

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2014 vp

Valtionhallinnon toimitilojen vuokraus Senaatti-kiinteistöiltä

JOHDANTO

Vireilletulo

Valiokunta päätti kokouksessaan 3.4.2014 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan valtionhallinnon toimitilojen vuokraus Senaatti-kiinteistöiltä. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asian käsittely valiokunnassa

Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota valtionhallinnon toimitilojen vuokraukseen, kustannuksiin ja tilahallinnon kehittämistarpeisiin valtionalouden kehyksistä vuosille 2013—2016 valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp) ja valtion tilinpäätöskertomusta 2011 koskevassa mietinnössä (TrVM 4/2012 vp — K 10/2012 vp, K 14/2012 vp). Valiokunta jatkoi selvittämistä lähettämällä kyselyn 31.1.2013 Senaatti-kiinteistöille sekä viiden hallinnonalan Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisille. Oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilta kyselyyn vastasi 154 vuokra-

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, eduskunta
- toimitusjohtaja Jari Sarjo, toimialajohtaja Jorma Heinonen, toimialajohtaja Jari Panhe-

lainen ja operatiivinen johtaja Juha Lemström, Senaatti-kiinteistöt

- johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala ja johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen, valtionalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- osastopäällikkö Hannu Kuikka, valtioneuvoston kanslia
- taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi ja kiinteistöjohtaja Hanni Sippo, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola, osastopäällikkö, ylijohtaja Kari Kiesiläinen ja osastopäällikkö, ylijohtaja Arto Kujala, oikeusministeriö
- talousjohtaja Jukka Aalto, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Kai Heng, puolustusministeriö
- valtiovarainministeri Jutta Urpilainen, hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohtaja Helena Tarkka, budjettineuvos Tomi Hytönen, erityisasiantuntija Pauliina Pekonen ja erityisavustaja Ville Kopra, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Mirja Vihma ja kulttuuriasiainneuvos Tiina Eerikäinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talousjohtaja Hannele Laihonen, maa- ja metsätalousministeriö
- ylijohtaja Pekka Plathan, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Kari Mäkinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö

TrVM 5/2014 vp — M 4/2014 vp

- talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö
 - kehitysjohtaja Jari Jokinen, Aalto-yliopisto
 - neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
 - neuvottelupäällikkö Kristian Karrasch, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 - hallintojohtaja Matti Hyytinen, Maanmittauslaitos
 - puheenjohtaja Niko Simola, Palkansääjäjärjestö Pardia ry
 - materiaalihallintopäällikkö Jouni Jantunen, Poliisihallitus
 - osastopäällikkö, kommodori Jukka Jaakkola ja kiinteistöjohtaja Heikki Lappalainen, Rajavartiolaitos
 - toimitilapäällikkö Kauko Niemelä, Rikosseuraamuslaitos
 - materiaalipäällikkö Pirkko Paavola-Häggblom, Tulli
 - varapuheenjohtaja Kimmo Levä, Veikkauksen edunvälittäjien verkosto.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- valtioneuvoston kanslia
 - ulkoasiainministeriö
 - oikeusministeriö
 - sisäministeriö
 - puolustusministeriö
 - valtiovarainministeriö
 - opetus- ja kulttuuriministeriö
 - maa- ja metsätalousministeriö
 - liikenne- ja viestintäministeriö
 - työ- ja elinkeinoministeriö
 - sosiaali- ja terveysministeriö
 - ympäristöministeriö
 - Tike, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
 - Arkkitehtuurimuseo
 - Bovallius-ammattiopisto
 - Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
 - Espoon työ- ja elinkeinotoimisto
 - Etelä-Karjalan kärjäoikeus
 - Etelä-Karjalan ulosottovirasto
 - Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 - Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus
 - Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto
 - Etelä-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
 - Etelä-Pohjanmaan ulosottovirasto
 - Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 - Etelä-Savon kärjäoikeus
 - Etelä-Savon ulosottovirasto
 - Haapajärven oikeusaputoimisto
 - Helsingin eurooppalainen koulu
 - Helsingin hallinto-oikeus
 - Helsingin ranskalais-suomalainen koulu
 - Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto
 - HOAS — Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö
 - Hyvinkään kärjäoikeus
 - Hyvinkään oikeusaputoimisto
 - Invalidisäätiö
 - Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto
 - Itä-Suomen hovioikeus
 - Itä-Suomen syyttäjänvirasto
 - Itä-Uudenmaan kärjäoikeus
 - Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto
 - Jyväskylän oikeusaputoimisto
 - Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 - Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
 - Kainuun kärjäoikeus
 - Kainuun oikeusaputoimisto
 - Kainuun ulosottovirasto
 - Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
 - Kansallinen audiovisuaalinen arkisto
 - Kansallisarkisto
 - Kanta-Hämeen oikeusaputoimisto
 - Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto
 - Kasvun Yhteisöt
 - Kemi-Tornion kärjäoikeus
 - Kemi-Tornion oikeusaputoimisto
 - Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto
 - Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ulosottovirasto
 - Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus
 - Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

- Keski-Suomen kärjäoikeus
- Keski-Suomen syyttäjänvirasto
- Keski-Suomen ulosottovirasto
- Keski-Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- korkein hallinto-oikeus
- korkein oikeus
- Kotimaisten kielten keskus
- Kotkan oikeusaputoimisto
- Koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia
- Kouvolan hovioikeus
- Kuopion hallinto-oikeus
- Kymenlaakson kärjäoikeus
- Kymenlaakson ulosottovirasto
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin kärjäoikeus
- Lapin maanmittaustoimisto
- Lapin syyttäjänvirasto
- Lapin työ- ja elinkeinotoimisto
- Lapin ulosottovirasto
- Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Limingan koulutuskeskus
- Länsi-Pohjan ulosottovirasto
- Länsi-Suomen syyttäjänvirasto
- Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus
- Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- Maanmittauslaitos
- Maaseutuvirasto
- Markkinaoikeus
- Meriturva — Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus
- Metsäntutkimuslaitos
- Mikkelin oikeusaputoimisto
- Mittatekniikan keskus
- MTT Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- Museovirasto
- Niuvanniemen sairaala
- Opetushallitus
- Oppimis- ja ohjauskeskus Mikael
- Oppimis- ja ohjauskeskus Mäntykangas
- Oppimis- ja ohjauskeskus Onerva, Kukkumäen toimipiste
- Oppimis- ja ohjauskeskus Tervaväylä, Tervaväylän koulu
- Oulun hallinto-oikeus
- Oulun kärjäoikeus
- Oulun seudun ulosottovirasto
- Oulun syyttäjänvirasto
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pirkanmaan kärjäoikeus
- Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- Pirkanmaan ulosottovirasto
- Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjanmaan kärjäoikeus
- Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan kärjäoikeus
- Pohjois-Karjalan oikeusaputoimisto
- Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto
- Pohjois-Karjalan ulosottovirasto
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- Pohjois-Savon kärjäoikeus
- Pohjois-Savon ulosottovirasto
- Päijät-Hämeen ulosottovirasto
- Raahen seudun ulosottovirasto
- Raahen seutukunnan työ- ja elinkeinotoimisto
- Rauman oikeusaputoimisto
- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
- Rikosseuraamusalan koulutuskeskus
- Rikosseuraamuslaitos
- Rovaniemen oikeusaputoimisto
- Ruskis Oppimis- ja ohjauskeskus
- Salpausselän syyttäjänvirasto
- Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Satakunnan kärjäoikeus
- Satakunnan ulosottovirasto
- Senaatti-kiinteistöt
- Suomalais-ruotsalainen kulttuurirahasto
- Suomen maatalousmuseo Sarka
- Säteilyturvakeskus
- Taideteollisuusmuseon säätö
- Taideyliopiston Sibelius-Akatemia

- Taiteen edistämiskeskus
- Tampereen yliopisto
- Teknologian tutkimuskeskus VTT
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Tieteellisten seurain valtuuskunta
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- TOAS — Tampereen seudun opiskelija-asuntosäätiö
- Tullivirkamiesliitto ry
- Turun hallinto-oikeus
- Turun hovioikeus
- Tuusulan kärjäoikeus
- Työtuomioistuin
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Vaasan hovioikeus
- Valtion Taidemuseo
- Valtion koulukodit, Sippolan koulukoti
- Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- Vanhan Vaasan sairaala
- Vantaan kärjäoikeus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen kärjäoikeus
- Varsinais-Suomen ulosottovirasto
- Ylivieskan oikeusaputoimisto
- Ylivieska-Raahen kärjäoikeus
- Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö
- Ylioppilastutkintolautakunta.

Viitetiedot

Asiaa on aiemmin käsitelty valiokunnan omana asiana tunnuksella TRO 2/2013 vp Valtionhallinnon toimitilojen vuokraaminen Senaatti-kiinteistöiltä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Toimintamenot ja vuokrat

Tarkastusvaliokunnalla on tätä mietintöä laatiessaan ollut keskeisenä ajatuksena selvittää, mitä tietoja eduskunnalla on käytettävissään valtionhallinnon toimitilakustannuksista, niiden kehityksestä ja merkityksestä virastojen ja laitosten varsinaiseen toimintaan, kun eduskunta vuosittain käsittelee ja päättää valtion talousarviosta. Nykyisessä kehysbudjetoinnissa valtionhallinnon toimitilakustannukset sisältyvät toimitilavuokrien osalta toimintamäärärahaan. Vuokramenojen on todettu olevan useilla hallinnonaloilla toiseksi suurin menoerä palkkamenojen jälkeen. On myös esitetty, että nykykäytän-

nön mukaiset ns. näkymättömissä tapahtuvat vuokrien korotukset, jotka eivät tule eduskunnan tietoon sen päättäessä toimintamenoista, toimivat itse asiassa toimintamenojen piiloleikkurina. Tarkastusvaliokunta pitää eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallisena, jos eduskunnalla ei ole käytettävissä tietoa siitä, kuinka vuokramenot ja toimitilamenot ovat kehittyneet ja mikä on niiden merkitys viranomaisten varsinaisen toiminnan kannalta.

Hallinnonaloittain suurimmat vuokra- tai toimitilakustannukset kohdentuvat opetus- ja kulttuuriministeriöön ja tilojen käyttötarkoituksen perusteella erityistiloihin (kuten taide- ja kulttuurilaitoksiin, vankiloihin, tutkimuslaitoksiin, oikeussaleihin ja poliisihallinnon erityistiloihin) hallinnonalasta riippumatta.

Vuokrien osuus toimintamenoista hallinnonaloittain oli valiokunnalle toimitettuihin tietoihin perustuen seuraava vuosina 2010 ja 2012.

Vuokrien osuus hallinnonaloittain vuosina 2010 ja 2012

Hallinnonala	2010	2012
	%	
Valtioneuvoston kanslia	18,0	23,0
Ulkoasiainministeriö	14,1	16,3
Oikeusministeriö	16,0	16,0
Sisäministeriö	8,4	9,2
Puolustusministeriö	18,0	18,0
Valtiovarainministeriö	9,0	9,2
Opetus- ja kulttuuriministeriö	22,4	22,3
Maa- ja metsätalousministeriö	13,3	14,4
Liikenne- ja viestintäministeriö	6,1	5,3
Työ- ja elinkeinoministeriö	12,1	12,6
Sosiaali- ja terveysministeriö	9,0	8,7
Ympäristöministeriö	12,4	13,7

Toimintamenoihin kohdistuva vuokratrasite eli toimitilakustannusten osuus (%) toimintamenoista vaihtelee virastoittain hyvin paljon. Pie­nin tällä hetkellä tiedossa oleva vuokratrasite on maa- ja metsätalousministeriön alaisella maa­seutuelinkeinojen valituslautakunnalla ja eläin­lääkintävahinkojen arviointilautakunnalla (0,6 %). Vuonna 2013 tehdyn vuokratrasite­selvityksen perusteella suurin vuokratrasite (63,9 %) oli Suomen maatalous­museum Saralla.

Valtionhallinnon asiantuntijakuulemisen pe­rusteella toimintamenoihin kohdistuva vuokra­rasite jakautuu alueellisesti epätasaisesti yleis­een vuokratrasiteeseen verrattuna. Vuokratrasite on

korkeampi taajamien ulkopuolella kuin suurissa kaupunkikeskuksissa, ja vuokrat vaihtelevat alueellisesti osin myös siksi, että Senaatti-kiinteistöt tekee erilaisia vuokrasopimuksia eri puolilla maata. Vuokratrasite­selvityksessä vuokrien osuuden kasvu (vuosina 2008—2012) keskittyi erityistiloihin, joissa vuokratrasite oli entuudestaan­kin jo korkealla tasolla.

Erityistiloihin on kohdentunut voimakas vuokrien neliöhintojen nousu viime vuosina (2008—2012), jos muutosta verrataan toimistotilojen vastaavaan neliöhintojen nousuun Suomessa pidemmällä aikavälillä (2000—2012) tai Ruotsin valtionhallinnon toimitilojen kustannuskehitykseen vajaan viidentoista vuoden aikana (1994—2008).

Vuokrien neliöhintojen nousu Suomessa ja Ruotsissa

	Kustannus­ten nousu	Aikajakso
Suomi: muut erityiskiinteistöt	63 %	2008—2012
Suomi: toimistokiinteistöt	58 %	2000—2012
Ruotsi	35 %	1994—2008

Vuodesta 2010 vuoteen 2012 toimitilakustannukset ovat kasvaneet eniten valtioneuvoston kansliassa (52 %) sekä ulkoasiainministeriön (23 %), työ- ja elinkeinoministeriön (14 %) ja sisäministeriön (13 %) hallinnonaloilla. Liikenne- ja viestintäministeriön toimitilakustannusten aleneminen johtuu siitä, että ministeriössä kyettiin hyödyntämään vuonna 2010 tehtyä organisaatiouudistusta. Ministeriön alaisista virastoista Ilmatieteen laitos on ollut edelläkävijä ja

TrVM 5/2014 vp — M 4/2014 vp

toteuttanut itsenäisesti tilaratkaisuihin ja energiatehokkuuteen kohdistuvia säästötoimenpitei-

tä. Ilmatieteen laitoksessa lähes kaikki toteutettavissa olevat säästötoimenpiteet on jo tehty.

Toimitilakustannukset vuosina 2010 ja 2012

Hallinnonala	2010	2012	Muutos
	euroa		%
Valtioneuvoston kanslia	4 950 124	7 522 864	52,0
Ulkoasiainministeriö	28 632 580	35 279 905	23,2
Oikeusministeriö	105 940 491	113 206 452	6,9
Sisäministeriö	102 046 000	115 656 000	13,3
Puolustusministeriö	217 335 000	238 375 000	9,7
Valtiovarainministeriö	72 687 360	76 807 605	5,7
Opetus- ja kulttuuriministeriö	48 000 000	49 500 000	3,1
Maa- ja metsätalousministeriö	36 610 000	38 659 000	5,6
Liikenne- ja viestintäministeriö	19 404 944	17 156 079	-11,6
Työ- ja elinkeinoministeriö	87 295 399	99 558 207	14,0
Sosiaali- ja terveysministeriö	36 900 099	38 469 310	4,3
Ympäristöministeriö	8 040 000	8 330 000	3,6

Toimitilakustannusten nousun seurauksia

Toimitilakustannusten nousuun on jouduttu hallinnossa reagoimaan esim. rajoittamalla henkilöstökoulutusta, käyttämällä vuokratilakustannusten nousuun veikkausvoittovaroja, luopumalla tiloista, pienentämällä tutkimuslaitoksen laiteinvestointeja tai nostamalla laitoksen päärahoituslähteenä olevia kunnallisia palvelumaksuja. Toimitilakustannusten kasvu on myös leikannut määrärahoja muilta kiinteistöihin liittyviltä toiminnoilta ja tätä kautta heikentänyt mm. kiinteistöjen kuntoa. Esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalla toimitilamenojen korotuksia on katettu muuta toimintaa sopeuttamalla ja joissakin virastoissa vähentämällä henkilöstöä luonnollisen poistuman kautta.

Oikeusministeriössä kasvaneiden toimitilakustannusten merkittävin ongelma on ollut ylläpitomenojen kattaminen ydintoimintaan tarkoitettulla määrärahalta erityisesti Rikosseuraamuslaitoksessa, jossa niillä katetaan n. 30 % toimitilakustannuksista. Rikosseuraamuslaitoksessa tilojen määrä väheni 65 000 m² vuodesta 2009

vuoteen 2012, mutta kustannukset nousivat samanaikaisesti 27 %.

Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämä vankilaverkosto muodostuu erityiskiinteistöistä, joiden pääomavuokratilakustannukset ja ylläpitokustannukset sekä energiakustannukset ovat poikkeuksellisen suuret muihin hallinnonaloihin verrattuna. Laitos pitää vuokratasoaan korkeana, koska se on täysin riskitön vuokralainen ja sillä ei ole juurikaan mahdollisuuksia vuokrata tilojaan ulkopuolisilta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen irtisanomiset ovat johtuneet pienentyneistä määrärahoista, ja samanaikaisesti vuokrat ovat nousseet. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksessa on käyty irtisanomisiin johtaneita yt-neuvotteluja, luovuttu määräaikaisen työvoiman käytöstä ja uusien työntekijöiden palkkaamisesta eläkkeelle jääneiden tilalle. Maanmittauslaitoksessa vuokrien korotukset on puolestaan katettu toiminnan tehostamisella ja maksullisen toiminnan hinnoittelua hyödyntämällä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisille kulttuuri- ja taidelaitoksille ei ole myönnetty vuodesta 2008 lähtien määrärahaa vuokra-avustuk-

sena täysimääräisesti, vaan ministeriön on täyty-
nyt paikata tarvetta taiteen tukemiseen varatus-
ta veikkausvoittovaroista. Tämä on johtanut sii-
hen, että ministeriö on voinut myöntää varsinaise-
seen taiteen tukemiseen tarkoitettuja avustuksia
vastaavasti vähemmän. Ministeriöllä ei ole ollut
mahdollista vaikuttaa Senaatti-kiinteistöiltä
vuokrattujen tilojen vuokriin, joten ministeriö
on vuokrien nousun johdosta vähentänyt laitos-
ten toiminnan tukemista.

Laissa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja ve-
donlyöntipelien tuoton käyttämisestä
(23.11.2001/1054) säädetään, että arpajaislain
(1047/2001) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua
raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyönti-
pelien tuottoa vastaavat määrärahat otetaan val-
tion talousarvioon siten, että tuotosta käytetään:

- 1) 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasva-
tuksen edistämiseen,
- 2) 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen,
- 3) 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen,
- 4) 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen ja
- 5) 10 prosenttia 1—4 kohdassa säädettyihin
tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain
tarkemmin päätettävällä tavalla.

Tarkastusvaliokunta on huolestunut siitä tilan-
teesta, että toimitilakustannusten voimakkaan
kasvun vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriössä
on jouduttu rahoittamaan toimitilamenoja edellä
todetulla tavalla. Valiokunnan mielestä tämäkin
osoittaa tarvetta lisätä toimitilakustannusten lä-
pinäkyvyyttä.

Valtionhallinnon mahdollisuudet toimitila- säästöihin

Senaatti-kiinteistöjen arvion mukaan valmisteil-
la olevan valtion toimitilastrategian mukainen
säästöpotentiaali verrattuna nykytasoon on
n. 100 milj. euroa. Senaatti-kiinteistöillä ei ole
tarkkaa tietoa toteutuneista valtionhallinnon toi-
mitilasäästöistä, mutta se arvioi, että vuoden
2013 aikana tapahtunut tilojen vähennys
(n. 50 000 m²) tuottaa noin neljän miljoonan eu-
ron vuosittaiset säästöt.

Valtionhallinto puolestaan arvioi säästömah-
dollisuutensa pääsääntöisesti rajallisiksi tai jois-

sakin tapauksissa olemattomiksi. Toimintame-
noleikkausten ja tuottavuusohjelman vuoksi vi-
rastot ovat pyrkineet jo pitkään tehostamaan toi-
mitilojensa käyttöä. Säästömahdollisuuksia ra-
joittaa myös se, että toimitiloja ei voida joustav-
asti vähentää toimitilatarpeen vähentyessä.

Asiantuntijakuulemisessa myös esitettiin, että
Senaatti-kiinteistöjen tuotevalikoimasta puuttu-
vat palvelut, joilla olisi olennainen vaikutus val-
tion toimitilamenojen hallintaan. Valtiovarain-
ministeriö vastaa Senaatti-kiinteistöjen palvelu-
tavoitteiden asettamisesta. Senaatti-kiinteistö-
jen nykyinen toimintatapa ja sopimuskäytäntö
eivät edistä eivätkä tue valtionhallinnolle yhteis-
ten toimitilasäästöjen aikaansaamispyrkimyksiä.
Esimerkkinä mainittiin vaikeudet päästä
eroon tarpeettomista toimitiloista ja vuokrista
sopimuksellisista syistä. Hallinnonalat tiivistä-
vät tilankäyttöään, mutta joutuvat itse etsimään
uusia vuokranmaksajia tiloille, joihin ovat pitkä-
aikaisilla sopimuksilla sitoutuneet.

Valtionhallinnon asiakkaat kokevat tarvitse-
vansa tilaa, joka on helposti muokattavissa val-
tionhallinnon rakennemuutoksiin. Senaatti-kiin-
teistöt tarjoaa asiakkaille räätälöityjä konsepte-
ja, joiden toteutuksen koetaan tulevan tarpeetto-
man kalliiksi ja syövän suuren osan säästöpoten-
tiaalista. Lopputuloksena on, että kun siirrytään
uuden toimitilakonseptin mukaisiin tiloihin,
etenkin henkilöstömäärältään suurissa toimipis-
teissä, saadaan aikaan merkittävä neliömäärän
vähennys, muttei mittavia toimitilasäästöjä. Toi-
mitilauudistukset edellyttävät myös remontoin-
tia, jonka kustannukset pääosin siirtyvät vuok-
riin. Asiantuntijoiden mukaan mittavat toimiti-
lauudistukset ja neliömäärän vähennykset toimi-
pisteissä ovat johtaneet vain vähäisiin toimiti-
lasäästöihin, sillä kohteissa ei ole voitu hyödyntää
muutosten jälkeen vanhaa vuokratasoa tai oma-
kustannusarvoon perustuvaa vuokratasoa. Asi-
antuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että Se-
naatti-kiinteistöjen pitäisi olla kiinnostunut
vuokramenojen alentamisesta ja kokonaistalou-
dellisuuden edistämisestä.

Säästömahdollisuudet vaihtelevat virastokoh-
teisesti. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäminis-
teriön alaisella Viestintävirastolla ei ole nykyi-

sen vuokrasopimuksen puitteissa uusia säästömahdollisuuksia. Liikennevirastoa perustettaessa edeltäjävirastojen yhdistämisellä saatiin merkittäviä kustannussäästöjä, mutta alueellistaminen on kasvattanut viraston henkilömäärää Lappeenrannassa. Tämä aiheuttaa lisää tilatarpeita ja lisäkustannuksia. Liikenteen turvallisuusviraston uudistuksessa vuonna 2010 virasto siirtyi kolmesta kiinteistöstä yhteen ja aloitti Rovaniemellä toiminnot, mutta kokonaisvuokrataso ei oleellisesti muuttunut.

Toimitilasäästöt ovat mahdollisia valtionhallinnon organisaatiouudistuksissa ja toimipisteverkkoa supistettaessa. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi ELY-keskuksissa käynnissä olevien hankkeiden tuottavan tulevaisuudessa säästöjä. Toimitilasäästöjä voidaan saavuttaa, kun toimintoja keskitetään nykyistä enemmän ja toimipaikkoja vähennetään. Ympäristöministeriössä puolestaan vuonna 2015 käyttöön otettavassa monitilaratkaisussa samalla euromääräisellä vuokrala saadaan n. 40 % nykyistä pinta-alaa vähemmän toimitiloja.

Asiantuntijat esittivät myös, että Senaatti-kiinteistöjen intressiin tarjota valtiolle kokonaistaloudellisesti kustannustehokkainta vaihtoehtoa voi vaikuttaa Senaatti-kiinteistöjen tulospalkkiojärjestelmä ja tilanteet, joissa Senaatti-kiinteistöt saa voimassa olevista vuokrasopimuksista (myös tyhjä ja käyttämättömät tilat) valtion budjettirahoitukseen perustuvat vuokratulot.

Eduskunnan rooli ja Senaatti-kiinteistöjen asema

Liikelaitoslain (1062/2010) 6 §:ssä säädetään, että valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta 1) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen, 2) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa ja 3) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia,

joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille. Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta asianomainen ministeriö päättää liikelaitoksen palvelu- ja tulostavoitteista sekä tuloustavoitteesta.

Liikelaitoslakia koskevista hallituksen esityksen (HE 63/2010 vp) perusteluissa on todettu, että valtion liikelaitokset olisivat valtion talousarvion ulkopuolisia valtion organisaatioita, joilla olisi laaja operatiivinen toimivalta ja joissa olisi selkeät osakeyhtiölain kaltaiset toimivalta- ja vastuusuhteet. Mallissa säilytettäisiin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen asianomaisen ministeriön ohjaustoimivalta. Kun valtion liikelaitokset tuottaisivat palveluja valtion virastoille ja laitoksille ja kun niillä ei enää olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, eduskunnan harjoittamaan yhteiskunnalliseen ohjaukseen ei olisi enää tarvetta. Eduskunta ei ole enää vuodesta 2012 alkaen asettanut palvelu- ja toimintatavoitteita, kuten se on aiempina vuosina tehnyt.

Senaatti-kiinteistöjen asemasta ja tehtävästä on säädetty 1.1.2011 voimaan tullessa laissa valtion liikelaitoksista (1062/2010). Valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Valtioneuvoston asetuksessa Senaatti-kiinteistöistä (1292/2010) on säädetty hallituksen kokoonpanosta, tehtävistä sekä hallituksen ja tilintarkastajien palkkioista.

Euroopan unionin komission päätöksen (K(2007) 6073) mukaan valtion liikelaitos on hallinnollisen viraston ja valtionyhtiön välimuoto. Liikelaitos noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita, mutta eduskunta, hallitus ja asianomaiset ministeriöt käyttävät päätöksenteko- ja ohjausvaltaa liikelaitoksessa.

Hallituksen esityksessä liikelaitoslainsäädäntöä todeksi todetaan, että valtion liikelaitokset ovat markkinaohjattu osa valtiota. Liikelaitosmalli perustuu lii-

ketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, ja valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä.

Liikelaitoslain mukaan Senaatti-kiinteistöt voi toimia ainoastaan sidosyksikkönä (eli in house -asema) ja tuottaa palveluja valtionhallinnolle ja sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvion määrärahoilla. Valtionhallinto voi vuokrata Senaatti-kiinteistöiltä tiloja ilman kilpailutusta. Valtiovarainministeriön mukaan Senaatti-kiinteistöt ei kilpaile markkinatoimijoiden kanssa ja sen mahdollisuutta ulosvuokraukseen on rajoitettu 10 %:iin hankintalakiin perustuen. Hallituksen esityksessä (HE 63/2010 vp) liikelaitoslaiksi todetaan, että liikelaitoksen toimivan johdon, hallituksen ja toimitusjohtajan tulisi aktiivisesti seurata liikelaitoksen liikevaihdon ja asiakkuuksien kehitystä. Viime kädessä liikelaitoksen ja sen omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön vastuulla on varmistaa, ettei sidosyksikköasema vaaranneta.

Liikelaitoslaissa säädetään, että liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio. Hallituksen esityksessä todetaan, että liikelaitoksen riskinkantokyky on viime kädessä sama kuin valtion riskinkantokyky, koska valtion liikelaitokset eivät muodosta erillisvarallisuutta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että liikelaitosten lakisääteinen tuloveroprosentti on noin 20 prosenttia alempi kuin niiden yhteisömuodossa toimivien kilpailijoiden 26 prosentin suuruinen verokanta. Valtio ei lisäksi ole verovelvollinen tulosta, jonka se saa pääasiallisesti valtion laitosten tarpeiden tyydyttämiseksi toimivasta liike- tai tuotantolaitoksesta. Yritysverotilasto 2012:n mukaan Senaatti-kiinteistöjen verotettava tulo oli 16,8 milj. euroa, josta se maksoi vajaat 1,3 milj. euroa veroja eli 7,5 % verotettavasta tulosta. Esimerkiksi Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n verotettava tulo oli samana vuonna 28 milj. euroa, ja se mak-

soi veroja n. 6,9 milj. euroa eli 24 % verotettavasta tulosta. Suomen Yliopistokiinteistöjen liikevaihto (134 milj. euroa) oli noin viidesosa Senaatti-kiinteistöjen liikevaihdosta (637 milj. euroa).

Liikelaitoslain 13 §:n 1 ja 2 momentin mukaan liikelaitoksen aloittaessa toimintansa valtioneuvosto päättää eduskunnan antaman valtuuden nojalla liikelaitoksen hallintaan siirrettävistä valtion omaisuudesta. Kun toiminnassa olevan liikelaitoksen hallintaan siirretään omaisuutta, noudatetaan siirrosta päätettäessä, mitä 1 momentissa säädetään. Lain 13 §:n 3 momentin ja 19 §:n 1 momentin perusteella enintään 30 milj. euron arvoisen kiinteistövarallisuuden siirrosta päättää valtioneuvosto ja enintään 10 milj. euron arvoisen varallisuuden siirrosta valtiovarainministeriö.

Senaatti-kiinteistöjen erityisasema

Asiantuntijakuulemisen perusteella nousi esiin joitakin ongelmakohtia, jotka liittyvät mm. Senaatti-kiinteistöjen liikelaitosluonteeseen (voiton tuottamistavoite), sen toimintaa kuvaavien tietojen läpinäkymättömyyteen, Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemaan valtiolla ja sellaisiin Senaatti-kiinteistöille annettuihin tehtäviin, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

Toisaalta Senaatti-kiinteistöjen pitäisi olla valtionhallinnon sisäinen toimitilakonsultti, joka on vuokralaisen puolella edullisten tilojen ja hyvien sopimusten aikaansaamiseksi. Tähän rooliin sopisi myös keskushallinnosta tuleva ohjaus toimitilakustannusten pitämiseksi kurissa. Toisaalta Senaatti-kiinteistöt on samanaikaisesti valtion toimitilapalvelujen tarjoaja, jolla on kiinteistöistään tuottovaatimus ja jonka omistamat kiinteistöt kilpailevat markkinoilla vuokralaisista. Asetelman katsottiin asiantuntijoiden mukaan rikkovan kilpailuneutraaliteettia ja olevan huono yksittäisen valtionhallinnon yksikön kannalta. Ristiriita on myös silloin, kun uusi toimitila tulee valita nykyisestä Senaatti-kiinteistöjen rakennuskannasta. Senaatti-kiinteistöt toimii riippumattomana valtion toimitila-asiantuntijana sitä itseään koskevissa vuokrasopimuksissa. Valtionhallinnossa arvioitiin myös, että Se-

naatti-kiinteistöjen monopoliasema aiheuttaa jäykkyyttä palveluiden kehittämisessä.

Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen asema ja keskeiset tunnusluvut

Liikelaitoslain 4 §:n perusteella Senaatti-kiinteistöillä on oma pääoma, joka muodostuu peruspääomasta, muusta omasta pääomasta ja arvonorotusrahastosta. Peruspääoma on liikelaitokseen sijoitettua voiton tuloutuksen perusteena olevaa pääomaa. Muu oma pääoma on liikelaitokselle sen voitosta osoitettua pääomaa tai pääomaa, joka on siirretty sille muun oman pääoman ehdoin. Arvonorotusrahasto osoittaa suoritettua käyttöomaisuuden arvonorotuksen määrän. Muu oma pääoma voidaan siirtää peruspääomaan.

Valtiovarainministeriö asettaa vuosittain voiton tuloutusta koskevan tavoitteen euromääräisenä osana vuokraustoiminnan tulostavoitteita. Asiantuntijakuulemisessa Senaatti-kiinteistöjen edustaja totesi tuloutuksen vuosittaisen määrän, n. 100 milj. euroa, tuottavan omalle pääomalle (3 mrd. euroa) 3,3 %:n tuoton. Tämä laskentatapa todettiin valtiontalouden tarkastusviraston mukaan virheelliseksi, sillä tuotto lasketaan liikelaitoslain 4 §:n mukaan peruspääomalle (673 milj. euroa), jolloin pääoman tuotto prosentti on 15.

Vuoden 2013 yhteiskuntavastuuraportin mukaan Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin ja monimuotoisin toimitilakiinteistöjen omistaja ja sillä on hallinnassaan 10 500 rakennusta, joiden pinta-ala on 6,4 milj. m². Valtion toimitilastrategian (16.11.2005) mukaan Senaatti-kiinteistöjen merkitys Suomen kiinteistömarkkinoille on alan suurimpana toimijana merkittävä. Yhteiskuntavastuuraportissa 2009 todetaan, että Senaatti-kiinteistöillä on suurena toimijana myös huomattava vaikutus paikallisiin elinkeinoihin

sekä kiinteistöalan palvelutarjonnan kehitykseen. Senaatti-kiinteistöjen omaksumat toimintamallit vaikuttavat sen alihankkijoiden kautta laajemmin kiinteistö- ja rakennusalan verkoston toimintamalleihin. Senaatti-kiinteistöillä arvioitiin olevan 60 %:n markkinaosuus Suomessa toimistotilojen osalta ennen yliopistokiinteistöjen yhtiöittämistä.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan kuuluneet yliopistokiinteistöt yhtiöitettiin kolmeksi osakeyhtiöksi (Suomen Yliopistokiinteistöt Oy, Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy ja Aalto-Yliopistokiinteistöt Oy) vuoden 2010 alussa. Yliopistokiinteistöjen kauppahinta oli 1 784 milj. euroa, josta yliopistokiinteistöyhtiöt maksoivat 973 milj. euroa osakkeina. Senaatti-kiinteistöt omistaa jokaisen yliopistokiinteistöosakeyhtiön osakkeista kolmanneksen. Vuonna 2013 yliopistokiinteistöyhtiöt maksoivat Senaatti-kiinteistöille osinkoa vuoden 2012 tuloksensa perusteella 10,5 milj. euroa.

Senaatti-kiinteistöt toimii konsernina ja liikelaitoksena. Senaatti-kiinteistöjen tase, liikevaihto ja liikevoitto olivat vuonna 2013 sen toimintakertomuksessa seuraavat:

Senaatti-kiinteistöjen tase, liikevaihto ja liikevoitto vuonna 2013

	Konserni	Liikelaitos
	milj. euroa	
Tase	4 655	4 590
Liikevaihto	637	630
Liikevoitto	130	172

Senaatti-kiinteistöt lyhentää ja maksaa korkoja sekä tulouttaa n. 90 % liikevoitostaan vuosittain valtiovarainministeriölle. Valtiolta saatu lainakanta on supistunut selkeästi vuodesta 2010. Se-

naatti-kiinteistöjen tarkastusvaliokunnalle antaman selvityksen mukaan voitontuloutus ja muu rahaliikenne valtiovarainministeriölle olivat vuosina 2010—2013 seuraavat:

Senaatti-kiinteistöjen voitontuloutus ja muu rahaliikenne valtiovarainministeriölle vuosina 2010—2013

Vuosi	2010	2011	2012	2013
	milj. euroa			
Korot valtion lainoista	36,8	29,1	23,8	19,7
Valtion lainojen lyhennykset	216,2	129,0	110,1	72,3
Senaatin takausmaksut rahoituslaitosten lainoista	4,9	4,9	6,0	6,1
Tuloutus	100,0	250,0	130,0	120,0
Hoitosopimustilitykset	0,8	0,6	0,8	0,2
Yhteensä	358,7	413,5	270,7	218,1

Julkisen talouden suunnitelman 2015—2018 mukaan Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2014 voitontuloutukseksi valtion talousarvioon on budjetoitu 100 milj. euroa. Osana hallituksen kasvupakettia vuosittaisen voitontuloutuksen lisäksi vuosina 2014—2015 talousarvioon tuloutetaan yhteensä 175 milj. euroa. Vuoden 2015 lisätuloutus on 105 milj. euroa, josta Senaatti-kiinteistöjen osuus on 90 milj. euroa. Senaatti-kiinteistöjen lisätuloutukset tehdään vuosina 2014 ja 2015 kiinteistöomaisuutta myymällä. Valtiovarainministeriön mukaan myyntien ja tuloutusten

erilaiset ajoitukset voivat kuitenkin aiheuttaa tarvetta teknisiin tarkennuksiin. Vuonna 2015 osa tuloutuksesta saatetaan toteuttaa muista varoista tai osa tuloutuksesta siirretään vuodelle 2016, koska kiinteistöjen myyntejä tehdään vuoden 2015 loppuun asti, eikä tuloutusten tarkkaa aikataulua vielä tiedetä.

Senaatti-kiinteistöjen liikelaitoksen vuokraustoiminnan tuotot olivat toimialoittain vuoden 2013 toimintakertomuksen perusteella seuraavat:

Vuokraustoiminnan tuottojen jakautuminen toimialoittain vuonna 2013

Toimiala	Tuotot (liikevaihto)	Osuus tuotoista
	milj. euroa	%
Toimistot	174,0	30
Ministeriöt ja erityiskiinteistöt	187,0	32
Puolustus ja turvallisuus	187,3	33
Kehityskiinteistöt	27,6	5
Yhteensä	575,9	100

Vuoden 2012 toimintakertomuksessa vuokraustoiminnan raportoinnissa käytettiin käsitettä liikevaihto, joka on muutettu vuoden 2013 raportoinnissa käsitteeksi vuokraustoiminnan tuotto.

Senaatti-kiinteistöt ei raportoi toimialakohtaisten tuottojen (eli liikevaihdon) muutoksia edellisiin vuosiin verrattuna toimintakertomuk-

sissaan. Aiempien toimintakertomusten perusteella liikevaihdon kasvu on ollut nopeinta vuoteen 2011 verrattuna toimistot-toimialalla. Vuodesta 2010 vuoteen 2013 toimistot-toimialan liikevaihto (130,8 milj. euroa) kasvoi hieman yli 43 milj. euroa (33 %).

Toimialakohtainen liikevaihto vuosina 2011 ja 2013 oli seuraava:

Toimiala	Liikevaihto 2011	Liikevaihto 2013	Kasvu 2011—2013
	milj. euroa		%
Toimistot	146,7	174,0	18,6
Ministeriöt ja erityiskiinteistöt	167,8	187,0	11,4
Puolustus ja turvallisuus	168,1	187,3	11,4
Kehityskiinteistöt	29,3	27,6	-5,8
Yhteensä	511,8	575,9	12,5

Senaatti-kiinteistöjen vuokraseuranta perustuu toimialojen keskimääräisiin vuokriin. Keskimääräisillä vuokrilla on kaksi laskentaperustetta: 1) noin 2 milj. m²:n tilatiedot eli noin kolmannes kaikista tiloista (6,4 milj. m²) ja 2) "neliöllä painotetut keskimääräiset sopimusten neliövuokrat". Senaatti-kiinteistöiltä ei saatu vuoden 2013 vuokralaiskyselyn yhteydessä selvennystä viimeksi mainittuun laskentaperusteeseen, ja valiokunnalle jäi epäselväksi laskentaperuste.

Ulosvuokrauksen osuus oli 7 % (n. 40 milj. euroa) Senaatti-kiinteistöjen liikevaihdosta vuonna 2013. Yhteiskuntavastuuraportin tietojen perusteella ei ole arvioitavissa, kuinka suuri osuus ulosvuokrauksesta kohdentuu toimistotiloihin, joiden osalta kilpailutilanne yksityissektorin toimijoiden kanssa on todennäköisin.

Valiokunta toteaa, että Senaatti-kiinteistöjen raportoinnista on vaikea saada selkeää kuvaa vuokraustoiminnasta, koska Senaatti-kiinteistöt käyttää toimialaluokituksia, joissa se yhdistää erilaisia tilatyyppejä (kuten esim. ministeriöt ja erityiskiinteistöt-toimiala). Valiokunnan mielestä Senaatti-kiinteistöjen raportointia tulee tehdä läpinäkyvämmäksi, selkeyttää ja tarkentaa. Pelkän keskiarvon käyttö on vuokrien seurannassa riittämätön. Tulee myös pohtia, voidaanko toimistotilojen markkinahintavertailuissa käyttää ulosvuokrattujen tilojen kustannustietoja.

Senaatti-kiinteistöjen kustannustietoja

Senaatti-kiinteistöt käytti ostopalveluihin 99 milj. euroa vuonna 2010 ja 144 milj. euroa vuonna 2013 (kasvu 42 %). Asiantuntijapalvelujen ostoihin kului 31 milj. euroa vuonna 2010 ja vuonna 2013 44 milj. euroa (kasvu 42 %). Vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan ulkopuolisiin palveluihin kului 156 milj. euroa.

Vuoden 2013 yhteiskuntavastuuraportin mukaiset kiinteistöjen hoitokulut olivat 213,5 milj. euroa. Kiinteistöjen korjaukset (65,1 milj. euroa) ja Senaatti-kiinteistöjen maksamat vuokrat (45,4 milj. euroa) olivat kaksi suurinta kuluerää.

Senaatti-kiinteistöjen henkilöstön määrä kasvoi 8 % vuodesta 2012 (251 henkeä) vuoteen 2013 (273 henkeä), ja kasvusta valtaosa kohdentui palveluyksiköihin. Henkilöstökulut sivukuluineen kasvoivat 11,5 % vuodesta 2012 (17,9 milj. euroa) vuoteen 2013 (19,9 milj. euroa). Vuonna 2013 toimitusjohtajan palkat ja palkkiot olivat 227 523 euroa, hallituksen palkkiot 81 650 euroa ja henkilöstön keskimääräinen palkka 56 890 euroa vuodessa ilman sivukuluja. Tilastokeskuksen mukaan valtion kuukausipalkkaisten säännöllisen työajan ansio marraskuussa 2012 oli 3 603 euroa eli 43 236 euroa vuodessa.

Koko henkilöstö kuuluu tulospalkkiomallin piiriin johto mukaan lukien. Tulospalkkioiden maksamisen edellytyksenä on ollut Senaatti-kiinteistöjen vuokratteen saavuttaminen. Toimitusjohtajan tulospalkkio voi olla enintään kolmen kuukauden palkan suuruinen. Vuonna 2014 henkilökohtaisen palkkion keskeisenä perustee-

na on valtion kokonaisuus ja enintään 30 prosenttia palkkiosta saa perustua Senaatti-kiinteistöjen tulokseen.

Tilanteessa, jossa valtionhallinnon määrärahoja leikataan ja henkilöstöä ja toimintaa supistetaan, valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että myös Senaatti-kiinteistöjen kustannuskehitystä, kustannusten kohdentumista ja sisäistä kustannustehokkuutta seurataan valtiovarainministeriön toimesta. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan ja vuokrajärjestelmän läpinäkyvyyden lisäämisessä valiokunta pitää perusteltuna määritellä tekijät, joista valtion kokonaisuus muodostuu.

Senaatti-kiinteistöjen toimitilahankkeet

Senaatti-kiinteistöt julkaisee toimintakertomuksessaan yleiskatsauksellista tietoa valtion virastojen toimitiloihin käytetyistä hankkeista. Hankkeiden yleiskuvauksista puuttuvat hankekohtaiset kustannustiedot. Esimerkiksi vuoden 2010 osalta Senaatti-kiinteistöt raportoi toimintakertomuksessaan seuraavasti: "Toimistot-toimiala on vuoden 2010 aikana tehnyt noin 40 asiantuntijapalvelusopimusta, joissa on sovittu valtakunnallisten työympäristökonseptien kehittämistä oikeustaloille, poliisitaloille ja ELY-keskusten asiakaspalvelulle, kohdekohtaisesta työympäristösuunnittelusta, tilanhauista, edelleen vuokrauksista ja strategisen toimitilajohtamisen asiantuntijatyöstä. Lisäksi on sovittu alueellistamiseen liittyvistä toimitilaratkaisujen toteuttamisesta (Fimea, Liikennevirasto, Trafi). Ministeriökampanuksen kehittämistyö etenee ja valtiovarainministeriön huhtikuussa 2010 asettamaan ministeriöiden toimitilayhteistyöryhmään on nimetty Senaatin edustaja asiantuntijaksi."

Toimitilahankkeet voivat olla pitkäkestoisia, kustannukset voivat jakautua useammalle vuodelle, hankkeista voi syntyä merkittäviä asiantuntija- ja konsultointikustannuksia ja niihin voi sisältyä myös merkittävä viranomaisten hallinnollinen työpanos.

Tarkastusvaliokunnalle on tullut tietoon tapauksia, joissa valtionhallinnon toiminnallisia muutoksia ja tehtyjä tilaratkaisuja ei ole kyetty sovittamaan yhteen ja tilaratkaisuja on tehty kustannustehottomasti. Itä-Uudenmaan maist-

raatin Hyvinkään yksikölle valmistuivat uudet tilat syyskuussa 2012. Toimikaudella 15.5.2013—31.1.2014 toiminut maistraattien toimipisteverkon supistamista pohtinut työryhmä ehdotti Hyvinkään yksikön lakkauttamista vuoteen 2019 mennessä. Jyväskylän, Jämsän ja Äänekosken käräjäoikeudet yhdistyivät 1.1.2010 Keski-Suomen käräjäoikeudeksi. Äänekosken käräjäoikeuden henkilökunta siirtyi Jyväskylään ja tämän vuoksi Jyväskylässä työhuoneita jouduttiin pienentämään ja remontoimaan vuosina 2009 ja 2010. Ennen Jämsän kanslian siirtymistä Jyväskylään kesäkuussa 2014 samoja tiloja jouduttiin remontoimaan osittain uudelleen.

Tarkastusvaliokunta perää tämäntyyppisten tilanteiden ennalta ehkäisemiseksi kaikkien osapuolien (ministeriöt, Senaatti-kiinteistöt, vuokralainen) parempaa yhteistyötä ja vastuuta.

Senaatti-kiinteistöjen muu toiminta

Senaatti-kiinteistöt välittää myös muiden vuokranantajien toimitiloja valtionhallinnon vuokralaisille. Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportti 2013:n mukaan Senaatti-kiinteistöillä on vuokrasopimuksia n. 100, vuokrattava pinta-ala on n. 180 000 m² (tai toisessa yhteydessä esitetty vajaat 200 000 m²) ja vuokratulot n. 32 milj. euroa vuodessa. Vuoden 2011 yhteiskuntavastuuraportin mukaan toimistotilojen välittämisen vapailta markkinoilta valtionhallinnolle kolminkertaistui vuodessa. Senaatti-kiinteistöjen perimä kuukausikorvaus valtionhallinnolta on 2—6 % yksityisten markkinatoimijoiden vuokrasopimuksen arvosta.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen omat asiantuntijat hoitavat omistajan intressien kannalta oleellisten teknisten ja taloudellisten asioiden päätöksenteon ja johtamisen. Näitä tehtäviä ovat työympäristöratkaisuihin liittyvien kehittämis-, vuokraus- ja palvelusopimusten laatiminen ja toimeenpano, investointeihin liittyvän suunnittelun ja rakennuttamisen johtaminen, rakennuskannan ylläpitoon liittyvä hallinnollinen isännöinti sekä kiinteistöjen myyntiin liittyvät tehtävät.

Senaatti-kiinteistöt käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita tilaratkaisuihin ja rakennushankkeisiin liittyvässä suunnittelu- ja tutkimustyössä, rakennuttamisen konsultaatio- ja valvontatehtävissä, rakennuskannan ylläpitoon liittyvässä teknisessä isännöinnissä sekä tapauskohtaisesti erityisosaamista vaativissa tehtävissä. Vuoden 2013 yhteiskuntavastuuraportissa todetaan, että Senaatti-kiinteistöt osti edelleen noin 90 % työtehtävistä toimittajakumppaneilta.

Valiokunnan saamista selvityksissä ja asiantuntijakuulemisissa Senaatti-kiinteistöjen asiantuntemusta ja ammattitaitoa kritisoitiin. Asiantuntemus nähtiin puutteellisena etenkin erityistilojen, kuten esim. opetus- ja kulttuuriministeriön alaisten kulttuuri- ja taidelaitosten, osalta.

Kritiikkiä kohdistettiin Senaatti-kiinteistöjen toimitilojen laatuun. Asiantuntijoiden mukaan asiakas joutuu valvomaan pienillä resursseillaan Senaatti-kiinteistöjen puolesta konsultteja, joille Senaatti on ulkoistanut toiminnan. Tämä koskee sekä rakennushankkeita että vuokratiohjeiden ylläpitoa. Tästä katsottiin seuraavan vuokratilakustannuksia valtiolle ja kiinteistöjen laadun, terveellisuuden ja turvallisuuden heikkenemistä sekä ylimääräistä päällekkäistä työtä ja siitä aiheutuvia kustannuksia.

Senaatti-kiinteistöjen ei katsottu paneutuvan suunnitteluvaiheessa riittävästi käyttäjän erityistarpeisiin. Laskenta-asiakirjoissa on ristiriitaisuuksia ja puutteita, jotka johtavat lisä- ja muutostöihin, jotka puolestaan tulevat vuokralaisten maksettaviksi samoin kuin kiinteistöhoitoon liittyvistä johtuvat kustannukset.

Valiokunnalle esitettiin poliisihallinnon osalta lukuisia esimerkkejä siitä, että Senaatti-kiinteistöt eivät tunne asiakkaan tarpeita riittävästi eikä asiakastieto kulje organisaation sisällä. Senaatti-kiinteistöjen alueorganisaatiossa on myös toimintatapaeroja.

Rikosseuraamuslaitos esittää, että Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla vankilarakentamisen erikoisosaajat, joiden avulla rakennushankkeet toteutettaisiin laadukkaasti ja valtiontalouden kannalta kustannustehokkaasti. Senaatti-kiinteistöjen tulisi parantaa vankilarakentamiseen liittyvää omaa osaamista, eikä vuokralaisen toiminnan

perustehtäviin tulisi kuulua esim. rakennushankkeiden konsulttien perehdyttäminen tai osallistuminen osaltaan rakennustöiden valvontaan. Myös toteutetuista hankkeista saatu tietopääoma olisi saatava palvelemaan nykyistä paremmin peruskorjattavia, perusparannettavia ja uusia rakennushankkeita.

Rikosseuraamuslaitoksen kokemuksen mukaan rakentamiseen liittyviä asiakokonaisuuksia ei aina ole johdettu tehokkaasti, mistä on syntynyt ylimääräisiä kustannuksia tai laadullisia ongelmia. Rakentamisvaiheen virheet ja/tai huonot hankinnat johtavat vaikeasti hallinnoitaviin tai keskenään sopimattomiin järjestelmiin. Esimerkiksi kiinteistöautomaatiojärjestelmät rakennetaan omana yksilöllisenä hankkeena. Vankiloitten rakentamiskohteissa on usein eri suunnittelija, joka ei aina saa riittävästi ja asiantuntevaa ohjausta. Eri järjestelmät otetaan ajoittain vastaan puutteellisina, ja niitä joudutaan myöhemmin korjaamaan rakennusurakan ulkopuolisena kalliina lisätyönä.

Toimitilakustannukset ja seurannan nykytila valtionhallinnossa

Tarkastusvaliokunta korosti lausunnossaan (TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp), että valtion virastojen ja laitosten toimitilatarpeista ja -kustannuksista ei ole käytössä riittävän kattavaa ja seikkaperäistä tietoa. Valtiovarainministeriön ja hallinnonalojen käsitykset toimitilojen aiheuttamista kustannuksista poikkeavat toisistaan. Valiokunta piti tärkeänä selvittää, mistä toimitilatarpeiden ja -kustannusten näkemuserot johtuvat ja miten toimitilakustannuksiin kohdistetut säästöt vaikuttavat virastojen ja laitosten talouteen sekä varsinaisen toiminnan edellytyksiin.

Valiokunta totesi myös, että valtiovarainministeriöllä ei ole ollut koottua tietopohjaa valtion toimitilojen kuluista, taloudellisuudesta ja tilatehokkuudesta. Valtionhallinnon toimitilojen määristä, kuluista, tilatehokkuudesta, vuokranantajista ja toimitilojen sijainnista tulisi olla yhtenäisin perustein kerätyt tiedot.

Senaatti-kiinteistöjen antamat tiedot valtionhallinnon vuokrasopimusten määrästä ovat vaihdelleet. Vuoden 2012 osalta määrä on vaihdellut 2 575 ja 2 873 vuokrasopimuksen välillä. Valtiovarainministeriön mukaan vuonna 2012 Senaatti-kiinteistöillä ja valtionhallinnolla oli 2 031 toimitilasopimusta ja sen ohella myös muita vuokrasopimuksia.

Tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 4/2012 vp — K 10/2012 vp, K 14/2012 vp) mukaan valtion virastoilla ja laitoksilla oli n. 1 500 sopimusta muiden vuokranantajien kanssa. Tämä perustui valtiovarainministeriön tarkastusvaliokunnalle sen valvontakäynnillä 30.11.2011 esittämiin tietoihin. Valtiovarainministeriön mukaan hallinnon ulkopuolisten kanssa tehtyjen toimitilavuokrasopimusten määrästä ei ole saatavissa tietoa vuosilta 2012 ja 2013.

Tarkastusvaliokunnan teettämän kyselyn pohjalta voidaan olettaa, että valtion toimitilakustannukset vuonna 2012 olivat n. 845 milj. euroa. Puolustusministeriön hallinnonalan ja valtioneuvoston tarkastusviraston arviot huomioiden valtionhallinnon toimitilavuokrat olivat vuonna 2012 n. 769 milj. euroa. Hallituksen vuosikertomuksessa 2012 raportoidut vuokrat olivat puolestaan n. 742 milj. euroa, johon sisältyy myös muita kuin toimitilavuokria, kuten esim. laitteiden vuokria. Valtiovarainministeriön johdolla laaditussa ehdotuksessa valtion toimitilastrategiaksi vuoden 2012 toimitilakustannusten arvioitiin olevan n. 600 milj. euroa.

Toimitilakustannusten tarkkaa laskentaa vaikeuttaa maksullisen palvelutoiminnan osuus toimintamenoista. Esimerkiksi Liikenteen turvallisuusviraston toimintamenoista rahoitetaan kaksi kolmasosaa maksullisella toiminnalla. Tilanne on samankaltainen myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, jossa toimitilavuokrat olivat 7,8 % bruttomenoista ja 12,1 % nettomenoista vuonna 2012.

Myös arvonlisäverolla on suuri vaikutus kokonaiskustannuksiin. Jos oletetaan, että puolet toimitilakustannuksista olisi arvonlisäverollisia, olisi veron osuus 100 milj. euroa ja kokonaiskustannukset 945 milj. euroa vuonna 2012.

Valiokunta toteaa, että valtionhallinnon toimitilakustannusten seuranta on epäyhtenäistä ja puutteellista. Osa ministeriöistä ja virastoista on ohjeistanut alaistaan hallintoa toimitilakustannusten seurannasta, mutta käytännöt ovat kirjavia.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö pitää Senaatti-kiinteistöille maksettavia tilahallinnan käyttömaksuja ja toimitiloihin liittyviä konsultointi- ja asiantuntijapalveluja toimitilakustannuksina, mutta valtiovarainministeriö ei. Kustannustekijöiden käyttö vaihtelee myös saman hallinnonalan sisällä.

Oikeusministeriön mukaan toimitilavuokrien osuus toimitilakustannuksista on hieman yli 80 prosenttia. Ministeriö ottaa huomioon toimitilakustannuksia raportoidessa toimitilavuokrien lisäksi myös muut toimitilakustannukset, joita ovat lämmitys, sähkö, vesi, huolto- ja kunnossapitokustannukset, siivouspalvelut, jätehuolto- ja jätevesimaksut, kiinteistöjen vartiointi- ja turvallisuuspalvelut sekä kiinteistöverot Senaatti-kiinteistöille.

Työ- ja elinkeinoministeriö perustaa laskelmansa pelkkiin toimitilavuokriin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön laskelma vuoden 2012 koko hallinnonalan toimitilakustannuksista (84,5 milj. euroa) poikkeaa selkeästi hallinnonalan budjettitalouteen kuuluvien virastojen yhteenlasketuista toimitilakustannuksista (99,6 milj. euroa). Oikeusministeriön hallinnonalalla maksetaan myös kiinteistöveroja Senaatti-kiinteistöille. Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen mukaan kiinteistövero sisältyy Senaatti-kiinteistöjen asiakkailta perimään ylläpitovuokraan. Vuoden 2013 yhteiskuntavastuureportin mukaan Senaatti-kiinteistöt maksoi 24,7 milj. euroa kiinteistöveroja.

Valiokunta pitää ongelmallisena, että Senaatti-kiinteistöjen perimät hallinnon tilahallinnan kustannukset ja toimitilojen konsultointi- ja asiantuntijapalveluista aiheutuvat menot jäävät näkymättömiksi, jollei niitä kirjanpidossa kohdenneta oikealla ja yhdenmukaisella tavalla.

Toimitilakustannusten seuranta Ruotsissa

Ruotsissa valtionhallinnon vuokralaisia koskevat perustiedot kokoaa ja julkaisee Ekonomistyrningsverket (ESV), joka on valtiovarainministeriön alainen talouden ohjaus-, seuranta- ja tutkimuslaitos. ESV:n yhtenä tehtävänä on toteuttaa hallituksen asettamaa tavoitetta, jonka mukaan valtion kiinteistönhoidon tulee olla niin kustannustehokasta kuin mahdollista. Valtion viranomaiset ovat arvioineet kustannuksia ainakin vuodesta 1994 alkaen. Vuodesta 1994 vuoteen 2008 Ruotsin valtionhallinnon vuokrakustannukset ovat nousseet 35 % pinta-alavakioituihin mittaustapaan perustuen.

Vuokrakustannusten seuranta perustuu Ruotsissa kahteen tietolähteeseen, viranomaisten vuosikertomuksissaan ilmoittamiin tietoihin ja erityiseen vuokrasopimus- ja käyttäjärekiisteriin. Vuokrasopimus- ja käyttäjärekiesterin tiedot ovat ilmaisia ja täysin julkisia puolustushallinnon kohteita ja ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä lukuun ottamatta, ja ESV julkaisee tiedot internetissä. Tiedoista ilmenee vuokranantaja, vuokralainen ja huoneiston käyttäjä, kunta ja kiinteistön osoite, vuokrasopimuksen voimassaoloaika, perusvuokra ja indeksiin sidottu osuus, kokonaisvuosivuokra/m², valtion viranomaisten keskimääräiset neliövuokrat kunnittain ja vuokrattava pinta-ala myös osin käyttötarkoituksen mukaan jaoteltuna. Kaikilla valtionhallinnon vuokralaisilla on jatkuva ilmoitusvelvollisuus ESV:lle mainittuja tietoja koskevista muutoksista, ja tietoja päivitetään hyvin.

Virastojen ja laitosten vuosittaisen määrärahan vuokraosuus perustuu uusissa ja uusittavissa vuokrasopimuksissa markkinaperusteisiin viitevuokriin, joita ESV vuosittain seuraa ja kokoaa budjettivalmistelua varten. Viitevuokrat lasketaan vuodesta 2014 alkaen seitsemän alueen kuntien markkinavuokrien keskiarvona ja valtion vuokralaisia pyritään ohjaamaan viitevuokrilla kustannustehokkaihin vuokravalintoihin. Alueellinen viitevuokrataso vaihteli ESV:n vuoden 2014 budjetin valmistelua varten tekemässä laskelmassa 6,4 ja 25,6 euron välillä.

Ekonomistyrningsverket on tuottanut useita tilankäyttökustannuksiin liittyviä seurantara-

portteja, joissa on seurattu vuokrattua pinta-alaa ja vuosivuokrakustannuksia (Skr/m²) viranomaisryhmittäin (keskushallinto, alue- ja paikallishallinto, tuomioistuinlaitos, yliopistot ja korkeakoulut, Ruotsin maatalousyliopisto, tutkimuslaitokset ja vastaavat, kriminaalihuolto, arkistot ja museot). Käytössä oleva tietoperusta mahdollistaa vuokrakustannusten muutosten seurannan myös tarpeen mukaan tarkennetuilla viranomaisjaotteluilla.

Suomessa valtionhallinnon toimitilakustannuksiin on yritetty saada selvyyttä valtiontalouden tarkastusviraston ja tarkastusvaliokunnan toimesta. Ruotsiin verrattavaa viranomaisten vastuuseen perustuvaa kustannusten seurantaa ja siihen vaadittavaa perustietojen tuotantoa ei Suomessa ole.

Hallinnon tilahallinnan tietopalvelu (HTH-tietopalvelu)

Valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteella ministeriöiden, virastojen ja laitosten tilankäytön tehostamiseksi toimitilatiedot valtion omistamista kiinteistöistä ja muilta vuokranantajilta vuokratuista tiloista tulee koota yhteiseen tietojärjestelmään.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan valtionhallinnon asiakkaille tarkoitettu HTH-tietopalvelu sisältää tällä hetkellä Optimaze.net-järjestelmän käyttöoikeuden, erillisinä palveluina tarjottavien tilahallintakuvien muutosten ylläpidon, neljännesvuosittaiset tilakustannusajot ja budjettiajon, energiankulutustietojen ja tilojen käytöstä aiheutuvan hiilijalanjäljen laskennan, valtiokonsernin raportoinnin kahdesti vuodessa ja it-ympäristön (ylläpito ja tuki). Järjestelmän kustannukset ovat valiokunnan saaman tiedon mukaan Senaatti-kiinteistöille 1,7 milj. euroa, josta valtionhallinnon osuus on 1,4 milj. euroa.

Valtionhallinnossa on tehty liittymissopimuksia HTH-järjestelmään vuodesta 2011 alkaen, mutta järjestelmän käyttöönotto on edennyt hitaasti. Esimerkiksi puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos eivät valiokunnan tietojen mukaan tee liittymissopimusta ja Rajavartiolaitos ei ole vielä sopimusta tehnyt. Syy

puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen jäämiseen HTH-järjestelmän ulkopuolelle on maanpuolustuksen tietoturvallisuuden liittyvät erityisvaatimukset, joita Senaatti-kiinteistön internetpohjainen HTH-järjestelmä ei riittävästi täytä. Myös Ruotsissa puolustusvoimia ja ulkomailla sijaitsevia kohteita koskevat tiedot ovat salaisia, eikä niitä luovuteta viranomaistoiminnan ulkopuolelle.

Puolustusvoimilla on käytössään tietosisällöltään HTH-järjestelmää kattavampi PVSAP-tietojärjestelmä, ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on oma erityinen KIRAVE-tietojärjestelmä. Puolustushallinnon mukaan se ei tarvitse uusia tilahallinnan tietojärjestelmiä ja se voi tuottaa omalla järjestelmällään valtiokonsernin tarvitseman HTH-tyyppisen yms. tilatiedon.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan on vaikea arvioida HTH-järjestelmän käytöllä saatuja kustannussäästöjä. Järjestelmän tietoja käytetään toimitilaratkaisujen kehittämisessä ja tilojen käytön optimoinnissa valtion toimitilastrategian toteuttamiseksi. Senaatti-kiinteistöjen mukaan säästöt (14,6 milj. euroa) on aikaansaatu tilaratkaisuilla, sopimusmuutoksilla sekä työympäristöprojekteilla ja säästöt sijoittuvat useammalle vuodelle.

Asiantuntijakuulemisten mukaan palvelua voi hyödyntää esim. opetus- ja kulttuuriministeriön virastojen tulosohjauksessa. Liikenne- ja viestintäministeriö on käyttänyt HTH-järjestelmää erityisesti työpisteiden ja -huoneiden hallinnointiin sekä lämmön- ja vedenkulutuksen seurantaan. Ministeriö hyödyntää lukuja Green Office -ympäristöohjelmassa, jonka tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja toimiston ekologisen jalanjäljen pienentäminen. Vaikka ministeriö on saavuttanut esim. lämmön- ja vedenkulutuksen pienentämiselle asetetut tavoitteet, niin se ei näy vuokran suuruuden määrittämisessä, vaan Senaatti-kiinteistöt tarkistaa vuokria vuosittain ylöspäin. Nykykäytäntö ei ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan taloudellisesti kannustava.

Sisäministeriö pitää HTH-järjestelmää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena. Vaikka HTH-järjestelmän avulla ei suoranaisesti saada välittö-

miä kustannussäästöjä, saadaan järjestelmän avulla kuitenkin kokonaiskäsitys toimitiloista ja niihin liittyvistä menoista.

Vuokrajärjestelmä ja vuokrien määräytymisperusteet

Eduskunta asetti tavoitteeksi Senaatti-kiinteistöille vuonna 2005, että vuokrajärjestelmää kehitetään edelleen painottaen järjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä ja ottamalla käyttöön porrastettu tuottovaatimus. Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen mukaan vuokrajärjestelmä on perusteiltaan terveellä pohjalla, mutta vuokrajärjestelmä ei ole riittävän joustava valtionhallinnon nykyisissä muutoksissa.

Vuokrien indeksikorotukset

Tarkastusvaliokunta piti lausunnossaan (TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp) perustettomana ja eduskunnan todellista budjettivaltaa kaventavana sitä, että indeksikorotusten tekemättä jättämisestä aiheutuvat kustannuspaineet ja niiden vaikutus toimintaedellytyksiin jäävät eduskunnalle näkymättömiksi.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että indeksikorotusten korvaamatta jättäminen on ollut ongelmallista, koska korotukset on useimmiten jouduttu maksamaan muista toimintamenoista. Valtionhallinnon virastot eivät voi vaikuttaa myöskään sähkön ja muun energian tai kiinteistöhuoltopalvelujen hintojen yleiseen nousuun.

Erityisen tärkeitä indeksikorotusten korvaaminen — mahdollinen arvonlisäverokompensaatio huomioiden — on virastoille, joilla toimitilakustannusten osuus toimintamenoista on korkea, kuten esim. Museovirastolle. Vaikka Museoviraston nousseet vuokrat ja indeksikorotukset on viime vuosina otettu talousarviossa pääsääntöisesti huomioon, on toimintamenoihin samanaikaisesti kohdistunut muita suuria leikkauksia. Tämän vuoksi vuokramenojen suhteellinen osuus toimintamenoista on kasvanut koko ajan.

Toimintamenojen supistumisen vuoksi on jouduttu käyttämään yt-menettelyä ja irtisanoamaan henkilöstöä. Museoviraston omassa hallin-

nassa olleet kiinteistöt siirrettiin 1.1.2014 alkaen Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Ennen hallinnan siirtoa vuokramenojen osuus oli Museoviraston kokonaisuudesta 30 %, hallinnan siirron jälkeen 54 %. Virasto pitää välttämättömänä, että vuokrien indeksikorotukset ja mahdolliset arvonlisäverokompensaatiot tullaan kattamaan valtion talousarviossa täysimääräisesti.

Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2015—2018 sisältyvässä määrärahaehyöksessä ehdotetaan virastojen toimintamäärärahoihin tehtäväksi vuosittain toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys. Tämän jälkeen toimintamäärärahoihin tehdään vuosittain niiden nykytasoon nähden 0,5 prosentin tuottavuuden kasvua merkitsevät määrärahavähennykset. Puolustusvoimien uudistuksen takia vähennystä ei sovelleta puolustusvoimien toimintamäärärahoihin kehyskaudella.

Valtiovarainministeriön budjettiosaston 29.4.2014 antamassa ohjeessa (Vuokramenojen indeksikorotukset ja toimintamenoasäästöt TAE2015) todetaan: "Jotta kehyspäätöksessä mainittu 0,5 %:n leikkaukseen johtava toimintamenojen vähennys toteutuisi, on määrärahoja leikattava siten, että leikkauksella voidaan katkaa 0,5 %:n vaikutuksen lisäksi vuokrien indeksikorotuksiin budjetoitavan määrärahan lisäys (n. 8,6 milj. euroa). Tämä leikkaus on toteutettu siten, että kunkin viraston toimintamenoista on

vähennetty 0,5 %:n säästö ja sen lisäksi kunkin viraston osuutta virastojen toimintamenojen yhteismäärästä vastaava osuus vuokrien indeksikorotusten yhteismäärästä."

Valiokunta kiinnittää huomiota tekstin vaikeaselkoisuuteen ja toteaa, että ohjeet tulee kirjoittaa selkeästi ja ymmärrettävästi.

Koko valtionhallinto huomioiden vuokrien indeksikorotukset rahoitetaan samansuuruisella indeksikorotuksiin kohdentuvalla leikkauksella, joka ilmenee seuraavasta taulukosta:

	euroa
Tuottavuusleikkaus (0,5 %)	21 815 000
Indeksikorotusten rahoittamiseen tarvittava leikkaus	8 641 000
Yhteensä	30 456 000

Valtionhallinnon sisällä vuokrien indeksikorotuksista johtuvaa toimintamenoasitetta tasataan kuitenkin siten, että hallinnonalat tai virastot, joilla vuokramenojen osuus toimintamenoista on yli 8,7 %, saavat osittaisen kompensaaion indeksikorotuksista. Jos vuokrien osuus on alle 8,7 % toimintamenoista, ovat indeksikorotuksiin kohdentuvat leikkaukset indeksikorotuksia suuremmat. Seuraavassa taulukossa on joitakin esimerkkejä:

	Vuokrien indeksikorotukset	Indeksikorotuksia vastaava leikkaus	Yhteisvaikutus
	euroa		
Sisäministeriön hallinnonala	1 291 000	1 503 000	-212 000
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	189 000	298 000	-109 000
ELY-keskukset	201 000	294 000	-94 000
Rajavartiolaitos	259 000	321 000	-62 000
Arkistolaitos	104 000	26 000	78 000
Rikosseuraamuslaitos	639 000	324 000	315 000

Oikeusministeriö toteaa, että tosiasiallinen nettoindeksikorotus kattaa indeksikorotuksista alle 30 %. Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitovuokran indeksikorotukset eivät pohjaudu kuluttajahintaindeksiin, vaan toteutuneisiin kustannuksiin. Ylläpidon kustannusindeksi on kehittynyt huomattavasti kuluttajahintaindeksiä nopeammin. Ministeriö arvioi, että Rikosseuraamuslaitoksen indeksikorotuksen pitäisi olla n. 0,5 prosenttiyksikköä valtiovarainministeriön käyttämää indeksikorotusta (1,46 %) suurempi, mistä aiheutuva lisätarve on n. 0,25 milj. euroa.

Lakivaliokunta on pitänyt julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa lausunnossaan (LaVL 9/2014 vp — VNS 4/2014 vp) myönteisenä, että virastojen toimintamäärärahoihin tehdään vuosittain toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota oikeushallinnon toimitiloja koskevien vuokrasopimusten pitkäaikaisuuteen ja ehtojen joustamattomuuteen, sillä ne vaikeuttavat tarpeellisten tilauidistusten toteuttamista ja säästöjen aikaansaamista.

Puolustusvaliokunnan lausunnon (PuVL 5/2014 vp — VNS 4/2014 vp) mukaan toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys katetaan valtiovarainministeriön alustavien ohjeiden mukaan leikkaamalla vastaavasti virastojen toimintamäärärahoja. Puolustusvoimien toimintamäärärahoja vähennettäisiin siten nettomääräisesti 0,6 milj. euroa vuonna 2015.

Vuokrasopimuksen solmimisen edellytykset

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valtion virastoilla on säännösten mukaan oikeus tilojen vuokralaisina valita muidenkin kuin Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimia tiloja.

Kiinteistöjä vuokrattaessa selvitetään valtioneuvoston asetuksessa (1070/2002) säädetyn mukaisesti: 1) mahdollisuudet käyttää hyväksi valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta, 2) hankinnan tai vuokraamisen vuoksi vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö, 3) hankittavan tai vuokrattavan kiinteistövarallisuuden käyttö- ja muut kustannukset ja 4)

vaihtoehtoiset tavat tyydyttää tarve kiinteistövarallisuuden käyttöön ja niiden kustannukset.

Ehdotuksessa valtion toimitilastrategiaksi 2020 todetaan, että liikelaitoslaki velvoittaa Senaatti-kiinteistöt tuottamaan tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtimaan hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Tästä syystä valtionhallinnon vuokralaisen on tehtävä selvitys mahdollisuuksista käyttää hyväksi valtion jo omistamia tai valtiolta vapautuvia kiinteistöjä Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Toimitilastrategiaehdotuksen mukaan on suositeltavaa hyödyntää ko. palveluja tarvittaessa silloinkin, kun tarkoituksena on vuokrata muita kuin valtion omistamia toimitiloja. Valtion kokonaisuutena varmistettaessa tilaratkaisuja ei voida rajoittaa tarkastelemaan vain yksittäisen toimijan kannalta. Tilatarpeen edellyttäessä uudisrakentamista toimijana on valtion tilanhankinnan yksikkönä pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöt.

Valtion toimitilastrategiaehdotus 2020:n mukaan pitkät vuokrasopimusmallit, joissa hankkeen rakennuskustannus tulee pitkän vuokraajan kuluessa pääosin kuoletetuksi, mutta valtio jää ilman vastaavaa omistusoikeutta, eivät yleensä ole valtion taloudellisen edun mukaisia, kun kyse on luonteeltaan pysyvästä valtion toiminnasta. Tällaisia sopimusmalleja voidaan pitää valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä haltijaoikeuksia kiertävinä.

Valtiovarainministeriö katsoo valtion omistamien tilojen käytön olevan ensisijaista samalla todeten, että virastoilla ei ole pakkoasiakkuutta ja ne voivat vuokrata tiloja muiltakin kuin Senaatti-kiinteistöiltä.

Asiantuntijakuulemisen mukaan on syntynyt tilanteita, joissa vuokralaisen on valtion kokonaisedun nimissä hyväksyttävä Senaatti-kiinteistöjen muita vuokranantajia korkeampi vuokrataso. Ulkoasiainministeriön kotimaan toimitiloista n. 90 % on vuokrattu Senaatti-kiinteistöiltä. Ongelmana on, että vuokratasoon ei voi vaikuttaa, koska kiinteistöjen vuokria ei voi kilpailuttaa.

Senaatti-kiinteistöjen käyttämät vuokrasopimukset

Senaatti-kiinteistöillä on käytössään kolme vuokrasopimusmallia:

1) Kokonaisvuokramallissa vuokranantaja vastaa toimitilojen ylläpidosta ja peruskorjauksista. Vuokraan sisältyy erittelemättä pääomakustannusten lisäksi tavanomainen ylläpito. Vuokramalli on tavanomainen toimitilojen vuokraamisessa.

2) Jaetussa kokonaisvuokramallissa vastuu tilojen ylläpidosta on sama kuin kokonaisvuokramallissa, mutta vuokra on jaettu kiinteään ja muuttuvaan ylläpitovuokraan. Muuttuva ylläpito vuokra tarkistetaan vuosittain toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt katsoo, että malli lisää sopimuksen läpinäkyvyyttä ja antaa vuokralaiselle mahdollisuuden omalla toiminnallaan vaikuttaa ylläpitovuokran suuruuteen. Tätä sopimusmallia käytetään pääasiassa erityiskiinteistöissä.

3) Pääomavuokramallissa vuokranantaja vastaa uudisinvestoinnista ja peruskorjauksista. Vuokralainen vastaa toimitilojen ylläpidosta. Tämä malli on käytössä pääosin puolustusvoimien kohteissa.

Uudet sopimukset tehdään pääosin erilaisia energiansäästöratkaisuja sisältävinä Green Lease -sopimuksina.

Valtion toimitilastrategiaehdotuksen 2020 perusteella valtion yleisin vuokramalli on kokonaisvuokra, jossa vuokranantaja huolehtii kiinteistöjen yllä- ja kunnossapidosta ja vuokralainen omista kiinteistöpalveluistaan (esim. siivous- ja turvapalvelut).

Senaatti-kiinteistöjen tuottovaatimus

Senaatti-kiinteistöistä annetun asetuksen (1292/2010) 2 §:n mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen hallituksen tehtävänä on päättää palveluiden hinnoittelun perusteista ja muista palveluihin liittyvistä yleisistä periaatteista. Senaatti-kiinteistöjen hallitus vahvistaa vuosittain kokonaistuottovaatimuksen ja hinnoitteluperiaatteet.

Valtiovarainministeriön mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallitus vahvistaa vuosittain erikseen kokonaistuottovaatimuksen, vuokraustoi-

minnan tuottovaatimuksen ja palveluiden hinnoittelun perusteet. Perustana on käytetty valtion kiinteistöuudistuksen myötä sisäiseen vuokrajärjestelmään siirryttäessä v. 1996 käyttöön otettua vuokran laskentatapaa. Tuolloin valtiovarainministeriö antoi ohjeen, jonka perusteella vuokra määräytyy kustannusperusteisesti ja myös pääomakustannukset otetaan huomioon.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan tuottovaatimus (7 %) on sama kuin vuokrahinnoittelulaskelma, joka muodostuu pääoman korosta (3—3,5 %), kulumisesta aiheutuvista kustannuksista (2,5—3 %) ja kiinteistöliiketoiminnan riskistä (1 %). Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovarainministeriön tietojen perusteella tuottovaatimus koostuu samoin perustein kuin Senaatti-kiinteistöjen pääomavuokra ja kokonaisvuokran pääomaosuus.

Valtionhallinnon ja Senaatti-kiinteistöjen välisissä vuokraneuvotteluissa tuottovaatimus on vakiintunut käsite, ja se vaihteli valtionhallinnossa n. 6,5—11 %:n välillä.

Tarkastusvaliokunta pitää Senaatti-kiinteistöjen pääomalle asetettua korkotuottotavoitetta korkeana nykyiseen matalaan korkotasoon verraten. Valiokunta pitää myös ongelmallisena, että korkotuottotavoite on pidetty muuttumattomana viimeiset 20 vuotta, vaikka markkinakorot ovat vaihdelleet suuresti. Tämä ei valiokunnan käsityksen mukaan ohjaa ja kannusta Senaatti-kiinteistöjä suunnittelemaan ja toteuttamaan esim. investointeja optimaalisesti.

Korjausten vuokravaikutteisuus

Senaatti-kiinteistöjen mukaan asiakkaan pyynnöstä tehtävät toiminnalliset ja laatuasioita korottavat muutos- ja korjaustyöt ovat täysimääräisesti vuokravaikutteisia ja niistä sovitaan tarkemmin erikseen. Laaja peruskorjaus ja perusparannus edellyttävät aina uuden vuokrasopimuksen tekemistä.

Asiantuntijakuulemisessa esitettiin, että peruskorjaushankkeissa ei ole pelisääntöjä siitä, kuinka vuokralaisen osuus ja omistajan vastuu määräytyvät. Peruskorjausten yhteydessä Senaatti-kiinteistöjen tekemien pääomavuokrien tarkistusten perusteet ovat epäselviä. Peruskorjaukset toteutetaan vuokranantajan investointi-

aikataulun mukaisesti, mutta Senaatti-kiinteistöt saattaa edellyttää vuokran tarkistamista enemmän, kuin mihin vuokralaisen esityksestä tehtävät vuokravaikuttiset toiminnalliset muutokset antavat aiheita. Senaatti-kiinteistöt perustelee vuokran korotuksia käyvällä markkinatasolla tai 7 %:n tuottotavoitteella. Peruskorjauksen ja perusparannuksen rajaa ei ole määritelty sellaisella tarkkuudella, ettei se aiheuttaisi jatkuvasti ongelmia ja tarvetta jatkuvaan keskusteluun. Ainakin joillakin hallinnonaloilla Senaatti-kiinteistöt tulkitsee peruskorjauksen vuokravaikutuksettomaksi ja perusparannuksen vuokravaikutteiseksi.

Valtionhallinnossa katsottiin, että omistajalähtöisiä peruskorjaushankkeita on toteutettu liian vähän. Merkittävänä ongelmana peruskorjaushankkeiden toteutumisen kannalta ovat näkemuserot vuokralaisen ja Senaatti-kiinteistöjen välillä siitä, kenen vastuulla ovat hankkeiden viranomaismääräyksistä aiheutuvat kustannukset. Senaatti-kiinteistöjen mukaan viranomaismääräyksistä johtuvat korjaustoimenpiteet parantavat kohteen alkuperäistä tasoa ja ovat näin ollen vuokravaikutteisia eli perusparannushankkeita, vaikka korjaustoimenpiteet eivät olekaan vuokralaisen toiminnan muutokselta johtuvia.

Esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen käsitys on, että vankiloiden palopelti- ja savunpoistojärjestelmien sekä sammutusjärjestelmien investointivastuut ovat selkeästi omistajan vastuulla. Näkemuserosta johtuvat ristiriidat aiheuttavat hankkeiden viivästymisen vaarantaen näin vankien ja vankiloissa työskentelevän henkilökunnan turvallisuuden. Laitos katsoo, että omistajalähtöisten investointien vähäisyys on johtanut tilanteeseen, jossa sille aiheutuu vuokrakustannusten nousua myös peruskorjausluonteisista hankkeista. Tämän hetkisen toimintamallin mukaan Senaatti-kiinteistöt odottaa, että käyttäjä ilmoittaa toiminnalliset muutostarpeensa ja liittää rakennushankkeeseen myös omistajalähtöiset korjaustarpeet. Näin kaikki muutokset vaikuttavat vuokraa korottavasti ottamatta huomioon sitä, että peruskorjausosuuden pitää olla vuokra-

vaikutukseton. Lopputuloksena Senaatti-kiinteistöt voi määrittää vuokrakustannukset toteutuneiden kokonaiskustannusten perusteella ilman omaa riskinottoa.

Rikosseuraamuslaitoksen mukaan nykyinen tilahallinnan toimintamalli ei kaikilta osin toteudu alkuperäisten peruseriaatteiden mukaisesti. Toimintamalliin syntyneet ongelmat tulisi korjata siten, että kiinteistöuudistuksen omistajataho ottaa nykyistä paremmin vastuulleen sille alun perin omistajana kuuluneen omistajaluonteisen peruskorjausvastuun kustannuksineen. Vankiloiden osalta Senaatti-kiinteistöt ei ota vastuuta hankkeen hinnasta, vaan vuokra määräytyy kustannusten perusteella. Ongelmaksi on koettu se, että Senaatti-kiinteistöillä ei ole toimivaltaansa perustuvaa vastuuta. Vuokranantajan vastuun pitäisi olla standardi. Osin ongelma on nähty myös Senaatti-kiinteistöjen puutteelliseen ammattitaitoon perustuvana.

Rikosseuraamuslaitoksessa vuokralaisen on erittäin vaikeaa varmistua vuokran oikeellisuudesta, koska kohdekohtaisten vuokrasopimusten vuokran määräytymiseen liittyvien laskentaperusteiden on ilmoitettu olevan salaisia. Tämä on muutos aiempien vuosien käytäntöön. Laitos katsoo, että vuokrasopimusprosenttien muodostumisen epäselvyys on poistettavissa siten, että jokaisen hankkeen vastuut ja sitä kautta vuokran määräytymisperusteet näytetään läpinäkyvästi Talo-80-laskentamallin mukaisesti. Näin voidaan yhteisymmärryksessä laskennallisesti määrittää omistajan ja vuokralaisen vastuut rakentamishankkeessa sekä laskea niiden prosentuaalinen vaikutus eri vuokriin.

Poliisihallinnossa uudisrakennusten vuokrasopimuksissa vuokra määräytyy yleensä toteutuneiden kustannusten mukaan. Riskit ovat asiakkaalla, mutta ohjausvalta on hankintayksikkö Senaatti-kiinteistöillä. Hankkeissa ilmenneiden ongelmien johdosta Senaatti-kiinteistöjen investointi- ja rakennuttamisprosessia on pyritty vahvistamaan, mutta korjaavat toimenpiteet ovat kohdistuneet kiinteistöriskien torjumiseen ja ne nostavat vuokria, jotka asiakas maksaa.

Vuokrasopimusten pituus ja joustavuus

Ruotsissa valtio kontrolloi vuokrasopimusten pituutta vuonna 1993 annettuun säädökseen perustuen. Säädöksen tarkoituksena on kontrolloida sitä, kuinka valtion viranomaiset sitovat vuokrasopimuksillaan valtion resurssien käyttöä. Perussääntönä on se, että vuokrasopimusten pituuden tulee olla alle kuusi vuotta, muutoin vuokrasopimuksen tekoon vaaditaan hallituksen hyväksyntä. Yliopistojen ja korkeakoulujen osalta vastaava raja on kymmenen vuotta. Tavannaisten toimistotilojen osalta vuokrasopimusten pituus on normaalisti kolme vuotta yleisen toimitilamarkkinoiden käytännön mukaisesti. Toimitilamuutosten yhteydessä mahdollisesti syntyviin lisäkustannuksiin vaaditaan myös hallituksen hyväksyntä. Pyyntö hyväksynnästä esitetään viranomaisen laatimassa budjettiehdotuksen perustelussa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että pitkä vuokrasopimus on ollut taloudellisesti edullisin ja toiminnallisesti vakain vaihtoehto, koska esim. investointien kustannusten kuolettaminen jaksottuu pitkälle aikavälille. Nykyisin muutostahti edellyttää lisää joustavuutta, mutta se tulee toteuttaa vaarantamatta toimivaa vuokrajärjestelmää. Senaatti-kiinteistöt tekee jatkuvasti uusia korvaavia sopimuksia, kun asiakkaiden tarpeet muuttuvat ja muuttunut tilanne vaatii uudet toimivammat tilat. Nykyisellään suurin osa sopimuksista on irtisanottavissa 6—12 kk:n irtisanomisajalla.

Valtiovarainministeriö näkee keinoina lisätä joustavuutta hyödyntämällä talouspoliittisen ministerivaliokunnan 20.11.2012 mukaisia linjauksia vuokrasopimusten ennaikaisesta päättämisestä yllätyksellisissä muutostilanteissa, jolloin kustannusvastuuta voidaan jakaa. Monikäyttöisten ja vähemmän räätälöityjen tilojen suosiminen mahdollistaa ministeriön mukaan uusien joustavampien sopimuskäytäntöjen käyttöönoton. Vuokrasopimusten ehtoja voidaan muokata nykyistä joustavammiksi, jos sovitaan hinta vuokrasopimuksen ennaikaiselle päättämiselle.

Valtion toimitilastrategiaehdotus 2020:n mukaan vuokrasopimusten suositeltavia maksimi-

pituuksia ovat 10 vuotta ja uudisrakennusten osalta 15 vuotta, ellei tilaan sisälly merkittäviä erityispiirteitä.

Useat ministeriöt ja valtionhallinnon virastot katsovat, että pitkät vuokrasopimukset ovat muutostilanteissa ongelmallisia, ne hankaloittavat toiminnan rationaalista järjestämistä ja mahdollisuuksia saavuttaa säästöjä toimitilakustannuksissa. Pitkät vuokrasopimukset sitovat turhaan niukkoja voimavaroja myös tyhjiä toimiloista maksettavina vuokrina.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) maksoi 889 648 euroa tyhjiksi jääneistä tiloistaan kolmen vuoden ajalta (1.1.2011—31.12.2013) eli n. 300 000 euroa vuodessa, mikä on noin prosentti vuosittaisesta tutkimuskeskuksen budjettirahoituksesta. Senaatti-kiinteistöt ja MTT teettivät valtiovarainministeriön aloitteesta kolme riippumatonta arviota vuokratasosta MTT:n Jokioisten vuokraohteista. Vuokraarvioiden mukaan MTT maksoi kaikista Jokioisten vuokratiloista keskimäärin 36 % yli markkinahinnan, mistä aiheutuu vuositasolla n. 600 000 euron kustannus. Yhden kohteen osalta vuokrataso ylitti 69 %:lla markkinahinnan.

Valtionhallinto pyrkii vuokraamaan edelleen tyhjiksi jääneet toimitilansa, mihin sitoutuu valtionhallinnon työpanosta. Esimerkiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT:n mukaan tilankäyttöä tiivistämällä ei osasta rakennusta voi päästä eroon kokonaan, vaan ainoaksi vaihtoehdoksi jää alivuokraus eteenpäin.

Valtionhallinnosta vapautuu tulevana vuosina runsaasti tarpeetonta toimitilaa. Tyhjiksi jäävien toimitilojen hallinnointi ja edelleen vuokraus tulisi antaa tehtäväksi esim. Senaatti-kiinteistöille tai yksityiselle toimijalle. Tällä hetkellä tyhjien tilojen edelleen vuokrauksessa ei ole selkeää menettelyä. Toimitilojen edelleenvuokrauspankki saattaisi olla yksi varteenotettava mahdollisuus.

Tarkastusvaliokunta pitää erityisen ongelmallisena nykyisen vuokrasopimuskäytännön mukaisia sopimuksia, joissa vuokralainen sidotaan peruskorjauksissa ja uudisrakennuksissa 15 vuoden pituisiin sopimuksiin. Valtionhallinnon ra-

kennemuutosten ennakointi ei ole näin pitkällä aikajänteellä mahdollista. Valtionhallinnon rakennemuutosten ja toimitilojen käytön elinkaarren yhteensovittaminen edellyttää vuokrasopimusten pituuden perusteellista uudelleenarviointia, jossa tulee ottaa huomioon myös eri hallinnonalojen erityistarpeet.

Vuokraneuvottelut

Valtionhallinnon asiantuntijakuulemisen perusteella Senaatti-kiinteistöjen ja valtionhallinnon vuokraneuvottelujen ei ole koettu perustuneen osapuolten tasa-arvoiseen asemaan. Neuvotteluja luonnehdittiin myös tiukoiksi.

Valiokunnan saamien tietojen perusteella vuokraneuvottelut ovat usein hallinnollisesti raskaita ja pitkäkestoisia ja yksittäisissä tapauksissa myös tuloksettomia. Esimerkkinä mainittiin Verohallinnon ja Senaatti-kiinteistöjen neuvottelu Kakolan entisen vankilan tilojen vuokraamisesta. Senaatti-kiinteistöt aloitti neuvottelut Verohallinnon kanssa tilaratkaisusta syksyllä 2009, ja niitä jatkettiin 26.9.2012 saakka. Neuvotteluita pidettiin Senaatti-kiinteistöjen ja Verohallinnon välillä lähes 20 kertaa. Verohallinto ja Senaatti-kiinteistöt solmivat 26.9.2012 vuokrasopimuksen, ja Verohallinnon oli tarkoitus muuttaa tiloihin peruskorjauksen ja uudisrakennuksen valmistuttua syksyllä 2014. Vielä keväällä 2013 Verohallinto vakuutti pitävänsä kiinni tehdystä vuokrasopimuksesta. Kun Senaatti-kiinteistöt ryhtyi tutkimaan rakennusten todellista kuntoa, rakenteissa ilmeni merkittäviä vaurioita. Tilaratkaisu osoittautui kohtuuttoman kalliiksi vaihtoehdoksi, ja sen käyttöönosta luovuttiin.

Rajavartiolaitos toteaa, että sen pääkaupunkiseudulla sijaitsevien toimintojen keskittäminen yhteiseen toimitilaan tulee viivästyään yli vuodelle, koska Rajavartiolaitosta yritetään saada Tilastokeskuksen kanssa yhteisiin huonosti soveltuviin toimitiloihin. Senaatti-kiinteistöt on kilpailutuksen aikana neuvotellut kiinteistön omistajan kanssa saadakseen tarjouksen edullisemmaksi, koska Rajavartiolaitos kertoi enimmäisvuokratasonsa ja kiinteistön omistajien tarjous oli tätä suurempi. Rajavartiolaitos pitää toi-

mintaa arveluttavana, koska se oli sopinut Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimivansa itse hankintayksikkönä.

Erityistilojen vuokrien hinnoittelu

Tarkastusvaliokunta totesi lausunnossaan (TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp) seuraavaa: "Valtion virastoilta ja laitoksilta saamien vuokratuottojen voitot Senaatti-kiinteistöt tulouttaa valtiolle. Tarkastusvaliokunta kyseenalaistaa tällaisen valtiolta valtiolle tapahtuvan rahojen kierrätyksen etenkin silloin, kun kysymyksessä ovat erityistilat (kuten esim. teatterit, museot, vankilat ja tutkimuslaitokset), joille ei ole vertailukelpoista markkinahintaa tai tosiasiallisesti saatavissa olevaa toista toimitilaa."

Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt katsovat, että nykyinen vuokrausjärjestelmä on erityistilojen osalta toimiva. Tilojen vuokrahinnoittelu perustuu tehdyn investoinnin vaatiman pääoman kustannukseen, rakennuksen kulumiseen (poistot) ja investointiin liittyvään riskiin ja sopimuksen pituuteen. Vuokran määrään vaikuttavat lisäksi ylläpitokustannukset (kiinteistönhoito ja kunnossapito).

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että kulttuuri- ja taidelaitokset toimivat erityiskiinteistöissä, joilla ei ole käytännössä markkina-arvoa, joten Senaatin vuokratkäytäntöä tulisi muuttaa siten, että rakennusten erityisluonne otettaisiin huomioon tuottovaatimusta määritettäessä.

Kulttuuri- ja taidevirastot ovat pääosin kulttuurihistoriallisesti arvokkaita erityistiloja, ja useat ovat lisäksi tilaintensiivisiä. Niiden lainmukaisena tehtävänä on laajentua ja kerätä museo- ja arkistomateriaalia. Näissä virastoissa varsinaiset toimistotilat ovat usein vähäisiä muuhun, varsinaisen toiminnan tilamäärään nähden. Näistä syistä toimitilojen supistaminen on usein mahdotonta tai äärimmäisen hankalaa sekä saattaa edellyttää myös huomattavaa lisärahoitusta toimintaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä erityistilojen, kuten museoiden, taidemuseoiden ja arkistojen toimitilakustannusten kasvu tulisi kompensoida jatkuvasti ja täysimääräisesti valtion budjetissa.

Rajavartiolaitoksen käytössä olevista operatiivisista kiinteistöistä pääosa sijaitsee sellaisissa paikoissa tai ne ovat rakenteeltaan sellaisia, ettei niille ole todellisuudessa olemassa markkinahintaista vertailukohtaa. Tästä syystä ns. markkinahintainen pääomavuokra ei ole järkevä kustannusperuste vuokrille.

Rikosseuraamuslaitoksen toimitilat ovat pääosin erityiskiinteistöjä. Vankilaverkosto muodostuu kiinteistöistä, joiden pääomavuokra- ja ylläpitokustannukset sekä energiakustannukset ovat poikkeuksellisen suuria. Markkinoilta ei ole yleensä löydettävissä tarvittavia tiloja, eikä vankilakiinteistöille ole juurikaan markkinoita. Rikosseuraamuslaitoksella on vain rajatusti mahdollisuuksia vuokrata tilojaan muilta tahoilta kuin Senaatti-kiinteistöiltä. Edellä mainituista syistä vuokrahinnan tulisi perustua muuhun kuin markkinaperusteisen vuokrahinnan soveltamiseen.

Maanmittauslaitos katsoo, että Senaatti-kiinteistöjen käyttämien vuokrien keskeinen ongelma on se, ettei vuokrahinnoittelu perustu omakustannusarvoon muun valtionhallinnon tavoin. Vuokratilojen hinnoitteluperusteena on markkinavuokra tai aiemmin sovittu vuokrataso inflaatiotarkistuksilla ja mahdollisilla remontointien lisävuokrilla korjattuna. Koska hinnoitteluperusteena on kokonaiskannattavuus, vuokratannuksia voidaan kasvattaa mm. tuottovaatimuksella, joka on Senaatti-kiinteistöjen toimitot-toimialalla lähtökohtaisesti 6—9 %, käytännössä usein 7 %. Tällaisessa rakenteessa laitoksen maksamat vuokrat joustavat aina vain ylöspäin, eikä omakustannusarvon mukaista kustannusten läpinäkyvyyttä ole. Maanmittauslaitos itse esittää tilinpäätöksessään toteumat omakustannusarvoon perustuvina kustannusvastaavuuslaskelmina, esim. kirjaamisasioissa.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että on ryhdyttävä toimiin erityistilojen vuokramallin muuttamiseksi esim. kustannusperusteiseksi.

Yliopistokiinteistöt

Yliopistouudistuksen yhteydessä perustettiin kolme yliopistokiinteistöyhtiötä: Aalto-yliopis-

tokiinteistöt Oy (AYK), Helsingin yliopistokiinteistöt Oy (HYK) ja Suomen yliopistokiinteistöt Oy (SYK). Yliopistot omistavat kiinteistöyhtiöstä kaksi kolmasosaa ja Senaatti-kiinteistöt kolmasosan.

Kiinteistöyhtiöiden perustamisen yhteydessä tehtiin osakassopimus, jonka yleisinä tavoitteina oli, että 1) yliopistolla on käytettävissään toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset toimitilat, 2) kiinteistöjen arvo säilyy myös pitkällä aikavälillä ja kiinteistöjen hoito ja hallinta on kustannustehokasta, 3) yliopistojen tasapuolinen kohtelu otetaan huomioon ja 4) järjestely tukee yliopistouudistuksen tavoitteita.

Asiantuntijakuulemisessa todettiin, että valittu toimintamalli on johtanut vaikeaan tilanteeseen erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa AYK:lla on vain yksi pääasiakas ja HYK:llä kolme pääasiakasta. Yliopistot toimivat samaan aikaan sekä tiukkaan osakassopimukseen sidottuina pääomistajina että pääasiakkaina. Aalto-yliopisto vuokraa yli 95 % AYK:n omistamista tiloista, ja kyseessä on molemminpuolinen monopolitilanne. Aalto-yliopisto on keskittämässä kaikki toimitilatarpeensa AYK:n tiloihin, ja tämän vuoksi olisi järkevää luopua markkinavuokratason käytöstä, koska molemminpuolinen monopoli ei aiheuta markkinahäiriötä. Nykyisenlaista järjestelyä ei ole käytössä muissa Suomen vertautuvissa maissa.

Yliopistokiinteistöjen toiminta on markkinaehtoista, ja siihen kuuluu myös kiinteistöliiketoimintaan liittyvät riskit. Tavoitteena on jakaa vuosittain osinkona terveen pääomarakenteen säilyttäen vähintään 60 % tilikauden tuloksesta. Yliopistojen kiinteistötoiminta on pitkäjänteistä, ja yliopistojen kampuksia rakennetaan kymmeniksi tai sadoiksi vuosiksi.

Nykyinen kiinteistöyhtiöiden toimintamalli ja osakassopimus eivät asiantuntijakuulemisen mukaan ota huomioon oikealla tavalla markkinaehtoisuuden keskeisen perustavan mekanismin eli riskin ja tuoton yhteyttä. Tuottotavoitteeksi yhtiöissä on asetettu yleisillä kiinteistömarkkinoilla tavoiteltu taso, joka perustuu vuokramarkkinoilla noin 90 prosentin käyttöaste-

seen ja normaaliin vuokralaiseen liittyvään liikeriskiin. Todellisuudessa tilojen vuokrausaste on lähes 100 % ja liikeriskikin on merkittävästi vuokramarkkinoiden normaalia liikeriskiä alhaisempi. Alemman riskin tulisi heijastua myös tuottotasoon, ja sen tulisi todentua alhaisempana vuokrana. Tosiasiallisesti tällä hetkellä toimitaan kuitenkin osin markkinavuokratoja korkeammilla vuokratasoilla.

Asiantuntijoiden mukaan peruskorjaukset johtavat korkeampiin vuokratasoihin kuin kokonaan uuden tilan rakentaminen tai uusien tilojen vuokraaminen ulkoisilta vuokramarkkinoilta. Esimerkiksi Aalto-yliopistojen Otaniemen kampuksen entisen Teknillisen korkeakoulun päärakennuksen nykyiset neliövuokrat (14 euroa) ovat nousemassa peruskorjauksen jälkeen 25 euroon, kun korjausinvestointien kustannukset lisätään investointivuokrana aiempaan vuokraan. Osassa peruskorjausta vaativista rakennuksista on erittäin korkea pohjavuokrataso ajalta, jolloin kiinteistöt olivat Senaatti-kiinteistöjen omistuksessa.

Valiokunta katsoo perustelluksi harkita, voisiko yliopistokiinteistöyhtiöiden toiminta olla kustannusperusteista tietyin reunaehdoin, jolloin yliopistoasiakkailta perittävillä vuokrilla katettaisiin yhtiön investointien rahoituskustannukset, poistot ja muut kulut ilman voiton tuloustavoitetta.

Valtiovarainministeriö on asettanut Senaatti-kiinteistöille tavoitteen huolehtia siitä, että se ei toiminnassaan kilpaile yliopistokiinteistöyhtiöiden kanssa yliopistotilojen tarjoajana. Asiantuntijoiden mukaan Senaatti-kiinteistöjen kaksoisrooli yliopistokiinteistöyhtiöiden omistajana ja samalla kilpailevana toimijana kiinteistömarkkinoilla on ongelmallinen. Aidot ja neutraalit omistajakeskustelut ovat vaikeita. Yliopistokiinteistöjen maksamat osingot ja verot ovat suora siirto korkeakoulutukseen ja tutkimukseen tarkoitetuista varoista Senaatti-kiinteistöille ja valtiolle.

Valiokunnan mukaan on syytä selvittää, miten ja millä edellytyksillä voidaan luopua Senaatti-kiinteistöjen omistuksista yliopistokiinteistöyhtiöissä.

Kiinteistöjen myynti

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion kiinteistöstrategiaksi (21.12.2010) kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuisissa.

Valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteutuminen. Valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, elinkaariajattelua, kestävästä kehitystä, energiatehokkuuden edistämistä sekä toimivia kiinteistömarkkinoita. Kokonaisedun harkinta tulee tehdä lyhyellä ja pitkällä aikajänteellä koko valtionalouden kannalta. Harkinnan tulee tapahtua tarvittaessa valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset vaikutukset huomioon ottaen.

Senaatti-kiinteistöjen bruttomyynti on laskenut selvästi vuodesta 2011 (runsas 180 milj. euroa) vuoteen 2013 (100 milj. euroa). Myyntitoiminnasta vastaa pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöjen oma henkilökunta erityisesti arvokkaimpien ja vaikeimmin myytävien kohteiden osalta. Myyntityössä hyödynnetään mahdollisimman laajaa ja avointa ilmoitusmenettelyä. Myyntiajat vaihtelevat muutamasta kuukaudesta vuosiin. Kohteiden myyntiaikaa pidentävät myynnin edellyttämä kaavoitus ja lupahakumenettelyt Museovirastolta ja ympäristöministeriöltä suojeltavien ja ympäristölupia edellyttävien kohteiden osalta.

Senaatti-kiinteistöt korostaa, että myytävät kohteet on usein suunniteltu nimenomaan valtion käyttöön ja niiden muuttaminen muuhun käyttöön soveltuvaksi on haastavaa, mikä heijastuu myös myyntiaikoihin ja käypään hintaan. Yleensä lähtökohtana on kokonaisuusien myynti, jota arvioidaan tapauskohtaisesti val-

tion kokonaisuus huomioiden. Senaatti-kiinteistöt myy asuntotuotantoon soveltuvat alueet ensisijassa kunnille ARA-hinnalla edellyttäen kauppojen yhteydessä sitoutumista sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomioita siihen, että Senaatti-kiinteistöjen myyntitoiminta on ollut yksittäisissä tapauksissa passiivista ja myyntiajat pitkiä. Tällainen toiminta ei edistä valtion kokonaisuutta.

Kokoavat johtopäätökset

Tarkastusvaliokunta on, perehdyttyään perusteellisesti aihealueeseen, kuultuaan asiantuntijoita ja hankittuaan mittavan määrän selvityksiä asianosaisilta, tullut siihen johtopäätökseen, että Senaatti-kiinteistöjen toimintaa on merkittävästi kehitettävä jäljempänä esitetyt epäkohdat huomioon ottaen. Valtion virastojen ja laitosten toimitilojen vuokraus ja siihen liittyvä toimitilapalveluiden järjestäminen keskitetysti Senaatti-kiinteistöjen toimesta on valiokunnan mielestä periaatteessa tarkoituksenmukaista ja perusteltua, kunhan tässä mietinnössä tunnistetut epäkohdat korjataan. Vuokrausjärjestelmään ja sen ohjaukseen liittyy valiokunnan mukaan ongelmia, jotka vaarantavat valtion kokonaisedun toteutumisen ja vaikeuttavat yksittäisten virastojen ja laitosten toimintaa kasvattamalla kustannuksia, joihin ne eivät voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Valiokunta katsoo, että nykyaikainen ja hyvä tapa toimia tulee jatkossa olla sellainen, että osapuolet ja myös vuokralainen voivat kokea aidosti olevansa neuvottelutilanteessa, jossa Senaatti-kiinteistöillä on intressi ja asiantuntemus tarjota yksittäistapauksessa kokonaistaloudellisesti kustannustehokkainta vaihtoehtoa ja että vuokralainen voi tähän lähtökohtaan luottaa.

Senaatti-kiinteistöt tulouttaa valtion virastoilta ja laitoksilta saamansa vuokratuottojen voitot valtiolle. Vuonna 2013 tuloutus oli 120 milj. euroa. Voitontuloutus lisää painetta vuokrien korotukseen. Valiokunta pitää tällaista keinotekoista voitontuloutusta perusteettomana ja samalla virastojen toimintamenoihin kohdistuvana piileikkauksena, jonka läpinäkymättömyys on

eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallinen.

Valiokunnan mukaan perusajatus, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita, mutta ei kilpaile markkinatoimijoiden kanssa, näkyy käytännön työssä ristiriitaisena ja hämmentävänä. Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyy selkeitä monopolipiirteitä, jotka valiokunnan mielestä ovat osin jopa voimistuneet. Senaatti-kiinteistöjen toiminta vapailla markkinoilla on sen erityis- asemasta johtuen (valtiokonsernin ns. in-house-yksikkö) rajattu enintään 10 %:iin liikevaihdosta. Senaatti-kiinteistöt toimii suljetuilla markkinoilla, eikä sen vuokraamille kohteille ole aina saatavissa markkinahintaa, varsinkaan erityistilojen (esim. museot, vankilat, Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin tilat, tutkimuslaitokset) osalta. Järjestelmä on myös joustamaton hinnoittelun suhteen eikä ota huomioon Suomessa vallitsevia erilaisia alueellisia olosuhteita ja vuokramarkkinoita. Valiokunnan mukaan erityistilojen osalta on perusteltua luopua ns. markkinahinnoittelusta ja siirtyä kustannusperusteisiin malleihin.

Senaatti-kiinteistöjen erityis- asemasta johtuen sen toiminnan takaajana on viime kädessä valtio, jolloin Senaatti-kiinteistöt toimii käytännössä ilman markkinariskiä. Valtiovuokralaisten vuokranmaksun takaajana on myös valtio. Senaatti-kiinteistöjen hallitus on pitänyt lähes kaksikymmentä vuotta sijoitetulle pääomalle asetetun korkotuottotavoitteen (3—3,5 %) muuttumattomana, vaikka markkinakorot ovat tänä aikana vaihdelleet suuresti. Vuokrasopimukset ovat olleet pitkiä, ja niiden purkaminen on osoittautunut joustamattomaksi ja erityistilojen osalta jopa mahdottomaksi. Muutostilanteissa pitkät vuokrasopimukset vaikeuttavat säästöjen aikaansaamista mm. tyhjiksi jäävistä toimitiloista maksettavina vuokrina tai osavuokrina.

Tarkastusvaliokunta pitää tilatehokkuuden parantamista toimitiloissa perusteltuna. Tilatehokkuuden toteutuminen kuitenkin edellyttää, että valtiovarainministeriöllä ja eduskunnalla on käytössään riittävän kattava ja seikkaperäinen tieto mm. toimitilojen määrästä, kuluista ja muis-

ta tilatehokkuuteen vaikuttavista tekijöistä, jotka perustuvat yhtenäiseen kustannusten seurantaan ja raportointiin. Nyt näin ei ole, ja toimitilakustannusten osalta esim. valtion toimitilastrategian ja valtionhallinnon vuokralaisten välillä näkemuseroa on satoja miljoonia euroja. Vuokrien neliöhintojen nousu on ollut erityisen voimakasta viime vuosien (2008—2012) aikana etenkin erityiskiinteistöjen kohdalla (63 %). Myös vuokratkustannusten osuus toimintamenoista eri hallinnonaloilla ja nousutrendi kiinnittävät valiokunnan erityistä huomiota, samoin kuin perusparannuksesta ja uudisrakentamisesta johtuva kustannusten kasvu.

Senaatti-kiinteistöjen käyttämän raportoinnin tietopohjaa ja raportoinnin sisältöä on valiokunnan mielestä olennaisesti parannettava. Valiokunta pitää vuokrasopimustietojen julkisuutta ja avoimuutta välttämättömänä. Tämä kuitenkin edellyttää yksittäistapauksissa viranomaisen tietoturva vaatimusten huomioon ottamista.

Hallitus päätti tehdä kehyspäätöksen yhteydessä keväällä 2014 vuosittain virastojen toimintameno määrärahoihin toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaavan laskennallisen lisäyksen, jonka seurauksena vuonna 2015 osa virastoista saa osittaisen korvauksen, osa jää ilman ja osa jopa menettää. Valiokunnan mielestä myönnteistä asiassa on, että indeksikorotukset tulevat jatkossa budjetissa näkyviin.

Valiokunnan mielestä erityistilojen ja toimitiloiden indeksikorotuksiin on jatkossa syytä suhtautua eri periaattein. Erityistilojen osalta va-

liokunta pitää indeksikorotusten täysimääräistä korvaamista välttämättömänä. Toimitiloiden osalta valiokunta pitää puolestaan perusteltuna, että kun asetettu tilatehokkuustavoite on saavutettu, tulee indeksikorotus korvata täysimääräisesti.

Valiokunta on arvioinut Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja pitää sen toimintaa yliopistokiinteistöyhtiöiden osaomistajana ongelmallisena. Valiokunnan mukaan on syytä selvittää, miten ja millä edellytyksin voidaan luopua Senaatti-kiinteistöjen omistuksista yliopistokiinteistöyhtiöissä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää riippumattomalla tavalla, millä tavoin edellä mietinnössä valiokunnan esittämät kannanotot havaittujen epäkohtien korjaamiseksi voidaan toteuttaa valtion kokonaisuutena korostavalla tavalla ja tekee tarvittavat muutosehdotukset.

Erityisen tärkeänä on pidettävä muutoksia koskien vuokrasopimusten ehtoja ja pituutta sekä mietinnössä vaadittuja indeksikorotusten ja voitontuloutuksen muutoksia.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Olli Immonen /ps (osittain)
Merja Kyllönen /vas (osittain)
Eero Lehti /kok

Mika Lintilä /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /kok
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.