

## Valtuutettu Anni Järvisen ynnä muiden valtuustoaloite selvityksestä kaupungin sisäisistä vuokrista ja omien tilojen vuokrauksesta

KV 11.12.2023

Valtuutettu Anni Järvinen jätti 11.12.2023 valtuuston puheenjohtajalle valtuustoaloitteen selvityksestä kaupungin sisäisistä vuokrista ja omien tilojen vuokrauksesta.

Valtuustoaloitteen olivat allekirjoittaneet myös Petteri Tahvanainen, Pekka Kukkonen, Maija Kuivalainen, Jussi Wihonen, Anu Vehviläinen, Pekka Puustinen, Päivi Eteläpää, Arto Pippuri, Päivi Ainasto, Jouni Porokka, Petja Vuojärvi, Timo Puustinen, Jenni Mainonen, Satu-Sisko Eloranta, Ari Tielinen, Hannu Holopainen, Margareetta Rätty, Anu Honkanen, Tapani Nuutinen, Ville Toivanen, Karita Kaita, Pertti Vainionpää, Teemu Arponen, Jari Korhonen, Marjatta Rätty, Sami Laitila, Anniina Kontiokorpi, Wilma Poutanen, Päivi Armila, Antti Saarelainen, Ella Partanen, Sari Huovinen, Tommi Asikainen, Anssi Jumppanen, Eero Bogdanoff, Kari Surakka, Mika Piironen, Jasmin Pyöriäinen, Helmi Vanhanen, Hannele Autti ja Terhi Savolainen.

### Päätös:

Lähetettiin kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

KRAKLIK 07.05.2024 § 57

Valtuustoaloitteessa esitetään, että Joensuussa tehdään kattava selvitys siitä, mikä on paras tapa hallinnoida kaupungin tiloja tulevaisuudessa. Aloitteessa esitetään myös, että kaupunki selvittää vaihtoehdot sisäisten vuokrien perinnälle hakien vaihtoehtoja muista kunnista. Lisäksi valtuustoaloitteessa kysytään, miten sisäisten vuokrien perusteet määräytyvät ja paljonko hallintokunnilta menee varoja sisäisiin vuokriin.

Joensuun kaupungin käyttämä toimitilojen hallinnointitapa noudattaa muiden Suomen suurten ja keskisuuren kaupunkien toimintamallia. Mallissa kaupungin käytössä olevien toimitilojen hallinnoinnin, investointien ja ylläpidon järjestämisen keskitetään kaupungin toimitilaomaisuusyksikölle, Joensuun kaupungilla tilakeskukselle. Tämä on yleisesti todettu toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaimmaksi tavaksi hallinnoida käytössä olevia toimitiloja.

Tilakeskuksen vuotuiset talouden kokonaisuutta kuvaavat luvut ovat vuosina 2019–2023 olleet seuraavat:

	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	2023 (€) *
Toimintatuotot	44 718 082	46 180 482	47 103 923	49 918 132	55 056 731
Toimintakulut	-26 001 181	-27 326 570	-28 912 454	-33 361 637	-33 092 082
Toimintakate	20 062 825	19 099 573	18 553 376	17 126 918	22 619 780
Vuosikate	14 574 338	13 614 042	13 067 756	11 641 261	17 134 113
Tilikauden tulos	398 658	-3 967 724	-449 907	-213 354	1 874 635
Tilikauden ylijäämä	2 042 941	-4 712 957	-1 690 465	1 041 173	3 372 595

(\* Vuoden 2023 tilapäätöstä ei ole vahvistettu)

Viiden edeltävän vuoden vuosikate on siis keskimääräisesti ollut noin 14 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos keskimäärin - 0,47 m€. Tilikauden ylijäämä on viimeisenä viitenä vuotena keskimääräisesti ollut noin 11 000 euroa. Ylijäämä tuloutetaan vuosittain konsernihallinnolle.

Tilakustannusten osuus toimintamenoista vuonna 2023 oli toimitilamittain seuraava:

Toimielin	Tilavuokrat/ sisäiset (€)	Tilavuokrat/ ulkoiset (€)	Tilavuokrat yhteensä (€)	Toimintakul ut (€)	Tilavuokran osuus (%)
Kaupunginvaltuusto	7 960	0	7 960	644 407	1,24
Tarkastuslautakunta	5 069	0	5 059	115 718	4,38
Kaupunginhallitus	2 057 221	83 064	2 140 286	38 621 791	5,33
Osallisuus- ja vetovoimalautakunta	264 162	0	264 162	2 735 607	9,66
Kasvatus- ja koulutuslautakunta	16 337 916	0	16 337 916	148 853 987	10,98
Kulttuuri- ja liikuntalautakunta	11 376 375	11 057	11 387 432	33 611 334	33,85
Kaupunkirakennelautakunta	1 015 142	0	1 015 142	52 357 790	1,94
Joensuun alueellinen jätelautakunta	1 292	7 648	8 940	186 335	0,69
Rakennus- ja ympäristölaikunta	104 150	0	104 150	1 688 821	6,17
<b>Yhteensä</b>	<b>31 169 287</b>	<b>101 770</b>	<b>31 271 057</b>	<b>278 815 791</b>	<b>11,22</b>

Suurimmat toimitilavuokrakustannukset kohdistuvat kasvatus- ja koulutuslautakuntaan (koulut, päiväkodit) sekä kulttuuri- ja liikuntalautakuntaan (mm. konservatorio, museot, uimahallit, liikuntatilat).

Sisäisellä vuokralla tarkoitetaan eri toimialojen käyttäjäyksiköiden maksamaa korvausta tilojen käytöstä. Sisäisillä vuokrilla katetaan myöhemmin tarkemmin esitetyllä tavalla kaupungille kohdistetut toimitilakustannukset ja vuosittain talousarviossa tilakeskukselle asetettu tulostavoite. Tulostavoitetta ei ole määritetty esimerkiksi talouskausiksi, vaan sitä on tarkasteltu ja määritetty vuosittain talousarvion yhteydessä.

Toimialoilta veloittavat sisäiset vuokrat perustuvat, joko voimassa olevaan ulkoiseen vuokrasopimukseen tai kaupungin taseessa oleviin toimitiloihin vuokran määräytymistavalla. Vuokra määräytyy siten, että se kattaa tilojen ylläpitokokonaisuuden, maanvuokran ja toisaalta pääomalle täytetään sille asetettu tuottotavoite.

Sisäisten vuokrien voimassa olevat määräytymisperusteet vuosille 2023–2026 on hyväksytty kaupunkirakennelautakunnan kokouksessa 24.05.2022 § 83. Vuokrien määräytymisperusteet annettiin vuosille 2023–26. Päätöksen valmistelua varten teetettiin vuokrien kehityksen simulointi (Trellum Consulting Oy:n loppuraportti 13.05.2022) vuoteen 2027 asti. Kaupungin omistamien rakennusten sisäisen vuokran määräytymisperusteet ovat samansuuntaisia myös Suomen muissa kunnissa sekä esimerkiksi hyvinvointialueen kanssa tehdyssä siirtymäajan vuokrasopimusmallissa.

Omassa omistuksessa olevien tilojen vuokra koostuu kahdesta pääkomponentista pääoma- ja hoitovuokrasta. Lisäksi tiloihin kohdistuu maanvuokra, joka käsitellään yhtenä vuokratyöntöinä.

Pääomavuokraksi on määritetty 6 % rakennusten teknisestä nykyaikavasta. Tekninen arvo kuvaa sitä arvoa, joka saadaan, kun rakennuksen jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen iän, käytön, kulumisen, käyttökelpoisuuden alenemisen ja vanhanaikaisuuden takia tapahtunut arvon aleneminen. Teknistä arvoa korottavasti vaikuttavat rakennukseen kohdistetut investoinnit esimerkiksi peruskorjaus, jolloin tekninen arvo kasvaa. Hoitovuokra koostuu ylläpitokuluista. Hoitovuokra perustuu edeltävän vuoden ylläpitokulujen toteutumaan, joka korjataan kiinteistönhoidon ylläpidon kustannusindeksillä seuraavan vuoden kustannustasoon. Maanvuokra on Joensuun kaupungin maaomaisuuden määrittämä ja veloittama sisäinen ARA-hinnoitteluun perustuva vuokra. Maanvuokra on tilakeskuksen osalta läpilaskutettava kuluerä, jonka määrittää kaupungin maaomaisuus vuosittain.

Kaupungin omistamien tilojen toimintakate muodostuu vuosittain perittävästä sisäisestä pääomavuokrasta, mikä on tarkoitettu kattamaan muun muassa toimitilojen uudisrakentamisen ja peruskorjausten kuluja.

Vuonna 2024 keskimääräinen sisäinen kokonaisvuokra kaupungin omistamien rakennusten tiloissa on 13,52 €/h-m<sup>2</sup>/kk. Joensuun kaupungin omistamien rakennusten tilojen sisäinen ylläpitovuokra on 0,44-12,42 €/h-m<sup>2</sup>/kk, pääomavuokra 0,66-22,57 €/h-m<sup>2</sup>/kk ja tontin vuokrat 0,04-2,04 €/h-m<sup>2</sup>/kk (h-m<sup>2</sup> = huoneistoneliö).

Ulkoisista vuokrasopimuksista sisäisesti toimialoja veloitetaan suoraan kaupungin solmiman ulkoisen vuokrasopimuksen ehtojen mukaisesti, mutta siihen lisätään 0,1 €/h-m<sup>2</sup>/kk hallintokulu. Hallintokululle katetaan vuokralaisen vastuulle kuuluvien tehtävien ja tilojen hallintoon liittyvät kulut.

Kaupungille ulkoa vuokrattujen kohteiden sisäinen vuokra on vuonna 2024 3,38–59,48 €/h-m<sup>2</sup>/kk. Vuokrakohteiden sisäinen kokonaisvuokra on keskimäärin 18,26 €/h-m<sup>2</sup>/kk sisältäen edellä mainitun hallintokulun.

Yhteenvedon voidaan todeta, että nykyinen vuokrataso tarkistusmekanismeineen ja laskentasääntöineen on tällä hetkellä riittävä ulkoisten menojen ja korjausvelan hallintaan tilakeskuksen taseessa olevaan kiinteistöomaisuuteen suhteutettuna. Vuokrataso on hieman jäljessä muiden kaupunkien sisäisten vuokrien hintatasosta (2021) sekä myös ulkoa vuokrattujen tilojen hintatasosta. Vuokran hinnoittelumielessä sisäinen vuokra on toistaiseksi vielä verraten edullinen ja ohjaa osaltaan toimialojen palvelujen keskittämistä kaupungin omien tilojen tehokkaampaan käyttöön, mikäli tila on vain soveltuva palvelutuotantoon.

Pääomavuokran suuruudella voidaan vaikuttaa suorasti myös tilakeskuksen tulokseen. Pääomavuokran pienentäminen voisi johtaa helposti tilanteeseen, jossa tilojen aiheuttamia kustannuksia (mm. ylläpito-, purku- ja poistokulut) ei voitaisi riittävästi kattaa saatavilla vuokratuloilla. Esimerkiksi vuoden 2024 vuokrien pääomatuottoprosentin muutos yhdellä prosentilla (1%) pienemmäksi kuudesta prosentista (6%) viiteen prosenttiin (5%) heikentäisi kokonaisuutena tilakeskuksen tuloja noin 3 miljoonaa euroa.

Pääomavuokratuloja käytetään rakennusten huolto- ja ylläpitokorjausten kattamisen sekä purkamisen ohella myös investointien rahoituskuluihin. Rahoituskulujen osalta tulee huomioida, että tilakeskus maksaa tällä hetkellä ainoastaan korvausta peruspääomasta. Korvaus peruspääomasta on ollut viimeisimpinä vuosina vakioituna 5,486 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuodesta 2022 nousseiden kaupungin korkomenojen kasvun vaikutusta ei ole siis viety suoraan tilakeskukselta perittävään rahoituskuluun vaan se on pysynyt vakiona.

Todettava on, että kaupungin ainoa hallintokuntien vuokrakuluja kasvattava tai vähentävä tekijä johon voidaan vaikuttaa, on omien rakennusten sisäisen vuokran pääomavuokran suuruus. Pääomavuokran suuruuden muodostaa rakennusten tekninen arvo ja siitä otettava prosentuaalinen määrä, joka on nyt 6 %. Mikäli pääomavuokraa halutaan muuttaa, on prosentuaalista tuottovaatimusta tai teknisiä arvoja muutettava. Tulevaisuuden korjaus- ja korvausinvestoinnit, sekä toisaalta kiinteistöomaisuuden kokonaisuutokset (esim. sote-rakennusten yhtiöittäminen) tuovat lähtökohtaisesti korotuspainetta sisäisen vuokra tuottoon.

Kaupungin talouden sopeutuksen keinovalikoimaehdotuksessa on määriteltävä, että kaupungin käytöstä poistuneiden kiinteistöjen kehityksen osalta seuraavassa vaiheessa laaditaan kuvaus kolmesta vaihtoehdosta, joilla kiinteistöjen kehitystä voidaan tukea. Tämän kuvauksen laatimisen yhteydessä tullaan tarkastelemaan yleisemminkin toimitilojen hallinnointitapaa ja kaupungin toimitilaomaisuuden tulouttamista sisäisen vuokran avulla. On todennäköistä, että hallinnointitapaan tai sisäisen vuokran perusteisiin ei kaupungin käyttämien toimitilojen osalta ole tulossa paljoakaan muutosta, koska toiminta on suunnilleen yhdenmukainen muiden kaupunkien käytännön kanssa.

Valmistelija: tilakeskuksen johtaja Joni Sorjonen

**Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:**  
Kaupunkirakennelautakunta päättää

antaa edelle kirjoitetun vastauksen Anni Järvisen ynnä muiden jättämään valtuustoaloitteeseen selvityksestä kaupungin sisäisistä vuokrista ja omien tilojen vuokrauksesta.

**Päätös:**

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaupunginhallituksen edustaja Jenni Mainonen poistui klo 17.48.

KH 13.05.2024 § 180

**Kaupunginjohtajan muutettu päätösehdotus:**

palauttaa edellä olevan vastauksen valtuutettu Anni Järvisen ynnä muiden valtuustoaloitteen uudelleen valmisteltavaksi.

**Päätös:**

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Keskuskelun aikana Anni Järvinen ehdotti asian palauttamista uudelleen valmisteltavaksi saatteella, että vastauksessa selvitetään vaihtotehtoja tilojen nykyiselle hallintotavalle sekä ratkaisuja muista kunnista.

KH 23.09.2024 § 310  
1768/00.02.00.03/2023

**Hallintotavan ja tilojen veloitusmallin kysely muista kunnista**

Aikaisemmin vastauksessa on todettu, että Joensuun kaupungin käyttämä toimitilojen hallinnointitapa noudattaa muiden Suomen suurten ja keskisuurten kaupunkien toimintamallia. Tässä mallissa kaupungin käytössä olevien toimitilojen hallinnoinnin, investointien ja ylläpidon järjestäminen keskitetään kaupungin toimitilaomaisuusyksikölle. Yksikkö voi olla kaupungin oma tilapalvelu, liikelaitos tai yhtiö. Keskitetty tilahallintamalli on yleisesti todettu toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaimmaksi tavaksi hallinnoida kaupungin omistuksessa tai muutoin hallinnassa olevia toimitiloja, kun toimitilamäärä- ja laajuus on vastaavassa kokoluokassa kuin Suomen suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa.

Kysely hallintotavoista ja vuokrien määrittämisestä lähetettiin muihin kaupunkeihin 14.5.2024 ja vastausaikaa annettiin 31.5.2024 saakka. Kyselyt lähetettiin seuraaviin verrokka kaupunkeihin; Hämeenlinna, Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Pori, Rovaniemi, Seinäjoki ja Vaasa.

Vastauksia toukokuun kyselyyn saatiin vain kolmesta kaupungista ja osa vastauksista oli vaillinaisia. Koska toukokuussa järjestettyyn kyselyyn saatiin huomattavan vähän vastauksia, uusittiin kysely 2.-31.8.2024 samoille kaupungeille.

Toisella kyselykerralla kysymykset olivat seuraavat:

- Millainen on tilojen käytetty hallintotapa? Onko tilojen hallinnalla oma erillisyyksikkö, esimerkiksi tilapalvelut vai vastaako hallinnosta tiloissa palveluita järjestävä toimiala?
- Miten korvaus tilojen käytöstä hoidetaan? Onko käytössä sisäinen vuokramalli vai peritäänkö tiloihin kohdistuvat kulut jollain muulla menetelmällä?
- Millä ohjelmistoilla hoidatte tilojen hallinnan ja vuokrien määrittämisen sekä laskuttamisen?

Toisen kyselykierroksen jälkeen vastaukset saatiin yhteensä kahdeksasta kaupungista. Ainoastaan Seinäjoki ja Lappeenranta eivät vastanneet kyselyyn. Kyselyjen tulosten yhteenveto on pykälän liitteenä erillisessä taulukossa.

Kyselyn tuloksista voidaan havaita, että kaikissa kyselyyn vastanneissa kaupungeissa (8) on oma tilayksikkö. Korvaus toimitilojen käytöstä tehdään sisäisen vuokran avulla seitsemässä kaupungissa. Ainoastaan Porissa tilojen kustannukset

tehdään toteuman perusteella ja muut kulut viedään yleiskuluina. Porin käyttämässä mallissa veloitettavat toimitilakulut voivat muuttua kesken vuoden eli tilojen budjetointi on toimintavuonna dynaaminen tiloista saatavien korvausten suhteen.

### **Toimialoille hajautettu tilahallinta**

Erillisen keskitetyn tilayksikön tehtävänä on hankkia tarpeenmukaisia tiloja palvelutuotannolle, hallinnoida kaupungin käytössä olevaa tilaomaisuutta, ylläpitää vuokraustoimintaa sekä järjestää ylläpito- ja kunnossapitopalvelut. Lisäksi tilayksikkö vastaa palvelutuotannosta poistuneen tilaomaisuuden vuokraamisesta, myynnistä tai purkamisesta. Joensuun kaupungilla tämän tehtävän hoitamiseen perustettu yksikkö on tilakeskus.

Keskitetyn tilayksikön poistaminen tarkoittaisi toimialakohtaista tilahallintaa tai toimialojen palveluyksikköjen vastuuttamista tilatehtäviin. Keskitetyn tilayksikön lakkauttaminen ja henkilöstöresurssin (64,5 htv, tilinpäätös 2023) korvaaminen tarkoittaisi sitä, että tilojen hankinta- ja hallintatehtävät siirrettäisiin toimialojen tai niiden yksiköiden tehtäväksi. Tehtävien hoitamiseen käytettäisiin joko yksiköissä olemassa olevaa henkilöstöä tai tilojen hankinta- ja hallintatehtävät kilpailutettaisiin ja ostettaisiin ulkoisilta markkinoilta.

Hajautetussa mallissa jokainen toimiala tai yksikkö itse rakennuttaisi tarvitsemansa rakennukset sekä huolehtisi hallinnassaan olevien rakennusten kunnossapito- ja peruskorjaukset. Vaihtoehtoisesti kaupungille ulkoa vuokratuissa tiloissa toimiala tai yksikkö neuvottelisi ja tekisi suoraan vuokrasopimukset ulkopuolisen vuokraajan kanssa. Niin ikään toimiala tai yksikkö järjestäisi kaikkiin hallinnassaan oleviin rakennuksiin liittyvät kiinteistöhoito- ja ylläpitopalvelut sekä järjestäisi tarvittavat sopimukset esimerkiksi sähkö-, vesi- ja lämpösopimukset. Käytöstä poistuneiden ja toiminnalle tarpeettomien tilojen ulosvuokraaminen, myyminen tai purkaminen jäisi myös jokaisen toimialan tai yksikön hoidettavaksi.

Huomioiden Joensuun kaupungin toimitilojen kokonaisuus (hallittavia tiloja 319 598 htm<sup>2</sup>, tilinpäätös 2023), tarkoittaisi hajautetun hallintotavan käyttöönotto merkittäviä henkilöstösiirtoja toimialalta toiselle tai todennäköisesti kokonaan uusia rekrytointeja toimitilatehtävien hajautumisen vuoksi. Vaihtoehtoisesti jouduttaisiin toimialojen tai yksiköiden hankkimaan tilaajaosaamista, mikäli tilahankinta ja ylläpitopalvelut ostettaisiin kokonaisuudessaan ulkoisilta markkinoilta.

Tilakeskuksen näkemys hajauttamisesta on, että toimialojen tai yksiköiden johtajien tai muun nykyisen henkilöstön osittainenkin varaaminen tilapalvelutehtäviin veisi resursseja toimialojen jo olemassa olevien perustehtävien suorittamisesta. Esimerkiksi varhaiskasvatuksesta pois otetut resurssit, jotka siirrettäisiin varhaiskasvatuksen tilojen hallinta- ja ylläpitotehtäviin, voisivat nopeasti näkyä varsinaisen palvelun eli varhaiskasvatuksen tuottamisessa.

Tilaomaisuuden näkökulmasta voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa rakennusten käyttöturvallisuus ja toisaalta arvon säilyminen voisi heikentyä, mikäli tilojen yllä- ja kunnossapitoon ei kohdistettaisi resursseja riittävästi. Toimialan tai yksikön rajalliset resurssit todennäköisesti keskittyisivät toimialan aikaisempiin päätehtäviin tila- ja kiinteistöpalvelujen järjestämisen sijasta. Tilojen kunto ja arvon säilyminen voisi olla hyvin erilaista riippuen toimialasta tai yksiköstä, koska omaisuutta ei hallittaisi kokonaisuutena, vaan pienemmissä osissa. Tiloja hallittaisiin eri tavoilla riippuen toimialan tai yksikön toimitilojen laajuudesta sekä osaamisesta.

Joensuun kaupungin toimitilaomaisuuden kokonaisuuden laajuus sekä heterogeeninen sisältö (mm. eri aikakausina rakennettuja, erilaisen kuntoprofiilin omaavia, erilaista tekniikkaa sisältävät toimitilat.) vaativat hallinnaltaan erikoisosaamista. Tällä hetkellä erikoisosaaminen ja ammattitaito ovat tilakeskuksella.

Muutokset hallinnoitavien tilojen määrässä tapahtuvat automaattisesti kaupungin palvelutarjonnan supistumisen tai laajenemisen seurauksena. Tilahallintamäärään ja luonteeseen vaikuttaa myös tulevien tilojen hankintatapa sekä hankittaviin tiloihin liittyvät vastuut. Mahdolliset toimialojen tuottamien palveluiden tilatehokkuuden

parantaminen sekä toisaalta palvelujen kokonaan lakkauttaminen vaikuttavat niin ikään tilojen hallinnan kokonaisuuteen.

Vuoden 2024 aikana tehdyn taloudensopeuttamistyön yhteydessä ei ole esitetty toimenpiteenä rakennuttamis- ja tilahallintapalvelujen muuttamista nykyisestä. Niin ikään talouden sopeuttamistyössä tähän mennessä esitettyjen palvelutuotantomuutosten vaikutus hallinnoitavien tilojen määrään on jäänyt pieneksi. Tilahallintamuotoa keskitetyssäkin tilahallintaratkaisussa on syytä tarkastella, mikäli tarpeenmukainen tilavolyymi pienenee merkittävästi. Seuraava merkittävä tarkastelu on perusteltua tehdä sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea palvelevien rakennusten yhtiöittämisvelvoitteen vaikutuksesta tilakeskuksen hallinnoimiin tiloihin. Tämän hetkisen arvion mukaan yhtiöittämisen seurauksena tilakeskuksen tilavolyymi pienenee kertaluontoisesti noin 30 000 htm<sup>2</sup>.

valmistelija: tilakeskuksen johtaja

### **Kaupunginjohtajan päätösehdotus**

Kaupunginhallitus ehdottaa, että kaupunginvaltuusto päättää

merkitä edellä olevan vastauksen valtuutettu Anni Järvisen ynnä muiden valtuustoaloitteeseen ja todeta aloitteen loppuun käsitellyksi.

### **Päätös:**

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Tilakeskuksen johtaja Joni Sorjonen oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.