13.4.2016

Viite Asiantuntijakutsu **tarkastus*valiokuntaan*** ke 13.4.2016 klo 11:30 / Luonnonvarakeskus

Aihe Arvio toimenpiteistä, joita VM ja Senaattikiinteistöt ovat toteuttaneet valiokunnan mietinnön TrVM 5/2014 vp" Valtionhallinnon toimitilojen vuokraus Senaatti-kiinteistöltä" johdosta

Kuultava Pentti Aspila, johtaja, hankinnat ja toimitilat, Luonnonvarakeskus

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle,

kiitos kutsusta tulla kuultavaksi Luonnonvarakeskuksesta ja sen resursseista.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Luonnonvarakeskusta arvioimaan ja esittämään käsityksensä niistä toimenpiteistä, joita valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt on toteuttanut valiokunnan mietinnön TrVM 5/2014 vp "Valtionhallinnon toimitilojen vuokraus Senaatti-kiinteistöiltä" johdosta. Arviota pyydettiin esittämään vuokralaisen näkökulmasta keskeisten toimenpidekokonaisuuksien osalta, kuten esimerkiksi omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän käyttöönotto, keskitetty tilahallinta, valtion toimitilastrategia ja tilatehokkuustavoitteet, yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja omaisuuden myyntitoiminta. Luonnonvarakeskuksen mielestä mietintö itsessään nostaa hyvin esille toimitilojen sopimuskäytäntöihin liittyviä ongelmia. Tässä arviossa Senaattikiinteistöjen toiminnassa tapahtuneista muutoksista mainitun mietinnön julkaisemisen jälkeen Luke on tuonut esille erityisesti näkökulmaa, joka perustuu entisen MTT:n taustahistoriaan.

Luonnonvarakeskuksen (Luke) arvioidut kokonaismenot vuonna 2016 on 123 M€, tästä budjettikehys on 79 M€ ja muu tutkimusrahoitus ja maksullinen toiminta yhteensä 43 M€. Vuoden 2016 htv-arvio on 1300 htv. Ennen fuusiota, vuonna 2014, fuusioituneiden laitosten yhteenlaskettu htv-määrä oli 1665 htv, eli henkilöstövähennys on ollut kaikkiaan 20 %. Luken fuusiovalmistelun alkaessa vuonna 2012 yhdistyvissä laitoksissa tehtiin 1770 henkilötyövuotta. Tähän nähden henkilöstömäärä on pienentynyt 470 htv (-27 %), mutta infrakustannus on lähes ennallaan.

Vuoden 2016 arvioitu toimitilakustannus kokonaisuudessaan on 16,7 M€. Tästä varsinaisia tilavuokria on 11,2 M€ ja siitä Senaatti-kiinteistöltä vuokrattujen tilojen tilavuokrat 9,7 M€. Kaikkiaan Lukella on toimitilaa n. 150 000 m2. Verrattuna fuusiota edeltävään aikaan Luke tavoittelee vuoteen 2018 mennessä 25 % säästöjä toimitilakustannuksissa, jotta Lukeen kohdistuvien budjettileikkausten seurauksena toimitilakustannusten osuus Luken kokonaiskustannuksista ei nousisi nykyisestä 14 %:ista. Jos Luke ei tässä onnistu, vaihtoehtona on henkilöstövähennysten jatkaminen. Tähän Luke ei haluaisi mennä. Vuonna 2015 Luke kävi yt-neuvottelut, joiden perusteella Luken henkilöstöä vähennettiin yhteensä 210 henkilötyövuoden verran, josta irtisanomalla 114 työntekijää.

Luken haastetta toimitilakustannusleikkausten tekemiseen lisää se, että Lukella on toimintaa yli 40 paikkakunnalla, joista monet paikkakunnat sijaitsevat alueilla, joilla aluepoliittisista syistä leikkausten tekeminen ei ole mahdollista nopeasti. Rakenteellisen uudistuksen ohjelmassaan Luke on kuitenkin luopumassa 11 toimipaikasta ja on keskittämässä tutkimustoimintaansa neljälle päätoimipaikalle ja seitsemälle muulle strategiselle toimipaikalla, joita tuetaan kokeellisilla infratoimipaikoilla. Lisähaastetta tässä muutosproses-

sissa tulee siitä, että alkuvaiheessa muutoksesta aiheutuu lisäkustannuksia ja säästöt realisoituvat vasta viipeellä.

Luonnonvarakeskus on pannut tyytyväisenä merkille, että VM ja Senaattikiinteistöt ovat reagoineet tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 5/2014 vp ja tehneet sen pohjalta toimia, joista useilla on ollut positiivista vaikutusta. Valitettavasti jotkut, sinällään positiivisiksi toimiksi tarkoitetut toimet ovat käytännössä johtaneet negatiivisiin vaikutuksiin.

Luken kommentit

1. Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän käyttöönotto

Vuoden 2016 Luken budjettileikkausta 1,418 M€, perustellaan ”omakustannusperiaatteen toteuttamisella Senaatti-kiinteistöjen vuokrissa.” Senaattikiinteistö on tehnyt Lukelle vastaavan vuokran alennuksen.

Lukella ei ole huomauttamista omakustannusperiaatteeseen sinällään, mutta omakustannusperiaatteen käyttöönottoon liitetyn vuokranalennuksen vastapainoksi tehty leikkausta toimintamenomomenttiin ei ole tehty oikeudenmukaisesti. Tämä siksi, että vuokrat ovat tähän asti nousseet virheellisin perustein, ja vuokranalennus on kohtuulliseksi katsottava kompensaatio tästä jo tapahtuneesta liukumasta. Vuokrat ovat liukuneet ylöspäin ainakin seuraavista syistä johtuen:

1) Normaalit kustannustason nousua vastaavat indeksikorotukset.
2) Vuokralainen on maksanut toimitiloihin tehdyt muutostyöt määräaikaiseksi sovitun (tyypillisesti 10 tai 15 v) lisävuokran muodossa. Määräaikaisuudesta huolimatta lisävuokrat eivät ole koskaan poistuneet vuonna 11 ja 16 eivätkä koskaan myöhemminkään, vaan ne on siirretty käytännössä perusvuokraan. Tämä on kumuloitunut 1990-luvulta lähtien korkoa koron päälle -periaatteella.
3) Kun muutostöitä/investointeja on maksettu annuiteettiperiaatteella, määritelmän vastaisesti tämän päälle on lisätty vielä indeksikorotukset.
4) Toimitiloihin tehtyjen investointien tuottovaatimus on ylittänyt useilla prosenttiyksiköillä VM:n suosittaman 7 %:n.

Mihinkään em. syistä aiheutuviin vuokrankorotuksiin ei ole osoitettu lisärahoitusta budjetissa, ei edes indeksitarkistusten tuomiin vuokrankorotuksiin. Tämä on johtanut siihen, että toimitilakustannuksen nousu on maksettu leikkaamalla muuta toimintaa, käytännössä henkilöstöä.

Luke katsoo, että siirryttäessä omakustannusperiaatteeseen vuokrissa, ei siirtymävaiheessa korjattu vuosien myötä järjestelmään syntyneitä vääristymiä, vaan ne jäivät järjestelmän sisään ja siten aiheuttavat tosiasiallisen budjettileikkauksen. Luken tapauksessa tämä tarkoittaa käytännössä, että aiemmin toimitiloihin kohdistettu 4.4 M€:n leikkaus oli 24.3 % tilakustannuksista. Nyt leikkauksen osuus on 26.3 % Luken tilakustannuksista. Näin sinällään hyvää tarkoittava toimi on johtanut Luken kannalta negatiiviseen tulokseen ja tarkoittaa käytännössä 0.3 M€ lisäleikkausta, mikä ei ilmeisesti ollut alkuperäinen tarkoitus.

2. Keskitetty tilahallinta

Keskitetty tilahallinta on perusteltua ja sitä kautta on mahdollista saada informaatiota ja asiantuntemusta toimitilojen kehittämiseen. Tämä pätee nimenomaan normaalin toimistotilaympäristöön. Sen sijaan erikoistilojen osalta ongelma on, että Senaatti-kiinteistöllä ei ole välttämättä tällaista osaamista ja niiden osalta voidaan joutua tilanteeseen, että tilat eivät tue toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Siksi Luonnonvarakeskuksessa on huolta siinä, että keskittämistä viedään liian pit-

källe. Tästä esimerkkinä on kaavailuissa oleva hanke, jossa osa Luken hallinnassa olevasta peltomaaomaisuudesta siirtäminen Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Tällaisen kiinteistöomaisuuden hoito ja kehittäminen vaatii erityisosaamista, jota Senaatti-kiinteistöllä ei ole.

3. Valtion toimitilastrategia ja toimitilatehokkuus

Valtion toimitilastrategian tavoitteet ovat kannatettavia ja sitä kautta on mahdollista saada tukea toimitilatehokkuuden parantamiseen. Strategiassa asetetut tavoitteet ovat realistisia ja niiden tavoitteleminen on perusteltua. Tämän tavoitteen tukemisessa Senaatti-kiinteistöt on ollut kiitettävästi mukana. Toki tässäkin mahdollisuus joustavaan irrottautumiseen ylimääräisistä tiloista budjettileikkausten ja sen mukanaan tuomien henkilöstövähennysten myötä on erityisen tärkeää. Tässä kaipaamme erityisesti VM:n ohjausfunktion tukea siihen, että tilatehokkuuden parantaminen voi tapahtua luontevasti. Ei ole hyväksyttävää, että VM kohdistaa virastoihin merkittäviä budjettileikkauksia ja samalla sen ohjeistuksen perusteella tiloista luopuminen on tehty vaikeaksi pitkien tilasopimusten vuoksi. Näin tilatehokkuus heikkenee ja vastaavasti leikkauksia joudutaan kohdentamaan entistä enemmän henkilöstöön ja irtisanottavien henkilöiden määrä kasvaa. Tätä ei voi pitää nykyoloissa hyväksyttävänä. Tämä onkin yksi pahimmista epäkohdista, mikä toimitilojen käytön kehittämiseen liittyy. Uusissa sopimuksissa tämä on huomioitu sopimusklausuulien myötä, mutta aiempi käytäntö oli pitkät 15 vuoden sopimukset, joista osa on vielä pitkään voimassa. Aiemmin virastoilla ei ollut mahdollista vaikuttaa näihin sopimuksiin, koska Senaatti toimi monopolinsa turvin markkinoilla ehdot sanelevana osapuolena. Täältä periytyvät epäkohdat on vielä saatava korvattua lähimpien vuosien ylimenokauden ajalta.

4. Yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen kanssa

Vuoden 2016 alusta Senaattikiinteistöjen roolin muutos yhteistyössä on näkynyt positiivisena in-house-toimijan roolin vahvistumisena, kun Senaatti-kiinteistöt on tuonut osaamistaan asiakkaan kehittämisprojekteihin. Tämän toiminnan kautta on saavutettavissa merkittäviä kustannussäätöjä toimitiloissa. Siksi Luke on kokenut tämän kehityksen varsin positiivisena. Myös kansantalouden tasolla uskomme tällä olevan positiivinen vaikutus, kun tilojen käytön tehokkuutta ja muunneltavuutta saadaan parannettua. Toki Senaatti-kiinteistöllä on vielä kurottavaa kaupallisiin toimijoihin verrattuna joustavuudessa ja kyvyssä nopeaan toimintaan, mutta kehitys uuden käytännön myötä on ollut positiivista.

5. Omaisuuden myyntitoiminta

Luke on luopumassa merkittävästä kiinteistömäärästä ja on jo luopunut useista kiinteistöistä. Tämä tuo markkinoille merkittävän kiinteistömassan. Vaikka Lukella myyntiin on tulossa useita kymmeniä tuhansia neliöitä, sijaitsee kiinteistöstä huomattava osa paikkakunnilla, joilla kysyntä Luken käytöstä poistuviin kiinteistön on vähäistä. Tällöin Senaatti-kiinteistöjen taseessa olevat arvot ovat ja todellinen odotettavissa oleva myyntihinta ovat kaukana toisistaan. Tämä luo tarpeen merkittäviin alaskirjauksiin ja epäilemättä hidastaa Senaattikiinteistöjen intressiä nopeisiin myyntiponnistuksiin. Jos vielä kiinteistöihin kohdistuu vuokrasopimus, joka Lukella jatkuu edelleen ilman, että sitä on mahdollista irtisanoa normaalien irtisanomisaikojen puitteissa, on Senaatti-kiinteistöjen halukkuus myymiseen ollut huomattavan hidasta. Senaatti-kiinteistöt ovat tässä tapauksessa voineet laskuttaa toiselta valtion toimijalta merkittäviä vuokrakustannuksia tilasta, joka on tyhjillään. Valtiokonsernin näkökulmasta tätä ei voi pitää järkevänä toimintana, koska kiinteistöön kohdistuu ylläpitokustannuksia ja tyhjillään kiinteistön kunto heikkenee. Lopputulemana voi olla, että kiinteistö ei mene lainkaan kaupaksi; sen arvo on negatiivinen. Kansantaloudellisesti olisi järkevää, että kiinteistöjä myytäisiin esim. kuntataustaisille toimijoille, joilla olisi intressiä käyttää tiloja elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Tällöin tulisi huomioitua koko julkisen sektorin intressi ja paikallinen kehittäminen. Vaikka tämä toimintatapa ei välttämättä toisi maksimaalista myyntihintaa, nopeuttaisi se tuloutus-

ten saamista valtion kassaan ja parantaisi myös kokonaiskannattavuutta, koska se myös vähentäisi ylläpitokustannuksia. Elinkeinoelämän virkistymisen kautta sillä voisi olla myös kokonaistaloudellista kannattavuutta parantava vaikutus.

Senaatti-kiinteistölle on asetettu rajoitukseksi, että vain 10 % tiloista voidaan vuokrata valtiokonsernin ulkopuolisille toimijoille. Tämä rajoittaa kuitenkin toimitilojen joustavaa luopumista ja sitä kautta saavutettavia kustannussäästöjä. Tyypillisessä tilanteessa tiloja vähennetään vaiheittain ja vapautuvia tiloja olisi saatava muiden toimijoiden käyttöön. Tutkimuslaitoksille olisi myös luontevaa, että samoihin tiloihin tulisi innovaatioyrittäjiä. Mikäli lainsäädännöllisistä syistä tämän muuttaminen on hankalaa, pitäisi sallia ainakin määräaikainen suurempi osuus valtiokonsernin ulkopuolisille toimijoille.

Vuoden 2016 alusta muuttuneen Senaatin roolin osalta on vielä liian ennen aikaista sanoa, onko se vaikuttanut Senaattikiinteistöjen myyntikäyttäytymiseen. Olisi kuitenkin tärkeä, että Senaattikiinteistöjä ohjattaisiin tähän suuntaan.