

Seppo Laakso, Kaupunkitutkimus TA

Näkökulmia Helsingin maapoliittisiin linjauksiin ja tontinluovutuksen periaatteisiin

Toukokuu 2018

Tilaaja:

**Helsingin kaupunki, Kaupunkiympäristön toimiala
Maankäyttö ja kaupunkirakenne
Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit**

Sisällys

Tiivistelmä.....	3
1. Johdanto.....	5
Maapolitiikan tavoitteet ja keinot	5
Helsingin maaomaisuus ja siihen perustuvat kaupungin tulot.....	6
Kasvu, toimintaympäristö ja maapolitiikka	6
Maapolitiikan arviointikriteereitä	7
2. Maanluovutuksen vaihtoehtojen erot kunnallistalouden kannalta	8
Maan markkina-arvo	8
Tonttien myynti- ja vuokraustuotto pitkällä ajalla	8
Tuottovaatimus.....	11
Luovutusmuoto ja kaupungin tulovirta	13
3. Maapolitiikan yhteys asuntotuotannon määrään ja asuntojen hinta- ja vuokratason	13
Tontinluovutus ja asuntotuotannon määrä ja monipuolisuus	13
Maankäytön kontrollointi vuokrasopimuskauden päättyessä.....	14
Maapolitiikan vaikutus asuntojen hinta- ja vuokratason.....	14
Johtopäätös	16
4. Maapolitiikka ja aluetalouden vakaus	17
5. Johtopäätökset	18
Lähteet.....	20

Tiivistelmä

Maapolitiikka on yhdessä yleiskaavoituksen kanssa strategisen suunnittelun väline, jolla osaltaan toteutetaan kaupungin perustehtäville asetettuja tavoitteita. Helsingin kaupunkistrategiassa 2017 – 2021 esiin nostettuja ajankohtaisia tavoitteita ovat mm.

- tontinluovutuksen riittävä volyymi kaavoituksen ja asuntotuotannon kannalta
- kaupunkirakenteen tiivistäminen
- liikenneinvestointien ja maankäytön suunnittelun yhteistyö.

Kaupungin nettotulot maan myynnistä ja vuokrauksesta vastasivat noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa ja kiinteistöverotulot (maasta ja rakennuksista) noin 1,6 kunnallisveroprosentin tuottoa vuonna 2017. Kuitenkin kaupungin maanvuokrauksen todellinen tuotto prosentti on alhainen, arvioiden mukaan 1,5-2 % vuokratun maan arvioidusta markkinahinnasta.

Kaupungin talouden kannalta keskeinen ero tontin myynnin ja vuokrauksen välillä on vertailukelpoinen pitkän aikavälin tuotto sekä myynti- ja vuokraustuottojen välinen suhde eri pituisilla ajanjaksoilla. Helsingin kaupungin nykyisen kaltaisella vuokrausperiaatteella tontin diskontattu pitkän ajan vuokraustuotto jää pienemmäksi kuin myynnin ja kiinteistöveron yhteenlaskettu pitkän ajan diskontattu tuotto 50 vuoden ja myös 100 vuoden aikajänteellä. Keskeinen syy on se, että elinkustannusindeksiin sidottu tontinvuokra jää jälkeen tonttien markkinahintatason kehityksestä, jos maan hinta nousee tulevaisuudessakin nopeammin kuin kulluttajahinnat.

Vaihtoehtona olisi vuokrausperusteen sitominen suoraan tonttien hintakehitykseen (esimerkiksi asuntojen hintaindeksiin) elinkustannusindeksin sijasta tai vuokratason tarkistaminen esimerkiksi 10 vuoden välein tarkistusajankohdan markkinahintaa vastaavalle tasolle. Kaupungin kannalta tonttien vuokraus olisi tällöin pitkällä ajalla huomattavasti tuottavampaa, jos kaupungin kasvu jatkuu ja maan hinta nousee suhteessa kulluttajahintoihin. Vaihtoehto olisi myös tonttien vuokralaisten kannalta tasaveroisempi ja läpinäkyvämpi, kun sijainniltaan ja ominaisuuksiltaan samankaltaisten tonttien vuokra olisi samalla tasolla riippumatta vuokrasopimuksen tekoajankohdasta.

Helsingin kaupungin asuntotonttien vuokrauksessa sovelletaan nykyään 4 %:n nimellistä tuottovaatimusta. Jos tontinvuokrien taso sidottaisiin tiiviimmin tonttien markkina-arvon kehitykseen, tuottovaatimus voisi olla pienempi, 3-3,5 %, joka kuitenkin tuottaisi pitkällä ajalla selvästi enemmän kuin nykyinen malli. Alemmaa tuottovaatimusta puoltaa myös tontinvuokrauksen suhteellisen pienen riskin vaihtoehtoihin sijoituskohteisiin verrattuna.

Helsingin kaupunki luovuttaa tontteja nykyisin sekä vuokraamalla että myymällä, päävaihtoehdon ollessa vuokraus. Luovutuksen jakaminen myynnin ja vuokrauksen välillä on perusteltua. Tonttimaan vuokraaminen tuottaa kaupungille pitkällä ajalla vakaata tulovirtaa. Monille rakennuttajille kaupungin vuokratontti on edullinen ja toimiva ratkaisu. Kuitenkin tonttien myyminen tuottaa kaupungille tulovirtaa nopeammin. Tämä on merkityksellistä silloin, kun kaupunki kasvaa nopeasti ja kasvu edellyttää suuria investointeja. Tonttien myynnin lopettaminen kaventaisi Helsingin kiinteistöihin sijoittavien ja niitä rakennuttavien toimijoiden joukkoa ja heikentäisi edellytyksiä saavuttaa asuntotuotannon määrää koskevat tavoitteet.

Kaupunkialueen korkea maanhinta vaikuttaa asuntojen hinta- ja vuokratason niitä nostavasti. Asuntojen korkeiden hintojen ja vuokrien ongelmaa ei kuitenkaan voida ratkaista kaupungin omistamien tonttien myymisellä tai vuokrauksella markkinahintatasoa merkittävästi halvemmalla. Tämä johtaisi kaupungin maan myynnistä ja vuokrauksesta saatavien tulojen alenemiseen ja heikentäisi kaupungin edellytyksiä investoida

kasvun edellytyksenä olevan liikennejärjestelmän ja muun perusrakenteen kehittämiseen. Hyöty alennuksista ei kuitenkaan kanavoituisi niille kotitalouksille, joille asuntojen korkeista hinnoista ja vuokrista aiheutuu suurin ongelma. Sen sijaan hyöty kanavoituisi rakennuttajille ja sijoittajille, jotka myyvät ja vuokraavat asuntoja markkinahintaan, mutta saisivat keskeisen tuotantopanoksen, tonttimaan, markkinahintaa halvemmalla.

1. Johdanto

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata alan tutkimukseen ja muuhun käytettävissä olevaan aineistoon perustuen maapolitiikan taustoja sekä arvioida politiikkavaihtoehtoja eri näkökulmista. Tarkastelussa keskitytään erityisesti maanluovutuksen vaihtoehtojen arviointiin. Tavoitteena on, että näkemyksiä voidaan käyttää hyväksi valmistelussa olevien Helsingin maapoliittisten linjausten ja tontinluovutusperiaatteiden laadinnassa ja niitä koskevassa keskustelussa.

Maapolitiikan tavoitteet ja keinot

Maapolitiikka on yhdessä yleiskaavoituksen kanssa strategisen suunnittelun väline, jolla osaltaan toteutetaan kaupungin perustehtäville asetettuja tavoitteita. Maapolitiikan ja kaavoituksen muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan **maankäyttöpolitiikaksi**, jonka avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Maapolitiikan keinoilla varmistetaan, että suunnitelmien mukaan tarvittavat alueet saadaan käyttöön. (Kuntaliitto 2018; Virtanen 2000).

Helsingin kaupungin **visio** ”Maailman toimivin kaupunki” ja **strategiset tavoitteet** meneillään olevalle valtuustokaudelle on esitetty **Helsingin kaupunkistrategiassa 2017-2021**. Useat tavoitteet edellyttävät suoraan tai välillisesti hyvin toimivaa maapolitiikkaa. Asuntotuotantoa koskevinä tavoitteina ovat mm. vuosittain valmistuvien asuntojen määrän nostaminen 6 000:een (2017-2018) ja edelleen 7 000:een (2019-2021), kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon panostaminen, asumisen hinnan ja rakennuskustannusten hillitseminen, asuinkerrosalan kaavoituksen nostaminen 600 000 – 700 000 kerrosneliöön vuosittain sekä tontinluovutuksen riittävä volyyymi. Kaupunkistrategiassa nostetaan esiin myös uuden yleiskaavan tavoitteiden mukaisesti kaupunkirakenteen tiivistäminen sekä liikenneinvestointien ja maankäytön suunnittelun yhteistyö. Aktiivinen täydennysrakentaminen on keskeinen keino tiivistämiselle.

Pekka V. Virtasen (2000) esittämiä periaatteita mukaillen kunnan maapolitiikalle voidaan esittää seuraavia yleisiä tavoitteita: (1) Taloudellisen ja tehokkaan yhdyskuntarakenteen turvaaminen, (2) Maan hinnan kohtuullinen taso ja vakaus, (3) Kaupungin kasvun ja yhteiskunnan investointien aikaansaaman maan arvonnousun periminen yhteiskunnalle, (4) Kiinteistömarkkinoiden toimivuuden edistäminen, (5) Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen.

Toimiva maapolitiikka on välttämätön edellytys kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiselle. Asuntopoliitikalle on mm. pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden ongelmia käsitelleessä tutkimuksessa (Antikainen ym. 2017) sekä ympäristöministeriön hanketyöryhmän raportissa (YM 2015) esitetty seuraavia tavoitteita: (1) Tarjonnan kyky vastata asuntokysyntään, (2) Hinta- ja vuokrakehityksen vakaus, (3) Tuloihin nähden kohtuuhintainen asuminen, (4) Yhdyskuntarakenteen eheys ja sosioekonomisen eriytymisen estäminen, (5) Asuntovarallisuudesta huolehtiminen ja energiatehokkuus, (6) Asuntokannan ja asuinalueiden esteettömyys ja turvallisuus.

Koska tontinluovutukseen ja siihen liittyvään hinta- ja vuokratason määrittämiseen liittyy oleellisena osana mahdollinen hinnan tai vuokran subventointi, myös tätä kautta määrittävien tukien läpinäkyvyyttä ja vaikutuksia on arvioitava.

Helsingin AM-ohjelmassa (2016) kaupungin maapolitiikan tavoitteeksi on määritelty kysyntää vastaavan asuntotontitarjonnan turvaaminen sekä eheän yhdyskuntarakenteen edistäminen. Pääasiallisina keinoina ovat:

- **Maan hankinta:** Yhdyskuntarakentamiseen soveltuvan maan hankinta kaupungin omistukseen vapaaehtoisin kaupoin kohtuulliseen käypään hintatasoon. Muita lainsäädännön suomaa maanhankintakeinoja, kuten lunastusta ja etuosto-oikeutta käytetään tarvittaessa.

- **Maankäyttösopimukset:** Asemakaavojen muutosalueilla niitä tehdään tarvittaessa ja asemakaavoittamattomilla alueilla vain poikkeustapauksissa, esimerkiksi tilanteissa, joissa merkittävä osa sopimuskorvauksesta suoritetaan kaupungille tärkeänä raakamaana.
- **Tontinvaraus ja -luovutus:** Tontinluovutusta käytetään aktiivisena työkaluna asuntotuotannon laatutason ja hallintamuotojen toteutuksen ohjauksessa. Tontinluovutukseen sisällytettäviä ehtoja käytetään myös mm. energiategohkuutta koskevien tavoitteiden edistämiseen.

Helsingin maaomaisuus ja siihen perustuvat kaupungin tulot

Helsinki omistaa lähes kaksi kolmasosaa kaupungin maapinta-alasta ja sen tonttimaasta (Helsingin kaupunki, tonttitilastot 2017). Osuus on Suomen oloissa poikkeuksellisen suuri, ja se perustuu erittäin pitkällä ajalla harjoitettuun maan hankinta-, kaavoitus- ja luovutuspolitiikkaan.

Kaupungin saamat maan myynti- ja vuokratulot ovat kasvaneet 2010-luvulla kaavoitetun ja rakennetun alueen laajenemisen sekä maan hinnan nousun seurauksena. Myyntitulot (ml. maankäyttösopimukset) olivat 159 milj. € ja maanvuokratulot 211 milj. € vuonna 2017. Maanhankintaan (ml. täydennysrakentamiskorvaukset) kaupunki käytti noin 9 milj. € ja luovutuskelpoiseksi saattamiseen noin 12 milj. €. Kaupungin nettotulot maan myynnistä ja vuokrauksesta olivat noin 350 milj. €, joka vastasi noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa. Lisäksi kaupunki sai kiinteistöverotuloja (maasta ja rakennuksista) noin 230 milj. €, joka vastasi noin 1,6 kunnallisveroprosenttia.

Risto Peltola (2014) laati tilastolliseen mallilaskelmaan perustuvan arvion Helsingin kaupungin alueella sijaitsevan rakennetun ja rakentamattoman maan markkina-arvosta vuoden 2012 tiedoilla. Laskelma perustuu teoreettiseen oletukseen, että kaikki rakennettu ja rakentamiseen kaavoitettu rakentamaton maa olisi luovutettavissa markkinaehtoisesti, ilman voimassa oleviin vuokrasopimuksiin sekä ARA- ja Hitas-säädöksiin liittyviä rajoituksia. Näillä oletuksilla Helsingin alueella sijaitsevan rakennetun ja rakentamattoman maan markkina-arvo olisi Peltolan mukaan ollut noin 35 mrd. euroa vuonna 2012. Tästä rakennettujen asuinkiinteistöjen osuus oli kolme neljänestä. Helsingin kaupunki omisti laskelman mukaan noin kolmanneksen, 12 mrd. euroa, maan kokonaisarvosta. Voidaan arvioida, että kaupungin kasvun ja maan hinnan nousun vaikutuksesta tätä laskelmaa vastaava kokonaisarvo olisi noussut noin 40 mrd. euroon ja Helsingin omistaman maan arvon 14 mrd. euroon vuonna 2017. Laskelma kuvaa teoreettisesti ja hyvin karkeasti maan markkina-arvon suuruusluokkaa em. oletuksilla. Tähän suhteutettuna voidaan arvioida, että kaupungin maanvuokrauksen todellinen tuotto prosentti olisi ollut noin 1,5 % vuonna 2017.

Helsingin Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -yksikkö on sisäisessä laskelmassaan arvioinut Helsingin omistaman tonttimaan vuokratuottoa eri lähtökohdista, ottaen huomioon pitkäaikaisten vuokrasopimusten vaikutuksen maan arvoon sekä ARA- ja Hitas-tonttien alennukset tonttien laskennalliseen pääoma-arvoon, joiden vaikutuksesta näiden tonttien vuokria tosiasiallisesti subventoidaan. Arvion mukaan vuokratun ja vuokrattavissa olevan tonttimaan tuotto vuokrasubventoinnin kanssa olisi noin 1,8 % ja ilman subventiota noin 2,1 % vuonna 2017.

Eri laskelmien perusteella päädytään joka tapauksessa siihen johtopäätökseen, että Helsingin kaupungin vuokraaman tonttimaan tuotto on alhainen millä tahansa kriteerillä arvioituna. Tärkein syy tälle on pitkäaikaisten vuokrasopimusten vuokrien jälkeenjääneisyys, koska tonttimaan markkinahintataso on noussut huomattavasti nopeammin kuin elinkustannusindeksi, johon vuokrat on sidottu. Ongelmaa käsitellään yksityiskohtaisesti luvussa 2.

Kasvu, toimintaympäristö ja maapolitiikka

Helsingin ja koko Helsingin seudun kasvu sekä toimintaympäristön moninaiset muutokset edellyttävät, että maapolitiikan perusteita ja käytäntöjä arvioidaan eri näkökulmista ja monipuolisin kriteerein.

Helsingin väestö on kasvanut kiihtyvästi 2000-luvulla osana koko Helsingin seudun kasvua. Pitkän aikavälin väestöprojektioiden (Helsingin tutkimus- ja tilastot -yksikkö 2017) nopean vaihtoehdon mukaan Helsingin väestö voi kasvaa noin 860 000 asukkaaseen vuonna 2050 nykyisestä 643 000 asukkaasta (1.1.2018). Helsingin uuden yleiskaavan lähtökohtana on varautuminen nopeaan kasvuun, jolle yleiskaavalla luodaan edellytykset. Asuntokysynnän pääasiallinen tekijä on väestönkasvu, ja asuntojen tarjonnan hidas sopeutuminen kysynnän kasvuun on osoittautunut koko seudun yritystoiminnan ja aluetalouden kasvua rajoittavaksi pulonkaulaksi. Asuntojen korkea hinta- ja vuokrataso erityisesti Helsingissä nostaa asumiskustannuksia, aiheuttaa toimeentulo-ongelmia erityisesti pienituloisille sekä nostaa muuttokynnystä matalapalkka-alojen potentiaalisille työntekijöille, joista on pulaa monilla kaupungin toiminnan kannalta keskeisillä toimialoilla. Tutkimuksissa (mm. Antikainen ym. 2017) on osoitettu, että asuntotuotannon määrän nostaminen merkittävästi aikaisempia vuosia korkeammalle tasolle on tärkein keino hillitä asuntojen hintojen ja vuokrien nousua. Tutkimuksen mukaan tonttivarannon suuruus hyvin saavutettavissa sijainneissa on keskeinen taustatekijä asuntotuotannon kannalta.

MAL-aiesopimuksessa 2016-19 sekä Helsingin kaupunkistrategiassa 2017-21 asetetut tavoitteet Helsingin asuntotuotannon määrälle ovat em. tutkimuksen mukaan suuntautumassa kohti oikeaa tasoa. Kuitenkin tavoitteiden toteutuminen edellyttää maankäyttöpolitiikan kummankin pilarin, maapolitiikan ja kaavoituksen, toimivuutta ja tiivistä yhteistyötä.

Kaupunkistrategian samoin kuin yleiskaavan keskeisenä tavoitteena on kaupunkirakenteen tiivistäminen. Yleiskaavan volyymitavoitteiden toteutuminen edellyttää aikaisempaan verrattuna selvästi suurempaa ja monipuolisempaa täydennysrakentamista, kuten rakennettujen tonttien lisärakentamista, käyttötarkoitusten muutoksia, purkavaa saneerausta sekä täydentävää kaavoitusta aikanaan väljästi rakennetuilla esikaupunkialueilla. Suuri osa täydennysrakentamisesta toteutuu yksityisten omistamalla maalla. Yleiskaavan tavoitteiden toteutuminen edellyttää suuria investointeja liikennejärjestelmään ja muuhun yhdyskuntien perusrakenteeseen.

Valmistelussa oleva maakunta- ja sote-uudistus merkitsevät mahdollisesti toteutuessaan suurta muutosta kaupungin tehtäviin sekä talouteen. On arvioitu (mm. Helsingin kaupunkistrategia 2017), että Helsingin kunnallisverotulosta, jonka osuus oli puolet kaupungin tuloista vuonna 2017, kaksi kolmannesta poistuisi. Vastaavasti maahan perustuvien tulojen suhteellinen merkitys nousisi nykyiseen verrattuna täysin uudelle tasolle. Kaupungin toimivuudelle välttämättömien yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään kohdistuvien investointien rahoitukseen tulee perustua tulevaisuudessa entistä selkeämmin näiden investointien aikaansaaman maanarvon nousun perimiseen kaupungille. Tältä pohjalta maapolitiikan rooli ja kaupungille maasta saatava tuoton merkitys korostuvat entistä enemmän.

Maapolitiikan arviointikriteereitä

Helsingin maapolitiikassa pitkäjänteinen maan hankinta ensi sijassa vapaaehtoisin kaupoin on laajalti hyväksytty periaate, jota ei tässä muistiossa aseteta kyseenalaiseksi. Sen sijaan erityisesti maanluovutuksen periaatteita ja käytäntöjä on perusteltua arvioida useista näkökulmista:

- odotettavissa oleva pitkän aikavälin tuotto
- vaikutus rakentamisen toteutumiseen, erityisesti asuntotuotannon määrään sekä jakaumaan hallintamuodon ja rahoituksen suhteen
- vaikutus kiinteistömarkkinoiden toimivuuteen
- vaikutus asuntojen hinta- ja vuokratasoon
- vaikutus aluetalouden ja kiinteistömarkkinoiden vakauteen.

2. Maanluovutuksen vaihtoehtojen erot kunnallistalouden kannalta

Helsingin pitkäaikaisena periaatteena on ollut sen omistuksessa olevan kaavoitetun maan luovuttaminen ensisijaisesti vuokraamalla pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla. Tonttien myynti on rajattu lähinnä säätelemättömään vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon tarkoitettuihin tontteihin sekä liike- ja toimistotontteihin. Tonteista saatu myyntitulo on kasvanut voimakkaasti 2010-luvulla, koska kriteerit täyttäviä tontteja on tullut kaavoituksen piiriin kantakaupungin uusilla alueilla, joissa maan markkinahinta on korkea. Lisäksi kaupunki on asettanut maanmyyntitulolle vuosittain tavoitteen, jonka saavuttaminen on edellyttänyt myyntimäärien kasvattamista.

Maan markkina-arvo

Kiinteistömarkkinoiden teoriassa tontin tai muun maa-alueen **markkina-arvolla** tarkoitetaan maan tuottaman odotettavissa olevan markkinaehtoisen vuokratulovirran (netto) **nykyarvoa** (mm. Laakso & Loikkanen 2004). Nykyarvo riippuu vuosittaisesta vuokratulosta, vuokrauksen kustannuksista, korkotekijästä sekä vuokrausajan pituudesta. Korkotekijää käytetään diskonttaustekijänä, jolla tulevien vuosien nettovuokran arvo voidaan muuntaa lähtövuoden arvoksi. Korkotekijän määrittelyssä otetaan yleensä huomioon lähes riskittömän sijoituskohteen (kuten vakaan valtion obligaatiot) tuottoprosentti sekä riskipremio, joka kuvaa vuokratuloon liittyvää epävarmuutta. Helsingin kaupungin vuokrasopimuksissa on tällä vuosikymmenellä käytetty korkoa 4 % asuinrakennuksille ja 5 % muille rakennuksille.

Toisaalta asetelma voidaan kääntää myös toisinpäin, kuten vuokrasopimusten vuokratason määrittelyssä yleensä tehdään. Silloin lähtökohdaksi otetaan vuokrausajankohdan arvioitu maan markkinahinta, ottaen huomioon tontin käyttötarkoitus, rakennusoikeus, sijaintialue sekä erilaisia mikrotasoisia tekijöitä. Vuokrataso määritellään tuottovaatimuksen perusteella, esimerkiksi neljä prosenttia markkinahintaan perustavasta viitearvosta.

Tonttien myynti- ja vuokraustuotto pitkällä ajalla

Kaupungin talouden kannalta keskeinen ero tontin myynnin ja vuokrauksen välillä on vertailukelpoinen pitkän aikavälin tuotto sekä myynti- ja vuokraustuottojen välinen suhde eri pituisilla ajanjaksoilla. Tätä vertailua laskemalla

- a) tontin myyntitulo sekä myynnin jälkeinen kiinteistöverokertymä
- b) vuokratulokertymä,

vaihtoehtoisilla oletuksilla ja kumpikin tulovirta diskontattuna tarkastelujakson alkuun vuoteen 0. Vertailu on tehty 25, 50 ja 100 vuoden ajalle.

Laskelma on tehty olettaen vaihtoehtoisia arvoja seuraaville tekijöille:

- inflaatio (kuluttajahinnat)
- tontin arvonnousu
- tuottovaatimus
- diskonttokorko
- efektiivinen kiinteistövero (vero suhteessa tontin markkina-arvoon)
- tontin markkina-arvo alkutilanteessa (merkitään luvulla 100)
- vuokratontin vuokrausperuste (merkitään luvulla 100)
- vuokrausperusteen tarkistusjakson pituus
- vuokratason tarkistusperuste

Kuuden vertailuvaihtoehdon kuvaus:

- VE 1: Helsingin kaupungin nykyistä käytäntöä lähinnä vastaava vuokrattaessa asuntorakentamiseen kaavoitettu tontti rajoittamattomaan asuntotuotantoon. Laskelmassa oletetaan, että vuokraperuste tarkistetaan vastaamaan tarkistusajankohdan markkinavuokratasa¹ (80 %) 50 vuoden kuluttua vuokrasopimuksen solmimisesta.
- VE 2: Muuten samat oletukset kuin VE 1:ssä, mutta vuokraperuste tarkistetaan 10 vuoden välein ja asetetaan aina tarkistushetken markkinahinnan tasolle.
- VE 3: Muuten samat oletukset kuin VE 1:ssä, mutta oletus inflaatiosta ja tonttien arvonnoususta on alempi (puolet).
- VE 4: Muuten samat oletukset kuin VE 3:ssa, mutta vuokraperuste tarkistetaan 10 vuoden välein ja asetetaan aina tarkistushetken markkinahinnan tasolle.
- VE 5: Muuten samat oletukset kuin VE 4:ssä, mutta tuottovaatimus on alempi (1 %-yksikkö).
- VE 6: Muuten samat oletukset kuin VE 5:ssä, mutta vuokra on sidottu täysin tonttien arvonnousun yleisen inflaation sijasta.

Taulukko 1: Vertailuvaihtoehtojen oletukset

	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4	VE 5	VE 6
Inflaatio	2,0 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
Tontin arvonnousu (nimellinen)	4,0 %	4,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Tuottovaatimus (=pääomavuokra)	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	3,0 %	3,0 %
Diskonttaus (tuottovaatimus + inflaatio)	6,0 %	6,0 %	5,0 %	5,0 %	4,0 %	4,0 %
Efektiiivinen kiinteistövero	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %
Tontin markkinahinta alkutilanteessa	100	100	100	100	100	100
Tontin vuokraperuste (=markkinahinta)	100	100	100	100	100	100
Vuokraperusteen tarkistusjakson pituus	50 v.	10 v.	50 v.	10 v.	10 v.	1 v.
Tarkistusvuoden vuokraperuste, % käyvästä	80 %	100 %	80 %	100 %	100 %	100 %

Yhteenveto vertailun tuloksista on esitetty taulukossa 2. Myynti- ja vuokrausvaihtoehdosta on esitetty lähtötilanteeseen (vuoteen 0) diskontattu nykyarvo 25, 50 ja 100 vuoden pituiselta jaksolta. Kuviossa 1 näkyy nykyarvon kehitys eri vaihtoehdoissa ajan suhteen 100 vuoteen asti.

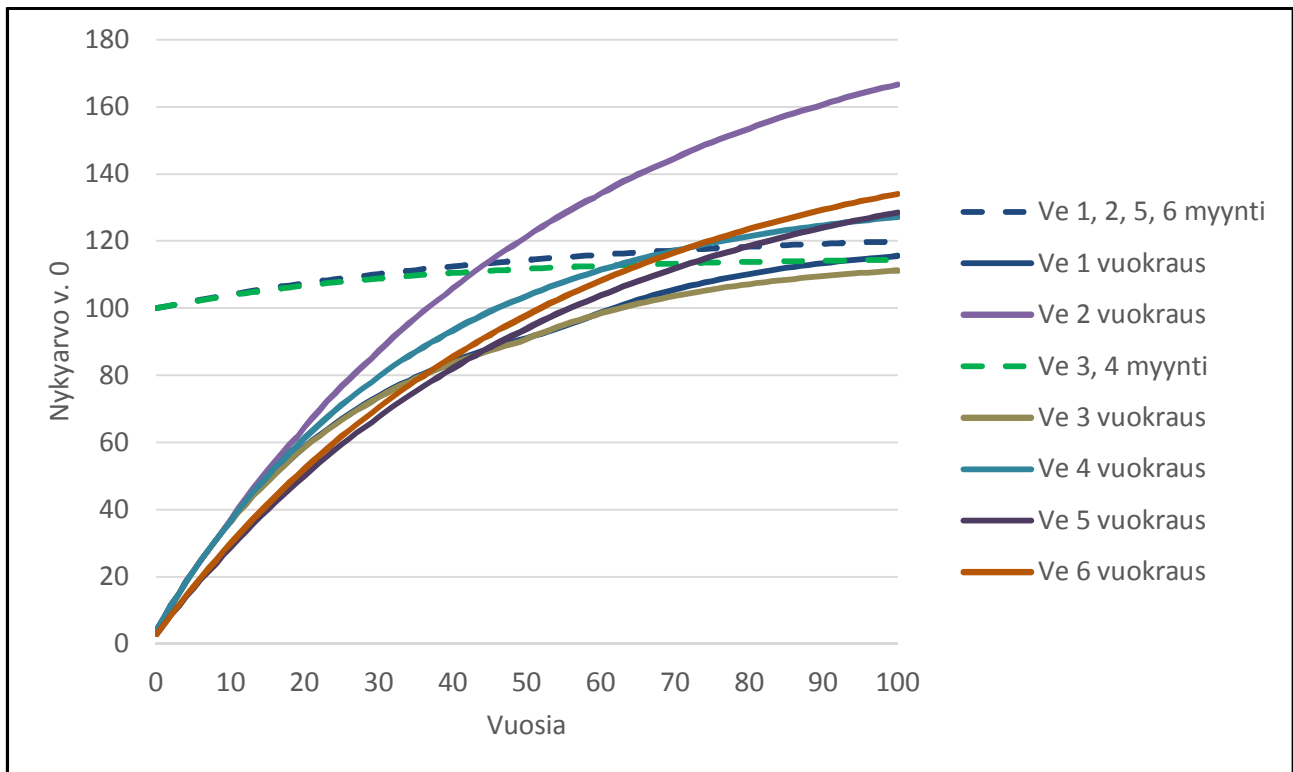
Taulukko 2: Vertailun tulokset, diskontattu nykyarvo eripituisilta jaksoilta

Jakson pituus	VE 1		VE 2		VE 3	
	Myynti + kiint.vero	Vuokraus	Myynti + kiint.vero	Vuokraus	Myynti + kiint.vero	Vuokraus
0 vuotta	100	0	100	0	100	0
25 vuotta	109	67	109	77	108	67
50 vuotta	114	91	114	121	112	91
100 vuotta	120	116	120	167	114	111

Jakson pituus	VE 4		VE 5		VE 6	
	Myynti + kiint.vero	Vuokraus	Myynti + kiint.vero	Vuokraus	Myynti + kiint.vero	Vuokraus
0 vuotta	100	0	100	0	100	0
25 vuotta	108	71	109	59	109	62
50 vuotta	112	104	114	94	114	98
100 vuotta	114	127	120	128	120	134

¹ Huom. Nykyisin Helsingin vanhoja vuokrasopimuksia uusittaessa käytetään 60 % tarkistusajan markkinavuokratasosta.

Kuvio 1: Tonttimaan myynnin ja vuokrauksen tuoton nykyarvon kehitys ajan suhteen eri vaihtoehdoissa



Tulosten vertailu osoittaa, että Helsingin kaupungin nykyisen kaltaisella vuokrausperiaatteella (VE 1) tontin diskontattu pitkän ajan vuokraustuotto jää pienemmäksi kuin myynnin ja kiinteistöveron yhteenlaskettu pitkän ajan diskontattu tuotto 25, 50 ja 100 vuoden jaksolla. Ero kuitenkin supistuu ajan kuluessa huomattavasti. Diskontattu vuokratuotto on 25 vuoden jaksolla 61 %, 50 vuoden jaksolla 80 % ja 100 vuoden jaksolla 97 %.

Tulos perustuu oletukseen, että tonttimaan markkinahinta nousee nopeammin (4 %/v.) kuin yleinen inflaatio (2 %/v.). Tämän seurauksena elinkustannusindeksiin sidottu tontinvuokra jää jälkeen tonttien markkinahintatason kehityksestä. Kiinteistöveron oletetaan kuitenkin seuraavan tonttien markkinahintoja. Vuokra-perusteiden tarkistus 50 vuoden kuluttua korjaa eron tilapäisesti, mutta ei riitä siihen, että vuokrien nykyarvo saavuttaisi myynnin ja kiinteistöveron tuoton edes 100 vuodessa.

Historiallisesti tonttimaan markkinahinta on noussut selvästi yleistä inflaatiota nopeammin. Kolmenkymmenen vuoden jaksolla 1985-2015 elinkustannusindeksi nousi keskimäärin 2,2 %, pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen hinnat 4,3 % ja tonttihinnat 5,0 % vuodessa (Tilastokeskuksen rakentamattomien omakotitonttien hintaindeksi). Toisin sanoen asuntojen hinnat nousivat keskimäärin 2,1 %-yksikköä ja tonttihinnat 2,8 %-yksikköä vuodessa enemmän kuin kuluttajahinnat, joihin Helsingin tontinvuokrat on yleisesti vuokrasopimuksissa sidottu. Tämä selittää sen, että Helsingin vanhojen tontinvuokrasopimusten vuokrat ovat erittäin alhaisia 50 tai 60 vuoden vuokrasopimusjakson lopulla. Esimerkiksi vuonna 2020 umpeutuvien 60 vuoden vuokrasopimusten nykyinen vuosivuokra on tyypillisesti 0,15-0,3 % tontin nykyisestä markkinahinnasta. Vuokrataso tulee uusissa sopimuksissa nousemaan noin 10-kertaisiksi.

Jos Helsingin seudun nopea kasvu jatkuu, on perusteltua olettaa, että tonttien markkinahinnat nousevat tulevaisuudessakin nopeammin kuin kuluttajahinnat, koska kaupunkiseudun kasvu ja laajeneminen nostaa tonttimaan reaalihintaa kaikilla etäisyysvyöhykkeillä suhteessa keskustaan kaupunkiseudun maankäyttömallin mukaan (Laakso & Loikkanen 2016). Toisaalta on mahdollista, että tonttihintojen ja elinkustannusten

hintojen nousun ero supistuu, jos maankäyttöpolitiikka kyetään sopeuttamaan aikaisempaa paremmin vastaamaan asuntokysynnän muutoksiin, kuten mm. Helsingin kaupunkistrategian tavoitteissa esitetään. Vaihtoehdoissa VE 3 – VE 6 on oletettu alempi inflaatio sekä elinkustannuksille (1 %/v.) että tonttihinnoille (2 %/v.).

Kun verrataan vaihtoehtoa VE 1 vaihtoehtoon VE 2, jossa vuokrauseruste tarkistetaan aina 10 vuoden välein tarkistusajankohdan markkinahintatasolle, jälkimmäinen vaihtoehto on huomattavasti tuottavampi. Vuokratuoton nykyarvo ylittää myynnin ja kiinteistöveron tuoton noin 45 vuoden kuluttua ja siitä eteenpäin ero kasvaa nopeasti. Vaihtoehdossa VE 2 vuokratuoton nykyarvo on 25 vuoden jaksolla 71 %, 50 vuoden jaksolla 106 % ja 100 vuoden jaksolla 140 % myynnin ja kiinteistöveron nykyarvosta.

Vaihtoehtojen VE 1 ja VE 3 välinen vertailu puolestaan osoittaa, että jälkimmäisen vaihtoehdon oletus hitaammasta yleisestä inflaatiosta (1 %/v.) ja tonttien arvonnoususta (2 %/v.) vaikuttaa melko vähän myynnin ja vuokrauksen pitkän aikavälin tuoton suhteeseen, kun oletus vuokrauserusteen tarkistusjakson pituudesta pidetään muuttumattomana.

Vaihtoehtojen VE 3 ja VE 4 vertailu osoittaa, että myös hitaammin inflaation ja tonttien arvonnousun oletuksilla vuokrauserusteen tarkistaminen 10 vuoden välein 50 vuoden sijasta merkitsee huomattavasti suurempaa pitkä ajan vuokratuottoa.

Vaihtoehdoissa 5 ja 6 kaupungin tuottovaatimusta on alennettu 1 %-yksiköllä muihin vaihtoehtoihin verrattuna, mutta vuokrauserusteen tarkistusväli on 10 vuotta (VE 5) tai 1 vuosi (VE 6). Vaihtoehdossa 6 diskontattu vuokratuotto 25 vuoden jaksolla on 57 %, 50 vuoden jaksolla 86 % ja 100 vuoden jaksolla 112 % suhteessa myynnin ja kiinteistöveron tuottoon. Toisin sanoen alemmallakin tuottovaatimuksella suoraan tonttihintaan sidottu uusi vuokraus tuottaa vuokratuloa enemmän kuin samoilla kuluttaja- ja tonttintahintainflaatio-oletuksilla laadittu VE 3, jossa vuokrauserusteen tarkistusväli on 50 vuotta.

Johtopäätös on, että mikäli asuntotonttien vuokrat jatkossa olisivat 3 % markkina-arvosta nykyisen 4 %:n sijasta, mutta vuokrat sidottaisiin elinkustannusindeksiin sijaan tonttien hintakehitykseen, vuokrakertymä kasvaisi. Toisin sanoen, tonttivuokra olisi alussa edullisempi, mutta nousisi nykyistä nopeammin. Kaupungin kannalta etuna olisi tällöin se, ettei edullinen maanvuokra nostaisi vuokratontin asuntojen hintatasoa, kun tonttivuokra olisi selvästi korkeampi kuin omistustonttien kiinteistövero. Käytännön ongelmana on, että asuinkerrostalo- tai rivitalotonttien hintatason muutosta kuvaavaa indeksiä ei ole nykyisin käytävissä. Realistinen vaihtoehto olisi tonttivuokrien sitominen Helsingin käytettyjen kerrostaloasuntojen hintaindeksiin.

On kuitenkin huomattava, että jos tuottovaatimusta alennettaisiin nykyisestä 4 %:sta 3 %:iin siten, että alennus koskee myös voimassa olevia vuokrasopimuksia, muutos alentaisi asuntotonttien nykyvuokratuottoa 25 %:lla eli nykytasossa noin 31 M€/vuosi.

Tuottovaatimus

Kaupungin maapolitiikkaan liittyy sekä liiketaloudellisia että yhteiskuntataloudellisia tavoitteita. Liiketaloudellisenä tavoitteena voidaan pitää kiinteistö pääoman mahdollisimman suurta tuottoa pitkällä aikavälillä. Yhteiskuntataloudelliset tavoitteet ovat monimuotoisemmat (ks. Johdanto, maapolitiikan tavoitteet), mutta keskeistä on luoda edellytykset taloudelliselle ja tehokkaalle yhdyskuntarakenteelle ja samalla saada maapääomasta tuotto, joka mahdollistaa yhdyskuntarakenteen vaatimat investoinnit ja ylläpidon. Sekä liiketaloudellisessa että yhteiskuntataloudellisessa näkökulmassa maapääoman tuottovaatimus tonttimaan vuokrauksessa voidaan jakaa kolmeen osaan: (1) riskittömään vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuottoon, (2) riskipreemioon sekä (3) vuokrauskustannuksiin.

Lähes riskittömänä sijoituskohteena voidaan pitää Suomen valtion 10 vuoden obligaatioita, joiden nimellinen korko oli keskimäärin 3,1 % ja reaalin korko 1,6 % jaksolla 2000-2017 (vastaavasti 2,1 % ja 0,6 % jaksolla 2008-2017). (Suomen Pankki ja Tilastokeskus).

Riskipreemio edustaa hintaa riskille pääoman tuoton tai muun yhteiskunnallisen hyödyn menetyksestä osittain tai kokonaan. Tontinvuokrauksessa riski voi realisoitua siten, että vuokravirta katkeaa vuokralaisen maksukyvyttömyyden vuoksi tai kiinteistö tyhjenee ja jää käyttämättömäksi kesken vuokrakauden. Uudistuotannossa viime aikoina yleistyneet suuret yhtiölainat alkuvuosien lyhennysvapaiseen muodostavat riskikokonaisuuden, joka voi realisoitua suhdanteiden ja korkomarkkinoiden muutoksessa lainanmaksuvaikeuksien ja äärimmillään asuntoyhtiöiden konkurssien muodossa. Helsingissä sijaitsevien tonttien osalta tämänkaltaiset riskit voidaan olettaa kompensoitavan irtisanomalla vuokrasopimus lain ja sopimusehtojen puitteissa sekä tekemällä uusi sopimus, kiinteistön mahdollisen kehittämisen jälkeen. Tosin prosessien pituus ja monimutkaisuus voivat johtaa vuokranantajalle merkittäviin kustannuksiin.

Riski voi realisoitua myös siten, että vakavan onnettomuuden, luonnonkatastrofin tai sodan tuloksena tontti käy käyttökelvottomaksi taloudellisesti tuottavassa toiminnassa. Helsingin kaupungin omistamien kaavoitettujen asuntotonttien osalta edellä mainitun kaltaisten riskien realisoitumisen todennäköisyyttä voidaan pitää erittäin pienenä nykyisin käytettävissä olevan tiedon valossa. Kasvavalla kaupunkialueella sijaitsevan maan omistuksen taloudellinen riski poikkeaa merkittävästi esimerkiksi taantuvalla maaseudulla sijaitsevien rakennusten, asuntojen tai toimitilojen vuokraamisen riskeistä. Niissä riskit ovat täysin eri luokkaa.

Merkittävänä riskinä voidaan kuitenkin pitää tonttien hintatason pitkäaikaista laskua tai hintojen nousua yleistä hintatasoa hitaammin. Historiallisesti tonttien ja asuntojen sekä muun kiinteistö pääoman hintojen vaihtelut ovat olleet jyrkempiä kuin kansantalouden tuotannon tai kulutustavaroiden hintojen vaihtelut, esimerkkinä 1990-luvun lama Suomessa (mm. Kalela ym. 2001). Jos tonttien hinnat sidotaan asuntojen hintaindeksiin ja asuntojen hintakehitys jää jälkeen yleisesti hintakehityksestä ja vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tuotoista, tontinvuokrauksen tulovirta kaupungille suhteessa vuokrattuun määrään vähenee reaalisesti. Tämä on merkittävä riski, joka on perusteltua ottaa huomioon riskipreemion arvioinnissa. Tähänastisessa historiassa talouden vakavan taantumien aiheuttamat asuntojen ja maan hinnan laskut ovat Helsingissä kuitenkin kompensoituneet melko nopeasti laskua seuranneen nopean nousun ansiosta (ks. luku 4).

Vuokrauskustannukset sisältävät vuokraustoiminnan hallinnolliset kustannukset, jotka lienevät kokonaisuuden kannalta marginaaliset. Huomattavasti suurempi merkitys on raakamaasta muodostettavien tai vanhasta uuteen käyttötarkoitukseen muutettavien uusien tonttien rakennuskelpoiseksi saattamisen (esirakentaminen, kadut, yleiset alueet yms.) kustannukset, jotka on myös katettava tontin myynti- tai vuokratulolla. Helsingissä nämä kustannukset vastaavat keskimäärin noin viidennestä rakennuskelpoisen tontin markkina-arvosta.

Kokonaisuutena tarkastellen Helsingin asuntotonttien nykyisen käytännön mukaista 4 prosentin nimellistä tuottovaatimusta voidaan pitää suhteellisen korkeana. Se on korkea myös suhteessa nykyiseen koko tonttikannan keskimääräiseen tuotto prosenttiin, jonka edellä arvioitiin olevan suuruusluokkaa 1,5-2 % suhteessa tonttikannan arvioituun markkina-arvoon.

Jos tontinvuokrien taso sidottaisiin tiiviimmin tonttien markkina-arvon kehitykseen esimerkiksi tekemällä vuokratason tarkistus 10 vuoden välein tai sitomalla vuokrat Helsingin asunto-osakeyhtiöiden käytettyjen asuntojen hintaindeksiin, tuottovaatimus voisi olla pienempi kuin 4 %. Alempi 3-3,5 %:n tuottovaatimus takaisi pitkällä aikavälillä kaupungille kohtuullisen ja nykyistä suuremman tuoton, jos tonttimaan vuokrauseruste kytkettäisiin tonttimaan markkinahinnan muutoksiin.

Luovutusmuoto ja kaupungin tulovirta

Laskelmien mukaan minkään vaihtoehdon oletuksilla tontista saatavan vuokratulovirran nykyarvo ei 25 vuodessa nouse korkeammaksi kuin korkeintaan kahteen kolmannekseen myynnin ja kiinteistöveron tuottoon verrattuna. Tonttien myyminen tuottaa kaupungille tulovirtaa nopeammin. Tämä voi olla merkityksellistä silloin, kun kaupunki kasvaa nopeasti ja kasvu edellyttää suuria investointeja. Tonttimaan myynnistä välittömästi saatavat tulot tarjoavat vaihtoehdon budjetti- ja lainarahoitukselle. Myyntitulojen avulla voidaan rajoittaa kaupungin velkaantumista. Optimaalinen suhde riippuu mm. kaupungin lainojen korosta.

Budjettirahoitukseen verrattuna myyntituloihin ja lainoihin perustuva rahoitus mahdollistaa normaalisti investointien nopeamman toteutuksen. Investoitaessa esimerkiksi joukkoliikenteen perusrakenteeseen hankkeen valmistumis- ja käyttöönoton ajoituksella on suuri merkitys liikennevyöhykkeen kaavoituksen, maanluovutuksen ja yhdyskuntarakenteen toteutumiselle, mikä todettiin mm. Raide-Jokerin ja Laajasalon rai-deyhteyden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (Laakso ym. 2015). Esimerkiksi tarjouskilpailulla myytävien tonttien hintatasoon vaikuttaa oleellisesti se, onko liikennehankkeesta tehty sitova päätös ja mikä on arvioitu hankkeen käyttöönottoaika.

3. Maapolitiikan yhteys asuntotuotannon määrään ja asuntojen hinta- ja vuokratasoon

Tontinluovutus ja asuntotuotannon määrä ja monipuolisuus

Kaupungin omistamien tonttien luovutusvaihtoehtoja, myyntiä tai vuokrausta, voidaan arvioida myös siltä kannalta, mikä vaikutus luovutusmuodolla on suunnitellun maankäytön toteutumiseen ja asuntotuotannon määrään.

Asuntotuotannon määrän toteutuminen Helsingin kaupunkistrategian edellyttämällä tasolla, 7 000 asuntoa vuodessa 2019 alkaen, edellyttää kaavoitustavoitteiden toteutumisen ja riittävän tonttimaavaran lisäksi laajaa ja monipuolista rakennuttajien ja rahoittajien joukkoa.

Useimmille yleishyödyllisille vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuottajille kaupungin vuokratontti on edellytys hankkeiden toteutumiselle. Osalla vapaarahoitteisista vuokra-asuntotuottajista liiketoimintamalli perustuu lainarahoitukseen, jolloin pääoman sitominen omistustonttiin ei ole mahdollista tai kannattavaa. Silloin kaupungin vuokratontti on hankkeen toteutumisen edellytys.

Sen sijaan kiinteistömarkkinoille sijoittaville rahoittajille ja osalle gryndausta harjoittavista rakennusliikeistä heidän liiketoimintamallinsa edellyttää tontin omistamista. Helsingin maaomaisuus ja tontit -yksikön vuonna 2018 toteuttaman tontinluovutusta koskevan asiakaskyselyn mukaan rakennetun kiinteistön likvidisyys oli sijoittajille keskeinen kriteeri kiinteistösijoitukselle. Vuokratontti vähentää potentiaalisten ostajien määrää ja estää käytännössä ulkomaisten sijoittajien kiinnostuksen. Lisäksi kyselyn vastaajien mukaan omistustontin katsottiin kannustavan pitkäjänteiseen toimintaan kiinteistön kehittämisessä ja kunnossapidossa. Koska Helsingissä on erittäin vähän tarjolla rakentamattomia yksityisen omistamia tontteja hyvin saavutettavissa, vetovoimaisissa sijainneissa, nämä rakennuttajat tulevat suurelta osin suljetuiksi pois Helsinkiin sijoittuvasta rakentamistoiminnasta, jos kaupunki ei myy tontteja. Tämä kaventaisi Helsingin kiinteistöihin sijoittavien ja niitä rakennuttavien toimijoiden joukkoa, vähentäisi kilpailua kiinteistökehittämisessä sekä heikentäisi edellytyksiä saavuttaa asuntotuotannon määrää koskevan tavoitteen saavuttamista.

Useimmilla meneillään olevilla ja tulevilla suurilla projektialueilla Helsingin kaupungilla on monopoli maanomistajana. Näiden sijoittajien ja rakennuttajien osallistuminen uusien alueiden kehittämiseen edellyttää

monipuolista tontinluovutusta, joka sisältää myös tonttien myynnin. Rakentamisen määrätavoitteiden kannalta sekä tarjonnan monipuolisuuden ja rakennus- ja rakennuttamisalan kilpailun kannalta kaupungin kannattaa jakaa tonttien luovutusta myymisen ja vuokraamisen välillä.

Maankäytön kontrollointi vuokrasopimuskauden päättyessä

Yksi näkökulma tontinvuokraukseen perustuu tontin tulevan käytön kontrolliin vuokrasopimuksen päättyessä. Kaupungin kasvaessa, liikennejärjestelmän ja saavutettavuuden muuttuessa ja yhdyskuntarakenteen kehittyessä on perusteltua tiivistää monia alueita täydennysrakentamisella tai purkavalla saneerauksella sekä kehittämällä kiinteistöjä muuttamalla kiinteistöjen käyttötarkoituksia. Kaupungin kaavoitusmonopolista huolimatta maanomistuksen säilyminen tontinvuokrauksen kautta kaupungilla mahdollistaa todennäköisesti paremmin kaupungin aloitteet ja toimenpiteet tontin käyttötarkoituksen tai tehokkuuden muuttamiseksi kuin siinä tapauksessa, että tontti on luovutettu yksityiseen omistukseen. Tontin omistuksella voi olla merkitystä esimerkiksi silloin, kun aikaisempina vuosikymmeninä rakennettu teollisuus-, toimisto- tai liikekiinteistö jää tyhjäksi tai vajaakäyttöön, koska se ei enää sijainnin, rakenteiden tai toiminnallisuuden suhteen vastaa nykyajan vaatimuksia toimitilamarkkinoilla. Tällöin kaupungin tontinomistus voi mahdollistaa kiinteistön uudelleenkaavoituksen ja kehittämisen sujuvammin kuin yksityisen tontinomistuksen tapauksessa edellyttäen, että voimassa oleva vuokrasopimus ei aseta sille estettä.

Toisaalta yksityiset tontinomistajat voivat olla aktiivisempia kuin kaupunki kehittämään kiinteistöjä, koska omistuksen kautta kehittämiseen liittyy vahva taloudellinen kannustin. Edellä mainitussa maapolitiikan asiakaskyselyssä osa vastaajista nostaa esiin tämän näkökulman. Yksityisten tontinomistajien aktiivisuudella on suuri merkitys erityisesti rakennettujen alueiden täydennysrakentamisen kannalta. Toisaalta myös vuokratontilla toimivat asunto-osakeyhtiöt tai kiinteistöyhtiöt voivat olla aktiivisia kehittämään tonttia, mutta ainakin nykyisin maanomistajan eli kaupungin politiikka mm. taloudellisen hyödyn jakautumisen suhteen on epäselvää ja vaikeasti ennakoitavaa molemmille osapuolille. Tämän ongelman Helsingin kaupunki on tunnistanut ja muutoksia valmistellaan.

Ari Ahonen (2017) kritisoi tutkimuksessaan Suomen maankäytön suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää liiallisesta rajoittavuudesta, jonka vuoksi asuntojen tarjonta ei erityisesti pääkaupunkiseudulla ole pystynyt vastaamaan kasvavaan kysyntään. Ahonen ehdottaa mm. maanomistajan aloiteoikeuden merkittävää vahvistamista. Myös Ari Ekroosin (2018) johtaman työryhmän raportissa ehdotetaan maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön kehittämistä siten, että yksityiset tahot, eli rakennuttajat ja rakentajat voisivat osallistua maankäytön kehittämissuunnitelmien laatimiseen. Lopullisen hyväksynnän suunnitelmalle antaisi kuitenkin aina kunta. Työryhmä kritisoi myös kuntien maapolitiikkaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta.

Maapolitiikan vaikutus asuntojen hinta- ja vuokratasoon

Maata luovutettaessa myymällä tai vuokraamalla keskeinen kysymys on hinnoittelu, erityisesti valinta markkinaehtoisesta hinnoittelusta ja alemman harkinnanvaraisen hinnoittelun välillä. Helsingin maapolitiikassa lähtökohtana on ainakin 2010-luvulla ollut markkinaehtoinen hinnoittelu, mutta hinnoittelu on kytketty tiiviisti luovutettavan tontin tai alueen kehittämistavoitteisiin sekä tarjoajien esittämiin suunnitteluratkaisuihin. Tonttien luovutus on perustunut pääasiassa kilpailutuksiin, joista on kehitetty erilaisia versioita:

- Hintakilpailut (hinta osuutena asuntojen myyntihinnasta)
- Kauppahintaan / vuokran määrään perustuvat kilpailut
- Laatu- ja laatukilpailut
- Idea/konseptakilpailut.

Tässä muistiossa ei käsitellä kilpailutusten käytäntöihin liittyviä ongelmia. Edellä mainitussa maapolitiikan asiakaskyselyssä rakennusalan toimijoilta on kysytty heidän näkemyksistään myös maanluovutuksen käytännöistä ja niiden kehittämistarpeista.

ARA-tuotantoon tontit on luovutettu ARA:n päättämien enimmäishintojen pohjalta. Helsingissä ARA-hinnat ovat 30-60 % alle käyvän markkinahinnan. Ero on suurin kantakaupungin vetovoimaisilla alueilla, kuten Kalasatamassa ja Jätkäsaarella. Helsingin Hitas-järjestelmään kuuluville tonteille myönnetään enimmillään noin 20 % alennus viitehintatasoon verrattuna hyvissä sijainneissa. Kehä I:n ulkopuolella Hitas-hinnat ovat lähellä markkinavuokratasoa.

Päätyvien vanhojen vuokrasopimusten uusimisessa (mm. vuonna 2015) uuden vuokran määrittelyperusteen lähtökohtana on ollut ulkopuolisen asiantuntijan arvio alueen markkinahintatasosta. Tontin uudeksi vuosivuokraksi on asetettu 4 % alennetusta markkinahintatasosta, alennuksen ollessa 40-50 %. Vuokra on sidottu elinkustannusindeksiin koko vuokra-ajalle, joka on yleisimmin 50 vuotta.

Tonttien myynti- ja vuokraushintojen vaikutuksesta asuntojen hinta- ja vuokratasoon ja viime kädessä asumiskustannuksiin käydään paljon keskustelua. Korkea maanhintataso kaupunkialueella vaikuttaa kiistämättä asuntojen hinta- ja vuokratasoon niitä nostavasti. Vaikutusmekanismi on kuitenkin monimutkainen, kuten seuraavissa kappaleissa osoitetaan. Kuitenkaan yleisesti esitetty väite, että rakentamattoman tontin luovuttaminen alle markkinahintatason alentaisi asuntojen hintoja ja vuokria, ei yleisesti pidä paikkaansa.

Vapaarahoitteiseen rajoittamattomaan tuotantoon luovutettaessa tontin myynti tai vuokraus alennuksella suhteessa markkinahintatasoon voi antaa joustovaraa rakennuttajalle ja urakoitsijalle hankkeen toteutuksessa ja kohteiden myynissä tai vuokrauksessa. Tällä voi olla positiivisia vaikutuksia hankkeen toteuttamiselle ja laadulle. Lähtökohtana vapaarahoitteisessa tuotannossa on kuitenkin rakennettavien asuntojen myynti tai vuokraus käyvällä markkinahinnalla eli korkeimmalla hinnalla, jonka kotitalouden ovat kussakin sijainnissa kunkin tyyppisistä asunnoista valmiita maksamaan. Jos tontti luovutetaan alennuksella, taloudellinen hyöty alennuksesta kanavoituu suurempana voittona rakennuttajalle tai hankkeen muulle omistajalle, joka myy asunnot niiden ensimmäisille ostajille. Hyöty ei välity alempana hintana asuntojen ostajille tai alempina vuokrina vuokralaisille. Alennus pienentää kaupungin tontinluovutuksesta saamaa tuloa, mutta rajoittamattoman tuotannon tapauksessa hyöty ei päädy asukkaille, vaan rakennuttajalle. Kaupungilla ei kuitenkaan ole mitään perustetta subventoida rakennuttajasektoria.

ARA-tuotannossa tontinvuokran subventointi, kun tontti vuokrataan alle markkinahinnan, kanavoituu ARAtalojen asukkaiden hyväksi markkinavuokratasoa alempina vuokrina, koska vuokrien määräytymisperusteena on ns. omakustannustaso. Kotitalouksien tasaveroisen kohtelun kannalta ongelmana on, että vuosien kuluessa subventiohyötyä kanavoituu myös sellaisille asukkaille, joilla ei ole tuen tarvetta, koska tulotaso on noussut. Tätä kysymystä käsitellään mm. Antikaisen ym. (2017) raportissa, jonka mukaan pääkaupunkiseudun ARA-asukkaista noin 10 % on suurituloisia (kuuluu kahteen ylimpään tulokymmenykseen).

Myös Hitas-asunnoissa tontinvuokran alennus, mikäli sitä on, kanavoituu asunnon omistajille alempana hoitovastikkeena, verrattuna hoitovastikkeeseen vastaavilla säätelemättömään tuotantoon luovutetuilla tonteilla. Kotitalouksien tasaveroisen kohtelun näkökulmasta voidaan kysyä, miksi hyvin saavutettavissa, vetovoimaisissa sijainneissa on tarvetta subventoida joitakin asunnonomistajia, joilla ryhmänä ei ole osoitettu olevan tuen tarvetta ja jotka sosioekonomiselta jakaumaltaan vastaavat likimäärin rajoittamattoman tuotannon omistusasujien rakennetta.

Kiinteistöillä, joissa kaupungin vuokratontin vuokrasopimus on solmittu vuosikymmeniä sitten, vuokrataso on jäänyt alle markkinavuokratason, koska vuokra on sidottu elinkustannusindeksiin, joka on noussut selvästi hitaammin kuin Helsingissä sijaitsevien tonttien markkinahintataso. Lisäksi monilla kiinteistöillä alkuperäinen vuokratason on määritelty jo silloista markkinahintataso edullisemmaksi, yleisesti mm. omistus-Arava-lainalla rahoitetut asunto-osakeyhtiöt. Vanhoissa vuokrasopimuksissa tontin vuosivuokra on yleisesti alempi kuin vastaavalla alueella sijaitsevan omistustontin kiinteistövero. Asunnon omistajat hyötävät alhaisesta tontinvuokrasta edullisen hoitovastikkeen kautta. Etu on kuitenkin kapitalisoitunut asunnon arvoon,

koska markkinoilla asunnosta ollaan valmiita maksamaan sitä enemmän mitä alemmat ovat hoitokustannukset. Tutkimusten mukaan vuokratontilla sijaitsevan asunnon markkinahinta on keskimäärin noin 10 % alempi kuin omalla tontilla sijaitsevan. Vaikutus vaihtelee voimakkaasti sen mukaan, koska vuokrasopimus on solmittu, koska tämä pääasiassa määrää tontin vuokratason (mm. Laakso 2015).

Näillä kiinteistöillä vuokra-asunnoissa asuvat eivät yleisesti ole hyötynet alhaisista tontinvuokrista, koska hyvää tuottoa tavoittelevat vuokranantajat eivät normaalisti laske vuokria alle alueen markkinavuokratason sillä perusteella, että hoitovastike on alhainen.

Yksittäisten kiinteistöjen tasolla tilanne muuttuu siinä vaiheessa, kun alueen asuntomarkkinoilla tullaan tietoiseksi tulevasta tontinvuokran noususta. Vuonna 2015 uusituissa Helsingin tontinvuokrasopimuksissa vuokrat nousivat yleisesti jopa 10-kertaiseksi aikaisempaan verrattuna, mikä heijastui myös suurina muutoksina myös asuntojen myyntihintoihin niitä alentavasti. Tontinvuokrien suurta nousua samoin kuin sen alentavaa vaikutusta asuntojen hintoihin pidettiin yleisesti kohtuuttomana. Ongelma ei kuitenkaan ollut uuden vuokratason korkeus, vaan aikaisemman vuokrataso alhaisuus, joka aiheutti suhteettoman suuren muutoksen, johon monet eivät olleet varautuneet. Tämä osoittaa, että pitkäaikaisen (yleisesti 50 tai 60 vuotta) vuokrasopimuksen sitominen elinkustannusindeksiin ilman vuokratason määrävälein tapahtuvaa tarkistusta, on ongelmallista.

Johtopäätös

Kaupunkialueen korkea maanhinta vaikuttaa asuntojen hinta- ja vuokratason niitä nostavasti. Korkea maanhinta perustuu siihen, että kaupunkiseudulla saavutettavuudeltaan hyvät sijainnit ovat niukkoja hyödykkeitä, joista käydään kovaa kilpailua ja ollaan valmiita maksamaan korkeita hintoja. Koska suurilla kaupunkiseuduilla yritysten tuottavuus ja vastaavasti kotitalouksien tulotaso ovat keskimääräistä korkeampia, korkea maksukyky nostaa maan ja edelleen asuntojen ja toimitilojen hintatasoa. Kaupunkiseudun kasvaessa maan hinta nousee edelleen ja samalla kaupunkiseutu tiivistyy rakennetuilla alueilla ja toisaalta laajenee uusille alueille. Näiden rakenteellisten tekijöiden lisäksi Helsingissä maan ja asuntojen hintatasoa on nostanut tarjonnan heikko kyky sopeutua nopeasti kasvavaan kysyntään, koska tonttitarjonta on toiminut pullonkaulana.

Asuntojen korkeiden hintojen ja vuokrien ongelmaa ei kuitenkaan voida ratkaista kaupungin omistamien tonttien myymisellä tai vuokrauksella markkinahintatasoa halvemmalla. Tämä johtaisi kaupungin maan myynnistä ja vuokrauksesta saatavien tulojen alenemiseen ja heikentäisi kaupungin edellytyksiä investoida kasvun edellytyksenä olevan liikennejärjestelmän ja muun perusrakenteen kehittämiseen. Hyöty alennuksista ei kuitenkaan kanavoituisi niille kotitalouksille, joille asuntojen korkeista hinnoista ja vuokrista aiheutuu suurin ongelma. Sen sijaan hyöty kanavoituisi rakennuttajille ja sijoittajille, jotka myyvät ja vuokraavat asuntoja markkinahintaan, mutta saisivat keskeisen tuotantopanoksen, tonttimaan, markkinahintaa halvemmalla. Tämä lisäisi maahan perustuvaa keinottelua ja edistäisi tehottomuutta kiinteistömarkkinoilla.

Asumistutkimuksen keskeinen tulos on pitkään ollut se, että asumisen tukien kohdistaminen kiinteistöille on yhteiskunnan kannalta tehotonta, koska näiden tukien kohdistuminen kotitalouksille on sattumanvaraista ja epäoikeudenmukaista. Tuen oikeudenmukaisuuden yksi kriteeri on, että samankaltaiset kotitaloudet tulevat yhteiskunnan taholta kohdelluksi samalla tavalla kiinteistön ominaisuuksista riippumatta. Tonttinvuokrien asettaminen merkittävästi alle sijaintia vastaavan pitkäaikaisen markkinahintatason on kiinteistölle kohdistettua tukea. Jos rajoituksettomien kiinteistöjen tonttinvuokrat ovat alle markkinahintatason, alennus valuu asuntojen hintoihin ja vuokriin: mitä alempi vuokra sitä korkeampi hinta. (Antikainen ym. 2017).

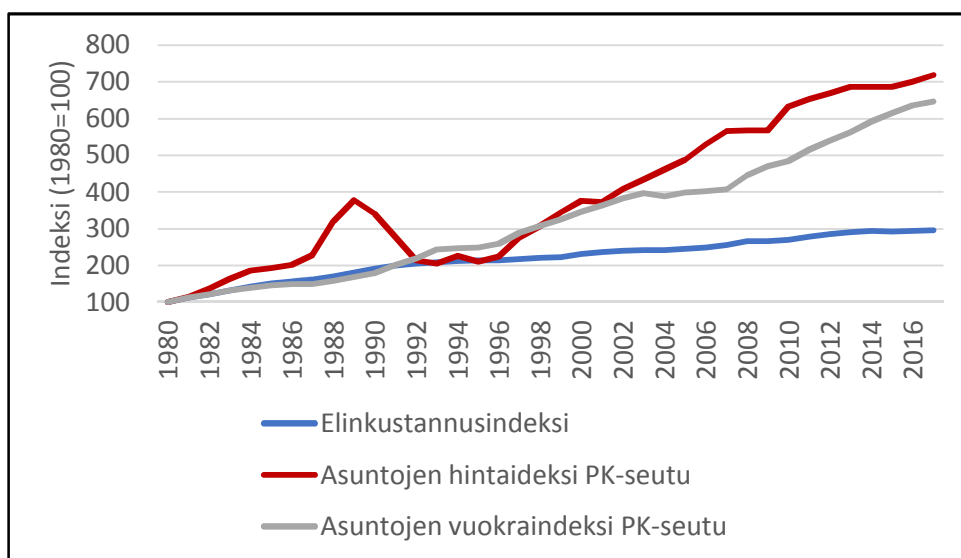
4. Maapolitiikka ja aluetalouden vakaus

Toimiva maankäyttöpolitiikka ja toimivat kiinteistömarkkinat ovat Helsingin seudun kestävä kasvun perusedellytyksiä. Kaavoitukseen ja tonttitarjontaan liittyvät pullonkaulat rajoittavat asuntotuotantoa, mikä heijastuu asuntomarkkinoille korkeampana hinta- ja vuokratasona, vaikuttaen edelleen työmarkkinoille ja yritystoimintaan.

Asuntomarkkinoihin liittyy oleellisena piirteenä voimakas vaihtelu taloudellisten suhdanteiden mukaan (kuvio 2). Erityisesti asuntojen hinnat ja asuntotuotannon määrä vaihtelevat ajoittain rajusti. Asuntomarkkinoiden suhdanneherkkyyden taustalla on ennen kaikkea asuntojen kokonaistarjonnan eli asuntokannan jäykkyys, jolloin tarjonta sopeutuu hitaasti kysynnän muutoksiin, jotka ajoittain tapahtuvat nopeasti. Kysynnän muutosten taustalla vaikuttaa alueellisten asuntomarkkinoiden voimakas riippuvuus kansainvälisestä ja valtakunnallisesta taloudellisesta toimintaympäristöstä, sillä kansainvälinen ja valtakunnallinen talouden kysyntä luo perustan alueen yritysten tuotannolle ja investoinneille erityisesti kansainvälisillä ja valtakunnallisilla markkinoilla toimivien yritysten välityksellä. (Antikainen ym. 2017).

Rahoitusmarkkinoilla on merkittävä vaikutus asuntomarkkinoiden toimintaan, ja kansainvälisten finanssimarkkinoiden häiriöt ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden muutokset heijastuvat erittäin voimakkaasti kansallisille ja paikallisille asuntomarkkinoille. Suomen rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvun jälkipuolella sai aikaan voimakkaan kysynnän lisäyksen, joka kanavoitui asuntojen nopeaksi hintojen nousuksi, joka päättyi 1990-luvun alun romahdukseen korkojen nousun ja taloudellisen laman seurauksena. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen asuntotuotanto Suomessa ja erityisesti Helsingin seudulla romahti nopeasti ennätysellisen alhaiselle tasolle, josta se nousi vasta 2010-luvulla. Asuntotuotannon jälkeenjääneisyys väestönkasvun vetämään kysyntään nähden vaikutti merkittävästi siihen, että asuntojen hinnat ja erityisesti vuokrat jatkoivat nousua taantumasta huolimatta.

Kuvio 2: Asuntojen hinnat ja vuokrat pääkaupunkiseudulla ja valtakunnallinen elinkustannusindeksi v. 1980-2017 (Tietojen lähde: Tilastokeskus).



Pitkällä ajalla (37 vuotta) vuodesta 1980 vuoteen 2017 pääkaupunkiseudun asuntojen hinnat nousivat 7,2-kertaisesti (5,5 %/vuosi) ja vuokrat 6,5-kertaisesti (5,2 %/vuosi), elinkustannusten noustessa 3-kertaisesti

(3,0 %/vuosi). Toisin sanoen asuntojen hinnat nousivat keskimäärin 2,5 %-yksikköä ja vuokrat 2,2 %-yksikköä vuodessa nopeammin kuin elinkustannukset.

Parhaallakaan mahdollisella kaavoitus- ja maapolitiikalla ei voida paikallisesti estää kansainvälisen ja valtakunnallisen taloudellisen toimintaympäristön – erityisesti rahoitusmarkkinoiden – muutosten vaikutuksia Helsingin seudun asuntomarkkinoihin. Kiinteistömarkkinoilla on aina ollut ja tulee tulevaisuudessakin esiintymään suhdannevaihteluita.

Kansallisen rahapolitiikan, jolla aikaisempina vuosikymmeninä voitiin vaikuttaa osaltaan myös kiinteistömarkkinoihin, liikkumavara on Euron oloissa supistunut hyvin pieneksi. Valtakunnallisella veropolitiikalla (mm. asuntolainojen korkovähennysoikeuden muutokset), asumistukijärjestelmän muutoksilla sekä ARA-rahoituksen ehtojen muutoksilla voidaan jossain määrin vaikuttaa asuntomarkkinoihin, mutta vaikutusten alueellinen kohdentuminen vaihtelee paljon.

Kuitenkin huonosti toimiva kaavoitus- ja maapolitiikka voi kärjistä suhdannevaihteluita, ja hyvin toimivalla politiikalla voidaan ainakin jossain määrin edistää aluetalouden kehityksen vakautta tontti- ja asuntomarkkinoiden osalta. Antikaisen ym. (2017) tutkimus osoittaa, että pääkaupunkiseudun asuntotuotanto ei ole pysynyt 2010-luvulla nopean väestönkasvun vetämän kysynnän nousun tahdissa. Tämän seurauksena kysynnän kasvu on kanavoitunut asuntojen hintojen ja vuokrien nousuksi nopeammin kuin muualla maassa. Liian pieni tonttimaavaranto hyvin saavutettavissa sijainneissa on toiminut rakentamisen pullonkaulana. Erityisesti kerrostalotonttien niukkuus hyvin saavutettavissa sijainneissa on kärjistänyt asuntomarkkinoiden tarjontaongelmaa 2010-luvulla, kun asuntojen kysyntä on suuntautunut entistä enemmän keskeisesti sijaitseviin pienasuntoihin. Tutkimuksen mukaan tärkein keino, jolla yhteiskunta voi edistää asuntojen tarjonnan kasvua, on hyvissä sijainneissa kaavoituksen kautta aikaansaattava tonttimaavaranto. Seudun uudet yleiskaavat sekä liikennematkaisu mahdollistavat uudenlaisen pitkäjänteisen kaavoituksen sekä tonttivarannon systemaattisen kasvattamisen, mikä on realisoitunut vuosikymmenen puolivälistä alkane. Tästä johtuen seudun tonttivaranto ja sen myötä asuntotuotannon volyyymi on kääntynyt kasvuun.

5. Johtopäätökset

Maapolitiikka on yhdessä yleiskaavoituksen kanssa strategisen suunnittelun väline, jolla osaltaan toteutetaan kaupungin perustehtäville asetettuja tavoitteita. Helsingin kaupunkistrategiassa 2017-2021 on esitetty lukuisia tavoitteita, jotka asettavat vaatimuksia maapolitiikalle ja kaavoitukselle. Vuosittain valmistuvien asuntojen määrä aiotaan nostaa 7 000:een vuodesta 2019 alkaen, kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon panostetaan, asumisen hintaa ja rakennuskustannuksia hillitään, asuinkerrosalan kaavoitus nostetaan 600 000 – 700 000 kerrosneliöön vuosittain. Tontinluovutuksessa tavoitteena on kaavoituksen ja asuntotuotannon kannalta riittävä volyyymi. Kaupunkistrategiassa nostetaan esiin myös uuden yleiskaavan tavoitteiden mukaisesti kaupunkirakenteen tiivistäminen sekä liikenneinvestointien ja maankäytön suunnittelun yhteistyö. Aktiivinen täydennysrakentaminen on keskeinen keino tiivistämiselle.

Kaupungin saamat maan myynti- ja vuokratulot ovat kasvaneet 2010-luvulla kaavoitetun ja rakennetun alueen laajenemisen sekä maan hinnan nousun seurauksena. Kaupungin nettotulot maan myynnistä ja vuokrauksesta vastasivat noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa ja kiinteistöverotulot (maasta ja rakennuksista) noin 1,6 kunnallisveroprosentin tuottoa. Kuitenkin kaupungin maanvuokrauksen todellinen tuotto-prosentti on vain noin 1,5-2 % vuokratun maan arvioidusta markkinahinnasta.

Kaupungin talouden kannalta keskeinen ero tontin myynnin ja vuokrauksen välillä on vertailukelpoinen pitkän aikavälin tuotto sekä myynti- ja vuokraustuottojen välinen suhde eri pituisilla ajanjaksoilla. Kun verra-

taan tontin myyntituloa ja myynnin jälkeistä kiinteistöverokertymää sekä vuokratulokertymää vaihtoehtoisilla oletuksilla pitkällä aikavälillä, laskelmat osoittavat, että Helsingin kaupungin nykyisen kaltaisella vuokrausperiaatteella tontin diskontattu pitkän ajan vuokraustuotto jää pienemmäksi kuin myynnin ja kiinteistöveron yhteenlaskettu pitkän ajan diskontattu tuotto. Keskeinen syy on se, että elinkustannusindeksiin sidottu tontinvuokra jää jälkeen tonttien markkinahintatason kehityksestä.

Vaihtoehtona olisi vuokrausperusteen sitominen suoraan tonttien hintakehitykseen (esimerkiksi asuntojen hintaindeksiin) elinkustannusindeksin sijasta tai vuokratason tarkistaminen esimerkiksi 10 vuoden välein tarkistusajankohdan markkinahintaa vastaavalle tasolle. Kaupungin kannalta tonttien vuokraus olisi tällöin pitkällä ajalla huomattavasti tuottavampaa, jos maan hinta tulevaisuudessakin nousee nopeammin kuin elinkustannukset. Vaihtoehto olisi myös tonttien vuokralaisten kannalta tasaveroisempi ja läpinäkyvämpi, kun sijainniltaan ja ominaisuuksiltaan samankaltaisten tonttien vuokra olisi samalla tasolla riippumatta vuokrasopimuksen tekoajankohdasta. Vuokratason tarkistus noin 10 vuoden välein on käytäntönä mm. Tukholmassa.

Helsingin kaupungin asuintonttien vuokrauksessa on käytetty 4 %:n nimellistä tuottovaatimusta. Jos tontinvuokrien taso sidottaisiin tiiviimmin tonttien markkina-arvon kehitykseen, tuottovaatimus voisi olla pienempi, 3-3,5 %, joka kuitenkin tuottaisi pitkällä ajalla selvästi enemmän kuin nykyinen malli. Alempaa tuottovaatimusta puoltaa myös tontinvuokrauksen suhteellisen pieni riski vaihtoehtoisiin sijoituskohteisiin verrattuna.

Helsingin kaupunki luovuttaa tontteja nykyisin sekä vuokraamalla että myymällä. Pääasiallinen luovutusmuoto on vuokraus, joka tuottaa kaupungille vakaan tulovirran vuosittain. Tonttien myyminen tuottaa kaupungille tulovirtaa nopeammin. Tämä on merkityksellistä silloin, kun kaupunki kasvaa nopeasti ja kasvu edellyttää suuria investointeja. Myyntitulojen avulla voidaan rajoittaa kaupungin velkaantumista. Budjettirahoitukseen verrattuna myyntituloihin ja lainoihin perustuva rahoitus mahdollistaa normaalisti investointien nopeamman toteutuksen. Tonttien myynnin lopettaminen kaventaisi Helsingin kiinteistöihin sijoitettavien ja niitä rakennuttavien toimijoiden joukkoa ja heikentäisi edellytyksiä saavuttaa asuntotuotannon määriä koskevat tavoitteet. Johtopäätös on, että nykyisen kaltainen luovutusmalli on hyvä.

Kaupunkialueen korkea maanhinta vaikuttaa asuntojen hinta- ja vuokratason niitä nostavasti. Korkea maanhinta perustuu siihen, että kaupunkiseudulla saavutettavuudeltaan hyvät sijainnit ovat niukkoja hyödykkeitä, joista käydään kovaa kilpailua ja ollaan valmiita maksamaan paljon. Suurkaupunkialueelle ominaisten rakenteellisten tekijöiden lisäksi Helsingissä maan ja asuntojen hintatasoa on nostanut tarjonnan heikko kyky sopeutua nopeasti kasvavaan kysyntään, koska tonttitarjonta on toiminut pullonkaulana.

Asuntojen korkeiden hintojen ja vuokrien ongelmaa ei kuitenkaan voida ratkaista kaupungin omistamien tonttien myymisellä tai vuokrauksella markkinahintatasoa halvemmalla. Tämä johtaisi kaupungin maan myynnistä ja vuokrauksesta saatavien tulojen alenemiseen ja heikentäisi kaupungin edellytyksiä investoida kasvun edellytyksenä olevan liikennejärjestelmän ja muun perusrakenteen kehittämiseen. Hyöty alennuksista ei kuitenkaan kanavoituisi niille kotitalouksille, joille asuntojen korkeista hinnoista ja vuokrista aiheutuu suurin ongelma. Sen sijaan hyöty kanavoituisi rakennuttajille ja sijoittajille, jotka myyvät ja vuokraavat asuntoja markkinahintaan, mutta saisivat keskeisen tuotantopanoksen, tonttimaan, markkinahintaa halvemmalla. Tämä lisäisi maahan perustuvaa keinottelua ja edistäisi tehottomuutta kiinteistömarkkinoilla. Yleisemminkin asumisen tukien kohdistaminen kiinteistöille on yhteiskunnan kannalta tehotonta, koska näiden tukien kohdistuminen kotitalouksille on sattumanvaraista ja epäoikeudenmukaista.

Lähteet

- Ahonen, Ari. 2017. Tarjonnan tiellä, Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017.
- Antikainen, Janne & Laakso, Seppo & Lönnqvist, Henrik & Pyykkönen, Sinikukka & Soininvaara, Ilppo. 2017. Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.
- Ekroos, Ari & Katajamäki, Hannu & Kinnunen, Helena & Lehtovuori, Panu & Staffans, Aija. 2018. Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018.
- Helsingin kaupunki. 2018. Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017-2021.
- Helsingin kaupunki. 2016. Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016.
- Kalela, Jorma & Kiander, Jaakko & Kivikuru, Ulla-Maija & Loikkanen, Heikki A. & Simpura, Jussi (toim.) Down from the heavens, up from the ashes. The Economic Crisis in Finland. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ja Suomen Akatemia. Helsinki 2001.
- Kuntaliitto. 2018. Maapolitiikan opas. <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka> (25.5.2018).
- Laakso, Seppo. 2015. Maankäyttö, liikenne ja asuntojen hinnat. Saavutettavuuden ja yhdyskuntarakenteen vaikutuksista asuntojen hintaan ja maankäytön tehokkuuteen. Helsingin Seudun Liikenne ja Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta.
- Laakso, Seppo & Haapamäki, Taina & Kilpeläinen, Päivi & Pesonen Hannu & Metsäranta, Heikki. 2015. Raide-Jokerin ja Laajasalon raitiotieyhteyden kaupunkitaloudellinen arviointi. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. 2004. Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus.
- Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. 2016. Tiivistävä kaupunkikehitys. tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö, Helsinki.
- Peltola, Risto. Maan arvo Helsingissä: kunnallistalouden näkökulma. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2014.
- Virtanen, Pekka V. 2000. Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy.