Matti Vedenkannas

23.1.2019

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Hallituksen vuosikertomus 2017, K 11/2018 vp

VALTION TOIMITILOJEN VUOKRAJÄRJESTELMÄ

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa lausumaan valtion toimitilojen vuokrajärjestelmän toimivuudesta, mahdollisista ongelmakohdista ja kehittämishaasteista. Tarkastusviraston lausunto perustuu pääosin sen kesäkuussa 2018 antamaan tuloksellisuustarkastuskertomukseen Valtion liiketoiminnan järjestäminen, 14/2018.

Tarkastuksessa on arvioitu, onko tarkastuksen kohteena ollut valtion liiketoiminta täyttänyt siihen liittyvät tavoitteet ja odotukset sekä noudattanut valtion roolia ja toimintaa ohjaavia linjauksia ja säädöksiä. Lisäksi tarkastuksessa on varmistuttu tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan sekä liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden hyvistä hallinnoinnin käytännöistä ja tilivelvollisuuden toteutumisesta. Yhtenä tapaustarkastelun kohteena tarkastuksessa on ollut Senaatti-kiinteistöt.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tarkastusvirasto lausuu seuraavaa:

Senaatti-kiinteistöt osallistuu keskeisenä toimijana valtion toimitila- ja kiinteistöstrategioiden toimeenpanoon. Valtiovarainministeriön Senaatti-kiinteistöille asettamat palvelutavoitteet ovat konkreettisia. Ne on perusteltu selkeästi ja liittyvät toimintaan, johon Senaatti-kiinteistöt voi asiantuntemuksensa ja asemansa kautta luonnollisesti vaikuttaa. Keskeistä on myös, että Senaatin palvelutavoitteet ohjaavat valtion konsernitason toimintaa alueella, jonka ohjaaminen voisi muutoin olla vaikeaa.

Senaatille on osoitettu eräitä toimeenpanotehtäviä, jotka ovat olleet perusteltuja konsernin kokonaishyödyn näkökulmasta, vaikka ne ovatkin vaikuttaneet kielteisesti liikelaitoksen tuloihin. Esimerkiksi valtion toimitilastrategian toteutumisen varmistamiseen liittyneen uuden vuokrajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä valtion virastojen vuokria laskettiin 15 prosenttia, mikä on leikannut Senaatti-kiinteistöjen tuottoja vastaavasti.

Liikelaitos toimintamallina mahdollistaa valtiokonsernin kokonaisedun huomioinnin. Liikelaitoksena toimiessaan Senaatti-Kiinteistöt voi ottaa huomioon sille asetetut palvelutavoitteet ja valtiokonsernin kokonaishyödyn.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki Käyntiosoite: Porkkalankatu 1, 00100 HELSINKI
Puhelin: (09) 4321 Faksi: (09) 432 5820

Tarkastusvirasto on arvioinut Senaatti-kiinteistöjen tilivelvollisuuden toteutumista konserniohjauksen ja hallinnon järjestämisen asianmukaisuuden näkökulmista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen taloudellisen raportoinnin perusteella on voitu varmistua liikelaitoksen toiminnan läpinäkyvyydestä ja tilivelvollisuuden toteutumisesta eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrV 5/2014 vp.) edellytetyllä tavalla.

Senaatti-kiinteistöt on vuosittain antanut selvityksen eduskunnan ohjauksen toteutumisesta. Valtiovarainministeriö määrittää Senaatin palvelutavoitteet. Senaatin raportointi palvelutavoitteista on ollut selkeää ja kohdistunut olennaisiin seikkoihin.

Senaatin asema liikelaitoksena on sen tehtävän näkökulmasta perusteltu ja liikelaitosmuotoisuus tuottaa valtiolle myös konsernitason hyötyjä. Senaatti-kiinteistöjen sidosyksikköasemaa arvioitaessa on huomioitava erityisesti seuraavat seikat:

- Liikelaitoslaki (1062/2010) on säädetty Senaatti-kiinteistöjä varten, joka on ainoa laissa tarkoitettu liikelaitos.
- Liikelaitoslain lähtökohtana on, että valtio-oikeushenkilön osana valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto vain, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa eikä tarjoa palvelujaan valtion ulkopuolisille asiakkaille. Valtion liikelaitos voi siten toimia ainoastaan sidosyksikköasemassa (in house).
- Valtion liikelaitoslaissa sidosyksikön määritelmä on sidottu suoraan Suomen kansalliseen hankintalakiin. Sidosyksikkö on myös hankintasäännöksiin liittyvä käsite, eikä voitane lähteä siitä, että esimerkiksi liikelaitoslaissa olisi säädetty hankintalaista poikkeava sidosyksikön määritelmä.
- Uuden hankintalain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa sidosyksikön ulkopuoliselle myynnille on asetettu tiukka rajoitus. Yksikkö saa harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.
- Hankintalain (1397/2016) 15 §:n 1 momentin määrärajat ylittyvät Senaatti-kiinteistöjen osalta. Valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan hankintalain (1397/2016) 15 §:n 1 momentin raja-arvot eivät koske Senaatti-kiinteistöjä.

Lähtökohtaisesti sidosyksikköasema liittyy hankintalain mukaiseen kilpailuttamisvelvoitteeseen. Avoimille markkinoille suuntautuva liiketoiminta on kuitenkin ongelmallista myös kilpailuneutraliteetin kannalta. Kilpailullisilla markkinoilla toimivalla liikelaitoksella on konkurssisuoja ja vapautus yhteisöverosta. Lähtökohtaisesti nämä edut ovat EU-oikeudessa kiellettyä kilpailua vääristävää valtiontukea. Lisäksi Senaatti-kiinteistöt saa lainarahoitusta markkinaehtoista rahoitusta alhaisemmalla korolla. Avoimille markkinoille suuntautuvan liiketoiminnan välttäminen on siten perusteltua myös kilpailuneutraliteettisääntelyn perusteella.