§ 508
Lausunto kaupunginhallitukselle valtuutettu Yrjö Hakasen ym. valtuustoaloitteesta koskien peruskorjausten vuokravaikutusten tasoittamista

HEL 2012-009036 T 00 00 03

Päätös

Lautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle valtuutettu Yrjö Hakasen ja 21 muun valtuutetun aloitteesta seuraavan lausunnon:

Kunnan perustehtävä on tuottaa palveluja kuntalaisille. Julkisten palvelujen tuottaminen edellyttää toimitilojen - esimerkiksi koulujen, päiväkotien, terveysasemien, erilaisten kulttuurirakennusten ja hallinnollisten tilojen - järjestämistä palvelujen käyttöön. Kunta voi hankkia tarvitsemansa toimitilat joko itse rakennuttamalla ja omistamalla ne tai muilta kiinteistönomistajilta vuokraamalla. Hankintamuodosta riippumatta toimitilat aiheuttavat merkittäviä kustannuksia (pääoma-, ylläpito- ja muita kustannuksia), ja siksi niiden merkitys koko kaupungin talouden kannalta on poikkeuksetta varsin huomattava.

Kaupungin kiinteä omaisuus keskitettiin 1.1.1994 kiinteistövirastolle kaupungin liikelaitosten rakennuskantaa lukuun ottamatta. Kiinteistövirasto alkoi vuokrata rakennuksia ja huonetiloja käyttäjähallintokunnille sisäisin vuokrauksin käypään markkinavuokraan. Järjestelmää on sen jälkeen kehitetty ja selkiytetty siten, että uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeiden yhteydessä sovitut palvelutilojen sisäiset vuokrat on määritetty kustannusperusteisesti. Vuokra muodostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokra muodostuu rakennuksen kulumista vastaavasta poistosta, uudisrakennuksessa investointikustannuksille lasketusta korosta, peruskorjauskohteessa investointikustannusten ja vanhan rakennuksen teknillisen nykyarvon summalle lasketusta korosta sekä tontinvuokrasta. Ylläpitovuokralla katetaan kiinteistön käyttökelpoisena pitämiseksi tarvittavasta kiinteistönhoidosta ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset sekä tilakeskuksen omasta toiminnasta aiheutuvat välittömät yhteiskustannukset. Kaupungin omaan käyttöön vuokrattujen markkinakelpoisten toimistotilojen vuokrat määritetään markkinaperusteisesti.

Sisäinen vuokra on tilojen hinta, joka muodostuu kaupungille tilojen rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista ja jota voidaan verrata henkilöstökustannuksiin, palvelujen ostoon, materiaalikustannuksiin tai vastaaviin, joita tavallisesti on totuttu seuraamaan ehkä paremmin kuin tilojen aiheuttamia

kokonaiskustannuksia. Tilakustannukset vaihtelevat yleensä 5 - 25 % välillä hallintokunnan toiminnan kokonaiskustannuksista, joten palveluntuottajan taloudellinen tehokkuus määräytyy suurelta osin muiden kustannustekijöiden hallinnalla. Osatekijöihinsä purettu, läpinäkyvä vuokra helpottaa kuitenkin ennustettavuudellaan hallintokuntien toimitilakustannusten budjetointia. Sisäisen vuokrauksen järjestelmä antaa hallintokunnille mahdollisuuden vertailla toimintansa kustannuksia esimerkiksi yksityissektorin kanssa.

Vuokran perustana ovat kaupungille aiheutuvat kustannukset. Niitä syntyy aina, olipa omistaja yksityinen tai julkinen taho. Yksityiset omistajat asettavat useimmiten omistuksilleen korkeammat tuottotavoitteet kuin kaupunki. Tämä selittää osaltaan vapaiden markkinoiden korkeampaa vuokratasoa. Markkinavuokrat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan ohjaamana, ja vuokraan vaikuttavat lisäksi mielikuvat ”hyvästä osoitteesta” ja tietyn alueen haluttavuudesta.

Mikäli kaupungin tuottamaa palvelutoimintaa varten rakennettavista, korjattavista, ylläpidettävistä ja varattavista rakennuksista ja palvelutiloista aiheutuvia kustannuksia ei täysimääräisesti kohdenneta sisäisiin vuokriin, niin kustannukset tältä osin jäävät kaupungin yleiskatteisiksi kustannuksiksi, jotka eivät kohdistu mihinkään kaupungin asukkailleen tuottamaan palveluun.

Sisäisten vuokrasopimusten mukaan pääomavuokraa tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksin mukaisesti. Ylläpitovuokra sidotaan kiinteistön ylläpidon kustannusindeksiin. Ylläpitovuokran taso arvioidaan tarkistuslaskelman perusteella noin 3 - 5 vuoden välein. Viime vuosina vuokria on kuitenkin hallinnollisilla päätöksillä korotettu vähemmän kuin on ollut elinkustannus- ja kiinteistön ylläpidon kustannusindeksin muutos.

Kustannusperusteisesti määritetyissä vuokrissa sopimusten mukaisten indeksikorotusten lisäksi vuokratasoa korotetaan käyttäjähallintokunnan esittämien toiminnallisten muutostöiden ja rakennuksen ominaisuuksia lisäävien tai parantavien korjaustöiden johdosta.

Tällä hetkellä on kuitenkin vielä runsaasti voimassa olevia vanhoja alhaisia markkinasuuntautuneita vuokrasopimuksia, joissa vuokraa ei ole määritelty kustannusperusteisesti. Eri tavalla määriteltyjen vuokrien samanaikainen voimassaolo on ongelmallista, koska se aiheuttaa erilaisen vuokratason samantyyppisissä toimitiloissa. Nämä vanhat sopimukset uusitaan kustannusperusteisiksi peruskorjausten yhteydessä, mikä aiheuttaa aloitteessa mainitun vuokratason merkittävän muutoksen. Tilakeskuksen tavoitteena on muuttaa kaikki vanhojen sopimusten vuokrat mahdollisimman pian

kustannusperusteisiksi, mutta se edellyttää sisäisten vuokrien tason tarkistamista myös tiloja käyttävien hallintokuntien talousarvioasetelmassa.

Tilakeskuksen toimintakate suhteessa vuokratuloihin on alentunut tilakeskuksen toiminnan aloittamisesta vuonna 2005 noin 70 %:sta noin 50 %:iin ja ilman vuonna 2008 aloittanutta asuntovuokrausyksikköä noin 55 %:iin. Tilikauden tulos on tekniseen arvoon verrattuna alentunut samana ajanjaksona noin 3,4 %:sta noin 1,6 %:iin. Tilikauden tulos ei kata enää kaupunginhallituksen asettamaa 3 %:n tuottotavoitetta.

Talousarviossa esitetty tilakeskuksen käyttötalouden alijäämä aiheutuu sisäisten vuokrien ”alihinnoittelusta” sekä tyhjänä olevista tiloista, rakennusten purkamisista ja kehittämiskohteina olevien rakennusten ylläpidosta. Muita kuin välittömiä aiheuttamisperiaatteen mukaisia tilakustannuksia ei sisällytetä hallintokunnilta perittäviin vuokriin.

Tilakeskuksen talouden tasapainottaminen siten, että vuokratuloilla voidaan huolehtia kaupungin omistaman rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä kohtuullisella tasolla, tarkoittaa sisäisten vuokrien määrittämistä kaikilta osin kustannusperusteisesti ja sitomista pysyvästi kustannustason muutoksiin. Lisäksi kaikesta sellaisesta rakennuskannasta, jonka omistaminen ei ole kaupungin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, on perusteltua luopua järjestelmällisesti ja suunnitellusti.

Aloitteessa on esitetty eräänä mahdollisuutena siirtyä käytäntöön, jossa osa vuokratuotoista siirretään kiinteistövirastoon tai tilakeskukseen muodostettavaan peruskorjausrahastoon, josta maksetaan kulloinkin vuoroon tulevat peruskorjauskulut. Kyseinen järjestely johtaisi siihen, ettei kiinteistökohtainen vuokra määräytyisi kustannusperusteisesti, jolloin koko sisäisen vuokran ohjausvaikutus mitätöityisi. Lisäksi kiinteistöviraston käyttötalousmenot rahoitetaan Helsingin kaupungin talousarvion luvussa 5 21 Kiinteistötoimi osoitetuilla määrärahoilla ja talonrakennuksen investoinnit rahoitetaan talousarvion luvussa 8 02 Talonrakennus osoitetuilla määrärahoilla, joten nykyisessä talousarvioasetelmassa aloitteessa esitetty peruskorjausrahaston käyttö ei ole mahdollinen.

Kiinteistölautakunta kiinnittää huomiota siihen, että käyttäjähallintokunnille tulisi talousarviossa varata riittävät varat peruskorjauksista aiheutuvien vuokrankorotusten kattamiseen.

Käsittely

Arto Hiltunen: Muutan esitystäni seuraavasti:

Lausuntoehdotuksen 12. kappaleeseen lisätään uusi seuraavan sisältöinen toinen virke: Kyseinen järjestely johtaisi siihen, ettei kiinteistökohtainen vuokra määräytyisi kustannusperusteisesti, jolloin koko sisäisen vuokran ohjausvaikutus mitätöityisi. Lisäksi seuraava virke alkaisi sanalla "lisäksi".

Lausuntoehdotukseen lisätään uusi seuraavan sisältöinen viimeinen kappale: Kiinteistölautakunta kiinnittää huomiota siihen, että käyttäjähallintokunnille tulisi talousarviossa varata riittävät varat peruskorjauksista aiheutuvien vuokrankorotusten kattamiseen.

Esittelijä

tilakeskuksen päällikkö
Arto Hiltunen

Lisätiedot

Martti Siren, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 40352
martti.siren(a)hel.fi
Markku Metsäranta, toimitilapäällikkö, puhelin: 310 40369
markku.metsaranta(a)hel.fi

Otteet

Ote
Kaupunginhallitus
Tilakeskus

Päätösehdotus

Lautakunta päättänee antaa kaupunginhallitukselle valtuutettu Yrjö Hakasen ja 21 muun valtuutetun aloitteesta seuraavan lausunnon:

Kunnan perustehtävä on tuottaa palveluja kuntalaisille. Julkisten palvelujen tuottaminen edellyttää toimitilojen - esimerkiksi koulujen, päiväkotien, terveysasemien, erilaisten kulttuurirakennusten ja hallinnollisten tilojen - järjestämistä palvelujen käyttöön. Kunta voi hankkia tarvitsemansa toimitilat joko itse rakennuttamalla ja omistamalla ne tai muilta kiinteistönomistajilta vuokraamalla. Hankintamuodosta riippumatta toimitilat aiheuttavat merkittäviä kustannuksia (pääoma-, ylläpito- ja muita kustannuksia), ja siksi niiden merkitys koko kaupungin talouden kannalta on poikkeuksetta varsin huomattava.

Kaupungin kiinteä omaisuus keskitettiin 1.1.1994 kiinteistövirastolle kaupungin liikelaitosten rakennuskantaa lukuun ottamatta. Kiinteistövirasto alkoi vuokrata rakennuksia ja huonetiloja käyttäjähallintokunnille sisäisin vuokrauksin käypään markkinavuokraan. Järjestelmää on sen jälkeen kehitetty ja selkiytetty siten, että uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeiden yhteydessä sovitut palvelutilojen sisäiset vuokrat on määritetty

kustannusperusteisesti. Vuokra muodostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokra muodostuu rakennuksen kulumista vastaavasta poistosta, uudisrakennuksessa investointikustannuksille lasketusta korosta, peruskorjauskohteessa investointikustannusten ja vanhan rakennuksen teknillisen nykyarvon summalle lasketusta korosta sekä tontinvuokrasta. Ylläpitovuokralla katetaan kiinteistön käyttökelpoisena pitämiseksi tarvittavasta kiinteistönhoidosta ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset sekä tilakeskuksen omasta toiminnasta aiheutuvat välittömät yhteiskustannukset. Kaupungin omaan käyttöön vuokrattujen markkinakelpoisten toimistotilojen vuokrat määritetään markkinaperusteisesti.

Sisäinen vuokra on tilojen hinta, joka muodostuu kaupungille tilojen rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista ja jota voidaan verrata henkilöstökustannuksiin, palvelujen ostoon, materiaalikustannuksiin tai vastaaviin, joita tavallisesti on totuttu seuraamaan ehkä paremmin kuin tilojen aiheuttamia kokonaiskustannuksia. Tilakustannukset vaihtelevat yleensä 5 - 25 % välillä hallintokunnan toiminnan kokonaiskustannuksista, joten palveluntuottajan taloudellinen tehokkuus määräytyy suurelta osin muiden kustannustekijöiden hallinnalla. Osatekijöihinsä purettu, läpinäkyvä vuokra helpottaa kuitenkin ennustettavuudellaan hallintokuntien toimitilakustannusten budjetointia. Sisäisen vuokrauksen järjestelmä antaa hallintokunnille mahdollisuuden vertailla toimintansa kustannuksia esimerkiksi yksityissektorin kanssa.

Vuokran perustana ovat kaupungille aiheutuvat kustannukset. Niitä syntyy aina, olipa omistaja yksityinen tai julkinen taho. Yksityiset omistajat asettavat useimmiten omistuksilleen korkeammat tuottotavoitteet kuin kaupunki. Tämä selittää osaltaan vapaiden markkinoiden korkeampaa vuokratasoa. Markkinavuokrat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan ohjaamana, ja vuokraan vaikuttavat lisäksi mielikuvat ”hyvästä osoitteesta” ja tietyn alueen haluttavuudesta.

Mikäli kaupungin tuottamaa palvelutoimintaa varten rakennettavista, korjattavista, ylläpidettävistä ja varattavista rakennuksista ja palvelutiloista aiheutuvia kustannuksia ei täysimääräisesti kohdenneta sisäisiin vuokriin, niin kustannukset tältä osin jäävät kaupungin yleiskatteisiksi kustannuksiksi, jotka eivät kohdistu mihinkään kaupungin asukkailleen tuottamaan palveluun.

Sisäisten vuokrasopimusten mukaan pääomavuokraa tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksin mukaisesti. Ylläpitovuokra sidotaan kiinteistön ylläpidon kustannusindeksiin. Ylläpitovuokran taso arvioidaan tarkistuslaskelman perusteella noin 3 - 5 vuoden välein. Viime vuosina vuokria on kuitenkin hallinnollisilla päätöksillä korotettu

vähemmän kuin on ollut elinkustannus- ja kiinteistön ylläpidon kustannusindeksin muutos.

Kustannusperusteisesti määritetyissä vuokrissa sopimusten mukaisten indeksikorotusten lisäksi vuokratasoa korotetaan käyttäjähallintokunnan esittämien toiminnallisten muutostöiden ja rakennuksen ominaisuuksia lisäävien tai parantavien korjaustöiden johdosta.

Tällä hetkellä on kuitenkin vielä runsaasti voimassa olevia vanhoja alhaisia markkinasuuntautuneita vuokrasopimuksia, joissa vuokraa ei ole määritelty kustannusperusteisesti. Eri tavalla määriteltyjen vuokrien samanaikainen voimassaolo on ongelmallista, koska se aiheuttaa erilaisen vuokratason samantyyppisissä toimitiloissa. Nämä vanhat sopimukset uusitaan kustannusperusteisiksi peruskorjausten yhteydessä, mikä aiheuttaa aloitteessa mainitun vuokratason merkittävän muutoksen. Tilakeskuksen tavoitteena on muuttaa kaikki vanhojen sopimusten vuokrat mahdollisimman pian kustannusperusteisiksi, mutta se edellyttää sisäisten vuokrien tason tarkistamista myös tiloja käyttävien hallintokuntien talousarvioasetelmassa.

Tilakeskuksen toimintakate suhteessa vuokratuloihin on alentunut tilakeskuksen toiminnan aloittamisesta vuonna 2005 noin 70 %:sta noin 50 %:iin ja ilman vuonna 2008 aloittanutta asuntovuokrausyksikköä noin 55 %:iin. Tilikauden tulos on tekniseen arvoon verrattuna alentunut samana ajanjaksona noin 3,4 %:sta noin 1,6 %:iin. Tilikauden tulos ei kata enää kaupunginhallituksen asettamaa 3 %:n tuottotavoitetta.

Talousarviossa esitetty tilakeskuksen käyttötalouden alijäämä aiheutuu sisäisten vuokrien ”alihinnoittelusta” sekä tyhjänä olevista tiloista, rakennusten purkamisista ja kehittämiskohteina olevien rakennusten ylläpidosta. Muita kuin välittömiä aiheuttamisperiaatteen mukaisia tilakustannuksia ei sisällytetä hallintokunnilta perittäviin vuokriin.

Tilakeskuksen talouden tasapainottaminen siten, että vuokratuloilla voidaan huolehtia kaupungin omistaman rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä kohtuullisella tasolla, tarkoittaa sisäisten vuokrien määrittämistä kaikilta osin kustannusperusteisesti ja sitomista pysyvästi kustannustason muutoksiin. Lisäksi kaikesta sellaisesta rakennuskannasta, jonka omistaminen ei ole kaupungin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, on perusteltua luopua järjestelmällisesti ja suunnitellusti.

Aloitteessa on esitetty eräänä mahdollisuutena siirtyä käytäntöön, jossa osa vuokratuotoista siirretään kiinteistövirastoon tai tilakeskukseen muodostettavaan peruskorjausrahastoon, josta maksetaan kulloinkin

vuoroon tulevat peruskorjauskulut. Kiinteistöviraston käyttötalousmenot rahoitetaan Helsingin kaupungin talousarvion luvussa 5 21 Kiinteistötoimi osoitetuilla määrärahoilla ja talonrakennuksen investoinnit rahoitetaan talousarvion luvussa 8 02 Talonrakennus osoitetuilla määrärahoilla, joten nykyisessä talousarvioasetelmassa aloitteessa esitetty peruskorjausrahaston käyttö ei ole mahdollinen.

Esittelijä

Kaupunginvaltuutettu Yrjö Hakanen ja 21 muuta valtuutettua ovat tehneet aloitteen peruskorjausten vuokravaikutusten tasoittamisesta. Aloite kuuluu seuraavasti:

Kiinteistövirasto ja tilakeskus perivät kaupungin virastoilta ja laitoksilta vuokraa käyttämistään tiloista. Nämä ns. sisäiset vuokrat voivat nousta hyppäyksellisesti peruskorjausten yhteydessä.

Periaatteessa sisäisissä vuokrissa on kyse kiinteistön omistajan ja vuokralaisen välisestä vuokrasuhteesta. Vastuu peruskorjauksesta kuuluu omistajalle, jonka pitäisi varautua pitkäjänteisesti peruskorjaustarpeisiin, jolloin vuokrakaan ei nouse kohtuuttomasti kerralla. Kiinteistövirasto ja tilakeskus eivät toimi näin, vaikka ne keräävät jatkuvasti huomattavia vuokratuottoja.

Peruskorjausten yhteydessä opetusviraston, sosiaali- ja terveysviraston, nuorisoasiainkeskuksen ja muiden kaupungin hallintokuntien tilasta maksama vuokra voi nousta hetkessä kymmeniä prosentteja, jopa moninkertaiseksi. Kun budjettiraamit edellyttävät samaan aikaan tilakustannusten pitämistä kurissa tai jopa vähentämistä, johtaa peruskorjaus usein palvelujen muiden resurssien supistumiseen.

Esitämme, että kaupunginhallitus selvittää, miten peruskorjausten aiheuttamien sisäisten vuokrien suuria korotuksia voidaan ehkäistä. Eräänä mahdollisuutena esitämme selvitettäväksi voidaanko siirtyä käytäntöön, jossa osa vuokratuotoista siirretään kiinteistövirastoon tai tilakeskukseen muodostettavaan peruskorjausrahastoon, josta maksetaan kulloinkin vuoroon tulevat peruskorjauskulut. Samalla esitämme sisäisten vuokrien määräytymisperusteiden tarkistamista, jotta vuokramenojen osuus palvelujen kustannuksista ei nousisi kohtuuttoman suureksi.

Kiinteistölautakuntaa on pyydetty antamaan asiasta lausunto kaupunginhallitukselle 12.10.2012 mennessä.

Esittelijä

tilakeskuksen päällikkö
Arto Hiltunen

Lisätiedot

Martti Siren, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 40352
martti.siren(a)hel.fi
Markku Metsäranta, toimitilapäällikkö, puhelin: 310 40369
markku.metsaranta(a)hel.fi

Otteet

Ote
Kaupunginhallitus
Tilakeskus