

Helsingin asuntotonttien luovutuksesta

Aalto Economic Institute*

13.4. 2018

1 Johdanto

1.1 Työn rajaus ja toimeksianto

1. Tässä työssä käsitellään Helsingin kaupungin tonttien hinnoitteluperiaatteita ja luovutuskäytäntöjä. Tarkastelun kohteena on erityisesti se kaupungin omistama maa, jolle on tarkoitus rakentaa asuntoja.

2. Tässä työssä tonttien luovuttamista markkinamekanismilla kutsutaan selkeyden vuoksi “myynniksi”, mutta yhtä hyvin voitaisiin käsitellä “vuokraamista”. Myynnillä ja pitkällä vuokrasopimuksella ei ole merkittävää eroa tässä raportissa käsiteltävien kysymysten kannalta. Esimerkiksi tarjouskilpailun sääntöjen kannalta ei ole oleellista kysytäänkö tarjouksia myyntihinnasta tai vuokrasta. Samoin asuntohintojen sijasta voitaisiin yhtä hyvin käsitellä vuokria.

3. Työ on tehty Helsingin kaupungin tonttiosaston toimeksiannosta vuoropuhelussa tonttiosaston henkilökunnan kanssa.

*Työryhmä: Marko Terviö, Heidi Falkenbach, Oskari Harjunen, ja Oskari Nokso-Koivisto. Kiitokset avusta Tea Lönnrothille sekä kaupungin tonttiosaston Peter Haaparinteelle, Sami Haapaselle sekä muille työtä kommentoineille kaupungin työntekijöille.

2 Lähtökohdat

2.1 Tilannekuva

4. Pitkään jatkuneen kaupungistumistrendin taustalla on sama teknologinen kehitys, joka on aiheuttanut talouden suurimmat rakennemuutokset. Alkutuotantoon ja sitä suoraan palvelevaan toimintaan liittyy vahva asutusta hajauttava tekijä, koska alkutuotannossa on tärkeää asua lähellä luonnonvaroja, ja tärkeimmät luonnonvarat ovat maantieteellisesti hajautuneita. Teollistuminen perustui usein suurempia tuotantoyksiköjä hyödyntävään teknologiaan, mikä oli asutusta kasaava tekijä, mutta varsinkin perinteisemmällä teollisuudenaloilla kannatti yleensä asettua lähelle hyödynnettäviä luonnonvaroja. Palvelutaloudessa hajauttavat voimat ovat heikkoja ja kasautumisen hyödyt suuria, koska sekä tuotanto että kulutus perustuvat ihmisten väliseen vuorovaikutukseen.

5. Kaupunkien taloudellinen merkitys perustuu kasautumisetuihin (eng. *economies of agglomeration*). Kaupungeissa yrityksiä ja työntekijöitä houkuttelevat työmarkkinoiden, välituotteiden, asiakkaiden ja kulutusmahdollisuuksien monipuolisuus. Menestyvän kaupungin kasvu on siten positiivinen kierre: osajat houkuttelevat paikalle lisää yrityksiä, yritykset lisää osajia, asiakkaat palveluiden tuottajia, tuottajat lisää kuluttajia, jne.

6. Kaupungistumista voimistaa nykyään myös kuluttajien mieltymysten muutos, joka liittyy yleiseen tulotason nousuun. Kaupungin tarjoamien kulutusmahdollisuuksien monipuolisuudelle merkittäviä tekijöitä ovat koko kaupunkialueen väestöpohja (keskustapalvelut) sekä eri asuinalueiden väestöpohjat (lähialueen palvelut, kuten vähittäiskauppa ja ravintolat). Mitä laajempi väestöpohja, sitä pienempi osuus kuluttajista riittää tekemään erikoistuneen palvelun tuotannosta kannattavaa. Yksittäisten kaupunginosien monipuoliset kulutusmahdollisuudet tuovat oman lisänsä koko kaupunkialueen kasautumisetujen positiiviseen kierteeseen houkuttelemalla lisää asukkaita ja yrityksiä.

7. Helsinki on Suomen ainoan keskikokoisten kaupunkialueiden sarjaan yltävän alueen keskus, joten sen koolla on kansantaloudellisesti suuri merkitys. Se on ainoa seutu Suomessa, joka voi kilpailla monista laajaa väestöpohjaa vaativista toiminnoista. Helsingin perusasiat ja toimintakyky ovat hyvässä kunnossa, mikä antaa sille mahdollisuuden pärjätä kilpailussa myös hieman

itseään suurempienkin kaupunkien joukossa.

8. Vaikka pääkaupunkiseutu on Suomen selvästi väkiriikkain kaupunkiseutu, on se Euroopan tasolla pieni ja syrjäinen, joten ei ole ollenkaan selvää, että se kuuluisi kaupungistumiskehityksen luonnollisiin voittajiin. Kansallinen kieliraja ja kulttuuriraja tekevät kyllä pienenkin alueen keskuksesta painoarvoaan tärkeämmän. Toisaalta rajojen merkitys on vähenemässä, ja varsinkin koulutettu väestö on aiempaa liikkuvampaa maiden välillä—tämäkin on Helsingille sekä uhka että mahdollisuus.

9. Suomen kaupungistumisaste ja alueellinen väestörakenne heijastelevat vielä osin alkutuotannon ja raaka-aineiden intensiiviseen hyödyntämiseen perustuvan teollistumisen aikakautta. Palvelutalouteen siirtymisen synnyttämä voimakas kaupungistumispaine näkyy muuttoliikkeen lisäksi selvinä alueellisina eroina asuntojen hintakehityksessä, koska asuntokannan sopeutuminen ei ole pysynyt talouden rakennemuutoksen tahdissa. Kaupungistumispaine ja kulutustottumusten muutos näkyvät myös pääkaupunkiseudun sisällä kantakaupungin hintatason nousuna suhteessa reuna-alueisiin.

2.2 Kaupungin tavoitteet

10. Kaupunginvaltuuston vuonna 2016 hyväksymä uusi yleiskaava näyttää Helsingin tahtotilan: kaupunki saa kasvaa. Sen mukaan Helsingissä voisi tulevaisuudessa olla 860 tuhatta asukasta, kun nyt määrä on 640 tuhatta. (Samalla kasvulla pääkaupunkiseudulla olisi nykyisen 1,2 miljoonan sijasta 1,6 miljoonaa asukasta.) Yleisen hyvinvoinnin lisäksi erityinen tavoite on asuinalueiden välisen sosiaalisen segregaaation ehkäiseminen.

11. Tämän raportin keskeinen kysymys on kaupungin tonttienluovutuskäytäntöjen vaikutus kaupungin rakentumiseen. Tällä on kauaskantoisia vaikutuksia asuntokantaan ja asukkaisiin, sekä kaupungin ja koko Suomen talouteen.

3 Taloustieteen näkökulma

3.1 Tontin arvo: perusasiat

12. Asuinkäyttöön kaavoitetun rakennusmaan arvo kaupungissa määrittyy sille rakennettavien asuntojen markkina-arvosta ja niiden rakennuskustannuksista.

13. Kun kaupunki myy rakennusmaata, se myy samalla oikeuden rakentaa tietyn määrän asuntoja (kerrosneliöitä). Tontin arvoon vaikuttaa kaikkien tontille rakennettavien asuntojen rakennuskustannus.

14. Sijainti on keskeinen asukkaiden arvostukseen vaikuttava tekijä, mikä näkyy muuten samanlaisten asuntojen suurina alueellisina hintaeroina. Sijainnin arvolle keskeistä on saavutettavuus ja lähialueiden piirteet (palvelut, näköala, ym.).

15. Kun kaupunki myy rakennusmaata, se myy samalla oikeuden rakentaa tietynlaisia asuntoja. Kaavamääräyksiin ja sopimusehtoihin liittyvät rajoitukset voivat vaikuttaa rakennuskustannuksiin (esim. rakennusten muoto ja julkisivumateriaalit, pysäköinti). Sellaiset kustannuksia nostavat määräykset, joille asukkaiden arvostus on alempi kuin niiden tuotantokustannukset, laskevat tontin arvoa.

16. Asukkaiden arvostamat asuntojen piirteet, kuten sauna tai parveke, nostavat asunnon arvoa. Tämä "hintavaikutus" ei ole seurausta näiden piirteiden tuotantokustannuksista, mutta niillä on se yhteys, että rakennuttajan kannattaa panostaa vain piirteisiin, joita se odottaa mahdollisten ostajien arvostavan vähintään kustannuksen verran. Tämä johtaa hintojen ja kustannusten positiiviseen korrelaatioon.

17. Maan tai asuntojen hintataso ei ole järkevä hyvinvointimittari. Hintatason nousu voi olla seurausta yhtä lailla hyvinvointia nostavista kuin laskevista tekijöistä: tarjonnan rajoittaminen laskee hyvinvointia, alueen viihtyvyyden nousu kasvattaa hyvinvointia, kumpikin nostaa hintatasoa. Sen sijaan korkea (ja rakennuskustannukset ylittävä) hintataso on hyvinvoinnin kannalta hyvä opas siihen, minne ja millaisia asuntoja kannattaa rakentaa.

18. Uponnut kustannus on kustannus, johon ei voi enää vaikuttaa. Tontin hinta on sen omistavalle rakennuttajalle uponnut kustannus, johon se mitä ja miten tontille rakennetaan ei vaikuta. Tontista maksettu hinta ei myös-

kään vaikuta asunnonostajien arvostuksiin asunnoille, eikä siten asuntojen markkinahintoihin.

19. Kaikki tontit ovat jossain mielessä ainutlaatuisia, ja jopa vierekkäisten tonttien arvoissa voi olla huomattavia eroja, esimerkiksi erilaisiin näkymiin ja ääniin aukeavien asuntojen johdosta. Tonttien luontaisten piirteiden 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 ei voi päätellä muuten kuin myymällä se tarjouskilpailulla.

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

3.2 Ulkoisvaikutukset

21. Ulkoisvaikutus on vapaaehtoisen vaihdannan aiheuttama, mutta vaihdannan ulkopuolelle jäävien ihmisten hyvinvointiin vaikuttava tekijä. Tontille rakennettavan rakennuksen piirteet voivat aiheuttaa ulkoisvaikutuksia lähialueen asukkaille, mikä vaikuttaa lähialueen asuntojen ja sitä kautta tonttien arvoon. Esimerkkejä: rakennuksen naapuritonteille aiheuttaman varjostuksen haitta tai kauniin julkisivun aiheuttama hyöty.

22. Jos ulkoisvaikutuksia ei olisi, niin kaupungin kannattaisi myydä kaikki tontit ilman kaavarajoituksia eniten tarjoavalle.

23. Rakennusten aiheuttamat ulkoisvaikutukset kannattaa huomioida kaavamääräyksillä. Tämän jälkeen kaavoitettu ja sopimusehdoiltaan määritellyt tontit 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. Etukäteen määritellyt ulkoisvaikutusten

perusteella hinnoitellut joustovarot ovat perusteltuja—esim kaavan perustason ylittävistä kerrosneliöistä maksettava lisähinta korvauksena siitä, että ne madaltavat varjoon jäävien tonttien myyntiarvoa—kunhan lisäkerrosten hinta on määritelty ennen tarjouskilpailua.

24. Rakennustyömaiden aiheuttamien negatiivisten ulkoisvaikutusten (melu, pöly, ruuhkat) takia voi olla perusteltua lisätä tontinluovutussopimukseen rakentamisvaiheen keston liittyvä ehtoja.

25. Uusien asuinalueiden ensimmäiset asuintalot tekevät alueesta houkuttelevamman jälkeen päin tulijoille: asuinalueella täytyy olla riittävästi asukkaita, ennen kuin sinne syntyy lähipalveluita. Tämä on paikallisiin kasautumisetuihin perustuva ulkoisvaikutus, jonka takia voi olla perusteltua lisätä sopimusehtoihin rakennuksen valmistumisajankohtaa sääteleviä ehtoja, esim. viivästymisestä perittäviä maksuja. Vastaavasti ensimmäisten asuintalojen arvo ostajille on pienempi, koska alkuvaiheessa he joutuvat asumaan heikomman palvelutason ja rakennustyömaahaittojen kaupunginosassa. Molemmat tekijät laskevat tällaisten “aloitustonttien” arvoa. Vastaavasti kaupungin sitoutuminen siihen, että alueelle tulee nopeasti lisää asukkaita ja julkisia palveluita on tärkeää aloitustonttien houkuttelevuudelle.

26. Väestöpohjan eriytyminen asuinalueiden välillä saattaa aiheuttaa laajalle ulottuvia ulkoisvaikutuksia. Sosiaalista segregatiota voi pyrkiä ehkäisemään sekoittamalla kaavoituksessa vuokra-asuntoja tai sosiaalisin perustein asukkaitaan valikoivia asumismuotoja eri 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. Sen jälkeen kun tontin käytölle asetetut rajoitteet on määritetty, kannattaa se tässäkin tapauksessa luovuttaa eniten tarjoavalle.

27. Rakentamisen vaikutus kaupungin kustannuksiin (esim. infrainvestoinnit) ei ole ulkoisvaikutus. Kaupungille koituvat kustannukset voi ottaa huomioon minimihinnassa. Jos kerrosneliöiden lisääminen lisää kaupungin kustannuksia niin lisäkustannukset voi paketoita osaksi myytävää tonttia. Jos myyntihinta ei kata kaupungin kuluja, sitä ei ehkä kannata myydä vielä.

28. Ei ole helppoa vastausta siihen, mikä on legitiimi ulkoisvaikutus kaavoituksen tai muiden pakkokeinojen kannalta. Nukkumista häiritsevä meteli ja terveydelle haitallinen pöly selvästikin ovat. Entä talon väri tai ikkunan-karmien tyyli, josta naapuri pahoittaa mielensä? Jos ei-toivottu talo laskee

naapurin arvostusta omalle asunnolleen, on se taloustieteellisessä mielessä ulkoisvaikutus, mutta tämä ei toki riitä oikeutukseksi asiaan puuttumiselle kaavoituksella. Legitiimin ulkoisvaikutuksen ja turhanpäiväisen valittamisen välinen rajanveto on lopulta arvokysymys.

29. Vapaaehtoiseen vaihdantaan perustuvat valintojen negatiiviset vaikutukset muiden hyvinvointiin eivät ole ulkoisvaikutuksia. Esimerkki: kaupunkiin rakennetaan uusi asuinalue ja se alentaa vanhojen samantyyppisten asuntojen neliöhintoja, koska niille jää vähemmän ostajia. Asuntojen ostajat ja myyjät valitsevat kauppakumppaninsa vapaaehtoisesti; se että joku hylkää yhden potentiaalisen kauppakumppanin, on huono juttu hylätylle, mutta vain tavanomainen vapaaehtoiseen vaihdantaan perustuvan kilpailun vaikutus.

3.3 Kaupungin omistamat tontit ja julkinen talous

30. Maa on siinä mielessä erikoislaatuinen resurssi, että sen verottamisen haittavaikutukset taloudellisen toimeliaisuuden tasoon ovat hyvin toteutetuna käytännössä olemattomat. Toisin kuin työpaikkoja ja yrityksiä, tontteja ei voi siirtää matalamman verotuksen alueille. Samasta syystä maaomaisuuden myynti on harvinaisen tehokas keino hankkia tuloja julkiselle sektorille. Kaupungin omistaman maan myynnin tarjouskilpailulla voi tulkita kertaluontoiseksi “veroksi”, jossa maan ensimmäinen yksityinen haltija tarjouksellaan määrittää maan arvon.

31. Kaupunki voi kerätä maaomaisuudestaan tuloja myös tehottomasti, jolloin rakentamisen määrä tai laatu laskee turhaan. Jos kaupunki myy tonttia hinta-arvion perusteella, ja arvio on liian korkea, niin rakentuminen estyy tai hidastuu. Hinnan perustuessa ostajan tekemään tarjoukseen tätä ongelmaa ei ole. Tehokkuuden kannalta on tärkeää, että tontti myydään könttänä kaikkine rakennusoikeuksineen. Jos sen sijaan myydään rakennusoikeutta yksikköhinnalla, voi se vain vähentää rakentamista—myös silloin, jos yksikköhinta perustuu tarjouskilpailuun.

32. Tonteilla on aina vaihtoehtoiskustannus. Se, että kaupunki omistaa jonkin tontin, ei tee sen luovuttamisesta kaupungille edullisempaa verrattuna siihen, että kaupunki joutuisi ensin ostamaan tontin—vaikutus kaupungin kykyyn käyttää varoja muihin tarkoituksiin on täsmälleen sama. Kaupungin resurssien käytön järkevän kohdentamisen ja seurannan kannalta on välttämätöntä, että luovutetun maan kustannukseksi otetaan huomioon sen mene-

tetty myyntihinta.

33. Markkinamekanismi tuottaa kaupungille hyödyllistä tietoa muidenkin kuin itse myytyjen 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.

3.4 Asuntotuotantomarkkinoiden toiminta

34. Toimivaan markkinatalouteen kuuluu se, että yritykset tekevät voittoja ja tappioita, ja että markkinaosuudet vaihtelevat voimakkaastikin yli ajan. Joskus yrityksiä poistuu alalta esimerkiksi konkurssin seurauksena, joskus tulee uusia yrityksiä.

35. Kaupungin etujen mukaista on mahdollisimman kilpailulliset markkinat tonttien ostajien eli rakennuttajien kesken. Tämä on tärkeää kaupungin tonteista saamien tulojen kannalta, ja heikko kilpailu voi pahimmillaan hidastaa kaupungin rakentumista. Uhkana on rakennuttajien “sisäpiirin” syntyminen, jossa osa yrityksistä saa tai osaa hankkia kaupungilta parempia sopimusehtoja ja kaavamääräyksiä kuin ulkopuolelle jäävät rakennuttajat. Tällöin ulkopuolelle jääneiden yritysten ei kannata tehdä kilpailukykyisiä tarjouksia (tai edes osallistua), koska sama tontti on odotusarvoisesti parempi tontti sisäpiiriläisille. Samalla puutteellisen kilpailun ansiosta sisäpiiriläisten ei tarvitse tehdä kilpailullista tarjousta.

36. Pelko sisäpiiriläisten suosimisesta aiheuttaa samoja ongelmia kuin todellinen sisäpiiriläisten suosiminen. Siksi toimiva kilpailu edellyttää kaupungilta rakennuttajien läpinäkyvää ja uskottavasti tasapuolista kohtelua. Kaavamääräykset ja sopimusehdot olisi lyötävä lukkoon ennen tarjouskilpailua, ja ehdoista pidettävä kiinni riippumatta siitä kuka voitti tarjouskilpailun.

37. Rakennuttajien välinen kilpailu on kaupungin tulojen lisäksi tärkeää myös kokonaistaloudellisen tehokkuuden kannalta. Kilpailullisilla markkinoilla tonteista pystyvät maksamaan eniten ne, jotka osaavat rakentaa ostajien arvostamia asuntoja mahdollisimman kustannustehokkaasti.

38. Uudisrakentamisen osuus asuntokannasta on hyvin pieni, joten rakennuttajien markkinavoima asuntomarkkinoilla ei ole merkittävä ongelma.

39. Rakennusprojektin menot realisoituvat useiden vuosien aikana ennen myyntituloja, jonka tähden projektiin sitoutuu pääomaa. Sitoutuneen pääoman yksikkökustannus riippuu siitä kuinka suuri odotettu tuotto olisi saatavissa saman riskitason sijoituksista muualta. Rakennuskustannuksiin ja myyntituloihin ja myyntiaikoihin liittyvä epävarmuus nostaa pääomakustannuksia, ja heijastuu rakentamattomien tonttien markkina-arvojen voimakkaaseen vaihteluun yli ajan.

40. Suhdannevaihtelut vaikuttavat voimakkaasti asuntorakentamiseen. Kaupungin tonttienluovutuskäytännöillä voidaan vaikuttaa siihen, kumpi joustaa enemmän suhdanteiden mukana: tonttien hinnat vai rakentamisen määrä. Tarjouskilpailuja käytettäessä tonttien hinnat pääsevät automaattisesti reagoimaan suhdannevaihteluihin, mikä tasoittaa rakentamisen suhdannevaihteluita. Pyrkimys tonttihintojen suhdannevaihteluiden tasaamiseen johtaisi turhiin varallisuuslahjoituksiin rakennuttajille hyvinä aikoina tai tonttien myymättä jäämiseen ja rakentamisen hidastumiseen huonoina aikoina (tai molempiin).

41. Asuntojen myyntihintoihin ja -aikoihin liittyvä riski, tonttien väliset erot, sekä yritysten väliset näkemyserot johtavat siihen, että tonttien markkina-hinnoissa on luonnollista nähdä rajuakin vaihtelua yli ajan ja sijaintien.

42. Rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteet voivat viivyttää myös kannattavien rakennusprojektien valmistumista, koska rakentamisen kustannukset alkavat juosta vuosia ennen kuin asunnoista saadaan myyntituloja. Vakavassa häiriötilanteissa kaupunki voi käyttää kaikkia toimijoita tasapuolisesti kohtelevia erikoisjärjestelyjä estääkseen hankkeiden viivästymistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi tavalla tai toisella osallistumista hankkeiden rahoittamiseen. Näiden toimien täytyy käynnistyä korkeimmalta poliittiselta tasolta ja olla läpinäkyviä, eikä niiden pidä vaikuttaa toimintaan normaaliaikoina. Rakennuttajille tappiota aiheuttava asuntomarkkinoiden hintaheilahtelu ei ole erityistoimia vaativa häiriö.

43. Kaupungilla on yrityksiä alempi riskipreemio eli se saa rahoitusmarkkinoilta lainaa matalammalla korolla kuin yksityiset yritykset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaupungin kannattaisi rahoittaa rakennustoimintaa—sen enempää kuin muutakaan yritystoimintaa. Se, että veronkanto-oikeuden omaava toimija saa halvempaa lainaa kuin yksityiset

yritykset, ei tarjoa yhteiskunnalle mahdollisuutta “ilmaiseen lounaaseen”: matalamman koron kääntöpuoli on, että lainaa maksetaan odotusarvoisesti enemmän takaisin—silloinkin, kun projekti osoittautuu kannattamattomaksi.

44. Kaupunkialueen rakentumisnopeus vaikuttaa rakennuskustannuksiin ja sitä kautta tonttien myyntihintoihin. Poukkoileva rakentumisnopeus joutaa rakennusalan tuotantokapasiteetin vajaakäyttöön hitaampina aikoina, ja kasvattaa keskimääräisiä rakennuskustannuksia. Pitkällä aikavälillä (yli 10 vuotta) uskottava rakentamisen vähimmäismäärä houkuttelee investoimaan tarvittaviin tuotantopanoksiin sekä houkuttelee työntekijöitä ja yrityksiä alalle. Kaupungin kannattaisi siksi sitoutua pitkällä aikavälillä tasaiseen myytävien tonttien vähimmäismäärään (kerrosneliöitä vuodessa). Ilmoitetun vähimmäismäärän ylitys ei ole ongelma, koska se ei johda kapasiteetin alikäyttöön.

45. 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 (kaavoitusprosessi, tonttien luovutus, infra) niin ne näkyvät rakentamisen hitautena verrattuna siihen mikä olisi mahdollista samoin kustannuksin. Jos ongelma on esimerkiksi puute tietyn erikoisalan osaajista tai hitaus tietyssä kaupungin sisäisessä prosessissa, voi suhteellisen pienikin panostus olla suureksi avuksi kaupungin rakentumiselle.

46. Rakennusalalla on merkittävä potentiaali uuden teknologian (esim. automaatio, uudet materiaalit) mahdollistamaan tuottavuuden kasvuun. Riippuen innovaatioiden luonteesta, ne saattavat vaatia uusien yritysten markkinointituloa. Parhaimmillaan tuottavuuskehitys voisi huomattavasti nopeuttaa kaupungin rakentumista.

3.5 Tilanne Helsingissä

47. Uudisrakentaminen ei ole erityisen nopeaa Helsingissä, paitsi jos sitä verrataan aiempaan hitaan kasvun aikaan. Asuntorakentamisen nopeuttaminen olisi merkittävä hyvinvointia lisäävä toimi, kun otetaan huomioon patoutunut kysyntä asunnoille Helsingissä.

48. Uusien asuntojen vaikutus asuntomarkkinoihin on lyhyellä aikavälillä parhaassakin tapauksessa hyvin pieni. Viime vuosina uudisrakentaminen on kasvattanut Helsingin asuntokantaa noin 1-1.5% vuodessa. Uudisrakentamisen merkitys on kaupungin kehitykselle pitkällä aikavälillä kuitenkin ratkaisevaa ja edellyttää pitkäjänteistä vuosikymmenten päähän yltävää näkemystä.

49. Helsingissä tavallisten uusien asuntojen rakennuskustannukset alittavat niiden markkina-arvon, ja on runsaasti maata, jolle olisi taloudellisesti kannattavaa rakentaa lisää asuntoja. Helsingissäkin on silti mahdollista, että erittäin vaikeasti rakennettavat tai vaativia kaavamääräyksiä sisältävät tontit eivät ole vielä kannattavia rakentaa. Tällaisen vaikean tontin arvo perustuisi vain odotuksiin hintojen tai kaavamääräysten muuttumisesta (tai vaihtoehtoiseen käyttöön esim. talousmetsänä).

50. Rakentamisen kapasiteettirajoitteiden johdosta kaikkia pidemmän päälle kannattavia kohteita ei ole lyhyellä aikavälillä kannattavaa rakentaa. Tontti, jonka rakentaminen ei vielä ole kannattavaa tontin minimihintaan, voi tulla kannattavaksi myöhemmin, kun parhaat vielä rakentamattomat tontit on jo käytetty, tai kun rakentamisen kapasiteettia vapautuu tai tulee lisää.

51. Suuri ero rakennuskustannusten ja asuntojen myyntihintojen välillä mahdollistaa sen, että tontit, jotka on kaavoitettu kokonaistaloudellisesti hyvinkin tehottomasti, menevät silti kaupaksi. Tämä voi johtaa siihen virhepäätelmään, että rajoitusten ja vaatimusten lisääminen kaavaan ja sopimusehtoihin olisi kaupungille ilmaista. Esimerkki: jos kaava vaatii liittämään asuntoon parkkipaikan, jota asukkaat arvostavat 10 tuhannella, ja jonka rakentaminen maksaa 50 tuhatta, niin se alentaa tontin arvoa 40 tuhannella. Tämä arvon aleneminen on tehotonta kaupungin resurssien käyttöä, ihan yhtä lailla, kuin jos se olisi budjetissa näkyvä menoerä.

52. 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 asukas pohja monipuolisten lähipalveluiden ylläpitämiseksi, löytyy Helsingistä suhteellisen vähän. Hyvien liikenneyhteyksien sekä jo tiheästi rakennettujen alueiden yhteyteen kannattaa täällä rakentaa erityisen paljon. Aluekeskuksien kasvulla voidaan lievittää heikon keskustasaavutettavuuden ongelmaa.

53. Asumisväljyys pystyy reagoimaan kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaan paljon nopeammin kuin asuntokanta. Suurempia asuntoja voidaan jakaa useampiin pienempiin asuntoihin tai kimppekämpiksi. Tämä pienentää pulaa asunoista huomattavasti nopeammin kuin uudisrakentaminen, eikä estä asumisväljyyden kasvua tulevaisuudessa jos ja kun rakentamisen määrä saa kiinni kysynnän kasvusta.

3.6 Tarjouskilpailujen käytöstä

54. Tontin myyminen markkinahintaan tarkoittaa, että hinta määräytyy ostajien välisessä kilpailussa, jossa eniten tarjoava saa tontin. Tarjouskilpailussa minimihinta korvaa kaupungille mahdollisesti koituvan lisäkustannuksen tontin luovuttamisesta (esim. liittäminen kaupungin infrastruktuuriin), joka säästyy jos tonttia ei rakenneta. Tontin rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvien positiivisten ulkoisvaikutusten tulisi vastaavasti alentaa minimihintaa, vrt kappale 25. Oikein asetetun minimihinnan avulla tontti rakennetaan jos ja vain jos sille rakentaminen on kokonaistaloudellisesti kannattavaa—ja kaupunki saa samalla mahdollisimman korkean tulon tontistaan.

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

56. Tontin ja rakennusoikeuden myyminen erikseen johtaa tarpeettomaan tehottomuuteen. Rakennusoikeuden yksikköhinta luo ylimääräisen “verokii- lan”, joka joko vähentää rakentamisen määrää alle hyväksyttävissä olevan rakennusoikeuden, tai ei vaikuta mihinkään eli on turha. Yksikköhinnan määrittely tarjouskilpailulla ei poistaisi tätä ongelmaa, koska mikään positiivinen yksikköhinta ei ole tarjouskilpailun voittajalle uponnut kustannus, vaan marginaaliveroon vertautuva lisäkustannus, jonka voi osin välttää vähentämällä tuotantoa. Sen sijaan tontin hintaan ei voi vaikuttaa vähentämällä kerrosneliöiden määrää tai laatua.

57. Muita tarjouskilpailun voittajalta perittäviä maksuja tarvitaan vain, jos halutaan vaikuttaa rakennuttajan käyttäytymiseen, mutta ei tiedetä mikä on kokonaistaloudellisesti tehokas määrä. Jos esimerkiksi tietyn rajan ylittä-

vä kerrosneliöiden määrä aiheuttaa kaupungille ylimääräisiä kustannuksia, niin nämä kustannukset kannattaa periä lisämaksulla (yksikköhinta per kerrosneliö). Rakennuttajan kannattaa siten valita kokonaistaloudellisesti tehokas määrä, silloinkin jos se alittaa tonttiin kuuluvan rakennusoikeuden.

58. Tarjouskilpailujen yleinen piirre on, että myyjä saa suunnilleen toiseksi korkeinta osallistujien arvostusta vastaavan hinnan (tai minimihinnan, jos osallistujia on vain yksi). Tavallisessa huutokaupassa tämä on ilmeisintä, koska hinta lakkaa nousemasta silloin, kun toiseksi viimeinen mukana pysynyt kilpailija lakkaa korottamasta hintaa. Kirjallisilla tarjouksilla toteuttavassa tarjouskilpailussa, jossa voittaja maksaa oman tarjouksensa verran, ostajien kannattaa tarjota vähemmän kuin arvostuksensa, eikä myyjä saa odotusarvoisesti sen korkeampaa hintaa kuin huutokaupassa.

59. Kirjallisissa tarjouksissa on se etu, että tarjouskilpailun järjestäminen on yksinkertaisempaa eikä vaadi osallistujien kokoontumista aika vievään tilaisuuteen.

60. Huutokaupassa on se etu, että osallistujien ei tarvitse muodostaa käsityksiä muiden osallistujien tarjouksista: osallistujan kannattaa hypätä pois kyydistä tasan silloin, kun hinta ylittää oman arvostuksen. Sen sijaan kirjallisessa tarjouskilpailussa osallistujien kannattaa yrittää arvailla sitä, mikä olisi muiden osallistujien korkein tarjous, koska olisi tuhlausta tarjota paljoa enemmän. Kilpailijoiden käyttäytymisen arvailua vaativa tarjousstrategian muodostaminen on hankalaa, mikä vie resursseja eikä rohkaise uusia ja kokemattomia kilpailijoita osallistumaan.

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

62. Tarjouskilpailumenetelmät, joissa osallistujien kannattaa arvailla toistensa tarjouksia, tuovat ylimääräistä kohinaa tuloksiin: voittaja ei välttämättä olekaan se, jonka arvostus on korkein, vaan myös sillä on merkitystä, kuinka taitavasti tai onnekaasti osallistujat muodostavat arvauksia toisten-

sa tarjouksista. Julkisen sektorin järjestämissä kirjallisissa tarjouskilpailuissa on suositeltavaa käyttää toisen hinnan menetelmää, koska kokonaistaloudellisen tehokkuuden kannalta olisi parasta, että kohdetta eniten arvostava voittaa tarjouskilpailun. Samalla säästyy resursseja, joita osallistujat muuten saattavat käyttää toistensa tarjousstrategioiden arviointiin ja arvailuun.

63. Myytäessä useita lähekkäin sijaitsevia tontteja on usein kannattavaa käyttää kombinatorista tarjouskilpailua. Siinä ostajat voivat tehdä tarjouksia yksittäisistä tonteista sekä useampien tonttien yhdistelmistä; se tarjousten yhdistelmä hyväksytään, jolla saavutetaan korkein yhteenlaskettu myyntihinta. 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.

64. Tarjouksen muotoilu vaatii aikaa ja resursseja rakennuttajilta, ja vaatii ainakin alustavia suunnitelmia kannattavuuslaskelmien tueksi. On mahdollista, että kannattavuuslaskelmien kannalta hankalimpia tontteja kannattaisi myydä useista vaiheista koostuvalla tarjouskilpailumenetelmällä. Monivaiheisessa kilpailussa otetaan huomioon potentiaalisten osallistujien kannustimet käyttää voimavaroja tarjousten muotoiluun, ja alkuvaiheen osallistujien ei tarvitse tehdä huolellisia laskelmia. Toisaalta monivaiheisuus hidastaa tarjouskilpailujen kulkua.

65. Myös vuokrattavat tontit kannattaa luovuttaa tarjouskilpailuilla. Tällöin luonteva vaihtoehto on määritellä ensin vuokrasopimuksen piirteet (kesto, vuokran taso, ja korotusindeksi), ja pyytää sen jälkeen tarjouksia kynnyshasta.

66. Kaupungin ei ole tarjouskilpailussa pakko päättää myykö vai vuokraako se tontin. Samassa tarjouskilpailussa voi pyytää tarjouksia sekä myyntihinnasta että (erittäin pitkäaikaisen) vuokrasopimuksen kynnyshasta. Kaupungilla olisi tällöin julkisesti määritelty vuokraomaisuuden tuotto prosentti, ja parhaaksi tarjoukseksi lasketaan se, jonka nykyarvo on korkeampi. Nykyarvoja vertailtaessa on huomioitava vuokrasopimukseen liittyvä riski maksuhäiriöistä.

67. 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 aiheutta-

mien kustannusten täytyy olla perusteltavissa sillä, että ehtojen noudattamatta jättäminen aiheuttaisi kaupungille suuremmat menetykset. Perusteluja voivat olla esimerkiksi kaupunginosan kasautumisedut ja rakennusajan haitat naapureille (rakentamisen viivästymissakot), tai ei-vakavassa tarkoituksessa tehtyjen tarjouksien aiheuttama vaiva (ennakkomaksut).

68. Laadun käyttäminen tarjouskilpailun kriteerinä hinnan sijasta voi olla perusteltua tilanteessa, jossa tontille rakennettavan rakennuksen ulkoisvaikutukset ovat erityisen tärkeitä, ja tarvitaan rakennuttajien ideoita siihen, mitä kaupungin kannattaisi ostaa. Esimerkki: kaupunkikuvallisesti erityisen keskeinen tontti. Tontin hinta on ilmoitettava osana laatukilpailun sääntöjä, mikä vaatii arvion tontin markkinahinnasta. Jotta laatukilpailulla saadaan lisäpanostuksia kaupungin toivomiin piirteisiin, on luovutettavan tontin hinnan oltava sen markkinahintaa alhaisempi. Tontin luovutushinnan ja markkinahinnan erotus mittaa kaupungin panostuksen laatuun.

4 Suositukset

69. Helsinkiin kannattaa rakentaa asuntoja paljon ja nopeasti. Kaupungin kannattaa, muutamia erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, pyrkiä myymään asumiseen kaavoitetut tontit markkinahintaan eli eniten tarjoavalle.

70. Tonttien markkinahinnoille on tyypillistä voimakas vaihtelu yli ajan ja sijaintien, mutta kaupungin ei ikinä kannata hidastaa tonttien luovutuksia spekuloidakseen tulevilla suhdannekäänteillä. Pyrkimykset tasata tonttien hintavaihteluita voimistavat rakentamisen määrän vaihtelua ja hidastavat kaupungin rakentumista.

71. Kaupungin kannattaa sitoutua pitkällä aikavälillä tasaiseen myytävien tonttien vähimmäismäärään (mitattuna kerrosneliöillä vuodessa). Tämä kannustaa investoimaan rakentamiskapasiteettiin sekä houkuttelee alalle työntekijöitä.

72. Tarjouskilpailut ovat läpinäkyvä tapa tonttien luovutukseen, ja edistävät siksi rakentamisen markkinoiden kilpailullisuutta sekä kaupungin tonteista saamia tuloja. Valtaosa asuntotonteista kannattaa myydä valmiiksi kaavoitettuna eniten tarjoavalle. Tontille sijoittuvien rakennusten mahdollisesti aiheuttamat ulkoisvaikutukset on huomioitava ennen tarjouskilpailua mää-

ritellyllä kaavoituksella ja sopimusehdoilla.

73. Tonteista järjestettävien tarjouskilpailujen menettelytapoja kehittämällä olisi mahdollista lisätä kaupungin tuloja sekä lisätä kokonaistaloudellista tehokkuutta. Silloin kun myydään useita lähekkäin sijaitsevia tontteja kannattaisi usein käyttää kombinatorisia tarjouskilpailuja. Monivaiheisia tarjouskilpailuja kannattaisi käyttää tilanteissa, joissa kannattavuusarvion tekeminen on erityisen vaativaa.

74. On tehtävä selkeä jako markkinahintaan myytäviin tontteihin ja muihin. Tontin luovuttaminen muutoin kuin eniten tarjoavalle voi olla perusteltua poikkeustapauksissa, mutta tontinluovutuksen yhteydessä olisi silloin kirjattava arvio siitä, kuinka suuresta tulosta kaupunki luopui markkinahinnan alittavan hinnan muodossa.

75. Maaomaisuuden luovuttaminen alle markkinahintaan on yhtä lailla kaupungin resurssien käyttöä kuin verovarojen käyttökin, vaikka vain jälkimmäinen näkyy automaattisesti budjetissa. Kaupungin resurssien käytöstä päättämisen tulisi olla yhtenäinen prosessi, jossa vaaleilla valitut edustajat tekevät eri tavoitteiden ja kustannusten väliset arvovalinnat. (Eikä niin, että on erikseen asioita, joita voi ostaa maaomaisuudella tuntemattomaan hintaan ohi budjettiprosessin, ja sitten niitä jotka ostetaan rahalla ja jotka näkyvät budjetissa.)

76. Rakennuttajan valintoja rajoittavat sopimusehdot nostavat kustannuksia ja laskevat siten tontin arvoa. Sopimusehdoissa rakennuttajille määrätyt toimenpiteet eivät tule kaupungille sen halvemmiksi kuin jos se ne olisi maksettu kaupungin budjetista. Kunkin sopimusehdon täytyy siksi olla perusteltu siitä saatavalla suuremmalla hyödyillä, kuten säästöillä tai lisätuloilla kaupungille.

77. Kaupungin kannattaa parantaa tonttienluovutukseen liittyvien aineistojen tuotantoa ja käyttöä. Tontinluovutukseen liittyvien piirteiden jatkuva tilastointi osana luovutusprosessia on tärkeää kaupungin omien prosessien kehittämiseksi sekä syntyvän hinta-aineiston hyödyllisyydelle. Erityisen tärkeää on alle markkinahintaan luovutettujen tonttien hinnoitteluperusteiden yhtenäinen tilastointi. Näin syntyvä aineisto on mahdollista ylläpitää reaaliaikaisesti ja myös (lähes kaikilta osin) julkistaa kiinteistötunnustasolla avoimena datana.

78. Asuinrakentamisen nopeutta rajoittavien pullonkaulojen ilmenemistä tu-

lee seurata tarkasti. Niitä voi ilmetä rakentamiskapasiteetissa tai kaupungin sisäisten prosessien toiminnassa, ja kaupungin kannattaa panostaa niiden poistamiseen.

79. Kaupungin maa-omaisuus on rahallisesti hyvin arvokas, ja sen luovuttaminen yksityiseen käyttöön myymällä tai vuokraamalla on erityisen tehokas tapa hankkia kaupungille tuloja. Moni mielellään ottaisi siitä palasia alennushintaan, joten tontteja luovutettaessa kannattaa olla hyvin tarkkana. Toisaalta pyrkimykset myydä tontteja yli markkinahinnan hidastavat kaupungin rakentumista.