

PERUSTELUMUISTIO 27.9.2020/KYMP/MAKA/MAKE

KESKEISET MUUTOKSET ASUNTOTONTTIEN MAANVUOKRAUSTOIMINNAN NYKYKÄYTÄNTÖÖN JA MUUTOSTEN PERUSTELUT

1. Yleistä

Tässä muistiossa on esitetty asuntotonttien ja niitä palvelevien tonttien yleisten maanvuokrausperiaatteiden aiheuttamat muutokset kaupungin asuntotonttien maanvuokraustoiminnan nykykäytänteisiin. Lisäksi esitetään muutosten keskeiset perustelut. Muistion kohta 3. alakohtineen sisältää kaupungin hallituksen hyväksymien tontinluovutuslinjausten edellyttämän asuntotonttien maanvuokraustoiminnassa noudatettavan tuottotavoitteen laskemista koskevan tarkastelun.

2. Maanvuokran määrittelyprosessi

Hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuusto vahvistaa maanvuokrasopimusten yleiset vuokrausperiaatteet, kun vuokra-aika on 30 vuotta pidempi. Käytännössä siis kaupunginvaltuusto vahvistaa kaikkien uudisrakentamiseen luovutettavien tonttien vuokrausperiaatteet maanvuokrasopimuksen taloudellisesta arvosta riippumatta. Kaupunginvaltuuston vuokrausperiaatepäätös sisältää tiedot tontin rakennusoikeuden yksikköhinnasta, jonka perusteella tontin arvo määritetään, tiedot vuokra-ajasta ja mahdollisista pitkäaikaisista maanvuokran alennuksista.

Yksittäisten tonttien vuokrausperiaatteiden määrittely kaupunginvaltuustotasolla on toimintatapana hallinnollisesti raskas sekä hidas. Käytännössä se on johtanut siihen, että vuokrausperiaatteita on haettu jopa vuosiksi etukäteen alueellisesti ja että kynnys jo hyväksytyjen vuokrausperiaatteiden muuttamiseen/päivittämiseen on muodostunut korkeaksi. Asiakkaan, eli asuntohankkeen toteuttajan, kannalta moniportainen päätöksentekoprosessi muutoshakumahdollisuuksineen merkitsee epävarmuuden lisääntymistä tontin hinnoittelun suhteen.

Edellä mainitusta johtuen kaupungin asuntotonttien sekä niitä palvelevien tonttien hinnoittelua esitetään kehitettäväksi siten, että kaupunginvaltuusto hyväksyy näiden tonttien hinnoittelua koskevat yleiset periaatteet ja kaupunkiympäristölautakunta niitä tarkentavat soveltamisohjeet. Tonttikohtaiset hinnoittelupäätökset tehdään näihin perustuen jatkossa viranhaltijatasolla maanvuokrasopimusten muun valmistelun yhteydessä. Kaupunginvaltuusto ei siten enää uuden hinnoittelukäytännön voimaan tultua lähtökohtaisesti käsit-

tele yksittäisten tonttien vuokrausperiaatteita. Kuvattuun menettelyyn siirtymisen keventää ja sujuvoittaa olennaisesti asuntotonttien luovutusprosessia, mikä vapauttaa kaupungin tontinluovutusresursseja asuntopoliittisesti vaikuttavampaan työhön. Tontinluovutusprosessin sujuvuuden lisääminen edistää myös kaupungin tontinluovutuksen asiakaslähtöisyyttä.

3. Asuntotonttien maanvuokran määrittelyssä noudatettava tuottovaatimus

3.1. Yleistä

Tontista perittävä maanvuokra on tuottoa tonttiin sitoutuneelle pääomalle, jonka suuruus määräytyy tontin markkina-arvon mukaisesti. Tontin markkina-arvo tarkoittaa sitä rahamäärää, joka tontista todennäköisesti saataisiin, jos se myytäisiin markkinahintaan. Tonttien markkinaehtoisesta maanvuokran voidaan katsoa muodostuvan markkinaehtoisesta tontin arvosta (pääoma) sekä tästä arvosta (pääomasta) perittävästä markkinaehtoisesta tuotosta. Maanvuokran määrittelyssä noudatettavalla tuottotavoitteella on siis suora vaikutus tontista perittävään maanvuokraan. Esimerkiksi pääoma-arvoltaan miljoonan euron arvoisen tontin maanvuokra on 4 prosentin tuottotavoitteella laskettuna 40 000 euroa vuodessa (1 milj. euroa x 4 prosenttia), kun se 3 prosentin tuottotavoitteella laskettuna olisi 30 000 euroa vuodessa (1 milj. euroa x 3 prosenttia). Tuottotavoitteen laskeminen yhdellä prosentilla tarkoittaa siten kyseisessä tapauksessa 10 000 euron, eli 25 prosentin, alennusta perittävään vuosivuokraan.

Asuntotonttien maanvuokra on kaupunginvaltuuston 1.10.1980 tekemän päätöksen mukaisesti nykyisellään 4 prosenttia tontin laskennallisesta arvosta, joka saadaan kertomalla tontin rakennusoikeus rakennusoikeudelle määritellyllä arvolla. Koska tonttien maanvuokra on sidottu elinkustannusindeksiin, kyse on reaalitytöstä. Tonttien efektiivinen tuotto kuitenkin vaihtelee sen mukaan, onko tontin arvo määritetty markkinaehtoisesti vai pohjautuuko tontin arvo ns. hallinnolliseen hinnoitteluun (esim. ARA-tontit). Jos tontin arvo on maanvuokraa määritettäessä esimerkiksi puolet tontin todennäköisestä markkina-arvosta, kaupungin tontista saama efektiivinen, eli tontin markkina-arvoon suhteutettu todellinen tuotto, on 4 prosentin sijaan 2 prosenttia.

3.2. Markkinaehtoinen tuottotavoitetaso maanvuokraustoiminnassa

Kaupungin asuntotonttien vuokrauksessa käyttämä tuottotavoite on määritetty lähes 40 vuotta sitten. Suomessa ja kansainvälisesti on viimeisen noin kymmenen vuoden ajan vallinnut matalien korkojen aika, jonka voidaan ennustaa jatkuvan edelleen ainakin lähivuosina. Muun ohella tästä syystä on tarkoituksenmukaista arvioida myös kaupungin maanvuokraustoiminnassa käyttämän tuottotavoitteen ajantasaisuutta. Lisäksi kaupunginhallituksen hy-

väksymät tontinluovutuslinjaukset edellyttävät tuottotavoitteen tason tarkastelua. Tätä arviointia varten Catella Property Oy on tehnyt selvityksen (2019), jossa tarkastellaan muun muassa maanvuokrasopimusten markkinaehtoista tuottovaatimustasoa.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että 3,5-4 prosentin tuottovaatimustasoa voidaan pitää markkinoilla yleisesti hyväksyttävänä tasona ja Helsingin markkinatasoa vastaavana, vaikka kalleimmilla alueilla markkinaehtoinen tuottovaatimus voi olla tätäkin alhaisempi. Mainittu 3,5-4 prosentin tuottotavoitetaso vastaa varsin hyvin myös muiden Suomen suurimpien kaupunkien asuntotonttien maanvuokrauksessa käyttämää tasoa. Esimerkiksi Espoo, Turku ja Tampere määrittävät asuntotonttien maanvuokran 4 prosentin tuottotavoitteeseen perustuen. Vantaa tekee tästä poikkeuksen, sillä se on vuonna 2018 päättänyt noudattaa asuntotonttien maanvuokraustoiminnassa 4,5 prosentin tuottotavoitetta 4 prosentin sijaan. Vantaa suosii kuitenkin tontinluovutustapana myyntiä vuokraamisen sijaan, mikä osaltaan lienee vaikuttaneen kaupungin maanvuokrauskäytäntöihin.

Edellä kuvattua maanvuokraustoiminnassa yleisesti noudatettua ja laajasti hyväksyttyä tuottotavoitetasoa voidaan yleisellä tasolla pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon maanvuokrasopimusten erittäin pitkät, yleensä selvästi yli 50 vuoden, vuokra-ajat. Näin pitkällä aikavälillä yleisen korkotason kehityksen ennustamiseen liittyy erittäin merkittäviä epävarmuustekijöitä. Maanvuokraustoimintaan sisältyy siten yleiseen korkotason kehitykseen liittyvä riski. Korkojen mahdollisesti noustessa tonttiin sitoutuneelle pääomalle saatava tuotto voi muodostua alhaiseksi suhteessa muista vastaavan tyyppisistä sijoitusinstrumenteista saatavaan tuottoon.

Lisäksi pelkästään elinkustannusindeksiin sidottuihin maanvuokrasopimuksiin sisältyy riski siitä, että maanvuokra jää vuosiksi tai vuosikymmeniksi hyvin alhaiseksi suhteessa tontin kulloiseenkin todelliseen arvoon, jos maanarvo kohoaa elinkustannusindeksin kehitystä nopeammin. Tämä riski on realisoitunut mm. Helsingissä 1950- ja 60-luvuilla solmituissa maanvuokrasopimuksissa, joissa maanvuokra on vuokrakauden aikana käytännössä muodostunut nimelliseksi nykyiseen markkinatasoon nähden. Edelleen huomionarvoista on, että vuokratontin maapohjasta ei makseta kiinteistövero, eli kaupunki menettää tältä osin maapohjasta muutoin saatavan kiinteistöveron. Näin ollen maanvuokraustoimintaan liittyy kaupungin kannalta riski siitä, että maanvuokran todellinen efektiivinen tuotto laskee myös, mikäli tontista maksettavan yleisen kiinteistöveron taso nousee pitkällä aikavälillä elinkustannusindeksiä nopeammin. Kiinteistöveron nykytaso on esikaupunkialueilla keskimäärin noin 0,5 % maan arvosta.

Helsingin kaupungin asuntotonttien maanvuokraustoiminnassa noudattaman tuottotavoitteen ja sen perusteella määritettävän maanvuokran tulee kaupunginhallituksen hyväksymien tontinluovutuslinjausten mukaan ja kuntalain 130

§:n edellyttämällä tavalla olla markkinatasolla. Koska kaupungin on maanvuokraustoiminnan selkeyden vuoksi tarkoituksenmukaista noudattaa maanvuokran määrittelyssä vain yhtä tuottotavoitetasoa, tulee tuottotavoite määrittää tasoon, joka on 3,5-4 prosentin välillä. Se, mille tasolle tuottotavoite viime kädessä asetetaan, tulee ratkaista kokonaisarviointiin perustuen. Arvioinnissa on tällöin syytä huomioida ainakin jäljempänä mainitut taloudelliset ja muut näkökohdat.

3.3. Tuottotavoitetasojen taloudellisten vaikutusten vertailua

Maanvuokran määrittelyssä käytettävällä tuottotavoitteella on suora vaikutus tontista perittävän vuokran tasoon ja siten myös kaupungin tonteista saamaan vuokratuloon. Käytännössä tuottotavoitteen laskeminen tasosta 4 prosenttia esimerkiksi yllä mainitulle 3,5 prosentin tasolle tarkoittaisi 12,5 prosentin alennusta vuokrattavien tonttien maanvuokraan ja siten kaupungin asuntotonttien vuokrasopimuksista saamaan kassavirtaan. Jäljempänä on esitetty arvio asetettavan tuottotavoitteen vaikutuksesta kaupungin asuntotonteista saamaan efektiiviseen tuottoon sekä vaikutuksesta kaupungin maanvuokratulojen kassavirran nykyarvoon. Arviossa on huomioitu esitettävä maanvuokran tasotarkistusmekanismi, jolla on huomattava vaikutus sekä tonteista saatavaan efektiiviseen tuottoon että kassavirtaan.

Forecon Oy on maanvuokran tasotarkistusmekanismin taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä tarkastellut myös käytettävän tuottotavoitteen vaikutusta kaupungin asuntotonteista saamaan kassavirtaan. Tarkastelussa vertailtiin tuottotavoitetasoja 3,5 ja 4 prosenttia. Tarkastelussa simuloitiin, mikä olisi ollut vuosina 1970-1998 välillä solmittujen (todellisten) vuokrasopimusten kassavirran nykyarvo ehdotettujen periaatteiden mukaisen 80 vuoden vuokra-ajan kuluessa eri tuottotavoitteilla, kun huomioidaan ehdotettujen periaatteiden sisältämä maanvuokran tasotarkistusmenettely. PK-seudun asuntohintaindeksin sekä elinkustannusindeksin tulevaisuuden kehityksen osalta simuloinnissa käytettiin Forecon Oy:n ennakoimaa toteutuneeseen kehitykseen perustuvaa indeksi- ja hintakehitystrendiä, joka määritettiin vuoteen 2078 asti. Käytännössä PK-seudun asuntojen hintojen oletetaan laskelmissa jatkavan lievää 1,0-1,9 prosentin nousua myös tulevina vuosikymmeninä ja vuotuisen inflaation säilyvän keskimäärin tasolla 1-1,2 prosenttia. Kassavirran nykyarvon laskenta suoritettiin kahdella eri diskonttauskorolla (2 prosenttia + inflaatio-odotus ja 4 prosenttia + inflaatio-odotus). Saatuja tuloksia verrattiin nykyisen asuntotonttien vuokrausmenettelyn (tuottotavoite 4 prosenttia + elinkustannusindeksiin perustuva maanvuokran tarkistus) mukaisesti laskettuun kassavirran nykyarvoon.

Suoritettuna simuloinnin perusteella voidaan todeta, että 3,5 prosentin tuottotavoitteella kaupungin kassavirran nykyarvo 80 vuoden vuokrauden aikana

olisi, valittavasta diskonttauskorosta riippuen, ollut noin 27-42 prosenttia nykyisellä vuokrauskäytännöllä muodostuvaa kassavirtaa korkeampi. Edellä kuvatuilla lähtökohdilla laskettuna maanvuokran tasotarkistusmenettely kompensoisi siten tuottotavoitteen laskemisesta aiheutuvan maanvuokran lähtötason laskun (-12,5 prosenttia). Simuloinnin perusteella voidaan myös todeta, että 3,5 prosentin tuottotavoitteella ja maanvuokran tasotarkistusmenettelyllä laskettu kassavirran nykyarvo ylittää nykyisen asuntotonttien vuokrausmenettelyn mukaisesti määritetyn kassavirran nykyarvon noin 31-33 vuoden kuluttua vuokrasuhteen alkamisesta.

Korkeamman 4 prosentin tuottotavoitteen osalta kaupungin kassavirran nykyarvo 80 vuoden vuokrauden aikana olisi, valittavasta diskonttauskorosta riippuen, ollut noin 45-63 prosenttia nykyisellä vuokrauskäytännöllä muodostuvaa kassavirtaa korkeampi. 4 prosentin tuottotavoitteella ja maanvuokran tasotarkistusmenettelyllä laskettu kassavirran nykyarvo ylittäisi puolestaan nykyisen asuntotonttien vuokrausmenettelyn mukaisesti määritetyn kassavirran nykyarvon jo 20 vuoden kuluttua vuokrasuhteen alkamisesta, eli maanvuokran tasotarkistusmallin mukaisen ensimmäisen tarkistuksen jälkeen.

Simuloinnin tulosten perusteella voidaan todeta, että annetuilla laskentaolettamilla ja -tiedoilla tarkasteltuna 4 prosentin tuottotavoitetasoa (ja maanvuokran tasotarkistusmenettelyä) voidaan pitää kaupungin kannalta taloudellisesti perusteltuna, koska sen tuottama kassavirran nykyarvo koko vuokra-ajalta olisi noin 15 prosenttia korkeampi kuin 3,5 prosentin tuottotavoitteella saatava kassavirran nykyarvo. Lisäksi 4 prosentin tuottotavoitteen ja maanvuokran tasotarkistusmenettelyn sisältävän mallin kassavirran nykyarvo muuttuu nykyistä maanvuokrauskäytäntöä korkeammaksi yli 10 vuotta nopeammin.

Edellä kerrotun osalta huomionarvoista on, ettei simuloinnissa ole pystytty ottamaan huomioon 4 prosentin tuottotavoitteen johdosta 3,5 prosentin tuottotavoitetta korkeammaksi muodostuvan maanvuokran mahdollista negatiivista vaikutusta vuokraamalla luovutettaville tonteille rakennettavien asuntojen ja sitä kautta vuokratonttien kysyntään. Vuokratonteille toteutettavien asuntojen markkinoitavuuden vaikeutuminen hidastaisi hankkeiden etenemistä tontinluovutusvaiheeseen ja siten vuokranmaksun alkamista, mistä aiheutuisi kaupungille maanvuokratulojen menetyksiä. Vaikka eri tuottotavoitetasojen (ja ehdotetun maanvuokran tasotarkistusmenettelyn) vaikutusta vuokratonttien kysyntään ja vuokratonteille toteutettavien asuntohankkeiden etenemiseen on erittäin vaikea – ellei mahdotonta – arvioida, voidaan verrattain suurella luottamuksella yleisellä tasolla todeta, että maltillinen tonttihintoittelu edistää ja ylihintoittelu hidastaa asuntohankkeiden toteutumista. Po. tapauksessa voidaan tältä osin teoreettisella tasolla todeta, että alhaisesta tuottotavoitteesta (3,5 prosenttia) aiheutuva maanvuokratulojen menetys (-12,5 prosent-

tia) tulisi kompensoiduksi, mikäli alhaisempi tuottotavoite johtaisi 14 prosenttia korkeampaan vuotuiseen vuokrausmäärään. Kuten todettua, on kuitenkin epäselvää, olisiko alhaisemmalla 3,5 prosentin tuottotavoitteella käytännössä asuntotonttien luovutusta nopeuttavaa vaikutusta.

3.4. Näkökohtia tuottotavoitetason määrittelyyn

Edellä selostettujen taloudellisten vaikutusten osalta oikean tuottotavoitteen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös muihin näkökohtiin. Alla on esitetty tiivistetysti keskeisiä näkökohtia, jotka puoltavat tuottotavoitteen asettamista 4 prosentin tasolle. Lisäksi alla on esitetty tiivistetysti niitä keskeisiä näkökohtia, jotka puolestaan puoltavat tuottotavoitteen asettamista alemmalle 3,5 prosentin tasolle.

4 prosentin tuottotavoitetta puoltavia näkökohtia:

- Tuottotavoitetaso on yleisesti hyväksytty ja käytetty eikä alhaisempaa ole Suomen kuntasektorilla käytössä.
- Erittäin pitkiin vuokrasopimuksiin sisältyvä riski korkotason muutoksista.
- Yksityisten tonttirahastojen maanvuokraustoiminnassaan käyttämät alhaisemmat tuottotavoitteet eivät vuokrauskäytäntöjen eroista johtuen ole ainakaan suoraan verrannollisia kaupungin maanvuokraustoimintaan.
- Kaupunki menettää kiinteistöverotulot tontin osalta.
- Sääntelemättömässä omistusasuntotuotannossa alhainen maanvuokra siirtyy asuntojen myyntihintoihin. Alemmasta tuottotavoitteesta johtuvasta alhaisemmasta maanvuokrasta saatu etu (asuntokustannusten alenema) menetetään siten asuntojen hinnan nousuna. Sääntelemättömien vuokra-asuntojen vuokrat määräytyvät markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan markkinaehtoisesti, eikä alhaisemmalla maanvuokralla olisi siten lähtökohtaisesti asunnon vuokraa laskevaa vaikutusta, vaan etu kohdistuisi vuokranantajalle.
- Tuottotavoite (ja sitä kautta muodostuva korkeampi maanvuokrataso) on kaupungille todennäköisesti alemmalla 3,5 prosentin tuottotavoitetta taloudellisesti edullisempi (varauksin). Saamatta jäävää vuokratuloa tulee tarkastella kaupungin kannalta menona samaan tapaan kuin budjetista maksettavaa korvausta/tukea.

3,5 prosentin tuottotavoitetta puoltavia näkökohtia:

- Pitkään jatkunut ja todennäköisesti vielä useita vuosia jatkuva alhaisten korkojen korkoilasto.
- Helsingin asuntosijoitusmarkkinoilla toimivien sijoittajien tuottovaatimus parhaille paikoille sijoittuvien asuntohankkeiden osalta liikkuu nykyisellään noin 3,5 prosentin tasolla. Asuntotonttien vuokraustoimintaa ei ainakaan lähtökohtaisesti voida pitää Helsingissä tapahtuvaan asuntosijoitustoimintaan nähden korkeampiriskisenä toimintana, vaikka toiminnot luonnollisesti myös poikkeavat monelta osin merkittävästi toisistaan.
- Kaupungin tontinluovutuslinjaukset korostavat osaltaan tonttihinnoittelun maltillisuutta markkinahinnoittelun sallimissa rajoissa ja kuntien sekä kaupunkien tonttihinnoittelun maltillisuutta on yleisesti pidetty Suomessa osana hyvää maapolitiikan hoitoa.
- Alhaisemmalla tuottotavoitteella voi olla asuntotuotantoa edistävä vaikutus erityisesti alueilla, joilla tonttien pääoma-arvot ovat keskimääräistä korkeampia ja maanvuokrasta johtuva asumiskustannusvaikutus (euroa/huoneistoneliö/kk) nousee hyvin korkeaksi.
- Ehdotettujen periaatteiden mukaisen maanvuokran tasotarkistusmenettelyn käyttöönoton johdosta tonttien maanvuokra seuraa nykyistä huomattavasti paremmin tonttien todellista arvonkehitystä ja parantaa kaupungin efektiivistä vuokratuottoa, mikä alentaa kaupungin asuntotonttien maanvuokraustoimintaan sisältyvää riskiä.
- Maanvuokran tasotarkistusmenettelyn käyttöönotto heikentää maanvuokran kehityksen ennakoitavuutta ja lisää maanvuokrasta johtuvaa taloudellista rasiutta vuokralaisille vuokratukauden aikana. Nykyistä alhaisemman tuottotavoitteen voitaisiin nähdä kompensoivan näitä negatiivisia tekijöitä ja lisäävän sopimustasapainoa vuokrasuhteessa.
- Maanvuokra vaikuttaa säännellyssä omakustannusperustein hinnoiteltavassa asuntotuotannossa suoraan asumiskuluihin, jolloin nykyistä alhaisempi tuottotavoite alentaisi asumiskustannuksia näiden asuntojen osalta.

3.5. Johtopäätökset

Helsingin maaomaisuus on kaikkien helsinkiläisten yhteistä omaisuutta, jota tulee hoitaa taloudellisesti tehokkaalla ja kaikkia helsinkiläisiä hyödyttävällä tavalla. Edellä mainittuihin näkökohtiin pohjautuvaan kokonaisarviointiin perustuen, ja erityisesti tuottotavoitteen määrittelyyn liittyvät merkittävät taloudelliset vaikutukset huomioiden, voidaan pitää perusteltuna, että kaupunki määrittää asuntotonttien maanvuokran myös jatkossa 4 prosentin tuottotavoitteeseen perustuen. Esitettävä tuottotavoite on edelleen Suomen kunta-sektorin alhaisimpia ja siten esitettyä tasoa voidaan pitää kohtuullisena. Tuottotavoitteen tasoa voidaan harkita tulevaisuudessa uudelleen, mikäli sille ilmenee esimerkiksi markkinatilanteen muutoksiin tai käytännön maanvuokrasopimustoiminnassa saatuihin kokemuksiin perustuen tarvetta.

Asuntotontteja palvelevien (esim. autopaikka- ja yhteispihatontit) tonttien osalta tuottotavoitteen esitetään säilyvän myös ennallaan. Näiden tonttien tuottotavoite olisi siten 5 prosenttia.

4. Tontin arvon määrittely sekä asuntohankkeen rahoitus- ja hallintamuotoon perustuvien alennusten huomioiminen maanvuokrassa

Markkinaehtoiseen maanvuokraan nähden saamatta jäävää vuokratuloa tulee tarkastella kaupungin kannalta menona samaan tapaan kuin budjetista maksettavaa korvausta/tukea. Tästä syystä kaupungin maanvuokrasta myöntämien alennusten tulee olla aina hyvin perusteltuja ja alennusten tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä.

Kaupunginhallituksen hyväksymien tontinluovutuslinjausten mukaan tontin hinnan tai vuokran markkinaehtoisuus varmistetaan hintakilpailulla tai, mikäli sitä ei ole käytetty, puolueettoman ulkopuolisen asiantuntijan toimesta. Kaupungin asuntotonttien maanvuokraustoiminnan avoimuuden lisäämiseksi asuntotonttien arvonmäärittelyssä luovutaan porrastetusta rakennusoikeuden hinnoittelukäytännöstä.

Jatkossa kaikkien tonttien arvo määritetään arvioitavissa olevan markkina-arvon mukaan tontille toteutettavan asuntohankkeen rahoitus- ja hallintamuodosta riippumatta. Näin vältetään tontin arvoon ”sisään rakennetuilta” alennuksilta, jotka ovat jälkikäteen vaikeasti selvitettävissä. Markkina-arvoon perustuva hinnoittelu merkitsee käytännössä luopumista tonttien hinnoittelussa noudatetusta alueellisen yhtenäisyyden periaatteesta, sillä markkinaehtoinen hinnoittelu huomioi tonttien ominaisuudet (esim. sijoittuminen rantaan tai raiteliikenteen aseman läheisyyteen, rakennettavuuteen jne.) ja niiden väliset tonttikohtaiset erot.

Jatkossa asuntohankkeen rahoitus- ja hallintamuodosta johtuvat maanvuokrasubventiot myönnettäisiin markkinaehtoisesti määritellystä maanvuokrasta myönnettävin määräaikaisin alennuksin. Muutoksella ei ole kaupungin eikä vuokralaisen kannalta taloudellista merkitystä. Muutos lisää kuitenkin huomattavasti asuntotonttien maanvuokraustoiminnan avoimuutta, koska markkinaehtoisesta maanvuokran ja perittävän vuokran välinen euromääräinen erotus (subventio) sekä maanvuokran alennusprosentti ovat helposti jälkikäteen selvitettävissä.

Valtion tukemaan asuntotuotantoon luovutettavien tonttien osalta esitetty muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että tontin markkinaehtoisesta maanvuokrasta myönnetään määräaikainen alennus ARA:n hyväksymän enimmäishinnoittelun saavuttamiseksi. Jos tontin markkina-arvo on esimerkiksi 1000 euroa/k-m² ja ARA:n hyväksymä tontin enimmäishinta 500 euroa/k-m², myönnetään maanvuokrasta 50 prosentin määräaikainen alennus. Valtion tukemissa ns. pitkän korkotuen vuokra- ja asumisoikeushankkeissa alennus on voimassa niin kauan kuin asuntojen vuokran/asumisoikeusvastikkeen määrittelyssä noudatetaan korkotukilain mukaista omakustannuseriaa. Käytännössä alennus on vuokra-asuntohankkeiden osalta voimassa noin 40 vuotta ja asumisoikeustuotantona toteutettavien hankkeiden osalta koko vuokrakauden, mikäli asunnot säilyvät säänneltyinä asumisoikeusasuntoina.

Esitetty alennuskäytäntö poikkeaa mainituilta osin nykykäytännöstä, jossa ns. pitkällä korkotuella toteutettavien asuntohankkeiden maanvuokra määritetään ns. Hitas-tasoisena, josta annetaan 20 prosentin alennus, joka on voimassa niin kauan kuin valtio maksaa kohteelle korkotukea, eli noin 23 vuotta. Alennuksen päättymisen jälkeen maanvuokran taso on vuokrakauden loppuun ns. Hitas-tasoa. Uudessa käytännössä alennusaika on huomattavasti pidempi, mutta alennuksen päätyttyä maanvuokra nousee markkinatasolle.

Kaupungin nykyinen Hitas-tontteja koskeva maanvuokrauskäytäntö tarkoittaa kantakaupunki- ja vastavilla alueilla käytännössä helposti kymmenien tuhansien eurojen vuotuista tonttikohtaista vuokrasubventiota Hitas-sääntelyn aikana. Tonttikohtaisen subvention suuruus riippuu tontin rakennusoikeudesta, tontin sijainnista sekä muista ominaisuuksista, joilla on vaikutusta tontin markkina-arvoon. Asumiskustannusvaikutuksena tarkasteltuna subventio tarkoittaa näillä alueilla (nykyisten maanvuokrausperiaatteiden mukaan laskettuna) laskennallisesti luokkaa noin 1,5-2,2 euroa/huoneistoneliö/kk alennusta maanvuokran vastikevaikutukseen. Esikaupunkialueilla vastaava alennus on selvästi pienempi, noin 0,3-0,6 euroa/huoneistoneliö/kk.

Esitettyjen yleisten periaatteiden mukaan Hitas-omistusasuntotuotantoon luovutettaville tonteille ei kuitenkaan enää myönnettäisi nykykäytännön mukaista 10-30 prosentin maanvuokran alennusta Hitas-sääntelyn ajalle (30 vuotta).

Alennuskäytännön poistamista voidaan pitää perusteltuna, koska Hitas-asuntojen ostajat valitaan arvonnalla eikä asuntojen myyntiin liity, lapsiperhepriorisointia lukuun ottamatta, sosiaalista tarveharkintaa. Tästä syystä alhaisemmasta maanvuokrasta muodostuva tuki ei välttämättä kohdistu tuen tarvisijalle tai tuen oikeaa kohdentumista ei voida ainakaan riittävän tehokkaasti varmistaa. Maanvuokrassa myönnettävä alennus on siten lähtökohtaisesti sosiaalipoliittisena tukimuotona tehoton, mikäli asuntojen oikeaa kohdentumista tuen tarvisijoille ei voida asuntojen ensi- ja jälleenmyynnissä riittävästi varmistaa. Mainitut tekijät heikentävät osaltaan Hitas-järjestelmän yleistä uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Edellä esitetyn lisäksi voidaan myös perustellusti olettaa, että maanvuokran alennusten poistaminen kannustaa osaltaan hyville paikoille sijoittuvien Hitas-asuntojen omistajia harkitsemaan asunnon vaihtamista jo ennen Hitas-sääntelyn päättymistä (ja sen tuomaa merkittävää asunnon arvonnousua), jos asunto on elämäntilanteen muutosten (esim. lasten kotoa poismuuton) johdosta käynyt soveltumattomaksi. Hitas-asuntotuotantoon luovutettaville tonteille myönnettävien maanvuokran alennusten poistaminen vähentänee siis osaltaan ns. lukkiutumisefektiä ja edistää näin erityisesti Hitas-perheasuntojen kohdentumista niitä tarvitseville.

Koska Hitas-omistusasuntotuotannon perimmäisenä tarkoituksena on kohtuuhintaisen omistusasumisen edistäminen, Hitas-tonttien hinnoittelussa kiinnitettäisiin esitettyjen periaatteiden mukaisesti kuitenkin markkinaehtoisen hinnoittelun mahdollistamissa rajoissa erityistä huomiota hinnoittelun kohtuullisuuteen. Tämä on perusteltua myös asuntoihin kohdistuvan hintasääntelyn kompensoimiseksi. Kirjauksen tarkempi sisältö määritetään vastaisuudessa kaupunkiympäristölautakunnan hyväksyttäväksi esitettävissä soveltamisohjeissa, mutta käytännössä kirjaus voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Hitas-tonttien hinnoittelussa tontin markkina-arvo määritetään arvioitavissa olevan markkina-arvon alarajaan tukeutuen.

Hintakontrolloituun omistusasuntotuotantoon (ns. puoliHitas) luovutettavien tonttien hinnoittelu määräytyisi nykykäytännön mukaisesti jatkossakin markkinaehtoisesti.

5. Asuntotonttien maanvuokrasopimusten indeksoinnin kehittäminen

Helsingissä maan arvo on kehittynyt vuosikymmenten saatossa yleistä kustannustason kehitystä huomattavasti nopeammin. Koska asuntotonttien maanvuokran kehitys on ollut sidottu vain elinkustannusindeksin kehitykseen, kaupungin tonteista saama tonttien kulloiseenkin todelliseen arvoon suhteutettu efektiivinen maanvuokra on laskenut merkittävästi pitkien vuokrausien

aikana. VTT:n tekemän vuonna 2014 valmistuneen selvityksen mukaan kaupungin asuntonttien maanvuokrasopimuskannan vuokratuotto ajalta 1954-2012 oli 2,1 prosenttia, eli vain noin 50 prosenttia nykyisestä tuottotavoitteesta. Selvityksen mukaan vuonna 1954 solmitun maanvuokrasopimuksen todellinen vuokratuotto koko vuokra-ajalta oli vain noin 0,5 prosenttia, kun vuokratulo suhteutetaan tontin kunkin vuoden arvoon. Vuokrakauden viimeisinä vuosina vuokratuotto on jäänyt jopa alle 0,3 prosentin. Käytännössä vuokrakauden viimeisinä vuosina maanvuokra on alhaisempi kuin mitä tontista maksettaisiin kiinteistövero, jos kyseessä olisi omistustontti. Kaupungin tontista saama tuotto on siten tällaisilla tonteilla todellisuudessa muodostunut negatiiviseksi.

Maanarvon elinkustannusindeksin kehitystä huomattavasti nopeampi kehitys on johtanut siihen, että maanvuokrasopimusten päättyessä määriteltävä uusi maanvuokra on ollut keskimäärin karkeasti noin 10-15 kertainen vanhaan vuokraan verrattuna, vaikka uusi vuokrataso on ollut vain noin 60 prosenttia arvioitavissa olevasta markkina-arvosta. Tämä on puolestaan aiheuttanut vuokralaisissa huomattavaa tyytymättömyyttä, vaikka uuden sopimuksen mukainen maanvuokra on määritetty selvästi alle markkinatason ja uuden sopimuksen mukaista maanvuokraa peritään täysimääräisesti vasta 10 vuoden kuluttua uuden sopimuksen alkamisesta.

Elinkustannusindeksin kehitykseen perustuvan maanvuokran tarkistuksen merkittävänä etuna voidaan pitää maanvuokran kehityksen ennustettavuutta, jolla on positiivista merkitystä esimerkiksi vuokratonteille rakennettavien asuntojen ja siten myös vuokratonttien kysyntään.

Edellä kuvatuista ongelmista johtuen maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelu on selvittänyt mahdollisuuksia kehittää asuntonttien maanvuokrasopimusten indeksointikäytäntöjä siten, että maanvuokra seuraisi nykyistä paremmin tonttien todellista arvonkehitystä.

Selvitystyön keskeisenä tavoitteena on ollut ns. maanvuokran tasotarkistusmallin kehittäminen, jossa tontin maanvuokraa tarkistetaan vuokrakauden aikana määräajoin asuntonttien todellista arvonkehitystä elinkustannusindeksiä paremmin kuvaavan indeksin kehitykseen perustuen. Maanvuokran tasotarkistus ei siten jäisi esimerkiksi vuokralaisen ja vuokranantajan välillä käytävien, todennäköisesti työläiksi muodostuvien, neuvotteluiden varaan, kuten oli käytäntö 2000-luvun taitteessa tehtyjen 100 vuoden pituisten maanvuokrasopimusten osalta.

Selvitystyötä varten maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelu on edellä mainitun VVT:n selvityksen lisäksi teettänyt Forecon Oy:llä selvityksen (2020)

maanvuokrasopimusten vuokrankehityksestä eri vuokratarkistusmenetelmillä.

Tehtyihin selvityksiin ja arvioihin perustuen esitetään, että kaupungin asuntonttien uusiin maanvuokrasopimukseen sisällytetään vastaisuudessa maanvuokran tasotarkistusta koskevat ehdot, joissa tasotarkistuksen määrä sidotaan pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen asuntohintaindeksin kehitykseen. Tasotarkistuksen sitominen asuntojen hintojen kehitystä kuvaavaan indeksiin on luontevaa, sillä asuntonttien arvo on sidoksissa tonteille rakennettavien asuntojen arvoon. Forecon Oy:n selvityksen mukaan kaupungin vuokrausperiaatteiden kehitys on viimeisen vajaan 50 vuoden aikana seurannut verrattain tarkasti pääkaupunkiseudun asuntohintojen kehitystä. Pääkaupunkiseudun hintaindeksin valintaa voidaan pitää perusteltuna myös indeksin taustalla olevien tilastotietojen kattavuuden vuoksi, jolloin esimerkiksi yksittäisten asuntokauppojen tai yksittäisellä alueella tehtyjen asuntokauppojen merkitys ei korostu indeksin laskennassa.

Maanvuokran tasotarkistus on tarkoitus tehdä 80 vuoden vuokrakauden aikana kolme kertaa noin 20 vuoden väliajoin. Tarkistus sidotaan mainitulla tavalla pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen asuntohintaindeksiin ja tarkistuksen taso määräytyy tarkistushetkeä edeltänyttä kolmen vuoden indeksikeskiarvoa noudattaen. Kolmen vuoden keskiarvon noudattaminen tasaa vuosittain tapahtuvien indeksimuutosten vaikutusta. Maanvuokran kehityksen ennustettavuuden turvaamiseksi tarkistus voi olla enintään +/- 50 prosenttia/tarkistuskerta tarkistusvuotta edeltäneen vuoden vuosivuokraan nähden. Tasotarkistusten välissä maanvuokraa tarkistetaan edelleen vuosittain elinkustannusindeksin kehityksen mukaisesti.

Ehdotettujen periaatteiden mukaan vuokralainen voi myös valita vaihtoehdon, jossa tasotarkistus tehdään seitsemän kertaa (20/10/10/10/10/10) vuokrakauden aikana, jolloin ensimmäisen tarkistuskerran enimmäistarkistus olisi +/- 50 ja tämän jälkeen +/- 25 prosenttia/tarkistuskerta tarkistusvuotta edeltäneen vuoden vuosivuokraan nähden. Vaihtoehtoisen tarkistussyklin tarjoaminen on perusteltua, koska tasotarkistusmenettelyn vaikutuksia vuokratonteille rakennettavien asuntojen kysyntään on hyvin vaikea arvioida etukäteen. Tällöin hankkeen toteuttajalle jää mahdollisuus arvioida, kumpi vaihtoehtoisista tasotarkistusmenettelyistä parhaiten edistäisi asuntojen markkinoitavuutta ja siten hankkeen toteutumista. Vuokralaisella ei kuitenkaan olisi vuokrasopimuksen solmimisen jälkeen oikeutta muuttaa vuokrasopimuksen tekemisen yhteydessä valittua ja sopimukseen sisällytettyä menettelyä.

Suoritetun arvioinnin perusteella voidaan todeta, että edellä kuvatun maanvuokran tasotarkistusmenettelyn johdosta tonttien maanvuokra seuraisi nykyistä huomattavasti paremmin tonttien arvonkehitystä ja vuokrasopimusten

uusimiseen nykyisellään liittyneiltä merkittävilta maanvuokran korotuksilta vältyttäneen tulevaisuudessa.

Lisäksi vuokrakauden aikana tehtävät tasotarkistukset ehkäisevät osaltaan vuokrakauden aikana alhaiseksi muuttuvan maanvuokran pääomittumista asuntojen myyntihintoihin, mikä hillitsee asuntojen myyntihintojen nousua vuokratonteilla. Edelleen tasotarkistusmenettelyllä on osaltaan positiivinen vaikutus myös kaupungin koko vuokrakauden aikana saamaan vuokratuottoon. Tämä riippuu kuitenkin asuntojen hintojen kehityksestä, sillä tasotarkistusmallissa maanvuokra voi myös laskea. Maanvuokran negatiivisen kehityksen mahdollistaminen on perusteltua sopimustasapainon näkökulmasta ja ottaen huomioon, ettei kaupungin tavoitteena lähtökohtaisesti ole saada tontteihin sitoutuneelle pääomalle asetettua tuottotavoitetta korkeampaa tuottoa.

6. Omakotitalotonttien maanvuokraustoiminta

Kaupungilla on tällä hetkellä voimassa noin 2 200 omakotitalotontin maanvuokrasopimusta. Omakotitalotonttien saajat valitaan nykyisellään julkisen haun perusteella arpomalla, ja tontit osoitetaan lähtökohtaisesti vain helsinkiläisille lapsiperheille. Hakuja on pyritty järjestämään muutaman vuoden välein, ja kuhunkin hakuun on pyritty sisällyttämään noin 50-100 tonttia. Omakotitalotonttien luovutusmäärät ovat kuitenkin vähentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kaupungin maankäytön painopisteen siirtyessä huomattavasti tehokkaampaan kerrostalorakentamiseen voidaan pitää todennäköisenä, että omakotitalotonttien luovutusmäärät tulevat laskemaan entisestään tulevina vuosina.

Kaupungin omakotitalotonttien luovutukseen on perinteisesti kuulunut markkina-arvoa alhaisempi maanvuokran taso ja kohteen (vuokraoikeus rakennuksineen) luovutushinnan sääntely. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että omakotitalotonttien maanvuokrat on määritetty keskimäärin karkeasti noin 30 prosenttia markkinatasoa alemmaksi. Luovutushinnan sääntelyllä on pyritty siihen, ettei alhaisesta maanvuokrasta saatava etu pääomittuisi kohteen myyntihintaan. Vuoteen 2010 asti sääntely oli voimassa koko vuokrakauden ajan. Kaupunginvaltuusto päätti 25.8.2010 (§184) muuttaa sopimus ehdon siten, että sääntely on voimassa vain 10 vuotta, jonka jälkeen kohde on vapaasti luovutettavissa. Sääntelyn piirissä on tällä hetkellä noin 500 omakotitalotonttien maanvuokrasopimusta.

Omakotitalotonttien hintasääntely on osoittautunut hallinnollisesti hyvin ras-kaaksi eikä sillä voida arvioida olevan laajempaa asuntopoliittista merkitystä. Omakotitalotonttien luovutukseen ei myöskään, lapsiperhevaatimusta lukuun

ottamatta, liity erityistä sosiaalista tarveharkintaa. Tästä syystä alhaisemmasta maanvuokrasta muodostuva tuki ei välttämättä kohdistu tuen tarvitsijalle tai tuen oikeaa kohdentumista ei voida ainakaan riittävän tehokkaasti varmistaa.

Mainituista syistä johtuen kaupunki määrittelee siten jatkossa luovutettavien omakotitalotonttien maanvuokran markkinaehtoisesti. Samalla luovutaan edellä kuvatusta kohteen enimmäisluovutushinnan sääntelystä, koska maanvuokraan ei enää sisälly subventiota, jonka pääomittumista kohteen (vuokraoikeus rakennuksineen) myyntihintaan pitäisi ehkäistä.

Jo vuokrattujen, vielä hintasääntelyn piirissä olevien, omakotitalotonttien vuokralaisille tarjotaan mahdollisuutta sääntelystä luopumiseen. Sääntelyn poistamisen edellytyksenä olisi, että vuokralainen suostuu muuttamaan tontin maanvuokrasopimusta siten, että tontin maanvuokraa tarkistetaan markkinahintatasolle, joka tarkoittanee keskimäärin noin 45 prosentin korotusta tontin nykyiseen maanvuokraan.

Esitetyt muutokset yksinkertaistavat, selkeyttävät ja sujuvoittavat kaupungin omakotitalotonttien luovutustoimintaa, mikä vapauttaa kaupungin tontinluovutuksen resursseja asuntopoliittisesti vaikuttavampaan työhön.

7. Maanvuokran ennakkomaksu

Yleisten periaatteiden mukaan maanvuokrauksessa voidaan soveltaa maanvuokran ennakkomaksumenettelyä, jossa vuokralainen suorittaa kertakorvauksena osan rakennusoikeuden arvosta vuokrakauden alussa. Kertakorvauksena suoritettu osuus tontin rakennusoikeuden arvosta huomioidaan maanvuokran alennuksena, joka on voimassa vuokrakauden ajan. Ennakkomaksu voisi olla enintään 1/3 tontin arvosta, ellei perustellusta syystä toisin päätetä.

Ennakkomaksumenettelyä voitaisiin soveltaa vain perustellusta syystä. Käytännössä menettely tulisi todennäköisesti sovellettavaksi vain kaikkein arvokkaimilla tonteilla, joilla maanvuokran vastikevaikutus nousisi tasolle, joka heikentäisi olennaisesti tontille rakennettavien asuntojen markkinoitavuutta.

8. Tonttien vuokra-aika

Maanvuokralain (258/1966) mukainen enimmäisvuokra-aika asuntorakentamiseen luovutettavilla tonteilla on 100 vuotta. Kaupungin käytäntönä on pääsääntöisesti ollut luovuttaa uudisrakentamiseen tarkoitettut tontit noin 60 vuoden vuokra-ajoin.

Ehdotettujen periaatteiden mukaan asuntotontit vuokrataan lähtökohtaisesti jatkossa vähintään noin 80 vuoden pituisilla maanvuokrasopimuksilla. Pidempi vuokra-aika antaa vuokralaiselle nykyistä paremmat takeet tontin hallintaoikeuden jatkumisesta pitkälle tulevaisuuteen ja parantanee siten osaltaan vuokratonttien houkuttelevuutta. Edellä esitetyn maanvuokran tasotarkistusmallin johdosta kaupungin tontista saatavaan tuottoon liittyvät riskit myös pienenevät eikä kaupungilla siten todennäköisesti ole jatkossa samantyyppistä intressiä vuokrasopimuksen uusimiseen ja siihen liittyvään maanvuokran tarkistamiseen. Toisaalta lain sallimaa enimmäisaikaa lyhyempi vuokra-aika ottaa huomioon maanvuokraustoimintaan liittyvät maapoliittiset näkökohdat, eli se parantaa kaupungin mahdollisuuksia edistää vuokratuottoa aikana mahdollisesti tapahtuvia maankäytön muutoksia vuokrasopimuksia uudistettaessa.