalla raakamaata ajoissa ja luovuttamalla tontteja joustavasti sekä kohtuuehdoin. Kunta voi myös riittäväillä resursseilla varmistaa kiinteistönmuodostuksen sujuvuuden. Yksi tapa helpottaa kiinteistönmuodostusta (ja myös kaavanmuutoksia) on kaavoitussopimusten mielekäs hyväksikäyttö.

Myös yksityisten tonttitarjontaa voidaan joskus tehostaa. Keinoina voidaan käyttää mm. rakentamiskehotuksia ja kaavoitussopimuksia, mutta yleispätevämmän tämä tapahtuu lähinnä vain nostamalla rakentamattoman tonttimaan vuotuista verotusta, siis paljolti valtiovallan ja kuntien säännöksiin.

Lähteitä

Carlegrim, Erik (1976). Markvärden i Storstockholm 1965 och 1970, och i 26 små och medelstora städer 1965. Byggeforskningens Rapport R1:1976, Stockholm.

Hellman, Kaj, K. Matikainen ja H. Summa (1975). Sijaintikustannustutkimus. VTT:n Rakennustalouden laboratorion tiedonanto 38, Otaniemi.

Kuuskoski, Reino (1959). Katumaan arvioimisperusteesta pakkolunastuksessa. Tidskriften utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/1959 s. 2–5.

Lindeborg, Thomas (1986). Icke-monetära nyttors betydelse för värdet av skogsfastigheter. Akademisk avhandling, Stockholm.

Pallari, Matti (1993). Liiketonttien kaavoituskäytäntö ja tonttipolitiikka. Kilpailuviraston selvityksiä 1/1993, Helsinki.

Summa, Hilka (1975). Asuntoalueen sijaintikustannusten suuruus ja muodostuminen. VTT:n Rakennus- ja yhdyskuntatalouden laboratorion tiedonanto 32, Otaniemi.

Syrodoyev, N. (1975). Soviet Land Legislation. Progress Publiskers, Moscow.

Virtanen, Pekka V. (1989). Kiinteistömarkkinoiden ominaisuuksia ja erityispiirteitä. TKK, Kiinteistöopin laboratorion julkaisu B57, Espoo.

Virtanen, Pekka V. (1995). Maankäytön perusteista. Otatieto, Helsinki.

YTV (2000). Katsaus vuoden 2000 asemakaavavarantoihin ja Arja Salmen suullinen tiedonanto, sekä www.ytv.fi/seutukeh/ramava.