



9.1.2014

Viite: Lausuntopyyntö VM077:00/2014

Lausunto työryhmän ehdotuksesta valtion vuokrausjärjestelmän uudistamiseksi

Valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 26.6.2014 – 31.1.2014 valtion toimitilojen hankinta ja hallinta – työryhmän, jonka tehtävänä oli

- 1. Tehdä ehdotukset valtion tilahallinnon ohjauskeinojen ja Senaatti-kiinteistöjen roolin tarkistamistarpeista ja säätämisen tarpeista.*
- 2. Tehdä ehdotukset valtion sisäiseen vuokrausjärjestelmän ja vuokran määräytymisen perusteiden tarkistamistarpeista ja säätämisen tarpeista.*
- 3. Tehdä ehdotukset valtion tilavuokrasopimusten käsittelymenettelyn tarkistamistarpeista ja säätämisen tarpeista.*
- 4. Huomioiden tapahtuneet muutokset tehdä ehdotukset valtion kiinteistövarallisuuden hankintaa, hallintaa ja hoitamista koskevan valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) nykyisten säästöjen päivittämiseksi.*

Työryhmä on tunnistanut keskeisiksi valtion tilahallinnan ja vuokrausjärjestelmän kehittämistarpeiksi Senaatti-kiinteistöjen nykyisen markkinoihin vertautuvan vuokratason, valtion kokonaisedun selkeämmän toteutumisen vuokrausjärjestelmässä sekä vuokrasopimusten joustavuuden lisäämisen. Ratkaisuna edellä mainittuihin kohtiin ehdotetaan valtion vuokrausjärjestelmän muuttamista omakustannusperusteiseksi, valtion tilojen hankinnan ja hallinnan keskittämistä Senaatti-kiinteistöille sekä valtion omista tiloista solmittavien vuokrasopimusten muuttamista toistaiseksi voimassaoleviksi 12kk irtisanomisajalla.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen kannanotot työryhmän ehdotukseen valtion vuokrausjärjestelmän uudistamiseksi:**1. Verohallinto**

Verohallinnolla on laaja koko Suomen kattava toimipaikkaverkosto. Toimitilamme ovat normaalia toimistotilaa, pääsääntöisesti toimimme edelleen huonetoimistoissa mutta kaikissa suurissa uusissa tilahankinnoissa ja -muutoksissa vuodesta 2005 alkaen on toimitilat pyritty toteuttamaan monitilaympäristönä.

Uusi ehdotettu malli toisi useita haasteita nykytilanteeseen verrattuna. Koska omakustannusperusteinen hinnoittelu koskisi vain valtion omistamia tiloja, luotaisiin toimistotilojen osalta monimutkainen erilaisia hinnoitteluperiaatteita sisältävä kokonaisuus, jossa valtion tiloilla ja Senaatti-kiinteistöjen virastoille edelleenvuokraamalla tiloilla olisi erilaiset hinnoitteluperiaatteet ja -ehdot. Eri tilanteissa väistämättömät siirtymiset valtion tiloista yksityisiin ja toisinpäin, tulisivat erittäin haastaviksi tilakustan-



nusten budjetoinnin ja rahoittamisen osalta. Valtion omistamat toimitilat eivät muutamia poikkeuksia lukuunottamatta täytä nykyisellään toimitilastrategian tavoitetta ja niiden muuttaminen monityöympäristöksi vaatii mittavia muutostöitä ja investointeja. Valtion kiinteistöstrategiassa tavanomaiset toimitilat on luokiteltu ei-strategiseksi omaisuudeksi, jota valtion ei välttämättä tarvitse itse omistaa. Nämä näkökohdat huomioiden voinee olettaa, ettei valtion omistama toimitilakanta tulevaisuudessa laajene, vaan jatkossa virastojen toimitilat muissa kuin valtion omistamissa kiinteistöissä kasvavat. Nykytilanteessa markkinahintoihin vertautuvat kiinteät vuokrat toimitilojen osalta tuo Senaatti-kiinteistöjen hinnoitteluun ja muutostöiden kustannusvaikutukseen läpinäkyvyyttä ja vaatimuksen tehokkaasta ja ammattitaitoisesta toteuttamisesta. Mahdolliset kustannusten ylitykset eivät jää käyttäjäviraston riskiksi vaan riskin kantaa Senaatti-kiinteistöt eli se taho joka voi siihen vaikuttaa.

Valtion kokonaisedun huomioimiseksi vuokrajärjestelmässä ja päällekkäisyyksien välttämiseksi esitetään toimitilahallinnan ja –hankinnan keskittämistä kokonaan Senaatti-kiinteistöille. Tämä ratkaisee ulkoisiin markkinoihin nähden Senaatti-kiinteistöjen nykyisen kaksijakoisen roolin sekä valtion kiinteistöomaisuuden hallinnoijana ja arvon ylläpitäjänä että valtiokäyttäjien toimitilahallinnan asiantuntijana. Virastojen suuntaan ongelma säilyy edelleen. Ristiriitatilanteissa Valtiovarainministeriötä esitetään ratkaisijan rooliin rahakuntarajan ylittävissä hankkeissa ja pienissä hankkeissa viraston hallinnonalan vastuuministeriötä. Tämä edellyttäisi toimitila- ja työympäristöosaamista kaikkiin ministeriöihin eri vaihtoehtojen aidon vertailun varmistamiseksi.

Senaatti – kiinteistöt tarjoaa nykyisin jo useita asiantuntijapalveluita toimitilojen hallintaan liittyen. Tämä on johtanut siihen, että nykyisellään palvelut eivät vastaa virastojen erilaisia tarpeita eivätkä aidosti huomioi erilaisia toiminnan haasteita. Pienten, yhdellä paikkakunnalla toimivien virastojen tarpeet ovat hyvin erilaiset verrattuna useilla paikkakunnilla koko Suomessa toimiviin isoihin virastoihin. Senaatti-kiinteistöille ehdotettu monopolirooli valtion toimitilahankinnan ja –hallinnan toimijana edellyttäisi läpinäkyvän ja avoimen toiminnan arviointimenettelyn luomista. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta tulisi säännöllisesti verrata muihin kiinteistöalan toimijoihin ja tulisi luoda menettelyt kuinka vuokralaisina toimivat virastot pystyisivät vaikuttamaan Senaatti-kiinteistöjen palvelujen, asiakaspalvelun ja toimintatapojen kehittämiseen.

Vuokrasopimusten jouston lisääminen on tarpeellista. Ehdotettu malli, jossa valtion kiinteistöihin tehtävät vuokrasopimukset olisivat toistaiseksi voimassa 12 kk irtisanomisajalla, on periaatteessa hyvä. Irtisanomisehdon tulisi kuitenkin koskea ainoastaan vuokralaista. Nyt kun myös Senaatti-kiinteistöille on ehdotettu mahdollisuutta irtisanoa viraston tilat 12kk varoitusajalla, se tarkoittaa että milloin vain, toiminnan tilanteesta riippumatta, on mahdollista että virastoa voidaan vaatia muuttamaan toiseen osoitteeseen joko toisten virastojen muutostilanteiden tai Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöjärjestelyjen vuoksi. HTH-tietojen keskittäminen Senaatti-kiinteistöille tukee myös tätä toimintamallia. Senaatti-kiinteistöjen mahdollisuus aidosti arvioida ja ymmärtää virastojen toiminnan haasteita on puutteellinen ja siksi riskinä on kiinteistönäkökulman ja toimitilasäästöjen korostuminen tilajärjestelyissä.

Ehdotuksessa painottuu näkemys toimitiloista kustannusten aiheuttajana ja mahdollisena säästämisen kohteena. Toimitilojen kehittäminen on vuosikausia pohjautunut työympäristökehittämisen periaatteisiin, jossa toimitilat halutaan nähdä laajemmin kuin pelkkänä kustannuseränä. Ehdotuksessa on lähdetty toteuttamaan Senaatti-kiinteistöjen itselleen asettamaa strategista tavoitetta toimitilakustannussäästöjen aikaansaamisesta heidän määrittelemässään aikataulussa. Tämä tarkoittaisi sitä, että toiminnan tulisi mukautua tilaratkaisuihin, vaikka valtion omistamat toimitilat ovat olemassa ainoastaan toimintaa varten.

Ehdotuksessa tuodaan esiin uuden vuokrajärjestelmän läpinäkyvyyttä. Ehdotuksen laatimisessa ei kuitenkaan ole ollut mukana tilojen käyttäjien edustajia ja näin merkittävän muutoksen valmistelussa olisi tullut käyttää riippumattomia asiantuntijoita. Verohallinto esittää jatkoselvityksiä ja tarkempia laskelmia ennen vuokrajärjestelmän uudistamista.

2. Tulli

Ehdotus ratkaisee monia tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjä kysymyksiä. Se tukee valtion kokonaisedun toteutumista ja läpinäkyvyyttä vuokrien muodostumisessa. Valtio kiinteistöomistajana luopuu oman pääoman tuottovaatimuksesta, Senaatti-kiinteistöt luopuu markkinavuokraperiaatteesta, valtion tilojen käyttö säädetään ensisijaiseksi, valtion tilojen hankinta ja hallinta keskitetään Senaatti-kiinteistöille. Virastoille ja laitoksille säädetään tietojen toimittamista koskeva velvoite. Valtion omista tiloista solmittavat uudet sopimukset ovat molemmin puolin irtisanottavissa 12 kuukauden irti-sanomisajalla edellyttäen, että vuokralainen maksaa investoinnin jäännösarvon.

Ehdotus on laadittu työryhmässä, jossa on ollut valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen edustus, mutta ei virastojen tai laitosten, ns. asiakkaan edustajaa. Ehdotus palvelee parhaiten niitä asiakkaita, joilla ei ole omaa toimitiloihin liittyvää asiantuntemusta eikä erityistiloja.

100 M€ säästöpotentiaalin toteutuminen edellyttää nykyistä ammattitaitoisempaa toimintaa ja saumatonta yhteistyötä sekä keskinäistä luottamusta Senaatti-kiinteistöjen, virastojen ja laitosten välillä. Monopoliaseman myötä myös Senaatti-kiinteistöjen toiminnan, palvelujen hinnoittelun ja rahan käytön on oltava läpinäkyvää, ja sille tarvitaan toiminnan ohjauksen malli.

Senaatti-kiinteistöillä on edelleen kaksoisrooli valtion kiinteistöomaisuuden haltijana ja tilan käyttäjien asiantuntijana. Nämä roolit pitää kyetä pitämään erillään, jotta kiinteistöjen hallinnointi ei ohita valtion kokonaisedulle huomattavasti merkittävämpää joskin vaikeammin mitattavaa vaatimusta ydintoiminnan tuesta.

Ehdotuksessa on useita avoimia asioita. Riskin jako Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen ja laitosten välillä jää epäselväksi mm. irtisanomistilanteissa. Omakustannusperiaatetta ei sovelleta yksityisiltä markkinoilta valtiolle vuokrattuihin tiloihin, jolloin valtion sisällä toimivat kahdet erilaiset vuokramarkkinat. Kaksiportaisen riskin määrittelyn vaikutus vuokraan ja jäännösarvoon jää epäselväksi.

Erityistiloihin liittyy yleensä suuria investointeja ja pitkäaikaisia riskejä. 12 kuukauden irtisanomiskeuteen liittyy koko jäljellä olevan investoinnin takaisinmaksuvaatimus, joka on nykyistä raskaampi velvoite varsinkin erityistilojen käyttäjille. Tämä käytännössä johtaa myös siihen, että uudet tilahankkeet laitetaan helposti jäihin virastojen toimesta tarpeista riippumatta. Nykyisessä turbulentissa tilanteessa, jossa valtiontalous on vaikeuksissa, ennakoimattomia säästöjä tai rakennejärjestelyjä voi lähivuosina olla edessä monellakin virastolla. Venäjän rajan rajanylityspaikkojen uudistamistarpeet ovat samoin epävarmoja johtuen Venäjän pakotteista ja ruplan heikkenemisestä. Tällaisissa tilanteissa on vaikea sitoutua pitkiin sopimuksiin, kun edes lähivuosia ei kyetä ennakoimaan kovin varmasti.

Riski investoinnista siirtyy entistä enemmän tilan käyttäjälle, joka ei toimi hankintayksikkönä eikä pysty vaikuttamaan uuden investoinnin toteutuskustannuksiin. Toisaalta tilan käyttäjän asiantuntemusta tarvitaan siinä, että varsinkin erityistilojen tarve harkitaan huolella eikä ylimääräistä tilaa rakenneta.

Ehdotus ei merkittävästi helpota virastojen ja laitosten mahdollisuutta luopua tarpeettomista tiloista ja niihin liittyvistä kustannuksista. Suuri osa tarpeettomista tiloista on vuokrattu yksityisiltä markkinoilta ja niihin sisältyy investointeja. Senaatti-kiinteistöjen pitäisi pystyä virastoa tai laitosta tehokkaammin pääsemään eroon tarpeettomasta tilasta, mutta kustannukset jäivät virastolle tai laitokselle, ja tilojen myynti tai vuokralaisen löytäminen syrjässä sijaitseville erityistiloille on jo nyt osoittautunut vaikeaksi myös Senaatti-kiinteistöille.

Säästöt saadaan aikaan luopumalla turhista hankkeista ja rakentamisesta, luopumalla turhista erityisvaatimuksista tilojen suhteen ja tehostamalla tilankäyttöä sekä toimintaa. Läpinäkyvän seurannan avulla voidaan verrata sekä hanke-, ylläpito-, vuokra- että palvelukustannuksia ns. markkinatasoon. Entistä vahvemman monopoliaseman myötä myös Senaatti-kiinteistöjen toimintaa tulee valvoa nykyistä tehokkaammin.

Virastoilla ja laitoksilla on suuri tarve Senaatti-kiinteistöjen asiantuntemukselle luotettuna InHouse-yksikkönä. Senaatti-kiinteistöjen asiantuntemusta ja osaamista erityisesti rakennushankkeiden läpiviennissä, ylläpitokustannusten hallinnassa, ulkoistamisen valvonnassa ja palvelujen tehokkaassa toteuttamisessa pitää vahvistaa. Valvonta ja asiantuntemus jää nykyisin liikaa tilan käyttäjien vastuulle. Pitää myös varmistaa, että vuokrajärjestelmän muutoksen toteuttaminen ei vie Senaatti-kiinteistöjen resursseja sen ydintoiminnan kehittämisestä.

Ehdotuksessa viitataan erimielisyyksien ratkaisemistapoihin, mutta päätöksentekoprosessi jää avoimeksi. Kuka määrittelee valtion kokonaisedun? Senaatti-kiinteistöjen vastuulla on valtion kiinteistöomaisuuden hallinta, ja ehdotus antaa mahdollisuuden järjestellä kiinteistöomaisuutta tuottavasti. Valtion toimitilat ovat kuitenkin olemassa vain ydintoimintaa varten. Toiminnalle haitalliset ratkaisut pitää kyetä mittaamaan tilasäästöjen rinnalla. Tähän tarvitaan virastojen ja laitosten erityisasiantuntemusta.

3. Valtiokonttori

Työryhmä ehdottaa, että vuokrien määrittelemisessä siirrytään omakustannusperiaatteen käyttöön ja valtio kiinteistönomistajana luopuu oman pääoman tuottovaatimuksesta ja siirtyy oman pääoman vaihtoehtoiskustannuksen käyttöön. Ehdotus kuulostaa periaatteelliselta kannalta merkittävältä, mutta yksittäisen viraston näkökulmasta sen tosiasiallinen merkitys on vähäinen, koska vaihtoehtoiskustannus sidotulle omalle pääomalle edustaa vuokran määräytymisessä tuottovaatimuksen tavoin laskennallista kustannuserää, ja toisaalta koska esitys ehdotetaan toteutettavaksi budjettineutraalisti. Perusteen muutoksesta aiheutuvat säästöt vähennettäisiin virastojen toimintamenoista. Mikäli vähennys tehdään vuokrauskohteittaiseen laskentaan perustuvana, riskiä siitä, että operaatio vaikuttaisi viraston toimintamäärärahaa reaalisesti alentavana, ei kuitenkaan pitäisi olla.

Omakustannusperiaatteeseen sisältyvä 0,3 %:n toiminnan kulujen määrä absoluuttisena euromääränä ei ilmene työryhmämuistiosta, joten toiminnan kulujen tason arviointi ei ole mahdollista. Muistiosta ei myöskään ilmene nouseeko vai laskeeko toiminnan kulujen määrä nykytilaan verrattuna. Epäselväksi muistiossa jää myös se, miten ylläpitovuokraan sisältyvät ”hallinto- yms” –kulut suhtautuvat pääomavuokraan sisältyviin 0,3 %:n toiminnan kuluihin.

Valtiokonttorin toimitilojen hankinnassa ja vuokraamisessa on menetelty jo kymmenisen vuotta muistiossa esitettyjen periaatteiden mukaisesti ja yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen kanssa on toiminut hyvin. Näin ollen suhtaudumme ehdotukseen myönteisesti.

Mitä tulee toimitiloissa piilevään säästöpotentiaaliin, sitä tulee määrätietoisesti hyödyntää. Samalla Valtiokonttorin mielestä on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei säästöjä realisoitaessa päivittäisestä toiminnasta toimitiloille aiheutuvat tarpeet jää tilatehokkuustavoitteiden varjoon. Etenkin työympäristön terveellisyyteen, käytettävyyteen ja viihtyisyyteen tulee voida panostaa jatkossakin. Mikäli toimitilat nähdään pelkkänä kulurasitteena ja säästöpotentiaalina, kuten valtion uuden toimitilastrategian kirjauksista voisi päätellä, on vaikea samaan aikaan luoda toimivia ja houkuttelevia työympäristöjä uusien nuorten työntekijöiden rekrytoinnin edistämiseksi ja ikääntyvien työntekijöiden työurien pidentämiseksi.

Valtiokonttori ja Senaatti-kiinteistöt ovat tähän saakka kyenneet valitsemaan yhdessä ja hyvässä yhteisymmärryksessä parhaat mahdolliset toimitilat kulloisistakin vaihtoehtoista. Senaatti-kiinteistöt on arvioinut kohteet tilojen kunnon, hinta-laatusuhteen sekä teknisten ja rakenteellisten ominaisuuksien pohjalta, kun taas Valtiokonttori on tarkastellut kohteen soveltuvuutta ja käytettävyyttä ensisijaisesti siitä näkökulmasta, miten hyvin kohde tukee ja edistää viraston varsinaisten tehtävien hoitamista ja työyhteisön toimivuutta. Lopullinen valinta on tapahtunut aina ilman erimielisyyksiä, joskin viimeinen sana päätöstä tehtäessä on ollut aina asiakkaalla, Valtiokonttorilla.

Tähän asiakastarpeita myötäilevään käytäntöön työryhmä on nyt ehdottamassa muutosta. Vaikka kirjattuna lähtökohtana on, että virastot tai laitokset ja Senaatti-kiinteistöt toimivat edelleenkin yhteisymmärryksessä toimitilojen hankinnassa ja vuokrauksessa, työryhmä varautuu myös mahdollisiin erimielisyyksiin ja esittää ristiriitojen käsittelyä varten kaksivaiheista ratkaisumenettelyä, joka vahvistaa päätöksentekoprosessissa merkittävästi Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovarainministeriön roolia ja samalla pienentää viraston toiminnasta vastuullisen ylimmän johdon toimivaltaa.

Yksittäisen viraston näkökulmasta muutos on epätoivottava. Työryhmän kaavailema uusi ristiriitojen käsittely- ja ratkaisumalli heikentää olennaisesti viraston harkinta- ja päätäntävaltaa sen suhteen, missä ja minkälaisissa fyysisissä puitteissa viraston vastuulla olevia palveluja tuotetaan. Suoranaisena riskinä ehdotetussa menettelytavassa saattaa olla se, että valtion kokonaisedusta huolehtiva uusi vuokrausjärjestelmä tuottaa lähivuosina säästöjen ohella yksittäisille virastoille rakenteeltaan ja sijainniltaan soveltumattomia tilaratkaisuja, jotka eivät pitkällä aikavälillä tue ja edistä viraston perustehtävien ja asiakaspalvelun toteuttamista eikä henkilökunnan hyvinvointia. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivien virastojen osalta kaksivaiheisen erimielisyysmenettelyn käytännön toteuttamismalli jää muistion perusteella vielä arvailujen varaan.

Työryhmä ehdottaa, että tilakustannusten ja tilankäytön seurannan kannalta tarpeelliset tilatiedot (tila, tehokkuus, kustannukset, energia jne.) ja vuokrasopimustiedot kerätään keskitetysti. Virastoille ja laitoksille säädetään tietojen toimittamista koskeva velvoite.

Valtiokonttorissa on ollut jo vuosia käytössään Optimaze-tilanhallinta-järjestelmä (nyk. HTH-tietopalvelu), jonka tilatehokkuus-, tilakustannus- ja vuokrasopimustiedot ovat olleet myös Senaatti-kiinteistöjen seurattavissa. Ehdotus ei siten tuo Valtiokonttorille käytännön toimintaan muutoksia.

4. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori)

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori (jäljempänä "Valtori") pitää työryhmän keskeisiä ehdotuksia pääosin oikean suuntaisina ja tarpeellisina valtion tilahallinnan tehostamiseksi. Työryhmän esityksessä on otettu huomioon monipuolisesti vaikutukset kuin myös tarpeet, niin valtion kokonaisuutta palvelevasta kuin yksittäisen virastonkin näkökulmasta, tilahallinnan uudistamiseksi. Niin ikään Senaatti-kiinteistöjen aseman vahvistaminen ja selkeyttäminen valtion in house -liikelaitoksena on paikallaan.

Valtori haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota muutamaa kohtaan lausunnossaan: omakustannusperiaate ja alueellisuus, omakustannushintaan siirtyminen budjettineutraalisti, valtion konesali- ja kapasiteettistrategian huomiotta jättäminen, tilahallinnan tehostaminen, vuokrasopimusten joustavuus ja työryhmän ehdotusten toimeenpano.

Valtori pitää oikean suuntaisena ratkaisuna esitystä, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt luopuu markkinavuokraperiaatteesta ja siirtyy omakustannusperiaatteen käyttöön. Omakustannusperiaatteen käyttöönotto olisi työryhmän esityksen mukaisesti tehtävä talousarviossa budjettineutraalisti siten, että vuokranalennus otetaan huomioon vastaavan suuruusena vähennyksenä toimintamenoihin. Valtori

kiinnittää huomiota siihen, että osalla palvelukeskuksina toimivista virastoista vuokramenot rahoitetaan asiakasmaksuilla eikä toimintamenomäärärahan kautta, joten leikkausta ei tule tehdä kauttaaltaan yhdenmukaisesti.

Valtori toimii koko valtakunnan kattavana palveluorganisaationa. Esityksessä ei oteta kantaa tai avata tarkemmin, mitä käyttöönotettava omakustannusmalli tarkoittaa vuokrien määräytymiseen alueellisesti esim. alueellisten vaihtelujen osalta ts. tuleeko käyttöön puhtaasti yksihintajärjestelmä.

Lisäksi Valtori toivoo, että Valtion konesali- ja kapasiteettistrategiassa mainitut kannanotot tulisivat esille myös tämän uudistuksen toteuttamisessa – työryhmä ei ole linjannut näitä asioita laisinkaan esittämässään raportissa. Valtion konesaleihin sisältyy myös valtava säästöpotentiaali. Valtorin näkemyksen mukaan myös valtion konesalit ovat työryhmäraportissa mainittuja käyttösidonnaisia tiloja, jotka kuuluvat valtion vuokrajärjestelmän piiriin ja ovat siten merkittävä osa tavoiteltavaa uudistusta. Muilta osin työryhmän ehdotukset vuokrajärjestelmästä ja vuokrien määräytymisestä ovat selkeitä ja kannatettavia.

Työryhmän ehdotukset tilojen hankkimiseksi ja vuokraukseksi ovat tervetulleita uudistuksia, erityisesti valtion yleisten vuokrasopimusehtojen käyttöönotto on tarpeellinen ja itsessään sisäistä hallintobyrokratiaa vähentävä toimenpide. Samoin erimielisyyksien ratkaisusta säädöstäminen on kannatettavaa. Toimiessaan ehdotettu malli vähentää myös tarpeetonta hallintobyrokratiaa.

Vuokratietojen keräämiseen, tiedon eheyteen ja hyödyntämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta tietopohja on jo lähtökohtaisesti vertailukelpoista ja toimitettu yhdenmukaisin tiedoin, jolloin sen käytettävyyksikin on parhain. Valtori nostaa esille, että Kieku-virastojen valmista liittymää HTH-järjestelmään tulee kehittää ja hyödyntää myös tässä työssä. Samassa yhteydessä on myös harkittava HTH-järjestelmän keskitettyä pääkäyttäjäyhtä Senaatti-kiinteistöihin (vrt. Rondo ja M2 Palkeissa), jolloin virastojen ei tarvitse sitoa tähän omia resurssejaan, ja se voisi keskittyä tietojen tuottamiseen määrämukaisesti ja kynnys järjestelmän käyttöönottoon olisi matala.

Valtori pitää vuokrasopimusten irtisanomisaikaa (12 kk) liian pitkänä nykyisessä toimintaympäristökentässä, esim. nopeita toiminnan sopeuttamistarpeita saattaa ilmetä muualtakin taholta kuin vain hallituksen taholta. Lisäksi kone- ja kapasiteettistrategian toimeenpanon ripeä eteneminen näillä ehdoilla saattaa vaarantua. Investoinnin jäännösarvon takaisinmaksu on niin ikään liian tiukka ja rajoittava niissä tilanteissa, joissa tehtyä investointia ei voida suoraan ja täysimääräisesti hyödyntää seuraavan vuokraavan toimesta. Ehdotettua kohtaa tulee avata ja tarkastella uudelleen, kun kuitenkin toisaalla Senaatti-kiinteistöjenkin tavoitteena on työympäristöjohtamisen uudistaminen ja yhdenmukaistaminen virtuaaliryöön mahdollistajana.

Hiukan epäselväksi jää myös toimeenpanon osalta tehdyt ehdotukset vanhoihin sopimuksiin: Senaatti-kiinteistöt toteuttaa yksipuolisella sopimusmuutoksella vuokrien alennuksen, mikä sinänsä on hyvä ratkaisu hallintobyrokratian välttämiseksi, mutta toisaalta vanhojen sopimusten muutokset kestoon ja niistä irtautumiseen tehtäisiin asiakkaan ja Senaatti-kiinteistöjen erikseen sopia. Toteutustapa aiheuttaa tällöin kaksinkertaiset muutokset, mikä ei liene tarkoitus.

5. *Palkeet*

Palkeet pitää työryhmän keskeisimpiä ehdotuksia kannatettavina. Omakustannusperiaatteen käyttöön siirtyminen yhtenäistää valtion yhteisten palvelujen tuottajien toimintaa ja palvelujen hinnoittelua asiakkaille. Vastaavasti vuokrasopimusten joustoihin liittyvät ehdotukset edistävät toimitilaratkaisujen kehittämistä ja parantavat virastojen mahdollisuuksia luopua ylimääräisistä toimitiloistaan. Erityisesti osittaiseen toimitiloista luopumiseen tulisi luoda sujuvat menettelyt. Toisaalta toimitilojen yhteiskäyttöön eri virastojen välillä olisi hyvä laatia kannustavat mallit valtion kokonaisedun tavoittelemiseksi.

6. Tilastokeskus

Tilastokeskus pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina.

7. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)

Työryhmä ehdottaa, että jatkossa valtio-omistaja luopuu liikelaitokselle asetetusta oman pääoman tuottovaatimuksesta ja toimintaan sidotulle omalle pääomalle lasketaan kustannus, joka vastaa valtion velanoton korkokustannusta (vaihtoehtoiskustannus).

VATT ei pidä ehdotusta kannatettavana siltä osin, kuin valtio-omistaja luopuu liikelaitokselle asetetusta oman pääoman tuottovaatimuksesta. Työryhmän ehdotus perustuu virheelliselle tilojen omistamisen ja vuokraamisen kustannusvertailulle (ks. esim. ehdotuksen s. 20). Toimitilasta valtiolle koituva kustannus ei nimittäin riipu siitä, omistaako valtio toimitilan itse vai vuokraako valtio sen vapailta markkinoilta.

Senaatti-kiinteistöjen tiloissa sijaitsevan valtion viraston tilakustannus on se vuokra, jonka Senaatti-kiinteistöt saisi, jos vuokraisi tilan vapailta markkinoilta. Jos virasto ei sijaitisi kyseisissä tiloissa, Senaatti-kiinteistöt voisi nimittäin vuokrata tilat eniten tarjoavalle eli saisi tiloista markkinavuokran. Tämä vuokra on tietenkin sama, jonka virasto puolestaan joutuisi maksamaan samanlaisesta tilasta, jos se ei olisi valtion vuokralaisena.

Valtiolle kokonaisuutena koituvat tilakustannukset eivät siis riipu siitä, kuka tilan omistaa eikä siitä, minkä suuruisen sisäisen vuokran virasto maksaa. Jos virasto maksaa markkinavuokran, niin tilakustannus näkyy kokonaisuudessaan kyseisen viraston menoissa. Jos taas vuokra on markkinavuokraa alhaisempi, osa tilakustannuksesta näkyy viraston menoissa ja osa Senaatti-kiinteistöjen alentuneina vuokratuloina.

Markkinavuokran periminen on kuitenkin parempi vaihtoehto ainakin kahdesta syystä. Ensimmäinen on kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyys, mikä mahdollistaa todellisten kustannusten havaitsemisen sekä eri virastojen kustannusten vertailun. Verrataan esimerkiksi kahta samanlaisissa naapuritaloissa sijaitsevaa muuten samanlaista virastoa, mutta joista toinen vuokraa toimitilansa vapailta markkinoilta ja toinen Senaatti-kiinteistöiltä. Koska virastot sijaitsevat samanlaisissa naapuritaloissa, ovat niiden tilakustannukset tietenkin samat. Jos nyt Senaatti-kiinteistöt alentaa toisen viraston vuokraa, näyttävät tämän viraston kulut pienemmiltä kuin toisen, vaikka näin ei tosiasiaassa ole.

Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen toiminnan arviointi vaikeutuisi ehdotuksen toteutuessa entisestään, koska tuoton perusteella olisi aiempaa vaikeampi arvioida, hallinnoidaanko valtion kiinteistöomaisuutta tarkoituksenmukaisesti.

Toinen syy markkinavuokriin perustuvan järjestelmän paremmuuteen liittyy viraston johdon kannustimiin viraston sijaintipäätöstä tehtäessä. Jos virasto maksaa markkinavuokraa, viraston johdon on tarvemmin otettava huomioon, että tilakustannukset ovat poissa virastojen varsinaisista toiminnoista.

VATT ei pidä ehdotusta kannatettavana, koska se ei tuo säästöjä, vähentää läpinäkyvyyttä ja heikentää kannustimia. Mikäli päädytään siihen, että ehdotus hyväksytään, tulisi pitää huolta siitä, että todelliset markkinahintoihin perustuvat tilakustannukset kuitenkin raportoidaan jossakin. Ne tulisi myös ottaa huomioon rahoitusta tai kustannuksia arvioitaessa. Samalla on huolehdittava siitä, että eri paikoissa sijaitsevien virastojen määrärahat eivät uudistuksen myötä muutu mielivaltaisesti riippuen siitä, onko niiden vuokranantaja yksityinen vai Senaatti-kiinteistöt.

8. Väestörekisterikeskus

Väestörekisterikeskus pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina.

9. Aluehallintovirastot (Lounais-Suomen AVI)¹

Valtion toimitilojen hankinta ja hallinta –työryhmä on laatinut ehdotuksen vuokrajärjestelmän muutokseksi ja tilahallinnan kehittämiseksi valtiolla. Valtiovarainministeriö on pyytänyt 11.12.2014 ehdotuksesta lausuntoa Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikössä Lounais-Suomen aluehallintovirastolta sekä maistraattien ohjausyksiköltä (Itä-Suomen AVI). Lounais-Suomen aluehallintovirasto on huolehtinut VN asetuksen 906/2009 mukaisesti aluehallintovirastojen toimitilahallintoon liittyvien tehtävien valtakunnallisesta hoitamisesta ja on edelleen pyytänyt asiasta lausuntoja/kommentteja muilta aluehallintovirastoilta (mm. ISAVI/4648/00.02.00/2014). Lisäksi aluehallintovirastojen viiden vuoden toiminnan kokemusten perusteella voidaan työryhmän keskeisistä ehdotuksista lausua mm. seuraavaa: Työryhmän ehdotuksen mukainen malli merkitsee, että Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisina olevien virastojen ja laitosten vuokrat alenisivat noin 40 miljoona euroa. Tämä laskee valtion tuloja vastaavalla summalla. Muutos tulee huomioida julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa. Omakustannusperiaatteen siirtyminen ei merkitse budjettitaloudessa säästöä eli vuokranalennuksen vaikutus talousarvioon toteutettaisiin budjettineutraalisti.

Omakustannusmalliin siirryttäessä kertaluonteinen vuokranalennus ja sen toteuttaminen budjettineutraalisti merkitsee vähennystä toimintamenoihin. Tämä myös merkinnee aluehallintovirastojen kannalta edelleen henkilöresurssiin käytetyn talousarvio-osuuden korostumista, myös tuottavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Hallitus päätti vuosia 2015-2018 koskevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, että virastojen ja laitosten toimintamäärärahoihin tehdään vuosittain toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys. Käytäntö on syytä säilyttää ja huomioida aidosti muutkin toimitilaan liittyvät menot kuin vuokramenot.

Työryhmä ehdottaa, että valtion tilojen käyttö säädetään ensisijaiseksi ja valtion tilojen hankinta ja hallinta keskitetään yhdelle hankintayksikölle, kun myös omakustannusperiaatteella toimittaessa tilojen hankinta ja hallinta on perusteltua järjestää keskitetysti. Lähtökohtana on, että virastot ja Senaatti-kiinteistöt toimivat yhteisymmärryksessä toimitilojen hankinnassa ja vuokrauksessa.

Aluehallintouudistuksen 2010 jälkeen aluehallintovirastot ovat tehneet vuokrasopimuksia vain Senaatti-kiinteistöjen kanssa, joko valtion tiloista tai edelleenvuokratuista tiloista: Senaatti-kiinteistöt on ollut luotettava ja asiantunteva, aluehallintovirastojen kesken yhdenmukaista ja yhtenäistä linjaa edistävä vuokranantajaosapuoli, jonka kanssa esim. kiinteistön ylläpitoa koskevissa asioissa viraston on ollut selkeämpi keskustella kuin kasvottomien sijoitusyhtiöiden kanssa. Aluehallintovirastojen ydintoimintaa tukeva toimitila - yleensä tavanomainen toimistotila - järjestyy yksinkertaisimmin konsernipalveluiden tarjonnan kautta, mukaan lukien kokonaisuutena mm. tilatarve- ja muuttosuunnittelu, investointi- ja muutostarpeet sekä toimitilaan liittyvät käyttäjäpalvelut. Aluehallintovirastojen kulttuurihistoriallisesti arvokkaat toimitilat edellyttävät edelleen erityishuomiointia, kun esim. rakenteet rajoittavat tehokkuusvaatimuksia sekä työympäristön kehittämistä.

Ehdotettu kaksivaiheinen valtioneuvoston raha-asianvaliokunnan menettely olisi todennäköisesti poikkeustapaus valtiovarainministeriön ohjauksessa olevalle aluehallintovirastokokonaisuudelle, mutta toisaalta on hyvä, että ministeriöiden ohjaava rooli myös asetusluonnoksen 2§ mukaisesti selvennetään.

¹ Lounais-Suomen aluehallintoviraston antama lausunto edustaa kaikkien AVIen ja maistraattien lausuntoa.

Uudistus vahvistaa myös valtion toimitila-asiantuntijan kokonaisnäkemystä. Aluehallintovirastojen osalta toimitilahallintoa on jo viety eteenpäin hyvässä kolmikantayhteistyössä Senaatti-kiinteistön, ohjaavan ministeriön sekä itsenäisten AVI-virastojen kesken. Senaatti-kiinteistöt on myös sitoutunut strategiassaan, arvoissaan ja toimintavoissaan asiakasvirastojen toimitilaratkaisujen kokonaisvaltaiseen käsittelyyn.

Tilatehokkuuteen sisältyvän säästöpotentiaalın tavoittelu on valtion kokonaisedun mukaista ja samalla työryhmän ehdotus siitä, että tilankäytön tuomat säästöt jäisivät viraston käyttöön, on selkeä signaali myös virastotasolle yhteisten tavoitteiden palkitsevuudesta myös paikallistasolle. Huomioitava myös, että esim. monimuotoistuneen työnteon tehostumista ei toistaiseksi tähän asti ole ollut kvantitatiivisesti helppo mitata tai todentaa yksittäisissä valtionhallinnon toimitiloissa. Kuuden itsenäisen aluehallintoviraston kokonaisuudessa säästöjen ja säästetyn erän oikeudenmukainen kohdistaminen tehostamistyötä tehneen hyväksi on erityinen haaste.

Tilankäyttötiedon kerääminen on olennainen osa toimitilastrategian toteuttamista. Vuokra- ja tilatietojen keräämiseen aluehallintovirastot ovat osallistuneet toimintansa käynnistymisestä asti, VNp 4.2.2010 mukaisesti. Hallinnon tilahallintajärjestelmä antaa virastotasolta kokonaiskuvaa, mutta joitakin epäluotettavuustekijöitä raportoinnissa on ollut jatkuvasti mm. tilankäyttäjätiedon keruuongelmien ja ajantasaisuuden, talousjärjestelmäintegraation ja eri vuokranantajien toimintavalmiuksien suhteen. Myös tarkastusvaliokunta oli (TrVM 5/2014 vp) todennut, että raportoinnin tietopohjaa ja sisältöä on olennaisesti parannettava. Aluehallintovirastoilla on valmius toimittaa jatkuvasti muuttuviakin tilatietoja (tila/henkilöt = tehokkuus, kustannukset), mutta esim. täsmällisten energialukemien saaminen ei aina ole vuokralaiselle mahdollista. Asetustasolle kirjattuna velvollisuus toimittaa tietoja vaikuttaisi muuttavan liikelaitoksen asemaa tarkastus-/valvontatoiminnan suuntaan, kun kenties riittävä velvoite olisi esim. maininta HTH-palvelusopimukseen, mikäli (puite)sopimusjärjestelyitä hallinnonaloittain yhä jatketaan.

Työryhmä ehdottaa, että valtionhallinnossa valtion omista tiloista solmittavat uudet vuokrasopimukset ovat voimassa toistaiseksi ja ovat irtisanottavissa 12 kuukauden irtisanomisajalla.

Tiloissa, joissa irtisanottava tila muodostaa edelleen luovutettavan kokonaisuuden, on kaikenlainen sopimusjoustavuus mahdollista ja erittäin tarkoituksenmukaista mm. valtionhallinnon muutostilanteiden jatkuessa. Yksittäisen viraston tarpeettomasta tilasta luopumisen mahdollistaminen voi olla toiminnallisesti hyvin kriittistä toiminnan kehittämisen kannalta. Varsinkin monitoimijataloissa (virastotalot) Senaatti-kiinteistöt on jo osoittanut valmiutta joustavuuteen, mikä on sekä yksittäisen vuokralaisen, useimmiten kulloisenkin paikkakunnan muiden valtiotoimijoiden ja sekä koko valtiokonsernin etu. Lisäksi on valtionhallinnossa jatkuvasti tarvetta erilaisille tilojen väliaikaisratkaisuille mm. remonttien ja sisäilmaongelmien väistöihin, määräaikaisille hankkeille henkilöstöineen sekä yksikkömuuttoihin vapautuvien tilojen odotteluun; täten Senaatti-kiinteistöillä kokonaiskuvan muodostajana olisi etenkin suuremmilla paikkakunnilla myös yhä enemmän mahdollisuuksia tarvittaviin valtion käytössä olevien tilojen uudelleenjärjestelyihin.

Irtisanomistapauksissa vuokralaisen maksettavaksi jäävän investointien jäännösarvon laskentaa olisi syytä määritellä tarkemmin esim. vastuurajataulukkomäärittelyn tyyppisillä menettelyillä investointivaiheessa. Toimistotyyppinen tila useimmiten on sellaisenaan käyttökelpoista jatkovuokraukseen, mutta jäännösarvoa saattavat muodostaa jopa asiakaskohtaiset rakenteiden muutostoiveet – organisaatiot eivät ole samanlaisia. Jäännösarvon käsittelyn käytännöt olisi syytä selkiyttää.

Esitetty vuokrasopimusten joustavuuden lisääminen toisi merkittävästi uusia mahdollisuuksia virastojen toiminnan suunnitteluun.

Hallinto- ja kehitysjohtaja

Helena Tarkka

Kehittämispäällikkö

Panu Kukkonen