



22.1.2013

§ 19

LAUSUNNON ANTAMINEN KAUPUNGINVALTUUTETTU KAUKO KOSKISEN YM.
ALOITTEESTA, JOKA KOSKEE ASUNTORAKENTAMISEN KUSTANNUKSIA HELSINGISSÄ
HEL 2012-013814

PÄÄTÖS

Rakennuslautakunta päätti antaa asiasta
kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Kohtuuhintainen asuntotuotanto on Helsingin tavoitteena.

Helsingin kaupunki on useissa tavoiteasetteluissa todennut kohtuuhintaisen asuntotuotannon yhdeksi tärkeistä tavoitteista rakentamisessa. Tämä on kirjattu mm. Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelmaan 2020. Kuten valtuustoaloite esimerkkiluvuin havainnollistaa kustannuseroja Helsingin ja muun maan välillä löytyy.

Valtuustoaloitteen esimerkkiluvut ovat ote Valtion asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) määrittämistä arava-asuntojen enimmäisrakennuskustannuksista. Tässä lausunnossa tulkitaan aloitteen koskevan asuntorakentamisen kustannuksia laajemmin.

Oleellista on myös määritellä kyseessä olevan nimenomaan rakennuskustannukset. Rakennuskustannukset koostuvat hankkeen pää- ja sivu-urakoiden urakkahinnoista sekä erillis- ja yleiskustannuksista. Erilliskustannuksiin sisältyvät tavara- ja tarvikehankinnat. Yleiskustannuksiin sisältyvät suunnittelupalkkiot sekä hankkeen rakennuttamis- ja rahoituskulut. Rakennuskustannuksia kattavampi käsite on hinta, joka on rahamäärä, joka maksetaan suoritteen toimittajalle. Se sisältää kustannusten lisäksi katteen, joka määräytyy markkinatilanteen mukaisesti.

Asuntotuotannon hinnanmuodostuksessa on yleisiä tekijöitä, kuten esimerkiksi:

- myyntihintojen ja katteiden määräävä asema
- maan hinta
- tontinluovutusvaiheessa tuotantoon sidotut kustannustekijät, esimerkiksi erisuuruiset osuudet alueellisen infrastruktuurin rakentamiseen
- haluttomuus tehdä muuta kuin vapaarahoitteista asuntotuotantoa

Rakennuslautakunta on tietoinen asuntotuotannon kohtuuhintaisuuteen liittyvästä tavoitteesta. Lautakunta samalla toteaa, että Helsingin seudun kohonneet rakennuskustannukset eivät johdu rakennusvalvonnan



22.1.2013

viranomaistoimista, eikä rakennuslautakunnalla ole juurikaan roolia tavoitteen toteuttamisessa. Kaikkien asuntotuotantohankkeiden käsittely on yhdenvertaista riippumatta rahoitus- tai omistuspohjasta. Toisaalta – käänteisesti ajatellen – rakennusvalvontaviranomaisella ei myöskään ole mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeiden rahoitusmallivalintoihin.

Asuntotuotannon kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä on tutkittu eri tahoilla.

Valtioneuvoston 14.2.2008 tekemä periaatepäätös valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi on taustalla asuntoministeri Jan Vapaavuoren 1.4.2008 asettaman rakentamisen normitalkoiden projektiryhmän perustamiselle. Normitalkoilla kerättiin kautta maan tietoa asuntotuotannon kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä ajatellen mahdollisia kaava- tai Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten vaikutusta asuntorakentamisen kustannuksia kohottavina tekijöinä. Todettiin, että merkittävin yksittäinen kustannustekijä on väestönsuojarakentaminen. Normitalkoiden jälkeen toteutetun pelastuslainsäädännön uusimistyön yhteydessä rakennusvalvontojen kanta ja esitys oli, että väestönsuojarakentamisesta tulee luopua. Esitys ei sellaisenaan toteutunut. Väestönsuojien rakentamisen pinta-alallista alarajaa nostettiin, joskaan ei siinä määrin, mitä lakiluonnoksen lausuntopyyntöön tehdyissä kannanotoissa toivottiin. Helsingin uudisasuntotuotannon kustannuksiin muutoksilla ei ollut olennaista vaikutusta. Yksittäisetkin asuntotuotantokohteet ovat laajuudeltaan luokkaa, johon väestönsuojan rakentamisveloitteen pinta-alallinen alaraja ei vaikuta – puhumattakaan aluerakentamisesta suurine tonttitehokkuuksineen.

Helsingissä eri hallintokuntien yhteistyönä tutkittiin vuosien 2011–12 aikana asuntotuotantokaavojen toteuttamiskelpoisuutta. Painopisteeksi työssä muodostui kustannustarkastelu. Myös vaikutuksia rakentamiskatauluihin selvitettiin. Jatkotyöskentelyyn ohjaava raportti valmistui 27.6.2012 ja on tuorein asiaa käsitellyt selvitys Helsingissä. Todettavissa oli, että Helsingille tyypillisiä rakentamiskustannuksiin vaikuttavia tekijöitä on kaksi:

- maaperäolosuhteet ovat vaikeat. Käytännössä parhaat rakennuspaikat on rakennettu. Rakennettaviksi on suunniteltu esimerkiksi teollisuuden jättömaata sekä liikennealueita. Maaperä on usein saastunutta tai melu-, värinä- ja hiukkaspitoisuudet tasoilla, jotka eivät täytä terveellisen ja turvallisen asuinympäristön vaatimuksia. Selvitykset sekä rakenteelliset ja ympäristöratkaisut vaikuttavat kustannuksiin ja aikatauluihin
- paikoituksen rakentaminen. Asemakaavojen velvoittamien autopaikkojen määrä on rakennushankkeisiin ryhtyneiden taholta



22.1.2013

usein koettu suureksi. Paikoitusratkaisut ovat hintavia erityisesti toteutettaessa asemakaavoissa enenevässä määrin edellytetyä maanalaista rakentamista.

Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelmassa 2020 todetaan pääkaupunkiseudun ja muun maan asumiskustannusten eron oleelliseksi syyksi tuotantotekijöiden niukkuus Helsingin seudulla. Ammattitaitoisen työvoiman saaminen on jo pitkään ollut seudun ulkopuolelta tulevan tilapäisen työvoiman varassa. Toteutusohjelmassa todetaan myös, että väestönkasvu ja asuntokoon pieneneminen on aiheuttanut asuntojen kysynnän kasvun, johon asuntotuotanto ei ole pystynyt vastaamaan ja asuntojen hinnat ovat nousseet.

Helsingin eri hallintokuntien yhteiseen Kerrostalojen kehittämissuunnitelmaan liittyen on vuonna 2008 laadittu Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa (VTT) selvitys asuntokerrostalojen rakentamiseen liittyvien kehittämistoimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista. Selvityksessä otetaan kantaa mm. määräysten ja niiden tulkinnan muutoksien kustannusvaikutuksiin, esimerkkeinä energiatalous ja esteettömyys. Energiataloudellisuudesta todetaan mm. että energiaa säästävän rakentamisen aiheuttama lisäkustannus on vähäinen suhteessa käyttöaikana saavutettaviin suuriin säästöihin. Esteettömyyden osalta todetaan, että suunniteltaessa asunnot esteettöminä liikkumiseen varattavat tilat lisääntyvät, mutta tuodaan esiin, että rakennuskannan tulee tulevaisuudessa palvella entistä paremmin seniorikansalaisia sekä toiminnoiltaan rajoittuneita väestöryhmiä, ja selvitys korostaa esteettömyyttä nimenomaan sosiaalisessa asuntotuotannossa.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on vuonna 2008 laatinut Selvityksen esteettömyysvaatimusten vaikutuksista asuinkerrostalojen rakentamiseen (julkaisu 2008:12). Selvitykseen sisältyy mm. esteettömyysratkaisujen vertailua Suomessa ja Pohjoismaissa. Yhtenä oleellisena loppupäätelmänä todetaan, että vaikeassa maastossa ja tiiviisti rakennettaessa, kuten Helsingissä, maasto-olosuhteiden tutkiminen kaavoituksen yhteydessä on erityisen tärkeää. Täten olisi löydettävissä maasto-olosuhteista johtuvat ja lisäkustannuksia aiheuttavat ongelmat esteettömyysmääräysten toteuttamiselle.

Talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisussa Asuntokerrostalojen rakentamisen ohjauksen kustannustarkasteluja (julkaisu 6/2009) on tarkasteltu asuinkerrostalojen rakentamiskustannuksia tila- ja rakennusosatasolla. Tämän raportin yhteydessä tarkasteltujen kaavamerkintöjen ja määräysten aiheuttamat lisäykset rakennusten hankintahinnoissa eivät osoittautuneet erityisen huomattaviksi verrattuina esim. huonon maape-



22.1.2013

rän tai kalliin pysäköintiratkaisun järjestämisestä aiheutuviin lisäkustannuksiin. Asukkaiden yhteistiloista on todettu, että yhteistilojen karsimisella saavuttavissa olevat kustannussäästöt eivät ole erityisen huomattavia verrattuna yhteistilojen puuttumisen aiheuttamaan asuinympäristön laadun heikkenemiseen.

Yhteenvedona on todettavissa, että asuntotuotannon merkittävimmät kustannustekijät syntyvät kaavoitusvaiheessa. Lakisääteisen rakennusvalvontatyön käynnistymisen aikaan ei oleellisiin kustannustekijöihin ole enää mainittavaa vaikutusmahdollisuutta.

Säädösten tulkinnassa on eroja yhä vähemmän.

Rakentamiseen liittyvät määräykset ja niiden tulkinnat on julkisessa keskustelussa koettu suunnittelua, viranomaistyötä sekä varsinaista rakentamista hankaloittavina osatekijöinä. Lain, asetusten sekä määräysten uudistuminen ilman yhtäaikaan annettavaa ohjeistusta erityisesti asioissa, joissa on harkinnanvaraa, tuottaa vääjäämättä siirtymäajan, jolloin käytännön sovellukset saattavat vaihdella.

Ongelma on tiedostettu ja tästä seuraten koko 2000-luvun ajan on tehty aluekeskusvetoisesti yhteistyötä yli kuntarajojen yhteisten tulkintojen rakentamiseksi. Ympäristöministeriö katsoo asian yhdeksi tärkeimmistä tekijöistä rakennusvalvontaa kehitettäessä. Vahvoja aluekeskuksia, joissa tulkintoja on tarkistettu ja yhdenmukaistettu ovat olleet mm. Kuopion, Oulun ja Turun seutukunnat sekä erityisesti uusimpana pääkaupunkiseudun yhteistyö, nk. PKS-työ (www.pksrava.fi).

Valtakunnallinen yhteistyö on yhtäaikaan käynnissä seutukuntien seurattessa ja hyödyntäessä toistensa työtä. Tiedonvälitys on avointa. Yhdenmukaista tulkinnallisuutta on saatu mm. paloturvallisuusmääräyksissä sekä energiatehokkuuden laskentamenetelmissä. Havaittavissa on, että käynnistyneestä yhteistyöstä seuraten tulkintaeroja ei lyhyellä aikatahtimella juurikaan tule lisää. Selkeiden määräysten noudattamisessa ei eroavuutta ole.

Kustannuserojen selvittäminen tuo pohjaa keskustelulle ja auttaa viranomaistoiminnan kehittämisessä

Valtuustoaloitteessa esitetään, että tehtäisiin selvitys siitä, miksi Helsingissä asuntorakentamisen kustannukset ovat muuta maata korkeammat. Edellä on mainittu tekijöitä, jotka johtavat Helsingissä kustannusten kasvamiseen. Kuitenkin vasta ulkopuolisen vertailevan selvitystyön myötä saataisiin tietoja siitä, mitkä eritellyt rakentamisen koko-



22.1.2013

naiskustannusten osat aiheuttavat merkittävimmät kustannuslisät, suhteessa muun maan rakentamiseen. Rakennusvalvonnalla ei ole tiedossa, että tällaista vertailevaa tutkimusta olisi tehty. *Rakennuslautakunta kannattaa esitettyä ajatusta selvittää kustannuserot.*

Kustannuseroista saatava tarkempi tieto loisi asiapohjaa pääkaupunkiseudun korkeista asumiskustannuksista käytävälle keskustelulle. Selvityksen avulla saatava tieto antaisi ehkä myös asuntotuotannon valmistelytyöhön ohjausvälineitä, joissa kustannustietoisuus olisi aiempaa paremmin mukana.

Mikäli selvitystyön teettäminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, on tehtävänanto mietittävä huolella. Vertailukelpoisen ja puolueettoman tiedon saaminen asuntorakentamisen eritellyistä kustannuksista on haasteellista. Lopputuloksen hyödynnettävyyden kannalta oleellista on paitsi pyrkiä erittelemään ja kohdentamaan kaupunkien väliset kustannuserotekijät myös analysoida kustannuserokohtaisesti sitä, mistä löydetyt yksittäiset erot aiheutuvat.

Pöytäkirjanote kaupunginhallitukselle

Lisätiedot:

Lauri Jääskeläinen, virastopäällikkö, puhelin 310 26220

Ulla Vahtera, arkkitehti, puhelin 310 26324

Hannu Litovuo, arkkitehti, puhelin 310 26345

Liite

Päätöksen perustelut