



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

KAUPUNGIN OMISTAMIEN TOIMITILARAKENNUSTEN
KORJAUSVELAN HALLINTA

2015



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2 HAVAINNOT	4
2.1 Korjausvelka.....	4
2.1.1 Korjausvelan käsite ja määritelmät	4
2.1.2 Korjausvelan kehitys vuosina 2005–2014	7
2.1.3 Korjausvelkaa selittäviä tekijöitä	11
2.1.4 Helsingin korjausvelka suhteessa muihin kaupunkeihin	12
2.1.5 Helsingin malli antaa muita malleja huonomman kuvan rakennusten kunnosta	14
2.2 Sisäisten vuokrien järjestelmä	17
2.2.1 Järjestelmän tavoite.....	17
2.2.2 Vuokran määräytymisperusteet	17
2.2.3 Suurimpien virastojen näkemys.....	24
2.2.4 Asiakastyytyväisyys	25
2.2.5 Sisäisten vuokrien yhteys korjausvelkaan	27
2.3 Korjausinvestointien määräytyminen.....	29
2.3.1 Investointien kohdentaminen.....	29
2.3.2 Korjausinvestointien kehitys	34
2.3.3 Suurimpien virastojen näkemys.....	36
2.4 Toimet korjausvelan vähentämiseksi	38
2.5 Kokoavat havainnot.....	41
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	43
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	44
LÄHTEET	45



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Aikaisempien vuosien arvioinneissa on kiinnitetty huomiota suureksi kasva-
neeseen kaupungin toimitilaomaisuuden korjausvelkaan ja sisäisten vuokrien
jälkeenjääneisyyteen.¹ Tämän arvioinnin tavoitteena on vastata kysymykseen
siitä, onko sisäisten vuokrien järjestelmä sekä investointimäärärahojen koh-
dentaminen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Aihetta
tarkastellaan kaupungin kokonaisedun näkökulmasta.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Arvioinnin kohteena on korjausvelan kehitys, korjausvelan kasvuun johtaneet
syyt ja toimet kasvun hillitsemiseksi.

Kaupungin strategiaohjelman perusteluissa todetaan, että toimitilojen osalta
tavoitteena on, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa ra-
kennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Tilakeskuksen toiminta-ajatus
on huolehtia Helsingin kaupungin palveluhallintokuntien tilantarpeiden tyydyt-
tämisestä sekä tilojen ylläpidosta ja käyttöarvon säilymisestä. Tilakeskus ei
kuitenkaan pysty yksin turvaamaan tilojen käyttöarvon säilymistä, koska toimi-
tiloista perittävän vuokran suuruus ja korjausinvestointeihin käytettävissä ole-
van määrärahan suuruus vaikuttavat mahdollisuuksiin huolehtia tilojen käyttö-
arvosta. Vuokrataso ja investointien taso ovat talousarvion yhteydessä viime
kädessä valtuustotasolla tehtäviä poliittisia päätöksiä.

Kaupungin strategiassa on myös asetettu tavoitteeksi tilojen käytön tehosta-
minen. Tavoitteena on, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoi-
mitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Vuoden 2016
talousarviossa esitetyn arvion mukaan tavoite ei ole toteutumassa, vaan tila-
määrä kasvaisi strategiakaudella yhteensä noin 60 000 htm².

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on:

Onko sisäisten vuokrien järjestelmä sekä investointimäärärahojen kohdenta-
minen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti siten, että kau-
pungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyt-
töarvon säilymisestä?²

¹ Tarkastusviraston arviointimuistiot 2010, 2012, 2013 ja 2014.

² Strategian termi käyttöarvo viittaa siihen, että tilat ovat käyttäjille käyttökelpoiset. Käyttöarvolle ei voida mää-
ritellä lukua.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Aluksi selvitetään, minkälainen sisäisten vuokrien järjestelmä on. Arvioinnin varsinaiset osakysymykset ovat:

- Ovatko sisäisen vuokrauksen periaatteet tarkoituksenmukaiset strategian tavoite huomioon ottaen?
- Toimitaanko sisäisen vuokrauksen periaatteiden mukaan?
- Onko kaupunki määritellyt peruskorjausohjelman periaatteet?
- Otetaanko korjausvelan kehitys huomioon päätettäessä määrärahojen kohdentamisesta korjausinvestointeihin investointiraamin puitteissa?

Jälkimmäinen kysymys ei viittaa yksittäisten rakennusten korjauspäätöksiin, vaan siihen, kuinka suuri osa investointimäärärahoista käytetään korjausinvestointeihin.

Arviointikriteerinä on tarkoituksenmukaisuus strategian tavoitteen näkökulmasta. Pääkysymykseen vastataan osakysymysten toteutumisen perusteella huomioiden muut arvioinnin yhteydessä esiin nousevat havainnot. Kokonaisarvioon vaikuttaa myös suurimpien virastojen näkemys peruskorjausohjelman tarkoituksenmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta sekä tilojen käyttöarvon säilymisestä.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona ovat haastattelut ja asiakirja-aineisto sekä suurimmille hallintokunnille suunnattu kysely. Haastattelut toteutettiin tilakeskuksessa ja kaupunginkansliassa. Asiakirja-aineisto koostuu erityisesti korjausvelkaa, sisäisiä vuokria ja investointeja käsittelevistä asiakirjoista. Kirjalliset vastaukset pyydettiin opetusvirastosta, varhaiskasvatusvirastosta ja sosiaali- ja terveystieteiden virastosta.

2 HAVAINNOT

2.1 Korjausvelka

2.1.1 Korjausvelan käsite ja määritelmät

Yleisesti ottaen korjausvelka kuvaa, kuinka paljon rakenteisiin on jäänyt investoimatta menneinä vuosina, jotta ne olisivat edelleen käytön kannalta hyvässä kunnossa. Luku on laskennallinen. Korjausvelka määritetään esimerkiksi pitäjän kautta lasketuksi jäännösarvoksi siltä osin kuin se alittaa tavoitteeksi asetetun rajan, esimerkiksi 70 tai 80 prosenttia jälleenhankintahinnasta.³

³ Rakennetun omaisuuden tila 2011.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Seuraavat käsitelmääritykset perustuvat suurten kaupunkien käyttämään Trel-
lum Korjausvelkaindeksiin.⁴ Suurten kaupunkien korjausvelkaselvitys tehtiin
ensimmäisen kerran vuoden 2006 korjausvelasta ja siinä olivat mukana Hel-
singin lisäksi seitsemän muuta kaupunkia. Viime vuosina korjausvelkaindeksi-
in osallistuneiden kaupunkien määrä on ollut 12–15. Korjausvelkaindeksi-
-raporteissa esitetään sekä kaupunkikohtaisia tietoja että kaupunkien välistä
vertailua.⁵

Korjausvelka. ”Omaisuuksien korjausvelka kuvaa sitä rahamäärää, joka ra-
kennuksista on tingitty, jotta ne olisivat kohtuullisessa käyttökelpoisessa kun-
nossa.”⁶ Helsingin kaupungin korjausvelan laskennassa nykykunnan lähtö- ja
tavoitetasona käytetään 75 prosentin kuntoluokkaa. Tämä kuntoluokka on
alalla yleisesti vakiintunut tavoitetaso korjausvelan laskennalle. Kun raken-
nuksen kuntoluokka menee alle määritellyn tavoitetason (75 %), lasketaan
kuinka paljon rahaa tekniseen arvoon eli nykykuntoon tulisi lisätä, jotta määri-
tely 75 prosentin tavoitetaso saavutetaan. Tämän nykykunnan ja tavoitekun-
non erotuksesta voidaan laskea ja määrittää yksittäisten rakennusten ja koko
omaisuuden rahamääräinen korjausvelka.⁷ Kaupunkitason korjausvelka laske-
taan kohdekohtaisesti niistä rakennuksista, joiden kuntoluokka alittaa 75 pro-
senttia.⁸

Korjausvelan laskennassa keskeiset käsitteet ovat jälleenhankinta-arvo, tek-
ninen arvo, kuntoluokka ja kuluminen. Esimerkiksi jälleenhankinta-arvo ja tek-
ninen arvo voidaan määrittellä usealla eri tavalla, joten tässä kuvataan vain ne
määrittelyt, joihin perustuen korjausvelka on laskettu Helsingin kaupungille
tuotetuissa korjausvelkaraporteissa.

Jälleenhankinta-arvo (jälleenhankintahinta, uudishinta) kuvaa sitä rahamää-
rää, joka tarvitaan uuden vastaavan rakennuksen rakentamiseen. Uusissa ra-
kennuksissa jälleenhankinta-arvo saadaan lähtötilanteessa määritellyn inves-
toinnin kautta eli kuinka paljon rahaa rakennuksen rakentamiseen on kaikkii-
aan käytetty. Uudehkoissa rakennuksissa (ikä < 10 vuotta) jälleenhankinta-
arvo voidaan lähtötilanteessa määrittellä investoinnin kautta indeksoimalla al-
kuperäinen investointi rakennuskustannusindeksillä haluttuun tarkasteluajan-
kohtaan. Vanhoissa rakennuksissa jälleenhankinta-arvo puolestaan määritel-
lään arvioimalla olosuhteiltaan ja ominaisuuksiltaan vastaavan rakennuksen
rakentamisesta aiheutuvat kustannukset.⁹

⁴ Sen on kehittänyt Trelum Consulting Oy.

⁵ Tiedot perustuvat Trelum Korjausvelkaindeksi 2014 -vertailuun (Trelum 2015)

⁶ Trelum 2014, 4 (Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot vuonna 2013, korjaus-
velka sekä Trelum PTS 2014–2029)

⁷ Trelum 2014, 4 ja Trelum 2015, 11.

⁸ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.

⁹ Trelum 2015, 9 ja Trelum 2014, 3.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Tekninen arvo (tekninen nykyarvo, nykyarvo, nykyhintaa) kuvaa sitä arvoa, joka saadaan kun rakennuksen jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen iän, käytön, kulumisen, käyttökelpoisuuden alenemisen ja vanhanaikaisuuden johdosta tapahtunut arvon aleneminen. Tekniseen arvoon vaikuttavat rakennukseen tehdyt investoinnit ja muut rakennuksen teknistä tasoa nostavat korjaukset. Tämän lisäksi tekniseen arvoon ja rakennuksen kulumiseen yleisesti vaikuttavat rakennuksen kulumista ehkäisevä kiinteistönhoidon taso ja rakennuksessa käytössä olevien tilojen käyttöaste.¹⁰

Helsingin omistamien rakennusten arvon määrittää tilakeskus itse ja päivittää arvot vuosittain. Rakennusten teknisten ja jälleenhankinta-arvojen vuosittaisen päivittämisen kautta voidaan laskea, miten korjausvelka sekä perusparannustarve ovat kehittyneet omaisuuteen kohdistuvien toimenpiteiden eli investointien, kulumisen sekä mahdollisten myyntien ja purkujen seurauksena.¹¹

Kuntoluokka. Rakennuksen kuntoluokka saadaan jakamalla tekninen arvo jälleenhankinta-arvolla. Kuntoluokka kuvaa rakennuksen nykykuntoa suhteessa uuteen vastaavaan rakennukseen.¹²

Kuluminen. Rakennus alkaa kulua välittömästi valmistumisen jälkeen. Teknisessä arvossa osa rakennuksesta on niin sanotusti kulumatonta tai sen pitoikä on teoriassa erittäin pitkä (yli 100 vuotta). Kulumattomaan osuuteen luetaan yleensä rakennuksen perustukset, vaippa sekä runkorakenteet. Yleisesti kulumattomana osuutena käytetään 30 prosenttia rakennuksen jälleenhankinta-arvosta¹³. Loppu kuluu käytetystä poistomallista riippuen lineaarisesti, toisen asteen yhtälön mukaan laskettuna tai rakennusosittain.¹⁴

Helsingin käyttämässä toisen asteen yhtälön kulumismallissa korjausvelan lähtö- ja tavoitetason kuntoluokka eli 75 prosenttia saavutetaan laskennallisesti, kun rakennuksen ikä on noin 21 vuotta, ja perusparannustarpeen lähtötaso 27 vuoden iässä.¹⁵ Helsingissä käytettyä kulumismallia on tarkemmin kuvattu luvussa 2.1.5.

Peruskorjaustarve kuvaa sitä, kuinka paljon kaupungin omistamiin huonokuntoisiin rakennuksiin tulisi investoida rahaa, jotta ne olisivat alkuperäiseen tasoon nähden erinomaisessa kunnossa. **Perusparannustarve** puolestaan kuvaa määritelmällisesti sitä, kuinka paljon huonokuntoisiin rakennuksiin tulisi investoida rahaa, jotta ne olisivat tämän päivän uusien käyttötarkoitukseltaan vastaavien rakennusten tasoisessa kunnossa. Perusparannustarve sisältää

¹⁰ Trelum 2015, 9 ja Trelum 2014, 3.

¹¹ Trelum 2015, 4 ja Trelum 2014, 3.

¹² Trelum 2015, 7.

¹³ Vaihtelee esimerkiksi puurunkoiset 10 % - kalliosuojat 50 %.

¹⁴ Trelum 2015, 9.

¹⁵ Trelum 2015, 12.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

myös toiminnalliset muutokset eli ne toimenpiteet, jotka rakennukset vaativat vastataksaan tämän päivän toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä vaatimuksia.

Helsinki ei laske erikseen peruskorjaustarvetta ja perusparannustarvetta. Peruskorjaustarpeen osalta kuntoluokan tavoitetaso on yleisesti 90 prosenttia ja perusparannustarpeen osalta 120 prosenttia. Helsinki käyttää kuitenkin perusparannustarpeen tavoitetasona 100 prosenttia, mikä johtuu käytetystä arvonmäärityksestä. Helsingin kaupungin rakennusten arvonmääritys pohjautuu uudisinvestoinneista saatuihin hinta-arvioihin, jossa rakennusten jälleenhankinta-arvot pohjautuvat uuden käyttötarkoitukseltaan vastaavan rakennuksen arvioituun rakennuskustannukseen. Koska arvonmääritys ei lähde arvioitavan rakennuksen ominaisuuksista, vaan uuden käyttötarkoitukseltaan vastaavan rakennuksen ominaisuuksista, on tarkoituksenmukaista käyttää laskennassa 100 prosentin tavoitetasoa.¹⁶

2.1.2 Korjausvelan kehitys vuosina 2005–2014

Viimeisimmissä Helsingin kaupunkia koskevissa laskelmissa, 31.12.2014 tilanteessa, mukana oli 1 857 rakennusta, joiden yhteenlaskettu pinta-ala oli noin 2,3 miljoonaa neliometriä. Laskelma sisältää koko emokaupungin rakennuskannan eli tilakeskuksen suorassa omistuksessa olevien rakennusten lisäksi pelastuslaitoksen, liikuntaviraston ja eläintarhan rakennuskannan.¹⁷

Koko rakennusomaisuuden jälleenhankinta-arvo oli noin 8,4 miljardia euroa. Tekninen arvo oli noin 5,3 miljardia euroa.¹⁸ Teknisen arvon ja jälleenhankinta-arvon suhde oli 63,5 prosenttia, mikä tarkoittaa myös sitä, että Helsingissä kuntoluokka oli keskimäärin 63,5.

Neliometriä kohden korjausvelan määrä oli 589 euroa vuoden 2014 lopussa. Korjausvelan absoluuttinen määrä oli 1,383 miljardia euroa.¹⁹ Käytännössä korjausvelka tarkoittaa sitä, että tarvittaisiin 1 383 miljoonan euron investoinnit, jotta alle 75 prosentin kuntoluokan rakennukset nousisivat omaisuusmassan tarkastelussa tavoitteeksi asetettuun 75 prosentin kuntoluokkaan. Yksittäisen rakennuksen kohdalla korjausrakentamisessa tavoitteena ei ole 75 prosentin kuntoluokka, vaan yleensä korjaaminen nostaa kuntoluokkaa enemmän. Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan yksittäisessä rakennuksessa 75 prosentin tasoon korjaaminen ohjaisi ylikorjaamiseen, jossa uusitaan rakennusosia ja taloteknisiä järjestelmiä ennen niiden käyttöiän päättymistä.²⁰

¹⁶ Trellum 2015, 7 ja 10.

¹⁷ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

¹⁸ Trellum 2015b, 17.

¹⁹ Trellum 2015b, 15.

²⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 23.10.2015 ja tarkennukset 10.2.2016.

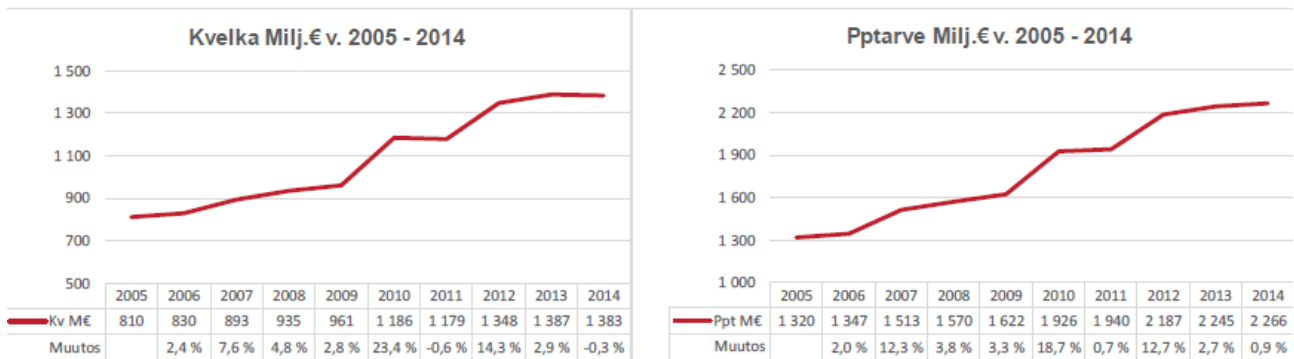


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Perusparannustarve puolestaan oli vuoden 2014 lopussa 2,266 miljardia euroa,²¹ mikä kuvaa rakennusten nykykunnan ja uutta vastaavan rakennuskannan erotusta. Voidaan siis ajatella, että investoimalla 1,383 miljardia euroa rakennukset saataisiin riittävän hyvään kuntoon (75 prosentin kuntoluokka), mutta jos sen lisäksi tehtäisiin vielä 883 miljoonan euron investoinnit, kaikki rakennukset olisivat uutta vastaavassa kunnossa, mikä on tavoitteena epärealistinen.

Kuviossa 1 on esitetty korjausvelan ja perusparannustarpeen kehitys vuodesta 2005 lähtien. Korjausvelka näyttää merkittävästi kasvaneen vuonna 2010, mutta kasvua selittää tuolloin tehty tasokorotus rakennusten arvoihin. Joka tapauksessa trendi on ollut voimakkaasti nouseva ennen kuin vuonna 2014 kasvu pysähtyi ja korjausvelka hieman laski.



Kuvio 1 Korjausvelan ja perusparannustarpeen kehitys, miljoonaa euroa käyvin hinnoin²²

Nouseva trendi ei oleellisesti muutu, vaikka vuotuinen korjausvelan arvo muutetaan vastaamaan vuoden 2005 rahan arvoa kuluttajahintaindeksillä, kuten kuviossa 2 on tehty. Korjausvelan alenema vuodesta 2010 vuoteen 2011 korostuu reaalihintaisessa tarkastelussa, koska korjausvelka tuolloin pieneni seitsemällä miljoonalla eurolla samaan aikaan kun kuluttajahintaindeksin pisteluku kasvoi 3,8 yksikköä.

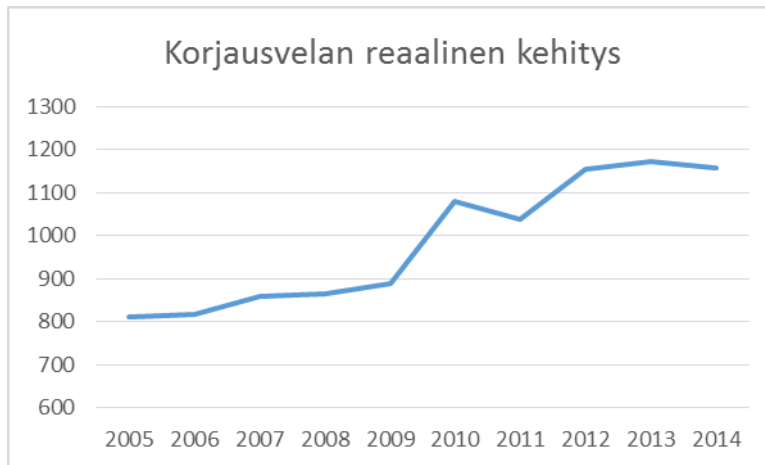
²¹ Trelum 2015b, 19.

²² Lähde: Trelum 2015b,19.



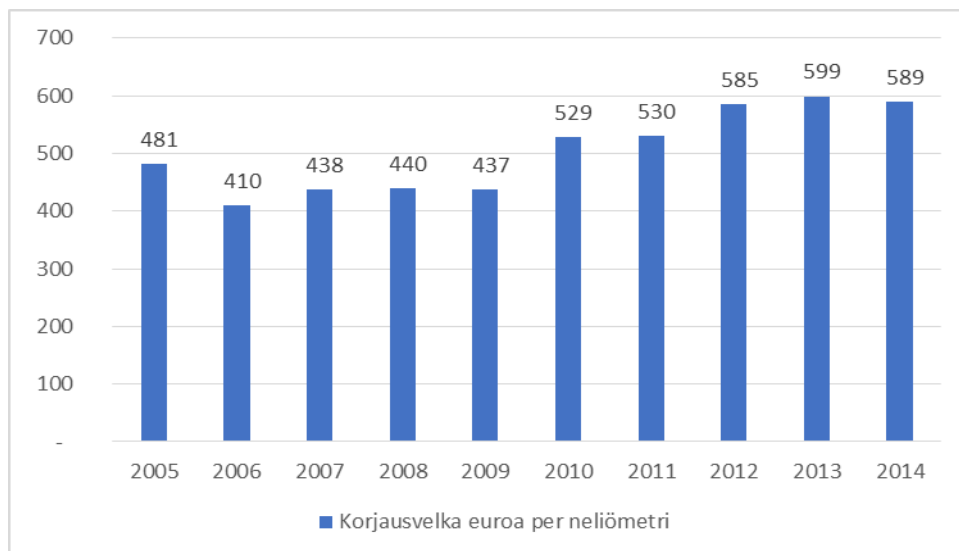
Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 2 Korjausvelan kehitys 2005–2014 kiintein hinnoin vuoden 2005 hintatasossa

Koska absoluuttisten suureiden kehitykseen vaikuttaa olennaisesti tilojen määrän lisäys, on kuviossa 3 tarkasteltu korjausvelan kehitystä neliometriä kohden. Muutos vuodesta 2005 vuoteen 2014 on ollut 22,5 prosenttia eli korjausvelka neliometriä kohden on kasvanut 108 eurolla. Inflaatio on ollut samassa ajassa 19,6 prosenttia²³, joten kovinkaan paljon korjausvelka ei ole reaalisesti kasvanut suhteutettuna tilojen määrään.



Kuvio 3 Korjausvelka suhteutettuna tilojen pinta-alaan vuosina 2005–2014²⁴

Tilakeskus perustettiin vuonna 2004 ja kiinteistöomaisuus siirtyi tilakeskuksen omistukseen vuosina 2005 ja 2006. Kuvioista 3 nähdään, että neliometriä kohden laskettuna korjausvelka ensin aleni, sitten pysyi noin 440 euroa per neliometri -tasolla kunnes jälleenhankinta-arvojen ja teknisten arvojen tasoko-

²³ Tilastokeskuksen kokonaisindeksi/kuluttajahintaindeksi, jossa 2005=100.

²⁴ Lähde: Trellum 2015b, 15.

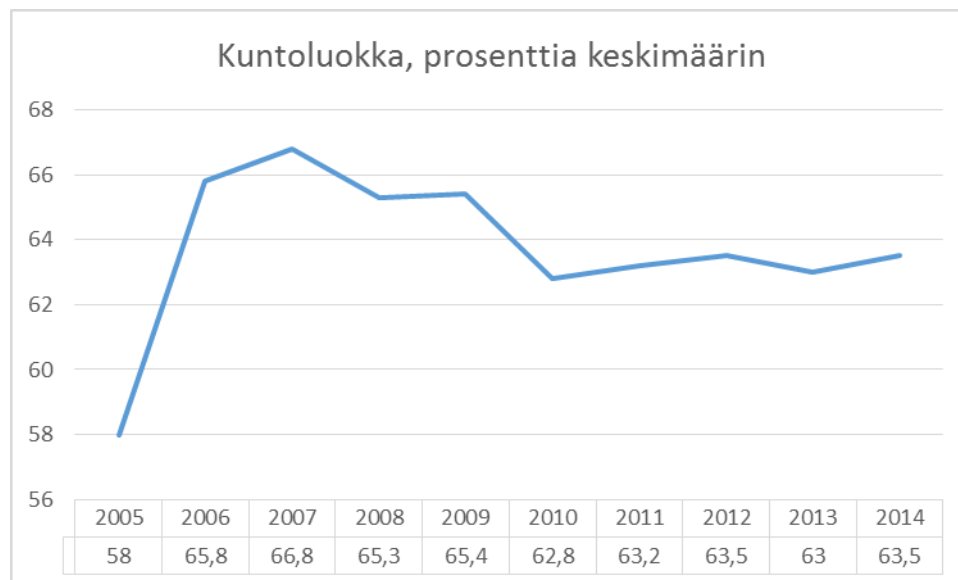


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

rotuksen myötä korjausvelan määrää tarkistettiin ylöspäin. Tuolloin, vuonna 2010 korjausvelan tasoksi neliometriä kohden tuli noin 530 euroa. Vuosina 2012–2013 korjausvelan määrä neliöitä kohden lähti kasvuun ja vuonna 2014 kasvu taittui. Myös vuonna 2012 tehtiin kasvua osaltaan selittävä tasokorotus.

Kuntoluokka nousi vuonna 2006 58 prosentista lähes 66 prosenttiin (kuvio 4), mutta tilakeskuksen mukaan alkuvuosina tietoihin sisältyy epätarkkuutta, mikä vuoksi kuntoluokan muutos ei välttämättä ollut todellisuudessa näin suuri.²⁵ Luotettavimmat tiedot koskevat vuosia 2010–2014. Alimmillaan kuntoluokka olikin vuonna 2010 tasolla 62,75. Sen jälkeen on pysytty tasolla 63–63,5 prosenttia.



Kuvio 4 Kaupungin toimitilojen keskimääräinen kuntoluokka 2005–2014 ²⁶

Kun tarkastellaan tilojen jakautumista eri kuntoluokkiin vuonna 2014, nähdään kuviosta 5, että varsin suuri osa tiloista on huonokuntoisia alle 50 prosentin kuntoluokan rakennuksia. Niiden osuus pinta-alasta on 39 prosenttia. Seuraavaksi eniten, 18,7 prosenttia on kuntoluokassa 60–75 prosenttia. Lähes yhtä paljon (18,3 prosenttia) on uudehkoja tai peruskorjattuja, yli 90 prosentin kuntoluokan rakennuksia.²⁷

²⁵ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.

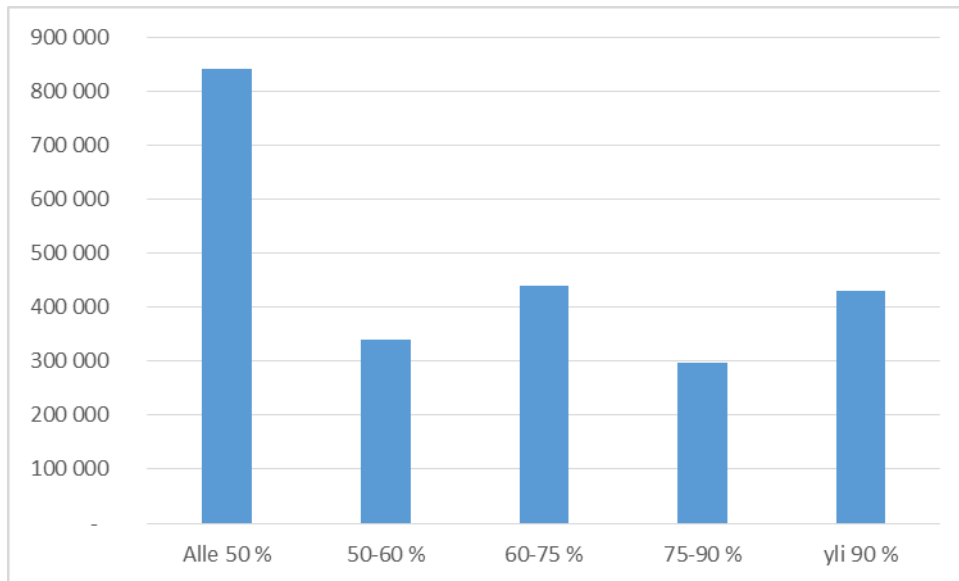
²⁶ Lähde: Trellum 2015b, 18.

²⁷ Trellum 2015b, 38.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 5 Rakennusten jakautuminen kuntoluokkiin pinta-alan (m²) mukaan²⁸

Helsingin kaupungin toimitilakiinteistöjen lisäksi toinen merkittävä omaisuusmassa sitoutuu kaupungin omistamiin asuntoihin. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n korjausvelan tuorein laskenta on valmistumassa vuonna 2016, mutta edellinen laskenta on tehty vuonna 2013 vuodenvaihteen 2012/2013 tilanteesta. Hekan asunto-omaisuuden laskennassa on käytetty tavoitetasona 70 prosenttia. Toteutunut kuntoluokka oli keskimäärin 64,5 prosenttia²⁹ eli prosenttiyksikön parempi kuin kaupungin toimitilaomaisuuden. Laskennassa käytettyjen oletuksien eroavaisuuksia ei ole tätä arviointia varten selvitetty, joten luvut eivät ole välttämättä vertailukelpoisia.

2.1.3 Korjausvelkaa selittäviä tekijöitä

Yleisesti ottaen korjausvelkaa ja perusparannustarvetta selittävät:

- rakennusten arvojen muutos, eli rakennuskustannusten muutos
- rakennusten kuluminen sekä
- omaisuuteen kohdistuneet toimenpiteet, joita ovat investoinnit sekä heikkokuntoisten rakennusten myynnit ja purut.³⁰

Tilakeskus tilasi vuonna 2015 vuotuista korjausvelkaraporttia laajemman selvityksen Helsingin kaupungin korjausvelan kehitystä selittävästä tekijöistä. Selvityksessä on muun muassa tehty korrelaatiotarkasteluja siitä, mitkä tekijät ovat eniten vaikuttaneet korjausvelan kehitykseen. Korrelaatioissa arvo 1 tarkoittaa,

²⁸ Lähde: Trellum 2015b, 38.

²⁹ Heka Oy:n toimitusjohtajalta sähköpostitse saadut tiedot 16.12.2015.

³⁰ Trellum 2015b, 20.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

että kahden muuttujan välillä on täydellinen lineaarinen riippuvuus eli toinen muuttuja voidaan tarkasti määritellä toisen arvosta.³¹

Erittäin vahva positiivinen korrelaatio oli korjausvelan ja kulumisen (0,97) sekä korjausvelan ja jälleenhankinta-arvon (0,96) välillä. Tarkastelun perusteella omaisuuden jälleenhankinta-arvo ja kulumisen selittää suurimmalta osaltaan korjausvelan.³² Rakennusten jälleenhankinta-arvoon vaikuttaa lähinnä arvojen tarkistukseen käytetty indeksikorotus, mikä näkyy myös korjausvelan muutoksen ja indeksitarkistuksen välisenä melko suurena korrelaatiokertoimena (0,75). Varsinkin vuosina 2010 ja 2012 arvoihin toteutetut indeksimuutokset olivat verraten suuria.³³

Korrelaatiotarkastelujen johtopäätöksenä on, että investoinneilla ei ole pystytty vaikuttamaan korjausvelkaan riittävästi. Yksittäisissä rakennuksissa investoinnit nostavat kuntoluokkaa, mutta koko omaisuusmassassa kulumisen ja arvojen indeksimuutokset ovat sulattaneet investointien vaikutuksen koko rakennuskannan laajuisesta tarkastelusta.³⁴

Kaiken kaikkiaan Helsingin kaupungin tilakeskuksen hallitsemien rakennusten korjausvelkaan ja perusparannustasoon näyttää voimakkaimmin vaikuttavan jälleenhankinta-arvo, sen neliöhinta ja rakennusten kulumisen.³⁵

2.1.4 Helsingin korjausvelka suhteessa muihin kaupunkeihin

Kaupunkien välistä korjausvelan vertailua vaikeuttaa se, että eri kaupungeilla on käytössä erilaisia arvonmäärittymälajeja. Helsingissä jälleenhankinta-arvon määrittäminen pohjautuu rakennustyyppikohtaisiin neliöhintoihin, kun taas muissa, yleisesti käytetyissä Trellumin ja Haahtela-Kiinteistötiedon malleissa voidaan huomioida myös rakennuksen varustelutaso. Teknisen arvon määrittäminen suurin ero on siinä, että Helsingin mallissa tekninen arvo perustuu puhtaasti mallin mukanaan tuomaan iän mukaiseen kulumiseen, kun Trellumin ja Haahtelan malleissa rakennuksen kulumisen lisäksi huomioidaan myös fyysisen katselmoinnin mukainen kunto. Helsingin mallissa rakennuksen kuntoluokkaan vaikuttaa siis rakennuksen ikä ja toteutetut investoinnit, kun Trellumin ja Haahtelan malleissa fyysisen katselmoinnin avulla huomiota voidaan kiinnittää myös käyttötalouden kautta toteutuneisiin kunnossapitotöihin ja kiinteistönhoidon tasoon sekä edelleen rakennuksen käyttöasteeseen ja muihin käytön kautta tapahtuviin vaikutuksiin arvioitaessa kuntoluokkaa. Eroja on muitakin, joista on syytä tuoda esiin se, että Helsingissä jälleenhankinta-arvoon tehdään harinnanvaraisia tasokorotuksia kun taas muissa malleissa perusteena on jokin

³¹ Trellum 2015b, 20.

³² Trellum 2015b, 21.

³³ Trellum 2015b, 28.

³⁴ Trellum 2015b, 28.

³⁵ Trellum 2015b, 29.

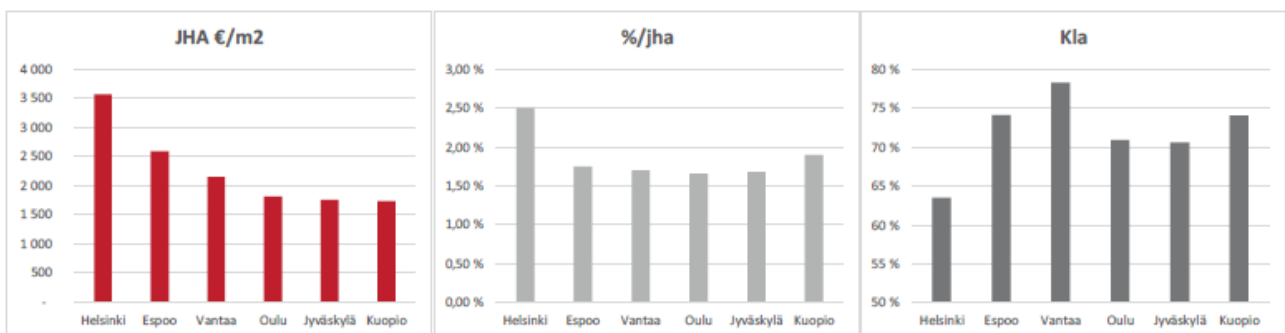


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

indeksi.³⁶ Tasokorotuksia tehdään tarvittaessa koko kantaan, mutta lisäksi myös kohdekohtaisesti, jos havaitaan jonkin rakennuksen tietojen olevan virheellisiä tai tarkistusta vaativia.³⁷

Kun Helsinkiä verrataan Espooseen, Vantaaseen, Ouluun, Jyväskylään ja Kuopioon, on Helsingin kaupungin keskimääräinen jälleenhankinta-arvon neliöhinta kaupungeista korkein, kulumisen vauhti suhteessa jälleenhankinta-arvoon kaikkein suurin ja omaisuuden kuntoluokka kaikkein heikoin (kuvio 6).



Kuvio 6 Rakennusten keskimääräiset jälleenhankinta-arvojen neliöhinnat, kulumisen suhteessa jälleenhankinta-arvoon ja kuntoluokka kaupungeittain³⁸

Helsingin kaupungin jälleenhankinta-arvojen neliöhinnat ovat noin 38 prosenttia korkeammat kuin Espoossa ja 66 prosenttia korkeammat kuin Vantaalla. Keskimäärin jälleenhankinta-arvon neliöhinta on Helsingissä 3 560 €/m².

Helsinki erottuu vieläkin selvemmin, kun tarkastellaan korjausvelan neliöhintaa. Helsingissä se oli vuoden 2014 lopussa 589 €/m² ja muissa 107–150 €/m².³⁹

Kuviossa 7 on esitetty kaupunkien vertailu kuntoluokan mukaan. Helsingin kaupungilla kuntoluokaltaan alle 60 prosentin rakennuskannan suhteellinen pinta-alaosus on kaikkein suurin.

³⁶ Trellum 2015b, 35-36.

³⁷ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.

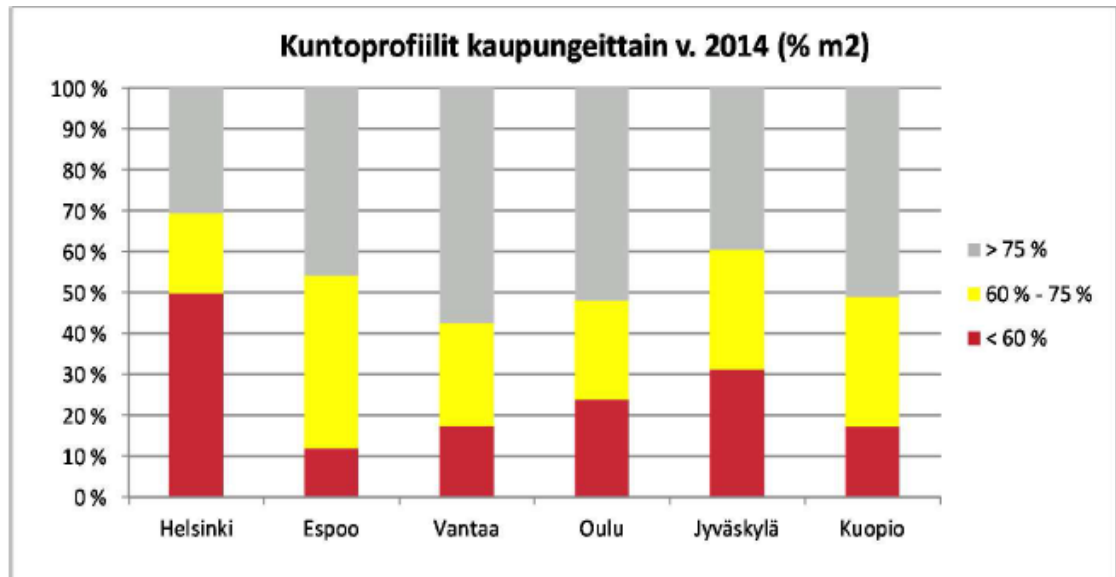
³⁸ Lähde: Trellum 2015b, 50.

³⁹ Trellum 2015b, 51.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 7 Karkeat kuntoprofiilit kaupungeittain kuntoluokan mukaan⁴⁰

Ikäluokittain tarkasteltuna Helsingissä on suhteellisesti eniten vanhoja rakennuksia eli pinta-alasta reilu viidennes on valmistunut ennen vuotta 1940. Kuitenkin myös Kuopiolla vastaavien rakennusten pinta-alaosuus on viidennes. Vaikka Helsingin ja Kuopion ikäprofiili on melko samanlainen, Kuopiossa vain 17 prosenttia rakennuksista on alle 60 prosentin kuntoluokassa verrattuna Helsingin 50 prosenttiin.⁴¹ Rakennusten ikä ei selitäkään rakennusten huonokuntoisuutta, koska jos vanhoja rakennuksia säännöllisesti korjataan, ei niidenkään kunto ja siten kuntoluokka pääse huonoksi.⁴²

2.1.5 Helsingin malli antaa muita malleja huonomman kuvan rakennusten kunnosta

Helsingin muita kaupunkeja korkeampaa korjausvelkaa selittää pääosin kaksi tekijää: jälleenhankinta-arvojen neliöhintojen korkeus sekä muista kaupungeista poikkeava omaisuuden kulumisen malli. Helsingin käyttämässä mallissa rakennukset siis ikään kuin kulumat liian nopeasti.⁴³ Jälleenhankinta-arvojen korkeutta ei selitä pelkästään Helsingin muita korkeampi hintataso, koska erot investointien hinnoissa eivät ole niin suuret kuin rakennusten arvotiedoissa: käyttötarkoituskohdaiset arvot ovat Helsingissä liian korkeat investointikustannuksiin nähden.⁴⁴

Helsingin käyttämässä kulumisen mallissa kuluminen on selvästi muiden kaupunkien rakennusten kulumista voimakkaampaa. Kuviosta 8 nähdään erilaiset

⁴⁰ Lähde: Trellum 2015b, 54.

⁴¹ Trellum 2015b, 55.

⁴² Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

⁴³ Trellum 2015b, 55.

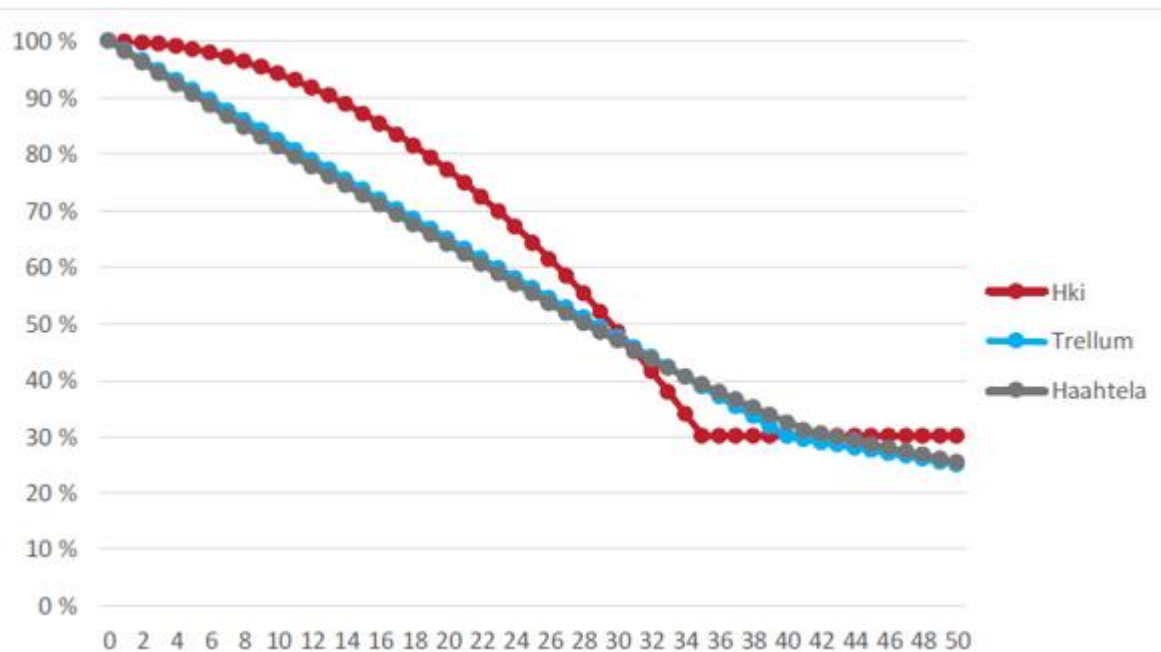
⁴⁴ Trellum 2015b, 57–58. Kuopion arvot puolestaan olivat liian alhaiset kun taas Espoossa, Vantaalla ja Jyväskylässä uudisrakennusten arvot vastasivat melko lähelle uudisinvestointien neliöhintoja.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

kulumismallit, joista Helsingin käyttämä on toisen asteen yhtälön kulumismalli. Helsingin mallissa rakennusten kulumisen on aluksi hidasta, mutta rakennuksen ikääntyessä kulumisen kiihtyy, kunnes saavutetaan 30 prosentin kuntoluokka. Tällöin rakennuksen ei katsota enää kuluvan, vaan kuntoluokka säilyy vakiona ellei korjausinvestointeja tehdä, mikä nostaa kuntoluokkaa. Rakennuksen kuluva osa eli 70 prosenttia poistaa itsensä 35 vuodessa.⁴⁵



Kuvio 8 Erilaiset kulumismallit, jossa "Hki" viittaa Helsingin kaupungin käyttämään malliin⁴⁶

Helsingin kaupungin omistamat rakennukset eivät otoksena tehdyn katselmuksen perusteella ole niin huonossa kunnossa kuin mallin perusteella lasketut tunnusluvut antavat ymmärtää.⁴⁷ Helsingin ongelmana on suuri rakennusmassa, minkä vuoksi rakennustasoinen seuranta olisi haastavaa, tai käytännössä mahdotonta: rakennuksia on lähes 1 900, pinta-alaltaan noin 2,3 miljoonaa neliometriä. Käytännössä laskennallinen malli ilman fyysistä katselmointia antaa liian huonon kuvan Helsingin kaupungin rakennuskannan tilanteesta.⁴⁸ Arviointiajankohtana tilakeskuksessa oli käynnissä sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen katselmointi, joten siitä saatavia tietoja voidaan hyödyntää, kun tilakeskus arvioi tarvetta muuttaa Helsingin käyttämää kulumisole-

⁴⁵ Trellum 2015b, 10.

⁴⁶ Lähde: Trellum 2015b, 37.

⁴⁷ Trellumus2015b, 63–66 ja 73.

⁴⁸ Trellum 2015b, 74.

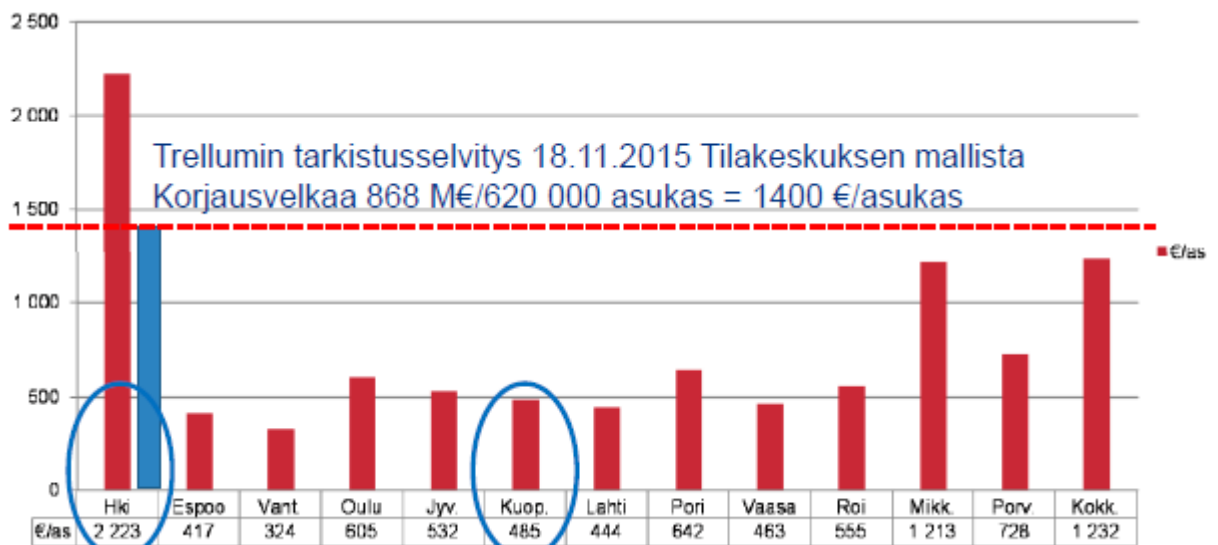


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

tusta. Käytännössä mallin muutos johtaisi kuitenkin siihen, että aiempien vuosien tiedot eivät olisi enää vertailukelpoisia.⁴⁹

Trellumin tekemässä, omaan kulumismalliinsa perustuvassa vaihtoehtoislaskelmassa korjausvelan määräksi vuonna 2014 saatiin noin 869 miljoonaa euroa, mikä on huomattavasti alempi kuin Helsingin omilla arvonmäärityksillä ja oletuksilla laskettu 1 383 miljoonaa euroa. Siitä huolimatta Helsingin korjausvelka asukasta kohden on edelleen korjausvelkavertailussa mukana olleista kaupungeista suurin (kuvio 9). Kuopio on Helsingin ohella merkitty kuvioon korostettuna, koska Kuopion rakennuskanta on keskimäärin yhtä vanhaa kuin Helsingissä.⁵⁰



Kuvio 9 Korjausvelka euroa per asukas⁵¹

Helsingin mallin tuottamat luvut ovat joka tapauksessa hyödyllisiä, kun esimerkiksi korjausvelan kehitystä verrataan vuodesta toiseen. Kuten Trellumin selvityksen laatinut Isoniemi toteaa, strategisen päätöksenteon tueksi tarvitaan kokonaiskuvaa omaisuuden tilanteesta sekä tavoitteenasettelussa myös tietoa siitä, mihin suuntaan näissä halutaan mennä. Lisäksi toteutunut omaisuuden suunnan kehitys voidaan todentaa tunnuslukujen päivittämisellä ja kehityksen seurannalla.⁵²

On syytä huomata, että omaisuusmassan tarkastelua ei ole tarkoitettukaan rakennuskohtaisten korjauspäätösten tueksi. Kun yksittäisen rakennuksen korjauspäätöstä ja korjaussuunnittelua tehdään, silloin ei turvauduta korjausvelkatarkasteluihin, jotka kuvaavat koko massaa.

⁴⁹ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.

⁵⁰ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.

⁵¹ Kuvio saatu tilakeskuksesta 8.2.2016.

⁵² Trellum 2015b, 74.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

2.2 Sisäisten vuokrien järjestelmä

2.2.1 Järjestelmän tavoite

”Sisäisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on tilakustannusten kohdistaminen täysimääräisinä tilojen käyttäjille ja sitä kautta palvelutuotannon kokonaiskustannuksiin. Tavoitteena on ohjata tilojen optimaaliseen ja tarpeen mukaiseen käyttöön. Tavoitteena on myös tilakustannusten läpinäkyvyys ja tasapuolisuus.” Näin sisäisen vuokrajärjestelmän tavoite on kirjattu joulukuussa 2015 päivitettyihin (Khs 7.12.2015) tilahankkeiden käsittelyohjeisiin.

Jos sisäisiä vuokria ei peritä täysimääräisesti eli jos rakennuksista ja palvelutiloista aiheutuvia kustannuksia ei täysimääräisesti kohdenneta sisäisiin vuokriin, jäävät kustannukset tältä osin kaupungin yleiskatteisiksi menoiksi kohdistumatta mihinkään kaupungin tuottamaan palveluun.⁵³

2.2.2 Vuokran määräytymisperusteet

Sisäisen vuokrauksen järjestelmä alkoi Helsingissä vuoden 1994 alusta, kun 11 hallintokunnan kiinteistöomaisuus keskitettiin kiinteistölautakunnan alaiseen kiinteistövirastoon talo-osastolle.⁵⁴ Kun tilakeskus perustettiin vuoden 2005 alusta, samalla uudistettiin sisäisen vuokran järjestelmää.⁵⁵

Tilakeskus on kiinteistöviraston nettobudjetoitu yksikkö. Tilakeskukseen siirrettiin sen perustamisen yhteydessä kiinteistöviraston talo-osaston henkilöstön lisäksi pääosa sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen aiemmin itsenäisesti hoitamista kiinteistötehtävistä. Opetusviraston kiinteistöt siirtyivät tilakeskuksen ylläpitovastuulle vuoden 2006 alusta. Hallintokuntien omalle ylläpitovastuulle jäivät vain liikuntaviraston erityistilat, pelastuslaitoksen väestönsuojat ja pelastusasemat sekä rakennusviraston, nykyisin Staran tukikohdat.⁵⁶

Sisäisten vuokrien määräytymisperusteet oli aiemmin kirjattu tilahankkeiden käsittelyohjeeseen⁵⁷ liitteeseen 2 ”Hankesuunnitelman sisältö”. Joulukuussa 2015 päivitettyissä ohjeissa vuokran määräytymisperusteet on nostettu tekstiosaan omaksi luvukseksi ”Tilakustannusten kohdistaminen ja sisäisen vuokran määrittäminen”. Sen mukaan tilakustannukset muodostuvat tiloihin kohdistuvista investointi- ja ylläpitokustannuksista sekä maanvuokrasta. Hallintokuntien ja

⁵³ Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011- 2013. Päivitetty 20.12.2012, tilakeskus.

⁵⁴ Helsingin kaupungin tilaomaisuuden hallinta ja vuokraus -julkaisu sekä Khs 4.10.1993 (1521 §).

⁵⁵ Helsingin kaupungin tilaomaisuuden hallinta ja vuokraus -julkaisu s. 32.

⁵⁶ Helsingin kaupungin tilaomaisuuden hallinta ja vuokraus -julkaisu s. 28 ja Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁵⁷ Tilahankkeiden käsittelyohjeet 2008. Khs 12.1.2009.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

liikelaitosten toimitilat, kuten koulut, päiväkodit, sairaalat ja kirjastot ovat ei-markkinaehtoisia tiloja, joiden tilakustannukset kohdistetaan käyttäjille määrityksellä kohteelle kustannusperusteinen sisäinen vuokra.⁵⁸

Sisäinen vuokra koostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Taulukossa 1 on kuvattu ne osat, joista sisäinen vuokra koostuu. Määräytymisen perusteita on tekstissä kuvattu tarkemmin.

Taulukko 1 Sisäisen vuokran osat

Pääomavuokra	Ylläpitovuokra
Pääoman korko 3 %	Ylläpitokustannukset noin 4 €/m ² /kk
Pääoman poisto 2,33 %	
Tontin vuokra	Yleiskustannus 0,5 €/m ² /kk

Pääomavuokran määräytyminen

Pääoman korko

Vuokran osasta ”pääoman korko” käytetään myös nimitystä nettotuottotavoite. Nettotuottotavoitteen on asettanut kaupunginhallitus 4.10.1993: ”Kiinteistövirastolle asetetaan 3 %:n nettotuottotavoite kiinteän omaisuuden hoidolle.” Se on edelleen pysyväispäätöksenä voimassa. Kiinteistölautakunta on tarkentanut kaupunginhallituksen päätöstä 19.6.2001.

Kolmen prosentin korko on todettu tilahankkeiden käsittelyohjeessa. Siitä voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa, jos hankesuunnitelmassa esitetään kulttuurihistoriallisesti arvokkaalle rakennukselle alempi kuin kolmen prosentin korko.⁵⁹ Tällä hetkellä poikkeuksia ei ole voimassa.

Tuottotavoite on siinä mielessä harhaanjohtava termi, että kaupunki ei tavoittele voittoa sisäisellä vuokrauksella. Kaupunginkanslian näkökulmasta katsottuna on kyse siitä, että rahalle pitää laskea hinta eli tuotto kuvaa sitoutuneen rahamäärän hintaa.⁶⁰ Tilakeskuksen mukaan koron tarkoituksena on saattaa kaupungin oma tilatarjonta vertailukelpoiseksi yksityisen tilatarjonnan kanssa.⁶¹

Korko lasketaan teknisestä arvosta, joka tarkistetaan korjausinvestointien yhteydessä. Peruskorjaukset korottavat rakennuksen teknistä arvoa ja jos vuokra ei vastaa peruskorjauksen jälkeisen teknisen nykyarvon ja uudishankinta-arvon mukaan laskettua vuokraa, vuokraan tehdään tasokorotus.⁶²

⁵⁸ Tilahankkeiden käsittelyohjeet 2015, Khs 7.12.2015.

⁵⁹ Tilahankkeiden käsittelyohjeet, Khs 7.12.2015.

⁶⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 23.10.2015.

⁶¹ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁶² Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Se, mitkä korjausinvestoinnit vaikuttavat koron suuruuteen, on ollut tilakeskuksen ja hallintokuntien välillä neuvottelukysymys. Aiemmin linja oli se, että tekniset korjaukset eivät vaikuta vuokraan, mutta vuodesta 2013 lähtien myös tekniset korjaukset kuten kattokorjaukset ja vesijohtokorjaukset ovat alkaneet vaikuttaa vuokraan. Tilakeskuksen näkökulmasta tämä on ollut välttämätöntä, koska nykyisin tehdään vähemmän varsinaisia peruskorjauksia ja enemmän osakorjauksia.⁶³ Osakorjauksetkin korottavat teknistä arvoa, joten siksi vuokran tarkistaminen on perusteltua.

Hallintokuntiin nähden korko on siis aina kolme prosenttia. Tilakeskus ei kuitenkaan tulouta kaupungin kassaan kolmea prosenttia kulloisestakin teknisestä arvosta, sillä tuottotavoite on pysynyt euromääräisesti samana vuodesta 2005 lähtien. Tuottotavoite on laskettu vuoden 2005 teknisestä arvosta, jolloin sen taso on ollut pysyvä 96 miljoonaa euroa. Kolmen prosentin mukaan laskettuna tekninen arvo olisi ollut 3,2 miljardia euroa vuonna 2005.⁶⁴ Vuonna 2014 tekninen arvo oli 5,3 miljardia euroa, joten kolme prosenttia siitä olisi 159 miljoonaa euroa.

Toisaalta tästä ei voida vetää sitä johtopäätöstä, että tilakeskus olisi perinyt hallintokunnilta liikaa suhteessa tulouttamaansa euromäärään. Tilakeskus on laskenut vuonna 2010, että pääomavuokria peritään 64,5 miljoonaa euroa liian vähän, kun verrataan laskennallista pääomavuokraa ja todellista perittyä pääomavuokraa. Tilakeskuksen mukaan uusissa vuokrasopimuksissa peritty vuokra vastaa laskennallista pääomavuokraa. Ennen 2000-lukua alkaneissa vuokrasopimuksissa sovittu vuokra on todellisia pääomakustannuksia alempi. Lisäksi tilakeskus on ilmoittamansa mukaan tehnyt neuvottelun tuloksena muutamia sopimuksia, joissa vuokra on pääomakustannuksia alhaisempi.⁶⁵

Poisto osana pääomavuokraa

Poiston lähtökohtana on kiinteistön tekninen kuluminen, ei kirjanpidollinen poisto. Poisto lasketaan kiinteistön kuluvasta osasta. Kuluvaksi osaksi on määritetty 70 prosenttia rakennuksen jälleenhankintahinnasta. Vuokranmäärityksessä poisto määritetään tasapoistoina yleensä rakennuksen arvioidun teknisen käyttöiän perusteella, mikä on tavallisesti 30 vuotta.⁶⁶ Poiston suuruus on 2,33 prosenttia rakennuksen jälleenhankinta-arvosta.⁶⁷

Vuokrasuhteen alussa määritetään 2,33 prosentin taso kerran. Jälleenhankinta-arvoa tarkistetaan muutaman vuoden välein, mutta korjausvastikkeen tasoa

⁶³ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015 ja kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁶⁴ Trellumin mukaan 2,3 miljardia euroa vuonna 2015 ja 3,5 miljardia euroa vuonna 2016. Trellum 2015b, 15.

⁶⁵ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015 ja tapaaminen 5.2.2016.

⁶⁶ Helsingin kaupungin tilaomaisuuden hallinta ja vuokraus -julkaisu s. 33–34 .

⁶⁷ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

ei tarkisteta. Koko pääomavuokra kuitenkin tarkistetaan investointien yhteydessä. Tarkistuksen lopputulos voi olla se, että vuokraa ei ole tarvetta korottaa.⁶⁸

Kirjanpidossa poistot kirjataan täysimääräisesti eli rakennuksen hankintameno poistetaan sataprosenttisesti määritellyn poistoajan puitteissa. Sisäisen vuokran mallissa rakennuksen hankintameno peritään hallintokunnilta kuitenkin vain 70 prosentista. Kustannusten oikean kohdistamisen näkökulmasta poiston laskeminen vain kiinteistön kuluva osasta johtaa siihen, että ensimmäisen 30 vuoden aikana poistona peritty tilakustannus on alempi kuin todelliset aiheutuneet kustannukset. Tätä kuitenkin kompensoi kaksi tekijää eli toisaalta se, että vuokraa tarkistetaan vuosittain indeksin mukaan, jolloin vuokran poisto-osuus kasvaa ja se, että käytetyssä mallissa 2,33 prosentin poisto peritään osana vuokraa myös sen jälkeen, kun rakennus on poistettu kokonaan kirjanpidossa.

Monissa muissa kaupungeissa käytetään poiston sijasta termiä korjausvastike.⁶⁹ Tällöin tilakeskusta vastaava yksikkö toimii liikelaitoksena eli tilayksikkö vastaa rakennusten kunnossa pysymisestä ja pitää poistot itsellään, koska kiinteistökannan korjaukset rahoitetaan vuokratuotoilla. Helsingin mallissa, jossa tilakeskus on nettobudjetoitu yksikkö, tilakeskuksen toimintakate ei jää suoraan tilakeskuksen käytettäväksi, vaan toimintakate siirretään kaupungin kassaan ja korjausinvestointirahat osoitetaan talousarviossa erikseen.⁷⁰

Tontin vuokra

Maanvuokra määritetään toteutuneen rakennusoikeuden arvosta (euroa/kerrosneliömetri) siten, että vuotuinen maanvuokra toimitilatoiteilla on viisi prosenttia rakennusoikeuden arvosta vuoden 2008 hintatasossa, jota tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä.⁷¹ Tilahankkeiden käsittelyohjeen mukaan maanvuokra on viisi prosenttia tontin pääoma-arvosta.

Ylläpitovuokran määräytyminen

Ylläpitovuokralla katetaan hoito- ja ylläpitokustannukset. Ylläpitovuokra määritetään rakennustyyppikohtaisesti. Uusissa vuokrasopimuksissa käytetään määrittelyperusteena edellisten 12 kuukauden toteuman keskiarvoa.⁷²

Vanhoissa kohteissa keskimääräiset kustannukset on määritelty vuoden 2005 tilanteessa eli tilakeskusta perustettaessa. Alun perin oli tarkoitus, että ylläpi-

⁶⁸ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁶⁹ Trellum 2014b.

⁷⁰ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁷¹ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁷² Tilahankkeiden käsittelyohjeet, Khs 7.12.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

tovuokran tasoa tarkistettaisiin tarvittaessa kolmen vuoden välein laskelmien perusteella. Käytännössä tasokorotusta on tehty joihinkin kohteisiin, mutta pääsääntöisesti vuokrataso perustuu vuoden 2005 kustannuksiin indeksillä korotettuna.⁷³ Joulukuussa 2015 päivitettyjen tilahankkeiden käsittelyohjeiden mukaan vanhojen sopimusten ylläpitovuokrien taso tarkistetaan kolmen vuoden välein. Käytännössä vuokrien korotus voi kuitenkin olla vaikeaa, jos hallintokunta kokee, että talousarviossa ei ole varaa vuokrankorotukseen.

Ylläpitovuokriin liittyvänä ongelmakohtana ovat olleet niin sanotut käyttäjäpalvelut. Tilakeskuksen mukaan niitä ei aluksi pystytty perimään hallintokunnilta, koska niitä ei saatu eroteltua laskentajärjestelmässä. Ongelma on ollut erityisen suuri varhaiskasvatusviraston ja opetusviraston tilojen osalta ja niiden osalta tilakeskus onkin sopinut ylläpitovuokrien vähittäisestä nostamisesta kustanusvastaaviksi viiden vuoden aikana. Ensimmäisenä vuonna eli vuonna 2016 kustannusvaikutus on varhaiskasvatusviraston osalta 325 000 euroa ja opetusviraston osalta 300 000 euroa. Vuokrien jälkeenjääneisyyttä aletaan korjata rakennuskohtaisesti aloittaen niistä kohteista, joissa jälkeenjääneisyys on suurin.⁷⁴

Tilakeskus seuraa toteutuneita ylläpitokustannuksia kiinteistökohtaisesti. Vuokraa ei kuitenkaan peritä toteutuneiden ylläpitokustannusten mukaan. Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan ylläpitovuokra voisi olla läpinäkyvämpi siten, että hallintokunnat tietäisivät todelliset kulut per rakennus. Kansliassa katsotaan kuitenkin, että vuokran periminen toteutuneiden ylläpitokustannusten mukaan ei ole realistinen vaihtoehto, koska rakennustyypeittäin keskimääräisiin tilakustannuksiin perustuva malli on hallintokuntien näkökulmasta parempi budjetoinnin näkökulmasta eli se on ennakoitava.⁷⁵

Myös tilakeskuksen näkökulmasta vuokran periminen kiinteistökohtaisesti toteutuneiden kustannusten mukaan olisi liian työlästä nykyisillä järjestelmillä. Mikäli vuokrasopimusten päivittäminen ja vuokranmaksujärjestelmä kehittyvät sellaisiksi, että vuokra voidaan päivittää ilman manuaalisia työvaiheita, vuokraa voitaisiin tarkistaa esimerkiksi vuosittain toteutuneiden kustannusten mukaan. Jatkossa, mikäli tilahankkeiden käsittelyohjeen mukaiset kolmen vuoden välein tehtävät tarkistukset otetaan käyttöön, tehdään kohdekohtaiset tarkistukset todellisten toteutuneiden kustannusten mukaan kolmen vuoden välein.⁷⁶

⁷³ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015 ja kirjalliset vastaukset 21.10.2015.

⁷⁴ Tilakeskuksen päällikön esittely tarkastuslautakunnalle 9.12.2015.

⁷⁵ Haastattelu kaupunginkansliassa 23.10.2015.

⁷⁶ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Yleiskustannus

Kun tilakeskus vuokraa kaupungin hallintokunnille kaupungin omia tiloja, yleiskustannus sisältyy ylläpitovuokraan. Ulkoa vuokrattavissa kohteissa yleiskustannus lisätään edelleenvuokraushintaan hallintokuluna. Yleiskustannuksella katetaan vuokraustoiminnasta tilakeskukselle aiheutuvia kuluja. Niitä ovat henkilöstö- ja tilakustannukset, vuokraamattomista tiloista aiheutuvat kustannukset, vakuutusrahastomaksut sekä tilojen markkinointi- ja kehittämiskulut. Vuonna 2015 yleiskustannus oli 0,5 euroa/m² kuukaudessa.⁷⁷

Indeksitarkistus

Päivitetyissä tilahankkeiden käsittelyohjeissa on todettu, että kokonaisvuokra sidotaan kuluttajahintaindeksiin ja että tarkistuskuukautena käytetään heinäkuun kuluttajahintaindeksiä. Ennen kuin tämä kirjaus tehtiin tilahankkeiden käsittelyohjeisiin joulukuussa 2015, indeksikorotukset määräytyivät sekavasti, sillä vuokrasopimusten mukaan pääomavuokran tarkistukset oli sidottu elinkustannusindeksiin eli nykyiseen kuluttajahintaindeksiin kun taas ylläpitovuokra oli vuokrasopimusten mukaan sidottu ylläpitoindeksiin. Vuokrasopimuksia ei kuitenkaan ole noudatettu, vaan talousarvion laatimisohteet eli kaupunginhallituksen antama raami on ohjannut vuokrien korottamista. Vuokrankorotus on tehty yhtenä prosenttilukuna, ei erikseen pääomavuokralle ja ylläpitovuokralle. Nyt tämä käytäntö on siis vahvistettu myös sisäisen vuokrauksen periaatteisiin.

Vuokrankorotuksen suuruus on päätetty talousarvion laatimisohteissa eli raamissa, jotka kaupunginhallitus vuosittain vahvistaa. Vuosien 2013, 2014, 2015 ja 2016 raamissa on todettu, että tilakeskus voi korottaa voimassa olevien sopimusten mukaisia sisäisiä tilavuokria enintään kuluttajahintaindeksin mukaisesti. Tämä on parannusta verrattuna aikaisempaan käytäntöön, jolloin esimerkiksi vuonna 2011 talousarvion raami määritteli vuokrankorotukseksi 0,5 prosenttia ja vuoden 2012 raami yhden prosentin.⁷⁸ Käytännössä vuokrasopimuksia ei siis tuolloin noudatettu.⁷⁹

Raamin sanamuoto on ollut ”enintään kuluttajahintaindeksin mukaisesti” kun taas tilahankkeiden käsittelyohjeessa joulukuussa 2015 todettiin, että kokonaisvuokra sidotaan kuluttajahintaindeksiin. Kaupunginkanslian mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tästä yleisperiaatteesta voitaisi poiketa:

⁷⁷ Tilahankkeiden käsittelyohjeet, Khs 7.12.2015.

⁷⁸ Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos 2010–2011 oli 3,4 prosenttia ja vuosimuutos 2011–2012 oli 2,8 prosenttia.

⁷⁹ Vuokrasopimusmallit, tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015 ja haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.



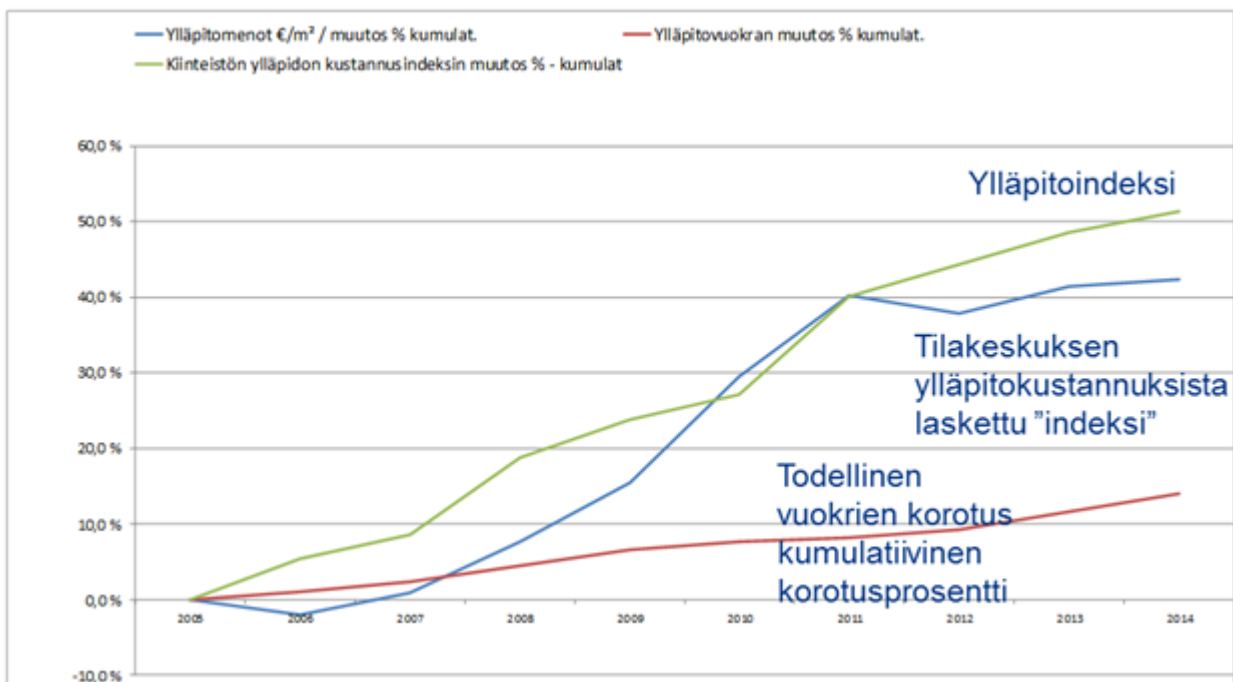
Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

raamissa ja talousarviossa voidaan antaa eri vuosina taloudellisten reunaehtojen perusteella täsmentäviä ohjeita vuokrankorotuksille.⁸⁰

Vuoden 2016 talousarviossa raami määritteli korotuksen tasoksi enintään kulluttajahintaindeksin, mitä tarkennettiin talousarviovaiheessa siten, että korotusta ei tehdä: ”Vuosille 2015–2016 arvioidun indeksikehityksen sekä vuodelle 2015 sisäisiin vuokriin tehtyjen indeksitarkistusten perusteella vuonna 2016 vuokria ei ole indeksiin perustuen tarpeen tarkistaa.”⁸¹

Ylläpitokustannusten osalta vuokrien korotus on jäänyt selvästi alle vuokrasopimuksiin kirjatun tason, kuten kuviosta 10 nähdään. Vuokrasopimusten mukaan ylläpito vuokrien tarkistuksen perusteena olisi ylläpitoindeksi. Toteutunut korotus on ollut alhaisempi kuin sekä tilastokeskuksen laskelma ylläpitoindeksi että tilakeskuksen omista ylläpitokustannuksista laskettu indeksi olisi edellyttänyt.⁸²



Kuvio 10 Tilakeskuksen ylläpitokustannusten ja vuokrien korotuksen kehitys verrattuna ylläpitoindeksiin vuosina 2005–2014⁸³

Vuoden 2016 talousarvioon on kirjattu kiinteistöviraston perusteluteksteihin, osana kaupungin strategiaohjelman toteuttamista, että ”Virastojen ja tilojen

⁸⁰ Kaupunginkansliasta 10.2.2016 sähköpostitse saatu tieto.

⁸¹ Vuoden 2016 talousarvio, s. 432.

⁸² Vuokrasopimusmallit; tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 21.10.2015 ja haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

⁸³ Kuvion lähde: Tilakeskuksen päällikön esitys tarkastuslautakunnalle 9.12.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

käyttäjien kustannustietoisuutta lisätään tekemällä ylläpitokustannukset läpinäkyviksi. Tavoitteena on, että vuokrat vastaavat todellisia pääoma- ja ylläpitokustannuksia.” Se, että tavoitteeksi asetetaan kustannusten läpinäkyvyys ja vastaavuus todellisiin kustannuksiin, kertoo omalta osaltaan siitä, että järjestelmän periaatteet ja toteutunut käytäntö eroavat toisistaan.

2.2.3 Suurimpien virastojen näkemys

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2010 sisäisten vuokrien järjestelmän toimivuutta ja teki tuolloin kyselyn hallintokunnille. Vastauksia tuli 22 hallintokunnalta, joista puolet vastasi, että sisäisen vuokran määräytymisperusteet eivät ole täysin selkeitä. Tämän arvioinnin yhteydessä kysely tehtiin vain suurimmille virastoille (sosiaali- ja terveystieteiden virasto, varhaiskasvatusvirasto ja opetusvirasto).

Sisäisen vuokrausjärjestelmän osalta virastoilta kysyttiin:

- onko viraston tiedossa, miten sisäiset vuokrat määräytyvät
- ovatko vuokran määräytymisperusteet selkeät
- ovatko pääomavuokra ja ylläpitovuokra hallintokunnan näkökulmasta oikeasuuruiset
- millä perusteella ylläpitovuokra pitäisi hallintokunnan mielestä määrätä
- mikä on hallintokunnan näkemys sisäisten vuokrien järjestelmän toimivuudesta

Kaikki kolme virastoa ilmoittivat olevansa tietoisia siitä, miten sisäiset vuokrat määräytyvät. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan vuokran määräytymisperusteet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin selkeitä. Varhaiskasvatusvirastossa ei olla selvillä kulttuurihistoriallisten ja opetusvirastossa rakennussuojelussa olevien rakennusten hinnoittelun määräytymisestä.

Tilakeskuksen päällikön mukaan tilakeskuksella on pyrkimys saada pois kaupungin käytöstä suojeltuja tiloja, joiden ylläpito on muita tiloja kalliimpaa, mutta yleensä ne ovat keskustassa, jossa ei ole saatavilla korvaavia tiloja. Näihin tiloihin liittyy ongelma, jossa yhtäältä tilakustannusten oikeellisuus edellyttää, että tilakeskus laskuttaa tiloista niiden todellisen kustannuksen mukaan, mutta toisaalta saattaisi olla tarpeen tukea hallintokuntia näiden tilojen vuokran osalta.⁸⁴

Kaikki kyselyssä mukana olleet virastot pitivät pääomavuokria omasta näkökulmastaan liian korkeina. Pääomavuokria pidetään korkeina yhtäältä suhteessa tilojen kuntoon ja toiminnallisuuteen nähden ja toisaalta siihen nähden, että niihin vaikuttavat tekijät, joihin virasto ei voi vaikuttaa. Tällaisia ovat virastojen näkemyksen mukaan muun muassa rakentamiseen liittyvä kaupungin

⁸⁴ Tilakeskuksen päällikön esitys tarkastuslautakunnalle 9.12.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

oma ohjeistus⁸⁵ ja tontin olosuhteet. Nämä nostavat usein rakentamiskustannuksia ja siten vaikuttavat pääomavuokraan korottavasti.

Myös ylläpituvoukria virastot pitävät liian korkeina. Opetusvirasto tosin toteaa, että todellinen kustannuspohja ei ole viraston tiedossa ja siten ylläpituvuokraan ei juurikaan voi ottaa kantaa. Vuoden 2016 talousarviossa esitettiin tavoitteena se, että virastojen ja tilojen käyttäjien kustannustietoisuutta lisätään tekemällä ylläpitokustannukset läpinäkyviksi. Tällaisen tavoitteen asettaminen omalta osaltaan kertoo siitä, että ylläpitokustannukset eivät ole olleet hallintokunnille läpinäkyviä.

Ylläpituvookran osalta oli eroja siinä, toivottiinko vuokran määräytyvän todellisten kustannusten mukaan. Sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan ylläpituvookran tulisi määräytyä todellisten kustannusten mukaan. Sosiaali- ja terveysvirasto katsoo, että toteutuneiden kustannusten määrässä ei saisi olla mukana pitkän tähtäimen suunnitelman mukaisia kustannuksia. Varhaiskasvatusvirasto taas katsoo, että toteutuneet kustannukset pitäisi määrätä mahdollisen pitkän tähtäimen suunnitelman mukaisina kuitenkin siten, että ylläpituvuokraan ei sisälly korjausvelan kasvusta aiheutuvien vakavampien kiinteistöjen kuntoon liittyvien ongelmien kustannuksia. Opetusvirasto totesi, että kustannusperusteinen laskutus vaikeuttaisi viraston budjettia ja tilakeskuksen laskutusta ja että virastolla ei ole tietoa toteutuneista kustannuksista.

Kolmesta suurimmasta virastosta vain sosiaali- ja terveysvirasto katsoi, että sisäisen vuokrauksen järjestelmä toimii tyydyttävästi. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston mielestä järjestelmä ei toimi tyydyttävästi, mikä johtuu siitä, että sisäisen vuokran määrään vaikuttavat sellaiset tekijät, joihin virasto ei voi itse vaikuttaa.

2.2.4 Asiakastyytyväisyys⁸⁶

Asiakastyytyväisyyttä on mitattu erikseen Helsingin kaupungin sisäisten ja ulkoisten vuokralaisten osalta. Vertailutietoja on ollut käytettävissä vuonna 2013 kahdeksasta muusta kaupungista ja vuonna 2015 kuudesta muusta kaupungista. Helsingin kaupungin tilakeskuksen sisäisten vuokralaisten vastausprosentti kyselyyn oli 35 prosenttia vuonna 2013 ja 41 prosenttia vuonna 2015. Vastaajia oli eri vuosina 145 ja 165.

Kokonaistyytyväisyydellä mitattuna Helsingin kaupungin sisäiset vuokralaiset antoivat vertailukaupungeista toiseksi alimman arvosanan kumpanakin vuon-

⁸⁵ Tilakeskuksen tulkinnan mukaan tällä viitataan esimerkiksi ympäristökeskuksen ja pelastuslaitoksen muita kaupunkeja tiukempaan tulkintaan samoin kuin kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusvalvontaviraston kaupunkikuvallisiin tavoitteisiin, jotka nostavat rakentamisen hintaa.

⁸⁶ Tiedot perustuvat raportteihin Asiakastyytyväisyysvertailu 2013 ja 2015 (KTI Kiinteistötieto Oy).



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

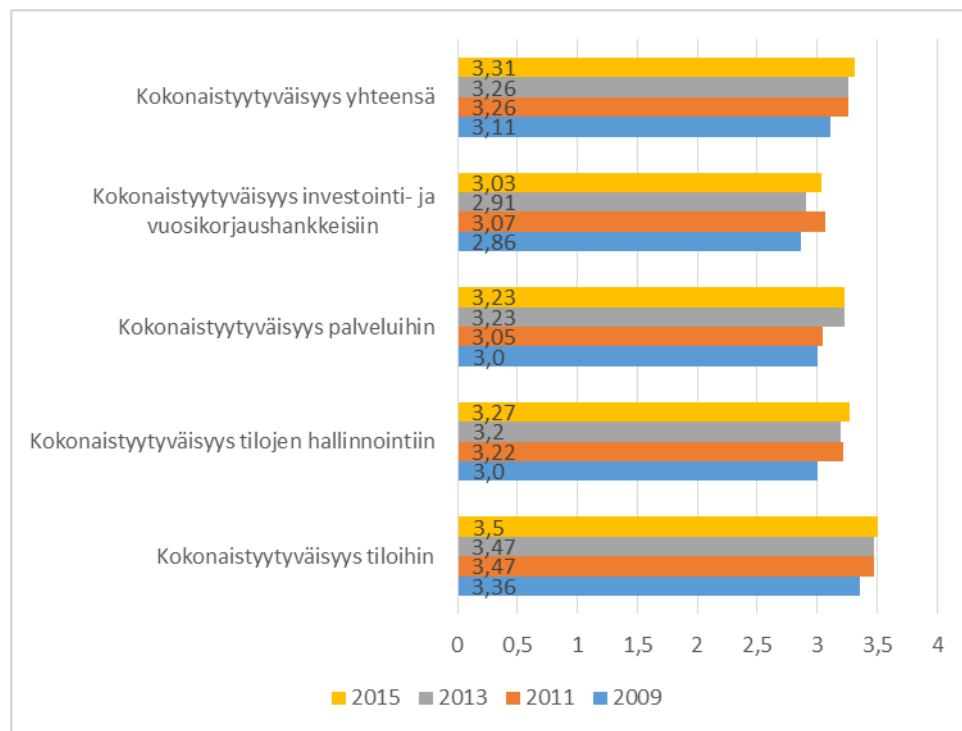
11.2.2016

na (taulukko 2). Kaupunkien keskiarvo parani 0,07 yksikköä samaan aikaan kun Helsingin kaupungin sisäisten vuokralaisten antama kokonaistyytyväisyyden keskiarvo parani 0,05 yksikköä.

Taulukko 2 Helsingin kaupungin sisäisten vuokralaisten asiakastyytyväisyys verrattuna kaupunkien keskiarvoon vuosina 2013 ja 2015

Helsingin kaupungin sisäiset vuokralaiset	Helsinki	Kaupunkien keskiarvo	Helsingin sijoitus
Kokonaistyytyväisyys yhteensä v. 2013	3,26	3,39	8./9.
Kokonaistyytyväisyys yhteensä v. 2015	3,31	3,46	6./7.

Kuviossa 11 on kuvattu Helsingin kaupungin sisäisten vuokralaisten asiakastyytyväisyyden kehitystä vuodesta 2009 vuoteen 2015. Keskiarvo on jonkin verran parantunut kaikilla osa-alueilla.



Kuvio 11 Helsingin kaupungin sisäisten vuokralaisten asiakastyytyväisyyden kehitys 2009–2015

Kokonaistyytyväisyys investointi- ja vuosikorjaushankkeisiin on ollut alhaisimmat arvosanat saava osa-alue. Se koostuu kysymyksistä, jotka liittyvät seuraaviin asioihin: asiakkaan ymmärtäminen ja tarpeiden tunteminen, peruskorjaus- ja vuosikorjaustoimenpiteiden vastaavuus tarpeisiin, hankkeiden läpiviennin sujuvuus ja yhteistoiminta, aikataulujen pitävyys sekä toteutuksen laatu ja työn jälki. Vuonna 2013 tämän osa-alueen heikoimmaksi arvioitiin peruskorjaus- ja vuosikorjaustoimenpiteiden vastaavuus tarpeisiin (2,7). Myös



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

vuonna 2015 tämän osa-alueen keskiarvo oli alhaisin yhdessä aikataulujen pitävyyden kanssa (2,9).⁸⁷

2.2.5 Sisäisten vuokrien yhteys korjausvelkaan

Sisäinen vuokra on ”oikean” suuruinen, jos se kattaa sekä ylläpitokustannukset että pääomakustannukset. Tällöin rakennusten korjaamiseen pystyttäisiin varautumaan riittävästi, edellyttäen että poistoina ja tuottovaatimuksena kaupungin kassaan tuloutettava osa vuokratuloista kohdennettaisiin suoraan talonrakennuksen investointimäärärahoihin. Tilakeskus kuitenkin tulouttaa tuottovaatimuksen ja poiston, toimintakatteen muodossa, kaupungin kassaan, jossa ne eivät ole korvamerkittyjä korjausinvestointeihin. Niissä kaupungeissa, joissa tilayksikkö perii poistoa vastaavan osuuden korjausvastikkeena, poisto on suoraan käytettävissä korjausinvestointeihin.

Korjausvelkaan vaikuttaa se, kuinka paljon kaupungin investointiraamista kohdennetaan talonrakentamiseen. Jos vuokratasoa nostettaisiin ja tilakeskus pystyisi sitä kautta tulouttamaan aiempaa suuremman osan toimintakatteestaan kaupungin kassaan, on sillä vaikutusta korjausvelkaan vain jos lisääntynyt tuloutus kasvattaa talonrakentamisen investointimäärärahaa.

Kuvio 12 kuvaa yksinkertaistetussa muodossa tilakeskuksen tulojen ja menojen virtoja. Tuloista valtaosa on hallintokunnilta perittäviä sisäisiä vuokria. Kun toiminnan kulut vähennetään tuloista, jää toimintakate, josta vähennetään poistot. Jäljelle jäävä summa on tuottoa eli kuviossa tulos, jonka tavoite on tulouttaa 96 miljoonaa euroa kaupungille. Periaatteessa poistot ja tuotto olisivat käytettävissä tuleviin investointeihin, mutta niitä ei täysimääräisesti kohdenneta korjausrakentamiseen. Esimerkiksi vuonna 2014 poistot olivat 156 miljoonaa euroa ja toteutunut tuotto eli tuloutus kaupungille 65 miljoonaa euroa.⁸⁸ Korjausinvestointien taso vuoden 2014 talousarviossa oli 114,7 miljoonaa euroa.

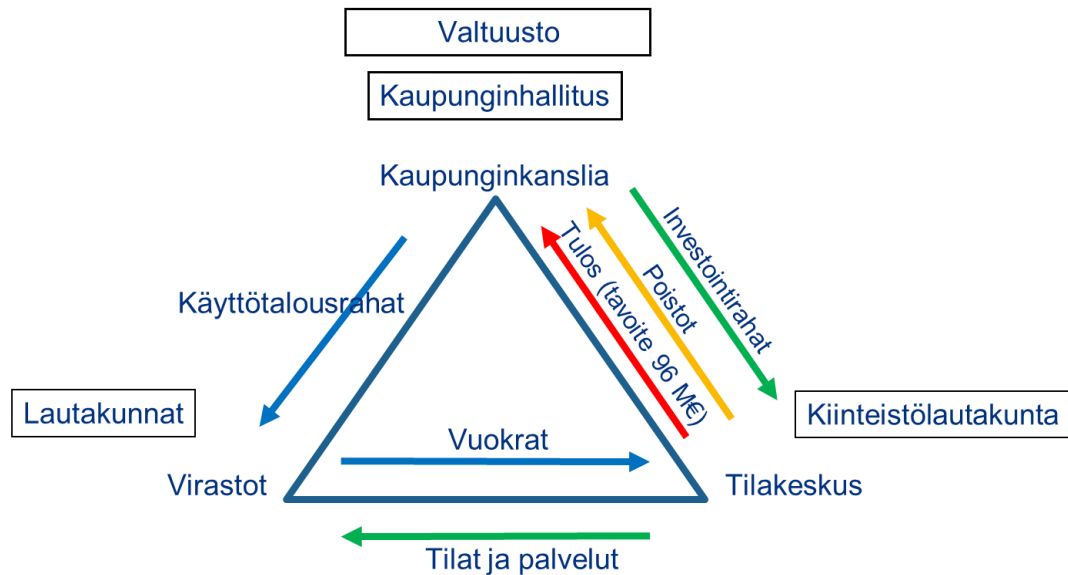
⁸⁷ Yhtä alhaisen arvion saivat sisäilman laatu (2,9) tiloihin liittyen ja kaikkein alhaisimman arvion tilojen muunneltavuus (2,8). Lähde: Asiakastyytyväisyysvertailu 2015.

⁸⁸ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 18.6.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 12 Tiloihin liittyvät rahavirrat⁸⁹

Tilikauden tulos ei kata kaupunginhallituksen asettamaa kolmen prosentin tuottotavoitetta.⁹⁰ Kuvioista 13 nähdään, että viime vuosina tulos on ollut vain noin prosentin tai vähemmän teknisestä arvosta, kun sen tulisi olla luvussa 2.2.1 kuvattu kolme prosenttia. Taso perustuu kaupunginhallituksen päätökseen.

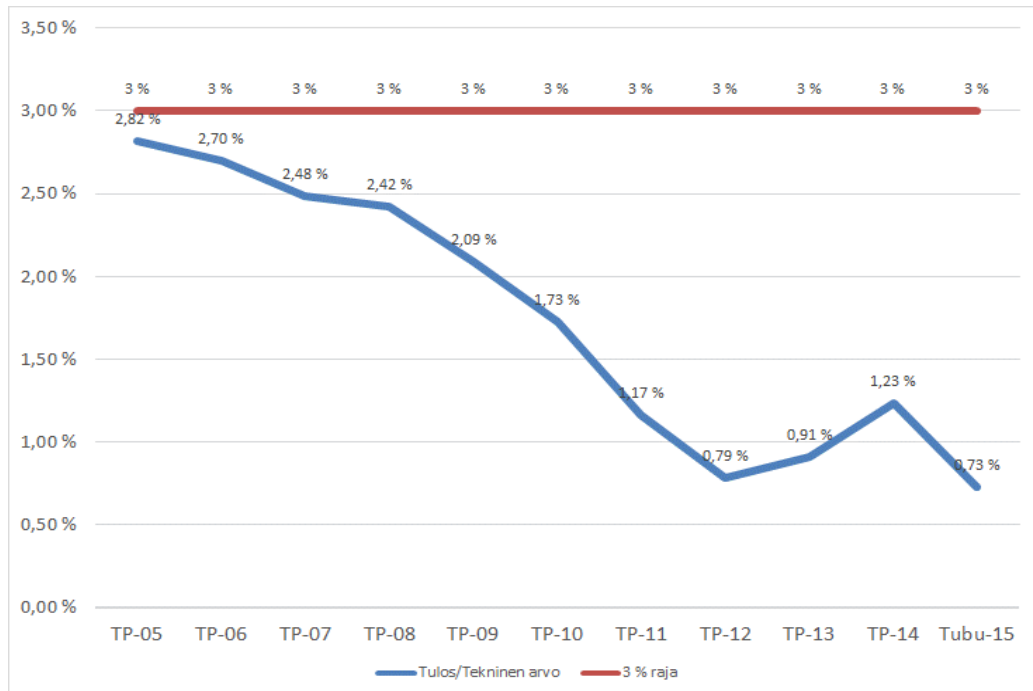
⁸⁹ Kuvion lähde: Tilakeskuksen päällikön esitys tarkastuslautakunnalle 9.12.2015.

⁹⁰ Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011- 2013. Päivitetty 20.12.2012. Tilakeskus.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 13 Tilakeskuksen toteutunut tuloutus kaupungille verrattuna tavoitteeseen⁹¹

Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet -julkaisussa tilakeskus on korostanut, että sen toiminnan tavoitteena ei ole mahdollisimman hyvän tuloksen saavuttaminen, vaan tilavuokrien ja tilojen omistamisesta, hankkimisesta ja ylläpidosta aiheutuvien kustannusten mahdollisimman hyvä vastaavuus. Jotta vuokratuloilla voitaisiin huolehtia kaupungin omistaman rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä kohtuullisella tasolla, sisäiset vuokrat tulisi määrittää kaikilta osin kustannusperusteisesti ja sitoa pysyvästi kustannustason muutoksiin. Lisäksi ”kaikesta sellaisesta rakennuskannasta, jonka omistaminen ei ole kaupungin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, luovutaan järjestelmällisesti ja suunnitellusti”.⁹²

2.3 Korjausinvestointien määräytyminen

2.3.1 Investointien kohdentaminen

Kaupunkitasolla investointiraami on vuoden 2014 talousarviosta lähtien ollut kaupungin strategiaohjelmassa päätetty 435 miljoonaa euroa, jota tosin on indeksi- ja tasokorjattu siten, että vuonna 2016 taso on 477,7 miljoonaa euroa.

⁹¹ Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset 18.6.2015.

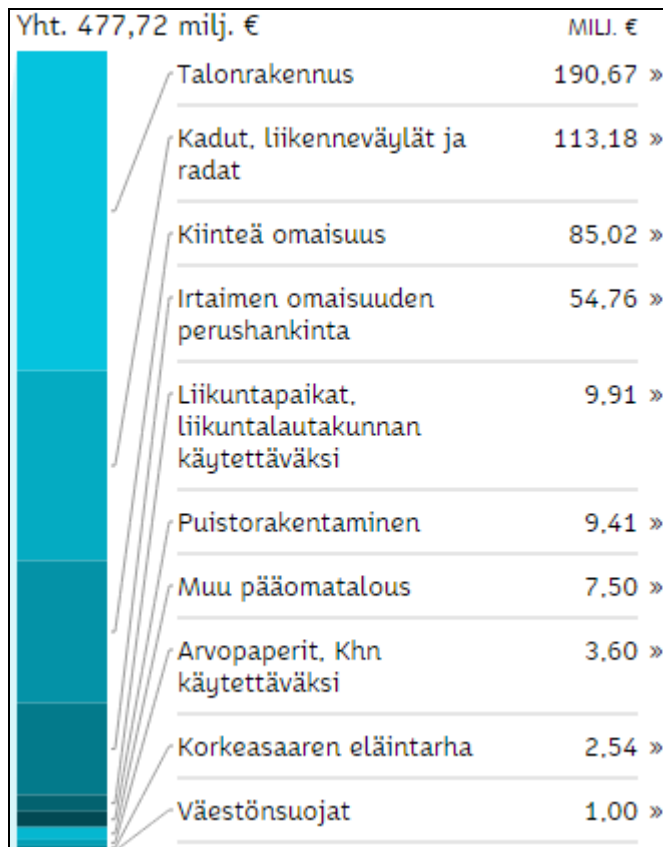
⁹² Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011- 2013. Päivitetty 20.12.2012, tilakeskus.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Investointiosan suurin erä esimerkiksi vuoden 2016 talousarviossa (ks. kuvio 14) on talonrakennus (191 miljoonaa euroa). Toiseksi eniten käytetään katu- ja liikenneväylien ja ratojen rakentamiseen ja korjaamiseen (113 miljoonaa euroa). Kolmanneksi eniten investoidaan kiinteään omaisuuteen, kuten alueiden esirakentamiseen (kiinteä omaisuus yhteensä 85 miljoonaa euroa). Neljänneksi eniten käytetään irtaimen omaisuuden perushankintoihin, kun kaikkien virastojen irtaimen omaisuuden perushankinnat kootaan yhteen (55 miljoonaa euroa).



Kuvio 14 Investointien jakautuminen vuoden 2016 talousarviossa⁹³

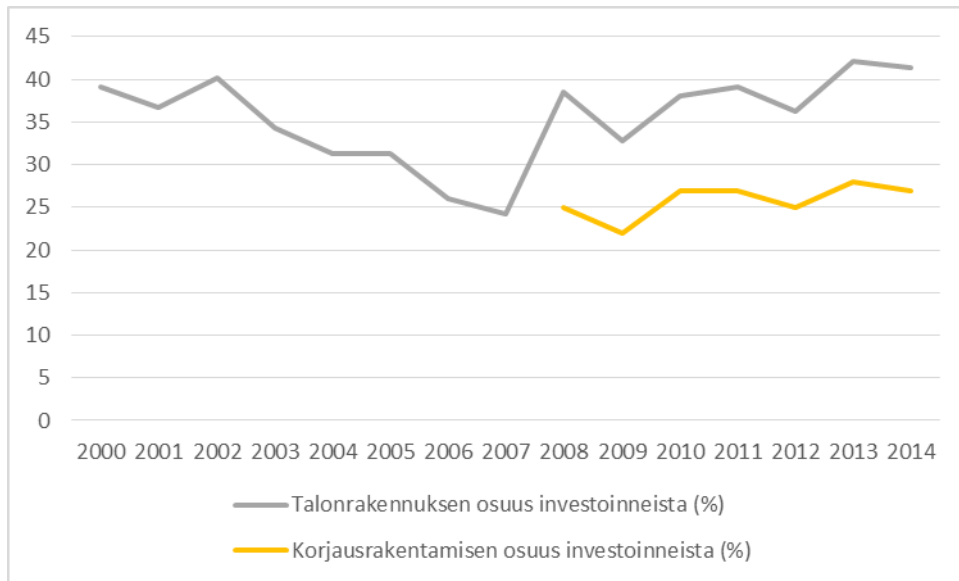
Kuviosta 15 nähdään toteutuneiden investointimenojen perusteella se, kuinka suuri osuus investointimäärärahoista on käytetty talonrakennusinvestointeihin. Talousarvion kohta talonrakennus sisältää sekä uudisrakentamisen että korjausrakentamisen. Vuosia 2004–2007 lukuun ottamatta talonrakentamiseen on käytetty 34–42 prosenttia investointimäärärahoista. Vuodesta 2002 vuoteen 2007 talonrakennuksen osuus pieneni huomattavasti kunnes vuodesta 2008 lähtien osuus on pysytellyt pääosin 40 prosentin tuntumassa.

⁹³ Visualisoinnin lähteenä <http://www.hel.fi/static/kanslia/ta2016/ta.html>.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 15 Talonrakennusinvestointien osuus kaikista investointimäärärahoista 2000–2014 ja korjausrakentamisen osuus kaikista investointimäärärahoista 2008–2014, prosenttia tilinpäätöksen toteumatiedoista⁹⁴

Vuodesta 2008 lähtien on saatavilla tilakeskuksen korjaushankkeiden osuus erikseen, mitä kuvaa alempi viiva kuviossa 13. Korjausrakentamisen osuus kaikista investoinneista on vaihdellut 22 ja 28 prosentin välillä.

Vuoden 2015 talousarviossa talonrakennuksen osuus investointiraamista oli samalla tasolla kuin aiemmin, 40 prosenttia. Kiinteistölautakunnan, eli käytännössä tilakeskuksen käytettävissä oli vuonna 2015 yhteensä 160 miljoonaa euroa. Tästä 36 miljoonaa euroa oli kohdennettu uudishankkeisiin ja korjaushankkeisiin vajaat 124 miljoonaa euroa (ks. taulukko 3). Korjausrakentamisen (tilakeskuksen korjaushankkeet) osuus investointimäärärahojen kokonaisuudesta oli 27,7 prosenttia vuoden 2015 talousarviossa.

Taulukko 3 Talonrakennusinvestoinnit vuoden 2015 talousarviossa

Talousarviokohta	Talousarvio 2015 (miljoonaa euroa)
8 Investoinnit yhteensä	447 096
8 02 Talonrakennusinvestoinnit yhteensä	180 775
• Tilakeskuksen korjaushankkeet (Klk)	123 863
• Tilakeskuksen uudis- ja lisärakennushankkeet (Klk)	36 436
• Kaupungintalokorttelien kehittäminen (Khs)	14 577
• Pelastustoimen rakennukset (Pelk)	5 899

⁹⁴ Vuoden 2010 ja 2014 investoinnit ilman yhtiöittämiä. Korjausrakentaminen on eritelty tilinpäätöksessä vuodesta 2008 lähtien.

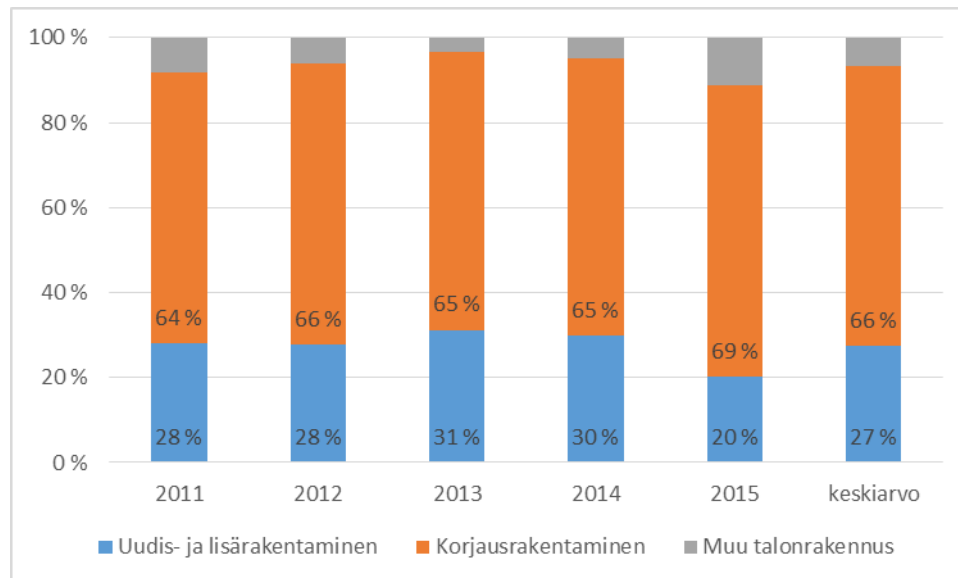


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Investointiraamin mukaiset määrärahat on siis jaettava talousarviossa eri investointitarpeisiin, joista talonrakennus on vain yksi kohde ja senkin sisällä määrärahoja tarvitaan sekä uudisrakentamiseen että korjausrakentamiseen. Kaupunginkanslian mukaan investointien kohdentaminen on palapeli, jossa otetaan huomioon olemassa olevat tarpeet ja priorisoidaan ne. Uusien rakennettavien alueiden rakennukset ja kadut on pyrittävä toteuttamaan. Painopiste on kuitenkin korjauksissa.⁹⁵ Tilakeskuksen näkökulmasta olisi parempi, että uudisrakentamisen määrärahat määräytyisivät omalla logiikallaan ja korjausrakentaminen omalla logiikallaan, esimerkiksi vastaten poistojen määrää. Nykytilanteessa tilakeskus kokee, että mitä enemmän rakennetaan uutta, sitä vähemmän määrärahoja on käytettävissä vanhan korjaamiseen.⁹⁶

Kuviosta 16 nähdään, miten talonrakennusinvestoinnit ovat viime vuosina talousarviovaiheessa jakautuneet uudisrakentamiseen ja korjausrakentamiseen sekä muuhun rakentamiseen. Muu talonrakennus on sisältänyt kaupungintalokorttelin korjaukset ja pelastustoimen rakennusten korjaukset. Tilakeskuksen korjaushankkeiden osuus talonrakennusinvestoinneista on vuosien 2011–2015 talousarvioissa ollut keskimäärin 66 prosenttia.



Kuvio 16 Talonrakennusinvestointien jakauma uudisrakentamiseen ja korjaushankkeisiin vuosien 2011–2015 talousarvioissa, prosenttia

Tilakeskuksen näkökulmasta investointeihin käytettävä rahamäärä tulee melko annettuna. Tilakeskus voi omilla perusteluillaan pyrkiä vakuuttamaan kaupunginkanslian siitä, paljonko tilakeskuksen korjaushankkeisiin tarvitaan investointimäärärahaa, mutta käytännössä investointiraamin sisäinen jako teh-

⁹⁵ Haastattelu kaupunginkansliassa 23.10.2015.

⁹⁶ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

dään kansliassa. Tilakeskus pystyy lähinnä priorisoimaan, mihin korjauksiin investointimääräraha kohdennetaan.⁹⁷

Korjausvelan kehitystä ei varsinaisesti oteta huomioon päätettäessä määrärahojen kohdentamisesta korjausinvestointeihin. Kaupunginkanslian mukaan tilakeskuksen esittämät laskelmat kuitenkin otetaan taustatekijänä huomioon. Korjausvelka ei käsitteenä ole senkaltainen, että se vaikuttaisi kaupungin taloudenhoitoon. Kanslian näkökulmasta korjausvelka on täysin teoreettinen asia. Lisäksi kansliassa koetaan, että korjausvelan laskennassa tavoitetasona oleva 75 prosentin taso on epärealistisen korkea.⁹⁸ Kanslian mukaan käyttökelpoisen tilan laskennallinen kunto voi olla selvästi alle 75 prosenttia ja siten olennaisempaa on kiinnittää huomiota korjausten kohdistamiseen siten, että tilat ovat turvallisia ja terveellisiä sekä käyttökelpoisessa kunnossa.⁹⁹

Kaupungin talousarvioon sisältyy 10 vuoden investointiohjelma, jossa tilakeskuksen korjaushankkeet ja uudishankkeet on lueteltu. Kanslian mukaan tämä on käytännössä sama kuin peruskorjausohjelma, koska investointiohjelman laadinnassa kartoitetaan peruskorjaustarpeet ja priorisoidaan ne.¹⁰⁰ Talousarvioon sisältyvä 10-vuotinen investointiohjelma ei kuitenkaan kuvaa kokonaisuudessaan sitä, missä kohteissa peruskorjaustarvetta on: se kuvaa sitä, mitkä kohteet lähivuosina voidaan korjata käytettävissä olevalla määrärahalta, priorisoituna sillä hetkellä käytettävissä olevan tiedon pohjalta.

Listaan tulee muutoksia vuosittain. Joitakin kohteita poistuu listalta esimerkiksi siitä syystä, että hallintokunnan omassa palveluverkkotarkastelussa tai tilakeskuksen koordinoimassa alueellisessa tarkastelussa päätetään luopua jostakin kohteesta kokonaan. Listalle nousee myös uusia kiireellisempiä kohteita esimerkiksi opetusviraston, varhaiskasvatusviraston tai sosiaali- ja terveystieteiden sisäilmatyöryhmien havaintojen pohjalta. Tilakeskus myös tiedustelee hallintokunnilta niiden toimintaan liittyviä tarpeita. Myös tilakeskuksen isännöitsijät raportoivat vuosittain havaitsemistaan pienistä korjaustarpeista.¹⁰¹

Lista sisältää sekä peruskorjauskohteita että pienempiä osakorjauksia. Pienempiä, alle miljoonan euron korjauksia varten investointiohjelmassa on kohdentamaton määräraha. Vähäisempiä korjauksia tehdään lisäksi käyttötalouden kunnossapitomäärärahoilla.¹⁰²

Tilakeskuksen mukaan kouluista on laadittu erillinen korjausohjelma siitä, missä järjestyksessä 50 seuraavaa koulua pitää peruskorjata. Priorisointi pe-

⁹⁷ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

⁹⁸ Haastattelu kaupunginkansliassa 23.10.2015.

⁹⁹ Sähköpostitse saadut kommentit ja tarkennukset 10.2.2016.

¹⁰⁰ Sähköpostitse saadut kommentit ja tarkennukset 10.2.2016.

¹⁰¹ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

¹⁰² Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

rustui sisäilmakyselyjen tuloksiin. Käyttökiin perustuvaa peruskorjausohjelmaa ei ole olemassa, sillä esimerkiksi sisäilmaongelmia on kouluissa iästä riippumatta. Ne ikääntyneet rakennukset, joissa ei ole kiireellistä korjaustarvetta, eivät yleensä mahdu korjauslistalle, kun kiireellisempiä korjaustarpeita on niin paljon.¹⁰³

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että varsinaista peruskorjausohjelmaa ei ole, mutta investointiohjelman laatimisen yhteydessä kartoitetaan peruskorjaustarpeet ja päätetään, mihin kohteisiin investointimäärärahat riittävät. Vuoden 2014 sisäilmakorjauksia käsitelleen arvioinnin yhteydessä tilakeskus esitti kannanottonaan, että ”investointirahan niukkuuden vuoksi perinteisten peruskorjausten sijasta tehdään nykyään entistä enemmän teknisiä korjauksia” ja että ”proaktiivisesta toimintatavasta on 2010-luvulla siirrytty reaktiiviseen toimintatapaan rakennuskannan huonon kunnon ja korjausinvestointirahan niukkuuden vuoksi.”¹⁰⁴ Korjausinvestointien määrää rajoittavat taloudelliset reunaehdot ja muut, kilpailevat investointitarpeet.

2.3.2 Korjausinvestointien kehitys

Tilakeskuksen korjaushankkeisiin käytettävissä olevat investointimäärärahat ovat kehittyneet kuvion 17 mukaisesti. Talonrakennusinvestoinneissa syntyy usein käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella ylitysoikeuksia, joten kuviossa on erotettu varsinainen talousarvio ja käytettävissä olleet ylitysoikeudet. Viiva kuvastaa tilinpäätöksen mukaista investointien toteumaa.

Määrärahat ovat kunkin vuoden hintatasossa. Vuosina 2008–2014 tilakeskuksen korjausrakentamiseen on ollut eniten käytettävissä vuonna 2013. Vuonna 2013 myös käyttämättä jääneiden määrärahojen osuus alkoi kuitenkin kasvaa. Aikasarja alkaa vasta vuodesta 2008, koska aiemmin uudishankkeita ja korjaushankkeita ei talousarvioissa ja tilinpäätöksissä eroteltu toisistaan.

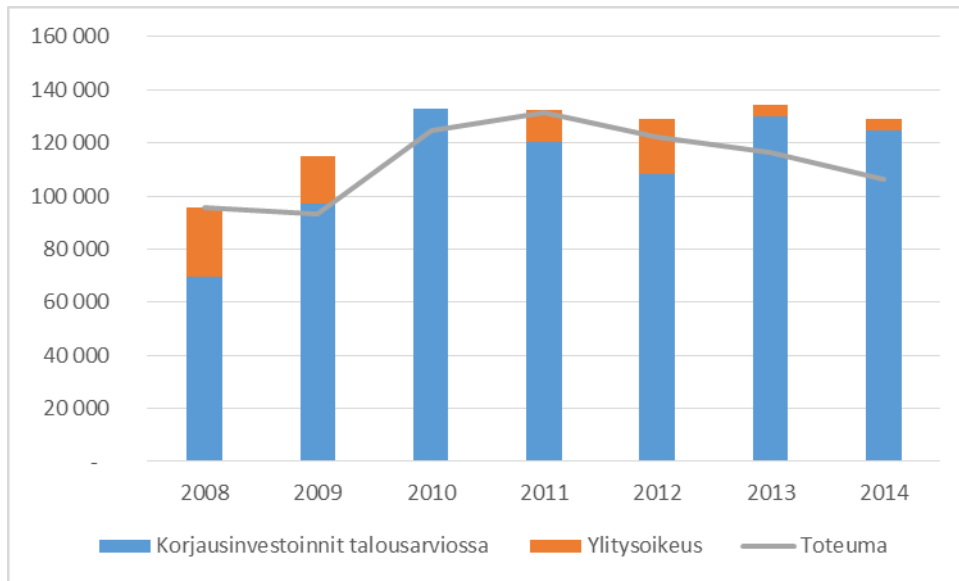
¹⁰³ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

¹⁰⁴ Tilakeskuksen kannanotto 5.3.2015 liittyen tarkastusviraston arviointimuiستioon 2014.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016



Kuvio 17 Tilakeskuksen korjausinvestointeihin talousarviossa osoitetut määrärahat ja niiden toteuma 2008–2014, 1 000 euroa

Tilakeskuksen käsitys on, että korjausmäärärahan niukkuuden takia on siirrytty entistä pienempiin osakorjauksiin. Kun hankkeiden määrä on kasvanut, tilakeskuksessa on alkanut olla kapasiteettiongelmaa hankkeiden toteuttamisessa. Pieni hanke sitoo rakennuttajaresurssia lähes yhtä paljon kuin suurikin hanke. Tilakeskus itse on vakuuttunut siitä, että lisähenkilöstön palkkaaminen peruskorjausrakennuttamiseen parantaisi vaikuttavuutta, kun hankkeiden läpivienti tehostuisi.¹⁰⁵

Tilakeskus nosti esiin myös sen seikan, että tilakeskuksen rakennuttajaresurssia käytetään myös talousarvion ulkopuolisiin rakennushankkeisiin tai muihin suuriin rakennushankkeisiin, jotka eivät ole osa tilakeskuksen investointimäärärahoja. Tällaisia tilakeskuksen resursseja sitovia hankkeita ovat olleet esimerkiksi kaupunginteatterin remontti ja Stadin ammattiopiston Meritalo. Mitä enemmän on tällaisia muita kuin tilakeskuksen omistamien kiinteistöjen hankkeita, sitä vähemmän tilakeskus pystyy käyttämään henkilöstöään niihin hankkeisiin, jotka kohdistuvat sen omaan tilakantaan.¹⁰⁶

Kuviossa 18 on esitetty toteutuneet korjausinvestointimäärärahat vuoden 2014 hintatasossa ja rinnalla on kuvattu tilamäärän kehitystä. Ylläpidettävien neliöiden määrä on ajanjaksolla kasvanut. Verrattaessa vuosia 2008 ja 2014, ylläpidettävien neliöiden määrä on kasvanut 10,5 prosenttia 1,674 miljoonasta neliömetristä 1,850 miljoonaan neliömetriin. Samassa ajassa investointimää-

¹⁰⁵ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.

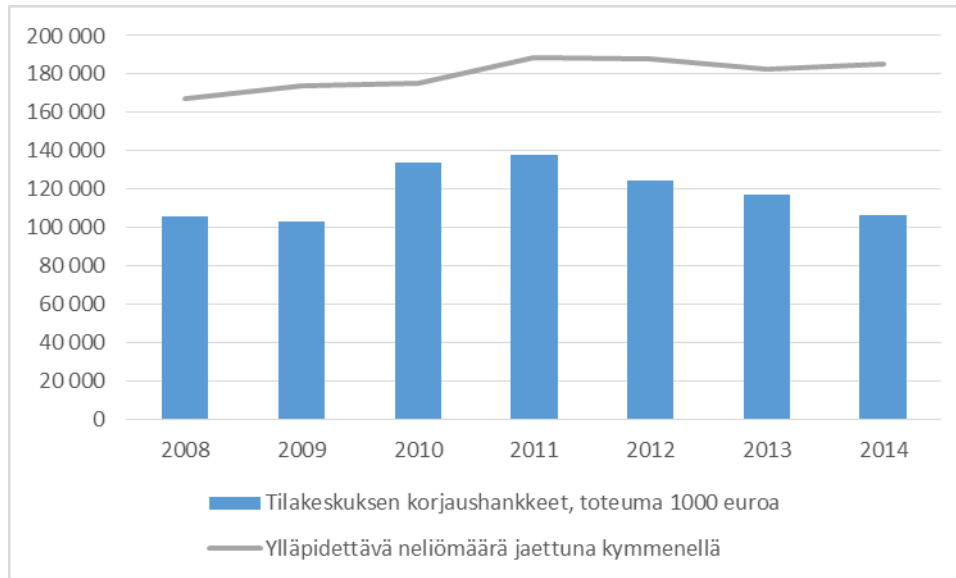
¹⁰⁶ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

rärahojen toteuman kasvu oli alle yhden prosentin verran (0,6 %) eli kiintein hinnoin 105,9 miljoonasta eurosta 106,5 miljoonaan euroon.



Kuvio 18 Tilakeskuksen korjausinvestointien toteuma kiintein hinnoin, 1 000 euroa vuoden 2014 hintatasossa (palkit)¹⁰⁷ ja viivakuviona ylläpidettävä neliömäärä, joka jaettu kymmenellä asteikon vuoksi¹⁰⁸

Ajanjakson korkein, vuoden 2011 investointitaso oli vuoden 2011 hintatasossa 131,6 miljoonaa euroa. Kun tätä verrataan tilakeskuksen vuonna 2011 esittämään arvioon, korjausinvestointien taso on tilakeskuksen näkökulmasta ollut tuolloinkin riittämätön. Arvio on esitetty asiakirjassa Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011–2013: ”Kiinteistötoimen hallinnossa olevan rakennuskannan vuotuinen kuluma on noin 160 miljoonaa euroa. Koska korjaaminen on noin 20 prosenttia kalliimpaa kuin uudisrakentaminen, on vastaava vuotuinen korjauskustannus noin 190 miljoonaa euroa, mikä määrä tulisi vuosittain käyttää korjaustoimintaan, jotta rakennuskannan tekninen kunto ei keskimäärin alenisi.”¹⁰⁹

2.3.3 Suurimpien virastojen näkemys

Suurimmilta virastoilta, eli sosiaali- ja terveystalolta, varhaiskasvatustalolta ja opetusvirastolta pyydettiin näkemyksiä korjausinvestoinneista. Nämä hallintokunnat ovat myös tilahankkeiden korjausinvestointien suhteet suurimmat hallintokunnat.

¹⁰⁷ Hintakorjaus on tehty vuosien 2008–2013 määrärahoihin rakennuskustannusindeksin osakustannusindeksillä toimitila- ja teollisuusrakennusten remontit.

¹⁰⁸ Esimerkiksi vuonna 2014 ylläpidettäviä tiloja oli 1 850 000 neliometriä, kun kuviossa on luku 185 000.

¹⁰⁹ Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011–2013, s. 5.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Korjausinvestoinneista kysyttiin:

- tehdäänkö peruskorjaukset ja tekniset korjaukset (esimerkiksi katon korjaus, vesijohtokorjaus) viraston mielestä rakennuksen kuntoon nähden oikea-aikaisesti
- ovatko talonrakennusinvestoinnit (korjausrakentaminen ja uudishankkeet) kohdentuneet hallintokunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti
- huolehtiiko tilakeskus hallintokunnan mielestä riittävästi hallintokunnan käytettävissä olevien tilojen käyttöarvon säilymisestä

Kaikki kolme virastoa olivat sitä mieltä, että peruskorjauksia ja teknisiä korjauksia ei tehdä rakennuksen kuntoon nähden oikea-aikaisesti. Tämä johtuu virastojen näkemyksen mukaan muun muassa siitä, että budjetointi oikea-aikaisesti oikeisiin asioihin ei toimi tarkoituksenmukaisesti; ennakoiva ja systemaattinen huoltojen tekeminen on puutteellista tai jopa puuttuu kokonaan; tai tiloissa on jouduttu tekemään ennen perusparannusta usean vuoden ajan mittavia, kalliita parannustöitä, jolloin normaali ylläpito- ja huoltokorjaus ei ole riittänyt.

Uudisrakentamisen investointien kohdistumiseen virastot olivat tyytyväisiä, mutta korjausrakentamisen tilannetta pidettiin ongelmallisempana. Opetusviraston ja sosiaali- ja terveystieteiden viraston näkemyksen mukaan talonrakennusinvestoinnit (korjausrakentaminen ja uudisrakentaminen) ovat kohdistuneet viraston näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden virasto toteaa, että hankkeet siirtyvät joskus viraston näkökulmasta liian pitkälle tulevaisuuteen ja väistötilojen puute hidastaa korjausten aikataulutusta. Varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan uudisrakennusten osalta tilanne on kohtuullisen hyvä, mutta peruskorjausten osalta tilannetta pidetään haastavampana. Sisäilmatyöryhmällä on seurannassa 60–70 kohdetta, joista osaan saadaan selkeästi parannuksia aikaan, mutta varsin monessa kohteessa tilojen kunto vaatisi laajemman peruskorjauksen pikaisemmin kuin tilakeskuksen on mahdollista määrärahojen puitteissa toteuttaa.

Virastojen välillä oli eriäviä näkemyksiä sen suhteen, huolehtiiko tilakeskus riittävästi tilojen käyttöarvon säilymisestä. Opetusviraston mukaan huolehtii riittävästi huomioon ottaen käytettävissä olevat määrärahat. Sosiaali- ja terveystieteiden viraston mielestä tilanne on tyydyttävä, mutta töitä jää liian paljon huoltomiesten vastuulle. Sen sijaan varhaiskasvatusviraston mielestä tilakeskus ei huolehdi hallintokunnan käytössä olevien tilojen käyttöarvon säilymisestä riittävästi.

Varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan viraston käytössä olevien kiinteistöjen korjausvelka on kasvanut varsin suureksi, osin siitä syystä, että palvelujärjestelmän kehittyminen on luonut tilanteen, että viraston käytössä on paljon tietyn aikakauden kiinteistöjä, jotka ovat yhtäaikaaisesti tulossa perusparannusvaiheeseen. Lisäksi erityisesti tietyinä aikakautena rakennetuissa ja



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

peruskorjatuissa kohteissa toistuu rakentamisaikaisia virheitä siinä määrin, että kannan huolto/ylläpito ja ongelmien poistaminen ei ole mahdollista käytettävissä olevilla määrärahoilla

Opetusvirasto toi omassa vastauksessaan esiin, että koulujen toiminnan kannalta on tärkeää, että uudisrakennusten, perusparannusten ja tarvittavien lisä- ja väistötilojen toteutus pysyy aikataulussa. Hankkeiden/väistötilojen viivästyminen aiheuttaa oppilaille, vanhemmille ja koululle opetustyötä hankaloittavia ylimääräisiä järjestelyjä ja kuluja.

Opetusviraston mukaan päätöksentekoa ja budjetointia helpottaisi, jos hankkeen kustannusarvioon perustuva enimmäishinta ja siitä laskettava vuokra eivät nouse enää hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen.

Sosiaali- ja terveystieteiden näkemyksen mukaan huolto- ja PTS-korjauksiin budjetoidut varat tulee kohdentaa systemaattisemmin ja suunnitelmallisemmin kohteiden korjauksiin ja riittäviin henkilöresursseihin.

Varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan uusien tilojen käyttöönoton yhteydessä vuokrasopimusten laatiminen ja vuokranmaksun käynnistyminen oikea-aikaisesti ei nykyisin toimi kaikilta osin.

2.4 Toimet korjausvelan vähentämiseksi

Tilakeskus ja kaupunginkanslia ovat yhtä mieltä siitä, että Helsingin tilakanta on liian suuri. Sen vuoksi on luotu neliportainen salkutus:

1. Pidä: Kohteet, jotka kaupunki omistaa ja ylläpitää pitkällä tähtäimellä
2. Kehitä/pidä: Kohteet, jotka kaupunki pitää ja kehittää omistuksessaan
3. Kehitä/luovu: Kohteet, joita kehitetään luopumistarkoituksessa
4. Luovu: Kohteet, joista luovutaan ilman kehittämispanosta.¹¹⁰

Kuviossa 19 on esitetty toimitilavarallisuuden hallinnan tavoitteet sellaisina kuin ne vuonna 2011 asetettiin. Kuvion päivitys on tilakeskuksessa käynnissä vastaamaan nykyistä tilannetta.¹¹¹

¹¹⁰ Kaupunginhallitus merkitsi 1.10.2012 tiedoksi ”Kaupungin omistamien kiinteistöjen, rakennusten ja osake-tilojen myynnin yleisperiaatteet”, jotka kiinteistölautakunta oli hyväksynyt 6.9.2012. Myyntiperiaatteiden lisäksi tiedoksi merkittiin tilakeskuksen laatima neliportainen salkutus.

¹¹¹ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

	PIDÄ	LUOVU
	<p>Pidä</p> <ul style="list-style-type: none">• 914 kpl kiinteistöjä• 1,84 milj. htm²• keskipinta-ala 2 000 htm²• korjausvelka 690 milj. €, 375 €/htm²• kuntoluokka: tyydyttävä (60 – 74) %• Osuus kiinteistöjen lukumäärästä 70%• Osuus pinta-alasta 68%• Osuus korjausvelasta 60%	<p>Luovu</p> <ul style="list-style-type: none">• 255 kpl kiinteistöjä• 0,26 milj. htm²• keskipinta-ala 1 000 htm²• korjausvelka 173 milj. €, 665 €/htm²• kuntoluokka: heikko (< 50 %)• Osuus kiinteistöjen lukumäärästä 20%• Osuus pinta-alasta 12 %• Osuus korjausvelasta 15 %
K E H I T Ä	<p>Kehitä / pidä</p> <ul style="list-style-type: none">• 49 kpl kiinteistöjä• 0,33 milj. htm²• keskipinta-ala 6 700 htm²• korjausvelka 206 milj. €, 624 €/htm²• kuntoluokka: välttävä (50 - 59 %)• Osuus kiinteistöjen lukumäärästä 3%• Osuus pinta-alasta 12%• Osuus korjausvelasta 20% <p>Osuus pinta-alasta 80 %, korjausvelasta 80 %</p>	<p>Kehitä / luovu</p> <ul style="list-style-type: none">• 105 kpl kiinteistöjä• 0,18 milj. htm²• keskipinta-ala 1 700 htm²• korjausvelka 80 milj. €, 444 €/htm²• kuntoluokka: välttävä (50 - 59 %)• Osuus kiinteistöjen lukumäärästä 7%• Osuus pinta-alasta 8%• Osuus korjausvelasta 5% <p>Osuus pinta-alasta 20 %, korjausvelasta 20 %</p>

Kuvio 19 Toimitilavarallisuuden hallinnan tavoitteet, salkkujako¹¹²

Mikäli kaikista kehitä/luovu -salkun ja luovu-salkun rakennuksista luovuttaisiin, 31.12.2014 tilanteessa korjausvelka pienenesi noin 300 miljoonalla eurolla päätyn 1,069 miljoonaan euroon. Neliötä kohden korjausvelkaa olisi tällöin 532 euroa, kun ilman luopumista vastaava luku on 589. Keskimääräinen kuntoluokka 63,5 prosenttia kasvaisi noin 66 prosenttiin.¹¹³

Eri salkuissa olevien rakennusten lukumäärän ja pinta-alan kehitystä on seurattu pitkän tähtäimen suunnitelmat sisältävissä korjausvelkaraporteissa. Vuodesta 2012 vuoteen 2013 kehitys ei ollut lainkaan luopumistavoitteiden mukainen, sillä luovu-salkussa olevien rakennusten pinta-ala kasvoi 15 prosenttia.¹¹⁴ Vuodesta 2013 vuoteen 2014 luovu-salkun pinta-ala kuitenkin pieneni 14 prosenttia.¹¹⁵ Näistä muutoksista ei kuitenkaan voi päätellä rakennusten myyntien ja purkujen edistymistä, sillä luovu-salkkuun voidaan vuosittain päättää siirtää uusia rakennuksia, jolloin salkun pinta-ala voi kasvaa myynneistä ja puruista huolimatta.¹¹⁶

¹¹² Kuvion lähde: Tilakeskuksen päällikön esitys tarkastuslautakunnalle 9.12.2015.

¹¹³ Trelum 2015c, 11 ja 23.

¹¹⁴ Trelum 2014, 22.

¹¹⁵ Trelum 2015c, 23.

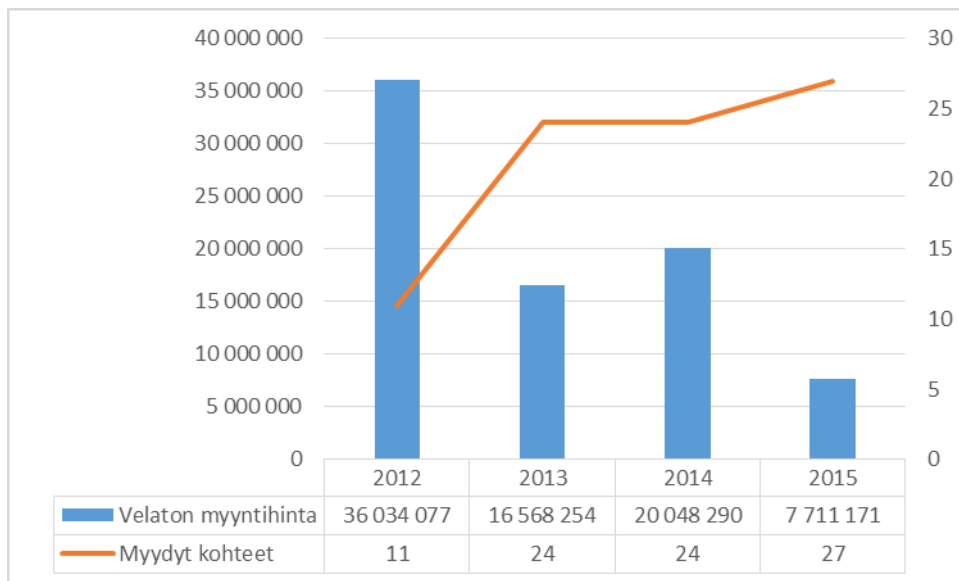
¹¹⁶ Tapaaminen tilakeskuksessa 5.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Kuviossa 20 on esitetty vuosina 2012–2015 myytyjen rakennusten velaton myyntihinta. Kuviosta nähdään, että euromääräisesti merkittävimmät myynnit tapahtuivat vuonna 2012. Tuolloin myyntejä oli kuitenkin lukumääräisesti vähän ja joukossa oli yksi merkittävä apporttiomaisuuden siirto (11 milj. euroa)¹¹⁷. Vuosina 2013–2015 myyntejä on ollut lukumääräisesti paljon, mutta niiden keskihinta on ollut alhaisempi, erityisesti vuonna 2015. Kaiken kaikkiaan vuosina 2012–2015 on myyntien kautta luovuttu 122 907 neliömetristä huoneistoalaa.



Kuvio 20 Myydyt rakennukset vuosina 2012–2015, velaton myyntihinta ja myytyjen kohteiden lukumäärä¹¹⁸

Purkuja on tehty myyntejä huomattavasti vähemmän. Vuosina 2012–2015 purettujen rakennusten huoneistoala on ollut yhteensä 34 206 neliömetriä. Purettuja kohteita on vuosina 2012–2015 ollut 6, 4, 5 ja 6.

Tilakeskuksen mukaan korjausvelka saataisiin hallintaan, jos joko pystytään myymään kaikki luovu ja kehittä/luovu -salkun tilat eli yhteensä 440 000 htm² tai jos investointitasoa pysytään kasvattamaan korjausinvestointien osalta 210 miljoonaan euroon kun tällä hetkellä taso on ollut 120–130 miljoonaa euroa.¹¹⁹ Kumpikin vaihtoehto yksinään toteutettuna on epärealistinen: tiloille ei välttämättä löydy ostajia eivätkä poliittiset päätöksentekijät ole valmiita luopumaan kaikista näiden kahden salkun tiloista. Rakennusten purkupäätökset saattavat herättää myös lähialueen asukkaissa vastustusta. Investointitason

¹¹⁷ Myllypuron vanhustenkeskus siirtyi 11 366 343 euron apporttimaisuutena tilakeskukselta Helsingin Palveluasunnot Kiinteistö Oy:öön, joka myöhemmin on fuusioitu Heka Oy:öön.

¹¹⁸ Tiedot saatu tilakeskuksesta 5.2.2016.

¹¹⁹ Haastattelu tilakeskuksessa 18.6.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

merkittävä nostaminen puolestaan ei ole realistinen vaihtoehto kaupungin talouden näkökulmasta.

2.5 Kokoavat havainnot

Tämän arvioinnin lähtökohtana oli havainto kaupungin toimitilaomaisuuden suuresta korjausvelasta ja strategian tavoitteesta huolehtia rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Tähän liittyen tarkasteltiin ensin korjausvelan kehitystä.

Korjausvelka on kymmenen viimeisen vuoden aikana merkittävästi kasvanut, mutta kasvu pysähtyi vuonna 2014. Suhteutettuna tilamäärään korjausvelan kasvu on ollut maltillista. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että Helsingissä käytetty kulumismalli on nostanut korjausvelan tasoa liiaksi ja siten antanut liian huonon kuvan Helsingin rakennusomaisuudesta, ei ole syytä olla erityisen huolissaan korjausvelan hallinnasta eli korjausvelasta laskennallisena ilmiönä. Tämä ei poissulje sitä, että rakennusten kunto ei ole tilojen käyttäjien kannalta kaikilta osin tyydyttävä: suurimpien virastojen käsityksen mukaan peruskorjauksia ja teknisiä korjauksia ei tehdä rakennusten kuntoon nähden oikea-aikaisesti. Kolmesta suurimmasta virastosta yksi arvioi, että tilakeskus ei huolehdi riittävästi tilojen käyttöarvon säilymisestä. Kaksi muuta virastoa oli kohtuullisen tyytyväinen ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat.

Arvioinnin ensimmäinen ja toinen osakysymys olivat, ovatko sisäisen vuokrauksen periaatteet tarkoituksenmukaiset strategian tavoite huomioon ottaen ja toimitaanko sisäisen vuokrauksen periaatteiden mukaan. Arvioinnin kuluessa ilmeni, että alun perin luodut sisäisen vuokrauksen periaatteet olivat tarkoituksenmukaiset, mutta niitä ei ole kaikilta osin noudatettu.

Kolmas osakysymys oli, onko kaupunki määritellyt peruskorjausohjelman periaatteet. Vastaus on, että ei ole, sillä ikään tai muihin ennalta määriteltyihin tekijöihin perustuvaa peruskorjausohjelmaa ei ole. Talonrakennuksen 10-vuotinen investointiohjelma toki on olemassa, mutta se muodostetaan käytännössä joka vuosi uudelleen sen mukaan, miten korjaukset priorisoidaan. Priorisoinnissa vaikuttaa erityisesti terveydelle haitallisten sisäilmakorjausten kii-reellisyys. Arvioinnin perusteella nykyisin käytössä oleva priorisointimalli on tarkoituksenmukainen, kun suuri osa tiloista on kuntoluokan perusteella melko huonokuntoisia. Lisäksi kun huonokuntoisten tilojen joukossa on tiloja, joista on tavoitteena luopua, esimerkiksi käyttöikiin perustuva peruskorjausohjelma ei olisi mielekäs.

Neljäs osakysymys oli, otetaanko korjausvelan kehitys huomioon päätettäessä määrärahojen kohdentamisesta korjausinvestointeihin investointiraamin puitteissa. Tällä tarkoitettiin päätöksentekoa siitä, kuinka suuri osa investointimäärärahoista käytetään korjausinvestointeihin. Kysymykseen voidaan vas-



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

tata, että korjausvelan kehitys ei ole ainakaan suoraan vaikuttanut siihen, kuinka paljon investointeja kohdistetaan korjausinvestointeihin. Investointien kokonaistasoa ohjaa raami ja raamin sisällä tapahtuvat kohdennukset ovat monimutkaisen sovittelun tulosta, jossa korjausvelan kaltaisella laskennallisella käsitteellä ei edes voi olla suoraa vaikutusta. Arvioinnin perusteella onkin olennaisempaa kiinnittää huomiota siihen, että korjausinvestointimäärärahojen kasvu on ollut reaalisesti miltei olematonta samaan aikaan kun tilamäärä on kasvanut kymmenisen prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2014. Tämä kertoo osaltaan siitä, että tilakanta on liian suuri suhteessa käytettävissä oleviin investointimäärärahoihin.

Kaupungin strategian mukaan kaupungilla tulee olla edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Toisaalta kaupungin strategiassa on vahva talouspainotus siten, että investointimäärärahoja rajoitetaan raamin avulla ja käyttötalousmenojen kasvua hillitään. Alla oleva hahmotus tiivistää taloustavoitteiden ja tilakannan käyttöarvoon liittyvän tavoitteen ristipaineet.

Investointimäärärahojen haaste:

Velkaantumisen hillitseminen
investointiraamin avulla



Korjausinvestointien nostaminen
riittävälle tasolle on vaikeaa

Käyttötalousmäärärahojen haaste:

Menokasvun rajoittaminen



Todellisten ja perittyjen
tilakustannusten eron kurominen
vaikeaa: raha on pois palveluista

Kaupunginkanslian mukaan näitä ristipaineita pyritään vähentämään strategian tilatehokkuusvaatimuksen avulla. Kanslia toteaa, että tilatehokkuusvaatimuksella ja investointiraamilla hillitään tilojen kokonaismäärää ja sitä kautta parannetaan taloudellisia edellytyksiä pitää huolta käytössä olevan tilakannan kunnosta.¹²⁰ Mikäli hallintokunnat pystyvät tehostamaan tilankäyttöään, se heijastuu niiden käyttötalousmäärärahoihin säästönä. Investointimäärärahoihin kohdistuvaan paineeseen tilankäytön tehostamisella on vaikutusta vasta sitten, kun hallintokuntien käytöstä poistunut rakennus on myyty kaupungin ulkopuoliselle omistajalle, tai huonokuntoinen rakennus on purettu.

¹²⁰ Sähköpostitse saadut kommentit ja tarkennukset 10.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymys oli, onko sisäisten vuokrien järjestelmä sekä investointimäärärahojen kohdentaminen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti siten, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Arvioinnin perusteella sisäisten vuokrien järjestelmä ja investointimäärärahojen kohdentaminen eivät ole toimineet täysin tarkoituksenmukaisesti.

Sisäisten vuokrien osalta voidaan todeta, että luodut periaatteet ovat olleet tarkoituksenmukaiset, mutta niitä ei ole kaikilta osin noudatettu, mikä on heikentänyt kaupungin edellytyksiä huolehtia tiloista aiheutuvista kustannuksista.

Investointimäärärahojen kohdentamisen osalta vastausta vaikeuttaa se, että strategiaohjelmassa tavoitteeksi asetettu käyttöarvon säilyminen on käyttäjien subjektiivinen arvio, joka ei ole mitattavissa. Kolmesta suurimmasta virastosta yksi arvioi, että tilakeskus ei huolehdi riittävästi tilojen käyttöarvon säilymisestä. Kaksi muuta virastoa oli kohtuullisen tyytyväinen ottaen huomioon käytävissä olevat määrärahat. Investointimäärärahojen kohdentaminen perustuu monimutkaiseen budjettipalapelisiin, jossa erilaisia investointitarpeita sovittaan niukkoihin resursseihin. Suurimpien virastojen käsityksen mukaan peruskorjauksia ja teknisiä korjauksia ei tehdä rakennusten kuntoon nähden oikea-aikaisesti.

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että investointimäärärahoja on kohdennettu riittämättömästi poistoihin nähden. Tällä perusteella voidaan sanoa, että myös investointimäärärahojen riittämätön kohdentaminen on heikentänyt kaupungin mahdollisuuksia huolehtia omistamiensa toimitilojen käyttöarvon säilymisestä.

Tilahankkeiden käsittelyohjeet päivitettiin joulukuussa 2015 siten, että myös sisäisen vuokrauksen periaatteet tarkistettiin. Ohjeiden päivityksellä pyrittiin siihen, että sisäisen vuokrauksen periaatteet olisivat tarkoituksenmukaiset strategian tavoitteet, sekä tilankäytön tehostaminen, että tilojen käyttöarvon säilyttäminen, huomioiden. Sisäisen vuokrauksen tavoite on kohdistaa tilakustannukset hallintokunnille mahdollisimman oikein tiloista aiheutuvien kustannusten mukaisesti. Jotta sisäisten vuokrien teoria ja käytäntö vastaavat toisiansa, jatkossa on olennaista, että vuokrien indeksikorotukset aidosti sidotaan indeksiin eikä vain käytetä indeksiä enimmäistasona, josta joustetaan alaspäin.

Tilahankkeiden käsittelyohjeet lähtevät siitä, että tilakustannukset kohdistetaan täysimääräisinä tilojen käyttäjille. Kolme suurinta virastoa piti pääomavuokran ja ylläpitovuokran määrää liian suurena tilojen kuntoon ja toiminnallisuuteen nähden. Pääomavuokrien osalta ongelmalliseksi koettiin myös se, et-



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

tä niihin vaikuttavat tekijät, joihin virasto ei voi vaikuttaa. Tällaisena tekijänä mainittiin esimerkiksi rakentamiseen liittyvä kaupungin oma ohjeistus, joka nostaa rakentamiskustannuksia.

Korjausvelka ei ole vain teoreettinen käsite. Käytännössä suuri korjausvelka tarkoittaa sitä, että kaupungin toimitilat, joissa asiakkaita palvellaan ja hoideaan ja joissa henkilöstö työskentelee, ovat monin paikoin päässeet huonoon kuntoon. Tilat eivät kuitenkaan ole niin huonossa kunnossa kuin Helsingin käyttämä korjausvelan malli on antanut ymmärtää, sillä siirtyminen monissa muissa kaupungeissa käytettyyn mallintamiseen parantaisi tilannetta. Käytetystä mallista riippumatta kaupungilla on kuitenkin merkittävän suuruinen korjausvelka eli tilojen korjaamiseen ei ole vuosien varrella panostettu tilojen kulumiseen nähden riittävästi. Toisaalta kaupungin tilakanta on myös päässyt kasvamaan liian suureksi. Arvioinnin perusteella korjausvelan hallinta edellyttää sekä maltillista korjausinvestointitason nostamista että entistä aktiivisempaa tilojen myynti- ja purkupolitiikkaa.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa ts. konsernitarkastaja Minna Tiili, puhelin 09 310 36545.

Minna Tiili

Kari Roine

Kirsi-Marie Kaito

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

LÄHTEET

Haastattelut ja esittely tarkastuslautakunnalle

Kiinteistöviraston tilakeskus 18.6.2015, tilakeskuksen päällikkö, hankepäällikkö, kiinteistöpäällikkö, kehittämispäällikkö, talouspäällikkö, hankesuunnittelu-päällikkö, hankeohjelmoija ja controller

Kaupunginkanslia 23.10.2015, rahoitusjohtaja, talousarviopäällikkö ja hanke-päällikkö

Tilakeskuksen päällikön esittely tarkastuslautakunnalle 9.12.2015 aiheesta Kaupungin toimitilojen korjausvelan hallinta.

Kiinteistöviraston tilakeskus 5.2.2016, tarkastusviraston ja tilakeskuksen ta-paaminen. Tilakeskuksen päällikkö, hankepäällikkö, toimitilapäällikkö, kehit-tämispäällikkö, asiakaspäällikkö, talouspäällikkö, hallintopäällikkö, hanke-suunnittelupäällikkö, hankeohjelmoija ja controller.

Sähköpostitiedustelut

Tilakeskuksen kirjalliset vastaukset lisäkysymyksiin 21.10.2015

Muut lähteet:

Asiakastyytyväisyysvertailu 2013. Helsingin kaupungin kiinteistöviraston tila-keskus. KTI Kiinteistötieto Oy.

Asiakastyytyväisyysvertailu 2015. Helsingin kaupungin kiinteistöviraston tila-keskus. KTI Kiinteistötieto Oy.

Helsingin kaupungin palvelutilojen käytön ja hallinnan periaatteet ajalle 2011-2013. Päivitetty 20.12.2012. Tilakeskus.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Kaupunginvaltuusto 24.4.2013.

Helsingin kaupungin tilaomaisuuden hallinta ja vuokraus. Kiinteistövirasto, ti-lakeskus, Helsingin kaupunki.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2010. Sisäiset vuokrat. Helsingin kaupunki.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2012. Koulutilojen kosteusvauriot ja niiden terveydelliset ja taloudelliset vaikutukset. Helsingin kaupunki.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

Tarkastusviraston arviointimuistio 2013. Palveluverkon sopeuttaminen ja tilojen käytön tehostuminen. Helsingin kaupunki.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2014. Koulujen ja päiväkotien sisäilmakorjaukset. Helsingin kaupunki.

Tilahankkeiden käsittelyohjeet. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, ohje 4.12.2015. Khs 7.12.2015.

Trellum 2014. Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankintarvot v 2013, korjausvelka sekä Trellum PTS 2014–2029. Harri Isoniemi 23.9.2014.

Trellum 2014b. Trellum Tilainfo 2014. Sisäiset vuokrat. Sisäisten vuokrien vertailu 17 kaupungissa. Harri Isoniemi 14.3.2014.

Trellum 2015. Trellum Korjausvelkaindeksi 2014. Rakennusten arvojen, korjausvelan ja perusparannustarpeen vertailu 13 kaupungissa. Harri Isoniemi 7.5.2015.

Trellum 2015b. Helsingin kaupungin rakennusten arvojen määrittäminen, korjausvelan sekä omaisuuden tunnuslukujen tarkastelu ja vertailu. Harri Isoniemi 18.11.2015.

Trellum 2015c. Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankintarvot v 2014, korjausvelka sekä Trellum PTS 2015–2030. Harri Isoniemi 29.9.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Kaupungin omistamien toimitilarakennusten korjausvelan hallinta		
Suunnitelman laatija Minna Tiili, Kari Roine ja Kirsi-Marie Kaito		Pvm 7.8.2015
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika 6/2015	Valmistumisaika 1/2016	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili, Kari Roine, Kirsi-Marie Kaito
Arviointiaiheen tausta Kaupungin toimitilojen hallinta keskitettiin tilakeskukseen vuonna 2005. Hallintokunnat maksavat tilakeskukselle vuokraa tilojen käytöstä. Kyse on kaupungin sisäisestä vuokrauksesta. Sisäisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on, että hallintokuntien tilankäyttö tehostuu ja resurssit ovat tehokkaassa käytössä, kun tiloista peritään vuokraa. Vuokra muodostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokran on tarkoitus kattaa tontinvuokra, investointien poistot ja pääoman tuottovaatimus. Ylläpitovuokran on tarkoitus kattaa kiinteistön jokapäiväinen hoito ja ylläpito. Kun tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2010 sisäisten vuokrien järjestelmän toimivuutta, hallintokunnille tehtiin kysely. Vastauksia tuli 22 hallintokunnalta, joista puolet vastasi, että sisäisen vuokran määräytymisperusteet eivät ole täysin selkeitä. Tuolloin arvioinnissa havaittiin, että kaupungin sisäisen vuokran kehitys on vuodesta 2004 lähtien jäänyt indeksien nousun alle. Vuokrankorotusten tasoa on säädelty kaupungin hallinnollisilla päätöksillä. Koska vuokratasoa ei ole riittävästi korotettu, on jouduttu tilanteeseen, jossa vuokran määrä ei vastaa rakennuksen kulumista ja siitä aiheutuvia tulevaisuudessa kertyviä kustannuksia. Vastaava havainto esitettiin myös vuoden 2013 arviointikertomuksessa. Vuoden 2014 arvioinnissa sisäilmakorjauksista tuli esiin, että peruskorjauksia ei pystytä tekemään oikea-aikaisesti. Kiinteistöpäällikön mukaan kaupungin kiinteistöjä tulisi korjata vuosittain enemmän kuin investointikatto sallii, jotta kiinteistöjen kuluma saataisiin katettua. Käytännössä korjausvelka kasvaa koko ajan. Tilakeskuksesta saatujen tietojen mukaan korjausinvestointien kasvu taittui vuonna 2010 ja määrärahat ovat pienentyneet vuodesta 2011 lähtien. Koska korjausinvestoinnit eivät vastaa kiinteistöjen kulumista, korjausvelka kasvaa. Korjausvelka ei kuitenkaan ole uusi ilmiö. Tilakeskuksen mukaan se peri mittavan korjausvelkaongelman ajalta, jolloin suurimmat hallintokunnat vastasivat tilojen ylläpidosta ja korjausinvestoinneista. Vielä 2000-luvun alussa ei pystytty arvioimaan korjausvelan määrää ja siten ymmärtämään ongelman kehittymistä. Tilakeskus ei kuitenkaan ole pystynyt korjaamaan ongelmaa, koska korjausinvestointimäärärahat ovat olleet pienempiä kuin rakennuskannan vuotuinen kuluma. Lisäksi tilakeskus totesi vuoden 2014 arvioinnin yhteydes-		



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

sä, että investointirahan niukkuuden vuoksi perinteisten peruskorjausten sijasta tehdään nykyään entistä enemmän teknisiä korjauksia ja että "proaktiivisesta toimintatavasta on 2010-luvulla siirrytty reaktiiviseen toimintatapaan rakennuskannan huonon kunnon ja korjausinvestointirahan niukkuuden vuoksi". Tilakeskus toivoi arvioinnin yhteydessä, että kymmenen vuotta vanhaa tilahallinnon organisointimallia arvioimaan ja kehittämään nimettäisiin eri hallintokunnista koostuva työryhmä.

Kaupungin strategiaohjelman perusteluissa todetaan, että toimitilojen osalta tavoitteena on, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Korjausvelan hillitsemiseksi on määritelty kaupungin omistamien kiinteistöjen, rakennusten ja osaketilojen myynnin yleisperiaatteet.

Taloudellinen näkökulma

Kaupungin kiinteistöjen korjausvelka oli vuonna 2014 noin 1,4 miljardia euroa. Tämä laskennallinen velka on lähes yhtä suuri kuin kaupungin lainakanta, joka oli vuoden 2014 lopussa 1 579 miljoonaa euroa. Korjausvelka kuvastaa rakennusten nykykunnan ja tavoitekunnan erotusta rahamääräisesti. Korjausvelan laskennassa tavoitetasona on se, että teknisen arvon ja jälleenhankinta-arvon välinen suhde on 75 prosenttia eli rakennuksen kuntoluokka on vähintään 75 prosenttia.

Tilakeskus on nettobudjetoitu yksikkö eli talousarviossa valtuustoon nähden sitovaksi on asetettu tulojen ja menojen erotus eli toimintakate. Toteutunut toimintakate oli vuonna 2014 noin 221 miljoonaa euroa. Poistojen jälkeen tilikauden tulos oli 64,7 miljoonaa euroa. Kun tuottotavoite oli 96 miljoonaa, tilikauden alijäämäksi muodostui 31,3 miljoonaa euroa. Tilakeskuksen tilikauden tulos on viimeksi vuonna 2008 riittänyt kattamaan tuottotavoitteen, joka on pysynyt samalla tasolla vuodesta 2005 lähtien.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2010 arviointikertomuksessa annettiin seuraavat suositukset:

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tilakeskuksen tulee huolehtia siitä, että kaupungin kaikki tilat ovat kaupungin kokonaisedun kannalta optimaalisessa ja kustannustehokkaassa käytössä.
- ennalta määrättyyn omakustannushintaan perustuvan sisäisen vuokran tulee kattaa rakennuksen kunnossapidosta, tontinvuokrasta ja peruskorjauksista aiheutuvat kustannukset. Kertyvät vuokratulot tulee käyttää rakennusten kunnossapitoon, jotta voidaan välttyä korjausvastuiden ja -velan muodostumiselta.
- tilakeskuksen tulee tiedottaa hallintokunnille vuokranmääräytymisperusteista ja tilojen hallintaa ohjaavasta kaupungin kokonaisedusta.

Lisäksi vuoden 2013 arviointikertomuksessa, jossa käsiteltiin tilankäytön tehostamista ja palveluverkon sopeuttamista, annettiin tähänkin arviointiin liittyvä suositus:

- kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa valmisteltava kaupunkitasoinen tilaohjelma kaupunginhallituksen päätettäväksi. Tilaohjelmassa tulee määritellä toimenpiteet tilakannan käyttöarvon säilyttämiseksi ja huomattavaksi kasvaneen korjausvelan vähentämiseksi.

Arviointikysymykset ja aineisto

Pääkysymys on: Onko sisäisten vuokrien järjestelmä sekä investointimäärärahojen kohdentaminen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti siten, että kaupungilla



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili,
kaupunkitarkastaja Kari Roine ja
erikoistarkastaja Kirsi-Marie Kaito

11.2.2016

on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä?¹²¹

Aluksi selvitetään, minkälainen sisäisten vuokrien järjestelmä on ja miten korjausvelka ja rakennusten kuluminen määritellään. Arvioinnin varsinaiset osakysymykset ovat:

- Ovatko sisäisen vuokrauksen periaatteet tarkoituksenmukaiset strategian tavoite huomioon ottaen?
- Toimitaanko sisäisen vuokrauksen periaatteiden mukaan?
- Onko kaupunki määritellyt peruskorjausohjelman periaatteet?
- Otetaanko korjausvelan kehitys huomioon päätettäessä määrärahojen kohdentamisesta korjausinvestointeihin investointiraamin puitteissa?

Arviointikysymyksiin vastaamiseksi tehdään haastattelut tilakeskuksessa ja kaupunginkansliassa. Lisäksi käytettävissä on selvityksiä ja kaupunkien välisiä vertailuja korjausvelkaan ja sisäisiin vuokriin liittyen sekä asiakastytyväisyysvertailu.

Rajaukset

Arvioinnissa painotetaan kaupungin kokonaisedun näkökulmaa, joten hallintokunnille ei tehdä kyselyä. Hallintokuntien näkemyksistä on saatu käsitys jo vuoden 2010 arvioinnissa ja joitakin lisätietoja vuoden 2013 arvioinnissa. Tilakeskuksen itse tilaamien tai tekemien asiakastytyväisyyskyselyjen tietoja kuitenkin hyödynnetään arvioinnissa.

¹²¹ Strategian termi käyttöarvo viittaa siihen, että tilat ovat käyttäjille käyttökelpoiset. Käyttöarvolle ei voida määritellä lukua.