

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2012 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2013—2016

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä huhtikuuta 2012 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden kehysistä vuosille 2013—2016 (VNS 1/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Helena Tarkka ja neuvotteleva virkamies Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Vesa Jatkola ja johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- yksikön johtaja, ympäristöneuvos Antti Kivipelto, puolustusministeriö
- poliisijohtaja Sauli Kuha, Poliisihallitus
- toimitusjohtaja Aulis Kohvakka, Senaatti-kiinteistöt.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtionhallinnon toimitilat

Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtionhallinnon toimitilojen vuokraukseen, kustannuksiin ja tilahallinnon kehittämistarpeisiin. Aihepiiriä koskevien tietojen hankintaa varten valiokunta teki valvontakäynnin Senaatti-kiinteistöihin 28.3.2012.

Toimitilat aiheuttavat valtiolle merkittäviä ja pitkävaikutteisia kustannuksia. Vuonna 2011 valtion virastot ja laitokset maksoivat vuokria Senaatti-kiinteistöille 475 milj. euroa ja muille vuokranantajille 130 milj. euroa. Valtion toimitilojen järjestäminen on yksi neljästä valtion konsernitason tuottavuuden kehittämishank-

keesta. Valtio ohjaa toimitilahallintoa vuonna 2005 laaditulla toimitilastrategialla. Sen päämääränä on parantaa valtion virastojen ja laitosten toimintaympäristöjä siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja että valtion kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan. Toimitilastrategian mukaan virastojen tehtävänä on vastata määrärahojensa puitteissa siitä, että toimitilat ja niistä aiheutuvat kustannukset ovat oikeassa suhteessa todelliseen tilantarpeeseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus 225/2011 mukaan toimitilastrategiassa asetetun päämäärän saavuttamista ei voida kunnolla arvioida käytettävissä

olevien tietojen perusteella. Tarkastusvirasto toteaa, että ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin yleispiirteistä strategiaa kuin toimitilastrategia on, ellei aseteta myös konkreettisia tavoitteita siitä, miten strategian toteuttamisen astetta voidaan arvioida.

Valtioneuvoston kehyspelonteon mukaan pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa on linjattu menosäästöinä hallinnon tilatehokkuuden parantamisen avulla 10 milj. euroa vuoteen 2015 mennessä. Kehyspelonteossa todetaan, että säästö kohdennetaan hankeperusteisesti. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan mainittu säästötavoite on vaatimaton eikä virastoilla ole ollut vaikeuksia tämän säästötavoitteen saavuttamisessa. Mutta esimerkiksi valiokunnassa kuultavina olleet Poliisihallituksen ja puolustusministeriön edustajat olivat asiasta eri mieltä. Vastaavaa kritiikkiä on aiemmissa yhteyksissä kuultu muiltakin tahoilta. Poliisihallituksen indeksikorotukset on jouduttu maksamaan muista toimintamenoista, ja viime vuosina on pystytty käynnistämään vain sellaisia toimitilahankkeita, joissa vanhojen tilojen sisäilmaongelmat pakottavat toimitilojen korjaukseen.

Hallitusohjelman mukaan puolustushallintoon kohdistuu 575,3 milj. euron menoleikkaukset (2012—2015), ja lisäksi samalla aikavälillä puolustushallintoon kohdistuvat 150 milj. euron sisäiset meno- ja kustannuspaineet. Puolustusministeriön mukaan mainitut menosäästöt ja kustannuspaineet kohdistuvat myös toimitiloihin. Tämän lisäksi vuonna 2003 tehdyssä puolustushallinnon kiinteistöuudistuksessa sovittiin, että puolustushallinto vastaa kiinteistöjen ylläpidosta ja menokehystä korotetaan summalla, joka täysimääräisesti vastaa sovitettavan vuokrajärjestelmän rakennetta. Puolustusministeriö esitti kehusehdotuksessaan toimitilojen kunnossapitoon 9 milj. euron lisämäärärahaa ja ympäristösuojelun velvotteista johtuvien kustannusten nousuun 5,7 milj. euron lisämäärärahaa. Mainittuja määrärahaesityksiä ei hyväksytty kehyksiin. Hyväksyessään kiinteistöuudistuksen eduskunta piti oleellisena sitä, että vuokra- ja kunnossapitomenojen kattamisesta huolehditaan niin, että vuokrat eivät vie edellytyksiä puo-

lustushallinnon varsinaiselta toiminnalta (Va-VM 40/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp).

Tarkastusvaliokunnan mielestä valtion virastojen ja laitosten toimitilatarpeista ja -kustannuksista ei ole käytössä riittävän kattavaa ja seikkaperäistä tietoa. Valtiovarainministeriön ja hallinnoalojen käsitykset toimitilojen aiheuttamista kustannuksista poikkeavat toisistaan. Valiokunta ehdottaa valtiovarainvaliokunnalle, että se selvittäisi, mistä toimitilatarpeiden ja -kustannusten näkemyserot johtuvat ja miten toimitilakustannuksiin kohdistetut säästöt vaikuttavat virastojen ja laitosten talouteen sekä varsinaisen toiminnan edellytyksiin.

Valtion virastoilla ja laitoksilla on n. 1 600 vuokrasopimusta Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja n. 1 500 sopimusta muiden vuokranantajien kanssa. Vuokrasopimusten kestoajat ovat pisimmillään 20—30 vuotta. Vuonna 2005 päätetyn valtion toimitilastrategian mukaan vuokrattaessa muuta kuin valtion omistamaa toimitilaa vuokrasopimuksen normaali kesto aika on 5—10 vuotta eikä sopimusaika saisi olla pitempi kuin 15 vuotta. Kuitenkin esim. osa maistraateista on tehnyt 20 vuoden vuokrasopimuksia ja on myös poliisilaitoksia, joilla on 20 vuotta vuokra-aikaa jäljellä. Ylipitkät vuokrasopimukset aiheuttavat ongelmia, koska niissä ei ole mahdollista ottaa huomioon tulevaisuudessa tapahtuvia hallinnon alan tai viraston toimintarakenteiden tai toiminnan laajuuden muutoksia. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelmalla on vähennetty virastojen henkilöstöä, jolloin osa tiloista on käynyt tarpeettomiksi. Koska vuokrasopimuksia ei ole voitu muuttaa, ovat jotkut virastot (esim. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTT) joutuneet ja joutuvat edelleen maksamaan vuokraa käyttämättömistä tiloista. Tilojen tehokasta käyttöä tällaisissa tilanteissa on vaikeuttanut myös se, että valtion ulkopuolelta vuokrattujen tilojen pitkäkestoisissa vuokrasopimuksissa ei ole sovittu niistä perusteista, jolla vuokralainen voi lunastaa kiinteistön tai tilojen hallintaan oikeuttavat osakkeet.

Valtion vuokrasopimuksissa on usein 6—12 kuukauden irtisanomisaika. Sopimukseen on kui-

tenkin määritelty sopimuksen vähimmäisvoimassaoloaika, joka on usein 10 vuotta. Tällöin vuokralaisilla ei ole käytännössä mahdollisuutta lisätä sopimuksen voimassaoloaikana tilojensa käytön tehokkuutta.

Edellä mainitun tarkastusviraston valtionhallinnon toimitiloja ja konserniohjausta koskevan tarkastuskertomuksen mukaan hallinnonaloja ei ole ohjeistettu seuraamaan toimitilajohtamisen ja tilahallinnan onnistuneisuutta eikä raportoidaan toimitilojen kuluista, taloudellisuudesta ja tilatehokkuudesta. Osa ministeriöistä, virastoista ja laitoksista ei myöskään ole seurannut toimitilojen käytön tehokkuutta ja energiatehokkuutta. Valtiovarainministeriöllä ei ole ollut koottua tietopohjaa valtion toimitilojen kuluista, taloudellisuudesta ja tilatehokkuudesta. Tarkastusviraston mielestä valtionhallinnon toimitilojen määrästä, kuluista, tilatehokkuudesta, vuokrantajista ja toimitilojen sijainnista tulisi olla yhtenäisin perustein kerätyt tiedot.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että Senaatti-kiinteistöt aloitti vuonna 2010 kaikkien valtionhallinnon toimitilatietojen keräämisen tilatietojärjestelmäänsä. Suunnitelmien mukaan tietojärjestelmä saadaan käyttövalmiiksi vuoden 2012 aikana. Kun tietojärjestelmää ja siihen kerättyä tietoperustaa päästään täysimääräisesti hyödyntämään, saadaan hyvät lähtökohdat valtionhallinnon toimitilojen kokonaisuuden hallinnoinnille, tilatehokkuustavoitteiden arvioinnille sekä niistä raportoinnille. Tarkastusviraston mielestä tilatietojärjestelmässä tulisi ottaa huomioon ministeriöiden, virastojen ja laitosten omat tarpeet hyödyntää syntyvää tietoaaineistoa. Tarkastusvirasto korosti järjestelmän nopeaa käyttöönottoa.

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Senaatti-kiinteistöjen keskeisenä tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Virastojen ja laitosten kanssa tehtyihin vuokrasopimuksiin sisältyy 7 %:n tuottovaatimus ja vuokrien vuotuinen indeksitarkistus. Kehyksissä momenttikohtaiset indeksitarkistukset tehdään harkinnan mukaan tapauskohtaisesti, eikä indeksikorotuksia yleensä oteta kehyksissä huomioon.

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 esimerkiksi teatterit, museot, vankilat ja tutkimuslaitokset), joille ei ole vertailukelpoista markkinahintaa tai tosiasiallisesti saatavissa olevaa toista toimitilaa. Niinikään valiokunta pitää perusteettomana ja eduskunnan todellista budjettivaltaa kaventavana sitä, että indeksikorotusten tekemättä jättämisestä aiheutuvat kustannuspaineet ja niiden vaikutus toimintaedellytyksiin jäävät eduskunnalle näkymättömiksi. Tarkastusvaliokunnan saaman tiedon mukaan Ruotsissa valtion toimitilojen vuokrien määrittämisessä noudatetaan omakustannusperiaatetta, mikä saattaisi olla varteenotettava vaihtoehto erityistilojen suhteen.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp

Helsingissä 2 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Matti Saarinen /sd
	Olli Immonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Eero Lehti /kok (osittain)	Erkki Virtanen /vas
	Lasse Männistö /kok	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.