



Valtion toimitilahallinnan ongelmat ja niiden ratkaiseminen

Valtiovarainministeriön asettama selvitystehtävä

Pekka Pajakkala
Tarja Tuomainen

31.5.2002

VALTION TOIMITILAHALLINNAN ONGELMAT JA NIIDEN RATKAISEMINEN

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
1 Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon kehitys	7
2 Senaatti-kiinteistöjä koskevan selvitystyön käynnistämiseen johtaneet keskeiset syyt ja ongelmat	8
3 Selvitystehtävän tulokset	8
3.1 Valtion toimitilahallintaan liittyviä näkökohtia	9
3.2 Senaatti-kiinteistöjen toiminta ja asema kiinteistömarkkinoilla	10
3.3 Vastaukset selvitystehtävän erityiskysymyksiin	19
3.3.1 Vuokrauspolitiikan vaikutus lahjoitusmotivaatioon	19
3.3.2 Vuokrien määräytymisperusteet	19
3.3.3 Vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaiseminen	24
3.3.4 Investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttaminen ao. hallinnonaloille	25
3.3.5 Yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen	25
3.3.6 Yliopistojen maa-alueiden hallinta	26
3.3.7 Henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytykset	27
4 Toimenpide-ehdotukset	28
LIITTEET	
1. Selvitysmiehen tehtävänanto	32
2. Selvitystehtävään liittyvä kuva-aineisto	34
3. Kustannus- ja vuokratäsitteitä	40
4. Haastatellut henkilöt	41

Esipuhe

Valtiovarainministeriö kutsui 29.1.2002 selvitysmiehen, jonka päätehtävänä on arvioida Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ja asemaa kiinteistömarkkinoilla. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, mitä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia Senaatti-kiinteistöillä on valtion liikelaitoksena toimiesaan alalla toimiviin muihin yrityksiin verrattuna. Lisäksi selvitystyössä tulee kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. vuokrauspolitiikan vaikutukseen vapaaehtoisjärjestöjen, säätiöiden ja kuntien lahjoitusmotivaatioon valtiolle,
2. toimitilojen käyttötarkoituksen ja kustannusperusteisuuden osuuteen vuokran määräytymisperusteissa,
3. vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaisemiseen,
4. investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttamiseen asianomaisille hallinnonaloille,
5. yliopistojen toimintarahoituksen turvaamiseen vuokrankorotusten jatkuessa,
6. yliopistojen rakentamattomien maa-alueiden siirtoon yliopistojen omaisuudeksi,
7. henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytysten turvaamiseen Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa tiloissa.

Selvitysmieheltä odotetaan puolueetonta ulkoista arviointia edellä esitettyyn tehtävän asetteluun sekä toimenpide-ehdotuksia esiin nousseiden ongelmien korjaamiseksi.

Selvitystyön lähtökohtana on ollut tilojen palvelukyky ja tehokas käyttö, toimiminen varsinaisen ydintoiminnan tukena sekä tilakustannusten merkitys niin käyttäjille kuin vuokranantajille ja valtiontaloudelle. Selvitystoimeksiannon yhteydessä tehtiin yli 40 haastattelua (liite 4), pääosin henkilökohtaisesti. Haastatteluissa käytiin läpi selvitystoimeksiannon eri kohdat sekä kuultiin haastateltavien näkökantoja vuokrakysymyksiin ja ongelmiin.

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.

Selvitystyön tuki- ja ohjausryhmässä ovat toimineet apulaisbudjettipäällikkö Hannu Mäkinen (puh.joht) valtiovarainministeriöstä, johtaja Erkki Aho Senaatti-kiinteistöistä, toimitusjohtaja Ukko Laurila Suomen Kiinteistöliitosta, johtaja Markku Mattila opetusministeriöstä, toiminnanjohtaja Olli Olkkonen Kiinteistötalouden Instituutista ja neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen valtiovarainministeriöstä.

Selvitysmies avustajineen on saanut eri osapuolilta helposti ja runsaasti asiaan liittyvää aineistoa. Aineistojen perusteella voi todeta, että tietoa Senaatti-kiinteistöistä ja valtion, erityisesti yliopistojen tiloista on kenen tahansa saatavissa runsaasti. Tiedot ovat suurelta osin myös internetissä. Julkisuus ja läpinäkyvyys yhteisten verovarojen käyttöön liittyvissä asioissa onkin tärkeää.

Selvitysryhmä kiittää kaikkia selvitystyön tekemiseen osallistuneita osapuolia. Saatuaan tehtävän suoritetuksi selvitysmies luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Tampereella 31.5.2002

Pekka Pajakkala

Tiivistelmä

Valtion vuonna 1995 toteuttamassa kiinteistöhallinnon uudistuksessa valtaosa valtion käyttökiinteistöistä siirrettiin lakkautetun rakennushallituksen jälkeen perustetulle Valtion kiinteistölaitokselle. Samalla rakennushallituksen aiemmin maksamat valtion toimitilakustannukset hajautettiin tilankäyttäjille, joille osoitettiin vastaavat lisämäärärahat vuokrien maksamiseen. Kiinteistölaitos liikelaitostettiin vuonna 1999 ja vuonna 2001 nimeksi muutettiin Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on huolehtia vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin tarjota tiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille.

Tämän selvitystyön käynnistäminen perustuu marraskuussa 2001 julkaistussa valtion tilintarkastajien kertomuksessa ehdotettuun puolueettoman, ulkoisen arvioinnin tekemiseen Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta ja asemasta kiinteistömarkkinoilla. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä korkeakoululaitoksen kehittämislain käsittelyn yhteydessä (HE 133/2001vp) sekä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä valtion vuoden 2002 talousarviosta (HE 115/2001vp). Yliopistojen vuokrakysymyksiä ja niiden ratkaisemista koskien on tehty saman selvitysmiehen toimesta erillinen selvitysmiesraportti, joka luovutettiin opetusministerille 3.5.2002.

Selvitysmiehen päätehtävä eli "arvioida Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ja asemaa kiinteistömarkkinoilla", on hyvin laaja ja monipuolinen tehtävänanto. Työssä tarkasteltiin koko valtion toimitilahallintaa koskien erityisesti sisäisen vuokran käyttöä, pääomavuokran määräytymistä avoimilla kiinteistömarkkinoilla ja verrattiin Senaatti-kiinteistöjä kiinteistösijoitusyhtiöihin ja teknologiakeskuksiin. Työssä tarkasteltiin lyhyesti myös Ruotsin ja Norjan valtioiden sekä Suomen kuntien tilahallintamenettelyjä.

Selvityksessä läpikäyty koti- ja ulkomainen aineisto ja suoritettavat haastattelut toivat esiin sen, että uudistettu tilahallintamenettely on parantanut ja ajanmukaistanut aiemmin byrokrattista valtion kiinteistö- ja tilahallintaa niin tilankäyttäjien, omaisuudenhallinnan kuin yleisen veronmaksajaedun näkökulmista. Järjestelmässä on kuitenkin edelleen kehittämisen ja jatkuvan ylläpidon tarpeita.

Kun valtion virastot ja laitokset vuokraavat toimitilansa yksityisiltä markkinoilta, pohjautuvat nämä vuokrasuhteet markkinahintoihin. Uusien tilojen vuokrat määräytyvät investoinnin (rakennuskustannusten) pohjalta ja ovat tässä mielessä markkinalähtöisiä. Niinpä myös valtion omien tilojen sisäisessä vuokrassa tulee käyttää kohtuullisia markkinalähtöisiä ehtoja. Tilakustannukset ohjaavat tilojen käytön tehostamiseen, terveeseen säästäväisyyteen uusien hankkeiden tilamitoituksessa sekä antavat mahdollisuuden tarkastella hallinnon eri palvelujen hinnanmuodostusta.

Uusien tilojen hankesuunnittelu on ongelma monille valtiovuokralaisille. Aiemmin hankesuunnittelu tapahtui rakennushallituksen toimesta, mutta uudistetussa tilahallintamenettelyssä asiaa ei ole haastateltujen mukaan järjestetty. Tukea on ostettavissa asiantuntijapalveluina, mutta menettelytavat ja rahoitus ovat kehittymättömät ja vakiintumattomat. Suunnittelu tulee kilpailunäkökohtien takia tehdä ennen tarjouspyyntöjä tilantarjoajilta. Asia tulee ratkaista laadittavaksi ehdotettavassa valtion toimitilastrategiassa.

Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistönomistaja. Senaatti-kiinteistöillä on hyvät toimintaedellytykset muun muassa poikkeuksellisen korkean omavaraisuusasteen ansiosta. Niinpä investoinnit on voitu toteuttaa lähes nykyhetkeen saakka tulorahoituksella. Kiinteistösijoitusyhtiöt tai teknologiakeskukset eivät koe Senaatti-kiinteistöjä varsinaiseksi kilpailijakseen. Ne kokevat oman roolinsa esimerkiksi yliopistoille täydentävänä tilatarjoajana ja -puskurina. Kiinteistösijoitusyhtiöihin nähden Senaatti-kiinteistöjen vuokrausasteet ovat korkeita, vuokrasopimukset pitkiä, vuokralaiset pysyviä ja vuokranmaksuriskit vähäisiä.

Toimistokiinteistösektorilla kilpailutilanne on edellistä selkeämpi. Rakennusliikkeet toimivat aktiivisesti Senaatti-kiinteistöjen kilpailijana tilatarjonnassa siten, että rahoitus tulee tyypillisesti pääomasijoittajilta. Valtiovuokralaiset ovat tyytyväisiä rakennusliikkeiden joustavuuteen ja nopeaan päätöksentekoon Senaatti-kiinteistöihin verrattuna. Keskeinen asia on se, että valtiovuokralaisten on tärkeää saada uusien tilojen vuokrahinta varhaisessa vaiheessa kehysbudjettia varten. Rakennusliikkeiden hintakilpailukyky ja se, että tilojen rakentaja hoitaa myös ylläpidon, koetaan hyväksi.

Valtion tilahallinnassa sovelletaan myös erilaisia yhteistoimintamalleja. Valtion toimitilahankkeiden rahoittamiseen saattaa osallistua useita eri osapuolia (sijoitusyhtiöitä, säätiöitä, kuntia sekä muita kuin valtion tilankäyttäjiä).

Suomessa valtion käyttökiinteistöt on muita pohjoismaita keskitetympin siirretty liikelaitospohjalta toimivalle Senaatti-kiinteistöille. Ruotsissa tiloja hallinnoivat valtion omistamat osakeyhtiöt Vasakronan Holding Ab ja Statens Akademiska Hus Ab. Norjassa valtion tilat ovat pääosin Statsbygg:n hallinnassa. Statsbygg toimii liiketoiminnallisten periaatteiden mukaisesti, joskin sen toiminta-ajatukseen on kirjattu, että valtion etu ja tavoitteet menevät liiketoiminnallisten intressien edelle.

Senaatti-kiinteistöjen vuokrat ovat markkinavuokrien tasolla. Asiaa tarkasteltiin toisaalta vuokravertailujen ja toisaalta vuokralaisten mielipiteiden pohjalta. Senaatti-kiinteistöjen keskimääräinen vuokra vuonna 2001 oli hieman yli 48 markkaa (8 euroa) neliöltä. Vuokralaiset olivat tyytyväisiä erityisesti ennen vuotta 1995 valmistuneiden (tuolloin Valtion kiinteistölaitokselle siirrettyjen) rakennusten vuokratasoon. Senaatti-kiinteistöjen nettotuotot ovat viime vuosina olleet 7 prosentin tasolla. Taso on samaa luokkaa kuin kiinteistösijoitusyhtiöillä. Ruotsissa valtion kiinteistöjen vuokratasot ja nettotuotot ovat selkeästi Suomea korkeammat (nettotuotto tasolla 10 - 11 %). Norjassa nettotuotot vastaavat Suomen tasoa.

Kuntien tilojen hallinta Suomessa on yleisesti keskittymässä tilakeskuksille. Osalla kunnista on sisäisen vuokran järjestelmä käytössä ja tyhjät kiinteistöt ovat tilakeskuksen vastuulla. Uudet hankkeet rahoitetaan kuitenkin edelleen valtaosin kuntien budjetin kautta.

Sisäisiin vuokriin liittyvä tärkeä kysymys on myös se, miten valtionhallinnossa jaetaan rahoitus ja kuinka vuokramuutokset otetaan huomioon määrärahoissa. Tilojen käyttäjille vuokra-asia ei olisi merkityksellinen, jos vuokrat ja niiden indeksikorotukset kompensoi-

taisiin virastojen määrärahoissa vastaavan suuruisina korotuksina. Tällöin kustannus- ja muut vastuut kuitenkin hämärtyisivät. Määrärahat on tarkoituksenmukaista myöntää kokonaisuutena koko toimintaan ja virastojen johdon tehtävänä on ohjata yksikkönsä toimintaa resurssien puitteissa mahdollisimman tuloksellisesti. Määrärahoja budjetoitaessa on välttämätöntä tiedostaa sekä tuottavuuden että resurssien kustannusten kehitys, jotta esimerkiksi pitkien vuokrasopimusten indeksiehdot eivät johda toimintamahdollisuuksien hallitsemattomaan kaventumiseen.

Tässä raportissa ehdotetaan useita eri toimenpiteitä valtion toimitilahallinnan ongelmien ratkaisemiseksi. Ne kohdistuvat:

- valtion tilahallinnon strategiaan ja järjestämiseen
- Senaatti-kiinteistöjen tavoitteiden ja roolin kirkastamiseen
- pääomavuokran määräytymisperusteiden saamiseen nykyistä joustavammiksi
- tilahallinnan tehostamiseen sekä
- eräisiin selvitystehtävään sisältyviin erityiskysymyksiin.

On tärkeää, että Senaatti-kiinteistöjen toiminnan perusteita tarkistetaan nyt seitsemän toteutuneen toimintavuoden jälkeen. Tämän tulee tapahtua osana valtion toimitilastrategian laadintaa. Aiemmat Senaatti-kiinteistöjen tavoitteet on määritelty valtion kiinteistöomistusstrategiassa. Ministeriöille, virastoille ja laitoksille tarvitaan kuitenkin asiakaslähtöinen ja varsinaisen toiminnan kehittämissuunnitelmiin pohjautuva toimitilastrategia, jossa määritellään keskeiset linjaukset paitsi Senaatti-kiinteistöjen, myös tilojen käyttäjien tilahallinnolle. Tällöin tilankäytön tehostaminen tapahtuu systemaattisesti virastotasolta loppukäyttäjiiin asti. Uusiin tiloihin liittyvien päätösten tulee olla asianomaisen hallinnonalan ministeriön hyväksymiä. Kustannustietoisuuden kasvattaminen, läpinäkyvyyden lisääminen sekä tilasubventioiden poistaminen ovat tärkeitä tavoitteita julkisella sektorilla. Myös kilpailua tulee edistää erityisesti sellaisten toimitilojen osalta, joissa tarjontaa markkinoilla on riittävästi (esimerkiksi normaalit toimistotilat). Samalla on tärkeää, ettei valtio horjuta toimitilamarkkinoiden paikkakuntakohtaista tervettä kehitystä markkinatasosta selvästi poikkeavilla vuokrilla tai uusilla tilainvestoinneilla.

Senaatti-kiinteistöjen vuokranmääräytymisperusteiden joustavuutta ja niihin liittyvän päätöksenteon nopeutta tulee lisätä. Senaatti-kiinteistöjen eri toimialoilla tulee voida käyttää erilaisia pääomavuokraprosentteja niin rakennusten kuin tonttienkin osalta. Keskeinen joustavuustarve syntyy eri toimitiloihin sisältyvän riskitekijän vaihtelun vuoksi. Joustavuustarve korostuu puolustushallinnon rakennusten siirtyessä Senaatti-kiinteistöjen hallintaan vuoden 2003 alusta. Vuokrahinnan tietotarve jo aikaisessa suunnitteluvaiheessa on tärkeää valtionhallinnon rahoitusmenettelyjen takia.

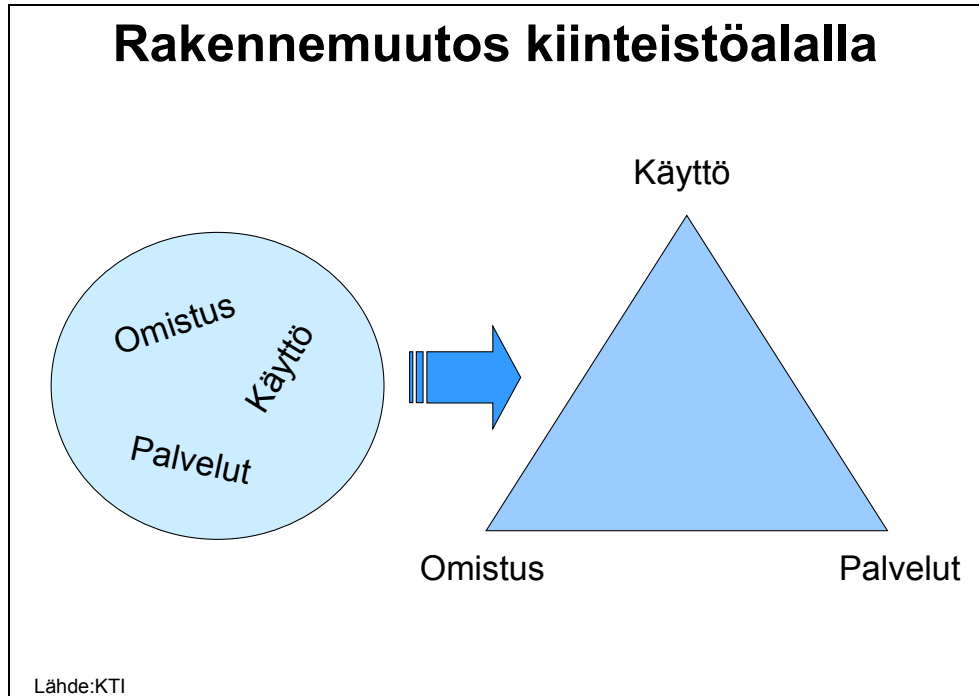
Opetusministeriölle luovutetussa selvitysmiesraportissa ehdotettiin yliopistokiinteistöjen rakennusmaiden jättämistä edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Valtiolle yliopistoja varten lahjoitettujen rakennusmaiden pääomavuokra ehdotettiin poistettavaksi. Selvityksessä tehtiin myös ehdotuksia vuokratasojen tarkistuksista, pääomavuokran määräytymisperusteista sekä todellisten tilakustannusten kohdentamisesta ulkopuolisrahoitteiselle toiminnalle. Ehdotetut toimenpiteet pitävät toimitilakustannusten osuuden vakaana yliopistojen kokonaisrahoituksesta ja turvaavat näin yliopistojen toimintaedellytykset.

1 Valtion kiinteistö- ja tilahallinnan kehitys

Valtion hallinnossa työskentelee yhteensä noin 150 000 työntekijää, joista noin 120 000 Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa tiloissa. Julkisten palvelujen asiakkaat ovat myös keskeinen käyttäjäryhmä. Eri virastojen ja laitosten palvelujen käyttäjiä on vaikea arvioida, mutta opetusministeriötä koskevana esimerkkinä Suomessa on noin 160 000 varsinaista yliopisto-opiskelijaa, yli 120 000 täydennyskoulutusopiskelijaa ja 80 000 avoimen yliopiston opetukseen osallistuvaa opiskelijaa.

Valtion toimitilojen rakentaminen, hankinta ja kiinteistöjen hallinto keskitettiin vuonna 1971 annetun asetuksen nojalla Rakennushallitukselle. Valtion tilojen rakennuskustannukset rahoitettiin valtion budjetista keskitetysti vuoteen 1998 ja ylläpitokustannukset vuoteen 1994 asti, jota ennen käyttäjävirastoilla ja -laitoksilla ei ollut niistä välitöntä vastuuta.

Vuonna 1995 toteutettiin valtion kiinteistöhallinnon uudistus, jonka yhteydessä valtion hallintorakennukset, yliopisto- ja tutkimuskiinteistöt rakennuksineen ja maa-alueineen siirrettiin Rakennushallituksen tilalle perustetun Valtion kiinteistölaitoksen hallintaan. Uudistuksessa kiinteistölaitoksesta tuli suurin yksittäinen toimitilojen haltija Suomessa. Uudistus oli yleismaailmallisen kiinteistö- ja rakennusalan rakennemuutoksen mukainen, jossa kiinteistöjen omistaminen, käyttö ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen eriytyivät toisistaan (kuva 1).



Kuva 1. Rakennemuutos kiinteistöalalla.

Kiinteistölaitoksen hallintaan tuli yli 10 prosenttia julkisista rakennuksista ja lähes 18 000 hehtaaria maaomaisuutta. Kiinteistölaitoksesta tuli tulohajattu, investointeja lukuun ottamatta nettobudjetoitu, liiketaloudellisin periaattein toimiva valtion virasto, joka

alkoi periä hallinnoimistaan kiinteistöistä vuokraa. Vuoden 1999 alusta Valtion kiinteistölaitos liikelaitostettiin ja 1.3.2001 sen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi.

Laissa Valtion kiinteistölaitoksesta (N:o 1052/1998) määrätään, että "Kiinteistölaitoksen tehtävänä on tuottaa toimitilapalveluja ensi sijassa 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) ja valtiovarainministeriö asettaa sille vuosittaiset tulostavoitteet, jotka eduskunta vahvistaa. Eduskunnan asettaman tavoitteen mukaisesti yliopistoilta perittävien vuokrien tulee edustaa kohtuullista markkinaehtoista tasoa.

Suuntaa antavana tulkintana edelliselle pidetään käypien markkinavuokrien alinta kvartii-
lia. Vuonna 1995 olemassa olleiden, kiinteistölaitokselle siirrettyjen kiinteistöjen osalta tämän tavoitteen voidaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta arvioida toteutuneen. Valtion kiinteistölaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen toiminta on selvitystyön mukaan noudattanut asianomaisia lakeja ja tavoitteita.

2 Senaatti-kiinteistöjä koskevan selvitystyön käynnistämiseen johtaneet keskeiset syyt ja ongelmat

Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on huolehtia vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin tarjota tiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille. Toiminnalla pyritään pääoman tehokkaaseen käyttöön ja tuottavuuteen sekä kiinteistöjen arvon säilymiseen ja vuokralaisuskollisuuteen.

Toiminnan lähtökohdista ja keskeisten tavoitteiden saavuttamisesta huolimatta laitoksen vuokraustoimintaan on kohdistunut myös arvostelua. Valtion tavoitteet, kiinteistöomaisuuden siirron toteutus ja vuokratiliteikka ovat jääneet epäselviksi. Marraskuussa 2001 julkaistussa valtion tilintarkastajien kertomuksessa ehdotettiin Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta ja asemasta kiinteistömarkkinoilla puolueetonta ulkoista arviointia. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä korkeakoululaitoksen kehittämislain käsittelyn yhteydessä (HE 133/2001vp) sekä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä valtion vuoden 2002 talousarviosta (HE 115/2001vp).

Senaatti-kiinteistöjen toiminnan arvioinnin lisäksi tähän selvitystyöhön on valtion tilintarkastajien kertomuksesta sisällytetty erityiskysymyksiä (ks. liite 1, selvitysmiehen tehtävänanto). Samaan kokonaisuuteen liittyen tehtiin opetusministeriölle selvitystyö yliopistojen vuokrakysymyksistä. Selvitystyö raportoitiin opetusministeriölle 3.5.2002.

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 haasteltiin yli 40 henkilöä ministeriöissä, yliopistoissa, puolustushallinnossa ja Senaatti-kiinteistöissä (liite 4). Myös kiinteistöalan asiantuntijoita, suunnittelijoita, tilojen varsinaisia käyttäjiä ja opiskelijajärjestön edustajia kuultiin.

3.1 Valtion toimitilahallintaan liittyviä näkökohtia

Valtion toimitilahallinnassa on valtaosin kyse valtion sisäisistä menettelyistä eli siitä, miten varsinaisia ydintoimintoja tukevia toimitiloja hallinnoidaan ja millä ehdoilla tilat annetaan asiakasvirastoille käyttöön. Kiinteistöissä ja toimitiloissa on sidottuna suuri määrä valtion omaisuutta. Kyse on sekä valtion omistajapolitiikasta että tarkoituksenmukaisten tilojen tarjoamisesta valtioasiakkaille. Tärkeää on myös pohtia, missä määrin ja millä ehdoilla valtio omistaa ja rakennuttaa tiloja kiinteistö- ja vuokramarkkinoiden tarjonnan kehittyessä ja lisääntyessä.

Valtion tiloissa kustannukset kohdistetaan sisäisellä vuokralla tilojen käyttäjille. Vuokra sisältää sekä ylläpito- että pääomavuokran. Ylläpitovuokra muodostuu kiinteistönhoidosta ja kunnossapidosta (liite 3) ja sen suuruus riippuu sovitusta palveluista. Pääomavuokra sisältää poiston ja pääoman tuottovaatimuksen. Vanhoissa toimitiloissa vuokra muodostuu markkinoilla vallitsevan kohtuullisen käyvän vuokratason pohjalta. Uusinvestoinneissa se muodostuu poiston ja pääoman tuottovaatimuksen perusteella. Poisto kuvaa rakennuksen kulumisesta aiheutuvia kustannuksia. Rakennusten käyttökelpoisuus pyritään säilyttämään varaamalla peruskorjausta varten poiston suuruinen rahamäärä vuosittain. Rakennuksen teknisten järjestelmien peruskorjausyksi on nopeampi kuin runko- tai julkisivurakenteiden. Tämä otetaan huomioon poistoprosenttia määritettäessä. Pääoman tuottovaatimus määrittyy normaalisti investoinnin korkokustannuksen perusteella.

Keskeinen asia (valtion ja kuntien) tilahallinnossa on tuottovaatimuksen määrittäminen kiinteistöihin sijoitetulle pääomalle. Kiinteistönomistaja on sijoittanut kiinteistöön rahamäärän, joka sijoitettuna johonkin toiseen kohteeseen antaisi tuottoa. Tähän liittyviä oleellisia tekijöitä ovat vanhassa tilakannassa vuokran suhde toimitilamarkkinoilla vallitsevaan vuokratason ja uusissa investointihankkeissa investointirahoituksen saatavuus ja hinta.

Tuottovaatimusta voidaan lähestyä siitä lähtökohdasta, ettei ilmaisia pääomia ole. Valtion kirjanpituudistuksessa valtion erilaisille pääomaerille on luotu kirjanpito periaatteinen. Kiinteistönomistaja on sijoittanut kiinteistöön pitkäaikaisesti rahamäärän, jonka korkokustannus vastaa kiinteistönomistajan pitkäaikaisen varainhankinnan korkoa. Onko se keskeinen lähtökohta tuottovaatimukselle, on omistajapolitiikan keskeinen kysymys. Uutta toimitilaa rakennettaessa asetelma on hyvin konkreettinen: investoinnin korkokustannukseksi muodostuu vastaavan velan korko, poiston puolestaan riippuessa investoinnin käyttöistä.

Realistinen tuottovaatimus on kansantalouden keskimääräisen kasvuvauhdin tasolla, eli 2 - 3 prosentin reaalkorko, mikä inflaation huomioon ottaen merkitsee 4-5 prosentin käypää korkoa. Vuosien 2000-2002 aikana valtion pitkäaikainen (10 vuoden) velanottokorko on Suomen Pankin rahoitusmarkkinakatsauksen mukaan vaihdellut 5-5,3 prosentin tasolla. Tuottovaatimus on määritettävä valtioneuvoston taholta keskeisenä osana omistajapolitiikan hoitoa. Senaatti-kiinteistöjen sijoitetun pääoman tuotto on viime vuosina ollut 4,5-4,6 prosenttia.

Maanvuokra on myös osa pääomavuokraa. Maasta peritään vuokraa prosentteina sen arvosta. Maaomaisuus ei kulu, joten siitä ei tehdä poistoja.

Sisäisellä vuokrajärjestelmällä lisätään sekä käyttäjien että käyttäjäviraston tilahallinnan kustannustietoisuutta ja voidaan vertailla valtion ja yksityisten tilojen kustannuksia. Järjestelmä antaa mahdollisuuden määrittää eri palvelujen kokonaiskustannukset, auttaa palveluista vastuussa olevia tekemään oikeita taloudellisia päätöksiä, antaa mahdollisuuden käyttää säästöt toiminnan parantamisen vaatimiin muihin menoihin, lisää harkintaa uusien tilojen mitoittaessa, turvaa kiinteistöjen kunnan pitkällä aikavälillä sekä selventää roolijakoja tilojen käyttäjien, ylläpitäjien ja omistajien kesken. Sisäisen vuokran avulla tilat ovat yksi keskeinen resurssi ja toiminnan tekijä, eivät valmiiksi annettu lähtökohta toiminnalle. Sisäisen vuokrajärjestelmän tulee olla toimiva, läpinäkyvä ja tehokkaaseen tilankäyttöön kannustava.

Haastatteluissa valtion toimitilahallinnan uudistukset nähtiin valtaosin myönteisinä. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia on tuotu runsaasti esille seuraavassa kohdassa 3.2. Hankesuunnittelun menettelytapoja ja sen rahoitusta koskevat ongelmat tulivat selvästi esille. Ne ovat kehittymättömät ja vakiintumattomat. Toinen tärkeä asia on uudistuksesta aiheutuva toimitilojen yleispätevyys- ja joustavuusvaatimus. Rakennushallituksen aikaisessa tilahallintajärjestelmässä oli mahdollista "räätälöidä" tilat suoraan käyttäjille, kun taas vuokralais-vuokranantaja-suhteessa tilojen muuttaminen uuteen käyttötarkoitukseen tai jälleenvuokraus mahdolliselle uudelle käyttäjälle ovat oleellisia asioita.

3.2 Senaatti-kiinteistöjen toiminta ja asema kiinteistömarkkinoilla

Suomessa valtion käyttötilojen hallinta on keskitetty Senaatti-kiinteistöille. Se toimii liikelaitoksena ja on vastuussa valtiolle hallinnassaan olevan pääoman tuotosta sekä asianmukaisten toimitilojen tarjoamisesta valtiokäyttäjille. Liikelaitoksella on investointioikeus, jota nettobudjetoidulla Valtion kiinteistölaitoksella ei aiemmin ollut, vaan tällöin investoinnit tehtiin valtion tulo- ja menoarvion kautta.

Valtion kiinteistölaitos muutti organisaationsa asiakaslähtöiseksi eriyttämällä yliopisto-kiinteistöt, toimistokiinteistöt ja erityiskiinteistöt omiksi toimialoikseen vuonna 1999. Parhaillaan valmistellaan vuoden 2003 talousarvion yhteydessä puolustusvoimien kiinteistöjen siirtämistä Senaatti-kiinteistöille. Vuonna 2001 Senaatti-kiinteistöjen toimitilavuokrista 91,2 prosenttia tuli budjettitalouden piiriin kuuluvilta valtion virastoilta tai laitoksilta. Yliopistot ovat Senaatti-kiinteistöjen suurin asiakas. Yliopistojen osuus Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2001 taseesta on 41 prosenttia, vuokrattavasta pinta-alasta 37 prosenttia (lähes 1,6 milj. m²), liikevaihdosta 38 prosenttia ja investoinneista 45 prosenttia.

Muut toimialat ovat toimistokiinteistöt, tasearvo 32 prosenttia ja vuokrattava pinta-ala 30 prosenttia sekä erityiskiinteistöt, tasearvo 27 prosenttia ja vuokrattava pinta-ala 33 prosenttia. Vuonna 2001 yliopistokiinteistöjen käyttöaste oli 99,7 prosenttia, toimistokiinteistöjen 97,2 ja erityiskiinteistöjen 98,8 prosenttia.

Senaatti-kiinteistöille alkuvaiheessa siirretyt kiinteistöt annettiin valtaosin (77 %) oman pääoman ehdoin. Vaikka viimeisin siirto tapahtui lähes kokonaan velaksi, pääomarakenne on alan muihin toimijoihin verrattuna edelleen poikkeuksellinen (OPO 74 %) (liite 2).

Senaatti-kiinteistöjen investoinnit ovat kasvaneet nopeasti viime vuosina. Vuonna 2001 investoinnit olivat 280 miljoonaa euroa. Määrä oli 73,5 prosenttia liikevaihdosta. Investoinnit on kyetty tekemään valtaosin ilman lainanottoa. Investoinnit ovat painottuneet valtiovarainministeriön Senaatti-kiinteistöille asettamien tavoitteiden mukaisesti korkeakoulu- ja tutkimusrakennuksiin. Suuret investoinnit merkitsevät nopeasti kasvavia valtionhallinnon vuokramenoja. Valtiovallan huolestuminen tilanteesta näkyy vuoden 2002 alussa voimaanastuneena asetuksena, jonka mukaan vähänkin suuremmat (yli 5 milj. euroa sopimuksen kestoaikana) uudet vuokrasopimukset tarvitsevat raha-asiainvaliokunnan lausunnon.

Vertailtaessa Senaatti-kiinteistöjä muihin kiinteistösijoitusyhtiöihin voidaan löytää seuraavia tunnuspiirteitä:

- Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistönomistaja ja liikevaihdoltaan huomattavasti suurempi kuin yksityiset kiinteistösijoitusyhtiöt Suomessa (liite 2).
- Senaatti-kiinteistöjen omavaraisuusaste on poikkeuksellisen korkea (liite 2).
- Senaatti-kiinteistöjen kiinteistösalkku on rajoitettu. Asiakkaat yksilöivät tarkasti toimitilatarpeensa ja ne ovat usein erikoisrakennuksia. Riskien tasaaminen salkkuportfoliolla on vaikeaa.
- Senaatti-kiinteistöillä on pysyvä vuokralaiskanta ja pitkät vuokrasopimukset.
- Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on suuri osa maamme arvokiinteistöistä.
- Senaatti-kiinteistöjen investoinnit tapahtuvat vasta sen jälkeen, kun sopimus rakennuksen vuokrauksesta on tehty.
- Senaatti-kiinteistöjen ja sen asiakkaiden välillä on suuri keskinäinen vuorovaikutus, joka sopii hyvin kumppanuuden pohjaksi.
- Puolustushallinnon rakennusten siirtyminen Senaatti-kiinteistöille lisää erityyppisiä riskejä nykyisiin toimialoihin verrattuna.

Valtion tilahallinnolle ja Senaatti-kiinteistöille asetettuja tavoitteita ja toimintaa koskien on haastatteluissa tullut esille muun muassa seuraavia toteavia, kriittisiä ja myönteisiä näkökohtia:

Yleiskommentteja valtion toimitilahallinnosta

- Siirtyminen sisäiseen vuokramenettelyyn on ollut shokki toimintatavalle. Aiemmin iso asia oli saada hanke vireille ja loppu sujui ongelmitta. Nyt logiikka toimii toisin ja keskeinen asia on pitkän vastuun ottaminen.
- Valtion virastojen tottuminen markkinatalouteen vie enemmän aikaa kuin oletettu. Sisäinen vuokra on "sisäinen hillitsemisjärjestelmä".

- Tärkeätä on valtionhallinnon prosessien uusiminen. Prosesseja kehittämällä säästetään neliöitä. Uusien prosessien sekä tieto- ja tiedonsiirtotekniikoiden käyttöönotto on jo näkynyt viranomaisten toimipisteiden ja henkilökunnan vähenemisenä. Asia muodostaa toimitilojen sopeutumiselle ja tilantarjoajalle kasvavan haasteen.
- Tilahallinnan tavoitteen asettelua varten tarvittaisiin valtion resurssinäkökulmasta tehty toimitilastrategia. Entisen kiinteistöstrategian rinnalle on tehtävä toimitilastrategia.
- Ennen Kiinteistölaitoksen muodostamista valtion kiinteistöhallintojärjestelmä suosi omien tilojen rakentamista, kun käyttäjän sijasta niiden kustannukset maksoi rakennushallitus. Kun valtion tilat olivat ilmaisia, käyttäjällä ei ollut kannustinta tilankäytön tehokkuuteen. Valtio joutuikin säännöstelemään uusien tilojen rakentamista varsin ankarasti. Säännöstelyä toteutettiin kahta kautta. Tilantarvetta määritettäessä rakennushallituksen valvova rooli oli vahva. Rakennushankkeet oli rahoitettava budjettivaroin, mikä johti pitkiin odotusaikoihin ja jopa suunnitelmien vanhenemiseen.
- Kun rakennushallituksen aikana tilojen saanti perustui röyhkeimmän politiikkaan, tilanne muuttui vuonna 1995 oleellisesti parempaan suuntaan.
- Uudessa vuokrajärjestelmässä käyttäjä päättää oleellisesti vapaammin itse toimitilojensa määrästä, kun käyttäjä myös maksaa aiheutuvat kustannukset. Toimintamalli tuottaa etua sekä käyttäjille että tilankäytön tehokkuudelle, mikäli kustannusvastuu on aito. Se ei voi sisältää budjettiautomaatiikkaa: käyttäjällä on oltava yhtäältä todellista vastuuta lisäkustannuksista ja toisaalta vastaavasti mahdollisuus käyttää aidot tilakustannussäästöt muihin tarpeisiinsa.
- Siirtyminen käyttäjäohjautuvaan vuokrajärjestelmään ja liikelaitosmuotoon on auttanut myös kiinteistönomistustehtävien hoitamista valtion kokonaisedun kannalta paremmin kuin ennen. Omistusfunktion (Senaatti-kiinteistöt) tulisi säilyä itsenäisenä kilpailulle altistettuna toimijana, mihin liikelaitoslainsäädäntö antaa toimivat, joskin jo ajantasaistuksia vaativat yleispuitteet.
- Sekä käyttäjien etu että valtion omistajaetu vaativat, että vanhan kiinteistökannan vuokrissa noudatetaan jatkossakin pidättyvää markkinaehtoista linjaa.
- Tilojen sisäinen vuokramenettely on täysin oikeutettu. Hyvä, että maksetaan vuokraa, on helpompi toimia, kun on vuokra.
- Käyttäjän ehdoilla tapahtuva toiminta vaatii paljon työtä, kymmeniä neuvotteluja hankesuunnitteluvaiheessa. Tarve hankesuunnittelutyökaluihin ja nopeaan toteutukseen on suuri.
- Tilahallinnossa on runsaasti löysää ja subventioita.
- Tila-asioiden hallinta eri hallinnonaloilla on hoidettu epäyhtenäisesti. Välttämättä hallinnonalat eivät tiedosta, mikä työmäärä siirtyi käyttäjäpuolelle rakennushallituksen toiminnan päätyttyä.
- Uusien toimitilojen hankintaprosessi on työläs ja monitahoinen.
- Perusratkaisuna valtion nykyinen toimitilahallinto on hyvä, on tärkeää, että on useita vuokranantajia.
- Hankesuunnittelu on pudonnut pois rakennushallituskauden jälkeen. Se on siirretty virastoille, joilla ei kuitenkaan ole rahaa tai ymmärtämystä tehdä hankesuunnitelmia. Ongelma on luonnollisesti yhtäläinen sekä Senaatti-kiinteistöjen että muiden vuokranantajien tiloissa.

Haastateltujen kommentteja Senaatti-kiinteistöjen tavoitteista ja toiminnasta

- Uusinvestointien kohdalla olisi toimivien kiinteistömarkkinoiden oloissa perusteltua ja hyödyllistä lisätä kilpailua tilantarjonnassa. Senaatti-kiinteistöjen tulee näin ollen kilpailla uusinvestoinneista kiinteistömarkkinoiden ehdoin. Senaatti-kiinteistöille annetun vahvan pääomarakenteen ja investointikyvyn vuoksi asia on merkityksellinen myös kilpailutasapainon kannalta.
- Senaatti-kiinteistöille kohdistettujen tavoitteiden mitoitusta mietityttää. Käynnistämävaiheessa toimintapuitteet ovat olleet väljät, jatkossa tavoitteita ollaan kiristämässä.
- VM:n tavoitteet Senaatti-kiinteistöille on kirjattu epäselvästi. Ei ole tuotu selkeästi esille, mitä halutaan: modernia maailmaa a.o. vapauksin vai lievennettyä valvontamaailmaa monimutkaisin päätöksentekokejuihin.
- VM:n "kaulapanta" Senaatti-kiinteistöille on tiukka ja aiheuttaa toiminnan jäykkyyttä.
- Tavoitteet on asiantuntevasti asetettu, ei ylimitoitettu. Tavoitteisiin on osuttu.
- Senaatti-kiinteistöjen kilpailukyky on hyvien toimintaedellytysten ansiosta vahva. Sillä on ylivoimaisen kilpailijan perusedellytykset, mikäli se siirtyisi nykyisen toimintakentän ulkopuolelle (vrt. Tielaitos-tuotanto).
- Alan suurimman toimijan on oltava erityisen vastuullinen toiminnassaan.
- Tilankäyttäjät hyötyvät Senaatti-kiinteistöille luodusta vahvasta investointikyvystä, joka pohjautuu viime kädessä tuloutusvaatimuksen alhaisuuteen. Tuloksesta noin 90 prosenttia on jäänyt käytettäväksi investointeihin.
- Yhtäläiset tuottovaatimukset eri kiinteistöille ovat markkinoiden normaalia toimintaa vastaan.
- Ohjaus koetaan voimakkaaksi. Pääoman tuottovaatimus on kuitenkin alhaisempi kuin esimerkiksi Ruotsissa.
- Senaatti-kiinteistöjen tulee seurata asiakkaiden toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Valtion henkilöstömuutokset, valtionhallinnon toimintatapamuutokset jne.
- Kilpailuneutraliteetti on tärkeä asia oltaessa mukana EU:ssa.
- Senaatti-kiinteistöt on kyennyt itse vaikuttamaan tavoitteisiinsa, VM olisi halunnut enemmän.
- Senaatti-kiinteistöt pyrkii lisäämään oikeata, läpinäkyvää tietoa. Valtion pitäisi tietää, miten tilankäyttö on kehittymässä. Tilalähtöistä tietoa on niukasti.
- Senaatti-kiinteistöjen tulee harkita eri toimialojen oikeutusta olla Senaatti-kiinteistöissä. Onko valtion tarpeellista tarjota normaaleja toimistotiloja, jossa ulkopuolista tarjontaa on runsaasti.
- Rakennushankkeita on helpompi ja halvempi toteuttaa muiden tahojen kuin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Yksityisten toteuttajien kanssa ei tarvitse allekirjoittaa aiesopimusta. Tuleva vuokratuotto saadaan selvästi nopeammin muilta toteuttajilta kuin Senaatti-kiinteistöiltä. Asia on tärkeä, koska valtiovuokralaiset tarvitsevat hinnan seuraavan vuoden kehysrahoitukseen.
- Senaatti-kiinteistöissä on vielä jäljellä rakennushallitusmaista sanelukäyttäytymistä. Palvelualltiudessa, erityisesti nopeudessa ja joustavuudessa on kehittämisen varaa. Asioiden käsittelyn vastaava viipyminen ei olisi mahdollista yksityisellä sektorilla.
- Ainaiset tarjousmenettelyt, ensin rakennuttajakonsultti, sitten suunnittelijat, ..., venyttävät käsittelyaikoja.

- Senaatti-kiinteistöjen tulisi kehittää toimintojaan siten, että se olisi samalla viivalla samoin menetelmin kuin yksityiset, kilpailevat investorit.
- Hinnanmuodostuskysymys on hyvin tärkeä. Senaatti-kiinteistöjen 7 prosentin pääomavuokra ei aukea. Mistä se on laskettu?, huono kauppatapa, ei kerro mitään.
- Senaatti-kiinteistöillä usein epärealistisen tiukat aikataulut esimerkiksi suunnittelu-toimeksiannoissa.
- Senaatti-kiinteistöjen toiminta on mennyt parempaan suuntaan.
- Senaatti-kiinteistöt pärjää hinnoissa. Nykyisin on ilo tehdä työtä Senaatti-kiinteistöjen kanssa, "eivät ahneita" kuten yritysjohtajat.
- Asioiden liiallinen delegointi rakennuttajakonsulteille tuo ongelmia. Senaatti-kiinteistöjen henkilön läsnäolo tai välitön tavoitettavuus olisi tärkeätä. Vuokrahinnan muodostumisen avoimuus on tärkeätä. Nykysysteemi "aika hyvä".
- Senaatti-kiinteistöjen rooli on mennyt kuuntelevampaan suuntaan. Asiakaslähtöisyydessä vielä toivomista. Luotettava vuokralaisten ymmärtämykseen omien tarpeiden suhteen.
- Tarvitaan riittävä panostaminen kiinteistöjen kunnossapitoon. Se on ammattimaista toimintaa.
- Eri hallinnonaloilla Senaatti-kiinteistöjen rooli vuokranantajana vaihtelee voimakkaasti. Alojen, joilla Senaatti-kiinteistöjen rooli on suuri, tulisi lähteä kilpailuttamaan Senaatti-kiinteistöjä muiden investoreiden kanssa.
- Senaatti-kiinteistöjen kannalta 7 prosentin pääomavuokra merkitsee pientä riskiä. Riskilisiä useissa hankkeissa lähes nolla. Riskit pääosin teknisiä, eivät taloudellisia.
- Senaatti-kiinteistöillä tulee olla matala organisaatio. Omistaja ei saa olla kallis. Mietittävä, mitkä funktiot kuuluvat Senaatti-kiinteistöille. Läpinäkyvyys on tärkeä asia.
- Senaatti-kiinteistöjen asiakastahot ovat hyvin erilaisia. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia perehtyä asiakkaan ongelmiin.
- Senaatti-kiinteistöjen tavoitteet markkinalähtöisyyteen ovat ristiriidassa hajasijoituspolitiikan kanssa.
- Senaatti-kiinteistöille yhteisöllisyys on tärkeä. Sen tulee tukea ja ratkoa ongelmia ja Eduskunnan päättämiä asioita. Aina ei voida pitää loppuun asti kiinni tila-asioista.
- On tärkeää, että voi valita Senaatti-kiinteistöjen ja muiden investoreiden välillä.
- Senaatti-kiinteistöjen ja vuokralaisten välillä oleva suhde perustuu "kaikkein muuhun kuin markkinatalouteen. Tietynlaista kvasi-taloutta".
- Jotkut Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat kokevat, että on viety oikeuksiakin, kun Senaatti-kiinteistöt voivat kieltäytyä investoinneista.
- On hyvä, että valtionhallinto on muidenkin vuokralaisena.
- Senaatti-kiinteistöillä on vahva tase, tilanne aivan toinen kuin kaupungeilla. Nykyinen järjestelmä on terve.
- Valistunut, vaativa asiakas on tärkeä.
- Pelisääntöjen selventäminen suuri haaste valtion tilahallinnolle. Onko oikeus ottaa tilaa muilta. Joutuuko Senaatti-kiinteistöt tuottamaan ei-tuottavia tiloja.
- Asiakkaat eivät tahdo pysyä kärryillä Senaatti-kiinteistöjen nopeatempoisissa muutoksissa, kun organisaatiot ja yhteyshenkilöt vaihtuvat. Tieto ja kokemus saattavat olla eri paikassa kuin tekijät.
- Senaatti-kiinteistöt kilpailuttaa liian kirjaimellisesti. Hyvä lopputulos ei synny pelkän hinnan perusteella. Senaatti-kiinteistöjen tilaajatoiminnan tulisi olla vastuullisempaa.

- Lopullisen vuokrahinnan myöhäinen määräytyminen on ongelma Senaatti-kiinteistöjen kanssa tapahtuvassa yhteistyössä. Yksityisten osapuolten kanssa asia on paremmin kunnossa. Vuokralaisille on tärkeää saada tarjous, joka mahtuu kehykseen.
- Vuokralaisen ääni kuuluu paremmin yksityisten vuokranantajien suuntaan kuin Senaatti-kiinteistöjen suuntaan.
- Senaatti-kiinteistöjen organisaatiouudistus on syönyt omaa asiantuntemustaan valtion tiloista. Hankesuunnittelun puuttuminen irrottaa senaattilaiset käyttäjämaailmasta.

Suuret rakennusliikkeet ovat aktivoituneet tilojen tuottamiseksi valtiovuokralaisille. Hankkeen rahoitus haetaan tyypillisesti ulkopuolisilta rahoittajilta, joiden taustat luonnollisesti tarkistetaan. Senaatti-kiinteistöjen kanssa vuokrasopimukset uusissa hankkeissa ovat tyypillisesti 15 vuotta tai pidempiä. Kilpailevat yksityiset sopimukset ovat 20 tai 25 vuotta. Vuokra sisältää molemmissa tapauksissa rakennuksen pitämisen ajanmukaisella tasolla.

Vuokralaiset ovat kokeneet myönteisenä sen, että yhteistyökumppanina oleva rakennusliike sitoutuu tilan huoltoon ja jatkokunnossapitoon. Tämä elinkaari-intressi näkyy työn toteutuksessa. Senaatti-kiinteistöjen kanssa kilpailutetaan toteuttaminen, jonka jälkeen vastuu ylläpidosta ja kunnossapidosta on toisella osapuolella. Tämä merkitsee sitä, että mahdolliset laiminlyönnit työmaan toteutuksessa näkyvät käytön aikana ja toteutuksen laadunhallinnan hoitamiseen panostaminen on oleellisen tärkeätä.

Kilpailutilanteessa Senaatti-kiinteistöjen kategorinen 7 prosentin vuosittainen pääomavuokra on kilpailutilannetta heikentävä seikka verrattuna kilpailijoihin, jotka kykenevät joustamaan tässä tuottoosentissa ja keskustelemaan Senaatti-kiinteistöjä aiemmin todellisesta neliövuokrasta.

Suomen kuuluminen Euroopan yhteisöön ja muihin kansainvälisiin järjestöihin merkitsee uusien kansainvälisten sopimusten mukaisia toimintoja useilla sektoreilla valtion hallinnossa. Näiden sopimusten vaikutukset tiloihin ja tilojen muutostarpeisiin tulisi huomioida sopimusten taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ja vaatimusten mukaiset muutokset tulisi varautua rahoittamaan budjetissa.

Virastojen/laitosten oikeus vuokrata tiloja valtion ulkopuolisilta vuokranantajilta on koettu haastatteluissa myönteiseksi. Kyseenalaiseksi on asetettu se, onko kehittyvien kiinteistömarkkinoiden olosuhteissa perusteltua suosia valtion omia toimitilainvestointeja.

Valtion liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tulee olla läpinäkyvää. Vuokralaisten tulee nähdä sekä oman että muiden toimialojen tulojen ja menojen käyttö, tulos, tase ja muut toimintaansa vaikuttavat asiat. Viime vuosina tiedon saaminen Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta on oleellisesti parantunut. Tietoa on saatavissa runsaasti vuosikertomuksen ja erillisten, esimerkiksi yliopistokatsauksen avulla. Tehdyissä haastatteluissa pidettiin ongelmana sitä, että liikelaitoskirjanpito tai Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomus eivät avaudu reaalityön näkökulmasta. Muun muassa yliopistoasiakkaat vaativat avoimuutta, läpinäkyvyyttä, oikeudenmukaisuutta, tasavertaisuutta ja selkeitä pelisääntöjä. Jossain määrin tuli esille pelko liikelaitoksen yhtiöittämisestä, jolloin "kansallisomai-

suus saatetaan myydä ulkomaalaisille". Toisaalta suhteellisen pientenkin kiinteistöjen myynti on nykyisin mahdollista vain valtioneuvoston tai eduskunnan päätöksellä.

Keskustelu valtion kiinteistöjen hallinnasta ja vuokratasosta on tällä hetkellä käynnissä useissa maissa. Valtion niin sanotut käyttökiinteistöt on keskitetty niitä hallinnoivalle valtion virastolle, liikelaitokselle tai osakeyhtiölle. Kuntien kiinteistöt ovat tilakeskuksen tai vastaavan hallinnassa. Tavoitteena on ollut eriyttää kiinteistöjen omistajatehtävien hoitaminen kiinteistöjen käyttämisestä. Sekä valtiot että kunnat perivät sisäistä vuokraa asiakkailtaan.

Ruotsin Rakennushallitus lakkautettiin vuonna 1993 ja sen tilalle perustettiin valtion omistamat osakeyhtiöt Vasakronan Holding AB ja yliopistokiinteistöjä hallinnoiva Statliga Akademiska Hus AB sekä kaksi uutta virastoa Statens fastighetsverk ja Statens lokal-försörjningsverk, jonka tehtävät on vuodesta 1997 lähtien hoitanut Statskontoret. Lisäksi Ruotsissa toimii puolustusministeriön alainen Fortifikationsverket. Kustannusvastuu tiloista siirtyi kullekin valtion viranomaiselle itselleen. Viranomaiselle osoitetaan kehysbudjetti eli rahasumma, jonka puitteissa sen tulee suunnitella toimintansa ja kattaa henkilöstön, toimitilojen ja muiden voimavarojen aiheuttamat kustannukset. Valtion talousarvion valmistelussa määrärahojen mitoituksessa käytetään toimitiloista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi huonetilakustannuskertoimia. Menettelyllä varmistetaan tilakustannusten muutosten huomioon ottaminen, jotta viranomaisille voidaan osoittaa tarpeelliset voimavarat tehtävien suorittamiseen.

Ruotsissa kiinteistöhallinnon uudistamisella on ollut tavoitteena tehostaa toimitila-, kiinteistö- ja varallisuushallintoa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Valtiopäivät päättivät eriyttää kiinteistöhallinnon maa-alueiden käyttämisestä ja liittää kiinteistöhallintoon tuottovaatimuksen. Viranomaisten tilojen käyttö onkin tehostunut, joskin tilojen vähentyminen on tapahtunut hitaammin kuin henkilökunnan määrän väheneminen. Myös Ruotsissa käydään aktiivista keskustelua erityisesti yliopistojen korkeasta vuokratasosta ja tuottovaatimuksista. Keskeisinä asioina keskustelussa ovat yliopistovuokrien suhde markkinavuoksiin, vuokrien läpinäkyvyys ja vuokratulojen käyttö sekä suljettujen markkinoiden ("nästan marknad - nästan monopol") avaaminen lisäämällä vaihtoehtoja tilatarjontaan.

Norjassa valtion ja yliopistojen tiloja hallinnoi Statsbygg, joka on valtion virasto ja vastaa toimistaan työministeriölle. Yliopistojen investointipäätökset tehdään budjettiperusteisesti. Statsbygg toimii liiketoiminnallisten periaatteiden mukaisesti, joskin valtion etu ja tavoitteet menevät liiketoiminnallisten intressien edelle.

Kiinteistöihin kohdistettu tuottovaatimus julkisessa hallinnossa ja toiminnassa herättää keskustelua. Vuosina 2000 - 2001 Suomessa Senaatti-kiinteistöjen yliopistokiinteistöjen nettotuottoaste oli 7,1 prosenttia, toimistokiinteistöjen 7,1 ja 7,2 prosenttia ja erityiskiinteistöjen 6,9 ja 7,4 prosenttia. Akademiska Hus AB:n vastaavat luvut olivat molempina vuosina 10,7 prosenttia ja Statsbygg:n 7,6 ja 7,1 prosenttia.

Senaatti-kiinteistöt on lähtenyt voimakkaasti kehittämään kiinteistötietoihin liittyvää tilahallintajärjestelmää kiinteistö- ja tilajohtamisen keskeiseksi apuvälineeksi. Sama järjes-

telmä tukee myös asiakkaiden tilahallintaa. Johdon käytettävissä tulee olla reaaliaikainen informaatio siitä, mitä tiloja on käytössä, 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. Ylläpitovuokran ja sen osatekijöiden (liite 3) kustannukset ovat kilpailukykyisiä alan muihin toimijoihin verrattuna. Asiakkailla on myös mahdollisuus vaikuttaa ylläpitopalvelujen tuottajan valintaan.

Kokonaisvuokrien ja nettotuottojen vertailu ja niitä koskevat johtopäätökset on esitetty kohdassa 3.3.2 Vuokrien määräytymisperusteet.

Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta toteutettiin vuonna 2001 asiakastyytyväisyyskysely ulkopuolisen konsultin toimesta. Asiakastyytyväisyys - benchmarking - tutkimuksessa oli mukana 15 kiinteistöalalla toimivaa vuokranantajayritystä. Tutkimuksessa kartoitettiin tilaan, vuokranantajaan ja palvelusopimukseen liittyviä ominaisuuksia, asiakasuskollisuutta sekä tulevaisuuden tilatarpeita. Vastausprosentti koko vertailujoukon osalta oli 74 prosenttia, Senaatti-kiinteistöjen osalta vastausprosentti oli 84 prosenttia. Kaikki Senaatti-kiinteistöjen vastaajat olivat toimistotilavuokralaisia. Senaatti-kiinteistöt menestyi keskimääräistä paremmin ja sijoittui kokonaisaineiston osalta neljän parhaan yrityksen joukkoon. Menestystä heikensi asiakkaiden keskimääräistä alhaisempi tyytyväisyys tiloihin. Aluekohtaisia eroja oli jonkin verran.

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

Sekä käyttäjien että omistajan näkökulmasta on tärkeää, että vuokratukustannuksia hillitään. Sisäisen vuokran kohtuullinen taso, tilojen oikea mitoitus, ja niiden hankinnan kilpailuttaminen ovat tässä mielessä keskeisiä. Ylläpitokustannusten hillitsemiseksi tulee myös ao. palveluja kilpailuttaa tarkoituksenmukaisin väliajoin.

Liikelaitosmuotoinen toimintamalli on muuttanut Senaatti-kiinteistöjen roolia oleellisesti. Kun rakennushallituksen roolina oli ”jakaa niukkuutta” hallinnoijavirastona, liikelaitoksen menestymisen ehtona tulee olla asiakkaiden kilpailukykyinen palveleminen. Tämä on alkanut näkyä laitoksen toiminnassa kautta linjan. Muutoksesta hyötyvät etenkin käyttäjät, mutta myös omistajatehtävien hoito sekä yleiset veronmaksajaintressit. Markkinoilla tapahtuu kuitenkin jatkuvaa muutosta ja kehitystä ja järjestelmä toimii tarkoituksenmukaisesti vain, jos sitä ylläpidetään kohtuullisten, käyvien markkinaehtojen mukaisena. Investointikustannusten hillitsemiseksi ja tilojen yleispätevyyden lisäämiseksi tulee kehittää suunnitteluratkaisuja ja käyttää kulloinkin tehokkaimpia toteutusmenettelyjä. Kilpailumennettelyjen tulee olla läpinäkyviä myös tilankäyttäjien näkökulmasta.

Alan suurimpana toimijana Senaatti-kiinteistöt pystyy saavuttamaan mittakaavaetuja, jotka tulee jatkossa pystyä yhä paremmin kanavoimaan käyttäjien eduksi. Samalla Senaatti-

kiinteistöjen tulee tiedostaa suuruudesta ja julkisesta omistuksesta seuraava erityinen vastuunsa myös markkinoiden kannalta. Kilpailukykyä tulee käyttää harkitusti ja suhtautuen omien uusinvestointiensa vaihtoehtona rakentavasti myös muiden investoreiden toimintaan.

3.3 Vastaukset selvitystehtävän erityiskysymyksiin

3.3.1 Vuokrauspolitiikan vaikutus lahjoitusmotivaatioon

Senaatti-kiinteistöillä on hallinnassaan yliopistokiinteistöjen toimialalla maa-alueita yhteensä 933 hehtaaria, joista on valtiolle saatu lahjoituksina yhteensä noin 300 hehtaaria. Valtion kiinteistöhallinnon uudistuksen yhteydessä määriteltiin kaikille yliopistokiinteistöille vuokra-arvot. Vuokra-arvosta osa on tontin pääomavuokraa, sijaitsivatpa yliopistorakennukset lahjoitusmailla tai valtion ostamilla tonteilla. Pääomavuokra on 3 prosenttia tontin arvosta ja se on sidottu 50-prosenttisesti elinkustannusindeksiin. Lahjoitustonteilla sijaitsevien rakennusten pääomavuokra on herättänyt runsaasti keskustelua, vaikka pääomavuokraan osoitettiin valtion budjetissa rahat vuokranmaksua varten. Tässä mielessä kaikki yliopistot ovat rakentamisen suhteen samanarvoisessa asemassa.

Selvitysryhmän opetusministeriölle tekemässä, 3.5.2002 luovutetussa raportissa ehdotettiin pääomavuokran poistamista lahjoitusmailta. Toimenpiteellä pyritään palauttamaan lahjoitusmotivaatio. Lahjoitusmaat ehdotettiin edelleen pidettäväksi Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa, mutta maiden käyttö tulee olla mahdollista myös muiden investoreiden kuin Senaatti-kiinteistöjen hankkeiden toteuttamiseen.

Asiaan liittyviä näkökohtia ovat muun muassa seuraavat:

- eri yliopistot ovat jatkossa eriarvoisessa asemassa, kun joillakin yliopistoilla on lahjoitusmaita, joillakin ei.
- myös lahjoitusmaista syntyy kustannuksia, esimerkiksi rakennusmaan jalostuskustannuksia valmisteltaessa raakamaata rakennustontiksi.
- kun lahjoituksen tavoitteena oli kilpailla yliopiston saamisesta paikkakunnalle, on paikkakunta saanut runsaasti hyötyjä yliopiston toiminnan myötä.

3.3.2 Vuokrien määräytymisperusteet

Pääomavuokraan tulee sisältyä poisto- ja tuottovaatimus. Rakennuksen ja erityisesti teknisten laitteiden käyttöiät vaihtelevat runsaasti erityyppisissä rakennuksissa. Vanhojen rakennusten kunto tulee ottaa huomioon poiston suuruutta määritettäessä. Tuottovaatimukseen sisältyvät sekä korkotuotto sijoitetulle pääomalle että riskitekijä. Riskitekijää pienentävät pitkät vuokrasuhteet, ennen investointia tehtävät vuokrasopimukset sekä korkeat käyttöasteet. Keskeisiä ovat näiden tekijöiden muutokset kiinteistön käyttötarkoituksen ja sijainnin mukaan. Mitä yleispätevämpi ja käytettävyydeltään monipuolisempi kiinteistö, sitä pienempi riskitekijä. Myös sijainti voimakkaan toimitilakysynnän alueilla (esimerkiksi kasvukeskuksissa) pienentää riskitekijää. Riskitekijän tulee olla suuri runsaasti erityisominaisuuksia sisältävällä, sijainniltaan poikkeuksellisella kiinteistöllä, jonka jälleenvuokrauksessa on mahdollisesti odotettavissa vaikeuksia.

Yliopistojen vuokraongelmissa keskeinen asia on ollut uusien rakennushankkeiden pääomavuokra-arvon määrittämisperusteet. Uusissa vuokrasopimuksissa on käytetty 7 prosentin vuosittaista pääomavuokraa rakennuksen hankintakustannuksista. Tämä sisältää laskennallisesti poiston osuutta 2,5 prosenttia ja koron ja riskin osuutta 4,5 prosenttia. Poiston osuus toteutuu käytännössä laskennallista suurempana, jolloin korko- ja riskite-

kijälle jää yhteensä noin 4 prosentin osuus. Poistoprosentti 2,5 vastaa 40 vuoden poistoai-
kaa. Runsaasti tekniikkaa sisältävissä rakennuksissa poistoai-
ka voi olla edellistä lyhyempi
ja poiston osuus jopa 4 prosenttia.

Pääomalle määritellään tuottovaatimus nykyisin valtion ja kuntienkin toiminnassa. Valtio
saa pääomarahoitusta alhaisella korolla, joten korkotekijän suuruus voidaan määritellä
melko alhaiseksi. Pääoman tuottovaatimus on selvitysmiehen mukaan oikeutettu valtion
käyttökiinteistöihinkin sidotussa pääomassa. Toisaalta on otettava huomioon, että mikäli
esimerkiksi Suomen yliopistot ja muut uutta osaamista tuottavat yhteisöt maksavat toimi-
tiloistaan enemmän kuin kilpailevat yhteisöt muissa maissa, menetetään tällä kilpailuky-
kyä.

Liiketoimintalähtöiset kiinteistömarkkinat toimivat siten, että pääomavuokran tuottovaa-
timus kasvaa lähinnä riskitekijästä johtuen siirryttäessä suurista keskuksista pienempiin
kaupunkeihin tai maaseudulle. Toinen tärkeä tekijä on rakennuksen käyttötarkoitus eli
erikoisrakennuksilla riskitekijä voi olla suuri. Riski muodostuu lähinnä jälleenvuokraus-
mahdollisuuksista eli siitä uhkaako kiinteistö jäädä käyttämättömänä vuokranantajalle,
kun vuokrasopimus päättyy.

Muita näkökohtia uusien hankkeiden pääomavuokran määräytymiseen tulee valtion kiin-
teistöstrategiasta eli siitä, muodostuuko syntyvä toimitilavuokra sellaiseksi, että se täyttää
kohtuullisen markkinaehtoisuuden vaatimukset (sijoittuu käyvän vuokratason alakvartii-
liin). Pääomavuokran liiallinen alhaisuus johtaa puolestaan tilojen suhteelliseen edulli-
suuteen muihin resursseihin nähden. Tämä näkyisi tilojen ylikysyntänä ja löysyytenä uu-
sien hankkeiden tilamitoituksessa. Käypä vuokra ohjaa terveesti tasapainoon tilakustan-
nusten ja muiden resurssien suhteen.

Senaatti-kiinteistöjen perimät keskimääräiset vuokrat ja toimistokiinteistöjen markkina-
vuokrat vuosina 2000 ja 2001 on esitetty oheisissa taulukoissa 1 ja 2.

Taulukko 1. Senaatti-kiinteistöjen keskimääräiset vuokrat alueittain ja toimialoittain/kiinteistötyypeittäin.

Senaatti-kiinteistöjen keskimääräiset vuokrat mk/m ² , suluissa EUR/m ²			2000	2001
Koko Suomi			45,71 (7,69)	48,40 (8,14)
- Uusimaa			52,01 (8,75)	56,90 (9,57)
- Lounais-Suomi			45,45 (7,64)	56,90 (9,57)
- Häme			37,81 (6,36)	39,46 (6,64)
- Kaakkois-Suomi			39,21 (6,60)	39,46 (6,64)
- Keski-Suomi			43,49 (7,31)	39,46 (6,64)
- Itä-Suomi			44,22 (7,44)	41,03 (6,90)
- Pohjois-Suomi			40,23 (6,77)	41,03 (6,90)
Yliopistokiinteistöt			43,15 (7,26)	48,22 (8,11)
Toimistokiinteistöt			51,35 (8,63)	51,37 (8,64)
Erityiskiinteistöt			42,82 (7,20)	44,89 (7,55)

Lähde: Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomukset 2000 ja 2001

Taulukko 2. Senaatti-kiinteistöjen ja toimistokiinteistöjen keskimääräisiä vuokria.

Kiinteistöjen keskimääräisiä vuokria alueittain (mk/m ² ; suluissa EUR/m ²)	Etelä-Suomi	Etelä-Suomi	Keski-Suomi	Keski-Suomi	Pohjois- ja Itä-Suomi	Pohjois- ja Itä-Suomi
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Senaatti keskimäärin	47,27 (7,95)	48,40 (8,14)	40,07 (6,74)	40,17 (6,76)	42,04 (7,07)	42,23 (7,10)
Senaatti/Yliopistokiinteistöt	...	49,53 (8,33)	...	47,57 (8,00)	...	47,51 (7,99)
Senaatti/ Toimistokiinteistöt	...	62,19 (10,46)	...	40,07 (6,74)	...	42,51 (7,07)
Senaatti/Erityiskiinteistöt	...	58,98 (9,92)	...	30,74 (5,17)	...	33,53 (5,64)
Toimistokiinteistöt keskimäärin *	45,73 (7,69)	51,23 (8,62)	37,24 (6,26)	42,91 (7,22)	41,79 (7,03)	41,12 (6,92)
- Helsinki	64,00 (10,76)	66,82 (11,24)	...	...	...	...
- Turku	45,00 (7,57)	53,58 (9,01)	...	...	...	...
- Tampere	...	...	43,40 (7,30)	48,90 (8,22)	...	...
- Jyväskylä	...	...	45,20 (7,60)	49,85 (8,38)	...	...
- Kuopio	...	...	...	...	42,50 (7,15)	46,17 (7,76)
- Oulu	...	...	...	...	45,20 (7,60)	47,85 (8,05)

Lähde: Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomukset 2000 ja 2001 sekä KTI:n vuokravertailuraportit 2000 ja 2001

* Senaatti-kiinteistöjen käyttämällä aluejaolla

Senaatti-kiinteistöjen vuokrien voidaan taulukoiden perusteella todeta olevan markkinaehtoisia eli samassa suuruusluokassa toimistotilojen markkinavuokrien kanssa. Vuokrien suora vertailu toimistovuokriin ei ole relevanttia, koska tilat ovat hyvin erityyppisiä, mutta toimistotilat ovat melko yhtenäinen, eri puolilla maata oleva vuokramarkkina. Senaatti-kiinteistöjen vuokrien tarkempi, säännönmukainen vertailu tulee olla sekä vuokralaisten että Senaatti-kiinteistöjen intressissä sisäisen vuokrajärjestelmän toimivuuden takia.

Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä niin sanottujen vanhojen tilojen (ennen 1995 valmistuneet) vuokratasoon ja niiden sitomiseen elinkustannusindeksiin 50-prosenttisesti. Vuonna 1995 määritellyt silloisten rakennusten vuokrat ovat nousseet noin 5 prosenttia (indeksisidonnaisuuden takia), silloin kun niihin ei ole tehty merkittäviä perusparannuksia. Nousu on selvästi alempi kuin yleinen vuokratasojen kehitys. Valtionhallinnon asiakkaat kokevat kuitenkin ongelmana sen, että budjetissa myönnetyt määrärahat eivät ole indeksisidonnaisia muilta kuin henkilöstömenojen osalta (palkkaratkaisun mukaiset korotukset).

Senaatti-kiinteistöillä tulee olla joustavuutta määrittellä niin olemassaolevien tilojen vuokra kuin uusien ja peruskorjattujen tilojen pääomavuokra. Rakennuksen pääomavuokra voidaan määrittää 6 prosentista 8 prosenttiin, erityistapauksissa jopa suuremmaksi.

Toimitilavuokrien suojaaminen rahanarvon muutoksilta tapahtuu Suomessa pääasiassa sitomalla vuokrat sopimusten kestoajaksi elinkustannusindeksiin. Vuokrat voidaan sitoa indeksiin joko 100-prosenttisesti tai osittain. Elinkustannusindeksin sijasta vuokra voidaan sitoa esimerkiksi toimitilojen vuokra indeksiin tai vallitsevaan korkotasoon. Keskeistä on suojata poiston osuus rahan arvon muutokselta, jotta rakennus kyetään pitämään jatkossa kunnossa. Vuokraan liittyvän riski- ja korkotekijän indeksisuojaaminen on harkittava erikseen. Vuokrat jäävät luonnollisesti jälkeen yleisestä hintakehityksestä sitä enemmän, mitä korkeampi on inflaatio. Vuokra voidaan jättää sitomatta indeksiin ja tarkistaa aina vuokrasopimuksen päätyttyä. Nykyisessä EU-maailmassa vuokrien sitominen osittain tai kokonaan elinkustannusindeksiin on ennakoitavuuden ja matalan inflaation (1-3 prosenttia vuodessa) ja pitkien vuokrasopimusten takia perusteltua.

Vuokrien ohella toinen tärkeä kiinteistöalan mittari on kiinteistöjen nettotuottoaste. Sillä tarkoitetaan pääomavuokraa per markkina-arvo (ao.vuoden alussa). Pääomavuokra on bruttovuokratuotot vähennettynä ylläpidon kustannuksilla eli kiinteistöyhteisön tuloslaskelman hoitokate.

TAULUKKO 3. Markkinaehtoisten kiinteistösijoitusyhtiöiden ja Senaatti-kiinteistöjen nettotuottojen vertailu.

NETTOTUOTTO, %; INCOME RETURN, %	1998	1999	2000	2001
KAIKKI KIIKTEISTÖT	6,6	6,7	7	7,1
KAIKKI KIIKTEISTÖT / SENAATTI		6,7	7	7,2
TOIMISTOT	6,7	6,6	6,8	7
TOIMISTOT / SENAATTI		6,6	7,1	7,2
LIIKETILAT	7,4	7,1	7,8	8
VARASTOT	8,4	8,4	8,8	8,9
TEOLLISUUSTILAT	8,8	9,6	8,4	9
HOTELLIT		8,5	8,8	7,5
ASUNNOT	4,3	4,9	4,8	5
SEKAKOHEET	5,8	7	7	8,8
YLIOPISTOT / SENAATTI		6,9	7,1	7,1
ERITYISKIIKTEISTÖT / SENAATTI		6,8	6,9	7,4
KOKO SUOMI	6,6	6,7	7	7,1
KOKO MAA / SENAATTI		6,7	7	7,2
HELSINKI	6	6,1	6,1	6,4
ESPOO	6,9	6,7	7,8	8,1
VANTAA	7,9	7,7	7,6	7,6
UUSIMAA / SENAATTI		6,4	6,7	7
TURKU	7,8	7	7,8	8,1
LOUNAIK-SUOMI / SENAATTI		8	8,2	7
TAMPERE	7,8	8,2	8,1	8,1
LAHTI		6,7	6,9	7,8
HÄME / SENAATTI		6,6	7,2	7,8
JYVÄSKYLÄ		7,6	6,3	6,8
KESKI-SUOMI / SENAATTI		7,6	7,9	7,8
KUOPIO		7,1	7,9	7,5
ITÄ-SUOMI / SENAATTI		6,5	7,3	7,4
OULU	9,3	8,2	7,3	7,3
POHJOIS-SUOMI / SENAATTI		6,5	6,8	7,4
MUU SUOMI	8	7,8	8,2	8,2

Lähde: KTI kiinteistöindeksi vuodelta 2001 ja Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomukset

Markkinaehtoisten kiinteistöjen nettotuottoa seurataan Suomessa muun muassa Kiinteistöalouden Instituutin, KTI:n kiinteistöindeksissä. Sen perusteella Senaatti-kiinteistöjen nettotuotto on samaa luokkaa kuin markkinaehtoisesti toimivien kiinteistösijoitusyhtiöiden. Senaatti-kiinteistöjen toimistotoimialalla nettotuotto on hieman korkeampi kuin vertailuryhmässä. Senaatin yliopistokiinteistöjen toimialalla nettotuotto on ollut vuosina 1999 ja 2000 hieman korkeampi kuin Senaatin kaikkien kiinteistöjen ja toimistotoimialan nettotuotot. Vastaavaa ulkopuolista yliopistotilojen vertailua ei ole ollut käytettävissä.

Alueellisesti tarkasteltuna edellä esitetty havainto Senaatti-kiinteistöjen nettotuottojen markkinatasosta pitää niin ikään paikkansa. Senaatin ja vertailuryhmän tuotot vaihtelevat vuosittain ja alueittain jonkin verran, mutta Keski-Suomessa Senaatin nettotuotot ovat kuitenkin selkeästi vertailuryhmää suuremmat (taulukko 3).

Vapailla kiinteistömarkkinoilla toteutuneet nettotuotto prosentit Suomessa ovat viime vuosina vaihdelleet 5,5 prosentista yli 9 prosenttiin. Pienimmät nettotuotot ovat Helsingin ydinkeskustassa ja ne kasvavat siirryttäessä alueille, jossa toimitilojen kysyntä ja arvonmuutosodotus ovat pieniä. Esimerkiksi Euroopan suurissa kaupungeissa nettotuotot ovat Suomen vastaavia pienemmät, vaihteluraja on 4,5 - 6 prosenttia. Taso määrittyy hieman korkeammaksi kuin joukkovelkakirjoissa. Toimitilakysynnän heikentyessä investojien nettotuottovaatimukset luonnollisesti kasvavat. Nettotuottojen ohella tarkastellaan kokonaistuottoa, johon sisältyy nettotuoton ohella kiinteistön arvonmuutos. Arvonmuutoksen vaihtelut ovat suuret. Hyvän tilakysynnän aikana kiinteistöjen arvot nousevat nopeasti ja laskusuhdanteessa arvonmuutokset ovat negatiivisia. Vuosittainen arvonmuutos Suomessa on viime vuosina ollut 3 - 6,5 prosenttia. Vuonna 2001 arvonmuutos jäi keskimäärin nolnaan

Edellä olevan perusteella voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä:

- Senaatti-kiinteistöjen vuokrat ovat pääosin kohtuullisella markkinaehtoisella tasolla. Ns. vanhojen kiinteistöjen vuokrat koetaan asiakkaidenkin taholla valtaosin edullisiksi. Markkinavuokrat ovat tyypillisesti nousseet selvästi vuodesta 1995, kun taas 50 prosenttisesti indeksikorjatut Senaatti-kiinteistöjen vuokrat ovat nousseet hyvin maltillisesti, yhteensä 5-6 prosenttia vuodesta 1995. Joillakin paikkakunnilla vuokrat ovat kuitenkin laskeneet ja siksi vuokrajärjestelmään tulee kuulua vuokratason säännönmukainen tarkistus esimerkiksi 5 vuoden välein.
- Senaatti-kiinteistöjen nettotuotot ovat niinkään markkinatasolla. Se vahvistaa myös vuokrien olemisen markkinatasolla (ehdolla, että kiinteistöjen arvot on määritelty vastaavasti).
- Senaatti-kiinteistöjen tarjoamat tilat eivät ole suoraan verrattavissa markkinoilla tiloja tarjoavien tahojen tiloihin. Monien toimitilatyyppeiden markkinat ovat suljetut.
- Eri rakennustyyppien nettotuotot vaihtelevat markkinoilla suuresti. Se merkitsee tarvetta myös Senaatti-kiinteistöjen pääomavuokran määrittämisen joustavuuteen.
- Alueelliset vaihtelut nettotuotoissa ovat kohtuullisen pieniä. Nettotuotot ovat alhaisempia kasvavan tilakysynnän ja arvonnousuodotusten alueilla terveen liiketoiminnan mukaisesti .

3.3.3 Vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaiseminen

Vuokrasopimusten tulkintaerimielisyyksiä on syntynyt eniten peruskorjausten yhteydessä. Kiinteistön vuokraan sisältyy peruskorjausvelvoite "alkuperäiseen tasoon". Sen ylittävältä osalta ja toiminnallisten muutosten osalta tarvittavista investoinneista lasketaan lisävuokra. Opetusministeriön selvitystyössä ehdotettiin käsitteen "alkuperäiseen tasoon" merkitsevän vuoden 1995 tasoa, jolloin vuokrasopimukset määriteltiin.

Erimielisyyksiä on myös syntynyt tilojen korjaustyön aikaisesta vuokrasta. Keskeisiä asioita ovat myös erilaisten prosessilaitteiden korjausvastuut. Näiden vastuiden jakami-

seen tarvittaisiin entistä selkeämpiä käytäntöjä ja muun muassa yhteisymmärryksessä määriteltävän hankintarajaliitteen tekemistä jokaiseen vuokrasopimukseen.

Varsinaisissa vuokrasopimuksissa pyritään Senaatti-kiinteistöjen taholta joustavuuteen. Jos jollakin kiinteistöllä on väärän tasoinen vuokra, pyritään yhteistyössä hakemaan ratkaisua. Tulkintaerimielisyyksien ratkaiseminen tulisikin tehdä neuvottelupohjalta. Lisääntyvät kumppanuussopimukset luovat uutta, entistä parempaa pohjaa erimielisyyksien ratkaisemiseen.

3.3.4 Investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttaminen ao. hallinnonaloille

Eri hallinnonalat ovat olleet vuodesta 1995 tilapalvelujen käyttäjiä. Käyttäjien on tärkeää omaksua vaativan asiakkaan rooli vuokranantajien suuntaan, ymmärtää tilojen strateginen merkitys hallinnonalan ydintehtäviä tukevana voimavarana sekä rakentaa toimivia ja kannustavia menettelyjä tilahallintaa varten koskien sekä käytössä olevia että uusia tiloja.

Hallinnonalojen asiantuntemus kytkeytyy erityisesti strategisen tason asioihin. Päällekkäisen hanketeknisen asiantuntemuksen luominen olisi epätarkoituksenmukaista. Ministeriöillä on hallinnonalojensa ohjaajina oltava yleisnäkemyksiä siitä, miten virastojen ja laistosten toiminta määrällisesti, laadullisesti ja resurssoinniltaan pääpiirteissään kehittyy, jotta nämä asiat voidaan ottaa huomioon myös pitkävaikutteisissa tilaratkaisuissa. Käyttäjien tilahallinnan kehittämiseen tehdään ehdotus raportissa jäljempänä.

Tilahallinnassa erityisesti uusien tilojen hankesuunnittelu koetaan selvityksen mukaan suurena ongelmana monella hallinnonalalla. Aiemmin hankesuunnittelu tapahtui rakennushallituksen toimesta, mutta uudistetussa tilahallintamenettelyssä asiaa ei ole haastateltujen mukaan järjestetty. Tarveselvitys- ja hankesuunnitteluvaiheen menettelytavat ja rahoitus ovat kehittymättömät ja vakiintumattomat. Perusratkaisuna tulee olla sopivien työkalujen kehittäminen ja markkinoilta saatavien asiantuntijapalvelujen käyttö, hallinnonalojen tulee kriittisesti kasvattaa omia resurssejaan. Suunnittelu tulee tehdä ennen tarjouspyyntöjä tilantarjoajilta, Vastuu hankkeiden tarpeellisuuden arvioinnista, vaihtoehtojen vertailusta, laajuudesta, vuokranmaksusta ja tehokkaasta käytöstä jää ao. hallinnonaloille. Asiaan tulee hakea ratkaisut laadittavaksi ehdotettavassa valtion toimitilastategiassa.

3.3.5 Yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen

Yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen oli keskeinen seikka opetusministeriölle 3.5.2002 luovutetussa selvitystehtävässä. Keskeiset esille tulleet asiat olivat seuraavat:

- Vuonna 1995 solmittuihin vuokrasopimuksiin ei ollut tehty muita kuin 50-prosenttisen indeksidonnaisuuden perusteella tehdyt korotukset. Näiden korotusten yhteisvaikutus vuodesta 1995 vuoteen 2001 oli yhteensä 5 - 6 prosenttia eli matalan inflaation takia korotukset olivat hyvin pienet.
- Vuokramenot kasvoivat osittain rakennuksiin tehtyjen peruskorjausten vuoksi. Vuokraan sisältyy peruskorjausvelvoite "alkuperäiseen tasoon", mutta yleensä korjaus-

hankkeissa tehdään sekä muutostyötä että parannetaan varustetasoa. Näistä ns. lisäkorjauksista aiheutuu vuokrankorotus.

- Tärkein yliopistojen vuokramenoja kasvattanut seikka on ollut tilojen lisääntyminen. Senaatin investoinnit yliopistokiinteistöihin ovat kasvaneet viime vuosina nopeasti. Yliopistot ovat vuokranneet tiloja myös muilta kuin Senaatti-kiinteistöiltä.

Yliopistojen toimintarahoitus määritellään nykyisin yhtenä kokonaisuutena. Erikseen korvamerkittyjä vuokrarahoja ei ole. Keskeinen havainto opetusministeriön selvitystyössä oli, että yliopistojen toimitilakustannusten osuus yliopistojen rahoituksesta ei ole kasvanut vuoden 1995 jälkeen. Jos lasketaan toimitilakustannusten osuutta yliopistojen kokonaisrahoituksesta (budjettirahoitus + ulkopuolinen rahoitus), on osuus ollut laskusuuntainen. Uusi yliopistojen kehittämislaki pitää toimitilakustannusten osuuden vakaana vuoteen 2004. Sen jälkeen on uhkana toimitilakustannusten osuuden selvä kasvu, ellei uusia toimenpiteitä tehdä. Selvitysryhmän opetusministeriölle esittämät toimenpide-ehdotukset pitävät toimitilakustannusten prosentuaalisen osuuden rahoituksesta ennallaan.

Koska yliopistot päättävät uusista tilahankkeistaan itsenäisesti, tulee niiden luonnollisesti varmistaa vuokranmaksukykynsä rahoituksensa riittävydellä. Rahoitus tulee tällä hetkellä pääosin joko suoritettuihin tutkintoihin perustuvasta budjettirahoituksesta tai ulkopuolisen rahoituksen kasvuodotuksista, ei suoraan tiloihin kohdistettavasta budjettirahoituksesta. Sivistysvaliokunta (SiVM 11/2001 vp – HE 30/2001 vp) piti vuonna 2001 myönteisenä sitä, että uudessa rahoitusjärjestelmässä määrärahojen tiivis kytkentä tutkintojen määriin esitettiin jätettäväksi pois. Valiokunta piti välttämättömänä, että yliopistojen rahoitusrakennetta pyritään kehittämään niin, että yliopistojen tehtäväkenttä koko laajuudessaan voitaisiin huomioida rahoitusta määriteltäessä nykyistä paremmin.

Keskeinen asia on yliopistojen koko toimintarahoituksen turvaaminen. Sillä katetaan budjettipohjaisen toiminnan niin henkilöstö-, tila- kuin laitemenot. Yliopistojen ja opetusministeriön toimenpitein on lisäksi varmistettava, että ulkopuolinen rahoitus ja maksullinen palvelutoiminta osallistuvat asianmukaisella tavalla tilakustannusten kattamiseen. On ilmeistä, että yliopistot subventoivat tila- ja laitekustannuksia ulkopuolisrahoituksessa toiminnassa.

Toimintarahoituksen turvaamisessa tärkeitä ovat myös sisäiset vuokrat. Mikäli ne eivät ohjaa tehokkaaseen tilankäyttöön, tulee myös uusien tilojen mitoituksessa tehottomuutta. Tilojen joustavuus, yhteiskäyttö, muunneltavuus ja yleispätevyys ovat tärkeitä asioita. Olemassa olevien tilojen tehokkaampi käyttö tulee olla tilatarpeiden lähtökohtana, ei uusien tilojen hankkiminen.

3.3.6 Yliopistojen maa-alueiden hallinta

Kun yliopistotontit ovat Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa, kokevat yliopistot sen antavan etua Senaatti-kiinteistöille tilanteessa, jossa tontille suunnitellaan rakennusta kilpailevien toimitilarajoajien toimesta. Seikka on nostanut keskustelua yliopistotonttien siirtämisestä yliopistojen, opetusministeriön tai yliopistosäätiön omaisuudeksi. Siirtämiseen ei kuitenkaan nähdä tarvetta, koska asia voidaan hoitaa sopimusteitse.

3.3.7 Henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytykset

Valtionhallinnossa henkilöstö- ja opiskelijaravintoloille tarjotaan ruokailu- ja keittiötilat sekä keittiölaitteet käyttöön. Senaatti-kiinteistöt perii vuokran päävuokralaisilta myös henkilöstö- ja opiskelijaravintolatoista ja tulouttaa valtiolle 70 miljoonaa markkaa (noin 12 milj. euroa), joka kiertää valtion kautta henkilöstön ja opiskelijoiden ruokailutukeen. Ravintoloihin liittyen on noussut esiin seuraavia näkökohtia:

- Senaatti voisi hallinnoida myös henkilöstö- ja opiskelijaravintoloita. Niiden toiminta ei ole rakennuksissa tapahtuvaa ydintoimintaa.
- Yliopistoissa ja korkeakouluissa ravintolat eivät ole nousseet ongelmaksi, vaan ongelmana ovat usean eri viraston yhteiskäyttöravintolat. Osassa niistä Senaatti-kiinteistöt onkin jo valinnut ravintolanpitäjän. Ongelmana ovat myös henkilöstömääriltään pienten työpaikkojen ruokalot, jotka jäävät kannattavuusrajan alle.
- Henkilöstöravintolakäytäntöä tulisi selkeyttää ja nykyistä erilaisten kuponkien jakamista ja laskemista oleellisesti vähentää. Ongelma aiheutuu siitä, että ulkopuolisen viraston henkilöstö ruokailee toisen viraston subventoimassa ravintolassa.
- Työpaikkaruokailu nähdään tärkeänä tehokkaan työnteon ja opiskelun kannalta.
- Suomen ylioppilaskuntien liitto pitää ehdottaman tärkeänä opiskelijaruokailumahdollisuuden säilyttämistä.
- Sähköisten maksuvälineiden käyttö, esimerkiksi valtion henkilöstö- tai opiskelijakortti on yksi ratkaisukeino. Kortin avulla kohdennettu laskutus sekä ravintoloiden vuokran siirtäminen ravintolanpitäjälle selkeyttäisivät ja toisivat joustavuutta järjestelmään.
- Kilpailu voisi lisääntyä edellä esitetyillä ratkaisulla, jos henkilöstö- ja opiskelijakortilla voisi ruokailla myös ulkopuolisissa ravintoloissa euromääräisen kompensaaion pysyessä samana.

4 Toimenpide-ehdotukset

Valtion toimitilahallinnan järjestäminen

1. Selvitysmies ehdottaa toimitilastrategian laatimista koko valtionhallinnolle. Valtion käyttökiinteistöjen toimitilahallinnan järjestäminen tapahtuu jatkossa parhaiten kasvattamalla vuokralaisten mahdollisuuksia hankkia tiloja markkinoilta ja kehittämällä edelleen liikelaitospohjaisesti toimivaa Senaatti-kiinteistöt -toimintamallia. Nykyisen Senaatti-kiinteistöjen perustaminen perustui valtion kiinteistöomistusstrategiaan. Asiaa tulee kuitenkin tarkastella uudesta, käyttäjän näkökulmasta ja huomioon tulee ottaa omistamisen ohella entistä avoimempi ja entistä enemmän kilpailua hyväksi käyttävä tapa hankittaessa tiloja ja niihin liittyviä palveluja valtion hallinnon käyttäjille. Strategiassa määrittyvät näin ollen puitteet myös Senaatti-kiinteistöille. Puitteiden jälkeen Senaatti-kiinteistöillä tulee olla toimintavapaudet tehtävänsä toteuttamiseksi. Tarveselvitysvaiheen ja hankesuunnittelun toimintamallit ja rahoitus tulee järjestää toimitilastrategiassa.
2. Lisääntyvä tieto- ja tiedonsiirtojärjestelmien sekä muun uuden teknologian käyttöönotto tuo valtion hallintoon myös toimitilatarpeisiin oleellisesti vaikuttavia tuottavuushyötyjä. Tämä merkitsee suuria vaatimuksia toimitilojen toimivuus-, muunneltavuus- ja joustavuustarpeisiin ja niihin liittyviä haasteita tilaratkaisujen suunnittelijoille, käyttäjille ja omistajille.

Senaatti-kiinteistöjen rooli ja toiminta

3. Senaatti-kiinteistöjen hyvin merkittävä rooli kiinteistöjen haltijana Suomessa merkitsee vastuuta rakennetusta ympäristöstä, arkkitehtuurista, kestävästä kehityksestä, kiinteistöjen elinkaaresta, tilojen toiminnallisuudesta sekä sijoitetun pääoman arvon säilymisestä ja pääoman tuotosta. Edellä mainitut asiat vaativat aktiivista ja monipuolista panostamista tutkimus- ja kehitystoimintaan. Myös siinä suhteessa Senaatin tulee olla edelläkävijä. Keskeinen näkökulma on omistamiseen liittyvät toiminnot ja prosessit, mutta Senaatin tulee tukea myös käyttäjänäkökulmaan liittyvän osaamisen ja järjestelmäkehityksen paranemista. Kilpailun avaaminen ja lisääminen tulee olla Senaatin intresseissä keskeisellä tilalla. Keskeistä on myös uusien palvelukonseptien kehittäminen ja tarjoaminen asiakkaille.
4. Senaatin tulee laatia oma toimintapoliittinen strategiansa arvokiinteistöille. Senaatilla on hallinnassaan valtaosa maamme arvokiinteistöistä. Niiden pitäminen kunnossa ja käytössä siten, että vuokralaisen maksuhalukkuus ja kiinteistönpidosta syntyvät kustannukset ovat tasapainossa, vaativat omat linjauksensa.
5. Senaatin on tärkeätä raportoida paitsi koko konsernia, myös eri toimialoja koskevat tiedot omina raportteinaan, mikään toimiala ei voi olla oma suljettu osansa. Eduskunta päättää Senaatin tavoitteista ja painotuksista vuosittain. Kunkin toimialan asiakkaiden tulee nähdä oman toimialansa vuokratuottojen käyttö, tuottoprosentit, ylläpitomenot ym. sekä absoluuttisena rahankäyttönä että tehokkuuden ja asiakasyytyväisyyden kehittymistä kuvaavina tunnuslukuina.

6. Senaatin ensisijaisena tehtävänä on tarjota tiloja ja niihin liittyviä palveluja valtioasiakkaille, joten Senaatti-kiinteistöt ja käyttäjät ovat "samassa veneessä". Senaatti-kiinteistöjen tulee aktiivisesti kehittää kumppanuuteen perustuvia toimintatapoja hyödyt-molemmille-periaatteella (win-win).
7. Senaatti-kiinteistöjen pitkät päätöksentekoketjut ja nousivat esille myös OPM:n selvitysraportissa. Toiminnan joustavuutta ja nopeutta tulee lisätä. Uusien hankkeiden vuokrahinnan määrittämisen aikaistaminen on tärkeä lisääntyvän kilpailun kannalta.

Pääomavuokran määrätymisperusteet

8. Selvitysryhmän mielestä Senaatin vuokranmäärätymisperusteisiin tulee saada lisää joustavuutta. Senaatin eri toimialoilla tulee voida käyttää erilaisia pääomavuokraprosentteja sekä rakennusten että tonttien osalta. Pääomavuokraerot syntyvät siihen sisältyvästä riskitekijästä. Keskeiset riskitekijät liittyvät sijaintiin, rakennushankkeen mahdolliseen erityisluonteeseen sekä vuokrasopimuksen pituuteen. Pienen riskitekijän piirissä ovat yliopistokiinteistöt. Erityisesti toimistokiinteistöissä tulee käyttää kiinteistömarkkinoiden mukaisia vuokranmäärätymisperusteita. Jatkossa tulee harkita, missä määrin Senaatti-kiinteistöillä kannattaa olla vapaasti markkinoilta saatavien toimistotilojen kanssa samankaltaisia tiloja tarjottavanaan. Pääomavuokraan sisältyvää poistotekijää tulee voida vaihdella rakennuksen kunnon, varusteiden ja yleisen korjattavuuden (arvorakennukset) perusteella.
9. Senaatin vuokrat ehdotetaan sidottavaksi indeksiin 50-prosenttisesti. Julkishallinnolla on erityisiä ongelmia toimia tilavuokrien suhteen indeksilähtöisesti, koska nykyaikaiseen budjettimenettelyyn kuuluu suunnata toimintarahoitus yhtenä kokonaisuutena eikä korjata eri kustannustekijöitä indekseillä. Osasidonnaisuus on samalla osa vuokrajärjestelmää, jossa vuokrat tulee tarkistaa määräajoin markkinatasolle. Se merkitsee sekä nousuja että laskuja vuokriin.

Käyttäjien tilahallinnan kehittäminen

10. Ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla on oltava strateginen näkemys hallinnonalansa pitkän aikavälin toimitila-asioissa. Tilat tulee sopeuttaa toiminnan tarpeisiin. Uusiin tiloihin liittyviin päätöksiin tulee olla ministeriön hyväksyntä. Hallinnonalojen tilahallintaosaamisen tulee painottua strategisiin näkökohtiin, käyttäjälähtöisyyteen, vaativan asiakkaan roolin omaksumiseen ja tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankkimiseen. Tilahallintaresurssien oikea mitoittaminen on tärkeä seikka ao. hallinnonalan johdolle. Uusien tilatarpeiden ratkaisussa tulee ensisijaisesti lähteä olemassa olevien tilojen paremmasta hyödyntämisestä. Uusia tiloja suunniteltaessa tilojen joustavuus, yhteiskäyttö, muunneltavuus ja yleispätevyys ovat tärkeitä asioita, yksilölliset vaatimukset tulee pyrkiä karsimaan.
11. Valtion hallinnon tilankäytön tehostamisen tulee tapahtua loogisesti ministeriötasolta käyttäjälaitoksille ja -virastoille sekä edelleen loppukäyttäjille. Sisäisten vuokrien vieminen loppukäyttäjille asti on keskeistä. Valtionhallinnossa tulee ottaa käyttöön

uudet strategisen toimitilajohtamisen menetelmät (ns. CRE/CREM), joilla integroidaan toimitilojen johtaminen virastojen ja laitosten toimintastrategiaan. Kustannustietoisuuden kasvattamisen ja läpinäkyvyyden lisäämisen sekä tilasubventioiden poistamisen on oltava kunkin käyttäjäyksikön johdon vastuulla.

Yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen

12. Toimenpiteet yliopistojen toimintarahoituksen turvaamiseksi on esitetty erillisessä, 3.5.2002 opetusministeriölle luovutetussa selvitysmiesraportissa, jossa on ehdotettu vuokraongelmien ratkaisua 9 eri toimenpiteen avulla.

Yliopistojen tonttien ja maa-alueiden hallinta

13. OPM:n selvitysmiesraportissa esitetään muun muassa, että yliopistotontit ja yliopistojen rakennusmaa tulee selvitysryhmän mielestä edelleen pitää Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa. Valtiolle yliopistoja varten lahjoitettujen rakennusmaiden pääomavuokra ehdotetaan poistettavaksi. Uusien tilojen saamiseksi yliopistojen tulee voida hyödyntää tontteja yhtäläisin ehdoin myös muiden investoreiden kuin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Yliopistotonttien käyttö rajataan yliopistotarpeisiin, joihin tulee rinnastaa yliopistoihin läheisesti liittyvät tutkimus- ja kehitysyksiköt.

Henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytysten turvaaminen

14. Henkilöstön ja opiskelijoiden ruokailumahdollisuuksien turvaaminen on keskeistä työn tekemisen ja opiskelun tehokkuuden kannalta. Ruokailuun ja ravintolatiloihin liittyvät menettelyt ovat tällä hetkellä monimutkaisia ja työllistäviä. Ratkaisua tulee hakea käyttämällä sähköisiä maksujärjestelmiä henkilö- ja opiskelijakorttipohjalta. Myös kilpailua tulee lisätä ja mahdollistaa ruokailutuen käyttö ulkopuolisissa ravintoloissa ruokaileville. Kannustavia vuokramenettelyjä ravintolanpitäjien kanssa on kehitettävä edelleen.

Vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaiseminen

15. Vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaisemiseen ehdotetaan laadittavaksi selkeitä, yleisiä menettelytapoja, esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen laatu-järjestelmään. Niiden tulee sisältää selkeät yleisohjeet tärkeimmistä tulkintoja herättävistä seikoista. Sopimusmenettelyjen selkeys ja sopimukseen kirjatut asiat vähentävät tulkintaerimielisyyksiä. Kumppanuusmenettelyn käyttöönotto on keino ennalta ehkäistä tulkintaerimielisyyksiä.
16. Senaatin vuokriin sisältyvien ja niiden ulkopuolelle jäävien korjaustoimenpiteiden hankintarajojen määrittelyyn tulee laatia nykyistä selkeämmät pelisäännöt. Hankintarajaliitemenettely tarvitsee uudistamista. Tavoitteena tulee olla entistä yksinkertaisemmat lisävuokramenettelyt (esimerkiksi kiinteä vuokravaikutusprosentti koko korjaustoimenpiteelle erottelematta perustasoa ja sen ylimenevää osaa). Vuokraan sisältyvä korjausvelvoite "ajanmukaiselle tasolle" tulee tulkita vuoden 1995 tason mukaiseksi, sillä vuokramääritys tehtiin kyseisenä vuonna. Mikäli kiinteistöjen käyt-

töön vuokrasopimuksen jälkeen liittyy suuria epävarmuuksia, esimerkiksi rakennuksen käyttö alkuperäiseen tarkoitukseen päättyy, tulee korjausvelvoite voida purkaa ja asia ottaa huomioon vuokratason määrittelyssä.

Toimenpide-ehdotusten vaikutukset

Keskeisenä tavoitteena tässä raportissa on ollut tarkastella ja analysoida valtion tilahallintaan ja vuokrien määräytymiseen sekä Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyviä seikkoja ja niistä eri käyttäjä- ja asiantuntijatahoilla vallitsevia näkemyksiä. Raportissa on tuotu esiin useita järjestelmän kehittämistarpeita ottaen huomioon tarkastelujen tulokset ja toimintaympäristön kehitysnäkymät. Selvitysmies toivoo, että selvitys samalla tietoa lisäämällä poistaa vuokrajärjestelmään liittyviä ennakkoluuloja ja mahdollisia väärintähtäyksiä, joita kuten valtiontilintarkastajatkin ovat viitanneet, on uuteen järjestelmään ymmärrettävästi liittynyt.

Edellä olevien toimenpide-ehdotusten perusteella on vaikea määrittellä rahallisia vaikutuksia. Yliopistoja koskevassa selvitysraportissa arvioitiin toimenpiteiden toteuttamisen säästävän yliopistojen vuokramenoja vuonna 2003 noin 12 miljoonalla eurolla.

Vuokrajärjestelmään kuuluu vuokrien korjaaminen määräajoin siten, että ne pysyvät markkinavuokrien alakvartiilitasolla. Se merkitsee sekä vuokratason nostoja että laskuja. Vuokria koskevien vertailujen systemaattinen analysointi kuuluu myös vuokralaistaholle.

Selvitysmies näkee, että toimenpiteet toteuttamalla saadaan valtionhallinnon kannalta tärkeä tilahallinta nykyistä tehokkaammaksi, käyttäjien tarpeita paremmin palvelevaksi ja kilpailua lisääväksi. Asialla on suuri merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyville.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

29.1.2002 VM 009:00/2002

Tutkimuspäällikkö Pekka Pajakkala
Valtion teknillinen tutkimuskeskus

Viite: Senaatti-kiinteistöjä koskeva selvitys

SELVITYSMIEHEN KUTSUMINEN

Senaatti-kiinteistöjen rooli markkinoilla on kehittynyt valtion kiinteistöstrategian mukaisesti: liikelaitoksen hallinnassa on pääosa valtion virastojen ja laitosten toimintaan liittyvistä käyttökiinteistöistä. Laitos huolehtii vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja tarjoaa kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin toimitiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille toimien kilpailutilanteessa muihin tilantarjoajiin nähden. Toiminnalla pyritään pääoman tehokkaaseen käyttöön ja tuottavuuteen sekä kiinteistöjen arvon säilymiseen ja vuokralaisuskollisuuteen. Nämä tavoitteet onkin kyetty saavuttamaan.

Toiminnan lähtökohdista ja tavoitteiden saavuttamisesta huolimatta laitoksen vuokraustoimintaan kohdistuu myös arvostelua. Useille vuokralaisille näyttävät valtion tavoitteet, kiinteistöomaisuuden siirron toteutus ja vuokrapolitiikka jääneen epäselviksi kuten 29.11.2001 julkaistusta valtioneuvoston tarkastuskertomuksesta ilmenee. Kertomuksessa ehdotetaankin Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta ja asemasta kiinteistömarkkinoilla puolueetonta ulkoista arviointia, jossa erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, mitä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia laitoksella on valtion liikelaitoksena toimiessaan alalla toimiviin muihin yrityksiin verrattuna. Lisäksi huomiota tulisi kertomuksen mukaan kiinnittää

- (1) vuokrauspolitiikan vaikutukseen vapaaehtoisjärjestöjen, säätiöiden ja kuntien lahjoitusmotivaatioon valtiolle,
- (2) toimitilojen käyttötarkoituksen ja kustannusperusteisuuden osuuteen vuokran määräytymisperusteissa,
- (3) vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaisemiseen,
- (4) investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttamiseen asianomaisille hallinnonaloille,
- (5) yliopistojen toimintarahoituksen turvaamiseen vuokrankorotusten jatkuessa,
- (6) yliopistojen rakentamattomien maa-alueiden siirtoon yliopistojen omaisuudeksi sekä
- (7) henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytysten turvaamiseen Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa tiloissa.

Valtiovarainministeriö kutsuu, neuvoteltuaan selvitystehtävän työnjaosta opetusministeriön kanssa, edellä todetun arvioinnin suorittajaksi Teidät, Valtion teknillisen tutkimuslaitoksen tutkimuspäällikkö Pekka P a j a k k a l a. Samalla valtiovarainministeriö ja opetusministeriö ovat sopineet, että em. kohta 5 käsitellään muusta toimeksiannosta poiketen opetusministeriön johdolla, osana opetusministeriön käynnistämää selvitystyötä, joka pohjautuu eduskunnan lausumaan korkeakoululaitoksen kehittämislaista.

Selvitysmiehen tukena toimii ohjausryhmä, jonka puheenjohtajaksi kutsutaan apulaisbudjetti-päällikkö Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä ja jäseniksi johtaja Markku Mattila opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Ukko Laurila Suomen Kiinteistöliitosta, toiminnanjohtaja Olli Olkkonen Turun kaupakorkeakoulun Kiinteistötalouden instituutista sekä johtaja Erkki Aho Senaatti-kiinteistöistä. Selvitysmiehen tulee raportoida työn edetessä ohjausryhmälle ja saada työnsä päätökseen 30.4.2002 mennessä.

Selvitystyön ja ohjausryhmän kustannuksiin varataan 25 000 € vuoden 2001 talousarvion momentilla 28.80.20 myönnetystä määrärahasta. Selvitystyön yksityiskohdista laaditaan erillinen toimeksiantosopimus, jolta osin Teitä pyydetään ottamaan yhteys ohjausryhmän puheenjohtajaan.

Valtiosihteeri

Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Timo Viherkenttä

JAKELU:

Selvitysmies ja ohjausryhmä

TIEDOKSI:

Opetusministeriö

Valtiovarainministeriö / Ministeri Niinistö

" Alivaltiosihteeri Turunen

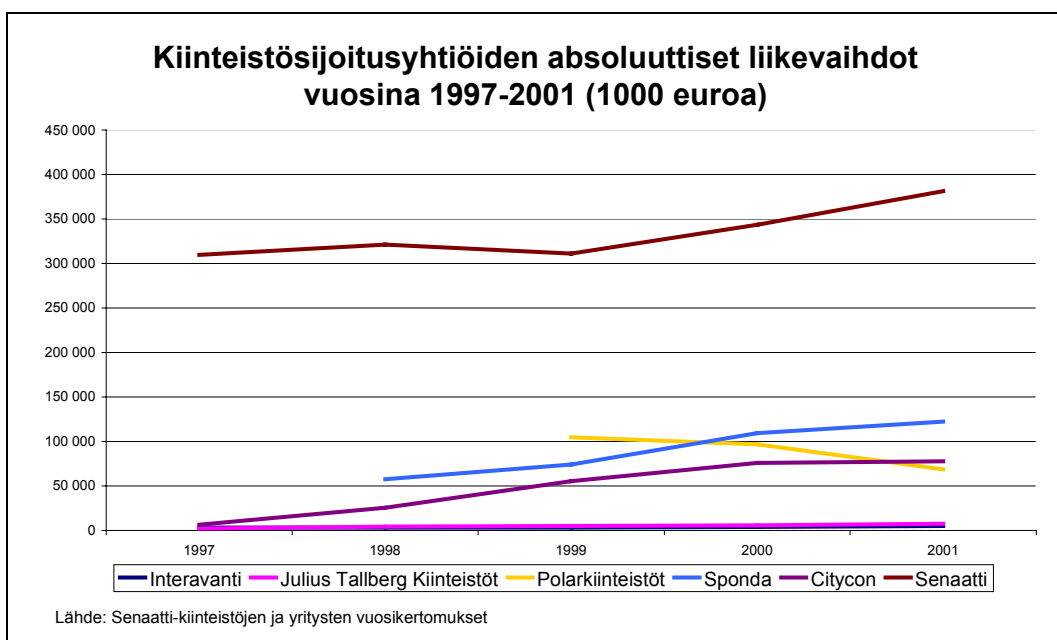
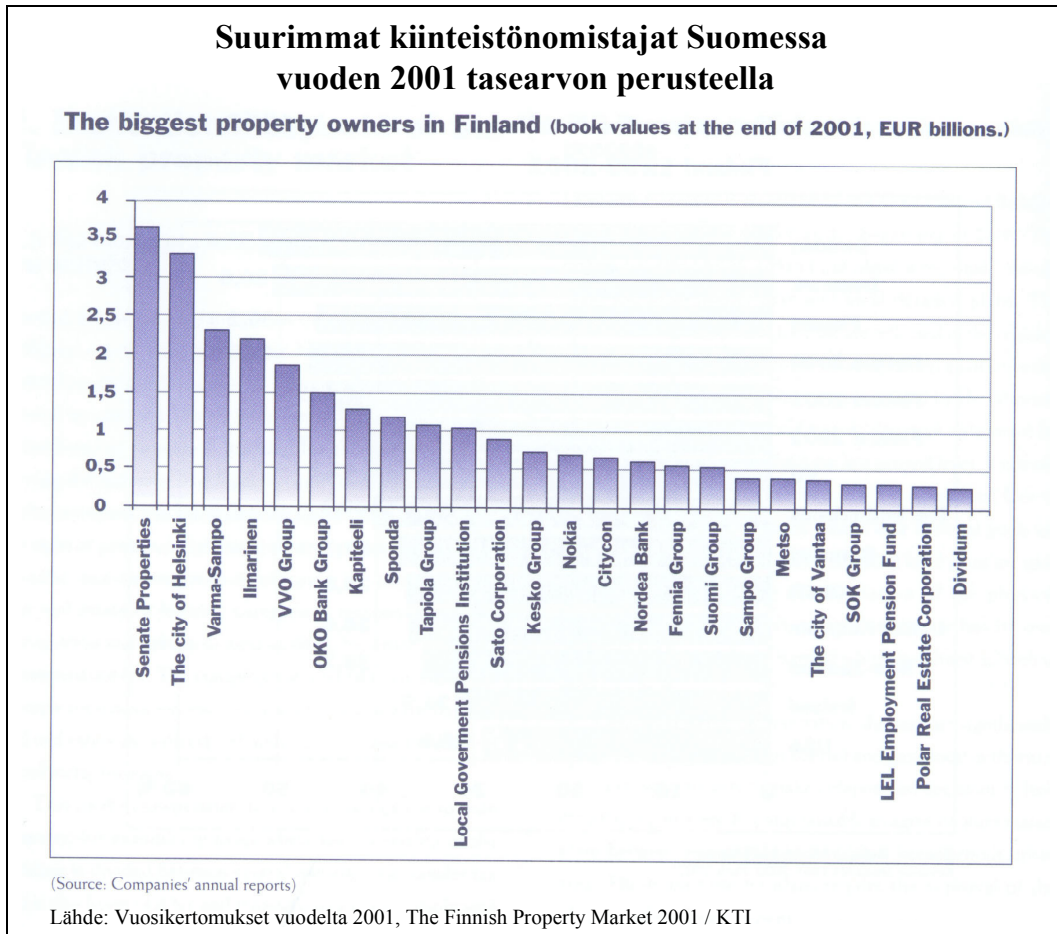
" Budjettiosasto

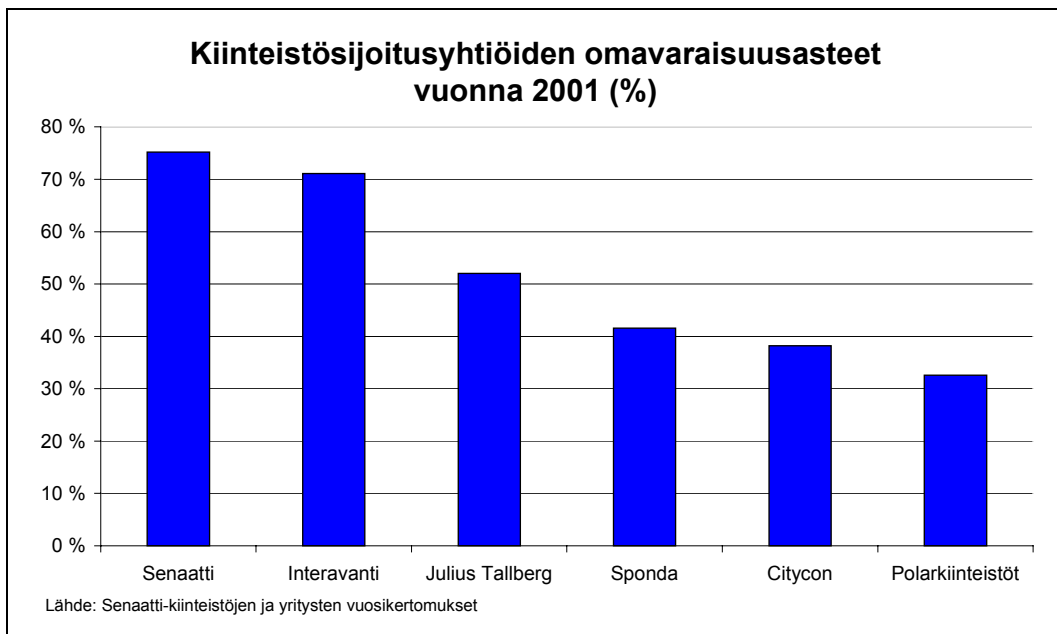
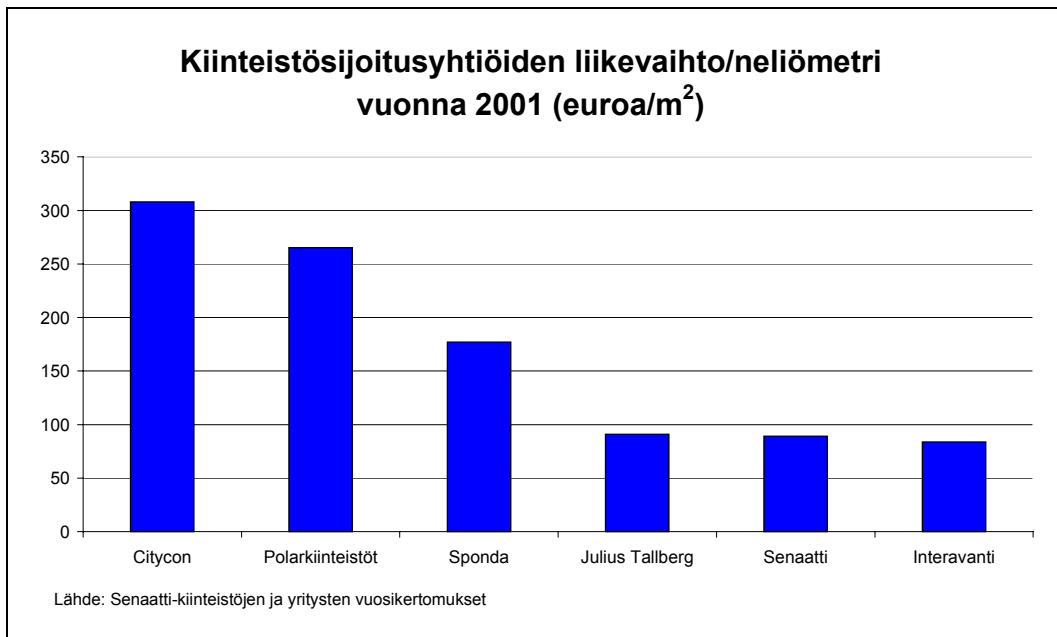
" Hallinnon kehittämisosasto

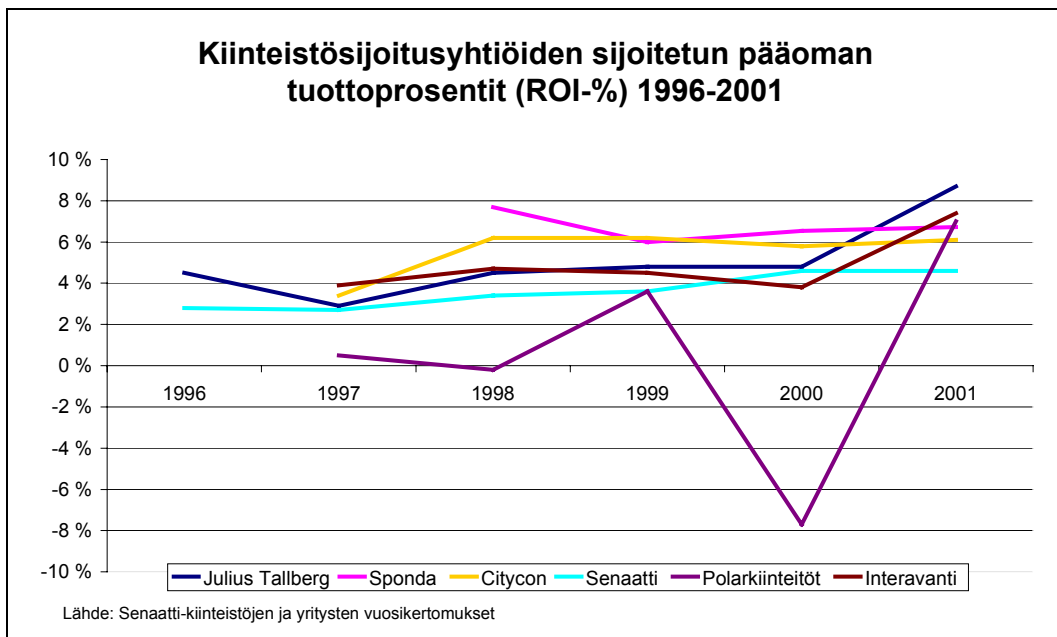
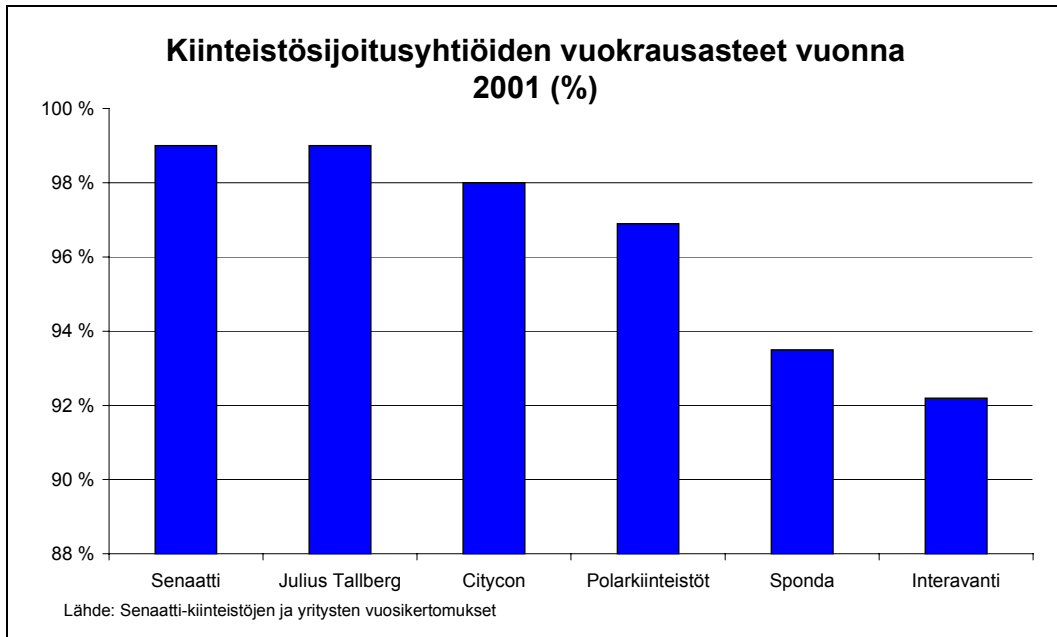
" Hallintoyksikkö

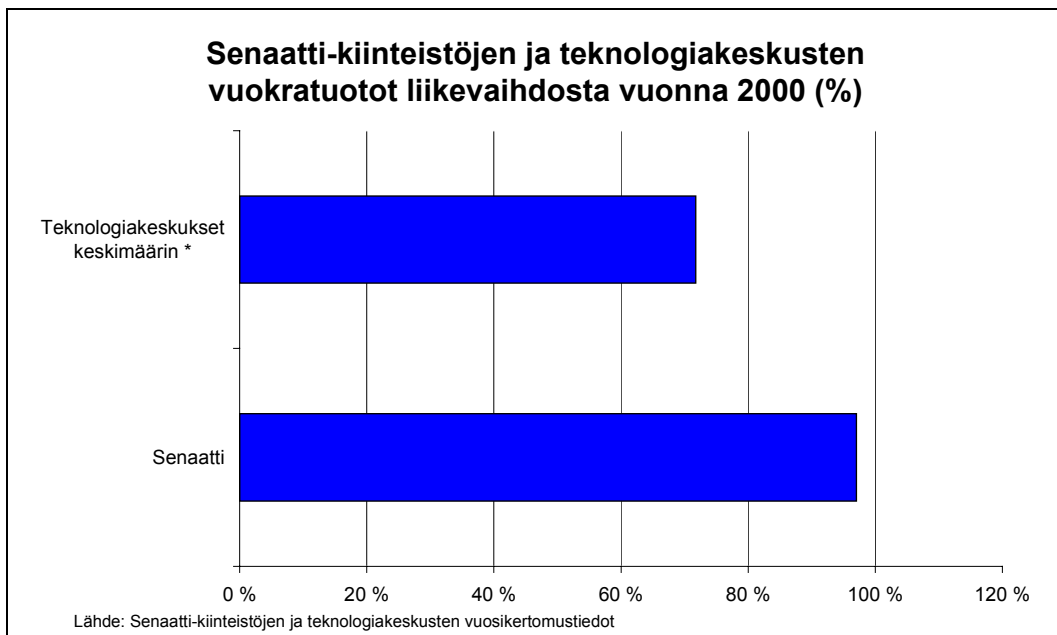
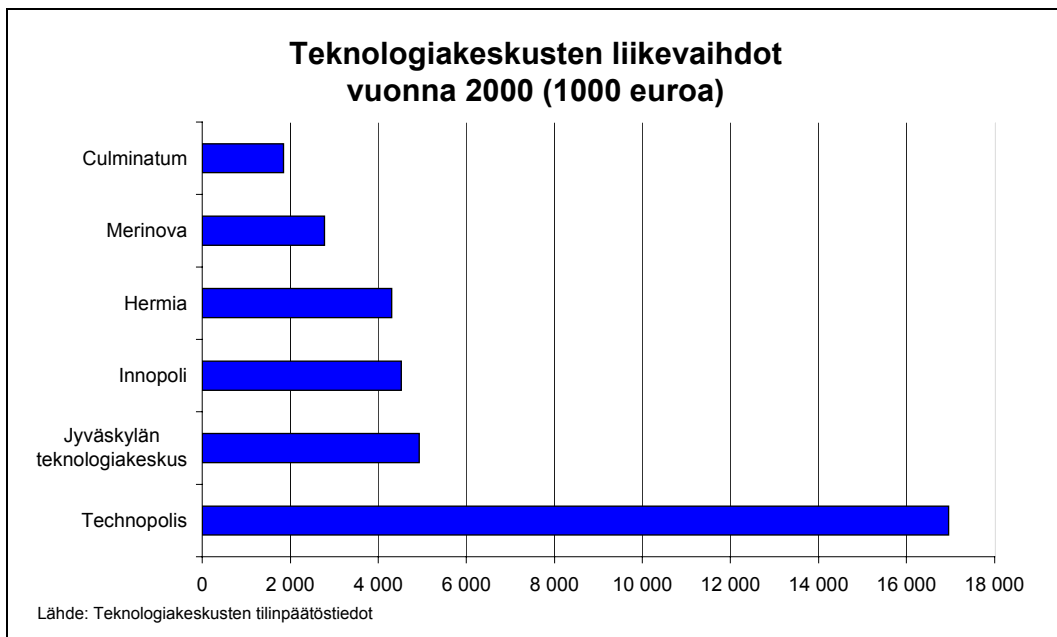
Senaatti-kiinteistöt

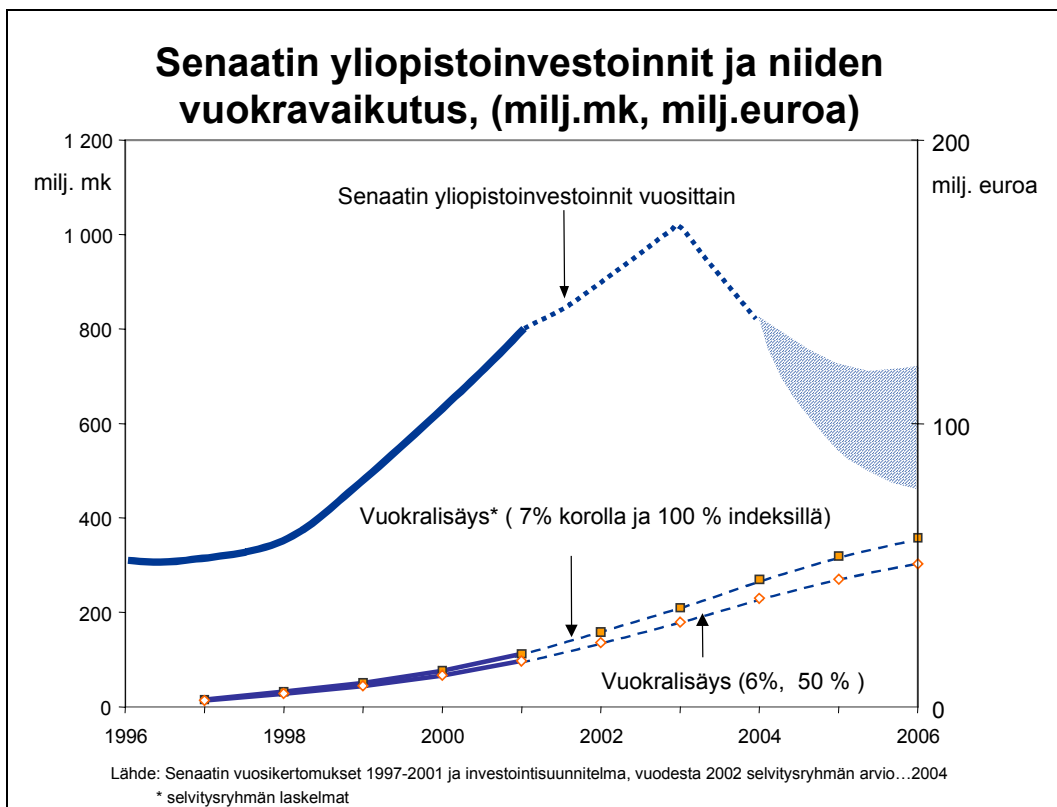
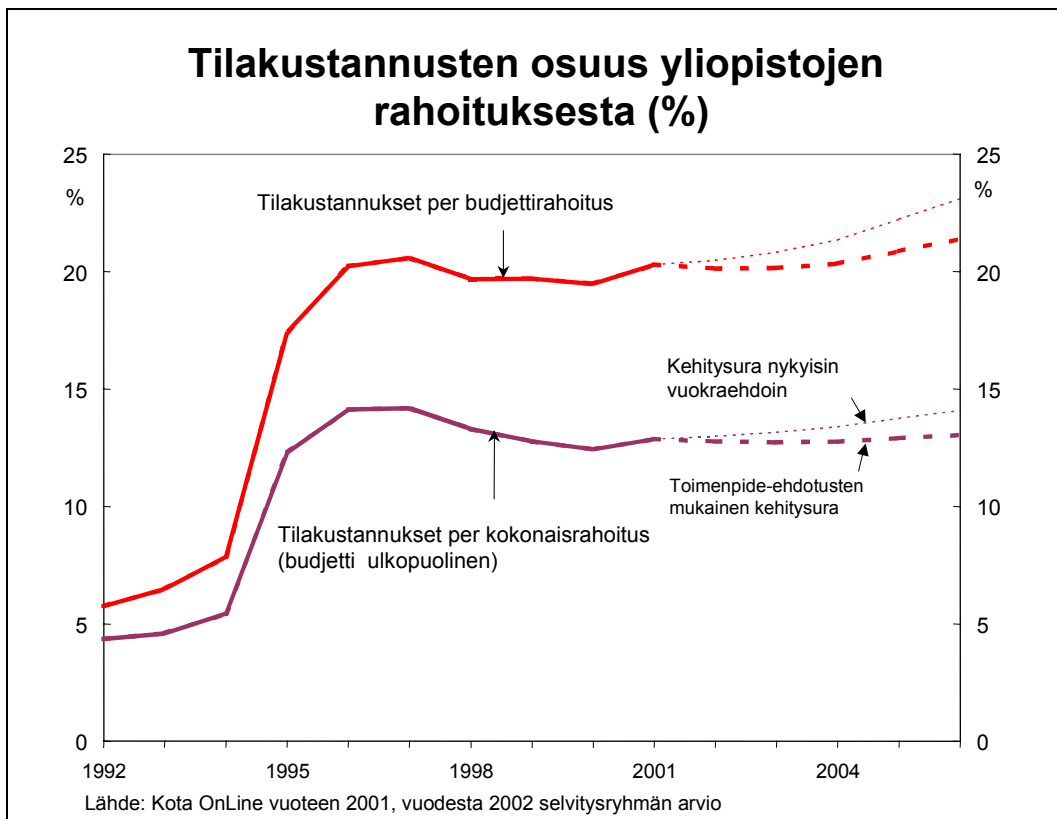
SELVITYSTEHTÄVÄÄN LIITTYVÄ KUVA-AINEISTO

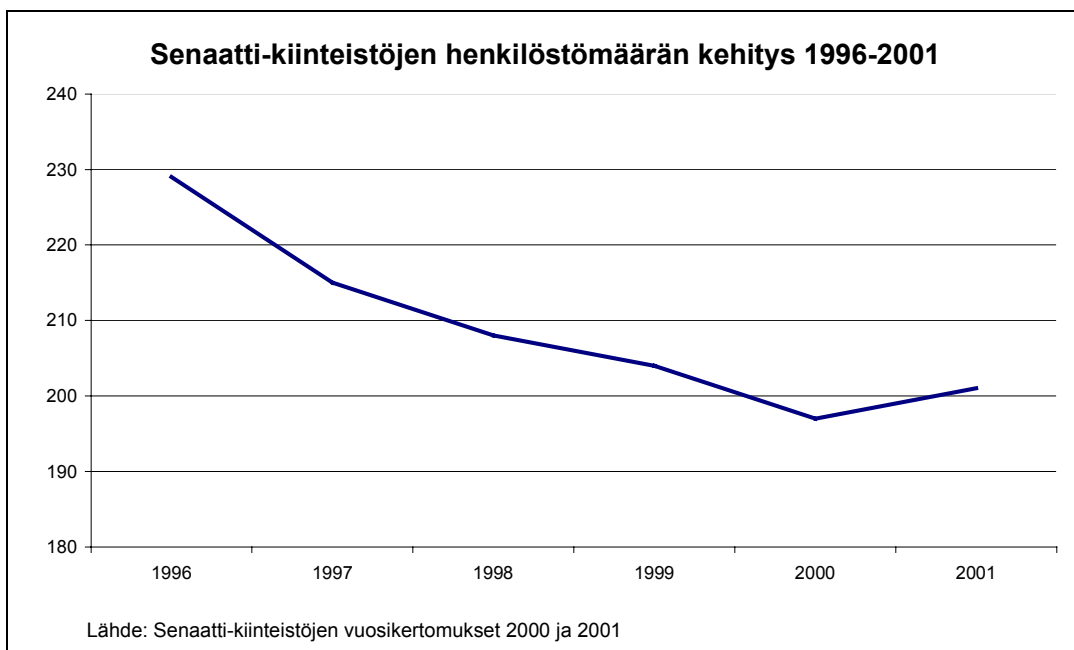
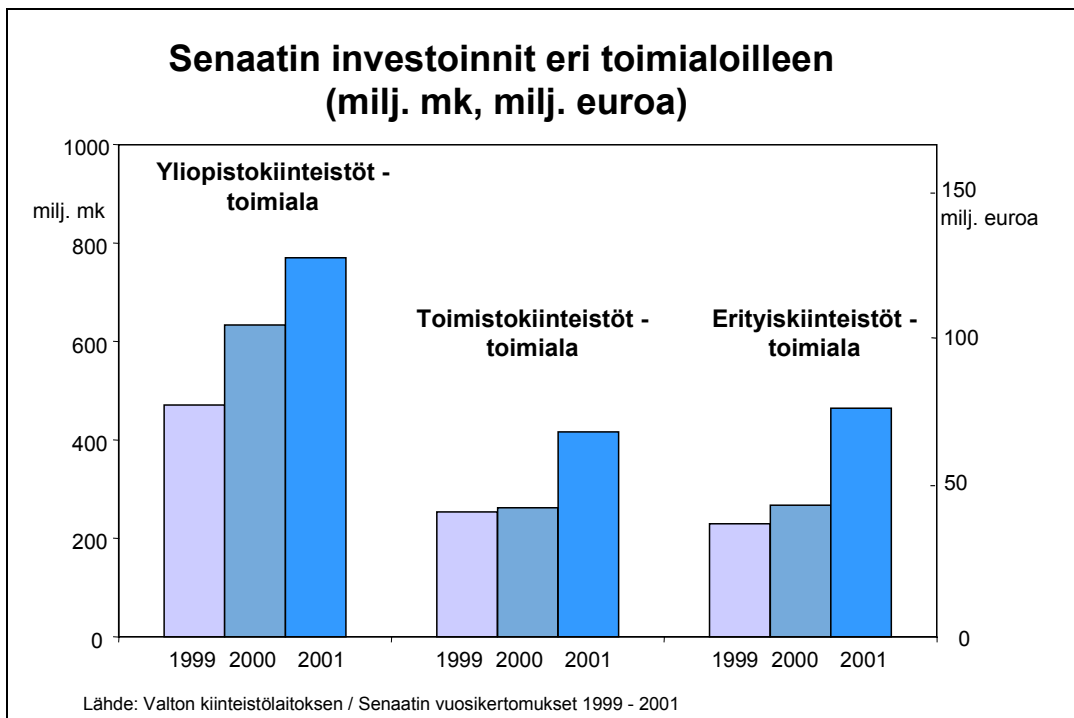




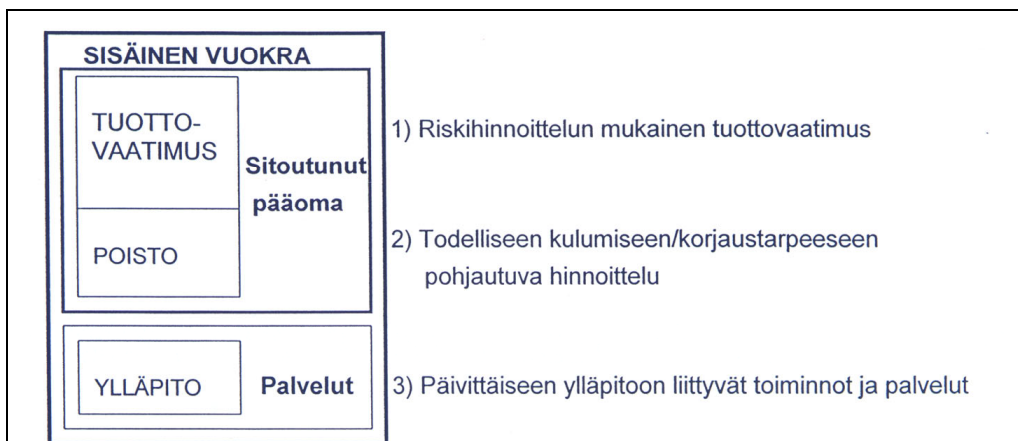
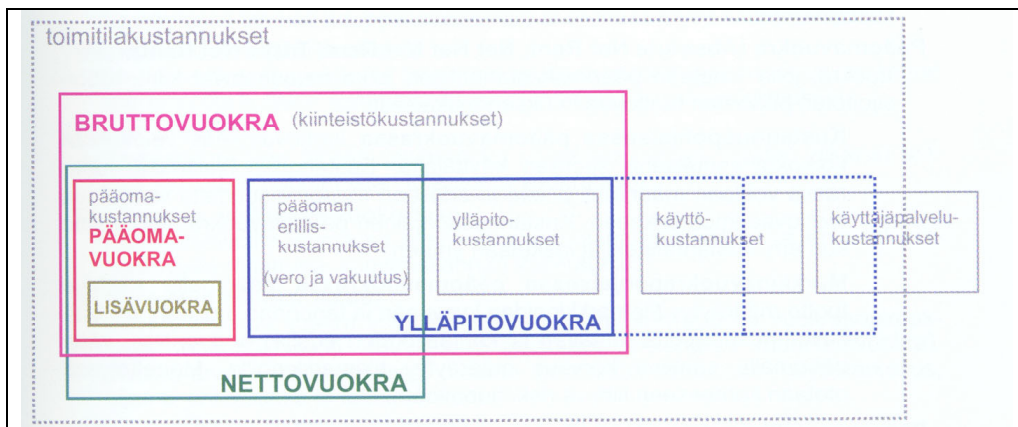








KUSTANNUS- JA VUOKRAKÄSITTEITÄ



VM:n selvitysmiestehtävä**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 Teknoliakeskus, 12.3.2002
Matti Niemi, Jorma Rechartt, 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, 23.4.2002
Pauli Pyysalo, OM, 22.5.2002
Pertti Neva, Arkkitehtitoimisto Neva Oy, 22.5.2002
Tuulikki Terho, OPM, 23.5.2002
Leena Voutilainen, SM, 24.5.2002