



Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat ja niiden korjaaminen

Opetusministeriön asettama selvitystehtävä

Pekka Pajakkala
Tarja Tuomainen

3.5.2002

Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat
ongelmat ja niiden korjaaminen

YLIOPISTOJEN TILAKUSTANNUKSISTA AIHEUTUVAT ONGELMAT JA NIIDEN KORJAAMINEN

Sisällysluettelo

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
1 Yliopistojen kiinteistö- ja tilahallinnan kehitys	8
2 Yliopistojen tilakustannuksia koskevan selvitystyön käynnistämiseen johtaneet keskeiset syyt ja ongelmat	8
3 Selvitystehtävän tulokset	9
3.1 Yliopistojen toimintapuitteet ja toimitilojen rooli	9
3.2 Yliopistotilojen vuokranmäärityspäätökset ja vuokrien huomioon ottaminen määrärahoissa	13
3.3 Yliopistojen uus- ja peruskorjausinvestointien rahoitustapa ja vaikutus yliopistojen vuokriin	15
3.4 Yliopistolaitoksen rakennusvarallisuuden käsittely Senaatti-kiinteistöjen sisällä	15
3.5 Yliopistotilojen investointien ohjauksen toimivuus	17
4 Ehdotukset yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvien ongelmien korjaamiseksi	19

Liitteet

1. Selvitysmiehen tehtävänanto
2. Kustannus- ja vuokratähtämiä
3. OPM:n tulosohtäusmalli
4. Haastatellut henkilöt

Esipuhe

Opetusministeriö kutsui 23.1.2002 selvitysmiehen, jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvia ongelmia ja selvittää erityisesti seuraavat asiat:

- 1) yliopistotilojen vuokranmääräytymisperusteet ja vuokrien huomioon ottaminen määrärahoissa
- 2) uus- ja peruskorjausinvestointien rahoitustapa ja vaikutus yliopistojen vuokriin
- 3) kuinka yliopistolaitoksen rakennusvarallisuutta käsitellään Senaatti-kiinteistöjen sisällä
- 4) yliopistotilojen investointien ohjauksen toimivuus.

Selvitysmieheltä odotetaan ehdotuksia yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvien ongelmien korjaamiseksi ja selvitystä ehdotusten vaikutuksista voimassa oleviin säädöksiin sekä yliopistojen ja vuokranantajien rahoitukseen.

Selvitystyön taustalla on pyritty huomioimaan tilojen ja niistä aiheutuvien kustannusten vaikutus yliopistojen toimintaedellytyksiin ja sitä kautta innovaatiotoiminnan kehitykseen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn ja toisaalta alueelliseen toimintaan.

Selvitysmiehenä on toiminut tutkimuspäällikkö Pekka Pajakkala ja avustajana erikoistutkija Tarja Tuomainen. Taustatietojen kokoamiseen, analysointiin ja tulosten tuottamiseen on osallistunut myös useita muita VTT:n Rakennus- ja yhdyskuntatekniikan Liiketoiminnat ja prosessit -tutkimusalueen henkilöitä. Tutkimusalueen tehtäviin kuuluu kiinteistötalouden ja -liiketoiminnan tutkimus ja kehitys.

Selvitystoimeksiannon yhteydessä on tehty 40 haastattelua (liite 4), pääosin henkilökohtaisesti. Haastatteluissa on käyty läpi selvitystoimeksiannon eri kohdat sekä kuultu haastateltavien näkökohtia vuokratyösuhteisiin ja niiden ongelmiin.

Selvitysmies avustajineen on kiitettävästi saanut eri osapuolilta asiaan liittyvää aineistoa. Aineistojen perusteella voi todeta, että tietoa yliopistoista ja niiden tiloista sekä Senaatti-kiinteistöistä on kenen tahansa saatavissa runsaasti. Tiedot ovat suurelta osin myös internetissä. Julkisuus ja läpinäkyvyys ovatkin tärkeitä asioita yliopistosektorilla, onhan kysymys yhteisten verovarojen käytöstä.

Selvitysryhmä kiittää kaikkia selvitystyön tekemiseen osallistuneita osapuolia.

Saatuaan tehtävän suoritetuksi selvitysmies luovuttaa raporttinsa opetusministeriölle.

Tampereella 3.5.2002

Pekka Pajakkala

Tiivistelmä

Valtion vuonna 1995 toteuttamassa kiinteistönhallinnon uudistuksessa yliopistokiinteistöt siirrettiin Rakennushallituksen tilalle perustetulle Valtion kiinteistölaitokselle, joka muuttui vuonna 2001 Senaatti-kiinteistöt -nimiseksi. Tämä alkoi periä valtion kiinteistöstrategian mukaisesti tiloistaan vuokraa yliopistoilta. Vuokramaksuun osoitettiin toisaalta vastaava määrä-raha opetusministeriön kautta yliopistoille jaettavaksi. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on huolehtia vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin tarjota tiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille.

Suomen yliopistoilla on kansainvälisesti korkeatasoiset ja valtaosin hyvässä kunnossa olevat toimitilat. Yliopistotilojen kuntoon tai varustamiseen ei tule valituksia esimerkiksi opiskelijataholta (SYL). Samansuuntaisia arvioita esittävät kiinteistöalan asiaa tuntevat ammattilaiset.

Siirtymisprosessi Rakennushallituksen tuottamista, käyttäjille ilmaisista tiloista ja kiinteistönhoidosta toimitilavuokramenettelyyn on yliopistoissa yhä kesken. Toimitilat ovat nyt tulleet tärkeäksi johdettavaksi resurssiksi henkilöstön ja laitteiden ohella. Valtion budjettimenettelyssä ei osoiteta "korvamerkittyjä" toimitilavuokria opetusministeriölle. Opetusministeriö jakaa yliopistoille tulossopimusten perusteella toimintarahoitusta. Pääasialliset rahoituksen jakoperusteet ovat suoritettujen maisteri- ja tohtoritutkinnot. Opetusministeriön tulosohjauksen laskennallisessa mallissa toimitiloille kohdennetaan suoraan vain viidennes yliopistojen toimitilakustannuksista. Tällä pyritään kannustamaan toimitilojen käytön tehostamista ja mahdollisen ylimitoituksen rajoittamista. Toimitiloista luopuminen leikkaa myös viidenneskellä toimintamäärärahoja, joten tilojen käytön tehostamisen hyöty jää valtaosin yliopistoille käytettäväksi muuhun toimintaan.

Toimintamenojen lisäksi yliopistot rahoittavat kasvavassa määrin toimintaansa hankkimalla ns. ulkopuolista rahoitusta. Se koostuu muun

muussa valtion menoarviosta tulevasta välillisestä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta (Suomen Akatemia, Tekes, ministeriöiden rahoittamat hankkeet), EU:n ja säätiöiden rahoituksesta sekä elinkeinoelämälle tehtävästä palvelututkimustoiminnasta.

Yliopistot ovat yleisesti tyytyväisiä Senaatti-kiinteistöjen toimintaan ja erityisesti Sen mahdollisuuksiin toteuttaa yliopistojen haluamia uudis- ja korjausinvestointeja. Investointien taso onkin yli kolminkertaistunut vuoden 1998 50 milj. euron (300 mmk) tasolta. Korkea taso jatkuu edelleen muutaman vuoden.

Asiainnin Senaatti-kiinteistöjen kanssa koetaan sujuvan pääosin ongelmitta. Asiakaslähtöisyyden koetaan parantuneen ja Senaatti-kiinteistöjen kehittämisaktiivisuus on alan kärkeä, kuten alan keskeiselle toimijalle kuuluukin. Senaatti-kiinteistöjen pitkät päätöksentekoketjut tuotiin esille yhteistyöhön liittyvinä ongelmatekijöinä. Kiinteistönhoidon tason heikentyminen kovan kilpailuttamisen takia tuotiin myös esille.

Yliopistojen toimitilakustannukset ovat nousseet nopeasti viime vuosina. Nousu on pääosin aiheutunut yliopistoille tehdyistä, nopeasti kasvaneista investoinneista uusiin rakennuksiin ja peruskorjauksiin. Vanhoihin sopimuksiin kohdistuneet vuokrankorotukset ovat olleet yhteensä 5 - 6 prosenttia vuoden 1995 jälkeen. Senaatti-kiinteistöjen sisällä investoinnit ovat painottuneet yliopistokiinteistö-toimialaan. Yliopistojen rahoitus (budjetti + ulkopuolinen) on kuitenkin kasvanut samassa tahdissa, eikä toimitilakustannusten prosentuaalinen osuus rahoituksesta ole kasvanut. Näkymät ovat samat myös lähivuosille yliopistojen kehittämislain 2002 - 2004 ansiosta. Osuus näyttäisi pysyvän vakaana lähivuosinakin, vaikka uusien tilojen ja vilkkaiden peruskorjauksien myötä toimitilakustannusten nousu jatkuu nopeana. Ongelmien mahdollinen syntyminen ajoittuukin vuodesta 2005 eteenpäin. Uudella kehittämislainilla tai muilla toimenpiteillä tulee turvata yliopistojen toimintaedellytykset vuodesta 2005.

Tässä raportissa ehdotetaan vuokraongelmien ratkaisua useilla eri toimenpiteillä.

Ne kohdistuvat:

- vuokratasojen tarkistuksiin,
- pääomavuokran ja sen indeksisidonnaisuuden alentamiseen,
- ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvalle toiminnalle kohdistettaviin tilakustannuksiin,
- tonttikysymyksiin liittyvien epäoikeudenmukaisuuksien ja kilpailutilanteen tasapainottamiseen sekä
- tehokkaaseen tilankäyttöön kannustavien systeemien ja toimintatapojen kehittämiseen.

Ns. vanhojen rakennusten vuokrasopimukset ehdotetaan uusittavaksi 5 vuodeksi. Samalla ehdotetaan tehtäväksi vuokratason tarkistuksia. Helsingin yliopiston ja TKK:n vuokrat ehdotetaan nostettavaksi lähemmäksi käypää vuokratasoa. Muilla paikkakunnilla ei ole vastaavia muutospaineita, ja tarkistukset tulee tehdä sopimuskohtaisesti. Vuokramuutokset tulee huomioida yliopistolaitoksen ensi vuoden budjettirahoituksessa.

Selvityksen perusteella ehdotetaan yliopistojen vuokraehtojen lievää keventämistä ns. uusissa, vuoden 1995 jälkeen rakennetuissa hankkeissa. Keventämistä ehdotetaan sekä vuokratasoon (pääomavuokra) että indeksisidonnaisuuteen. Keventämisen mahdollistaa se, että yliopistot ovat pitkäaikaisia vuokralaisia, joiden tilatarpeet ovat pysyviä. Näin olleen vuokraan liittyvät riskitekijät ovat pienet.

Keskeinen havainto selvitystyössä oli se, että yliopistojen nopeasti kasvanut budjetin ulkopuolinen rahoitus ei osallistu riittävästi toimintakustannusten kattamiseen. Keskimäärin yliopistojen kokonaisrahoituksesta ulkopuolisen rahoituksen osuus on 36 prosenttia ja suurimmillaan yli 50 prosenttia. Yliopistot subventoivat näin ollen ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvaa toimintaa perimällä liian pienet tila-, laite- ja muut kustannukset. Toisaalta yliopistoilta sekä rahoittajilta puuttuu tietoa näiden kustannusten oikeasta tasosta. Ulkopuolisrahoitteiselle toiminnalle tarvitaan oikeat hinnoitteluperusteet.

Yliopistojen tontit ja rakennukset ehdotetaan pidettäväksi edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa. Lahjoitusmaiden pääomavuokra ehdotetaan poistettavaksi.

Yliopistojen tilankäytössä on tehostamisen varaa. Selvitystyössä tuli esiin muun muassa, että tilojen yhteiskäyttöisyys ja käyttöaste ovat alhaisia erityisesti luentosaleissa. Tilojen joustavuuteen ja muunneltavuuteen ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Tilastrategiat puuttuvat edelleen valtaosalta yliopistoja. Tilahallinnon keskeisenä lähtökohtana on tukea yliopistojen varsinaista toimintastrategiaa mahdollisimman hyvillä ja tehokkailla tilaratkaisuilla. Tilahallinnan tehostamiseen liittyy useita toimenpiteitä.

Selvitystyössä ehdotetaan vuokrajärjestelmän tarkastelua viiden vuoden kuluttua. Tällöin muun muassa käynnissä oleva uudisinvestointien korkea taso on ohi, koska tilojen lisätarpeet on saatu rakennetuksi eivätkä yliopistojen toimintavolyymit opetuspuolella kasva.

1 Yliopistojen kiinteistö- ja tilahallinnan kehitys

Suomessa on 20 yliopistoa, jotka sijaitsevat joko valtakunnallisissa tai alueellisissa kasvukeskuksissa. Yliopistoissa työskentelee noin 26 000 työntekijää ja niissä opiskelee lähes 160 000 opiskelijaa. Tiloja käyttävät lisäksi yli 120 000 täydennyskoulutukseen ja noin 80 000 avoimeen yliopisto-opetukseen osallistuvaa opiskelijaa.

Valtion toimitilojen rakentaminen, hankinta ja kiinteistöjen hallinto keskitettiin vuonna 1971 annetun asetuksen nojalla Rakennushallitukselle. Valtion tilojen kustannukset rahoitettiin valtion budjetista keskitetysti vuoteen 1998 saakka. Käyttäjävirastoilla ja -laitoksilla ei ollut niistä välitöntä vastuuta. Vuodesta 1990 lukien yliopistoilla on ollut mahdollisuus vuokrata tiloja ulkopuolisilta tarjoajilta.

Vuonna 1995 toteutettiin valtion kiinteistöhallinnon uudistus, jonka yhteydessä yliopistokiinteistöt rakennuksineen ja maa-alueineen siirrettiin Rakennushallituksen tilalle perustetun Valtion kiinteistölaitoksen hallintaan. Uudistuksessa kiinteistölaitoksesta tuli suurin yksittäinen toimitilojen haltija Suomessa. Sen hallinnassa oli yli 10 prosenttia julkisista rakennuksista ja lähes 18 000 ha maaomaisuutta. Kiinteistölaitoksesta tuli tulosohjattu, investointeja lukuun ottamatta nettobudjetoitu, liiketaloudellisin periaattein toimiva valtion virasto. Kiinteistölaitos alkoi periä hallinnoimistaan kiinteistöistä vuokraa. Vuoden 1999 alusta Valtion kiinteistölaitos liikelaitostettiin ja 1.3.2001 sen nimeksi muutettiin Senaatti-kiinteistöt. Vuoden 2001 vuosikertomuksen mukaan yliopistokiinteistöt vastasivat taseeltaan ja vuokrattavalta pinta-alaltaan kahta viidennestä Senaatti-kiinteistöistä ja olivat sen suurin toimiala. Vuosina 2000 ja 2001 yliopistokiinteistöihin sidotun pääoman nettotuottoaste oli 7,1 prosenttia. Yliopistokiinteistöjen oman pääoman tuotto oli 3,9 prosenttia.

Laissa Valtion kiinteistölaitoksesta (N:o 1052/1998) määrätään, että "Kiinteistölaitoksen tehtävänä on tuottaa toimitilapalveluja ensi sijas-

sa valtion virastoille ja laitoksille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta siten, että sen arvo säilyy sekä että se pysyy kunnossa ja on kysynnän sekä yleisten laatuvaatimusten mukainen". Laissa määrätään lisäksi, että "Kiinteistölaitoksen tulee huolehtia sen toimialaan kuuluvien palvelujen tarkoituksenmukaisesta tarjonnasta ja kehittämisestä ottaen erityisesti huomioon valtionhallinnon tarpeet".

Senaatti-kiinteistöjen toimintaa säätelee lisäksi laki Valtion liikelaitoksista (N:o 627/1987). Valtiovarainministeriö asettaa sille vuosittaiset tulostavoitteet, jotka eduskunta vahvistaa. Eduskunnan asettaman tavoitteen mukaisesti yliopistoilta perittävien vuokrien tulee edustaa kohtuullista markkinaehtoista tasoa. Tarkempaan tulkintana pidetään käypien markkinavuokrien alinta kvarttiilia. Vuonna 1995 olemassa olleiden, kiinteistölaitokselle siirrettyjen yliopistokiinteistöjen osalta tämä tavoite on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toteutunut. Valtion kiinteistölaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen toiminta on selvitystyön mukaan noudattanut asianomaisia lakeja ja tavoitteita.

2 Yliopistojen tilakustannuksia koskevan selvitystyön käynnistämiseen johtaneet keskeiset syyt ja ongelmat

Viime vuosina on ilmennyt kasvavaa tyytymättömyyttä yliopistojen vuokratkysymyksissä. Asiaan on kiinnitetty huomiota muun muassa eduskunnassa korkeakoulujen kehittämislain yhteydessä, sivistysvaliokunnan mietinnössä sekä valtioneuvoston tarkastajien kertomuksessa vuodelta 2000.

Yliopistojen vuokraongelmia on pyritty ratkaisemaan eri tahoilla, mutta luontevaa, yksimielistä ratkaisua ei ole löytynyt. Eiten keskustelua ovat herättäneet nopeasti kasvaneet yliopistojen vuokramenot, uudisinvestointien pääomavuokran taso ja 100-prosenttinen indeksisidonaisuus sekä pääomavuokran periminen yliopistojen saamista lahjoitusmaista. Lisäksi on keskusteltu yliopistojen kiinteistöomaisuuden, erityisesti tonttien, siirtämisestä yliopistoille, opetusministeriölle tai yliopistosäätiöille.

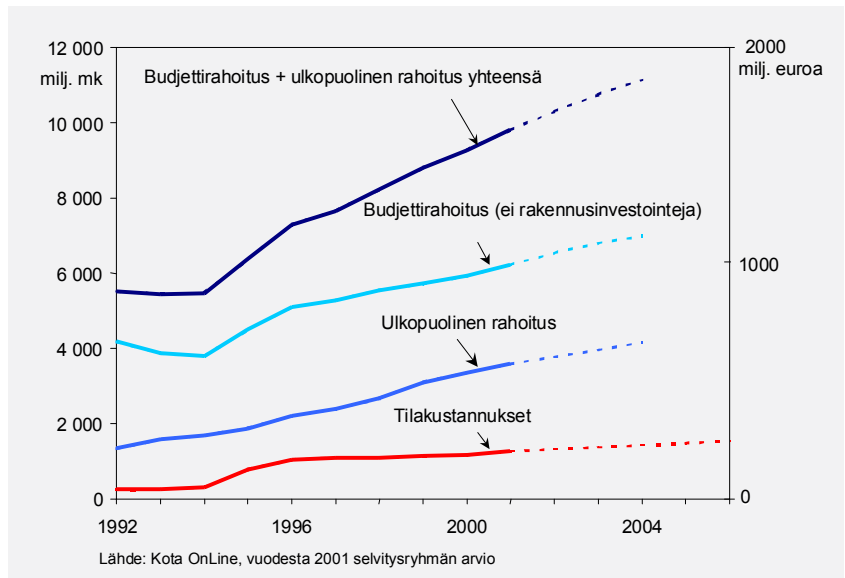
3 Selvitystehtävän tulokset

Selvitystyössä koottiin ja analysoitiin kirjallista aineistoa, lakeja, säännöksiä, valtiovarainministeriön, opetusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä -raportteja sekä asiaa käsitelleitä mietintöjä ja muistioita. Selvitystyössä haastateltiin 40 henkilöä yliopistoissa, ministeriöissä ja Senaatti-kiinteistöissä. Myös kiinteistöalan asiantuntijoita ja opiskelijajärjestön edustajia kuultiin.

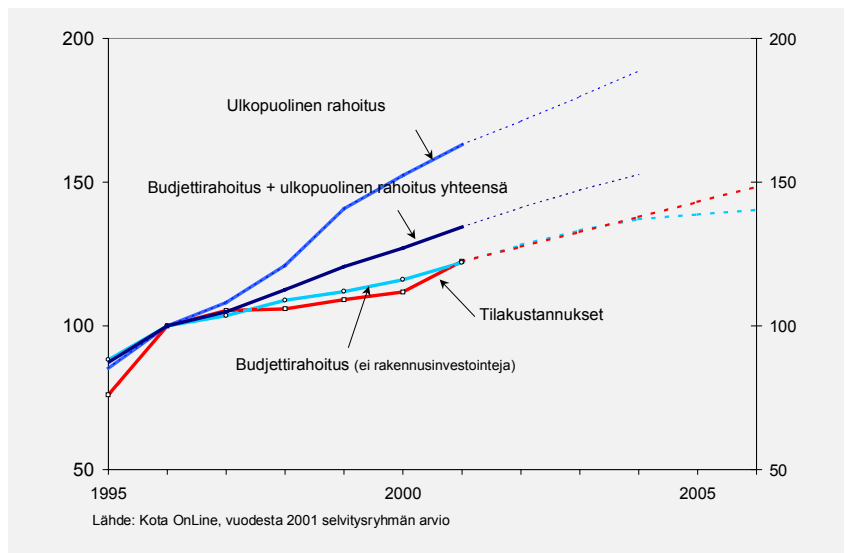
3.1 Yliopistojen toimintapuitteet ja toimitilojen rooli

Yliopistojen kokonaisrahoitus oli 1,7 mrd. euroa (9,8 mrd. mk) vuonna 2001 (kuva 1). Rahoituksesta tuli valtion budjetista vajaa kaksi kolmasosaa ja ulkopuolisista rahoituslähteistä hieman yli kolmasosa. Myös ulkopuolisesta rahoituksesta merkittävä osa tulee valtiolta (Suomen Akatemia, Tekes, ministeriöt, ...). Keskeinen kehitysilmio viime vuosina on ollut ulkopuolisen rahoituksen nopea kasvu (kuva 1 ja 2).

Kuva 1.
Korkeakoulujen rahoituksen ja tilakustannusten kehittyminen (milj. mk, milj. euroa)



Kuva 2
Korkeakoulujen rahoituksen ja tilakustannusten kehittyminen, indeksi 1996=100



Yliopistojen riippuvuus valtiolta opetusministeriön kautta saatavasta perusrahoituksesta onkin viime vuosina nopeasti pienentynyt. Yliopistoissa toimi vuonna 2001 lähes 10 000 ulkopuolisin varoin palkattua työntekijää (kuva 3). Yliopistojen opiskelijamäärät ovat viime vuosikymmeninä kasvaneet nopeasti, jatkossa kasvua ei kuitenkaan enää odoteta. Sen sijaan opiskelu avoimen yliopiston puolella sekä yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksissa on edelleen kasvussa. Toimitilakustannusten osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta oli noin 13 prosenttia vuonna 2001 (kuva 4).

Valtion kiinteistöstrategian mukaisesti Valtion kiinteistölaitoksen/Senaatti-kiinteistöjen perimät yliopistojen vuokrat on määritelty kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin eli ovat yleensä alhaisempia kuin vastaavat vuokrat yliopistojen läheisyydessä. Tosin yliopistotilat ovat usein erityistiloja eikä niiden vuokrilla ole suoraista ulkopuolista vertailupohjaa. Lähinnä toimistot ja teknologiakeskukset voivat toimia vuokrien vertailupohjana.

Markkinaperusteiset vuokraehdot ovat tärkeitä, koska yliopistojen toimitilajärjestelmä on yhä avoimempi. Yliopistot ovat voineet vuokrata tiloja ulkopuolisilta, vuodesta 1990 lähtien ilman rakennushallituksen lausuntoa, ja niillä on myös mahdollisuus tilojen ulosvuokraukseen. Uusia tiloja on ollut mahdollisuus hankkia eri investoreilta vuodesta 1999 alkaen. Tilojen kohtuullinen vuokrataso ohjaa tilojen käytön tehokkuuteen ja säästöihin uusien tilojen hankinnassa. Yliopistot ovat melko yleisesti tyytyväisiä niin sanottujen vanhojen tilojen vuokratason. Kun nämä vuokrat on sidottu 50-prosenttisesti elinkustannusindeksiin, ovat vuokrat nousseet yhteensä reilut 5 prosenttia vuodesta 1995. Toimitilojen markkinavuokrat ovat nousseet vastaavana aikana kymmeniä prosentteja, pääkaupunkiseudulla 50 - 60 prosenttia ja Turussa ja Tampereella 30 - 50 prosenttia.

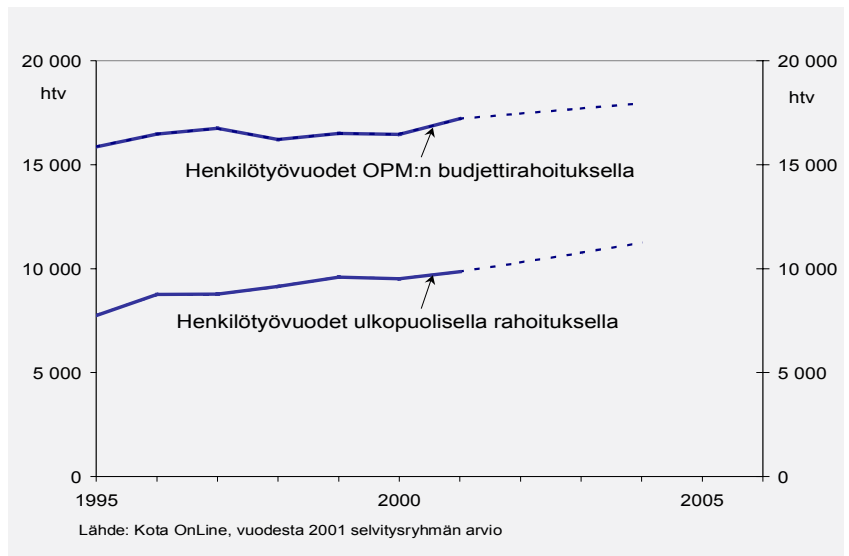
Yliopistojen todellisista toimitilakustannuksista on vaikea saada täsmällistä tietoa. Yliopistot vuokraavat toimitilansa valtaosin Senaatti-kiinteistöiltä, mutta keskimäärin viidennes tiloista on vuokrattu useilta muilta vuokranantajilta. Vuokrien lisäksi yliopistot maksavat siivouksen, sähkön ja vaihtelevien käytäntöjen mukaisesti muita kiinteistönhoitokuluja itse.

Tietoja täytyy näin ollen koota useista eri lähteistä. Tämä merkitsee sitä, että eri lähteistä saadut tiedot yliopistojen toimitilakustannuksista vuonna 2001 vaihtelevat 200 miljoonasta eurosta 220 miljoonaan euroon (1,2...1,3 mrd. mk) (kuva 5). Näissä luvuissa eivät ole mukana käyttäjäpalvelukustannukset, kuten esimerkiksi siivous-, vahtimestari- ja kalustus-kustannukset.

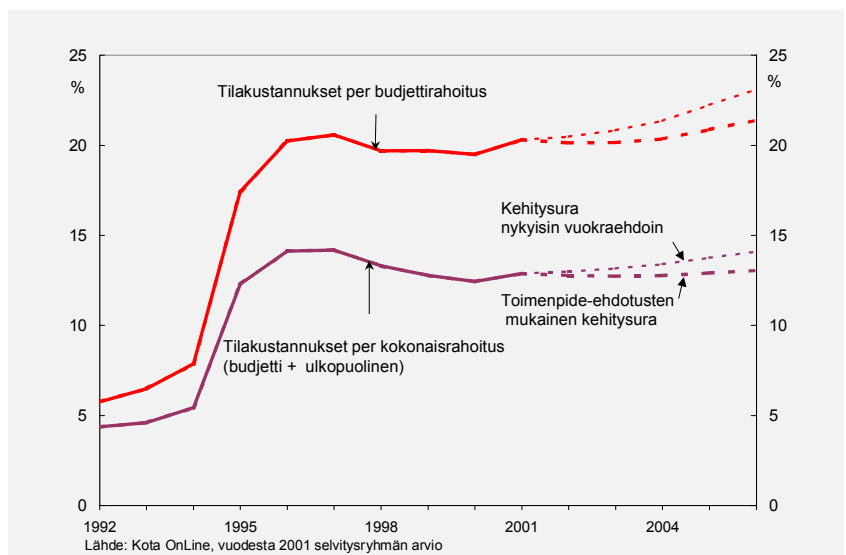
Toteutettu kiinteistönhallinnon uudistus on yliopistoille merkittävä muutos. Uudistuksessa siirryttiin käyttäjille ilmaisista tiloista maksullisiin. Yliopistotasolla toimitilojen huomioiminen henkilöstön ja laitteiden ohella vastaavana tärkeänä resurssina ja osana johtamista on pidemmällä kuin tiedekunnissa ja laitoksissa. Usein tähän on syynä sisäisen vuokrajärjestelmän kehittymättömyys tai puuttuminen.

Yliopistoasiakkaat toivat haastatteluissa esiin tyytyväisyytensä siihen, että toimitila-asioissa on siirrytty pois virasto- ja budjettimenettelystä. Senaatti-kiinteistöjen toiminta on ollut joustavaa ja investointihankkeet ovat nopeutuneet. Asiakkaiden on "helppo tehdä töitä Senaatti-kiinteistöjen kanssa". Senaatti-kiinteistöissä on hyvä henki ja asenteet sekä palveluhalukkuutta. Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattujen niin sanottujen vanhojen tilojen vuokrat koetaan edullisemmiksi kuin muilta vuokranantajilta. Kiinteistösijoitusyhtiöt ja teknologiakeskukset eivät pidä Senaatti-kiinteistöjä varsinaisesti kilpailijanaan vaan toimivat mielellään täydentävänä tilantarjoajina yliopistoille. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tehokkuus on kilpailukykyistä ja kehitystoiminta aktiivista, kuten alan keskeisen toimijan rooliin kuuluu. Joillakin käyttäjillä on kuitenkin mielikuva korkeista vuokrista ja "turhista voitoista", jotka valuvat yliopistoilta Senaatti-kiinteistöjen toisille toimialoille. Lisäksi valtiovarainministeriön Senaatti-kiinteistöille asettamia tavoitteita pidetään korkeina ja asiakkaiden toimintaedellytyksiä heikentävinä. Senaatti-kiinteistöjen pitkät päätöksentekoketjut saa moitteita.

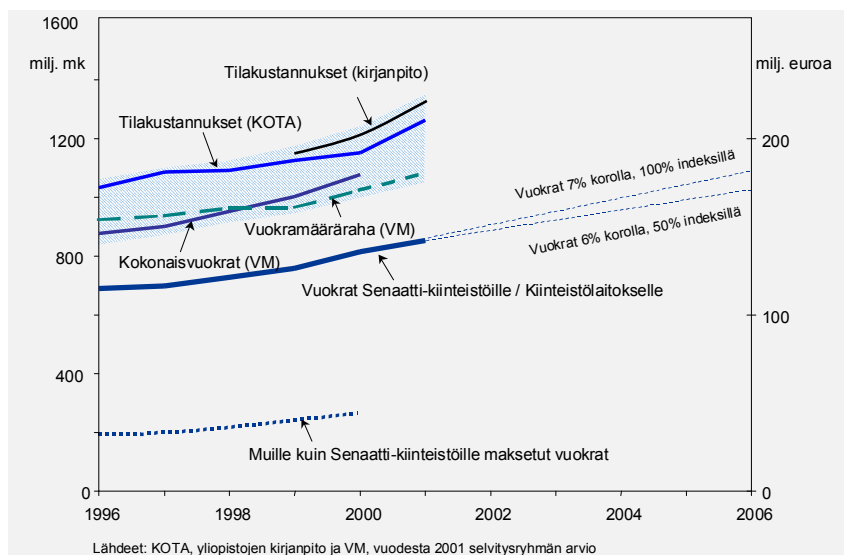
Kuva 3
Yliopistojen henkilökunta budjetti- ja ulkopuolisin varoin

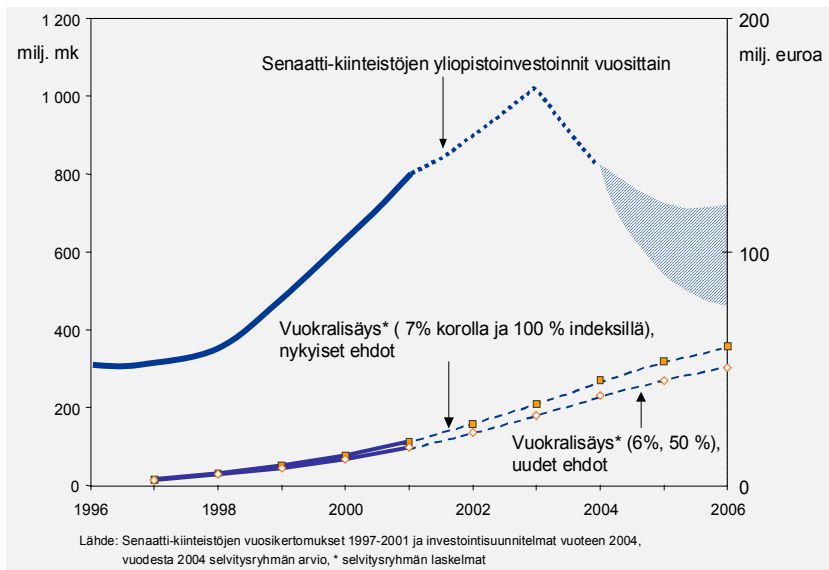


Kuva 4.
Tilakustannusten osuus yliopistojen rahoituksesta (%)



Kuva 5
Yliopistojen tilakustannusten ja vuokrien kehitys (milj. mk, milj. euroa)





Kuva 6
Senaatti-kiinteistöjen
yliopistoinvestoinnit ja niiden
vuokravaikutus
(milj. mk, milj. euroa)

Yliopistojen vuokramenojen nopea kasvu vuoden 1998 jälkeen on valtaosin peräisin yliopistojen itsensä tekemistä päätöksistä kasvattaa tilojaan. Vuositasolla yliopistoille tehtävät investoinnit ovat kolminkertaistuneet vuoden 1998 jälkeen (kuva 6). Niinpä vuokrat Senaatti-kiinteistöille tulevat kasvamaan nykyisillä vuokraehdoilla vajaalla 10 miljoonalla eurolla (50 milj. mk) vuodessa 3 - 4 lähivuonna. Tämä ei kuitenkaan merkitse toimitilamenojen osuuden kasvamista yliopistojen kokonaismenoista, koska osin tapahtunee luopumista muiden vuokranantajien tiloista ja yliopistojen budjettirahoitus kasvaa yliopistojen kehittämislain 2001 - 2004 mukaan yhteensä 90 miljoonalla eurolla (540 milj. mk vuoteen 2004). Myös ulkopuolisen rahoituksen kasvu jatkuu, mahdollisesti aiempaa hitaampana. Vaikka investointien määrä vähenisikin selvästi vuoden 2004 jälkeen, nousevat yliopistojen vuokramenot edelleen nopeasti. Niinpä on tärkeää turvata yliopistojen toimintaedellytykset uudella kehittämislailalla tai muin toimenpitein nykyisen kehittämislain päätyttyä vuonna 2004.

Toimitilamenojen osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta (budjetti + ulkopuolinen) on laskenut vuoden 1996 14 prosentista 13 prosenttiin vuonna 2001. Osuus ja jopa kehityssuunta vaihtelevat kuitenkin suuresti yliopistoittain. Toimitilamenojen osuus budjettirahoituksesta on pysynyt 20 prosentissa vastaavana aikana. Nyt suunnitteilla olevien investointien, yliopiston kehittämislain mukaisen rahoituslisäyksen ulkopuolisen rahoituksen 5 prosentin kasvun sekä tässä raportissa ehdotettujen toimenpi-

teiden pohjalta laskettu toimitilakustannusten osuus on vuonna 2006 kokonaisrahoituksesta 13 prosenttia (kuva 4) ja budjettirahoituksesta 21,4 prosenttia. Osuus ei siis nouse, vaikka investoinnit kasvavat nopeasti. Se merkitsee sitä, että kehittämislain tuomasta rahoituslisäyksestä panostetaan nykyisessä suhteessa sekä toimitiloihin että muihin resurssitekijöihin.

Edellä mainitut 13 prosentin ja 21 prosentin osuudet perustuvat siihen, että tässä selvitystyössä ehdotetut toimenpiteet toteutuvat. Vaihtoehtoinen laskelma toimitilakustannusten osuudesta on tehty siten, että uusien ja peruskorjaushankkeiden vuokraehtoja ei kevennetä. Tämä antaa toimitilamenojen osuudeksi kokonaisrahoituksesta 14,1 prosenttia ja budjettirahoituksesta 23,1 prosenttia vuonna 2006. Peruslaskelmassa ulkopuolisen rahoituksen on arvioitu kasvavan 5 prosenttia vuodessa. Arvio on pienempi kuin viime vuosina keskimäärin toteutunut. Vuonna 2001 kasvu jäi kuitenkin 3,5 prosenttiin.

Selvitysmiehen arvion mukaan toimitilakustannusten osuus kokonaisrahoituksesta on terveellä tasolla. Osuuden laskeminen pelkästään budjettirahoituksesta tai toimitilamenojen kattaminen niistä ei ole enää perusteltua, koska keskimäärin yli kolmannes yliopistojen rahoituksesta on ulkopuolista rahoitusta ja osuus kasvaa edelleen. Tilankäytöstä ulkopuolishoitteisen toiminnan osuus on kuitenkin rahoitus-

osuutta pienempi, koska opetus tarvitsee tiloja suhteessa rahoitukseen selvästi enemmän. Karkean laskelman mukaan yliopistojen budjettirahoitukseen toimintaan pitäisi kohdistaa toimitilakustannuksia 16 - 17 prosenttia ja ulkopuoliseen rahoitukseen 8 - 10 prosenttia ao. rahoituksesta. Näiden lukujen painotetusta keskiarvosta tulee nykyinen 13 prosentin tilakustannusosuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta.

Tällä hetkellä budjettirahoitteisella toiminnalla tuetaan voimakkaasti ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvaa toimintaa. Yliopistojen kannalta on hyvin tärkeää saada aikaan järjestelmät, jolla toimintojen todelliset kustannukset saadaan selville ja seurantaan sekä näkyviin se osuus, jolla yliopistot osallistuvat eri ulkopuolirahoitteisten toimintojen tukemiseen. Nykyisestä "tiedostamattomasta" tukemisesta tulee päästä "tiedostettuun" tukemiseen, siinä tapauksessa, että kaikkia kustannuksia ei saada katetuksi. Ulkopuolinen rahoitus on tärkeä niin yliopistoille kuin yhteiskunnalle yliopistojen osaamisen kanavoimisessa yliopiston ulkopuolelle. Toimintakulttuuri vaatii muutosta.

Vuoden 1998 jälkeen tila-asioihin liittyvä päätöksenteko on siirtynyt suuressa määrin opetusministeriöltä yliopistoille. Tilahallinta on osa yliopiston kokonaisjohtamista ja sen on oltavaakin yliopiston vastuulla. Tämä merkitsee vastuullisuutta päätöksistä ja sen seikan varmistamista, että yliopiston kokonaisrahoitus riittää kattamaan myös lisätilojen kustannukset.

Yliopistokiinteistöjen tai -tonttien siirtämistä yliopistojen, opetusministeriön, yliopistosäätiöiden hallintaan tai yleensä pois Senaatti-kiinteistöistä ei pidetty yleisesti tarpeellisena. Erityisesti pienemmät yliopistot eivät halua kiinteistöjä "vaivoikseen". Autonomiakeskustelut ja omistusjärjestelykeskustelut ovat kuitenkin vilkkaita.

Keskustelu yliopistokiinteistöjen ja tonttien hallinnasta ja vuokratasosta on tällä hetkellä käynnissä useissa maissa. Yliopistokiinteistöjen hallintasuhteet vaihtelevat keskitetystä hajautettuun malliin. Tärkeintä kehityksessä on ollut vastuusuhteiden selkiyttäminen. Suunnitelmia

muutoksiin on molempiin suuntiin. Kuntapuolella kuntien kiinteistöt ovat tyyppillisesti tilakeskuksen tai vastaavan hallinnassa, jolloin peritään sisäistä vuokraa asiakkailta. Ruotsissa yliopistokiinteistöjä hallinnoi valtion omistama osakeyhtiö Statliga Akademiska Hus AB. Norjassa valtion kiinteistöasioita hoitaa Statsbygg, joka on valtion virasto ja vastaa toimistaan työministeriölle. Statsbygg toimii liiketoiminnallisten periaatteiden mukaisesti, joskin valtion etu ja tavoitteet menevät liiketoiminnallisten intressien edelle. Statsbygg rakennuttaa valtion kiinteistöt ja hallinnoi ja ylläpitää osaa niistä. Yliopistot ylläpitävät itsenäisesti toimitilansa.

Kiinteistöihin sitoutuneen pääoman tuottovaatimus julkisessa hallinnossa ja toiminnassa herättää kysymyksiä. Senaatti-kiinteistöjen yliopistotoimialan nettotuotto oli 7,1 prosenttia vuosina 2000 - 2001. Akademiska Hus:n vastaavat luvut olivat molempina vuosina 10,7 prosenttia ja Statsbygg:n 7,6 prosenttia ja 7,1 prosenttia. Useissa maissa yliopistot ovat yksityisiä, perivät maksuja opetuksesta ja vastaanottavat merkittävästi lahjoituksia ja yritystukea. Toiminnan lähtökohdat ovat näin ollen erilaiset.

3.2 Yliopistotilojen vuokranmäärityisperusteet ja vuokrien huomioon ottaminen määrärahoissa

Yliopistojen vuokraongelmissa keskeinen asia on ollut uusien rakennushankkeiden vuokraarvon määrittämisperusteet. Uusissa vuokrasopimuksissa on käytetty 7 prosentin vuosittaista pääomavuokraa rakennuksen hankintakustannuksista. Tämä sisältää laskennallisesti poiston osuutta 2,5 prosenttiyksikköä ja koron ja riskin osuutta 4,5 prosenttiyksikköä. Poiston osuus toteutuu käytännössä laskennallista suurempana, jolloin korko- ja riskiteijälle jää yhteensä noin 4 prosenttiyksikön osuus.

Yliopistokiinteistöissä riskit ovat pieniä, koska yliopistot ovat valtion laitoksina vuokranmaksukykyisiä, ne sijaitsevat valtakunnallisissa tai maakunnallisissa kasvukeskuksissa joko niiden

keskustassa tai välittömässä läheisyydessä, jolloin kiinteistöille on tyypillistä arvonnousu. Kiinteistöt ovat suuria ja tehokkaasti hoidettavissa ja korjattavissa. Yliopistojen vuokrasopimukset ovat pitkät (yleensä 15 vuotta). Yliopistokiinteistöjen vuokrausaste on yli 99 prosenttia, kun toimitilamarkkinoilla 95 prosentin käyttöaste koetaan normaaliksi. Edellä mainittujen seikkojen perusteella yliopistojen vuokramäärityksessä käytettävän riskitekijän tulee olla alhainen.

Pääomalle määritellään tuottovaatimus nykyisin myös valtion ja yleensä kuntienkin toiminnassa. Valtio saa pääomarahoitusta alhaisella korolla, joten korkotekijän suuruus voidaan määritellä melko alhaiseksi. Pääoman tuottovaatimus on selvitysmiehen mukaan kuitenkin oikeutettua myös yliopistokiinteistöihin sidotussa pääomassa. Pääomavuokran suuruutta määriteltäessä tulee ottaa huomioon myös vuokrien suuruuden merkitys Suomen kansalliseen kilpailukykyyn. Mikäli Suomen yliopistot ja muut uutta osaamista tuottavat yhteisöt maksavat toimitiloistaan enemmän kuin kilpailevat yhteisöt muissa maissa, menetetään tällä kilpailukykyä.

Business-lähtöiset kiinteistömarkkinat toimivat siten, että pääomavuokran tuottovaatimus kasvaa lähinnä riskitekijän takia siirryttäessä suurista keskuksista pienempiin kaupunkeihin tai maaseudulle. Toinen tärkeä tekijä on rakennuksen käyttötarkoitus eli erikoisrakennuksilla riskitekijä on suurempi. Riski muodostuu lähinnä jälleenvuokrausmahdollisuuksista eli siitä uhkaako kiinteistö jäädä käyttämättömänä vuokranantajalle, kun vuokrasopimus päättyy.

Senaatti-kiinteistöjen tähän saakka eri alueilla soveltama pääoman saman suuruinen korkovaatimus on alueellista tasa-arvoa edistävä. Tällä asialla on merkitystä myös yliopistojen avautumisessa yhteiskuntaan ja toimiessa vetäjinä alueellisessa innovaatiotoiminnassa. Alueelliset vuokraerot voitaisiin tasoittaa rahanjaossa yliopistoille, mutta esimerkiksi maksullisessa palvelutoiminnassa saman palvelun eri hintaa olisi vaikea perustella asiakkaille. Toisaalta yliopistojen uudisrakennusten vuokriin muodostuu eroja rakentamiskustannuksista, jotka ovat suurempia suurissa kasvukeskuksissa kuin pienillä paikkakunnilla.

Muita näkökohtia uusien hankkeiden pääomavuokran määräytymiseen tulee valtion kiinteistöstrategiasta eli siitä, muodostuuko syntyvä toimitilavuokra sellaiseksi, että se täyttää kohtuullisen markkinaehtoisuuden vaatimukset (sijoittuu käyvän vuokratason alakvartiiliin). Pääomavuokran liiallinen alhaisuus johtaisi puolestaan tilojen suhteelliseen edullisuuteen muihin resursseihin nähden, mikä näkyisi tilojen ylikysyntänä ja löysyytenä uusien hankkeiden tilamitoituksessa. Käypä vuokra ohjaa terveesti tasapainoon tilakustannusten ja muiden resursien suhteen.

Toimitilavuokrien suojaaminen rahanarvon muutoksilta tapahtuu Suomessa pääasiassa sitomalla vuokrat sopimusten kestoajaksi elinkustannusindeksiin. Vuokrat voidaan sitoa indeksiin joko 100 prosenttisesti tai osittain. Aivan keskeistä on suojata poiston osuus rahan arvon muutokselta, jotta rakennus kyetään pitämään jatkossa kunnossa. Indeksisuojaan ulottamisesta vuokraan liittyvään riskitekijään ja korkotekijään voidaan keskustella. Mikäli vuokrat on sidottu indeksiin 50-prosenttisesti, jäävät ne luonnollisesti jälkeen yleisestä hintakehityksestä, sitä enemmän, mitä korkeampi on inflaatio. Tasaus voidaan tällöin tehdä vuokrasopimuksen uusimisvaiheessa. Vuokra voidaan luonnollisesti myös jättää sitomatta indeksiin ja tarkistaa aina vuokrasopimuksen päätyttyä. Elinkustannusindeksin sijasta vuokra voidaan sitoa esimerkiksi toimitilojen vuokraindeksiin tai vallitsevaan korkotasoon. Nykyisessä EU-maailmassa yliopistojenkin vuokrien sitominen osittain tai kokonaan elinkustannusindeksiin on ennakoitavuuden ja matalan inflaation (1-3 prosenttia vuodessa) ja pitkien vuokrasopimusten takia perusteltua.

Yliopistolaitos on tyytymätön siihen, että opetusministeriölle myönnettyt määrärahat eivät ole indeksisidonnaisia muilta kuin henkilöstömenojen osalta.

Yliopistojen vuokramenot on kuitenkin huomioitu osana opetusministeriön budjettikehystä. Tässä huomioimisessa keskeinen seikka on se, miten suureen osaan vuokramenojen huomiointi tulee kohdistaa, kun yliopistojen budjetin ulkopuolinen rahoitus kasvaa nopeasti ja yhä

suurempi osa tilavuokrista tulisi kohdentaa sinne. Korvamerkityt toimitila- tai vuokramenot määrärahoissa eivät ole perusteltuja. Keskeistä on toimintaedellytysten turvaaminen ja se, että yliopiston johto kohdentaa rahoituksen eri tuotannon-tekijöille (henkilömenot, toimitilat, laitteet).

Pääomavuokran periminen yliopistoja varten lahjoitetuilta tonteilta koetaan yleisesti epäoikeudenmukaisena ja on keskeinen seikka yliopistojen vuokrakeskustelussa. Näin siitä huolimatta, että valtio on osoittanut vuodesta 1995 vuokratulot lahjoitusmaiden pääomavuokran maksuun. Perimismenettely heikentää myös lahjoitusmotivaatiota. Lahjoituksia ei ole tapahtunut vuoden 1982 jälkeen. Ne liittyivät aikanaan uusien yliopistojen perustamiseen. Pääomavuokran periminen lahjoitusmailta ehdotetaan lopetettavaksi.

3.3 Yliopistojen uus- ja peruskorjausinvestointien rahoitustapa ja vaikutus yliopistojen vuokriin

Vuoteen 1998 saakka yliopistojen uus- ja peruskorjausinvestoinnit rahoitettiin valtion budjetista ja sen jälkeen investointien rahoitus on tapahtunut valtion kiinteistölaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen keräämillä vuokratuloilla tai lainapääomalla. Päätökset tehtiin opetusministeriön esitysten pohjalta eduskunnassa. Tämän jälkeen päätökset ovat tapahtuneet pääosin yliopisto- ja kiinteistölaitos/Senaatti-akselilla. Opetusministeriön rooli investointipäätöksissä on selvästi vähentynyt. Tuloskeskusteluissa uusien tilojen hankkiminen on kuitenkin esillä.

Yliopistot voivat hankkia tiloja Senaatti-kiinteistöjen lisäksi myös muilta tilantarjoajilta. Uudishankkeessa voi olla yksi tai useampia rahoittajia ja rahoitus voi tulla kotimaasta tai ulkomailta. Senaatti-kiinteistöt voi olla myös mukana rahoituskonsortiossa.

Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevien rakennusten vuokraan sisältyy peruskorjausvelvoite "ajanmukaiseen tasoon". Tähän tulee kuulua tilojen pitäminen käyttökelpoisina ja

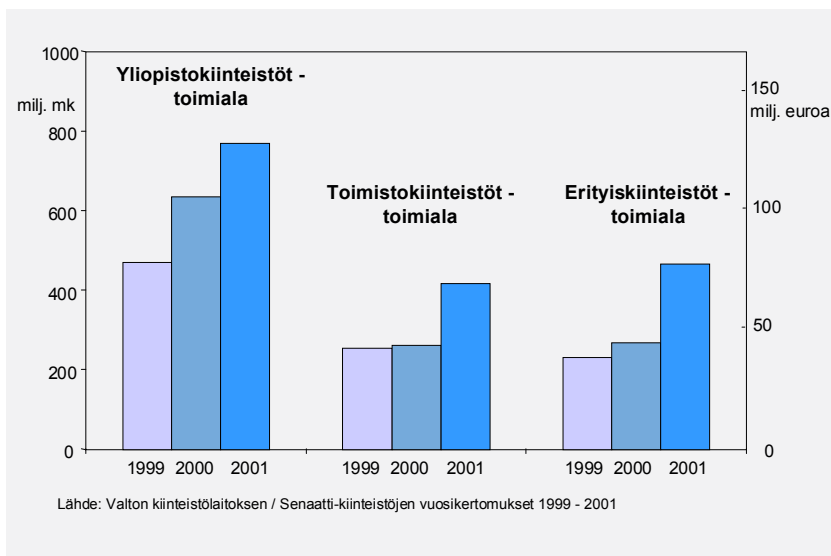
kulloisenkin hetken teknisiä perusvaatimuksia vastaavina. Mikäli taso ylitetään ja tehdään muutostöitä (kuten yleisesti näyttää tapahtuvan) vaikuttavat tason nostamiseen ja muutostöihin käytetyt investoinnit vuokraa nostavasti. Näiden lisäinvestointien osalta pääomavuokra on ollut 7 prosenttia ja indeksisidonnaisuus 100 prosenttia.

Tämän peruskorjausvelvoitteen sisältö nousee usein esille yliopistojen ja Senaatti-kiinteistöjen välisissä keskusteluissa. Selvitysryhmän tulkinta on, että velvoitteessa sovellettaisiin "ajanmukaiselle vuoden 1995 tasolle" korjaaminen, koska vuokratasot määriteltiin tuolle vuodelle. Tilojen muutostyöt (esimerkiksi seinien siirtäminen) sekä varustetason lisääminen (ilmastoinnin jäähdytys ym.) ovat sellaisia korjauksia, jotka nostavat vuokraa. Menettelystä syntyy runsaasti hankintarajakeskusteluja, neuvottelutarpeita ja erilaisia vuokralisän laskentamenettelyjä. Tarve tämän menettelyn selkeyttämiseen on suuri ja korostuu jatkossa peruskorjausten roolin kasvaessa.

Selvitysryhmä ei näe järkeväksi niin sanottua nykyaikaistamisperiaatetta, jolla Senaatti-kiinteistöt sitoutuisi vuokraa vastaan pitämään kiinteistön tason jatkuvasti uudisrakentamisen vaatimusten tasolla. Vaikka yliopistot ovat pitkäaikaisia, pysyviä vuokralaisia, yliopistokiinteistöjen jatkuvaa ajanmukaistamista ja sen edellyttämän korkeamman vuokratason pitämistä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä ei pidetä tarpeellisena eikä taloudellisesti järkevänä.

3.4 Yliopistolaitoksen rakennusvarallisuuden käsittely Senaatti-kiinteistöjen sisällä

Yliopistolaitoksen rakennusvarallisuuden siirtyessä valtion kiinteistölaitokselle vuonna 1995 kiinteistöjen arvostus tehtiin niin sanottuun vuokra- tai tuottoarvoon perustuen. Vuokra-perusteeksi sovittiin normivuokra, joka oli käyttökelpoisesta tilasta maksettava vuokra. Perusvuokraksi määritettiin 45 mk/m²/kk tavanomaisille tiloille. Joillakin paikkakunnilla vuokra oli 40 mk/m²/kk. Helsingin ydinkeskustassa perusvuokrataso oli 55 mk/m²/kk. Runsaasti laboratoriotiloja sisältävien rakennusten vuokraksi



Kuva 7
Senaatti-kiinteistöjen investoinnit eri toimialoilleen (milj. mk, milj. euroa)

sovittiin 65 mk/m²/kk vanhoille ja 75 mk/m²/kk uusille hyvin varustelluille rakennuksille. Vuokra sidottiin 50 prosenttisesti elinkustanusindeksiin. Vuokra sisälsi pääomavuokran tontin ja rakennuksen osalta sekä ylläpitovuokran.

Vuokran perusteella määritettiin laskennalliset tasearvot käyttämällä tontin pääomavuokrana 3 ja rakennuksen 7 prosenttia. Vuoden 1996 aikana arvostusta käytiin kiinteistöittäin läpi ja tasearvoja korjattiin. Muutokset tehtiin vastamaan paremmin kohteen sijainnin, korjaustarpeiden sekä rakennuksen varusteiden ja laadun todellista tilaa. Senaatti-kiinteistöjen tilintarkastuskertomusten tai tehdyn erityistilintarkastuksen perusteella tilintarkastajilla ei ollut huomauttamista tehtyihin muutoksiin. Rakennuksista perittyihin vuokriin näillä muutoksilla ei ollut vaikutusta.

Valtion kiinteistölaitos muutti organisaationsa asiakaslähtöiseksi eriyttämällä yliopistokiinteistöt, toimistokiinteistöt ja erityiskiinteistöt omiksi toimialoikseen vuonna 1999. Parhailaan neuvotellaan puolustusvoimien kiinteistöjen siirtämisestä Senaatti-kiinteistöille. Yliopistot ovat tällä hetkellä suurin Senaatti-kiinteistöjen asiakas. Yliopistotoimialan osuus Senaatti-kiinteistöjen v. 2001 taseesta (ilman plm) on 41 prosenttia, vuokrattavasta pinta-alasta 37 prosenttia (lähes 1,6 milj. m²) ja liikevaihdosta 38 prosenttia ja investoinneista 45 - 55 prosenttia (kuva 7). Investoinnit yliopistotoimitiloihin ovat olleet lähes yhtä suuret kuin sieltä saadut vuokratulot.

Senaatti-kiinteistöjen resursseja on näin käytetty merkittävästi yliopistojen tilatarpeiden täyttämiseen, mikä on ollut VM:n Senaatti-kiinteistöjen asettamien tavoitteiden mukaista. Vuokratulojen ohella yliopistoinvestointeja on viime aikoina rahoitettu lainalla.

Rakennusvarallisuuden käsittelyssä on kyse siitä, riittävätkö yliopistoilta perityt vuokrat pitämään yliopistokannan kunnossa ja tuottamaan sijoitetulle pääomalle valtion kiinteistöstrategian mukaiset ja valtiovarainministeriön asettamat tuottotavoitteet. Liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöillä ei ole korvamerkittyä rahaa, jonka mukaan eri toimialat käyttäisivät vain omaa "rahasäkkiään". Yliopistot eivät ole viime vuosina rahoittaneet Senaatti-kiinteistöjen muita toimialoja. Vuokrarahojen riittäminen em. tavoitteisiin merkitsee kohtuullista vuokratasoa sekä vuokran indeksisidonnaisuutta ainakin poistoja koskevalta osalta. Kyse on kiinteistön elinkaarivastuun kattamisesta.

Valtion liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tulee olla läpinäkyvää. Vuokralaisten tulee nähdä sekä oman toimialansa että muiden toimialojen tulojen ja menojen käyttö, tulos, tase ja muut toimintaansa vaikuttavat asiat. Viime vuosina tiedon saaminen Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta on selvästi parantunut. Tietoa on saatavissa runsaasti vuosikertomuksen ja erillisen yliopistokatsauksen avulla. Tehdyissä haastatteluissa pidettiin ongelmana sitä, että liikelaitoskirjanpito tai

Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomus ei avaudu reaalityalouden näkökulmasta. Yliopistoasiakkaat vaativat avoimuutta, läpinäkyvyyttä, oikeudenmukaisuutta ja tasavertaisuutta ja selkeitä pelisääntöjä. Jossain määrin tuli esille pelko liikelaitoksen yhtiöittämisestä, jolloin "kansallisomaisuus saatetaan myydä ulkomaalaisille".

Senaatti-kiinteistöt on lähtenyt voimakkaasti kehittämään yliopistojen kiinteistötietoihin liittyvää tilahallintajärjestelmää kiinteistö- ja tilajohtamisen keskeiseksi apuvälineeksi. Järjestelmä tukee myös asiakkaiden eli yliopistojen tilahallintaa. Johdon käytettävissä tulee olla reaaliaikainen informaatio siitä, mitä tiloja yliopistoilla on, miten niitä käytetään, kuka käyttää, kuka maksaa vuokran ja mistä rahoista. Järjestelmän avulla voidaan päästä kiinni myös lisätilojen tarpeisiin ja vuokrien kohdentamiseen. Järjestelmä on keskeinen väline lisätilojen käytön tehokkuutta ja palvelukykyä.

Selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen ylläpitovuokrat ovat kohtuullisella tasolla. Ylläpito- vuokran ja sen osatekijöiden (liite 2) kustannukset ovat kilpailukykyisiä alan muihin toimijoihin verrattuna. Yliopistoilla on myös mahdollisuus vaikuttaa ylläpitopalvelujen tuottajan valintaan.

Yliopistolaitoksen näkökulmasta Senaatti-kiinteistöissä tapahtuvia tärkeitä asioita ovat myös yliopistokohtaisen asiakaspäällikön nimeäminen vuonna 2002, kumppanuussopimuksien laatiminen hyöty-molemmille-periaatteella (win-win) sekä Senaatti-kiinteistöjen tuki yliopistojen toimitilastrategioiden luomiseen.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan Senaatti-kiinteistöillä on keskeisenä tavoitteena lisätä asiakaslähtöisyyttä ja tyydyttää asiakkaiden tarpeet paitsi tilojen, myös toiminnan selkeiden pelisääntöjen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhteen.

3.5 Yliopistotilojen investointien ohjauksen toimivuus

Investointien ohjauksen toimivuutta voidaan tarkastella muun muassa seuraavien kysymysten pohjalta:

- vastaavatko investoinnit koko yliopistolaitoksen linjauksia
- kannustavatko menettelyt laatuun ja tehokkuuteen tilojen suunnittelussa, mitoituksessa ja käytössä
- voivatko investointien seurauksena kohoavat ja kohoavat vuokramenot aiheuttaa ongelmia OPM:n ja yksittäisten yliopistojen rahoituksen riittävyydelle eli kyetäänkö nopeasti kolminkertaistuneista investoinneista aiheutuvat vuokramenot kattamaan myös pidemmällä aikavälillä
- eikö yliopistojen tulekin voida päättää investointihankkeista yhä itsenäisemmin, koska OPM:n kautta tulevan budjettirahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta vähenee
- ovatko yliopistot tehneet päätöksensä vastuullisesti (15 v. vuokrasopimus) ja varmistaneet kasvavien vuokramenojen kattamisen toiminnallisten tulosten perusteella
- voivatko yliopistot kilpailuttaa tilojen tarjoajia

Yliopistotilojen investointien ohjaus toimi vuoteen 1998 budjettilähtöisesti (ks. edellä kohta 3.3). Suuret hankkeet oli yksilöity valtion budjetissa. Keskeinen rooli ohjauksessa oli opetusministeriöllä, myös poliittisella päätöksenteolla oli tärkeä merkitys eduskunnan hyväksyessä merkittävät hankkeet.

Vuodesta 1999 lukien investointien ohjaus on painottunut yliopiston ja Senaatti-kiinteistöjen välille. Opetusministeriön rooli ohjauksessa on vähentynyt oleellisesti. Yliopistojen tilakysymykset ovat luonnollisesti edelleen osa OPM:n tulosohjausta ja mukana OPM:n ns. tulosohjausmallin laajuustekijässä. Laite- ja varustehankinnat uusiin ja peruskorjattuihin tiloihin ovat

tiloja paremmin OPM:n ohjauksessa. OPM on vastuussa yliopistotoimialan toiminnan ja resurssien linjauksista ja sen onkin oltava tiiviimmin mukana tilaresurssien ohjauksessa.

Valtiovallan huolestuminen tilanteesta näkyy 15.1.2002 voimaanastuneena valtioneuvoston määräyksenä (TM 0201), minkä mukaan vähänkin suuremmat (yli 5 milj. euroa sopimuksen kestoaikana) uudet vuokrasopimukset tarvitsevat raha-asiaivaliokunnan lausunnon.

Asian taustalla lienee myös pyrkimystä selkiyttää menettelyjä sitouduttaessa menoihin, joihin ei ole käytettävissä eduskunnan myöntämää määrärahaa. Tilanteet, joissa vuokrasopimuksen kohteena olevat uudet tilat joudutaan rakentamaan, näyttävät olevan kaikkein pulmallisimpia. Yhtäältä investoija (Senaatti-kiinteistöt tai muu) ei voi sitoa varojaan hankkeen suunnitteluun saati rakentamiseen, ellei tilantarvitsija ole sitoutunut maksamaan rakennettavista tiloista vuokraa. Toisaalta tilantarvitsijalta ei voida edellyttää jo hankkeen käynnistysvaiheessa määrärahaa, joka olisi käytettävissä silloin, kun rakennustyö aikanaan noin kolmen vuoden kuluttua rakennussuunnittelun alkamisesta valmistuu ja vuokranmaksu vasta alkaa.

Yliopistojen osalta parempi menettely kuin em. määräyksen mukainen suhteellisen pientenkin vuokrausten käsittely valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa olisi se, että eduskunta myöntäisi vuosittain budjetissa yliopistoille selvän määrällisen valtuuden solmia tulevaisuudessa menoja aiheuttavia uusia vuokrasopimuksia. Valtuuden käyttöä koordinoisi opetusministeriö. Viimeistään siinä vaiheessa, kun yliopistot ovat jännevöittäneet tilahallintansa, raha-asiaivaliokunnan em. käsittelyrajaa tulisi nostaa oleellisesti.

Opetusministeriön rinnalla toinen tärkeä päätöksentekoprosessi investointien ohjauksessa on yliopiston sisäinen. Yliopistot ovat tyytyväisiä hankkeisiin liittyvän vaikuttamismahdollisuuden kasvamisesta. Muun muassa arkkitehdin valintaan vaikuttaminen tuli esille. Sisäiset vuokrat tai muut menettelyt ovat tärkeitä tehokkaaseen tilankäyttöön ohjaamisessa.

Ilman niitä tulee myös uusien tilojen mitoittamiseen helposti tehottomuutta. Tilojen joustavuus, yhteiskäyttö, muunneltavuus ja yleispätevyys ovat tärkeitä asioita, yksilölliset vaatimukset tulee pyrkiä karsimaan. Olemassa olevien tilojen tehokkaampi käyttö tulee olla tilatarpeiden lähtökohtana, ei uusien tilojen hankkiminen. Tilojen tehokkaat, kannustavat varusjärjestelmät ovat tuoneet esille muun muassa yhteisten opetustilojen (luentosalien) selvän ylimitoituksen ja niitä onkin eräissä yliopistoissa muutettu muuhun käyttöön. Erityisesti maanantain ja perjantain käyttöasteet ovat vähäisiä.

Tilamitoituksessa tulee myös huomioida yliopistojen toimintatapojen tulevat muutokset. Virtuaaliyliopistot ovat tulossa, etäopiskelun mahdollisuudet paranevat, eri ilmiöiden tietotekninen mallinnus vähentää laboratoriotilojen ja -henkilöstön tarvetta, yhteiskäyttöisyys lisääntyy jne. Tilojen tehokas käyttö ja mitoitus ovat keskeisiä yliopistojen johtamisen haasteita. Niihin liittyvät reaaliaikaiset tukijärjestelmät ovat tulossa ja yleistymässä nopeasti. Yliopistojen ei-ydintoimintojen ulkoistaminen on myös alussa ja vapauttaa tiloja jatkossa.

Kilpailuttamiseen liittyen tärkeä tekijä ovat tontit. Kun yliopistotontit ovat Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa, kokevat yliopistot sen antavan kilpailuetua Senaatti-kiinteistöille tilanteessa, jossa tontille voitaisiin suunnitella rakennusta myös kilpailevien toimitilarajoajien toimesta. Seikka on tuonut esille yliopistotonttien siirtämisen yliopistojen, opetusministeriön tai yliopistosäätiön omaisuudeksi. Siirtämiseen ei kuitenkaan nähdä tarvetta, koska asia voidaan hoitaa sopimusteitse. Valtaosa yliopistoista ei selvityksen perusteella halua tontteja itselleen. Yliopistoilla on yleensä ottaen rakennusmaata riittävästi tarpeisiinsa.

4 Ehdotukset yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvien ongelmien korjaamiseksi

Suoritettujen haastattelujen ja kerättyjen tietojen perusteella selvitysmies esittää seuraavia toimenpiteitä yliopistojen tilakustannuksista aiheutuneiden ongelmien korjaamiseksi:

Yliopistokiinteistöjen ja -tonttien hallinta

1. Yliopistokiinteistöjen (rakennukset + tontit) hallinta pidetään Senaatti-kiinteistöillä ja nykyistä vuokramenettelyä kehitetään edelleen yliopistojen ja Senaatti-kiinteistöjen yhteistyönä. Myös lahjoitusmaat pidetään edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa. Uusien tilojen saamiseksi yliopistojen tulee voida hyödyntää tontteja yhtäläisin ehdoin myös muiden investoreiden kuin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Pääomavuokran periminen valtion yliopistoja varten saamilta lahjoitusmailta lopetetaan mahdollisuuksien mukaan vuoden 2003 alusta lukien. Aiemmin perittyjä vuokria ei palauteta, sillä ne on kompensoitu yliopistojen saamisessa määrärahoissa. Lahjoitusmaat, kuten muutkin yliopistotontit rajataan yliopistojen käyttöön. Senaatti-kiinteistöjen sisällä yliopistotoimialan läpinäkyvyyttä niin vuokrien ja niiden käytön kuin investointienkin suhteen lisätään, yliopistotoimialasta tulee selkokielellä ja reaalisuurein tuoda esille asiat vuosikertomuksessa tai omana yliopistokiinteistöliitteenään.

Vuokrasopimusehdot ja vuokramäärärahat

2. Vuonna 1995 tehtyjä ja vuonna 2000 mahdollisesti jo uusittuja vuokrasopimuksia jatketaan vuoden 2007 loppuun. Vuokriin sovelletaan edelleen 50 prosentin indeksisidonaisuutta. Tilojen peruskorjauksissa vuokranantaja vastaa peruskorjauksesta ajanmukaiseen, vuoden 1995 tasoon ja tason ylittävällä korjauksella on vuokra vaikutus.

Lisäksi on tarpeen toteuttaa seuraavat vuokratason muutokset. Ne huomioidaan vuodesta 2003 alkaen budjettirahoitteisten tilavuokrien osalta erillisinä muutoksina yliopistolaitoksen ja ao. yliopistojen määrärahoissa.

Teknillisen Korkeakoulun (Espoo) ja Helsingin Yliopiston vuokratasot ovat merkittävästi käyviä vuokria matalampia ja niitä tulee korottaa vuonna 1995 tehtyjen (mahdollisesti vuonna 2000 uusittujen) vuokrasopimusten osalta. Lisäksi Helsingin yliopiston pääomavuokraan liitetään vuodesta 2003 alkaen vaikutuksiltaan muiden yliopistojen kanssa yhdenmukainen indeksiehto. Uuden vuokratason määrittely tehdään vuokratasovertailujen ja mahdollisten jatkoselvitysten perusteella työryhmässä, jossa TKK:n ja Helsingin yliopiston ja Senaatti-kiinteistöjen ohella on myös ulkopuolinen osapuoli. Työryhmän tulee huomioida arvokorjauksien normaalia vaativammat peruskorjaukset pois-tojen ja tuottovaatimusten määrittelyssä.

Vaikka edellä mainittujen kaltaisia poikkeamia käyvästä vuokratasosta ei muilla paikkakunnilla ole, vuokratason muutoksia (alentamisia ja korotuksia) tulee vuoden 2003 alusta toteuttaa tehtyjä vuokratasovertailuja hyödyntäen sekä rakennuksen kunto ja käyttöominaisuudet huomioon ottaen sopimuskohtaisesti muillakin yliopistopaikkakunnilla. Selvitysryhmä pitää sekä kysynnän että tarjonnan kannalta tärkeänä, että vuokratasot korjataan valtion kiinteistöstrategian tavoitteen mukaiselle käyvien vuokrien alakvarttilitasolle.

Toimitilakustannukset ovat keskeinen osa yliopistolaitokselle myönnettävästä määrärahakokonaisuudesta. Toimitilakustannusten kehittyminen, budjettirahoitteisen toiminnan osuus niistä, samoin kuin toimitilakustannusten inflaatiokorjaukset tulee jatkossakin huomioida yliopistojen toimintarahoituksen budjettikehystä mitoitettaessa.

3. Uusien rakennusten (vuoden 1995 jälkeen rakennettujen) pääomavuokraa yliopistokiinteistöille ehdotetaan perusratkaisuna laskettavaksi 6 prosenttiin ja indeksisidonaisuutta 50 prosenttiin (aiemmin 7 % ja 100 %). Samoja ehtoja sovelletaan sopimuskohtaisesti peruskorjauksin-

vestointien tasoa ja toiminnallisuutta parantavien osien pääomavuokraan. Senaatti-kiinteistöjen tulee voida käyttää muuta kuin 6 prosentin mukaista pääomavuokraa erityistapauksissa (esimerkiksi lyhyemmät kuin 15 vuoden vuokrasopimukset tai erityishankkeet) sekä yhteisestä sopimuksesta koko vuokrakauden kiinteää vuokraa. Perusteluna 6 prosentin pääomavuokralle on se, että selvitysryhmän tarkastelujen mukaan tätä kautta määritelty uusien hankkeiden vuokrataso on vastaavien uusien hankkeiden käyvän vuokratason alakvartiilissa ja vuokran suuruus takaa Senaatti-kiinteistöille vuokrakauden pituuden, korkean käyttöasteen ja pienten riskien takia edelleen mahdollisuudet huolehtia yliopistojen tilojen kunnosta ja tilatarpeista. Pääomavuokran uusia ehtoja sovelletaan vuodesta 2003 alkaen vuoden 1995 jälkeisen pääomavuokraehdoilla 7 prosenttia ja 100 prosenttia toteutettuihin hankkeisiin.

Vuokrien sitomista indeksiin vain 50-prosenttisesti ehdotetaan sen takia, että selvitystyöryhmä ei ehdota yliopistojen määrärahoihin vuokratulujako koskevaa indeksitarkistusta. Rahan arvon heikentyminen tulee huomioida osana kokonaisrahoituksen määrittelyä. Lisäksi 50 prosentin indeksi jakaa riskiä ja pyrkii tehostamaan toimintaa suojaten kuitenkin poistot inflaatiolta.

4. Vuokriin sisältyvien ja niiden ulkopuolelle jäävien korjaustoimenpiteiden hankintarajojen määrittelyyn tulee laatia selkeät pelisäännöt ja lisävuokrien laskentamenettelyt. Tavoitteena tulee olla entistä yksinkertaisemmat lisävuokramenettelyt (esimerkiksi kiinteä vuokravaikutusprosentti koko korjaustoimenpiteelle erottelematta perustasoa ja sen ylimenevää osaa). Selvitysryhmä näkee, että keskustelun kohteena ollut "ajanmukainen taso" tulee merkitä vuoden 1995 tasoa, jolloin vuokrat määriteltiin.

Ulkopuolisella rahoituksella tehtävän toiminnan tilakustannukset

5. Yliopistojen ulkopuolisella rahoituksella (muu kuin suoraan opetusministeriöltä saatu toimintameno) tehtävälle toiminnalle on kohdennettava asianmukaiset tilakustannukset. Tällä rahoituksella tehtävien projektien/toimeksiantojen ja täydennyskoulutuksen on makset-

tava kaikki kustannuksensa maksuperustelain mukaisesti. Tekesin, Akatemian, EU:n ja säätiöiden kanssa on neuvoteltava todelliset yleiskustannukset (tilat, laitteet, hallinto) kattavat veloitusperusteet. Niiden vaikutukset tulee kompensoida valtion budjettisidonnaisille rahoittajille (Suomen Akatemia, Tekes, ...), jotta toimintojen volyymit eivät leikkaudu. Kompensatio tulee huomioida vastaavasti yliopistojen vuokramenojen kattamisessa. Nettovaikutukset jäävät vähäisiksi, mutta toiminnot saadaan vastaamaan todellisia kustannuksia.

Yhteisrahoitteiselle tutkimukselle on vastaavasti laadittava selkeät pelisäännöt. Yliopistojen projektimenettelyt ja taloushallinto on kehitettävä yhtenäisiksi sekä omaa, ulkopuolista että yhteisrahoitteista toimintaa koskien. Tätä kautta saadaan läpinäkyväksi se, osallistuvatko yliopistot ja millä osuudella erityyppisten tutkimus- ja kehityshankkeiden rahoitukseen. Läpinäkyvyys on tärkeää muun muassa kilpailunäkökulmasta oltaessa osa EU-yhteisöä. Yliopistojen osaamisen kanavoiminen ympäröivään yhteiskuntaan on Suomessa kansainvälisesti laajaa ja siihen liittyvien menettelytapojen kehittäminen parantaa edelleen alueiden ja koko maan kilpailukykyä.

Yliopistojen tilahallinnan kehittäminen

6. Yliopistosektorin kokonaistason tilaohjaus ja -strategiat tarvitsevat tehostamista. Tiloilla tuetaan keskeisesti koko yliopistosektorin strategian toteuttamista. Opetusministeriöllä on oltaava nykyistä keskitetympi koordinoitavastuu, näkemys ja tuki yliopistoille pidemmän aikavälin toimitila-asioissa. OPM:n tulee myös seurata ja ohjata yliopistotilojen vuokratasojen, tilakustannusten ja käytön tehokkuuden tunnuslukujen kehittymistä myös kansainvälisesti ja olla mukana kehittämässä niihin liittyviä, yliopistoille yhteisiä tilahallintajärjestelmiä. Uusia rakennushankesuunnitelmia on edelleen runsaasti ja OPM:n tulee kiinnittää lisääntyvää huomiota yliopistojen vuokranmaksukykyyn sekä tilantarpeen pitkän aikavälin riskitekijöihin. Opetusministeriölle ehdotetaan 1.1.2003 alkaen myönnettäväksi budjetissa vuosittainen selkeä euro-määräinen valtuus uusien vuokrasopimusten hyväksymiseen. Toiminta tulee koordinoita raha-asiainvaliokunnan käsittelyn kanssa siten, että käsittelyrajat ovat järkevät.

7. Yliopistojen tilankäytön ohjaus ja tehostaminen tulee tapahtua yhtenäisin menettelyin opetusministeriötasolta yliopistoihin, tiedekuntiin ja laitoksille. Tehostamisessa keskeisiä asioita ovat uusien strategisten toimitilajohtamisen menetelmien käyttöönotto (ns. CRE/CREM) sekä Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisen yhteistyön edelleen kehittäminen avoimelle kumppanuustasolle. Keskeistä on integroida toimitilojen johtaminen yliopistojen toimintastrategiaan ja -prosesseihin siten, että toimitilaresurssilla tuotetaan paras mahdollinen lisäarvo yliopiston toiminnalle. Eri osapuolten (opetusministeriö, yliopistot, Senaatti-kiinteistöt) tulee kouluttaa tilahallinnosta vastaava henkilöstönsä tähän ajatusmaailmaan ja toimintatapaan. Kustannustietoisuuden kasvattaminen, läpinäkyvyyden lisääminen sekä tilasubventioiden poistaminen on yliopistoissa johdon vastuulla.

8. Opetusministeriön tulosohjausmallin (tulosopimuksen yhteydessä budjettirahan jakamiseen käytetty laskentajärjestelmä) sisältää laajuustekijän, jossa osa rahanjaosta tapahtuu yliopistojen toteutuneiden tilakustannusten perusteella. Mallia uudistetaan parhaillaan. Selvitystehtävän näkökulmasta toimitilojen rooli mallissa on oikealla tasolla. Se kannustaa harkintaan uusien tilojen hankinnassa ja turvaa myös sen, että tiloista luopuminen ei leikkaa vuokraa vastaavalla määrällä yliopis-

ton rahoitusta. Perusvuotena tulee säilyttää ns. vanhoja sopimuksia painottava vuosi 1999. Uusien toimitilojen tarpeen pitää perustua toiminnallisiin tutkinto- ja muihin perusteisiin eikä siihen, että tilat saadaan maksetuksi laajuustekijällä. Vuokriin tässä yhteydessä esitetyt perustasotarkistukset tulee tulosohjausmallissa käsitellä niin, että niiden pitkävaikutteisuus säilyy rahoitusmallissa. Läpinäkyvyys myös tulosohjausmallissa on tärkeää.

Toimitila-asioiden ja vuokrien seuranta

9. Yliopistojen toimitilakustannuksista tehdään perusteellinen tarkastelu 5 vuoden kuluessa. Siihen saakka kehitystä seurataan toisaalta Senaatti-kiinteistöjen yliopistotoimialan raporteista (toimenpide 1.) ja toisaalta ehdotetun seurannan (toimenpide 6.) avulla. Vuonna 2007 arvioidaan nyt tehtävien päätösten toimivuus ja kohtuullisuus eri osapuolten kannalta sekä valmistellaan mahdollisesti tarvittavat muutokset.

Ongelmat yliopistojen tilakustannusten kasvusta ajoittuvat vuodelle 2005 ja sen jälkeen. Seuraavan kehittämissuunnittelussa ja rahoituksessa tulee ensisijaisesti turvata yliopistojen toimintapuitteet, mutta kiinnittää myös huomiota nopeassa muutoksessa oleviin toimitilakustannuksiin ja niiden kattamiseen.

Vaikutukset

Tehtyjen ehdotusten kustannusvaikutukset ovat karkeasti seuraavat:

- pääomavuokran poistaminen lahjoitusmailta (toimenpide 1.) vähentää Senaatti-kiinteistöjen vuokratuloja 1 - 2 miljoonaa euroa vuonna 2003
- yliopistojen ns. vanhojen vuokrien tarkistusten (toimenpide 2.) nettokasvu vuonna 2003 on karkean arvion mukaan 3 - 5 miljoonaa euroa
- pääomavuokran määrän ja indeksisidonnaisuuden alentaminen ns. uusilta hankkeilta (toimenpide 3.) vähentää Senaatti-kiinteistöjen vuokratuloja vuonna 2003 noin 5 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 noin 10 miljoonaa euroa
- yliopistojen kehittämissuunnitelman 2002 - 2004 perusteella yliopistojen määrärahat kasvavat ao. vuosina yhteensä 90 miljoonaa euroa. Yliopistot käyttävät tämänhetkisten tietojen mukaan määrärahojen kasvusta keskimäärin noin neljänneksen tilojensa kasvattamiseen ja korjauksiin. Tilakustannusten osuus yliopistojen rahoituksesta ei edellä esitettyjen toimenpiteiden perusteella tule kehittämissuunnitelman aikana kasvamaan, mikäli edellä ehdotetut toimenpiteet toteutetaan. Nykyiset ja parin lähivuoden suuret investoinnit yliopistojen tiloihin ovat linjassa sekä kokonais- että budjettipohjaisen toimintarahoituksen kasvun kanssa (ks. kuvat 2 ja 4).

23.1.2002

4 / 043 / 2002

Tutkimuspäällikkö Pekka Pajakkala
VTT rakennus- ja yhdyskuntatekniikka

Selvitysmiehen asettaminen

Päättyessään korkeakoulujen kehittämisestä annetun lain 3§:n muuttamisesta (EV 140/2001 vp - HE 30/2001 vp) eduskunta edellytti, että hallitus pikaisesti selvittää yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat siten, että tarvittavat korjaukset voidaan tehdä vuoden 2003 valtion talousarviosta päätettäessä. Asiaa koskevassa mietinnössään sivistysvaliokunta piti välttämättömänä, että tilakustannusten määräytyminen ja niiden huomioon ottaminen yliopistoille myönnettävissä määrärahoissa selvitetään mahdollisimman nopeasti. Valiokunta katsoi, että selvitys tulee tehdä yhteistyössä asianomaisten tahojen kesken ja edustettuina tulee olla ainakin opetusministeriö, valtiovarainministeriö, yliopistot ja Senaatti-kiinteistöt.

Yliopistojen tilakysymystä on sivuttu myös Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2000 käsiteltäessä Valtion kiinteistölaitoksen toimintaa kokonaisuutena sekä laitoksen aseman arviointitarvetta maamme kiinteistömarkkinoilla. Kertomuksessa on nostettu esiin Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyviä yleisiä arviointitarpeita, joista osa sivuaa myös yliopistoja kuten vuokrauspolitiikan vaikutus lahjoitusmotivaatioon valtiolle, investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttaminen asianomaisille hallinnonaloille, yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen, henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytysten turvaaminen ja yliopistojen rakentamattomien maa-alueiden siirtäminen yliopistojen omaisuudeksi. Valtiovarainvaliokunnan katsottua valtion vuoden 2002 talousarvioesityksen Senaatti-kiinteistöjä koskevan luvun (28.60.) yhteydessä, että kyseinen kokonaisvaltainen arviointityö tulisi käynnistää heti, jotta siinä tehdyt havainnot ja suositukset voidaan ottaa huomioon myös parhaillaan vireillä olevassa liikelaitoslain uudistamistyössä ja sitä seuraavissa liikelaitoskohtaisten lakien uudistushankkeessa, valtiovarainministeriö on käynnistänyt kyseisen arvioinnin.

Edellä esitettyyn viitaten ja neuvoteltuaan arviointityön työnjaosta valtiovarainministeriön kanssa opetusministeriö on päättänyt kutsua Teidät selvitysmieheksi kartoittamaan yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat tähdäten siihen, että tarvittavat korjaukset voidaan tehdä vuoden 2003 valtion talousarviosta päätettäessä.

Selvitysmiehen tehtävänä on erityisesti:

- Selvittää yliopistotilojen vuokranmääräytymisperusteet ja vuokrien huomioonottaminen
Selvittää kuinka yliopistolaitoksen rakennusvarallisuutta käsitellään Senaatti-kiinteistöjen sisällä.
- Selvittää yliopistotilojen investointien ohjauksen toimivuus.

- Selvittää kuinka yliopistolaitoksen rakennusvarallisuutta käsitellään Senaatti-kiinteistöjen sisällä.
- Selvittää yliopistotilojen investointien ohjauksen toimivuus.
- Tehdä ehdotuksia yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvien ongelmien korjaamiseksi ja selvittää ehdotusten vaikutukset voimassaoleviin säädöksiin sekä yliopistojen ja vuokranantajien rahoitukseen.

Selvitysmiehen tueksi edellä mainitussa eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanotossa tarkoitettua yhteistyötä varten opetusministeriö on asettanut ohjausryhmän, jonka puheenjohtajaksi on kutsuttu ylijohtaja Arvo Jäppinen opetusministeriöstä ja jäseniksi johtaja Markku Mattila opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen valtiovarainministeriöstä, johtaja Erkki Aho Senaatti -kiinteistöistä, rehtori Paavo Uronen Teknillisestä korkeakoulusta ja osastopäällikkö Toivo Vainiotalo Helsingin yliopistosta. Ohjausryhmän sihteeriksi on määrätty yli-insinööri Ilkka Väänänen opetusministeriöstä. Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata ja tukea selvitysmiestä sekä tehdä tarvittavia rajauksia ja linjauksia selvitystyön sisällöksi. Selvitysmiehen tulee raportoida työn edessä ohjausryhmälle ja saada työnsä päätökseen 15.4.2002 mennessä.

Ohjausryhmän aiheuttamat menot maksetaan valtion talousarvion momentilta 29.10.22.1. Selvitysmiehen kanssa tehdään erillinen toimeksiantosopimus.

Opetusministeri Maija Rask

Ylitarkastaja Jorma Karhu

LIITE: Taustamuistio

TIEDOKSI: Ohjausryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteeri
Eduskunnan sivistysvaliokunta
Valtiovarainministeriö
Senaatti -kiinteistöt
Yliopistot
Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto
Suomen ylioppilaskuntien liitto
Hankerekisteri
Opetusministeriön talouspalveluyksikkö/laskentatoimi
Opetusministeriön tiedotusyksikkö

MUISTIO

Senaatti-kiinteistöt on merkittävin yliopistojen tilojen vuokranantaja, joten sopimusmallit sen kanssa ratkaisevat pääosin yliopistotilojen määrän, laadun ja kustannukset. Pääosa yliopistorakennuksista on sellaisia, että niitä on mahdollon korvata ao. paikkakunnilla vapailta markkinoilta saatavilla tiloilla.

Marraskuussa 1993 valtioneuvosto teki periaatepäätöksessä valtion rakennusvarallisuuden tuoton lisäämisestä ja käytön tehostamisesta. Periaatepäätöstä täydennettiin maaliskuussa 1994 siten, että korkeakoulujen rakennusvarallisuuden hallinta päätettiin sisällyttää kiinteistölaitoksen tehtäviin mm. siten, että

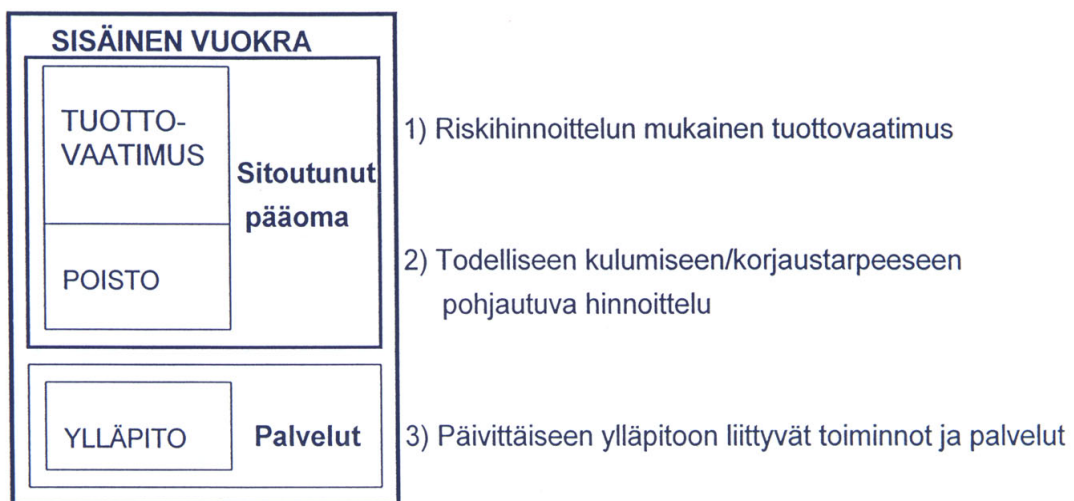
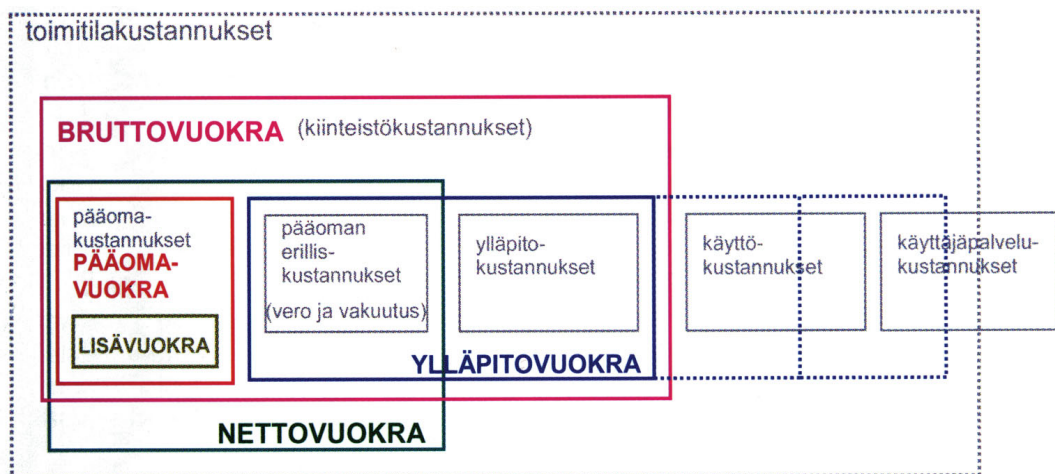
- korkeakoulujen kiinteistöistä perittävien vuokrien taso on opetusministeriön, valtiovarainministeriön ja kiinteistölaitoksen yhteisesti hyväksymä,
- kiinteistölaitoksessa yliopistojen rakennusvarallisuutta käsitellään omana kokonaisuutena ja se laatii vuosittain taloudelliset selvitykset yliopistokiinteistöjen vuokratuotoista ja niiden käytöstä,
- korkeakoulukiinteistöjen hallintaa valvomaan perustetaan neuvottelukunta.

Valtioneuvoston periaatepäätös johti vuonna 1995 Valtion kiinteistölaitoksen perustamiseen. Vuokrajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena oli olla virastojen nettomenojen kannalta neutraali, eli budjettikehystä piti lisätä vuokramenojen kasvun määrällä.

Vuoden 1999 alusta, kun Valtion kiinteistölaitos liikelaitostettiin, hinnoittelu on perustunut valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (627/1987), jonka mukaan hinnat päätetään liikelatoudellisin perustein. Hyväksyessään hallituksen esitykseen laiksi Valtion kiinteistölaitoksesta (EV 210/1998 vp - HE 130/1998 vp) eduskunta edellytti kuitenkin, että yliopistojen ja korkeakoulujen käytössä olevien kiinteistöjen osalta käytetään edelleen tuolloin voimassa olleita vuokranmäärittelyperusteita ja vuokrataso siten säilytetään kohtuullisena. Valtion kiinteistölaitoksen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi 1.3.2001.

Yliopistojen tilakysymystä käsiteltiin Valtion kiinteistölaitoksen syksyllä 1999 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli tarkastella toimitilojen vuokrien määrittämistä Senaatti-kiinteistöjen omistamille ja yliopistojen käyttämille toimitiloille niin, että tilakustannukset olisivat tarkoituksenmukaiset ja mahdollisimman oikeat. Työryhmän työskentely lopetettiin syyskuussa 2001 ilman yhteistä esitystä jatkotoimenpiteiksi.

Kustannus- ja vuokrakäsitteitä



Lähde: KTI; Kiinteistötalouden ja kiinteistöjohtamisen keskeiset käsitteet

Nettotuottoaste saadaan , kun nettotuotto (vuokratuotot - hoitokulut) suhteutetaan sidottuun pääomaan (tasearvoon)

Perusrahoituksen muodostuminen tulosopimuskaudella 2001 - 2003

PERUSRAHOITUS¹⁾ (928 milj. euroa)					
VAPAA LASKENNALLINEN PERUSRAHOITUS				TOIMINTASIDONNAINEN PERUSRAHOITUS	
Laajuustekijä (20%)		Tutkintopohjainen rahoitus (80%)		Tutkijakoulut (35,8 milj. euroa)	Avoim yliopisto (12,6 milj. euroa)
<i>Palkkakustann.</i> (75%)	<i>Tilakustannukset</i> (25%)	<i>Maisteritutk. (60%)</i>	<i>Tohtoritutk. (40%)</i>		
	- sovitut tilalisäykset - tilakustannusosuus (80%) - neliökoht. tilakustannukset (20%)	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3

Kuullut henkilöt ja tahot:

Pekka Pelkonen, VM, 1.2.2002
Arvo Jäppinen, Markku Mattila, Ilkka Väänänen, OPM, 11.2.2002
Erkki Aho, Senaatti-kiinteistöt, 11.2.2002
Ilkka Väänänen, OPM, 19.2.2002
Tukiryhmän kokous OPM, 19.2.2002
Jarl-Thure Eriksson, Seppo Loimio, TTKK, 22.2.2002
Timo Lahti, Tampereen yliopisto, 22.2.2002
Toivo Vainiotalo, Helsingin yliopisto, 25.2.2002
Markku Mattila, OPM, 25.2.2002
Arvo Jäppinen, OPM, 25.2.2002
Paavo Uronen, Juhani Luomala, TKK, 6.3.2002
Kauko Viitanen, TKK, 6.3.2002
Aulis Kohvakka, Senaatti-kiinteistöt, 11.3.2002
Jorma Heinonen, Senaatti-kiinteistöt, 11.3.2002
Jukka Liede, Senaatti-kiinteistöt, 11.3.2002
Jari Panhelainen, Senaatti-kiinteistöt, 11.3.2002
Olli Niemi, Tampereen Teknologiaakeskus, 12.3.2002
Matti Niemi, Jorma Rechart, Hannu Luotola, Risto Kukkonen, Juhani Ahlman, Timo Norbäck,
Pekka Salojärvi, Puolustushallinto, 14.3.2002
Tapio Reponen, TuKKK, 14.3.2002
Kyösti Lallukka, 15.3.2002
Teuvo Pohjolainen, Joensuun yliopisto, 15.3.2002
Esko Eriksson, Jyväskylän kaupungin tilapalvelu, 18.3.2002
Aino Sallinen, Salme Näsi, Erkki Tuunanen, Jyväskylän yliopisto, 19.3.2002
Esko Riepula, Lapin Yliopisto, 26.3.2002
Ilkka Väänänen, OPM, 5.4.2002
Erkki Aho, Senaatti-kiinteistöt, 8.4.2002
Olli Olkkonen, KTI, 9.4.2002
Mari Kokko, Aleksi Henttonen, Veikko Halmetoja, Janne Jauhiainen, SYL, 9.4.2002
Tukiryhmän kokous OPM, 15.4.2002
Jyrki Kalavainen, VTT, 19.4.2002
Matti Hannuksela, Technopolis Oyj, Oulu, 23.4.2002