

133 Lausunto maakuntauudistuksen siirtymäkauden vuokra-asetusluonnoksesta

D/898/00.01.02/2017

Asian valmistelijat Mikko Lepo, puh. 014 266 8243 ja Ari Hirvensalo, puh. 014 266 1584

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta 17.5.2018 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoa luonnoksesta ”valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja maakunnan välisen vuokran määräytymisestä siirtymäkauden aikana”. Mahdollinen lausunto tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 15.6.2018 mennessä.

Asetusluonnoksen keskeinen määritelmä ja sisältö

Asetusluonnos kohdentuu niiden toimitilojen vuokrien määrittelyyn, jotka kunta omistaa ja joissa toimivan palvelun järjestämistehtävä siirtyy kunnilta maakunnille. Käytännössä näitä ovat kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tilat.

Siirtymäkaudella tarkoitetaan 3+1 vuoden ajanjaksoa esitetystä maakuntauudistuksen voimaantulokohdasta 1.1.2020 lukien. Käytännössä tämä tarkoittaa kolmen vuoden määräaikaista vuokrasopimusjaksoa 31.12.2022 asti, jonka jälkeen maakunnalla on yksipuolinen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa yhdellä vuodella.

Siirtymäkauden ajan kunnan ja maakunnan välinen vuokra määräytyy joko kyseisessä kunnassa jo käytössä olevan sisäisen vuokran järjestelmän tai tämän asetuksen perusteella. Kunnan omaa sisäistä vuokrajärjestelmää voi käyttää tilanteissa, joissa vuokratilanne ei olennaisesti ylitä asetuksessa säädettyä laskennallista vuokratilannetta ja sisäisen vuokrajärjestelmän käytöstä on valtuuston päätös.

Mikäli sisäistä vuokrajärjestelmää ei voi soveltaa, määräytyy vuokra asetuksen mukaan pääomavuokran, ylläpitovuokran ja maapohjan vuokran summana. Pääomavuokra lasketaan rakennuksen teknisestä arvosta 6 % tuottovaatimuksella. Ylläpitovuokra muodostuu keskimääräisten tilastotietojen pohjalta. Maapohjan vuokra määräytyy kunnan asukasluvun perusteella, Jyväskylän tapauksessa 0,50 €/kk/maakunnan käyttöön tuleva m².

Jyväskylän kaupungin lausunto vuokra-asetuksesta

Vuokra-asetus on laadittu yksinomaan maakuntauudistuksen toimeenpanon edellyttämän siirtymäkauden tarpeisiin. Vuokra-asetus on siirtymäkauden määreiden 3+1 vuotta pohjalta mallinnettu perustalle, missä maakunta pystyy yksipuolisilla ratkaisullaan sopeuttamaan palveluverkkonsa maakuntauudistuksen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämälle tasolle.

Keskeinen ajuri palveluverkon sopeuttamisessa on valinnanvapauden periaate, joka saattaa myös asiakasohjautuvuuden ja siten myös vuokrausliiketoiminnan markkinaperusteiseksi. Maakuntien talousarviokehityksen kasvun hallinta kohdentaa maakunnan sopeuttamis- ja leikkaustoimet ratkaisuihin, joissa riski voidaan ulkoistaa.

Koko asetus rakentuu siten kiinteistöriskin jättämiseen kunnille. Alkuperäinen vuoden 2016 maakuntaudistuksen valmistelu alkoi periaatteesta, missä kiinteistöriski, eli kiinteistön omistaja- ja elinkaarivastuu, olisi siirtynyt maakunnille.

Voidaankin todeta, että maakuntaudistuksessa siirtyy maakunnille ennalta säädeltä määrää resurssia, mutta kiinteistöriski, mitä tällä resurssilla on hallittu, jää kunnille. Oikeudenmukaista olisi, että riski seuraisi resurssia järjestäjävastuun mukana.

Vuokra-asetuksen luonnoksesta pyydetään kunnilta lausuntoa, vaikka vaikutusarviot ja laskelmat kuntien osalta puuttuvat. Kunnille ei ole toimitettu vuokra-asetuksen mukaisia vuokralaskelmia. Lausuntopyynnössä viitatussa hallituksen esityksessä (HE 15/2017) ei nyt julkistetun asetusluonnoksen kiinteistötaloudellisia vaikutuksia ole kunnille arvioitu riittävästi.

Jyväskylän kohdalla asetuksen piirissä olevia kiinteistöjä on noin 70 000 m², joiden tasearvo on noin 60 M€. Sisäinen vuokra on noin 11 M€. Alustava arvio on, että vuokra-asetuksen perusteella laskettu vuokra olisi noin 10 % pienempi kuin Jyväskylän sisäinen vuokra. Se, käytetäänkö Jyväskylän kohdalla sisäisen vuokran laskentaa vai vuokra-asetuksen periaatteita, jää Maakuntien Tilakeskuksen myöhemmin toimittamien vuokralaskelmien tulkinnan ja neuvottelun varaan.

Jyväskylän kohdalla on todennäköistä, että seuraavat riskit tai osa niistä toteutuu vuokra-asetuksen voimaantullessa:

- 3+1 v vuokramalli ja pääomavuokran 6 % hinnoittelu ei mahdollista tarvittavia investointeja, eikä kannusta pitkäjänteisen kiinteistönpidon ratkaisuihin, jolloin kiinteistöjen toiminnalliset muutokset ja kiinteistöjen korjaukset sekä kunnossapito minimoidaan → sisäilmaongelmat lisääntyvät ja palveluiden tuottaminen häiriintyy.
- 3+1 v vuokramalli sitoo kuntien kädet ennakoiviin pitkäjänteisiin kiinteistökehitysratkaisuihin (yksipuolinen optio). Kunta ei voi valmistella kiinteistökehitysratkaisuita, koska asiakkuus on vuokrasopimuksella määrääjäksi yksipuolisesti sidottu.
- Asetusluonnos aiheuttaa taseen merkittävän alaskirjausriskin. Näkemys perustuu asetuksen kohteena olevien kiinteistöjen hallitsemattomaan vajaakäyttöasteen kasvuun siirtymäkauden aikana. Siirtymäkauden aikana syntyy palveluille vaihtoehtoisia markkinaehtoisia tilaratkaisuja,

jolloin kunnan tiloille ei ole enää kysyntää siirtymäkauden päättyessä.

- Kunta ajautuu kiinteistönomistajana käyttäjäomistajasta kilpailuille markkinoille, mutta hinnoittelumekanismi säilyy teknisenä tarvittavan käyvän arvon mallin sijasta. Asetuksessa 6 % tuottovaatimusta perustellaan kunnissa ja valtionhallinnossa vallitsevaan käytäntöön. Tämä tuottovaatimus on perusteltu pitkäjänteisessä julkisen kiinteistöjen käyttäjäomistajan tilaresurssin hinnoittelussa, mutta siirtymäajan lyhytjänteisessä markkinaehtoisessa ympäristössä tuottovaatimus ei hinnoittele oikeaa riskiä.
- Jyväskylän kohdalla on siirtymäkauden ajalle välitön kassavirta- ja käyttökateriski, mikäli myöhemmin tulkitaan, ettei Jyväskylän omaa sisäistä vuokrajärjestelmää voi käyttää edellä kuvatuin perusteluin.

Vuokra-asetuksen periaate kannustaa kuntia luopumaan kiinteistöistä, koska kunnilla ei ole taloudellista intressiä kantaa kiinteistöjen käytettävyy- ja elinkaarivastuuta. Lyhyt määräaikainen vuokrasopimus kuitenkin tuhoaa kiinteistöjen omistaja-arvoa. Kunnilla maksetaan Maakuntien Tilakeskus Oy:n oman taseen elinkaarivastuun kustannuksia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maakuntaudistuksen yhteydessä kiinteistöjen omistus tulisi siirtää kunnilta maakunnille tai muulle maakuntia edustavalle omistajalle. Tämä toteuttaisi oikeudenmukaista periaatetta siirtää kiinteistöriski resurssien mukana. Kuntien ei tulisi harjoittaa kiinteistö- ja vuokrausliiketoimintaa esitetyn vuokra-asetuksen muodossa.

Päätöslite:

- Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 17.5.2018 ja luonnos siirtymäajan vuokra-asetukseksi

Kaupunginjohtaja Koiviston ehdotus

Kaupunginhallitus päättää, että se antaa edellä esitetyn lausunnon maakuntaudistuksen siirtymäajan vuokra-asetusluonnoksesta valtiovarainministeriölle.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.