

## Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Hallintovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Peppiina Huhtala, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Tero Meltti, valtiovarainministeriö
- talousjohtaja Mikko Ahola, Senaatti-kiinteistöt
- erityisasiantuntija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- toimitusjohtaja Hanna Kaleva, KTI Kiinteistötieto Oy

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain käsittelyn yhteydessä eduskunta on edellyttänyt, että hallitus antaa vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäriikelaivos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista. Selonteon valmistelun tueksi valtiovarainministeriö on teettänyt tutkimuksen valtion vuokrajärjestelmästä ja Senaatti-konsernin toiminnasta (valtiovarainministeriön julkaisu- ja 2022:9).

Talousvaliokunta toteaa, että käsittelyssä oleva valtion keskitettyä kiinteistöhallintoa, sisäistä vuokrajärjestelmää ja Senaatti-konsernin toimintaa koskeva selonteko antaa kattavan kuvan valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnosta.

## Valiokunnan lausunto TaVL 68/2022 vp

Selonteossa todetaan, että valtio omistaa n. 4,2 miljardin euron arvoisen rakennetun kiinteistöomaisuuden, johon kuuluu n. 9 000 rakennusta. Viime vuosikymmenien aikana valtion kiinteistöjen ja tilojen hallintaa on voimakkaasti keskitetty siten, että Senaatti-konsernin hallinnassa oli vuonna 2021 jo 85 % valtion kaikesta rakennetusta kiinteistövarallisuudesta. Talousvaliokunta katsoo selonteossa todetun mukaisesti, että valtion toimitilahallinnon tulee olla mahdollisimman kustannustehokasta julkisten varojen tehokkaan käytön varmistamiseksi. On myös tärkeää, että Senaatti-konsernille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet, joilla kustannustehokkuutta ja laatua voidaan seurata.

Selonteon mukaan kiinteistö- ja toimitilahallinnon tavoitteena on valtion omaisuuden pitkäjänteinen ja taloudellisesti kestävä hoitaminen siten, että kokonaistaloudellisten vaikutusten lisäksi otetaan huomioon myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten kestävä kehitys, kokonaisturvallisuus, harmaan talouden torjunta, energiatehokkuuden ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen sekä toimivat kiinteistömarkkinat. Talousvaliokunta pitää selontekoon kirjattua tavoitetta tarkoituksenmukaisena. Valiokunta toteaa samalla, että esimerkiksi arkkitehtonisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten hallintaa ja hoitoa voidaan pitää myös taloudellista arvoa lisäävänä tekijänä mm. matkailuelinkeinon näkökulmasta.

Valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, että Senaatti-konsernin kautta toteutettu valtion keskitetty kiinteistö- ja toimitilahallinnon malli sekä siihen liittyvä vuokrajärjestelmä tukevat hyvin valtion kiinteistö- ja toimitilastrategian tavoitteita. Keskitetty malli turvaa valtion kokonaisuutta sekä resurssien käytön tehokkuutta. Keskitetty kokonaismalli tukee esimerkiksi työn monipaikkaisuutta sekä valtion virastojen yhteiskäyttötilojen ja julkisen sektorin yhteisten asiakaspalvelupisteiden lisäämistä ja mahdollistaa tätä kautta palveluverkoston kehittämisen. Selonteossa todetun mukaisesti julkisen sektorin palvelujen alueellinen kattavuus on osa kansallista infrastruktuuria.

### ***Vuokrajärjestelmä***

Valtion sisäistä vuokrajärjestelmää muutettiin v. 2016 siten, että markkinaperusteisesta vuokrahinnoittelusta siirryttiin omakustannusperusteiseen hinnoitteluun. Senaatti-kiinteistöt ei nykyisessä tilahallintomallissa tee voittoa valtion sisäisellä vuokraustoiminnalla. Suurin osa Senaatti-konsernin tiloja käyttävistä valtion virastoista ja laitoksista on vuonna 2022 toteutetun tutkimuksen mukaan tyytyväisiä valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään ja siinä viime vuosina tehtyihin uudistuksiin.

Tehdyn selvityksen mukaan vuokrajärjestelmä näyttyy erilaisena toisaalta yleiskäyttöisissä tiloissa eli pääosin toimistoissa toimiville asiakkaille ja toisaalta käyttösidonnaisten tilojen käyttäjille. Vuokrajärjestelmä toimii selkeimmin ja joustavimmin yleiskäyttöisissä tiloissa, joissa yleiset kiinteistömarkkinakäytännöt ja toimintatavat sopivat hyvin myös valtionhallinnossa sovellettaviksi ja tiloille löytyy vertailukohtia yksityisiltä markkinoilta. Yleiskäyttöiset tilat ovat myös useimmiten joustavasti sopeutettavissa niin muiden valtioasiakkaiden kuin mahdollisesti muidenkin käyttäjien tarpeisiin, mikä mahdollistaa kohteiden myynnin tai kehittämisen valtiokäytön päättyessä. Käyttösidonnaisten tilojen erityiskysymykset puolestaan edellyttävät sekä käyttäjiltä että Senaatti-konsernilta erilaista lähestymistapaa niin investointipäätöksiin, vuokranmäärityk-

## Valiokunnan lausunto TaVL 68/2022 vp

seen kuin sopimusehtoihinkin. Tiloista perittävillä vuokrilla ja talousarviossa myönnettyillä määrärahoilla on merkittävä ohjausvaikutus tilankäytön ja investointien mitoittamiseen etenkin käytösidoissa tiloissa.

Tulevaisuudessa valtion tilahallintoa haastavat mm. kasvava inflaatio ja korkojen nousu. Valtion vuokrat ovat sidottuja elinkustannusindeksiin. Valtion kiinteistöjen pitkäjänteisen ylläpidon kannalta on tärkeää, että inflaatio otetaan huomioon myös jatkossa valtion vuokrajärjestelmässä vuokria korottavana tekijänä, koska inflaatio nostaa myös kiinteistöjen ylläpidon ja rakentamisen kustannuksia.

Selonteossa mainitaan nykyisen vuokrajärjestelmän keskeisenä puutteena se, ettei virastolla, laitoksella tai Senaatti-konsernilla ole taloudellista puskuria ylläpitäviin toimitilamenoihin. Talousvaliokunta kannattaa selonteon kirjausta, jonka mukaan valtiovarainministeriön on tarkoitus selvittää valtion tilahallinnon ja sisäisen vuokrajärjestelmän vaihtoehtoisia järjestämistapoja. On tärkeää luoda malli, joka huomioi esimerkiksi sisäilmaongelmista aiheutuvat lisäkustannustarpeet ja mahdollistaa ripeän puuttumisen havaittuihin ongelmiin.

### ***Kilpailuoikeudellisia näkökohtia***

Valtioneuvoston selonteon luvussa 5 käsitellään liikelaitosmallia valtion tilahallinnon organisaatiomuotona. Senaatti-konsernin liikelaitokset tarjoavat palveluitaan lähtökohtaisesti valtion virastoille ja laitoksille, eikä yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevaa toimintaa markkinoilla siten synny. Senaatti-konsernin liikelaitokset saavat kuitenkin toimia vähäisessä määrin myös kilpailutilanteissa markkinoilla. Näin ollen on tärkeää, että kilpailulain 30 a § mahdollistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston puuttumisen myös Senaatti-konsernin liikelaitosten mahdolliseen kilpailuun vääristävään toimintaan.

Selonteossa todetaan, että pääosa Senaatti-konsernin liikevaihdosta muodostuu valtion sisäisestä vuokraustoiminnasta kaupallisen toiminnan muodostaessa ainoastaan 6 % konsernin koko liikevaihdosta. Selonteossa on myös kuvailtu markkinoille suuntautuvaa toimintaa ja katsottu tämän toiminnan ominaispiirteiden sekä toiminnan vähäisen volyymin vuoksi, että konsernin yksityisille asiakkaille tapahtuvan toiminnan yhtiöittämisestä ei ole kilpailuneutraliteettisyistä katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Valiokunta toteaa, että kilpailulain esitöiden (HE 40/2013 vp, s. 35) mukaisesti yksikön toiminnan vaikutuksia kilpailutilanteissa markkinoilla on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Senaatti-konsernin markkinoille suuntautuvaa 6 %:n osuutta koko liikevaihdosta ei näin ollen suoraan voida pitää kilpailuneutraliteettisäätelyn näkökulmasta vähäisenä. Selonteossa onkin myös tuotu esiin, että vähäinenskin osuus liikevaihdosta voi olla tapauskohtaisesti arviotuna merkittävää markkinan kokoon ja toimialan luonteeseen suhteutettuna.

On tärkeää, että Senaatti-konsernin liikelaitosten toimiessa kilpailutilanteissa markkinoilla ne hinnoittelevat toimintansa markkinaperusteisesti ja eriyttävät kilpailullista toimintaa koskevan kirjanpitoinsa kilpailulain 30 d §:n vaatimusten mukaisesti. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että Senaatti-konsernin liikelaitosmuodossa kilpailutilanteissa markkinoilla harjoittamaa toimintaa ja sen mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia arvioidaan myös jatkossa.

## Valiokunnan lausunto TaVL 68/2022 vp

### *Lopuksi*

Nykyisen tilahallintomallin ja siihen liittyvän valtion sisäisen vuokrajärjestelmän haasteina selonteossa tuodaan esille mm. budjettirahoituksen riittämättömyys, puskurirahoituksen puuttuminen yllättävien toimitilakulujen ilmetessä, vuokratustannusten nousu, vastuunjako korjaus- ja rakennushankkeissa liikelaitoksen ja asiakasviraston tai laitoksen välillä sekä ulkopuolisilta vuokrattujen kohteiden hallinnointikulut. Myös liikelaitoksen ja asiakasviraston välistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta tulisi selonteon mukaan parantaa.

Talousvaliokunta kannattaa selonteossa esille nostettujen asiakokonaisuuksien (mm. sisäisen vuokrajärjestelmän kehittäminen, Senaatti-konsernin ja valtioasiakkaan välisen vuorovaikutuksen parantaminen, sopimuskokonaisuuksien hallintaan ja yhteiskäyttötiloja koskeviin palveluihin liittyvät muutostarpeet, toimitilakustannusten nousun hillitseminen) jatkoselvittämistä.

Viimeaikainen taloudellisen, yhteiskunnallisen ja geopoliittisen toimintaympäristön kehitys korostaa keskitetyn ja osaavan kiinteistö- ja toimitilahallinnon merkitystä. Valtion työympäristöjen resurssitehokkuus, terveellisyys ja turvallisuus, yhteiskunnan huoltovarmuus ja yleinen turvallisuus sekä ilmastotavoitteiden saavuttaminen ovat vahvasti sidoksissa rakennuksiin ja niiden jatkuvaan kehittämiseen. Toimintaympäristön muutos ja siitä seuraava käyttäjätarpeiden kehitys edellyttävät entistä tiiviimpää yhteistyötä ja vuorovaikutusta Senaatti-konsernin, ohjaavien ministeriöiden, valtioasiakkaiden sekä muiden valtion sisäisten palveluntarjoajien välillä. Toimintaympäristön muutoksen, nousevien ylläpitokustannusten ja kasvavien investointitarpeiden myötä Senaatti-konserniin kohdistuu kasvavia ja yhä monipuolisempia vaatimuksia ja reagointitarpeita.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Talousvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto TaVL 68/2022 vp

Helsingissä 19.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Tuula Väättäin sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen