

SELVITYS SYISTÄ, MIKSI ARA- JA VÄLIMUODON TAVOITTEITA EI OLE SAAVUTETTU SEKÄ TOI- MENPITEITÄ TAVOITTEISIIN PÄÄSEMISEKSI

AM-ohjelman täytäntöönpanopäätöksen (27.6.2016) mukainen selvitys
24.3.2017



24.3.2017

1. Taustaa ja selvityksen laatiminen

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 22.6.2016 Kotikaupunkina Helsinki - asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman 2016 (AM-ohjelma). AM-ohjelman täytäntöönpanopäätöksen yhteydessä 27.6.2016 kaupunginhallitus edellytti maaliskuuhun 2017 mennessä selvitystä syistä, miksi ARA- ja välimuodon tuotannon tavoitteita ei ole saavutettu sekä ehdotusta toimenpiteistä tavoitteisiin pääsemiseksi.

Selvityksestä on saatu lausunnot kiinteistölautakunnalta sekä asuntotuotantotoimikunnalta. Selvitys tuodaan kaupunginhallitukselle AM-ohjelman seurantaraportin yhteydessä huhtikuussa 2017.

2. Asuntotuotannon tavoitteet

Kaupunginvaltuuston vuonna 2016 hyväksymän AM-ohjelman asuntotuotantotavoitteena on 6 000 asunnon rakentuminen vuosittain. Tavoite jakaantuu hallinta- ja rahoitusmuotoihin siten, että asunnoista 25 % (1 500 asuntoa) toteutuu ara-vuokra-asuntoina, 30 % (1 800 asuntoa) välimuodon asuntoina ja loput 45 % (2 700 asuntoa) sääntelemättöminä vuokra- ja omistusasuntoina.

Ara-vuokra-asuntotuotantoon lasketaan kaikki valtion pitkän korkotuen turvin rakennetut asunnot (laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 604/2001). Ryhmään lasketaan niin tavanomaiset, opiskelija- ja nuori-soasunnot kuin erityisryhmille kohdennetut asunnot. Näiden asuntojen keskeiset ominaisuudet ovat omakustannusperusteinen vuokrataso, säännelty asukasvalinta sekä velvollisuus pitää asunnot vuokrakäytössä laina-ajan (40 vuotta).

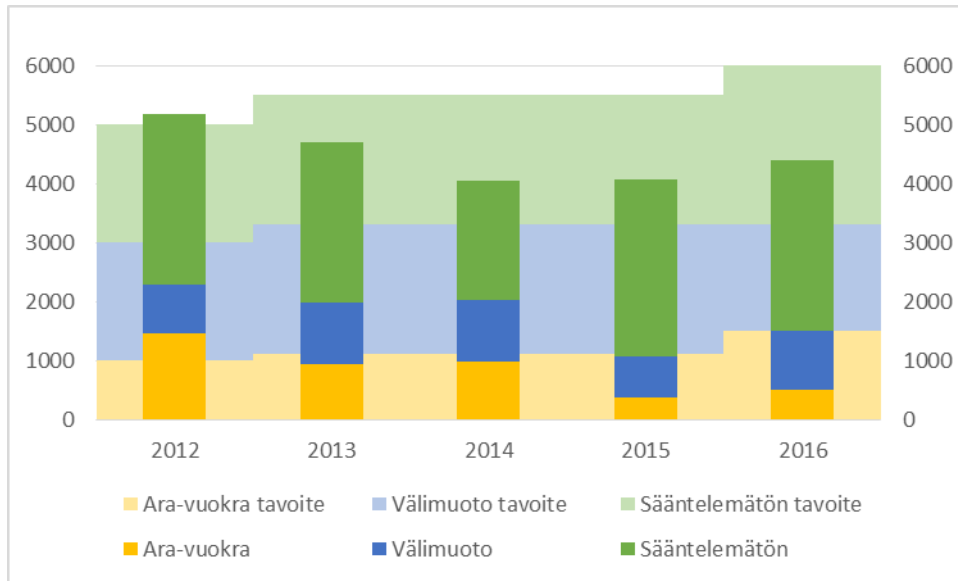
Välimuodon asuntotuotantoon kuuluvat Hitas- ja hintakontrolloidut omistusasunnot, asumisoikeusasunnot, osaomistusasunnot sekä takauslainan turvin toteutettavat vuokra-asunnot (laki vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston päätöksestä 856/2008) ja korkotukilain (604/2001) turvin toteutettavat omaksi lunastettavat asunto-osakeyhtiömuotoiset vuokra-asunnot. Välimuodon asuntoihin kohdentuu sääntelyä, mutta vähäisempää kuin ara-vuokra-asuntoihin. Myös valtion uusi tukimuoto ns. lyhyen korkotuen rahoitusmuoto (laki vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta 574/2016), on AM-ohjelmassa katsottu tarkoituksenmukaiseksi laskea kuuluvaksi välimuodon tuotantoon kevyemmän sääntelyn, vapaan vuokranmäärityksen ja lyhyen rajoitusajan vuoksi.

3. Asuntotuotanto 2012–2016

Vuosina 2012–2016, kun huomioidaan aikaisempien vuosien alhaisemmat tuotantotavoitteet, kokonaistavoitteesta on toteutunut noin 81 %. Keskimäärin tämä on vastannut 4 473 asunnon valmistumista vuosittain. Tästä määrästä valtion tukemia ara-vuokra-asuntoja on ollut noin 19 % ja välimuodon asuntoja vajaa 21 %. Opis-

kelija- ja nuorisoasunnot on huomioitu ara-vuokratuotantona koko tarkastelujaksolla, vaikka vuosina 2012–2015 ne AM-ohjelman mukaan laskettiin välimuodon tuotannoksi. Välimuodon tuotantona on näinä vuosina toteutunut pääosin Hitas-omistusasuntoja (53 %) sekä asumisoikeusasuntoja (46 %).

Kuva 1. Vuosina 2012–2016 valmistuneiden asuntojen määrä ja tavoite hallinta- ja rahoitusmuodoittain.

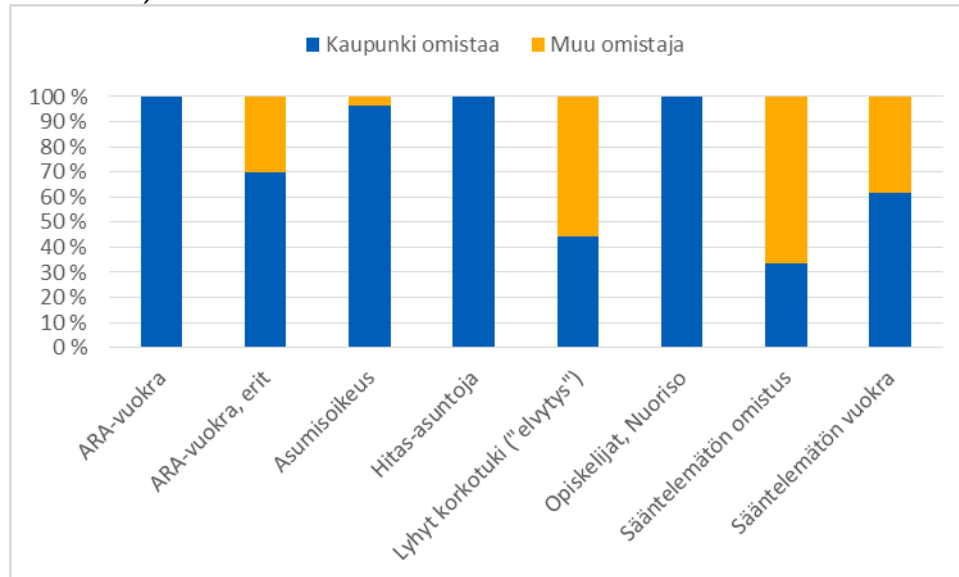


Helsingin kaupunki omistaa asuntotuotantoon käytettävästä maasta noin 70–75 %. Vuosina 2012–2016 valmistuneista asunnoista kaupungin maalle on rakentunut noin 66 %. Hallintamuotojakauma kaupungin maan ja muiden maanomistajien välillä on merkittävästi erilainen. Kaupungin maalle rakentuneista asunnoista ara-vuokratuotantoa on ollut noin 29 % ja välimuodon tuotantoa noin 33 %. Muu osuus, noin 38 %, on ollut sääntelämättömiä omistus- ja vuokra-asuntoja.

Vuosina 2012–2016 Helsingin asuntotuotannosta on valmistunut yksityisen tai valtion omistamalle maalle 34 %. Tämä tuotanto on ollut lähes poikkeuksetta (94 %) sääntelämätöntä tuotantoa. Yksityiselle tai valtion maalle näinä vuosina valmistunut ara-vuokra-asuntotuotanto on kaikki kohdentunut erityisryhmille, pääosin pitkäaikaisasunnottomille.

24.3.2017

Kuva 2. Vuosina 2012–2016 valmistuneiden asuntojen suhteellinen määrä maanomistuksen mukaan. (Aineistosta puuttuu n. 1 600 asuntoa, joiden hallintamuotoa tai maanomistusta ei ole selvitetty. Nämä asunnot ovat pääosin käyttötarkoituksen muutoksia.)



4. Kaupungin oma asuntotuotanto

Kaupungin oman asuntotuotannon tavoite on 1 500 asuntoa vuodessa. Tavoite vastaa neljännestä koko kaupungin tavoitteesta ja on noin 35 % kaikista kaupungin maalle toteutettavista asunnoista. Kaupungin oman tuotannon rakennuttamisesta vastaa asuntotuotantotoimisto (Att).

Oman tuotannon tavoite jakaantuu hallinta- ja rahoitusmuodon mukaan puoliksi välimuotoon ja ara-vuokra-asuntotuotantoon. Att:n tavoitteena on siten rakentaa 750 ara-vuokra-asuntoa, mikä on 50 % koko ara-vuokrarakentamisen tavoitteesta ja 750 välimuodon asuntoa, joka vastaa noin 42 % kaikesta välimuodon tuotannosta. Att:n osuus ara- ja välimuodon asuntotuotantotavoitteista on huomattava ja Att:n onnistumisella omissa hankkeissaan on erittäin merkittävä rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon kokonaismäärien toteutumisen kannalta.

Vuosina 2012–2016 Att on rakennuttanut 3 864 valmista asuntoa. Näistä ara-vuokra-asuntoja on ollut 1 656, eli noin 43 %. Att:n osuus kaikista vuosina 2012–2016 valmistuneista ara-vuokra-asunnoista on noin 39 %, mutta jos erityisryhmille suunnattuja asuntoja ei huomioida, Att:n osuus on yli 78 %. Välimuodon asuntoina Att:n rakennuttamana on valmistunut 1 154 asumisoikeusasuntoa ja 1 034 Hitas-omistusasuntoa.



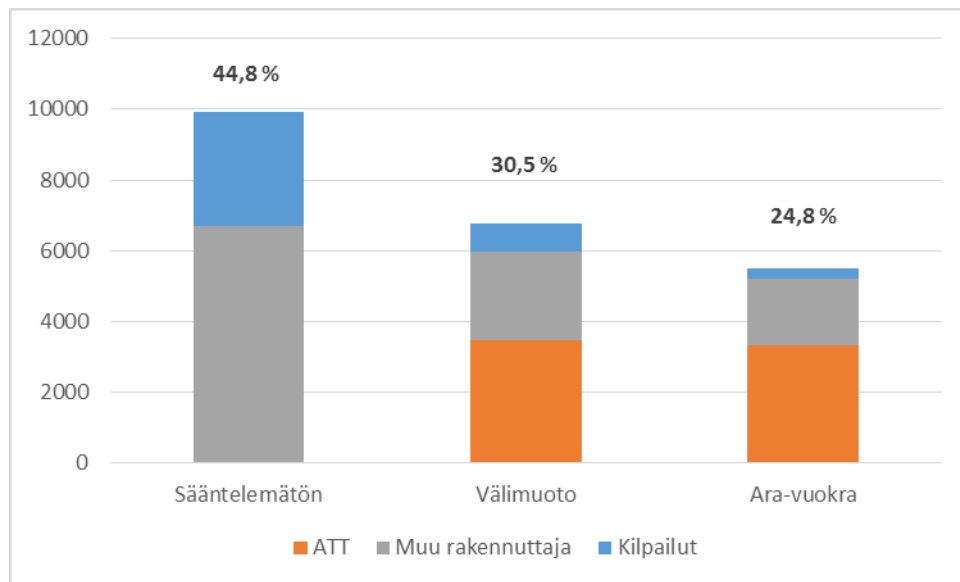
24.3.2017

5. Hallinta- ja rahoitusmuodon toteuttaminen maanomistuksittain

AM-ohjelmassa edellytetään, että tavoitteen mukainen hallintamuotojakauma toteutuu maanomistuksesta riippumatta. Kaupungin maalla tavoite toteutetaan tontinluovutuksen keinoin. Valtion edellytetään sitoutuvan omalla ja luovuttamallaan maalla noudattamaan ohjelman mukaista hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa. Yksityisen maanomistuksen osalta hallintamuotojakauman toteutumista ohjataan maankäytösopimuksilla.

Kaupunki varaa vuosittain suuren määrän asuntotontteja erilaisia asuntohankkeita varten. Hankkeiden hallinta- ja rahoitusmuotoa ohjataan haluttuun suuntaan tontinluovutusehtojen avulla. Tontinvarauksen tavoite AM-ohjelman mukaisesti on neljän vuoden rakentamista vastaava tontinvarauskanta ohjelmassa määritellyn hallinta- ja rahoitusmuotojakauman mukaan. Vuoden 2016 lopussa tontteja oli varattuna noin 22 200 asunnon rakentamiseksi. Näiden tonttien hallinta- ja rahoitusmuotojakauma vastaa yhtäläillä kaikkien varausten osalta kuin Att:n varaustenkin osalta tavoitteiden mukaista hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa.

Kuva 3. Varatut tontit vuoden 2016 lopussa asuntoina hallinta- ja rahoitusmuodon sekä varauksen saajan mukaan.



Valtion ja Helsingin seudun kuntien välillä solmittiin vuonna 2016 maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2016–2019 (MAL-sopimus), jolla luodaan mm. edellytyksiä asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle. Sopimuksessa linjataan, että valtio vaikuttaa omistajaohjauksessaan siihen, että valtion tarpeista vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet luovutetaan kohtuuhintaisesti ensisijaisesti kunnille tai toissijaisesti muulle alueen lopulliselle omistajalle. Lisäksi MAL-



24.3.2017

sopimuksen mukaan valtio myötävaikuttaa tontinluovutuksen keinoin valtio-omisteiselle A-Kruunulle asetettujen asuntotuotantotavoitteiden toteutumiseen. A-Kruunu rakennuttaa omistukseensa tavallisia 40-vuotisia korkotuettuja ara-vuokra-asuntoja Helsingin seudulla. Välimuodon tuotantoon liittyen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara) huomioi päätöksenteossaan sopimuksen asuntotuotantotavoitteet ja suuntaa pääosan asumisoikeusasuntojen päätöksistä Helsingin seudulle.

Valtiolla on merkittäviä maanomistuksia Pasilassa. Keski-Pasilan Ratapihakorttelit on uusi ehdotusvaiheessa oleva kaava-alue, joka sijaitsee pääosin valtion maalla. Kaavassa on noin 130 000 kem² asumisen kerrosalaa, joka alueen toteutuksesta tehdyn sopimuksen mukaan luovutetaan rakentamiselle hallinta- ja rahoitusmuodoltaan AM-ohjelman periaatteiden mukaisesti.

Jo ennen nyt voimassaolevaa MAL-sopimusta, valtio on myynyt Helsingin kaupungille alueita asuntorakentamiseen Malminkartanosta ja Kuninkaantammesta. Kaavoitetut tontit on varattu ara-vuokra- tai välimuodon tuotantoon pääosin Att:ille. Ensimmäiset tonteista ovat rakenteilla.

Kaupunki pyrkii varmistamaan valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon sekä välimuodon tuotannon toteutumisen yksityisellä maalla maankäytösopimusten avulla silloin kun se on mahdollista. Käytännössä tämä tulee kyseeseen kaavoitettaessa laajempia yksityisessä omistuksessa olevia alueita. Pienten yksittäisten tonttien osalta säännellyn tuotannon edellytystä on vaikea asettaa, koska hankkeet eivät useinkaan ole luontevasti jaettavissa useampaan hallinta- ja rahoitusmuotoon. Pienissä kohteissa säännellyn tuotannon vaade voisi alentaa yksityisen maanomistajan halua edistää kaavamuutosta, millä olisi negatiivinen vaikutus kaupungin kokonaisasuntotuotantomääriin.

Kaupungin vuokraamien yritystonttien käyttötarkoituksen muutokset asumiseen ovat lisääntyneet viime vuosina. Käyttötarkoituksen muutos edellyttää kaavamuutoksen lisäksi olemassa olevan maanvuokrasopimuksen muuttamista tai uuden sopimuksen tekemistä. Näiden hankkeiden osalta tulevan asuntotuotannon hallinta- ja rahoitusmuoto päätetään normaalin tontinvarauskäytännön mukaisesti kaupunginhallituksen varauspäätöksellä. Käyttötarkoituksen muutokset koskevat lähes poikkeuksetta yksittäistä kiinteistöä, joten tapauksissa törmätään usein samoihin haasteisiin kuin maankäytösopimusten osalta edellä todettiin.

Valtion tukeman tuotannon osalta voi haasteeksi muodostua Ara:n linjaus, jonka mukaan se ei salli ns. neuvottelu-urakoita kaupunkien luovuttamilla tonteilla. Käyttötarkoituksimuutokseen tähtäävien hankkeiden aloitteentekijänä ja toteuttajana toimii yleensä rakennusliike, joka ei useinkaan voi toteuttaa valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa. Tällöin osa hankkeesta tulee antaa rakennusliikkeestä erilliselle valtion tukemaa tuotantoa toteuttavalle toimijalle, joka kilpailuttaa hankkeen ura-



24.3.2017

kat. Mikäli kyseessä on kuitenkin esim. pysäköintiratkaisujen vuoksi rakennusteknisesti ja/tai juridishallinnollisesti vaativa kohde, saattaa rakennustöitä suorittavien toimijoiden määrän lisääntyminen vaikeuttaa ja hidastaa hankkeen toteutusta ja heikentää hankkeessa aloitteellisen toimijan kiinnostusta hankkeen edistämiseen.

Merkittävimmät syyt ara- ja välimuodon asuntotuotannon tavoitteista jäämiselle ovat säännellyn tuotannon rakentuminen vain kaupungin omistamalle maalle sekä kaupungin oman tuotannon suuri osuus näistä hallinta- ja rahoitusmuodoista. Kaupungin tulee jatkossakin huolehtia asuntotonttien varauskannan oikeasta hallinta- ja rahoitusmuotojakaumasta sekä riittävästä varannosta kaupungin omaan tuotantoon. Yhtälailla kaupungin tulee huolehtia muiden kuin kaupungin omistaman maan kaavoittamisen osalta, että maankäytösopimuksissa huomioidaan erityisesti hallinta- ja rahoitusmuototavoite. Tällä hetkellä on vireillä useita maankäytösopimusneuvotteluja isommista aluekokonaisuuksista, joissa pystytään noudattamaan AM-ohjelman mukaista hallinta- ja rahoitusmuotojakaamaa.
