

Helsingin kaupunginkanslia
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Lausuntopyyntö 17.6.2020

Asia: Luonnos Helsingin asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaksi 2020 (AM-ohjelma)

RAKLI kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta Helsingin asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaksi 2020 (AM-ohjelma).

Lausunnon antajasta

RAKLI kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset ammattilaiset. Jäsenemme ovat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajia, rakennuttajia ja käyttäjiä tai näiden ammattimaisia edustajia. RAKLIn jäseninä on muun muassa merkittäviä ammattimaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntojen omistajia. Jäsenemme investoivat rakennetun ympäristön uudis- ja korjaushankkeisiin vuosittain 5–10 mrd €. RAKLIn jäsenten omistamien rakennusten pinta-ala on arviolta 97,7 milj. m².

Yleistä

RAKLI pitää tärkeänä, että Helsingin kaupunki uudistaa AM-ohjelmaa säännöllisesti. Kaupungin veto-voimaisuuden kannalta on tärkeää varautua kaupungin kasvuun ja riittävään kysyntään vastaavaan asuntotuotantoon.

Lausunnossa RAKLI nostaa esiin muutamia havaintoja ohjelmaan liittyen.

Asuntotuotantotavoite

AM-ohjelman asuntotuotantotavoitteeksi on esitetty 7000 asuntoa per vuosi. RAKLI kiinnittää huomiota siihen, onko asuntotuotantotavoite riittävällä tasolla. Paras tapa hillitää asumisen kustannuksia on lisätä merkittävästi asuntotuotantoa. RAKLI esittääkin vuotuisen asuntotuotantotavoitteen nostamista esimerkiksi 10 000 asuntoon per vuosi. Kokonaistavoitteen nousun tulee tapahtua vapaarahoitteen tuotannon kautta, eikä tuetun/kaupungin oman asuntotuotannon määrää tule nostaa, vaikka kokonaistavoitetta nostettaisiin.

Ohjelmassa asetettu tavoite tuetulle asuntotuotannolle, kaikkiaan 55 prosenttia vuosittain, vääristää luonnollista kehitystä eikä poista yhtä isoimmista ongelmista Helsingissä: asumisen korkeaa hintaa. Mitä suurempi osuus tuotannosta on tuettua, sitä vähemmän markkinoilla on tarjolla vapaarahoitettuja vuokra-asuntoja, mikä nostaa näiden asuntojen vuokratasoa.

Maankäytön suunnittelu

AM-ohjelmaluonnoksessa on todettu, että asemakaavojen toteuttamiskelpoisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja että asuntotuotannon sujuvoittamiseksi asemakaavavaatimusten yksityiskoh-taisuutta tulee välttää, jotta poikkeamispäätöksiä voidaan vähentää. RAKLI pitää tätä tavoitetta erit-täin tärkeänä, sillä yksityiskohtaiset kaavamääräykset johtavat sekä kaavoitusprosessin hitauteen että nostavat kustannuksia.

Maapolitiikka

AM-ohjelmaluonnoksessa on todettu, että tontinluovutusta toteutetaan keväällä 2019 hyväksytyjen maapoliittisten linjausten ja niitä tarkentavien soveltamisohjeiden mukaisesti. Maapoliittisten lin-jausten mukaan kaupunki luovuttaa muille kuin erityisen arvokkaille ja vetovoimaisille paikoille sijoit-tuvat sääntelemättömään omistus- ja vuokra-asuntotuotantoon tarkoitetut tontit pääsääntöisesti vuokraamalla. RAKLI kiinnittää huomiota siihen, että tontinluovutus pitäisi olla vapaarahoitteiseen vuokra-asuntotuotantoon mahdollista myös tontin myynnillä. Vuokratontti nostaa asumisen kustan-nuksia ja aiheuttaa myös sijoittajille epävarmuutta.

Hallinta- ja rahoitusmuodot

AM-ohjelmaluonnoksen asuntotuotannon (7000 asunnon) hallinta- ja rahoitusmuototavoite jakaan-tuu säänneltyihin asuntoihin 55 %, joista pitkäaikaisesti säännellyt ARA-vuokra-asunnot 25 % (sis. opiskelija- ja nuorisoasunnot), pitkäaikaisesti säännellyt ARA-asumisoikeusasunnot 10 % ja lyhytai-kaisesti säännellyt ARA-vuokra-asunnot, Hitas- ja hintakontrolloidut omistusasunnot ja muut asun-not 20 % sekä sääntelemättömään omistus- ja vuokra-asuntoihin 45 %.

RAKLI pitää hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa ongelmallisena. Liian tiukka hallinta- ja rahoitusmuo-tosääntely johtaa todennäköisesti siihen, että vapaarahoitteista omistus- ja vuokra-asuntotuotantoa syntyy vähemmän, etenkin kysytyimmille alueille, mikä osaltaan vaikeuttaa asuntomarkkinoiden toi-mivuutta. Vapaarahoitteisen asuntotuotannon vähäinen määrä nostaa myös asumisen hintaa, kun tarjonta vähenee ja tonttihinnat nousevat.

Lisäksi AM-ohjelmaluonnokseen on kirjattu, että alueellisesta hallinta- ja rahoitusmuotojakaumasta päätetään tontinluovutus- ja maankäyttösopimusvaiheessa siten, että huomioidaan alueellinen tasa-paino. Tavoitteena on välttää yksipuolisia asuinalueita. Alueelliseen tasapainoon pyritään rajoitta-malla vuokrakerrostaloissa sijaitsevien asuntojen osuus alueen asuntokannasta korkeintaan 50 pro-senttiin. RAKLI pitää ongelmallisena sitä, että hallinta- ja rahoitusmuototavoite (säännellyt asunnot 55 % ja sääntelemättömät asunnot 45 %) voi jo johtaa korkeaan säänneltyjen vuokra-asuntojen mää-rään. Näin voi syntyä tilanteita, joissa alueella ei juurikaan synny vapaarahoitteisia vuokrakerrosta-loja. Tämä ei ole hallintamuotojen monipuolisuuden ja asuntotuotannon lisäämistavoitteen näkökul-masta perusteltua. Lisäksi tämän tyyppinen rajoite voi estää täydennysrakentamista.

AM-ohjelmaluonnokseen kirjattu tavoite hallinta- ja rahoitusmuotojakaumasta ei ole täysin linjassa Helsingin seudun ja valtion välisen MAL-sopimuksen (neuvottelutulos 2.6.2020) tavoitteen kanssa.

MAL-sopimuksessa on pääkaupunkiseudulle asetettu tavoite, jonka mukaan valtion tukeman korkotukituotannon osuus on yhteensä 30 prosenttia asuntotuotannon kokonaistavoitteesta. Tästä määrästä 20 prosenttia olisi tavallista 40 vuotista korkotukivuokra-asuntotuotantoa ja erityisryhmien vuokra-asuntotuotantoa. Helsingin AM-ohjelmaluonnoksen tavoite on huomattavasti korkeampi kuin MAL-sopimuksissa asetettu. RAKLI ei pidä näin korkeaa tavoitetta tarkoituksenmukaisena ja pitää tärkeänä, että vapaarahoitteista omistus- ja vuokra-asuntotuotantoa syntyy kysyntään nähden riittävästi.

Kaupunki tavoitellessaan monipuolista hallintamuotojakaamaa hyödyntää ns. hybridikaavoitusta, joka sekoittaa eri käyttötarkoituksia samalla tontilla. Yksittäiset markkinatoimijat ovat usein erikoistuneet esimerkiksi vapaarahoitteiseen vuokratuotantoon, eivätkä siten rakennuta asuntoja yhtä monipuolisella hallintamuotojakaumalla. RAKLI kiinnittääkin huomiota siihen, että tontinluovutuksen lähtökohdaksi olisi hyvä ottaa se, että luovutettavat tontit vastaavat mahdollisimman hyvin toteuttamisesta vastuussa olevia omistajia. Hallintamuotojen monipuolisuudesta tulee huolehtia alueellisesti eikä yksittäisten hankkeiden tasolla.

Huoneistotyyppijakauman ohjaaminen

AM-ohjelmaluonnoksessa pyritään varmistamaan perheasunnoiksi soveltuvien eli vähintään kahden makuuhuoneen asuntojen riittävä osuus asuntotuotannosta. AM-ohjelmaluonnoksessa on muun muassa todettu, että kerrostalotuotannossa sääntelemättömään omistusasuntotuotantoon luovutettavilla tonteilla tontin asuinrakennusoikeudesta keskimäärin 40–50 prosenttia toteutetaan perheasuntoina.

Helsingin kasvu on kuitenkin 1950-luvulta lähtien muodostunut lähinnä yhden ja kahden hengen asutokunnista. AM-ohjelman huoneistotyyppijakaumatavoite tai asuntojen keskipinta-alatavoite eivät ole linjassa tämän kanssa. Pienten kotitalouksien määrä tulee entisestään lisääntymään syntyvyyden laskun sekä väestön ikääntymisen seurauksena. Liiallisella sääntelyllä estetäänkin asukkaiden tarvitsemien asuntotyyppien tuotanto sekä nostetaan asumisen jo nyt korkeita kustannuksia entisestään. On myös hyvä muistaa, että yhä useampi asunnonhakija painottaa sijaintia asunnon valinnassa ja on valmis karsimaan neliöistä päästäkseen haluamalleen alueelle. Tämän vuoksi nimenomaan pienten asuntojen kysyntä on kasvanut. Helsinki on kuitenkin jo vuosia suosinut perheasuntoja asutokoko-ohjauksella. Samalla yksiöiden ja kaksioiden tarjonta ei ole riittänyt Helsingissä vastaamaan kysyntään, mikä näkyy pienten asuntojen korkeissa hinnoissa.

Asumisen markkinat ja asukkaiden arki ulottuu koko pääkaupunkiseudulle. RAKLI näkee periaatteellisenä ongelmana sen, että AM-ohjelman kaltaista yhden kunnan ohjelmaa ei soviteta riittävästi seudulliseen kokonaisuuteen. Tiukka sääntely yhdessä kunnassa voi johtaa epätasapainoiseen seudulliseen tilanteeseen. Esimerkiksi pienten asuntojen voimakas kysyntä voi näkyä niiden rakentamisen painottumisena epätarkoituksenmukaisiin sijainteihin etäälle keskusalueista, mikäli keskusalueilla säännellään voimakkaasti pienten asuntojen rakentamista.

Täydennysrakentaminen

Täydennysrakentaminen synnyttää kestävä ja vetovoimaista kaupunki- ja yhdyskuntarakennetta. Kestävän kasvun mahdollistamiseksi, on olennaista hyödyntää jo rakennettujen asuinalueiden ja kaupunkikeskustojen täydennysrakentamispotentiaalia. Olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infran tehokas käyttö on myös resurssiviisasta ja tukee vähähiilisyystavoitteita. Tämä mahdollistaa parempia palveluja, kestävä liikumista ja joukkoliikenteen sujuvaa järjestämistä sekä luo samalla elävää kaupunkikulttuuria. Täydennysrakentamisen kuntataloudelliset hyödyt ovat merkittävät, kuten ohjelmaluonnoksessa todetaan.

Luonnoksessa esitettyjen keinojen lisäksi RAKLI esittää asuntotuotannon edistämistä täydennysalueilla seuraavilla toimilla:

- Tonttivaranto tulee saada investointikelpoiseksi. Tonttien saattaminen rakentamiskelpoisiksi ei takaa niiden toteutumista tavoitteiden mukaisesti. Huolehtimalla rakentamiskelpoisen varannon *investointikelpoisuudesta* saadaan tavoitteet toteutettua ripeämmin. Investointikelpoisuus tulee hyvän infran lisäksi erityisesti sijainnin houkuttelevuudesta: palvelukeskittymät, joukkoliikenteen varret ja solmut, asemanseudut.
- Investointikelpoisten tonttien varannon lisäksi tarvitaan lisää rakennusoikeutta olemassa oleville rakennetuille tonteille. Lisärakennusoikeuden osoittaminen tulee mahdollistaa sujuvilla ja kevyillä kaavamuutos- tai poikkeamispäätöksillä.
- Käyttötarkoituksen muutokset asumiseen pitää saada joustavammiksi. Ripeä kaavamuutos tai käyttötarkoituksenmuutos ilman kaavaa on tehtävä mahdolliseksi sujuvin prosessein (yhden luukun palvelu). Konversiojoustoja tarvitaan koko kaupungin alueella, myös keskustassa. AM-ohjelma-luonnos ennakoii, että lähitulevaisuudessa keskustan asukasmäärä laskee. Jotta keskustan elinvoimaa ja palveluja saadaan ylläpidettyä, on tärkeää, että keskustan asukasmäärä pysyy riittävän korkeana. Vastaavasti toimitiloille on kysynnän vaatiessa kaavoitettavissa keskustassa sekä uudiskohteita että lisärakennusoikeutta olemassa oleviin kohteisiin.
- Hallinta- ja rahoitusmuotoja sekä huoneistotyyppiä jaksamaa pitää soveltaa joustavammin täydennyskohteissa. Täydennys- tai lisärakentamalla samalle tontille tai lähinaapurustoon lisätään muun muassa yksinasuvien mahdollisuuksia pysyä tutussa ympäristössä ja perheiden mahdollisuuksia muuttaa vapautuvaan (usein tilavaan) vanhaan asuntoon.
- Asuntorakentamisen mahdollisuuksia olemassa olevilla ja vetovoimaisilla alueilla tulee lisätä sallimalla asemakaavan laatiminen kiinteistönomistajan aloitteesta ja tämän toimesta.

RAKLI on esittänyt maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä lakiin kirjattavan kiinteistönomistajan kaavanvalmistelun. Kiinteistönomistajan asemakaavan valmistelu lisäisi täydennysrakentamisen edellytyksiä, synnyttäisi toteuttamiskelpoisia kaavoja ja mahdollistaisi siten lisärakentamista hyvillä paikoilla. Se myös lisäisi ja nopeuttaisi tyhjien tilojen käyttöön saamista kaavamuutoksilla ja vastaisi siten ilmasto- ja kiertotaloustavoitteisiin. Tyhjät tilat eivät myöskään elävöitä kaupunkia ja kaupungin vetovoimaisuuden näkökulmasta tyhjät tilat pitäisi saada käyttöön (käyttötarkoituksen muutos, mukaan lukien purku).

Erityisesti kiinteistönomistajan kaavanvalmistelulla saataisiin lisättyä kaavan ja selvitysten laatimisen resursseja sekä vältettyä asuntotuotantoa hidastavia poikkeamismenettelyitä. Päätöksenteko eri kaavavaiheissa (kuten vireillepano, OAS, kaavaehdotus) säilyisi kunnalla. Kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu noudattaisi muutoinkin asemakaavojen yleisiä laatu- ja vuorovaikutussäännöksiä.

RAKLI ehdottaa, että alennetun maankäyttömaksun lisäksi täydennysrakentamiseen kannustetaan myöntämällä lisärakennusoikeutta ilman maankäyttömaksun korottamista tilanteissa, joissa lisäoikeudella (eli suuremmalla asukasmäärällä) voidaan turvata tai parantaa erilaisia hyödykkeitä/palveluita (ks. Vancouverin density bonus -järjestelmä).

Lisäksi RAKLI kiinnittää huomiota siihen, että täydennysrakentaminen tapahtuu usein yksityisen omistamassa kohteessa. Mikäli Helsingin kaupunki edellyttää maankäyttösopimuksissa suurta tietun asuntotuotannon osuutta, on investoijien vaikea löytää kannattavaa yhtälöä täydennysrakentamiseen.

RAKLIn lausunnossaan esiin nostamat toimet lisäävät asuntotuotantoa, tuovat lisäpanoksia asumisen kaavoitukseen, tonttutuotantoon, konversioihin sekä vähähiilisyystavoitteiden toteuttamiseen.

RAKLI ry

Aija Tasa
johtaja, asuminen

Kimmo Kurunmäki
johtaja, yhdyskunta ja infra