



2.5.2012

Kj/26

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 23.04.2012 § 410

Pöydälle 23.04.2012

HEL 2011-006172 T 10 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Suvi Rämö, hallintosihteeri, puhelin: 310 74325
suvi.ramo(a)hel.fi

Kiinteistölautakunta 26.01.2012 § 54

HEL 2011-006172 T 10 00 00

Päätös

Lautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle kaupunginvaltuutettu Pauli Leppäahon ja seitsemän muun kaupunginvaltuutetun aloitteesta seuraavan lausunnon:

Kaupungin asuntotontinluovutuksen ja tonttihinnoittelun keskeiset periaatteet

Helsingin kaupungin tontinluovutusta ohjaa kaupunginvaltuuston helmikuussa 2008 hyväksymä Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma 2008 - 2017 (MA-ohjelma) sekä sitä tarkentavat seurantapäätökset. MA-ohjelma määrittelee kaupungin asuntotonttien tontinluovutuksen keskeiset tavoitteet, joita kaupungin asuntotonttien luovutuksella tulee toteuttaa. Näitä tavoitteita ovat erityisesti asuntotuotannon rahoitus- ja hallintamuotojakauma sekä asuntotuotannolle asetetut määrälliset tavoitteet. Voimassa olevien tavoitteiden mukaisesti kaupungin maalle toteutettavasta asuntotuotannosta karkeasti 60 % tulee olla ns. kohtuuhintaista säädelyä asuntotuotantoa (esim. valtion tukema vuokra-asuntotuotanto ja Hitas-omistus-asuntotuotanto) ja vain 40 % asuntotuotannosta on markkinaehtoista sääntelemätöntä omistus- ja vuokra-asuntotuotantoa. Kaupungin asuntotuotannon määrällisenä tavoitteena on 5 000 asunnon vuotuinen tuotanto, josta noin 3 600



asuntoa tulisi toteuttaa kaupungin maalle. Mainituilla tavoitteilla on huomattava vaikutus myös kaupungin tonttihinnoitteluperiaatteisiin.

Kaupunki luovuttaa pääosan asuntotonteista vuokraamalla. Kaupunginvaltuusto päätti 1.10.1980 (asia 18), että asuntotonttien vuosivuokra on 4 % tontin laskennallisesta hinnasta, joka määräytyy tontin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti. Kaupungin perimä maanvuokra on korkotuottoa sille pääomalle, joka on sitoutunut kaupungin maaomaisuuteen. Vuokrat sidotaan elinkustannusindeksiin.

Tontin laskennallinen hinta määritetään vuokrattavan tontin kerrosalan ja rakennusoikeuden yksikköhinnan perusteella. Pääoma-arvoon vaikuttavat kohteen rahoitus- ja hallintamuodosta riippuen muun muassa hintatilastoista saatava selvitys rakennusoikeuden arvosta kyseisellä alueella vuokrauksen ajankohtana, kaupungin alueella maanvuokrauksissa noudattama yleinen käytäntö sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä "ARA") valtion tukemaa tuotantoa varten pääkaupunkiseudun kuntiin vahvistamat tonttien rakennusoikeuden enimmäishinnat. Lisäksi maanvuokraa määritettäessä pyritään aina arvioimaan maanvuokran vaikutus asumiskustannuksiin. Kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle asetetut tavoitteet vaikuttavat siihen, ettei kaupunki voi määrittää maanvuokraa läheskään kaikilla tonteilla tasolle, joka vastaisi tonttien oletettua myyntihintaa. Tämä korostuu erityisesti kantakaupungin ja merenläheisyyteen sijoittuvilla alueilla, joilla tonttien hintataso on korkein.

Käytännössä siis ARA:n vahvistama tonttien hintataso on keskeinen ohje asuntotonttien vuokrausperusteita määritettäessä. Kaupungin vuokratonttien hinnoitteluperiaatteisiin kuuluu, että Hitas-tuotantoon luovutettavien tonttien vuokra on 20 % valtion tukemaa tuotantoa korkeampi ja sääntelemättömään tuotantoon vuokrattavien asuntotonttien maanvuokra noin 40 % valtiontukemaa tuotantoa korkeampi. Tosin tältä osin tulee huomata, että kaupunki ei yleisesti luovuta sääntelemättömään tuotantoon tarkoitettuja tontteja vuokraamalla.

Maanvuokrien määrittelyn periaatteisiin kuuluu edelleen alueellinen yhteneväisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että samaan kaupunginosaan ja samalle kaava-alueelle sijoittuvien tonttien hinnoittelu ei ainakaan merkittävästi poikkea toisistaan ilman erityisiä perusteita. Kaupunginosien välillä maanvuokrissa saattaa kuitenkin olla huomattaviakin eroja kunkin kaupunginosan maanarvosta riippuen. Esimerkiksi korkeimpien vuokrausperusteiden alueiden (Länsisatama, Munkkiniemi ja Kalasatama) vuokrausperusteet ovat nykyisellään keskimäärin karkeasti noin 85 % korkeammat kuin alueella, joilla on kaupungin alhaisimmat vuokrausperusteet (Suurmetsä). Kaupungin



vuokrahinnoittelussa huomioidaan siten kaupunginosien väliset maanhintaerot varsin hyvin.

Kaupunki luovuttaa sääntelemättömään markkinaehtoiseen asuntotuotantoon tarkoitetut tontit pääsääntöisesti kilpailuttamalla. Kilpailumuotoina ovat laatu- sekä hintakilpailu. Laatu- ja hintakilpailuissa tontin ostaja, tai vuokraaja, valitaan tontille rakennettavan rakennuksen luonnossuunnitelmien laadun perustella, ja kaupunki määrittää tontin myyntihinnan/vuokran etukäteen. Hintakilpailuissa puolestaan tontti myydään korkeimman hinnan tarjonneelle taholle. Hintakilpailujen tavoitteena on siten tonteista saatavien myyntitulojen maksimointi ja toisinaan myös tonttien alueellisen hintatason selvittäminen. Laatu- ja hintakilpailujen keskeisenä tavoitteena on puolestaan korkeatasoisen asuntorakentamisen edistäminen ja alueiden viihtyvyyden parantaminen, jotka ovat kaupungin keskeisiä asuntopoliittisia tavoitteita.

Kaupungin asunto- ja maapoliittisena tavoitteena ei ole ollut, hintakilpailuja lukuun ottamatta, tonteista saatavan maanvuokran tai myyntihinnan maksimointi, vaan kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumisen ja asuntorakentamisen edistäminen maltillisella ja ennustettavalla kohtuullista käypää arvoa vastaavalla tonttihinnoittelulla. Kaupungin maapoliittisena tavoitteena ei myöskään ole ollut perusteettomasti nostaa tonttihinnoita. Ilman hintakilpailua luovutettavien myytävien tonttien hinnoittelu on perustunut pääasiassa kauppahintatilastoista saataviin selvityksiin alueen oletetusta rakennusoikeuden arvosta tai ulkopuolisilla asiantuntijoilla teetettyihin arvioihin. Lisäksi hinnoittelussa huomioidaan tontin sijainti mikrotasolla (kaupunkirakenteessa), tontin rakennustekniset ja muut ominaisuudet (esim. kaavaratkaisut), tontille rakennettavien asuntojen oletettu myyntihinta tai vuokra sekä tontille suunnitellun hankkeen mahdolliset erityispiirteet.

Huomion arvoista on, että aloitteessa mainitut tontinvuokrien alueelliset erot johtunevat pitkälti tonttien vuokrausajankohdista. Vanhojen vuokrasopimusten maanvuokrat perustuvat vuokrausajankohdan rakennusoikeuden arvoihin, jotka ovat kiinteistöjen yleisen hintakehityksen myötä jääneet vuosien saatossa merkittävästi jälkeen uusien maanvuokrasopimusten tasosta.

Elinkeinotoimintaan luovutettavien tonttien luovutus- ja hinnoitteluperiaatteet

Kaupunki luovuttaa toimitilatontit elinkeinopoliittisin perustein. Toimisto- ja liiketontit luovutetaan pääsääntöisesti vuokraamalla osto-optioon. Tonttien käypä arvo varmistetaan asiantuntijalausunnoilla tai muulla vastaavalla menettelyllä. Joitakin toimitilatontteja on luovutettu myös tarjouskilpailuilla. Tällöin ratkaisevana tekijänä on ollut pääsääntöisesti



tontista tarjottava hinta, mutta ratkaisuperusteena on käytetty myös hinnan ja laadun yhdistelmää, kuten esimerkiksi Kalasataman keskuksen osalta meneteltiin. Teollisuus- ja varastotontit luovutetaan vuokraamalla.

Elinkeinotoimintaan tarkoitettujen tonttien vähäisestä määrästä johtuen tässä lausunnossa keskitytään jäljempänä vain asuntonttien luovutuksiin. Elinkeinotoimintaan tarkoitettujen tonttien osalta voitaneen kuitenkin todeta, ettei näihin tontteihin useinkaan kohdistu asuntotontteja vastaavaa kysyntää eikä aloitteessa esitetty kilpailuttamismenettely tämän vuoksi todennäköisesti soveltuisi laajemmalti näiden tonttien luovuttamiseen varsinkin, jos kaupunki haluaa harjoittaa aktiivista elinkeinopolitiikkaa.

Nykyisen käytännön keskeisiä etuja

Kaupungin tontinluovutusmenettely ja tontinluovutusperiaatteet ovat olleen vähäisin muutoksin voimassa vuosia. Menettelyt ja periaatteet ovat osoittautuneet varsin toimiviksi, ja ne ovat laajasti rakennusalan toimijoiden tiedossa. Tämä luo ennustettavuutta kaupungin tontinluovutukseen, joka puolestaan edistää rakennushankkeiden toteutumista ja lisää kiinnostusta kaupungin tontteja kohtaan. Tonttien hinnoitteluperiaatteiden osalta vuokralaisten (ja asukkaiden) yhdenvertaisen kohtelun kannalta olennainen tekijä on, että kaikkien tonttien hintoja määritettäessä noudatetaan samoja hinnoitteluperiaatteita. Näin on kiinteistötoimen näkemyksen mukaan meneteltykin.

Kaupunki varaa vuosittain tontteja asuntorakentamiseen noin 200 000 – 300 000 k-m² eli kymmeniä tai satoja tontteja. Tonttien suuresta määrästä johtuen suuri osa tonteista varataan ilmoittautumis- menettelyn jälkeen hakemusten perusteella suoravarauksin. Vain parhaiksi arvioidut tontit ja kaupunkikuvallisesti merkittävillä paikoilla sijoittuvat tontit luovutetaan kilpailuttamalla joko hinta- tai laatukilpailuin. Tonttien suoravaraukset pyritään kohdistamaan niille rakennuttajille, rakentajille, rakennuttajakonsulteille, ryhmärakennuttajille ja muille rakennusalan toimijoille, joiden esittämät hankkeet toteuttavat rahoitus- ja hallintamuodoltaan tai muulta sisällöltään (esim. asuntorakentamisen kehittämishankkeet) parhaiten kaupungin asettamia asuntopoliittisia tavoitteita. Nykyinen tontinluovutusmenettely tukee siis monipuolista ja kaupungin tavoitteita vastaavan asuntotuotannon toteutumista.

Tonttien maanvuokralla on säännellyssä omakustannusperusteisessa asuntotuotannossa suora vaikutus asukkaiden asumiskustannusten muodostumiseen, koska maanvuokra vaikuttaa asukkailta perittävään yhtiövastikkeeseen tai vuokraan. Kohtuuhintaisen asuntotarjonnan



turvaamiseksi onkin olennaista, että maavuokrien taso on säännellyssä asuntotuotannossa maltillista myös kantakaupungin ja sen läheisyyteen sijoittuvilla arvokkailla alueilla. Kohtuuhintainen vuokra- ja omistus-asuntotarjonta on kaupungin kilpailukyvyn kannalta keskeinen tekijä. Kohtuuhintaisella, laadukkaalla ja monipuolisella asuntotarjonnalla kaupunki pyrkii muun ohella ehkäisemään alueellista segregatiota, edistämään työvoiman liikkuvuutta sekä tasapainottamaan kaupungin väestörakennetta.

Tonttien markkinahinnat vaihtelevat voimakkaasti taloudellisten suhdanteiden mukaan. Kiinteistötoimen kokemuksen mukaan tämä korostuu erityisesti sijainniltaan parhaimpien tonttien osalta, joilla tonttien markkinahinta voi hyvinkin vaihdella +/- 50 % lyhyenkin ajanjakson sisällä. Lisäksi parhaimmilla alueilla tonttien mikrotason sijainnilla on usein suuri merkitys tontin oletetun arvon kannalta. Esimerkiksi samaan kortteliin sijoittuvien tonttien hintaero voi olla lähes 1 000 euroa/k-m² riippuen siitä, onko tontilla merinäköalaa vai ei.

Vaikka kaupungin maanvuokrien määrittelyssä huomioidaan erot tonttien ominaisuuksissa (sijainti, rakennettavuus jne.) ja osaltaan myös kiinteistöjen yleinen arvonkehitys, maanvuokrien määrittelyssä nämä erot ovat kiinteistömarkkinoihin nähden suuruusluokaltaan maltillisempia ja tapahtuvat usein markkinareaktioita hitaammin. Tämä lisää osaltaan kaupungin tontinluovutuksen ennustettavuutta, joka on rakennushankkeiden toteuttajien kannalta tärkeää ottaen huomioon hankkeiden hyvin pitkä läpivientiaika.

Aloitteen mukainen menettely ja sen haasteet

Aloitteessa esitetään, että kaupunki luovuttaisi jatkossa kaikki tontit tarjouskilpailulla tai huutokaupalla tonttien markkina-arvon selvittämiseksi.

Aloitteessa esitetty menettely merkitsisi huomattavaa muutosta nykyisiin tontinluovutus- ja -hinnoitteluperiaatteisiin. Käytännössä menettely merkitsisi sitä, että tontinvarauksissa ei ainakaan lähtökohtaisesti otettaisi huomioon laadullisia tekijöitä eikä kaupungin asuntopoliittisia tavoitteita. Menettely todennäköisesti vaikeuttaisi tällä tavalla kaupungin asuntopoliittisten ohjelmien toteuttamista.

Kilpailuttamismenettely ei sovellu valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon eikä valtion korkotuella toteutettavaan asumisoikeustuotantoon, koska näiden tonttien osalta korkeimman sallitun luovutushinnan (rakennusoikeuden arvon) määrittää ARA. Kilpailumenettely ei myöskään tukisi kohtuuhintaisen omistusasuntotuotannon, eli Hitas-tuotannon, toteuttamista. Kilpailutusmenettelyn kautta mahdollisesti erittäin korkeaksi muodostuvat Hitas-tonttien maanvuokrat voisivat nostaa Hitas-



asuntojen asumiskustannukset sääntelemättömän asuntotuotannon tasolle, jota ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Kiinteistötoimella ei ole tällä hetkellä resursseja kymmenien tai jopa satojen tonttien luovuttamiseksi tarjouskilpailulla tai huutokaupalla. Hintaperusteisen tarjouskilpailun järjestäminen edellyttää muun muassa tonttien hinnoitteluun vaikuttavien tekijöiden, kuten maaperäolosuhteiden ja muiden rakennuskustannusten muodostumiseen vaikuttavien seikkojen, tarkkaa selvittämistä ennen kilpailujen järjestämistä, jotta riitatilanteilta vältytään. On myös pidettävä todennäköisenä, ettei rakennusalan toimijoilla, kuten rakennusliikkeillä ja rakennuttajilla, ole kiinnostusta eikä resursseja osallistua vuosittain suureen määrään kilpailuja. Kilpailutus voisi myös johtaa siihen, että tontit keskittyisivät vain suurille rakennusalan toimijoille, joilla on parhaat taloudelliset resurssit korkeiden tarjousten tekemiseen. Edelleen kilpailutusmenettely voisi myös johtaa merkittäviin tonttihintojen vaihteluihin kulloisenkin kysyntätilanteen mukaan. Käytännössä sijainniltaan ja laadullisilta ominaisuuksiltaan täysin vastaaville tonteille voisi muodostua merkittävästi toisistaan poikkeavat hinnat ilman selkeitä objektiivisia perusteita. Tämä ei edistäisi asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.

Lopuksi

Kaupungin maaomaisuutta tulee hallinnoida kaikille kaupunkilaisille kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että kaupungin maaomaisuuteen sitoutuneelle pääomalle tulee saada kohtuullinen tuotto. Aloitteessa kuvattu kilpailutusmenettely saattaisi lyhyellä aikavälillä nostaa kaupungin maanvuokra- ja maanmyyntituloja jonkin verran, mutta menettelyn pitkän aikavälin vaikutukset ovat epäselvät ja niitä on hyvin vaikea ennustaa.

Kaupungin laaja maaomaisuus on kaupungin asuntopolitiikan toteuttamisen keskeinen väline. Asuntopoliittiset tavoitteet rajoittavat merkittävästi mahdollisuuksia luovuttaa asuntotontteja pelkästään tai edes pääosin hintakilpailuilla. Kaupungin tulevien vuosien asuntotuotanto painottuu erinomaisille kantakaupungin ja merenläheisyyteen sijoittuville alueille, esimerkiksi Jätkäsaareen ja Kalasatamaan. Näiden alueiden tontinluovutuksessa ja rakentamisessa noudatetaan kaupunginvaltuuston vahvistamia asuntopoliittisia tavoitteita. Kaupungin kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle asettamat tavoitteet edellyttävät, että myös näiltä alueilta luovutetaan tontteja mm. valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon ja Hitas-omistusasuntotuotantoon. Näiden tonttien hinnoittelun on oltava kohtuullista. Maltillinen tonttihinnoittelu edistää alueiden rakentumista.



Kaupungin tontinluovutusmenettely ja tonttihinnoitteluperiaatteet ovat nykyisellään varsin toimivia. Suuri osa vapaarahoitteiseen sääntelemättömään tuotantoon luovutettavista tonteista myydään jo nyt hintakilpailulla, jolloin tontista saadaan kulloinenkin paras mahdollinen hinta. Aloitteessa esitetty kilpailuttamismenettely ei sovellu ainakaan valtion tukemien eikä muuhun kohtuuhintaiseen säänneltyyn tuotantoon tarkoitettujen tonttien luovuttamiseen. Lisäksi menettely voisi johtaa merkittäviin alueellisiin ja alueen sisäisiin eroihin tontinvuokrissa sekä todennäköisesti heikentäisi kaupungin tontinluovutuksen ennakoitavuutta ja vaikeuttaisi kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista yleisesti. Kiinteistötoimella ei ole nykyisellään resursseja merkittävästi lisätä tonttien tarjouskilpailuja.

Edellä esitettyyn perustuen kiinteistölautakunta toteaa, ettei aloitteessa esitettyyn menettelyyn ole syytä ryhtyä. Mikäli kaupunginvaltuuston vuosittain kiinteistötoimelle asettamat maanmyyntitavoitteet säilyvät tulevaisuudessa viimevuosien tasolla, tarjouskilpailujen määrät tulevat todennäköisesti joka tapauksessa lisääntymään. Tällä tavoin saatavia hintatietoja voidaan pyrkiä hyödyntämään myös niiden tonttien hinnoittelussa, joiden luovutus ei perustu hintakilpailutukseen. Lisäksi tonttien markkina-arvon määrittelyssä voidaan hyödyntää olemassa olevia kauppahintatilastoja sekä kaupungin omia ja kaupungin ulkopuolisten tahojen laatimia asiantuntija-arvioita, kuten nykyisellään jo menetelläänkin.

Esittelijä

osastopäällikkö
Juhani Tuuttila

Lisätiedot

Sami Haapanen, kehittämislakimies, puhelin: 310 36437
sami.haapanen(a)hel.fi