



ASUNTOTONTTIKYSYMYS

Miten tonttien tarjonta määritellään ja mitataan, ja miten tonttitarjontaa voidaan lisätä?

Risto Peltola

TONTTIPULA NÄYTTÄYTY säännöllisin väliajoin kasvukeskusten akuuttina ongelmana. Ilmiön säännöllinen toistuvuus on merkki ongelman kroonisuudesta. Tuloihin nähden korkeat asuntojen hinnat ovat krooninen ongelma pääkaupunkiseudulla, ei ehkä muualla maassa. Puolen vuosisadan aikana asuntotonttien reaali hinnat ovat 13-kertaistuneet, ja asuntojen reaali hinnat 2,2-kertaistuneet. Kuva 1 kertoo myös sen, että suhdannevaihtelut ovat olleet erityisen rajuja viimeisten 25 vuoden aikana.

Uutena piirteenä poliittisessa retorikassa on tonttitarjonnan nostaminen esiin koko ongelman avaimena. Tämä näkyy mm. Vanhasen 2. hallituksen hallitusohjelmassa. Siinä termi ”tonttitarjonta” mainitaan useita kertoja, kun aikaisemmin tuota termiä ei ole hallitusohjelmissa käytetty.

Tässä kirjoituksessa osoitan, että tonttitarjonnasta puhuminen ei ole vain retorinen kikka, vaan se on tarpeellinen

apuvälinen tonttimarkkinoiden kuvaamisessa ja analysoimisessa.

Rakennusmaavaranto

Tonttivaranto koostuu asemakaavoitettuja tonteista. Tonttivarantoa laajempi käsite on rakennusmaavaranto, johon luetaan myös sellainen maa, joka juridisesti tai teknisesti ei ole tonttimaata, vaikka tonttimaalla on kysyntää. Rakennusmaavarantoon voivat kuulua:

- 1) asemakaavoitetut, kunnallistekniikalla varustetut tontit (tonttimaa)
- 2) asemakaavoitetut, ilman kunnallistekniikkaa olevat tontit (raakatonttimaa)
- 3) rakennetut tontit asemakaavassa
- 4) yleiskaavassa rakentamiseen osoitettu maa (raakamaa)
- 5) rakennetut tontit ilman asemakaavaa
- 6) kaavoittamaton, edullisesti sijaitseva maa (raakamaa)
- 7) kaavoittamaton, epäedullisesti sijaitseva maa (alkutuotantomaa).

Kaksi ensimmäistä tyyppiä (1–2) kuuluvat tonttivarantoon mitä ilmeisimmin. Viimeinen tyyppi (7) puolestaan ei ole edes rakennusmaavarannon piirissä, jos tonttimaan kysyntää ei ole.

Tyypit (3–6) ovat rakennusmaavarantoa ainakin jossain mielessä. Tyypit (3–4) onkin Pääkaupunkiseudun rakennusmaavarannossa (RAMAVA) inventoitu. Tyypit (5–6) on puolestaan käytännön syistä jätetty inventoimatta varantona. Tyypeille (3–6) on rakennusmaavarannon kannalta seuraavia piirteitä:

(3) Asemakaavan rakennetut tontit saattavat sisältää käyttämätöntä rakennusoikeutta. Rakennukset voivat olla myös huonokuntoisia tai epäajanmukaisia ja siten tarpeen purkaa. Lisäksi tontin rakennusoikeutta voidaan kaavamuutoksella korottaa. Varsinkin voimassa olevan asemakaavan sellainen käyttämätön rakennusoikeus, joka on mahdollista toteuttaa olemassa olevia rakennuksia purkamatta,



“Kunta voi parhaiten periä tontin tuotantokustannukset, kun kunta omistaa itse raakamaan, ja kustannukset saadaan takaisin tontin myyntituloina.”

tulisi laskea mukaan tonttivarantoon.

(4) Yleiskaavasta on maankäyttö- ja rakennuslain (1996) myötä tullut kunnan maankäytön tärkein ohjausväline. Yleiskaava on korvannut asemakaavan vahvistettavana kaavamuotona siten, että vahvistetun yleiskaavan mukaisia asemakaavoja ei ole tarpeen vahvistaa kunnan ulkopuolella. Yleiskaavassa rakentamiseen osoitettu maa ei ole tonttimaata, mutta se on tapana laskea mukaan tonttivarantoon. Tällainen varanto ei tietenkään voi tulla rakentamiseen aivan nopeasti.

(5) Asemakaavan ulkopuoliset tontit ovat yleensä suuria, tyypillisesti 5–10 kertaa asemakaavatontin suuruisia. Vain pieni osa tontista on rakennettu. Tonteilla on jokseenkin aina tilaa lisärakentamiselle, ja tontit on alkujaan valittu maisemallisesti rakentamiseen hyvin sopivilta paikoilta.

(6) Edullisesti sijaitsevat alueet ovat raakamaata, vaikka yleiskaava puuttuisikin. Kaikki taajamien lähialueet eivät ole

yleiskaavan piirissä. Kaava voi olla myös vanhentunut. Jos sijainti on edullinen, ne ovat tonttimaan kysynnän kohteena. Teiden varsilla myös kauempana isoista kaupungeista on tonttimaan kysyntää, erityisesti maisemallisesti kauniilla paikoilla.

Tonttitarjonnan (tonttivarannon) vaikutus tontin hintaan oppikirjan mukaan

Kun tonttitarjonta ymmärretään kaavoitettujen tonttien varantona, määräytyy tontin hinta tonttien kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksesta periaatteessa kuvan 2 mukaisesti:

Tonttien kysyntä on sitä suurempi, mitä halvempi tontin hinta on. Tonttien tarjonta on puolestaan riippumaton hinnasta, koska tonttivaranto ei voi lisätä nopeasti. Alkutilanteessa (hetkellä $t=0$) tontin hinta H_0 määräytyy käyrien K_0 ja T_0 leikkauspisteessä.

Uudessa tilanteessa (hetkellä $t=1$) tonttien kysyntä on kasvanut. Syynä on voinut olla väestönkasvu, tulojen kasvu tai kor-

totason lasku. Kysynnän kasvu ilmenee kysyntäkäyrän siirtymisenä ylöspäin ja uusi, korkeampi hinta H_1 saadaan käyrien K_1 ja T_0 leikkauspisteessä.

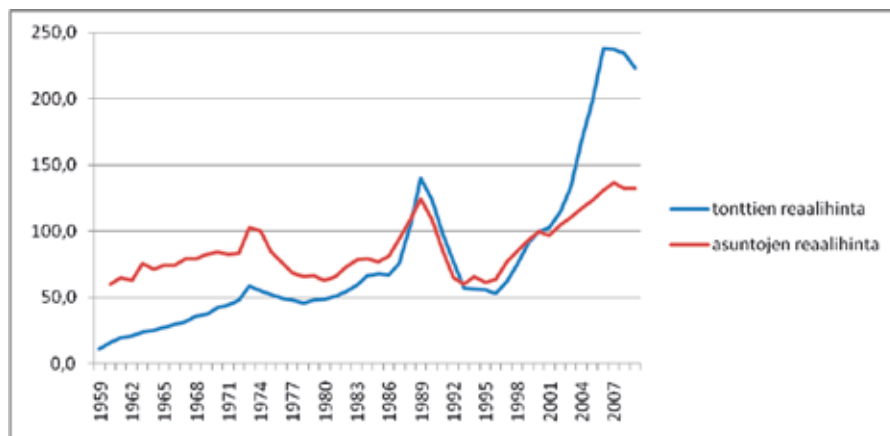
Tonttien hintojen kohottua uusien tonttien tuottaminen on kannattavaa. Hetkellä $t=2$ tonttivaranto on kasvanut. Tarjonnan kasvu ilmenee tarjontakäyrän siirtymisenä oikealle. Jos kysynnässä ei ole tapahtunut muutoksia, uusi alempi tontinhintataso H_2 näkyy käyrien K_1 ja T_2 leikkauspisteessä.

Koska tonttien tarjonta on lyhyellä aikavälillä täysin joustamatonta, hintojen muutokset näkyvät käyrien siirtyminä.

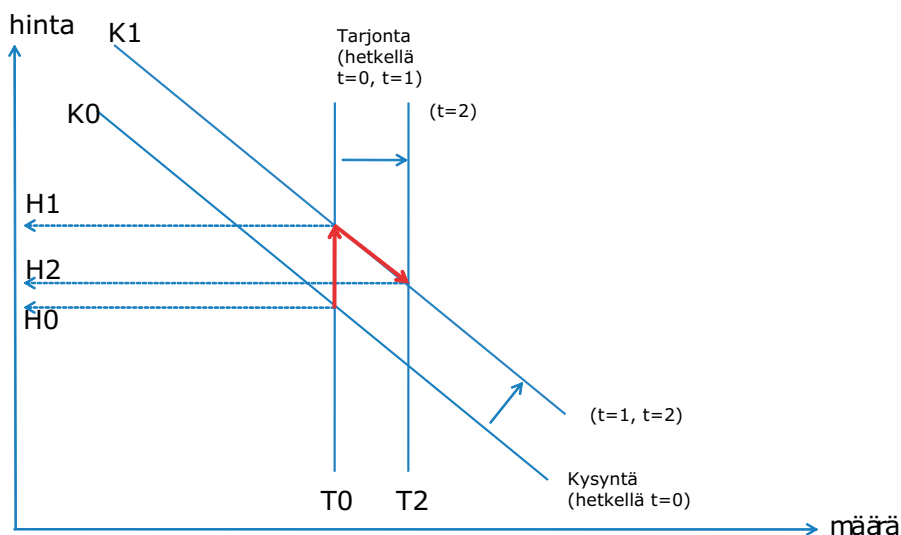
Tonttitarjonnan mittaaminen käytännössä

Tonttivarannon olemassaolo ei tarkoita sitä, että tontit olisivat tosiasiallisesti myynnissä. Maanomistajien halukkuus rakentaa tontille tai myyntihalukkuus vaikuttavat siihen, realisoituuko olemassa oleva tonttivaranto tonttikauppoina (efektiivisenä tonttitarjontana).

Yksittäiselle tontille voidaan periaatteessa arvioida toteutusaika, joka tarkoittaa



Kuva 1. Asuntojen ja tonttien reaalin hintakehitys pääkaupunkiseudulla



Kuva 2. Tontin hinnan määräytyminen kysynnän ja tarjonnan funktiona.

	tontti- varanto	virtausaika (vuosia)	vuotuinen myynti/ toteutuminen
kunta	20	2	10
rakennusliike	20	4	5
yksityishenkilö	60	15	4
yhteensä	100	5,3	19

Esimerkki tonttitarjonnan muodostumisesta.

taa aikaa asemakaavan voimaantulosta tontin rakentamiseen. Tämä toteutusaika (virtausaika, kiertoaika) riippuu tontin maanomistajasta, käyttötarkoituksesta, tontin valmiusasteesta, sijainnista ja kiinteistöveroasteesta. Virtausaika on hyvin tapauskohtainen, ja se voidaan estimoida historiallisten tietojen perusteella. Karkeasti ja keskimäärin se lienee maanomistajasta riippuen seuraava: kunta 1–3 vuotta, rakennusliike 1–5 vuotta, yksityishenkilö 5–30 vuotta.

Tonttitarjonta voidaan laskea varannon ja virtausajan funktiona seuraavalla kaavalla:

$$\text{tonttitarjonta} = \sum \text{tonttivaranto}_i / \text{virtausaika}_i (\text{vuosina})$$

missä i voi olla esimerkiksi tonttien pääluokka omistajan mukaan (kunta, rakennusliike, yksityinen, kuolinpesä, valtio jne.), tai myös erikseen kukin yksittäinen tontti.

Tonttitarjonnan kaava kertoo vuoden aikana myyntiin tai rakentamiseen tulevien tonttien määrän. Tietyn kunnan tonttitarjonta voidaan kuvata oheisen taulukon muodossa.

Esimerkitapauksessa tonttivarannon suuruus on 100 yksikköä. Jos vuodessa rakennetaan 19 yksikköä, virtausaika on keskimäärin noin 5 vuotta. Tunnusluvut vaihtelevat suuresti tontinomistajan statuksen mukaan. On huomattava, että taulukko voidaan laskea huomattavasti tarkemmin, jopa niin, että jokaiselle yksittäiselle tontille arvioidaan tilastollisen

mallin avulla virtausaika ja todennäköinen rakentamishetki.

Miksi kaavoitetut tontit jäävät rakentamatta?

Käytännössä tontin rakentaminen (tai myynti rakentamista varten) riippuu muustakin kuin tontin hinnasta. Ainakin neljä tekijää on keskeistä:

- tontin odotettavissa oleva arvonnousu
- tontin vaihtoehtoiskustannus
- kiinteistövero ja tontin muut kustannukset
- tontin arvo reaaliopiona.

Tontin vaihtoehtoiskustannus tarkoittaa tonttiin sidotun pääoman riskitöntä korkoa. Sen ja kiinteistöveron summa on Helsingin seudulla pitkällä aikavälillä ollut selvästi pienempi kuin toteutunut arvonnousu, joka on noin 6 %/v viimeisen sadan vuoden aikana. Riskitön korko lienee ollut 2–4 %:n luokkaa, välillä negatiivinen, ja kiinteistöveron vaikutus puolestaan lähes merkityksetön.

Tontin arvo reaaliopiona tarkoittaa sitä, että lykätessään tontin rakentamista myöhemmäksi maanomistajalla on optio toteuttaa hanke myöhemmin, esimerkiksi korkean kysynnän aika. Jos tontti rakennetaan, tuo optio menetetään. Tontin reaaliopioilla on erityistä merkitystä silloin, kun tonttia ajatellaan omaa tai lähipiiriin myöhempää käyttöä varten.

Miten tonttitarjontaa voidaan lisätä?

Tonttivarannon lisääminen ei automaattisesti lisää tonttien tarjontaa, koska

maanomistajan myyntihalukkuudesta ei ole varmuutta. Tonttivarannon lisääminen ei kuitenkaan voi olla laskematta tontin hintaa, koska tontin odotettavissa oleva arvonnousu tällöin pienenee. Jos tontin tuotantokustannukset voidaan tehokkaasti periä maanomistajalta, tonttivarannon lisääminen on paitsi luontevaa ja tarpeellista, myös kunnan kannalta vähäriskistä.

Valitettavasti kunnat eivät ole oppineet tekemään omalta kannaltaan riittävän edullisia maankäytösopimuksia yksityisen omistamaa maata kaavoitettaessa. Kustannusten rahoittamisen perälauta, kehittämiskorvaussäännöstö, puolestaan siirtää korvausten perimisen tonttien myyntihetkeen, mikä on omiaan hidastamaan tonttien tarjontaa myyntiin. Käytännön kokemusten mukaan kunta voi parhaiten periä tontin tuotantokustannukset, kun kunta omistaa itse raakamaan, ja kustannukset saadaan takaisin tontin myyntituloina.

Jos tontin tuotantokustannuksia ei voida periä maanomistajalta riittävän tehokkaasti, yksityisten maanomistajien omistaman tonttivarannon lisääminen voi olla yhteiskunnan kannalta kallis tapa lisätä tonttitarjontaa. Huomattavasti halvempi tapa lisätä tarjontaa ja laskea tontin hintaa näyttää silloin olevan tontin omistamisesta aiheutuvan kustannuksen lisääminen eli käytännössä kiinteistöveron korottaminen. (Se ei maksa mitään, vaan päinvastoin tuottaa kunnalle verotuloja.)

Tonttitarjonnan erityiskysymyksiä: rakennusliikkeiden maanomistus

Useimmat rakennusalan yritykset eivät omista tontteja. Rakennusliikkeiden tontinomistus lienee varsin keskittynyttä siten, että muutama suuri rakennusliike omistaa valtaosan kaikkien rakennusliikkeiden omistamista tonteista. Alan suurimman pörssiyrityksen taseessa on 320 miljoonan euron verran tonttimaata Suomessa.

Pääkaupunkiseudulla (erityisesti Espoossa ja Vantaalla) vallitsee tilanne, jossa valtaosa tonttivarannosta on yksityishenkilöiden omistuksessa ja tämä osa tonttivarannosta toteutuu hitaasti. Tällaisessa tilanteessa muutaman rakennusliikkeen suuri tonttivaranto (vaikka se olisi alle 10 % koko tonttivarannosta) voi tuottaa merkittävää monopolivoimaa. Pääkaupunkiseudun asuntojen krooninen alituotanto ja uusien aloitusten tehokas pysäyttäminen noin 9 kuukauden ajaksi (lokakuu 2008 – kesäkuu 2009) viittaa



”Halvempi tapa lisätä tarjontaa ja laskea tontin hintaa näyttää olevan tontin omistamisesta aiheutuvan kustannuksen lisääminen eli käytännössä kiinteistöveron korottaminen.”

kartellinomaiseen käyttäytymiseen ja siihen, että tontinomistus voi olla sellainen alan kilpailua rajoittava tekijä, jonka vaikutus olisi syytä tutkia. Keväällä 2010 rakennusliikkeet saavat tiettävästi jopa 40 % katteita asuntorakentamisessa. Kilpailuilla markkinoilla tällaisen ei pitäisi olla mahdollista.

Ehdotus tonttitarjonnan jatkuvasta seurannasta

Ainakin Helsingin seudulla olisi tarpeen, että kunnat tai asuntoasioista vastaavat viranomaiset seuraisivat jatkuvasti tonttitarjontaa. Tonttitarjonnan tärkeimmät indikaattorit ovat tonttivaranto ja varannon virtausnopeus. Molemmista tarvitaan ajantasaista, jatkuvasti päivitettävää tietoa. Myös tehdyt tonttikaupat ja tonttien hintakehitys ovat luonteva seurantakohde pelkästään siksi, että niistä on helppo tuottaa ajantasaista tietoa.

HSY (ent. YTV) loi rakennusmaavarantotietokannan (RAMAVA) 1980-luvun lopun korkeasuhdanteen jälkimainingeissa. RAMAVAA ei liene päivitetty ainakaan kymmeneen vuoteen.

Tarve RAMAVA:n päivittämiseen on ilmeinen, ja nyt HSY on viimein tarttunut asiaan. Vanhaan RAMAVA:an verrattuna uudessa tietokannassa on myös tontin omistajaa koskevaa tietoa. Toivottavasti tietokannasta voidaan tunnistaa kaikki samalle yritys konsernille kuuluvat tontit, myös perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun ostetut.

Varannon virtausnopeus voidaan arvioida historiatiedon avulla. Vertaamalla asemakaavan voimaantulon ja rakennuksen valmistumisen ajankohtia voidaan laskea virtausnopeutta kuvaavia tilastollisia tunnuslukuja. Tilastollisten mallien avulla voidaan estimoida, miten virtausnopeus riippuu maanomistajasta ja muista seikoista. Jos tulokset kertovat asemakaavojen toteutuvan liian hitaasti (mitä monet pitävät selvänä jo nyt), voidaan tuloksilla perustella tehokkaampia keinoja nopeuttaa kaavojen toteutumista, esimerkiksi "laiskaan" tonttimaahan kohdistuvaa korkeampaa kiinteistövero.

Tutkimukset voivat myös paljastaa alueet, joilla kaavat toteutuvat kohtuullisella nopeudella. Tällöin ainoa ratkaisu on lisätä tonttivarantoa, jos tonttien kysyntä kasvaa.

Kirjoittaja on johtava asiantuntija Maanmittauslaitoksen Kehittämiskeskuksessa. Sähköposti risto.peltola@maanmittauslaitos.fi.



MATTI HOLOPAINEN

"Kunnat hankkivat raakamaata ja käyttävät kaavan tuoman arvonnousun asukkaiden tarvitsemien palvelujen järjestämiseen."

Kunnan hallittu maankäyttö on veronmaksajan etu

KIRJOITUKSESSAAN *Helsingin Sanomien* Vieraskynä-palstalla (16.11.2009) entinen valtiovarainministeriön finanssineuvos **Rauno Niinimäki** esitti näkemyksiään mm. kuntien maankäytön ja maapolitiikan tavoitteista ja toiminnasta. Kirjoittaja esitti käsityksensä, että kuntien "tavoitteena eivät ole halvat tontit eivätkä asukkaiden pienet asumiskustannukset ja että kaavoitus on kasvukeskuksissa kunnille kannattavaa puuhua, jonka jälkeen kunnille jää kaavoituksesta kaikkien mahdollisten kustannusten jälkeen sievoisesti puhdasta tuloa". Kirjoittaja joko ei tunne kuntataloutta ja maankäyttöä kokonaisuutena tai se halutaan kirjoituksessa sivuuttaa. Toivottavasti tämä ei edusta valtiovarainministeriön nykyistä käsitystä asiasta.

Kunnan tehtävänä on järjestää kuntalaisille, asukkaille ja yrityksille, lainsäädännössä osoitetut palvelut. Kuntatalous on kokonaisuus. Kunta kerää palvelujen järjestämisen aiheuttamat kustannukset kuntalaisilta veroina ja maksuina. Kunnat ovat joutuneet tälle vuodelle merkittävässä määrin korottamaan verotusta lakisääteisten palveluvastuiden hoitamiseksi. Näkemykset, joiden mukaan "kunnille jää kaavoituksesta kaikkien mahdollisten kustannusten jälkeen sievoisesti puhdasta tuloa", ovat perusteettomia.

Kunnan hallittu maankäyttöpolitiikka on kestävän kuntatalouden edellytys. Keskeisiä tavoitteita ovat yhtenäinen yhdyskuntarakenne, joka mahdollistaa kustannustehokkaan palvelutuotannon sekä kilpailukykyinen, riittävä ja kohtuuhintainen tonttitarjonta. Kunnalla on kaavoitusmonopoli, mutta myös täysi-

määräinen vastuu asukkaiden julkisten lähipalvelujen järjestämisestä ja kustannuksista kaavoittamalla alueilla. Tästä syystä kunnat kaavoittavat harkiten.

Kuntien maankäytön ja maapolitiikan keskeinen tavoite on tarjota asukkaille ja yrityksille laadukas asumis- ja toimintaympäristö. Toimintaympäristö käsittää rakennuspaikan lisäksi alueella tarvittavat lähipalvelut kuten kunnallistekniikan, päiväkodit ja ala-asteet sekä muun muassa vanhusten lähipalvelut. Uudet asuinalueet edellyttävät merkittäviä investointeja sekä rakennuskelpoisten tonttien aikaansaamiseksi että alueen palvelurakenteeseen. Kunnat hankkivat raakamaata ja käyttävät kaavan tuoman arvonnousun asukkaiden tarvitsemien palvelujen järjestämiseen. Parhaimmillaankin tällä rahoituksella pystytään kattamaan vain murto-osa alueen tarvitseman palvelurakenteen investointi- ja käyttökustannuksista. Valtaosa kustannuksista joudutaan perimään kuntalaisilta veroina ja maksuina. Kunnan talous kestää ilman veronkorotuksia vain hallittua kasvua.

Kirjoittaja on maankäytön asiantuntija Suomen Kuntaliitossa. Sähköposti matti.holopainen@kuntaliitto.fi.