VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

VM/670/00.00.05/2018

24.1.2019

Osastopäällikkö Juha Sarkio
Valtionhallinnon kehittämisosasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Valtion vuokrajärjestelmä ja sen toimivuuden arviointi

Valtiolla on ollut käytössä sisäisten vuokrien järjestelmä vuodesta 1995. Sisäisillä vuokrilla pyritään varmistamaan valtion kokonaisuuden näkökulmasta järkevä tilankäyttö ja toiminnalliset tilat sekä estämään korjausvelan syntyminen. Järjestelmä tekee kiinteistökustannukset läpinäkyviksi.

Järjestelmää uudistettiin vuoden 2016 alusta (valtioneuvoston asetus). Taustana uudistukselle oli eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö vuodelta 2014. Uudistuksen jälkeen tehdyissä vuokrasopimuksissa on pääosin käytössä kokonaisvuokra, joka muodostuu pääoma- ja ylläpito-osuuksista. Vuokrat on sidottu elinkustannusindeksiin. Keskeiset muutokset vuokrajärjestelmään olivat siirtyminen omakustannusperusteisuuteen, vuokrasopimusten lyhyempi kesto sekä kaikkien tilojen vuokraaminen Senaatin kautta. Vanhoihin vuokrasopimuksiin (valtion toimija valtion tiloissa) omakustannusperiaate heijastettiin tekemällä vuokriin 15 % alennus. Vastaava vähennys tehtiin toimintamenoihin.

Valtion kiinteistöjen omistuksen ja kunnossapidon keskittämisellä ja sisäisten vuokrien järjestelmällä on tehty mahdolliseksi kiinteistöjen edellyttämien investointien toteuttaminen niin, että niiden kustannukset tasoittuvat vuokran muodossa koko kiinteistön elinkaarelle. Tarvittavien investointien vastapainoksi on voitu toimeenpanna valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioita siten, että valtion kokonaisetu tulee huomioitua ratkaisuissa ja mm. uusia työnteon muotoja tukevia ja tilatehokkuutta parantavia malleja on viety läpi valtionhallinnon. Sisäisillä vuokrilla pyritään varmistumaan investointien tarpeellisuudesta ja riittävästä priorisoinnista. Vuokrajärjestelmä ja strategioiden toimeenpano on tuottanut sovittuja säästöjä toimitilamenossa noin 77 miljoonaa euroa vuositasolla ja kumulatiivisesti neljässä vuodessa noin 170 miljoonaa euroa sekä mahdollistanut tehokkaamman tilankäytön ansiosta kiinteistöjen myynnin yli 700 miljoonalla eurolla viime vuosina.

Näyttääkin siltä, että valtion tilaohjelmalla saavutetaan tavoitellut 100 milj. euron säästöt vuoden 2022 loppuun mennessä valtion toimitiloja ja työympäristöjä uudistamalla tukemaan digitalisoituvaa ja monipaikkaistuvaa työtä. Tämän edellytyksenä on ollut Senaatti-kiinteistöjen yhdessä asiakkaiden kanssa toteuttamat tilaratkaisuprojektit ja tarpeettomista tiloista luopumiset. Valtion tilaohjelma on kohdistunut pääasiassa toimistotiloihin, joita on kaikilla hallinnonaloilla. Käyttösidonnaisiin tiloihin (esim. poliisitalot, kasarmit, vankilat) on samaan aikaan tehty merkittäviä investointeja korvaamaan huonokuntoisia ja toiminnallisesti epätarkoituksenmukaisia tiloja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti, että hallitus selvityttää ulkopuolisella taholla uuden vuokrajärjestelmän ja tilankäyttöä koskevien toimenpiteiden vaikutukset vuokralaisten asemaan, toimitilatarpeisiin ja asiakastyytyväisyyteen. Valtioneuvosto käynnisti

selvityksen osana valtion tutkimus- ja selvitystoimintaa syksyllä 2017. Maaliskuussa 2018 valmistui valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan tilaama valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi (http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25001). Selvityksessä arvioitiin vuokrajärjestelmän toimivuutta valtion kokonaisedun, toimitila- ja kiinteistöstrategian tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä omistusmallivalintaa kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että uusi vuokramalli toimii pääosin hyvin ja vastaa niihin epäkohtiin, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta 2014 mietinnössään esitti.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uusi kustannusperusteinen vuokrajärjestelmä toimii aikaisempaa mallia paremmin ja vastaa pääosin niihin epäkohtiin, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta mietinnössään esitti. Täysin ongelmaton uusi vuokrajärjestelmä ei ole. Uuteen järjestelmään on siirrytty 1.1.2016 lukien vaiheittain, joten vaikutukset kokonaisuudessaan näkyvät vasta tulevina vuosina. Kaikissa virastoissa ei ole vielä tehty uuden vuokrajärjestelmän mukaisia vuokrasopimuksia. Selvityksen mukaan valinta omistamisen, vuokraamisen ja elinkaarimallin välillä on tehtävä aina tapauskohtaisesti. Tilojen omistamista puoltaa valtion halpa rahoitus ja erityiskiinteistöjen vähäinen tarjonta markkinoilla.

Uuden vuokrajärjestelmän etuja ovat sen selkeys (vähentää neuvottelutarvetta vuokrasta), tekninen helppous (ei vaadi vaikeita vuokralaskelmia) ja joustavuus (toistaiseksi voimassa olevat vuokrasopimukset 12 kuukauden irtisanomisajalla). Uusi vuokramalli mahdollistaa tilasalkun koordinaation valtion kokonaisuuden näkökulmasta. Vuokrajärjestelmän kustannusperusteisuus toteutuu valtiotasolla, mutta ei välttämättä tarkasti yksittäisen asiakkaan tai kiinteistön osalta. Malliin liittyy kaavamaisesti sovellettuna ns. kohdistusongelma, jossa runsaasti korjauskustannuksia vaativien tilojen käyttäjät maksavat todellisia kustannuksia vähemmän ja vähän korjauskustannuksia vaativien tilojen käyttäjät todellisia kustannuksia enemmän vuokraa. Selvityksessä ehdotettiin kohdistusongelman aiheuttamien budjetointivaikutusten tarkastelua tietyin väliajoin.

Valtion liikelaitos Senaatti-kiinteistöt omistaa ja vuokraa markkinoilta tiloja, jotka se puolestaan vuokraa valtioasiakkailleen yksinoikeudella. Selvityksen mukaan Senaatin nykyinen asema vahvistaa sen neuvotteluasemaa markkinoilla suhteessa yksityisiin vuokranantajiin. Yksinoikeusasemaan liittyy riski tehottomuuden lisääntymisestä, mikäli Senaatin valvonta ja ohjaus eivät toimi tehokkaasti. Yksinoikeuteen liittyvä valinnanvapauden pieneneminen aiheutti vuokralaisten taholta kritiikkiä.

Selvityksessä tuli myös esille, että siirtyminen uuteen vuokramalliin tekee näkyväksi vanhojen vuokrasopimusten mahdollisen alihinnoittelun. Vuokran korjaaminen kestävälle tasolle voi vuokralaisen näkökulmasta johtaa kohtuuttomalta tuntuvaan vuokrankorotukseen. Selvityksessä ehdotettiin erillisen arvion tekemistä ns. korjausvelan määrästä ja siitä seuraavasta mahdollisesta vuokrankorotuspaineesta. Senaatti-kiinteistöissä on käynnistetty asian selvittäminen. Valtion näkökulmasta tämä tarkoittaa toimitilamenojen nousupainetta varsinkin runsaasti erityiskiinteistöjä omaavissa virastoissa, mikäli samanaikaisesti ei toteuteta toimenpiteitä, joilla toimipaikkaverkostoa ja tilankäyttöä tiivistetään, ja toimitilakustannuksia karsitaan. Vaihtoehtona on korjausvelan hyväksyminen ja jopa sen kasvu, mikä tarkoittaisi pitemmällä aikajänteellä kiinteistöjen kunnon heikentymistä.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut Senaatti-kiinteistöjä osana valtion liiketoimintamalleja koskevaa tarkastusta (20.6.2018) sekä selvittänyt (17.1.2019) omaisuuden elinkaarenhallinnan käytäntöjä. VTV:n mukaan Senaatin toiminta on avointa ja toimiminen liikelaitosmuodossa on perusteltua. VTV:n mukaan Senaatti-kiinteistöillä on selkeät laskentamallit, kassavirtalaskelma ja vuokralaskelma, investoinnin kannattavuuden ja vuokran määrittämistä varten.

Vuokrajärjestelmä ja Senaatin toiminta ovat siis perusteiltaan kunnossa. Valtiovarainministeriö arvioi valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arvioinnin, erillisten kuulemistilaisuuksien (26.3.2018 ja 14.9.2018) sekä Senaatti-kiinteistöjen käymien asiakaskeskustelujen pohjalta, että vuokrajärjestelmää ja Senaatti-kiinteistöjen toimintaa on kuitenkin tarpeen edelleen kehittää eräiltä osin. Tämän perusteella talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 25.9.2018 kokouksessaan seuraavia nopeasti toteutettavia uudistuksia:

- Senaatti-kiinteistöt vastaa valtion suljetuilla alueilla sijaitsevien tarpeettomien rakennusten purkukustannuksista.
- Vuokrajärjestelmän poistoaikojen porrasteisuutta laajennetaan huomioimaan nykyistä paremmin tilojen erityispiirteet. Puolustusvoimien maapeitteisten räjähdeainevarastojen poistoaikoja pidennetään.
- Vuokrasopimuksien jäännösarvovastuu kohdistetaan yli 2 milj. euron investointeihin, joilla on vuokravaikutus.

Muutokset ovat toteutettavissa jo vuoden 2019 aikana. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi, että uudistetun vuokrajärjestelmän mukaisesti valtion oman pääoman tuottotavoitetta vuosina 2020-2023 alennetaan vastaamaan valtion vieraan pääoman korkokustannusta neljän vuoden keskiarvona. Tämä tarkoittaa noin 30 milj. euron vähennystä vuokriin, toimintamenoihin ja Senaatti-kiinteistöjen tuloutustavoitteeseen (vaikutuksiltaan ns. budjettineutraali).

Asiakasnäkökulmaa on vahvistettu Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2019 hallituksessa. Vuoden 2019 hallituksen kokoonpano on: puheenjohtaja kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö; varapuheenjohtaja DI Kari Ruohonen (liikenneviraston ent. ylijohtaja); jäsenet ylijohtaja Raimo Jyväsjärvi, puolustusministeriö; johtaja Ulla Hiekkanen-Mäkelä, Business Finland Oy; finanssineuvos Markus Siltanen, valtiovarainministeriö sekä henkilöstöedustajana kiinteistöpäällikkö Jaana Kulju varajäsenenään asiantuntija Noora Vuorinen.

Lisäksi valtiovarainministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän tarkastelemaan vuokrajärjestelmää ja siihen liittyviä toimintatapoja. Työryhmän ja ohjausryhmän toimikausi on 22.10.2018 - 28.2.2019. Työryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriö, puolustusvoimat, rajavartiolaitos, poliisihallitus, rikosseuraamuslaitos, Museovirasto, Maanmittauslaitos, Säteilyturvakeskus ja Senaatti-kiinteistöt. Ohjausryhmässä edustettuina ovat sisäministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtioneuvoston kanslia, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Senaatti-kiinteistöt.

Työryhmän tehtävänä on tarkastella ainakin:

- pääomavuokran määräytymistä vuokrajärjestelmässä
- peruskorjauksen ja perusparannuksen määräytymisen mallia ja vastuunjakoa omistajan ja vuokralaisen välillä
- välivuokrauspalkkion määräytymistä tilanteissa, joissa Senaatti-kiinteistöt edelleen vuokraa kiinteistöjä markkinoilta
- väistötilojen kustannusvastuukysymyksiä erityisesti sisäilmaongelmiin liittyen
- toimitila- ja kiinteistöstrategioiden mahdollisia päivitystarpeita

- virastojen ja Senaatti-kiinteistöjen yhteistyösuhteen rooleja ja tehtäviä, erityisesti valtion toimitilastrategian toimeenpanon mahdollistajina
- muita esille nousevia kysymyksiä, jotka liittyvät em. tavoitteiden saavuttamiseen ja asiakastyytyväisyyden parantamiseen.

Työryhmän ja ohjausryhmän työskentely on käynnissä. Työryhmä tullee ehdottamaan tarkennettuja periaatteita esimerkiksi peruskorjauksen ja perusparannuksen määrittelyihin sekä kunnossapidon suunnitelmallisuuden ja viestinnän parantamiseen. Sisäilmaongelmiin liittyen työryhmä ehdottanee perusteellisempaa jatkotyöskentelyä. Työryhmä on nyt noin puolivälissä työskentelyään.