

Asia: VN/29851/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023-2026

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetussa laissa säädetään kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen siirtymisestä hyvinvointialueen hallintaan. Voimaantulolain 22 §:n mukaan toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2023. Hyvinvointialue ja kunta tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa vähintään 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä. Voimaantulolain 22 § 3 momentin mukaan vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Tarkempia säännöksiä vuokran määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Vuokran muodostamisen periaate

Asetusluonnoksen 2 §:n mukaan kuukausittain maksettava vuokra koostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Tätä tarkennetaan 3-5 §:n määräyksin pääoma- ja ylläpitovuokran määräytymisperusteista. Aikaisemmissa lausunnoilla olleissa versioissa (03/2017 sekä 05/2018) mahdollistettiin tietyn ehdoin kuntien sisäisen vuokrajärjestelmän hyödyntäminen kunnan ja maakunnan (nyk. hyvinvointialueen) välisessä siirtymäkaudesta koskevassa vuokrasopimuksessa. Kyseinen mahdollisuus on nyt lausuttavana olevasta asetuksesta lainsäätäjän toimesta poistettu.

Useilla kunnilla ja erityisesti suurimmilla kaupungeilla on hyvin kehittyneitä sisäisen vuokrauksen järjestelmiä, jotka mallintavat tarkasti kiinteistöihin liittyviä kustannusrakenteita. Kuntaliitto pitää hyvin valitettavana, että lausunnoilla oleva asetusalustus ei mahdollistaisi olemassa olevien sisäisten

vuokrajärjestelmien ja niiden sisältämien arvo- ja kustannustietojen hyödyntämistä kunnan ja hyvinvointialueen siirtymäkauden vuokran muodostamisessa. Lausunnolla oleva esitys käytännössä pakottaisi kaikki kunnat muodostamaan kuntien ja hyvinvointialueen väliset vuokrat uudella määritysperiaatteella. Uusi määritysperiaate muistuttaa joltain osin kuntien käyttämiä menetelmiä, mutta poikkeaa kuitenkin siinä määrin että jokainen vuokrattava kohde olisi määriteltävä uudelleen asetuseronnoksessa edellytetyllä tavalla. Tästä uudesta määritysperiaatteesta aiheutuu merkittävä määrä hallinnollista työtä kunnille. Tällainen hallinnollinen työ olisi suurelta osin vältettävissä, mikäli olemassa olevien sisäisten vuokrajärjestelmien hyödyntämien olisi mahdollista.

Kuntaliitto esittää, että kuntien omassa toiminnassaan soveltaman sisäisen vuokrauksen järjestelmän mukaisen vuokratason käyttäminen tai vuokrajärjestelmässä ylläpidettyjen arvotietojen (jälleenhankinta-arvo, tekninen arvo) hyödyntäminen tulisi olla mahdollista kunnan ja hyvinvointialueen välisen vuokrasuhteen määrittelemisessä.

Arvonmääritys

Asetuseronnoksen mukaan rakennuksen tekninen arvo perustuu ensisijaisesti kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidon mukaisiin tietoihin korjattuna rakennuskustannusindeksin muutoksella sekä oletuskulumisella. Kirjanpitoon perustuvaa arvoa korjataan lisäämällä rakennukseen kohdistuvien investointien arvo ja vähentämällä oletuskulumisen. Oletuskulumisen määrää on 1,75 prosenttia vuosittain. Jos rakennuksella ei ole olemassa kirjanpidon tietoihin perustuvaa teknistä arvoa, se muodostetaan asetuksen liitteen mukaisesti laskennallisesti toteutuneiden keskimääräisten kustannusten pohjalta lasketun jälleenhankinta-arvon ja siitä vähennettävän oletuskulumisen avulla.

Asetuseronnoksen mukainen vuokrattavien kohteiden arvon määrittely on osittain vaikeasti tulkittava. Asetuseronnoksessa viitataan kirjanpitoon pohjautuvaan tekniseen arvoon, joka ei ole yleisesti tunnettu tai käytetty määritelmä ja edellyttää yksityiskohtaisempaa selvitystä. Määritelmä on tulkittavissa siten, että tekninen arvo muodostetaan ensisijaisesti hankintahinnan kautta, joka ei vastaa alalla vakiintunutta tai kunnissa käytössä olevaa käytäntöä teknisen nykyarvon määrittelystä.

Asetuksen määrittely jättää epäselväksi, kuinka paljon kuntien tulee nähdä vaivaa ja tehdä selvitystyötä kirjanpitoon pohjautuvien mahdollisesti puuttuvien tai puutteellisten hankintahintojen selvittämiseksi ja milloin on perusteltua tukeutua asetuksen liitteenä oleviin arvotietoihin.

Uusissa ja uudehkoissa, alle 10 vuotta sitten valmistuneissa, rakennuksissa rakennuskustannuksilla indeksoitua hankintahintaa voidaan käyttää jälleenhankinta-arvon määrittelyyn, josta voidaan edelleen laskea oletuskulumisen ja määrittää rakennuksen tekninen arvo. Vanhoissa rakennuksissa indeksoitu ja investoinneilla oikaistu hankintahinta jää kuitenkin merkittävästi jälkeen rakennuksen tämän hetken arvioiduista rakennuskustannuksista. Kuntaliiton arvion mukaan yli kymmenen vuotta vanhojen kohteiden hankintahintojen soveltaminen asetuksessa esitetyllä hankintakustannukseen pohjautuvalla tavalla ei tuota rakennuksen teknistä arvoa kuvaavia määreitä, vaikka hankintahintaa oikaistaisiin rakennuskustannusindeksillä sekä investoinneilla. Teknisen arvon pohjana on ensisijaisesti kohteen todellinen tekninen kunto ja teknistä kuntoa on ylläpidetty myös toimenpitein, joita ei ole käsitelty kirjanpidossa investointeina esim. omana työnä tehtyjen korjausten sekä muiden vuosikorjausten avulla. Kuntien sisäisten vuokrajärjestelmien pohjana olevat tekniset arvot vastaavat huomattavasti paremmin rakennusten todellista teknistä kuntoa ja edelleen rakennusten teknistä arvoa.

Asetusluonnos ei erittele riittävällä tasolla kiinteistöjen erilaisia hallinta- ja omistusmuotoja. Esimerkiksi keskinäisen kiinteistöyhtiön tai leasing-sopimuksen kautta hallinnoitavien kohteiden kustannusrakenne voi poiketa suoraan omistettujen kohteiden kustannusten muodostumisesta. Asetuksella tulisi mahdollistaa riittävän kattava vuokrataso myös esim. leasing-kohteiden edelleenvuokrauksessa hyvinvointialueille.

Maanvuokra

Asetusluonnoksen mukaan pääomavuokra muodostetaan vuokrattavan rakennuksen teknisen arvon tai sen puuttuessa laskennallisen teknisen arvon pohjalta käyttäen 6 prosentin tuottovaatimusta. Luonnoksen mukaan tuottovaatimus kuvaa kiinteistöön sidotun oman ja vieraan pääoman kustannuksia, kiinteistön kulumista kuvaavia poistoja, mahdollista maanvuokran osuutta ja kiinteistöön liittyvää teknistä riskiä.

Vaikka maanvuokra on lueteltu osana pääomavuokran sisältöä, ei maanvuokran määräytymistä ole asetuksessa mainittu. Vaikuttaisi, että esitetty pääomavuokran muodostamistapa ei todellisuudessa huomio maanvuokran osuutta pääomarakenteessa. Esitetty tuottoprosentti lasketaan rakennuksen teknisestä arvosta ja teknisen arvon muodostaminen ei puolestaan huomioi maapohjan arvoa. Rakennuksen sijainti tulee osittain esille asetuksen liitteen mukaisen jälleenhankinta-arvon määrittelyn kautta, johon alueellinen rakentamisen hintataso vaikuttaa. Liitteen mukainen alueellinen hintataso on eri asia kuin maapohjaan sitoutunut pääoma ja koskisi vain liitteen avulla tapahtuvaa arvonmäärittelyä.

Kuntaliitto ei voi hyväksyä, että kuntien maapohjia luovutetaan hyvinvointi-alueen käyttöön vastikkeetta. Maapohjan arvo tulee huomioida pääomavuokran muodostuksessa ja maanvuokra lisätä pääomavuokraan erillisenä osana. Kunnilla on kaavoitukseen ja tonttikauppaan pohjautuen varsin kattavat tiedot maapohjan markkina-arvoista. Vuokrattavien kohteiden maapohjille on mahdollista määrittellä markkinahinta ja lisätä pääomavuokraan maapohjan markkina-arvolle 6 % tuotto.

Investoinnit vuokrakauden aikana

Asetusluonnoksessa ei mainita eikä määritellä vuokranantajan toteuttamien investointien vaikutuksia vuokriin siirtymäkaudella. On hyvin todennäköistä, että investointien toteuttamisesta syntyy erilaisia näkemyksiä vuokranantajan ja vuokralaisen välille, mikäli asetuksessa ei oteta kantaa investointien toteuttamiseen ja niiden vaikutuksia vuokriin. Asetus määrittelee vuokratason 3+1 vuoden vuokrakaudeksi, joka tekee investointien toteuttamisesta teknisesti ja taloudellisen riskin kannalta hankalaa.

Asetuksen tulisi mahdollistaa investointien vaikutuksen huomioiminen osana vuokraa myös ns. siirtymäkauden aikana.

Ylläpitovuokra

Asetusluonnoksen mukaan kiinteistön ylläpitovuokra määritellään laskennallisesti asetuksen liitteenä olevan taulukon mukaisesti ja ylläpitovuokraan kuuluvat hallinto-, käyttö-, kunnossapito-,

huolto-, ulkoalueiden hoi-to-, lämmitys-, sähkö-, vesi- ja jätehuoltokulut. Vuokrasopimuksessa ylläpitokustannusten määräytymisestä voitaisiin perustellusta syystä sopia säädetystä poiketen, mikäli säädetty määräytymisperuste johtaisi tosiasiallisista kustannuksista olennaisesti poikkeavaan vuokratasoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennuksien käytössä ja ylläpidossa on paljon erilaisia tarpeita ja näistä johtuen paljon erilaisia ylläpidon toteutuneita käytäntöjä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen häiriöttömän toiminnan jatkumisen vuoksi olisi tärkeää, että ylläpidon käytännön järjestelyissä ja näihin liittyvissä vuokravastuissa olisi mahdollisimman paljon joustavuutta ja mahdollisuuksia sopia myös toisin. Esimerkiksi siivouksen järjestämisen suhteen on useita erilaisia toimintatapoja. Joissain tapauksissa olisi selkeintä sisällyttää siivous osaksi ylläpituvuokraa. (Voimaanpanolain 22 §:ssä siivous on mainittu yhtenä ylläpituvuokran osa-alueena. Asetusluonnos ei kuitenkaan ota kantaa siivoukseen.) Lisäksi kiinteistöjen ylläpitoon liittyvien kulutusmenojen ja -kustannusten jaosta on erilaisia käytäntöjä ja kustannusten jakoperiaatteita. Esimerkiksi sähkön mittaaminen, käyttö ja kohdentuminen loppukäyttäjälle vaihtelee hyvin paljon kohteiden välillä. Vielä yhtenä esimerkkinä voidaan mainita turvapalveluiden järjestäminen sekä niihin liittyvien hankinta- ja kustannusvastuiden merkittävä tapauskohtainen vaihtelu. Vastaavia erilaisia ylläpito toimintaan liittyviä toteuttamisen ja kustannustenjaon tapauksia on tunnistettavissa muitakin.

Asetusluonnoksen mukainen menettely ja taulukkopohjainen hinnoittelu ei huomio ympäristöarvoja, ei kannusta käyttäjiä energiatehokkaaseen kiinteistöjen käyttöön eikä näin ollen tue kuntien ilmastotavoitteita.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan ylläpidon sisällöstä ja vuokratilastoista tulisi olla mahdollista sopia osapuolten välillä mahdollisimman joustavasti. Kunnilla tulisi olla mahdollisuus hyödyntää sisäisenvuokrauksen järjestelmiä, paikallisesti sovittuja käytäntöjä ja todellisiin kustannuksiin pohjautuvia toimintatapoja ylläpituvuokran määrittelyssä.

Yhteenveto

Lausunnolla oleva esitys käytännössä pakottaisi kaikki kunnat muodostamaan kuntien ja hyvinvointialueen väliset vuokrat uudella määrittämisperiaatteella, joka ei täysin vastaa kiinteistöjen kustannusvaikutuksia ja jonka toteuttamisesta aiheutuu merkittävä määrä hallinnollista työtä kunnille.

Useilla kunnilla ja erityisesti suurimmilla kaupungeilla on hyvin kehittyneitä sisäisen vuokrauksen järjestelmiä, jotka mallintavat tarkasti kiinteistöihin liittyviä pääomavuokran ja ylläpituvuokran kustannusrakenteita. Kuntaliitto esittää, että kunnan omassa toiminnassaan soveltaman sisäisen vuokrauksen järjestelmän mukaisen vuokran määräytymisperiaatteiden käyttäminen tai vuokrajärjestelmässä ylläpidettyjen arvo- ja kustannustietojen (jälleenhankinta-arvo, tekninen arvo ja ylläpidon kustannukset) hyödyntäminen tulisi olla mahdollista kunnan ja hyvinvointialueen välisen vuokrasuhteen määrittelyssä. Lisäksi pääomavuokran muodostuksessa tulee huomioida maapohjan arvo ja maanvuokra tulee lisätä pääomavuokraan erillisenä osana. Ylläpituvuokrien määrittelyssä tulee voida riittävästi ottaa huomioon olemassa olevat käytännöt ja ylläpidon sisällöstä sekä vuokratilastoista tulisi olla mahdollista sopia osapuolten välillä mahdollisimman joustavasti ja todellisiin kustannuksiin pohjautuen.

Asetusluonnoksessa esitetty määrittely ei ole riittävän kattava ja kustannuksia yksilöivä, jotta se voisi palvella vuokran määrityksen pohjana siirtymäkauden jälkeen. Syntyy tilanne, jossa kuntien tulee laatia uusia sopimuksia jälleen siirtymäkauden päätyttyä. Kokonaisuuden kannalta paras ratkaisu olisi, jos kuntien ja hyvinvointialueiden välille olisi mahdollista laatia jo lähtötilanteessa vuokrasopimuksia, joita olisi mahdollista käyttää pidemmällä tähtäimellä.

Riipinen Miira
Suomen Kuntaliitto ry

Niemi Jussi
Suomen Kuntaliitto ry