

Tontinluovutuksen taloudelliset vaikutukset

2018

johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Jäske ja kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari

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	4
2. Havainnot	4
2.1. Maapolitiikka ja tontinluovutus	4
2.1.1. Maapolitiikka	4
2.1.2. Tonttien varaus- ja luovutuskäytännöt Helsingissä	5
2.1.3. Uudet tontinluovutuksen linjaukset	10
2.2. Tonttien hinnoittelu	11
2.2.1. Maanvuokran määräytyminen	11
2.2.2. Myyntihinnan määräytyminen	13
2.2.3. Hinnoittelun läpinäkyvyys ja epävarmuudet	15
2.2.4. Myynnin ja vuokraamisen vertailua	16
2.3. Tutkimustietoa ja näkemyksiä tontinluovutuksesta ja hinnoittelusta	17
2.3.1. Tontin arvon lähtökohdat	17
2.3.2. Asuntomarkkinoiden toiminta ja tilanne Helsingissä	19
2.3.3. Tarjouskilpailut	21
2.3.4. Asiantuntijoiden näkemyksiä	23
2.3.5. Yhteenveto Aalto-yliopiston tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden näkemyksistä	25
2.4. Kilpailua tonteista rajoittavat tekijät	25
2.5. Tarkastellut tontin myynnit	26
2.5.1. Arabian kauppakeskus	26
2.5.2. Jätkäsaaren tornihotelli ja kongressikeskus	27
3. Johtopäätökset	32
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	33
Lähteet	33
Liitteet	35

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnissa selvitettiin Helsingin kaupungin maapolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Erityisesti arvioitiin kaupungin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovuttamien tonttien hinnoittelun läpinäkyvyyttä sekä sitä, onko se kaupungin taloudellisten etujen mukaista.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet. Maapoliittisen tarkastelun tavoitteena on kaupungin maapoliittisen kehikon määrittely ja kaupungin tontinluovutusta sekä muita maapoliittisia toimenpiteitä koskevien tavoitteiden ja keskeisten linjausten määrittely. Määritettävät maapoliittiset linjaukset ovat selkeitä ja joustavia ja ne toteuttavat kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita. Kaupunkistrategiasta johdettavia, maapoliittisiin linjauksiin vaikuttavia teemoja ovat muun muassa:

- Kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella
- Maankäytön ja liikenneinvestointien suunnitteleminen aina yhdessä
- Kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteryys.

Asumisen ja siihen liittyvän Kotikaupunkina Helsinki - maankäytön toteutusohjelmassa vuodelta 2016 todetaan:

”Suurin osa tonteista varataan säännöllisesti järjestettävään yleiseen asuntotonttihaakuun perustuen. Yleisellä hakukierroksella varataan tontteja hakemusten perusteella etupäässä säännellyn asuntotuotannon hankkeille, mutta tavallisesti samassa yhteydessä varataan lähinnä sääntelemättömään tuotantoon osoitettuja tontteja ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyjä sekä hinta- ja laatukilpailuja varten.

Tontinluovutuksen laatu- ja hintakilpailuissa käytetään vakioituja kilpailuohjelmamalleja, jolloin jokaista kilpailuohjelmaa ei tarvitse hyväksyttää erikseen. Projektialueilla aloituskortteleissa järjestetään laatukilpailu tai aloitustonteille tehdään suoravaraus, jossa velvoitetaan arkkitehtuurikilpailun järjestämiseen. Laatukilpailujen tuloksia tulee hyödyntää nykyistä laajemmin.

Sääntelemättömiä asuntoja toteutetaan sekä omistus- että vuokra-asuntoina. Tontit luovutetaan käypään arvoon myymällä. Vuokra-asuntotontteja voidaan luovuttaa myös vuokraamalla siten, että ne sisältävät osto-option”.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, onko kaupungin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovuttamien tonttien hinnoittelu läpinäkyvää ja kaupungin taloudellisen edun mukaista.

Pääkysymys jakautuu seuraaviin osakysymyksiin:

1. Ovatko kaupunkiympäristön toimialan esittämät hinnoittelun perusteet läpinäkyviä ja vastaavatko ne markkinatilannetta?
2. Ovatko kaupunkiympäristön toimialan käyttämät hinnoittelumenetelmät optimaalisia kaupungin taloudellisen edun kannalta?
3. Onko olemassa tekijöitä, jotka rajoittavat tonttien ostajien määrää, ja siten mahdollisesti rajoittavat kilpailua?

Arviointikriteerit ensimmäiselle osakysymykselle ovat: hinnoittelu on avointa, ymmärrettävää ja perusteet kuten hinta ja diskonttokorko vastaavat markkinatilannetta. Toisen osakysymyksen arviointikriteerinä on, vastaako hinnoittelumenetelmien käytäntö tutkimustietoa parhaista hinnoittelumenetelmistä. Kolmannen osakysymyksen arviointikriteerinä on, onko tontinvaraus- ja luovutuskäytännöissä menettelyjä, jotka rajaavat tonttien ostajien määrää.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineistona on käytetty kaupungin organisaatiossa tehtyjä päätöksiä, haastatteluja kaupunkiympäristön toimialalla, sähköpostitiedusteluja kaupunkiympäristön toimialalle ja ulkopuolisille asiantuntijoille, Aalto-yliopiston tutkijoiden kirjallisuuskatsausta sekä kaupunkiympäristön toimittamaa tontinluovutuksiin liittyvää materiaalia.

2. HAVAINNOT

2.1. Maapolitiikka ja tontinluovutus

2.1.1. Maapolitiikka

Maapolitiikka koostuu toimenpiteistä, jotka liittyvät maanhankintaan ja luovutukseen. Keskeisenä tavoitteena on edellytysten luominen kaupungin kehittymiselle sekä strategisten tavoitteiden toteuttaminen. Maapolitiikan keinot ovat sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellisia keinoja ovat esimerkiksi vapaaehtoinen maanhankinta kaupoin ja tontinluovutus. Julkisoikeudellisia keinoja ovat esimerkiksi lunastus ja etuosto-oikeus. Julkioikeudellisia keinoja käytetään hyvin vähän Helsingin maapolitiikassa.¹

Helsingin maapolitiikan erityispiirteitä ovat muun muassa erittäin laaja maaomaisuus ja maanvuokrasopimuskanta sekä Helsinkiin kohdistuva kasvupaine. Onnistuneella

¹ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maapolitiikalla on iso merkitys kaupungin yhdyskuntarakenteen kehitykselle, strategisten linjausten toteuttamiselle sekä kaupungin taloudelle. Maapolitiikan onnistumiselle on tärkeää ennustettavuus ja pitkäjänteisyys.²

Helsingissä maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelu kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö ja kaupunkirakenne -palvelukokonaisuudessa vastaa maapolitiikan toteuttamiseen ja kaupungin maaomaisuuden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä sekä tontinluovutuksista.³

2.1.2. Tonttien varaus- ja luovutuskäytännöt Helsingissä

Tontinluovutus tarkoittaa tässä kaupungin omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista asuinrakennusten rakentamista varten. Luovutusmenettelyssä on pääsääntöisesti kolme vaihetta: Ensimmäisessä vaiheessa kaupunki varaa yritykselle tontin tämän rakennushankkeen suunnittelua varten. Varaus tarkoittaa, että kaupunki sitoutuu olemaan luovuttamatta tonttia muulle taholle. Toisessa vaiheessa yritys vuokraa tontin lyhytaikaisesti rakennusluvan hakemista varten. Kolmannessa vaiheessa yritys joko ostaa tontin kaupungilta tai vuokraa sen pitkäaikaisesti, minkä jälkeen varsinainen rakennushanke voidaan aloittaa. Tontin varauksesta sen luovutukseen kestää normaalisti 2–3 vuotta ja luovutuksen jälkeen rakentaminen alkaa rakennuttajasta riippuen tyypillisesti muutaman kuukauden kuluttua.⁴

Ennen tonttien luovutusta tontit siis varataan. Kaupungilla on useita eri menettelyitä, joilla varauksen voi tehdä.

Noin kerran vuodessa järjestetään niin sanottu *yleinen asuntotonttihaku*. Tällöin kaupunki julistaa haettavaksi useita tontteja. Haku on tarkoitettu pääsääntöisesti ammatillisille rakennuttajille ja rakentajille. Kaupunki käsittelee hakemukset ja valitsee ne, jotka ovat jättäneet parhaat hakemukset, jatkoneuvotteluihin.⁵

Osa tonteista varataan *laatu- tai hintakilpailulla* luovutettavaksi. Laatukilpailussa arvioidaan hakijoiden suunnitelmien laatua ja esitetään varausta laadultaan parhaalle suunnitelmalle. Hintakilpailuissa varausta esitetään korkeimman hinnan tarjonneelle. Hintakilpailulla luovutettavat tontit sijoittuvat usein keskeisille kantakaupungin alueille. Laatukilpailujen tarkoitus on edistää asuntorakentamisen kaupunkikuvaa ja asuntoratkaisujen laatua, hintakilpailujen tavoitteena on puolestaan saada paras mahdollinen myyntihinta.⁶

Tonttien suuresta määrästä johtuen osa asuntotonteista varataan rakennuttajien ja rakentajien aloitteesta toimittamien varaushakemusten ja neuvottelujen perusteella *suoravarauksin*.⁷

² Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

³ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

⁴ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

⁵ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

⁶ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

⁷ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Näiden menettelyjen lisäksi muita tontinvarausmenettelyjä ovat niin sanottu *ilmoittautumismenettely* sekä *jatkuvan tonttihaun* menettely. Ilmoittautumismenettelyt ovat yleisiä varauskierroksia suppeampia ja näitä täydentäviä. Ilmoittautumismenettelyä voidaan käyttää esimerkiksi vain tietyn tyyppisten tonttien varaamiseen tai vain tietyille ryhmälle kohdistettuna, esimerkiksi ryhmärakennuttajille. Ilmoittautumismenettelyssä tontinvaraajien valintakriteerit voidaan määritellä tarkemmin etukäteen. Muilta osin ilmoittautumismenettelyssä noudatetaan soveltuvin osin suoravarausten mukaista prosessia. *Jatkuvassa tonttihaussa* voidaan hakea tontteja, jotka ovat jo aiemmin sisältyneet yleiseen tontinvarauskierrokseen, mutta joille ei ole löytynyt varaajaa. Jatkuvan tonttihaun tontit ovat nähtävillä internetsivuilla ja kaikkien toteuttamisesta kiinnostuneiden haettavana.⁸

Tontteja varataan myös kaupungin omaan tuotantoon kaupunkiympäristön toimialan *asuntotuotanto-palvelulle*. Näitä tontteja ei laiteta yleiseen tonttihakuun.⁹

Yritystontit varataan pääsääntöisesti elinkeinopoliittisin perustein jatkuvan tonttihaun kautta ja suoravarauksin. Yritystontteja koskevat pääosin samat ohjeet ja periaatepäätökset kuin asuntotontteja.¹⁰

Nykyiset käytännöt perustuvat pitkälti vuosien saatossa kehittyneisiin käytäntöihin ja eri aikoina tehtyihin osapäätöksiin. Helsingin tontinluovutuksen tavoitteena on pidetty kysyntään nähden riittävää ja järkevästi hinnoiteltua tonttitarjontaa sekä toiminnan ennustettavuutta.¹¹

Vuosina 2014–2018 kaupunki on varannut tontteja asumiseen rakennusoikeuden määrällä tarkasteltuna kuvion 1 osoittamalla tavalla. Luvut ovat suuntaa antavia, koska materiaali on poimittu käsin laajasta materiaalista ja joidenkin tonttien tiedot ovat tulkinnanvaraisia. Kaikkiaan asuntorakennusoikeutta on varattu ajanjaksolla hieman vajaat kaksi miljoonaa kerrosneliömetriä.

⁸ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

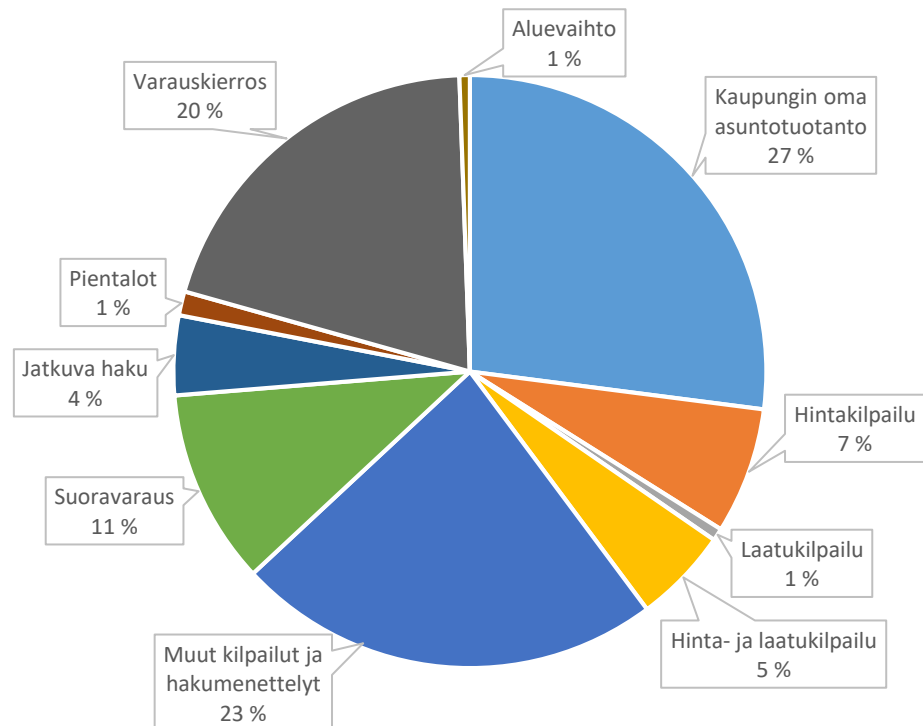
⁹ Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

¹⁰ Tontinluovutuslinjausten taustat, lähtökohdat ja vaikutusten arviointi, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

¹¹ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1 Varaustapojen osuudet asuntotuotantoon varatusta kerrosalasta vuosina 2014–2018¹²

Asuntotuotanto-palvelulle suoraan varaaminen, yleinen varauskierros ja muut kilpailu-, haku- ja ilmoittautumismenettelyt ovat yleisimpiä varaustapoja. Puhtaila hintakilpailuilla on varattu noin seitsemän prosenttia rakennusoikeudesta ja hinta- ja laatukilpailun yhdistelmällä noin viisi prosenttia rakennusoikeudesta.

Kaupunki on luovuttanut tontteja pääasiassa vuokraamalla. Kaupunginhallituksen vuonna 2014 hyväksymissä maanmyynnin edistämien periaatteissa lähtökohdaksi otettiin, että vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon tontit luovutetaan myymällä. Samalla kuitenkin haluttiin huolehtia siitä, että tämä ei estä uusien ja pienien rakennuttajien asemaa markkinoilla eli myös vuokraaminen säilyi vaihtoehtona. Saman päätöksen mukaan loppuun jalostetut toimitilatontit luovutetaan ensisijaisesti myymällä tai vaihtoehtoisesti vuokraamalla siten, että vuokralaisella on oikeus ja myös velvoite ostaa tontti sopimuksessa määritettävän ajan kuluessa. Tontin myyntihinnan tulee kuitenkin aina olla kaupungin kokonaisedun kannalta perusteltu verrattuna tontin vuokraamiseen. Myös jo aiemmin vuokrattujen tonttien vuokraajille haluttiin päätöksen mukaan aktiivisesti tarjota mahdollisuutta tonttien ostamiseen tietyillä edellytyksillä.¹³

Vuonna 2018 luovutettiin asuntotuotantoon 313 000 kerrosneliömetriä, Eniten rakennusoikeutta luovutettiin Jätkäsaaren, Kalasataman ja Kruunuvuorenrannan projekti-alueilta, yhteensä noin 212 000 kerrosneliömetriä. Rakennusoikeudesta vuokraamalla luovutettiin 78 prosenttia.¹⁴ Vuokraamalla luovutetun asuntorakennusoikeuden määrä vuosina 2010–2018 ja trendi ilmenee kuviosta 2.

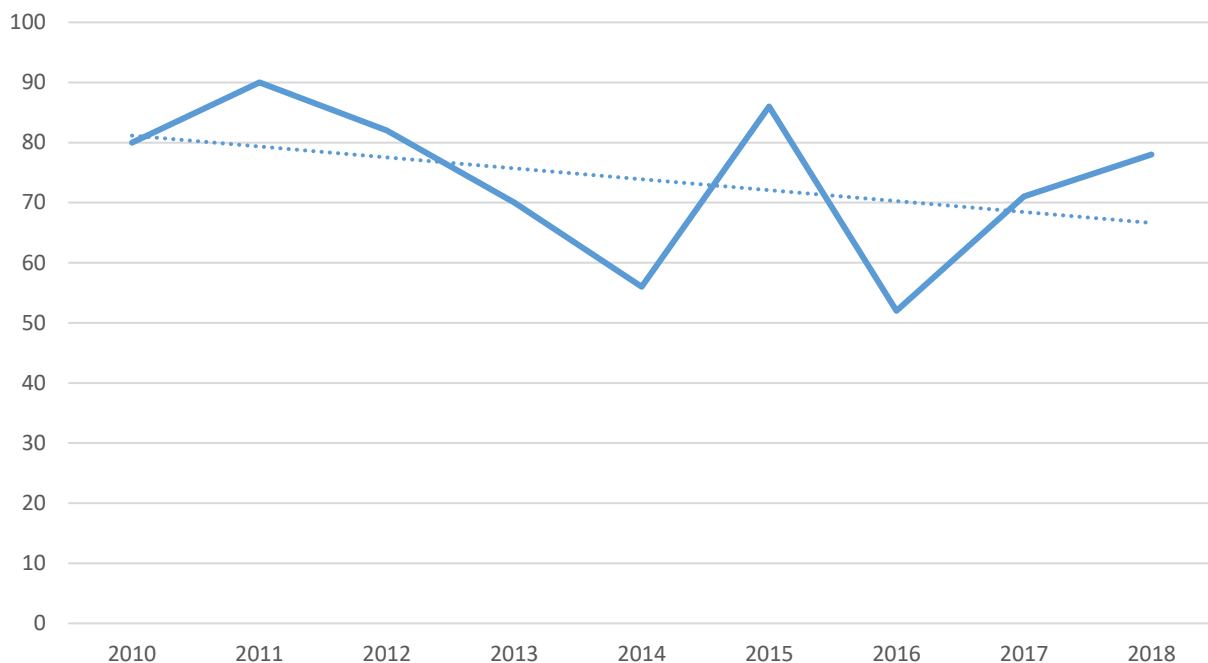
¹² Kaupunkiympäristön toimialan toimittamat tiedot varauksista, 2019

¹³ Maanmyynnin edistämisen periaatteet vuosille 2014–2018, kaupunginhallitus 16.6.2014.

¹⁴ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2018.

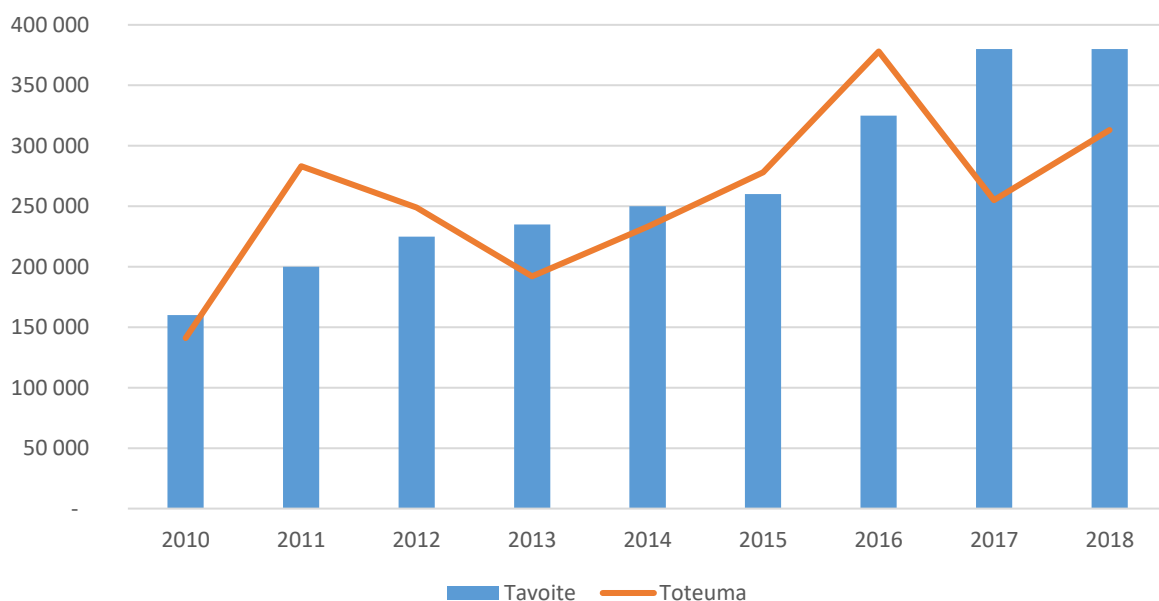
ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 2 Vuokraamalla luovutetun asuntorakennusoikeuden osuus vuosina 2010–2018 ja trendi¹⁵

Luovutetun asuntorakentamisoikeiden sitovaa tavoitetta ei ole saavutettu vuosina 2018 ja 2017. 2010-luvun tavoitteet ja sitovan tavoitteen toteumat on kuvattu kuviossa 3.



Kuvio 3 Luovutetun asuntorakentamisoikeiden sitovan tavoitteen tavoitetaso ja toteuma vuosina 2010–2018.¹⁶

¹⁵ Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2010–2018

¹⁶ Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2010–2018. Vuoden 2016 toteumassa on poikkeuksellinen 100 000 kem² kertaluovutus kuudesta Kalasataman asuntotornitontista.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Varausmenettelyt ovat työläitä

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan laatuperustein ratkaistavat kilpailut ovat pääsääntöisesti tontinluovutusmuodoista työläimpiä. Erityisesti vuorovaikutteiset ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyt, joihin sisältyy myös neuvotteluvaihe, vaativat huomattavasti henkilöresursseja. Laatuperustein ratkaistavat kilpailut ovat yleensä vahvasti poikkeuksellisia, mikä lisää vaadittua työmäärää. Työmäärää lisäävät muun muassa kilpailuohjelman laadinta ja hyväksyttämisen prosessi sekä ehdotusten laatuarviointi. Yleensä myös kilpailun ratkaisemista koskeva päätöksentekoprosessi on muita kilpailumuotoja työlämpi vaadittavine lautakuntaesittelyineen ja sanallisine arviointimuistioineen. Laatuperustein ratkaistavien kilpailujen työläydestä johtuen kilpailut käsittävät useimmiten suuria kokonaisuuksia.¹⁷

Hintakilpailut ovat merkittävästi työlämpiä esimerkiksi suoramyyntiin verrattuna. Hintakilpailun järjestäminen edellyttää tonttien rakennusteknisten ja muiden tietojen selvittämisen lisäksi kilpailuohjelman laadintaa sekä kilpailun järjestämiseen liittyvien käytännön toimenpiteiden hoitamista kuten ilmoitusten hoitamista lehtiin. Laatukilpailuihin verrattuna kilpailun ratkaisemista koskevien esitysten laatiminen on kuitenkin huomattavasti yksinkertaisempaa.¹⁸

Yleisen asuntotonttihaun perusteella tontteja varataan pääsääntöisesti vain säänneltyyn tuotantoon. Säännellyn asuntotuotannon osalta kilpailuttaminen hinnalla ei ole käytännössä mahdollista eikä laatukilpailujen järjestäminen ole useinkaan tarkoituksenmukaista. Vaikka yleisen asuntotonttihaun järjestäminen on tonttien suuresta määrästä johtuen työlästä ja verrattain hidas prosessi, yleinen asuntotonttihaku mahdollistaa suurten tonttimäärien käsittelyn tontinluovutukselle asetetut avoimuuden vaatimukset huomioiden. Työmäärä suhteessa luovutettavaan rakennusoikeuteen jää sitten hyvin maltilliseksi. Yleisen asuntotonttihaun prosessi on verrattain vakiintunut, mikä vähentää resurssitarvetta. Toimiala kokee yleisen asuntotonttihaun toimivaksi prosessiksi, joka on joustava ja mahdollistaa suurten tonttimäärien käsittelyn sekä kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden huomioimisen tontinluovutuksessa. Lisäksi suurten tonttimäärien käsittely kokonaisuutena helpottaa kokonais kuvan saamista kaupungin tontinluovutuksen suunnasta ja tilanteesta.¹⁹

Ilmoittautumismenettelyt koskevat yleensä jotain tiettyä tonttityyppiä kuten townhouse tai toteutustapaa esimerkiksi ryhmärakennuttaminen, ja menettelyn säännöt määritetään tapauskohtaisesti. Koska menettelyt sekä niiden ratkaisuperusteet määritetään tapauskohtaisesti, on niiden keskimääräistä työmäärää vaikea arvioida. Yleisesti ottaen ne on kuitenkin koettu työläiksi.²⁰

Pientalotonttien luovuttaminen on erittäin työlästä luovutettuun kerrosalaan nähden. Käytännössä pientalotontin luovuttaminen edellyttää saman määrän resursseja kuin kerrostalotontin luovuttaminen, ja luovutettavan rakennusoikeuden määrä per tontti on murto-osa tavanomaisen kerrostalotontin kerrosalasta. Lisäksi pientalotonttien ra-

¹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

²⁰ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kentäjät ovat yleensä kertarakentajia, mikä lisää muun muassa neuvonnan ja ohjeistuksen tarvetta. Pientalotonttien luovutuksella ei ole käytännössä merkitystä asuntotonttien luovutukselle asetettujen määrällisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Pientalotonttien luovutus mielletään enemmän kaupunkilaisille suunnattuna palveluna. Asuntopoliittisesti pientaloilla on kuitenkin merkitystä perheasuntotarjonnan lisäämisessä. Tämä ei kuitenkaan ole tontinluovutuksen mitattava tavoite. Maankäytön kehittäminen -palvelu tutkii parhaillaan mahdollisuuksia omakotitalotonttien luovutusprosessin keventämiseksi. Työ on aloitettu benchmark-kartoituksella esimerkiksi Oulusta ja Espoosta. Uutta prosessia kokeillaan seuraavan yleisen omakotitalotonttihaun yhteydessä todennäköisesti syksyllä 2019.²¹

2.1.3. Uudet tontinluovutuksen linjaukset

Kaupunkiympäristölautakunta hyväksyi 5.3.2019 uudet Helsingin tontinluovutusta koskevat linjaukset ja niitä tarkentavat soveltamisohjeet. Pohjaesityksen lisäksi lautakunta päätti, että tonttivuokrien tuottovaatimuksen alentamista arvioidaan erikseen, ja että vuokramarkkinoiden kartoittamiseksi kaupunki järjestää arvokkaiksi luokitelluille tonteille myös vuokrahintakilpailuja. Seuraavaksi asia etenee kaupunginhallituksen päätettäväksi.²²

Yksi keskeinen muutos on avoimuuden lisääminen, mihin pyritään useilla tavoilla. Tontinluovutusta koskevat periaatteet käsitellään ensimmäistä kertaa kokonaisuutena. Hintakilpailujen määrää lisätään sääntelemättömään asuntotuotantoon luovutettavilla tonteilla. Suoravarauksille luodaan selkeät periaatteet. Tontinluovutuksen keskeiset tilastot tullaan julkistamaan vuosittain ja otetaan käyttöön tontinluovutuksen vuosikello, joka kertoo vuoden aikana vireille tulevien kilpailujen ja muiden tonttihakujen aikatauluarviot.²³

Uusilla linjauksilla pyritään myös tehostamaan maaomaisuuden taloudellista ja muutoin tehokasta käyttöä. Tonttien markkinaehtoisen hinnoittelun merkitystä korostetaan ja hintakilpailuja lisätään. Maanvuokrasopimusten indeksikäytäntöjä kehitetään, jotta maanvuokran taso seuraisi nykyistä paremmin tonttien hintakehitystä. Asuntotonttien vuokrasopimusten uusimiseen sisältyvää subventiota pienennetään asteittain. Lisäksi täydennysrakentamisen houkuttelevuutta lisätään.²⁴

Vuokrauksen painoarvo luovutustapana tulee kasvamaan uusien linjausten myötä. Vain kaikista arvokkaimmille paikoille sijoittuvat tontit myydään. Sääntelemättömässä vuokra-asuntotuotannossa vuokraaminen osto-oikeudella on vaihtoehto ostamiselle. Laatukilpailujen voittajat voivat ostamisen sijaan valita myös tontin vuokraamisen. Vuokrasopimuksia uudistettaessa kaupunki ei enää tarjoa mahdollisuutta tontin ostamiseen. Yritystonteissa vuokraaminen osto-oikeudella on vaihtoehto ostamiselle. Jo rakennettujen tonttien vuokralaisille ei enää tarjota aktiivisesti mahdollisuutta tontin ostamiseen. Myynti tapahtuisi vain erityisin perustein.²⁵

²¹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

²² Kaupunkiympäristölautakunta 5.3.2019 § 110.

²³ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

²⁴ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

²⁵ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan uusilla linjauksilla on muun muassa seuraavia vaikutuksia:

- Avoimuus ja markkinainformaatio lisääntyvät merkittävästi
- Maaomaisuuden käyttö tehostuu ja kaupungin tonttihinnoittelun reagointikyky paranee
- Maanvuokrauksen osuus luovutustapana nousee laskennallisesti
- Hintakilpailujen lisääntyessä tonttihinnoissa tullaan näkemään suuriakin vaihteluja
- Erityisesti kilpailujen lisääminen edellyttää kilpailutus- ja tontinluovutusprosessin kehittämistä ja resurssien lisäämistä/uudelleen kohdentamista
- Kaupungin maanvuokratulojen kokonaiskertymän arvioidaan uusien linjausten myötä kasvavan 50 vuoden tarkastelujaksolla noin 500–700 miljoonaa euroa
- Myynnin vähentämisestä huolimatta maanmyyntitulojen nykyinen taso eli noin 100 miljoonaa euroa vuodessa arvioidaan saavutettavan seuraavan 5–10 vuoden aikana, koska tontinluovutus siirtyy projektialueilla erityisen arvokkaille rantavyöhykkeille.²⁶

2.2. Tonttien hinnoittelu

2.2.1. Maanvuokran määräytyminen

Tontinvuokran laskemisen perustana käytetään tontin laskennallista pääoma-arvoa, joka määritetään tontin rakennusoikeuden ja rakennusoikeuden yksikköhinnan perusteella. Rakennusoikeuden arvoon vaikuttavat kohteen hallintamuodosta riippuen muun muassa hintatilastoista saatava selvitys rakennusoikeuden arvosta kyseisellä alueella, kaupungin alueella maanvuokrauksissa noudattama yleinen käytäntö sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) valtion tukemaa tuotantoa varten pääkaupunkiseudun kuntiin vahvistamat tonttien rakennusoikeuden enimmäishinnat.²⁷

Asuntotonttien maanvuokra perustuu tontille määritettyyn laskennalliseen arvoon sekä kaupunginvaltuuston linjaukseen, että tontinvuokra on neljä prosenttia laskennallisesta arvosta. Yritystonteilla tuottotavoite on viisi prosenttia.²⁸ Päätös neljän prosentin tasosta on tehty kaupunginvaltuustossa jo vuonna 1980.²⁹ Prosentuaalinen tavoite vastaa ARA:n ohjeistusta, jonka mukaan tontin vuosivuokra on enintään neljä prosenttia ARA-tuotantoon käytettävän tontin enimmäishinnasta.³⁰

Tontin laskennallinen arvo lasketaan tontin rakennusoikeuden, kaupunginvaltuuston

²⁶ Tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

²⁷ Kaupunginvaltuusto 25.3.2015 § 87. Liite 2, Perustelumuihistio, Päättyvät asuntotonttien maanvuokrasopimukset.

²⁸ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

²⁹ Kaupunginvaltuuston päätös 1.10.1980 (asia 18)

³⁰ Pääkaupunkiseudun enimmäistonttihinnot: https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Tonttihinnot/EteläSuomi/Paakaupunkiseutu luettu 6.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

päättämän rakennusoikeuden yksikköhinnan (euroa/kerrosneliömetri) ja elinkustannusindeksin perusteella. Seuraavassa on esimerkki laskennallisesta arvosta ja vuokran määräytymisestä:

Asuntotontin rakennusoikeus on 3 000 kerrosneliömetriä (kem²). Valtuusto päättää, että rakennusoikeuden yksikköhinta on 30 €/kem² elinkustannusindeksin arvolla 100=vuosi 1951. Tilastokeskuksen määrittelemä elinkustannusindeksin pisteluku vuokratarkastusvuodella tammikuussa 2018 on 1 950, joten tontin laskennallinen arvo on 3 000 kem² * 30 €/kem² * 1 950/100 = 1 755 000 €. Vuosivuokra on 4 prosenttia laskennallisesta arvosta eli 70 200 €.

Maanvuokran vuokrausperusteissa pyritään noudattamaan kohtuullisuutta ja varovaisuutta ja välttämään ylihinnoittelua ja sen riskiä. Vuokrausperusteen määrittelyssä noudatetaan alueellisen yhtenäisyyden ja vuokralaisten yhdenvertaisuuden periaatteita. Asuntotonttien maanvuokran määrittely perustuu kolmiportaiseen hinnoitteluun rahoitus- ja hallintamuodon mukaan (taulukko 1). Hinnan lähtökohdista voidaan poiketa esimerkiksi erityisen hyvän sijainnin vuoksi, mutta se edellyttää asian perustelua kaupunginvaltuuston vuokrausperustepäätöksessä.³¹

Rahoitus- ja hallintamuoto	Yksikköhinnan lähtötaso	Muut hintaan vaikuttavat seikat
ARA-tuotanto	ARA:n hintavyöhykekartta	Kalleimmilla alueilla hinta sovitaan erikseen
Hitas-tuotanto	ARA-enimmäishinta + 25 %	Voidaan poiketa esimerkiksi hyvän sijainnin tai rakennettavuuden vuoksi
Sääntelemätön	Alueen hitas-hintataso + 10–30 %	Tulee huomioida, että hinnoittelu vastaa käypää hintatasoa (Kuntalaki 130 §)

Taulukko 1 Asuntotonttien maanvuokran kolmiportainen hinnoittelu

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan ARA:n hyväksymät enimmäishinnat ovat kalleimmilla tonteilla merkittävästi pienemmät kuin arvioitavissa olevat käyvät hinnat. Esimerkiksi Kalasataman osalta viimevuosien ARA:n hyväksymät yksikköhinnat ovat olleet tasolla noin 560-660 euroa/kem². Tuoreessa tarjouskilpailussa Kalasataman Sompasaassa vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon tarkoitetuista tonteista tarjottiin kaikista yli 1 500 euroa/kem². Tosin tulee huomioida, että ARA-tuotantoon ei luovuteta parhaita tontteja. Jätkäsaaren osalta hintaeron suuruusluokka on sama. ARA:n hinnat eivät myöskään ole alueiden välillä oikeassa suhteessa arvioitavissa oleviin käypiin arvoihin. Kaupunkiympäristön toimiala on käynyt ARA:n tonttihinnoittelun ongelmakohtia läpi ARA:n kanssa pidetyssä yhteistyöpalaverissa. Toimialan tavoitteena on, että ARA uudistaisi tonttihinnoittelun periaatteensa läpinäkyvämmäksi ja ennustettavammaksi. Lisäksi ARA:n hinnoittelun tulisi toimialan näkemyksen mukaan heijastaa paremmin tonttien käypiä arvoja muun muassa siten, että tonttien suhteelliset hinnat vastaisivat nykyistä paremmin alueiden välisien käypien arvojen

³¹ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

eroja. Kaupunkiympäristön toimiala ja ARA ryhtyvät yhteistyössä kehittämään hinnoittelumallia.³²

Tontin arvon kannalta olennaisinta on tontin makrotason sijainti eli alueen yleinen arvostus. Arvostuksesta kertovat esimerkiksi alueella myytävien asuntojen hintataso. Rakennusoikeuden yksikköhintaan vaikuttavat myös monet mikrosijaintiin liittyvät seikat. Sijainti lähellä keskustaa nostaa hintaa merkittävästi. Myös näkymät merelle tai viheralueelle, raideliikenneyhteydet ja alhaiset rakennuskustannukset kuten hyvä maaperä tai pieni pysäköintivelvoite, nostavat tontin arvoa. Tontin arvoa laskevat tyyppillisesti huono maaperä, maanalainen pysäköinti, poikkeuksellisen korkea kerros-luku ja rajoittuminen vilkkaaseen tiehen.³³

Vuokrausperusteiden määrittäminen tapahtuu kokonaisarviointina, jossa valmistelija muodostaa edellä mainituilla perusteilla oman ehdotuksen vuokrausperusteeksi. Kaupunkiympäristön toimialan ohjeiden mukaan ehdotus on suositeltavaa käydä läpi vähintään yhden kokeneen tonttihinnoittelijan kanssa. Vuokrausperusteista voidaan myös neuvotella vuokralaisen kanssa, jos se on perusteltua. Neuvottelutulos ei voi kuitenkaan ilman erityisen painavia perusteita poiketa merkittävästi kyseisen alueen ja vastaavien tonttien hinnoista. Maanvuokran tason kohtuullisuuden arvioimiseksi valmistelijan tulee myös arvioida vuokrausperusteen vaikutus asumiskustannuksiin kuukaudessa.³⁴ Tontin vuokraamisessa ei yleensä pyydetä kohteesta ulkopuolisen arvioijan hinta-arviota, mutta konsulttien laatimia hintavyöhykekarttoja ja alueelle tehtyjä muita arvioita voidaan hyödyntää. Jos kyseessä on sääntelemättömään asunto-tuotantoon vuokrattava erityiskohde, johon yleispiirteiset vyöhykehintamallit eivät kunnolla sovellu, arviolausunto on pyydetty³⁵. Arvioinnissa tarkasteltiin muutamia vuosina 2019 ja 2018 tehtyjä vuokraperustepäätöksiä, ja todettiin, että näissä ei yhtä lukuun ottamatta oltu käytetty arviokirjoja. Sääntelemättömään tuotantoon tontteja vuokratessa oli käytetty yhdessä tapauksessa arviokirjaa ja toisessa tapauksessa konsultin hintavyöhykekarttaa. Säänneltyyn tuotantoon ei arviokirjoja oltu tilattu. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan arviokirjoja tai hintavyöhykemallia ei voida käyttää, jos kyseessä on säänneltyyn tuotantoon vuokrattava tontti, koska hinnat ovat hallinnollisia³⁶. Kaupunkiympäristön toimialan ohjeiden mukaan arviokirjaa ei ole välttämätöntä tilata vuokratessa³⁷.

2.2.2. Myyntihinnan määräytyminen

Tontin arvoon myytäessä vaikuttavat samat seikat kuin vuokratessakin. Myyntiprosessissa myyntiperusteen määräytyminen eroaa kuitenkin vuokrausprosessista. Seuraavassa selostetaan arvioimalla tapahtuvaa käyvän hinnan määrittelyä. Lisäksi tontteja varataan myyntiin hintakilpailuilla, jolloin voidaan puhua markkinahinnasta.

³² Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.3.2019.

³³ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

³⁴ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

³⁵ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 18.3.2019.

³⁶ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 18.3.2019.

³⁷ Vuokrausperusteen ja maanvuokran määrittäminen asuntotonttien lyhyt- ja pitkäaikaisissa vuokrauksissa. Kiinteistövirasto, muistio 20.5.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin kaupunki myy tonttimaansa käyvällä hinnalla. Käyvällä hinnalla tarkoitetaan tontin todennäköistä kauppahintaa tilanteessa, jossa se olisi tontin luonne huomioon ottaen ollut riittävän pitkään markkinoilla ja markkinoitu asianmukaisesti. Käypä hinta ilmaistaan lukuna ja vaihteluvälinä: esimerkiksi 100 €/kem² +/- 10 % tarkoittaa, että käypä hinta on 90–110 euroa kerrosneliömetriltä. Hinnoittelussa pyritään huomioimaan käyvän hinnan rajoissa hankkeiden yhdenvertainen kohtelu sekä tavoitteet hillitä tonttihintojen nousua ja edistää asuntotuotantoa. Hinnoittelussa pyritään maltillisuuteen ja välttämään luovutustoimintaa hidastavaa ylihinnottelua.³⁸

Valmisteltaessa tonttien ja rakennettujen kiinteistöjen suoramyyntejä eli myyntiä ilman hintakilpailua kohteesta teetetään aina erillinen ulkopuolisen asiantuntijan arviokirja. Tämä koskee myös vuokrauksia osto-oikeudella, mikäli osto-oikeuden hintataso määritellään maanvuokrasopimuksessa sekä myytäessä jo vuokrattuja tontteja. Arviokirja tilataan ulkopuoliselta konsultilta myös luovutettaessa tontteja muulla kuin hinnan perusteella ratkaistavissa tontinluovutuskilpailussa ja menettelyissä. Vähäisinä pidettävissä tontinosan myynneissä hinnoittelun perusteena voidaan hyödyntää vertailukauppatietoja ja hintavyöhykekarttaa. Myyntiä pidetään vähäisenä, jos ostajalla on kiinteistönmuodostamislain mukainen oikeus tontinosan lunastamiseen.³⁹

Arviokirja tilataan asiakkaan tiedustelun, neuvottelupyynnön tai hakemuksen jälkeen ennen myynnistä käytävien neuvottelujen aloittamista. Arviokirjasta pyydetään luonnos, jossa esitetyn hinta-arvion oikeellisuutta verrataan alueella toteutuneiden kauppojen hintatietoihin, arviokirjoihin ja hintavyöhykekarttaan. Mikäli tontit-palvelun edellä mainittuihin seikkoihin perustuva hintanäkemys poikkeaa olennaisesti arviokirjaluonnoksessa esitetystä, annetaan tästä konsultille perustellut kommentit. Asiakas saattaa pyytää hintaindikaatiota jo ennen arviokirjan tilaamista, jolloin valmistelija voi esittää hänelle arvion hintavyöhykekarttoihin ja vertailutietoihin perustuen neuvotteluun ensin tiimipäällikön kanssa.⁴⁰

Neuvottelut asiakkaan kanssa käydään tontit-palvelun oman sisäisen ohjeen mukaisesti. Neuvotteluista vastaa asian valmistelija, mutta palavereihin asiakkaan kanssa suositellaan otettavan mukaan kollega tai joku päälliköistä. Neuvotteluasetelma ennen neuvottelua ja tulos neuvottelun jälkeen käsitellään tontit-palvelun sisäisessä ryhmässä. Neuvottelutulos ei ole kaupunkia sitova, koska hinnan vahvistaa kaupungin toimivaltainen toimielin. Lopullinen myyntiperuste ei saa alittaa alinta käypää hintaa.⁴¹

Hintakilpailuissa, joissa on saatu vain yksi tarjous, tai korkein tarjous on tontit-yksikön oman hintatietämyksen perusteella alhainen, tarjousta verrataan hintavyöhykekartan hintatasoon ja vertailukauppahintatietoihin sen varmistamiseksi, että hintataso vastaa käypää tasoa. Tarvittaessa voidaan tilata konsultilta erillinen arviokirja.⁴²

³⁸ Laatukäsikirja – suoramyyntit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

³⁹ Laatukäsikirja – suoramyyntit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

⁴⁰ Laatukäsikirja – suoramyyntit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

⁴¹ Laatukäsikirja – suoramyyntit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

⁴² Laatukäsikirja – suoramyyntit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Yritystonttien luovuttamista koskevat pitkälti samat ohjeet kuin asuntotontteja. Yritystonttien vuosivuokra on viisi prosenttia tontin laskennallisesta arvosta. Rakennusoiden hinta määritellään joko konsulttien laatimien hintavyöhykekarttojen tai tontti-kohtaisten arviokirjojen perusteella.⁴³

Tontit-palvelun mukaan suurin osa kilpailuista on jonkinlaisia laatukilpailuja, mikä johtuu osin kumppanuuskaavoituksen lisääntymisestä. Hintakilpailuja järjestetään vain kaikkein parhaimmilla tonteilla. Tavallisten tonttien kilpailuttaminen nostaisi yleistä hintatasoa, mikä hidastaisi asuntorakentamista. Lisäksi henkilöresursseja on niukasti kilpailujen järjestämiseen.⁴⁴

2.2.3. Hinnoittelun läpinäkyvyys ja epävarmuudet

Arvioinnissa tarkasteltiin muutamia vuosina 2019 ja 2018 tehtyjä vuokra- ja myyntiperustepäätöksiä sekä päätöksiä tonttien vuokraamisesta ja myymisestä. Tonttien vuokraus- ja myyntipäätöksien esittelyteksteissä voidaan perustella vuokra- ja myyntiperusteen eli kerrosneliömetrin hintaa eri tavoin, mutta hintaan johtanut kaupunkiympäristön valmistelumateriaalia tai ulkopuolisten konsulttien arviokirjoja tai hintavyöhykekarttoja ei julkaista. Myynti- ja vuokraperuste eli laskennallinen hinta kerrotaan esittelyteksteissä pääsääntöisesti. Perusteet, kuten elinkustannusindeksin vuoden 1951 lokakuun pisteluku 100, ja niiden liittyminen toisiinsa voivat asiaan perehtymättömälle olla vaikeaselkoisia. Kerrosneliömetrin hintaan vaikuttavia tekijöitä esitetään päätöksissä vaihtelevasti. Kilpailujen, hakemus- ja ilmoitusmenettelyjen kulua selostetaan yleensä varsin kattavasti. Vuokrausperusteen vaikutus asumiskustannuksiin esitetään vuokrausperustepäätöksissä.⁴⁵

Arviohintoja ei haluta julkistaa, koska kaupungin liikkumavaraa ei haluta paljastaa. Neuvotteluissa vastapuoli on hyvin ammattitaitoista, eikä kaupunki halua antaa ylimääräistä etua kertomalla mikä on kaupungin alin mahdollinen hyväksyttävä hinta. Neuvotteluasema halutaan säilyttää sekä kyseisessä että tulevaisuudessa luovutuksissa. Arviokirjoja tekevien konsulttien käyttämät menetelmät ja perustelut arviolle ovat näiden yritysten liikesalaisuuksia. Julkisuudesta on hallinto-oikeuden päätös, jonka mukaan hinta-arvio toleransseineen on julkista, mutta perustelut eivät ole. Päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli päätös jää voimaan, ryhtyy tonttipalvelu tekemään nykyistä enemmän esisopimuksia, ja muut vaikutukset toimintaan arvioidaan erikseen. Nykyisin arviokirjat ovat kokouksissa luottamushenkilöiden nähtävänä, mutta tarkoitus on tuoda ne luottamushenkilöiden tutustuttavaksi sähköisesti myös kokousten ulkopuolella.⁴⁶

Hintakilpailuissa päätöksen esittelytekstissä kerrotaan ylin ja alin tarjous. Avauspöytäkirja tulee julkiseksi vasta, kun tontista allekirjoitetaan sopimus. Menettelyn syynä on se, että kiinteistökaupassa tarjous ei ole vielä sitova.⁴⁷

⁴³ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

⁴⁴ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁴⁵ Kahdeksan vuokra- ja myyntiperusteperuste sekä vuokraus- ja myyntipäätöstä vuosilta 2019 ja 2018, listaus liitteessä 2.

⁴⁶ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁴⁷ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hinta-arvioihin liittyy luonnostaan jonkinlaista epävarmuutta. Konsulttien tekemiä hintaväyöhykekarttoja ei voi päivittää kovin usein, koska päivittäminen on varsin kallista ja hidasta. Tavallisten tonttien hinnoitteluun ei myöskään haluta radikaaleja muutoksia nopeasti. Useat Helsingin alueet on rakennettu lähiö kerrallaan samalla aikakaudella, ja peruskorjaamisen aalto voi aiheuttaa suurta heiluntaa alueen kauppahinnoissa. Myös keskustassa yksittäiset, kalliit peruskorjatut tai asunnoiksi muutetut kohteet vaikuttavat hintoihin, koska kauppoja on verrattain vähän.⁴⁸

Konsulttien hinta-arvioissa hyödynnetään toteutuneita, myös muilla paikkakunnilla tehtyjä, kauppoja sekä asuntojen hintatietoja, jos vertailukelpoisia tonttikauppoja ei ole tehty. Arviota antaessa pitää pystyä myös näkemään markkinoiden suunta. Konsulttien arvioissa huomioidaan näkemykset korkotasosta ja markkinoiden hintakehityksestä. Arvio on näkemys siitä, miten ostajat näkevät markkinat. Arviokirjoihin sisältyy aina yleinen analyysi markkinanäkymistä. Silti jotkin asiat voivat yllättää: prime-kiinteistöjen tuottovaatimusten lasku viime vuosina on tullut yllätyksenä. Ulkopuolisten arvioitsijoiden kollektiivinen tietämys on tontti-palvelun mukaan hyvällä tasolla. Kaupunkiympäristön toimialalla on lisäksi maankäyttösopimusten kautta saatavaa tietoa, joka ei näy rekistereissä.⁴⁹

Konsulttien arvioista ollaan eri mieltä hyvin harvoin. Eräässä tapauksessa hinta-arvio kerrosneliömetriltä Itä-Helsingin vanhassa lähiössä maanalaisella pysäköinnillä oli sama kuin hinta, jolla oltiin tehty kauppoja hintatasoltaan kalliimmassa Aurinkolahdessa. Joskus arviossa on ollut myös oletettu merinäköala, jota todellisuudessa ei ollut. Tarvittaessa konsultin kanssa käydään keskustelu siitä, onko kaikki seikat varmasti ymmärretty oikein.⁵⁰

2.2.4. Myynnin ja vuokraamisen vertailua

Kaupunkiympäristön tontti-palvelun mukaan taloustieteellisesti on selvää, että hintakilpailu on paras tapa luovuttaa tontti. Se, mikä on tontin luovuttajalle taloudellisesti parasta, riippuu kuitenkin ajasta ja paikasta. Kaupungin näkökulmasta asiaa ei yleensä edes voi katsoa pelkästään taloudellisesti. Helsingin kannalta taloudellisesti parhaita varaustapoja ovat olleet esimerkiksi prosenttiperusteiset hintakilpailut, jossa kaupunki saa tietyn prosentin asuntojen myyntihinnasta. Myös niin sanotussa lisävuokrakilpailussa saatiin merkittävästi korkeampi hinta kuin myymällä tontti. Menettelyt ovat kuitenkin hallinnollisesti raskaita. Huipputonteilla on tärkeää oikea ajoitus ja kysyntää ei riitä kovin moneen kohteeseen samanaikaisesti. Kaupunki ei voi kuitenkaan ryhtyä ”panttaamaan” tontteja ja odottaa hinnannousua. Hintakilpailuissa on se merkittävä etu, että niissä nähdään helposti, milloin markkinat ovat lähdössä laskuun.⁵¹

Siihen, kumpi on taloudellisesti parempi tapa luovuttaa tontti, myynti vai vuokraus, ei ole tontti-palvelun mukaan yksiselitteistä vastausta. Myynnissä rahat saa heti ja vuosittain kiinteistövero, mutta vuokraamalla saa hidasta, mutta varmaa tuottoa. Nyky-

⁴⁸ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁴⁹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁵⁰ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁵¹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

arvon laskeminen molemmille vaihtoehtoilte ratkaisee asian, mutta tarkasteluun vaikuttaa myös valittu aikaperspektiivi ja korkokanta. Sadan vuoden ajanjaksolla yleensä myynti on taloudellisesti parempi vaihtoehto. Kalleimmat tontit kannattaa myydä, koska vuokraamisen tapauksessa tontinvuokra muodostuisi niin kalliiksi, että potentiaaliset asunnonostajat näissä kohteissa eivät suostuisi sitä maksamaan. Koska yleensä puhtaasti taloudellisilla tekijöillä ei voida yksiselitteisesti ratkaista sitä, kumpi on parempi luovutustapa, painoarvoa annetaan muille tekijöille.⁵²

Valinta myynnin ja vuokraamisen välillä tehdään luovutushetkellä saatavilla olevan parhaan tiedon mukaan. Pitkällä tähtäimellä jotkin ratkaisut voivat osoittautua vääriksi. Jotkin alueet olisivat lähteneet paremmin uudistumaan, jos tontit olisi aikanaan myyty.⁵³

Helsingin on kuitenkin toimittava kulloistenkin linjaustensa mukaan ja säilytettävä markkinoiden luottamus. Helsinki on niin iso toimija, että luottamusta kaupungin ja rakennuttajien välillä ei ole varaa menettää. Jos asuntorakentaminen halutaan pitää kovassa vauhdissa, erilaisten vaihtoehtojen tulee perustellusta syystä olla käytössä.⁵⁴

2.3. Tutkimustietoa ja näkemyksiä tontinluovutuksesta ja hinnoittelusta

Aalto-yliopiston taloustieteiden laitos on tehnyt vuonna 2018 raportin Helsingin kaupungin asuntotonttien luovutuksesta. Raportti on valmisteltu Helsingin tontinluovutusten linjausten uudistamista varten ja raporttia ovat kommentoineet myös kaupunkiympäristön toimialan maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun työntekijät. Arvioinnin seuraavissa luvuissa raporttia käytetään pääasiallisena lähteenä. Lisäksi tontinluovutuksen hinnoittelumenetelmistä kysyttiin näkemyksiä ja vinkkejä tutkimuksesta Maanmittauslaitoksen, Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen, Kuntaliiton ja Aalto-yliopiston asiantuntijoilta. Neljästä henkilöstä kaksi viittasi Aallon raporttiin hyvänä lähteenä tutkimustiedosta. Maanmittauslaitoksen asiantuntija muistutti esittävänsä näkemyksensä yksityishenkilönä.

2.3.1. Tontin arvon lähtökohdat

Sijainti on keskeinen asukkaiden arvostukseen vaikuttava tekijä, mikä näkyy muuten samanlaisten asuntojen suurina alueellisina hintaeroina. Sijainnin arvoon vaikuttavat erityisesti on saavutettavuus ja lähialueiden piirteet kuten palveluiden saatavuus ja ympäristön näköalat.⁵⁵

Kaavamääräyksiin ja sopimusehtoihin liittyvät rajoitukset, kuten rakennusten muoto ja julkisivumateriaalit tai pysäköinti, voivat vaikuttaa rakennuskustannuksiin. Sellaiset kustannuksia nostavat määräykset, joita asukkaat arvostavat vähemmän kuin niiden tuotantokustannukset, laskevat tontin arvoa.⁵⁶

⁵² Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁵³ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁵⁴ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁵⁵ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁵⁶ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Maan tai asuntojen hintataso ei ole järkevä hyvinvointimittari. Hintatason nousu voi johtua hyvinvointia laskevista (esimerkiksi asuntotarjonnan rajoittaminen) tai hyvinvointia nostavista tekijöistä (esimerkiksi alueen viihtyvyyden parantaminen). Sen sijaan korkea hintataso on hyvinvoinnin kannalta hyvä ohje siihen, minne kannattaa rakentaa lisää asuntoja. Tontista maksettu hinta on uponnut kustannus, joka ei vaikuta asunnonostajien arvostuksiin, eikä siten asuntojen markkinahintoihin.⁵⁷

Kaikki tontit ovat jossain mielessä ainutlaatuisia, ja jopa vierekkäisten tonttien arvoissa voi olla huomattavia eroja. Tonttien luontaisten ominaisuuksien lisäksi erot kaavamääräyksissä vaikuttavat rakennuskustannuksiin ja asuntojen arvoihin vaikeasti ennakoitavin tavoin. Rakentamattoman tontin arvoon vaikuttavat myös ajan mukana nopeastikin muuttuvat odotukset tulevista rakennuskustannuksista ja vapaasta tuotantokapasiteetista, sekä asuntojen myyntihinnoista ja myyntiajoista. Yksittäisen tontin tarkkaa arvoa tiettyinä ajankohtana ei voi päätellä muuten kuin myymällä se tarjouskilpailulla.⁵⁸

Tontin myynti hallinnollisesti määritettyyn hintaan, vaikka arvio perustuisi parhaaseen mahdolliseen asiantuntemukseen, johtaa lähes varmasti virhearvioon verrattuna tarjouskilpailun avulla selviävään markkinahintaan. Jos arvioitu hinta on liian korkea, jää tontti myymättä ja rakentuminen hidastuu. Jos arvioitu hinta on markkinahintaa matalampi, tarkoittaa se tarpeetonta varallisuuden siirtoa kaupungilta yksityiselle toimijalle: myymällä tontti markkinahintaan se olisi rakentunut yhtä lailla, mutta kaupunki olisi saanut enemmän tuloja.⁵⁹

Kaupunki voi kerätä maaomaisuudestaan tuloja tehottomasti, jolloin rakentamisen määrä tai laatu laskee turhaan. Jos kaupunki myy tontin hinta-arvion perusteella, ja arvio on liian korkea, niin rakentuminen estyy tai hidastuu. Hinnan perustuessa ostajan tekemään tarjoukseen tätä ongelmaa ei ole.⁶⁰ Kaupunkiympäristön toimialan mukaan ostotarjous voi kuitenkin perustua virheelliseen näkemykseen asuntojen tulevista myyntihinnoista. Tämä voi johtaa hitaaseen asuntojen myyntiin ja hidastaa asuntotuotantoa.⁶¹

Markkinamekanismi tuottaa kaupungille hyödyllistä tietoa muidenkin kuin itse myyttyjen tonttien arvosta. Tämä auttaa selvittämään muihin tarkoituksiin käytettyjen tonttien vaihtoehtoiskustannukset, ja vähentää korvamerkintäharhan vaaraa. Korvamerkintäharha on virhepäätelmä, jonka mukaan olisi edullisempaa käyttää resursseja sellaisten hankintojen rahoittamiseen, jotka voi rahoittaa budjetin ulkopuolelta omaisuutta lahjoittamalla kuin budjetin puitteissa rahalla. Arvioitu markkinahinta tekee läpinäkyväksi alennettuun hintaan luovutettujen tonttien sisältämän lahjoituksen arvon mittaamisen.⁶²

⁵⁷ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁵⁸ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁵⁹ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁰ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶¹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 18.3.2019.

⁶² Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tontille rakennettava rakennus voi aiheuttaa ulkoisvaikutuksia lähialueen asukkaille, mikä vaikuttaa lähialueen asuntojen ja tonttien arvoon. Rakennusten aiheuttamat ulkoisvaikutukset kannattaa huomioida asemakaavassa. Tämän jälkeen kaavoitettu ja sopimusehdoiltaan määritelty tontti kannattaa myydä mahdollisimman korkeaan hintaan. Kaavamääräykset rajoittavat tontin käyttöä, joten ne laskevat tontin markkina-arvoa, mutta ovat hyvin toteutettuina perusteltavissa tätä hinnanlaskua suuremmalla hyödyllä tontin ulkopuolella.⁶³

Rakennustyömaat aiheuttavat negatiivisia ulkoisvaikutuksia kuten melua, pölyä ja ruuhkautumista. Uusilla alueilla palvelutaso on usein alussa heikko, koska alueella täytyy olla riittävästi asukkaita ennen kuin sinne syntyy lähipalveluita. Näiden tekijöiden vuoksi uudella alueella ensimmäisenä rakennettavien tonttien arvo on usein alempi. Aloitustonttien myynnin kannalta on tärkeää, että kaupunki sitoutuu siihen, että alue ja sen palvelut kehittyvät nopeasti.⁶⁴

Väestöpohjan eriytyminen asuinalueiden välillä voi aiheuttaa laajalle ulottuvia ulkoisvaikutuksia. Sosiaalista segregaatiota voi pyrkiä ehkäisemään sekoittamalla asuntojen eri hallintamuotoja asuinalueille. Asuntojen hallintamuodon rajoittaminen on tonttien myynnin kannalta kuin mikä tahansa kaavarajoitus: se alentaa myytävän tontin arvoa, mutta voi olla kannattavaa muualla ilmenevillä suuremmilla hyödyillä. Periaatteessa silloinkin, kun tontin käytölle asetetut rajoitteet on määritelty, se kannattaisi luovuttaa eniten tarjoavalle.⁶⁵

2.3.2. Asuntomarkkinoiden toiminta ja tilanne Helsingissä

Kaupungin etujen mukaista on mahdollisimman kilpailulliset markkinat tonttien ostajien kesken. Tämä on tärkeää kaupungin tonteista saamien tulojen kannalta, ja heikko kilpailu voi myös hidastaa kaupungin rakentumista. Toimiva kilpailu edellyttää kaupungilta rakennuttajien läpinäkyvää ja uskottavaa, tasapuolista kohtelua. Kaavamääräykset ja sopimusehdot tulisi lyödä lukkoon ennen tarjouskilpailua, ja ehdoista on pidettävä kiinni riippumatta siitä, kuka voitti tarjouskilpailun.⁶⁶

Rakennuttajien välinen kilpailu on kaupungin tulojen lisäksi tärkeää myös kokonaistaloudellisen tehokkuuden kannalta. Kilpailullisilla markkinoilla tonteista pystyvät maksamaan eniten ne, jotka pystyvät rakentamaan ostajien arvostamia asuntoja mahdollisimman kustannustehokkaasti. Uudisrakentamisen osuus koko asuntokannasta on hyvin pieni, joten rakennuttajien markkinavoima asuntomarkkinoilla ei ole suuri ongelma.⁶⁷

Suhdannevaihtelut vaikuttavat voimakkaasti asuntorakentamiseen. Kaupungin tonttienluovutuskäytännöillä voidaan vaikuttaa siihen, kumpi joustaa enemmän suhdanteiden mukana: tonttien hinnat vai rakentamisen määrä. Tarjouskilpailuja käytettäessä tonttien hinnat reagoivat automaattisesti suhdannevaihteluihin, mikä tasoittaa

⁶³ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁴ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁵ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁶ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁷ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

rakentamisen suhdannevaihteluita. Pyrkimys tonttihinnojen suhdannevaihteluiden tasaamiseen johtaisi joko turhiin varallisuuslahjoituksiin rakennuttajille hyvinä aikoina tai tonttien myymättä jäämiseen ja rakentamisen hidastumiseen huonoina aikoina.⁶⁸

Kaupunkialueen rakentumisnopeus vaikuttaa rakennuskustannuksiin ja sitä kautta tonttien myyntihinnoihin. Heilahteleva rakentumisnopeus johtaa rakennusalan tuotantokapasiteetin vajaakäyttöön hitaampina aikoina, ja kasvattaa keskimääräisiä rakennuskustannuksia. Pitkällä aikavälillä uskottava rakentamisen vähimmäismäärä houkuttelee investoimaan tarvittaviin tuotantopanoksiin sekä houkuttelee työntekijöitä ja yrityksiä alalle. Kaupungin kannattaisi siksi sitoutua pitkällä aikavälillä tasaiseen myytävien tonttien vähimmäismäärään.⁶⁹

Kaupungin rakentuminen voi hidastua vaikeasti havaittavien pullonkaulojen takia. Jos pullonkaulat johtuvat rakentamiskapasiteetin puutteesta, nostavat ne rakentamiskustannuksia ja alentavat tonteista saatavia myyntituloja. Jos pullonkaulat löytyvät kaupungin sisältä niin ne näkyvät rakentamisen hitautena verrattuna siihen, mikä olisi mahdollista samoin kustannuksin. Jos ongelma on esimerkiksi puute tietyn erikoisalan osajista tai hitaus tietyssä kaupungin sisäisessä prosessissa, voi suhteellisen pienikin panostus olla suureksi avuksi kaupungin rakentumiselle.⁷⁰

Uusien asuntojen vaikutus asuntomarkkinoihin on lyhyellä aikavälillä hyvin pieni. Uudisrakentamisen merkitys on kaupungin kehitykselle pitkällä aikavälillä kuitenkin ratkaisevaa ja edellyttää pitkäjänteistä vuosikymmenten päähän yltävää näkemystä. Helsingissä tavallisten uusien asuntojen rakennuskustannukset alittavat niiden markkina-arvon, ja on runsaasti maata, jolle olisi taloudellisesti kannattavaa rakentaa lisää asuntoja. Rakentamisen kapasiteettirajoitteiden vuoksi kaikkia pitkällä aikavälillä kannattavia kohteita ei ole lyhyellä aikavälillä kannattavaa rakentaa. Tontti, jonka rakentaminen ei vielä ole kannattavaa tontin minimihintaan, voi tulla myöhemmin kannattavaksi.⁷¹

Suuri ero rakennuskustannusten ja asuntojen myyntihinnojen välillä mahdollistaa sen, että tontit, jotka on kaavoitettu kokonaistaloudellisesti hyvinkin tehottomasti, menevät silti kaupaksi. Tämä voi johtaa siihen virhepäätelmään, että vaatimusten lisääminen kaavaan ja sopimusehtoihin olisi kaupungille ilmaista. Esimerkiksi, jos kaava vaatii liittämään asuntoon parkkipaikan, jota asukkaat arvostavat 10 000 eurolla, ja jonka rakentaminen maksaa 50 000 euroa, se alentaa tontin arvoa 40 000 eurolla. Tämä arvon aleneminen vastaa täysin budjetissa näkyvää menoerää.⁷²

Hyvän keskustasaavutettavuuden tontteja on rajallisesti kaikissa kaupungeissa. Helsingin keskustan maantieteellinen asema niemimaalla sekä hajautunut kaupunkirakenne sen ulkopuolella ovat tehneet hyvän saavutettavuuden alueista erityisen niukan voimavaran. Myös kaupunkimaisia asuinalueita, joissa on riittävä asukaspohja monipuolisten lähipalveluiden ylläpitämiseksi, löytyy Helsingistä suhteellisen vähän.

⁶⁸ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁶⁹ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁰ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷¹ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷² Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hyvien liikenneyhteyksien sekä jo tiheästi rakennettujen alueiden yhteyteen kannattaa Helsingissä rakentaa erityisen paljon. Heikon keskustasaavutettavuuden ongelmaa voidaan lievittää aluekeskuksien kasvulla.⁷³

2.3.3. Tarjouskilpailut

Tontin myyminen markkinahintaan tarkoittaa, että hinta määräytyy ostajien välisessä kilpailussa, jossa eniten tarjoava saa tontin. Tarjouskilpailussa minimihinta korvaa kaupungille mahdollisesti koituvan lisäkustannuksen tontin luovuttamisesta kuten liittämissä kaupungin infrastruktuuriin, joka säästyy, jos tonttia ei rakenneta. Tontin rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvien positiivisten ulkoisvaikutusten tulisi vastavasti alentaa minimihintaa. Oikein asetetun minimihinnan avulla tontti rakennetaan, jos ja vain jos sille rakentaminen on kokonaistaloudellisesti kannattavaa.⁷⁴

Tontit kannattaa myydä kokonaishinnalla siten, että tarjoukset tehdään tontin ja sen enimmäisrakennusoikeuden, sopimusehdot ja mahdolliset rasitteet sisältävästä kokonaispaketista. Näin tontin voittaneen rakennuttajan kannalta sen hinta on uponnut kustannus, eikä vaikuta rakentamisen määrään. Tällöin kaupungin kannattaa pyrkiä saamaan tontista mahdollisimman korkea hinta.⁷⁵

Tarjouskilpailujen yleinen piirre on, että myyjä saa suunnilleen toiseksi korkeinta osallistujien arvostusta vastaavan hinnan. Kirjallisilla tarjouksilla toteutettavassa tarjouskilpailussa, jossa voittaja maksaa oman tarjouksensa verran, ostajien kannattaa tarjota vähemmän kuin arvostuksensa, eikä myyjä saa odotusarvoisesti sen korkeampaa hintaa kuin huutokaupassa. Kirjallisten tarjousten etu on se, että tarjouskilpailun järjestäminen on yksinkertaisempaa. Huutokaupassa etuna on, että osallistujien ei tarvitse muodostaa käsityksiä muiden osallistujien tarjouksista: osallistujan kannattaa jäädä pois kilpailusta silloin, kun hinta ylittää oman arvostuksen. Kilpailijoiden käyttäytymisen huomioivan tarjousstrategian muodostaminen on vaikeaa. Tämä vie resursseja eikä rohkaise uusia ja kokemattomia kilpailijoita osallistumaan.⁷⁶

Huutokaupan voi toteuttaa myös kirjallisiin tarjouksiin perustuvalla tarjouskilpailumenetelmällä. Tällöin kirjallinen tarjous kertoo hinnan, jonka kohdalla osallistuja olisi jättänyt pois huutokaupassa. Korkeimman tarjouksen tehnyt voittaa kilpailun, mutta maksaa hinnan, jonka olisi enintään joutunut maksamaan huutokaupassa eli toiseksi korkeimman tarjouksen verran. Tällaisessa niin sanotussa *toisen hinnan tarjouskilpailussa* osallistujien tarvitsee muodostaa käsitys vain kohteen arvosta itselleen, ja kannattaa tarjota juuri oman arvostuksensa verran riippumatta siitä mitä muut osallistajat tekevät.⁷⁷

Tarjouskilpailumenetelmät, joissa osallistujien kannattaa arvailla toistensa tarjouksia, tuovat epäselvyyttä tuloksiin. Voittaja ei välttämättä olekaan se, jonka arvostus on korkein, vaan myös sillä on merkitystä, kuinka taitavasti tai onnekkaasti osallistujat

⁷³ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁴ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁵ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁶ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁷ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

muodostavat arvauksia toistensa tarjouksista. Julkisen sektorin järjestämissä kirjallisissa tarjouskilpailuissa on suositeltavaa käyttää toisen hinnan menetelmää, koska kokonaistaloudellisen tehokkuuden kannalta olisi parasta, että kohdetta eniten arvostava voittaa tarjouskilpailun.⁷⁸

Myytäessä useita lähekkäin sijaitsevia tontteja on usein kannattavaa käyttää kombinatorista tarjouskilpailua. Siinä ostajat voivat tehdä tarjouksia yksittäisistä tonteista sekä useampien tonttien yhdistelmästä. Se tarjousten yhdistelmä, jolla saavutetaan korkein yhteenlaskettu myyntihinta, hyväksytään. Kombinatorinen tarjouskilpailu todennäköisesti nostaisi tonteista saatavia tuloja, koska se mahdollistaa tonttien välisen rakennuskustannuksia alentavan synergian huomioimisen tarjouksissa, sekä torjuu uhan siitä, että rakennuttaja jäisi "loukkuun" liian monen kohteen kanssa.⁷⁹

Tarjouksen muotoilu vaatii resursseja rakennuttajilta. Tarjouksen jättäminen vaatii ainakin alustavia suunnitelmia kannattavuuslaskelmien tueksi. On mahdollista, että rakennettavuudeltaan hankalimpia tontteja kannattaisi myydä useista vaiheista koostuvalla tarjouskilpailumenetelmällä. Monivaiheisessa kilpailussa otetaan huomioon osallistujien kannustimet käyttää voimavaroja tarjousten muotoiluun. Alkuvaiheen osallistujien ei tarvitsisi tehdä huolellisia laskelmia. Menetelmä kuitenkin todennäköisesti hidastaa tarjouskilpailua.⁸⁰

Myös vuokrattavat tontit kannattaa luovuttaa tarjouskilpailuilla. Hyvä vaihtoehto olisi määritellä vuokran taso ja muut ehdot, ja tämän jälkeen pyytää tarjouksia kynnysrahasta. Kaupungin ei ole tarjouskilpailussa pakko edes päättää, myykö se vai vuokraako se tontin. Samassa tarjouskilpailussa voi pyytää tarjouksia sekä myyntihinnasta että vuokrasopimuksen kynnysrahasta. Kaupungilla olisi tällöin julkisesti määriteltä vuokraomaisuuden tuotto prosentti, ja parhaaksi tarjoukseksi lasketaan se, jonka nykyarvo on korkeampi.⁸¹

Tontin luovutukseen liittyvät sopimusehdot tulee julkaista hyvissä ajoin ennen tarjouskilpailua. Sopimusehdot, jotka kasvattavat rakennuttajien kustannuksia tai riskejä, tai vähentävät mahdollisuuksia rakentaa ostajien toiveiden mukaisia asuntoja, alentavat tontin arvoa. Sopimusehtojen aiheuttamien kustannusten täytyy olla perusteltavissa sillä, että ehtojen noudattamatta jättäminen aiheuttaisi kaupungille suuremmat menetykset.⁸²

Laadun käyttäminen tarjouskilpailun kriteerinä hinnan sijasta voi olla perusteltua tilanteessa, jossa tontille rakennettavan rakennuksen ulkoisvaikutukset ovat erityisen tärkeitä, ja tarvitaan rakennuttajien ideoita siihen, miten tontti kannattaa rakentaa. Tyypillinen tapaus on kaupunkikuvallisesti keskeinen tontti. Tontin luovutushinnan ja arvioidun markkinahinnan erotus on tällöin summa, jonka kaupunki panostaa kaupunkikuvalliseen laatuun.⁸³

⁷⁸ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁷⁹ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁸⁰ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁸¹ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁸² Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

⁸³ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3.4. Asiantuntijoiden näkemyksiä

Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan kaupungin ei todennäköisesti kannata aina tavoitella korkeinta mahdollista myyntihintaa. Projektialueet voivat toteutua nopeammin, kun niissä on asuntotarjontaa ostovoimaltaan vaihteleville asunnonostajille. Asiantuntijan mukaan ”kakkoslaadun” tontit kannattaa myydä tyypillisesti 10–30 prosenttia halvemmalla kuin parhaat tontit. Nämä tontit voivat olla esimerkiksi hitas-tontteja. Jos kaupunki päättäisi luopua hitas-järjestelmästä, jokin uusi hallintamuoto voi olla tarpeen.⁸⁴

Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan kaupungin nykyinen tapa luovuttaa ja hinnoitella tontteja on hallinnollisesti kevyt mutta ei kovin läpinäkyvä. Suurimmat tulot tontista saadaan periaatteessa huutokaupalla. Huutokaupan kohteena voi olla yhtä hyvin omistus- kuin vuokraoikeus. Huutokauppa tuskin kuitenkaan soveltuu luovutuksen päämenettelyksi. Jos samaan aikaan huutokaupataan suurta määrää tontteja, vaarana voivat olla alhaiset myyntitulot.⁸⁵

Myös tontinvuokria voi Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan huutokaupata. Tontinvuokran huutokaupan lisäetuna olisi, että kaupunki saisi kaivattua tietoa käyvästä tontinvuokrasta. Huutokaupan kohteena voi periaatteessa olla vuokra tai vuokraoikeuden hinta. Tontinvuokraoikeus on asiantuntijan mukaan tapana antaa Helsingissä ilmaiseksi, ja ainoa hinta on vuosivuokra. Tontinvuokraoikeus voisi olla myös maksullinen, jolloin vuosivuokra olisi alempi. Kun vuokratontilla oleva asunto myydään, hinnassa on käytännössä mukana tontinvuokraoikeuden arvo, joka on joskus suuri. Vuokratonteilla olevien asuntojen hinnat ovat yleensä paljon yli rakennusten teknisen arvon.⁸⁶

Jos tontinvuokra on edullinen, tontinvuokraoikeudella on arvoa. Jos taas tontinvuokra on hyvin korkea, tontinvuokraoikeutta ei haluta edes ilmaiseksi. Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan jälkimmäinenkin ilmiö esiintyy Helsingissä joillakin esikaupunkien tonteilla, joille on joskus vaikea löytää rakennuttajaa. Hän epäilee, että parhaiden alueiden tontinvuokrat saattavat olla liian matalia ja esikaupunkialueiden liian korkeita. Tämä ei johdu nimellisestä neljän prosentin tuottovaatimuksesta, vaan käytetystä vuokraperustehinnasta. Lisäksi asiantuntijan mukaan on läpinäkyvyyden kannalta haitallista, että vuokraperustehinnat ovat tuetussa ja välimuodon tuotannossa alennettuja hintoja. Suurimmassa osassa kaupunkia tontinvuokrat vastaavat hänen näkemyksensä mukaan kuitenkin käytännössä käypiä tontinvuokria. Koska käypä tontinvuokra ei ole tiedossa ja kaupunki pitää lisäksi vuosikymmenestä toiseen kiinni nimellisestä asuntotontin tuottovaatimuksesta riippumatta muutoksista rahamarkkinoilla, alennuksen todellinen funktio saattaakin Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan olla tarpeellisen korjauksen tekeminen asuntotontin efektiiviseen tuottovaatimukseen.⁸⁷

Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan kaupunki voisi lisätä tontinluovutuksesta saamiaan tuloja seuraavilla keinoilla:

⁸⁴ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

⁸⁵ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

⁸⁶ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

⁸⁷ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- 1) Tonttien hintoja lasketaan siellä, missä kysyntä on heikkoa ja nostetaan siellä, missä kysyntä on vahvaa.
- 2) Karsitaan määräyksiä, joilla pakotetaan tuottamaan ominaisuuksia, joista asunnonostajat eivät ole valmiita maksamaan sen tuotantokustannuksia. Maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan autopaikat ovat merkittävin esimerkki tällaisesta määräyksestä. Kalliiden määräysten poisto nostaisi rakennuttajan valmiutta maksaa tontista enemmän.
- 3) Osa tonteista varataan tuotantoon, jonka laadulta ei odoteta tavanomaista ylitävää tasoa. "Bulkkituotannon" salliminen joillain paikoilla avaisi ovia monille pienille rakennusliikkeille.⁸⁸

Tontinluovutuksen käytännöt vaatisivat maanmittauslaitoksen asiantuntijan mukaan lisää läpinäkyvyyttä. Toiminnon viranhaltijat eivät juurikaan osallistu julkiseen keskusteluun, vaikka heillä on laaja näkemys sekä korkea ammattitaito ja moraali. Tontinluovutuksesta ei kerrota julkisuuteen yleensä mitään muuta kuin päätösasiakirjat, joiden sisältö vuokrien laskentaperiaatteineen on usein vaikeaselkoista maallikoille. Asiantuntijan mukaan eräät maapolitiikan käsitteet saattavat olla modernisoinnin tarpeessa ja konsulttien tekemien kiinteistönarviointiläpysien tulisi olla julkisia.⁸⁹ Kaupunkiympäristön toimialan mukaan tontinluovutuksesta kerrotaan vähän, koska tilastointi on monilta osin puutteellista ja tietojen saaminen on hyvin työlästä. Toimialan mukaan he ottavat kantaa asioihin julkisuudessa isojen uudistusten yhteydessä, kun se on tarpeen.⁹⁰

Kuntaliiton asiantuntijan mukaan tonttien luovuttaminen vuokraamalla on kaupungin pitkäjänteisen taloudenhoidon näkökulmasta paras vaihtoehto. Ainakin alueilla, joille voidaan arvioida kohdistuvan maankäytön kehittämistä tulevaisuudessa, vuokrauksen tulisi olla pääsääntö ja myynti vain poikkeustapauksissa. Valintoihin vaikuttavat luonnollisesti kysyntä sekä sijoittajien näkemykset. Kuntaliiton maapolitiikan opissa on peruslinjaus, jonka mukaan arvokkaimmat tontit luovutetaan kilpailuttamalla hinnan ja laadun perusteella sovitulla painotuksella. Muiden tonttien osalta on perusteltua käyttää arvontamenettelyä. Yrityksille tontteja luovutettaessa käytetään aina kilpailuttamista tai ulkopuolista arvioitsijaa käyvän luovutushinnan määrittelyyn.⁹¹ Kuntaliiton ohjeiden mukaan vyöhykehintojen käyttö hinnoittelussa on riittävä menettelytapa hinnoitteluun.⁹²

Kuntaliiton asiantuntijan käsityksen mukaan Helsinki on käyttänyt säännöllisesti parasta markkinoilla olevaa osaamista hinnoittelun määrittelyssä. Myös yksityisille tahoille tontteja luovutettaessa hinnoittelu pohjautuu käypään markkinahintaan. Hänen mukaansa myös vertailujen perusteella Helsingin käyttämät korkokannat ovat ajantasaisia markkinatilanne ja muiden kaupunkien käytännöt huomioon ottaen. Asiantuntijan mukaan läpinäkyvyys on kunnossa, jos hinnoittelussa käytetään kilpailutta-

⁸⁸ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

⁸⁹ Maanmittauslaitoksen asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 8.1.2019.

⁹⁰ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 18.3.2019.

⁹¹ Kuntaliiton asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.11.2018.

⁹² Kuntaliitto: Maapolitiikan opas. Luettu 19.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mista tai ulkopuolista arvioitsijaa. Hankkeissa, joissa tontin saaja valitaan elinkeinopoliittisin perustein, tulee tarkasti huolehtia avoimuudesta. Asiantuntijan mukaan hänen tiedossaan ei ole, että tämä olisi Helsingissä ongelma.⁹³

Lisäksi Kuntaliiton asiantuntija nosti esiin, että maapolitiikan kokonaisvaikutus kaupungin talouteen on suuri. Helsingissä kaavoitus on painottunut kaupungin omistamalle maalle laajasta maanomistuksesta johtuen, mikä varmistaa mahdollisuuden optimoida palveluverkon kustannuksia, käyttöastetta sekä investointeja maankäytön toteuttamiseen.⁹⁴

2.3.5. Yhteenveto Aalto-yliopiston tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden näkemyksistä

Aallon tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden mukaan tontin luovuttaminen hintakilpailulla on paras tapa luovuttaa tontti, jos siitä halutaan saada paras myynti- tai vuokratulo. Hintakilpailu tai huutokauppa on myös läpinäkyvä tapa, jota voidaan käyttää sekä myyntiin että vuokraukseen. Hintakilpailu on Aallon tutkijoiden mukaan ainut tapa päätellä tontin tarkka arvo. Kaikki kaavamääräyksiin ja sopimusehtoihin liittyvät rajoitukset voivat vaikuttaa rakennuskustannuksiin ja laskea tontin arvoa. Sellaiset määräykset, joita asukkaat arvostavat tuotantokustannuksia vähemmän laskevat tontin arvoa. Ulkoisvaikutusten vuoksi jotkin asiat kannattaa kuitenkin huomioida kaavamääräyksillä. Rakennusalan kilpailu on kaupungin etu ja toimiva kilpailu edellyttää läpinäkyvää ja selkeää tontinluovutuksen toimintatapaa.

2.4. Kilpailua tonteista rajoittavat tekijät

Aalto-yliopiston tutkijoiden mukaan periaatteessa kaikki tontin käyttöön kaavamääräyksillä ja sopimusehdoilla liittyvät rajoitukset ja määräykset voivat nostaa kustannuksia, rajoittaa halukkaita ostajia ja siten rajoittaa kilpailua. Kilpailullisten markkinoiden kannalta on tärkeää, että kaupunki kohtelee kaikkia tonttien ostajia uskottavan tasapuolisesti. Pelkästään epäily joidenkin suosimisesta rajoittaa kilpailua. Määräykset ja sopimusehdot tulisi myös sopia ennen kilpailuja, ja niistä olisi pidettävä kiinni riippumatta kilpailun voittajasta. Kilpailullisilla markkinoilla tonteista pystyvät maksamaan eniten ne, jotka osaavat rakentaa ostajien arvostamia asuntoja mahdollisimman kustannustehokkaasti.⁹⁵

Kaupunkiympäristön toimialan tontit-palvelun mukaan merkittävimpiä kaavasta johtuvia rajoitteita, jotka nostavat kustannuksia ja rajaavat potentiaalisia kilpailijoita, ovat autopaikkavaatimus, rakennuksen massoittelu ja liiketilat. Kaikki vinot pinnat, kulmat ja erkkerit nostavat kustannuksia. Kapea runkosyvyys rajaa tehokkaan suunnittelun mahdollisuuksia. Rakennus on korkeudeltaan kustannustehokas yleensä kahdeksankerroksisena, ja jopa 12 kerrostakin on yleensä toimiva. Sen sijaan kerrosluvultaan 13–16-kerroksisten talojen rakentaminen on kalliimpaa. Myös kumppanuuskaa-

⁹³ Kuntaliiton asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.11.2018.

⁹⁴ Kuntaliiton asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.11.2018.

⁹⁵ Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

voitus rajaa toimijoita, mutta voi johtaa parempaan lopputulokseen. Toisaalta maankäytön tavoitteena on rakentaa hyvää kaupunkia, ei minimoida kustannuksia ja maksimoida tonttituloa.⁹⁶

Luovutettavan kokonaisuuden koko rajaa potentiaalisia tontin ostajia. Mitä isompi hanke, sitä vähemmän on mahdollisia toteuttajia. Kaikista isoimpia hankkeita ei edes pystyttäisi jakamaan usealle toimijalle ja ne valmistellaan siten, että niiden toteuttaminen on yleensäkin mahdollista. Tontteja pyritään tarjoamaan mahdollisimman monenlaisille toimijoille erityisesti yleisessä tonttihaussa. Tontinluovutuksessa on myös pyritty suosimaan uusia toimijoita rakennusalan kilpailun lisäämiseksi. Tämä on tarkoittanut alussa kilpailun rajaamista, mutta vuosien jälkeen käytäntö on osoittautunut toimivaksi: toimijoiden määrä on kasvanut, kun maakuntien suuret ja keskisuuret toimijat ovat tulleet rakentamaan Helsinkiin. Tonttitarjonta täytyy pitää systemaattisesti hyvänä, jotta uudet toimijat pysyvät markkinoilla. Tontit tulee kuitenkin luovuttaa vastuullisesti, koska yhden hankkeen viivästyminen voi viivästyttää myös muita. Tämän vuoksi esimerkiksi ryhmärakentamishankkeet saavat yleensä itsenäisen tontin, joka ei ole vahvasti sidoksissa muiden hankkeiden toteutumiseen.⁹⁷

Kaupunkiympäristön toimialan tontit-palvelun mukaan jotkin heidän oman organisaationsa ominaisuudet ja käytännöt rajaavat kilpailua. Henkilöresurssit rajaavat kilpailujen järjestämistä, koska lainsäädäntö on tehnyt prosessin vaikeaksi. Henkilöresurssien rajallisuus johtaa myös isojen kokonaisuuksien luovuttamiseen. Myös erilaisten kokeilujen täytäntöönpano on ollut hidasta. Kaupunkia pidetään vaikeasti lähestyttävänä kumppanina tontinluovutuksessa. Toimijat ajattelevat yleisesti, että kaupungin edustajalla ei ole aikaa. Markkinointi on tontit-palvelun mukaan ”lapsen kengissä” ja esimerkiksi internetsivut tulisi päivittää. Uusien yrittäjien kynnystä lähestyä kaupunkia pitäisi saada matalammaksi. Kaupungin sisäiset, vanhat ristipaineet ovat vähentyneet organisaatiouudistuksen ja henkilövaihdosten myötä.⁹⁸

Linjaukset ja soveltamisohjeet ovat tärkeitä, koska ne tuovat tietoa markkinoille siitä, miten kaupunki toimii ja tasavertaistavat toimijoita. Linjaukset ja ohjeet ovat kuitenkin aina tasapainoilua yleisen ja yksityiskohtaisen välillä: yksityiskohdat eivät kestä aikaa ja liian yleiset eivät kerro mitään. Kaupungilla pitää olla mahdollisuus toimia ketterästi. Pelkästään hintakilpailujen järjestäminen ei ole dynaamista.⁹⁹

2.5. Tarkastellut tontin myynnit

2.5.1. Arabian kauppakeskus

Kaupunginvaltuusto päätti 26.11.2014 kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti oikeuttaa kiinteistölautakunnan myymään Toukolan kaupunginosan korttelin nro 23677 tontin nro 9 eli Arabian kauppakeskuksen tontin Kiinteistö Oy Hämeentie 109–111:lle. Kiinteistöyhtiön omistaa Citycon Finland Oy, joka on Citycon Oyj:n kokonaan

⁹⁶ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁹⁷ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁹⁸ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

⁹⁹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

omistama tytäryhtiö. Citycon Oyj on kaupallisiin kiinteistöihin keskittynyt pörssiyhtiö, joka omistaa ja operoi omia kauppakeskuksiaan ja liikepaikkojaan. Kauppahinta oli 10 600 000 euroa. Hinta oli noin 560 euroa/kem². Kauppaa pidettiin kaupungin kannalta perusteltuna ja se toteutti osaltaan 100 miljoonan euron kiinteän omaisuuden myyntitavoitetta. Tarjous oli kiinteistöviraston tonttiosaston ja ostajan käymien neuvotteluiden mukainen ja sellaisena hyväksyttävä.¹⁰⁰

Kauppakeskuksen tontti oli vuokrattu Kiinteistö Oy Helsingin Hämeentie 109–111:lle kauppakeskusta varten ajaksi 1.11.2000–31.12.2050. Tontin vuosivuokra vuonna 2014 oli noin 445 000 euroa eli myyntihinta vastasi noin 23,8 vuoden vuokraa. Vuokrasopimuksen ehdon mukaan vuokralaisella oli oikeus ostaa tontti kaupungilta edellyttäen, että suunniteltu kauppakeskus on toteutettu ja toiminnassa. Tontin hinta määräytyi käyvän hinnan perusteella ja sen tuli olla vähintään luovutushetkellä perittävän ja viiden prosentin mukaan pääomitetun vuosivuokran suuruinen siten oikaistuna, että pääomitettu arvo kerrotaan asemakaavan salliman ja käytetyn rakennusoikeuden suhteella. Tarjoushinta ylitti vuokrasopimuksen osto-oikeusehdossa edellytetyn tason ja oli alueen liiketonttien käyvän hintatason mukainen.¹⁰¹

Koska alkuperäiseen vuokrasopimukseen on kirjattu osto-optio, se sitoo kaupunkia myymiseen vuokralaisen niin halutessa. Myös myyntihinta oli määritelty jo vuokrasopimuksessa ja se on laskettu kaupungin periaatteiden mukaisen viiden prosentin tuottovaatimuksen mukaan. Käypä hinta ei ole sama kuin tontista mahdollisesti saatava markkinahinta, mutta tässä tapauksessa markkinahinnan selvittäminen esimerkiksi kilpailuttamalla ei ollut mahdollista vuokrasopimuksen vuoksi. Kauppa oli aiemmin solmitussa vuokrasopimuksessa sovittujen osto-option ehtojen mukainen, joten osapuolilla oli kaupassa varsin vähän liikkumavaraa. Kauppa myös toteutti silloista tavoitetta maanmyynnistä. Näiden seikkojen vuoksi Arabian kauppakeskuksen myyntiä ei tarkastella arvioinnissa syvällisemmin, vaan keskitytään Jätkäsaaren tornihotellin kauppaan.

Valtuuston kokouksessa myynti ei herättänyt suurta keskustelua. Yksi valtuutettu piti aikanaan päätettyä osto-optiota vääränä päätöksenä. Myös vuokralaisten tilanteesta ja mahdollisista vuokrakorotuksista oli huolta.¹⁰²

2.5.2. Jätkäsaaren tornihotelli ja kongressikeskus

Vuokrauspäätös

Kaupunginvaltuusto päätti 26.11.2014 tontin vuokrausperusteista ja vuokraamisesta. Samassa yhteydessä makasiinirakennus L2 luovutettiin tontin vuokralaiselle vastikkeetta. Rakennus oli tuolloin tyhjillään. Se oli huonokuntainen ja sisälsi haitta-aineita, jotka on poistettava rakennuksen kunnostamisen yhteydessä. Kaupunki vastaa rakennuksen kunnostuskustannuksista haitta-aineiden osalta enintään 400 000 euroon asti. Päätöksen mukaan tontin vuosivuokra määritellään pitäen perusteena virallisen

¹⁰⁰ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 364.

¹⁰¹ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 364.

¹⁰² Kaupunginvaltuuston 26.11.2014 kokoustallenne, <https://www.helsinkikanava.fi/kanava/fi/videot/video?id=2403>.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

elinkustannusindeksin ”lokakuu 1951 = 100” pistelukua 100 vastaavaa kerrosneliömetrihintaa 24,80 euroa. Hintatasossa 09/2014 (indeksi 19,20) tontin keskimääräinen kerrosneliömetrihintaa on noin 476 euroa.¹⁰³

Tontin arvosta oli saatu 21.10.2014 päivätty Catella Oy:n lausunto. Lausunnossa uudisrakennettavan osan rakennusoikeuden arvoksi oli arvioitu 550 euroa/k-m² ja makasiinitontin rakennusoikeuden arvoksi 500 euroa/k-m². Lausunnon tarkkuus oli +/- 10 prosenttia. Tontilla olevan säilytettävän rakennuksen vaikutusta tontin arvoon ei ole lausunnossa arvioitu.¹⁰⁴ Arviointitarkkuuden alarajalla laskettuna tonttikokonaisuuden hinnaksi olisi tullut 484 €/k-m².¹⁰⁵

Neuvotteluvaiheen aikana teetetyssä 8.10.2014 päivätyssä ”Väli- ja yläpohjan rakenneteknisessä kuntotutkimuksessa ja haitta-ainekartoituksessa” todettiin, että rakennuksen 1. ja 2. kerroksen välipohjissa oli aktiivista mikrobikasvustoa. Lisäksi rakennuksessa käytetyt vesieristeet sisältävät asbestia. Näiden edellyttämien korjaus- ja poistotoimenpiteiden kustannusarvio oli noin 840 000 euroa ilman arvonlisäveroa. Mahdolliset kosteusvauriot talon rakenteissa voivat kuitenkin aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia, joita ei tuossa vaiheessa voitu arvioida. Tällä perusteella varauksensaaja esitti, että kaupunki osallistuisi haitta-aineiden poistamisen kustannuksiin 400 000 eurolla. Summa hyvitetäisiin vuokralaiselle alennetulla vuosivuokralla. Hyvityksen tuli perustua vuokralaisen toimittamaan luotettavaan selvitykseen.¹⁰⁶

Makasiinirakennus L2 on suojeltu kaavassa sr-1 -merkinnällä. Sen mukaan tämä Lars Sonckin suunnittelema rakennus on rakennustaiteellisesti, kaupunkikuvallisesti ja historiallisesti arvokas. Rakennusta ei saa purkaa eikä siihen saa tehdä sellaisia korjaus- tai muutostöitä, jotka heikentävät sen rakennustaiteellista, kaupunkikuvallista tai historiallista arvoa tai muuttavat arkkitehtuurin ominaispiirteitä. Olemassa olevat porrashuoneet tulee säilyttää mahdollisimman alkuperäisinä.¹⁰⁷

Kaupunkiympäristön toimialan tontit-palvelun mukaan arvio hinnasta oli tehty oletuksella, että tontilla olisi ollut voimassa oleva asemakaava ja tontti olisi rakentamiskelpoinen. Myöhemmin valmistelun kuluessa kaupungilta tuli vaatimus tontilla olevasta tulvareitistä ja sen pumppaamon tuuletusputken viemisestä rakennuksen katolle, joista tuli yllättävä rasite tontille. Tämä on kaupunkiympäristön toimialan mukaan yksi peruste tontin alemmalle arvolle. Lisäksi tontti ja hanke olivat kokonaisuutena rakennettavuudeltaan haastavia muun muassa tornimaisen ratkaisun, tontin ahtauden, vanhan makasiinirakennuksen ja pohjarakentamisolosuhteiden vuoksi. Kaupungin kannalta oli olennaista, että vanha huonokuntoinen makasiinirakennus saatiin pois kaupungin omistuksesta ja uuteen käyttöön. Maanvuokrasopimuksen mukaan vuosivuokrassa olisi ollut haitta-aineista johtuva 50 prosentin alennus 17.10.2021 asti. Tämä huomioitiin kauppahintaa alentavana tekijänä. Myyntiesityksen mukaisten korjauksien alennusten jälkeen tontin toteutunut kauppahinta oli noin 499 €/k-m², joka on

¹⁰³ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

¹⁰⁴ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

¹⁰⁵ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹⁰⁶ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

¹⁰⁷ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

arviolausunnon arviointitoleranssin sisällä, vaikkakin lähellä alarajaa. Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksen mukaan hintaa voidaan pitää käypänä ottaen huomioon tontin kalliit perustamiskustannukset ja rasitteet.¹⁰⁸

Myyntiä valmisteltaessa on ollut käytössä myös Clarionin hankkeen viereen suunnitella olevasta niin sanotusta Woodcity-kortteliin sijoittuvasta hotellitontista toisella konsultilla teetetty arviokirja, joka on hyvin linjassa Catellan arviolausunnon sekä toteutuneen tornihotellitontin myyntihinnan kanssa.¹⁰⁹

Vuokrauspäätöksessä hotellihanketta perusteltiin myös sillä, että uusi hotelli lisää suuria kongressitapahtumia varten tarvittavaa hotellikapasiteettia merkittävästi ja lisää näin kaupungin vetovoimaisuutta. Ohessa saadaan kunnostettua rakennusteollisesti, kaupunkikuvallisesti ja historiallisesti arvokas makasiinirakennus uuteen käyttöön. Vuokralaisen investoinniksi arvioitiin noin 90 miljoonaa euroa ja sen arvioitiin synnyttävän 100 uutta palvelualan työpaikkaa.¹¹⁰

Myyntipäätös

Kaupunginvaltuusto päätti 7.6.2017 oikeuttaa kaupunkiympäristölautakunnan myymään Jätkäsaari Invest Ab:lle Jätkäsaarella korttelissa nro 20803 sijaitsevan noin 7 018 m²:n suuruisen tontin¹¹¹. Hotellin operaattoriksi oli valittu Clarion, joka kuuluu Nordic Choice Hotels -yritykseen. Jätkäsaaren hotelli oli ensimmäinen Clarion-hotelli Suomessa. Rakennushankkeen taustalla on norjalainen AB Invest AS -yhtiö, jolta hotellioperaattori vuokraa kiinteistön.¹¹² Kauppahinta oli 10 376 800 euroa (476 euroa/kem² x 21 800 kem²), johon lisätään kahden prosentin vuotuinen korko 1.3.2015 kauppakirjan allekirjoittamispäivän väliseltä ajalta. Kauppahinnasta vähennettiin maanvuokrasopimuksen mukainen haitta-ainekorvaus siltä osin kuin se oli vielä vuokranalennuksena korvaamatta vuokralaiselle.¹¹³

Tontin myyntiä perusteltiin esittelytekstissä sillä, että kauppahinta ja kiinteistövero ovat suurempi kuin vuokratulojen nykyarvo 50 vuoden ajalta seitsemän prosentin diskonttokorolla. Korkoon sisältyy kaupungin periaatteiden mukainen viiden prosentin tuottovaatimus ja kahden prosentin inflaatio. Vuokratulojen nykyarvoksi arvioitiin 7,9 miljoonaa euroa kauppahinnan ollessa 10,7 miljoonaa euroa. Kiinteistöveron nykyarvo 50 vuoden ajalle seitsemän prosentin diskonttokorolla on lisäksi noin 2 miljoonaa euroa.¹¹⁴ Laskelman oli tehnyt auktorisoitu kiinteistöarvioitsija noudattaen kiinteistöarvioinnissa normaalisti noudatettuja laskentamalleja¹¹⁵.

Tontin myyntiä perusteltiin myös kiinteistövirastolle vuodelle 2017 asetettujen myyntitulojen saavuttamiseksi. Myyntiä pidettiin esitystekstin mukaan perusteltuna myös,

¹⁰⁸ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹⁰⁹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹¹⁰ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

¹¹¹ Kaupunginvaltuusto 7.6.2017 § 280.

¹¹² Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

¹¹³ Kaupunginvaltuusto 7.6.2017 § 280.

¹¹⁴ Kaupunginvaltuusto 7.6.2017 § 280.

¹¹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kun otettiin huomioon kaupunginhallituksen kesäkuussa 2014 tekemä periaatepäätös maanmyynnin edistämiseksi, jonka mukaan toimitilatontit luovutetaan ensisijaisesti myymällä.¹¹⁶

Kaupunginvaltuustossa myyntipäätöstä kritisoitiin muun muassa nykyarvon laskennassa käytetyn koron korkeasta tasosta ja siitä, että tontti myytiin, vaikka vuokrasopimukseen ei oltu lisätty osto-optiota.¹¹⁷

Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksiä prosessista

Tontinluovutusperiaatteiden mukainen osto-optio on jäänyt vuokrausperustepäätöksen valmistelusta pois, koska hankkeen toteuttaja ei tuonut asiaa valmistelun yhteydessä esille. Osto-option puuttumiseen ei myöskään kiinnitetty valmisteluvaiheessa enempää huomiota kaupungin taholta. Tämä johtunee kaupunkiympäristön toimialan mukaan ainakin osin siitä, että kaupunginhallituksen päättämiä periaatteita on sovellettu käytännössä niin, ettei erikoishankkeissa, jollaisena kyseistä hanketta voidaan pitää, kaupunki myöskään pakota tontin ostamiseen. Tärkeimpänä tavoitteena on pidetty hankkeiden toteutuksen edistymistä. Tontin ostomahdollisuus oli tämän ja on muiden vastaavien hankkeiden kannalta olennainen. Hankkeen valmistelija ei ole enää kaupungin palveluksessa, joten prosessin kaikkia yksityiskohtia ei ole tiedossa.¹¹⁸

Kun tontin ostomahdollisuutta koskeva asia nousi hankkeen toteuttajan toimesta esille, vuokrausperusteet olivat jo kaupunginhallituksen käsittelyssä, jolloin hankkeen edustajan kanssa todettiin, että tontin myynnistä valmistellaan erillinen esitys sen jälkeen, kun rakentaminen on edennyt riittävän pitkälle. Tähän vaikutti osaltaan se, että vuokrasopimuksen tekemisellä ja rakentamisen aloittamisella oli jo tuossa vaiheessa kiire. Menettelyä ei pidetty ongelmallisena, koska tontin myyminen oli voimassa olevien linjausten mukainen toimenpide. Kaupunginhallituksen periaatepäätöksen mukaan kaupungin tuli myös aktiivisesti tarjota loppuun jalostettujen yritystonttien vuokralaisille ostomahdollisuutta. Maanvuokrasopimukseen otettiin ehto, jonka mukaan tontin myyntiä tullaan vastaisuudessa esittämään, kun rakennus on valmistunut ja hyväksytty käyttöön otettavaksi.¹¹⁹ Vuokraus- tai myyntipäätöksessä tai niiden esitelyteksteissä kaupunginvaltuustossa ei kuitenkaan ollut mainintaa, että maanvuokrasopimukseen on otettu tällainen ehto. Vuokrauspäätöksen mukaan muilta osin noudatetaan kiinteistölautakunnan hyväksymiä tavanomaisia rakennuksen kauppakirjan ehtoja sekä tonttiosaston osastopäällikön päättämiä lisäehtoja.¹²⁰

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan hanke toteutettaisiin nykytilanteessa pääosin samalla tavalla. Tontti olisi voitu hankkeen toteuttajan valinnan mukaan myydä joko suoraan, tai sisällyttää maanvuokrasopimukseen osto-oikeus. Linjausten mukaisesti tontin arvosta tulee myytäessä hankkia kahden ulkopuolisen asiantuntijan lausunto. Jos asiassa olisi päädytty osto-optiomenettelyyn, sopimukseen olisi tullut tältä osin

¹¹⁶ Kaupunginvaltuusto 7.6.2017 § 280.

¹¹⁷ Kaupunginvaltuuston kokoustallenne 7.6.2017, <https://www.helsinkikanava.fi/kanava/fi/videot/video?id=3404>.

¹¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹²⁰ Kaupunginvaltuusto 26.11.2014 § 370.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

todennäköisesti kirjattavaksi, että maanvuokrasopimuksessa sovittu kerrosneliömetrihinta on voimassa määräajan (enintään noin 3 vuotta), minkä jälkeen käyvästä hinnasta teetetään uusi arvio, ja hinta määräytyy myyntihetken käyvän arvon mukaan.¹²¹

Sillä, että kaupunki ei olisikaan tässä tapauksessa noudattanut tontinluovutusta koskevia voimassa olevia periaatelinjauksia ja hylännyt tontin myynnin vain sillä perusteella, ettei osto-optiota oltu sisällytetty alkuperäiseen maanvuokrasopimukseen, olisi kaupunkiympäristön toimialan mukaan ollut suuri negatiivinen elinkeinopoliittinen vaikutus. Kaupungin uskottavuus linjakkaana sopimuskumppanina olisi kärsinyt.¹²²

Kaupunkiympäristön toimialalta tiedusteltiin arvioinnissa, vaikuttaako kuntien välinen kilpailu yrityksistä toimitilatonttien markkinoihin. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan yritykset sijoittuvat mieluiten itselleen sopivalle sijainnille ottaen huomioon esimerkiksi logistiset yhteydet ja työvoiman saatavuus. Yritykset harvoin kilpailuttavat hinnalla eri kuntien tontteja, joten tontin hinta ei yleensä ole ratkaiseva kriteeri toimipaikan valinnassa. Toimialan mukaan Helsinki houkuttelee yrityksiä pääsääntöisesti muilla ominaisuuksillaan. Kaupungin tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei kaupunki perusteettomasti nosta tonttihinnoja ja muita rakentamiskustannuksia sekä siitä, että tontit vastaavat ominaisuuksiltaan markkinakysyntää. Tämän vuoksi tonttihinnoittelun tulee olla käyvän arvon sallimissa rajoissa maltillista ja ennen kaikkea ennustettavaa. Merkittävät poikkeamat esimerkiksi Espoon ja Vantaan tontinluovutuskäytännöistä voivat heikentää Helsingin asemaa kilpailtaessa elinkeinohankkeiden investoinneista.¹²³

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan kiinteistökaupoissa ei käytetä aina samaa diskonttokorkoa vaihtoehtojen vertailuun. Koron määrittelyyn vaikuttaa olennaisesti tarkastelunäkökulma. Jos tarkastelu suoritetaan kiinteistöarvioinnin laskentaperiaattein, diskonttauskorko on tuottovaade (Helsingissä yritystonteilla viisi prosenttia) lisättynä inflaatio-olettamalla. Jos taas tarkastelu suoritetaan kaupunkitaloudellisesta näkökulmasta, diskonttauskorko määräytyy kaupungin myyntitulolle saaman tuoton mukaan. Tämä tuotto on yhteydessä kaupungin pitkäaikaisten lainojen korkoon¹²⁴. Kaupungin pitkäaikaisten lainojen alhaisesta korosta johtuen myös diskonttauskorko on kaupunkitaloudellisessa tarkastelussa alhainen. Esimerkiksi kaupunkiympäristötalon rakentamisen osalta vaihtoehdot olivat talon rakentaminen joko kaupungin omistaman kiinteistöyhtiön toimesta tai ulkopuolisen sijoittajan hakeminen markkinoilta. Vaihtoehtoja tarkasteltiin DCF-laskelmalla, jolloin ensimmäisessä vaihtoehdossa diskonttokorko oli 3,5 prosenttia, joka muodostui siten, että kaupungin takaa-man lainan 1,50 prosentin suuruiseen korkoon lisättiin inflaatio-oletus 2,0 prosenttia. Tätä verrattiin sijoittajan omistamaan vaihtoehtoon, jossa sijoittajan tuottovaatimus oli markkinoilta saadun tarjouksen mukainen 3,70 prosenttia, johon lisättiin inflaatio-odotus 2,0 prosenttia.¹²⁵ Kaava nykyarvon laskemiseen on siis sama kuin tornihotel-

¹²¹ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹²² Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹²³ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

¹²⁴ Lainanoton vaihtoehtona kaupunki voi myydä omaisuuttaan, jolloin myyntituloista saatava tuotto on korkokulujen säästö, ellei muuta parempaa sijoituskohdetta saada

¹²⁵ Kaupunkiympäristön toimialan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lin myynnin vertailussa, mutta tuottovaatimus on erilainen. Asiaan tarkkaan perehtymättömälle ei ole lainkaan selvää, millä perusteilla diskonttokorko valitaan eri tilanteissa.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovuttamien tonttien hinnoittelu ollut läpinäkyvää ja kaupungin taloudellisten etujen mukaista. Arviointikysymykseen voidaan vastata, että tonttien hinnoittelu ei ole läpinäkyvää eikä kaikilta osin kaupungin taloudellisten etujen mukaista.

Ensimmäiseen osakysymykseen, ovatko kaupunkiympäristön toimialan hinnoittelun perusteet läpinäkyviä ja vastaavatko ne markkinatilannetta, vastaus on ei. Tonttien hinnoittelua ei voida pitää avoimena. Asiaan perehtymättömälle myös hinnoittelusta julkisesti esitetyt tiedot ja laskentatavat voivat vaikuttaa vaikeaselkoisilta. Myös tilanteissa, joissa myynti- ja vuokrausvaihtoehtoja vertaillaan, käytettyjen laskentaperiaatteiden perustelut olisi tarpeen esittää selkeämmin ja käyttää laskentaperiaatteita johdonmukaisesti. Niiltä osin, kun tontit luovutetaan hintakilpailulla, hinnoittelun perusteet vastaavat markkinatilannetta. Muissa tapauksissa hinta on ulkopuoliseen arvioon tai valmistelijan näkemykseen perustuva käypä hinta tai hallinnollinen hinta, jotka eivät ole sama asia kuin markkinahinta. Käypä hinta voi vastata markkinatilannetta suhteessa muihin vastaavalla tavalla hinnoiteltuihin tontteihin, mutta tähän liittyy suuri epävarmuus. On kuitenkin huomioitava, että arvioinnin valmisteluhetkellä voimassa olleiden tontinluovutusperiaatteiden mukaan vapaarahoitteisen asuntotuotannon tontit myydään nimenomaan käyvällä hinnalla, ellei kyseessä ole hintakilpailu.

Toiseen osakysymykseen vastaus on ei. Kaupunkiympäristön toimialan käyttämät hinnoittelumenetelmät eivät ole optimaalisia kaupungin taloudellisen edun kannalta. Aalto-yliopiston tutkijoiden mukaan hintakilpailu on teoriassa paras ja selkein tapa saada selville tontin tarkka arvo. Hallinnollisesti tai arviolla asetettu hinta voi johtaa tontin myymättä jäämiseen, jos hinta on liian korkea, ja tarpeettomaan kaupungin varallisuuden luovuttamiseen, jos hinta on liian matala. Hintakilpailussa myös hinnoittelun perusteet ovat läpinäkyviä ja ymmärrettäviä. Hintakilpailun voi halutessaan järjestää niin tontin myynnistä kuin vuokrauksestakin. Hintakilpailujen osuus Helsingissä varatusta asuntokerroksalasta oli vuosina 2014–2018 alle kymmenen prosenttia. Toisaalta Helsingin maapolitiikkaan ja tontinluovutukseen liittyy myös monia muita kuin vain taloudellisia tavoitteita. On tuskin realistista, että kaikki Helsingin tontit luovutettaisiin hintakilpailulla. Esimerkiksi korkean asuntotuotantotavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan tontinluovutuksen työkaluihin paljon vaihtoehtoja.

Kolmantena osakysymyksenä oli, onko olemassa tekijöitä, jotka rajaavat tontin ostajien määrää, ja siten mahdollisesti rajoittavat kilpailua. Vastaus osakysymykseen on kyllä, on monia tekijöitä, jotka rajaavat tontin ostajien määrää. Suoraan tontinvaraus- ja luovutuskäytäntöihin liittyviä tekijöitä ovat tontinluovutuksen linjausten selkeys ja tasapuolisuus sekä luovutettavien kohteiden koko. Epäselvältä vaikuttavat linjaukset ja isot tonttikokonaisuudet rajaavat erityisesti pienten ja uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Myös kaikki valinnat, joissa mahdollisia tontinluovutuksen saajia rajataan, kuten kumppanuuskaavoitus tai ryhmärakentaminen, rajaavat periaatteessa

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

myös kilpailua. Kilpailua voivat myös rajoittaa resurssien puute kilpailujen järjestämiseen sekä puutteellinen markkinointi ja viestintä tonteista. Kaavasta tulevat rajoitteet voivat nostaa huomattavasti kustannuksia ja rajata potentiaalisia kilpailijoita. Koska tavoitteena on kuitenkin myös rakentaa laadukasta kaupunkiympäristöä, jotkin ulkoisvaikutukset tulee huomioida kaavassa.

Päätöksenteossa olevat uudet tontinluovutuksen linjaukset vastaavat moniin nykyisten käytäntöjen puutteisiin. Tontinluovutuksen linjausten avoimuus ja selkeys todennäköisesti paranevat. Kaupungin taloudelliset edut tulevat aiempaa paremmin huomioiduksi, kun hintakilpailujen määrää lisätään ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta tulee pääsääntö. Toisaalta hintakilpailuja lukuun ottamatta hinnoittelun perusteet jäävät mahdollisesti edelleen osittain läpinäkyvämmiksi. On myös vielä epäselvää, pysytäänkö uusia linjauksia noudattamaan taloudellisesti optimaalisella tavalla. Esimerkiksi hyvin suuren määrän tontteja huutokauppaaminen samanaikaisesti ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

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

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

Petri Jäske

Jari J. Ritari

Jakelu

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Esittelyt ja haastattelut:

Kaupunkiympäristön toimialan tonttipäällikön tontinluovutusta koskevien linjausten esittely tarkastuslautakunnan 1. toimikunnalle 10.12.2018.

Tonttipäällikön, tiimipäällikön ja yksikön päällikön haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 12.11.2018.

Sähköpostitiedustelut:

Apulaisprofessori, Aalto-yliopisto 11.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Johtava asiantuntija, Maanmittauslaitos 8.1.2019.

Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 11.12.2018.

Kehittämispäällikkö, Kuntaliitto 30.11.2018.

Tonttipäällikkö, kaupunkiympäristön toimiala 18.3., 11.3., 25.2., 4.2.2019 ja 24.10.2018.

Muut lähteet:

Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä, kaupunkiympäristön toimiala 2017.

Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2010–2018.

Helsingin asuntotonttien luovutuksesta, Aalto-yliopisto 2018.

Kahdeksan vuokra- ja myyntiperusteperuste sekä vuokraus- ja myyntipäätöstä vuosilta 2019 ja 2018, listaus työpapereissa.

Kuntaliiton maapolitiikan käsikirja: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas>

Laatukäsikirja – suoramyynnit, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

Tontinluovutuslinjausten taustat, lähtökohdat ja vaikutusten arviointi, kaupunkiympäristön toimiala 2018.

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

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Maapolitiikan kokonaistaloudelliset vaikutukset		
Suunnitelman laatija Petri Jäske, Jari J. Ritari		Pvm 21.5.2018
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika toukokuu 2018	Valmistumisaika tammikuu 2019	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Petri Jäske, Jari J. Ritari
Arviointiaiheen tausta		
Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet. Maapoliittisen tarkastelun tavoitteena on kaupungin maapoliittisen kehikon määrittely ja kaupungin tontinluovutusta sekä muita maapoliittisia toimenpiteitä koskevien tavoitteiden ja keskeisten linjausten määrittely. Määritettävät maapoliittiset linjaukset ovat selkeitä ja joustavia ja ne toteuttavat kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita. Kaupunkistrategiasta johdettavia, maapoliittisiin linjauksiin vaikuttavia teemoja ovat muun muassa: • Kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella • Maankäytön ja liikenneinvestointien suunnitteleminen aina yhdessä • Kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteryys Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa vuodelta 2016 todetaan: ”Suurin osa tonteista varataan säännöllisesti järjestettävään yleiseen asuntotonttihakuun perustuen. Yleisellä hakukierroksella varataan tontteja hakemusten perusteella etupäässä säännellyn asuntotuotannon hankkeille, mutta tavallisesti samassa yhteydessä varataan lähinnä sääntelemättömään tuotantoon osoitettuja tontteja ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyjä sekä hinta- ja laatukilpailuja varten.-- Tontinluovutuksen laatu- ja hintakilpailuissa käytetään vakioituja kilpailuohjelmamalleja, jolloin jokaista kilpailuohjelmaa ei tarvitse hyväksyttää erikseen. Projektialueilla aloituskortteleissa järjestetään laatukilpailu tai aloitustonteille tehdään suoravaraus, jossa veloitetaan arkkitehtuurikilpailun järjestämiseen. Laatukilpailujen tuloksia tulee hyödyntää nykyistä laajemmin. -- Sääntelemättömiä asuntoja toteutetaan sekä omistus- että vuokra-asuntoina. Tontit luovutetaan käypään arvoon myymällä. Vuokra-asuntotontteja voidaan luovuttaa myös vuokraamalla siten, että ne sisältävät osto-option”.		
Tuloksellisuusnäkökulmat		

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tuloksellisuusnäkökulmista arvioinnissa voi tulla kyseeseen taloudellisuus.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Kunta on toiminnan ainoa järjestäjä. Kiinteistöalan konsulteilta ostetaan arvioita siitä, mitkä ovat tonttien käypiä hintoja.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa annettiin aiheeseen liittyen seuraava suositus:

- Kaupunkiympäristön toimialan tulee parantaa maanvuokran määrittelyperiaatteiden läpinäkyvyyttä.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko kaupungin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovuttamien tonttien hinnoittelu läpinäkyvää ja kaupungin taloudellisten etujen mukaista.

Pääkysymys jakautuu seuraaviin osakysymyksiin:

- 1) Ovatko kaupunkiympäristön toimialan esittämät hinnoittelun perusteet läpinäkyviä ja vastaavatko ne markkinatilannetta?
- 2) Ovatko kaupunkiympäristön toimialan käyttämät hinnoittelumenetelmät optimaalisia kaupungin taloudellisen edun kannalta?
- 3) Onko olemassa tekijöitä (esimerkiksi hankkeiden pitkät valmisteluajat), jotka rajoittavat tonttien ostajien määrää, ja siten mahdollisesti rajoittavat kilpailua?

Mikäli myyntihinta ei ole joissain tapauksissa ollut asiallinen, tarkastellaan näitä kauppvoja tarkemmin.

Arviointikriteerit ensimmäiselle osakysymykselle ovat: hinnoittelu on avointa, ymmärrettävää ja perusteet kuten hinta ja diskonttokorko vastaavat markkinatilannetta. Toisen osakysymyksen arviointikriteerinä on, vastaako hinnoittelumenetelmien käytäntö tutkimustietoa parhaista hinnoittelumenetelmistä. Kolmannen osakysymyksen arviointikriteerinä on, onko tontinvaraus- ja luovutuskäytännöissä menettelyjä, jotka rajaavat tonttien ostajien määrää.

Arvioinnin aineistona käytetään haastatteluja, toimialalta saatavaa materiaalia ja selvityksiä tonttikaupoista sekä tutkimuksia maan arvosta.

Rajaukset

Arvioinnissa keskitytään vapaarahoitteisten asunto- ja yritystonttien luovutukseen eli myyntiin ja vuokraukseen.

ARVIOINTIMUISTIO 19.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 Tarkastellut vuokra- ja myyntiperustepäätökset sekä vuokraus- ja myyntipäätökset

Kaupunkiympäristölautakunnan esitys kaupunginhallitukselle myyntiperiaatteiden vahvistamiseksi eräälle tontille, kaupunkiympäristölautakunta 26.2.2019 § 98

Kuninkaantammen puukerrostalo tonttia 33402/1 koskevan ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyn ratkaiseminen sekä esitys kaupunginhallitukselle tontin varaamiseksi rakennushankkeen jatkosuunnittelua varten, kaupunkiympäristölautakunta 29.1.2019 § 44

Länsisataman Jätkäsaaren nk. palvelukorttelien ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyn ratkaiseminen ja kilpailualueen varaaminen asunto-, hotelli-, liike- ja palveluhankkeiden suunnittelua varten, kaupunkiympäristölautakunta 5.3.2019 § 114

Myyntiperusteiden määrittäminen asuntotonteille, kaupunginhallitus 23.4.2019 § 260

Tonttien myyminen ja kiinteistökaupan esisopimusten hyväksyminen, kaupunginhallitus 7.1.2019 § 8

Tontin varaaminen sekä myyminen Lehto Asunnot Oy:lle, kaupunginhallitus 18.6.2018 § 442

Vuokrausperusteiden määrittäminen eräille kiinteistöille, kaupunginhallitus 27.8.2018 § 509

Vuokrausperiaatteiden määrittäminen suunnitellulle asuin-, liike- ja toimistorakennustontille, kaupunginhallitus 25.2.2019 § 131