

Helsinki

KYMP/MAKA
Maaomaisuuden kehittä-
minen ja tontit

TONTINLUOVUTUSLINJAUSTEN TAUSTAT, LÄHTÖKOHDAT JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

29.1.2019

Sisällys

	1
	1
1. TAUSTAA JA LÄHTÖKOHDAT	3
1.1. Yleistä maapoliittisista linjauksista	3
1.2. Tontinluovutuksesta yleisesti	3
1.3. Kaupungin tontinluovutuksen oikeudelliset lähtökohdat	4
1.4 Tontinluovutustoiminnan nykykäytännöt lyhyesti	6
1.4.1 Yleistä	6
1.4.2 Asuntotonttien luovutuksesta	7
1.4.3 Yritystonttien luovutuksesta	8
1.5 Tontinluovutuksen tilastot ja tontinluovutuksen merkitys kaupungin taloudelle	9
1.5.1 Yleistä	9
1.5.2 Asuntotonttien luovutus	9
1.5.3 Yritystonttien luovutus	10
1.5.4 Kaupungin maanomistus ja sen kehitys	11
1.5.5 Tontinluovutustulot	11
1.5.6 Tontinluovutustulojen merkitys kaupungin taloudelle	12
2. HELSINGIN UUDET TONTINLUOVUTUSLINJAUKSET JA NIIDEN YLEISET PERUSTELUT	14
2.1 Linjausten valmistelu ja tehdyt selvitykset	14
2.1.1 Valmistelun lähtökohdat ja tavoitteet sekä rajaukset	14
2.2. Tontinluovutuslinjausten pääkohdat ja keskeiset muutokset nykykäytäntöön sekä niiden perustelut	16
2.2.1 Yleistä	16
2.2.2 Tonttien varaajien valinta ja tontinluovutusmenettelyt	17
2.2.3 Tonttien luovutustapa	18
2.2.3.1 Yleistä	18
2.2.3.2 Näkökohtia tonttien luovutustavan valinnasta	20
2.2.3.3 Tontinluovutustapaa koskevat linjaukset	24
2.2.4 Tonttihinnoittelu	25
2.2.4.1 Tonttihinnoittelun vaikutus asumisen hintaan	26
2.2.5 Soveltamisohje ja sen pääkohdat	29
3. TONTINLUOVUTUSLINJAUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	30
3.1 Tontinluovutuslinjausten vaikutuksista yleisesti sekä niiden vastaavuus kaupunkistrategiaan	30
3.2 Vaikutus kaupungin maaomaisuudesta saamiin tuloihin	34
4. LOPUKSI	36

1. Taustaa ja lähtökohdat

1.1. Yleistä maapoliittisista linjauksista

Maapoliitiikan katsotaan perinteisesti käsittävän ne toimenpiteet, joita julkinen valta käyttää maanhankintaan ja maan luovutukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan maapoliittikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Yleisesti hyväksytyinä maapoliitiikan tavoitteina on Suomen kunnissa pidetty mm. taloudellisen ja tehokkaan yhdyskuntarakenteen turvaamista, maahinnan tason kohtuullisuuden ja vakauden ylläpitoa, kiinteistömarkkinoiden toimivuuden edistämistä sekä yhdenvertaisuuden toteuttamista.

Onnistuneella maapoliitikalla on huomattava merkitys kaupungin yhdyskuntarakenteen kehitykselle, strategisten linjausten toteuttamiselle sekä kaupungin taloudelle. Maapoliittisille toimenpiteille on leimallista prosessien pitkäkestoisuus ja maapoliittiset toimenpiteet ovatkin usein kestoaltaan valtuustokauden ylittäviä. Maapoliitiikan onnistumisen edellytyksiä ovat siten erityisesti johdonmukaisuus ja pitkäjänteisyys sekä eri toimijoiden (esim. maanmyyjien) yhdenvertainen kohtelu myös pidemmällä aikavälillä.

Kaupungin käytössä olevat maapoliitiikan keinot perustuvat osin lakiin ja osin kaupungin yksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin, mitkä tukevat toisiaan. Lakiin perustuvia keinoja ovat esimerkiksi maan lunastus ja kunnan etuosto-oikeus. Yksityisoikeudellisia toimenpiteitä ovat puolestaan esimerkiksi vapaaehtoinen maanhankinta kaupoin sekä tontinluovutus.

Kaupunkistrategian mukaan valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet. Kaupunkistrategian mukaisesti kaupunkiympäristön toimiala on yhteistyössä kaupungin kanslian kanssa ryhtynyt valmistelemaan Helsingin kaupungin maapoliittisia linjauksia. Valmistelu jakautuu siten, että ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan nyt käsiteltävät kaupungin tontinluovutusta koskevat linjaukset. Toisessa vaiheessa valmistellaan kaupungin maanhankintaa ja muita maapoliittisia toimenpiteitä koskevat linjaukset.

1.2. Tontinluovutuksesta yleisesti

Kaupungin tontinluovutus on osa maaomaisuuden kehittämisprosessia ja maapoliittikkaa. Tontinluovutus sijoittuu prosessin loppupäähän ja sitä ovat usein edeltäneet maanhankinta, yleis- ja asemakaavoitus, kunnallisteknisten järjestelmien ja esirakentamisen suunnittelu sekä rakentamiskelpoiseksi saattamiseen tähtäävät työt.

Tontinluovutusprosessi itsessään jakautuu pääsääntöisesti kolmeen toisinaan seuraavaan vaiheeseen, joita ovat (1) neuvottelu-/kilpailuvaihe, (2) varausvaihe sekä (3) tontin lopullinen luovuttaminen (pitkäaikainen maanvuokraus tai myynti). Prosessi vastaa Suomen kunnissa yleisesti noudatettua ja hyväksi koettua käytäntöä.

Helsinki omistaa pitkäjänteisen maanhankintansa ansiosta noin 65 % hallintoalueensa maa-alasta. Kaupunki onkin alueensa merkittävin tontinluovuttaja sillä karkeasti noin 60–70 % vuosittain luovutetusta rakennusoi-keudesta on kaupungin luovuttamilla tonteilla. Tämä antaa Helsingille Suomen oloissa poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet tontinluovutuksen kei-noon toteuttaa päättämäänsä asunto- ja elinkeinopolitiikkaa sekä ohjata kaupungin kehittämistä strategioidensa mukaisesti.

Kaupungin suuri maanomistus on myös merkittävä tulonlähde, maanmyyn-nistä- ja vuokrauksesta saatavien tulojen ollessa nykyisellään runsaat 300 miljoonaa euroa vuodessa. Tulot vastaavat runsaan kahden prosenttiyksikön kunnallisverotuottoa. Hallituksen kaavaileman Sote-uudistuksen mah-dollisesti toteutuessa kaupungin maaomaisuudestaan saamien tulojen suhteellinen painoarvo kaupungin tulonlähteenä nousisi entisestään. Yli 9 000 maanvuokrasopimuksen sopimuskanta on myös Suomen suurimpia.

Tontinluovutustoiminnan laajuudesta johtuen tontinluovutuksen variaatioi-den ja erilaisten rakennushankkeiden kirjo Helsingissä on poikkeuksellisen laaja. Tontteja luovutetaan niin omakotirakentamiseen kuin Suomen suu-rimpia rakennushankkeita varten. Tämä lisäksi Helsingin tonttimarkkinoita kuvaa poikkeuksellisen suuret kysyntä- ja hintaerot eri alueiden välillä. Hel-sinkiin sijoittuu käytännössä Suomen halutuimmat ja kalleimmat asunto- ja toimitilatontit, mutta monilla alueilla tonttien kysyntä ja hinnat ovat vain murto-osa kalleimpiin ja halutuimpiin alueisiin verrattuna. Kalleimmilla alu-eilla tonttien hintaerot korostuvat myös alueen sisällä tonttikohtaisista omi-naisuuksista riippuen. Edellä mainitut tekijät edellyttävät kaupungin tontin-luovutukselta joustavuutta, sillä kategorisesti kaikkiin tilanteisiin ja kaikille alueille soveltuvia tontinluovutusikäytäntöjä on vaikea tai jopa mahdotonta luoda.

Asuntotonttien kysyntä on ollut noin 10 vuoden ajan erittäin voimakasta eri-tyisesti kerrostalotonttien osalta. Kysyntään ovat vaikuttaneet hyvän yleisen taloudellisen suhdanteen lisäksi muun muassa alhainen korkotaso sekä kaupungistuminen, mitkä ovat lisänneet asuntojen kysyntää sekä asuntosi-joitamisen houkuttelevuutta. Myös toimitilatonttien kysyntä on ollut viime vuosina poikkeuksellisen voimakasta, mutta kysyntä on asuntotontteihin nähden huomattavan paikallista. Käytännössä voimakas kysyntä kohdistuu vain muutamille alueille hyvien liikenneyhteyksien ääreen. Mikäli taloudelli-set suhdanteet säilyvät hyvällä tasolla, oletettavaa on, että asunto- ja toimi-tilatonttien kysyntä säilyy korkealla tasolla myös lähivuosina. Kaupungin tu-leekin huolehtia, että se pystyy vastaamaan tähän kysyntään riittävällä kaa-voituksella ja rakentamiskelpoisten tonttien tarjonnalla.

1.3. Kaupungin tontinluovutuksen oikeudelliset lähtökohdat

Kaupungin tontinluovutus on kaupungin harjoittamaa yksityisoikeudellista toimintaa ja kaupungin itselleen vapaaehtoisesti ottama tehtävä. Tontin-luovutus ei siis ole lakiin perustuvaa viranomais toimintaa, ja kaupungilla on siten perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon perusteella mahdol-lisuus päättää vapaasti omaisuutensa käytöstä eli siitä, luovuttaako kau-punki tontteja ja miten se tontteja luovuttaa.

Kaupungin tulee kuitenkin tontinluovutustoiminnassa huomioida hyvälle hallinnolle lainsäädännössä asetetut vaatimukset kuten yhdenvertaisuus, avoimuus sekä luottamuksensuoja. Millään taholla ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta saada tonttia kaupungilta, eikä mikään taho siten voi näiden periaatteiden perusteella oikeusteitse tehokkaasti vaatia tontin luovuttamista itselleen. Tästä huolimatta on huomionarvoista, että kaupunkia sitovat ne periaatteet ja käytännöt, joilla kaupunki tontteja luovuttaa. Poikkeukset tavanomaisesta luovutuskäytännöstä ja periaatteista ovat mahdollisia, mutta niille tulee päätöksenteossa esittää objektiivisesti hyväksyttävät perusteet. Mainittu koskee myös olemassa olevien käytäntöjen sekä periaatteiden muuttamista.

Kuten edellä on todettu, kaupungin tontinluovutus on yleensä kolmivaiheinen prosessi. Tontin lopullista luovuttamista, eli pitkäaikaista vuokrausta tai myyntiä edeltää usein tontinvaraus. Tontinvaraus on kaupungin yksipuolinen päätös/ilmoitus siitä, ettei se tule varausaikana luovuttamaan tonttia muulle kuin tontin varaajalle edellyttäen, että varauksensaaja noudattaa varausehtoja. Varausehdot ovat pitkälti kaupungin vapaasti määriteltävissä. Tontinvarauksella on erityisesti merkitystä kaupungin tahtotilan ilmaisuna ja hankkeen alkuvaiheen suunnittelua ohjaavana päätöksenä. Kaupungilla ei kuitenkaan ole pelkästään varauksen perusteella oikeudellista velvollisuutta lopullisen luovutussopimuksen tekemiseen, mistä päätetään aina erikseen. Varatun tontin luovuttaminen varausaikana muulle kuin tontin varaajalle tai varauksen päättäminen ilman hyväksyttäviä perusteita voi kuitenkin ainakin periaatteessa synnyttää kaupungille korvausvastuun esim. turhiksi jääneistä suunnittelukustannuksista. Kaupungilla on mahdollisuus rajata tätä vastuuta varausehdoin.

Varausvaiheen jälkeen tapahtuvaa tontin myyntiä sääntelee maakaari ja maanvuokrausta maanvuokralaki. Molempien lakien lähtökohtana on osapuolten laaja sopimusvapaus, jota rajoittavat ainoastaan laeissa määritellyt muotomääräykset sekä nimenomaisesti kielletyksi säädetty ehdot. Kaupungilla on siten pääsääntöisesti mahdollisuus sisällyttää luovutussopimusiin kaikki tarpeelliseksi katsomansa ehdot.

Kaupungin tulee tonttihinnoittelussa noudattaa kuntalain (130 §) säädöksiä sekä muita kiellettyä valtiontukea koskevia määräyksiä, jotka edellyttävät tonttien hinnoittelulta markkinaehtoisuutta. Markkinaehtoisuus varmistetaan joko avoimella tarjouskilpailulla tai puolueettoman arvioijan tekemällä arviolla.

Kaupungin tontinluovuttamista koskevasta päätöksestä (esim. myyntipäätös) on kuntalain perusteella valitusoikeus asianosaisella, eli sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsenellä. Käytännössä tontinluovutuksessa asianosaisena on vain se taho, joka on päätöksen kohteena (esim. luovutuksensaaja). Päätöksenteokoinstanssista riippuen valitustienä on ensivaiheessa oikaisuvaatimus asianomaiselle toimielimelle tai kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voi hyväksyessään valituksen ainoastaan kumota tehdyn päätöksen, eikä se siten voi määrätä kunnan päätöksen kumoamisen jälkeen tehtävän uuden päätöksen sisällöstä. Hallinto-oikeusprosessissa ei voida myöskään määrätä esimerkiksi vahingonkorvauksista.

Sopimussuhdetta (kiinteistönkauppa tai maanvuokrasopimus) koskevat riidat käsitellään puolestaan yleisissä tuomioistuimissa nostamalla kanne kiinteistön sijaintipaikkakunnan käräjäoikeudessa.

1.4 Tontinluovutustoiminnan nykykäytännöt lyhyesti

1.4.1 Yleistä

Helsingin tontinluovutustoiminnan yleisenä tavoitteena on pidetty kysyntään nähden riittävää ja kohtuullisesti hinnoiteltua tonttitarjontaa. Tontinluovutus-toimintaa ja sen painopisteitä ovat ohjanneet kaupungin ylemmän tason strategiset tavoitteet, niitä koskevat toimenpideohjelmat (esim. AM-ohjelma), talousarvioiden yhteydessä hyväksytyt euromääräiset ja toiminnalliset tavoitteet sekä eri aikoina luottamusmieselimissä tehdyt tontinluovutusta koskevat periaatepäätökset. Tontinluovutusprosessin sekä nykyisen ja viime vuosien tontinluovutustoiminnan kannalta olennaisia päätöksiä ovat:

- Kvsto 1.10.1980
Maanvuokran määrittelyssä noudatettavat tuottovaatimukset asunto- ja muille tonteille
- Kvsto 20.4.1994 ja 27.8.1997
Maanmyynnin yleisperiaatteet
- Khs 14.10.2002
Periaatteet mm. kiinteistöjen luovuttamisesta kaupungin ulkopuolisille
- Khs 1.3.2010
Vapaarahoitteisten ja 10 vuoden korkotukilainalla rahoitettavien vuokra-asuntotonttien myyntiperiaatteet (osto-optio)
- Kvsto valtuustokauden 2013-2016 strategia sekä kvston talousarviossa vuosille 2014-2017 asettamat sitovat tavoitteet maanmyynnille (100 milj. euroa/v)
- Khs 16.6.2014
Maanmyynnin edistämisen periaatteet vuosille 2014 -2018
- Kvsto 25.3.2015
Uudelleen vuokrattujen asuntotonttien myynti vuokralaisille

Kokonaisvaltaisia luottamusmieselimissä hyväksytyjä tontinluovutusta koskevia periaatelinjauksia ei kuitenkaan ole, ja tontinluovutustoiminta onkin perustunut monelta osin vuosien saatossa hioutuneisiin käytänteisiin sekä viranhaltijatasolla annettuihin ohjeisiin. Tämä on ollut omiaan heikentämään kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuutta.

Asuntotonttien varaamisesta päättää nykyisellään kaupunginhallitus ja yritystonttien varaamisesta kaupunginhallituksen elinkeinojaos. Tonttien myymisestä päättää viranhaltija, kaupunkiympäristölautakunta, kaupunginhallitus tai kaupunginvaltuusto kukin euromääräisesti määriteltyjen toimivaltarojen puitteissa. Viranhaltija päättää maanvuokrauksesta, kun vuokra-aika

on enintään 30 vuotta ja luovutettava rakennusoikeus on enintään 3 000 k-m². Tätä isompien kohteiden vuokrauksesta päättää kaupunkiympäristölautakunta, mikäli vuokra-aika on enintään 30 vuotta. Vuoka-ajan ylittäessä 30 vuotta, tontin vuokraamisesta/vuokrauksessa noudatettavista periaatteista päättää kaupunginvaltuusto.

1.4.2 Asuntotonttien luovutuksesta

Asuntotonttien luovutusta ohjaa erityisesti kaupunginvaltuuston hyväksymä AM-ohjelma, joka määrittelee asuntotonttien luovutuksen määrälliset tavoitteet, tavoitteet asuntotuotannon rahoitus- ja hallintamuotojakaumalle sekä muut tontinluovutuksella edistettävät asuntotuotannon laadulliset tavoitteet. Tavoitteita konkretisoidaan talousarviossa. Asuntotonttien luovutuksen osalta vuoden 2018 sitova määrällinen tavoite on 380 000 k-m². Vuodelle 2019 sitova tavoite on noussut tasolle 400 000 k-m². Asuntotonttien luovutukselle talousarviossa asetetut sitovat tavoitteet ovat nousseet vuodesta 2013 vuoden 2019 (todennäköiseen) sitovaan tavoitteeseen nähden yli 70 %.

Asuntotonteista pääosa luovutetaan vuonna 2016 hyväksytyyn AM-ohjelman tavoitteiden mukaisesti säänneltyyn asuntotuotantoon, jonka osuus on noin 55 % asuntotuotannosta. Sääntelemättömän asuntotuotannon osuus on puolestaan noin 45 %. Aiempina vuosikymmeninä kaupunki luovutti käytännössä kaikki asuntotontit vuokraamalla aina 90-luvun puoliväliin saakka. Laman seurauksena asuntotontteja alettiin kuitenkin luovuttaa myös myymällä ja myyntimäärät ovat tämän jälkeen vaihdelleet. Nykyisellään säänneltyyn asuntotuotantoon tarkoitetut tontit luovutetaan kaupunginhallituksen kesäkuun 2014 periaatepäätöksen mukaisesti vuokraamalla ja sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitetut tontit myymällä. Sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitettuja tontteja on kuitenkin voitu luovuttaa myös vuokraamalla, jos se on ollut esimerkiksi asuntohankkeen talouden kannalta perusteltua.

Kaupunki vuokraa asuntotontit pääsääntöisesti noin 60 vuoden pituisin maanvuokrasopimuksin. Asuntotonttien maanvuokra on 4 % tontin laskennallisesta arvosta. Tonttien laskennallisen arvon määrittäminen perustuu tontin rakennusoikeuteen ja rakennusoikeudelle määritettävään yksikköhintaan (euroa/k-m²). Rakennusoikeuden hinnoittelussa on käytössä kolmiportainen hinnoittelu, jossa keskitason muodostaa Hitas-tontit (ns. Hitas-taso). Sääntelemättömään asuntotuotantoon luovutettavien tonttien rakennusoikeuden yksikköhinta on noin 10-30 % alueen Hitas-tonttien tasoa korkeampi ja valtion tukemaan tuotantoon luovutettavien tonttien hinta 20 % alueen Hitas-tonttien tasoa alhaisempi. Valtion tukemaan tuotantoon luovutettavien tonttien hintataso saavutetaan myöntämällä hankkeelle 20 % määräaikainen alennus, jonka jälkeen maanvuokra nousee edellä mainitulle ns. Hitas-tasolle. ARA määrittelee vuosittain valtion tukemassa asuntotuotannossa noudatettavat rakennusoikeuden enimmäishinnat ja näin kaupungin asuntotonttien hinnoittelu tulee vielä nykyisellään sidotuksi valtion tukemassa tuotannossa noudatettaviin hintoihin ja niiden kehitykseen.

Kaupunki varaa pääosan asuntotonteista erikseen vireille kuulutettavan kerran vuodessa järjestettävän yleisen asuntotonttihaun kautta. Tontinva-

raajien valinta perustuu hakemuksiin ja hakijoiden kanssa käytyihin neuvotteluihin. Suurin osa yleiseen asuntotonttihakuun sisällyneistä tonteista on varattu säänneltyyn asuntotuotantoon, mutta erityisesti 2010-luvun alkupuolella tontteja varattiin uusien Jätkäsaaren ja Kalasataman projektialueiden avauduttua hakemusten perusteella runsaasti myös sääntelemättömään asuntotuotantoon.

Yleisten asuntotonttihakujen lisäksi kaupunki on varannut asuntotontteja monipuolisesti erilaisilla kilpailuilla ja hakumenettelyillä erityisesti sääntelemättömään asuntotuotantoon. Hintakilpailuja on käytännössä järjestetty vain arvokkaimmiksi arvioiduilla tonteilla muun ohella, koska näiden tonttien hinnat eivät nosta tonttien yleistä hintatasoa. Muut sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitetut tontit on pääsääntöisesti varattu laatuperustein ratkaistavilla kilpailuilla, jolloin tonttihinta on määritetty etukäteen. Lisäksi yksittäisiä tontteja on voitu varata suoravarauksin ilman hakua tai kilpailua erityisin perustein. Käytännössä tontteja on varattu suoravarauksin vain erilaisille kehittämishankkeille sekä täydennysrakentamisen edistämiseksi jo rakennettujen tonttien vuokralaisille tai näiden valitsemille kumppaneille.

Tontit, joille ei erikseen vireille kuulutetussa tonttihaussa tai kilpailussa löydetä varaajaa, siirretään nykyisellään ns. jatkuvaan tonttihakuun. Nämä tontit ovat kenen tahansa haettavissa kaupungin internetsivuilla.

Asuntotonttien luovutuksen tunnuslukuja on käsitelty jäljempänä.

1.4.3 Yritystonttien luovutuksesta

Yritystonttien luovutusta ohjaavat erityisesti kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet. Yritystonttien luovutukselle ei kuitenkaan ole talousarviossa tai muutoin asetettu määrällistä tavoitetta, koska yritystonttien kysyntä on erittäin suhdanne- ja paikkasidonnaista. Yritystonttien luovutuksen yleisenä tavoitteena onkin pidetty sitä, että kaupungilla on lähtökohtaisesti tarjota tontteja kaikille yrityksille, jotka ovat kiinnostuneita sijoittumaan tai toteuttamaan investointeja Helsinkiin.

Yritystontit on aiempina vuosikymmeninä luovutettu pääasiassa vuokraamalla, mutta erityisesti toimistokäyttöön tarkoitettuja tontteja on luovutettu elinkeinopoliittisin perustein myös myymällä. Tähän ovat vaikuttaneet muun ohella toimitilamarkkinoilla toimivien institutionaalisten ja muiden sijoittajien käytännöt. Tontin ostomahdollisuus on jo pidempään ollut edellytys rahoitus- ja investointipäätöksen tekemiseksi. Kaupunginhallituksen kesäkuun 2014 periaatepäätöksen mukaisesti toimisto- ja hotellitontit sekä muut kaavallisesti loppuun jalostetut toimitilatontit luovutetaan nykyisellään ensisijaisesti myymällä. Vaihtoehtoisesti on voitu käyttää myös vuokrausta ostoptioin. Lisäksi periaatepäätöksen mukaan jo rakennettujen toimitilatonttien maanvuokralaisille on tarjottu mahdollisuutta tontin ostamiseen.

Vuokraamalla luovutettavia yritystontteja ovat nykyisellään muun muassa teollisuus- ja varastotontit, kioski- ja ravintolatontit, päivittäistavarakaupan tontit ja muut vastaavat tontit, joita ei voida pitää kaavallisesti loppuun jalostettuina. Vuokra-aika näillä tonteilla on pääsääntöisesti 30 vuotta. Yritystonttien maanvuokra on 5 % tontin laskennallisesta arvosta. Tontin lasken-

nallinen arvo perustuu tontin rakennusoikeuteen ja sille määritettävään rakennusoikeuden yksikköhintaan, joka perustuu yritystonteilla arvioitavissa olevaan rakennusoikeuden markkina-arvoon.

Valtaosa yrityskäyttöön luovutettavista tonteista varataan ns. jatkuvan tonttihaun kautta hakemuksiin sekä käytyihin neuvotteluihin perustuen. Jatkuvassa haussa olevat tontit ovat kaikkien kiinnostuneiden haettavana kaupungin internetsivuilla. Tontteja on kilpailutettu vain poikkeustapauksissa, koska tonttien kysyntä on pitkään ollut vähäistä ja käytännössä kaupungilla on ollut tarjota tontteja lähes kaikille toimijoille, joiden hanke vastaa kaupungin elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin. Mikäli yksittäiseen tonttiin on kohdistunut enemmän kiinnostusta, tontin varaajien valinnassa on priorisoitu niitä hankkeita, jotka toteuttavat parhaiten kaupungin elinkeinopoliittisia tavoitteita sekä alueen maankäytölle asemakaavassa asetettuja tavoitteita (esim. investoinnin tuoma työpaikkamäärä, toiminnan soveltuvuusalueelle jne.).

Jatkuvan tonttihaun lisäksi yritystonttien osalta tontteja on voitu varata myös hakemusten perusteella suoravarauksin kumppanuuskaavoitusta ja kehittämishankkeita varten sekä muutoin painavin elinkeinopoliittisin perustein. Näin on pyritty kannustamaan eri rakennusalan toimijoita aktiivisesti yhteistyössä kaupungin kanssa etsimään uusia toimitilarakentamisen mahdollisuuksia. Näin syntyvät kehittämishankkeet edistävät puolestaan kaupungin elinkeinopoliittisia tavoitteita.

Yritystonttien luovutuksen tunnuslukuja on käsitelty jäljempänä.

1.5 Tontinluovutuksen tilastot ja tontinluovutuksen merkitys kaupungin taloudelle

1.5.1 Yleistä

Tonttien luovutusmäärät sekä luovutustapojen (myynti/vuokraus) suhde ovat vaihdelleet voimakkaasti eri vuosina ja vuosikymmeninä kulloinkin voimassa olleiden tavoitteiden sekä vallinneiden taloudellisten suhdanteiden mukaan. Vuotuiset vaihtelut esimerkiksi tonttien luovutustapojen suhteellisissa osuuksissa voivat olla merkittäviäkin riippuen siitä, mitkä hankkeet ovat kyseisen vuoden aikana edenneet toteutusvaiheeseen.

Jäljempänä on käsitelty tiivistetysti tontinluovutuksen tilastoja sekä kaupungin maaomaisuuden kehitystä viimeisen 5-10 vuoden ajalta.

1.5.2 Asuntotonttien luovutus

Kaupunki luovutti vuonna 2017 asuntotontteja noin 256 000 k-m², vuoden 2018 luovutusmäärän ollessa noin 313 000 k-m².

Kaupunki on luovuttanut asuntotontteja vuosina 2008-2017 yhteensä 2 300 000 k-m², eli yhteensä noin 29 000 asunnon rakentamiseksi (*keskiala 80 k-m²/asunto*). Keskimäärin kaupunki on luovuttanut asuntotontteja viimeisen 10 vuoden aikana 230 000 k-m²/vuosi.

Kaavoitusmäärien lisääntymisen ja hyvien taloudellisten suhdanteiden vuoksi tonttien luovutusmäärät ovat nousseet vuodesta 2013 eteenpäin. Vuosina 2013-2017 luovutettiin asuntotontteja keskimäärin 267 000 k-m²/vuosi. Lukuun vaikuttaa tosin huomattavasti vuonna 2016 toteutunut Kalasataman keskuksen seitsemän asuntotornitonttia käsittänyt tonttikauppa (yhteensä noin 103 000 k-m²). Vaikka asuntotonttien luovutusmäärät ovat nousseet, asuntotonttien luovutustavoite on samaan aikaan noussut tätä huomattavasti nopeammin, eikä asuntotonttien luovutukselle asetettuja sitovia määrällisiä tavoitteita ole viime vuosina saavutettu.

Asuntotonteista pääosa luovutetaan vuokraamalla. Vuosien 2008-2017 aikana noin 75 % tonteista on luovutettu vuokraamalla ja noin 25 % myymällä. Myynnin suhteellinen osuus luovutustapana on kuitenkin kaupungin strategisten linjausten vuoksi noussut vuodesta 2013 eteenpäin. Vuosina 2013-2017 luovutetuista asuntotonteista noin 69 % luovutettiin vuokraamalla ja noin 31 % myymällä.

Kaupungilla on voimassa tällä hetkellä yhteensä noin 5 600 eri vuosikymmeninä tehtyä asuntotonttien pitkäaikaista maanvuokrasopimusta. Vuokrasopimuskanta kasvaa vuosittain karkeasti noin 50-150 sopimuksella riippuen pitkälti kunakin vuonna toteutuvista omakotitalotonttien luovutuksista. Omakotitalotontit luovutetaan pääsääntöisesti vuokraamalla. Asuntotonttien maanvuokrasopimuksia tulee vuokra-ajan päättymisen johdosta uudistettavaksi vuosina 2020-2030 yhteensä noin 1 100.

Kaupungilla oli 31.12.2017 varattuna asuntotontteja erilaisia asuntohankkeita ja kilpailuja varten yhteensä noin 1 650 000 k-m², eli noin 21 000 asunnon (keskimäärin 80 k-m²/asunto) rakentamiseksi. Varaukanta vastaa vuoden 2018 asuntotuotantotavoitteella (6 000 asuntoa, josta 4320 asuntoa kaupungin maille) noin 5 vuoden tuotantotavoitteen mukaista tuotantoa. Asuntotonttien varauksinnan rahoitus- ja hallintamuotojakauma vastaa nykyisellään pitkälti AM-ohjelman mukaista tavoitetta.

1.5.3 Yritystonttien luovutus

Vuonna 2017 luovutettiin yritystontteja noin 80 000 k-m², vuoden 2018 enusteen ollessa noin 80 000 k-m². Kaupunki luovutti yritystontteja vuosina 2008-2017 yhteensä noin 1 000 000 k-m². Keskimäärin kaupunki on siis viimeisen 10 vuoden aikana luovuttanut yritystontteja noin 100 000 k-m²/vuosi.

Yritystonttien luovutusmäärät ovat lisääntyneet vuodesta 2013 eteenpäin vuosien 2013-2017 keskiarvon ollessa noin 120 000 k-m²/vuosi. Luovutusten vähäisen määrän vuoksi yksittäisten suurempien luovutusten merkitys tilastoissa kuitenkin korostuu huomattavasti sekä vuotuisia määriä että luovutustapojen suhdetta tarkasteltaessa. Esimerkiksi vuonna 2015 toteutunut Kalasataman keskuksen liikerakennusoikeuden käsittänyt tonttikauppa vaikutti kyseisen vuoden lukuihin merkittävästi.

Yritystonteista on vuosina 2008-2017 luovutettu vuokraamalla noin 45 % ja myymällä 55 %. Vuosina 2013-2017 vastaavat luvut ovat vuokraamalla 48 % ja myymällä 52 %.

Kaupungilla on voimassa tällä hetkellä yhteensä noin 2 100 eri vuosikymmeninä tehtyä yritystonttien pitkäaikaista maanvuokrasopimusta. Vuokrasopimuskanta kasvaa vuosittain karkeasti noin 15 sopimuksella riippuen erityisesti teollisuus ja varastotonttien luovutusmääristä kunakin vuonna. Yritystonttien maanvuokrasopimuksia tulee vuokra-ajan päättymisen johdosta uudistettavaksi vuosina 2020-2030 yhteensä noin 660.

Yritystontteja on varattuna tällä hetkellä yhteensä karkeasti noin 275 000 k-m² vastaava määrä.

1.5.4 Kaupungin maanomistus ja sen kehitys

Kaupungin maaomistus alueellaan on noin 13 600 ha, eli noin 63 % kaupungin hallinnollisesta pinta-alasta. Kaupungin maanomistus on poikkeuksellisen suurta muihin Suomen kuntiin verrattuna. Helsinki omistaa maa-alueita runsaasti myös muissa kunnissa. Kaupungin ulkokuntien maanomistus on yhteensä noin 5 400 ha. Maaomaisuuden tasearvo on nykyisellään noin 3,22 miljardia euroa.

Kaupungin laaja maanomistus on seurausta pitkäjänteisestä maanhankintatyöstä. Pinta-alallisesti tarkasteltuna kaupungin maanomistus on kasvanut vuosittain tonttien myynnin lisääntymisestä huolimatta. Vuosien 2008-2017 aikana kaupunki myi maata Helsingin alueella yhteensä noin 65 ha. Samaan aikaan kaupunki on kuitenkin hankkinut maata yhteensä 750 ha pääosin Östersundomin alueelta. Maanhankinta on siis ylittänyt myynnin kaikkina tarkasteluvuosina maaomaisuuden nettolisäyksen ollessa tänä aikana noin 685 ha.

Hankitut alueet ovat pääosin ns. raakamaata, jota tullaan tulevana vuosikymmeninä jalostamaan kaavoittamalla tonttimaaksi ja muihin tarkoituksiin. Asemakaavoituksen tuoma arvonnousu koituu maanomistuksen ja tontinluovutuksen kautta kaupungin hyödyksi, millä voidaan kattaa ainakin pääosa uusien alueiden rakentamiskelpoiseksi saattamisen edellyttämistä infra-, palvelu- ja muista investoinneista.

1.5.5 Tontinluovutustulot

Kaupungin maaomaisuudesta saamat tulot muodostuvat maanvuokratuloista ja maanmyyntituloista, jotka olivat vuonna 2017 yhteensä noin 355 miljoonaa euroa. Kaupungin maaomaisuudesta saamat tulot ovat vuonna 2018 arviolta yhteensä noin 340 miljoonaa euroa. Maanmyyntitulot ylittävät vuonna 2018 talousarvioluvun 100 miljoonaa ja maanvuokratuloissa saavutettaneen ennustettu 214 milj. euroa.

Kaupunki on saanut vuosina 2008-2017 maanmyyntituloja yhteensä noin 920 miljoonaa euroa (92 milj. €/v) ja maanvuokratuloja yhteensä noin 1,6 miljardia euroa (160 milj. €/v) eli yhteensä kokonaisuudessaan 2,5 miljardia euroa (250 milj. €/v).

Vuosina 2013-2017 maanmyyntitulot olivat puolestaan keskimäärin noin 130 miljoonaa euroa/v ja maanvuokratulot keskimäärin noin 190 miljoonaa

euroa/v. Maanmyyntitulojen ennuste vuodelle 2018 on noin 125 miljoonaa euroa ja maanvuokratulojen noin 215 miljoonaa euroa.

Kaupungin maanvuokratulot ovat kasvaneet vuosina 2008-2017 noin 9 miljoonaa euroa/vuodessa, johon ovat vaikuttaneet osaltaan satama- ja energialiikelaitoksen yhtiöittämisen myötä tapahtunut kertaluonteinen maanvuokratulojen tason nousu. Kaupungin maanvuokratulojen kehitykseen vaikuttavat useat eri tekijät, joita ovat:

- vuokraamalla luovutettavien uusien tonttien luovutusvolyymi,
- vuokraamalla luovutettavien tonttien sijoittuminen kaupungissa (tonttien arvot),
- vuotuinen inflaatiokehitys ja maanarvon kehitys pitkällä aikavälillä
- päättyviä maanvuokrasopimuksia uudistettaessa tehtävät maanvuokran tarkistukset,
- vuokrasopimuksissa olevien alkuvuosi- ja muiden alennusten päättyminen ja mahdollisesti myönnettävät uudet vuokranalennukset,
- mahdolliset jo vuokrattujen tonttien myynnit.

Maanvuokratulojen ennustetaan nousevan noin 6 miljoonaa euroa/vuosi vuosina 2019-2022, jos tonttien luovutusvolyymissä ja luovutuskäytännöissä ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Ennusteeseen liittyy kuitenkin epävarmuuksia edellä mainittujen muuttujien määrän sekä niihin sisältyvien epävarmuuksien vuoksi.

Kaupungin maanmyyntitulot ovat vaihdelleet vuosittain merkittävästi. Vuosina 2014-2017 kaupunki on ylittänyt maanmyynnille kaupunkistrategiassa 2013 – 2016 asetetun 100 miljoonan euron vuotuisen tavoitteen. Tiedossa olleiden kauppojen perusteella myös vuoden 2018 maanmyyntituloiksi on ennakoitu 125 miljoonaa euroa, jonka ennustetaan toteutuvan.

Aikaisemmin voimassa olleiden linjausten pohjalta neuvoteltujen esisopimusten ja tontinvarausten myötä myös seuraavien vuosien maanmyyntituloarviot ovat korkeat. Taloussuunnitelmavuosina 2019-2020 ennustetaan niin ikään saavutettavan noin 100 miljoonan euron vuotuiset maanmyyntitulot. Mainittujen vuosien jälkeen maanmyyntitulot kuitenkin laskevat nopeasti, mikäli lähivuosina ei osoiteta uusia tontteja luovutettavaksi myymällä.

1.5.6 Tontinluovutustulojen merkitys kaupungin taloudelle

Kaupungin maaomaisuudestaan saamalla tuloilla on suuri merkitys kaupungin taloudelle, kuten edellä on jo todettu. Vuoden 2017 maanvuokra- ja maanmyyntitulot vastasivat noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa. Ilman maaomaisuudesta saatavia tuloja kaupungin tulisi siis karsia menoja, lisätä velanottoa tai kerätä tätä vastaava määrä muita tuloja. Maaomaisuus-

desta saatavien tulojen suhteellinen merkitys kaupungin tulonlähteenä tulee korostumaan merkittävästi, mikäli Suomen hallituksen kaavailema Sote-uudistus toteutuu.

Maanvuokratulot lukeutuvat budjettiteknisesti käyttötalouden tuloihin. Maanvuokratulot muodostavat kaupungille vakaan ja varsin ennustettavan tulonlähteen, joka puolestaan helpottaa osaltaan kaupungin talouden suunnittelua pitkällä tähtäimellä. Vuotuisten maanvuokratulojen nopea kasvaminen esimerkiksi kaupungin rahoitustarpeen muuttuessa ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista tontinluovutusprosessien pitkän keston ja tulonmuodostuksen hitauden vuoksi.

Maanmyyntitulot lukeutuvat budjettiteknisesti investointituloihin kirjanpitoarvon osalta ja myyntivoiton osalta käyttötalouden tuloihin. Maanmyyntituloilla kaupunki pystyy maanvuokraukseen nähden verrattain nopeasti keräämään tuloja esimerkiksi investointeja varten. Maanmyyntitulot ovat pidemmällä tähtäimellä maanvuokratuloja heikommin ennustettavissa oleva tulonlähde, vaikka viime vuosien tulokertymä onkin ollut korkea.

Maanvuokratulot muodostavat kaupungin taloudelle tasaisen ja verrattain matalariskisen tulovirran, jonka suuruudeksi on arvioitu 215 miljoonaa euroa vuonna 2018, johon vuosina 2019 ja 2020 ennustetaan tapahtuvan vuotuista kasvua noin 6 miljoonaa euroa. Tämä tasaisesti kasvava tulovirta yhdessä kaupungin vahvan taseaseman kanssa luo tällä hetkellä hyvän perustan kaupungin velanhoidolle. Koska kaupungin maanvuokraustoimintaan liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä myös tonttien vuokralaisille, ei kaupungin maanvuokraustoimintaa pystytä aina vuokralaisten vaikutuspyrkimyksistä johtuen välttämättä järjestämään taloudellisesti optimaalisella tavalla. Tällöin saamatta mahdollisesti jäävät maanvuokratulot heikentävät maanvuokrauksen kannattavuutta kaupungin kannalta. Lisäksi maanvuokraustoimintaan sisältyvät riskit liittyvät erityisesti erittäin pitkiin vuokra-aikoihin, joiden johdosta maanvuokraus voi muodostua vuokratuon aikana kaupungille taloudellisesti epäedullisesti esimerkiksi siitä syystä, ettei kaupunki saa vuokratonteilta maapohjan osalta kiinteistövero-tuloa.

Maanluovuttaminen myymällä voi olla kaupungin kannalta edullista ja tarkoituksenmukaista kaupungin elinkeinopolitiikan, asuntopolitiikan tai jonkin muun perustellun tarkoituksen edistämiseksi. Edellisellä strategiakaudella 2013-2016 talouden näkymät olivat siinä määrin epävarmat muun muassa näköpiirissä olleiden liikelaitosten yhtiöittämisen vuoksi, että investoinneista aiempaa merkittävästi suurempi osuus päädyttiin rahoittamaan tulo-rahoituksella ja kiinteänomaisuuden myyntituloilla. Tavoitteena oli rajoittaa kaupungin velanottoa ja muun muassa vähentää menojen karsimistarvetta. Tämän vuoksi päädyttiin mainittujen vuosien talousarviossa asettamaan sitovaksi maanmyyntitavoitteeksi 100 miljoonaa euroa. Vastaavaa sitovaa tavoitetta maanmyynnille ei ole enää vuodesta 2018 alkaen asetettu. Maanmyyntitulojen mahdollistaman nopean kassavirran vuoksi maanmyyntituloilla voi kuitenkin olla merkitystä myös tulevaisuudessa kaupungin taloudellisen liikkumavaran edistäjänä ja kaupungin kasvua koskeviin tavoitteisiin nähden riittävän investointitason mahdollistajana.

2. Helsingin uudet tontinluovutuslinjaukset ja niiden yleiset perustelut

2.1 Linjausten valmistelu ja tehdyt selvitykset

Kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupunkistrategian mukaan valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet. Kaupungin johtoryhmä päätti marraskuussa 2017 hyväksyä maapoliittisten linjausten valmistelua koskevan projektisuunnitelman. Projektisuunnitelman mukaan projektia ohjaa ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii kaupunkiympäristön toimialan tonttipäällikkö ja johon kuuluvat edustajat asemakaavapalveluista ja maankäytön yleissuunnittelusta sekä kanslian eri osastoilta.

Ohjausryhmä on kokoontunut yhteensä 9 kertaa. Ohjausryhmä on työskentelyn kuluessa kuullut asiantuntijana kuntaliiton maankäytön asiantuntija Matti Holopaista. Lisäksi tontinluovutuslinjausten valmistelua varten on teetetty seuraavat selvitykset:

- Asiantuntijatarkastelu ”Näkökulmia Helsingin maapoliittisiin linjauksiin ja tontinluovutuksen periaatteisiin” (Kaupunkitutkimus TA, Seppo Laakso)
- Asiantuntijatarkastelu ”Helsingin asuntotonttien luovutuksesta” (Aalto Economic Institute, Marko Terviö, Heidi Falkenbach, Oskari Harjunen ja Oskari Nokso-Koivisto)
- Asiakaskysely Helsingin tontinluovutuskäytännöistä ja kehittämistarpeista (97 vastaajaa)
- Selvitys muiden suurten kuntien tontinluovutuskäytännöistä (Newsec Evaluation Oy).

Työn kuluessa on lisäksi hyödynnetty laaja-alaisesti kaupungin omaa osaamista, markkinatuntemusta sekä kaupungin omana työnä tehtyjä laskelmia ja muita tarkasteluja.

Tontinluovutuslinjauksia sekä soveltamisohjetta koskevat taustat, lähtökohdat ja keskeisimpiä kohtia koskevat yleiset perustelut on esitetty tässä muistiossa. Yleisiä perusteluita täydentävät tontinluovutuslinjausten sekä soveltamisohjeiden sisältämät yksityiskohtaiset perustelut.

2.1.1 Valmistelun lähtökohdat ja tavoitteet sekä rajaukset

Kaupungin nykyisin noudattamat tontinluovutuksen käytännöt ovat hioutuneet vuosien saatossa ja ovat nykyisellään pääosin toimivat. Tätä osoittavat muun muassa aiempina vuosina tehtyjen sekä tontinluovutuslinjausten valmistelun yhteydessä tehdyn asiakaskyselyn tulokset.

Lisäksi nykykäytännöillä on, asuinrakennusoikeuden luovutusmäärille asetettuja tavoitteita lukuun ottamatta, pystytty viime vuosina saavuttamaan käytännössä kaikki tontinluovutukselle asetetut määrälliset ja toiminnalliset tavoitteet. Käytäntöjen arvioidaan myös vastaavan verrattain hyvin nykyiseen markkinakysyntään, jolloin tontinluovutuksen toimintatavat eivät lähtökohtaisesti rajoita tonteista kiinnostuneiden potentiaalisten toimijoiden määrää. Tämä edistää tonttien kysyntää ja rakentumista sekä rakennusalan kilpailua, joilla voidaan puolestaan nähdä pitkällä tähtäimellä olevan positiivinen vaikutus useiden kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumiseen.

Tontinluovutuksen nykykäytännöt ovatkin muodostaneet lähtökohdan myös nyt käsiteltävien tontinluovutuslinjausten tarkastelulle ja valmistelulle. Eri syistä johtuen nykykäytänteisiin on kuitenkin tarpeen tehdä muutoksia. Esitettäviä muutoksia ja niiden perusteita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Tontinluovutuslinjausten sekä niitä täydentävän soveltamisohjeen valmistelu ovat ohjanneet seuraavat yleiset tavoitteet:

- Tontinluovutuksen avoimuuden lisääminen ja tontinluovutustoiminnan kehittäminen luomalla mahdollisimman kattavat poliittisessa päätöksenteossa hyväksytyt tontinluovutuslinjaukset sekä niitä tarkentavat ohjeet.
- Esitettävät linjaukset edistävät kaupungin kaupunkistrategian toteutumista, kaupungin kilpailukykyä, tontinluovutustoiminnan avoimuutta, toimijoiden yhdenvertaista kohtelua, rakennusalan kilpailua sekä kaupungin maaomaisuuden tehokasta käyttöä.
- Tontinluovutuslinjaukset mahdollistavat pitkäjänteisen sekä ennustettavan tontinluovutustoiminnan siten, että tonteista kiinnostuneet ja hankkeiden toteuttajat saavat selkeän kuvan kaupungin tontinluovutuskäytännöistä.

Tontinluovutuslinjausten valmistelun lähtökohtana ja -oletuksena on jo edellä todetusti pidetty muun ohella sitä, että kaupungin tontinluovutuksen nykykäytännöt luovat toimivan ja käytännössä koetellun pohjan uusille tontinluovutuslinjauksille.

Valmistelun lähtökohtana on pidetty myös sitä, että maanvuokrauksen lisäämisen ohella kaupunki tarvitsee edelleen pidemmällä tähtäimellä myös maanmyyntituloja. Olettamana on tältä osin pidetty sitä, että maanmyynnille taloussuunnitelmavuosille 2019-2021 esitetty maanmyynnin taso noin 100 miljoonaa euroa/vuosi on saavutettavissa myös uusia linjauksia soveltamalla. Maanmyyntitulotason pitkántähtäimen ennakointi on tärkeää, koska uudiskohteiden tontinluovutuksella ei voida nopeasti reagoida muutoksiin maanmyyntitulotavoitteissa. Asuntotuotannolle asetettujen tavoitteiden oletetaan pysyvän vähintään vuodelle 2019 asetetussa tasossa ja kaupunki jatkaa sekoittuneen asuntotuotannon politiikkaa myös tulevaisuudessa.

Tontinluovutuslinjauksien valmistelun osalta on tehty seuraavat rajaukset:

- Päälekkäisen tavoitteenasettelun välttämiseksi tontinluovutuslinjaukset eivät sisällä tontinluovutukselle asetettavia määrällisiä tai muita vastaavia strategisia tavoitteita, vaan ne asetetaan kaupunkistrategiassa, AM-ohjelmassa, tarvittaessa vuosittain talousarviossa sekä muissa ylemmän tason strategioissa ja toimenpideohjelmissa.
- Tontinluovutuslinjausten yhteydessä ei käsitellä kaupungin maa-alueiden sisäistä vuokrausta eri palveluiden ja toimialojen välillä eikä alueiden lyhytaikaista luovuttamista. Tontinluovutuslinjaukset käsittävät siten vain kaupungin tonttien ja alueiden luovutuksen pysyviin tai pysyväisluonteisiin käyttötarkoituksiin kaupungin ulkopuolisille tahoille.

2.2. Tontinluovutuslinjausten pääkohdat ja keskeiset muutokset nykykäytäntöön sekä niiden perustelut

2.2.1 Yleistä

Vaikka nykyisin noudatettavat tontinluovutuksen käytännöt ovat osoittautuneet toimiviksi, kaupunkistrategian tavoitteiden edistäminen, maaomaisuuden käytön tehostaminen, tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisääminen sekä kaupungin nykyinen rahoituksellinen asema edellyttävät ja perustelevat nykykäytäntöjen kokonaisvaltaista tarkastelua sekä kehittämistä.

Tontinluovutus ja niitä koskevat linjaukset ovat tärkeä osa kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttamisen keinovalikoimaa. Tontinluovutusta koskevien linjausten tulee tukea strategisten linjausten toteutusta. Kaupunkistrategiasta johdettavia maapoliittisiin linjauksiin vaikuttavia teemoja ovat ainakin seuraavat asiakokonaisuudet:

- Kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva.
- Maankäytön ja liikenneinvestointien suunnitteleminen yhdessä
- Kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteryys
- Kaupunki kokeilualustana (innovaatio- ja kehittämishankkeet)
- Segregaation ehkäisy, asuntorakentamisen määrä, asumisen hinnan ja rakentamiskustannusten nousun hillitseminen ja muut AM-ohjelmasta ilmenevät asuntopoliittiset tavoitteet
- Eri kaupunginosien monipuolisuuden ja elinvoimaisuuden turvaaminen, täydennysrakentamisen tehostaminen
- Hiilineutraalisuutta koskevat tavoitteet
- Arkkitehtuurin ja rakentamisen laadun edistäminen

- Monipuoliset ja riittävät sijaintimahdollisuudet yrityksille

Mahdollisuudet edellä mainittujen strategiasta johdettavien teemojen toteuttamiseen pelkästään tontinluovutuksen keinoin ovat aina rajalliset. Sekä määrällisten että laadullisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä kaavoituksen, infra- ja katusuunnittelun, kaupunginkanslian sekä muiden rakennushankkeiden toteutukseen osallistuvien palveluiden sekä toimialojen välillä. Tontinluovutukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää asiakaslähtöisen toimintatavan lisäksi kaupungilta onnistumista koko rakentamisen prosessiketjussa aina maanhankinnasta ja yleiskaavoituksesta rakennuksen käyttöönottoon ja ylläpitovaiheeseen asti.

Tontinluovutuslinjaukset koostuvat kahdesta osasta. Toiminnan pitkäjänteiset pääperiaatteet kuvataan varsinaisissa linjauksissa. Erillinen soveltamisohje täydentää ja tarkentaa linjausten tulkintaa ja ohjaa niiden soveltamista käytännön työssä.

Seuraavissa jaksoissa on käsitelty tontinluovutuslinjausten pääkohtia, joita ovat (1) tontinvaraajien valintaa koskevat menettelyt ja linjaukset, (2) tontinluovutustapaa koskevat linjaukset sekä (3) tonttihinnoittelua koskevat linjaukset. Pääkohtia on käsitelty tässä muistiossa vain yleisellä tasolla. Linjausten yksityiskohtaiset perustelut on esitetty kunkin linjauksen yhteydessä esityslistan liitteenä olevissa asiakirjoissa (tontinluovutuslinjaukset perusteluineen, soveltamisohje perusteluineen).

2.2.2 Tonttien varaajien valinta ja tontinluovutusmenettelyt

Kaupungin tontinluovutustoiminnalta voidaan ja tulee edellyttää avoimuutta ja asiakkaiden tasapuolista kohtelua. Näillä tekijöillä on huomattava vaikutus kaupungin tontinluovutustoiminnan yleiseen uskottavuuteen, mutta myös esimerkiksi rakennusalan kilpailun edistämiseen. Avoimuus ja eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu alentavat uusien toimijoiden kynnystä tulla Helsingin markkinoille. Uusien toimijoiden saaminen Helsinkiin on erityisen tärkeää muun muassa kaupungin nousevien asuntuotantotavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuuden ja tasapuolisuuden kannalta erityistä merkitystä on sillä, millä tavoin valitaan tonttien varaajat, eli tonttien saajat. Erityisesti tämä korostuu sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitettujen tonttien kohdalla sekä sellaisten tonttien kohdalla, joita on kysyntään nähden vain hyvin rajallisesti tarjolla. Tonttien varaajien valinta tulee perustua aina objektiivisesti hyväksytyihin perusteisiin. Muun muassa tästä syystä tontinluovutuslinjauksia tarkentavat soveltamisohjeet sisältävät tontinvaraajien valintaa koskevia ohjeita tilanteissa, joissa valinta perustuu muuhun kuin kilpailutusmenettelyyn. Tämä lisää osaltaan myös varaajien valinnan avoimuutta.

Kaupungilla on tonttien varaajien valintaa koskevissa linjauksissa mahdollisuus huomioida kaupunkistrategiassa asetetut tavoitteet. Kaupunki voi esimerkiksi suunnata varauksia erityisesti tietyntyyppisiin kaupungille tärkeisiin

hankkeisiin tai kannustaa toimijoita oma-aloitteisesti kaupungin kehittämiseen mahdollistamalla suoravaraukset (varaus ilman hakua tai kilpailua) tällaisille aktiivisille toimijoille.

Kaupungilla on käytössä monia vakiintuneita menettelytapoja tonttien varaajien ja luovutuksensaajien valitsemiseksi. Osa menettelyistä perustuu avoimeen hakuun, hakemuksiin sekä niiden perusteella käytäviin neuvotteluihin. Tämän lisäksi kaupunki käyttää sekä laatu- ja että hintaperustein ratkaistavia kilpailuja erityisesti vetovoimaisimpien ja arvokkaimpien tonttien luovutuksessa. Laatuperustein ratkaistavia kilpailuja on käytetty myös monien asuntopoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi puurakentamisen ja kohtuuhintaisen asumisen teemoihin keskittyneet kilpailut. Tätä toimintaa kaupunki jatkaa myös uusien tontinluovutuslinjausten mukaan.

Uudet tontinluovutuslinjaukset vastaavat tonttien varaajien valinnan ja tontinluovutusmenettelyiden osalta monelta osin jo nykyisellään noudatettuja käytäntöjä, jotka ovat vuosien varrella osoittautuneet toimiviksi. Uudet tontinluovutuslinjaukset lisäävät kuitenkin kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuutta ja korostavat osaltaan myös maanvuokrauksen merkitystä tontinluovutustapana. Samalla linjaukset kannustavat kehittämishankkeisiin sekä täydennysrakentamisen edistämiseen. Mainitut seikat näkyvät linjauksissa esimerkiksi seuraavasti:

- Tonttien varaaminen julkisten hakujen ja kilpailujen kautta on selkeä kirjattu pääsääntö.
- Tontin varaajien valintaa koskevat linjaukset sekä valintamenettelyt tuodaan avoimesti kaikkien asiasta kiinnostuneiden tietoon.
- Hintakilpailujen määrää lisätään sääntelemättömässä asuntotuotannossa.
- Hintakilpailuja järjestetään jatkossa myös vuokraamalla luovutettavilla tonteilla.
- Tonttien suoravarausten edellytykset on kirjattu ja siten kaikkien asiasta kiinnostuneiden tiedossa.
- Linjaukset mahdollistavat tonttien suoravaraukset erityisesti aitoa uutuusarvoa luoville kehittämishankkeille sekä täydennysrakentamista edistäville hankkeille.

2.2.3 Tonttien luovutustapa

2.2.3.1 Yleistä

Kaupunki voi luovuttaa tontteja myymällä, vuokraamalla tai vuokraamalla osto-oikeuksin. Myynti tarkoittaa omistus- ja hallintaoikeuden luovuttamista luovutuksensaajalle. Vuokrauksessa tontin omistusoikeus säilyy kaupun-

gilla ja kaupunki luovuttaa luovutuksensaajalle vain hallintaoikeuden maanvuokrasopimuksessa määritellyin ehdoin. Vuokrattaessa tontti osto-oikeuksin, tontin vuokralaisella on maanvuokrasopimuksessa määritellyin ehdoin ja sopimuksessa määriteltyjen edellytysten täytyessä mahdollisuus tontin ostamiseen.

Eri luovutustapojen suhteellinen osuus kaikista tontinluovutuksista on vaihdellut vuosien ja vuosikymmenien saatossa kaupungin kulloistenkin tavoitteiden mukaan. Kaupungin maaomaisuus onkin kaupungin tontinluovutus-toiminnassa nähty dynaamisena resurssina, mikä tarkoittaa, että tontteja on voitu luovuttaa vuokraamisen lisäksi myös myymällä kaupungin taloudellisen tilanteen tai esimerkiksi elinkeinopoliittisten tavoitteiden niin edellyttäessä. Maanvuokraus on kuitenkin ollut aina kaupungin pääasiallinen luovutustapa. Tavoitteet maanvuokratuloille sekä maanmyyntituloille asetetaan vuosittain talousarviossa.

Kaupunkistrategian kirjauksen mukaan kaupungin uusissa maapoliittisissa linjauksissa maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeino- ja asuntopoliittiset sekä muut kaupungin strategiset tavoitteet. Vaikka kirjaus on osin monitulkintainen, sen on tontinluovutuslinjausten valmistelussa katsottu korostavan maanvuokrauksen merkitystä tontinluovutustapana. Toisaalta mahdollistamalla tonttien luovuttaminen myös myymällä voidaan edistää suoraan tai välillisesti useiden kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Suorat vaikutukset koskevat esimerkiksi tontinluovutustavan valintaa yksittäiselle, elinkeinopoliittisesti merkittävälle hankkeelle tilanteessa, jossa tontin myyminen on kyseisen hankkeen rahoituksen ja siten sen toteutumisen edellytys. Välillisiä vaikutuksia ovat puolestaan esimerkiksi tonttien myynnistä saatavien tulojen merkitys kaupungin investointikyvyille ja velkaantumisen ehkäisylle sekä vaikutukset tonttien yleiseen kysyntään sekä kaupungin kilpailukykyyn investoinneista kilpailtaessa.

Tontinluovutustavalla on nykyisessä markkinatilanteessa usein huomattava merkitys hankkeiden kehittäjille, rakentajille sekä investoreille. Onkin selvää, että tonttien luovutustapoja koskevien linjausten tulee olla muotoilultaan ja sisällöltään sellaisia, että kaupungilla pystyy kertomaan jo tontteja markkinoidessaan tulevasta luovutustavasta. Käytännössä kaupungin tulee siis pystyä kertomaan tonttien luovutustavasta jo markkinointimateriaaleissa ja hankkeiden toteuttamisesta kiinnostuneiden kanssa käytävissä alustavissa neuvotteluissa. Tonttien luovutustapoja ei siten voida päättää tapauskohtaisesti vasta hankesuunnittelun loppuvaiheessa hankkeen edessä tontinluovutusvaiheeseen juuri sillä hetkellä vallitsevan kaupungin tahtotilan, taloudellisen tilanteen eikä myöskään tonttikohtaisesti luovutustapojen edullisuusvertailun perusteella. Linjausten tulee siis etukäteen kertoa selkeästi ne luovutustapojen valinnan pääsäännöt, joita kaupunki noudattaa erilaisia tontteja luovuttaessaan.

Päätöksiä tontin luovutustavasta ei voida myöskään tehdä tonttikohtaisesti perustuen tapauskohtaiseen arviontiin siitä, onko tontin luovuttaminen myymällä kulloinkin kyseessä olevan hankkeen toteutumisen ehdoton edellytys vai ei, koska kaupungin on useimmiten käytännössä tätä mahdotonta luotettavasti todentaa. Kaupungilla ei vastavuoroisesti ole mahdollisuutta etukäteen varmuudella arvioida, voisiko jokin tontti tai hanke toteutua myös luovutettaessa tontti vuokraamalla.

Muun ohella mainituista syistä johtuen tontinluovutuslinjaukset tulee luovutustavan osalta määrittää tonttityyppikohtaisesti noudatettavina pääsääntöinä, joista tulee voida perustellusta syystä poiketa. Linjausten määrittely tulee tapahtua markkinatuntemukseen sekä käytännön kokemukseen perustuen, jotta tontinluovutuskäytännöt eivät muodostu tonttien markkinointia ja hankkeiden toteutumista hidastaviksi tekijöiksi. Tämän riskin minimoimisen kannalta paras vaihtoehto olisi antaa kulloisenkin hankkeen toteuttajalle vapaat mahdollisuudet valita tontinluovutustapa ostamisen, vuokraamisen ja vuokrauksen osto-oikeuksin välillä. Tämä voisi kuitenkin johtaa tilanteisiin, joissa tontin myyminen ei olisi kaupungin edun mukaista ja se voisi muun ohella myös hidastaa merkittävästi kaupungin maanvuokratulojen kehitystä. Tästä syytä tehtävät linjaukset tulee määrittää asiakas- ja markkinaehtoisesti pyrkien kuitenkin samalla mitoittamaan tonttien myyntiä koskevat linjaukset siten, että tontinluovutuksella voidaan varmistaa kaupungin kannalta riittävät maanmyyntitulot, mutta tonttien liiallista myyntiä välttäen.

Kaupungin tontinluovutustoiminnan ennustettavuuden vuoksi on erityisen tärkeää myös pitää kiinni päätetyistä linjauksista. Linjaukset ja tätä kautta tontinluovutuskäytännöt eivät lähtökohtaisesti saa muuttua vireillä olevien hankkeiden suunnittelun aikana, ellei tästä hankkeen toteuttajan kanssa yhteisesti sovita. Suunnitteluvaihe kestää helposti useita vuosia. Kaupungin toiminnan ennakoitavuus on ehdoton edellytys asiakaslähtöisen toimintakulttuurin ylläpitämiseksi sekä sille, että kaupunki on eri toimijoille kiinnostava investointikohde myös tulevaisuudessa.

2.2.3.2 Näkökohtia tonttien luovutustavan valinnasta

Tonttien luovutustapojen valintaa ja tätä koskevia linjauksia tulee kaupunkistrategian tavoitteiden lisäksi tarkastella useista eri näkökulmista. Tontinluovutustapaa koskevien linjausten tulee perustua kokonaisarvontiin, jossa huomioidaan kaikki nämä näkökohdat. Tarkastelua ei siis voi suorittaa esimerkiksi pelkästään kaupungin tulojen muodostuksen maksimoinnin näkökulmasta.

Kaupungin kannalta tonttien luovutustapojen valintaan liittyviä näkökulmia ovat ainakin (1) taloudellinen näkökulma, (2) markkina- ja asiakasnäkökulma sekä (3) maapoliittinen näkökulma. Jäljempänä seuraavissa jaksoissa on käsitelty näitä näkökulmia.

Taloudellinen näkökulma

Maanvuokrauksessa tontin omistusoikeus säilyy kaupungilla, jolloin myös tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuva tonttien arvonnousu tuloutuu kaupungille. Toisaalta kaupunki tulee maanvuokrauksessa sidotuksi usein vuosikymmeniksi sopimukseen, jolloin kaupunki ei lähtökohtaisesti pysty vuokrakauden aikana tonttien arvojen noustessa realisoimaan tätä nousua. Kaupunki ei myöskään saa vuokrattujen tonttien maapohjasta kiinteistövero-rotuloa.

Kuten edellä on jo todettu, maanvuokratulot muodostavat kaupungille vaakan ja verrattain ennustettavan tulonlähteen, ja maanmyyntituloilla kaupunki pystyy tarvittaessa maanvuokratuloihin nähden verrattain nopeasti

keräämään tuloja esimerkiksi investointeja varten. Maanvuokrauksen ja maanmyynnin taloudellinen edullisuusvertailu on erittäin vaikeaa. Tämä johtuu vertailuun vaikuttavien vaikeasti ennustettavien tekijöiden suuresta määrästä ja tarkastelun pitkästä aikajänteestä. Myös valittava tarkastelunäkökulma vaikuttaa vertailuun merkittävästi. Taloudelliseen vertailuun vaikuttavia tekijöitä ovat ainakin:

- tontin myyntihinnan suhde maanvuokran määrittämisen perusteena käytettyyn tontin laskennalliseen arvoon (pääoma-arvo)
- maanvuokran määrittelyssä käytetty tuottotavoite
- maanarvon ja kiinteistöveron kehitys pitkällä aikavälillä
- maanvuokran tarkistamista koskevat indeksi- ja muut ehdot
- maanvuokrasopimuksia uudistettaessa (vuokrakauden päättyessä) noudatettu hinnoittelukäytäntö
- suoritetaanko tarkastelu kiinteistötaloudellisesta vai kaupunkitaloudellisesta näkökulmasta, jolloin tarkasteluun vaikuttavat mm. kaupungin velanottokyky ja –halukkuus, kaupungin lainojen korkotaso sekä se, kuinka tuottavasti kaupunki pystyy sijoittamaan tontin myynnistä saamat tulot eteenpäin, eli maanmyynnillä vapautuvan rahan tuotto.

Tontin myynnin ja maanvuokrauksen taloudellinen vertailu tulee suorittaa vertaamalla tontin myynnistä kauppahintana saadun tulon ja myydystä tontista jatkossa saatavan kiinteistöverotulon kassavirran nykyarvoa tontin vuokrauksesta saatavan kassavirran (vuokratulo) nykyarvoon.

Maanluovutuslinjausten valmistelun yhteydessä tonttikohtaisten kassavirtojen tarkastelu on suoritettu kaupunkitaloudellisesta näkökulmasta. Kaupunkitaloudellisessa näkökulmassa nykyarvo laskennassa käytettävä diskonttaus korko määritetään kaupungin maanmyyntituloina saamalle rahalle arvioitavissa olevan tuoton perusteella, joka tarkoittaa käytännössä kaupungin pitkäkestoisten lainojen korkotasoa, koska maanmyyntitulojen kerryttämisen sijaan kaupunki voisi ottaa lainaa. Diskonttauskoroksi muodostuu näin arvioiden 2 %:n inflaatio-olettama huomioituna 4 %.

Kaupunkitaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna maanvuokraus muodostuu edellä mainituin laskentaoletuksin kaupungin kannalta maanmyyntiä taloudellisesti edullisemmaksi noin 59 vuoden kuluttua tontin luovuttamisesta, jonka jälkeen ero kasvaa vuokrauksen hyväksi. Tulokseen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi käytettävä diskonttaus korko, jonka suuruuteen vaikuttaa erityisesti kaupungin pitkien lainojen korkotaso. Mikäli korkotaso nousee 0,5 %, maanvuokraus muodostuu kaupungin kannalta maanmyyntiä taloudellisesti edullisemmaksi noin 77 vuoden kuluttua tontin luovuttamisesta. Jos korkotaso nousee tasolle 3 % (diskonttaus korko = 3 % + inflaatio-olettama 2 %), maanvuokraus ei muodostu 100 vuoden ajanjaksolla maanmyyntiä taloudellisesti edullisemmaksi.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, ettei maanvuokrauksen ja maanmyynnin kassavirtojen tarkastelulla voida yksiselitteisesti päätellä kumpi luovutustapa on kaupungin kannalta taloudellisesti edullisempi, koska parhaassakin tapauksessa maanvuokraus muuttuu kaupungin kannalta taloudellisesti edullisemmaksi vasta useiden vuosikymmenien kuluttua. Tilanteessa, jossa luovutustapojen taloudellisella tarkastelulla ei ole saavutettavissa yksiselitteistä ratkaisua, myös muille tontinluovutustapaa koskeville näkökohdille tulee arvioinnissa antaa huomattavaa painoarvoa.

Tehtyjen skenaariotarkastelujen perusteella voidaan vielä todeta, että kaupungin maanvuokraustoimintaa kehittämällä maanvuokrauksen (kiinteistö)taloudellista edullisuutta luovutustapana voidaan parantaa merkittävästi. Tämä edellyttää maanvuokrauksessa noudatettavien maanvuokran tarkistamista koskevien sopimusmekanismien kehittämistä siten, että maanvuokraa voidaan tarkistaa myös vuokratuokauden aikana tonttien arvonekehitystä vastaavasti nykyisen käytössä olevan pelkän elinkustannusindeksin kehitykseen perustuvan vuokran tarkistuksen sijaan.

Markkina- ja asiakasnäkökulma

Kuten edellä on jo todettu, tontin luovutustavalla on huomattava merkitys kaupungin asiakkaiden eli hankekehittäjien ja investoreiden kannalta. Tämä korostuu erityisesti toimisto- ja hotellihankkeissa sekä muissa vastaavissa suurissa toimitilahankkeissa, mutta tontinluovutustavalla on merkitystä myös asuntohankkeisiin sijoittaville institutionaalisille ja muille toimijoille. Helsingin ja pääkaupunkiseudun kiinteistömarkkinoiden kansainvälistyminen, alhainen korkotaso ja rahoituksen hyvä saatavuus ovatkin lisänneet merkittävästi eri toimijoiden halukkuutta tontin ostamiseen. Hotelli- ja toimistohankkeiden sekä esimerkiksi suurien liikekeskushankkeiden toteuttajien kannalta mahdollisuus tontin ostamiseen on useimmiten investointipäätöksen edellytys.

Tontinluovutuslinjausten valmistelun yhteydessä tehtyyn asiakaskyselyyn vastanneista noin 80 % piti tontin ostomahdollisuutta tärkeänä mm. kohteen jälkimarkkina-arvon sekä kiinteistön pitkän tähtäimen kehittämisen mielekkyyden vuoksi. Lisäksi mahdollisuus tontin ostamiseen voi parantaa hankkeen kokonaistaloudellisuutta, joka voi alentaa siten kynnystä investointipäätöksen tekemiseksi. Tällä tavalla tontin ostomahdollisuus voi edistää hankkeiden rakentumista, joka puolestaan edistää kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista, koska tontteja varataan vain kaupungin strategioita toteuttaville hankkeilla.

Asuntotonttien luovutustapoja arvioitaessa tulee huomiota kiinnittää aina myös asuntojen loppukäyttäjien eli asuntojen ostajien preferensseihin. Kaupungin vuokratonteilla asuu nykyisellään karkeasti arvioiden yli 300 000 ihmistä ja suurin osa kaupungin maalle toteutettavista uusista asuntohankkeista toteutuu vuokratontille myös omistusasuntotuotannossa. Asunnon sijoittuminen vuokratontille on siten Helsingissä hyvin tavallista. Käytännön kokemukseen perustuen voidaan kuitenkin todeta, että parhaimpien ja näin myös kalleimpien tonttien osalta asuntojen sijoittuminen vuokratontille voi nousta asuntojen myynnin esteeksi tai merkittäväksi hidasteeksi. Tämä puolestaan vaikeuttaa tonttien markkinointia, hidastaa tonttien rakentumista ja vaikeuttaa siten kaupungin asuntotuotannolle asetettujen määrällisten tavoitteiden toteutumista.

Edellä esitetty kalleimpien tonttien vuokraamiseen liittyvä ongelma johtuu erityisesti siitä, että kalleimmilla tonteilla asuntojen vastikkeet nousevat erittäin korkeiksi korkeasta maanvuokrasta johtuen. Esimerkiksi tontilla, jonka asuinrakennusoikeuden markkina-arvo on 1 500 euroa/k-m² maanvuokran vastikevaikutus olisi tasolla noin 6 euroa/huoneistoneeliö/kk. Tämän lisäksi vastikkeeseen sisältyy myös tavanomaiset hoitokulut, jotka ovat uusissa asuntokohteissa karkeasti tasolla noin 3 euroa/huoneistoneeliö/kk. Näin ollen pelkästään maanvuokran ja hoitokulujen vaikutus esimerkiksi 75 huoneistoneeliön asunnon asumiskuluihin on karkeasti noin 675 euroa/kk. On jokseenkin selvää, että näin korkeilla vastikkeilla olisi asuntojen markkinointavuutta vaikeuttava vaikutus. Asuntopoliittisesta näkökulmasta voidaan pitää myös perusteltuna, että Helsingissä on monipuolisen rahoitus- ja hallintamuotojakauman sekä huoneistotyyppijakauman lisäksi tarjota asuntoja monipuolisesti sekä vuokra- että omistustonteilla. Näin Helsingillä on tarjota asumisen vaihtoehtoja asumispreferensseiltään erilaisille asukkaille.

Käytössä olevien selvitysten mukaan sekä Espoo että Vantaa suhtautuvat tonttien myyntiin myönteisesti erityisesti hotelli- ja toimistotonttien osalta. Mikäli Helsinki rajoittaisi markkinakysynnän vastaisesti mahdollisuuksia tontin ostamiseen naapurikaupunkeja huomattavasti enemmän, voisi tämä vaikuttaa negatiivisesti kaupungin kilpailukykyyn ja vähentää tonttien kysyntää erityisesti toimisto- ja hotellitonttien osalta.

Maapoliittinen näkökulma

Maanvuokraus poikkeaa maapoliittisilta vaikutuksiltaan huomattavasti maanmyynnistä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että maanvuokrauksessa tontin omistusoikeus säilyy kaupungilla. Koska kaupungin tontinluovutuksen lähtökohtana tulee olla maaomaisuuden taloudellisesti ja maankäytöllisesti tehokas hyödyntäminen, ei kaupungin tule luovuttaa myymällä tontteja joiden ei voida katsoa olevan maankäytöllisesti loppuun jalostettuja.

Maapoliittisesta näkökulmasta katsottuna maanvuokrauksen etuna on perinteisesti pidetty sitä, että tontin omistuksen säilyessä kaupungilla on maanvuokrasopimuksen päättyessä vapaat mahdollisuudet kehittää tontin maankäyttöä ja luovuttaa tontti uuteen tehokkaampaan käyttöön joko myymällä tai vuokraamalla. Näin myös tontin kehittämisen ja arvonnousupotentiaali säilyy kaupungilla.

Edellä kuvatun maanvuokraukseen liittyvän maapoliittisen edun käyttäminen edellyttää kaupungilta kuitenkin suurta yleisen edun toteuttamiseen perustuvaa päättäväisyyttä ja päätöksentekokykyä, kun maanvuokrasopimus tulee aikanaan uusittavaksi. Päätöksentekoa vaikeuttaa usein maanvuokrasopimuksen jatkamiseen tai jatkamatta jättämiseen liittyvät suuret yksityiset intressit, joita joudutaan arviomaan ja punnitsemaan suhteessa saavutettavaan yleiseen etuun (esim. tontin maankäytön tehostaminen tai yhdyskuntarakenteen eheyttäminen). Riskinä on, että maanvuokrauksen kautta saavutettavaa maapoliittista hyötyä ei saada ainakaan täysimääräisesti ulosmitattua.

Tontin omistuksen kohdentumista tulee tarkastella myös tontille toteutettavan rakennuksen omistajan näkökulmasta. Tontin vuokralaisen intressi kiin-

teistön maankäytön kehittämiseen on usein huomattavasti alhaisempi verrattuna tilanteeseen, jossa sama taho omistaisi tontin, jolla rakennukset sijaitsevat. Tämä johtuu siitä, että kehittämällä saatava maanarvon nousu tuloutuu ainakin pääosin maanomistajalle eli vuokranantajalle. Tätä varten kaupungilla on käytössä täydennysrakentamiskorvauksen periaatteet vuokratonteille, joilla kaupunki maanomistajana jakaa tietyin edellytyksin kiinteistön kaavallisesta kehittämisestä saatavaa taloudellista hyötyä tontin vuokralaisen kanssa. Lisäksi tontin vuokralaisen halukkuutta tontin ja sillä sijaitsevien rakennusten kehittämiseen sekä investointeihin voi laskea epävarmuus maanvuokrasuhteen jatkumisesta vuokra-ajan päätyttyä. Tästä syystä tonttien luovuttaminen myymällä esimerkiksi täydennysrakentamisen edistämiseksi voi toisinaan olla perusteltua.

Maanvuokrasopimuksessa voidaan määritellä vuokra-alueen tarkka käyttötarkoitus ja kaupungilla on maanvuokralakiin perustuva oikeus maanvuokrasopimuksen purkamiseen, mikäli aluetta käytetään vuokrasopimuksen vastaisiin tarkoituksiin. Maanvuokraus antaa kaupungille maanmyyntiä paremmat mahdollisuudet ohjata vuokrattavan tontin ja sillä sijaitsevien rakennusten käyttöä pitkällä tähtäimellä muun ohella sopimussuhteen pysyvän luonteen vuoksi. Maanvuokraus onkin suositeltava luovutustapa esimerkiksi tilanteissa, joissa kaupungilla on erityinen intressi varmistaa tontin ja sillä sijaitsevien rakennusten pysyminen määritellyssä käyttötarkoituksessa.

2.2.3.3 Tontinluovutustapaa koskevat linjaukset

Edellä on käsitelty kaupungin käytettävissä olevia tontinluovutustapoja useasta eri näkökulmasta. Tontinluovutustapaa koskevien linjausten valmistelu pelkästään yhden näkökulman pohjalta ei voi johtaa parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Myöskään tehtävien linjausten kategorinen soveltaminen ei voi edistää kaupungin tavoitteiden toteutumista.

Nyt käsiteltävät linjaukset vastaavat pitkälti jo nykyisellään noudatettua käytäntöä, joka vastaa hyvin tämän hetken markkinakysyntää ja joka on osoittautunut käytännössä toimivaksi. Maanvuokrauksen painoarvo tontinluovutustapana kuitenkin korostuu uusissa linjauksissa. Tämä näkyy linjauksissa esimerkiksi seuraavasti:

- Myymällä luovutetaan pääsääntöisesti vain vetovoimaisimmille alueille sekä arvokkaimmiksi arvioidut sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitetut tontit.
- Tontin vuokraaminen osto-oikeuksin on hankkeen toteuttajan valinnan mukaan vaihtoehto tontin ostamiselle.
- Laatuperustein ratkaistavien kilpailujen voittajille tarjotaan mahdollisuus tontin ostamisen sijaan myös tontin vuokraamiseen, vaikka tontti muutoin linjausten perusteella luovutettaisiin myymällä.
- Kaupunki ei vastaisuudessa tarjoa asuntotonttien vuokralaisille mahdollisuutta tontin ostamiseen vuokrasopimuksen uudistamisen yhteydessä.

- Kaupunki ei enää aktiivisesti tarjoa loppuun jalostettujen yritystonttien vuokralaisille mahdollisuutta tontin ostamiseen, vaan tontin myynnille tulee erityiset perusteet.

2.2.4 Tonttihinnoittelu

Kaupungin maaomaisuudesta saatavien tulojen kehityksen kannalta käytännössä merkittävin tekijä on toteutuva luovutusvolyymi eli se, kuinka paljon tontteja kaupunki pystyy luovuttamaan. Kaupungin talouden kannalta erityisen merkittävää on myös se, kuinka nopeasti kaupunki pystyy saamaan rakentamiskelpoiset tontit luovutettua. Kaupungin kannalta ei useinkaan ole taloudellisesti perusteltua viivyttää tonttien luovutusta esimerkiksi maanarvon nousua odottaen, koska kaupunki menettää tänä aikana maanmyynti- ja vuokratuloja, joilla on negatiivinen vaikutus kaupungin kassavirtaan, kun huomioidaan tonttien rakentamiskelpoiseksi saattamisen edellyttämät etupainotteiset investoinnit. Lisäksi arvonnousuun liittyy aina epävarmuustekijöitä.

Kaupungin tonttihinnoittelulla on kuitenkin pitkällä tähtäimellä huomattava merkitys kaupungin maaomaisuudesta saamien tulojen kehitykseen. Kaupungin maaomaisuuden hinnoittelun lähtökohtana tuleekin pitää markkinaehtoisia hinnoittelua ja mahdolliset subventiot sekä niiden vaikutukset tulee pyrkiä tuomaan esille tontinluovutusta koskevassa päätöksenteossa. Toisaalta tulee huomata, että Suomen kaupunkien ja kuntien tonttihinnoittelua on perinteisesti leimannut maltillisuus, jolla on pyritty ylläpitämään kiinteistömarkkinoiden vakautta ja edistämään investointeja sekä esimerkiksi muita kunnan tai kaupungin kannalta olennaisia laadullisia tavoitteita.

Rakennushankkeen toteuttajan kannalta tontin hankintahinnalla on huomattava merkitys. Hankkeen toteuttajan kannalta tontin hankintakustannus vertautuu käytännössä mihin tahansa muuhun rakentamisen panoskustannukseen. Jos hankkeen toteutuskustannukset esimerkiksi liian korkean tonttihinnan vuoksi nousevat liian lähelle tai yli hankkeesta saatavaksi arvioidun tulon, hanke jää toteuttamatta, koska rakentaminen ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa. Tällä olisi huomattavia negatiivisia vaikutuksia sekä kaupungin että hankkeen toteuttajankin kannalta. Kaupungin tuleekin markkinaehtoisesta tonttihinnoittelusta huolimatta huolehtia tonttihinnoittelun kohtuullisuudesta myös tulevaisuudessa. Tonttihinnoittelussa tulee pystyä myös jatkossa huomioimaan sekä tonttien alueelliset että tonttikohtaisista ominaisuuksista johtuvat hintaerot alueiden sisällä. Hintakilpailuissa tämä tapahtuu tarjoajien toimesta. Neuvottelumenettelyllä tapahtuvassa hinnoittelussa tonttihinnoittelu perustuu ulkopuolisen asiantuntijan laatimaan arvioon, kaupungin ja hankkeen toteuttajan välillä käytäviin hintaneuvotteluihin sekä kaupungin kyseisellä alueella noudattamaan hinnoittelukäytäntöön.

Nyt käsiteltävät tonttihinnoittelua koskevat linjaukset vastaavat pitkälle nykykäytäntöä. Hintakilpailujen lisääntyessä on kuitenkin erityisen tärkeää, että kaupunki hyväksyy näin muodostuvien tonttihinnoittelu vaihtelun. Kaupungin tulee tonttihinnoittelussaan hyväksyä myös se, että tonttihinnot voivat laskea. Alueiden sisäiset tonttihinnoittelu vaihtelut tulevat todennäköisesti olemaan suurimpia kaikkein arvostetuimmilla ja arvokkaimmilla alueilla.

Kantakaupunkialueen ulkopuolella tonttihintojen alueiden väliset sekä alueiden sisäiset vaihtelut ovat todennäköisesti maltillisempia. Mikäli kaupunki ei hyväksy tonttihintojen alueellista ja ajallista vaihtelua, ja kaupunki pyrkii aina ylittämään aiempien kilpailujen perusteella saadun hintatason, ajaututaan tilanteeseen, jossa kaupungin tonttihinnoittelu muodostuu ajan kuluessa kaupungin kehittämisen hidasteeksi.

2.2.4.1 Tonttihinnoittelun vaikutus asumisen hintaan

Asuntotonttimarkkinat riippuvat voimakkaasti (uudis)asuntojen markkinoista ja niiden suhdanteista sekä kehitysodotuksista. Asuntotonttien hinnat määräytyvät lähtökohtaisesti aina niiden kysyntä-tarjontatilanteen mukaan.

Helsingin asuntotonttien hinnat vaihtelevat voimakkaasti eri alueiden välillä, mutta myös niiden sisällä. Karkeasti ottaen asuinkerrostalotonttien markkinahinnat vaihtelevat kerrostalotonteilla tänä päivänä välillä noin 400 - 2 500 euroa/k-m². Helsingin kalleimpien osa-alueiden sisällä tonttien markkinahintojen erot voivat helposti olla kymmeniä prosentteja.

Alueiden väliset asuntojen ja asuntotonttien hintaerot johtuvat pitkälti alueiden yleisen arvostuksen eroista. Alueiden sisällä tonttien hintaerot johtuvat tonttien mikrosijainnin eroista kuten, sijainnin mahdollistamat meri- tai puistonäkymät, raideliikenteen aseman läheisyys ja liikennemelu sekä tonttien rakennettavuuteen ja rakentamiskustannuksiin liittyvistä eroista. Tonttien markkinahinnat voivat suhdanne muutoksissa ja kysyntä/tarjontatilanteen epäsuhtatilanteissa vaihdella merkittävästi lyhyelläkin aikavälillä.

Omistustonteilla sijaitsevien kerros- ja rivitaloasuntojen asumiskustannukset muodostuvat karkeasti asunnon hankintakustannuksesta sekä vastikkeesta (hoitokulut, kiinteistövero, mahdollinen osuus yhtiön lainoista) ja ennakoiduista korjauskuluista. Vuokratonteilla sijaitsevien asuntojen vastikkeesta puuttuu tontin kiinteistövero, mutta siihen sisältyy tätä suurempana eränä osuus tontin maanvuokrasta, joka nostaa vastikkeen vastaavaa omistustontilla olevaa asuntoa korkeammaksi (jos maanvuokra on käyvällä tasolla). Tämän johdosta vuokratontilla olevan uudisasunnon hankintakustannus on omistustontilla olevaa vastaavaa asuntoa alhaisempi. Hintasuhte muuttuu ajan kuluessa, jos maanvuokran taso jää ajan kuluessa jälkeen maanarvon ja yleisen varallisuustason kehityksestä tai tonttien kiinteistöverotasossa tapahtuu olennaisia muutoksia.

Vuokra-asuntojen asumiskustannukset muodostuvat karkeasti vuokranantajalle maksettavasta vuokrasta sekä yleensä asukkaansa itsensä maksettavaksi tulevista vesi-, sähkö- yms. maksuista.

Säännelty asuntotuotanto

Säännellyssä asuntotuotannossa tonttien hinnat ovat useimmiten hallinnollisesti päätettyjä. Markkinahintataso vaikuttaa niihin silloin korkeintaan välillisesti ja viiveellä. Hyvänä esimerkkinä hallinnollisesta tonttihinnoittelusta toimivat valtion tukemassa asuntotuotannossa noudatettavat rakennusoikeuden enimmäishinnat (vyöhykehinnat ohjeineen), jotka ARA vuosittain vahvistaa. Enimmäishintojen määrittely perustuu pääkaupunkiseudun pientalotonttien kauppahintatietojen pohjalta tehtävään jälkijätöiseen analyysiin.

Säännellyssä omakustannusperusteisessa asuntotuotannossa, kuten valtion tukemassa vuokra-asuntotuotannossa, tonttihinna vaikuttaa asumisen kustannuksiin riippumatta siitä luovutetaanko tontti myymällä vai vuokraamalla. Tontin hinta ei kuitenkaan välttämättä vaikuta täysimäärisesti juuri kyseiselle tontille rakennettavien asuntojen kustannuksiin, sillä valtion tukemaa tuotantoa toteuttavilla toimijoilla on usein käytössä vuokrantasausjärjestelmä, jolloin tontista johtuva kustannus jakautuu usein kyseisen toimijan koko asuntokantaan. Valtion tukemassa tuotannossa asumiskustannusvaikutukset ovat tällä hetkellä kantakaupungin ulkopuolella karkeasti tasolla noin 2 euroa/htm²/kk ja kantakaupungin alueella karkeasti tasolla hieman alle 3 euroa/htm²/kk.

Hitas-omistusasuntotuotannossa tontista perittävä maanvuokra vaikuttaa suoraan asumisen kustannuksiin, jos kohde sijaitsee alueella, jolla asuntojen säännelty rakentamiskustannuksiin perustuva myyntihinta alittaa selvästi alueen markkinahinnan, koska korkeakaan maanvuokra ei tällöin vaikuttane asuntojen kysyntää laskevasti. Hitas-järjestelmä ei sisällä vuokransasusta. Hitas-tuotannossa asumiskustannusvaikutukset ovat tällä hetkellä kantakaupungin ulkopuolella karkeasti tasolla noin 2,5 euroa/htm²/kk ja kantakaupungin alueella karkeasti tasolla 3-3,5 euroa/htm²/kk.

Markkinaehtoinen asuntotuotanto

Myymällä luovutettavat tontit

Markkinaehtoisen asuntotuotannon hankkeissa rakennuttajien tonttihinnoittelu perustuu pääosin:

- rakennettavien asuntojen arvioituun myyntihintatasoon (omistus-asunnot)
- rakennettavien asuntojen arvioituun nettotuottoon ja arvonnousumahdollisuuteen (vuokra-asunnot)
- arvioon asuntojen rakentamiskustannuksista sekä niiden kehityksestä, johon vaikuttavat mm. asemakaavaratkaisut (esim. pysäköinti), tontin maaperän rakennettavuus ja muut vastaavat kustannustekijät

- hankkeelle asetettuun katetavoitteiseen, johon vaikuttavat mm. toteuttajana toimivan yrityksen liiketoiminnan kannattavuustavoitteet, hankkeen rahoittajien lainoitukselle asettamat ehdot sekä hankkeeseen sisältyvät epävarmuus- ja riskitekijät, jotka nostavat katetavoitetta ja laskevat siten tontin arvoa rakennuttajalle
- vuokra-asuntotuotannossa investoinnin hankkeelle asettama pääoman tuottovaatimus.

Yleistäen voidaan todeta, että omistusasuntotuotannossa tontin arvo rakennuttajan kannalta saadaan, kun asuntojen oletetusta myyntihinnasta vähennetään edellä mainitut kustannustekijät ja katevoitteet.

Markkinaehtoisessa asuntotuotannossa asuntojen myyntihinta sekä asuinnoista perittävä vuokra määräytyvät aina lähtökohtaisesti asuntomarkkinoilla. Hankkeen toteutuskustannukset tonttihintoineen eivät siis hankekohtaisissa tarkasteluissa vaikuta asuntojen toteutuviin hinta- eikä vuokratasoihin. Tavanomaisesta poikkeava laatu- ja/tai varustetaso voi toki jonkin verran vaikuttaa hinta- ja vuokratasoon, mikäli ostajat ovat siitä valmiit maksamaan, mutta vaikutus ei riipu sen vaatimista kustannuksista.

Korkeat tonttihinnat voivat kuitenkin vaikuttaa asuntojen hintoihin/vuokriin pitkällä aikavälillä erityisesti rajoittamalla ja hidastamalla asuntojen uudistuotantoa ja rajoittamalla näin asuntojen tarjontaa markkinoilla. Asuntojen uudistuotannon niukkuus nostaa pitkällä aikavälillä asuntojen hintoja, jos asuntojen kysynnässä ei tapahdu laskea. Asuntojen hintojen nousu nostaa asuntojen hankintakustannuksia ja siten asumisen hintaa. Korkeat tonttihinnat voivat vaikuttaa asuntojen tarjontaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Asuntojen markkinahintatasoon nähden korkeat toteutuskustannukset hidastavat asuntohankkeiden toteutumista. Jos asuntojen toteutuskustannukset ylittävät asuntojen arvioitavissa olevan myyntihinnan tai ovat liian lähellä sitä, hanke ei ole toteuttajan kannalta liiketaloudellisesti kannattava, jolloin hanke jää toteutumatta tai sen toteutuminen ainakin hidastuu.
- Asuntojen korkeat toteutuskustannukset voivat ohjata asuntojen hintapyyntöjä markkinatilanteeseen nähden niin korkealle tasolle, että asuntojen ennakkovarausten saaminen/myynti hidastuu. Tämä hidastaa kyseisen hankkeen rakentamisen aloitusta, koska riittävän korkea myytävien asuntojen ennakkovarausaste on nykyisellään usein rakentamisen aloituspäätöksen edellytys.
- Jo yhden asuntohankkeen viivästyminen edellä kuvatusta syystä, voi johtaa muiden samalla alueella olevien asuntohankkeiden viivästyymiseen, koska alueella markkinoinnissa olleiden asuntojen hidas myynti luo epävarmuutta seuraavien hankkeiden asuntojen myyntiin.
- Korkeat tonttihinnat voivat vaikuttaa rakennusalan kilpailuun yleisesti, jos korkeat tonttihinnat rajoittavat pienempien toimijoiden

mahdollisuuksia tonttien hankkimiseen ja Helsingin markkinoille tuloa. Rakennusalan kilpailun niukkuudella voidaan arvioida olevan pitkällä tähtäimellä negatiivinen vaikutus asuntotuotantomääriin ja sitä kautta uusien asuntojen tarjontaan.

Vuokraamalla luovutettavat tontit

Markkinaehtoisessa asuntotuotannossa vuokratonteille toteutettavien asuntojen myyntihinnat ja vuokrat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan mukaan samalla tavalla kuin omistustontille toteutettavilla asunnoilla.

Kuten edellä on todettu vuokratontilla olevan omistusasunnon hintaan ei kuitenkaan sisälly tonttia, vaan tontin hinnasta johdettu tontti-vuokra nostaa asunnon vastiketta omistustontilla olevaan asuntoon nähden. Asumiskustannuksia nostava korkeampi vastike laskee puolestaan vuokratontille toteutettavien omistusasuntojen myyntihintaa, eli ostajan asunnon hankintakustannusta. Teoreettisesti tarkasteltuna asumiskustannukset ovat siten omistus- ja vuokratonteilla samat, jos jätetään muut hintatekijät huomiotta. Näin ollen tontin luovutustavalla ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia asumisen kokonaiskustannuksiin.

Markkinaehtoisessa vuokra-asuntotuotannossa tontista maksettava vuokra ei myöskään lähtökohtaisesti vaikuta asunnoista perittävään vuokraan, joka muodostuu aina lähtökohtaisesti markkinoilla asunnon omistajan kustannuksista riippumatta. Tontista maksettava maanvuokra alentaa asunnon omistajan, eli vuokranantajan, asunnosta saamaa vuokratuottoa ja osaltaan myös asunnon arvonnousuodotuksia.

Korkeista tonttihinnoista johdetut korkeat maanvuokrat voivat kuitenkin vaikuttaa asuntojen hintoihin/vuokriin pitkällä aikavälillä samaan tapaan kuin korkeat tonttien myyntihinnat. Lisäksi vuokratontilla olevien asuntojen hintaa voi vaikuttaa se, että osa asunnon ostajista on kiinnostunut ensisijaisesti tai vain omistustontilla olevista asunnoista. Tämä rajaa vuokratontilla olevien omistusasuntojen kysyntää, joka voi vaikuttaa vuokratontilla olevien asuntojen hintaan.

2.2.5 Soveltamisohje ja sen pääkohdat

Uudet tontinluovutuslinjaukset koostuvat varsinaisista linjauksista sekä niitä täydentävästä soveltamisohjeesta. Soveltamisohje on luonteeltaan varsinaisia linjauksia yksityiskohtaisempi ja toimii tulkinta- ja valmisteluohjeena linjauksia sovellettaessa. Soveltamisohjeen tarkoitus on osaltaan lisätä tontinluovutustoiminnan avoimuutta sekä yhdenmukaistaa tontinluovutusasioiden valmistelua.

Tontinluovutuslinjausten mukaan linjauksista voidaan poiketa erityisin perustein. Soveltamisohjeeseen on pyritty sisällyttämään ne poikkeustapaukset ja -tilanteet, jotka muodostavat erityisen perusteen linjauksissa esitetyistä pääsäännöistä poikkeamiselle. Lisäksi soveltamisohje sisältää kuvauksen erilaisten tontinluovutusmenettelyiden soveltamisen periaatteista. Tärkeää on, että soveltamisohje sisältää tarkemmat valmisteluohjeet muutoin kuin kilpailujen perusteella tehtävien tontinvarausten (suoravaraukset ja tonttihaut) valmisteluun.

Soveltamisohjeessa on merkittävänä asiakokonaisuutena käsitelty myös asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamiseen liittyvät valmisteluperiaatteet. Periaatteet vastaavat pitkälti nykykäytäntöä. Poikkeuksen tästä muodostaa kuitenkin kohta, joka koskee jo edellä selostettua asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamiseen liittyvän vuokrasubvention asteittaista pienentämistä.

Soveltamisohje yksityiskohtaisine perusteluineen on tämän muistion liitteenä 6

3. Tontinluovutuslinjausten vaikutusten arviointi

3.1 Tontinluovutuslinjausten vaikutuksista yleisesti sekä niiden vastaavuus kaupunkistrategiaan

Uusien tontinluovutuslinjausten toimivuuden ja vaikutusten arviointi on monelta osin haastavaa muun muassa tontinluovutusprosessien pitkän keston sekä arvioinnin eri osatekijöihin (esim. yleinen taloudellinen kehitys, rahoitusmarkkinoiden toimivuus jne.) liittyvien epävarmuuksien vuoksi. Tästä syystä esimerkiksi taloudellisissa arvioissa joudutaan tyytymään suuruusluokkatasoiseen tarkasteluun ja linjausten toimivuudesta saadaan varmuus vasta useamman vuoden käytännön kokemuksen perustella.

Nykyiset tontinluovutuskäytännöt ja -periaatteet ovat osoittautuneet varsin toimiviksi sekä asiakkaiden että kaupungin näkökulmasta. Nykykäytäntöjen luodessa pohjan myös uusille linjauksille, voidaan yleisellä tasolla arvioida, että uudet linjaukset luovat toimivan pohjan myös tulevien vuosien tontinluovutustoiminnalle. Linjausten toimivuutta tulee kuitenkin seurata ja tarvittaessa niitä muutetaan. Mahdolliset muutokset eivät kuitenkaan saa heikentää kaupungin tontinluovutustoiminnan ennustettavuutta.

Uusien tontinluovutuslinjausten sekä niitä täydentävän soveltamisohjeen myötä kaupungilla tulee ensimmäistä kertaa olemaan luottamusmieselimissä hyväksytyt kokonaisvaltaiset tontinluovutustoimintaa ohjaavat periaatteet. Linjaukset ja sitä tarkentavat ohjeet lisäävät siten tontinluovutustoiminnan avoimuutta merkittävästi. Tämä parantaa tontinluovutustoiminnan yleistä uskottavuutta, luotettavuutta ja ennustettavuutta. Lisäksi kattavat linjaukset ohjeineen lisäävät kaupungin tontinluovutustoimintaa koskevaa markkinainformaatiota, joka alentaneen uusien toimijoiden kynnystä tulla Helsingin markkinoille sekä tasapuolistaa markkinatoimijoiden välistä kilpailua. Etukäteen määritetyt linjaukset ja ohjeet myös edistävät toimijoiden yhdenver-

taista kohtelua kaupungin tontinluovutustoiminnassa. Kaikilla mainituilla tekijöillä voidaan arvioida olevan pitkällä tähtäimellä positiivinen vaikutus rakennusalan kilpailun edistämiseksi, joka ainakin välillisesti edistää myös kaupungin strategisten tavoitteiden, kuten asuntotuotannon määrällisten tavoitteiden, toteutumista. Tontinluovutustoiminnan avoimuutta sekä rakennusalan kilpailua edistävänä voidaan pitää myös esimerkiksi tonttien hintakilpailujen lisäämistä koskevaa muutosta nykykäytäntöön.

Edellä kuvattujen yleisten vaikutusten lisäksi uusilla tontinluovutuslinjauksilla sekä soveltamisohjeella voidaan arvioida olevan nykykäytäntöön nähden seuraavia vaikutuksia:

- Linjaukset edistävät maaomaisuuden tehokasta käyttöä markkinaehtoisen tonttihinnoittelun muodostaessa selkeän pääsäännön, siirryttäessä asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamisen hinnoittelussa asteittain lähemmäs arviotavissa olevia markkinahintoja ja kehitettäessä asuntotonttien maanvuokrasopimusten indeksointimekanismeja siten, että maanvuokran taso seuraisi nykyistä paremmin tonttien arvojen todellista kehitystä.
- Kaupungin tonttihinnoittelun reagoitakyky suhdanne- yms. vaihteluihin paranee markkinahinnoittelun muodostaessa selkeän pääsäännön ja kaupungin hyväksyessä tonttihinnoittelun vaihtelun. Myös asuntotonttien hintakilpailujen lisääminen parantaa tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisäksi myös tonttihinnoittelun reagoitakykyä ja lisää samalla muutoin kuin hintakilpailulla luovutettavien tonttien hinnoittelussa käytettyjen vertailukauppätietojen määrää sekä luotettavuutta. Tonttihinnoittelun joustavuus edistää tonttien rakentamista myös laskusuhdanteen aikana.
- Tonttien suoravarausesitysten valmistelua kehitetään määrittämällä suoravarauksille selkeät edellytykset, vaikka edellytysten listaus ei olekaan tyhjentävä. Tonttien suoravarauksia koskevat linjaukset lisänevät kehittämis- ja täydennysrakentamishankkeiden houkuttelevuutta toimijoiden kannalta, koska linjausten mukaisesti ne mahdollistavat tontin suoravarauksen ilman kilpailua tai yleistä hakua.
- Maanvuokrauksen merkitys tulevien vuosien tontinluovutustapana korostuu erityisesti asuntotonttien luovutuksessa. Maanvuokrauksen suhteelliselle osuudelle ei aseteta prosentuaalista tavoitetta, mutta asuntotonttien osalta maanvuokrauksen osuus luovutustapana nousee linjausten soveltamisen johdosta laskennallisesti tasolle noin 75 - 80 % nykyisestä laskennallisesta tasosta 55 % (, jossa vain säänneltyyn tuotantoon tarkoitetut tontit luovutetaan vuokraamalla). Lisäksi maanvuokrauksen merkitystä korostavat muun muassa laatukilpailujen voittajien mahdollisuudet mahdollisuus tonttien ostamisen sijaan myös tontin vuokraamiseen sekä tontinluovutustoiminnassa käyttöön otettava hintakilpailumalli, jossa tontti luovutetaan vuokraamalla.

- Erityisesti uusien linjausten edellyttämä hintakilpailujen lisääminen asuntotonttien tontinluovutuksessa edellyttää hintakilpailuprosessien huomattavaa sujuvoittamista ja riittävää resursointia.
- Soveltamisohjeen sisältämät tontinluovutustoiminnan keskeiset kehittämisteemat antavat selkeän suunnan toiminnan lähivuosien kehittämiselle.

Kuten edellä on todettu (kohta 2.2.1.), uusien tontinluovutuslinjausten valmistelun yhteydessä on pyritty tunnistamaan ne kaupunkistrategian teemat, joita kaupungin tontinluovutuksen tulee edistää. Aiemmin mainitulla tavalla, tontinluovutustoiminnan vaikutukset kaupunkistrategian toteutukseen voivat olla sekä suoria että välillisiä. Kohdassa 2.2.1. mainittujen teemojen osalta voidaan tiivistetysti todeta uusien tontinluovutuslinjausten (sekä soveltamisohjeen) vastaavan niihin seuraavasti:

- Kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella niin, ettei kaupungin lainakanta asukasta kohden kasva:

Uudet tontinluovutuslinjaukset mahdollistavat kohtuullisesti tonttien luovuttamisen myös myymällä.

- Maankäytön ja liikenneinvestointien suunnitteleminen yhdessä:

Linjausten mukaan tontinluovutuksen yhtenä yleisenä tavoitteena on tontinluovutuksen oikea-aikaisuus suhteessa kaupungin investointeihin. Linjaukset edellyttävät tontinluovutukselta aina myös tarkoituksenmukaisuutta ja kokonaistaloudellista edullisuutta.

- Kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteruus

Kokonaisvaltaiset ja luottamusmieselimissä hyväksytyt tontinluovutusta ohjaavat linjaukset sekä niitä täydentävä soveltamisohje ja hintakilpailujen lisääminen edistävät kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuutta merkittävästi. Lisäksi avoimuutta lisäävät soveltamisohjeessa mainitut tontinluovutustoiminnan lähiajan kehittämistoimenpiteet. Linjaukset eivät estä nopeaa ja ketterää tontinluovutustoimintaa mm. mahdollistamalla tonttien suoravaraukset kaupungin kannalta tärkeiden hankkeiden edistämiseksi. Tontinluovutustavan valintaa koskevat linjaukset vastaavat verrattain hyvin markkinakysyntään ja linjaukset mahdollistavat tarvittaessa poikkeamat tonttityyppikohtaisesti määritellyistä luovutustapojen pääsäännöistä.

- Kaupunki kokeilualustana (innovaatio- ja kehittämishankkeet):

Linjaukset kannustavat kehittämishankkeisiin mahdollistamalla tonttien suoravaraukset aitoa uutuusarvoa tuottaville sekä kaupungin kannalta tärkeille hankkeille.

- Segregaation ehkäisy, asuntorakentamisen määrä, asumisen hinnan ja rakentamiskustannusten nousun hillitseminen ja muut AM-ohjelmasta ilmenevät asuntopoliittiset tavoitteet:

Linjaukset edistävät suoraan ja välillisesti rakennusalan kilpailua ja helpottavat uusien toimijoiden tuloa Helsingin asuntorakentamisen markkinoille. Kilpailu edistää sekä määrällisiä että laadullisia asuntotuotannon tavoitteita. Kilpailu edistää myös rakennusalan innovointia esim. rakennuskustannusten hillitsemiseksi. Markkinaehtoinen tonttihinnoittelun tuoma tonttihinnoittelun reagointikyky, edistää asuntotuotantoa myös laskusuhdanteissa. Asuntonttien luovutuksessa kiinnitetään linjausten mukaan jatkossa entistä enemmän huomiota hankkeiden etenemiseen asetetussa aikataulussa.

- Eri kaupunginosien monipuolisuuden ja elinvoimaisuuden turvaaminen, täydennysrakentamisen tehostaminen

Linjaukset kannustavat toimijoita täydennysrakentamishankkeiden kehittämiseen mahdollistamalla tonttien suoravaraukset täydennysrakentamista edistäville hankkeille. Täydennysrakentamista edistävät myös tonttien luovutustavan valinnan pääsäännöille soveltamisohjeessa esitetyt poikkeukset.

- Hiilineutraalisuutta koskevat tavoitteet:

Tontinluovutuksella toteutetaan ja tontinluovutuksessa noudatetaan ylempitasoisten strategioiden sekä toimenpideohjelmien tavoitteita (esim. Hiilineutraali Helsinki 2035 –toimenpideohjelma ja AM-ohjelman tavoitteet). Soveltamisohjeen mukaan kaupunki järjestää tavonomaisten laatukilpailujen lisäksi muun muassa Hiilineutraalisuuden edistämiseen tähtäviä laatukilpailuja.

- Arkkitehtuurin ja rakentamisen laadun edistäminen:

Soveltamisohjeen mukaan kaupunki järjestää laatuperustein ratkaistavia tontinluovutuskilpailuja erityisesti kaupunkikivallisesti merkittävillä tonteilla sekä aluerakentamisen aloitustonteilla. Linjausten. Linjausten mukaan laatuperustein luovutettujen tonttien osalta tontinluovutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota myös laadullisten tavoitteiden toteutumiseen.

- Monipuoliset ja riittävät sijaintimahdollisuudet yrityksille:

Yritystonttien tontinluovutustoimintaa systematisoidaan ja avoimuutta lisätään kuvaamalla soveltamisohjeeseen yritystonttien keskeiset luovutuskäytännöt. Linjaukset kannustavat toimijoita etsimään uusia potentiaalisia yritystontteja mahdollistamalla suoravaraukset aitoa uutuusarvoa tuottaville kehittämishankkeille. Lin-

Karkealla tasolla tarkasteltuna uusien linjauksen arvioidaan laskennallisesti vähentävän asuntotonttien rakennusoikeuden myyntiä noin 50 % nykykäytännön laskennalliseen tasoon nähden. Vuosien 2013-2017 keskimääräiseen asuntotonttien luovutusvolyymiin (ilman Kalasataman torneja) mukaan laskettuna tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asuntotontteja luovutettaisiin myymällä noin 32 000 k-m² /vuosi nykykäytäntöä vähemmän ja vastaavasti vuokrauksen osuus kasvaa tällä määrällä. Vuosien 2014-2017 asuntotontteista saatujen maanmyyntitulojen mukaan laskettuna tämä tarkoittaisi noin 30 miljoonan euron vuotuista maanmyyntitulon vähennystä.

Muutoksesta johtuvaa maanmyyntitulon vähennystä arvioidaan kuitenkin kompensoivan se, että kaupungilla tulee luovutettavaksi seuraavan 5-10 vuoden aikana tontteja erityisen vetovoimaisilta alueilta kuten Jätkäsaaren, Hernesaaren, Kalasataman ja Kruunuvuorenrannan rantavyöhykkeitä, joilla asuntotuotannon pääpaino tulee olemaan sääntelemättömässä asuntotuotannossa. Näistä tontteista hintakilpailuilla saatavat rakennusoikeuden yksikköhinnat tulevat todennäköisesti olemaan Suomen korkeimpia, jolloin tontteja on tarpeen luovuttaa sekä kappalemääräisesti että rakennusoikeuden määrän suhteen vähemmän kuin viime vuosina on ollut tarpeen voimassa olleiden sitovien maanmyyntitavoitteiden saavuttamiseksi. Myytävien asuntotonttien rakennusoikeuden yksikköhinnan keskiarvon arvioidaan siis nousevan. Mainitun lisäksi viime vuosina vireille tulleiden suurten hotelli- ja toimistohankkeiden tontinluovutuksesta saataneen seuraavina vuosina merkittäviä maanmyyntituloja.

Edellä mainittuun perustuen arvioidaankin, että kaupungilla on mahdollisuus saavuttaa huomattavat maanmyyntitulot myös vuodesta 2022 eteenpäin, vaikka asuntotonttien luovuttamista myymällä mainituin tavoin vähennetään. Maanmyyntitulojen vuotuiset vaihtelut voivat kuitenkin olla huomattavan suuria ja maanmyyntitulojen tasoa tulisikin seurata ja arvioida esimerkiksi kolmen vuoden liukuvana keskiarvona.

Uusilla tontinluovutuslinjauksilla on merkitystä kaupungin maanvuokratulojen pitkän aikavälin kehitykselle. Kehitykseen vaikuttaa erityisesti jo edellä kuvattu asuntotonttien myynnin laskennallinen väheneminen ja vastaava maanvuokrauksen lisääminen. Kuten edellä on todettu, myös luovutusvolyymillä on huomattava merkitys maanvuokratulojen kehitykselle. Lisäksi merkitystä on muun muassa sillä, että linjausmuutoksen perusteella vuokraamalla luovutettavaksi tulevat tontit vuokrataan sääntelemättömään asuntotuotantoon, jossa rakennusoikeuden yksikköhinnat ja siten luovutettua rakennusoikeutta kohden saatavat maanvuokrat ovat korkeimmat.

Kaupungin maanvuokratulojen kehitystä on tarkasteltu 50 vuoden aikajännteellä eri skenaarioin. Lähtötason skenaariossa (skenaario 1) tontinluovutuskäytännöt säilyisivät nykykäytännön mukaisena ja tonttien vuotuinen luovutusmäärä vastaisi vuosien 2013-2017 keskimääräistä tasoa, asuntotonttien osalta noin 184 000 k-m²/v ja yritystonttien osalta noin 120 000 k-m²/v. Skenaariossa 2 on kuvattu kehitys uusien tontinluovutuslinjausten mukaan luovutusvolyymiin vastatessa perusskenaariota. Skenaariossa 3 tontinluovutuskäytäntöjen oletetaan pysyvän nykykäytännön mukaisina, mutta luovutusvolyymi nousee asuntotonttien AM-ohjelman mukaiselle vuoden 2019 tavoitetasolle 400 000 k-m². Skenaariossa 4 on kuvattu kehitys uusien tontinluovutuslinjausten mukaan luovutusvolyymiin vastatessa skenaariota 3.

Lähtötason skenaariossa kaupungin maanvuokratulojen uusien maanvuokrausten kertymän arvioidaan 50 vuoden aikana yhteensä olevan tasoa noin 900 miljoonaa euroa (nousu keskimäärin noin 18 miljoonaa euroa/vuosi). Skenaariossa 2 maanvuokratulojen kertymän arvioidaan vastaavasti olevan tasoa 1,4 miljardia euroa (nousu keskimäärin noin 28 miljoonaa euroa/vuosi). Skenaariossa 3 maanvuokratulojen kertymäksi 50 vuoden aikana arvioidaan noin 1,2 miljardia euroa (nousu keskimäärin noin 24 miljoonaa euroa/vuosi). Skenaariossa 4 maanvuokratulojen kertymäksi arvioidaan 50 vuoden aikana noin 1,95 miljardia euroa (nousu keskimäärin noin 39 miljoonaa euroa/vuosi).

Skenaariotarkastelujen perusteella voidaan todeta, että nykykäytäntöön verrattuna uudet tontinluovutuslinjaukset nopeuttaisivat laskennallisesti kaupungin maanvuokratulojen kehitystä 50 vuoden ajanjaksolla keskimäärin noin 10-15 miljoonaa euroa/vuosi luovutusvolyymistä riippuen. Vanhan ja uuden käytännön mukainen ero maanvuokratulojen kokonaiskertymässä 50 vuoden ajanjaksolla on tasoa noin 500-750 miljoonaa euroa luovutusvolyymistä riippuen.

Kaupungin maanvuokratulojen pitkän tähtäimen kehityksen kannalta olennaisena linjauksena voidaan pitää myös asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamiseen liittyvää subvention asteittaista pienentämistä, joka tulee nopeuttamaan maanvuokratulojen vuotuista kasvua pitkällä aikavälillä. Muutoksen vaikutusta ei kuitenkaan ole tarkemmin arvioitu.

4. Lopuksi

Kaupungin maaomaisuus on jo pitkään nähty dynaamisena resurssina, jota tulee pystyä hyödyntämään joustavasti kaupungin taloudellisten ja muiden tavoitteiden edistämiseksi. Tällaisena se tulee nähdä myös tulevaisuudessa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kategorisia kaikkiin tilanteisiin samalla tavalla sovellettavia menettelytapalinjauksia tulee välttää ja tontinluovutustoiminnan tulee pystyä reagoimaan markkinakysynnässä tapahtuviin muutoksiin, kaupungille tärkeiden yksittäisten hankkeiden tarpeisiin sekä kaupungin taloudellisten ja muiden tavoitteiden muutoksiin. Samaan aikaan tontinluovutuksen tulee kuitenkin olla myös avointa, ennustettavaa ja tasapuolista. Näiden vaatimusten yhdistäminen ketterään eri hankkeiden erityistarpeet huomioivaan toimintatapaan onkin haastavaa.

Tontinluovutuksen ja maapolitiikan näkökulmasta kaupungin perustehtävänä ei ole maaomaisuudesta saatavien tulojen maksimointi, vaan kaupungin laadullisten ja määrällisten tavoitteiden mukaisen kaupunkikehityksen edistäminen. Tontinluovutuksen keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat rajalliset ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin laajaa yhteistyötä kaupunkiorganisaation eri toimijoiden välillä. Kaupungin kehittäminen ei voi myöskään tapahtua vain kaupunkiorganisaation toimesta, vaan kaupungin tulee saada myös kaupunkilaiset sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat mukaan kehittämään kaupunkia. Kaupungilla tulee olla mahdollisuus tontinluovutuksen keinoin kannustaa eri toimijoita innovaatioihin, täydennysrakentamiseen sekä kaupungin maankäytön kehittämiseen.

Kaupungin tontinluovutuskäytäntöjen tulee olla mahdollisimman asiakas- ja markkinalähtöisiä. Näin mahdollisimman moni toimija pystyy toteuttamaan

hankkeita kaupungin tonteille, joka edistää kilpailua ja nopeuttaa muun ohella tonttien rakentumista. Tällä tavoin markkinaehtoinen tontinluovutus-toiminta edistää välillisesti myös kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Toisaalta tontinluovutus-toiminta ei voi myöskään perustua pelkäs-tään kunkin hetken markkinatilanteeseen, sillä tällä voisi olla kaupungin ta-loudellisten ja maapoliittisten intressien kannalta negatiivisia vaikutuksia pit-källä tähtäimellä. Tontinluovutuslinjausten valmistelussa onkin pyritty löytä-mään tasapaino lyhyen aikavälin markkinaehtoisuuden ja kaupungin pitkän-tähtäimen intressien välillä. Kaikissa tilanteissa ehdottoman tärkeää kuiten-kin on, että kaupungin tontinluovutus-toiminta on hankkeiden toteuttajien kannalta ennustettavaa. Vain näin kaupunki voi olla houkutteleva investoin-tikohde myös tulevaisuudessa.

Kaupunkiympäristön toimiala
Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit
tonttipäällikkö Sami Haapanen
etunimi.sukunimi@hel.fi

Tontinluovutuksen keskeiset tilastot

