

Helsingin Pro kuntapalvelut verkoston haastattelu kaupungin perimistä sisäisistä vuokrista.

Vastaajana Helsingin kaupungin entinen tilintarkastaja ja tarkastuslautakunnan jäsen Lea Krank (LK).

Miksi kaupunki päätti ryhtyä perimään itseltään sisäistä vuokraa?

LK: Kaupunginhallitus päätti kiinteistötoimen apulaiskaupunginjohtajan esittelystä 4.10.1993, että sisäiseen vuokraukseen siirrytään 1.1.1994 alkaen. Päätöksen mukaan kaupungin maa- ja vesialueet sekä rakennusomaisuus, lukuun ottamatta liikelaitosten rakennuksia, siirtyivät kiinteistölautakunnan hallintaan.

Kiinteistöviraston kiinteän omaisuuden hoidolle asetettiin silloin 3% nettotuottotavoite ja todettiin, että rakennettujen kiinteistöjen ja huonetilojen vuokran perusteena on käypä markkinavuokra.

Sisäiseen vuokraukseen siirtymisen tavoitteena oli päätöksen perustelujen mukaan

- kiinteän omaisuuden yhtenäinen hallinto,
- taloudellisuuden parantaminen ja kiinteän omaisuuden kustannusten näkyminen kaupungin palvelujen tuottamisessa sekä
- kiinteistöhallinnon ja taloudellisten ohjauskeinojen hyväksikäyttäminen kaupungin suunnitelmien toteuttamisessa ja vielä kilpailulainsäädännön huomioonottaminen.

Suuri osa kaupungin hallintokuntien maksamista vuokrista on sisäisiä vuokria. Budjetin käyttötalousosasta kunkin hallintokunnan kohdalta löytyy sen maksettavaksi budjetoitu vuokrakulu.

Onko sisäisille vuokrille vaihtoehtoa? Miten selvittiin ennen?

LK: Ei vain Helsingin, vaan monien muidenkin kuntien ja valtion tilahallinnon piirissä omakuttiin 1990-luvun alkupuolella ajatus julkisesta maa- ja rakennusomaisuudesta sijoituksena, ”kiinteistösalkkuna” ja välttämättömyydestä saada sille samankaltaista tuottoa, kuin yksityisellä sektorilla. Sisäiseen vuokraukseen siirryttiin valtionkin piirissä vuodesta 1994 alkaen. Siihen liittyvää Rakennushallituksen alasajoa ja valtion kiinteistöomaisuuden yhtiöittämistä seurannaisvaikutuksineen on tarkastellut Leena Eräsaari esim. kirjassaan Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen.

Ennen vuotta 1994 kaupungin maa- ja rakennusomaisuus oli jakautunut kiinteistövirastolle ja muille hallintokunnille, jotka maksoivat 3% vuotuista korkoa hallinnassaan olevien maa-alueiden ja rakennettujen kiinteistöjen kirjanpitoarvosta. Silloin 10,3 miljardia markkaa maaomaisuuden kirjanpitoarvosta ja rakennusten koko 9,6 miljardin markan kirjanpitoarvo oli koron piirissä.

Vuoden 1994 alusta lukien kiinteistöviraston hallintaan siirtyneiden maa-alueiden arvo korotettiin 18 miljardiin markkaan ja rakennettujen kiinteistöjen 13,5 miljardiin

markkaan. Tälle korotetulle kiinteistöomaisuuden arvolle sitten asetettiin 3% nettotuottotavoite, joka vuonna 1994 oli yhteensä 945 miljoonaa markkaa. Tämä on yritysmaailmasta lainattua ajattelua, joka ei sovi sellaisenaan julkisen sektorin palvelutuotantoon. **Kaupunkiorganisaatio on olemassa tuottaakseen asukkaille heidän ”tilaamansa” palvelut, ei eläkkeeseen omaa elämäänsä ja tuottaakseen voittoa.**

Kuka päättää sisäisten vuokrien vuokratason ja millaisin perustein?

LK: Sisäiset toimitilavuokrat määräytyvät edelleen käyvän markkinavuokran perusteella, joten sijainti vaikuttaa vuokran suuruuteen. Kiinteistövirasto tekee vuokrasopimukset hallintokuntien kanssa ja neuvottelee ehdoista.

Neuvotteluvaraa hallintokunnille ei kuitenkaan jää juuri lainkaan, koska kaupunginhallituksen aikoinaan vahvistamat vuokrausperiaatteet ovat niin tiukat.

Näyttäisi siltä, että eri hallintokunnat ovat eriarvoisessa asemassa sen suhteen, mitkä mahdollisuudet niillä on saada oikeita, ulkopuolisia tuloja esim. käyttömaksuja.

Miten vaikkapa kouluvirastolle kompensoidaan sitä, että se joutuu maksamaan sisäistä vuokraa kaupungille? Koulutuksestahan ei tule tuloja.

LK: Jos katsotaan kaupungin hallintokuntien budjetteja, nähdään, että varsinaisia lakisääteisiä ja muita välttämättömiä palveluja kaupunkilaisille tuottavat hallintokunnat Sivistys- ja henkilöstötoimi (eli koulutus ja kulttuuri) sekä Sosiaali- ja terveystoimi käyttävät suurimman osan koko budjetista ja niiden omat budjetit ovat alijäämäisiä. Ylijäämää kertyy lähinnä Kiinteistölautakunnalle ja –virastolle sekä liikelaitoksille, jotka tulouttavat ylijäämää kaupungin budjettiin tuottotavoitteen tai peruspääoman tuoton nimellä.

Kaupungin talous on tietenkin kokonaisuus ja lopullinen yli- tai alijäämä muodostuu kaikkien hallintokuntien tulosten summana. Säästö- tai tuottotavoitteita asetetaan kuitenkin hallintokunnittain sisäisiä ja ulkoisia tuloja ja menoja selvästi erittelemättä siten, että valtuusto ei saa selkeää kuvaa kokonaisuudesta päätöksentekonsa pohjaksi.

Mihin vuokratulot menevät ja kuka päättää niiden käytöstä? Kustannetaanko sisäisillä vuokrilla peruspalveluja?

LK: Sisäiset erät kiertävät kaupungin sisällä laskennallisesti virastosta toiseen, vuokrana yhdeltä virastolta kiinteistövirastolle, sieltä tuottotavoitteen tuloutuksena edelleen jne. Ne eivät kulje organisaatiossa koko matkaa ”korvamerkittyinä”. Kaupungin talous on kokonaisuus, lopullinen yli- tai alijäämä on kaikkien virastojen toiminnan tulos.

Budjettia laadittaessa pitäisi valtuuston kuitenkin pystyä tietoisesti päättämään, mihin rahat lopulta halutaan käyttää, eli osoittaa kullekin virastolle määrärahat juuri sen omaa toimintaa varten, eikä toiseen virastoon siirrettävää katetta varten

Maksaako myös kiinteistövirasto itselleen sisäistä vuokraa? Miten perustellaan sitä, että kaupungin yhden viraston työntekijät saavat tulospalkkausta?

LK: Kiinteistöviraston eri osastot maksavat sille vuokraa, ne näkyvät viraston budjetissa kohdassa vuokratulot. Tulospalkkaus on käytössä muissakin virastoissa, mutta maksamiskriteerit ovat erilaisesta toiminnasta johtuen erilaisia. On selvää, että sellainen virasto, johon syntyy ylijäämää, voi paremmin maksaa tulospalkkiota, kuin alijäämäinen. Tässä eri virastojen työntekijät ovat eri asemassa.

Kaupungin kannalta ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että kaupunkikonsernista maksetaan ulos tulospalkkiota, jos se määräytyy sisäisten erien tuottaman ylijäämän perusteella.

Mitä vuokraaja saa vuokranantajalta vastineeksi - maksetaanko vuokratuloilla ko. kiinteistöjen korjaukset ja perusparannukset?

LK: Vuokralaishallintokunta voi huolehtia kiinteistön ylläpidosta ja huollosta itse tai ostaa sen kiinteistövirastolta, jolloin se maksetaan vuokran yhteydessä. Perusparannuksen katsotaan nostavan kiinteistön arvoa, joten sen perusteella vuokra yleensä korotetaan riippumatta siitä, kuka remontin teki.

Voisiko esimerkiksi Alppilan sosiaalipalvelutoimisto sanoa irti vuokrasuhteensa kaupunkiin ja vuokrata tiloja vaikkapa Kalliolan settlementiltä, jos se tarjoaisi niitä kaupunkia halvemmalla?

LK: Vuokraehdoista neuvotellaan, mutta pääasiassa pyritään tekemään pitkiä eli 10 vuoden sopimuksia, joiden irtisanomisaika vaihtelee kuukaudesta yhteen vuoteen. Erikoisrakennusten, esim. teattereiden ja museoiden osalta voidaan periaatteessa soveltaa ns. maksukykyyn suhteutettua vuokraa (siis kuinka suuria tuottoja käyttäjä pystyy tuottamallaan palveluilla hankkimaan).

Miten tätä mahdetaan soveltaa: Kulttuuriasiakeskus maksaa kuitenkin vuokria lähes 30% kaikista menoistaan, Kaupunginmuseo lähes 40 % ja nuorisotoimikin 23 %! Sisäiseen vuokraukseen siirryttäessä korostettiin, että hallintokunta voi vapaasti päättää, vuokraako se kaupungin omistamia tiloja vai ulkopuolisen omistamia tiloja, jos niiden vuokra on halvempi. Tähän sisältyy kuitenkin paha väärinymmärrys: ei ole kaupungin kokonaisedun kannalta lainkaan sama, maksetaanko vuokra laskennallisesti konsernin sisällä virastolta toiselle vai oikealla rahalla jollekin ulkopuoliselle. Tätä voi verrata tilanteeseen, jossa perheenjäsen maksaisi vuokraa vaikkapa autotallista toiselle perheenjäsenelle. Perheen rahat eivät tästä lisäänty eivätkä vähene, mutta ne vähenevät kyllä, jos autotallin vuokra aletaankin maksaa naapurille!

Mitä tapahtuu, kun kaupunki säästää tilavuokrissa esim. lopettaa päiväkodin toiminnan?

LK: Päiväkodit toimivat usein niille erityisesti suunnitelluissa tiloissa, jotka eivät ehkä sovellu muuhun toimintaan. Jos tilat jäävät tyhjiksi, ei todellista säästöä kaupungille synny. Kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa vuoden 2003 toiminnasta oli eräs tähän sopiva esimerkki epäonnistuneesta säästöyrityksestä: Kaupunkisuunnitteluviraston käytössä olevan kiinteistön ullak- kotilojen rakentamisesta luovuttiin kiinteistöviraston investointisäästöjen vuoksi.

Osa liikennesuunnitteluosaston henkilöstöstä oli tarkoitus siirtää ullakkotiloihin, mutta nyt osasto on vuokralla viereisessä, ulkopuoliselta vuokratussa talossa. Investointimenoissa säästettiin 1,9 milj. euroa, mutta käyttömenot kasvoivat 344 000 euroa vuodessa. Kaiken lisäksi liikennesuunnitteluosastolta vapautuneet kiinteistöviraston hallitsemat tilat Aleksanterinkatu 26:ssa jäivät tyhjilleen.

Miten korjaisit systeemin ja miten parantaisit budjetin läpinäkyvyyttä?

LK: Tähän on vaikeaa vastata aivan lyhyesti! Nykyisinhän budjettiesityksen tekee kaupungin virkamiesjohto. Siinä esitetään virkamiesten laatimia hallintokuntaakohtaisia laskelmia, joissa virastojen sisäisiä ja ulkoisia eriä ei ole eroteltu, esitetään kaupungin tuloslaskelma ilman liikelaitoksia ja niiden kanssa, sekä rahoituslaskelma ilman liikelaitoksia ja niiden kanssa. Lisäksi budjettiin sisältyy erilaisia taulukoita suunnitelluista investoinneista ja eri tahoille maksettavista avustuksista yms. Maallikon on hyvin vaikeaa näiden perusteella muodostaa kokonaiskuva kaupungin tulevista ja menevistä rahavirroista. Budjettiesitykseen sisältyvät arvovalinnat ovat itse asiassa virkamiesten tekemiä.

Olen ajanut sellaista muutosta budjetin laatimisprosessiin, että valtuutetuille esitettäisiin prosessin alkuvaiheessa yksinkertaisessa muodossa laskelma kaupungin odotettavissa olevista ulkoisista tuloista ja tiedossa olevista välttämättömistä ulkoisista, jotta he voisivat tehdä heille kuuluvat arvovalinnat ja tietoisesti päättää käytettävissä olevien rahojen kohdentamisesta eri virastoille ja eri toimintoihin. Sen sijaan että kaupungin keskushallinto asettaa hallintokuntaakohtaisia säästövaatimuksia esimerkiksi sosiaalilautakunnalle tyyliin, ”jos haluatte säilyttää leikkipuistotoiminnan, löytäkää budjetistanne joku muu 7 milj. euron säästökohde”, päättäjät katsoisivat kokonaisuutta, mistä kohdasta koko kaupungin budjettia tarvittavat säästöt voitaisiin tehdä vähemmän vaurioin. Se voisi tarkoittaa myös joistakin nykyisistä toiminnoista tai joidenkin ulkopuolisten yhteisöjen suorasta tai epäsuorasta avustamisesta luopumista kokonaan.