



KAUPUNGIN MAHDOLLISUUDET VAIKUTTAA ASUNTOJEN
UUDISTUOTANNON HINTOIHIN ALUEELLAAN

2014



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2 HAVAINNOT	4
2.1 Taustaa asumisesta ja rakentamisesta Helsingissä.....	4
2.1.1 Miksi asuminen on Helsingissä kallista.....	4
2.1.2 Rakennuskustannusten muodostuminen	7
2.1.3 Rakentamisen normit.....	8
2.1.4 Asuntotuotannon määrä, jakauma ja hinta	9
2.2 Asuntotuotantoprosessin koordinointi	11
2.2.1 Asuntotuotannon jakauma, vaikuttaminen valtioon ja esirakentamiseen varautuminen.....	12
2.2.2 Kaupungin omien vuokratalontonttien lisä- ja täydennysrakentaminen	14
2.3 Kaavoitus kohtuuhintaisuuden edistäjänä	16
2.3.1 Kaavavaranto	16
2.3.2 Kaavamääräykset.....	17
2.3.3 Kumppanuuskaavoitus	20
2.4 Tontinluovutus kohtuuhintaisuuden edistäjänä	21
2.4.1 Tonttien varaukset	21
2.4.2 Tonttien luovutukset vuosina 2011–2014	22
2.4.3 Tontinluovutustapojen kehittäminen	22
2.5. Asuntotuotantotoimiston toimintaedellytykset	25
2.5.1 Asuntotuotantotoimistolle sopivat tontit ja tonttien kaavamääräykset.....	25
2.5.2 Asuntotuotantotoimiston toimintamallien ja riskinotto- kyvyn kehittäminen.....	26
2.5.3 Asuntotuotantotoimiston hitas-asuntotuotanto	27
2.6 Yhteenveto kustannustekijöistä, toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista	28
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	30
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	31
LÄHTEET	31
LIITTEET	34



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena on arvioida sitä, ovatko kaupungin hallintokunnat toimineet kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi toteuttamalla valtuuston ja kaupungin johdon asettamia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä millaiset mahdollisuudet kaupungilla on omilla toimillaan vaikuttaa asumisen hintatasoon.

Arvioinnissa keskitytään pääosin asuntojen uudistuotannon hinnanmuodotukseen.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Sekä asuntojen hinnat että vuokrat ovat nousseet Helsingissä huomattavasti jo viimeisen kahdenkymmen vuoden ajan. Yhä useamman työssäkäyvän ihmisen on hankalaa tai jopa mahdotonta omistaa tai vuokrata Helsingistä asuntoa. Asuntojen korkeasta hintatasosta aiheutuu helsinkiläisille suuria kuluja. Lisäksi kaupungin asuntorakentamiseen käyttämät kulut ovat suuria.

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteena on, että kotitalouksille on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Tavoitteen saavuttamiseksi toimenpiteenä on esitetty muun muassa, että eri puolille kaupunkia sijoittuvan kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaamiseksi tulee kaupunkisuunnittelun ja asuntorakentamisen tukea jokaisessa vaiheessa kohtuuhintaisiin asumiskustannuksiin tähtäävää toteutustapaa. Kohtuuhintaista asumista eri tavoin edistäviä tavoitteita ja toimenpiteitä on esitetty strategiaohjelman lisäksi myös asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa, toteutusohjelman täytäntöönpanopäätöksessä, kaupunginjohtajan asettaman asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportissa ja Helsingin pysäköintipolitiikassa.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, ovatko kaupungin hallintokunnat edistäneet kohtuuhintaista asuntotuotantoa valtuuston asettamien tavoitteiden edistämiseksi.

Pääkysymys jakaantuu kolmeen osakysymykseen:

- 1) Ovatko kaupungin hallintokunnat käynnistäneet strategiaohjelmassa, AM-toteutusohjelmassa, asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportissa ja Helsingin pysäköintipolitiikassa esitettyjä toimenpiteitä kohtuuhintaisen asuntotuotannon saavuttamiseksi?
- 2) Mihin toimenpiteisiin hallintokunnat aikovat ryhtyä?
- 3) Onko jo käynnistetyillä toimenpiteillä havaittu vaikutuksia?



Toimenpiteet on pääosin lueteltu liitteenä olevassa arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa. Toteuttamissuunnitelman lisäksi Helsingin pysäköintipolitiikasta otettiin mukaan toimenpide asuntojen ja pysäköintipaikan hinnan erottamiseksi. Viimeistään analyysivaiheessa osa hyvin samansisältöisistä toimenpiteistä yhdistettiin. Kaikki analysoidut toimenpiteet on esitetty tiivistetysti taulukossa luvussa 2.6.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin pääasiallisena aineistona ovat virastojen vastaukset sähköpostikyselyyn, joka lähetettiin asuntotuotantotoimistolle, Helsingin kaupungin asunnot Oy:lle, kaupunginkanslialle ja kaupunkisuunnitteluvirastolle. Kyselyssä tiedusteltiin, ovatko hallintokunnat toteuttaneet toimenpiteitä kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä ja onko toimenpiteillä havaittuja vaikutuksia.

Muistio on kirjoitettu teemoittain asuntotuotantoprosessin kulkua mukailleen. Vastausten perusteella on arvioitu toimenpiteiden toteuttamista ja vaikutuksia arviointikysymyksen mukaisesti muistion luvussa 2.6. Lisäksi on arvioitu toimenpiteiden vaikutusten merkittävyyttä kohtuuhintaisen asumisen kannalta. Kyselyihin saatujen vastausten ohella aineistona on käytetty erilaisia selvityksiä, haastattelua kaupunginkansliassa sekä tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäyntejä kiinteistöviraston asunto-osastolle ja kaupunginkansliaan.

2 HAVAINNOT

2.1 Taustaa asumisesta ja rakentamisesta Helsingissä

2.1.1 Miksi asuminen on Helsingissä kallista

Tiivistetysti Helsingin seudun asuntomarkkinoiden ongelmien taustalla on asumiskysynnän jatkuva kasvu ja siihen verrattuna vuodesta toiseen liian pieninä pysyvä asuntotuotanto. Helsingin seudun väestö ja työpaikat ovat kasvaneet 2,5-kertaiseksi viimeisen 50 vuoden aikana. Työpaikat seudulla ovat sijoittuneet tiiviimmin ja keskushakuisemmin kuin väestö, mikä näkyy runsaana pendelöintinä Helsinkiin. Väestönkasvun moottorina on ollut maahanmuutto, mutta luonnollinen väestönkasvu on myös suurta, koska jatkuva nuoriin ikäisiin painottuva muuttovoitto on pitänyt ikärakenteen nuorena.¹

Helsingin seutu on selvinnyt myös talouden taantumasta paremmin kuin muu Suomi tai osa Euroopan suurkaupunkialueista. Niinpä väestönkasvu on jatkunut voimakkaana ja esimerkiksi Helsingin väestö on kasvanut viime vuodet voimakkaammin kuin vuosikymmeniin². Seudun väestökehityksen ero muu-

¹ Laakso ja Kostiainen, 2013.

² Tietokeskuksen tilasto, 8/2014.



hun maahan on kasvanut; koko Suomen väestökasvusta 70 prosenttia tuli Helsingin seudulta vuonna 2012. Vuoteen 2050 mennessä seudun väestön ennustetaan kasvavan noin 600 000 asukkaalla ja nykyisen Helsingin alueen väestön noin 250 000 asukkaalla³. Vaikka muuttoliike hiipuisi, väestönkasvu jatkuisi silti luonnollisen väestönkasvun vaikutuksesta vuosikymmeniä.⁴

Helsingin seudun kasvulle on useita syitä. Tutkimusten mukaan kaupunkialueet ovat vetovoimaisia kasvavalle yritystoiminnalle. Ne tarjoavat kasautumisen etuja, ja yritykset hyötyvät siitä, että runsaasti yrityksiä ja työntekijöitä sijaitsee lähellä. Kasautuminen tehostaa taloudellisten toimijoiden välistä kauppaa ja kommunikaatiota. Kaupunkiseutu tarjoaa myös suuren paikallisen markkina-alueen sekä tehokkaasti toimivat monipuoliset työmarkkinat. Hyvä saavutettavuus on välttämätön edellytys kasautumisen etujen toteutumisessa; hyvin toimiva liikennejärjestelmä mahdollistaa tavarankuljetuksen ja ihmisten liikkumisen.⁵ Helsingin keskustan hyvä saavutettavuus ja voimakkaat kasautumisedut näkyvät esimerkiksi siinä, että ydinkeskustan toimistotilojen vuokrat ovat 2–3 -kertaisia kaupungin reuna-alueisiin verrattuna. Helsingin kantakaupunki tuottaa myös 40 prosenttia koko seutukunnan bruttokansantuotteesta.⁶ Kaupungit ovat vetovoimaisia myös asukkaiden näkökulmasta, sillä ne tarjoavat palveluita, työ- ja kulutusmahdollisuuksia sekä sosiaalisia verkostoja. Tutkimusten mukaan Helsingin seutu on yksi Pohjois-Euroopan vetovoimaisista alueista.⁷

Asuntojen tarvetta lisää myös asuntokuntarakenteen muutos. Erityisesti yhden henkilön asuntokuntien osuus on kasvanut ja 3–4 henkilön asuntokuntien osuus pienentynyt. Yhden hengen asuntokuntien osuus on erityisen suuri Helsingin kantakaupungissa ja esikaupunkien vanhoilla kerrostaloalueilla. Yhden hengen asuntokuntia oli Helsingissä 49 prosenttia ja koko Helsingin seudulla 42 prosenttia vuonna 2013.⁸

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välillä tehdyissä aiesopimuksissa vuosina 2008 ja 2012 on asetettu määrälliset tavoitteet koko asuntotuotannolle ja erikseen ARA-vuokra-asuntotuotannolle. Sopimuksen mukaan kaupunkiseudulle tulisi rakentaa 12 000–13 000 asuntoa vuosittain. Näistä vähintään 20 prosenttia tulisi olla ARA-tuotantoa. Asuntotuotannon kokonaismäärää koskeva tavoite ei ole toteutunut yhtenäkkään sopimusvuonna. Helsingin asuntotuotanto on lähes täyttänyt tavoitteet vuosina 2012–2014⁹. Asuntotuotanto Helsingin seudulla on kuitenkin jäänyt jälkeen väestönkasvusta erityisesti vuodesta 2005 lähtien (kuvio 1).

³ Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, 2012:2.

⁴ Laakso ja Kostiainen, 2013.

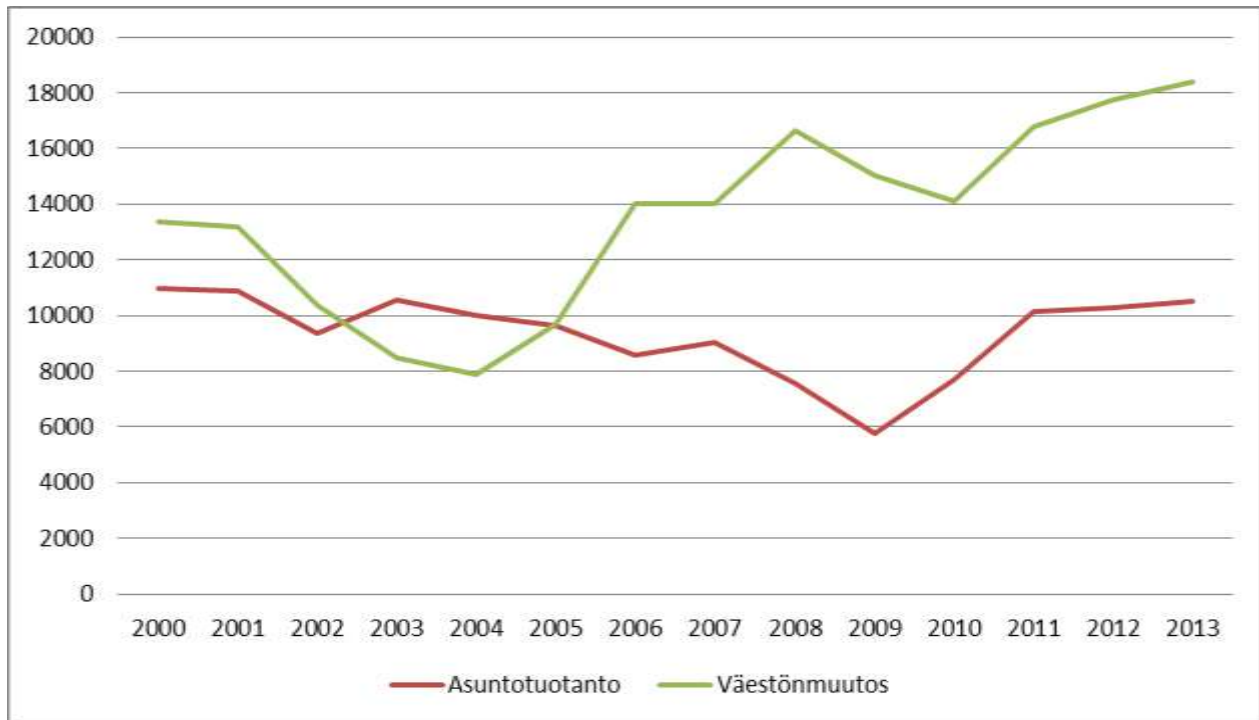
⁵ Laakso ja Kostiainen, 2013,

⁶ Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, 2012:2.

⁷ Laakso ja Kostiainen, 2013.

⁸ Laakso ja Kostiainen, 2013.

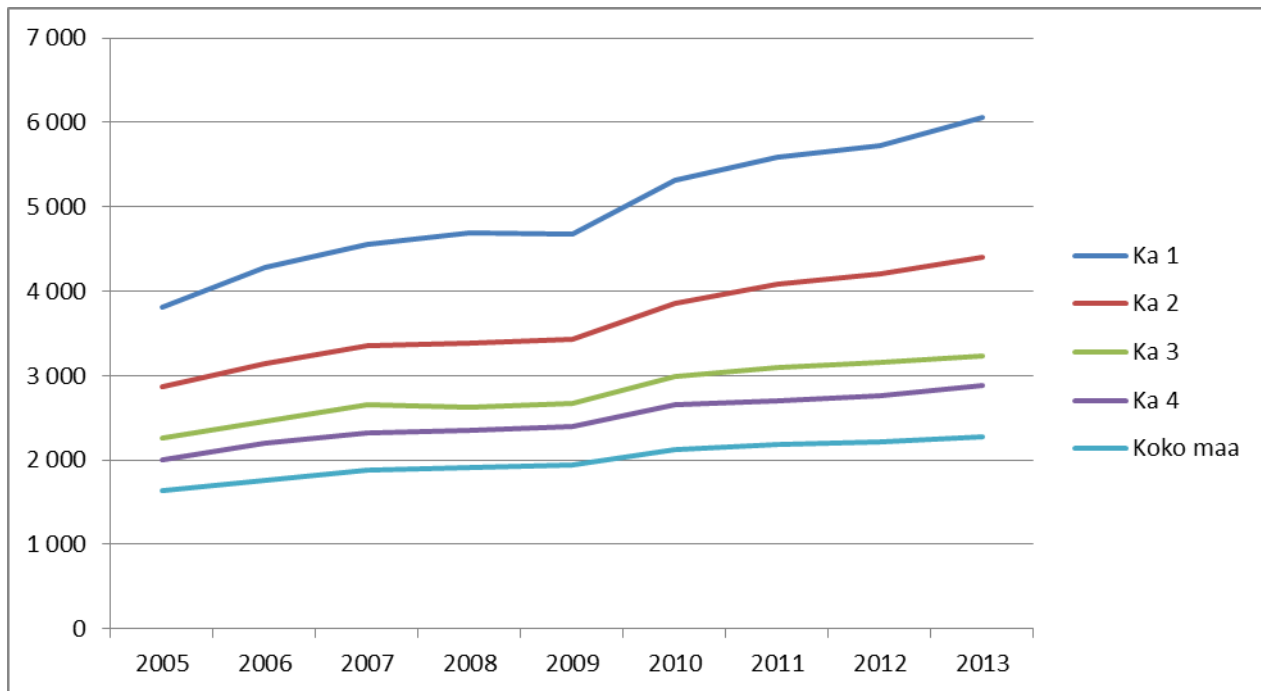
⁹ Ympäristöministeriö, 2014.



Kuvio 1. Asuntotuotanto ja väestönmuutos Helsingin seudulla 2000–2013. (Asuntotuotanto 2013 on estimoitu.) Lähde: Tietokeskus 2014 ja helsinginseutu.fi.

Kysyntään nähden liian pieni asuntotuotanto heijastuu ylikysynnän vuoksi asuntojen hintoihin ja vuokriin. Ylikysynnän vaikutusta asuntojen hintoihin voimistaa Helsingin seudun muuta maata korkeampi tulotaso. Asuntojen hinnat ja vapaarahoitteiset vuokrat ovat nousseet pääkaupunkiseudulla nopeammin kuin koko maassa. Seudun sisällä erityisesti Helsingin – erityisesti kantakaupungin – hinnat ovat nousseet suhteellisesti eniten (kuva 2). Siten myös seudun sisäiset erot ovat kasvaneet. Asuntojen hintojen nousu ylittää pääkaupunkiseudulla ansiotason, rakennuskustannusten tai kuluttajahintojen nousun. Riski asuntomarkkinoiden ulkopuolelle ajautumisesta korkeiden hintojen vuoksi on suuri erityisesti pienituloisilla yksinasuvilla, koska juuri pienien asuntojen neliöhinnat ovat korkeimpia.¹⁰

¹⁰ Laakso ja Kostiainen, 2013.



Kuvio 2. Vanhojen kerros- ja rivitaloasuntojen neliöhinnat 2005–2013, Helsinki kalleusalueittain ja koko maa. Lähde: Tietokeskus 2014.

Virastojen vastausten mukaan merkittäviä esteitä kohtuuhintaisten asuntojen rakentamiselle ovat muun muassa rakennusteknisesti vaativat ja kalliit asemakaavaratkaisut kuten autopaikat, yhteistilannormit, tonttien heikot maaperäolosuhteet sekä rakennusalan kilpailun puute.¹¹ Kaupunki itse voi vaikuttaa parhaiten asemakaavoituksessa ja tontinluovutuksessa rakentamiselle asetettuihin normeihin. Tutkimusten mukaan myös rakennusmaan tarjonnan kasvattaminen lisää asuntotuotantoa ja hillitsee asuntojen hintojen nousua¹². Siten asemakaavoitetun tonttimaan tarjontaa lisäämällä kaupunki voi osaltaan edistää kohtuuhintaista rakentamista.

2.1.2 Rakennuskustannusten muodostuminen

Rakennuskustannus eli rakentamisesta aiheutuva investointikustannus muodostuu keskeisesti asuntotuotannossa tarvittavien tilojen määrästä ja laadusta (tilaohjelma), lainsäädännön kautta tulevista itse rakennukseen ja elinympäristöön kohdistuvista vaatimuksista (turvallisuus, terveellisyys, viihtyisyys), suunnitteluratkaisuista (yksittäiset fyysiset ratkaisut, massoittelut), olosuhdetekijöistä (sijaintiin liittyvät ominaisuudet, perustamisolosuhteet, maaperä jne.) ja tonttikohtaisista sekä kaavallisista ominaisuuksista (rakennusoikeus, hankekoko, erityiset määräykset). Lisäksi rakennuskustannuksiin vaikuttavat oleelli-

¹¹ Kanslian, ksv:n, kv:n, att:n ja Hekan vastaukset sähköpostikyselyyn.

¹² Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, 2011:20.



sesti myös talouden suhdanteet (markkinatilanne, kilpailu) ja hankkeen toteut-
tamismuodot ja -aikataulut sekä päätöksenteon oikea-aikaisuus.¹³

Tilaohjelmassa on määritelty muun muassa huoneistojakautuma, yhteistilojen
määrä, tekniset tilat ja liikennetilat. Suunnitteluratkaisuissa otetaan kantaa
esimerkiksi runkorakenteeseen, LVI-järjestelmään ja julkisivumateriaaliin.
Suunnitteluratkaisujen eroista aiheutuva kustannushajonta voi hankkeesta ja
suunnitteluratkaisusta riippuen olla jopa kymmeniä prosenteja.¹⁴

Hankinta-arvo on hankkeen kokonaishinta ja siihen sisältyy rakennuskustan-
nusten lisäksi tonttikustannukset, joita ovat maapohjakustannukset (= tontin
rakennusaikainen vuokra ja/tai tontin ostohinta), kunnallistekniset liittymis-
maksut sekä mahdollisesti laitospysäköinnin kustannukset tai aluepysäköinnin
liittymismaksut ja muut mahdolliset alueelliset liittymismaksut, kuten jätteiden
imuputkijärjestelmän liittymismaksu.¹⁵

Rakennushankkeen kustannuksista huomattavasti suurimpia ovat huonosta
maapohjasta ja kalliista pysäköintiratkaisusta aiheutuvat kustannukset. Nämä
voivat olla yhtä asuinneliömetriä kohden useita satoja euroja. Muita rakennus-
kustannuksia nostavia asuintalon ominaisuuksia ovat pistetalotyyppi, matala
kerrosluku, pieni runkosyvyys, kallis julkisivumateriaali ja pieni asuntojen kes-
kipinta-ala.¹⁶

2.1.3 Rakentamisen normit

Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) yleisenä tavoitteena on järjestää
alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle
elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja
kulttuurisesti kestävä kehitystä. Lain tavoitteena on myös turvata jokaisen
osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuoro-
vaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen kä-
siteltävinä olevissa asioissa. Lailla säädetään alueiden ja rakennusten suun-
nittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Ympäristöministeriön ylläpitämä Suo-
men rakennusmääräyskokoelma (RakMk) sisältää täydentäviä määräyksiä ja
ohjeita maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä ko. asetukseen. Kokoelman mää-
räykset ovat uudisrakentamisessa kaikkia osapuolia sitovia.

Kunnassa on oltava voimassa kunnanvaltuuston hyväksymä rakennusjärjes-
tys. Kaupunginvaltuusto hyväksyi uusitun rakennusjärjestyksen 22.9.2010
(211 §). Se tuli voimaan 1.11.2010 alkaen.

¹³ Kiinteistölautakunnan pöytäkirja 7.3.2013 § 102.

¹⁴ Talous- ja suunnittelukeskus, 6/2009.

¹⁵ Asuntotuotantotoimiston toimintakertomukset 2011 ja 2012.

¹⁶ Talous- ja suunnittelukeskus, 6/2009.



Ympäristöministeriön Internet-sivujen mukaan rakentamisen ohjauksen ja sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että rakentaminen täyttää olennaiset tekniset vaatimukset ja että

- rakentamisen laatu on korkeatasoista
- rakentaminen on turvallista, terveellistä ja esteettisesti korkeatasoista
- rakennus soveltuu käyttäjien tarpeisiin koko sen elinkaaren ajan
- rakennus sopii rakennettuun ympäristöön ja maisemaan
- suunnittelussa ja rakentamisessa korostuvat vastuu ja hyvä ammattitaito
- rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet otetaan huomioon
- rakentaminen edistää kestävästä kehitystä.¹⁷

2.1.4 Asuntotuotannon määrä, jakauma ja hinta

Taulukosta 1 nähdään, että valmistuneiden ARA-asuntojen määrä ja osuus on vaihdellut huomattavastikin eri vuosina valmistuneitten asuntojen kokonaismäärästä. Muutaman huippuvuoden johdosta ARA-asuntojen osuus on yhteensä noin 30 prosenttia valmistuneiden asuntojen kokonaismäärästä vuosilta 2004–2013.

Taulukko 1 Valmistuneet asunnot ja ARA-asunnot Helsingissä 2004–2013. Lähde: Tietokeskus 2014.

Vuosi	Valmistuneet, kpl	ARA-asunnot kpl	ARA-asuntojen %-osuus
2004	3 134	1 474	47
2005	2 697	660	25
2006	2 289	574	25
2007	2 881	899	31
2008	2 451	432	18
2009	2 245	614	27
2010	2 059	1 178	57
2011	3 656	820	22
2012	4 643	1 453	31
2013	4 320	1 141	26
Yhteensä	30 375	9 245	30

¹⁷ Ympäristöministeriö, 2015 (http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Rakentamisen_ohjaus).



Kaupungin omana tuotantona valmistuneiden asuntojen määrä asuntotyypeittäin oli vuosina 2010–2014 taulukon 2 mukainen.¹⁸

Taulukko 2 Kaupungin omana tuotantona valmistuneet asunnot

Asuntotyyppi	2010	2011	2012	2013	2014
valtion tukemat vuokra-asunnot	324	190	345	510	466
ASO-asunnot	108	69	298	191	201
muut vuokra-asunnot		23			0
Hitas-omistus-asunnot	83	191	144	332	353
Sääntelemättömät omistus-asunnot				20	0
Yhteensä	515	473	787	1 053	1 020

Valmistuneiden asuntojen määrä on saatu siten nousemaan erityisesti viime vuosina.

Asuntotuotantotoimiston normaaliin asuntotuotantoon luettavien vuokra- ja asumisoikeushankkeiden keskimääräiset hankinta-arvot (euroa/asm²) ovat vuosina 2010–2013 olleet 3 121–3 488 euroa/asm² (ks. taulukko 3).¹⁹

Taulukko 3 Asuntotuotantotoimiston hankkeiden keskimääräiset kustannukset asuntoneeliömetriä

Vuosi	2010	2011	2012	2013
Urakat	2 542	2 931	2 996	2 954
Rakennuskustannukset	2 801	3 221	3 312	3 219
Hankinta-arvo	3 121	3 537	3 572	3 488

Asuntotuotantotoimistolla oli rakennushankkeita 11 kappaletta vuosina 2010 ja 2011, kymmenen kappaletta vuonna 2012 ja kahdeksan kappaletta vuonna 2013. Hankkeiden hankinta-arvo nousi noin 12 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2013.

Kaupungin tarjoamissa vuokra-asunnoissa on ollut selvästi vapaarahoitteisia vuokria edullisemmat keskivuokrat Helsingissä kuten taulukosta 4 ilmenee.²⁰

¹⁸ Asuntotuotantotoimiston toimintakertomukset 2010–2013 ja 21.1.2015 sähköpostilla saatu tieto vuoden 2014 luvuista.

¹⁹ Asuntotuotantotoimiston toimintakertomukset 2010–2013.

²⁰ Helsingin kaupungin asunnot oy:n vuosikatsaus 2013.

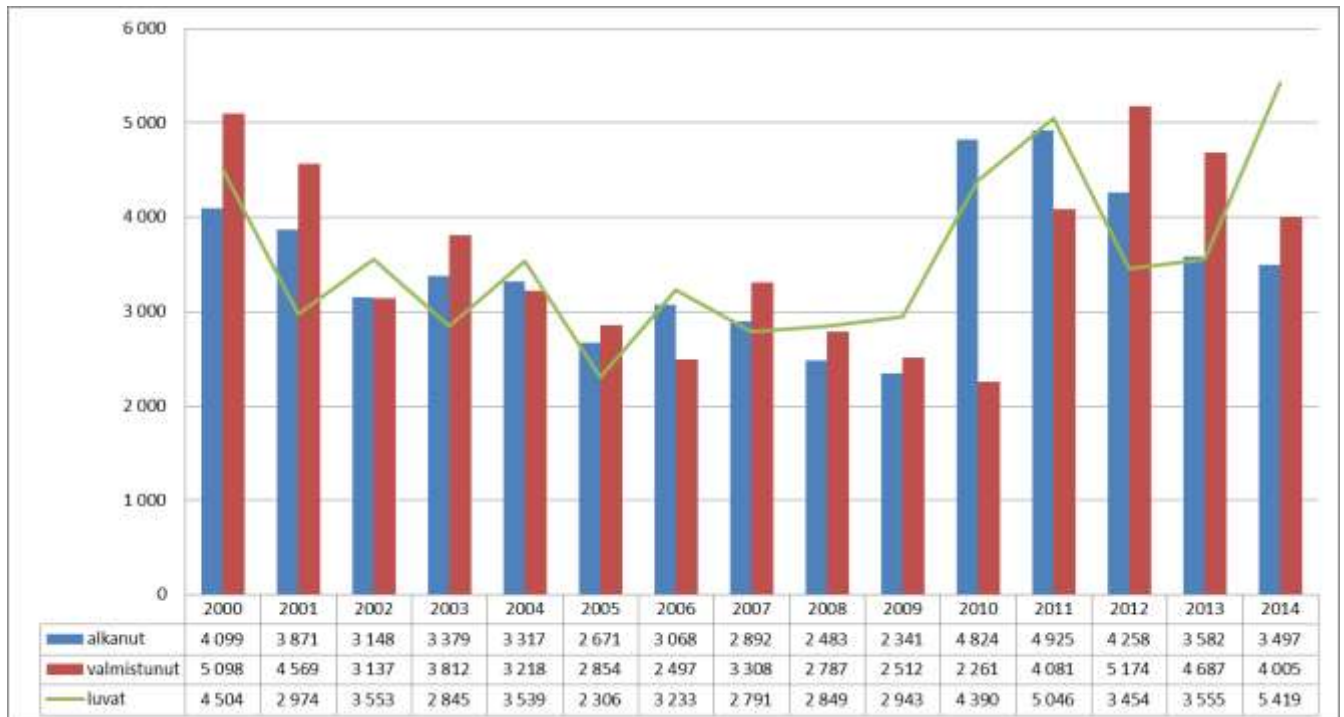


Taulukko 4 Hekan ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrat 2011–2013

	Vuosi 2011	Vuosi 2012	Vuosi 2013
Hekan asunnot, €/kk/m ²	9,84	10,21	10,55
Vapaarahoitteisten vuokrat €/kk/m ²	15,29	16,04	16,81

Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen suurempi neliövuokra johtuneen muun muassa yksityisten vuokranantajien korkeammasta tuottotavoitteesta sekä vapaarahoitteisten asuntojen rakentamishintoihin sisältyvästä suuremmasta rakennusliikkeen katteesta. Myös rahoituskustannukset saattavat olla korkeammat yksityisissä rakennushankkeissa niiden korkeamman toteutusriskin vuoksi.

Kuviosta 3 nähdään, että aloitettujen ja valmistuneiden asuntojen määrä on ollut Helsingissä varsin korkea viime vuosina. Myös rakennuslupien määrä on kääntynyt kasvuun.



Kuvio 3. Aloitetut, valmistuneet ja luvan saaneet asunnot Helsingissä 2000–2014. Lähde: Kaupunginkanslia / asuntotuotantorekisteri ja Facta-kuntarekisteri.

2.2 Asuntotuotantoprosessin koordinointi



2.2.1 Asuntotuotannon jakauma, vaikuttaminen valtioon ja esirakentamiseen varautuminen

Kaupunginvaltuuston hyväksymän asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman 2012 tavoitteena on, että asemakaavavaranto pysyy tasolla, joka mahdollistaa vähintään viiden vuoden asuntotuotannon ohjelmassa määritellyn hallinta- ja rahoitusmuotojakauman mukaan. Kaupunginkanslian mukaan AM-ohjelman mukaisen ja tasapuolisen hallinta- ja rahoitusmuotojakauman turvaamiseksi kaupungissa tehdään jatkuvaa hallintokuntien välistä yhteistyötä. Nykyisen AM-ohjelman valmistelun yhteydessä luovuttiin mekaanisesta 75 m² keskipinta-alasäännöstä ja siirryttiin huoneistotyyppipohjaiseen ohjaukseen. Tavoitteena on erityisesti turvata perheasuntojen rakentuminen omistustuotantoon. Vuokra- ja asumisoikeustuotannon huoneistotyyppiä ei edelleenkään säännellä. Hallintamuotojakauma ja huoneistotyyppikehitys ovat pysyneet pääsääntöisesti tavoitteiden mukaisena.²¹ Asunto-ohjelmoinnilla pystytään vaikuttamaan siihen, että Helsinkiin syntyy lisää asuntotarjontaa erilaisille tuloryhmille.

Asuntotuotantotoimiston mukaan se harkitsee asunnoille soveltuvat koot hankekohtaisesti AM-ohjelman, asemakaavan, tontinvarausehtojen ja alueellisen kysynnän puitteissa. Perheasuntojen osalta tämä tarkoittaa huoneistotyyppi-kohtaisten pinta-alojen maltillisuutta. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tuotannossa noudatetaan tilaajan toiveesta aikaisempaa pienempää hankekohtaista keskipinta-alaa.²² Näin asuntotuotantotoimisto on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotta asuntojen kokojakauma vastaisi niiden tarvetta ja kysyntää. Toisaalta vuosina 2014 ja 2015 kaupungin vuokra-asuntojen tuotanto tulee jäämään tavoitteista²³.

Kohtuuhintaisin asumismuoto Helsingissä on kaupungin vuokra-asunto. Nykyisen AM-ohjelman tavoitteena on rakentaa 20 prosenttia asuntotuotannosta ara-vuokra-asuntoina. Osuus on ollut aiemmin korkeampi, mutta osuutta ei ole toistaiseksi haluttu kasvattaa suuremmaksi, koska suomalaiset näyttävät edelleen haluavan asua omistusasunnoissa enemmän kuin muissa Euroopan maissa. Tulevaisuudessa tulee mahdollisesti pohtia vuokra-asuntojen osuuden kasvattamista, jos vuokralla asumisen suosio kasvaa myös Suomessa.²⁴

AM-ohjelman tavoitteena on, että asuntotuotannossa varmistetaan monipuolinen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma sekä tarvetta ja kysyntää vastaava asuntojen kokojakauma. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan huoneistotyyppien ohjaus kaupungin omistamalla maalla tapahtuu tontinluovutuksessa yhteistyössä kiinteistöviraston ja kaupunginkanslian kanssa. Valtion omistamalla

²¹ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

²² Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

²³ Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti kiinteistöviraston asunto-osastolle 28.10.2014.

²⁴ Kaupunginkanslian asunto-ohjelmapäällikön haastattelu 18.11.2014.



ja yksityisellä maalla huoneistotyyppien ohjaus perustuu asemakaavamääräyksiin.²⁵ Kun rakentaminen tapahtuu hallinta- ja rahoitusmuotojakauman ja huoneistotyyppi-ohjauksen mukaisesti, erityyppisille asutokunnille ja eri tulo-tasoille on asuntotarjontaa, joka tasapainottaa kysynnän ja tarjonnan epäsuh-
taa.

AM-ohjelmassa tavoitteena on, että kaupunki vaikuttaa valtion suuntaan siten, että rakentamisen kustannuksiin nostavasti vaikuttaviin tekijöihin etsitään nykyistä parempia ratkaisuja. Kaupunginkanslian mukaan valtion kanssa käytävään vuoropuheluun osallistutaan esimerkiksi niin sanottujen normitalkoiden osalta. Kaupunki tulee jatkamaan yhteistyötä valtion kanssa ja pyrkii vaikuttamaan muun muassa väestönsuojien kaltaisten määräysten poistumiseen ja opiskelija-asuntojen esteellisyysvaatimusten kohtuullistamiseen.²⁶ Kaupunkisuunnitteluvirastossa on selvitetty asuntotuotantokaavojen toteuttamiskelpoi-suutta laajana hallintokuntien välisenä yhteistyönä²⁷.

Asuntotuotantotoimisto on ollut yhteydessä ympäristöministeriön alaisuudessa toimivaan Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskukseen (ARA). Asuntotuotantotoimisto on tuottanut ja tuottaa tietoa rakentamisen kustannuksista sekä suhdanteista ja jakaa tietoa niin kaupungin sisällä kuin valtion viranomaisten suuntaan. Asuntotuotantotoimisto pyrkii lisäämään kustannustietoisuutta ja ymmärrystä rakentamisen kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä. Se on toimi-nut myös yhteistyössä kiinteistö- ja rakentamisalan vaikuttajan RAKLI ry:n kanssa kustannustietoisuuden kehittämiseksi normien rakennuskustannusvai-
kutuksista.²⁸

AM-ohjelman täytäntöönpanopäätöksen yhteydessä kaupunginkansliaa keho-tettiin ottamaan huomioon asuntotuotantotavoite vuosittaisen talousarvion laa-timisen yhteydessä sekä vastaamaan alueiden rakentamiskelpoisuudesta koordinoimalla eri virastojen ja laitosten toimenpiteitä. Kaupunginkanslian mukaan asuntotuotantotavoitteen edellyttämät investoinnit esirakentamiseen, katuihin ja puistoihin ovat aikaisempien vuosien tapaan etusijalla talousarvion laatimisessa. Kaupunginhallitus voi sitovan määrärahan puitteissa muuttaa alueiden määrärahoja investointitarpeita vastaavasti toimintavuoden aikana. Kanslialla on valmisteilla talous- ja konserniohjauksen, aluerakentamisen ja strategiat ja kehittäminen -yksiköiden yhteistoimintamalli rakentamisennus-teen, investointiohjelman ja palveluverkon suunnitteluun.²⁹ Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan asuntorakentaminen ei ole ikinä pysähtynyt Helsingissä talousarviosta johtuvien syiden vuoksi³⁰.

²⁵ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

²⁶ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

²⁷ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

²⁸ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

²⁹ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

³⁰ Kaupunginkanslian asunto-ohjelmapäällikön haastattelu 18.11.2014.



Kaupunginkanslian mukaan se kartoittaa alueiden rakentamiskelpoisuuteen liittyviä toimenpiteitä yhteistyössä virastojen ja laitosten kanssa talousarvion valmistelun eri vaiheissa. Projektialueilla aluerakentamisprojektit koordinoivat kaikkea kaupungin eri virastojen ja laitosten rakentamista. Aluerakentamisprojektit pitävät jatkuvaa yhteyttä niihin virastoihin, joiden vastuulla esirakentamistoimenpiteet ovat, sekä kokoavat näiden rahoitustarpeet talousarviovalmistelua varten. Aluerakentamisen johtoryhmässä käsitellään muun muassa projektialueiden kaavoja ja rakennushankkeita, jolloin varmistetaan myös niiden rakentamiskelpoisuus ja virastojen ja laitosten välinen yhteistyö. Yksittäisissä hankkeissa rakennuttajille tarjottavaa virastojen yhteistä alueryhmytyöskentelyä ollaan tiivistämässä. Kaupunginkanslia katsoo, että yhteistyö projektialueiden rakentamiskelpoisuuden varmistamiseksi toimii kohtuullisen hyvin. Sen joustavuutta erilaisissa toteuttamisedellytysten muutostilanteissa kehitetään.³¹ Varautuminen asuinrakentamiseen talousarviossa ja asuntotuotannon tehokas koordinointi mahdollistavat runsaan rakentamisen, joka hillitsee asuntojen hintojen nousua.

Asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportin mukaan esirakentamisprosessin kaupunkitasoista koordinoitua tehostetaan ja suunnittelua aikaistetaan. Kaupunginkanslian mukaan esirakentamisprosessin kehittämiseksi on perustettu kiinteistöviraston, rakennusviraston ja kaupunginkanslian välinen työryhmä, joka laatii selvityksen esirakentamisprosessista ja tarvittavista kehittämistoimenpiteistä. Jatkotoimenpiteistä päätetään selvityksen valmistumisen jälkeen.³²

Esirakentamisen koordinoinnin kokonaisvastuu on asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportin mukaan mahdollisesti tarkoituksenmukaista keskittää kiinteistövirastoon. Koska esirakentamisprosessi on keskeinen ja kriittinen asuntotuotannon sujuvuuden näkökulmasta, tulee esirakentamisprosessi kuvata, määritellä toimijat (rakennuttaja, tilaaja, päätösvaiheet) ja tunnistaa erityisesti hallintokuntien työskentelyn rajapinnassa olevat asiat. Tietoutta prosessista ja sovitusta käytännöistä tulee levittää laajasti eri hallintokunnille.³³

2.2.2 Kaupungin omien vuokratonttien lisä- ja täydennysrakentaminen

Täydennysrakentaminen tarkoittaa olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja palveluverkkoa hyödyntävää ja täydentävää rakentamista. Tonttikohmainen lisärakentaminen tarkoittaa uuden rakennuksen tai rakennusosan rakentamista olemassa olevalle tontille. Lisärakentamisen avulla asunto-osakeyhtiö tai kiinteistöosakeyhtiö voi saada tuloja korjausten rahoittamiseen.³⁴

³¹ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

³² Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

³³ Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportti 31.12.2013.

³⁴ Aalto-yliopisto, 2012.



MA-ohjelman 2012 mukaan 30 prosenttia asuinrakentamisesta toteutetaan täydennysrakentamisena. Vuonna 2012 uusista asunnoista lähes 40 prosenttia oli täydennysrakentamista.³⁵ Vuonna 2013 täydennysrakentamista oli 45,9 prosenttia valmistuneista asunnoista ja 44,6 prosenttia alkaneista asunnoista³⁶.

AM-ohjelman täytäntöönpanopäätöksessä virastoja kehoitettiin edistämään kaupungin omien vuokratilonttien lisärakentamista. Vuonna 2012 päivitetiin vuonna 2010 laadittu kaupungin asuinkiinteistöyhtiöiden täydennysrakentamisselvitys. Ehdotetuista 90 kohteesta vuonna 2013 yksi oli rakenteilla, seitsemän on toteutussuunnittelussa, kolmen kohteen kaavat ovat lainvoimaisia, viidessä on kaavaprosessi käynnissä ja kymmenen kohdetta on viitesuunnitteluvaiheessa.³⁷

Täydennysrakentamisselvitystä päivitetään vuosittain. Tarkoitus on lisäksi etsiä järjestelmällisesti myös uusia täydennysrakentamispaikkoja ja -mahdollisuuksia. Sen vuoksi asuntotuotantotoimiston ja Hekan välisiin peruskorjauksen prosessikaavioon, menettelytapaohjeisiin sekä suunnitteluohjeisiin on tarkoitus lisätä kohta, jonka mukaan kaikissa peruskorjaushankkeissa on jo niiden tarveselvitysvaiheessa selvitettävä mahdollisuudet täydennys- ja lisärakentamiseen peruskorjauksen yhteydessä tai sen jälkeen.³⁸

Asuntotuotantotoimistoon on palkattu hankesuunnittelija, jonka tehtävä on edistää asuntotuotantotoimistolle tulevien täydennysrakentamisprojektien aikaansaamista. Asuntotuotantotoimisto on myös lanseerannut täydennysrakentamiseen niin sanotun MAKE-talon. Talo on pienkerrostalo, josta toivotaan tyyppitalonomaista konseptia täydennysrakentamiseen. Monet täydennysrakentamiskohteet vaativat paljon valmistelua ennen kuin tuloksena on rakentamiskelpoinen tontti.³⁹

Täydennysrakentamiskohteiden toteutumisen seuranta ja toteuttamisedellytysten varmistamista jatketaan kaupunginkanslian, Hekan, kaupunkisuunnitteluviraston sekä kiinteistöviraston yhteistyössä. Useat selvityksessä esiin nostetut hankkeet ovat joko kaavoitus-, toteutussuunnittelu- tai rakentamisvaiheessa.⁴⁰

Täydennysrakentamisen osuutta kuvaava kaupunkisuunnitteluviraston sitova tavoite on myös toteutunut hyvin viime vuosina (taulukko 5).⁴¹

³⁵ <https://www.uutta.helsinki.fi/fi/taydennysrakentaminen>

³⁶ MA-seurantaraportti 2014.

³⁷ MA-seurantaraportti 2013.

³⁸ Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vastaus sähköpostikyselyyn 8.10.2014.

³⁹ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁴⁰ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

⁴¹ Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2012 ja 2013 sekä talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014.



Taulukko 5 Kaupunkisuunnitteluviraston täydennysrakentamisen sitovan tavoitteen toteutuminen 2012–2014

Vuosi	Sitova tavoite (kem ²)	Toteuma (kem ²)
2012	110 000	216 470
2013	110 000	278 613
2014	150 000	Toteutuu

2.3 Kaavoitus kohtuuhintaisuuden edistäjänä

2.3.1 Kaavavaranto

Asemakaavavarannolla tarkoitetaan lainvoimaisen asemakaavan kerrosalan rakentamatonta osuutta. Laskennallinen kaavavaranto on luku, johon ei ole laskettu mukaan hyvin epätodennäköisiä pieniä kohteita, joissa tontilla on rakennusoikeutta jäljellä alle 100 k-m². Myös laskennallisessa kaavavarannossa on silti mukana paljon epävarmaa kerrosalaa, joka ei välttämättä koskaan toteudu. Kun tarkastellaan vain tyhjiä tai melkein tyhjiä kaavayksiköitä, Helsingin laskennallinen kaavavaranto vastaa vain alle kolmen vuoden asuntorakentamista.⁴²

Kaupunginvaltuuston hyväksymän asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman 2012 tavoitteena on, että asemakaavavaranto pysyy tasolla, joka mahdollistaa vähintään viiden vuoden asuntotuotannon ohjelmassa määritellyn hallinta- ja rahoitusmuotojakauman mukaan. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan tavoitteeseen vastataan laatimalla uusi koko kaupungin yleiskaava sekä Östersundomin yhteinen yleiskaava. Toteutuessaan ne mahdollistavat edellytykset asemakaavavarannon pitämiseen AM-ohjelman edellyttämällä tasolla pitkällä aikavälillä kuluvan vuosikymmenen loppupuolelta alkaen.⁴³ Yleiskaavojen mahdollistama suuri asemakaavavaranto mahdollistaisi runsaan lisärakentamisen, mikä vähintään hillitsisi asuntojen hintojen nousua. Kaupunkisuunnittelulautakunta käsitteli molempia yleiskaavoja syksyllä 2014, minkä jälkeen ne pyritään tuomaan valtuuston hyväksyttäväksi viimeistään vuonna 2016. Tulevan yleiskaavan lisäksi kaupunkisuunnitteluvirasto on asemakaavoittanut kahtena edellisenä vuonna runsaasti. Tavoite kaavoitetun asuntokerrosneliömetrien määrästä saavutettiin sekä vuonna 2013 että vuonna 2014.⁴⁴ Asemakaavoitetun asuinkerrosalan määrä on siis tällä hetkellä varsin hyvä.

Kaupunginhallituksen päätöksessä AM-ohjelman täytäntöönpanosta edellytetään, että kaupunkisuunnitteluvirasto ja kiinteistövirasto huolehtivat yhdessä talous- ja suunnittelukeskuksen ja asuntotuotantotoimiston kanssa kaupungin oman asuntotuotannon toteuttamisedellytyksistä ja tonttivarannon riittävydes-

⁴² Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma, seurantaraportti 2014.

⁴³ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁴⁴ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2013 sekä kaupunkisuunnitteluviraston hallintopäällikön sähköposti 20.1.2015.



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

tä ohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan se laatii sille asetetun tulostavoitteen mukaisen määrän asemakaavoja ja on tähän liittyen jatkuvasti yhteistyössä kiinteistöviraston tonttiosaston ja asuntotuotantotoimiston kanssa.⁴⁵

2.3.2 Kaavamääräykset

AM-ohjelman täytäntöönpanopäätöksessä edellytetään, että asemakaavoja laadittaessa kiinnitetään huomiota siihen, että AM-ohjelman mukaiselle hallinta- ja rahoitusmuotojakauman toteuttamiselle on asemakaavalliset sekä teknis-taloudelliset toteuttamisedellytykset. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan se osallistuu tontinluovutusehtojen valmisteluun, jossa on mahdollisuus arvioida kunkin tontin osalta sen asemakaavalliset ja teknistaloudelliset toteuttamisedellytykset valittuun toteutusmuotoon. Projektialueilla on toteutumassa suunnittelussa tavoiteltu monipuolinen asukasrakenne.⁴⁶ Viraston vastaus ei kuitenkaan ota kantaa, huomioidaanko toteuttamisedellytykset jo kaavoituksessa. Asemakaavan teknis-taloudellisilla toteuttamisedellytyksillä voitaisiin vaikuttaa mahdollisuuksiin tuottaa kohtuuhintaista asumista.

Asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportissa edellytetään, että kaupunkisuunnitteluvirasto jatkaa kaavamääräysten harmonisointia. Viraston mukaan harmonisointia on tehty jo pitkään. Kaupunkisuunnitteluvirastossa on syksyllä 2014 ohjelmoitu kaavamääräysten harmonisointityö uudelleen tavoitteena saada määräykset nykyaikaisen tietotekniikan avulla aikaisempaa paremmin ja monipuolisemmin kaavojen valmistelijoiden käyttöön. Esille on tullut myös joidenkin määräysryhmien sisällöllinen uusiminen osana harmonisointityötä.⁴⁷ Kaavamääräysten harmonisoinnilla pystytään todennäköisesti hieman vauhdittamaan asemakaavojen valmistumista ja siten varmistamaan, että asunnoille on riittävästi asemakaavoitettua kerrosalaa.

Niin ikään asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportin mukaan kaavojen laatimisen yhteydessä tulee arvioida kaupungin investointikulut ja onko kaavan toteuttaminen kokonaistaloudellisesti perusteltua. Kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan kaikkiin merkittäviin kaavoihin liitetään arviot kaavojen toteuttamisen kokonaistaloudellisuudesta⁴⁸. Kustannustietoisuuden lisäämiseen on pyritty myös sujuvoittamisryhmän loppuraportin tavoitteella siitä, että asemakaavan laatumääräykset on suhteutettava alueen sijaintiin ja alueelliseen hintatasoon sekä huomioitava maaperä- ja pysäköintikustannukset kuten myös asuntopoliittiset tavoitteet. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan virastossa on lisätty valmistelijoiden kustannustietoisuutta. Kustannuskoulutusta ja yhteistyötä muiden asiantuntijoiden kanssa tullaan jatkamaan.⁴⁹ Tietoisuus

⁴⁵ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁴⁶ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁴⁷ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁴⁸ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁴⁹ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.



kustannuksista jo kaavoitusvaiheessa voi estää tekemästä kaavoja, jotka ovat liian kalliita toteuttaa ja siten hidastaisivat uusien asuntojen rakentamista Helsingiin.

Kaavamääräykset ja pysäköintipaikat

Kaupunginhallituksen hyväksymän Helsingin pysäköintipolitiikan ja asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportin mukaan pysäköintinormin tulee joustaa täydennys- ja lisärakentamisen yhteydessä, jotta rakentaminen olisi teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan kesäkuussa 2014 valmistui yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa raportti ”Esikaupunkialueiden lisä- ja täydennysrakentamisen pysäköintiratkaisut”, jossa ehdotetaan muun muassa, että esikaupunkialueilla siirrytään täydennysrakentamisen yhteydessä keskitettyyn pysäköintiin, pysäköintinormia laskeaan joukkoliikenteen runkoyhteyksien lähellä ja joissain tapauksissa voidaan harkita normista luopumista kokonaan. Lisäksi kaupunkisuunnitteluviraston johtoryhmä on päättänyt, että alle 1 200 kerrosneliömetrin täydennysrakentamishankkeissa ei edellytetä laskentaohjeen mukaisia autopaikkoja. Ohjetta ollaan pilotoimassa jo vuoden 2014 aikana. Laskentaohjeen muutos on tarkoitus viedä kaupunkisuunnittelulautakuntaan alkuvuonna 2015.⁵⁰

Helsingin pysäköintipolitiikassa esitettyä strategisena linjauksena on, että pysäköinti tukee kohtuuhintaista asumista ja tavoitteena on asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottaminen toisistaan. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottamiseksi on monia keinoja, joista tosin yksikään ei ole helppo. Pilottien toteuttamiseksi etsitään jatkuvasti sopivia kohteita asemakaavoituksen ja liikennesuunnittelun yhteistyössä. Vuokrataloyhtiöihin, hitas-yhtiöihin ja kaupungin vuokratonteille sopivana keinona voisi olla esimerkiksi Helsingin pysäköintipolitiikassa esitetty huutokauppamalli. Huutokauppamallissa rakennetaan aluksi sovittu prosenttimäärä normin mukaisesta paikkamäärästä. Nämä autopaikat (oikeus käyttää autopaikkaa määräajan) huutokaupataan asukkaiden kesken ja vuokrataan huutokaupassa voittaneille hinnalla, jolla tarjoajien määrä ja paikkojen määrä kohtaavat. Pysäköintipaikkoja edellytetään järjestettävän vaiheittain lisää portaittain aina pysäköintinormin mukaiseen autopaikkamäärään asti, jos tuotantokustannushinnan kattaville autopaikoille löytyy maksuhalukasta kysyntää.

Kaupunkisuunnitteluvirasto ei kuitenkaan vastauksessaan esitä mitään toteutettuja konkreettisia toimenpiteitä tai suunnitelmia toimenpiteiksi, joilla asuntojen ja pysäköintipaikkojen hinta erotettaisiin toisistaan kuten kaupunginhallituksen hyväksymä pysäköintipolitiikka edellyttää.⁵¹ Myöskään kaupunginkanslian haastatellun asiantuntijan mukaan pysäköintipaikan hinnan erottaminen asunnon hinnasta ei ole edennyt pilottikohteiden toteuttamisen jälkeen⁵².

⁵⁰ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁵¹ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.

⁵² Kaupunginkanslian asunto-ohjelmapäällikön haastattelu 18.11.2014.



Kaikkiaan asiaa on selvitetty erilaisissa työryhmissä jo noin kaksikymmentä vuotta⁵³. Helsingin kaupungin arvoihin kuuluu myös oikeudenmukaisuus⁵⁴, mikä perustelisi sitä, että autoton asunnonostaja ei joudu maksamaan asuntonsa hinnassa merkittäviä summia autopaikan kustannuksia.

Kaupunginkanslian mukaan pysäköintipaikkojen hinnan erottaminen Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vuokrakannassa on haasteellista, sillä kohteiden pääomakustannukset eli rakennuskustannukset tasataan kaikkien asuntojen kesken ja näin ollen rakennuskustannusten aleneminen pysäköintipaikkojen rakentamatta jättämisestä johtuen ei näy suoraan perittävässä vuokrissa. Hitas-yhtiöissä pysäköintipaikkojen toteuttamatta jättäminen erottaa asunnon ja pysäköintipaikan kustannukset toisistaan. Sitomalla pysäköintipaikat vain tiettyihin asuntoihin voidaan varmistua, että ne asunnot joilla ei ole määritelty pysäköintipaikkaa eivät osallistu pysäköintipaikkojen rakentamiskustannuksiin eivätkä myöskään maksa vastikkeissaan niiden käytöstä aiheutuneita kustannuksia.⁵⁵

Asuntotuotantotoimisto on toteuttanut Kalasatamaan autopaikattoman korttelin, jossa on sekä kaupungin vuokratalo että hitas-asuintalo. Tämän lisäksi asuntotuotantotoimisto on rakentanut Jätkäsaaren kaksi asunto-osakeyhtiötä, joissa kohteen autopaikat on kohdistettu yksittäisiin asunto-osakkeisiin. Näin ollen osa kohteen asunnoista on autopaikattomia. Autopaikkojen investointikustannukset on kohdistettu suoraan vain autopaikallisille asunnoille. Kohteen autopaikkamäärää myös kohtuullistettiin, joten voidaan sanoa kyseessä olevan kaksi vähäautopaikkaista projektia.⁵⁶ Pysäköintipaikan hinnaksi Jätkäsaaren kohteissa muodostui 45 000 – 61 000 euroa. Vaihteluväli johtuu pysäköintipaikan kylkiäisenä tulleesta varastosta.⁵⁷

Jätkäsaaren sijoittuvan erään Helsingin kaupungin asuntojen projektin osalta pyrittiin toteutukseen, jossa kohteessa olisi ollut yhteiskäyttöisiä autopaikkoja samaan kortteliin tulevien toimistotalon ja hotellin kanssa. Näin koko kortteliin olisi toteutettu tavanomaista vähemmän autopaikkoja. Autopaikkojen kustannusten kohdentamisesta vain autopaikkojen käyttäjille luovuttiin, koska autopaikkojen kustannuksia ei vuokratalomallissa pystytä kohdentamaan vain autopaikallisiin asuntoihin. Hekan kannalta olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa kokonaan autopaikattomia kohteita. Asuntotuotantotoimistolla ei ole suunnitelmissa rakentaa uusia autottomia tai vähäautoisia kohteita.⁵⁸

Kalasataman autopaikattoman projektin asuntojen arvontaan osallistui kymmenkertainen määrä hakijoita asuntojen määrään nähden. Jätkäsaaren toisen

⁵³ Helsingin pysäköintipolitiikka, kaupunginhallitus 17.2.2014.

⁵⁴ Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016.

⁵⁵ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

⁵⁶ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁵⁷ Asuntotuotantotoimiston kehittämispäällikön sähköposti 20.1.2015.

⁵⁸ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.



kohteen asuntojen arvontaan osallistuneista 30 prosenttia kohdisti asuntotoiveensa autopaikallisiin asuntoihin. Autopaikallisia asuntoja kohteessa oli 48,5 prosenttia. Voidaan siten todeta, että autopaikallisista asunnoista kiinnostuneiden osuus vastaa jotakuinkin kantakaupungin autollisten talouksien osuutta. Hakijoita kohteeseen ilmoittautui 22-kertaisesti asuntojen määrään nähden. Ranta-alueilla hakijoiden määrä on riittävä asuntojen sujuvaan myyntiin. Autopaikattomuus lienee kuitenkin jonkin verran karsinut hakijoita, sillä Jätkäsaareen sijoittuvaan tavanomaisen hitas-kohteen asuntojen arvontaan ilmoittautui yli 30-kertainen määrä hakijoita asuntojen määrään nähden.⁵⁹

2.3.3 Kumppanuuskaavoitus

Asuntotuotannon sujuvoittamisryhmän loppuraportin mukaan kumppanuuskaavoituksen kehittämistä edelleen tulee jatkaa. Tavoitteena on kustannustietoisuuden ja kustannusohjauvuuden parantaminen, kaavan hyvä toteuttamiskelpoisuus sekä huomion kiinnittäminen kaavamääräysten yksityiskohtaisuuden tasoon. Kumppanuuskaavoitus on pääsääntöisesti kaupunkisuunnitteluviraston ja toimijan keskinäinen asia. Kaupunginkanslian aluerakentamisprojektit osallistuvat kumppanuuskaavoitusprosessiin omilla alueillaan.⁶⁰

Eri aluerakentamisalueilla on käynnissä tai käynnistymässä kumppanuuskaavoitushankkeita. Rakennustyöt Kruunuvuorenrannan Borgströminmäen kumppanuuskaavoitusalueella ovat käynnistymässä kaavavalitusten käsittelyn jälkeen. Kalasataman Verkkosaarella on kiinteistöviraston toimesta järjestetty kevennetty tontinluovutuskilpailu ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyllä, jonka tavoitteena on varata alueet kolmelle rakennuttajalle ja laatia heidän kanssaan yhteistyössä asemakaava. Ensimmäisen kumppanuuskaavoitushankkeen, Borströminmäen rakennustöissä ei kaavavalitusten vuoksi päästy etenemään suunnitellun mallin mukaisesti. Hankkeiden lupavaihe on vielä kesken, eikä tarkempia tuloksia käynnistettyjen toimenpiteiden vaikutuksista ole toistaiseksi saatavissa.⁶¹

Kaupunkisuunnitteluvirasto on valmistellut yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa prosessikuvauksen kumppanuuskaavoitukselle. Työ perustui tähänastisista kumppanuuskaavoituskohteista saatuihin kokemuksiin ja niistä tehtyihin johtopäätöksiin. Molempien virastojen johtoryhmät ovat yhteisessä kokouksessaan hyväksyneet prosessikuvauksen. Kumppanuuskaavoituskohteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan myös jatkossa.⁶²

Asuntotuotantotoimistolla on käynnissä useita kumppanuuskaavoitushankkeita, joissa on tavoitteena parantaa asemakaavojen toteutettavuutta. Tämän lisäksi jatketaan edelleen kaupunkisuunnitteluviraston kanssa yhteisiä kustan-

⁵⁹ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁶⁰ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

⁶¹ Kaupunginkanslian vastaus sähköpostikyselyyn 10.10.2014.

⁶² Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus sähköpostikyselyyn 16.10.2014.



nuskoulutusseminaareja, joita on järjestetty vuosina 2008 ja 2013. Kustannusseminaareilla pyritään lisäämään kaavoituksen kustannustietoisuutta. Kaavoittajien kustannustietoisuus onkin jonkin verran lisääntynyt.⁶³

2.4 Tontinluovutus kohtuuhintaisuuden edistäjänä

2.4.1 Tonttien varaukset

Tontin varaaminen on kolmivaiheinen prosessi. Ensin tontti varataan suunnittelua (tai kilpailua) varten. Kiinteistölautakunta tekee esityksen kaupunginhallitukselle tonttivarauksista. Varauspäätöksessä ratkaistaan kohteen rahoitus- ja hallintamuoto sekä muut tontin toteutuksen keskeiset ehdot. Varausaika on tavallisesti noin kaksi vuotta. Suunnittelun tai kilpailun valmistuttua tontti vuokrataan lyhytaikaisella vuokrasopimuksella rakennusluvan hakemista varten. Lopuksi tontti luovutetaan pitkäaikaisella vuokrasopimuksella tai myymällä.⁶⁴ Luovutus valmistellaan kiinteistöviraston tonttiosastolla. Vuokra-ajasta ja vuokrasta päättää kaupunginvaltuusto ja muista ehdoista kiinteistölautakunta.

Kaupunginhallitus vahvisti 28.1.2013 (139 §) uudet tontinvaraukset noin 3 600 uuden asunnon rakentamiseksi (306 000 kem²). Kaupungin maalla oli 31.1.2013 varattuna tontteja 13 700 asunnon rakentamiseksi. Tuolloinen varauskanta vastasi laskennallisesti lähes neljän vuoden asuntotuotantoa.⁶⁵

Asuntotuotannon edistämiseksi aloitettiin syksyllä 2013 niin sanottu jatkuva tonttihaku eli varaamatta jääneiden tonttien markkinointi kiinteistöviraston nettisivuilla. Tonttiosastolta on jatkuvasti haettavissa tontteja, jotka voidaan luovuttaa suoraan hakijoille kiinteistölautakunnan päätöksellä. Jatkuva tonttihaku on kiinnostanut toimijoita, ja osaan kohteista on saatu useita hakemuksia.⁶⁶

Kaupungilla oli varattuna 12.6.2014 tontteja eri rakennuttajille, rakentajille ja kilpailuihin yhteensä noin 12 300 asunnon rakentamista varten eli noin 1 050 000 kem². Varauskanta vastaa näin ollen laskennallisesti noin 3,5 vuoden kaupungin maalle toteutettavaa asuntotuotantotavoitetta (3 600 as/vuosi). Asuntoina laskettuna koko varauskannasta noin 23 prosenttia on varattu valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon, noin 36 prosenttia niin sanotun väli-
muodon tuotantoon ja noin 42 prosenttia sääntelemättömään asuntotuotantoon. Kaupungin tontinvarauskanta vastaa tällä hetkellä hyvin asetettuja rahoitus- ja hallintamuototavoitteita.⁶⁷ Vaikka tontteja on periaatteessa hyvin tarjolla, kiinteistöviraston sitova tavoite luovutetusta asuntorakennusoikeudesta ei ole toteutunut vuosina 2013 ja 2014.⁶⁸

⁶³ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014

⁶⁴ Kiinteistöviraston tonttiosasto/Sami Haapanen 27.11.2009.

⁶⁵ Kaupunginsihteeri Tanja Sippola-Alho 2.4.2014.

⁶⁶ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma, seurantaraportti 2014.

⁶⁷ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁶⁸ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2013 sekä talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014.



2.4.2 Tonttien luovutukset vuosina 2011–2014

Kaupungin asuntotonttien luovutusta ohjaa Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2012. Uuden strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteena on edistää tontinluovutuksissa määräaikaista tontinluovutuksia.

Helsingin alueelta luovutettiin asuntotonttien rakennusoikeutta 248 805 kerrosneliömetriä (kem²) vuonna 2012. Luovutetusta määrästä 82 prosenttia luovutettiin vuokraamalla ja 18 prosenttia myymällä. Asuntotonttien rakennusoikeuden luovutukset ovat olleet kiinteistöviraston sitovana toiminnallisena tavoitteena vuosina 2011–2014. Oheinen taulukko 5 osoittaa kuinka luovutetun rakennusoikeuden määrä on pienentynyt vuosista 2011 ja 2012 vaikka tavoitetasoa on nostettu.⁶⁹

Taulukko 6 Luovutettu asuntotonttien rakennusoikeus kem² vuosina 2011–2014

	2011	2012	2013	2014 ennuste
talousarvion sitova tavoite	200 000	225 000	235 000	250 000
tilinpäätös	282 800	248 805	191 700	200 000

Kiinteistöviraston sitovana toiminnallisena tavoitteena oli myös vuonna 2014 luovuttaa asuntorakennusoikeutta. Tavoitteen ennustetaan jäävän 200 000 kem² suuruiseksi eli 50 000 kem² alle tavoitteen. Talouden ja toiminnan seurantaraportin 4/2014 mukaan tavoitetta ei saavuteta, koska muun muassa Kruunuvuorenrannan rakentaminen siirtyy valitusten vuoksi, asuntomarkkinoilla vallitsee yleinen epävarmuus sekä rakennuttajien näkökulmasta on pulaa houkuttelevista tonteista.⁷⁰

2.4.3 Tontinluovutustapojen kehittäminen

Kotikaupunkina Helsinki -ohjelmassa on todettu, että tontinluovutuksen tapoja monipuolistetaan ja tehostetaan kehittämällä hinta- ja laatukilpailumenettelyä sekä keventämällä kilpailuprosesseja. Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportin 31.12.2013 mukaan kiinteistövirastossa oli käynnissä tontinluovutuksen kehittäminen. Kalasataman Verkkosaaren alueella oli käynnissä uudenlainen ilmoittautumis- ja neuvottelumenettely. Tämän kokeilun tulokset arvioidaan ja menettelyä laajennetaan muihinkin laajojen tonttiluovutuskokonaisuuksien luovutukseen.

Kilpailumenettelyn kehittäminen

Tontinluovutuksen sujuvoittamisen näkökulmasta kilpailumenettelyn keventäminen on keskeinen kysymys, koska Helsingin menettelytapa on naapurikun-

⁶⁹ Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2011–2013 ja kaupungin talousarvio 2014.

⁷⁰ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014.



tien menettelyyn verrattuna huomattavasti raskaampi. Yleisten kilpailujen järjestämiselle valmistui uusi ohje. Myös tontinluovutuskilpailujen malliohje oli valmisteilla. Ohjeilla tavoitellaan huomattavasti nykyistä kevyempiä menettelytapoja.⁷¹

Kiinteistöviraston tonttiosasto on kehittänyt uuden kilpailumuodon perinteisten laatukilpailujen rinnalle. Näissä niin sanotuissa ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyissä hankkeiden toteuttajat valitaan projektisuunnitelmien laadun perusteella. Menettely on perinteisiä kilpailumuotoja kevyempi ja vuorovaikutteisempi. Arviointikriteereinä toimivat hankkeiden kaupunkikuvallisen laadun lisäksi myös asuntoratkaisujen kehittämiseen tähtäävät ratkaisut. Laatukilpailuille tullaan laatimaan syksyn 2014 tai kevään 2015 aikana kilpailuohjelmallit laatukilpailuprosessin sujuvoittamiseksi ja kehittämiseksi.⁷²

Kuten sujuvoittamistyöryhmän raportissa todetaan, kiinteistöviraston tonttiosasto on järjestänyt kaksi ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyä (Kalasataman Verkkosaaren eteläosa ja Jätkäsaaren kortteli nro 20816). Molemmat menettelyt olivat vielä vireillä loppusyksyllä 2014. Menettely on osallistujan kannalta perinteistä laatukilpailua kevyempi ja järjestetyissä menettelyissä on saatu runsaasti osallistujia. Hakumenettelyjen yhteydessä laadittua hakuohjelmaa voidaan hyödyntää jatkossa muilla tonteilla. Tämä keventää valmisteluprosessia merkittävästi.⁷³

Yleisten alueiden huomioiminen tontinluovutuksessa

Rakennustöiden työnaikainen logistiikka, varastointi, huolto ja työmaatilat on suunniteltava etukäteen ja suunnitelmat on liitettävä tontinluovutussopimukseen. Yhteisjärjestelyt ja rakennustyömaita ympäröivien kaupungin maa-alueiden käyttö työmaiden tarpeisiin on suunniteltava etukäteen yhteistyössä kiinteistöviraston ja rakennusviraston kesken. Työmaa-alueiden vuokraus ja ennallistamistöiden suoritus on liitettävä tontinluovutussopimukseen.

Tonttien ja sitä ympäröivien yleisten alueiden esirakentamisen tulisi voida yhdistää katujen perustustöiden ja infraverkostojen rakentamiseen kustannus- ja aikataulusäästöjen saavuttamiseksi. Tontinluovutusvaiheessa tulisi huomioida nykyistä tehokkaammin yleisten alueiden pintarakenteiden rakentaminen, jotta asuntotonttien rakentaja voisi tehdä myös tonttia ympäröiviä katu- ja puistoalueita.⁷⁴

⁷¹ Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportti 31.12.2013.

⁷² Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁷³ Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportti 31.12.2013.

⁷⁴ Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportti 31.12.2013.



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

Tonttien varaukset luovutustapojen kehittämisessä

Syksyn 2012 ja kevään 2014 tontinvarauskierrokset olivat poikkeuksellisen laajoja. Tontinvarausprosessin avoimuuden lisääminen on lisännyt hakijamääriä. Näillä yleisten tontinvarauskierrosten varauksilla on saatu Helsinkiin useita kymmeniä uusia rakennusalan toimijoita, joille on voitu osoittaa tontinvarauksia. Yleisten tontinvarauskierrosten lisäksi tonttiosasto on esittänyt useita yksittäisiä pienempiä tontinvarauksia eri puolilta Helsinkiä.

Kiinteistövirasto jatkaa tiivistä yhteistyötä talous- ja suunnitteluosaston, asemakaavaosaston sekä asuntotuotantotoimiston kanssa asuntotonttien varausprosessin sujuvoittamiseksi ja uusien varausmahdollisuuksien kartoittamiseksi. Seuraavan yleisen tontinvarauskierroksen valmistelu on jo aloitettu.⁷⁵

Tontinvarausesitykset valmistellaan yhteistyössä kaupunginkanslian asunto-ohjelmatiimin sekä aluerakentamisprojektien kanssa kullekin alueelle tarkoituksen- ja tavoitteiden mukaisen rahoitus- ja hallintamuotojakauman määrittämiseksi.⁷⁶

Asuntotonttien varauksissa pyritään aktiivisesti tukemaan asuntotuotannon laatutavoitteiden toteutumista muun muassa asettamalla kaupunkikuvallisesti merkittävälle paikoille sijoittuvilla tonteilla sekä aluerakentamisen aloitustonteilla tontinvarauspäätöksissä tontinvaraajille velvoite arkkitehtuuri- tai niin sanotun SUTA-kilpailun (suunnittelu- ja tarjouskilpailun) järjestämiseen. Lisäksi tontinvarausehdot velvoittavat tontinvaraajat suunnittelemaan ja toteuttamaan hankkeensa yhteistyössä talous- ja suunnitteluosaston aluerakentamisprojektien kanssa sekä noudattamaan kaupunkisuunnitteluviraston mahdollisesti alueelle laatimia rakentamistapaohjeita. Hankkeiden laadunvalvonta tapahtuu yhteistyössä eri hallintokuntien kanssa. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat talous- ja suunnitteluosaston aluerakentamisprojektit sekä Hitas-työryhmä.⁷⁷

Kiinteistöviraston tonttiosasto käsittelee kaikki sille toimitetut tonttien luovuttamista (pitkäaikainen vuokraus/osto) koskevat hakemukset ilman aiheetonta viivytystä. Tonttien luovutusta koskevien hakemusten sujuva käsittely on työnohjauksessa asetettu tonttiosaston valmistelijoiden keskeisimmäksi tehtäväksi. Asetettuihin tontinluovutustavoitteisiin ei ole päästy, koska hankkeiden toteuttajat eivät eri syistä johtuen (esimerkiksi kaavoituksen tai tonttien rakentamiskelpoiseksi saattamisen keskeneräisyys) ole hakeneet tonttien vuokrausta/ostoa.⁷⁸

Tontinluovutuksen sujuvuutta on pyritty lisäämään delegointisääntöjä kehittämällä siten, että tonttien pitkäaikaiset vuokraukset tehdään pääsääntöisesti vi-

⁷⁵ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁷⁶ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁷⁷ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁷⁸ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.



ranhaltijapäätöksin. Kiinteistölautakunta päätti uusista delegointisäännöistä 26.6.2014 (§ 349). Delegointisääntöjä on tarkoitus kehittää edelleen muun muassa asuntotonttien vuokrauserusteiden määrittelyn osalta.⁷⁹

Uudet delegointisäännöt ovat olleet voimassa vasta joitakin kuukausia. Saatu- jen kokemusten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että menettely on nopeuttanut ja joustavoittanut tontinluovutushakemusten käsittelyä, koska hakemusten käsittely ei ole enää sidottu kiinteistölautakunnan kokousaikatauluun.⁸⁰

2.5. Asuntotuotantotoimiston toimintaedellytykset

2.5.1 Asuntotuotantotoimistolle sopivat tontit ja tonttien kaavamääräykset

Asuntotuotantotoimistolle on tällä hetkellä varattuna tontteja noin neljän vuoden tuotantoa varten eli noin 6 146 asunnon edestä. Osa tonteista on kuitenkin rakentamiskelpoisia vasta vuosina 2018–2019. Tonttivarannosta lainvoimaisia asemakaavoja on tällä hetkellä noin 2/3-osaa.⁸¹

Kiinteistöviraston mukaan asuntotuotantotoimiston tonttivaranto mahdollistaa laskennallisesti sille asetettujen tuotantotavoitteiden toteutumisen. Suuri osa tonteista ei kuitenkaan ole kaavoituksen keskeneräisyyden tai muiden vastaavien syiden vuoksi vielä rakentamiskelpoisia. Kiinteistöviraston tonttiosastolla on vain hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa asemakaavoituksen etenemiseen ja tonttien rakentamiskelpoiseksi saattamiseen. Kiinteistöviraston mukaan asuntotuotantotoimistolle osoitettujen tonttien toteutuskelpoisuutta on pyritty edistämään muun muassa lisäämällä kumppanuuskaavoitusta. Asuntotuotantotoimisto voi kumppanuuskaavoitusprosessissa vaikuttaa kaavaratkaisuihin tonttien rakentamiskelpoisuuden ja rakentamisen kustannustehokkuuden parantamiseksi.⁸²

Asuntotuotantotoimisto on ottanut käyttöön vaikeasti käynnistettävillä tonteilla SR-kilpailutusmenetelmän, jossa suunnitteluvastuu on urakoitsijalla. Menettelyllä on pyritty nopeuttamaan hankkeiden käynnistymistä sekä saamaan hyötykäyttöön urakoitsijoiden osaamista. Menetelmä soveltuu erityisesti hankkeisiin, jotka sisältävät teknisesti vaativia ratkaisuja, joiden kilpailuttaminen valmiiksi suunniteltuina voisi rajoittaa kilpailua. Tällaisia projekteja ovat muun muassa puukerrostalot sekä asemakaavallisesti vaativat hankkeet.⁸³

SR-kilpailutuksella on voitu aikaistaa hankkeiden käynnistämispäätöksiä. SR-kilpailutuksessa toteutuksen laadunvarmistus vaatii tavanomaista enemmän

⁷⁹ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁸⁰ Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁸¹ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁸² Kiinteistöviraston vastaus sähköpostikyselyyn 29.10.2014.

⁸³ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

panosta, koska urakkakilpailutusvaiheessa rakennuttajalle tarjotut suunnitelmat ovat viitteellisempiä kuin tavanomaisissa urakkakilpailuissa. Työpanos tässä menettelytavassa siirtyykin urakkakilpailun jälkeen tehtävään suunnittelunohjaukseen, jossa rakennuttajalla ei kuitenkaan enää ole vastaavanlaisia vaikutusmahdollisuuksia suunnitelmien sisältöön kuin tavanomaisessa valmiilla suunnitelmissa kilpailutetuissa projekteissa.⁸⁴

Asuntotuotantotoimiston mukaan tarkoituksena on jatkaa kumppanuuskaavoitusta sekä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa toteutettavia kustannusseminaareja. Seuraava seminaari on sovittu järjestettäväksi vuonna 2015. Asuntotuotantotoimiston mukaan asemakaavojen teknistaloudelliseen toteuttamiskelpoisuuteen myös asuntorakentamiskustannusten kannalta tulisi kiinnittää enemmän huomiota jo asemakaavoitusvaiheessa.⁸⁵

2.5.2 Asuntotuotantotoimiston toimintamallien ja riskinottokyvyn kehittäminen

Asuntotuotantotoimistolta tiedusteltiin, onko se ryhtynyt toimenpiteisiin toimintaedellytystensä turvaamiseksi toimintamalleja ja riskinottokykyä kehittämällä, mihin toimenpiteisiin aiotaan ryhtyä ja onko jo käynnistetyillä toimenpiteillä havaittu vaikutuksia.

Asuntotuotantotoimiston mukaan riskinkantokykyä ei voi tässä toimintamallissa kehittää. Asuntotuotantotoimisto on osa kaupunkia ja toteuttaa kaupungin omalle tuotannolleen asettamia strategisia linjauksia. Asuntotuotantotoimisto on selvittänyt kaupungin sisällä mahdollisuuksia siirtää vaikeasti myytävää asuntokantaa kaupungin omistaman kiinteistöyhtiön hallintaan. Toteutus on todettu vaikeaksi ja se edellyttäisi vähintään kaupunginhallituksen päätöstä asiassa.⁸⁶

Asuntotuotantotoimiston sisällä riskejä pyritään hallitsemaan toimintajärjestelmällä, joka ohjaa organisaation projektien hallinnointia. Toimintajärjestelmä sisältää prosessiohjeet, toimintaohjeita ja malliasiakirjoja, joiden avulla jaetaan parhaita käytäntöjä koko organisaation käytettäväksi.⁸⁷

Asuntotuotantotoimistossa on tämän lisäksi käynnistetty riskienhallintasuunnitelmien päivittäminen eli riskienhallintaa terävöitetään. Työn yhteydessä on määrää kartoittaa toiminnan todennäköisimmät ja suurimmat vaikutukset omaavat riskit sekä määritellä riskienhallintamenettelyt sekä hyväksyttävät riskirajat merkittävimmiksi arvioiduille riskeille. Työ on määrää saada valmiiksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Riskienhallintakuvaus laaditaan vuoden 2014 loppuun mennessä asuntotuotantotoimikunnalle. Riskejä pyritään hallitsemaan pienentämällä toteutettavien asuntojen huoneistotyyppikohtaisia pin-

⁸⁴ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁸⁵ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁸⁶ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁸⁷ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.



ta-aloja. Asuntotuotantotoimiston mukaan on vielä liian aikaista arvioida käynnistettyjen toimenpiteiden vaikutuksia.⁸⁸

Riskinkantokykyä ei voi kehittää nykyisessä toimintamallissa. Vaikka toimintamallia kehitettäisiin, se ei poistaisi asunto- ja rakentamismarkkinoista välillä aiheutuvaa riskiä esimerkiksi myymättömistä asunnoista kaupungilta. Riski siirtyisi vain asuntotuotantotoimistolta pois.⁸⁹ Asuntotuotantotoimisto on myös tilannut ulkopuolisen konsultin selvityksen, joka tähtää laaja-alaiseen tarkasteleluun asuntotuotantotoimiston toimintaedellytysten kehittämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi.⁹⁰

2.5.3 Asuntotuotantotoimiston hitas-asuntotuotanto

Hitas-järjestelmässä tavoitetta kohtuuhintaisten omistusasuntojen tuottamiseksi toteutetaan huolehtimalla siitä, että asuntojen hinnat vastaavat suunnitelmien pohjalta muodostuvia todellisia rakennuskustannuksia. Tämän pää-tavoitteen lisäksi järjestelmällä pyritään varmistamaan kaupungin muun muassa maankäytön ja asumisen toteutusohjelmassa ja tontinluovutuksessa Hitas-tuotannolle asettamien tavoitteiden toteutuminen sekä sujuvoittamaan hankkeiden toteuttamista.⁹¹

Hitas-asuntojen hinnan sääntely kohdistuu sekä uusiin että vanhoihin Hitas-asuntoihin. Kiinteistöviraston asunto-osasto valvoo jälleenmyyntiä sekä ylläpitää Hitas-rekisteriä.⁹² Asuntotuotantotoimisto toimii Hitas-kohteissaan rakennuttajana ja asunnon myyjänä. Myyjänä sillä on asuntokauppalain mukainen myyjän vastuu ostajaan nähden, vaikka kohteissa käytetään erillisiä urakoitsijoita. Uusien Hitas-asuntojen keskimääräisen neliöhinnan vahvistaa kiinteistövirasto. Asuntokohtaiset neliöhinnat puolestaan poikkeavat vahvistetusta keskimääräisestä neliöhinnasta asuntojen pinta-alan, sijaintikerroksen ja muiden laadullisten seikkojen mukaan.⁹³ Uusia Hitas-asuntoja rakentaa asuntotuotantotoimiston lisäksi yksitoista muutakin rakennuttajaa, jotka markkinoivat ja myyvät omat kohteensa.

Käytännön laatu- ja kustannusohjaus hoidetaan Hitas-aluetyöryhmissä, jotka määritellään kulloistenkin aluerakentamisprojektien ja täydennysrakentamisen alueiden mukaisesti. Yhteistyöryhmät ovat huolehtineet Hitas-asuntojen niin sanottuun ensimmäiseen luovutukseen liittyvästä valmistelusta, mikä vaihe käsittää rakennuksen suunnittelun, rakentamisen ja myymisen asunnon ensimmäisille ostajille. Prosessiin osallistuvien tahojen yhteistoiminta on tässä vaiheessa keskeistä. Keskeisimpiä laadullisia tavoitteita ovat maankäytön ja

⁸⁸ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁸⁹ Asuntotuotantotoimiston vastaus sähköpostikyselyyn 15.10.2014.

⁹⁰ Asuntotuotantotoimiston toimitusjohtaja 9.12.2014 § 405.

⁹¹ Hitas-työryhmän asettaminen (Kj/J 24.4.2013 § 51).

⁹² <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/asuminen/hitas/>.

⁹³ <http://www.att.fi/fi/omistusasunnot/lyhyesti>.



asumisen toteutusohjelman tavoitteet, tontinvarauksen ehdot, asemakaava ja sitä tukevat lähiympäristön laatua määrittelevät ohjeet sekä rakennusluvan myöntämisen muut edellytykset.⁹⁴

Hitas-tuotannossa laatu pyritään pitämään korkeana ja oikean hintalaatusuhteen tarkastelu saattaa olla vaikeaa. Asuntotuotantotoimisto on kuitenkin tehnyt hyvää laatua, vaikka hinta onkin suhteellisen korkea. Kaupungin rakennuttajana asuntotuotantotoimiston olisi mahdollista kokeilla erilaisia tapoja hintojen alentamiseksi, esimerkiksi loft-asuntoja, jotka asukkaat rakentaisivat itse loppuun.⁹⁵

2.6 Yhteenveto kustannustekijöistä, toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden ongelmien taustalla on asumiskysynnän jatkuva kasvu ja siihen verrattuna vuodesta toiseen liian pienenä pysyvä asuntotuotanto. Kysyntään nähden liian pieni asuntotuotanto heijastuu ylikysynnän vuoksi asuntojen hintoihin ja vuokriin. Ylikysynnän vaikutusta asuntojen hintoihin voimistaa Helsingin seudun korkea tulotaso.⁹⁶ Vaikka asuntojen hinnat ovat nousseet muuallakin Suomessa, Helsingissä ja etenkin kantakaupungissa hintojen nousu on ollut voimakkainta.⁹⁷

Asuntojen kysynnän voi olettaa jatkuva suurena myös tulevaisuudessa. Kaupunki voi vaikuttaa asumisen hintaan epäsuorasti tarjoamalla runsaasti asemakaavoitettuja tontteja. Tutkimusten mukaan runsaalla tarjonnalla voidaan ainakin hidastaa asuntohintojen nousua.⁹⁸ Siten myös kaikki tontinluovutusta ja asemakaavoitusta tehostavat toimet voivat epäsuorasti lisätä asuntotarjontaa ja hillitä hintojen nousua.

Suurimmat rakennushankkeen kustannuksia nostavat tekijät ovat pysäköintiratkaisu ja huono maaperä. Näiden kustannukset voivat olla satoja euroja asuinneliömetriä kohden. Muita rakentamisen hintaa nostavia tekijöitä ovat muun muassa väestönsuoja- ja esteettömyysnormit, pistetalotyyppi, matala kerrosluku, pieni runkosyvyys, kallis julkisivumateriaali ja pieni asuntojen keskipinta-ala.⁹⁹ Näistä huono maaperä on ainoa tekijä, johon ei voida vaikuttaa joko kaupungin tai valtion päätöksillä. Luonnollisesti on huomioitava, että yksittäisissä rakennushankkeissa kustannusten suhde vaihtelee olosuhteiden ja tavoitteiden mukaan.

Kaupunki voi vaikuttaa rakentamisen kustannuksiin suoraan muun muassa asemakaavamääräyksillä, jotka koskevat esimerkiksi pysäköintiä, yhteistiloja,

⁹⁴ Hitas-työryhmän asettaminen (Kj/J 24.4.2013 § 51)

⁹⁵ Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti kiinteistöviraston asunto-osastolle 28.10.2014.

⁹⁶ Laakso ja Kostiainen, 2013.

⁹⁷ Tietokeskuksen tilasto, 8/2014.

⁹⁸ Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, 2011:20.

⁹⁹ Talous- ja suunnittelukeskus, 6/2009.



rakennuksen massoittelua tai julkisivua. Jotkin kustannuksia aiheuttavat normit kuten velvoite rakentaa väestönsuojat ja esteettömyysvaatimukset tulevat sen sijaan lainsäädännöstä ja niihin voidaan vaikuttaa vain välillisesti valtion kautta.

Taulukko 7 Toimenpiteiden toteuttaminen, vaikutukset sekä vaikutuksen voimakkuus ja vaikutustapa

Toimenpide	Vaikutuksen voimakkuus ja vaikutustapa	Onko ryhdytty toimenpiteisiin, mihin	Onko vaikutuksia
Asunnon ja autopaikan hinnan erottaminen	Erittäin merkittävä, vaikutus suora	Vain osittain, pilotit toteutettu aiemmin, ei muita suunnitelmia	Pilottikohteessa vaikutus asunnon hintaan oli huomattava
Pysäköintinormin joustaminen täydennysrakentamisessa	Erittäin merkittävä, vaikutus suora	Osittain, vuonna 2015 esitys normin tarkistamisesta esikaupungeissa	Vaikutukset nähtävissä lähivuosina
Asemakaavavaranon pitäminen riittävällä tasolla	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Kyllä, yleiskaavan laatiminen ja runsaasti asemakaavoja	Nähtävissä tulevaisuudessa
Tonttivarannon pitäminen riittävällä tasolla	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Osittain, runsaasti tontteja tarjolla varattavaksi. Luovutustavoitteista jääty.	Nähtävissä lähivuosina, suhdanteet vaikuttavat
AM-ohjelman hallinto- ja rahoitusmuotojakauman toteuttaminen	Merkittävä, vaikutus epäsuora	Kyllä, kaavoitus ja tontinluovutus ovat mahdollistaneet monipuolisen jakauman	AM-ohjelmassa määritelty jakauma toteutunut varsin hyvin
Valtioon vaikuttaminen kustannuksia nostavien normien muuttamiseksi	Merkittävä, (kaupungin toimenpiteen) vaikutus epäsuora	Kyllä, virastot osallistuvat valtion työryhmiin	Toistaiseksi ei vaikutuksia
Huomioidaan asuntotutannon asemakaavalliset ja teknistaloudelliset toteuttamisedellytykset	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, ksv osallistuu tontinluovutusehdotusten valmisteluun	AM-ohjelmassa määritelty jakauma toteutunut varsin hyvin
Kaavan laatimisen yhteydessä arvioidaan toteuttamisen kustannusvaikutukset	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Osittain, merkittävien kaavojen yhteydessä arvioidaan kokonaistaloudellisuus	Vaikutuksia ei voitu arvioida
Asemakaavamääräykset suhteutetaan alueen sijaintiin ja hintatasoon	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, kaavanvalmistelijoiden kustannustietoisuutta lisätään koulutuksella ja yhteis-	Vaikutuksia ei voitu arvioida



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

		työllä	
Kumppanuuskaavoituksen kehittämistä jatketaan	Kohtalainen, vaikutus suora	Kyllä, tähänastisista kokeuksista on laadittu prosessikuvaus	Vaikutukset nähtävissä ensimmäisten kohteiden valmistuttua
Kaupungin omien vuokratonttien lisä- ja täydennysrakentaminen	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Kyllä, tehty täydennysrakentamisselvitys, jota täydennetään jatkuvasti. Peruskorjaushankkeissa selvitetään rakentamispotentiaali.	Useat kohteet ovat rakentamis-, suunnittelu-, tai kaavavaiheessa
Tontinluovutustapojen ja hintakilpailujen kehittäminen	Kohtalainen, vaikutus epäsuora	Kyllä, siirrytty jatkuvaan tonttihakuun, delegointisääntöjä kehitetty ja uusia kilpailumuotoja kehitetty sekä valmistelussa	Hakijamäärät ovat kasvaneet, menettely nopeutunut
Kaavamääräysten harmonisointi	Vähäinen, vaikutus epäsuora	Kyllä, kaavamääräysten harmonisointi on ohjelmoitu vuonna 2014 uudelleen tietotekniikan hyödyntämiseksi	Vaikutuksia ei voitu arvioida
Rakentamiskelpoisuuden ja esirakentamisen koordinaatio	Vähäinen, vaikutus epäsuora	Kyllä, esirakentamisprosessin kehittämiseksi on perustettu työryhmä.	Vaikutukset havaittavissa selvityksen jälkeen
Att:n toimintamalleja ja riskinottoa kehitetään	Vähäinen, vaikutus epäsuora	Kyllä, selvitetty mahdollisuuksia siirtää vaikeasti myytäviä asuntoja kaupungin yhtiöön, päivitetään riskinhallintasuunnitelma	Asuntojen siirto ei ole edistynyt, riskienhallinnan päivytyksen vaikutuksia ei voitu vielä arvioida

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Virastot ovat osittain ryhtyneet edistämään toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia asumisen kohtuuhintaisuuteen. Toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat merkittävästi suoraan asuntojen kustannuksiin, on ryhdytty esimerkiksi autopaikkainormin tarkistamisen osalta. Esikaupunkialueiden pysäköintiratkaisuja lisä- ja täydennysrakentamisessa helpottava esitys tuodaan kaupunkisuunnittelulautakuntaan vuonna 2015. Vaikutukset ovat nähtävissä lähivuosina. Toisaalta esityksessä ei puututa pysäköintinormiin kantakaupungissa, jossa kustannukset ovat suurimpia.

Asunnon ja pysäköintipaikan hinnan erottamiseksi ei ole tehty toimia lukuun ottamatta pilottikohteita, joista on päätetty jo ennen nykyistä kaupunginhallituksen hyväksymää pysäköintipolitiikkaa. Hintojen erottamista on selvitetty eri muodoissa jo noin 20 vuotta. Hintojen erottamisen vaikutus yksittäisen asunnon hintaan olisi erittäin merkittävä.



Kaupungin viranomaiset osallistuvat useisiin valtion työryhmiin, joissa punnitaan muun muassa väestönsuoja- ja esteettömyysnormien vaikutuksia asuntorakentamisen hintaan. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole näkyvissä muutoksia asuntorakentamisen säädöksiin.

Helsingin asuntotuotannossa on pystytty pitämään varsin hyvin kiinni AM-ohjelmassa määritellystä hallinta- ja rahoitusmuotojakaumasta, joka tarjoaa erilaisia asumisvaihtoehtoja erilaisille tulotasoille. Koska edullisin asumismuoto Helsingissä on kaupungin vuokra-asunto, on tulevaisuudessa syytä pohtia tuleeko vuokra-asuntotuotannon määrää kasvattaa, jos vuokralla asuminen yleistyy yhä enemmän myös Suomessa. Nykyisessä AM-ohjelmassa on luovuttu myös mekaanisesta pinta-alasääntelystä ja perheasuntojen rakentaminen turvataan huoneistotyyppiohjauksella. Vuokra- ja asumisoikeusasunnoissa on mahdollista tuottaa myös keskimääräistä pienempiä huoneistoja. Toisaalta suurin kysyntä kohdistuu myös omistusasuntotuotannossa edelleen pieniin asuntoihin. Vuosina 2014 ja 2015 myös asuntotuotantotoimiston tuottamien kaupungin vuokra-asuntojen määrä jää tavoitteista.

Kaupunkisuunnitteluvirasto ja kiinteistövirasto ovat myös viime aikoina tuottaneet runsaasti asemakaavoja ja tontteja, jotka mahdollistavat asuntotarjonnan kasvattamisen ja hillitsevät siten asuntojen hintojen nousua. Helsinkiin valmistellaan myös uutta yleiskaavaa, joka mahdollistaisi uusien asemakaavojen tuottamisen pitkälle tulevaisuuteen. Kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston tulee kuitenkin huolehtia myös tulevaisuudessa siitä, että asemakaavoitettua tonttimaata on runsaasti tarjolla. Myös esirakentamisen tulee tapahtua oikea-aikaisesti suhteessa tontinluovutukseen.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastajat Petri Jäske, puhelin 310 430 24 ja Jari J. Ritari, puhelin 310 365 42.

Petri Jäske

Jari J. Ritari

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

LÄHTEET



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

Haastattelut:

Asunto-ohjelmapäällikkö Mari Randell kaupunginkanslia 18.11.2014

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti kiinteistöviraston asunto-
osastolle 28.10.2014

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti kaupunginkansliaan
20.1.2015

Sähköpostitiedustelut:

Asuntotuotantotoimisto 12.9.2014; vastaus 15.10.2014
Helsingin kaupungin asunnot Oy 12.9.2014; vastaus 7.10.2014
Kaupunginkanslia 12.9.2014; vastaus 10.10.2014
Kaupunkisuunnitteluvirasto 12.9.2014; vastaus 16.10.2014
Kiinteistövirasto 12.9.2014; vastaus 29.10.2014

Muut lähteet:

Asuinkerrostalojen rakentamisen ohjauksen kustannustarkasteluja. Talous- ja
suunnittelukeskus, 2009:6.

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2012 (MA-ohjelma)
Kvsto 12.9.2012 § 249

Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportti 31.12.2013 ja
päätös työryhmän asettamisesta (Kj 14.11.2012 § 93)

Asuntotuotantotoimiston toimintakertomukset 2010–2013

Asuntotuotantotoimiston toimitusjohtajan pöytäkirja 9.12.2014.

Helsingin kaupungin Internetsivu
<https://www.uutta.helsinki.fi/fi/taydennysrakentaminen> (x.x.201x)

Helsingin kaupungin strategiaohjelma vuosille 2013–2016 (Kvsto 24.4.2013 §
122 ja sen täytäntöönpanopäätös Khs 20.5.2013 § 605)

Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2011, 2012 ja 2013

Helsingin kaupunginhallituksen päätökset 28.1.2013 (§139) ja 27.8.2014 (§
836) tonttien varaamisista asuntotuotantoon

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980.



Helsingin pysäköintipolitiikka. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 17.2.2014.

Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) aiesopimuksen seuranta. [\(http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayt_on_liikenteen_ja_asumisen_aiesopimukset/Helsingin_seudun_kehittaminen_e_dennyt_pa\(32113\)\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayt_on_liikenteen_ja_asumisen_aiesopimukset/Helsingin_seudun_kehittaminen_e_dennyt_pa(32113)) (16.1.2015)

Helsinginseutu.fi -Internetsivut
http://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/HS_tunnusluvut/Asuminen_ja_rakentaminen.pdf (12.1.2015)

Helsingin väestö vuodenvaihteessa 2013/2014 ja väestönmuutokset vuonna 2013. Helsingin kaupungin tietokeskus, tilastoja 2014:20.

Helsingin yleiskaavan lähtökohdat ja työohjelma. Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, Helsinki 2012:2.

Hitas-työryhmän asettaminen (Kj 24.4.2013 § 51)

Kaavavarannon yhteys asuntotuotantoon Helsingissä ja Helsingin seudulla. Kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosasto, Helsinki 2011:20.

Kaupunginjohtajan päätös Hitas-työryhmän asettamisesta. Kj/J 24.4.2013 § 51.

Kiinteistölautakunnan pöytäkirja 7.3.2013 § 102.

Kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014. Kaupunginkanslia, 2014.

Laakso Seppo & Kostainen Eeva, Tavallisen pienituloisen ihmisen kohtuuhintainen vuokra-asuminen Helsingin seudulla. Toimeksiantaja Y-säätiö, 2003.

Kaupunginsihteeri Tanja Sippola-Alhon esitys 2.4.2014 Kunnat ja valtio vuokra-asumisen mahdollistajina – Helsingin malli

Kiinteistölakimies Sami Haapasen esitys 29.11.2009 Kehittyvä kerrostalo -hankkeet kaupungin tontinluovutuksessa

Tietokeskus 2014. Rakentaminen Helsingissä 2013 ja rakentamisen aikasarjoja. Tilastoja 8/2014.

Uudistuva kaupunki. HOT-R (houkutteleva ja ohjelmallinen täydennysrakentaminen) -tutkimushankkeen loppuraportti. Aalto-yliopisto 2012



Kaupunkitarkastajat Petri Jäske ja
Jari J. Ritari

Ympäristöministeriön Internetsivu http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Rakentamisen_ohjaus (16.1.2015)

LIITTEET

Liite 1. Arvoinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa asuntojen uudistuotannon hintoihin alueellaan		
Suunnitelman laatija Petri Jäske, Jari Ritari		Pvm 27.5.2014
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 7.5.2014		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika 6/2014	Valmistumisaika 12/2014	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Petri Jäske, Jari Ritari
Arviointiaiheen tausta		
<p>Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa vuosille 2013–2016 tavoitteena on, että kotitalouksille on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Tavoitteen saavuttamiseksi toimenpiteenä on esitetty muun muassa:</p> <ul style="list-style-type: none">- Eri puolille kaupunkia sijoittuvan kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaamiseksi tulee kaupunkisuunnittelun ja asuntorakentamisen tukea jokaisessa vaiheessa kohtuuhintaisiin asumiskustannuksiin tähtäävää toteutustapaa. <p>Kaupunginvaltuuston hyväksymässä asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa vuodelta 2012 tavoitteita ovat muun muassa:</p> <ul style="list-style-type: none">- Tontinluovutusta käytetään aktiivisena työkaluna asuntotuotannon laatutason ja hallintamuotojen toteutuksen ohjauksessa.- Asemakaavavaranto pysyy tasolla, joka mahdollistaa vähintään viiden vuoden asuntotuotannon ohjelmassa määritellyn hallinta- ja rahoitusmuotojakauman mukaan.- Asuntotuotannolla vastataan kaupungin kasvun tarpeisiin ja tuotannon tavoitetaso pidetään korkeana. Asuntotuotannossa varmistetaan monipuolinen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma sekä tarvetta ja kysyntää vastaava asuntojen kokojakauma.- Tavoitteena on kohtuuhintainen asuminen Helsingissä. Tähän päästään varmistamalla kaava- ja tonttivarannon riittävyys. Kaavoituksen keinoin parannetaan kohtuuhintaisen asumisen toteutumismahdollisuuksia.- Kaupunki vahvistaa vaikuttamistaan ja vuoropuhelua valtion suuntaan siinä, että rakentamisen kustannuksiin nostavasti vaikuttaviin tekijöihin etsitään nykyistä parempia ja toimivampia ratkaisuja kohtuuhintaisen rakentamisen turvaamiseksi.- Kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin turvataan kaupungin omaan asunnon tuotantoon tarvittava ohjelman mukainen tonttitarjonta. Asuntotuotantotoimiston toimintaedellytykset turvataan tarvittaessa toimintamalleja ja riskinottoa kehittäväällä. <p>Kaupunginhallitus päätti 29.10.2012 asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusoh-</p>		



jelman täytäntöönpanosta ja myös asetti työryhmän selvittämään asuntotuotannon prosessin sujuvoittamista. Täytäntöönpanopäätöksessä kehoitettiin hallintokuntia toimimaan muun muassa seuraavasti:

- Kiinteistövirasto huolehtii vuosittaisista tontinluovutuksista sekä tontinluovutuksen tapojen kehittämistä. Kiinteistövirasto huolehtii yhteistyössä talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa tontinvarauskannan riittävästä tasosta sekä varauskannan hallinta- ja rahoitusmuotojakauman toteutumisesta asuntotuotantorekisteriä hyödyntäen.
- Kaupunkisuunnitteluvirasto asemakaavoja laatiessaan kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että ohjelman mukaiselle asuntotuotannon hallinta- ja rahoitusmuotojakauman toteuttamiselle on asemakaavalliset ja teknis-taloudelliset toteuttamisedellytykset.
- Talous- ja suunnittelukeskus ottaa huomioon asuntotuotantotavoitteen vuosittaisen talousarvion laatimisen yhteydessä ja vastaa alueiden rakentamiskelpoisuudesta koordinoimalla eri virastojen ja laitosten toimenpiteitä.
- Kaupunkisuunnitteluvirasto ja kiinteistövirasto huolehtivat yhdessä talous- ja suunnittelukeskuksen ja asuntotuotantotoimiston kanssa kaupungin oman asuntotuotannon toteuttamisedellytyksistä ja tonttivarannon riittävydestä ohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.
- Helsingin kaupungin asunnot Oy edistää yhteistyössä talous- ja suunnittelukeskuksen, kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston sekä asuntotuotantotoimiston kanssa kaupungin omien vuokratilonttien lisä- ja täydennysrakentamista.

Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportissa 31.12.2013 esitetään muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- Kaupunkisuunnitteluvirasto jatkaa kaavamääräysten harmonisointia. Rakentamistapaohjeen käyttötarve arvioidaan tapauskohtaisesti. Uuden mallin käyttöönottoa tulee kiirehtiä.
- Kumppanuuskaavoituksen edelleen kehittämistä jatketaan tehdyn selvityksen esitysten mukaisesti. Kumppanuuskaavoitusta tulee kehittää myös kustannustietoisuuden ja kustannusohjaavuuden parantamiseksi. Kumppanuuskaavoituksen tavoitteeksi tulee asettaa kaavan hyvä toteuttamiskelpoisuus. Huomiota tulee kiinnittää myös kaavamääräysten yksityiskohtaisuuden tasoon.
- Kaavojen laatimisen yhteydessä arvioidaan kaupungin investointikulut kaavan toteuttamiseksi. Kaavahankkeet tulee lisäksi arvioida niin, että kaavojen toteuttaminen on kokonaistaloudellisesti perusteltua. Kaavojen yhteydessä arvioidaan kaavarakkaisujen kustannusvaikutukset asuntorakentamisessa.
- Kaikilla asuinalueilla pyritään laadukkaisiin ratkaisuihin. Asemakaavan laatumääräykset on kuitenkin suhteutettava alueen sijaintiin ja alueelliseen hintatasoon sekä huomioitava maaperä- ja pysäköintikustannukset sekä hyväksytyt asuntopoliittiset tavoitteet.
- Esirakentamisprosessin kaupunkitasoista koordinoitua tehostetaan ja suunnittelua aikaistetaan.
- Tontinluovutuksen laatu- ja hintakilpailuihin luodaan vakioidut kilpailuohjemallit, jotka hyväksytetään kiinteistölautakunnassa. Näiden mallien pohjalta kiinteistövirasto valmistelee jatkossa kilpailut siten, että jokaista kilpailuohjelmaa ei erikseen hyväk-



sytetä lautakunnassa. – Tontinluovutuskilpailujen kevennetyn malliohjeen käyttöönto-
ottoa tulee kiirehtiä.

- Täydennysrakentamisen yhteydessä pysäköintinormin pitää olla riittävän joustava,
jotta täydennysrakentaminen mahdollistuu sekä teknisesti että taloudellisesti.

Taloudellinen näkökulma

Asuntojen korkeasta hintatasosta aiheutuu helsinkiläisille suuria kuluja. Lisäksi kaupungin
asuntorakentamiseen käyttämät menot ovat suuria.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aiheeseen liittyen on annettu suositus vuoden 2012 arviointikertomuksessa:

Kaupunginhallitukselle tulee tehdä esitys siitä, minkälaisella menettelyllä voitaisiin keven-
tää kaavaprosessiin liittyvää virastojen lausuntokierrosta, miten jatkossa koordinoidaan
kaavoituksen, tontinluovutuksen, esirakentamisen, kunnallistekniikan ja kadunrakennuk-
sen prosessien limittämistä toisiinsa ja miten rakentamisen kilpailua voidaan lisätä ja kaa-
vamääräyksiä väljentää markkinahinnaltaan edullisimmilla alueilla.

Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin pääkysymys on, ovatko kaupungin hallintokunnat toimineet kohtuuhintaisen
asuntotuotannon edistämiseksi.

Pääkysymys jakaantuu kolmeen osakysymykseen:

- 1) Ovatko kaupungin hallintokunnat käynnistäneet strategiaohjelmassa, AM-
toteutusohjelmassa ja asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän
loppuraportissa esitetyjä toimenpiteitä kohtuuhintaisen asuntotuotannon
saavuttamiseksi?
- 2) Mihin toimenpiteisiin hallintokunnat aikovat ryhtyä?
- 3) Onko jo käynnistetyillä toimenpiteillä havaittu vaikutuksia?

Rajaukset

Arvioinnissa keskitytään ainoastaan asuntojen uudistuotannon hinnanmuodostukseen.