



26.02.2019

Asia/5

§ 84

Kaupunkiympäristölautakunnan esitys kaupunginhallitukselle Helsingin tontinluovutusta koskevien linjausten sekä niitä tarkentavien soveltamisohjeiden hyväksymiseksi

HEL 2019-000311 T 10 00 00

Esitys

Kaupunkiympäristölautakunta päätti panna asian viikoksi pöydälle.

Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Mai Kivelä: Pyydän asian pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Sami Haapanen, tonttipäällikkö, puhelin: 09 310 36437
sami.haapanen(a)hel.fi
Peter Haaparinne, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 31864
peter.haaparinne(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Esitysehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta esittää kaupunginhallitukselle

- että kaupunginhallitus hyväksyy kaupungin tontinluovustotoiminnassa noudatettavaksi liitteenä 1 olevat Helsingin tontinluovutusta koskevat linjaukset sekä liitteenä 2 olevan soveltamisohjeen
- että kaupunginhallitus oikeuttaa kaupunkiympäristölautakunnan tekemään tontinluovutusta koskeviin linjauksiin sekä soveltamisohjeeseen vähäisiä muutoksia.

Tiivistelmä

Kaupunginvaltuuston syyskuussa 2017 hyväksymän kaupunkistrategian mukaan valtuustokauden alkupuolella tehdään maapoliittinen tarkastelu siten, että maanmyynnin lähtökohtana ovat elinkeinopoliittiset ja muut kaupungin strategiset tavoitteet. Kaupunkistrategian mukaisesti



kaupunkiympäristön toimiala on yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa ryhtynyt valmistelemaan Helsingin kaupungin maapoliittisia linjauksia. Valmistelu jakautuu siten, että ensimmäisessä vaiheessa valmistelaan nyt käsiteltävät kaupungin tontinluovutusta koskevat linjaukset. Toisessa vaiheessa valmistellaan kaupungin maanhankintaa ja muita maapoliittisia toimenpiteitä koskevat linjaukset.

Helsinki on Suomen merkittävimpiä maanomistajia ja tonttien luovuttajia. Kaupungin laaja maanomistus antaa kaupungille poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet kaupunkistrategian ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseen tontinluovutuksen keinoin. Helsingin tontinluovutustoiminta on perustunut aiemmin eri aikoina luottamusmieselimissä tehtyihin päätöksiin sekä ajan saatossa muodostuneisiin käytänteisiin. Tämä on heikentänyt tontinluovutuksen avoimuutta ja ennustettavuutta. Nyt käsiteltävien kaupungin tontinluovutustoimintaa kokonaisvaltaisesti tarkastelevien linjausten ja niitä tarkentavien ohjeiden keskeisenä tavoitteena onkin parantaa tontinluovutustoiminnan avoimuutta sekä luoda pohja pitkäjänteiselle ja ennustettavalle tontinluovutustoiminnalle.

Kaupungin tontinluovutuskäytäntöjen tulee olla mahdollisimman asiakas- ja markkinalähtöiset. Näin mahdollisimman moni toimija pystyy toteuttamaan hankkeita kaupungin tonteille, mikä edistää kilpailua ja omalta osaltaan nopeuttaa tonttien rakentumista. Markkinaehtoinen tontinluovutustoiminta edistää siis välillisesti myös kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Toisaalta tontinluovutustoiminta ei voi myöskään perustua pelkästään kunkin hetken markkinatilanteeseen, sillä tällä voisi olla kaupungin taloudellisten ja maapoliittisten intressien kannalta negatiivisia vaikutuksia pitkällä tähtäimellä. Tontinluovutuslinjausten valmistelussa onkin pyritty löytämään tasapaino lyhyen aikavälin markkinaehtoisuuden ja kaupungin pitkän tähtäimen intressien välillä. Kaikissa tilanteissa ehdottoman tärkeää kuitenkin on, että kaupungin tontinluovutustoiminta on hankkeiden toteuttajien kannalta ennustettavaa. Vain näin kaupunki voi olla houkutteleva investointikohde myös tulevaisuudessa.

Tontinluovutuslinjausten valmistelun lähtökohtana on pidetty sitä, että kaupungin tontinluovutuksen nykykäytännöt luovat toimivan ja käytännössä koetellun pohjan uusille tontinluovutuslinjauksille. Kaupunkistrategian linjausten, valmistelussa tehtyjen selvitysten ja muiden syiden vuoksi nykykäytäntöihin on kuitenkin tarpeen tehdä muutoksia. Kaupunginhallitukselle hyväksyttäväksi esitettävät linjaukset sekä soveltamisohje sisältävät seuraavat keskeiset muutokset nykykäytäntöön:

- Tontinluovutustoiminnan avoimuutta lisätään mm. tontinluovutuskäytänteiden kokonaisvaltaisella tarkastelulla, lisäämällä hintakilpai-



lujen määrää sääntelemättömässä asuntotuotannossa sekä kehittämällä tontinluovutustoiminnan tilastointia ja tiedotusta.

- Maaomaisuuden tehokasta käyttöä edistetään mm. varmistamalla tonttien markkinaehtoinen hinnoittelu, kehittämällä asuntotonttien maanvuokrasopimusten indeksikäytäntöjä sekä kannustamalla rakennusalan toimijoita kehittämis- ja täydennysrakentamishankkeisiin.
- Maanvuokrauksen painoarvoa tontinluovutustapana lisätään mm. siten, että jatkossa vain erityisen arvokkaille ja vetovoimaisille paikoille sijoittuvat asuntotontit luovutetaan myymällä ja hintakilpailuja järjestetään myös vuokraamalla luovutettavilla tonteilla. Lisäksi kaupunki myy jatkossa jo vuokrattuja rakennettuja tontteja vain poikkeustapauksissa.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu tontinluovutuslinjausten vaikutuksia, jotka toteutuvat suurelta osin muutaman vuoden viiveellä. Keskeisiä toiminnallisia vaikutuksia ovat mm. tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisääntyminen sekä tonttihinnoittelun reagointikyvyn paraneminen. Taloudellisten vaikutusten osalta nyt käsiteltävien linjausten arvioidaan nopeuttavan kaupungin maanvuokra-tulojen kehitystä. mm. kaupungin maaomaisuudesta saamien tulojen kehitykseen kokonaiskertymän lisäyksen ollessa 50 vuoden ajanjaksolla on karkeasti tasoa noin 500-700 miljoonaa euroa tonttien luovutusvolyymistä riippuen. Maanmyyntitulojen arvioidaan säilyvän ainakin lähivuosina nykytasolla.

Esittelijän perustelut

Taustaa ja lähtökohdat

Maapolitiikasta lyhyesti

Maapolitiikan katsotaan perinteisesti käsittävän ne toimenpiteet, joita julkinen valta käyttää maanhankintaan ja maanluovutukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Yleisesti hyväksytyinä maapolitiikan tavoitteina on Suomen kunnissa pidetty mm. taloudellisen ja tehokkaan yhdyskuntarakenteen turvaamista, maahinnan tason kohtuullisuuden ja vakauden ylläpitoa, kiinteistömarkkinoiden toimivuuden edistämistä sekä yhdenvertaisuuden toteuttamista.

Kaupungin käytössä olevat maapolitiikan keinot perustuvat osin lakiin ja osin kaupungin yksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin, jotka tukevat toisiaan. Lakiin perustuvia keinoja ovat esimerkiksi maan lunastus ja kunnan etuosto-oikeus. Yksityisoikeudellisia toimenpiteitä ovat puolestaan esimerkiksi maanhankinta kaupoin sekä tontinluovutus.



Onnistuneella maapolitiikalla on huomattava merkitys kaupungin yhdyskunta-rakenteen kehitykselle, strategisten linjausten toteuttamiselle sekä kaupungin taloudelle. Maapoliittisille toimenpiteille on leimallista prosessien pitkäkestoisuus ja maapoliittiset toimenpiteet ovatkin usein kestoiltaan valtuustokauden ylittäviä. Maapolitiikan onnistumisen edellytyksiä ovat siten erityisesti johdonmukaisuus ja pitkäjänteisyys sekä eri toimijoiden (esim. maanmyyjien) yhdenvertainen kohtelu myös pidemmällä aikavälillä.

Tontinluovutustoiminnan nykykäytännöt lyhyesti

Helsingin tontinluovutustoiminnan yleisenä tavoitteena on pidetty kysyntään nähden riittävää ja kohtuullisesti hinnoiteltua tonttitarjontaa. Tontinluovutus-toimintaa ja sen painopisteitä ovat ohjanneet kaupungin ylempään tason strategiset tavoitteet, niitä koskevat toimenpideohjelmat (esim. AM-ohjelma), talousarvioiden yhteydessä hyväksytyt euromääräiset ja toiminnalliset tavoitteet sekä eri aikoina luottamusmieselimissä tehdyt tontinluovutusta koskevat periaatepäätökset. Kokonaisvaltaisia luottamusmieselimissä hyväksytyjä tontinluovutusta koskevia periaate-linjauksia ei kuitenkaan ole, ja tontinluovutustoiminta onkin perustunut monelta osin vuosien saatossa hioutuneisiin käytänteisiin sekä viranhaltijatasolla annettuihin ohjeisiin. Tämä on ollut omiaan heikentämään kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuutta.

Tontinluovutuksen nykykäytännöillä on, asuinrakennusoikeuden luovutusmäärille asetettuja tavoitteita lukuun ottamatta, pystytty viime vuosina saavuttamaan käytännössä kaikki tontinluovutukselle asetetut määrälliset ja toiminnalliset tavoitteet. Käytäntöjen arvioidaan myös vastavan verrattain hyvin nykyiseen markkinakysyntään, jolloin tontinluovutuksen toimintatavat eivät lähtökohtaisesti rajoita tonteista kiinnostuneiden potentiaalisten toimijoiden määrää. Tämä edistää tonttien kysyntää ja rakentamista sekä rakennusalan kilpailua. Kaupungin nykyisin noudattamat tontinluovutuskäytännöt ovatkin osoittautuneet käytännössä toimiviksi ja ne ovat siten muodostaneet lähtökohdan myös nyt käsiteltävien tontinluovutuslinjausten tarkastelulle ja valmistelulle.

Kaupungin asunto- ja yritystonttien tontinluovutuskäytäntöjä on käsitelty tarkemmin liitteenä 3 olevassa perustelumuiiossa. Kaupungin tontinluovutustavan (myynti/vuokraus) valintaa nykyisellään ohjaava keskeinen periaatepäätös (kaupunginhallitus 16.6.2014 § 714) on puolestaan esityslistan liitteenä 6.

Tontinluovutuksen keskeiset tilastotiedot

Helsinki omistaa pitkäjänteisen maanhankintansa ansiosta noin 65 % hallintoalueensa maa-alasta. Kaupunki onkin alueensa merkittävin tontinluovuttaja, sillä karkeasti noin 60–70 % vuosittain luovutetusta raken-



nusoikeudesta on kaupungin luovuttamilla tonteilla. Tämä antaa Helsingille Suomen oloissa poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet tontinluovutuksen keinoin toteuttaa päättämäänsä asunto- ja elinkeinopolitiikkaa sekä ohjata kaupungin kehittämistä strategioidensa mukaisesti.

Pinta-alallisesti tarkasteltuna kaupungin maanomistus on kasvanut vuosittain tonttien myynnin lisääntymisestä huolimatta. Vuosien 2008-2017 aikana kaupunki myi maata Helsingin alueella yhteensä noin 65 hehtaaria. Samaan aikaan kaupunki on kuitenkin hankkinut maata yhteensä noin 750 hehtaaria pääosin Östersundomin alueelta. Maanhankinta on siis ylittänyt myynnin kaikkina tarkasteluvuosina maaomaisuuden nettolisäyksen ollessa tänä aikana noin 685 hehtaaria.

Tonttien luovutusmäärät sekä luovutustapojen (myynti/vuokraus) suhde ovat vaihdelleet verrattain voimakkaasti eri vuosina ja vuosikymmeninä kulloinkin voimassa olleiden tavoitteiden sekä vallinneiden taloudellisten suhdanteiden mukaan. Vuotuiset vaihtelut esimerkiksi tonttien luovutustapojen suhteellisissa osuuksissa voivat olla merkittäviäkin riippuen siitä, mitkä hankkeet ovat kyseisen vuoden aikana edenneet toteutusvaiheeseen.

Asuntotontit

Kaupunki on luovuttanut asuntotontteja vuosina 2008-2017 yhteensä 2 300 000 k-m², eli yhteensä noin 29 000 asunnon rakentamiseksi (laskennallinen keskiala 80 k-m²/asunto). Keskimäärin kaupunki on siten luovuttanut asuntotontteja viimeisen 10 vuoden aikana 230 000 k-m²/vuosi. Vuoden 2019 talousarvion mukaan asuinrakennuksen sitova luovutustavoite on 400 000 k-m², eli noin 74 % korkeampi kuin vuosien 2008-2017 asuntotonttien luovutusten toteuman keskiarvo. Vuonna 2018 kaupunki luovutti asuinrakennusoikeutta ennätyselliset noin 313 000 k-m².

Asuntotonteista pääosa luovutetaan vuokraamalla. Vuosien 2008-2017 aikana noin 75 % tonteista on luovutettu vuokraamalla ja noin 25 % myymällä. Myynnin suhteellinen osuus luovutustapana on kuitenkin kaupungin strategisten linjausten vuoksi noussut vuodesta 2013 eteenpäin. Vuosina 2013-2017 luovutetuista asuntotonteista noin 69 % luovutettiin vuokraamalla ja noin 31 % myymällä.

Kaupungilla on voimassa tällä hetkellä yhteensä noin 5 600 eri vuosikymmeninä tehtyä asuntotonttien pitkäaikaista maanvuokrasopimusta. Asuntotonttien vuokrasopimuskanta kasvaa vuosittain karkeasti noin



50-150 sopimuksella riippuen pitkälti kunakin vuonna toteutuvista omakotitalotonttien luovutuksista. Omakotitalotontit luovutetaan pääsääntöisesti vuokraamalla. Asuntotonttien maanvuokrasopimuksia tulee vuokra-ajan päättymisen johdosta uudistettavaksi vuosina 2020-2030 yhteensä noin 1 100.

Yritystontit

Yritystonttien luovutusmäärät ovat lisääntyneet vuodesta 2013 eteenpäin vuosien 2013-2017 keskiarvon ollessa noin 120 000 k-m²/vuosi. Luovutusten vähäisen määrän vuoksi yksittäisten suurempien luovutusten merkitys tilastoissa kuitenkin korostuu huomattavasti sekä vuotuisia määriä että luovutustapojen suhdetta tarkasteltaessa. Esimerkiksi vuonna 2015 toteutunut Kalasataman keskuksen liikerakennusoikeuden käsittänyt tonttikauppa vaikuttaa kyseisen vuoden lukuihin merkittävästi. Vuonna 2018 yritystontteja luovutettiin noin 106 000 k-m².

Yritystonteista on vuosina 2008-2017 luovutettu vuokraamalla noin 45 % ja myymällä 55 %. Vuosina 2013-2017 vastaavat luvut ovat vuokraamalla 49 % ja myymällä 51 %.

Kaupungilla on voimassa tällä hetkellä yhteensä noin 2 100 eri vuosikymmeninä tehtyä yritystonttien pitkäaikaista maanvuokrasopimusta. Vuokrasopimuskanta kasvaa vuosittain karkeasti noin 15 sopimuksella riippuen erityisesti teollisuus ja varastotonttien luovutusmääristä kunakin vuonna. Yritystonttien maanvuokrasopimuksia tulee vuokra-ajan päättymisen johdosta uudistettavaksi vuosina 2020-2030 yhteensä noin 660.

Maaomaisuudesta saatavat tulot

Kaupungin maaomaisuudestaan saamat tulot muodostuvat maanvuokratuloista ja maanmyyntituloista. Ne olivat vuonna 2017 yhteensä noin 355 miljoonaa euroa, mikä vastaa karkeasti noin 2,5 kunnallisveroprosentin tuottoa.

Kaupunki on saanut vuosina 2008-2017 maanmyyntituloja yhteensä noin 920 miljoonaa euroa (92 milj. €/v) ja maanvuokratuloja yhteensä noin 1,6 miljardia euroa (160 milj. €/v) eli yhteensä 2,5 miljardia euroa (250 milj. €/v).

Kaupungin ulkoiset maanvuokratulot ovat kasvaneet vuosina 2008-2017 noin 9 miljoonaa euroa/vuodessa, johon ovat kuitenkin vaikuttaneet yksittäisenä tekijänä satama- ja energialiikelaitosten yhtiöittämisen johdosta tehdyt maanvuokrasopimukset. Maanvuokratulojen arvioidaan kehittyvät lähivuosina noin 6 milj. euroa/vuosi, mikäli tonttien luovutusmäärissä ei tapahdu merkittävää muutosta. Maanmyyntitulojen arvioi-



daan toteutuvan lähivuosina tasolla noin 100 miljoonaa euroa/vuosi olemassa olevasta esisopimus- ja tonttikannasta johtuen.

Uudet tontinluovutuslinjaukset ja niiden perustelut

Esittelijä katsoo jäljempänä esitetyin sekä liitteenä 3 olevasta perustelumistiosta ilmenevin perustein, että kaupungin tontinluovutustoiminnassa voitaisiin jatkossa noudattaa liitteenä 1 olevia tontinluovutuslinjauksia sekä sitä tarkentavaa liitteenä 2 olevaa soveltamisohjetta. Linjaus- ja soveltamisohjekohtaiset perustelut ilmenevät liitteistä 4 ja 5.

Tontinluovutuslinjausten valmistelu ja valmistelun keskeiset tavoitteet

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

Kaupunkistrategian mukaisesti kaupunkiympäristön toimiala on yhteistyössä kaupungin kanslian kanssa ryhtynyt valmistelemaan Helsingin kaupungin maapoliittisia linjauksia. Valmistelu jakautuu siten, että ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan nyt käsiteltävät kaupungin tontinluovutusta koskevat linjaukset. Toisessa vaiheessa valmistellaan kaupungin maanhankintaa ja muita maapoliittisia toimenpiteitä koskevat linjaukset.

Tontinluovutuslinjausten valmistelua varten on perustettu poikkihallinnollinen ohjausryhmä. Ohjausryhmä on teettänyt tontinluovutuslinjausten valmistelua varten seuraavat selvitykset:

- asiantuntijatarkastelu ”Näkökulmia Helsingin maapoliittisiin linjauksiin ja tontinluovutuksen periaatteisiin” (Kaupunkitutkimus TA)
- asiantuntijatarkastelu ”Helsingin asuntotonttien luovutuksesta” (Aalto-yliopisto)
- asiakaskysely Helsingin tontinluovutuskäytännöistä ja kehittämistarpeista (97 vastaajaa)
- selvitys muiden suurten kuntien tontinluovutuskäytännöistä (Newsec Evaluation Oy)

Edellä mainitut selvitykset ovat esityslistan liitteinä 7-10.

Tontinluovutuslinjausten valmistelun lähtökohtana on pidetty sitä, että kaupungin tontinluovutuksen nykykäytännöt luovat toimivan ja käytännössä koetellun pohjan uusille tontinluovutuslinjauksille. Tontinluovutuslinjausten sekä niitä täydentävän soveltamisohjeen valmistelua ovat ohjanneet muun muassa seuraavat yleiset tavoitteet:



26.02.2019

- tontinluovutuksen avoimuuden lisääminen ja tontinluovutustoiminnan kehittäminen luomalla mahdollisimman kattavat poliittisessa päätöksenteossa hyväksytyt tontinluovutuslinjaukset sekä niitä tarkentavat ohjeet
- kaupungin kaupunkistrategian toteutumisen edistäminen sekä kaupungin kilpailukyvyyn, tontinluovutustoiminnan avoimuuden, toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun, rakennusalan kilpailun ja kaupungin maaomaisuuden tehokkaan käytön edistäminen
- pitkäjänteisen ja ennustettavan tontinluovutustoiminnan mahdollistaminen siten, että tonteista kiinnostuneet ja hankkeiden toteuttajat saavat selkeän kuvan kaupungin tontinluovutuskäytännöistä

Tontinluovutuslinjauksien valmistelun osalta on lisäksi tehty seuraavat rajaukset:

- Päällekkäisen tavoitteenasettelun välttämiseksi tontinluovutuslinjaukset eivät sisällä tontinluovutukselle asetettavia määrällisiä tai muita vastaavia strategisia tavoitteita, vaan ne asetetaan kaupunkistrategiassa, AM-ohjelmassa, tarvittaessa vuosittain talousarviossa sekä muissa ylemmän tason strategioissa ja toimenpideohjelmassa.
- Tontinluovutuslinjauksien yhteydessä ei käsitellä kaupungin maa-alueiden sisäistä vuokrausta eri palveluiden ja toimialojen välillä eikä alueiden lyhytaikaista luovuttamista. Tontinluovutuslinjaukset käsittelevät siten vain kaupungin tonttien ja alueiden luovutuksen pysyviin tai pysyväisluonteisiin käyttötarkoituksiin kaupungin ulkopuolisille tahoille.

Tontinluovutuslinjausten tarkoitus ja suhde kaupunkistrategiaan

Uusien tontinluovutuslinjausten sekä niitä täydentävän soveltamisohjeen myötä kaupungilla tulee ensimmäistä kertaa olemaan luottamusmielisissä hyväksytyt kokonaisvaltaiset tontinluovutustoimintaa ohjaavat periaatteet. Tontinluovutuslinjausten sekä soveltamisohjeen tarkoituksena on tulevaisuudessa ohjata kaupungin tontinluovutus päätösten valmistelua sekä lisätä tontinluovutukseen liittyvän päätöksenteon sujuvuutta.

Kaupungin tontinluovutustoiminnan laajuudesta johtuen tontinluovutuksen variaatioiden ja erilaisten rakennushankkeiden kirjo Helsingissä on poikkeuksellisen laaja. Tämä edellyttää kaupungin tontinluovutukselta joustavuutta, sillä kategorisesti kaikkiin tilanteisiin ja kaikille alueille soveltuvia tontinluovutuskäytäntöjä on vaikea tai jopa mahdotonta luoda. Linjaukset muodostavatkin tontinluovutustoiminnan pääsääntöiset periaatteet, joista tulee voida perustellusta syystä poiketa, jos se on kaupungin kannalta tarkoituksenmukaista. Soveltamisohjeessa on py-



ritty esittämään tunnistetut tilanteet, joissa linjauksissa esitetyistä pääsäännöistä on perusteltua poiketa.

Linjausten ja soveltamisohjeen tarkoituksena on lisätä olennaisesti kaupungin tontinluovutustoiminnan avoimuutta, mikä parantaa osaltaan tontinluovutustoiminnan yleistä uskottavuutta, luotettavuutta ja ennustettavuutta. Kattavilla linjauksilla pyritään osaltaan myös lisäämään eri toimijoiden yhdenvertaista kohtelua kaupungin tontinluovutustoiminnassa.

Tontinluovutuslinjausten valmistelun yhteydessä on pyritty tunnistamaan ne kaupunkistrategian teemat, joita kaupungin tontinluovutuksen tulee edistää. Tontinluovutustoiminnan vaikutukset kaupunkistrategian toteuttamisessa voivat olla sekä suoria että välillisiä. Suorat vaikutukset koskevat esimerkiksi tontinvaraajan valintaa yleisillä asuntotonttien varauskierroksilla sekä tontinluovutustavan valintaa tietyssä hankkeessa. Välillisiä vaikutuksia ovat puolestaan esimerkiksi vaikutukset tonttien kysyntään sekä kaupungin houkuttelevuuteen investoinneista kilpailtaessa.

Kaupunkistrategiasta johdettavia maapoliittisiin linjauksiin vaikuttavia teemoja ovat ainakin seuraavat asiakokonaisuudet:

- kaupungin investointien rahoittaminen tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva
- maankäytön ja liikenneinvestointien suunnitteleminen yhdessä
- kaupungin toiminnan avoimuus, nopeus ja ketteryys
- kaupunki kokeilualustana (innovaatio- ja kehittämishankkeet)
- segregaaation ehkäisy, asuntorakentamisen määrä, asumisen hinnan ja rakentamiskustannusten nousun hillitseminen ja muut AM-ohjelmasta ilmenevät asuntopoliittiset tavoitteet
- eri kaupunginosien monipuolisuuden ja elinvoimaisuuden turvaaminen, täydennysrakentamisen tehostaminen
- hiilineutraalisuutta koskevat tavoitteet
- arkkitehtuurin ja rakentamisen laadun edistäminen
- monipuoliset ja riittävät sijaintimahdollisuudet yrityksille

Liitteenä 3 olevassa perustelumuiotiossa on esitetty tarkemmin, miten linjaukset vastaavat em. kaupunkistrategiasta johdettuihin teemoihin.

Keskeiset muutokset tontinluovutuksen nykykäytäntöön

Vaikka nykyisin noudatettavat tontinluovutuksen käytännöt ovat osoittautuneet toimiviksi, kaupunkistrategian tavoitteiden edistäminen, maaomaisuuden käytön tehostaminen, tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisääminen sekä kaupungin nykyinen rahoituksellinen asema



26.02.2019

edellyttävät ja perustelevat nykykäytäntöjen kokonaisvaltaista tarkastelua sekä kehittämistä.

Tontinluovutuslinjausten keskeiset muutokset nykykäytäntöön voidaan karkeasti jakaa kolmeen kokonaisuuteen:

Tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisääminen

- kaupungin tontinluovutusta ohjaavat keskeiset periaatteet ja käytännöt kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi (kokoamalla kaupungin tontinluovutusta ohjaavat periaatteet ja käytännöt yhdeksi kokonaisuudeksi)
- hintakilpailujen määrää lisätään sääntelemättömän asuntotuotannon tonteilla (lisäämällä hintakilpailujen määrää sääntelemättömän asuntotuotannon tonteilla)
- tonttien suoravarauksille luodaan selkeät periaatteet (selkeiden periaatteiden luomisella tonttien suoravarauksille)
- tontinluovutuksen keskeiset tilastot julkistetaan ja luovutustoiminnan tiedotusta lisätään (julkistamalla tontinluovutuksen keskeiset tilastot ja lisäämällä tiedotusta luovutustoiminnasta)

Maaomaisuuden tehokasta käyttöä edistetään:

- markkinaehtoinen tonttihintoittelu muodostaa pääsäännön, jolloin kaupunki hyväksyy myös tonttihintojen vaihtelun
- hintakilpailujen määrää lisätään, mikä parantaa myös tonttihintoittelu reagoitukykyä
- asuntotonttien maanvuokran indeksikäytäntöjä kehitetään siten, että maanvuokran taso seuraa paremmin tonttien arvonkehitystä
- asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamiseen liittyvää subventiota vähennetään
- kehittämis- ja täydennysrakentamishankkeiden houkuttelevuutta lisätään muun muassa mahdollistamalla suoravaraukset tällaisille hankkeille

Maanvuokrauksen painoarvoa tontinluovutustapana lisätään:

- jatkossa vain erityisen arvokkaille ja vetovoimaisille paikoille sijoittuvat asuntotontit myydään ja hintakilpailuja järjestetään myös vuokraamalla luovutettavilla tonteilla
- tontin vuokraaminen osto-oikeudella on hankkeen toteuttajan valinnan mukaan vaihtoehto tontin ostamiselle (sääntelemätön vuokra-asuntotuotanto, hotelli- ja toimistotontit)
- asuntotonttien maanvuokrasopimuksia uudistettaessa kaupunki ei enää tarjoa mahdollisuutta tontin ostamiseen



- rakennettujen yritystonttien vuokralaisille ei enää jatkossa aktiivisesti tarjota mahdollisuutta tontin ostamiseen, myyminen vain erityisin perustein (hotelli-, toimisto- ymv. tontit)

Vaikutusten arviointia

Vaikutuksista yleisesti

Uusien tontinluovutuslinjausten toimivuuden ja vaikutusten arvioiminen on monelta osin haastavaa muun muassa tontinluovutusprosessien pitkän keston sekä arvioinnin eri osatekijöihin (esim. yleinen taloudellinen kehitys, rahoitusmarkkinoiden toimivuus jne.) liittyvien epävarmuuksien vuoksi. Tästä syystä esimerkiksi taloudellisissa arvioissa joudutaan tyytymään suuruusluokkatasoiseen tarkasteluun ja linjausten toimivuudesta saadaan varmuus vasta useamman vuoden käytännön kokemuksen perustella.

Nykyiset tontinluovutuskäytännöt ja -periaatteet ovat osoittautuneet varsin toimiviksi sekä asiakkaiden että kaupungin näkökulmasta. Nykykäytäntöjen luodessa pohjan myös uusille linjauksille voidaan yleisellä tasolla arvioida, että uudet linjaukset luovat toimivan pohjan myös tulevien vuosien tontinluovutus-toiminnalle. Linjausten toimivuutta tulee kuitenkin seurata ja tarvittaessa niitä on muutettava. Mahdolliset muutokset eivät kuitenkaan saa heikentää kaupungin tontinluovutustoiminnan ennustettavuutta.

Linjaukset ja sitä tarkentavat ohjeet lisäävät tontinluovutustoiminnan avoimuutta merkittävästi. Kattavat linjaukset ohjeineen lisäävät kaupungin tontinluovutustoimintaa koskevaa markkinainformaatiota, joka alentaneen uusien toimijoiden kynnystä tulla Helsingin markkinoille sekä tasapuolistaa markkinatoimijoiden välistä kilpailua. Etukäteen määritetyt linjaukset ja ohjeet myös edistävät toimijoiden yhdenvertaista kohtelua kaupungin tontinluovutustoiminnassa. Näillä tekijöillä voidaan arvioida olevan pitkällä tähtäimellä positiivinen vaikutus rakennusalan kilpailun edistämisessä, mikä ainakin välillisesti edistää myös kaupungin strategisten tavoitteiden, kuten asuntotuotannon määrällisten tavoitteiden, toteutumista.

Edellä mainitun lisäksi uusilla tontinluovutuslinjauksilla sekä soveltamisohjeella voidaan arvioida olevan nykykäytäntöön nähden seuraavia vaikutuksia:

- Linjaukset edistävät maaomaisuuden tehokasta käyttöä markkinaehtoisien tonttihinnoittelun muodostaessa selkeän pääsäännön, siirryttäessä asunto-tonttien maanvuokrasopimusten uudistamisen hinnoittelussa asteittain lähemmäs arviotavissa olevia markkinahintoja ja kehitettäessä asuntotonttien maanvuokrasopimusten indek-



- sointimekanismeja siten, että maan-vuokran taso seuraisi nykyistä paremmin tonttien arvojen todellista kehitystä.
- Kaupungin tonttihinnoittelun reagointikyky suhdanne- yms. vaihteluihin paranee markkinahinnoittelun muodostaessa selkeän pääsääntön ja kaupungin hyväksyessä tonttihintojen vaihtelun. Myös asuntotonttien hintakilpailujen lisääminen parantaa tontinluovutustoiminnan avoimuuden lisäksi myös tonttihinnoittelun reagointikykyä. Hintakilpailujen lisääminen lisää myös muutoin kuin hintakilpailulla luovutettavien tonttien hinnoittelussa käytettyjen vertailukauppatietojen määrää sekä luotettavuutta, joka alentaa tällä tavoin luovutettavien tonttien yli- ja alihinnoittelun riskiä. Tonttihinnoittelun joustavuus edistää tonttien rakentamista myös laskusuhdanteen aikana.
 - Tonttien suoravarauksia koskevat linjaukset lisännevät kehittämissä täydennysrakentamishankkeiden houkuttelevuutta toimijoiden kannalta, koska linjaukset mahdollistavat tontin suoravaruksen (tontin varaaminen ilman kilpailua tai julkista hakua) tällaisia hankkeita varten.
 - Maanvuokrauksen merkitys tulevien vuosien tontinluovutustapana korostuu erityisesti asuntotonttien luovutuksessa. Asuntotonttien osalta maanvuokrauksen osuus luovutustapana nousee arviolta laskennallisesti tasolle noin 75 - 80 % nykyisestä laskennallisesta tasosta 55 %.
 - Erityisesti uusien linjausten edellyttämä hintakilpailujen lisääminen asunto-tonttien tontinluovutuksessa edellyttää hintakilpailuprosessien huomattavaa sujuvoittamista ja riittävää resursointia.

Vaikutukset kaupungin tuloihin

Kaupungin maaomaisuudesta saamien tulojen pitkän aikavälin kehitykseen vaikuttavat ennen kaikkea yleisten taloudellisten suhdanteiden kehitys, rahoitusmarkkinoiden toiminta ja kaupungistumiskehitys sekä se, miten hyvin kaupunki pystyy kaavoituksella ja tontinluovutuksella vastaamaan mainittujen tekijöiden synnyttämään tonttien kysyntään. Käytännössä kaupungin maaomaisuudesta saatavien tulojen pitkän aikavälin kehityksen kannalta suurin merkitys lieneekin tonttien luovutusvolyymillä.

Tontinluovutuslinjauksilla voidaan vaikuttaa tontinluovutusvolyymiin verrattain rajallisesti. Tonttien luovutusvolyymiin ja kaupungin tulonmuodostuksen kannalta merkittävää on kuitenkin se, kuinka hyvin kaupungin tontinluovutuksen käytännöt vastaavat markkinoilla toimivien tahojen kysyntää ja toimintatapoja esimerkiksi tontinluovutustavan osalta. Mitä markkinaehtoisemmin kaupunki pystyy tontinluovutustoimintaa harjoittamaan, sitä todennäköisemmin tontille löytyy nopeasti varaaja, joka puolestaan nopeuttaa tonttien rakentamista ja näin myös kaupungin tonteista saaman kassavirran muodostumista. Myös rakennusalan



kilpailun edistämiseen tähtäävillä linjauksilla on todennäköisesti merkitystä tulevien vuosien tontinluovutusvolyymin kehityksen kannalta.

Muutokset kaupungin tontinluovutuksen käytännöissä vaikuttavat kaupungin talouteen viiveellä, koska lähivuosien maanmyynti- ja maanvuokratulot muodostuvat jo vireillä olevista tontinluovutuksista. Kaupungin maanmyynnin ja siitä saatavien tulojen osalta linjaukset vaikuttavat käytännössä vain asuntotonttien luovutukseen. Linjausten mukaan jatkossa vain erityisen arvokkaille ja vetovoimaisille paikoille sijoituvat asuntotontit luovutettaisiin pääsääntöisesti myymällä. Karkealla tasolla tarkasteltuna uusien linjauksen arvioidaan laskennallisesti vähentävän asuntotonttien rakennusoikeuden myyntiä noin 50 % nykykäytännön laskennalliseen tasoon nähden.

Muutoksesta johtuvaa maanmyyntitulon vähennystä arvioidaan kuitenkin kompensoivan se, että kaupungilla tulee luovutettavaksi seuraavan 5-10 vuoden aikana tontteja erityisen vetovoimaisilta alueilta kuten Jätkäsaaren, Hernesaaren, Kalasataman ja Kruunuvuorenrannan rantavyöhykkeiltä, joilla asuntotuotannon pääpaino tulee olemaan sääntelemättömässä asuntotuotannossa. Näistä tonteista hintakilpailuilla saatavat rakennusoikeuden yksikköhinnat tulevat todennäköisesti olemaan Suomen korkeimpia, jolloin tontteja on tarpeen luovuttaa sekä kappalemääräisesti, pinta-alallisesti että rakennusoikeuden määrän suhteen vähemmän kuin viime vuosina on ollut tarpeen voimassa olleiden sitovien maanmyyntitavoitteiden saavuttamiseksi. Myytävien asuntotonttien rakennusoikeuden yksikköhinnan keskiarvon arvioidaan siis nousevan. Mainitun lisäksi viime vuosina vireille tulleiden suurten hotelli- ja toimistohankkeiden tontinluovutuksesta saataneen seuraavina vuosina merkittäviä maanmyyntituloja.

Edellä mainittuun perustuen arvioidaankin, että kaupungilla on mahdollisuus saavuttaa huomattavat maanmyyntitulot myös vuodesta 2022 eteenpäin, vaikka asuntotonttien luovuttamista myymällä mainituin tavoin vähennetään. Maanmyyntitulojen vuotuiset vaihtelut voivat kuitenkin olla huomattavan suuria ja maanmyyntitulojen tasoa tulisikin seurata ja arvioida esimerkiksi kolmen vuoden liukuvana keskiarvona.

Uusilla tontinluovutuslinjauksilla on merkitystä kaupungin maanvuokratulojen pitkän aikavälin kehitykselle. Kehitykseen vaikuttaa erityisesti jo edellä kuvattu asuntotonttien myynnin laskennallinen väheneminen ja vastaava maanvuokrauksen lisääminen. Kuten edellä on todettu, myös luovutusvolyymillä on huomattava merkitys maanvuokratulojen kehitykselle. Lisäksi merkitystä on muun muassa sillä, että linjausmuutoksen perusteella vuokraamalla luovutettavaksi tulevat tontit vuokrataan sääntelemättömään asuntotuotantoon, jossa rakennusoikeuden yksik-



köhinat ja siten luovutettua rakennusoikeutta kohden saatavat maanvuokrat ovat korkeimmat.

Valmistelun yhteydessä suoritettujen skenaariotarkastelujen perusteella voidaan todeta, että nykykäytäntöön verrattuna uudet tontinluovutuslinjaukset nopeuttaisivat laskennallisesti kaupungin maanvuokratulojen kehitystä 50 vuoden ajanjaksolla keskimäärin noin 10-14 miljoonaa euroa/vuosi luovutusvolyymistä riippuen. Vanhan ja uuden käytännön mukainen ero maanvuokratulojen kokonaiskertymässä 50 vuoden ajanjaksolla on tasoa noin 500-700 miljoonaa euroa luovutusvolyymistä riippuen.

Kaupungin maanvuokratulojen pitkän tähtäimen kehityksen kannalta olennaisena linjauksena voidaan pitää myös asuntotonttien maanvuokrasopimusten uudistamiseen liittyvää subvention asteittaista pienentämistä, joka tulee nopeuttamaan maanvuokratulojen vuotuista kasvua pitkällä aikavälillä. Muutoksen vaikutusta ei kuitenkaan ole tarkemmin arvioitu.

Lopuksi

Tontinluovutuksen ja maapolitiikan näkökulmasta kaupungin perustehävänä ei ole maaomaisuudesta saatavien tulojen maksimointi, vaan kaupungin laadullisten ja määrällisten tavoitteiden mukaisen kaupunkikehityksen edistäminen. Tontinluovutuksen keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat rajalliset ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin laajaa yhteistyötä kaupunkiorganisaation eri toimijoiden välillä. Kaupungin kehittäminen ei voi myöskään tapahtua vain kaupunkiorganisaation toimesta, vaan kaupungin tulee saada myös kaupunkilaiset sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat mukaan kehittämään kaupunkia. Kaupungilla tulee siten olla mahdollisuus tontinluovutuksen keinoin kannustaa eri toimijoita innovaatioihin, täydennysrakentamiseen sekä kaupungin maankäytön kehittämiseen.

Kaupungin tontinluovutuskäytäntöjen tulee olla mahdollisimman asiakas- ja markkinalähtöiset. Näin mahdollisimman moni toimija pystyy toteuttamaan hankkeita kaupungin tonteille, mikä edistää kilpailua ja omalta osaltaan nopeuttaa tonttien rakentumista. Markkinaehtoinen tontinluovutustoiminta edistää siis välillisesti myös kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Toisaalta tontinluovutustoiminta ei voi myöskään perustua pelkästään kunkin hetken markkinatilanteeseen, sillä tällä voisi olla kaupungin taloudellisten ja maapoliittisten intressien kannalta negatiivisia vaikutuksia pitkällä tähtäimellä. Tontinluovutuslinjausten valmistelussa onkin pyritty löytämään tasapaino lyhyen aikavälin markkinaehtoisuuden ja kaupungin pitkätähtäimen intressien välillä. Kaikissa tilanteissa ehdottoman tärkeää kuitenkin on, että kaupun-



26.02.2019

Asia/5

gin tontinluovutustoiminta on hankkeiden toteuttajien kannalta ennustettavaa. Vain näin kaupunki voi olla houkutteleva investointikohde myös tulevaisuudessa.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Sami Haapanen, tonttipäällikkö, puhelin: 09 310 36437
sami.haapanen(a)hel.fi
Peter Haaparinne, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 31864
peter.haaparinne(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Tontinluovutusta koskevat linjaukset
- 2 Tontinluovutuslinjausten soveltamisohje
- 3 Perustelumuistio
- 4 Tontinluovutuslinjaukset perusteluineen
- 5 Soveltamisohje perusteluineen
- 6 Kaupunginhallituksen päätös 16.6.2014, § 714
- 7 Näkökulmia Helsingin maapoliittisiin linjauksiin ja tontinluovutuksen periaatteisiin
- 8 Helsingin asuntotonttien luovutuksesta
- 9 Asiakaskysely Helsingin tontinluovutuskäytännöistä ja kehittämistarpeista
- 10 Selvitys muiden suurten kuntien tontinluovutuskäytännöistä

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunkiympäristölautakunta 29.01.2019 § 43