



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Asuntotonttien alennettujen vuokrien taloudelliset vaikutukset

2017

tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen
kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari
johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	4
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
2. Havainnot	5
2.1. Kaupungin maanomistus ja tuotot tontinvuokrista.....	5
2.2. Asuntotontin vuokran määräytyminen.....	7
2.2.1. Määräytymisperusteet.....	7
2.2.2. Toimivalta maanvuokrasopimuksissa.....	10
2.2.3. Nettotulo kaupungille voi olla myös negatiivinen	10
2.3. Tietojen esittäminen tontinvuokrista ja alennetuista hinnoista	12
2.3.1. Vuokrauspäätökset ja valmisteluasiakirjat.....	12
2.3.2. Maa- ja asuntopolitiikan asiakirjat.....	14
2.3.3. Talousarvio ja tilinpäätös.....	16
2.3.4. Tontinvuokrien avoimuutta on toivottu valtuustoaloitteessa ja ponnessa	19
2.4. Arviot tuen määrästä.....	21
2.5. Tutkimustieto tuen vaikutuksista	28
3. Johtopäätökset	34
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	35
Lähteet	36
Liitteet.....	38

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten tarkoituksenmukaisesti kaupungin alennettujen asuntotonttivuokrien kautta antama tuki esitetään kaupungin talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Arvioinnin pääkohteena oli siis taloudellisten tietojen esittäminen eri asiakirjoissa. Kaupungin harjoittaman asuntopolitiikan tuloksellisuutta ei arvioida. Arvioinnissa kuitenkin kuvataan, mitä tutkimusten perusteella tukien vaikutuksista tiedetään. Arviointi oli luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusarviointi, jossa kohteena oli poliittiselle päätöksentekijälle annettavan tiedon laatu ja riittävyys.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 sisälsi useita asumiseen ja tontinluovutukseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteina esitettiin muun muassa, että ”asuntotuotannolla vastataan kasvavan Helsingin tarpeisiin” ja että ”erilaisille kotitalouksille on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja”. Tontinluovutukseen liittyvinä strategiaohjelman toimenpiteinä esitettiin, että ”tontinluovutuksessa pyritään kovan rahan asuntotuotannon osalta markkinaehtoisuuteen” ja että ”tonttien ja rakennusten myyntitavoitteita nostetaan velkaantumisen hillitsemiseksi”.

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan asumisen ja maankäytön ohjauksessa noudatetaan voimassa olevan AM-ohjelman linjauksia. AM-ohjelman 2016¹ yhtenä tavoitteena on uusien asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma siten, että asunnoista 25 prosenttia on ARA-vuokra-asuntoja, 30 prosenttia niin sanotun välimuodon asuntoja ja 45 prosenttia sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja. Hallintamuodoista ARA- ja välimuodon asuntojen tontit kaupunki pääosin vuokraa, sääntelemättömien asuntojen tontit kaupunki joko myy tai vuokraa.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kaupunki panostaa kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantotutantoon AM-ohjelman mukaisesti ja selvittää aktiivisesti toimenpiteitä asumisen hinnan nousun hillitsemiseksi. Asuntotuotannon edellytyksistä huolehditaan kaavoittamalla vuosittain 600 000–700 000 kerrosneliometriä asuinkerrosalaa sekä luovuttamalla riittävän määrän tontteja. Strategiassa todetaan myös,

¹ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Kvsto 22.6.2016, § 189.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

että valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet.

Kaupunginvaltuuston linjauksen mukaan asuntotonttien vuokra on neljä prosenttia tontin laskennallisesta arvosta². Laskennallinen arvo on kolmiportainen: Alin arvo on tarkoitettu valtion Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA:n) tukemalle tuotannolle ja arvon määrittelyn perustana käytetään ARA:n päättämiä tonttihintoja. Toinen laskennallinen arvo on tarkoitettu Hitas- ja muulle välimuodon tuotannolle, ja sen arvo on 25 prosenttia ARA-tontteja korkeampi. Korkein laskennallinen arvo on sääntelemättömälle tuotannolle, jonka arvo on lähtökohtaisesti 10–30 prosenttia korkeampi kuin alueen Hitas-hintataso.

Koska kaupunki vuokraa tontteja ARA- ja välimuodon asumiseen markkinavuokraa alemmalla hinnalla, kaupunki tukee näiden asuntojen asukkaita. Arviointi kohdistuu tämän tuen esittämiseen.

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys oli, miten tarkoituksenmukaisesti kaupungin alennettujen tonttivuokrien kautta antama tuki, eli subventio, esitetään kaupungin talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa.

Pääkysymyksen kriteerinä olivat tiedon riittävyys ja selkeä esittämistapa. Tiedon riittävyys tarkoittaa tässä sitä, että asiaa tarkastellaan kokonaisuudessaan olennaisista näkökulmista ja että esitettävä tieto on niin yksityiskohtaista kuin päätöstilanne edellyttää. Selkeä esittämistapa tarkoittaa, että tieto esitetään ymmärrettävästi ja päätöksentekotilanteeseen nähden sopivalla tavalla.

Arvioinnin osakysymykset olivat:

1. Onko alennettujen tontinvuokrahintojen taloudelliset vaikutukset kaupungille esitetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupunginvaltuustolle asuntopoliittisissa ja kaupunkitaloutta koskevissa esittelyasiakirjoissa?
2. Onko tuen taloudelliset vaikutukset esitetty tarkoituksenmukaisella tavalla uusien tai uusittujen tontinvuokrasopimusten ehdoissa?
3. Kuinka suurina kaupungin saamatta jääneiden vuokratulojen arvioidaan olevan?

Lisäksi tarkasteltiin tutkimuskirjallisuuden perusteella, mitä alennettujen vuokrien vaikutuksista asumisen hintaan tiedetään.

² Kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980 (asia 18): asuntotontin vuosivuokra on 4 % ja muiden tonttien 5 % tontin laskennallisesta hinnasta, joka määräytyy tontin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti. Vuosina 1957-1980 asuintonttienkin prosentti oli 5.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin tärkeimmät aineistot olivat valtuustotason suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat: kaupungin talousarvio ja tilinpäätös, Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma)³ sekä tonttien vuokraperusteista tehdyt kaupunginvaltuuston päätökset ja näiden perusteella tehdyt yksittäisten tonttien vuokrauspäätökset. Muina aineistoina ovat olleet kaupungin rekisteritiedot tonteista ja niiden hallintamuodoista, aiheesta tehdyt tutkimukset sekä haastattelut tonttien vuokria koskien.

Arviointimuistion luvuista 2.1-2.2.2 ja 2.3-2.3.3 sekä 2.4-2.5 on pääosin vastannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, joka oli Helsingin kaupungin tarkastusvirastossa henkilövaihdossa. Muistion oikeellisuudesta ja johtopäätöksistä vastaavat kaupunkitarkastaja Jari Ritari ja johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili.

2. HAVAINNOT

2.1. Kaupungin maanomistus ja tuotot tontinvuokrasta

Helsingin maapolitiikka perustuu siihen, että kaupunki hankkii niin sanottua raaka-maata, tai muuhun käyttöön kaavoitettua maata, ja kehittää tätä maata kaavallisesti, jonka jälkeen maan voi joko myydä tai vuokrata tontteina. Koska kaupunki omistaa suurimman osan maapinta-alastaan, kaupungin toiminta tonttien luovuttamiseksi on keskeinen asuntotuotannon väline.

Kaupungilla on merkittävä maaomaisuus: vuoden 2016 lopussa kaupungin omalla alueella oli 15 395 hehtaaria.⁴ Vuonna 2016 kaupunki jalosti maata kaavoittamalla ennätysellisen paljon, kun kaupunkisuunnittelulautakunta käsitteli noin 830 000 kerrosneliometriä (kem²) kaavaehdotuksia uudeksi tonttimaaksi.⁵ Vuoden 2016 aikana kaupunki myös luovutti asuinrakennusoikeutta ennätysellisen paljon, 378 000 kem². Vuoden 2016 lopussa kaupungilla oli varattuna tontteja noin 22 000 asunnon rakentamiseen.⁶ Vuonna 2017 asuntorakennusoikeutta luovutettiin noin 255 500 kem²

³ Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2012. Kvsto 12.9.2012. Uusi MA-ohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 22.6.2016 § 189.

⁴ "Maaomaisuus Helsingissä ha 15 395." Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman 2016 seuranta, s. 9.

⁵ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto. 7.4.2017. Sivu 20.

⁶ Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman 2016 seuranta, s. 12.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

vastaava määrä, josta noin 182 000 kem² vuokraamalla.⁷ Vuoden 2017 talousarviossa sitovana tavoitteena oli luovutettu asuntorakennusoikeus 380 000 kem², joten tavoite jäi toteutumatta.

Asuinkäyttöön tarkoitettut tontit kaupunki joko myy tai vuokraa⁸. Sekä vuokratulot että myyntitulot ovat merkittävä tulonlähde kaupungille. Vuoden 2016 aikana maanmyyntitulot olivat 241 miljoonaa euroa. Summa oli poikkeuksellisen suuri – tavoitteena oli 100 miljoonaa euroa. Tämä johtuu erityisesti Kalasataman keskuksen ja Keski-Pasilan ensimmäisen vaiheen tonttimyyneistä, jotka toivat yhteensä noin 140 miljoonan euron tulot⁹. Samana vuonna tulot ulkoisista maanvuokrista olivat puolestaan 207 miljoonaa euroa, josta 123 miljoonaa euroa tuli asuntotonttien vuokrauksista ja 79 miljoonaa euroa yritystonttien maanvuokrista¹⁰. Loppuosa tuloista saatiin esimerkiksi lyhytaikaisista vuokrauksista ja pysäköintipaikkojen vuokrista. Vuonna 2017 tulot ulkoisista maanvuokrista olivat 211 miljoonaa euroa, josta asuntotonttien vuokria oli 126 miljoonaa euroa.¹¹ Ulkoisia maanvuokria koskeva sitova tavoite, 210 miljoonaa euroa, toteutui siten.

Sekä myynnit että maanvuokratulot ovat merkittävä tulonlähde Helsingin kaupungille. Esimerkiksi ulkoiset maanvuokrat olivat 14 prosenttia kaupungin käyttötalouden tuloista vuonna 2016 ja lähes yhtä suuri tuloerä kaupungille kuin kiinteistövero (222 miljoonaa euroa).¹²

Kaupungilla on noin 5 800 voimassa olevaa asuintalokiinteistön vuokrasopimusta.¹³ Niistä noin 2 230 on omakotitontteja. Vuokrat vaihtelevat huomattavasti rakennusoikeuden mukaan sekä sen mukaan, minkälaisia ehtoja vuokrasopimukseen on eriyksikymmeninä sisällytetty. Vanhimmat voimassa olevat vuokrasopimukset onkin solmittu jo 1950-luvulla. Vuokra-aikoja on määriteltä useimmiten siten, että sopimuksia päättyy suurempi määrä kerrallaan joko vuosikymmenen lopulla tai puolessa välissä. Esimerkiksi vuoden 2020 lopussa sopimuksia on päättymässä noin 750 kpl.¹⁴

Asuntotonttien vuokrissa on paljon vaihtelua alueittain. Edullisimmalla alueella asuintalokiinteistöjen keskimääräinen vuosivuokra oli 9,77 euroa/kerrosneliometri. Korkein alueellinen keskimääräinen tonttivuokra oli 24,6 euroa/kerrosneliometri vuonna

⁷ Tilinpäätöstiedot vuodelta 2017 tilanteessa 8.2.2018.

⁸ Maapolitiikan ja tontinluovutusten periaatteista ks. esim. AM-ohjelma 2016, s. 33–37.

⁹ Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman 2016 seuranta, s. 13.

¹⁰ Maanvuokrajärjestelmästä poimitut tiedot. Kaupunkiympäristön toimialan arviointia varten 15.6.2017 lähetetty tiedosto.

¹¹ Tilinpäätöstiedot vuodelta 2017 tilanteessa 8.2.2018.

¹² Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016, s. 114, 169.

¹³ Lönnroth 2017.

¹⁴ Khs 16.6.2014 § 714 Maanmyynnin edistämisen periaatteet vuosille 2014–2018 sekä katsaus maanmyyntilanteeseen ja -näkymiin.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2017.¹⁵ Lönnrothin tutkimuksen mukaan keskustan läheisyydessä sijaitsevat kaupungin vuokraamat tontit ovat yli 40 prosenttia kalliimpia kuin noin 35 minuutin joukkoliikenteellisellä keskustaetäisyydellä sijaitsevat tontit. Vaihtelu oli kuitenkin vähäisempää kuin mitä asuntojen markkinahintojen perusteella voitaisiin olettaa.¹⁶ Haastattelun mukaan tämä johtuu siitä, että pääosa vuokratonteista on säänneltyjä, ja subventio on suurempi, kun hinnat ovat korkeampia.¹⁷

2.2. Asuntotontin vuokran määräytyminen

2.2.1. Määräytymisperusteet

Tontinvuokran laskemisen perustana käytetään tontin laskennallista pääoma-arvoa, joka määritetään tontin rakennusoikeuden ja rakennusoikeuden yksikköhinnan perusteella. Pääoma-arvoon vaikuttavat kohteen hallintamuodosta riippuen muun muassa hintatilastoista saatava selvitys rakennusoikeuden arvosta kyseisellä alueella, kaupungin alueella maanvuokrauksissa noudattama yleinen käytäntö sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) valtion tukemaa tuotantoa varten pääkaupunkiseudun kuntiin vahvistamat tonttien rakennusoikeuden enimmäishinnat.¹⁸

Asuntotonttien maanvuokra perustuu tontille määritettyyn laskennalliseen arvoon sekä kaupunginvaltuuston linjaukseen, että tontinvuokra on neljä prosenttia laskennallisesta arvosta.¹⁹ Päätös neljän prosentin tasosta on tehty kaupunginvaltuustossa jo vuonna 1980.²⁰ Prosentuaalinen tavoite vastaa ARA:n ohjeistusta, jonka mukaan ”vuokratonteille toteutettavassa asuntotuotannossa tontin vuosivuokra on enintään neljä prosenttia edellä mainitun tontin enimmäishinnasta.”²¹

Tontin laskennallinen arvo lasketaan tontin rakennusoikeuden, kaupunginvaltuuston päättämän rakennusoikeuden yksikköhinnan (euroa/kerrosneliömetri) ja elinkustannusindeksin perusteella. Esimerkki laskentatavasta:

¹⁵ Tiedot perustuvat Tea Lönnrothin (2017) tutkimukseen.

¹⁶ Tiedot perustuvat Tea Lönnrothin (2017) tutkimukseen.

¹⁷ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

¹⁸ Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuihistio, Päätyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

¹⁹ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

²⁰ Kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980 (asia 18): asuntotontin vuosivuokra on 4 % ja muiden tonttien 5 % tontin laskennallisesta hinnasta, joka määräytyy tontin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti.

²¹ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on 18.1.2018 päättänyt pääkaupunkiseudulla vuonna 2018 valtion tukemassa asuntotuotannossa sovellettavista enimmäistonttihinnoista. [http://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Tonttihinnat/EtelaSuomi/Paakaupunkiseutu/Paakaupunkiseudun_enimmaistonttihinnat\(29402\)_luettu_2.2.2018](http://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Tonttihinnat/EtelaSuomi/Paakaupunkiseutu/Paakaupunkiseudun_enimmaistonttihinnat(29402)_luettu_2.2.2018)

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asuntotontin rakennusoikeus on 3 000 kerrosneliometriä (kem²). Valtuusto päättää, että rakennusoikeuden yksikköhinta on 30 €/kem² elinkustannusindeksin arvolla 100=vuosi 1951. Tilastokeskuksen määrittelemä elinkustannusindeksi vuokrahetkellä maaliskuussa 2017 on 1 923, joten tontin laskennallinen arvo on 3 000 kem² * 30 €/kem² * 1 923/100 = 1 730 700 €. Vuosivuokra on 4 % laskennallisesta arvosta eli 69 228 €. Vuosivuokraa tarkistetaan elinkustannusindeksin muutoksen mukaan.

Rakennusoikeuden yksikköhinta riippuu puolestaan tontin sijainnista, rakentamisedellytyksistä ja asuntojen rahoitus- ja hallintamuodosta. Kaupungin vuokrausperusteissa²² tontit on jaettu asuntojen rahoitus- ja hallintamuodon mukaan kolmeen hintaluokkaan taulukon 1 mukaisesti.

Taulukko 1 Helsingin kaupungin asuntotonttien vuokrahintojen määräytyminen

Asuntotuotantotyyppi	Hinnan lähtökohta	Muut hintaan vaikuttavat perusteet
ARA-tuotanto	ARA:n hintavyöhykekartta	Kalleimmilla alueilla hinta sovitaan erikseen. Hyvillä paikoilla hinta voi nousta 15 %
HITAS-tuotanto	ARA-hinta + 25 %	Poikkeaminen voi olla perusteltua, mikäli tontti sijoittuu erityisen hyvälle paikalle
Sääntelemätön	Käypä hinta (=HITAS+ 10–30 %)	Tontteja luovutetaan hintakilpailun lisäksi laatukilpailujen sekä hakemusten perusteella.

Alimmassa hintaluokassa ovat tontit, jotka myönnetään ARA:n tukemalle tuotannolle. Lähtökohtana hinnan määräyksessä ovat ARA:n määrittelemät tonttien enimmäishinnat vyöhykkeittäin. Lähes koko Helsinki, joitakin pohjoisen ja itäisen Helsingin osia lukuun ottamatta, kuuluu kalleimpaan hintaryhmään.

Toiseksi korkeimman hintatason muodostaa Hitas-tuotanto sekä muu niin sanotun välimuodon tuotanto, kuten asumisoikeusasunnot. Tämän tuotantomuodon hinta on ”lähtökohtaisesti 25 prosenttia ARA-hinnoittelua korkeampia, kuin mitä ARA:n ohjeituksen mukaan tulisi noudatettavaksi kyseessä olevalla tontilla, jos kyse olisi valtion tukemasta hankkeesta.”²³

Kallein hinta on sääntelemätöntä asuntotuotantoa varten: näiden tonttien vuokrahinnat ovat ”lähtökohtaisesti 10–30 prosenttia korkeampi kuin kyseessä olevan alueen Hitas-hintataso”. Näin ollen sääntelemättömän tuotannon tontit olisivat lähtökohtaisesti noin 37–62 prosenttia kalliimpia kuin ARA-tontit.

²² Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa, s. 1–2. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

²³ Emt., s. 2.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Huomionarvoista on, että mainitut hintatasot eivät ole ehdottomia. ARA:n ohjeen mukaan ”kalleimmilla alueilla IV-vyöhykkeen sisäpuolella sovitaan tonttien enimmäishintojen kohtuullisesta tasosta erikseen”²⁴. Lisäksi ARA:n ohjeen mukaan tonttien enimmäishintaa voidaan korottaa enintään 15 prosentilla, jos se sijaitsee ”nykyisessä tai tulevassa keskuksessa hyvällä paikalla, esimerkiksi hyvien julkisten tai kaupallisten palvelujen tai esimerkiksi rautatie- tai metroaseman läheisyydessä”²⁵. Myös kiinteistöviraston muistion mukaan²⁶ alemmista hinnoista voidaan poiketa erityisin perustein. Poikkeaminen edellyttää, että asia huomioidaan ja perustellaan kaupunginvaltuuston vuokrausperuste päätöksessä. Esimerkki perusteesta on, että Hitas-tontti sijoittuu erityisen hyvälle paikalle kuten kantakaupunkiin merinäkymin. Käytännössä siis sekä ARA- että Hitas-tonttien hinnat voivat olla korkeampia kuin ARA:n hintakartta tai edellä mainitut kaupungin itse määrittelemät prosentit määrittävät.

Kiinteistöviraston tonttiosasto valmisteli jo ennen kaupungin organisaatiouudistusta asuntotonttien vuokrausperusteiden määrittelyperiaatteiden uudistamista. Organisaatiouudistus viivästytti valmistelua, mutta arviointiajankohtana uudistuksen valmistelu oli loppusuoralla. Kaupunkiympäristölautakunnalle esiteltiin 23.1.2018 tilannekatsaus asuntotonttien maanvuokran määrittelyperiaatteiden uudistamisesta. Esitys uusista vuokrausperusteista on tarkoitus tuoda lautakunnan käsittelyyn maaliskuussa, ja sen jälkeen kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Valtuuston päätöksen jälkeen on tarkoitus, että lautakunta vahvistaa soveltamisohjeet.²⁷ Valmisteltavana olevan uudistuksen tavoitteita ovat:

- Pyritään säilyttämään nykyjärjestelmän vahvuudet (ennustettavuus, maltillisuus)
- Parannetaan nykyistä järjestelmää systematisoimalla rakennusoikeuden yksikköhintojen määrittelyperiaatteita ja selkiyttämällä käytäntöjä
- Edistetään vuokrausmenettelyn läpinäkyvyyttä määrittämällä ja päättämällä selkeät periaatteet asuntotonttien maanvuokran määrittämiselle (mm. tuottovaade, alueelliset hinnat, tonttikohtaisten ominaisuuksien vaikutus tontin hintaan, nimenomaiset päätökset rahoitus- ja hallintamuotoihin liittyvästä subventiosta jne.)
- Kevennetään huomattavasti hallinnollisesti raskasta menettelyä mm. siirtämällä yksittäisten tonttien vuokrausperusteiden määrittely viranhaltijatasolle²⁸

²⁴ Valtion tukemassa asuntotuotannossa sovellettavat enimmäistonttihinnat pääkaupunkiseudulla vuonna 2016, kohta 7.

²⁵ Em. kohdat 4, 5 ja 7.

²⁶ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa, s. 1–2. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016, s. 2.

²⁷ Tonttipäällikön ja kehittämisspäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018.

²⁸ Esittely kaupunkiympäristölautakunnalle 23.1.2018, tonttipäällikkö Sami Haapanen.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2.2. Toimivalta maanvuokrasopimuksissa

Helsingin kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuusto vahvistaa yli 30 vuoden pituisten maanvuokrasopimusten yleiset vuokrausperiaatteet. Hallintosäännön mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää, tai hyväksyy perusteet ja rajat, joiden mukaan viranhaltija päättää vuokralle antamisesta seuraavasti: ”antaa vuokralle toimialan hallinnassa olevia kiinteistöjä enintään 30 vuoden määräaikaisin maanvuokrasopimuksin tai toistaiseksi voimassa olevin maanvuokrasopimuksin, joissa on enintään yhden vuoden irtisanomisaika” sekä ”antaa vuokralle toimialan hallinnassa olevia kiinteistöjä yli 30 vuoden määräaikaisin maanvuokrasopimuksin tai toistaiseksi voimassa olevin maanvuokrasopimuksin, joissa on yli yhden vuoden irtisanomisaika, jos kaupunginvaltuusto on vahvistanut yleiset vuokrausperiaatteet”.

Hallintosäännössä on määritelty maankäyttöjohtajan toimivaltaan, ”ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty” päättää, tai hyväksyä perusteet ja rajat, joiden mukaan viranhaltija päättää, myöntää alennuksen maanvuokraan määräajaksi.

Maankäyttöjohtaja päätti 2.6.2017 (§ 9) siirtää maanvuokran alentamista koskevan toimivaltansa maankäyttö ja kaupunkirakenne -palvelukokonaisuuden tontit -yksikön päällikölle siten, että hänellä on valtuus myöntää alennus maanvuokraan määräajaksi, kun alennuksen kokonaisarvo on enintään 200 000 euroa.

Kiinteistölautakunta oli delegoinut päätösvaltaansa edelleen kiinteistöviraston viranhaltijoille²⁹. Kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikkö sai ennen 1.6.2017 päättää tonttien ja alueiden vuokraamisesta silloin, kun varauspätös oli tehty ja vuokrausperusteet vahvistettu. Käytännössä valtuusto oli yleensä päättänyt alueen tonttien vuokrausehdoista³⁰, jonka jälkeen tonttiosaston osastopäällikkö oli päättänyt tonttien vuokraamisesta ehtojen mukaisesti.

2.2.3. Nettotulo kaupungille voi olla myös negatiivinen

Kaupungin perimä maanvuokra on korkotuottoa pääomalle, joka on sitoutunut kaupungin maaomaisuuteen. Vuokrat sidotaan elinkustannusindeksiin, jotta korkotuoton arvo säilyisi vuokrasuhteen aikana. Maan hinnan nousu on kuitenkin viime vuosikymmeninä ollut elinkustannusindeksin nousua selvästi suurempi, jolloin vuokran määrittelyn perusteena olleet tonttien pääoma-arvot ovat jääneet jälkeen tonttien käyvistä hinnoista.³¹ Kiinteistöviraston mukaan vuosikymmeniä vanhojen asuntotonttien maanvuokrasopimusten maanvuokrat ovat säännönmukaisesti jääneet merkittävästi

²⁹ Kiinteistölautakunta 27.5.2014 § 289 Päätösvaltan siirtäminen kiinteistöviraston osastojen viranhaltijoille.

³⁰ Esimerkiksi Kvsto 19.4.2017 § 193, vuokrausperusteet asuntotontteille Roihuvuoren, Mellunkylän ja Laajasalon alueilla. Valtuusto päätti vuokrausperusteista viidessä kohteessa, joissa oli yhteensä 20 tonttia asuntorakentamiseen.

³¹ Selvitys tontinvuokrausten käytännöistä. Kiinteistölautakunta 08.03.2012 § 144.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jälkeen asuntotonttien nykyarvoista ja uusien vastaavien asuntotonttien maanvuokrista.³² Laskennallinen neljän prosentin tuottotavoite ei siis ole toteutunut.³³

Vuonna 2015 uusittujen vuokrasopimusten osalta kiinteistövirasto totesi, että ”1950- ja -60 luvuilla tehtyjen maanvuokrasopimusten vuokrataso on nykyisellään erittäin alhainen ja vuokrat monilla tonteilla ovat lähinnä nimellisiä. Nykyinen vanhojen sopimusten vuokrataso alittanee monella tontilla esimerkiksi kiinteistöveron tason, joka tuloutuisi kaupungille, jos kyseessä olisi omistustontti. Kaupungin nettotulo tällaisilta vuokratonteilta on siis negatiivinen, koska tontti on vuokralla eikä omistustontti, josta maksettaisiin kiinteistövero.”³⁴ Vanhojen vuokrasopimusten heikompaa tuottoa kuvaa myös se, että 2000-luvulla tehdyt asuntotonttien vuokrasopimukset tuottavat 43 prosenttia kokonaisvuokratuotosta.³⁵

Teknologian tutkimuskeskus VTT:n tekemän selvityksen mukaan kaupungin todellinen vuokratuotto koko vuokrakauden ajalta ajalla 1954–2012 on ollut vain noin 2,1 prosenttia. Vuokratuotto vuonna 1954 solmituista sopimuksista on vuokrakauden lopulla alle 0,3 prosenttia, jos vuokra suhteutetaan niihin tonttiarvoihin, joilla tontti uudelleen vuokrataan vuoden 2016 alusta.³⁶ VTT:n selvityksessä vuokratuotto on laskettu kaupungin vuokraperusteista.

Kaupungin todellinen tuotto asuntotonteilla riippuu siitä, kuinka hyvin maanvuokran laskennassa käytettävät rakennusoikeuden yksikköhinnat heijastavat arvioitavissa olevaa tontin käypää arvoa. Jos esimerkiksi käytettävät rakennusoikeuden yksikköhinnat ovat 50 prosenttia käypiä arvoja alhaisemmat, kaupungin tontista saama tuotto on todellisuudessa kaksi prosenttia tavoitteena olevan neljän sijaan.³⁷

Vuokra-ajan päättyessä, kun sopimuksia uusitaan, tonttien pääoma-arvoja on pysytetty korottamaan.³⁸ Viimeksi maanvuokrasopimusten vuokrausperusteita on uusittu kaupunginvaltuuston päätöksellä 25.3.2015 (§ 87), joka koski 170 asuntotontin maanvuokrasopimusta. Tonttien vuokra-aika päättyi vuonna 2015. Vuokrankorotus tuli voimaan asteittain niin, että täyttää maanvuokraa peritään yhdennestoista vuodesta eteenpäin. Maanvuokrasopimuksia uusittaessa sovellettiin vastaavia periaatteita kuin uusittaessa vuonna 2010 päättyneitä noin sataa asuntotonttia. Vuoden

³² Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuistio, Päätyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

³³ Lönnroth 2017.

³⁴ Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuistio, Päätyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

³⁵ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018. Prosenttiluku saatu tarkennuksena sähköpostitse 2.3.2018.

³⁶ Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuistio, Päätyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset. Viittaus VTT 4/2014.

³⁷ Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuistio, Päätyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

³⁸ Selvitys tontinvuokrausten käytännöistä. Kiinteistölautakunta 08.03.2012 § 144.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2015 vuokrausten uusimista varten teetettiin arviolausunnot. Niiden mukaan rakennusoikeuksien yksikköhinnat alittivat kaikilla alueilla merkittävästi arvioitavissa olevan käyvän arvon. Ehdotettavat vuokrauserusteet olivat siten esittelijän mukaan hyvin kohtuullisia suhteessa tonttien käypiin arvoihin. Rakennusoikeuksien yksikköhinnat olivat vähintäänkin noin 40 prosenttia käypien arvojen keskihintoja alhaisempia. Vertailutietojen perusteella todettiin, että nyt esitettävät vuokrauserusteet alittivat selvästi vastaavissa uudiskohteissa käytetyn tason, alituksen ollessa keskimäärin noin 20 prosenttia.³⁹

2.3. Tietojen esittäminen tontinvuokrasta ja alennetuista hinnoista

Tässä luvussa kuvataan, minkälaisia tietoja alennetuista tontinvuokrasta ja niiden vaikutuksista esitetään valtuuston vuokrauserustepäätöksissä ja varsinaisissa vuokrauserustepäätöksissä (2.3.1), tärkeimmissä maapoliittisissa asiakirjoissa (2.3.2) sekä kaupungin talousarviossa ja tilinpäätöksessä (2.3.3).

2.3.1. Vuokrauserustepäätökset ja valmisteluasiakirjat

Päätökset tonttien vuokraamisesta teki tonttiosaston viranhaltija, sen jälkeen kun kaupunginvaltuusto oli päättänyt tonttien vuokrauserusteista. Vuokrauserusteita valmisteli tonttiosasto, ja ennen kaupunginvaltuustoa perusteita käsittelevät kiinteistölautakunta ja kaupunginhallitus.

Arvioinnissa selvitettiin, minkälaisia tietoja tonttien vuokrasta ja alennetuista hinnoista esitetään vuokrauserustepäätöksissä, näiden päätösten liitteissä sekä kaupunginvaltuuston päätöksissä vuokrauserusteista. Aineistoina käytettiin luvussa 2.4 tarkemmin kuvattavaa aineistoa siten, että aineistosta poimittiin 10 vuokrauserustepäätöksen liitteenä olleet taustamuistiot sekä kaupunginvaltuuston ko. tonttia koskevat päätökset. Aineistosta etsittiin vastauksia siihen, miten selvästi asiakirjoissa esitetään

- vuokrauserusteena olevat yksikköhinnat
- eri hallintamuotojen vuokrien erilaisuus
- vuokra-alennuksen taloudellinen vaikutus kaupungille vuositasolla
- vuokra-alennuksen taloudellinen vaikutus kaupungille koko vuokra-aikana
- vuokra-alennuksen vaikutus asukkaan vuokraan.

Analyysin perusteella voidaan sanoa, että vuokrauserusteena olevat *yksikköhinnat ja niiden erot esitetään melko selvästi kaupunginvaltuuston päätöksissä ja näiden esittelyaineistoissa*. Kahdessa tapauksessa yhdestätoista ei esitetty sääntelemättömän tuotannon maanvuokraa, kun tontti vuokrattiin kokonaan välimuodon tai ARA-

³⁹ Kvsto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuistio, Päättyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tuotantoon. Näistä kahdesta päätöksestä⁴⁰ ei siis voinut tietää, kuinka suuri ero välimuodon ja sääntelemättömän tuotannon hinnoissa oli. Muissa päätösaineistoissa sääntelemättömän ja niin sanotun välimuodon tuotannon yksikköhinnat esitettiin rinnakkain, esimerkiksi seuraavasti:

”... vuosivuokra voitaisiin määrätä pitäen kerrosneliömetrihintana Hitas-ehdoin, valtion korkotukemana asuntotuotantona tai asumisoikeustuotantona toteutettavan tontin osalta 27 euroa, joka vastaa nykyarvoltaan (elokuu 2016) noin 516 euron kerrosneliömetrihintaa, sekä sääntelemättömänä asuntotuotantona toteutettavan tontin osalta 30 euroa, joka puolestaan vastaa nykyarvoltaan noin 574 euron kerrosneliömetrihintaa.”

Hieman epäselvemmin esitettiin hintaero ARA-tuotantoon. Tämä johtuu siitä, että ARA-tuotannon yksikköhinta esitettiin samana kuin välimuodon hinta (lainaus yllä), mutta päätösten perusteluissa ARA-hinnalle myönnetään lisäksi 20 prosentin alennus. Esimerkiksi edellisessä kappaleessa kuvatussa tapauksessa valtion korkotukeman asuntotuotannon tai asumisoikeustuotantona toteutettavan tontin hinta ei ollut mainittu 27 euroa, sillä päätöksessä todettiin myöhemmin:

”Asuntotontin vuosivuokrasta esitetään myönnettäväksi 20 %:n alennus siltä ajalta, jona tontille rakennettavien asuintalojen rakentamiseen myönnettyä valtion asuntolainaa on maksamatta tai jona valtio maksaa tontille rakennettavien asuntojen rakentamiseen myönnetyn lainan perusteella korkohyvitystä (korkotukea).”

Päätösaineistojen selkeyttä voi arvostella myös siitä, että *niissä ei esitetä selvästi vuokra-alennuksen taloudellista vaikutusta kaupungille*⁴¹. Vaikka valtuustopäätösten esittelyaineistoissa kerrotaan selvästi tonttien vuokrauserusteena toimivat hinnat – esimerkiksi 28, 32 tai 44 euroa/kem² – niissä ei esitetä arviota tonttien todellisesta vuokrasta. Yksikköhintojen esittely voi peittää alleen sen, että tonttien vuosivuokrat ovat erittäin huomattavat: tässäkin aineistossa keskimäärin 84 000 euroa ja suurimmillaan 134 900 euroa vuodessa. Samalla peittyy se, miten suuresta tuesta alennettun tontinvuokran muodossa on kyse.⁴² Lopullisissa, osastopäällikön tekemissä vuokrauspäätöksissä tai niiden liitemuistoissa toki esitetään se, mikä kyseessä olevan tontin vuosivuokra on. Niissä esitetään myös selvästi 20 prosentin ARA-alennus ja sen vaikutus vuokratuloon. Valtuustolle näitä tietoja ei kuitenkaan esitetä.

Asiakirjat olivat epäinformatiivisia myös siinä mielessä, että *yhdessäkään asiakirjassa ei esitetä alennettun vuokran määrää ja taloudellista vaikutusta koko tukiaikana*, joka voi olla esimerkiksi 25–30 vuotta. Esittäminen olisi toki arvionvaraista, sillä tukiaika riippuu myös asuntoyhtiön ratkaisuista. Vaikka tonttien vuokrasopimukset tehdään tyypillisesti noin 60 vuodeksi, vuokratuki ei kuitenkaan kestä niin kauan. ARA-

⁴⁰ Kvsto 4.11.2015 § 282 ja Kvsto 20.1.2016 § 16.

⁴¹ Tässä taloudellisella vaikutuksella tarkoitetaan kaupungin vuokratuottoihin kohdistuvaa välitöntä vaikutusta, eikä niitä taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat välillisesti esimerkiksi onnistuneen asuntopolitiikan seurauksena.

⁴² Tässä arvioinnissa käsitellyssä aineistoissa suurin ero markkinaperusteisen hinnan ja alennettun hinnan välillä oli 73 618 euroa vuodessa. Ko. tontin rakennusoikeus oli 6 872 kem² eli tontille voi rakentaa noin 90 keskimäärin 60 m² kokoista asuntoa.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

taloissa vuosivuokrasta saa 20 prosentin alennuksen siltä ajalta, kun asuintalojen rakentamiseen myönnettyä valtion asuntolainaa on maksamatta tai kun valtio maksaa korkotukea. Uusissa Hitas-kohteissa yhtiö vapautuu rajoituksista 30 vuoden kulluttua talojen valmistumisesta, jonka jälkeen yhtiön tontin maanvuokra korotetaan samalle tasolle kuin sääntelemättömän tontin vertailuvuokra oli vuokraushetkellä 30 vuotta sitten. Tässä arvioinnissa käytetyn aineiston perusteella ero markkinavuokran ja vuokran välillä voi useinkin olla esimerkiksi 50 000 euroa. Tällaisen 50 000 euron vuosittaisen, 30 vuotta jatkuvan tuen nykyarvo olisi neljän prosentin diskonttokorolla noin 865 000 euroa.

Hyvänä käytäntönä voi pitää sitä, että asiakirjoissa *esitetään laskennallinen tieto siitä, mikä on maanvuokran vaikutus asumiskustannuksiin*. Asiakirjojen perusteella saa siis kuvan siitä, miten paljon tukea asuntoa kohti myönnetään ja mitkä ovat maanvuokran alentamisen taloudelliset vaikutukset asukkaille. Esimerkiksi Kruunuvuorenrannan eräiden tonttien vuokrausperusteaineistossa todetaan:

”Esitettävien vuokrausperusteiden mukaan maanvuokran vaikutus asumiskustannuksiin on noin 2,67 euroa/kk/m² (ns. ARA-alennuksen aikana noin 2,14 euroa/kk/m²). ... asuntotontille 49271/2 ehdotettu vuokrausperuste vastaa rakennusoikeuden nykyarvoa ... ². Tämän maanvuokran vaikutus asumiskustannuksiin on noin 3,20 euroa/kk/m².

Tämän esimerkkitapauksen esittelyaineistoista voi siis laskea, että niin sanottu ARA-hinta on 20 prosenttia halvempi kuin välimuodon tuotannon hinta ja välimuodon tuotannon hinta 17 prosenttia halvempi kuin sääntelemättömän. Edelleen lukija voi itse laskea, että esimerkiksi 60 neliömetrin asunnossa asuvalle alennetun tonttihinnan muodossa annetun tuen arvioidaan olevan ARA-hinnalla noin 64 euroa kuukaudessa ja HITAS-asunnossa noin 32 euroa kuukaudessa. Asiakirjassa ei kuitenkaan kerrota, mikä on koko taloyhtiölle annettava tuki – tämäkin on toki lukijan laskettavissa rakennusoikeuden perusteella.

Yhteenvetona voi sanoa, että vuokrauspäätösasiakirjoissa esitetään selvästi se, että vuokrahinnat ovat erilaiset eri hallintamodoille. Asiakirjoista selviää myös melko hyvin se, minkälainen vaikutus eri tontinvuokrilla arvioidaan olevan asukkaiden vuokriin. Sen sijaan päätöksistä ei selviä lainkaan se, miten paljon tukea alennetun vuokran muodossa kaupungin arvioidaan antavan asuntoyhtiölle vuositasolla tai koko tukiaikana, esimerkiksi 30 vuoden aikana.

2.3.2. Maa- ja asuntopoliitiikan asiakirjat

Alennetut tontinvuokrat ovat maa- ja asuntopoliittinen keino, jolla Helsinki pyrkii alentamaan kaupunkilaisten asumiskustannuksia. Tuloksellinen maa- ja asuntopoliitiikka tarkoittaa, että tavoitteet saavutetaan taloudellisimmilla mahdollisilla keinoilla. Tämä edellyttää, että eri keinojen kustannuksista tuotetaan tietoa.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunginvaltuuston päättämä *Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma)* on kaupungin hallintoa ohjaava maa- ja asuntopoliittinen asiakirja, joka annetaan neljän vuoden välein.⁴³ Uusimmassa, vuoden 2016 ohjelmassa esitetään 12 tavoitetta maa- ja asuntopoliitikalle, muun muassa asuntotuotannon määrälle, asuntotuotannon hallinta- ja rahoitusmuotojen jakaumalle sekä kaupungin omalle asuntotuotannolle. Ohjelmassa ei käsitellä, minkä suuruusluokan tuloja ja menoja maapoliittisista toimista, esimerkiksi maanmyynneistä ja -vuokrasta, sopimuskorvauksista tai infrastruktuurimenoista -kaupungille aiheutuu *eikä täten myöskään tontinvuokrien alennusten määrää tai niiden taloudellisia vaikutuksia kaupungille*. Myöskään AM-ohjelman seurantaraportissa ei esitetä taloudellisia vaikutuksia kaupungin tuloihin, menoihin tai varallisuuteen.⁴⁴

Toinen viime vuosien olennainen, erityisesti tontinluovutusten toimintatapoja ohjaava päätös on ollut kaupunginhallituksen päätös *maanmyynnin periaatteista vuosille 2014–2018*⁴⁵. Päätöksessä käsitellään erityisesti sitä, tulisiko kaupungin myydä vai vuokrata tontteja ja miten tontinluovutusprosessia kehitetään. Kaupunginhallitus päätti muun muassa että sääntelemättömään asuntotuotantoon tarkoitettujen tonttien luovutuksessa hintakilpailujen määrää lisätään ja että uusittavissa maanvuokrasopimuksissa selvitetään mahdollisuus tarjota vuokralaisille oikeus tontin ostamiseen uudelleen vuokrauksen sijaan. Esittelijän perusteluissa vertaillaan maanmyyntiä ja -vuokrausta ja todetaan muun muassa kiinteistötoimen näkemyksenä, että ”maanvuokraus on kaupungin kannalta lähtökohtaisesti taloudellisesti ja maapoliittisesti edullinen vaihtoehto”, että omistusoikeuden säilyminen kaupungilla ”turvaa kaupungin mahdollisuudet kehittää alueita pitkällä aikavälillä ja myös maan arvonnousu säilyy kaupungilla” ja että ”maanvuokraus takaa kaupungille tasaisen tulovirran pitkällä aikavälillä”. *Esittelijän perusteluissa tai päätöksessä ei käsitellä tontinvuokrasta annettuja alennuksia tai niiden taloudellista merkitystä kaupungille*.

Kaupungin maa-alueiden hallinnasta ja tonttien luovutuksesta vastasi 31.5.2017 asti kiinteistövirasto, joka on laatinut vuosittain omasta toiminnastaan seurantaraportin.⁴⁶ Seurantaraportit ovat olleet selvästi viraston yhden vuoden toimintaan ja talouteen keskittyviä *eikä niissä käsitellä tontinvuokrasta annettuja alennuksia eikä vuokratuloja pitemmällä aikajaksolla*. Esimerkiksi vuoden 2016 raportissa kerrottiin muun muassa,

⁴³ Viimeisimmät ohjelmat on annettu 2016 ja 2012: Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Kvsto 22.6.2016 § 189; Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2012. Kvsto 12.9.2012 § 249.

⁴⁴ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Kvsto 17.5.2017 § 243 Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelma) seurantaraportti 2017.

⁴⁵ Khs 16.6.2014 § 714 Maanmyynnin edistämisen periaatteet vuosille 2014–2018 sekä katsaus maanmyyntitilanteeseen ja -näkyymiin.

⁴⁶ Esimerkiksi vuosilta 2015 ja 2016: Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman seuranta ja tilinpäätös 2015, Kiinteistölautakunta 10.3.2016 § 111 sekä Kiinteistöviraston vuoden 2016 toimintasuunnitelman seuranta ja tilinpäätös, Kiinteistölautakunta 9.3.2017 § 102.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

että asuinrakennusoikeutta luovutettiin noin 378 000 km², josta 48 prosenttia luovutettiin vuokraamalla, asuntonttien yleisellä varauskierroksella varattiin yli 3 500 tonttia ja että kaupungilla oli vuoden 2016 lopulla tontteja asuntorakentamiseen noin 22 000 asunnon rakentamiseksi. Edelleen kerrottiin, että ulkoiset maanvuokratulot olivat 207 miljoonaa euroa, maankäyttösovimuksista saatiin kaupungille 22 miljoonan euron tulot ja että maanmyyntitulot olivat 241 miljoonaa euroa. Tavoitteena todettiin olleen, että maanvuokralle kehitetään uudet määrittelyperiaatteet.

Yhteenvetona edellisistä tarkasteluista voi sanoa, että maa- ja asuntopolitiikkaa käsittelevissä keskeisissä asiakirjoissa ei käsitellä tontinvuokria koskevia alennuksia ja niiden taloudellista merkitystä kaupungille. AM-ohjelmassa ei ylipäänsä tarkastella maa- ja asuntopolitiikkaa taloudellisesta näkökulmasta eli ei esitetä arvioita siitä, mitä toimenpiteet kaupungille maksavat tai mitä tuottoja kaupunki niistä saa.

2.3.3. Talousarvio ja tilinpäätös

Kaupunki siis tukee asumista vuokraamalla asuntoyhteisöille tontteja halvemmalla kuin kaupungin itse arvioima tontin markkinahinta on. Tällainen alennettun vuokran muodossa annettu tuki ei kuitenkaan näy kaupungin talousarviossa, kirjanpidossa tai tilinpäätöksessä.

Kuntalain (410/2015) 110 §:n mukaan kunnan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Alennetut vuokrat eivät näy talousarviossa siksi, että talousarvioon ei sisällytetä menoina laskennallisia eriä. Kuntien ja kuntayhtymien talousarviosta ja -suunnitelmasta annetun suosituksen mukaan: "Määräraha osoitetaan vain niiden tehtävän suorittamisesta aiheutuvien menojen kattamiseen, joihin toimieliin voi vaikuttaa. Näin ollen niin sanotut vyörytys- ja muut laskennalliset erät eivät sisälly määrärahalta katettaviin menoihin."⁴⁷

Saman suosituksen mukaan talousarviossa voidaan kuitenkin esittää laskennallisia kustannuksia esimerkiksi silloin, kun halutaan esittää tehtävän omakustannusarvo tai kokonaiskustannukset, joita käytetään tuloksellisuuden arvioinnissa⁴⁸:

Arvioinnissa tehdyssä asiantuntijahaastattelussa todettiin sama asia kuin suosituksessa.⁴⁹ Laskennallisia eriä, kuten saamatta jäänyttä tuloa ei esitetä talousarviossa määräraha- tai tuloarviokohdissa, mutta talousarviokohtaa koskevaa olennaista tietoa voi esittää informatiivisena asiana.

⁴⁷ JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma. Liite 1. Käsikirja, s. 27.

⁴⁸ Emt. s. 27.

⁴⁹ Kuntaliiton kehittämispäällikkö, kirjanpitolaikunnan kuntajaoston sihteeri. Puhelinkeskustelu 12.5.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupungin vuosien 2015–2017 talousarvioissa ei esitetä lisätietoja tontinvuokrasta annetuista alennuksista. Vuokratontteihin liittyen esitetään kiinteistötoimen pääluokassa sitovina tavoitteina luovutetun asuntorakennusoikeuden (kem²) sekä ulkoisten maanvuokrien määrä. Perustelutekstissä (vuosina 2016 ja 2017) tuodaan esiin, että vuosikymmenen vaihteessa uusittavien asuntotonttien maanvuokrasopimusten suuri määrä (noin 1 000 sopimusta) aiheuttaa virastossa resurssien uudelleen kohdentamistarvetta.

Tilinpäätös

Kunnan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus (kuntalaki 113 §). Tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. Tilinpäätöksen ja liitetietojen tarkoitus on antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta.

Tilinpäätöksen tuloslaskelmassa kunta osoittaa, miten hyvin kunnan tuottoina kertynyt tulo-rahoitus kattaa palvelujen tuottamisesta aiheutuneet kulut⁵⁰. Tuloslaskelma-kaavassa vuokratuotot esitetään osana toimintatuottoja, mutta ne voidaan esittää myös omalla rivillään, jos vuokratuottojen määrä on olennainen⁵¹. Helsingin kaupungin tuloslaskelmassa 2016 vuokratuotot olivat 359 202 286 euroa, joka esitetään omana rivinä myynti-, maksu- ja muiden toimintatuottojen sekä tukien ja avustusten ohella.⁵² Vuokratuotot sisältävät maanvuokrien lisäksi myös tilavuokria.

Helsingin kaupungin tilinpäätöksissä (2014–2016) tai liitetiedoissa ei esitetä tietoja siitä, minkälaisia tuloja tonttien vuokrasopimusten perusteella on tulossa, missä määrin tontteja on vuokrattu markkinahintaa alemmalla hinnalla tai mikä tämän tuen arvioitu määrä olisi. Arvioinnissa kysyttiin asiantuntijan mielipidettä siitä, olisiko alennettujen vuokrahintojen esittäminen kirjanpidossa tai tilinpäätöksessä mahdollista tai suositeltavaa lainsäädännön tai kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeistuksen perusteella. Vastaus oli, että kirjanpidossa lähtökohtana on nettosumman kirjaaminen, vaikka annettu alennus saatetaankin mainita. Alennetut vuokrat eivät myöskään sovi selvästi mihinkään taseen liitetietojen kohtaan. Jos asiasta haluaa raportoida tarkemmin, paras vaihtoehto olisi kirjata tiedot informatiivisena asiana toimintakertomukseen.⁵³

⁵⁰ Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta, s. 5. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016.

⁵¹ Emt., s. 11.

⁵² Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016, s. 152.

⁵³ Kuntaliiton kehittämispäällikkö, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston sihteeri. Puhelinkeskustelu 12.5.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupungin tilinpäätöksissä esitetäänkin eräitä perustietoja myymällä tai vuokraamalla luovutettujen tonttien kerrosneliömääristä, luovutustavasta (myynti vai vuokraus) sekä maanvuokratuloista (taulukko 2). Näiden tietojen yhteydessä ei kuitenkaan esitetä tietoja alennetuista tontinvuokrista.

Taulukko 2 Helsingin kaupungin tilinpäätöksissä 2014–2017 esitettyjä tietoja luovutetuista tonteista ja maanvuokratuloista⁵⁴.

Tilinpäätös	Luovutettu asuinrakennusoikeus	Tonteista luovuttu vuokraamalla	Tulot ulkoisista maanvuokrista
2014	232 874 k-m ²	56 %	168 milj. €
2015	277 753 k-m ²	86 %	191 milj. €
2016	378 199 k-m ²	52 %	207 milj. €
2017	n. 255 500 k-m ²	n. 71 %	211,3 milj. €

Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksen mukaan tontinvuokrasubvention esittäminen informatiivisena asiana esimerkiksi tilinpäätöksessä edellyttäisi ainakin nykyisten vuokrasopimusten osalta merkittävää laskentaa ja sen tuloksiin liittyisi huomattavia epävarmuustekijöitä sikäli kuin tiedot esitettäisiin koko kannasta.⁵⁵

Taseessa kaupungin maaomaisuus esitetään pysyvien vastaavien aineellisissa hyödykkeissä (maa- ja vesialueet). Helsingissä maa- ja vesialueiden arvo oli vuoden 2016 tilinpäätöksessä 3 216 005 991 euroa⁵⁶. Arvostus perustuu maaomaisuuden hankintamenuun ja siihen tehtyihin 1,8 miljardin arvonkorotuksiin. Arvonkorotukset maa-alueisiin on tehty pääosin vuonna 1997, kun kaupunki siirtyi uuteen kirjanpitoikäntöön. Tällöin kaupunki jaettiin kolmeen hinta-alueeseen ja alueiden sisällä maa-alueet edelleen käyttötarkoituksen mukaan⁵⁷. Taseen vastattavaa -puolella arvonkorotukset on merkitty omaan pääomaan kuuluvaan arvonkorotusrahastoon.

Maa-alueiden arvoa ei koroteta vuosittain kaavoituksen tuottaman arvonnousun perusteella. Esimerkiksi vuoden 2016 aikana kaupunki laati asemakaavoja noin 8 100 asunnon rakentamisen mahdollistamiseksi, joista suurin osa hyvien liikenneyhteyksien varten.⁵⁸ Jos rakennusoikeuden arvona käytetään keskiarvoa tämän arvioinnin

⁵⁴ Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2014, s. 104–105; 2015, s. 103–104; 2016, s.114–115, ja kaupunkiympäristölautakunnan pöytäkirja 6.2.2018 § 49 ja SAP DM -järjestelmä

⁵⁵ Sähköpostitse saadut kommentit muistioloonnokseen 2.3.2018.

⁵⁶ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016, s. 154.

⁵⁷ Ks. tilinpäätös 2016, s. 173: ”Kaupungin omaisuus arvostettiin uudelleen 1.1.1997 kaupungin siirtyessä uuteen kirjanpitoikäntöön.” ”Ennen vuotta 1974 hankitun maaomaisuuden hankintamenua käytettiin kirjanpitoarvoa 31.12.1973. Maa-alueille suoritettiin tuolloin myös arvonkorotus. Maaomaisuuden laskennallisesta käyvästä jälleenhankinta-arvosta 60 prosenttia jaettiin arvojen suhteessa hankintahintaan. Laskennallisesti uudet arvot saatiin jakamalla kaupunki kolmeen hinta-alueeseen ja alueiden sisällä edelleen käyttötarkoituksen mukaan.”

⁵⁸ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016, s. 112: ”Toteuma oli noin 8 100 asuntoa (732 512 k-m²). Kaavoitusta asuinkeuhkosalasta 78 prosenttia sijoittui nykyisen raideliikenteen palvelualueelle.”

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tapausaineistosta (660 €/kem²), kaavoitettujen tonttien arvo olisi 483 miljoonaa euroa.⁵⁹ Taseessa 2016 maa-alueiden arvo ei ole kuitenkaan noussut, vaan väheni kahdella miljoonalla eurolla arvonkorotusten purun vuoksi. Kirjanpitolain (5:17.1 §) mukaan arvonkorotuksia voisi tehdä, jos kohde kuuluu pysyviin vastaaviin, jos arvonkorotuskohde on maa- tai vesialue ja jos arvonkorotuskohteen todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi alkuperäistä hankintamenoa olennaisesti suurempi.

Liitteessä 2 on tarkasteltu verotukien esittämistä valtiontalouden suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Tarkoituksena on saada vertailukohtaa sille, miten alennettujen vuokrien taloudellista vaikutusta kaupungille voitaisiin mahdollisesti kuvata. Yhteenvetona tarkastelusta voidaan sanoa, että verotuet eivät sisälly valtion talousarvioon määrärahoina ja niitä ei myöskään raportoida tilinpäätöksessä omana eränään. Valtion talousarviossa kuitenkin esitetään kuvaus verotuista yleisellä tasolla sekä verotulomomenttien kohdalla arviot merkittävien verotukien määrästä. Hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan verotukien määrää ja raportoidaan eräiden tukien vaikuttavuudesta tutkimustietoon perustuen. Valtiovarainministeriö ja VATT ovat päivittäneet verotukiarvion vuonna 2016, ja tätä arviota käytetään tietolähteenä talousarvioesityksessä ja vuosikertomuksessa. Ministeriö ja VATT esittävät verotuista tietoa myös omilla verkkosivuillaan. Verotuet ovat saaneet myös näkyvän aseman valtiovarainministeriön kokoamissa menokartoituksissa vuosina 2015 ja 2016. Näissä menokartoituksissa kuvataan paitsi julkisten menojen määrää, myös tietoja menojen vaikuttavuudesta tutkimuksiin perustuen.

2.3.4. Tontinvuokrien avoimuutta on toivottu valtuustoaloitteessa ja ponnassa

Kaupunginvaltuusto käsitteli 9.5.2012 (§ 137) valtuutetun aloitetta, jossa pyydettiin kiinteistövirastoa laatimaan taulukko tai luettelo erilaisista tontinvuokraamisen lajeista ja hinnoista. Pyynnön perusteluna oli muun muassa seuraava: ”Valtuusto on tehnyt vuosikymmenten kuluessa niin paljon yksityiskohtaisia päätöksiä koskien maanvuokrien perimistä, että valtuutetuilla ei voi olla selvää käsitystä niiden tasosta ja vaihtelusta. Valtuutetut eivät pysty arvioimaan maan vuokrien kohdistumisen oikeudenmukaisuutta tai johdonmukaisuutta.”⁶⁰

Kaupunginhallitus totesi lausunnossaan aluksi, että esitetyn luettelon luomista ja julkaisemista voidaan pitää kannatettavana, mutta esitti sen jälkeen syitä, miksi näin ei

⁵⁹ Edellä luvussa 2.2.2 käsitellyt 25 tonttia, joiden kerrosneliömetrin keskimääräinen markkina-arvo oli 660 €/kem². Luku on hyvin lähellä vuosien 1985–2013 rakennusoikeuden myyntien keskiarvoa, joka oli vuoden 2013 hinnoin 630 €/kem² (ks. Peltola 2014, s. 365). Huomionarvoista toki on, että kaikki kaavoitetut tontit eivät ole kaupungin maata, suurin osa kuitenkin. Vuonna 2016 kaupunki teki maankäyttösopimuksia siten, että alueet kattoivat yhteensä 174 000 kem² rakennusoikeutta, kun uusia kaavoja valmistui 732 512 kem².

⁶⁰ Kaupunginvaltuuston kokouksessa 28.9.2011 jätetty aloite.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

voida tehdä: ”Tehtävä on kuitenkin erittäin haasteellinen, sillä kaupungilla on voimassa yli 8 000 maanvuokrasopimusta, joissa olevat tiedot eivät ole yhdenmukaisia eivätkä siten numeerisesti vertailukelpoisia. Luettelon tekeminen vaatisi, että tarvittavat tiedot olisivat helposti saatavissa, käsiteltävissä ja esitettävissä esimerkiksi tilastollisina lukuina. Näin ei kuitenkaan ole, sillä käytössä oleva maanvuokrajärjestelmä on luotu ensisijaisesti sopimussisältöjen hallintajärjestelmäksi, jota käytetään maanvuokrien laskutuksessa. Maanvuokrien vertailun tekee haasteelliseksi se, että niiden määräytymiseen vaikuttavat lukuisat tekijät, kuten vuokrausajankohta, tontin sijainti, käyttötarkoitus ja muut kaavamääräykset sekä maaperän laatu. Suoraviivaista vertailua vaikeuttaa myös yhteismitallisuuden puute, koska tontit ovat lähtökohtaisesti varsin yksilöllisiä. Lisäksi maan arvon kehitys on Helsingissä tunnetusti yleistä hintakehitystä nopeampaa, mikä on johtanut siihen, että vuokrien perusteena olevat laskennalliset hinnat jäävät jälkeen uusien sopimusten vastaavista hinnoista. Erityisesti aikatekijästä johtuen voi olla kyseenalaista, onko eri aikoina vuokrattujen tonttien vertailu ylipäätään mielekästä.”

Kaupunginhallitus kuitenkin totesi lopuksi, että vuonna 2012 kiinteistöviraston maanvuokrajärjestelmän ja tonttiosaston internetsivujen uudistamisen yhteydessä tullaan selvittämään mahdollisuudet aloitteessa esitetyn luettelon luomiselle sekä julkaisemiselle. Samalla on tarkoitus kehittää muun muassa järjestelmän raportointiominaisuuksia, jotka helpottanevat osaltaan aloitteessa esitetyn luettelon tuottamista ja ylläpitämistä.

Luetteloa ei kuitenkaan tuotettu, vaan asia nousi uudestaan esiin vuonna 2015, jolloin kaupunginvaltuuston käsiteltävänä oli 17.8.2015 vastaus toivomusponteen vuokratonttien vuokranmäärityisperusteiden julkaisemisesta avoimena datana. Hyväksyessään vuokrauserusteet asuntotonteille, joiden maanvuokrasopimukset päättyvät vuonna 2015, kaupunginvaltuusto hyväksyi 25.3.2015 toivomusponnen, jonka mukaan valtuusto edellyttää, että selvitetään mahdollisuudet julkaista kaupungin vuokratonttien vuokranmäärityisperusteet tonttikohtaisesti avoimena datana.

Kiinteistölautakunta antoi ponnen johdosta lausunnon, jonka mukaan maanvuokrasopimuskannan hallinnoinnissa käytettävän maanvuokrajärjestelmän tietokannassa olevien puutteiden vuoksi toivomusponnessa esitettyjä vuokrauserusteita ei ainakaan nykyisellään ole todennäköisesti mahdollista julkistaa. Sen sijaan esim. tonteilta perittävät vuosivuokrat ovat lähtökohtaisesti julkistettavissa, ellei yksityisyydensuojaa koskeva lainsäädäntö muodosta estettä. Kiinteistölautakunta lausuikin, että ”toivomusponnessa edellytetty selvitys pyritään saattamaan valmiiksi vielä vuoden 2015 aikana ja kaupungin vuokratontteja koskevat perustiedot julkaisemaan mahdollisimman nopeasti selvityksen valmistuttua.”

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kiinteistölautakunnan lausunnossa viitattiin toisaalta siihen, että kiinteistöviraston tonttiosastolla oli valmistelussa asuntotonttien vuokrausperusteiden määrittelyperiaatteiden uudistaminen, jonka keskeisenä tavoitteena on vuokraustoiminnan avoimuuden lisääminen. Lausunnon mukaan uudistuksen jälkeen tehtävien vuokrasopimusten osalta myös tonttien vuokrausperusteet voitaisiin julkaista paikkatietopalvelussa.

Vuokranmääritysperusteita ei ole vielä julkaistu avoimena datana. Vuoden 2016 alusta alkaen kaupungin sisäisen paikkatietopalvelun karttasovelluksessa (Vipunen) on ollut virkamieskäytössä tieto tonttien vuosivuokrasta. Tietojen julkaiseminen avoimena datana edellyttää kuitenkin vielä selvittämistä sen osalta, miten toukokuussa 2018 voimaan tuleva EU:n tietosuojauudistus vaikuttaa tietojen julkaisemiseen. Kaupunki on tulkinut, että yksityishenkilön omistaman kiinteistön kiinteistötunnus on henkilötieto, joten julkaistavat tiedot täytyy anonymisoida. Haastattelun mukaan tietojen julkistaminen johtaa helposti siihen, että eri tonttien vuokria aletaan vertaamaan toisiinsa, jolloin pelkkä tieto vuosivuokrasta ei riitä, vaan pitäisi tietää myös vuokrausperusteet. Vuokrasopimuksia on kuitenkin eri vuosikymmeninä tehty hyvin erilaisilla vuokrausperusteilla ja myös tonttien maasto, perustamisolot ja mikrosijainti vaikuttavat tontinvuokraan. Tietojen julkaisemisesta aiheutuu todennäköisesti paljon tiedusteluja, joihin vastaamiseksi on laadittava yhtenäiset tiedotusohjeet ja linjaus siitä, millä tarkkuudella vuokrausperustetietoja toimitetaan.⁶¹

Haastattelun perusteella tietojen avoimuuden haasteena on erityisesti se, että vuokrausperusteet ovat olleet eri aikoina niin erilaisia, että vuosivuokrien vertailu ei ole mielekäästä. Kaupunkiympäristön toimialalla on tiedostettu jo pitkään, että tontinvuokrausperusteet eivät ole riittävän läpinäkyviä, ja valmisteilla oleva uudistus pyrkii parantamaan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Vanhoja vuokrasopimuksia tarkistetaan sitä mukaa kuin niiden vuokra-ajat päättyvät.⁶²

2.4. Arviot tuen määrästä

Tämän arvioinnin yhtenä osakysymyksenä oli, kuinka suuria kaupungin saamatta jääneiden vuokratulojen arvioidaan olevan. Tuen tarkkaa määrää oli kuitenkin vaikeata arvioida, sillä vuokraperusteita on muutettu vuosien kuluessa eikä yksittäisissä päätöksissä välttämättä esitetä, mikä tontin markkinavuokra voisi alennetun hinnan sijaan olla. Lisäksi yksittäisten tonttien rakennettavuudessa ja mikrosijainnissa⁶³ voi olla merkittäviä eroja, joiden vuoksi samalla alueella sijaitsevien tonttien hinta voi poi-

⁶¹ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

⁶² Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

⁶³ Mikrosijainnilla tarkoitetaan tässä kiinteistöön ja sen lähiympäristöön liittyviä tekijöitä, kuten lähiympäristön palveluiden saavutettavuutta. Määritelmistä ks. Kiinteistötalouden ja kiinteistöjohtamisen keskeiset käsitteet. KTI Kiinteistötalouden instituutti. Ei vuosilukua.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

keta paljon. Kaupunki on pyrkinyt osoittamaan kussakin sijainnissa parhaat tontit vaaparahoitteiseen asumiseen, joten alennuksen määrä voi näyttää suuremmalta, jos yksittäisten tonttien ominaisuuksia ei huomioida.

Seuraavassa alennettujen tontinvuokrien määrää kuvataan kahdella tavalla. Ensimmäiseksi tuen määrää kuvataan *25 vuokrasopimuksen otoksen perusteella*: tarkoituksena oli saada kuva, kuinka suuri alennus oli otokseen valituissa kohteissa. Toiseksi tuen määrää kuvattiin *rekisteritietojen perusteella, kaupungin koko vuokra-kantaa koskien*. Tuen määrän arviointia varten aineiston tontit oli jaettu markkinahintaisiin ja tuettuihin ja tuen määrää arvioitiin kaavamaisesti kaupungin edellä esitettyjen tonttihintalinjausten perusteella.

Huomionarvoista on, että seuraavissa kuvauksissa tonttien markkinahintaa kuvaa kaupunginvaltuuston tonttien vuokraperusteista tekemä päätös. Valtuuston päätös siitä, millä hinnalla kaupunki on valmis vuokraamaan tontin, ei tietenkään vielä tarkoita, että joku todella vuokraisi tontin päätetyllä hinnalla, vaan kyseessä on kaupungin arvio tontin markkina-arvosta. Arvioitu markkinahinta voi siis olla korkeampi kuin kenenkään maksuhalukkuus tai toisaalta matalampi kuin mitä tontista tarjouskilpailussa maksettaisiin.

Viitteitä siitä, ovatko kaupungin arviot markkinahintaa korkeampia, saa kaupungin jatkuvassa tonttihaussa olevien tonttien määrästä. Jos kaupunginvaltuuston vuokrausperustepäätökset olisivat markkinahintaa korkeammat, pitäisi kaupungille jäädä huomattava varanto tontteja, joita ei olisi saatu luovutettua. Tällaista suurta varantoa ei kuitenkaan ole, vaan kaupungin niin sanotussa jatkuvassa tonttihaussa pitkään olleita tontteja on vain vähän verrattuna luovutusten kokonaismäärään⁶⁴. Näin ollen kaupungin arvioima tonttimaan hinta ei ainakaan pääsääntöisesti ole markkina-arvoa korkeampi.

Kiinteistölautakunnan selvityksessä vuodelta 2012 todetaankin, että ”yli kymmenen vuotta jatkunut tonttien hintojen nousu on jättänyt ARA:n hyväksymät tonttien enimmäishinnat yhä kauemmaksi markkinahinnoista. Vuodelle 2011 hyväksytyt hinnat ovat pääkaupunkiseudulla keskimäärin 50 prosenttia käyvillä markkinoilla maksetuista hinnoista. Helsingin kaupungin vuokrauksissa käyttämä hintataso alittaa useimmiten vielä tämänkin hintatason, joten sovellettu hintataso on kokonaisuudessaan erittäin maltillinen.”⁶⁵

Vuokra-alennusten arvo tontinvuokrasopimusten otoksessa

⁶⁴ Lista jatkuvassa tonttihaussa olevista tonteista. <https://www.hel.fi/kv/fi/ajankohtaiset-hankkeet/jatkuvassa-haussa-olevat-tontit>. Haettu 22.5.2017.

⁶⁵ Selvitys tontinvuokrausten käytännöistä. Kiinteistölautakunta 08.03.2012 § 144.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Otokseen sisältyi 25 vuokrasopimusta, joista kaupungin edustajana toiminut kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikkö oli päättänyt aikavälillä 11.10.2016–22.3.2017. Luettelo tarkastelluista vuokrasopimuksista on liitteenä 3. Vaikka otoksen perusteella tehtyjä havaintoja ei voi yleistää kaikkiin tontinvuokrasopimuksiin, otos antaa kuitenkin suuruusluokan siitä tuesta, joka sisältyy viime vuosina tehtyihin sopimuksiin. Otoksen hyötynä oli se, että viime vuosien vuokrasopimuksissa tai niiden valmisteluaineistoissa alennetut hinnat on useimmiten esitetty selvästi ja verrattu alennettua hintaa sääntelemättömän tontin hintaan.

Otoksen kuvailutietoja on taulukossa 3. Tontit sijaitsivat seitsemällä alueella: Suutarilassa, Pukinmäessä, Herttoniemessä, Laajasalossa, Kaarelassa, Oulunkylässä ja Jätkäsaarella. Otostonttien yhteenlaskettu rakennusoikeus oli 107 497 kerrosneliometriä, joka vastaa noin 40 prosenttia Helsingin kaupungin vuosittain luovuttamien tonttien rakennusoikeudesta ja noin 60 prosenttia kaupungin vuosittain vuokraamalla luovuttamien tonttien rakennusoikeudesta⁶⁶.

Taulukko 3 Otokseen kuuluneiden tonttien kuvailutietoja

Tonttien määrä otoksessa	25
Rakennusoikeus yhteensä	107 497 kem ²
Rakennusoikeus/tontti, keskimäärin	4 317 kem ²
Arvio asuntojen määrästä (jos asunto = 75 kem ²)	1 433
Asuntoja per tontti (jos asunto = 75 kem ²)	58

Otoksen 25 tontista kahdeksan oli sääntelemätöntä, neljätoista Asuntorahaston lainoittamia ja kolme Hitas-tuotantoa. Tonttien vuokraperusteet laskettiin päätöksissä, kuten edellä luvussa 2.2 on kuvattu: rakennusoikeuden yksikköhinta kerrottiin rakennusoikeudella, hintaindeksillä ja vuokratuottovaatimuksella (neljä prosenttia). Rakennusoikeuden yksikköhinnan määrittelyn perusteena oli kaupunginvaltuuston päätös markkinaperusteisista ja välimuodon yksikköhinnoista, joissa välimuodon hinta on 10–25 prosenttia halvempi⁶⁷. Jos rakentamiseen myönnettiin valtion korkotukemaa lainaa, tontin vuokrahintaa alennettiin 20 prosenttia korkotuen ajaksi. Näiden lisäksi joihinkin Jätkäsaaren ja Laajasalon tontteihin annettiin niin sanottuja alkuvuosialennuksia ympäristön keskeneräisyyden vuoksi⁶⁸.

⁶⁶ Vuosina 2013–16 Helsingin kaupunki luovutti tontteja asuntotuotantoon keskimäärin 270 132 kerrosneliometriä vuodessa. Vuokraamalla luovutettiin keskimäärin 65 % ja myymällä 35 %. (Lähde: Helsingin kaupungin tilinpäätökset ja Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman seurantaraportit ja tilinpäätökset vuosilta 2013–2016.)

⁶⁷ Kahdessa kaupunginvaltuuston päätöksessä ei ollut määritelty vuokraushintaa muulle kuin ns. välimuodon tuotannolle ja ARA:lle. Tässä arvioissa näiden kuuden tontin vapaarahoitteiseksi vuokraksi on määritelty välimuodon hinta + 10 %, joka on kaupungin ohjeen alaraja välimuodon ja vapaarahoitteisen tontin hintaerolle.

⁶⁸ Ns. alkuvuosialennusta myönnettiin Jätkäsaarella ja Laajasalossa alueen keskeneräisyyden vuoksi vuosien 2018 tai 2019 loppuun ja Laajasalon tonteille myös alennusta siltayhteyden valmistumiseen saakka. Nämä määräaikaiset alkuvuosialennukset koskevat yhtä lailla säädeltyä ja sääntelemätöntä tuotantoa eikä

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Otoksessa seitsemäntoista tontin (68 prosenttia) vuokra määriteltiin 11–26 prosenttia sääntelemättömän tuotannon hintaa halvemmaksi. Näistä seitsemästätoista neljätoista sai myös niin sanotun ARA-alennuksen: tontin vuokraa alennettiin 20 prosenttia siltä ajalta, jona asuintalojen rakentamiseen myönnettyä valtion asuntolainaa on maksamatta tai jona valtio maksaa asuntojen rakentamiseen myönnetyn lainan perusteella korkotukea. Hitas-tonteilla alennettu hinta on voimassa niin kauan kuin Hitas-sääntelyä käytetään. Sääntelyn loppuessa tontin vuokra korotetaan samalle tasolle kuin vuokraushetkellä vallinneen käytännön mukainen, sääntelemättömän tontin vertailuvuokra on.

Otokseen kuuluvien tonttien arvoja ja vuokria kuvataan taulukossa 4. Kaupungin tekemien arvioiden perusteella tonttien markkina-arvo olisi noin 71 miljoonaa euroa. Tonteille päätetyn vuokran, joka on siis neljä prosenttia tontin laskennallisesta arvosta, perusteella tonttien arvo oli kuitenkin vain noin 52 miljoonaa euroa. Arvioitu markkinahinta olisi siis ollut 36 prosenttia korkeampi. Vastaavasti määritellyn laskennallisen arvon mukainen tonttivuokra oli 2,1 miljoonaa euroa, kun markkina-arvoon perustuva vuokra olisi ollut 2,8 miljoonaa euroa. Jos alennettu tontinvuokra välittyisi suoraan asuntojen vuokraan, alennuksen vaikutus olisi noin 53 euroa kuukaudessa 60 huoneistoneliömetrin (noin 75 kerrosneliömetrin) asuntoa kohden.

Taulukko 4 Otokseen kuuluneiden tonttien arvo- ja vuokratietoja

Kaupungin arvio tonttien markkina-arvosta ⁶⁹	71 283 700 €
Tontin vuokraperuste HITAS- ja ARA-alennusten jälkeen	52 532 800 €
Vuosivuokra (4 %) markkina-arvon perusteella	2 851 300 €
Vuosivuokra (4 %) HITAS- ja ARA-alennusten jälkeen	2 101 300 €
Tuki alennettujen vuokrien muodossa/vuosi, yhteensä	750 000 €
Tuki vuodessa/kem ² (vain tuetut tontit ⁷⁰)	8,4 €
Tuki kuukaudessa/60 m ² asunto (vain tuetut tontit) ⁷¹	53 €

Alennuksen määrä kerrosneliometriä kohden oli suurin kahdella Laajasalon ja yhdellä Jätkäsaaren tontilla, joissa markkinavuokra olisi ollut 50–57 prosenttia päätettyä kalliimpi. Vapaaarahoitteisen tuotannon rakennusoikeuden yksikköhinnaksi oli määriteltä Laajasalossa 42 €/kem² ja Jätkäsaareissa 44 €/kem², mutta tonttien vuokrausperusteena oli 28 €/kem².⁷² Suurimmat alennukset olivat Oulunkylän, Jätkäsaaren ja Laajasalon tonteilla. Oulunkylässä arvio alennuksesta oli 78 408 euroa vuodessa,

alennuksia ole huomioitu seuraavassa taulukossa, jossa tarkastellaan vain välimuodon asumiseen ja ARA-asumiseen tarkoitettuja tontinvuokrien alennuksia.

⁶⁹ Rakennusoikeus * rakennusoikeuden yksikköhinta * hintaindeksi.

⁷⁰ Otoksen 25 tontista tuettuja oli 17, ei-tuettuja 8. Keskiarvo on laskettu vain 17 tuetun tontin osalta.

⁷¹ Olettaen, että 75 kerrosneliometriä = 60 asuinneliometriä.

⁷² Jätkäsaaren tontti 20810/2 ja Laajasalon tontit 49271/6 ja 49183/5.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Jätkäsaarella ja Laajasalossa noin 74 000 euroa vuodessa⁷³. Kuudenkymmenen neliömetrin asuntoa kohti alennuksen määrä olisi 65–77 euroa kuukaudessa.⁷⁴

Alennettujen tontinvuokrien määrä koko asuntokannassa

Seuraavassa kuvataan vuokratuen suuruusluokkaa kiinteistöviraston maanvuokrajärjestelmän tietoihin perustuen.⁷⁵ Kuvailutietoja maanvuokratuloista esitetään taulukossa 5. Vuonna 2016 kaupungin ulkoiset maanvuokrat asuntotonteista olivat 123 miljoonaa euroa. Tästä 84 miljoonaa (68 prosenttia) saatiin säänneltyjen ja 39 miljoonaa (32 prosenttia) sääntelemättömien asuintalojen tonttinvuokrista. Säännellyn asumisen tonttinvuokratuloista enemmistö, 47 miljoonaa euroa saatiin ARA-kohteilta ja loput 37 miljoonaa euroa välimuodon kohteilta, joita olivat muun muassa Hitas- ja asumisoikeusasunnot. Kerrosala näillä säännellyillä tonteilla oli yhteensä 6,9 miljoonaa kerrosneliometriä, joka on 24 prosenttia koko kaupungin asuinrakennusten kerrosalasta.⁷⁶

Taulukko 5 Helsingin kaupungin vuoden 2016 maanvuokratulot asuntotonteista suhteessa kerrosneliömäärään

	Milj. euroa	Milj. kem ²	euroa/kem ²
Säännellyt tontit, josta	84	6,9	12,2
-ARA	47	4,6	10,2
-välimuoto	37	2,3	16,1
Sääntelemättömät tontit	39	4,1	9,5

Taulukko 5 kuvaa koko kantaa, jossa ovat mukana eri aikoina vuokratut asuntotontit. Asuntotontti voi olla kerrostalo, rivitalo, erillistalo tai omakotitalo. Eri hallintamuotojen keskihinta ei koko kannassa noudata viime vuosien vuokrausperusteita. Koko kannassa sääntelemättömien tonttien keskihinnaksi tulee vain 9,5 euroa/kem², joka on alhaisempi kuin säännellyllä ARA-tuotannolla (10,2). Eriyksen korkea keskihinta on välimuodon tonteilla (16,1). Tätä selittää osaltaan se, että kun Hitas-järjestelmä luo-

⁷³ Tontit 28131/4, 20810/2 ja 49183/5. Tonttien rakennusoikeus oli 6 000–7 567 kem². Oulunkylän tontin vuokrausperustepäätöksessä (Kvsto 4.11.2015 § 282) ei – poikkeuksellisesti – esitetty hintaperustetta sääntelemättömälle tuotannolla, vaan ainoastaan Hitakselle. Tässä laskelmassa on oletettu varovasti, että markkina-arvo olisi 10 % HITAS-hintaa kalliimpi. Kaupungin linjauksen mukaan ero on 10–30 % ja otoksessa se oli muilla tonteilla 11–26 %.

⁷⁴ Laskelmassa on oletettu, että yksi kerrosneliometri vastaa noin 0,8 asuinneliometriä; 60 neliömetrin asunto vastaa siis noin 75 kerrosneliometriä.

⁷⁵ Alla esitetyt tiedot perustuvat toimialalla tehtyyn koosteeseen, johon sisältyy joitakin epätarkkuuksia ja epävarmuuksia. Arvioinnin tarkoituksena on maanvuokrien ja vuokratukien suuruusluokan hahmottamiseen tiedot ovat kuitenkin riittävän tarkkoja.

⁷⁶ Helsingin kaupungin asuinrakennusten kerrosala oli 28 670 701 kem². Ks. Helsingin seudun aluesarjat: Rakennukset käyttötarkoituksen ja valmistusvuoden mukaan 31.12.2002-. [Http://www.aluesarjat.fi](http://www.aluesarjat.fi). Haettu 19.6.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tiin 1970-luvun lopulla, noin 1990-luvun puoleen väliin asti käytännössä kaikki omistusasumiseen luovutetut tontit olivat Hitas-tontteja, ja hintojen nousu oli kovaa erityisesti 1980-luvun lopulla. Suoraan sääntelemättömään tuotantoon kaupunki alkoi luovuttaa tontteja vasta 1990-luvulla. Vanhempi, 1950-1970-lukujen asuntokanta puolestaan oli vanhan Arava-järjestelmän piirissä.⁷⁷

Tea Lönnroth on tarkastellut samalla postinumeroalueella sijaitsevia tontteja havaiten, että ARA-asuntotuotantoon vuokratut tontit olivat keskimäärin kymmenen prosenttia edullisempia kuin vastaavanlaiset vapaarahoitteiset tontit. Hitas-tuotantoon vuokratut tontit eivät sen sijaan poikenneet vapaarahoitteisten tonttien vuokrasta.⁷⁸ Tulokseen vaikuttaa edellä kuvattu eri aikakausien vertailukelpoisuuden ongelma. Lönnrothin aineisto kattoi koko vuokrakannan. Tuloksia olisi mahdollista tarkentaa esimerkiksi tarkastelemalla vain 2000-luvulla tehtyjä vuokrauspäätöksiä, jolloin vuokrauserusteissa eri aikoina vallinneet erilaiset käytännöt tai asuntopolitiikan muutokset eivät vaikeuttaisi tulosten tulkintaa.

Todellisia vuokriin kohdistuvien alennuksien suuruuksia on mahdotonta tietää. Tämä johtuu siitä, että tietoa tonttien markkinavuokrasta ei ole, ja siten myös vapaarahoitteiseen tuotantoon luovutettujen tonttien vuokrat voivat olla alle sen, mitä markkinoilla oltaisiin niistä valmiita maksamaan. Lönnrothin mukaan olisi kuitenkin tärkeää koettaa selvittää vuokratukien suuruudet, koska vain sillä tavoin voidaan suhteuttaa ne hyödyt, jotka nykyisen maanvuokrausjärjestelmän ajatellaan tuottavan luovutettaessa maata esimerkiksi ARA-asuntotuotantoon. Hän kiinnittää huomiota myös vuokratuen jakautumisen oikeudenmukaisuuteen, koska vuokrissa on mahdollisesti markkinahinnoista poikkeavaa vaihtelua esimerkiksi sijainnin ja rahoitus- ja hallintamuodon suhteen, jolloin vuokrien hyöty jakautuu hyvin epätasaisesti. Lisäksi ne kotitaloudet, jotka eivät asu kaupungin vuokraamalla maalla, eivät hyödy mahdollisesti alhaisista vuokrasta lainkaan.⁷⁹

Epävarmuudet tiedostaen arvioinnissa pyrittiin tekemään suuruusluokka-arvio vuokratuen määrästä. Nykykäytännön mukaan⁸⁰ Hitas-tontit pyritään vuokraamaan keskimäärin 20 prosenttia sääntelemättömän tuotannon vuokraa edullisemmin ja ARA-tontit 33 prosenttia edullisemmin. *Taulukossa 6 on esitetty arvioitu hintaero markkinaehtoisiin tontteihin siinä tapauksessa, että edellä mainittu hintasuhde olisi kaikissa nykyisissä vuokratonteissa sama.* Tällaisessa tapauksessa kaupungin antama tuki alennetun vuokran muodossa olisi yhteensä noin 31 miljoonaa euroa vuodessa, ARA-tonteilla 23,7 ja välimuodon tonteilla 7,4 miljoonaa euroa.

⁷⁷ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018.

⁷⁸ Lönnroth 2017.

⁷⁹ Lönnroth 2017.

⁸⁰ Ks. esimerkiksi: Vuokrauserusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Muistio. Kiinteistövirasto 20.5.2016. Sivü 2.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 6 Arvio kaupungin antamasta tuesta ARA- ja välimuodon tonteille

	Vuokratulot nyt, milj. €	Vuokra arvioidusta markkinahinnasta, %	Ero markkinavuokraan, milj. €
Kaikki asuntotontit	123		
ARA-tontit	47	67 %	24
Välimuodon tontit	37	80 %	7
Yhteensä	84	-	31

Yhteenvedo alennettujen tontinvuokrien määrästä

Edellä on arvioitu alennettujen tontinvuokrien muodossa annetun tuen määrää kahdella perusteella: 25 vuokrauspäätöksen otoksesta sekä koko vuokratuon perusteella. Näiden kahden lähteen perusteella kaupunki antaa alennetuilla tontinvuokrilla vuosittain tukea 31–44 miljoonaa euroa vuodessa.

Otokseen kuuluneissa 25 vuokrauspäätöksessä kaupungin saama vuokra oli 2,1 miljoonaa euroa, kun markkinahinnaksi arvioitiin 2,8 miljoonaa euroa eli 36 prosenttia suurempi. Jos samaa suhdetta käyttää kaupungin kaikkien asuntotonttien vuokratuon, *kaupungin antama vuokra-alennus tontinvuokrasta olisi noin 44 miljoonaa euroa vuodessa.*⁸¹

Kaupungin ympäristön ylläpitämisen maanvuokrajärjestelmän tietojen perusteella kaupungin saamat maanvuokratulot sääntelyn piirissä olleilta asuintalontiteilta olivat 84 miljoonaa euroa. Jos kaikki nämä sääntelyn tuotannon tontit olisi vuokrattu nykyisen käytännön mukaisin ARA- ja välimuodon tuotannon alennuksin, *kaupungin antama tuki alennettujen vuokran muodossa olisi noin 31 miljoonaa euroa vuodessa.*

Kaupunginkanslian muodostaman tilaston perusteella Helsingin asutuskannasta noin kuudesosa, noin 59 500 asuntoa, sijaitsee rakennuksissa, joiden hallintamuoto on välimuoto tai ARA-vuokratulo ja jotka olivat aineiston muodostushetkellä alle 30 vuotta vanhoja⁸². Näistä 90,6 prosenttia eli noin 53 900 asuntoa sijaitsee kaupungin

⁸¹ Kaupungin asuinrakennuksilta saama maanvuokra vuonna 2016 oli 123 miljoonaa euroa. Tästä 36 prosenttia on 44 miljoonaa.

⁸² Kaupunginkanslia on koostunut asuinrakennusten hallintamuodoista taulukon, jota käytetään mm. AM-ohjelman seurannassa. Taulukon mukaan kaupungissa on 339 860 asuntoa, joista ARA-vuokra-asuntoja oli 20 %, välimuodon asuntoja 8 % ja loput 71 % sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja. Tiedostosta ei ollut mahdollista erottaa suoraan niiden välimuodon ja ARA-vuokra-asuntojen määriä, joita koskevat käyttö- ja luovutusrajoitteet ja joille Helsingin kaupunki antaa tämän vuoksi alennusta tontinvuokrasta. Tätä arviointia varten aineistosta poimittiin alle 30 vuotta vanhat ARA- ja välimuodon rakennukset ja oletettiin karkeasti, että nämä yhtiöt sijaitsevat kaupungin vuokratontilla ja saavat yhä tontinvuokrasta alennusta. Tarkoituksena oli siis saada yleispiirteinen kuva alennettua tontinvuokraa saavien asuntojen määrästä.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maalla.⁸³ Jos 31–44 miljoonan euron tuki jaettaisiin tasan näihin asuntoihin, *tuki per asunto olisi 575–816 euroa vuodessa, eli 48–68 euroa kuukaudessa.*

2.5. Tutkimustieto tuen vaikutuksista

Tässä alaluvussa kuvataan lyhyesti tutkimustuloksia asumisen tukemisesta. Huomionarvoista on, että esitellyt tutkimukset eivät käsittele suoraan tontinvuokria, vaan tukemista yleisemmin. Tarkoituksena on tuoda esiin, minkälaisia tutkimustuloksia aiheesta on, ja pohtia, voidaanko tulosten perusteella päätellä jotain myös alennetun tontinvuokran vaikutuksista. Ennen tutkimustulosten esittelyä kuvataan kuitenkin lyhyesti asuntomarkkinoiden perusilmiöitä.

Asuntomarkkinat ja asumisen tuet⁸⁴

Asuntomarkkinat muodostuvat yksittäisten kotitalouksien asumista koskevista valinnoista sekä yritysten päätöksistä asuntojen rakentamisesta ja omistamisesta. Asuntojen hinta määräytyy markkinoilla sen mukaan, kuinka paljon asuntoja ollaan halukkaita ostamaan ja kuinka paljon asuntoja on tarjolla.

Asuntojen kokonaistarjonta tietyllä hetkellä tarkoittaa asuntokantaa, jota kotitaloudet käyttävät. Asuntokantaa muuttavat vanhat, poistuvat asunnot ja uustuotanto. Asuntotuotantoon vaikuttavat erityisesti tuotantokustannus, reaalin korkotaso ja asuntojen hinta.⁸⁵ Hintojen nousu nostaa asuntotuotantoa. Reaalinen korkotaso vaikuttaa tarjontaan sekä asuntohintojen muutoksen että rakentamiskustannusten kautta.

Asuntojen kysyntään vaikuttavia tekijöitä ovat erityisesti tulotaso, asuntojen vuokrat, omistusasumisen käyttökustannukset ja väestön määrä ja rakenne- sekä muut taloudelliset tekijät. Korkeampi tulotaso johtaa yleensä asumiskulutuksen kasvuun siten, että lisääntyneestä tulosta 20–60 prosenttia käytetään asumiseen.⁸⁶ Väestön määrän kasvu lisää asuntokysyntää suunnilleen vastaavalla määrällä. Reaalikorkojen nousu laskee asuntojen reaalihintoja ja päinvastoin.

Pitkällä aikavälillä asuntohintojen ja tuotantokustannusten pitäisi olla samalla tasolla, mutta lyhyellä aikavälillä näissä voi olla suurikin ero, joka johtuu erityisesti asuntojen uustuotannon hitaudesta. Koska asuntojen uustuotanto on hidasta eli tarjonta on lyhyellä aikavälillä hyvin joustamatonta, kysyntää lisäävät tekijät kuten väestön kasvu

⁸³ Kaupunginkanslian suunnitteluinsinöörin sähköposti 12.2.2018.

⁸⁴ Tämän väliotsikon alla oleva teksti perustuu teokseen Laakso & Loikkanen (2004): Kaupunkitaloustiede, luku 20. Asuntomarkkinat makronäkökulmasta sekä luku 22. Voiko asuntomarkkinoita ohjata? – asuntopoliitikka.

⁸⁵ Emt. s. 279.

⁸⁶ Emt. s. 274: "... tyypilliset asumiskulutuksen tulojoustot ovat suuruusluokkaa 0,2–0,6 sekä Suomessa että kansainvälisesti."

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tai tulotason nousu nostavat lyhyellä aikavälillä asuntojen hintoja ja vuokria. Pitemmällä aikavälillä tarjonta lisääntyy, kun hintojen nousu lisää uustuotannon kannattavuutta. Tuotannon hitauden vuoksi sopeutuminen voi kuitenkin kestää esimerkiksi 5–10 vuotta, jona aikana asumisen hinta on korkeampi kuin pitkän aikavälin tasapainohinta.

Asumista voidaan tukea eri tavoin. Tuet voidaan jakaa kysyntä- ja tarjontatukiin sekä näihin liittyviin muihin toimiin,⁸⁷ joita ovat esimerkiksi verotus ja sääntely.

Kysyntätuilla tarkoitetaan tukia, jotka kohdistetaan suoraan kuluttajalle ja joiden tarkoituksena on alentaa asumisen hintaa ja näin parantaa asumisen tasoa⁸⁸. Hintatuella alennetaan asumisen hintaa asukkaalle, tulotuella taas lisätään asukkaan tuloja, vaikka tuki ei kohdistu erityisesti asumiseen. Näistä hintatuki on tehokkaampi silloin, jos ensisijainen tavoite on lisätä asumispalvelujen kulutusta. Tulotuki puolestaan alentaa paremmin asumiskulujen osuutta henkilön tuloista. Kysyntätukia ovat vuokra-asunnoille erityisesti yleinen asumistuki sekä eläkeläisten asumistuki, omistusasujille taas asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus ja asuntosäästöpalkkiot. Kysyntätukien etuna on, että ne eivät ole tarjontatukien tavoin kiinni tietyssä sijainnissa (rakennuksessa), vaan tuki siirtyy kotitalouksien mukana: asumistuki voi jatkua riippumatta siitä, mihin muuttaa ja asuuko esimerkiksi vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa vai ARA-asunnossa. Kysyntätuen tehokkuus riippuu kuitenkin siitä, miten hyvin asumisen tarjonta reagoi lisääntyneeseen asumisen kysyntään. Jos tarjonta ei lisäännä kysynnän myötä, tuki siirtyy asuntojen hintoihin ja vuokriin, jolloin tuki on tehotonta. Tarjonnan muuttumattomuus voi johtua esimerkiksi siitä, että kunta ei tarjoa tonttimaata rakentamiseen tai siitä, että rakennusala on monopolistisessa tilanteessa, jossa asuntojen tarjontaa rajoitetaan.

Asumisen tarjonnan tuet ovat ainakin kolmentyyppisiä.⁸⁹ Tarjontaa voidaan tukea yleisesti, jolloin pyrkimyksenä on lisätä asuntojen kokonaismäärää. Tämä on perusteltua, jos asuntomarkkinat eivät tuota (jollain mittarilla arvioituna) riittävää määrää asuntoja ilman tukea. Tarjontatuki voi olla myös kohdennettu, jolloin pyritään lisäämään tietyn ryhmän, esimerkiksi opiskelijoiden tai keski- ja pienituloisten, asuntojen tarjontaa. Tarjontaa voidaan tukea myös suhdanteiden tasapainottamiseksi: tällöin tarjontatuella pyritään esimerkiksi elvyttämään taloutta ja ylläpitämään työllisyyttä taantumassa. Tarjontatuen muotoja ovat muun muassa lainojen korkotuki, tuotantoon myönnettävät avustukset ja luotoille annettava takuut. Tarjontatuen vaikutus on, että asuntotuotannon määrä kasvaa verrattuna tilanteeseen, että tuotantoa ei tuetaisi. Jos tukea myönnetään yleisesti, rakennetaan lisää niitä asuntoja, jotka ovat ra-

⁸⁷ Seuraavien kysyntä- ja tarjontatukia käsittelevien kappaleiden lähteenä on käytetty teosta Laakso & Loikkanen (2004), s. 291–294.

⁸⁸ Tämän kappaleen lähde: emt. s. 291–2.

⁸⁹ Tämän kappaleen lähteenä emt. s. 292–293.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kentäjille kannattavimpia. Jos tuki kohdistuu vain tietylle ryhmälle, tälle ryhmälle tarkoitettujen asuntojen määrä kasvaa, mutta syrjäyttää samalla muuta asuntotuotantoa. Muun tuotannon syrjäyttäminen johtuu ensinnäkin siitä, että tuettu tuotanto muuttuu edullisemmaksi suhteessa markkinaehtoiseen, ja toiseksi siitä, että tuetut asunnot muuttuvat suhteellisesti edullisemmaksi kuin tukemattomat.

Vuokrasääntely on yksi julkisen sektorin keino, jolla asumisen hintaan pyritään vaikuttamaan.⁹⁰ Vuokrasääntelyllä määrätään koko vuokratasosta tai vuokrankorotuksista. Esimerkiksi ARA-rahoitteisissa taloissa vuokrataso määräytyy pääosin rakennuksen omakustannushinnan mukaan eli vuokra perustuu rakennus-, hoito- ja ylläpitokustannuksiin. Suomessa vuokrasääntelyä harjoitettiin sodan jälkeen 1990-luvun alkuun asti. Sääntelyllä vuokrat pidettiin markkinaehtoisia vuokria alemmalla tasolla siten, että ”vuonna 1988 vuokrataso oli reaalisesti alle 60 prosenttia vuoden 1962 tasosta”.⁹¹ Vuokratason mataluus ja asuntojen hintojen muutos johtivat siihen, että vuosina 1960–1990 vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä väheni kolmanneksella (170 000 asunnolla) ja osuus asuntokannasta tippui 40 prosentista 15 prosenttiin. Vuokrasääntelyllä onnistuttiin siis pitämään kyseessä olevissa asunnoissa asuvien vuokrat matalina suhteessa reaalityulojen ja asuntojen hintojen nousuun. Tämä kuitenkin nosti säänneltyjen vuokra-asuntojen kysyntää ja samalla vähensi muiden, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrää. Yhdessä nämä vaikeuttivat asuntomarkkinoille tulevien tai asuntoa vaihtavien tilannetta. Matalalla pidetyt vuokrat siis syrjäyttivät markkinaehtoista vuokra-asuntotarjontaa ja kiristivät näiden markkinatilannetta.

Vuokrasääntelyn vaikutuksia taloustieteen näkökulmasta käsiteltiin myös Helsingin tietokeskuksen antamassa lausunnossa vuonna 2016.⁹² Lausunnossa vuokrasääntelyn vaikutukset kuvattiin samansuuntaisina kuin edellä mainitussa Laakson ja Loikasen tutkimuksessa. Lausunnon mukaan tutkimustiedon valossa sääntelyllä olisi seuraavia pitkän aikavälin vaikutuksia: (1) Vuokra-asuntojen hinnat muodostuvat alemmaksi kuin markkinahinnat, mikä johtaa ylikysyntään, pitkiin jonoihin ja mahdollisesti jonkinlaisiin laittomiin markkinoihin. (2) Vuokra-asuntokannan arvo laskee, minkä vuoksi asumiskäytössä olevia vuokrakohteita pyritään siirtämään muuhun käyttöön tai myymään niitä, jolloin vuokra-asuntojen tarjonta pienenee, mikä pahentaa ylikysynnän ongelmia. (3) Vuokra-asuntokannan kunto heikkenee, koska mahdollisuutta siirtää kunnossapitokustannuksia vuokralaisille heikennetään. (4) Uusien vuokrakohteiden tuotto-odotus laskee, minkä vuoksi uusia vuokrakohteita saatetaan rakentaa vähemmän, mikä vahvistaa edelleen ylikysyntää. (5) Vuokra-asuntojen al-

⁹⁰ Emt. s. 294–295.

⁹¹ Emt. s 294.

⁹² Tietokeskus (25.10.2016): Helsingin tietokeskuksen lausunto kaupunginhallitukselle vasemmistoliiton valtuustoryhmän ryhmäaloitteesta ”Asumisen kustannusten nousu on pysäytettävä”. Erikoistutkija Oskari Harjunen, Tietokeskus. Aloite käsiteltiin valtuustossa 15.2.2017 § 100.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lokaatio ei toimi tehokkaasti, kun asuntoihin valikoituneet asukkaat jäävät säänneltyyn asuntoon, vaikka asuntotarve muuttuisi, koska uusi sopimus olisi kalliimpi kuin vanha. (6) Vuokrasääntely vaikuttaa tulonjakoon, mutta tämä on keinona tehoton tulojen tasaamiseen. Suomessa vuokrasääntely siirsi merkittävästi tuloja vuokranantajilta vuokralaiskotitalouksille, mutta vuokranantajien tappiot sääntelystä olivat suuremmat kuin vuokralaisten kokemat hyödyt liikakysynnän luomien kulutusrakenteen vinoumien takia.

Tutkimusten tuloksia asumisen tuista

Seuraavassa kuvataan eräitä viimeaikaisia, kotimaisia tutkimuksia asumisen tuista.

Matti Virén tutki vuonna 2011 asumistuen kohtaantoa kotimaisella paneeliaineistolla.⁹³ Aineisto sisälsi 50 000 kotitaloutta, jotka saivat asumistukea vuosina 2000–2008. Virénin arvio oli, että osa asumistuesta siirtyy vuokriin: varovainen arvio siirtymästä oli kolmannes, mutta hän piti mahdollisena jopa 50 prosentin siirtymää. Samalla asumistuki vaikutti lisänneen asuntojen kysyntää enemmän kuin asumistuen välitön tulovaikutus olisi tehnyt, mikä oli Virénin mukaan linjassa järjestelmän tavoitteiden kanssa. Virén toteaa, että tulokset ovat linjassa muihin tutkimuksiin, jotka myös ovat päätyneet verraten huomattaviin vuokravaikutuksiin. Hänen mukaansa, jos vaikutukset todellakin ovat näin suuria, asumisen subventiojärjestelmää tulisi arvioida uudestaan.

Asumistuen vaikutusta vuokraan tutkivat myös Eerola ja Lyytikäinen⁹⁴. Tutkimuksessa selvitettiin, miten asumistukijärjestelmässä vuoteen 2015 asti olleet neliövuokranormien niin sanotut portaat⁹⁵ vaikuttavat vuokriin. Tutkimuksen aineistona olivat Kelan rekisterit kaikista asumistuen saajista vuosilta 2008–2013. Tutkimuksen mukaan asumistuen saajien maksamissa vuokrissa ei ole havaittavissa samanlaisia portaita kuin neliövuokranormissa. Tämä tarkoittaa, että asumistuen muutos tukiportaan kohdalla ei siis näy vuokrassa, jolloin asumistuen erot eivät heijastu vuokriin, vaan esimerkiksi tietyille ryhmille maksettava avokätisempi tuki kohdentuu tuensaajille eikä vuokranantajille. Tämä tulos on siis erilainen kuin edellä mainittu Virénin tutkimustulos. Toisaalta tutkijat korostavat, että tutkimuksen perusteella ei voi päätellä sitä, nostaako asumistukijärjestelmä kokonaisuudessaan yleistä vuokratasoa.

⁹³ Virén, Matti (2011): Siirtyykö asumistuki vuokriin? Suomen Pankin keskustelualoitteita 11/2011. Suomen Pankki.

⁹⁴ Eerola, Essi & Lyytikäinen, Teemu (2017): Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers 88.

⁹⁵ Vuoteen 2015 asti yleinen asumistuki riippui portaittain asunnon pinta-alasta. Tämä johtui asumistuen neliövuokranormista, jonka yli menevästä vuokrasta ei maksettu asumistukea. Esimerkiksi 30-neliöisen asunnon neliövuokranormi oli korkeampi kuin 31-neliöisen asunnon. <https://www.rakennuslehti.fi/2017/05/vatt-asumistuki-vaikuttaa-vuokriin-oletettua-vahemman/>.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Eerola ja Saarimaa⁹⁶ tutkivat ARA-asuntojen vuokratasoa Helsingissä vertaamalla vuokrien tasoa Helsingin kaupungin omistamien ARA-vuokra-asuntojen, yleishyödyllisten toimijoiden omistamien ARA-vuokra-asuntojen ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen välillä. Tutkimuksella pyrittiin saamaan esiin se tuki, joka ARA-asuntojen vuokriin sisältyy verrattuna markkinaehtoihin vuokra-asuntoihin. Analyysissä käytettiin ekonometrisiä malleja, joilla asuntojen ominaisuuksien eroja tasattiin ja näin pystyttiin havaitsemaan vuokrien ero ominaisuuksiltaan samanlaisissa, mutta omistajiltaan erilaisissa asunnoissa.

Tutkimuksen mukaan kaupungin omistamat ARA-asunnot olivat ominaisuuksien taasaamisen jälkeen keskimäärin selvästi halvimpia: hintaero kaupungin omistamien ja vapaarahoitteisten asuntojen välillä oli 6,08 €/m²/kk ja kaupungin ja yleishyödyllisten toimijoiden välillä 3,86 €/m²/kk. Kaupungin omistamassa vuokra-asunnossa vuokratuki oli siis 50 neliömetrin asunnossa keskimäärin 300 euroa kuukaudessa. Tuki vaihteli kuitenkin huomattavasti asunnon koosta ja sijainnista riippuen; suurinta tuki oli pienissä ja lähellä keskustaa sijaitsevilla asunnoissa. Yleishyödyllisten toimijoiden ARA-asunnoissa vuokrataso oli keskimäärin 1,22 €/m²/kk halvempi kuin vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Tutkijoiden mukaan tuen erot kaupungin ja yleishyödyllisten toimijoiden välillä voivat liittyä omakustannusvuokran erilaiseen määräytymiseen: yleishyödylliset toimijat saattavat lisätä omakustannusvuokraan suuremman tuoton kohteen sidotulle omalle pääomalle ja toisaalta kaupungin omistaman tontin vuokra voi olla huomattavasti alhaisempi kuin markkinavuokra. Toinen syy voi olla vuokrien tasausjärjestelmä: valtakunnallisesti toimivat yleishyödylliset yhteisöt saattavat tasata vuokria yli kuntarajojen, jolloin helsinkiläisten asujien vuokrat voivat nousta.

Laakso ja Loikkanen⁹⁷ käsittelevät artikkelissaan Helsingin seudun maankäyttöä, kiinteistömarkkinoita ja rahoitusta. Artikkelissa esitellään Helsingin seudun asunto- ja toimitilamarkkinoiden kehitystä 2000-luvulla ja analysoidaan syitä asuntotuotannon vähäisyyteen ja pääkaupunkiseudun asumisen hintojen nousuun. Lisäksi käsitellään kuntien toimintaa – kaavoitusta ja maapolitiikkaa – maankäytön ohjaajana sekä asumisen perusinfrastruktuurin rahoitusmalleja. Asumisen tukien osalta tekijät esittävät johtopäätöksissään seuraavaa: ”Erityisesti Helsingissä kaupungin soveltamat maanvuokrat ovat voimakkaasti subventoituja parhaimmissa sijainneissa, kun niitä käytetään asumisen tukimuotona.” ”Vuokrien subventointi tapahtuisi koko vuokra-asunto-

⁹⁶ Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2013): Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskus.

⁹⁷ Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki (2013): Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 109 vsk – 4/2013, s. 490–511. Päätelmät ovat osin samoja kuin teoksessa Loikkanen, Heikki (2013): Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. VATT Valmisteluraportit 17/2013. Erityisesti luku 8 Johtopäätökset.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kannassa läpinäkyvästi asukkaiden ominaisuuksien perusteella määräytyvän asumistuen eikä kiinteistön maanvuokran säätelyn perusteella. Tällöin tukea saavat eivät kasautuisi samoihin kiinteistöihin, mikä vaikuttaa alueelliseen segregatioon eli eriytymiseen. Kunnat saisivat menetettyjen (säänneltyjen) maanvuokratulojen sijasta maapohjan arvoon perustuvaa kiinteistöveroä.” Kaupunkiympäristön toimialan haastattelussa huomautettiin, että kiinteistövero on uusien vuokratonttien vuosivuokraa selvästi alhaisempi.⁹⁸

Eerola ja Saarimaa tutkivat vuonna 2015 sitä, kuinka paljon vuokra-asumista tuetaan ja kenelle tuetun vuokra-asumisen tuet kohdentuvat.⁹⁹ Tutkimuksessa verrattiin Helsingin kaupungin ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen eroja. Tutkimuksen mukaan alempien vuokrien muodossa annettu vuokratuki oli Helsingissä yhteensä 151 miljoonaa euroa ja keskimäärin 4 450 euroa kotitaloutta kohti.¹⁰⁰ Vuokratuki laski selvästi keskustasta poispäin siirryttäessä. Vuokratuki oli lähes yhtä suuri kuin asumistuki, jota maksettiin vuodessa 166 miljoonaa euroa, keskimäärin 3 830 euroa tuensaajaa kohti.¹⁰¹ Tuet kohdentuivat eri tavoin, sillä asumistuki kohdentui vuokratukea huomattavasti voimakkaammin pienituloisiin. Kahdelle alimmalle tulodesiilille myönnettiin 66 prosenttia asumistuesta, mutta vain 34 prosenttia vuokratuesta. Lisäksi vuokratuesta 22 prosenttia kohdentui tulojakauman ylempään puoliskoon.¹⁰² Tutkimuksessa selvitettiin myös asumisen laatua vuokra-asumisen eri muodoissa. Tuloksena oli, että kaupungin vuokra-asunnoissa asuvien ympäristö ja rakennukset ovat laadultaan heikommät kuin samassa tuloryhmässä olevien, yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvien.¹⁰³ Tämän tuloksen perusteella tarjontatuettu vuokra-asuminen ei takaa pienituloisten asumisen laatua asumistukea paremmin. Tutkijat huomauttavat, että tulosten perusteella ei voida päätellä, mitä asuntomarkkinoilla tapahtuisi, jos järjestelmää muutettaisiin kokonaisuudessaan: tuetun vuokra-asumisen määrä on niin suuri, että järjestelmän muutos muuttaisi asuntomarkkinoiden tasapainohintaa.

Kaupunkiympäristön toimialan haastattelussa tuotiin esiin se näkemys, että tontinvuokriin kohdistuvan subvention etuna asukkaalle on se, että tuki ei muodosta hänelle kannustinloukkua toisin kuin henkilökohtaisesti maksettava asumistuki voisi muodostaa. Tutkimuskirjallisuudessa yhtenä maanvuokrien subventoinnin ongelmana pidetään sitä, että tuettu vuokra-asuminen on keskittynyt alueellisesti. Haastattelun mukaan on ongelmallista segregatioon ehkäisemisen näkökulmasta, että

⁹⁸ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

⁹⁹ Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2015): Who Benefits from Public Housing? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers 68.

¹⁰⁰ Tuettuja kotitalouksia olisi siis noin 34 000.

¹⁰¹ Emt. s. 3.

¹⁰² Emt. s. 4.

¹⁰³ Emt. s. 24–25.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ARA:n sääntely ei mahdollista esimerkiksi sellaisia yhdistelmiä, joissa taloyhtiön rapuista yksi olisi tuotettu säänneltynä asuntotuotantona ja loput sääntelemättömänä.¹⁰⁴

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, miten tarkoituksenmukaisesti kaupungin alennettujen tonttivuokrien kautta antama tuki esitetään kaupungin talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Arvioinnin perusteella tietoja tuesta ei lainkaan esitetä talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Talousarviossa tai tilinpäätöksessä tukea ei voida sellaisenaan esittää, koska kyse ei ole määrärahasta. AM-ohjelma puolestaan käsittelee maa- ja asuntopolitiikan tavoitteita, mutta ei lainkaan siihen liittyviä kaupungin tuloja ja menoja. Maa- ja asuntopolitiikan tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi kuitenkin arviointia sekä siitä, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet, että siitä, minkälaisilla panoksilla toteutuminen on saavutettu. Tämän vuoksi olisi hyvä esittää tieto myös alennetuista tontinvuokrista.

Myöskään maanmyynnin periaatteissa vuosille 2014–2018 ei käsitelty alennettujen tontinvuokrien muodossa annettavaa tukea. Kaupunkistrategiassa mainitun maapoliittisen tarkastelun yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista esittää maapoliittikan menot ja tulot, mukaan lukien alennettujen tontinvuokrien muodossa annettava tuki. Tämä toteuttaisi avoimuuden periaatetta, jota tontinvuokraperusteiden uudistuksellakin tavoitellaan.

Tontinvuokrasubventio on mahdollista esittää myös talousarvion perusteluissa ja tilinpäätöksessä informatiivisena asiana. Poliittisille päätöksentekijöille tarjottavan tiedon riittävyys turvaisi kuitenkin paremmin se, että subventiota koskevat tiedot esitetään asumiseen ja maapoliittiseen päätöksentekoon liittyvissä asiakirjoissa.

Yleisemmän tason asiakirjojen ohella tarkasteltiin tuen taloudellisten vaikutusten esittämistä uusien tai uusittujen tontinvuokrasopimusten ehdoissa. Tarkastelluissa vuokrauspäätösasiakirjoissa esitettiin selvästi se, että vuokrahinnat ovat erilaiset eri hallintamuodoille. Asiakirjoista selviää myös melko hyvin se, minkälainen vaikutus eri tontinvuokrilla arvioidaan olevan asukkaiden vuokriin. Sen sijaan päätöksistä ei selviä lainkaan se, miten paljon tukea alennettujen vuokran muodossa kaupungin arvioidaan antavan asuntoyhtiölle vuositasolla tai koko tukiaikana, esimerkiksi 30 vuoden aikana.

Alennettujen vuokrien taloudellista vaikutusta ei siis esitetä kokonaisuutena missään. Tuen määrän arviointi on hyvin epävarmaa, mutta erilaisia oletuksia käyttämällä tuen suuruusluokaksi arvioitiin tässä arvioinnissa noin 30–40 miljoonaa euroa vuodessa.

¹⁰⁴ Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Valtuutetut ovat viime vuosina esittäneet toiveita vuokranmäärityisperusteiden julkaisemisesta avoimena datana ja ylipäättään käytettyjen perusteiden avaamisesta, koska valtuutetut eivät pysty arvioimaan maan vuokrien kohdistumisen oikeudenmukaisuutta tai johdonmukaisuutta. Kaupunkiympäristön toimialalla on valmisteltu asuntotonttien vuokrausperusteiden määrittelyperiaatteiden uudistamista. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä, mikä on tämän arvioinnin perusteella tarpeellista.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

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

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari, puhelin 310 365 42 ja johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili, puhelin 310 365 45.

Jari J. Ritari

Minna Tiili

Jakelu Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Haastattelut:

Suunnitteluinsinöörin haastattelu kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolla 7.6.2017

Tonttipäällikön ja kehittämispäällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 20.2.2018

Sähköposti- ja puhelintiedustelut

Kaupunginkanslian suunnitteluinsinöörin sähköposti 12.2.2018

Kuntaliiton kehittämispäällikkö, puhelinkeskustelu 12.5.2017

Kaupunkiympäristön toimiala, Maankäyttö ja kaupunkirakenne, Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit/tontit/asuntotontit, tiimipäällikkö, sähköposti 15.6.2017 ja puhelinkeskustelu 17.1.2018.

Kaupunkiympäristön toimiala, Maankäyttö ja kaupunkirakenne, Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit/tontit/maanhankinta, kehittämispäällikkö, sähköposti 15.6.2017 ja 2.3.2018.

Muut lähteet:

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Kvsto 22.6.2016, § 189

Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2013): Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2015): Who Benefits from Public Housing? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers 68

Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2014, 2015 ja 2016

Kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980 tonttien vuosivuokrista (asia 18)

Kaupunginhallitus 25.1.2016 § 63 vuokra-avustusten myöntämisestä.

Kaupunginhallitus 16.6.2014 § 714. Maanmyynnin edistämisen periaatteet vuosille 2014–2018 sekä katsaus maanmyyntitilanteeseen ja -näkyymiin

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman 2015 seuranta ja tilinpäätös. Kiinteistölautakunta 10.3.2016 § 111

Kiinteistöviraston toimintasuunnitelman 2016 seuranta ja tilinpäätös. Kiinteistölautakunta 9.3.2017 § 102

Kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikön pöytäkirjat 11.10.2016–22.3.2017

Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2012. Kvsto 12.9.2012

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki (2013): Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2013

Laakso & Loikkanen (2004): Kaupunkitaloustiede

Lönnroth, Tea. Kaupungin asuntotonttien vuokraus Helsingissä. Miten saavutettavuus vaikuttaa hintoihin? Kvartti.fi nro 4/2017 verkkolehti 15.12.2017

Virén, Matti (2011): Siirrykö asumistuki vuokriin? Suomen Pankin keskustelualoitteita 11/2011. Suomen Pankki

Vuokrauserusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Muistio. Kiinteistövirasto 20.5.2016

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Alennettujen tonttivuokrien taloudelliset vaikutukset		
Suunnitelman laatija Lassi Perkinen ja Jari J. Ritari		Pvm 10.5.2017
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika Toukokuu 2017	Valmistumisaika Tammikuu 2017	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Jari J. Ritari, Minna Tiili
Arviointiaiheen tausta		
<p>Helsingin maapolitiikka perustuu siihen, että kaupunki hankkii ns. raakamaata ja kehittää tätä maata kaavallisesti, jonka jälkeen maan voi joko myydä tai vuokrata tontteina. Koska kaupunki omistaa suurimman osan maapinta-alastaan, kaupungin toiminta tonttien luovuttamiseksi on keskeinen asuntotuotannon väline.</p> <p>Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 sisälsi useita asumiseen ja tontinluovutukseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteina esitettiin muun muassa, että ”asuntotuotannolla vastataan kasvavan Helsingin tarpeisiin” ja että ”erilaisille kotitalouksille on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja”. Tontinluovutukseen liittyvinä strategiaohjelman toimenpiteinä esitettiin, että ”tontinluovutuksessa pyritään kovan rahan asuntotuotannon osalta markkinaehtoisuuteen” ja että ”tonttien ja rakennusten myyntitavoitteita nostetaan velkaantumisen hillitsemiseksi”.</p> <p>Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan asumisen ja maankäytön ohjaamisessa noudatetaan voimassa olevan AM-ohjelman linjauksia. AM-ohjelman 2016¹⁰⁵ yhtenä tavoitteena on uusien asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma siten, että asunnoista 25 % on ARA-vuokra-asuntoja, 30 % ns. välimuodon asuntoja ja 45 % sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja. Hallintamuodoista ARA- ja välimuodon asuntojen tontit kaupunki pääosin vuokraa, sääntelemättömien asuntojen tontit kaupunki joko myy tai vuokraa.</p> <p>Kaupunginvaltuuston linjauksen mukaan asuntotonttien vuokra on 4 % tontin laskennallisesta arvosta¹⁰⁶. Laskennallinen arvo on kolmiportainen: Alin arvo on tarkoitettu valtion (ARA:n) tukemalle tuotannolle ja arvon määrittelyn perustana käytetään ARA:n päättämiä</p>		

¹⁰⁵ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Kvsto 22.6.2016, § 189.

¹⁰⁶ Kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980 (asia 18): asuntotontin vuosivuokra on 4 % ja muiden tonttien 5 % tontin laskennallisesta hinnasta, joka määräytyy tontin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tonttihintoja. Toinen laskennallinen arvo on tarkoitettu Hitas- ja muulle välimuodon tuotannolle, ja sen arvo on 25 % ARA-tontteja korkeampi. Korkein laskennallinen arvo on sääntelemättömälle tuotannolle, jonka arvo on lähtökohtaisesti 10–30 % korkeampi kuin alueen Hitas-hintataso.

Koska kaupunki vuokraa tontteja ARA- ja välimuodon asumiseen markkinavuokraa alemmalla hinnalla, kaupunki tukee näiden asuntojen asukkaita. Tuesta esitetään tietoja niissä asiakirjoissa, joissa esitetään yksittäisen alueen vuokrausperusteet kaupunginvaltuustolle päätettäväksi¹⁰⁷, mutta ei talousarviossa ja kirjanpidossa, sillä kyse on saamatta jääneestä tulosta.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arviointi ei käsittele kaupungin asuntopoliittikan tuloksellisuutta, vaan keskittyy kaupungin tuen määrän esittämiseen. Arviointi on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusarviointi, jossa kohteena on poliittiselle päätöksentekijälle annettavan tiedon laatu ja riittävyys.

Arvioinnissa kuvataan myös, minkälaista tietoa kaupungin alennettujen tontinvuokrahintojen vaikutuksista asumiseen on tuotettu ja mitä vaikutuksista tämän perusteella tiedetään.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi keskittyy hallinnon toimintaan poliittiselle päätöksentekijälle esitettävän tiedon laajana. Kyse on kunnan omasta toiminnasta.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Ei ole.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Pääasiana on selvittää, *miten tarkoituksenmukaisesti kaupungin alennettujen tonttivuokrien kautta antama tuki esitetään kaupungin talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa*. Arvioinnissa kuvataan myös, mitä alennettujen vuokrien vaikutuksista asumisen tasoon ja hintaan tiedetään.

Kysymykset ovat:

- 1) Onko alennettujen tontinvuokrahintojen taloudelliset vaikutukset kaupungille esitetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupunginvaltuustolle asuntopoliittisissa ja kaupunkitaloutta koskevilla esittelyasiakirjoissa?
- 2) Ovatko tuen taloudelliset vaikutukset esitetty tarkoituksenmukaisella tavalla uusien tai uusittujen tontinvuokrasopimusten ehdoissa?
- 3) Kuinka suuria kaupungin saamatta jääneiden vuokratulojen arvioidaan olevan?
- 4) Mitä alennettujen vuokrien vaikutuksista asumisen tasoon ja hintaan tiedetään?

¹⁰⁷ Esimerkiksi Kvsto 15.6.2016 § 181 ja 22.6.2016 § 197.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin tärkeimmät aineistot ovat valtuustotason suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat: kaupungin talousarvio ja tilinpäätös, Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma) ja sen seurantaraportit sekä tonttien vuokraperusteista tehdyt kaupunginvaltuuston päätökset ja näiden valmisteluaineistot. Aineistoina ovat myös aiheesta tehdyt tutkimukset sekä haastattelut kaupunginkansliassa ja kiinteistövirastossa.

Rajaukset

Arviointi ei kohdistu alennettujen tontinvuokrien kautta annettavan tuen tuloksellisuuteen, vaan tuen esittämiseen. Arvioinnissa voidaan kuitenkin selvittää myös, mitä tuen onnistumisesta tiedetään tutkimusten perusteella.

Liite 2 Verotukien esittäminen valtiontalouden asiakirjoissa

Verotuki tarkoittaa poikkeamista normaalista verojärjestelmästä siten, että tietyn kohderyhmän verotus on normaalia alemmalla. Veronsaajalle verotuki tarkoittaa luopumista verotulosta tai sen osasta. Verotukia ovat muun muassa verovähennykset, verovapaudet, alennetut verokannat tai veronmaksua lykkäävät säännöt. Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) selvityksen mukaan vuonna 2016 verotukia oli Suomessa noin 190 kappaletta ja niiden kokonaismäärä oli arviolta 25 miljardia euroa. Kolmasosalle verotuista ei pystytty esittämään euromääräistä arviota ja osalle voitiin esittää vain suuruusluokka-arvio.¹⁰⁸ Esimerkkejä verotuista ovat yleishyödyllisten yhteisöjen verovapaus, ateriaedun osittainen verovapaus, lapsilisien verovapaus, yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus, ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu arvonlisäverokanta, dieselpolttoaineen normia alempi verokanta ja maatalouden energiaveron palautus.

Verotuki on siis saamatta jäänyt tulo, jonka jättämä aukko pitää korvata joko korottamalla toisia tuloja tai vähentämällä menoja. Verotuen suuruutta ei voida arvioida tarkasti, sillä tuet vaikuttavat hintoihin ja käyttäytymiseen. Jos verotuki poistetaan, verotulot eivät välttämättä lisäänty vastaavalla määrällä. Tästä syystä verotukea ei voi esittää valtion talousarviossa menoa vastaavana määrärahana.¹⁰⁹ Talousarvioesityksissä ja/tai valtion taloudenhoidon seuranta-asiakirjoissa on kuitenkin jo pitkään raportoitu verotuista.

¹⁰⁸ Verotuet 2015–2017e. VATT 15.9.2016. <http://vatt.fi/verotuet-ja-niita-koskevat-arviot>. Haettu 8.6.2017.

¹⁰⁹ Tästäkin on tosin poikkeuksia. Esimerkiksi ”vuoden 2007 talousarviossa muutettiin energiaverotukien budjetointia siten, että aiemmin nettobudjetoidut verotuet budjetoidaan määrärahana.” Valtion tilinpäätöskertomus 2006, osat I ja II, sivu 32.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rauhasen¹¹⁰ mukaan verotukien raportointi alkoi 1990-luvun lopulla siten, että selvitys verotuista julkaistiin aluksi valtion talousarvion liitteenä.¹¹¹ Vuonna 2000 selvitys siirrettiin Hallituksen kertomukseen valtiovarainhoidosta ja tilasta ja vuodesta 2005 lähtien tuolloin ensimmäistä kertaa annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen.¹¹² Tuolloista tilannetta arvioinut Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2007 annetussa tarkastuksessa, että verotukien käsittely ei ollut asianmukaista suhteessa niiden taloudelliseen merkitykseen, ja että käsittelyn määrä ja laatu olivat 2000-luvun alusta heikentyneet.¹¹³ Heikkeneminen liittyi edellä mainittuun muutokseen, jossa verotukiselvitys siirrettiin valtion talousarvion liitteestä ensin tilakertomukseen ja sitten tilinpäätöskertomukseen. Samalla raportoivien tietojen määrä väheni siten, että kun esimerkiksi vuoden 2000 talousarvioesityksen liitteessä verotuista raportoitiin 18 sivua, vuonna 2006 verotuista raportoitiin enää yhdellä sivulla.

Raportointia verotuista valtion talousarvioesityksessä ja tilinpäätöksessä on sittemmin jälleen lisätty. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön perusteella eduskunta edellytti vuonna 2010 hallitukselta, ”että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavoin valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnettyt määrärahat.”¹¹⁴ Valtiovarainministeriö oli jo ennen tätä, vuonna 2008 aloittanut uuden verotukien kartoitushankkeen, jonka tuloksena VATT kartoitti kaikki verolainsäädännön verotuet.¹¹⁵ Nykyisin valtion talousarvioesityksissä esitetäänkin verotuista lyhyt selvitys niin sanotuissa yleisperusteluissa ja tuloarvioiden vero-osaston pääluokkaperusteluissa. Lisäksi merkittävimmät verotuet kuvataan kunkin verotuloarviomomentin selvitysosassa. Esimerkiksi vuonna 2012 yhteisöveroa koskevan momentin (11.01.02) selvitysosassa¹¹⁶ kerrottiin:

”Elinkeinoverotukseen sisältyy useita verotukia. Näistä merkittävimpiä ovat irtaimen käyttöomaisuuden poistojärjestelmään sisältyvä verotuki, vajaat 600 milj. euroa, varauksista aiheutuvat verotuet, noin 130 milj. euroa, sekä käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaus, runsaat 500 milj. euroa. Edellä esitetyt verotukien määrät ovat suuruusluokka-arvioita. Lisäksi käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaudesta aiheutuvan verotuen määrä voi vaihdella suurestikin vuosittain riippuen osakekauppojen määrästä.”

¹¹⁰ Rauhanen, Timo (2017): Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Julkaisut 71.

¹¹¹ Ks. esimerkiksi Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2000 (HE 40/1999), Liite n:o 2 verojärjestelmän kautta annettava tuki. (yhteensä 16 sivua)

¹¹² Ks. esimerkiksi Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006, osat I ja II, luku 2. Valtiontalouden tila → 2.1 Verotulot ja niiden analyysi → Verojärjestelmän kautta annettava tuki (s.18).

¹¹³ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen, s. 7. Tarkastuskertomus 141/2007. www.vtv.fi.

¹¹⁴ Eduskunnan kirjelmä 30/2010 vp — K 20/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009 sekä Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2010 vp — K 20/2010 vp.

¹¹⁵ Kröger, Outi ja Rauhanen, Timo (toim.) (2010): Verotuet Suomessa 2009. VATT Valmisteluraportit 5. Samassa yhteydessä tehtiin myös vertailu eri maissa sovellettavista verotukien raportointikäytännöistä: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2009): Verotukien kansainvälinen vertailu. Julkaisematon raportti 7.5.2009.

¹¹⁶ Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2012. HE 59/2011 vp. S. 41, lisäksi s. Y33 ja 36

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Raportointi verotuista lisääntyi myös valtion tilinpäätöskertomuksessa. Esimerkiksi vuoden 2012 kertomuksessa verotukia käsiteltiin omana alalukunaan neljällä sivulla siten, että kuvauksessa esitettiin merkittävimmät verotuet, verotuet verolajeittain, tärkeimmät muutokset verotuissa ja niiden laskennassa sekä arviot kahden verotuen vaikuttavuudesta¹¹⁷. Melko lailla samoin verotuista raportoitiin myös uusimmassa, vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksessa: yhteensä kolmella sivulla kerrotaan verotukien määrästä, määrästä verolajeittain ja muutaman verotuen vaikuttavuudesta VATT:n tutkimuksiin perustuen.

Valtion talousarvioesityksen ja hallituksen vuosikertomuksen lisäksi valtiovarainministeriö ja VATT ovat julkaisseet verotukia koskevaa tietoa muissa julkaisuissa. Valtiovarainministeriön kokoamissa niin sanotuissa menokartoituksissa¹¹⁸ vuosilta 2015 ja 2016 verotuet käsitellään omana lukunaan siten, että tekstissä esitetään yli 50 miljoonan euron veromenetyksen aiheuttavat verotuet.¹¹⁹ Menokartoitusten mukaan niissä ”on nähty perustelluksi tarkastella verotukia rinnakkain varsinaisten menojen kanssa, sillä monilta osin julkisessa taloudessa samaa edunsaajaryhmää tai toimintaa voidaan tukea joko erilaisilla etuuksilla (siirtomenolla) tai verotuella.”

Vuonna 2016 valtiovarainministeriö ja VATT julkaisivat myös päivitetyn koosteen verotukien määrästä ja laajuudesta.¹²⁰ Kooste on toiminut pohjana muun muassa talousarvioesityksissä verotukien esittämisessä. Sekä valtiovarainministeriö että VATT jakavat edellä mainitun koosteen verkkosivuillaan: VATT:n verkkosivuilla on oma alueensa verotuille otsikolla ”Verotuet ja niitä koskevat arviot”, valtiovarainministeriö puolestaan esittää verotukiarvion otsikon Verotusjärjestelmä alla.

¹¹⁷ Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 1: Hallituksen vaikuttavuusselvitys, s. 35–38.

¹¹⁸ Menokartoituksessa kuvataan julkisin varoin tuotettujen palvelujen, toimintojen ja etuuksien määrää ja tietoja toiminnan vaikuttavuudesta tutkimusten ja selvitysten näkökulmasta. Menokartoitus 2015. Valtiovarainministeriö. Verkojulkaisu. <http://vm.fi/julkaisu?pubid=5302>. Haettu 8.6.2017. Menokartoitus 2016. Valtiovarainministeriö. Verkojulkaisu. <http://vm.fi/julkaisu?pubid=12401>. Haettu 8.6.2017.

¹¹⁹ Muut 11 lukua ovat varsinaisia politiikkalukuja, kuten (1) Varhaiskasvatus, koulutus ja tutkimus, (2) Liikunta, kulttuuri, nuorisotyö, (3) Kuntien ja yleishyödyllisen toiminnan tukeminen, (4) Terveystieteiden tutkimus.

¹²⁰ Verotuet 2015-2017e. 15.09.2016. <http://vatt.fi/verotuet-ja-niita-koskevat-arviot>. Haettu 8.6.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 13.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikön päättämät 25 vuokrasopimusta ajalla 11.10.2016–22.3.2017. Otos on tehty 10.5.2017 valiten 25 viimeisintä tontinvuokrapäätöstä asumistarkoituksiin (ei muutospäätökset).

Päätöspykälä ja -päivä	Alue	Kvsto päätös, johon viranhaltijan päätös perustuu	Tuotanto
59 § 22.3.2017	Suutarila	25.5.2016 § 140	Hintakontrolloitu omistusasuminen
58 § 22.3.2017	Suutarila	25.5.2016 § 140	Hintakontrolloitu omistusasuminen
57 § 22.3.2017	Kaarela	23.9.2015 § 222	Hintakontrolloitu omistusasuminen
41 § 02.03.2017	Pukinmäki	12.10.2016 § 266	Korkotuettu vuokra-asunto
40 § 02.03.2017	Pukinmäki	12.10.2016 § 266	Asumisoikeus
34 § 1.3.2017	Laajasalo	29.5.2013 § 211	Korkotuettu vuokra-asunto
24 § 14.2.2017	Herttoniemi	16.11.2016 § 292	Vapaa
22 § 9.2.2017	Laajasalo	12.2.2014 § 37	Korkotuettu vuokra-asunto
14 § 24.1.2014	Jätkäsaari	26.2.2014 § 50	Hitas II -omistusasunto
13 § 24.1.2017	Laajasalo	22.6.2016 § 197	Erityisasumiseen
11 § 19.1.2017	Suutarila	25.5.2016 § 140	Asumisoikeus
269 § 21.12.2016	Kaarela	20.1.2016 § 16	Asumisoikeus
268 § 21.12.2016	Kaarela	20.1.2016 § 16	Korkotuettu vuokra-asunto
267 § 20.12.2016	Oulunkylä	4.11.2015 § 282	Korkotuettu asumisoikeus
262 § 19.12.2016	Oulunkylä	4.11.2015 § 282	Korkotuettu vuokra-asunto
261 § 19.12.2016	Oulunkylä	4.11.2015 § 282	Erityisasunto (korkotuettu vuokra-asunto)
258 § 14.12.2016	Kaarela	20.1.2016 § 16	Korkotuettu vuokra-asunto
209 § 21.10.2016	Kaarela	25.9.2013 § 298	Vapaa
208 § 21.10.2016	Kaarela	25.9.2013 § 298	Vapaa
207 § 21.10.2016	Kaarela	25.9.2013 § 298	Vapaa
203 § 18.10.2016	Kaarela	23.9.2015 § 222	Hintakontrolloitu omistusasuminen
200 § 14.10.2016	Jätkäsaari	26.2.2014 § 50	Korkotuettu vuokra-asunto
197 § 11.10.2016	Laajasalo	22.6.2016 § 197	Hitas
193 § 05.10.2016	Laajasalo	12.2.2014 § 37	Hitas
190 § 30.9.2016	Laajasalo	22.6.2016 § 197	Korkotuettu vuokra-asunto