

# Maan arvo Helsingissä: kunnallistalouden näkökulma

Risto Peltola

*Artikkelissa selvitetään, mitä mahdollisuuksia Helsingin kaupungilla olisi lisätä kiinteistöistä saatavia tuloja, kuten kiinteistöveron ja tontinvuokrien tuottoa, maankäyttösopimuskorvauksia ja maan myyntituloja siten, että yleistä kunnallisveroa voitaisiin alentaa. Efektiiviset tontinvuokrat ovat sen sijaan monin paikoin jääneet absurdin alhaiselle tasolle, ja efektiivinen tontinvuokraprosentti tulee väistämättä nousemaan. Efektiivinen kiinteistövero vaihtelee suuresti eri kiinteistöjen välillä. Sekä kiinteistöveron ja tontinvuokrien efektiivinen rasitus on alhainen. Rasituksen nostaminen olisi fiskaalisesti tarpeellista. Kun muuta perustetta ei ole, tämä on syytä tehdä symmetrisesti siten, että omatonttisen ja vuokratonttisen asujaimiston rasitus nousee samalla prosentilla. Kiinteistöveron ja uusien tontinvuokrien olisi syytä perustua ajantasaisiin ja läpinäkyviin julkisiin tietoihin tonttien käyvästä hinnasta.*

Pääkaupunkiseudun asuttopulaa ja asuntotuotannon pullonkaulojen avaamista helpottaisi, jos perusrakenteen investointien rahoittamiseen olisi tehokkaampia keinoja. Tuloksena olisi myös toimivampi yhdyskuntarakenne, korkeampi tuottavuus ja talouskasvu. Seppo Laakso ja Heikki Loikkanen (2013) kaipaivat maan arvonnousun tehokkaampaa käyttöä rahoituksen välineenä. Laakson ja Loikkasen laskelmat kiinteistöistä eri tavoin saatavista tuloista ja perusrakenteen ja palvelujen menoista olivat hyvin alustavia. Tässä artikkelissa tarkennan heidän laskelmiaan. Olennaista ei kuitenkaan ole, onko arvonnousuun perustuva rahoitus tarkkaan ottaen riittävää infrastruktuurin sekä joukkoliikenne- ja muiden palvelujen

tuottamiseen, vaan se, että arvonnousurahoituksen lisääminen pienentää kunnallisverorasi-  
tusta.

Arvonnousuun perustuva rahoitus tarjoaa keinon ohjata yhdyskuntarakennetta tehokkaammaksi ja taloudellisemmaksi, toisin kuin kunnallinen tulovero. Tällöin maankäytön kehittämiseen ja perusrakenneinvestointeihin voidaan liittää vaatimus, että ne voidaan ainakin suurelta osin kattaa maan arvonnousuun perustuvalla rahoituksella.

Helsingin kaupungin menot vuonna 2012 olivat 4 849 milj. euroa. Kunnallisveroprosentti oli 18,5 ja kunnallisverokertymä 2 306 milj. euroa. Kiinteistöverokertymä oli 189 milj. euroa eli noin 1,5 kunnallisveroprosentin tuoton

Risto Peltola (risto.peltola@maanmittauslaitos.fi) on johtava asiantuntija Maanmittauslaitoksessa. Kirjoittaja on tekniikan lisensiaatti ja kauppatieteen maisteri, joka on tutkinut maan hintaa yli 20 vuoden ajan.

verran. Ulkoisia tontinvuokratuloja kaupunki sai 153 milj. euroa eli noin 1,2 kunnallisveroprosentin tuoton verran. Lisäksi maan myyntitulotkin ovat monina viime vuosina ylittäneet yhden veroprosentin tuoton.

Vahvan maanomistuksensa takia Helsinki on omassa luokassaan suomalaisten kaupunkien joukossa. Kysymys siitä, miten Helsinki poikkeaa maanomistuksen, kiinteistöverotuksen ja maapolitiikan suhteen saman kokoluokan kaupungeista maailmalla, on mielenkiintoinen. Kiinteistöverotuksen taso vaihtelee eri maissa suuresti. Suomen varsin alhainen taso on yleisesti tunnettua. Kaupungin maanomistuksen puolesta Helsinki muistuttaa suuresti esimerkiksi Tukholmaa.

Maan arvon määrittäminen oli alkujaan hyvin keskeinen osa kansantaloustiedettä. Thomas Piketty (2014, 57) mukaan ennen ensimmäistä maailmansotaa ekonomistin ensimmäinen ja tärkein tehtävä oli osata määrittää kansanvarallisuuden arvo, ja maan arvo sen keskeisenä osana.

Karl E. Casen (2007) mukaan tarkat arviot kaupunkimaan arvosta ovat tarpeen monesta syystä. Kiinteä omaisuus, maa mukaan lukien, on merkittävä ja osuudeltaan kasvava osa kansanvarallisuutta. Useimmille kotitalouksille velkavivutettu asunto on tärkein varallisuuden osa. Eläkekassoille, vakuutusyhtiöille, pankeille ja sijoitusyhtiöille kiinteistöt ovat aikaisempaa tärkeämpi sijoituskohde. Kiinteän omaisuuden tuotto, riski, syklisyys ja pitkän aikavälin tuottojen ennustettavuus ovat kriittisiä allokontiprosessin osatekijöitä. Se, että kiinteä omaisuus käsittää aina myös maata, tekee siitä ainutlaatuisen.

## 1. Maan arvo Helsingissä

Maantieteellisistä ja historiallisista syistä johtuen maan arvo vaihtelee suuresti Helsingin sisällä. Kalleimman ja halvimmän asunoneliön hintaero on noin kymmenkertainen, ja kalleimman ja halvimmän asuntonttimaan hintaero on monikymmenkertainen. Vaikka asuinkerrostalonttien (AK) kokonaisarvosta yli puolet on kantakaupungista, AK-tonttien pinta-alasta valtaosa on esikaupunkien matalan tehokkuuden tonteilla. Kantakaupungin keskimääräinen AK-tonttien tonttitehokkuus on noin viisinkertainen ja sen maan neliöhinta yli kymmenkertainen.

Helsingin erikoispiirteisiin kuuluu, että kantakaupunki rakennettiin ennen sotia hyvin tehokkaasti, ja esikaupungit sodan jälkeen hyvin väljästi. Viime vuosina rakentamisen painopiste on jälleen siirtynyt arvokkaille korkean tehokkuuden tonteille lähelle keskustaa ja rantoja. Tuoreimpien maakauppojen hintojen keskiarvot eivät voi olla edustavia koko tonttikannan arvioinnissa.

Tässä artikkelissa vuoden 2012 maan arvo laskettiin tontinhintamallilla vuosina 2004–2013 tehdyistä 737 tonttikaupasta kullekin noin 33 164 kiinteistölle erikseen. Hintamallissa oli selittäjinä maan käyttötarkoitus, aika, tonttitehokkuus, etäisyys Helsingin keskustaan ja asuntonttien osalta lisäksi etäisyys rantaan. Selitettävä muuttuja on tontin neliöhinnan logaritmi. Käytetyt hintamallit on esitetty taulukossa 1.

Etäisyys keskustaan on linnuntie-etäisyys Kaivokadulle. Tonttitehokkuus on yleensä asemakaavan mukainen tehokkuus. Jos asemakaavan tonttitehokkuus on ylitetty, käytetään toteutunutta tehokkuutta. Meren läheisyyden

Taulukko 1. Maan hintamallit erityyppisille tonteille Helsingissä

	Käyttötarkoitus kaavassa			
	AP	AK	K	T
Vakio	7,31	7,65	6,84	8,83
t -arvo	39,6	34,8	40,4	13,7
Log (etäisyys keskustasta)	-0,35	-0,29	-0,44	-1,55
t -arvo	-3,8	-4,0	-5,6	-5,8
Log (tonttitehokkuus)	0,46	1,10	0,97	
t -arvo	4,9	10,0	10,7	
Etäisyys meren rantaan (km, max 1 km)	-0,33	-0,85		
t -arvo	-3,9	-5,5		
Havaintoja kpl	596	66	55	20
Selitysaste (R2)	0,21	0,73	0,87	0,23
Logaritminen jäännöskeskijajonta	0,37	0,51	0,41	1,16

Selitykset: AP = asuinpientalotontti, AK = asuinkerrostalotontti, T = teollisuustontti, K = liike- ja toimistotontti.

Lähde: Peltola (2014b, 16).

oletetaan vaikuttavan vain asuntontin hintaan ja vain kilometrin päähän rannasta.

AP-tontin hintamalli on varsin huono, sillä se selittää vain viidesosan hintojen hajonnasta. AK-tontin hintamalli on puolestaan varsin hyvä. Kokonaisuutena asuntotonttimaan arvosta saadaan riittävän hyvä kuva, sillä valtaosa asuntotonttimaan arvosta on kerrostalotontteja.

Malleissa käytettyjen muuttujien ongelmana on voimakas multikollinearisuus. Lähellä keskustaa tonttitehokkuus on korkea, mutta myös ranta on keskustassa lähellä. Niinpä teollisuustonttien (T) malliin on jätetty vain yksi muuttuja. T-tontin hintamalli perustuu vain 20 kauppaan ja on varsin tehoton. Mallin mukaan T-tontin hinta laskee hyvin voimakkaasti, kun etäisyys keskustaan kasvaa. Ei ole uskottavaa, että teollisuustontin hinnanmuodostus olisi tällaista. Havaintojen joukossa saattaa olla lähellä keskustaa tehtyjä kauppoja, joissa kaavaa ollaan muuttamassa teollisuudesta asumiseen. Vaikka Helsinki on perinteikäs monipuolisen

teollisuuden kaupunki, teollisuustonttien osuus maan arvosta on nykyään varsin vähäinen, joten hintamallin heikkoudella ei ole suurta merkitystä.

Yksittäisen tontin arvioimiseen käytetyt mallit ovat aivan liian karkeita. Esimerkiksi asuntotonttien osalta paljon parempaan tulokseen päästäisiin käyttämättä asuntokauppoja arvioinnin tukena. Koko tonttikannan arviointiin mallit ovat kuitenkin riittävän hyviä ja paljon parempia kuin pelkät hintojen keskiarvot.

AP-, AK-, T- ja K-tonttien markkinahinnat arvioitiin vastaavista kohteista tehtyjen kauppahintojen mukaan tehdyn tontinhintamallin ennusteena. Muun maan osalta jouduttiin menettelemään poikkeavalla tavalla. Keskeisillä paikoilla eli alle 3,3 km keskustasta sijaitsevat Y-tontit rinnastettiin toimistotontteihin ja arvioitiin K-tontteja koskevan hintamallin avulla. Muut Y-tontit arvioitiin AP-tontteja koskevan hintamallin avulla yli 1 km rannasta sijaitsevan AP-tontin mukaan. Muut alueet, kuten kaavan

Taulukko 2. Maan käypä hinta Helsingissä vuonna 2012, miljoonaa euroa

	Käypä arvo		Kaikki kiinteistöt
	Omistaja Helsingin kaupunki	Omistaja muu kuin Helsingin kaupunki	
Asuntotontit	6 696	17 057	23 753
K-, T- ja Y-tontit	3 294	5 839	9 135
Muu maa asemakaavassa ja kaikki asemakaavan ulkopuolinen maa	1 816	597	2 414
<b>Yhteensä</b>	<b>11 806</b>	<b>23 493</b>	<b>35 302</b>

Lähde: Laskettu taulukon 1 sekä Seutu-CD:n kiinteistötietojen ja RAMAVA:n rakennusmaavarantotietojen mukaan.

virkestys- ja liikennealueet ja kaikki asemakaavan ulkopuoliset alueet, arvioitiin siten, että niiden hinta on 5 % yhtä kaukana keskustasta olevan AP-tontin hinnasta. Perusteluna oli, että nykyisen käytön ohella nuo alueet ovat samalla raakamaata, ja pieni osa tuosta maasta tullaan, ehkä vasta kaukana tulevaisuudessa, kaavoittamaan tonteiksi. Kaavan virkestys- ja liikennealueilla ei oikeastaan ole lainkaan itsenäistä arvoa, vaan niiden merkitys on siinä, että ne nostavat niistä hyötyvän tonttimaan arvoa.

Näin laskien Helsingin kaupungin alueella sijaitsevan rakennetun ja rakentamattoman maan yhteisarvoksi saadaan noin 35 mrd. euroa. Taulukko 2 kertoo, miten maan arvo jakautuu omistajan mukaan ja erityyppiseen maahan. Liitetaulukossa on tarkempaa tietoa maan omistuksesta, kiinteistöjen lukumääristä, maan arvosta, rakennetusta kerrosalasta ja maapinta-alasta Helsingissä.

Helsingin kaupunki omistaa hallinnollisella alueellaan 65 % maa-alasta, ja tämän maaomaisuuden arvo on noin 12 miljardia. Mainittakoon, että kaupungin vuoden 2012 taseessa maa- ja vesialueet oli arvostettu 2 982 miljoonaa euroon ja vuoden 2001 taseessa 2 350 milj. euroon. Nämä tasearvot ovat alhaisia ottaen huomioon vielä senkin, että taseessa on

mukana runsaasti kaupungin omistuksia muissa kunnissa.

Vuoden 2010 kiinteistöverotuksessa Helsingin maa-alue oli arvostettu taulukon 3 mukaisesti. Kunnat eivät maksa itselleen kiinteistöveroä omista tonteistaan, mutta verotuksen kiinteistöluetteloissa on mukana myös näiden tonttien verotusarvot.

Kun verrataan kunnan maanomaisuuden verotusarvoa (ilman kuntien omassa käytössä olevia tontteja) kuntien lainakantaan, havaitaan, että useimmissa kunnissa maaomaisuus on paljon lainakantaa pienempi. Poikkeuksia ovat Helsinki, Tampere ja Oulu (taulukko 4 ja kuvio 1).

Mielenkiintoista on verrata toisiinsa Helsinkiä ja Vantaata, joiden yhdistämisellä on spekuloitu. Vantaan lainakanta on lähes yhtä suuri kuin väkiluvultaan kolme kertaa yhtä suuressa Helsingissä. Helsingin tonttiomaisuus on kuitenkin yli satakertainen naapuriinsa verrattuna. Kuntaliitoksessa yhdistynyt kunta (Helsinki) joutuisi vastaamaan sekä Helsingin että Vantaan veloista. Olenaisempaa on kuitenkin se, että velkojen vastineeksi saadun maaomaisuuden määrä Vantaalta on Helsinkiin verrattuna vähäinen.

Taulukko 3. Maan verotusarvo Helsingissä vuonna 2010, miljoonaa euroa

	Verotusarvo			Verotusarvojen ja käypien arvojen summien suhde, %	
	Helsingin kaupunki	Muu omistaja	Yhteensä	Helsingin kaupunki	Muu omistaja
Asuntotontit	2 748	7 338	10 086	41	43
K-, T- ja Y-tontit	1 170	5 688	6 858	36	97
Rakentamattomat tontit	15	812			
<b>Yhteensä</b>	<b>3 934</b>	<b>13 877</b>	<b>17 811</b>		

Lähde: Peltola (2014a) ja vuoden 2010 verotuksen tiedot.

Taulukko 4. Kunnan maanomaisuuden verotusarvo verrattuna lainakantaan vuonna 2012, Helsingin ja 10 muun kaupungin vertailu

Kunta	Asukas-luku v.2012	Tonttien verotusarvo, milj. euroa		Lainakanta		Kaupungin tontinomistus verotusarvon mukaan / asukas	Kaupungin tontinomistus verotusarvon mukaan / lainat
		Kaupungin omistama	Muiden omistama	Milj. euroa	Euroa / asukas		
Helsinki	603 968	3 934	13 877	1 209	2 001	6 513	325 %
Espoo	256 824	43	5881	192	748	166	22 %
Tampere	217 421	604	1894	364	1 675	2 778	166 %
Vantaa	205 312	23	2915	953	4 642	110	2 %
Oulu	190 847	426	903	284	1 938	2 231	150 %
Turku	180 225	150	1739	424	2 351	831	35 %
Jyväskylä	133 482	60	851	382	2 860	451	16 %
Kuopio	105 136	42	689	187	1 899	401	22 %
Lahti	103 016	82	609	452	4 389	795	18 %
Kouvola	87 296	12	281	159	1 825	139	8 %
Pori	83 285	38	394	217	2 601	454	17 %

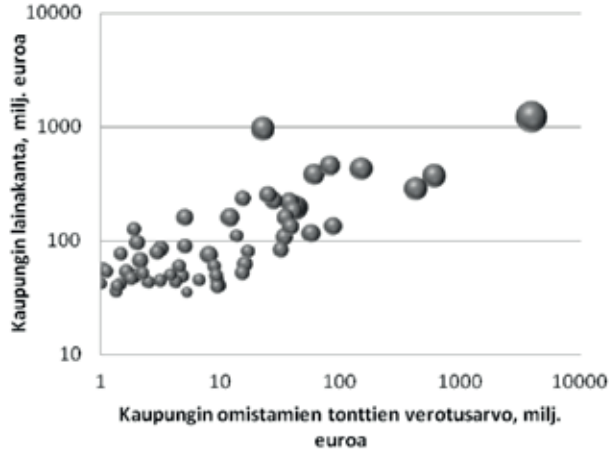
Lähde: Vuoden 2010 kiinteistöverotuksen tiedot ja Kuntaliitto (2012; lainakanta vuoden 2012 tilinpäätöksessä).

Kun Helsinki ja Espoo menettivät vuoden 2002 yhteisöverouudistuksessa verotuloja Suomen muihin kuntiin, Heikki Helin arvosteli valtion menettelyä. Helin otsikoi artikkelinsa ”Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus” (Helin 2003). Tarkkaan ottaen Helinin huolena oli se, ettei Helsinki voinut verotuloillaan rahoit-

taa laadukasta palvelutuotantoa. Helsingin varoja ja velkoja Helin ei tutkinut.

Kuinka rikas Helsinki todella on? Helsingin omistamat tontit ovat verotusarvoltaan peräti kaksi kertaa niin arvokkaita kuin Suomen kaikkien muiden kuntien omistamat tontit yh-

Kuvio 1. Kunnan maanomaisuuden verotusarvo (ilman omassa käytössä olevia tontteja) verrattuna lainakantaan vuonna 2012, Helsingin ja 100 muun kaupungin vertailu. Helsinki on oikeassa yläkulmassa.



teensä (laskelmassa ei ole mukana kuntien omassa käytössä olevia tontteja.)

Vertailukauppojen mukaan laskien Helsingin maaomaisuuden arvo on 12 miljardia euroa, josta tonttimaata on 10 mrd. euroa ja asuntotontteja 7 mrd. euroa. Suurin osa tuosta omaisuudesta ei ole rakentamatonta eikä vapaasti myytävissä. Se on hyvin epälikvidiä. Rakennettujen tonttien maapohjan realisointi rahaksi on käytännössä mahdollista vain huomattavasti alle käyvän hinnan. Kaupungin olisi varmaankin vaikeaa realisoida omaisuuttaan edes velkojensa verran. Kaupunki valmistele parhaillaan tarjoutta vuokratonttien myymiseksi niiden tonttien vuokramiehille, joilla tonttien vuokraoikeus päättyy vuonna 2015, mutta tarjoushintoja ja menettelyn periaatteita ei ole tätä kirjoitettaessa vielä tiedossa. Tarjous koskisi muutamia kymmeniä tontteja.

## 2. Maan arvonnoususta saadut tulot

### 2.1. Maan hankinta ja myynti

Tässä jaksossa selvitetään kaupungin maakauppoja vuodesta 1985 alkaen käyttäen lähteenä kiinteistöjen kauppahintarekisteriä. Helsingin kaupunki hankkii maata eniten vapaaehtoisin kaupun. Valtion ja valtio-omisteisten yritysten kanssa tapana on ollut soveltaa vaihtokauppa, jossa Helsinki saa raakamaata ja toinen osapuoli tontin, joskus kaupungin rakentaman uudisrakennuksen kanssa. Nykyään Helsingin luovutuspolitiikka perustuu kaupunginvaltuuston hyväksymiin periaatteisiin (Helsingin kaupunki 2013).

Kiinteistöviraston päällikkö Jaakko Staufferin mukaan Helsingin maapolitiikkaa on

Taulukko 5. Helsingin on kaupungin hankkima ja luovuttama maa (ha) ilman tontinvuokrauksia vuosina 1985-2013

	Kunta hankkinut maata	Kunta luovuttanut maata
Kiinteistökauppa	1 038	162
Vaihto	448	185
Lahja	3	1
Jakosopimus	5	1
Edellisten yhdistelmä	105	3
Pakkohuutokauppa	1	0

*Ilman kauppoja oman hallinnollisen alueen ulkopuolelta.*

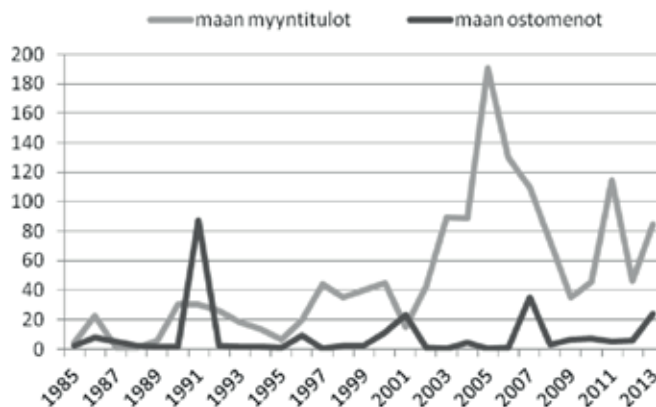
*Lähde: Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppabintarekisteri.*

kautta aikojen leimannut poikkeuksellinen kaukonäköisyys, pitkäjänteisyys ja vahva usko kaupungin kehittymismahdollisuuksiin (Yrjänä 2013, 6). Ehkä näin olikin, joskaan poliittisia ohjelmia maanhankinnan taustalla on vaikeaa löytää. Ehkä kaupungin maanhankintaa yleisesti kuvaavaa on tonttiosaston päällikkö Juhani Tuuttilan toteamus maanhankinnasta kaupungin reunalla 1970-luvulla: ”Aina kun oli vain halukas myyjä, niin (maata) ostettiin, ja sitten katsottiin, mitä siitä saadaan tehtyä – ei

siis pelätty riskejä ja odotettu kaavaa” (Yrjänä 2013, 146). Kuvaavaa on sekin, että 1980-luvulla hankittiin Sipoosta kolmatta tuhatta hehtaaria erämaata vaihtomaaksi siltä varalta, että Santahamina vapautuisi siviilikäyttöön (Yrjänä 2013, 181).

Vuosina 1985–2013 Helsingin kaupunki hankki maata runsaat 1 600 hehtaaria ja luovutti sitä noin 350 hehtaaria (taulukko 5). Yksistään vuosina 2010–2013 kaupunki hankki pää-

Kuvio 2. Helsingin kaupungin saamat maan myyntitulot ja bankintamenot (milj. euroa) vuosina 1985–2013 vuoden 2013 rabanarvossa



*Lähde: Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppabintarekisteri; vain rakentamattomat kohteet.*

Taulukko 6. Maanhankinta ja -luovutus ja niihin liittyviä menoja ja tuloja (milj. euroa) vuosina 2003–2012, Kiinteistöviraston tilinpäätösten ja kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietojen vertailu

	Tilinpäätös	Kauppahintarekisteri	
		Rakentamattomat	Rakennetut
Ulkoiset maanvuokratulot	1238		
Sisäiset maanvuokratulot	467		
Maakäyttösopimukset ja muut korvaukset	83		
Maan myynti	795	639	49
Maan osto	297	50	50
Tonttien rakennuskelpoiseksi saattaminen	126		
Tulot yhteensä	2582		
Tulot yhteensä, ei sisäisiä maanvuokria	2115		

osin Sipoosta liitettyltä alueelta 451 hehtaaria ja luovutti samana aikana 25 hehtaaria.

Koska kaupunki pääosin hankkii raakamaata ja luovuttaa tontteja, luovutusten neliöhinnat ovat paljon korkeampia kuin hankintahinnat. Niinpä vuosina 1985–2013 kaupunki sai tontinmyyntituloja 1 411 milj. euroa, elinkustannusindeksillä vuoden 2013 tasoon muutettuna. Hankintamenot olivat vastaavasti 258 milj. euroa. Luvuissa ovat mukana vain rakentamattomien kohteiden hinnat. Kaupoissa myytiin rakennusoikeutta noin 1,8 milj. k-m<sup>2</sup> ja rakennusoikeuden hinta kaikissa kaupoissa keskimäärin oli 630 euroa/ke-m<sup>2</sup> vuoden 2013 hinnoin (Kiinteistöjen kauppahintarekisteri). Eri vuosina myyntitulot ovat vaihdelleet suuresti (kuvio 2). Esimerkiksi neljästä Eiranrannan tontista kaupunki sai vuonna 2005 yhteensä 54 milj. euroa (vuoden 2013 hinnoin).

Kiinteistöviraston tilinpäätökset vuosilta 2003–2012 antavat hieman toisen kuvan maanhankinnasta ja -luovutuksesta (taulukko 6). Tilinpäätösten mukaan maanostoon on käytetty paljon enemmän rahaa kuin kauppahintarekisterin mukaan. Selityksenä lienee se, että arvokkain osa maanhankintaa ovat olleet vaihdot

valtion kanssa ja vaihdettu omaisuus on arvioitu tilinpäätöksessä sekä myynnin että oston sarakkeisiin.

Tilinpäätöksen ja kauppahintarekisterin vertailu ei ole ristiriidaton, sillä ostoissa ero on paljon suurempi kuin myynneissä. Mahdollisia selityksiä on useita, kuten rakennusten käsittelyssä tilinpäätöksessä, vuodenvaihteessa tehtyjen transaktioiden sijoittamisessa eri vuosille taikka yrityksen koko osakekannan hankintana tehdyt kaupat, jotka eivät näy kauppahintarekisterissä. Eräs syy on vielä se, että oman hallinnollisen alueen ulkopuolella tehdyt kaupat ovat mukana tilinpäätöksissä, mutta eivät kauppahintarekisterin poiminnassa. Vaikka maanhankinta Sipoon liitosalueella sai vauhtia vasta liitoksen jo toteuduttua vuonna 2010, Helsinki hankki Sipoosta jonkin verran maata myös vuosina 2003–2009 ja muistakin kunnista kaikkina aikoina mm. virkistystarkoituksiin.

Se, että kaupunki hankkii pääosin raakamaata ja luovuttaa tontteja, tarkoittaa käytännössä kahta asiaa. Ensinnäkin kaupunki myy ensisijaisesti tontteja hyvissä sijainneissa ja hankkii maata kasvusuunnista kaupungin laidalta. Toiseksi voidakseen myydä tontteja kau-



punki joutuu tuottamaan tontit eli kaavoittamaan maan ja rakentamaan niille toimivan infrastruktuurin. Tonttien tuottamisen kustannukset vaihtelevat suuresti. Lisäksi niistä on vähän sellaista julkaistua tietoa, joka olisi vertailukelpoista maan myyntituloja koskevien tietojen kanssa.

Tonttien valmistuskustannukset ovat erityisen kalliita satama-, rautatie- ja teollisuuskäytölle vapautuvilla alueilla lähellä keskustaa. Saastunut maaperä joudutaan puhdistamaan. Esirakentamiskustannuksia nostaa, kun pehmeää maaperää joudutaan vaihtamaan jopa 7 metrin syvyydeltä. Juhani Tuuttila (2008, diat 13–16) mainitsee Helsingin projektialueiden (Jätkäsääri, Kalasatama, Kruunuvuorenranta) geoteknisten töiden, infrastruktuurin ja muiden palvelurakenteiden kustannusarviona 300–700 euroa/ke-m<sup>2</sup>. Tämä on melkein yhtä paljon ja joskus enemmän kuin minkä tonteista saa myyntituloa.

## 2.2. Mahdollisuudet lisätä maanmyyntituloja

Kaupungin uudet projektialueet sijaitsevat hyvillä paikoilla lähellä keskustaa ja rantoja. On kuitenkin huomattava, että näiden hyvien ominaisuuksien tarjonnan huomattava lisäys merkitsee sitä, että niistä maksettava preemio tulee laskemaan. Rantojen osalta ilmiö näkyy asuntojen kauppahinnoissa. SeutuCD:stä laskettujen tietojen mukaan vuoden 1990 jälkeen rantojen lähialueiden asuntojen osuus uudistustannosta on kasvanut selvästi, ja ilmiöön liittyy rannan läheisyydestä maksetun lisähinnan lievä lasku.<sup>1</sup> Ilman tarjonnan lisäystä rantapreemion olisi pitänyt kasvaa, koska rantojen ja vesistön

laatu on parantunut, ilmasto on lämmennyt ja vapaa-aika on lisääntynyt. Helsingin rannat ovat asumisen näkökulmasta kuitenkin hyvin erilaisia, ja asuntojen kauppahintojen perusteella on vaikeaa sanoa, että kaikenlaiset asunnot rannan tuntumassa olisivat suhteellisesti halventuneet.

Kaupunki on ilmoittanut, että 60 % uusien projektialueiden asunnoista tulee olemaan kohotuuhintaista, mikä tarkoittaa vuokra-asuntotaloja, asumisoikeustaloja ja Hitas-tuotantoa. Vuokra-asuntotaloja varten tontteja luovutetaan kaupungin ilmoituksen mukaan 40 prosentin alennuksella. Todellinen alennus ei välttämättä ole näin suuri, sillä luovutettujen tonttien mikrosijainnissakin on eroja, jotka korostuvat umpikortteleissa. Kaupunki häviää maanluovutuksen tuloissa ilman, että asukas voittaa riittävästi tai joskus edes mitään.

Kaupunki voi ainakin periaatteessa lisätä maanmyyntitulojaan lieventämällä ahtaasti sijaitsevien tonttien autopaikkavaatimuksia. Asemakaavassa saatetaan vaatia asunnolle autopaikka, joka joudutaan toteuttamaan meren pinnan alapuolelle, ja rakentaminen maksaa enimmillään 50 000 euroa. Tämä autopaikka on harvalle asukkaalle kuitenkaan niin arvokas. Rakennuttajan näkökulmasta autopaikkavaatimus laskee tontin arvoa. Myös pienten asuntojen tarjonnan lisäys asemakaavoissa lisää maanmyyntituloja lyhyellä aikavälillä.

## 2.3. Maankäyttösopimusmaksut

Helsingissä maankäyttösopimuksia tehdään pääasiassa vain jo rakennetuilla asemakaava-alueilla. Tiedossani ei ole Helsingin uusien asemakaava-alueiden maankäyttösopimuksia eikä sopimuskorvausten periaatteista tehtyjä kaupungin päätöksiä.

<sup>1</sup> Tämä ilmenee asuntojen kauppahintojen malleissa, joissa mm. keskustan läheisyys on vakioitu. Tätä laskentatuloa ei ole vielä dokumentoitu.

Sopimuskorvaus perustuu maanomistajan saamaan hyötyyn. Hyöty realisoituu joko maanomistajan myydessä tontin, taikka kun maanomistaja ensin rakentaa tontille ja saa aikanaan myynti- tai vuokratuloja. Maankäyttösopimuskorvaukset määrätään maksuun joko kaavan valmistuessa tai hyödyn realisoituessa. Täydennysrakentamisessa korvaus on 1/3 arvonnoususta, joka ylittää 500 000 euroa. Alle miljoonan suuruudesta arvonnoususta ei tarvitse maksaa mitään, eikä maankäyttösopimusta tehdä (Helsingin kaupunki 2004, 2014). Vuokratontilla sijaitseva taloyhtiö saa itse korvausta täydennysrakentamisesta 1/3 arvonnoususta, jolloin kaupungille jää 2/3 arvonnoususta.

Vuodesta 2003 alkaen Helsingin kaupunki on saanut maankäyttösopimuskorvauksia keskimäärin 8 milj. euroa vuodessa. Samana aikana tonttikauppoja, joissa kaupunki ei ole osapuolena, on tehty vuosittain noin 77 milj. euron arvosta. Maankäyttösopimuskorvaukset ovat siten noin 10 prosenttia noiden tonttikauppojen arvosta. Vaikka hyödyn realisoituminen ei aina liitykään tonttikauppaan, tonttikaupan volyymi antaa kuitenkin viitteitä korvaustason kohtuullisesta suuruusluokasta.

Voisiko tonttikaupan volyyymiin suhteutettu maankäyttösopimuskorvausten määrä olla suuruusluokaltaan 20 %? Kaupunki voisi tällöin maksaa osan saamistaan korvauksista naapuri-kiinteistöille, joiden arvo laskee tiivistymisen myötä. Uusilla kaava-alueilla korvauksen tulisi olla paljon suurempi, ehkä 60 %, mikäli kaupunki toteuttaa yksinään infrastruktuurin ja palvelut.

### 3. Kiinteistöverotus

Helsingissä on sovellettu vuosina 2010–2014 yleistä 0,8 % suuruista kiinteistöveroprosenttia ja asuinrakennusten 0,32 % suuruista kiinteistöveroprosenttia. Kiinteistöveron tuotto Helsingissä oli vuonna 2010 rakennusten osalta 96 milj. euroa ja maapohjan osalta 92 milj. euroa. Maapohjan vero oli siten noin 0,39 % luvussa 1 lasketusta Helsingin maapohjan käyvästä arvosta, jonka omistaa joku muu kuin Helsingin kaupunki itse.

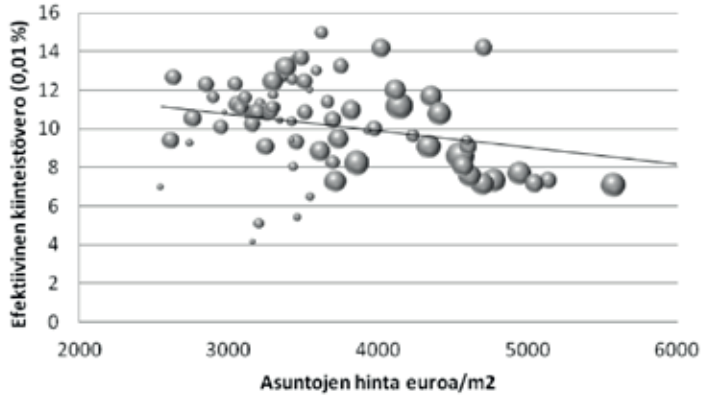
Valtiovarainministeriö on äskettäin julkaissut tutkimuksen kiinteistöjen verotusarvojen tasosta ja tasapuolisuudesta (Peltola 2014a). Tasapuolisuuden mittarina käytettiin sitä, miten hyvin verotusarvot vastaavat käyviä arvoja.

Taulukko 7. Subteellinen verotusarvo ja efektiivinen kiinteistöveroaste erityyppisillä kiinteistöillä. Mediaanit koko maassa ja Helsingissä

	Verotusarvon ja käyvän arvon suhde, %		Efektiivinen kiinteistöveroaste, %	
	Koko maa	Helsinki	Koko maa	Helsinki
As.oy-muotoinen rakennettu asuinkiinteistö	25	22	0,12	0,12
Omakotitalo tontteineen	32	30	0,15	0,19
Asuntotontti	34	34	0,25	0,23
Loma-asunto tontteineen	29	31	0,27	0,26
Lomatontti	32	43	0,22	0,31
Kaupallis-teollis-hallinnollinen rakennus tontteineen	42	37	0,34	0,30
Kaupallis-teollis-hallinnollinen tontti	47	60	0,32	0,40

Lähde: Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa ja vuoden 2010 verotuksen tiedot, s. 40 ja 42–46.

Kuvio 3. Asunto-osakeyhtiömuotoisen rakennetun kiinteistön efektiivinen kiinteistöveroaste Helsingin eri alueilla (postinumeroalueiden mediaanit v. 2010)



Kuvio 4. Asunto-osakeyhtiömuotoisen rakennetun kiinteistön efektiivisen kiinteistöveroasteen vaihtelu talon iän mukaan Helsingin eteläisessä kantakaupungissa (postinumeroalueet 00100–00180, v. 2010)



Asuinkiinteistöjä 875 kpl.

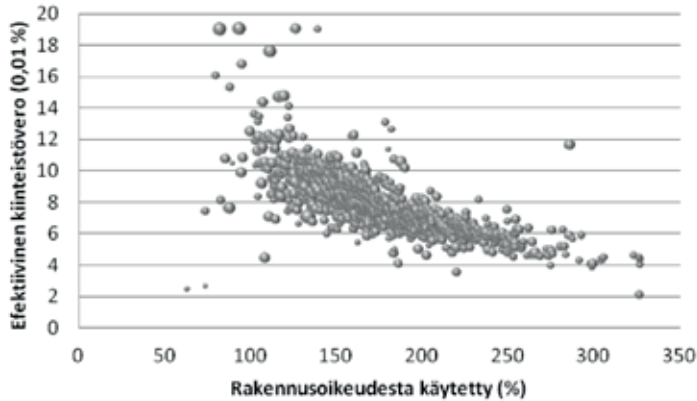
Tästä suhteesta käytetään nimitystä *suhteellinen verotusarvo*. Maksetun kiinteistöveron ja kiinteistön kauppahinnan suhteesta käytetään nimitystä *efektiivinen kiinteistöveroaste*.

Verotustietojen lähteenä tutkimuksessa olivat Verohallinnon vuoden 2010 kiinteistöverotuksen tiedot. Kauppahintatietojen lähteenä olivat varainsiirtoverotuksen tiedot asunto-osakeyhtiömuotoisista asuntokaupoista vuosil-

ta 1987–2011 ja Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintarekisterin (KHR) tiedot vuosilta 1985–2011.

Tulosten mukaan kaikissa kunnissa verotusarvot ovat varsin matalat maksettuihin kauppahintoihin verrattuna. Asuinkiinteistöillä suhteelliset verotusarvot ovat matalammat kuin muilla kiinteistöillä (taulukko 7). Eri alueiden ja jopa saman alueen eri kiinteistöjen

Kuvio 5. Asunto-osakeyhtiömuotoisen rakennetun kiinteistön efektiivisen kiinteistöveroasteen vaihtelu todellisen rakentamismäärän ja asemakaavan rakennusoikeuden suhteen Helsingin eteläisessä kantakaupungissa (postinumeroalueet 00100–00180, v. 2010)



välillä suhteellinen verotusarvo ja efektiivinen veroaste vaihtelevat suuresti. Tutkimus vahvistaa kuvaa, että yhdenvertaisuus toteutuu kiinteistöverotuksessa huonosti.

Monilla Helsingin kantakaupungin vanhoilla asuinkiinteistöillä efektiivinen veroaste oli alle 0,1 % kiinteistön käyvästä arvosta, joskus paljonkin alle (kuviot 3, 4 ja 5). Alhaiseen verotukseen on ollut kaksi pääsyytä. Ensinnäkin yli 80 vuoden ikäiset rakennukset on verotuksessa arvostettu vain 20 prosenttiin jälleenhankintakustannuksista. Toiseksi maapohjan arvostus perustuu teknisistä syistä asemakaavaan.

Helsingin kantakaupungissa asemakaavan mukainen rakennusoikeus on monilla tonteilla ylitetty, joskus moninkertaisesti, eikä verotusarvotuksessa ole huomioitu tuota ylitystä maapohjan osalta. Helsinki menettää vuosittain noin 18 miljoonaa euroa kiinteistöverotuloja, kun maapohjan rakennusoikeudesta jätetään ottamatta huomioon yhteensä noin 5 milj.  $\text{m}^2$ . Muualla Suomessa asemakaavan rakennusoikeuden ylityksen merkitys verotuksessa on paljon pienempi kuin Helsingissä.

Ylimittotuksen syynä on usein se, että asemakaava on uudempi kuin rakennus. Syynä voi olla myös asemakaavan suurpiirteinen tulkinta. Rakennusoikeuden ylitys oli erityisen tavallista 1960-luvulla, mutta sitä on esiintynyt kaikkina aikoina sitä ennen ja sen jälkeen. Tuolloin ja aina 1980-luvulle asti kantakaupungin asemakaavojen yleisenä käytäntönä näyttää olleen merkitä asemakaavaan olennaisesti pienempi rakennusoikeus kuin olemassa olevan rakennuksen toteutunut rakennusala. Taustalla oli ajatus tukea rakennussuojelua. Rakennusten purkaminen oli joskus vaivaton toimenpide, ja kaupunki halusi hillitä purkuvimmaa siten, että kaavassa sallittu uusi rakennusoikeus on olennaisesti pienempi kuin olemassa olevan rakennuksen ala. Nykyään rakennukset suojellaan muulla tavoin, mutta voimassa on paljon tällaisia välillisesti suojelevia kaavoja. Viime vuosina rakennusoikeuden ylitys johtuu myönnettyistä poikkeamisluvista, joita kaupunki myöntää ulakkorakentamisen edistämiseksi.

Valtiovarainministeriön selvityksessä suositeltiin verotusarvokarttojen tarkistamista. Maa-

pohjan arvioinnin tueksi suositeltiin käyttämään asuntokauppoja, jos tonttikauppoja ei ole alueella tehty riittävän paljon luotettavan arvonmäärityksen kannalta. Asuntokauppojen avulla tunnistetaan yhtenäisen hintatason vyöhykkeet ja voidaan laskea hintaerot eri vyöhykkeiden välillä.

#### 4. Tontinvuokraus

Helsingin kaupungilla on vuokrattuja asuntontteja noin 1 260 ha. Lisäksi kaupunki vuokraa muita tontteja. Kaupunki saa niistä vuokratuloja 153 miljoonaa euroa vuodessa. Silti vuokratulot ovat vain noin 1,5 % tonttien tämänhetkisestä markkina-arvosta, mikäli tontit olisivat rakentamattomia ja vapaasti myytävissä. Selvitin Helsingin kaupungin kiinteistöviraston toimeksiannosta asuntotonttien vuokraukseen liittyviä kysymyksiä käyvän markkinahinnan näkökulmasta (Peltola 2012). Tämä jakso perustuu tuohon julkaisemattomaan tutkimukseen.

Vanhat tonttien haltijat eli valtaosa kaikista tontinvuokraajista, saavat tontin käyttöönsä varsin edullisesti, koska vuokrasopimukset ovat vanhoja, sopimukset laadittiin aikaisemmin yleensä 60 vuodeksi ja vuokrat ovat jääneet jälkeen tonttien käyvän hinnan kehityksestä. 1990-luvun lopulla otettiin eräillä alueilla käyttöön 100 vuoden maanvuokrasopimukset, joihin sisältyy korotusmahdollisuus käypään arvoon 30 vuoden välein. Elinkustannusindeksitarkistukset otettiin käyttöön joskus 1940-luvulla. Tätä ennen sopimuksia oli sidottu ainakin kultaan. Eri vuosikymmeninä voimassa olleet indeksitarkistusten tekemistä rajoittaneet lait ovat vaikuttaneet maanvuokrien kehitykseen. Indeksirajoituslakien vaikutus vuokriin on karkeasti noin 30 % eli näiden tonttien maanvuok-

ra on noin 70 % siitä, mitä se olisi ilman mainittuja lain asettamia rajoitteita.

Asunto- ja tonttikauppojen tietojen avulla voidaan laskea kaksi vuokratonttikantaa kuvaavaa tunnuslukua: *efektiivinen vuokratuotto* ja *tontin vuokraoikeuden arvo*. Efektiivinen vuokratuotto (%) on tontin vuosivuokran ja sen käyvän arvon suhde, jolloin tontti oletetaan rakentamattomaksi ja vapaasti myytävissä olevaksi. Tontin vuokraoikeuden arvo on puolestaan seurausta siitä, että edullinen tontinvuokra pääomittuu asunnon hintaan. Pääsyy edullisuuteen on vanhojen tontinvuokrien jälkeenjääneisydessä. Edullisuus voi johtua siitäkin, että tontinvuokra on jo sopimuksentekohetkellä subventoitu.

Koska tontinvuokran edullisuutta (subventio + jälkeenjääneisyys) on vaikea mitata, käytännössä on helpointa lähestyä tontinvuokraoikeuden arvoa asuntojen ja rakennusoikeuden käyvän hintatason avulla:

$$\begin{aligned} & \textit{Tontin vuokraoikeuden arvo} \\ & = \textit{vuokratonttisen asunnon hinta} \\ & + \textit{rakennusoikeuden hinta omalla tontilla} \\ & - \textit{asunnon hinta olettaen, että tontti on oma} \end{aligned}$$

Asuntotontin efektiivinen vuokratuotto ja vuokraoikeuden arvo ovat saman ilmiön kaksi eri puolta, ja niiden koot riippuvat toinen toisistaan.

Taulukossa 8 on esitetty vuokratontillista asuntokantaa kuvaavat keskeiset tunnusluvut vuosina 2000–2010 tehtyjen asunto- ja tonttikauppojen avulla. Koko vuokratonttikannassa asunnot ovat keskimäärin 6 % halvempia kuin omatonttiset. Talon rakennusvuodella on merkitystä vuokratonttialennukseen. 1970- ja 1980-lukujen taloilla alennus on paljon suurempi kuin näitä vanhemmilla taloilla, mikä on

Taulukko 8. Vuokratontin vaikutus asunnon hintaan ja vastikkeeseen talon rakennusvuoden mukaan, asuinbuoneistokaupat Helsingissä v. 2000–2010, vuoden 2010 binnoin

Rakennusaika	Asuntokauppojen lukumäärä		Hinta (€/hu-m <sup>2</sup> ), keskiarvo				Vuokra- ja omatonttisen asunnon laatuvarioitu hintaero, mediaani		Tontin vuokraoikeuden arvo, mediaani
			Asunto	Rakennus-oikeus	Tontin hinta €/maa-m <sup>2</sup>				
	Tontin omistus				Tontin omistus		%	€/k-m <sup>2</sup>	% tontin arvosta
	Oma	Vuokra	Oma	Vuokra					
–1949	12 347	623	4 610	3 617	1 423	3 825	–7	–229	71
1950-luku	3 457	2 551	3 719	3 074	1 251	1 465	–5	–132	81
1960-luku	6 174	2 920	3 313	2 567	1 092	1 397	–4	–85	86
1970-luku	2 658	1 045	3 090	2 500	983	1 149	–11	–235	62
1980-luku	1 402	1 027	3 378	2 532	907	1 168	–10	–210	63
1990-luku	432	742	3 592	2 761	1 018	1 806	0	–3	99
2000-luku	2 915	1 000	3 560	2 628	984	1 632	–3	–53	88
Yhteensä	29385	9908	3917	2774	1219	2421	–6	–124	80

Lähde: Peltola 2012.

ymmärrettävää 1950- ja 1960-lukujen tontinvuokrien jälkeensä jääneisyyden takia.

Taulukoissa rakennusoikeuden hinta on laskettu tehtyjen asuntotonttikauppojen avulla vain omatonttisille asunnoille. Rakenteiden laskennallinen hinta saadaan asunnon ja rakennusoikeuden hinnan erotuksena. Se on vanhoissa vuosikerroissa yli 3 000 euroa/hu-m<sup>2</sup> ja uusissa taloissa noin 2 600 euroa/m<sup>2</sup>. Pienin se on 1960- ja 1970-lukujen taloissa, runsas 2 000 euroa/hu-m<sup>2</sup>. Kaikki nämä luvut ovat varsin korkeita. Näyttää siltä, että laskennassa käytetty rakennusoikeuden hinta ei ole ainakaan liian korkea.

Vuokraoikeuden arvo on asuntojen ja tonttien kauppahintojen mukaan keskimäärin 80 % tontin arvosta. Taloyhtiöt omistavat siten vuokraoikeuden muodossa jo noin 4 miljardin euron suuruisen osuuden tonteistaan. Tuosumma on 1/8 Helsingin maapohjan arvosta. Tämä tulkinta perustuu vain asunnon ostajien ja myyjien käsitykseen vuokraoikeuden arvosta, ei esimerkiksi tontin omistajan käsitykseen, mutta mitään muuta, tätä parempaa tietoa asiasta ei ole esitetty.

Vuokratonttikanta voidaan nähdä jakautuneena viiteen pääluokkaan sen mukaan, milloin

vuokrasopimus on tehty. Efektiivisen vuokratuoton vaihtelu näiden pääluokkien välillä on varsin suurta:

- (1) Vanhimmat sopimukset, jotka tehtiin vuoteen 1954 mennessä ja joita koskeva uusittu vuokrasopimus on tehty äskettäin. Ennen vuokrankorotusta tontinvuokra oli erittäin alhainen. Korotuksen jälkeenkin efektiivinen tontinvuokra on noin 2 % eli alhaisempi kuin saman alueen uudemmissa vuokrasopimuksissa.
- (2) Muut 1950- ja 1960-lukujen sopimukset. Lähes puolet koko vuokratonttikannasta on peräisin noilta vuosilta. Tontinvuokra on alhainen, alle 0,5 % käyvästä arvosta. Monet asuntojen ostajat eivät tiedosta tulevaa vuokrankorotusta.
- (3) 1970- ja 1980-lukujen sopimukset. Tontinvuokra on alhainen, noin 1–2 % käyvästä arvosta.
- (4) 1990- ja 2000-lukujen sopimukset. Tontinvuokra on kohtuullinen, noin 2–3 % käyvästä arvosta.
- (5) Uusimmat kantakaupungin sopimukset (Jätkäsaari, Kalasatama, Etelä-Hermanni). Tontinvuokra on kohtuullinen, 2–3 % käyvästä arvosta. Muutamissa tapauksissa tontinvuokra on hyvin edullinen, pienimmillään 1 % käyvästä arvosta.

Vuodesta 1977 alkaen pääosaan tonteista on kohdistunut Hitas-hintasäännöstely. Ekonomistit ovat usein syyttäneet Hitas-järjestelmää tehottomuudesta (esim. Laakso ja Loikkanen 1997) siihen sisältyvän hintasäännöstelyn ja vuokratuen takia. Tilanne on suurelta osin muuttunut vuoden 2003 jälkeen. Hintasäännöstely koskee käytännössä enää pientä osaa asutokannasta. Toisaalta myös lähitulevaisuudessa Hitas-tontteja vuokrataan runsaasti kalliimpien tonttihintojen alueilla (mm. Jätkäsaari,

Kalasatama, Kruunuvuorenranta), joiden kohdalla kysymys subvention suuruudesta ja mielekkyydestä sekä hintasäätelystä on edelleen ajankohtainen.

Olenneisinta Hitas-järjestelmässä on, että se on osa tontinvuokrauksen pitkää linjaa Helsingissä. Järjestelmää tulisikin lähestyä tontinvuokrauksen yleisessä kontekstissa. Sisältyykö Hitas-järjestelmään subventiota ja kuinka paljon, riippuu ennen muuta siitä, kuinka suuri tuottovaatimus vuokratonteille tulisi asettaa ja kuinka suuri saatu tuotto on verrattuna muiden pitkäaikaisten, vähäriskisten investointikohteiden tuottoon ja kaupungin pitkäaikaisten lainojen korkoihin.

## 6. Vuokratontteihin sidotun pääoman tuottovaatimus

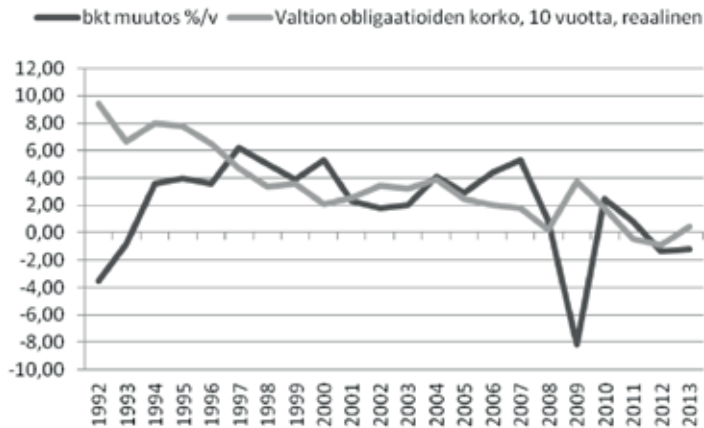
Helsingin kaupungin tontinvuokrausta koskevista päätöksistä on vaikeaa löytää perusteluja sille, miten Helsingin kaupungin omistamien tonttien tuottovaatimus määräytyy. Nimellinen tuottovaatimus on 4 %, mutta se kerrotaan tontin pääoma-arvolla, joka näyttää hieman tontin käypää arvoa alemmalta. Periaatteessa käytetty tuottovaatimus on siten 4 % x tontin pääoma-arvo / tontin käypä arvo.

Helsingin kaupungin tonttipääoman tuottovaatimuksen kohtuullinen taso riippuu markkinoiden vallitsevasta tuottovaatimuksesta ja asutopolitiikan tarpeista. Sitä voi lähestyä seuraavan kaavan avulla:

Tonttipääoman tuottovaatimus

$$= \text{kaupungin pitkäaikaisten lainojen korko} \\ - \text{tuki vuokratonttiseen asumiseen} \\ + \text{vuokratonttikannan ballintokulut.}$$

Kuvio 6. Kansantuotteen muutos ja Suomen 10 v. valtiolainan korko vuosina 1992–2013



Lähde: Tilastokeskus ja Suomen Pankki.

### 6.1. Kaupungin pitkäaikaisten lainojen korko

Kaupunki saa lainaa edullisemmin kuin yksityiset yritykset, lähes yhtä edullisesti kuin Suomen valtio. Valtion 10 vuoden obligaation korko on ollut viimeiset 20 vuotta jyrkästi laskeva (kuvio 6). Laskeva trendi seuraa kansantuotteen kasvun laskevaa trendiä, mutta lisäksi siihen on vaikuttanut massiivinen rahapoliittinen elvytys vuodesta 2010 alkaen. Lisäksi euroon liittyminen pienensi Saksan ja Suomen korkoeroa vuodesta 2002 alkaen. Vuosien 1992–2013 korkokäyrä, joka vaihtelee negatiivisen ja yhdeksän välillä, tarjoaa heikon ohjenuoran kaupungin maaomaisuuden tuottovaatimuksen tason määrittämiseksi.

Riittävän pitkällä aikavälillä riskikorjattu tuotto ei voine poiketa suuresti kansantuotteen kasvunopeudesta. Se voi tosin tehdä näin vuosikymmenien ajan. Tässä artikkelissa kansantuotteen ennustettua kasvunopeutta käytetään tulevan riskittömän tuoton ennusteena. Hel-

singin seudun kasvunopeus tulee todennäköisesti olemaan suurempaa kuin koko maassa; syynä on ennen muuta korkeampi väestönkasvu, mahdollisesti myös korkeampi tuottavuuden kasvu. Pääoman riskittömän tuoton oletetaan kuitenkin olevan sama koko maassa.

Riitta Hjerppe (1996) on koontanut historiallisen aikasarjan Suomen kansantuotteen muutoksista vuosina 1860–1994. Yhdistämällä se Tilastokeskuksen tuoreempiin tietoihin, saadaan vuosien 1860–2013 kansantuotteen kasvuksi 2,6 % vuodessa. Lyhytaikaisen vaihtelun tasoittamiseksi kuviossa 7 esitetään kansantuotteen kasvu 30 vuoden keskiarvona vuosina 1860–2013.

Kansantuote kasvoi jatkuvasti nopeutuen 1960-luvulle asti. Sotaa seuranneiden 30 vuoden aikana kasvu oli peräti 4,9 % vuodessa. Vuoden 1973 jälkeen kasvunopeus on hidastunut jyrkästi. Vuoteen 2013 päättyvänä 30 vuoden aikana kasvu oli vain 2 % vuodessa. Jopa kolme sotaa ja pulavuodet käsittävällä jaksolla 1915–1945 kasvu oli nopeampaa.



Kuvio 7. Kansantuotteen keskimääräinen vuosimuutos edellisten 30 vuoden aikana vuosina 1890–2013



Lähde: Hjerpe (1996) ja Tilastokeskus.

Kun otetaan huomioon väestön ikääntyminen, eivät kansantuotteen kasvunäkymät seuraavina vuosikymmeninä ylitä tasoa 2 % vuodessa. Tämän seikan ja kuvioiden 6 ja 7 yhteinen johtopäätös on, että tonttipääoman tuotto-vaatimusta on syytä selvästi laskea siitä, mikä se oli massiivisen tontinvuokrauksen vuosina 1950- ja 1960-luvuilla. Alennuksen tulisi olla 1–1,5 prosentin suuruusluokkaa.

## 6.2. Vuokratonttisen asumisen tuki

Kaupungin ilmoituksen mukaan Hitas-vuokratontit luovutetaan 20 % alle käyvän hinnan. Alennuksen todellista määrää on tähän asti ollut vaikeaa arvioida, koska valtaosa vuokratontteista luovutetaan joko Hitas-hintaan tai vielä tätä alemmaan hintaan. Tilanne on erilainen uusilla projektialueilla, joissa on kaikenlaisia luovutusmuotoja rinnakkain, myös säätelämättömyyttä vuokra-asuntotuotantoa.

Ekonomistit yleensä kyseenalaistavat tontinvuokrien subvention pitäen suoraa tulotukea asumistukea tarvitseville tehokkaampana. Vaikka näin olisikin, kaksi seikkaa puoltaa tontinvuokran subvention jatkamista. Ensinnäkin

kaupungin myöntämä asumistuki olisi veronalaista tuloa, jolloin osa tuesta menisi valtiolle, jos vuokrasubvention muodossa annettu tuki haluttaisiin antaa sen nykyisten saajien tyyppisille kotitalouksille suorana tukena.

Toiseksi vuokratontilla asunnon omistavat asuntovelalliset eivät saa yhtä suurta hyötyä asuntolainan koron verovähennysoikeudesta kuin omatonttiset asuntovelalliset. Vaikka tämän seikan merkitys on joskus ollut nykyistä paljon suurempi, sillä on nykyisinkin merkitystä, varsinkin kalliiden tonttien oloissa.

Todetaan vielä se itsestäänselvyys, että tontinvuokran subventiosta on päätetty jo vuokrasopimuksella, yleensä 30–60 vuotta etukäteen, joten tontinvuokrien subventio tulee jatkumaan, haluttiin tai ei. Transaktio on jo tehty. Kaupunki on transaktiossa luopunut, muun ohella, maan reaalisen arvonnousun antamasta hyödyistä koko vuokratuokauden aikana, koska vuokrasopimukseen ei ole muuta kirjoitettu. Tämä seikka ei ole tietenkään enää relevantti uusista tontinvuokrauksista sovittaessa.

Mikä sitten on oikea tuen määrä vuokratonttiseen asumiseen? Ehdotan avuksi seuraavaa laskentakaavaa:

*Vuokratonttisen asumisen tuki*  
 = *omatonttisen asumisen tuki*  
 + *mahdollinen vuokratonttisen*  
*asumisen lisätuki.*

*Omatonttisen asumisen tuki*  
 = *tonttiin kohdistuvan asuntolainan koron*  
*verovähennyshyöty*  
 – *tontin kiinteistövero (jota vuokratontista*  
*ei tarvitse maksaa)*

Jos asunto ostetaan omaan käyttöön ja ainakin tontin arvon suuruinen osa asunnon hinnasta rahoitetaan pankkilainalla, saa omatonttisen asunnon ostaja vuokratonttisen asunnon ostajaan verrattuna verovähennyshyötyä.

Verovähennyshyöty on ollut vuosina 1992–2013 keskimäärin runsaan prosentin. Periodin alussa se oli lähes 3 %, mistä se laski trendinomaaisesti noin puoleen prosenttiin. Mainittakoon, että 1970-luvun korkean inflaation oloissa hyöty oli hyvin paljon suurempi. Vähennys tehtiin verotettavaan tuloon, ja kun vuotuinen inflaatio oli 9 vuoden ajan keskimäärin 12,5 % vuodessa, syntyi 60 %:n rajaveroasteella rahan arvon heikkenemisestä johtuvaa laskennallista tukea, jonka suuruus oli 7,5 % tontin arvosta jokaisena vuotena. Aivan näin suurta tuki ei ollut, sillä pankkilainojen reaalkorot olivat negatiivisia, joskin tämä vain korosti tuen epäterveitä piirteitä.

Yritän ennakoita tulevaisuutta käyttäen parametreina 4 %:n korkotasoa, 30 %:n pääomaverotusta ja 50 %:n korkojen verovähennysoikeutta sekä tontin lainoitusta kokonaan velaksi, jolloin omatonttisen asuntovelallisen verovähennyshyödyksi saadaan noin 0,6 % tontin arvosta vuodessa. Tulevien vuosien verovähennyshyödyn suuruuteen liittyy epävarmuutta paitsi korkotason, myös poliittisen lin-

jan kestävyuden osalta. Valtioneuvosto päätti kehysriihessään 25.3.2014, että koron verovähennysoikeuden leikkaamista jatketaan 5 %:n vuosivauhdilla, ja vähennysoikeus olisi 50 % vuonna 2018.

Vuokratontista ei tarvitse maksaa kiinteistövero. Asuntotontin efektiivisen kiinteistöveron mediaani Helsingissä on 0,23 % (Peltola 2014a). Jos tontinvuokran subventio halutaan pitää sellaisella tasolla, että tontinvuokraus on omatonttisen asumisen kanssa verotuksellisesti yhdenvertaista, saadaan vuokratonttisen asumisen tuen suuruudeksi noin 0,4 % vuodessa.

### **6.3. Tontin reaaliarvon nousevan trendin vaikutus**

Yksittäisen tontin kohdalla tuki kasvaa ajan myötä, kun tontinvuokra on sidottu elinkustannusindeksiin, mutta maan hinta nousee yleistä hintakehitystä nopeammin. 1950-luvulla, ja aina viime vuosiin asti, tontinvuokrat sidottiin 60 vuoden ajaksi elinkustannusindeksiin. Samana aikana tontinvuokrat ovat halventuneet 4–6 % vuodessa käypiin tontinhintoihin verrattuna. Niinpä 60 vuoden aikana on vuokriin on kertynyt 10–30-kertainen korotustarve. Ilmiön toinen puoli on, että alun perin 4 % tontinhinnasta oleva vuotuinen tontinvuokra on laskenut noin 0,2 % vuodessa suuruiseksi juuri ennen vuokratuuden päättymistä.

Maapohja kallistui koko Suomessa ja erityisesti Helsingissä vuosina 1950–2007 poikkeuksellisen paljon, koska koko kansantalous kasvoi nopeasti, ja kaupungistuminen eteni nostaen parhaiten sijaitsevan maan hintaa. Tulevan puolen vuosisadan aikana kansantalouden kasvunäkymät ovat paljon synkemmät. Vauraimpien maiden etumatkaa on enää vähän kurrottavana, teknologian sykli ei näytä tuovan lisäkasvua, ja

väestö vanhenee. Maapohja voi kallistua pitkän aikaa nopeammin kuin kansanvarallisuus yleensä, jos maapohjan osuus kansanvarallisuudesta on pieni. Helsingissä maapohjan osuus kiinteän omaisuuden arvosta on varsin suuri, laskentatavasta riippuen jopa yli 50 %, joten maapohjan osuus koko varallisuudesta kasvaa jatkossa vain vähän tai ei lainkaan. Lisärakentaminen lisää rakennetun omaisuuden volyyymiä 1–2 % vuodessa. Arvaan Helsingin maan hinnan reaalisesti nuosuvaudhiksi seuraavien 30 vuoden aikana varovaisesti 2 % vuodessa.

Jos tontinvuokrat sidotaan elinkustannusindeksiin 30 vuoden ajaksi ja tonttimaa kallistuu reaalisesti 2 % vuodessa, jäävät tontinvuokrat 30 vuodessa jälkeen maan yleisestä hintatasosta vain 45 %, ja korotustarve jakson päättyessä on vain 80 %. Jos tontinvuokrat sidotaan asuntojen hintaindeksiin, jälkeen jääminen olisi vielä paljon vähäisempää.

#### 6.4. Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella ehdotan tonttipääoman tuottovaatimukseksi noin 2,2 %/v. Tämä perustuu kaupungin pitkäaikaisten lainojen korkona käytettyyn 2,5 %/v, josta vähennetään verotuksen epäneutraalisuuden korjauseränä omatonttisen asumisen tuki 0,4 %/v ja johon lisätään vuokratonttikannan hallintokulut 0,1 %/v. Koska efektiivinen tontinvuokra laskee tontin reaaliarvon noustessa, tulee ensimmäisen vuoden tontinvuokran olla 2,9 %/v tontin käyvästä hinnasta, mikäli 30 vuoden keskimääräiseksi efektiiviseksi halutaan 2,2 %/v.

Jos omaan asuntoon otettujen lainojen korkojen verovähennyksestä tullaan joskus kokonaan luopumaan, on luontevaa korottaa vuokratontin tuottovaatimusta tontin efektiivisen kiinteistöveron verran, mikäli tontin vuokraoi-

keuden arvo säilyy kiinteistöverosta vapaana. Mikäli kiinteistöverotus kiristyy, poliittista päätöksentekoa saattaisi helpottaa se, että tontinvuokrauksen tuottovaatimusta vastaavasti nostettaisiin.<sup>2</sup>

## 7. Tulonjaon näkökulma

Tuloerojen kasvun hidastamisen tavoite, jos sellainen halutaan asettaa, puoltaa Helsingissä, kuten muuallakin, kiinteistöveron lisäämistä. Ongelmana Helsingissä on, että kiinteistöjen arvostukseen liittyvistä teknisistä seikoista johdun hyvätuloisten alueilla efektiiviset veroasteet ovat kaikkein alhaisimpia. Jos nuo puutteet voidaan korjata, kiinteistöverotus on Helsingin kaupungin kannalta tapa saada verotuloja myös suurituloisilta, joiden saamista pääomatuloista kuntasektori ei saa verotuloja ja joiden palkkatulot ovat usein huomattavasti pienemmät kuin pääomatulot.

Helsingin erityisongelma on vuokratonttisten kiinteistöjen ”vapaamatkustajaongelma”. Maapohjan kiinteistöveron korottaminen rasittaa vain omatonttisia kiinteistöjä, ei vuokraoikeuden haltijoita. Tämä ongelma voidaan periaatteessa ratkaista joko korottamalla tontinvuokraa tai laajentamalla kiinteistöveron pohjaa myös tontin vuokraoikeuden arvoon.

Kuinka suuri vuokratonttisten kiinteistöjen ”vapaamatkustajaongelma” sitten on? Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelma on epäilemättä olemassa. Tulonjaon näkökulmasta ongelmaa ei juuri ole. Tontinvuokra rasittaa keskituloisia omistusasujia sekä pieni- ja keski-

<sup>2</sup> Hypoteekkiyhdistyksen lanseeraamassa ”valinnaisessa vuokratontissa” tuottovaatimus on ollut paljon korkeampi, 5–6 %/v. Nämä tontit eivät ole kuitenkaan aitoja vuokratontteja, vaan niissä on osto-optio.

Kuvio 8. Helsingin kaupunginosien keskitulot v. 2012 tontinomistuksen mukaan asuntokaupoissa



Lähde: Tilastokeskus ja omat laskelmat (vaaka-akseli).

tuloisia kaupungin vuokratontilla kaupungin vuokra-asunnossa asuvia. Vuokratonttiset asunnonomistajat ovat puolestaan pienituloisempia kuin omatonttiset omistajat. Onhan loogista, että hyvätuloiset ostavat tontin pienituloisempia suuremmalla todennäköisyydellä. Asia on helppo selvittää kotitalouksien tuloja ja asuntovarallisuutta vertaamalla (kuvio 8).

Vaikka vertailu on tehty postinumeroalueiden välillä eikä veronmaksajien välillä, kuvio tukee käsitystä, että vuokratonteilla asuvat ovat omistustonteilla asuvia pienituloisempia, kun molemmat omistavat asunnon.

Tämän perusteella voi sanoa, että kiinteistöverotuksen lisääminen on suositeltavaa sekä fiskaaliselta että tuloerojen kasvun hidastamisen kannalta. Tontinvuokrien korotus on fiskaaliselta kannalta suositeltavaa, mutta tuloerojen kasvun kannalta haitallista. Tontinvuokraoikeuden ”vapaamatkustajaongelma” kiristyvissä kiinteistöverotuksessa on silti yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista.

## 8. Johtopäätöksiä

Asuntotontteihin kohdistuva kiinteistöverorasitus on Helsingissä ja muuallakin vähäinen. Maahan kohdistuvan efektiivisen kiinteistöveroasteen nostaminen yhteen prosenttiin maan käyvästä arvosta toisi kaupungille noin 200 milj. euron lisätulot. Verorasitus nousisi keskimäärin kolminkertaiseksi, mutta monilla kiinteistöillä paljon enemmän. Verorasitus ei olisi kuitenkaan lähimainkaan konfiskatorinen, vaan vastaa melko hyvin kiinteistön nauttimia kunnallisia palveluja.

Tontin vuokraoikeus ei ole kiinteistöveron kohteena, vaikka tontinvuokraoikeuden arvo on lähes 10 % asunnon hinnasta ja useita kymmeniä prosentteja tontin hinnasta. Siten kiinteistöveron nostoon olisi luontevaa liittää vuokratontin tuottovaatimuksen korottaminen uusissa sopimuksissa, ja kun vuokraa tarkistetaan.

Helsingin kaupungin on syytä miettiä omistustaan sekä uusien tonttien luovutuksessa että nykyisessä vuokratonttikannassa. Tulisiko asuntotontteja myydä nykyisille käyttäjille tai jollekin muulle taholle?

Ostaja voisi tuskin olla muu kuin asuntojen omistajayhteisö, tontin nykyinen haltija. Kaupungin näkökulmasta tonttien myynti asuntoyhteisöille voi olla mielekästä vain, jos velkojen lyhentämisen myötä säästynyt korkokulu ylittää menetetyt tontinvuokratulon pitkällä aikavälillä. Jää nähtäväksi, olisivatko nykyiset käyttäjät valmiita maksamaan tonteista, jotka jo ovat niiden hallinnassa, sellaista summaa, joka vastaa menetettyä tontinvuokraa.

Osa vuokratonttikannasta saattaa kuitenkin olla sellaista, jossa sekä kaupunki että taloyhtiö voittavat merkittävästi, jos tontti myydään taloyhtiölle. Merkittävää strategista hyötyä rakennetun asuntotontin omistus ei ole enää pitkään kaupungille tuonut, jos koskaan. Tätä kirjoitettaessa kaupunki valmistelelee eräiden vuokratonttien myymistä niiden nykyisille haltijoille, mutta alustaviakaan tietoja menettelyn periaatteista ei vielä ole.

Asuntotonttien luovutusta kannattanee silti jatkaa myös vuokraamalla. Tonttien hintataso Helsingissä on niin korkea, että suuri osa asunnonostajista ei halua investoida tonttiin ja halua samalla jakaa maan arvonnousuun liittyvää riskiä kaupungin kanssa, jolle tuollaisen riskin kantaminen hyvin sopiikin. Kuvaavaa on, että monet asunnonostajat ovat olleet valmiita maksamaan varsin paljon ylimääräistä edusta, jonka tontin väliaikainen vuokraoikeus ja optio myöhempään ostamiseen tarjoavat.

Kiinteistöt ovat monella tapaa ihanteellinen paikallishallinnon rahoituslähde. Kiinteistöt hyötyvät paikallishallinnon tuottamista palveluista, ja veron välttäminen on vaikeaa. Valtio-

varainministeriön verotuksen kehittämistyöryhmä suosittelikin kuntia lisäämään kiinteistöverotuloja (Valtiovarainministeriö 2010).

Helsingin kiinteistöt eivät ole apteekkitavaraa, jota aina löytyy hyllystä listahintaan. Maapohjan hinta ei ole tarkasti edes ammattilaisten tiedossa. Tilanne korostuu maallikoiden keskuudessa. Osa asunnonostajista ei välitä siitä, onko tontti oma vai vuokrattu, tai ei edes tiedä sitä. Kiinteistömarkkinoiden läpinäkyvyyttä parantaisi se, että julkinen valta tuottaisi sähköisessä muodossa ajan tasalla pidettävää ja julkisesti saatavilla olevaa tietoa maapohjan arvosta. Tästä hyötyisivät monet tahot. Ruotsissa vastaavaa tietoa käytetään mm. pankeissa vakuusarvioinnin tukena. □

## Kirjallisuus

- Case, K.E. (2007), "The Value of Land in the United States: 1975–2005", teoksessa Ingram, G. ja Yuhung, H. (toim.), *Land Policies and Their Outcomes*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Helin, H. (2003), "Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus", teoksessa *Helsinki – pohjoinen metropoli*, Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helsingin kaupunki (2003–2012), Toimintakertomukset, Helsingin kaupungin kiinteistövirasto.
- Helsingin kaupunki (2004), "Maankäyttö- ja rakennuslain uusi kehittämiskorvaussäännöstö ja sen merkitys kaupunginsopimuskäytännölle (172 §)", Helsingin kaupunginhallitus 9.2.2004.
- Helsingin kaupunki (2013), "Asuntotonttien luovutuskäytännöt Helsingissä - keskeiset periaatteet", Helsingin kaupungin valtuusto 21.11.2013.
- Helsingin kaupunki (2014), Uutta Helsinkiä. Täydennysrakentamisen maankäyttösopimusperiaatteet. <http://www.uuttahelsinki.fi/fi/taydennysrakentaminen/miten-se-toimii> (viitattu 4.4.2014).

- Hjerpe, R. (1996), *Finland's Historical National Accounts 1860–1994: Calculation Methods and Statistical Tables*, Jyväskylän yliopisto, Suomen historian julkaisuja 24, Jyväskylä.
- Kuntaliitto (2012), ”Kuntien talouden tunnuslukuja vuodelta 2012”, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja/Sivut/default.aspx> (viitattu 4.4.2014).
- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (2014), ”Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109: 490–511.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H. (1997), ”Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus”, teoksessa Taipale, K. ja Schulman, H. (toim.), *Koti Helsingissä. Urbanin asumisen tulevaisuus*, Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Peltola, R. (2012), ”Asuntotontin efektiivinen vuokratuotto ja asuntotontin vuokraoikeuden arvo Helsingissä”, Helsingin kaupungin kiinteistövirastolle tehty julkaisematon tutkimus (19.6.2012).
- Peltola, R. (2014a), ”Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa”, Valtiovarainministeriö.
- Peltola, R. (2014b), *Maan arvo Suomessa 1985–2013*, Maanmittauslaitoksen selvityksiä.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Bellknop Press of Harvard University Press.
- Tuuttila, J. (2008), Esitelmä maanmittaustieteiden päivillä.
- Valtiovarainministeriö (2010), *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*, Valtiovarainministeriö.
- Yrjänä, J. (2013), *Maata näkyvissä*. Helsingin maanhankinnan viisi vuosisataa, Helsingin Kiinteistövirasto ja Edita, Helsinki.

## Liite. Maan omistus Helsingissä

		Kiinteistöjen lukumäärä	Maan arvo, milj. euroa	Kerrosala, 10 000 ke-m <sup>2</sup>	Maa-ala, ha	Maan arvo %	Maa-ala, %
Kaikki kiinteistöt	Yht.	33 164	35 301	4 451	20 547		
	AK	6 693	18 871	2 094	2 166	53	11
	AP	14 326	4 882	516	1 870	14	9
	K	764	4 654	642	297	13	1
	T	797	1 814	488	377	5	2
	Y	823	2 667	547	634	8	3
	Muu	9 761	2 414	164	15 203	7	74
Omistaja Helsingin kaupunki	Yht.	10 613	11 808	1 841	12 736		
	AK	2 294	5 625	934	1 135	48	9
	AP	2 578	1 071	118	388	9	3
	K	192	791	155	96	7	1
	T	534	1 186	259	208	10	2
	Y	541	1 317	282	407	11	3
	Muu	4 474	1 816	94	10 503	15	82
Omistaja muu kuin Helsingin kaupunki	Yht.	22 551	23 493	2 610	7 810		
	AK	4 399	13 246	1 160	1 031	56	13
	AP	11 748	3 811	398	1 482	16	19
	K	572	3 862	487	201	16	3
	T	263	627	230	169	3	2
	Y	282	1 350	265	227	6	3
	Muu	5 287	597	70	4 700	3	60

Kaava-alueiden ulkopuolella arvio maa-pinta-alasta on likimääräinen.