

Lausunto

18.01.2022

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

Lahden kaupunginhallituksen päätös 17.01.2022

§ 25 Lausunto Valtiovarainministeriön luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023-2026

(8131/03.00.00.00/2021)

Päätös:

Kaupunginjohtaja täydensi esitystään seuraavasti: "Lahden kaupunki katsoo, että asetulusuunnos esitettyssä muodossaan vaatisi huolellisen perustuslaillisen tarkastelun. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä mahdolliseen ristiriitaan suhteessa kunnalliseen itsemäärämisoikeuteen."

Muutettu päätösehdotus hyväksyttiin. Samalla kaupunginhallitus tarkasti pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle oheisen lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja hyvinvointialueen välisen vuokran määräytymisestä siirtymäkauden vuokrasopimuksissa vuosina 2023 – 2026.

Lahden kaupunki antaa asetulusuunnoksesta kriittisen lausunnon kuten monet muut kaupungit ja Kuntaliitto. Esityksessä on niin paljon täydennettäviä ja muutettavia kohtia, että jatkovalmistelu on tarpeen. Asetulusuunnos on valmisteltu hyvinvointialueiden ja valtion näkökulmasta eikä siinä ole

mahdollistettu kuntien hyödyntää nykyisiä sisäisen vuokran määräytymis- tai laskentaperusteita eikä se sisällä maanvuokraa. Sisältöä koskevat huomiot ovat lausunnossa.

LAUSUNTO

Lausunto valtiovarainministeriön luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026

Asetusluonnosta on oleellisesti muutettu aiemman sote-valmistelun vuokra-asetusluonnoksesta.

Aiemmassa asetuseruonnoksessa oli maininta, että kunnan sisäistä vuokraa voidaan käyttää maakunnalle vuokrattavien rakennusten vuokrien määrittelyssä. Uudesta asetuseruonnoksesta tämä kohta, maanvuokran ja kuntien itsensä määrittelemien teknisten arvojen ohella on poistettu. Tämä johtaa siihen, että kuntien itsensä määrittelemiä pääoma- ja ylläpituvoukria ei hyväksytä hyvinvointialueelle vuokrattavien rakennusten vuokrahinnoiksi. Tämä aiheuttaa kunnille paljon turhaa lisätyötä. Kunnilla pitäisi edelleen olla mahdollisuus käyttää kunnan sisäisen vuokran mallia hyvinvointialueelle vuokrattavien rakennusten vuokrien määrittelyssä. Lahdessa on aiemmin tehty Päijät-Hämeen Hyvinvointiyhtymän kanssa sisäisen vuokrauksen mallilla tehdyt hyvin toimivat vuokrasopimukset, joita asetuseruonnoksen mukaan ei enää voi käyttää.

Kuntien omista sisäisen vuokran malleissa on vakiintuneet pääomavuokran laskentamallit, joissa määritellyt tekniset arvot kuvaavat asetuseruonnoksessa olevaa uutta mallia luotettavammin rakennuksissa jäljellä olevien panosten todellista rahallista arvoa ja tätä kautta tuottavat tarkoituksenmukaisen pääomavuokran arvopohjan. Tästä asetuseruonnoksesta puuttuu maanvuokra eli maapohjat tulisi luovuttaa ilmaiseksi hyvinvointialueen käyttöön. Tämä on merkittävä epäkohta nykyisessä asetuseruonnoksessa. Asetuseruonnoksessa oleva ylläpituvookran määrittely on erittäin epäselvä ja edelleen vuokrien tarkistuksessa ei oteta mitään kantaa sopimusaikana tapahtuvien investointien vuokrien määrittelyyn eikä näiden toteuttamisen vaikutuksia nyt laissa ajateltuun siirtymäkauden vuokra-aikoihin. Kukaan omistaja ei tule investoimaan rakennuksiin, jos käytön aikajänne jää alle neljän vuoden.

Nyt uuden asetuseruonnoksen vuokranmäärittelyohjeella pääomavuokra ei tule riittämään rakennuksen pitämiseen lähtötilanteen mukaisessa kunnossa, saati sitten rakennuksen kunnan parantamista. Aidot sisäisen laskennan kautta tuotettujen teknisten arvojen pohjalta lasketut pääomavuokrat, tuottavat vuokrahinnan, jolla rakennus on mahdollista pitää lähtötilanteen mukaisessa kunnossa. Rakennuksen aito tekninen arvo perustuu rakennuksen todelliseen lähtötilanteen kuntoluokkaan, jolloin siitä lasketulla pääomavuokralla rakennus saadaan pidettyä lähtötilanteen mukaisessa kunnossa. Vuokrasopimuksen aikainen investointien vuokrien määrittelyyn liittyvä vuokralaskenta ja niiden mahdollinen vaikutus sopimuksen pituuteen tulisi valmistelussa olevassa asetuseruonnoksessa myös huomioida.

PÄÄOMAVUOKRA

Asetusluonnoksen mukaan vuokrasopimusten pääomavuokra määritellään seuraavasti:

Siirtymäkauden ajan kunnan ja hyvinvointialueen välinen vuokra määräytyy tämän asetuksen mukaisesti.

Vuokrasopimuksessa vuokra määräytyisi seuraavasti:

Vuokra on kokonaisvuokra, joka koostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta.

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

Pääomavuokran määrittely pohjautuu pitkälti samaan laskentamalliin, kuin edellinenkin asetusluonnos. Suurin muutos on, että maanvuokran osuus on poistettu pääomavuokrasta. Aikaisemman sotevalmistelun vuokra-asetus luonnoksessa maanvuokra pohjautui valtakunnalliseen vyöhykehintaan, jossa valta-kunta oli jaettu viiteen alueeseen, joissa maanvuokra vaihteli maakunnille vuokrattavan pinta-alan mukaan Helsingin 1,0 €/m², kk ja alle 15 000 asukkaan kuntien 0,20 €/m²,kk välillä. Lahdessa tämä oli aiemmassa asetusluonnoksessa 0,5 €/m², kk. Maanvuokra on todellinen kiinteistöihin kohdistuva tilakustannus, joka pitää olla vuokrassa erillisenä komponenttina mukana. Esimerkiksi Lahden Tilakeskus maksaa myös sote-kiinteistöjensä tonteista maanvuokraa.

Jos maanvuokra halutaan mukaan tuottovaatimukseen, tulisi maapohjalle määritellä oma arvo/hinta, josta maapohjan vuokra lasketaan sovitulla tuottovaatimuksella tai vaihtoehtoisesti luoda jonkinlainen maanvyöhykehinta, jossa maanvuokran kohteena oleva maantieteellinen alue hinnoitellaan vuokrattavan pinta-alan neliöhinnan pohjalta maanhintavyöhykkeisiin, jolloin maanvuokra saadaan läpinäkyvästä osaksi vuokrien määrittelyä. Tämä jälkimmäinen oli tehty edellisessä asetusluonnoksessa, mutta nyt tämä edellisen asetusluonnoksen mukainen vyöhykehintainen maanvuokra on tästä uudesta asetusluonnoksesta poistettu. Nykyisestä asetusluonnoksesta maanvuokra puuttuu siis kokonaan, jolloin kunnat ja kaupungit luovuttamat käytännössä ilmaiseksi soterakennusten tontit hyvinvointialueiden käyttöön.

TEKNINEN ARVO

Asetusluonnoksessa on kuvattu rakennuksen teknisen arvon seuraavasti.

Kunnan kirjanpidossa rakennuksen arvo muodostuu omahankintamenosta vähennettynä rakennuksen taloudelliseen pitoaikaan perustuvilla suunnitelman mukaisilla poistoilla. Vuokra-asetuksessa tarkoitettu rakennuksen tekninen arvo perustuu ensisijaisesti kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidon mukaisiin tietoihin toteutuneista kustannuksista korjattuna rakennuskustannusindeksin muutoksella sekä oletuskulumisella. Teknistä arvoa korjataan lisäämällä rakennukseen kohdistuvien investointien arvo ja vähentämällä oletuskuluminen. 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. Kustannusten perustana ovat Tilastokeskuksen kokoamat rakennustyyppikohtaisten hintaryhmien bruttoneliöhinnat (e/brm²), jotka muutetaan rakennustyyppikohtaisiksi huoneistoneliöhinnoiksi (e/htm²) muuntokertoimella liitteen mukaisesti. Tekninen arvo muodostetaan rakennuskohtaisesti. Jos rakennuksesta vuokrataan yksittäinen tila, muodostetaan arvo kyseiselle tilalle koko rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisesti, esimerkiksi koulurakennuksen yksittäinen tila. Rakennuksen sijainnin mukaan kunnat on jaoteltu laskennallista teknistä arvoa määrittäessä kuuteen jälleenhankinta-arvon kustannusalueeseen. Teknisessä arviossa huomioidaan rakennukseen kohdistuvat investoinnit. Oletuskulumisen määränä pidetään 1,75 prosenttia vuosittain. Käytössä oleville rakennuksille laskettaisiin enintään 70 prosentin kuluminen. Oletuskulumisen alkuajankohdaksi katsotaan joko alkuperäinen rakentamisvuosi tai kattavan peruskorjauksen ajankohta. Edellä mainittu oletuskuluma perustuu käytössä oleviin laskentamenetelmiin.

Aiemmassa asetusluonnoksessa oli maininta, että pääomavuokran laskennassa voidaan käyttää kunnilla jo olemassa olevia teknisiä arvoja, jos se on alalla olevien yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaan määritelty. Nyt tämä vaihtoehto on poistettu uudesta asetusluonnoksesta ja se aiheuttaa paljon ylimääräistä turhaa työtä. Tämän poistamisen lisäksi uudessa asetusluonnoksessa on mennyt sekaisin kuntien sisäinen ja ulkoinen laskenta eli kirjanpito. Kirjanpito ei tunne teknisen arvon käsitettä, vaan kirjanpidon mukainen rakennuksen arvo on kirjanpitoarvo, joka pohjautuu rakennuksen hankintahintaan, josta on vähennetty valtionosuudet ja jonka jälkeen saadaan kirjanpitoarvon pohja, joka taas jaksetaan rakennuksen ajatellulle pitoiälle poistoina. Tämä on ulkoista laskentaa, joka on lakisäateistä ja nämä määrittelyt pohjautuvat tästä annettuihin erillisiin lakeihin ja asetuksiin. Kirjanpitoarvo on käytännössä nimellishintainen arvo, josta vuosittain otetaan nimellishintainen poisto ja kirjanpidossa ei siis tunneta teknisen arvo käsitettä.

Tekninen arvo on sisäisen laskennan kautta tuotettava rakennusten ominaisuuksista lähtevä arvo, jossa ensin pyritään arvioimaan olemassa olevan rakennuksen ominaisuuksien uudelleentuottamiskustannusta (jälleenhankinta-arvo) tai toinen lähtökohta on arvioida uuden vastaavan rakennuksen mukaista rakentamiskustannusta. Tästä jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen arvioitu iän, käytön ja käyttökelpoisuuden mukanaan tuoma kuluminen, josta saadaan tekninen arvo. Uusissa ja uudehkoissa rakennuksissa rakennuskustannuksilla indeksoitua hankintahintaa voidaan käyttää jälleenhankinta-arvon määrittämiseen, josta voidaan laskea oletuskuluminen, jonka pohjalta voidaan alustavasti laskea rakennuksen tekninen arvo, mutta vanhoissa rakennuksissa indeksoitu hankintahinta jää auttamattomasti jälkeen rakennuksen tämän hetken arvioiduista rakennuskustannuksista.

Rakennukselta vaadittavat ominaisuudet ovat kasvaneet ajan saatossa käyttäjien toiminnan, talotekniikan kehittymisen sekä viranomaisten antamien ohjeistusten ja määräysten myötä. Asetusluonnoksen mukaan laskettavan 1990- luvulla markka-aikaan valmistuneen rakennuksen hankintahinnan indeksoiminen arviointihetken johtaa erittäin alhaiseen jälleenhankinta-arvoon, joka ei missään nimessä kuvaa ko. rakennuksen arvioitua rakentamiskustannusta määrittelyhetkellä. Vaikka 1990- luvun rakennuksessa varustelutaso on uutta rakennusta vaatimattomampi, niin tästä huolimatta hankintahinnasta jää uupumaan rakentamisen sisällöissä tapahtuvat muutokset, jotka auttamattomasta myös vaikuttavat vanhojen rakennusten tämän hetken arvioitaviin rakennuskustannuksiin. Tämä indeksoitu hankintahinta on uuden asetusluonnoksen mukaan hyväksytyyn teknisen arvon laskentapohja, jolloin lähtökohtaisesti tämä arvo on määrittelyhetken arvioituihin rakennuskustannuksiin nähden alhainen ja edelleen asetusluonnoksen mukaisella kulumisella tekninen arvo muodostuu erittäin alhaiseksi, joka taas ei kuvaa rakennuksessa jäljellä olevien panosten hintoja. Näin tästä arvosta laskettava pääomavuokra jää myös erittäin alhaiseksi, jolla rakennusta ei pystytä pitämään edes määrittelyhetken mukaisessa kunnossa, joka on todennäköisesti yksi pääomavuokran lähtökohta.

Käytännössä yhdeltäkään kaupungilta ei löydy asetusluonnoksen kuvauksen mukaista "kirjapidon" kautta määriteltyä teknistä arvoa, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää joko rakennusten arvojen uudelleenmääritys nyt esitetyllä ohjeella tai sitten noudattaa tuota toista kohtaa "Jos rakennuksilla ei ole 1 momentissa tarkoitettua kirjanpitoon perustuvaa teknistä arvoa muodostetaan sille laskennallinen tekninen arvo", jonka ohjeet on niin ikään annettu asetusluonnoksessa. Tässä määrittelyssä haasteeksi muodostuu rakennuksen kulumisen mallinnus, joka tosin oli annettu myös "kirjapitoon" perustuvan teknisen arvon määrittelylle, jollaisia tällä hetkellä ei yhdestäkään kunnasta ja kaupungista löydy.

YLLÄPITOVUOKRA

Rakennusten ylläpitovuokran määräytymisestä on asetusluonnoksessa kerrottu seuraavasti.

Kiinteistön ylläpitovuokraan kuuluvat hallinto-, käyttö-, kunnossapito-, huolto-, ulkoalueiden hoito-, lämmitys-, sähkö-, vesi- ja jätehuoltokulut. Kiinteistön ylläpitovuokra määräytyisi laskennallisesti. Perusteena olevat kertoimet vastaavat kiinteistöalalla vakiintuneisiin tietolähteisiin perustuvia keskimääräisiä rakennustyyppikohtaisia ylläpitohintoja. Toimitilojen luokitus vastaisi Tilastokeskuksen rakennusluokitusta vuodelta 2018. Vuokrasopimuksessa ylläpitokustannusten määräytymisestä voitaisiin perustellusta syystä sopia 5 §:n 2 momentissa säädetyistä poiketen, mikäli 2 momentissa säädetty määräytymisperuste johtaisi tosiasiallisista kustannuksista olennaisesti poikkeavaan vuokratason.

Asetusluonnoksessa ylläpitovuokrat määritellään käyttötarkoituksokohtaisen ylläpitovuokran kuukausineliöhinnan pohjalta, joka vaihtelee varistorakennusten 1,64 €/m²/kk sekä asuinrakennusten ja hoitoalan rakennusten 5,19 €/m²/kk välillä. Tämän lisäksi ylläpitovuokraan

huomioidaan hallinnon eränä 0,35 €/m²/kk² sekä kunnossapito-osuutena 0,5 % kunnossapitotekijä rakennuksen jälleenhankinta-arvosta laskettuna. Ilmeisesti tässä ylläpituokran kunnossapito-osuus lasketaan asetusluonnoksen liitteenä olevien käyttötarkoituskohdista jälleenhankinta-arvon neliöhintojen pohjalta, kun tätä kunnossapidon vuokraerän laskentaa ei uudessa asetusluonnoksessa ole avattu. Se sovelletaanko kunnossapitokorvauksen laskentaan rakennuskohtaisia liitteessä mainittuja ikä- ja kokokertoimia ei asetusluonnoksesta käy selville. Ylläpituokraan vaikuttaa rakennuksen pääkäyttötarkoitus, jolloin se ei huomioi rakennuksen sisällä olevia mahdollisesti ylläpidoltaan kalliimpia tilakokonaisuuksia. Esimerkiksi monella kaupungilla on mm. hammashoitoloita koulurakennuksissa, jolloin nyt tehdyn asetusluonnoksen mukaan näiden ylläpidon hintana olisi käytettävä 2,80 €/m²/kk, kun hoitoalan rakennuksilla se on määritelty 4,77 €/m²/kk tai 5,19 €/m²/kk. Se miksi hoitoalan rakennuksille on määritelty kaksi eri ylläpituokran neliöhintaa ei myöskään asetusluonnoksesta käy selville.

Tällainen ylläpituokran määrittely ei huomioi rakennuksen erityisominaisuuksia, käyttöä, käyttöaikoja ym. Tällaisella ylläpituokranmäärittelyllä todelliset ylläpituomenot voi nousta ylläpituokraa suuremmiksi. Asetusluonnoksen mukainen ylläpituokran määrittely ei myöskään ota kantaa ylläpidon erityisjärjestelmien ym. hinnoitteluun, esim. turvajärjestelmät.

Toisaalta ylläpituokra kohdan viimeisessä kappaleessa on maininta, että vuokrasopimuksessa ylläpituokustannusten määräytymisestä voidaan perustellusta syystä poiketa, mikäli toisessa momentissa oleva määräytymisperuste johtaa tosiasiallisia kustannuksia olennaisesti poikkeavaan tasoon. Toisella momentilla tässä ilmeisesti tarkoitetaan tämän ylläpituokran 5 § toista kappaletta eli ylläpituokra lasketaan käyttämällä asetusluonnoksen liitteen mukaisia keskimääräisiä rakennustyyppikohtaisia ylläpituohintoja. Jos rakennuksen/tilojen todelliset ylläpituokustannukset ovat tätä suuremmat, voidaan ylläpituokra määritellä ilmeisesti myös tätä korkeammaksi. Tämä lause tarkoittaa käytännössä sitä, että ylläpituokra voidaan määritellä todellisten kulujen pohjalta tai voidaan myös arvioida, että, jos Hyvinvointialueelle vuokrattavan tilan ylläpituomenot tulevat olemaan nyt kuvattun liitteen mukaista rakennuksen pääkäyttötarkoituksenmukaista ylläpituokraa korkeampi, liitteen mukaista ylläpidon vuokrahintaa ei tarvitse käyttää.

VUOKRIEN TARKISTUS

Vuokrien tarkistuksesta uudessa asetusluonnoksessa on seuraava maininta: Vuokran tarkistamisessa sovelletaan kiinteistöalan yleisiä käytäntöjä ja vuokran tarkistaminen sidotaan elinkustannusindeksiin.

Hyvinvointialueelle vuokrattavissa rakennuksissa on voi olla rakennusten kuntoon tai toimintaan liittyviä välittömiä investointitarpeita. Uudessa asetusluonnoksessa ei ole mitenkään avattu näiden siirtymäkaudella tehtävien investointien vuokravaikutusten laskentaa. Jos oletetaan, että tässä noudatetaan yllä kuvattua ”kiinteistöalan yleisiä käytäntöjä”, niin investoitavien kohteiden tekniset arvot tarkistetaan lisäämällä niihin investoinnit ja tästä uudesta teknisestä arvosta lasketaan 6 %

tuottovaatimuksella uusi pääomavuokra. Tämän lisäksi kunnat eivät voi merkittävästi investoida kohteeseen, jonka tuleva käyttö jää alle neljään vuoteen, joten investoinnin toteutus edellyttää myös vuokraehtojen uudelleen tarkistamista. Investoinnit edellyttävät käyttäjän pitkäaikaista sitoutumista tulevan investoinnin käyttöön, jolloin näistä investoitavista kohteista tulisi tehdä riittävän pitkä määräaikainen vuokrasopimus, jotta vuokra kattaa investoinnin takaisinmaksun.

Kuokkanen Helena
Lahden kaupunki, konsernipalvelut