

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 17.5.2018/VM/716/03.01.01/2017

Lausunto luonnokseen valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja maakunnan välisen vuokran määräytymisestä siirtymäkauden aikana

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja maakunnan välisen vuokran määräytymisestä siirtymäkauden aikana.

Asetusluonnoksesta on aiemmin järjestetty kuulemiskierros 4.4.-8.5.2017. Tämän jälkeen on vuokran määräytymisestä ilman kunnan sisäistä vuokrajärjestelmää koskevaa säännöstä muutettu oletuskulumisen määräytymisen perusteiden osalta. Lisäksi lausuntokierroksen jälkeen asetuseruonnosta on täydennetty myös mm. kunnan sisäisen vuokran määräytymisen, ilmoittamisen ja maapohjan vuokraperusteiden osalta.

Asetuksella ehdotetaan säädettäväksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 20 §:n tarkoittamasta siirtymäkauden vuokran määräytymisestä.

Siirtymäkauden ajan kunnan ja maakunnan välinen vuokra määräytyy joko kyseisessä kunnassa jo käytössä olevan sisäisen vuokran järjestelmän mukaisesti tai asetuksessa esitetyn laskennallisen määrittelyn mukaisesti.

Asetuksella säädettäisiin, että kunnan sisäisen vuokran järjestelmän mukainen vuokra voidaan ottaa käyttöön kunnan ja maakunnan välisessä, siirtymäkaudesta koskevassa vuokrasopimuksessa, jos järjestelmä on ollut kunnassa valtuuston päätöksellä käytössä ja sitä käytetään samoilla ehdoilla kunnan toiminnassa muutoinkin. Kunta saisi ensisijaisesti valita sovellettavan vuokran määräytymisperusteen.

Jos on ilmeistä, että sisäisen vuokran mukainen vuokratuustannus ylittäisi olennaisesti asetuksessa säädetyllä laskennallisella vuokratuustannuksella tai jos kunnalla ei olisi valtuuston hyväksymää sisäisen vuokran järjestelmää käytössä taikka kunta muuten niin päättäisi, maakunnan ja kunnan välillä solmittavassa vuokrasopimuksessa vuokra määräytyisi laskennallisesti asetuksen 3 §:n mukaisesti. Laskennallisesti määriteltävä vuokra olisi kokonaisvuokra, joka koostuu pääomavuokrasta, ylläpitovuokrasta sekä maapohjan osuudesta.

Kuntaliiton lausunto

Ehdotus asetuseruonnokseksi on pääosin kannatettava. Asetuseruonnos on tarkentunut vuoden 2017 kevään lausuntokierroksen jälkeen ja vastaa nyt tarkemmin todellisten kiinteistöalujen muodostumista sekä kuntien sisäisissä vuokrajärjestelmissä sovellettuja käytäntöjä. Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin täsmennystarpeisiin.



Asetusluonnoksen 2 §:n 2 momentissa asetetaan ehtoja sille, että millä edellytyksillä kunnan sisäisen vuokrauksen järjestelmää voidaan soveltaa kunnan ja maakunnan välisessä vuokrasuhteessa. Momentissa edellytetään, että järjestelmä on kunnassa otettu käyttöön valtuuston päätöksellä. Kunnissa saattaa kuitenkin esiintyä käytäntöjä, joissa sisäisen vuokrauksen periaatteita ei ole erikseen hyväksytetty valtuustossa. Sisäisen vuokrauksen periaatteet on saatettu hyväksyä esim. kunnanhallituksessa tai sisäisen vuokrauksen periaatteita saattaa olla esitelty esim. kunnan talousarviossa ja käsitelty talousarvioon liittyvän päätöksentekoprosessin yhteydessä. Momentin ilmaisua tai vähintäänkin asetuksen perustelutekstejä tulisi muuttaa siten, että mahdollistettaisiin kunnanhallituksen tekemät päätökset tai periaatteiden käsittely kunnan talousarvioon liittyvän päätöksentekoprosessin yhteydessä.

Asetusluonnoksen 2 §:n 3 momentissa todetaan, että jos on kuitenkin ilmeistä, että edellä 2 momentin mukaisin perustein määräytyvä (ns. sisäisen vuokrajärjestelmän) vuokra on olennaisesti suurempi kuin 3 §:n mukaisesti (ns. laskennallisesti) määräytyvä vuokra, sovelletaan vuokran määräytymiseen, mitä 3 §:ssä säädetään.

Asetuksen 3 §:n mukaan määriteltävä vuokrataso on varsin yleistävä, eikä se mekaanisena mallina huomii kohteiden erityispiirteitä tai alueellisia eroja, ja vertailutaso kunnan käyttämään vuokrajärjestelmään saattaa näin ollen jäädä alhaiseksi. Asetusluonnoksessa käytetty muotoilu "olennaisesti suurempi" edellyttää tarkentavaa määrittelyä vähintäänkin asetuksen perusteluteksteihin. Tehtäessä arviointia "olennaisesti suurempi" -määrittelyn suhteen, tulisi arvioinnissa huomioida kohteiden erityispiirteitä, kustannusrakenteita, alueellisia eroja mm. ylläpidon kustannustasoissa, vuokrien sisältöjen eroavaisuuksia, alueellisia eroja maanvuokran tasoissa sekä muita tekijöitä, jotka perustellusti johtavat 3 §:ssä esitettyä laskennallista tasoa korkeampiin kustannuksiin ja edelleen korkeampiin vuokriin.

Asetusluonnoksen 3 §:n 2 momentissa määritellään mistä tekijöistä tuottovaatimus muodostuu. Yksi mainittu tekijä on kiinteistöön liittyvä "riski". Asetustekstin perusteluissa ei ole kuitenkaan eritelty, mitä kiinteistöön liittyvällä "riskillä" tässä yhteydessä tarkoitetaan ja mistä seikoista se muodostuu. Asetusluonnoksessa mainittu "riski" edellyttää tarkempaa määrittelyä vähintäänkin asetuksen perusteluteksteihin.

Asetusluonnoksen 3 §:n 3 momentissa todetaan, että erityisestä syystä jälleenhankinta-arvona voidaan käyttää myös nykyhetken indeksoitua rakennuksen hankintahintaa.

Mikäli kohteelle on todennettavissa investointikustannukset, niin niiden käyttö indeksoituna voisi olla käyttökelpoinen ratkaisu monissakin yhteyksissä. Hankintahinnan käyttäminen arvonmäärityksessä tuottaa varsinkin uudehkojen, enintään 10 - 15 vuotta sitten toteutettujen, investointien osalta käyttökelpoisia jälleenhankinta-arvoja. Näkemyksemme mukaan "erityistä syytä" ei tulisi asettaa käytön edellytykseksi tai perusteluissa tulisi mainita esimerkkejä erityisestä syystä, esim. uudehko rakennus. Lisäksi olisi syytä tarkentaa, että arvonmäärityksessä käytetään rakennuskustannusindeksiä.

Asetusluonnoksen 3 §:n 5 momentissa todetaan, että kiinteistön ylläpitokustannuksia ovat hallinto-, käyttö-, kunnossapito-, huolto-, ulkoalueiden hoito-, lämmitys-, sähkö-, vesi- ja jätehuoltokustannukset. Kiinteistön ylläpitokustannukset lasketaan käyttämällä keskimääräisiä rakennustyyppikohtaisia ylläpitohintoja.

Ylläpitokustannusten määrittelyä tulisi tarkentaa esim. perusteluteksteissä. Esimerkiksi erityisjätelajikkeiden (ongelmajätteet) sekä muiden sote-toimintaan kiinteästi liittyvien käyttäjäpalveluiden ja kiinteistöjärjestelmien ja -varusteiden kustannukset ovat perinteisesti kuuluneet käyttäjälle tai vuokralaiselle.

Perustelutekstin sanamuodoilla tulisi kohdentaa ylläpituvookran vähimmäissisältöä kiinteistöä koskeväksi ja poissulkea vuokralaisen tai käyttäjän toiminnan prosesseihin liittyviä kustannuksia sekaannusten välttämiseksi.

Lisäksi laskennallisen ylläpituvookran tason määrittelyssä tulisi huomioida ympärivuorokautisen toiminnan normaalia suuremmat kiinteistön ylläpidon kustannukset, jotka eivät välttämättä sisälly keskimääräisiin rakennustyyppikohtaisiin ylläpitohintoihin.

Asetusluonnoksen 3 §:n 5 momentissa on esitetty maapohjan vuokramääriä vyöhykkeittäin. Esitetty maanvuokran määrittäminen on yleistävä. Kuntien omissa lausunnoissaan esittämiä tarkennusehdotuksia tulisi huomioida asetuksen viimeistelystä mahdollisimman kattavasti.

Siltä osin, kun kuntien vuokraamat kiinteistöt tulevat sellaisen toiminnan käyttöön, jota harjoitetaan maakunnan yhtiön tai yksityisen tahon toimesta, kiinteistöt vuokrataan arvonlisäverottomalle toimijalle. Tällöin vuokrausta ei voi toteuttaa arvonlisäverollisena eikä kunnalle muodostu vähennysoikeutta kiinteistöinvestointien tai ylläpitokulujen arvonlisäverokustannuksista. Nykyjärjestelmässä vastaavia kustannuksia ei synny arvonlisäverojärjestelmään sisältyvän kuntien palautusjärjestelmän johdosta eikä ne siksi myöskään sisälly kuntien sisäisiin vuokriin tai nykyisiin kiinteistöjen pääomakustannuksiin. Syntyvät arvonlisäverokustannukset on korvattava kunnille.

Asetuksessa tuleekin todeta, että kiinteistön siirtyessä arvonlisäverotuksessa vähennysoikeudettomaan käyttöön, on vuokrantasoa tarkastettava ottaen huomioon vuokranantajalle muutoksesta aiheutuvat lisäkustannukset.

Asetusluonnoksessa tulisi huomioida vuokrantarkistusten mahdollisuus siirtymäkaudella. Vuokrantarkistuksiin voi olla tarvetta esimerkiksi yhtiöittämisjärjestelyjen johdosta.

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Reina
varatoimitusjohtaja



Jussi Niemi
tilapalvelupäällikkö