

**Kihlakunnan-
virastojen
ja poliisin
erillisyksiköiden
toimitilahankkeet**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 93/2005

Kihlakunnanvirastojen ja
poliisin erillisyksiköiden
toimitilahankkeet



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 460/54/03
7.4.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20093) kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeita koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille, asetuksen 1070/2002 2 § mukaisille valtion kiinteistövarallisuuden haltijavirastoille sekä valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos, JHTT


Hannu Nieminen

Ylitarkastaja, JHTT


Ari Hoikkala

SISÄLLYS

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	7
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN.....	28
1. JOHDANTO	53
2. TARKASTUSASETELMA.....	57
2.1 Tarkastuksen tavoitteet, kysymykset ja rajaus.....	57
2.2 Tarkastuksen kriteerit	59
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	59
3. TARKASTUSHAVAINNOT	61
3.1 Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinto.....	61
3.1.1 Kiinteistö- ja toimitilahallinto ja sitä koskevat säännökset ja määräykset	61
3.1.2 Riskialttiita kohtia kiinteistö- ja toimitila- hallinnossa.....	87
3.2 Toimitilahallinto sisäasiainministeriön hallinnonalalla	108
3.2.1 Organisointi ja ohjaus.....	108
3.2.2 Tilojen määrän ja laadun kehitys	119
3.2.3 Toimitilahallintoon liittyviä ongelmakohtia sisäasiainministeriön hallinnonalalla.....	125
3.3 Sisäasiainministeriössä tehdyt sisäiset selvitykset hallinnonalan toimitilahankkeista	132
3.4 Eräiden sisäasiainministeriön tilahankkeiden toteutuksen arviointi valtion kokonaisedun näkökulmasta	141
3.4.1 Yleistä.....	141
3.4.2 Hankkeiden toteuttamisesta esitettyä kritiikkiä.....	143
3.4.3 Tilojen omistus- ja hallinnointimuutokset.....	145
3.4.4 Hankkeiden toteuttamispäätösten arviointia	146

3.5 Sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen yleisluonteiset kannanotot tarkastuskertomusluonnoksesta ja tarkastusviraston alustavista suosituksista.....	160
---	-----

LIITTEET.....	167
---------------	-----

Liite 1: Eräitä euroopan yhteisöjen tuomioistuimen esittämiä perusteluja tuomiolle asiasta c-26/2003 sekä julkisasiamiehen samasta asiasta tekemälle ratkaisuehdotukselle

Liite 2: Kouvolan kihlakunnanviraston 1. vuokratarjoituksen vertailu vuokrasopimukseen

Liite 3: Raision kihlakunnanviraston eräiden vuokratarjousten vertailu

Liite 4: Sisäasiainministeriön lausunto 30.6.2004

Liite 5: Valtiovarainministeriön lausunto 3.8.2004

Liite 6: Senaatti-kiinteistöjen lausunto 28.6.2004

Liite 7: Sisäasiainministeriön selitys 9.3.2005

Liite 8: Valtiovarainministeriön lausunto 17.3.2005

Liite 9: Senaatti-kiinteistöjen lausunto 3.3.2005

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastus on lähtenyt liikkeelle muun muassa sisäasiainministeriön ja eräiden kihlakunnanvirastojen Palmberg-yhtiöiden kanssa toteuttamista tilahankkeista, joiden on sanottu olleen epätaloudellisia ja epätarkoituksenmukaisia valtion kokonaisedun kannalta. Tarkastus kohdistuu pääasiassa sisäasiainministeriön alaisten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahallintoon sekä eräiden kihlakunnanvirastojen toimitilahankintoihin. Tarkastuksessa on arvioitu yleisellä tasolla myös valtion nykyistä toimitilahallintoa ja sen toimivuutta. Tarkastusviraston kannanotot perustuvat tarkastushavaintoihin, tarkastuskertomusluonnoksesta saatuihin selitykseen ja lausuntoihin sekä osittain myös sisäasiainministeriön asettaman kihlakunnanvirastojen toimitilojen hankintaprosessityöryhmän havaintoihin (ks. luku 3.3).

Koska poliisin tietohallintokeskuksen tilahankkeesta tehdyn valituksen käsittely on ollut kesken korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarkastuksen aikana, tarkastuksessa ei ole otettu kantaa, miltä osin julkisista hankinnoista annetut säännökset koskevat valtion vuokratilahankkeita. Tarkastuksessa on kuitenkin arvioitu toimitilahankintoja direktiivien pohjalta sekä direktiivien ja suomalaisten säännösten eroja. Eräitä hankkeita koskevan esitutkinnan oltua tarkastuksen aikana kesken ei ole arvioitu esimerkiksi mahdollisten virkarikostunnusmerkkien täyttymistä tarkastetussa toiminnassa.

Tarkastuksen pääkysymys kuuluu: Onko sisäasiainministeriön toimitilahallinnossa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä toimintaa koskevia säännöksiä ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia?

Tämä pääkysymys jakautuu edelleen seuraaviin tarkastuskysymyksiin:

- Kuinka selkeästi ja kattavasti säännöksissä ja toimintatapaohjeissa on määritelty valtion ja sisäasiainministeriön toimitilahankkeet ja niiden toteutus?

- Miten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeita on sisäasianministeriössä ohjattu ja onko näitä hankkeita koskevia normeja ja valtion kokonaisedun huomioonottavia toimintatapoja noudatettu?
- Miten valtion toimitilahankkeiden toimintatapojen tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin parantaa?

Tarkastuksessa on myös käsitelty Senaatti-kiinteistöjen asemaa yhtäältä kiinteistömarkkinoilla aidossa kilpailutilanteessa olevana liikelaitosmuotoisena virastojen ja laitosten tilapalvelujen tarjoajana ja toisaalta valtion rakennusten ja rakennusmaan haltijana.

Vaikka tarkastuksessa on tutkittu vain eräitä sisäasiainministeriön hallinnonalan vuokratilahankkeita, on oletettavaa, että vastaavia menettelyjä on noudatettu myös muilla hallinnonaloilla niiden vuokratilahankkeissa. Tarkastushavainnoilla voidaan siten nähdä olevan laajempaa merkitystä valtionhallinnossa.

Valtion toimitilahallintojärjestelmä

Tarkastusvirasto korostaa, että tarkastuksen perusteella valtion toimitilahankinnoissa vaikuttaa olevan kaksi erilaista periaatetta. Ne antavat monelta osin erilaisen vastauksen nimenomaisesti viimeiseen tarkastuskysymykseen. Toinen periaate on vapaan kilpailun malli, jolloin Senaatti-kiinteistöillä ei ole mitään erityisasemaa. Toinen on malli, jossa tulee käyttää valtion omistamia olemassa olevia tiloja, jos niistä arvioidaan saatavan toimintaa varten tyydyttävät toimitilat ja jos ratkaisun arvioidaan olevan kokonaiskustannuksiltaan alhaisempi kuin kokonaan uusien tilojen hankkiminen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan jälkimmäinen malli on valtiontaloudellisesti perusteltu. Tarkastusvirasto pitää nykyistä asiantilaa epätydyttävänä, koska siinä ikään kuin pyritään noudattamaan samanaikaisesti molempia edellä sanottuja malleja. Tarkastusviraston mielestä voimassa olevat valtion toimitilahallintoa koskevat säännökset ovat osin ristiriitaiset.

Ensimmäisestä tarkastuskysymyksestä esitetään tarkastuksen perusteella seuraavaa:

Yleiset valtion toimitilahallintoa koskevat säännökset ja niiden noudattaminen vuokrattaessa uusia rakennettavia toimitiloja

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnossa ja sitä koskevissa säännöksissä on tapahtunut viime vuosina muutoksia. Tilojen käyttäjille siirtyi aikaisempaa enemmän vastuuta ja vapautta vuonna 1995 muodostetussa uudessa valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon järjestelmässä.

Tarkastuksen kohteena olleiden kihlakunnanvirastojen tilahankkeiden toteutus päätökset on tehty ennen vuotta 2002. Yleiset valtion vuokratilahankkeita koskevat menettelytapasäännökset ja ohjeet ovat olleet määrältään ja sisällöltään melko vähäisiä erityisesti vuosina 1995 - 2001. Kysymyksessä on ainoastaan valtion kiinteistövarallisuuden hallinnosta annetun asetuksen (159/1995) 8 §, joka muun ohella edellyttää, että ennen kuin päätetään kiinteistövarallisuuden vuokrauksesta valtiolle, on selvittävä mahdollisuudet tyydyttää tarve käyttäen hyväksi valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta sekä hankinnan johdosta vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö.

Tarkastuksessa on havaittu, että selvityksiä tyydyttää tarve käyttämällä hyväksi valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta on tehty. Toisaalta kaikissa tapauksissa tällaisen selvityksen arvioinnista päätöksenteossa ei ole dokumentoitua tietoa, mikä ei ole asianmukaista. Tarkastuksessa ei ole havaittu, että sisäasiainministeriö, lääninhallitukset tai kihlakunnanvirastot olisivat hankkineet tai tehneet asetuksessa tarkoitettuja dokumentoituja selvityksiä hankinnan johdosta vapautuvan valtion kiinteistövarallisuuden käytöstä kaikissa tarkastetuissa hankkeissa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tällainen selvitys olisi tullut tehdä vuokrattaessa tiloja valtiolle.

Tarkastuksen aikana on esitetty erilaisia tulkintoja siitä, miltä osin julkisista hankinnoista annetut säännökset koskevat tarkastuksen kohteena olleita sisäasiainhallinnon vuokratilahankkeita. Erään tulkinnan mukaan nämä säännökset koskevat vain sellaisia uusia rakennettavia vuokratilahankkeita, jotka rakennetaan käyttäjän omistamalle tai hallitsemaalle maalle. Erään tulkinnan mukaan nämä säännökset koskevat kaikkia uusia rakennettavia vuokratiloja, mutta

eivät olemassa olevia vuokratiloja. Kolmas tulkinta on ollut, etteivät hankintasäännökset miltei osin koske vuokratilahankkeita.

Nimenomaan yhteisöoikeudessa säännösten tarkoitus on määräävämpi kuin niiden sanamuoto. Tällaisen katsontakannan mukaisesti merkitystä on esimerkiksi sillä, miten räätälöidyksi tilat tehdään ja miten pitkä kiinteä vuokra-aika on. Yhtä korkean vuokran saaminen toiselta vuokralaiselta lienee harvoin mahdollista, jos tilat on suunniteltu nimenomaisesti tiettyyn käyttöön ja tämän käytön erityisvaatimukset on otettu huomioon tilojen suunnittelussa. Jos rakennuskustannukset tulevat laskennallisesti kokonaan katetuiksi vuokra-kautena, vuokrasopimus on kustannustensa suhteen rinnastettavissa hankintaan. Arvioinnissa ei merkitystä ole esimerkiksi sillä, kenen omistuksessa kiinteistön maapohja on.

Yleisesti ottaen yhteisöoikeudessa sisämarkkinasäännöksiä tulkitaan varsin ahtaasti. Rakennusurakkasopimuksia koskevan neuvoston direktiivin 93/37/ETY johdannossa todetaan muun ohella, että tulee olla säännös niitä poikkeuksellisia tapauksia varten, joihin yhteensovittamismenettelyjä ei tarvitse soveltaa, mutta että tällaisten tapausten täytyy olla nimenomaisesti rajattuja.

Kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetulla asetuksella (243/1995) on muun ohella pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 93/37/ETY, joka koskee menettelytapojen yhteensovittamista tehtäessä sopimuksia julkisista rakennusurakoista. Edellä mainittu asetus on sittemmin korvattu samannimisellä asetuksella 380/1998 (jäljempänä hankinta-asetus).

Direktiivissä 93/37/ETY julkista rakennustyötä koskevalla sopimuksella tarkoitetaan sellaista kirjallista sopimusta, jolla on taloudellista arvoa ja joka on tehty sopimuksen tekijän ja direktiivissä määritellyn viranomaisen välillä. Tällaisen sopimuksen tarkoituksena on teettää taikka suunnitella ja teettää rakennustyö, joka liittyy direktiivissä määriteltyyn toimintaan taikka teettää, millä keinoin tahansa, sellainen rakennustyö, joka vastaa sopimuksen tehneen viranomaisen määrittelemiä vaatimuksia. Direktiivissä määritellään rakennustyö siten, että sillä saadaan aikaan sellainen rakennus taikka maa- ja vesirakenne, joka kokonaisuutena on riittävä toteuttamaan sen ajatellun taloudellisen ja teknisen käyttötarkoituksen (vapaa käänös). Direktiivissä määriteltyjä viranomaisia ovat muun ohella valtion viranomaiset.

Julkinen rakennustyö ja sitä koskeva sopimus on määritelty edellä sanottuun direktiiviin nähden jossain määrin toisin hankinta-

asetuksessa: Julkisia rakennusurakoita koskevalla sopimuksella tarkoitetaan hankintayksikön ja urakoitsijan välillä tehtyä kirjallista sopimusta, jolla on taloudellista arvoa ja jossa urakoitsija sitoutuu rakentamaan tai sekä rakentamaan ja suunnittelemaan tai muulla tavalla toteuttamaan sovittuun rakennustyöhön, joka voi koskea liitteessä C mainitun toimialan työtä tai kokonaista rakennushanketta; rakennusurakalla tarkoitetaan sellaista talonrakennus- tai muuta rakennus- tai purkutyötä, joka muodostaa taloudellisen tai teknisen kokonaisuuden. Määrittely oli sama vuoden 1995 hankinta-asetuksessa.

Edellä mainitussa hankinta-asetuksen säännöksessä puhutaan yleisesti muulla tavalla toteutettavaksi sovitusta rakennustyöstä, kun taas direktiivissä puhutaan millä keinoin tahansa sopimuksen tehneen viranomaisen määrittelemiä vaatimuksia vastaavan rakennustyön teettämisestä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan direktiivi 93/37/ETY kattaa myös sellaiset järjestelyt, joilla valtiolle on vuokrattu toimitiloja, jotka on rakennettu tiloja käyttävien viranomaisten aloitteesta ja heidän asettamiensa vaatimusten mukaisesti. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa tarkastuksen kohteena olleet kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksikön toimitilat, jos niiden arvioitu hankintahinta ylittää kynnyksarvon, joka oli hankinta-ajankohtana 5.000.000 euroa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet 31.3.2004 direktiivin julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (2004/18/EY, hankintadirektiivi). Direktiivin mukaan "julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla" tarkoitetaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. "Rakennusurakka" on talon- tai maan- tai vesirakennustöiden kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän.

Jäsenvaltioiden on saatettava hankintadirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.1.2006. Hankintalainsäädännön uudistaminen on Suomessa vireillä. Hankintalakityöryhmän esittämä rakennusurakasopimuksen määrittely on sisällöltään direktiivin mukainen. Mikäli hankintalakityöryhmän ehdotus tältä osin toteutuu, tulevat uu-

det rakennettavat vuokratilahankkeet hankintalainsäädännön piiriin silloin, kun ne ylittävät kynnyksarvon. Lakiehdotuksessa tai direktiivissä ei ole määritelty sitä, miten vuokrasopimusten arvo määritellään arvioitaessa kynnyksarvon ylittymistä.

Vuonna 2002 tulivat voimaan määräykset, joiden mukaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsitellään asiat, joissa on kysymys sitoutumisesta vähintään viiden miljoonan euron arvoiseen, useampaa vuotta koskevaan sopimukseen, kuten uuden toimitilan vuokraus. Uusi asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002, jäljempänä kiinteistöhallintoasetus) tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Sen mukaan asianomaisen ministeriön oli päätettävä kaikista vähintään viiden miljoonan euron tilahankkeista. Vuokrauksissa tämä raja tarkoitti koko sopimuskaudella maksettavien vuokrien yhteismäärää.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntakäsittelyä koskevista määräyksistä puuttuu määrittely siitä, mitä asioita vuokratilahankkeista on esitettävä raha-asiainvaliokunnassa ja miten ne on esitettävä. Samaten puuttuu tarkempi kriteereiden kuvaus hyväksyttävistä vuokratilahankkeista. Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota myös siihen, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan päätös tapahtuu melko myöhäisessä vaiheessa hankeprosessia, jolloin päätettäväksi jää vain se, puoltaako raha-asianvaliokunta hankkeen toteuttamista.

Suositus 1:

Kustannuksiltaan merkittävät toimitilahankkeet tulisi käsitellä valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa ennen ajankohtaa, jona niiden laajuudesta ja laatutasosta päätetään. Raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä vaadittavien tietojen minimivaatimukset tulisi määritellä. Uudet hankkeet tulisi käsitellä julkisista hankinnoista annetun lain periaatteiden mukaisesti.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että hankinta-asetuksessa ja neuvoston direktiivissä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 92/50/ETY (palveluhankintadirektiivi) on määritelty eri tavoin se, mitkä ovat sellaisia palveluhankintasopimuksia, joihin säännöstä ei sovelleta. Hankinta-asetuksen 5 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan niitä ovat kiinteän omaisuuden, rakennusten tai niihin liittyvien oi-

keuksien hankintaa tai vuokrausta koskevat sopimukset riippumatta niiden rahoitusmuodosta tai maksutavasta. Vastaava määrittely oli myös vuoden 1995 hankinta-asetuksessa. Direktiivissä edellä tarkoitettuja palveluhankintasopimuksia taas ovat maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta millä rahoitusmuodolla tahansa taikka niihin liittyviä oikeuksia koskevat sopimukset. Hankinta-asetus rajaa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kaikki, myös rakennettavat, rakennukset, kun direktiivissä rajaus koskee ainoastaan olemassa olevia rakennuksia.

Hankintalainsäädännön uudistaminen on Suomessa vireillä. Tarkastusvirasto pitää välttämättömänä, että uudistuksessa varmistutaan siitä, että lainsäädäntö kattaa direktiivin vaatimukset.

Yleiset hallintoa ja hallintomenettelyä koskevat säännökset ja niiden noudattaminen

Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan lain tavoitteena on muun ohella turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lain 14 §:ssä on muun ohella säädetty, että virkamiehen on suoritettava tehtäväänsä asianmukaisesti.

Esimerkiksi viranomaisen tekemä vuokrauspäätös on osa tavanomaista hallintotoimintaa. Hallinto-oikeudellinen menettelyä ja toimivaltaa koskeva sääntely sisällyttää piiriinsä myös viranomaisen tekemät yksityisoikeudelliset oikeustoimet. Tarjouskilpailun voittajan valinta tapahtuu hallintopäätöksellä.

Merkittävänä oikeusperusteena niin kotimaisessa kuin Euroopan yhteisön hallinto-oikeudellisessa normistossakin on yhdenvertaisuusperiaate. Hankintaa tai vuokrausta koskevassa päätöksenteossa periaate edellyttää, että hankintayksikkö kohtelee tarjoajia tasapuolisesti. Tämä edellyttää, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltujen yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti.

Tarkastuksessa on havaittu, että joissakin hankkeissa on rikottu yhdenvertaisuusperiaatetta muun muassa esittämällä tarjouspyyntö vain yhdelle toimijalle, pyytämällä tarjouksia tietystä hankkeesta eri aikana ja antamalla tarjouspyynnöissä sisällöltään erilaisia tietoja, antamalla yhdelle tarjoajalle mahdollisuus tehdä kokonaistarjous kolmelle eri paikkakunnalle rakennettavista toimitiloista, hyväksymällä pitempiaikaisen vuokra-ajan kuin toiselle tarjoajalle ilmoitettu

maksimivuokra-aika sekä hyväksymällä tarjous, joka ei täyttänyt kaikkia tarjouspyynnön ehtoja.

Yleiset määrärahoja koskevat säännökset ja määräykset

Vuonna 1995 annetussa Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa on säädetty muun ohella, että talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon sekä erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen varainhoitoasetuksen mukaan talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidonperiaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Säännöksen mukaan taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimitilin käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, ovat käytettävissä oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset sekä kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset. Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtion talousarviosta annetussa laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan määrärahoja tulee käyttää taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämänkaltaisen säännöksen sisällyttäminen valtion talousarviosta annettuun lakiin lisäisi taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden huomioon ottamista päätöksenteossa.

Tulosohjaus

Vuonna 1995 annetuista valtion talousarvion soveltamismääräyksistä poistettiin vaatimus, joka edellytti eräitä määrärahavaikutuksia omaavien huonetilojen vuokraamista ja vuokraehtojen muuttamista koskevien asioiden saattamista B-listakäsittelyyn valtiovarainministeriössä. Tätä perusteltiin tulosohjauksella, joka päätösehdotukseen liitetyn muistion mukaan edellyttää, että virastot ja laitokset toimivat myös tältä osin toimintaansa osoitettujen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa.

Uusien rakennettavien tai peruskorjattavien toimitilojen hankinta edellyttää sellaista monipuolista erityisasiantuntemusta, jota ei yleensä voida edellyttää yksittäisiltä virastoilta ja laitoksilta. Esimerkiksi hankintalainsäädännön noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa merkittävän korvausvelvollisuuden. Tärkeää on samalla, että käyttäjien edustajat osallistuvat tiiviisti alkuvaiheesta lähtien toimitilojen hankintaprosessiin. Tarkastus on osoittanut monia virheelisyyksiä ja puutteita toimitilojen hankinnoissa.

Tietyillä hallinnonaloilla toimitilojen hankintoja on harvoin, jolloin omien pysyvien asiantuntijaresurssien hankkiminen ja käyttö ei ole taloudellisesti kannattavaa.

Suositus 2:

Tiettyä rajaa suuremmissa toimitilahankinnoissa tai vuokrauksissa tulisi toimivallan ja vastuun näiden hankintojen tai vuokrausten käytännön toimenpiteiden valmistelusta ja toteutuksesta olla valtiolla keskitettyä, tarvittaessa myös yli hallinnonalojen.

Toinen tarkastuskysymys kuului: **Miten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahankkeiden toteuttamista on sisäasiainministeriössä ohjattu ja onko näitä hankkeita toteutettaessa noudatettu hankkeita koskevia normeja ja valtion kokonaisedun huomioon ottavia toimintatapoja?**

Sisäasiainministeriön työjärjestyksissä käsitellään varsin vähän kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitiloja koskevia asioita. Osaston päällikön kuuluu ja on kuulunut ratkaista uusista toimitiloista aiheutuvat määrärahojen lisäykset, kuten tarkastuksessa on todettu myös tapahtuneen. Yksittäisen toimitilahankkeen osalta toimitila-asioita hoitavan toimistoinsinöörin (sittemmin ylitarkastajan) tehtäviin on kuulunut ja kuuluu ratkaista toimitilojen suunnittelua ja huonetilaohjelmia koskevat asiat, kuten on tapahtunut. Poliisi-toimintayksikkö vastaa muun muassa poliisin toimitiloihin liittyvästä yleissuunnittelusta ja -määräyksistä. Tällaisia ei tarkastuksessa havaittu. Poliisiosaston poliisitoimintayksikön päällikön on 1.7.2000 lukien tullut ratkaista merkitykseltään huomattavat poliisin kiinteistöjä ja toimitiloja koskevat asiat. Hallinto-osaston työjärjestyksen mukaan hallinnon kehittämisen tulosityksikkö käsittelee ja valmistelee muun muassa ministeriölle kuuluvat kihlakuntahallintoa

koskevat toimitila-asiat. Vastaavaa määräystä ei ole 1.6.2002 voimaan tulleessa alueiden ja hallinnon kehittämissosaston työjärjestyksessä, eikä sillä aiemminkaan ollut paljon sisältöä, koska ministeriölle kuuluvia kihlakuntahallinnon toimitila-asioita olivat ainoastaan määrärahakysymykset sekä edellä mainitut toimistoinsoörille kuuluneet tehtävät.

Tarkastuksen kohteena olleena aikana ministeriössä on ollut kaksi henkilöä valmistelemassa toimitila-asioita ja tilojen varusteluasioita. He valmistelevat sekä alueiden ja hallinnon kehittämissosastolle (kihlakunnanvirastot) että poliisiosastolle (poliisin erillisyyksiköt) kuuluvat hankkeet.

Tarkastuksen kohteena olleina vuosina 1998–2003 voimassa olleiden sisäasiainministeriön työjärjestysten mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla sovellettiin ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä tulosohjausta ja ministeriössä tulosjohtamista. Muilta osin hankintaprosessiin kuuluvat tehtävät ja päätökset ovat sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluneet kihlakunnanvirastojen osalta lääninhallitusten ja poliisin erillisyyksiköiden osalta niiden toimivaltaan. Lääninhallitukset ovat puolestaan voineet delegoida toimivaltaa kihlakunnanvirastoille. Sisäasiainministeriön sisäisen selvityksen johdosta annetuissa vastineissa ja lisäselvityksissä on ilmoitettu useissa kohdissa, että vastuuta toimitilahankkeiden hoitamisesta on pyritty tulosjohtamisen periaatteiden mukaisesti siirtämään ministeriöstä lääninhallituksille ja paikallisyyksiköille.

Edellä sanotusta huolimatta tarkastusviraston käsityksen mukaan kannanottojen perusteena olevissa hankkeissa tosiasiallista päätöksentekovaltaa ovat lähinnä käyttäneet ministeriön virkamiehet, vaikka esimerkiksi kihlakunnanimismiehet ovat allekirjoittaneet vuokrasopimukset. Joissakin tapauksissa ministeriön virkamies on pyytänyt tarjoukset ja eräässä tapauksessa sopinut tarjouksessa sanotun vuokra-ajan pidentämisestä, mitkä tehtävät eivät tuolloin kuuluneet ministeriön toimivaltaan.

Kihlakunnanvirastosta annetun asetuksen (859/1994) 3 §:n (1018/1997) mukaan kihlakunnanvirastojen ja niiden yksiköiden tulosohjauksen yhteensovittamisesta ja kihlakuntien yhteistoimintaa sekä kihlakunnanvirastojen yleistä kehittämistä koskevia asioita varten toimii sisäasiainministeriön yhteydessä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina ne ministeriöt, joiden hallinnonalan tehtäviä kihlakunnanvirastoissa hoidetaan,

ja Valtakunnansyyttäjänvirasto sekä lääninhallitukset. Asetuksen 4 §:n mukaan lääninhallitus hyväksyy kihlakunnanviraston ehdotuksesta kihlakunnanvirastoa yleishallintoviranomaisena ja virastona koskevat tulostavoitteet sisäasiainministeriön asettamien yleisten tavoitteiden ja toimintalinjojen perusteella. Sisäasiainministeriö osoittaa kihlakunnanviraston yleishallintotehtäviä, yhteistä hallintoa ja yhteisiä palveluja varten lääninhallituksille määrärahan kihlakunnanvirastoille jaettavaksi.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan kihlakuntahallinnon yhtenäisvirastojen toimitilahankkeiden priorisointi ja määrärahojen kohdentaminen hankkeisiin ratkaistaan sisäasiainministeriössä toimivan kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokouksissa. Tarkastetuista hankkeista Kouvolan kihlakunnanviraston toimitilahanke ei ollut yhteistyöryhmän viiden kiireellisimmän hankkeen joukossa vuosina 1997 ja 1998. Poliisin erillisyyksiköiden toimitila-asiat ratkaisee poliisin ylijohdo johtoryhmän sekä poliisiosaston eri henkilöiden keskustelujen perusteella. Näitä päätöksiä ei ollut asianmukaisesti dokumentoitu.

Sisäasiainministeriön antamat, kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankintoja koskevat ohjeet ja määräykset

Sisäasiainministeriössä on laadittu toimitilastrategiaksi nimetty asiakirja. Sen ensimmäinen versio valmistui vuonna 1999 ja se on hyväksytty 7.9.2000 pidetyssä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokouksessa. Tätä strategiaa on täydennetty ja päivitetty joitakin kertoja. Sanottua toimitilastrategia-asiakirjaa on tarkastuksen aikana sanottu käytetyn kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden tilahankkeissa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelmissa vuosille 1999-2003 ja vuosille 2000-2004 on käsitelty hankintamenettelyjä. Niissä ei mainita toimitilojen vuokrauksia. Tulossuunnitelmissa vuosille 2001-2005 ja 2002-2006 kiinteistöalan palvelut on luettu C-luokan hankinnoiksi. Niiden hankintamenettelystä ei kummassakaan tulossuunnitelmassa ole sanottu mitään.

Sisäasiainministeriön palvelujen ja tuotteiden luokittelua koskevassa asiakirjassa 7.5.1999 C-luokan hankinnoiksi on merkitty myös kiinteistöalan palvelut. Selitteen mukaan niihin kuuluvat toimitilavuokrat, kiinteistönhoito- ja isännöintipalvelut ja edelleen se-

litteen mukaan [niiden hankinnat] "ao. virasto tai laitos hoitaa". Edelleen asiakirjan mukaan C-luokan hankintojen pääsääntöisenä menettelytapana on, että ne voidaan hankkia vapaasti hankintalain määräykset huomioon ottaen ja keskitettyjä sopimuksia hyödyntäen (esim. Hansel-sopimus siinä luetteluista C-luokan hankinnoista). Mikäli kyseessä on noudatettavaksi päätetty ohje tai määräys, vuokrattaessa toimitiloja olisi tullut noudattaa soveltuvin osin julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992, jäljempänä hankintalaki) säännöksiä. Näin ei ole riittävässä määrin menetelty niissä vuokratilahankkeissa, joihin tarkastusviraston kannanotot perustuvat.

Tarkastuksen aikana 8.10.2003 sisäasiainministeriön hankintaohjetta on täydennetty siten, että vuokrattaessa sekä olemassa olevia että rakennettavia toimitiloja on soveltuvin osin noudatettava julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä. Uusi ohje muun ohella edellyttää, että myös vuokrahankkeet pääsääntöisesti kilpailutetaan.

Ohjaus

Vuonna 1995 muodostetussa uudessa valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon järjestelmässä ei ainakaan sisäasiainministeriön hallinnonalalle ole kehittynyt sellaista Rakennushallituksessa ollutta kattavaa ja keskitettyä toimitilahallintojärjestelmää, jossa kaikki lakautetun Rakennushallituksen rooliin kuuluneet tehtävät ja tietämys olisivat säilyneet.

Edellä mainittu toimitilastrategia-niminen asiakirja on tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan toiminut kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden tilahankkeiden strategiana, menettelytapaohjeena ja tilasuunnitteluohjeena. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan sanottu asiakirja ei koske muita sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintoja.

Asiakirjassa on havaittu eräitä puutteita. Siinä ei muun ohella määritellä tilahankkeen eri vaiheiden vastuusuhteita ja päätösvaltaa, yleisiä tilahankkeiden periaatteita eikä riittävästi tilahankkeissa noudatettavia menettelytapoja. Siinä ei myöskään käsitellä sitä, miten taloudellisuustekijät tulee ottaa huomioon tilahankkeissa. Strategia-asiakirjassa ei ole myöskään määritelty tarkemmin tilahankkeiden suunnittelussa ja tarjouspyynnössä huomioon otettavia asioita, tilahankkeiden tueksi tarvittavaa tietoaineistoa ja arviointimenettelyä esimerkiksi hankkeen tarpeellisuudesta, mitoituksesta, toteutusvaihtoehtojen taloudellisuuden tai edullisuuden esittämis-

tä tai arvioimisesta eikä näiden tietojen aikaansaamisessa huomioon otettavia näkökohtia. Toimintaohjeessa ei ole myöskään sanottu selvästi, kenen vastuulla tarjousten pyytäminen on. Toimintaohjeen mukaan tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin.

Eräissä tarkastetuissa tilahankkeissa ei ole toimittu kaikilta osin tämän toimitilastrategia-asiakirjan mukaisesti. Tarjouksista ei muun ohella ole aina tehty kirjallista vertailua.

Sisäasiainministeriön asettama kihlakunnanvirastojen hankinta-prosessityöryhmä on esittänyt, että toimitila-asioita valmistelevaan organisoitaisiin asiantuntijayksikkö, johon koottaisiin toimitila-asioihin ja hankinta-asioihin perehtyneitä asiantuntijoita. Tarkastusviraston käsityksen mukaan esitys on perusteltu.

Sisäasiainministeriön työjärjestystä on 10.3.2005 lukien muutettu siten, että ministeriön talousyksikköön on perustettu hankinta- ja toimitila-asioiden ryhmä, "joka ohjaa ja kehittää kansliapäällikön apuna ministeriön ja hallinnonalan hankintatointa ja toimitila-asioita sekä osallistuu ministerin tai kansliapäällikön ratkaistavien hankinta-asioiden ja ministeriön sitoutumista edellyttävien toimitila-asioiden valmisteluun yhteistyössä asianomaisen osaston tai erillisyksiköiden kanssa."

Suositus 3:

Sisäasiainministeriön tulisi parantaa antamia tilajärjestelytoiminnan määräyksiä ja ohjeita. Tilahankkeiden ohjauksessa tulisi ottaa huomioon eri seikkoja nykyistä laajemmin ja ohjauksessa käytettävää tausta-aineistoa tulisi kehittää nykyistä paremmaksi. Taloudellisuuden ohjausta tulisi parantaa hankkeiden eri vaiheissa. Määräyksiä ja ohjeita tulisi noudattaa ministeriön koko hallinnonalalla. Määräysten ja ohjeiden noudattamista tulisi myös valvoa.

Hankkeiden toteuttaminen

Tarkastetuissa tilahankkeissa hankkeiden toteuttamispäätösten perustelut ovat olleet melko suppeat. Hankkeiden toteuttamispäätöksissä on painottunut tarve saada mahdollisimman nopeasti hyvät ja riittävät tilat asianomaisille käyttäjille. Hankkeiden taloudellisuuden

ohjaus on jäänyt eri vaiheissa vähäiselle huomiolle. Tilahankkeilla on lähinnä poliisille hankittu joitakin sellaisia uudentyypisiä tiloja, joita poliisilla ei ole entuudestaan ollut. Päätöstä toimitilojen tasonostotavoitteista ei ole tarkastuksessa havaittu. Näin ollen uusia tilatyyppisiä on sisällytetty hankkeisiin tapauskohtaisesti, mikä ei ole asianmukaista, koska vaarana on, että ratkaisut perusteettomasti poikkeavat toisistaan ja todennäköisesti nostavat kustannuksia.

Vuokratilojen tarjouspyynnöissä ei ole annettu kunnollisia suunnitelmien ja tarjottavien tilojen taloudellisuustavoitteita tai sisäasiainministeriön hankintaohjeen mukaisesti tarjousten vertailuperiaatteita. Tarjousten valintatilanteissa ei ole verrattu kattavasti eri tarjousten taloudellisuutta. Tarjousten mukaiset yksikkövuokrat ovat olleet huomattavasti suuremmat kuin muiden kihlakunnanvirastojen tilojen silloinen keskimääräinen vuokrataso. Monien hankkeiden laajuudet ja kustannukset ovat kasvaneet tarjousvaiheesta toteutusvaiheeseen. Tämä on ollut vastoin päätöstä, jolla ministeriö on hyväksynyt toimitilakustannusten lisäyksen uusien toimitilojen johdosta. Näissä päätöksissä on vakioklausuulina ollut, että ennen esivuokrasopimuksen allekirjoittamista on vuokranantajan kanssa sovittava yksiselitteisesti tilojen laatu- ja varustetasosta, autopaikoista ja muista sopimukseen ja vuokran määrään vaikuttavista asioista. Tarjoukseen verrattuna suurempia ja paremmin varustettuja tiloja on voitu vuokrata käyttämällä ministeriön alun pitäen liian suurena hyväksymää toimitilakustannusten lisäystä sekä pidentämällä vuokra-aikaa, jolloin vuokranantaja voi jaksottaa pääomakustannukset pitemmälle ajanjaksolle. Menettely on ollut vastoin valtion etua.

Eräiden kihlakunnanvirastojen vuokrasopimusten sitovuus 25-30 vuoden ajaksi ilman irtisanomismahdollisuutta ei ole järkevää ajatellen valtionhallinnon ja virastojen tulevaisuuden todennäköisiä toimintojen ja tilojen muutostarpeita. Vuokrasopimusten tällaiset ehdot sitovat liikaa valtiovuokralaisen tulevaa toimintaa tai aiheuttavat todennäköisesti valtiolle ylimääräisiä kustannuksia. Pitkäaikaisissa valtion ulkopuolisen osapuolen kanssa solmituissa vuokrasopimuksissa ei ole ollut optioehtoa, vaikka vuokrakautena rakennuskustannukset tulevat todennäköisesti kokonaan katetuiksi. Myös tämä on ollut valtion edun vastaista.

Hankkeiden toteutusvaiheessa tilojen käyttäjän valvonnan järjestäminen on vaihdellut eri hankkeissa. Toteutusvaiheessa on ilmennyt jonkin verran lisä- ja muutostyötarvetta, mistä aiheutuneet lisäkustannukset on siirretty vuokriin käyttäjän maksettaviksi. Saatujen

tietojen mukaan tilat ovat valmistuttuaan olleet pääosin käyttäjää tyydyttäviä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan virastot ovat hankkineet tiloja Palmberg-yhtiöltä vuokrasopimuksilla, joissa vuokranantaja on sitoutunut rakentamaan virastojen tarpeisiin rakennukset. Tämä on asiallisesti ottaen rinnastettavissa kokonaisvastuurakentamisurakkasopimuksella (KVR) rakennuttamiseen. Kiinteistöhallintoasetuksen säännöksillä ei ole kuitenkaan tarkoitettu antaa sisäasiainministeriölle tätä oikeutta. Sisäasiainministeriön toiminta ei ole tältä osin ollut asiallisesti valtion nykyisessä kiinteistöhallinnossa ajatellun työnjaon mukaista, vaikka muodollisesti säännöksiä on noudatettu. Nämä säännökset ovat kuitenkin tavallaan ristiriidassa siihen nähden, että saman kiinteistöhallintoasetuksen perusteella virastoilla on oikeus valita vuokranantajansa, jolloin toimitilat luonnollisesti voivat olla myös uusia.

Sisäasiainministeriön toimitilastrategia-asiakirjaan sisältyvän toimintaohjeen mukaan tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin. Tätä toimintaohjetta ei ole saatettu muodollisesti voimaan. Toisaalta on toimittu hankintaohjeen vastaisesti muun muassa pyytämällä tarjouksia suullisesti ja käyttämällä valintakriteereinä tekijöitä, joita ei ollut mainittu tarjouspyynnössä sekä erittelemättä valintaperusteiksi ilmoitettuja "soveltuvuutta ja kokonaistaloudellisuutta". Eräässä hankkeessa hankkeiden joitakin vaiheita ei ollut dokumentoitu tai dokumentteja ei ollut säilytetty.

Kolmas tarkastuskysymys kuului: Miten valtion toimitilahankkeiden toimintatapojen tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin parantaa?

Uuden hankintadirektiivin 2004/18/EY mukaan direktiiviä ei sovelleta muun ohella sellaisiin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka koskevat maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta millä tahansa rahoitusmuodolla tai näihin liittyviä oikeuksia koskevia sopimuksia. Hankintalakiyöryhmän ehdotuksessa on sisällöltään vastaava säännösehdotus.

Jos julkisista hankinnoista annetut säännökset koskevat vain osaa vuokratilahankkeista ja jos muut vuokratilahankkeet voidaan toteut-

taa tämän suhteen vapaasti, voi tästä seurata, että käytännössä virastot tai laitokset suosisivat sellaisia hankkeita, joita julkisista hankinnoista annetut säännökset eivät koske esimerkiksi silloin, kun tarjolla on sekä uusia rakennettavia että olemassa olevia vuokratiloja. Lisäksi voi noudattamisvelvollisuudesta aiheutua epäselvyyttä ja tarkempaa rajanvetotarvetta, koska myös hankittavia olemassa olevia vuokratiloja joudutaan usein korjaamaan, muuttamaan ja lisärakentamaan.

Nykyisenkaltaisessa valtion toimitilahallintojärjestelmässä, jossa virastot ja laitokset vuokraavat itse toimitilansa ja niillä on periaatteessa vapaus valita toimitilansa, julkisista hankinnoista annettujen säännösten taustalla olevat periaatteet ovat hyvä lähtökohta myös valtion hankkiessa vuokraamalla toimitiloja. Julkisista hankinnoista annetuissa säännöksissä ei ole kattavasti ohjattu toimitilahankkeiden läpivientiä. Hankintaperiaatteet tulisi selkeyden ja yksiselitteisyyden vuoksi myös tuoda esiin tätä toimintaa koskevissa menettelytapasäännöksissä ja -määräyksissä.

Valtiovarainministeriössä tai muuallakaan valtion hallinnossa ei ole virastojen ja laitosten toimintoja ohjaavaa viranomaista, joka voisi valvoa valtion kokonaisetua tilahankinnoissa. Valtion nykyisessä kiinteistö- ja toimitilahallinnossa on nähtävissä yleisen saatavissa olevan tiedon ja tarkastuksessa esiin tulleiden konkreettisten hankkeiden tietojen perusteella useita riskikohtia. Valtion toimitilahallinnossa ei edelleen ole, eräiden säännösten tiukennuksista huolimatta, yleistä ja yhtenäistä toimitilastrategiaa tai tilajärjestelytoiminnassa noudatettavia yleisiä määräyksiä, joissa olisi otettu kantaa eräisiin tilahankkeiden yhteydessä ratkaistaviin valtion kokonaisuuteen vaikuttaviin seikkoihin. Siksi on edelleen mahdollista, että eri hallinnonalat tai virastot toteuttavat toimitilahankkeitaan painottaen liikaa oman toimintansa etua lyhyellä tähtämellä. Tämä voi olla erilainen kuin valtion kokonaisuuteen laajemmalla ja pitkän aikavälin tähtämellä.

Tilaaajan tulisi hankkeiden alussa määritellä riittävät taustatiedot, joiden perusteella esimerkiksi hankkeen tarkempi suunnittelu ja toteuttaminen voidaan kilpailuttaa myöhemmässä vaiheessa. Asiantuntemus ja resurssit suunnitella ja ohjata tilahankkeita voivat vaihdella eri virastoissa ja laitoksissa. Hankkeiden suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvät työt voidaan myös teettää ulkopuolisella konsultilla. Mikäli tällaista käytetään, tämän tulisi olla riippumaton hankkeen eri vaiheiden mahdollisiin kilpailuihin osallistujista.

Palmberg-yhtiöiden kanssa toteutettujen hankkeiden edullisuutta valtion kokonaisedun näkökulmasta on vaikea arvioida tarkasti käytävissä olleiden vähäisten tietojen johdosta. Ilmeistä on kuitenkin, että hankkeiden taloudellisuuden tapahtunutta parempi ohjaus niiden eri vaiheissa ja laajempi kilpailuttaminen olisi varmistanut osaltaan tarjousten ja edelleen myöhemmin solmittujen vuokrasopimusten mukaisten tilojen, vuokrien ja muiden sopimusehtojen pysymistä kohtuullisina. Ohjauksen ja kilpailutilanteen vähäisyys koskee muitakin tarkastettuja sisäasiainministeriön hallinnonalan tilahankkeita. Koska näistä hankkeista on aiheutunut myös selvästi rahassa mitattavia haittoja valtiolle, valittuja toteuttamistapoja on pidettävä epätydyttävänä. Vuosina 2002 ja 2003 muutettujen valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevien säännösten ja määräysten nojalla tällaiset haitalliset vaikutukset on periaatteessa estettävissä aikaisempaa paremmin.

Valtion toimitilahankkeissa tulee voida turvata valtion taloudelliset edut selkein ja läpinäkyvin menettelyin. Samalla on varmistettava riittävä ja avoin kilpailu, joka on syytä nähdä osaksi valtion taloudellisten etujen turvaamista.

Suositus 4:

Valtion toimitilahankkeissa tulisi pääsääntöisesti noudattaa yhdenmukaisia hankintaperiaatteita riippumatta esimerkiksi siitä, hankittaanko tilat olemassa olevista vai rakennettavista tiloista. Esimerkiksi valtion omistuksessa olevien toimitilojen vuokrasopimuksen jatkamisessa voi olla valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista poiketa tästä pääsäännöstä. Poikkeukset ja niissä noudatettavat menettelytavat tulisi määritellä.

Valtion kokonaisedun toteutumisen varmistamiseksi tulisi olla valtion toimitilajärjestelyjä koskevat yleiset periaatteet ja menettelytapaohjeet, joita tulisi noudattaa sellaisissa tilajärjestelyhankkeissa ratkaistavissa kysymyksissä, kuten valtion eri toimintojen ja niiden tilojen pysyvyys ja olennaisuus tulevaisuudessa, toimintojen ja niiden tilojen sijoittaminen maantieteellisesti ja toisiinsa nähden, toimintojen ja niiden tilojen laatuun liittyvät periaatteet sekä toimintojen tasonnostoon liittyvien uusien tilatyyppeiden käyttöönotto.

Nykyisessä valtion toimitilahallintojärjestelmässä tilahankkeiden alkuvaiheessa konsulttipalveluja tarjoavien tulisi olla riippumatto-

mia myöhemmissä vaiheissa mahdollisesti järjestettäviin urakkatarjouskilpailuihin osallistujista.

Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon yleisestä ohjaustehtävästä vastaavana viranomaisena valtiovarainministeriön tulisi selvittää, onko hallinnonaloilla tilojen hankintamenettelyä koskevien määräysten ja ohjeiden antamis- tai uudistamistarvetta sekä huolehtia siitä, että eri hallinnonaloilla ohjeet ja määräykset ovat riittävän yhdenmukaiset.

Nykyisenkaltaisessa valtion toimitilahallintojärjestelmässä on tarkoituksenmukaista ainakin kokonaiskustannuksiltaan suuremmissa vuokratilahankkeissa käyttää hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Kilpailuttamisella vältetään jonkin tahon suosimisepäilyiltä ja hankkeen taloudellisuuden toteutuminen on näin riittävän vertailuaineiston avulla helpommin varmistettavissa verrattuna siihen tilanteeseen, että tilat hankitaan suoraan yhdeltä taholta. Tällaiset epäilyt voivat yleistyessään aiheuttaa haittoja muillekin valtion toiminnoille kuin toimitilahallinnolle.

Tarkastuksessa havaittu valinnan rajaaminen etukäteen vain kahden tarjousvaihtoehdon väliseksi ei yleensä täytä asianmukaisen kilpailuttamisen vaatimuksia, eikä sen avulla voida selvittää valtiolle edullisinta ratkaisua. Joitakin Senaatti-kiinteistöiltä hankittuja tiloja ei ole lainkaan kilpailutettu. Eräissä hankkeissa tarjoajille ilmoitettiin tarjouspyynnössä tarjoushinta. Tällainen menettely vesittää koko tarjouskilpailun järjestämisen perustan eli sen, että tulee löytää joko halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu.

Eräiden sisäasiainministeriön hallinnonalan Palmberg-yhtiöiden kanssa viime vuosina toteuttamien tilahankkeiden seurauksena on joitakin Senaatti-kiinteistöjen tiloja jäänyt tyhjilleen, mistä on aiheutunut ylimääräisiä kustannuksia Senaatti-kiinteistöille ja siten edelleen myös valtiolle. Toisaalta sisäasiainministeriön hallinnonala on saanut aikaisempaa paremmat tilat todennäköisesti hieman nopeammin kuin, jos hankkeiden toteuttajaksi olisi valittu Senaatti-kiinteistöt. Eräistä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toteutetuista hankkeista on aiheutunut joitakin haittoja sisäasiainministeriön hallinnonalan käyttäjävirastoille, mikä on vähentänyt hallinnonalan kiinnostusta uusiin hankkeisiin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Käyttäjien valinnanvapauden voidaan tulkita olevan myös valtion uuden kiinteistöhallintojärjestelmän mukaista ja saavan Senaatti-kiinteistöt toimimaan entistä paremmin.

Palmberg-yhtiöiden kanssa toteutettujen tilahankkeiden yhteenlaskettu laajuus on ollut noin 49.000 m². Senaatti-kiinteistöillä oli vuokrattavaa tilaomaisuutta vuoden 2003 alussa yhteensä noin 7.960.000 htm² ja sen kiinteistöomaisuuden käyttöaste oli noin 98 %. Palmberg-yhtiöiden tilahankkeiden vaikutus Senaatti-kiinteistöjen talouteen on ollut ainakin toistaiseksi melko vähäinen.

Olemassa olevien valtion omistamien tilojen korjauksista johtuvat haitat tilojen käyttäjille saattavat olla yleisemminkin eräs ongelmakohta valtion toimitilahallinnossa. Vanhojen tilojen korjaus ei ole aina kilpailukykyinen vaihtoehto tilojen käyttäjien kannalta, koska tämän vaihtoehdon valinnasta aiheutuu yleensä käyttäjille ylimääräisiä kustannuksia ja muita haittoja muualla sijaitsevien tilojen valintaan verrattuna.

Kaikissa tapauksissa ei ole tarjolla vaihtoehtoisia rakennuspaikkoja. Tällöin ei synny todellista kilpailua, jos tämä rakennuspaikka on jonkun potentiaalisen tarjoajan hallussa.

Suositus 5:

Kustannuksiltaan merkittävät valtion vuokratilahankkeet tulisi kilpailuttaa julkisten hankintojen säännösten periaatteiden mukaan, ellei kyseessä ole sellainen tilanne, jossa tästä pääsäännöstä voidaan näiden säännösten perusteella poiketa ja jossa poikkeaminen on valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista.

Jos ei ole vaihtoehtoisia toimitilojen rakennuspaikkoja, tulisi selvittää mahdollisuus ja tarkoituksenmukaisuus hankkia tämä rakennuspaikka valtiolle ja huolehtia kilpailun toteutumisesta tämän rakennuspaikan rakentamisessa.

Senaatti-kiinteistöjen asema

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, että valmisteltaessa lakia Senaatti-kiinteistöistä lähtökohtana oli, että Senaatti-kiinteistöt toimii valtion tilahankinnan nk. in house -yksikkönä. Koska määritelmä on edelleen kehittymässä, sen kirjaamista lakiin ei pidetty hyvänä. Valtiovarainministeriö katsoo, että budjettivaltion yksiköiden tulee tilahankintoja tehdessään asetuksessa edellytetyn mukaisesti aina yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa aidosti selvittää mahdollisuus käyttää valtiolla jo olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta sekä pyr-

kiä hyödyntämään Senaatti-kiinteistöille lainsäädännössä annetun in house -roolin mukaisesti tämän tarjoamia tila- ja muita palveluja myös toimitilojen vuokraushankinnoissa.

Palveluhankintadirektiivissä (92/50/ETY), tavarahankintadirektiivissä (93/36/ETY), julkisia rakennusurakkasopimuksia koskevassa direktiivissä (93/37/ETY) ja ne pääosin kumonneessa hankintadirektiivissä (2004/18/EY) tarkoitetaan julkisoikeudellisella laitoksella laitosta, jolta edellytetään muun ohella sitä, että se on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja että se ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa. Direktiivien liitteiden mukaan Suomessa julkisoikeudellisia laitoksia ovat julkiset tai julkisesti valvotut muut kuin kaupalliset ja teolliset yritykset. In house -järjestelyä ne eivät tunne. Myöskään uudessa hankintadirektiivissä ei ole mainittu in house -sopimusjärjestelyä.

Palveluhankintadirektiivin mukaan direktiiviä ei sovelleta sopimukseen, jos sopimusosapuolena oleva yksikkö on julkisoikeudellinen laitos ja jos sopimukset perustuvat tälle viranomaiselle julkaisujen lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla annettuun yksinoikeuteen. Tavarahankintadirektiivissä ei ole vastaavaa soveltamisalan rajoitusta. Rakennusurakkasopimuksia koskevan direktiivin mukaan julkisoikeudellisen laitoksen tulee soveltaa direktiiviä sellaisiin rakennustöihin, jotka se teettää kolmannella osapuolella. Hankintadirektiivin mukaan hankittaessa palveluja tai julkisia rakennusurakoita yhteishankintaviranomaiselta direktiiviä katsotaan noudatetun, jos yhteishankintaviranomainen on noudattanut sitä.

Yhteisöjen tuomioistuimella on antanut 18.11.1999 tuomion asiassa C-107/98 (Teckal), missä tuomioistuimelta oli muun ohella kysytty sitä, onko kunnan noudatettava palveluhankintadirektiiviä kuntayhtymän hoitaessa tiettyjen kunnanrakennusten lämmityspalvelua, jonka arvosta pääosa on ollut tavarahankintaa. Kuntayhtymän sääntöjen mukaan toiminnasta saatava mahdollinen voitto jaetaan jäsenkuntien kesken tai kuntayhtymä säilyttää sen joko kasvattaakseen vararahastojaan tai sijoittaakseen sen muihin toimintoihinsa. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan tavarahankintadirektiiviä sovelletaan silloin, kun hankintaviranomainen, esimerkiksi alueellinen tai paikallinen viranomainen, aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa rahallista vastiketta vastaan kirjallisen sopimuksen, jonka kohteena on tavaroiden hankinta, riippumatta siitä, onko tämä yksikkö itse hankintaviranomainen. Päätöksen perustelujen mukaan toisin on ainoastaan niissä

tapauksissa, joissa alueellinen tai paikallinen viranomainen valvoo kyseistä oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa. Vastaavasti tuomioistuimien on 11.1.2005 perustellut ratkaisuaan asiassa C-26/05 (Stadt Halle).

Uusi hankintadirektiivi on annettu vuonna 2004. Yhteisöjen tuomioistuin teki tätä aiemmin eli vuonna 1999 ratkaisun, jonka mukaan hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa, jos se tehdään in house -yksiköltä.

Valtion vuokratilahankkeiden kilpailuttamisen lisääntyminen korostaa Senaatti-kiinteistöjen nykyisen aseman ja tehtävien ristiriitaisuutta. Senaatti-kiinteistöjen on tarkoitus nykyisin toimia toisaalta kiinteistömarkkinoilla aidossa kilpailutilanteessa olevana liikelaitosmuotoisena yhtenä virastojen ja laitosten tilapalvelujen tarjoajana ja toisaalta valtion rakennusten ja rakennusmaan haltijana. Valtion vuokratilahankkeiden nykyistä laajempi kilpailuttaminen johtaa todennäköisesti siihen, ettei kaikkia Senaatti-kiinteistöjen tarjoamia tiloja vuokrata, jolloin todennäköisesti ainakin osa valtion rakennus- ja maaomaisuudesta jää vaille tehokasta käyttöä. Tämän omaisuuden tehokasta käyttöä turvaisi taas esimerkiksi sellainen toimitilahallintojärjestelmä, jossa virastojen ja laitosten olisi käytettävä ensi sijassa valtion olemassa olevaa rakennus- ja tilaomaisuutta ja tätä hallinnoivan valtion yksikön palveluita. Tähän järjestelmään sopii kuitenkin huonosti sellainen liikelaitosmuotoinen omaisuuden hallinnoija, jonka toiminnalle on asetettu tietyt voiton tuottamistavoitteet.

Suositus 6:

Valtiovarainministeriön tulisi selvittää Senaatti-kiinteistöjen asema hankintayksikkönä ja tarvittaessa muuttaa sitä koskevat säännökset siten, että ne täyttävät myös yhteisöoikeuden vaatimukset.

REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Revisionen har initierats bl.a. av de lokalitetsprojekt som inrikesministeriet och vissa häradsämbeten har genomfört tillsammans med Palmberg-bolagen, och vilka har sagts vara olönsamma och oändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse. Revisionen hänför sig huvudsakligen till de inrikesministeriet underställda häradsämbetenas och polisens fristående enheters förvärv av lokaliteter. Vid revisionen har på ett allmänt plan granskats också statens nuvarande lokalitetsförvaltning och dess funktionsduglighet. Revisionsverkets ställningstaganden baserar sig på observationerna vid revisionen, på den förklaring och de utlåtanden som fåtts till utkastet till revisionsberättelse, samt delvis också på de observationer som gjorts av den av inrikesministeriet tillsatta arbetsgruppen för processen vid förvärv av häradsämbetenas lokaliteter (se kapitel 3.3).

Emedan behandlingen av det besvär som gäller polisens datacenters lokalitetsprojekt har varit på hälft vid högsta förvaltningsdomstolen under revisionens gång, har vid revisionen inte tagits ställning till det, till vilka delar de bestämmelser som utfärdats om offentlig upphandling gäller statens hyreslokalitetsprojekt. Vid revisionen har emellertid utvärderats lokalitetsförvärven på basis av direktiven samt skillnaderna mellan direktiven och de finländska bestämmelserna. Emedan förundersökningen av vissa projekt har varit på hälft under revisionen, har inte bedömts t.ex. huruvida eventuella kriterier för tjänstebrott har uppfyllts i den granskade verksamheten.

Revisionens huvudfråga lyder: Har i inrikesministeriets lokalitetsförvaltning och vid den senaste tidens projekt gällande lokalitetsarrangemang iakttagits bestämmelserna om denna verksamhet, och har de tillämpade verksamhetssätten varit ändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse?

Denna huvudfråga indelas vidare i följande revisionsfrågor:

- Hur klart och övergripande har i bestämmelser och föreskrifter om förfaringssätt definierats statens och inrikesministeriets lokalitetsprojekt och deras förverkligande?
- Hur har häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt styrts vid inrikesministeriet och har de normer som gäller dessa projekt och förfaringssätt som beaktar statens helhetsintresse iakttagits?
- Hur kunde effektiviteten och funktionsdugligheten för förfaringssätten vid statens lokalitetsprojekt förbättras?

Vid revisionen har även behandlats Senatfastigheters ställning å ena sidan som ett affärsverk som i en reell konkurrenssituation på fastighetsmarknaden erbjuder lokalitetstjänster åt ämbetsverk och inrättningar, och å andra sidan fungerar som innehavare av statliga byggnader och byggnadsmark.

Trots att vid revisionen har granskats endast vissa hyreslokalitetsprojekt på inrikesministeriets förvaltningsområde, kan det antas att motsvarande förfaranden har följts också andra förvaltningsområden vid deras hyreslokalitetsprojekt. Observationerna vid revisionen kan därför anses ha en vidare betydelse i statsförvaltningen.

Statens system för lokalitetsförvaltning

Revisionsverket understryker, att på basis av revisionen förefaller två skilda principer att råda vid statens förvärv av lokaliteter. De ger till många delar ett olika svar uttryckligen på den sista revisionsfrågan. Den ena principen är en modell för fri konkurrens, varvid Senat-fastigheter inte har någon särställning. Den andra är en modell i vilken bör utnyttjas av staten ägda lokaliteter, ifall det antas att de kan tillhandahålla för verksamheten tillfredsställande lokaliteter och ifall lösningen antas bli till sina totala kostnader billigare än förvärv av helt nya lokaliteter. Enligt revisionsverkets uppfattning är den senare modellen statsfinansiellt motiverad. Revisionsverket anser sakernas nuvarande tillstånd vara otillfredsställande, emedan man där på ett sätt samtidigt försöker tillämpa båda de ovan nämnda modellerna. Enligt revisionsverkets åsikt är de nu gällande bestämmelserna om statens förvaltning av lokaliteter delvis motstridiga.

På basis av revisionen framförs följande om den första revisionsfrågan:

De allmänna bestämmelserna om statens lokalitetsförvaltning och iakttagandet av dem vid hyrning av nya lokalteter som byggs

I statens fastighets- och lokalitetsförvaltning och bestämmelserna om dem har inträffat förändringar under senare år. De som använder lokaliteterna gavs större ansvar och frihet än tidigare i det år 1995 inrättade nya systemet för statens fastighets- och lokalitetsförvaltning.

Besluten om förverkligande av de häradsämbetens lokalitetsprojekt som varit föremål för revision har fattats före år 2002. De allmänna bestämmelserna och föreskrifterna som gäller statens hyreslokalitetsprojekt har varit till volym och innehåll tämligen ringa i synnerhet åren 1995 - 2001. Det är endast fråga om 8 § i förordningen om förvaltningen av statens fastighetsförmögenhet, som bl.a. förutsätter att innan fastighetsförmögenhet skall hyras till staten skall möjligheterna att tillgodose behovet med hjälp av den fastighetsförmögenhet som staten äger samt användningen av sådan fastighetsförmögenhet i statens ägo som blir ledig på grund av förvärvet utredas.

Vid revisionen har observerats, att utredningar om att tillgodose behovet med hjälp av fastighetsförmögenhet som staten äger har gjorts. Å andra sidan finns i inte i samtliga fall dokumenterad information om hur en sådan utredning beaktats vid beslutsfattandet, vilket inte är i sin ordning. Vid revisionen har inte observerats, att inrikesministeriet, länsstyrelserna eller häradsämbetena vid alla granskade projekt skulle ha införskaffat eller gjort i förordningen avsedda dokumenterade utredningar om användningen av sådan fastighetsförmögenhet i statens ägo som blir ledig på grund av förvärvet. Enligt revisionsverkets uppfattning borde en sådan utredning ha gjorts när lokalteter hyrs till staten.

Under revisionens gång har framförts olika tolkningar angående det, till vilka delar bestämmelserna om offentlig upphandling gäller de hyreslokalitetsprojekt inom inrikesministeriet som varit föremål för revisionen. Enligt en tolkning gäller dessa bestämmelser endast sådana nya hyreslokalitetsprojekt som byggs på mark i användarens ägo eller besittning. Enligt en tolkning gäller dessa bestämmelser

alla nya hyreslokaler som byggs, men inte befintliga hyreslokaler. En tredje tolkning har varit, att bestämmelserna om upphandling inte till några delar gäller hyreslokalitetsprojekt.

Uttryckligen i gemenskapsrätten är bestämmelsernas syfte mera avgörande än deras ordalydelse. Enligt ett sådant synsätt är det t.ex. av betydelse, hur skräddarsytt lokaliteterna utförs och hur lång den fasta hyrestiden är. Det torde sällan vara möjligt att få en lika hög hyra av en annan hyresgäst, om lokaliteterna har planerats uttryckligen för någon viss användning och de speciella krav denna användning ställer har beaktats vid planeringen av lokaliteterna. Ifall byggnadskostnaderna kalkylmässigt blir helt täckta under hyresperioden, kan hyreskontraktet vad dess kostnader beträffar jämföras med upphandling. Vid bedömningen saknar betydelse t.ex. det vem som äger markgrunden under fastigheten.

Allmänt taget tolkas bestämmelserna om den inre marknaden synnerligen snävt i gemenskapsrätten. I inledningen till rådets direktiv 93/37/EEG om byggentreprenadavtal konstateras bl.a., att det bör finnas en bestämmelse med tanke på de exceptionella fall, på vilka samordningsförfaranden inte behöver tillämpas, men att dylika fall måste vara uttryckligen avgränsade.

Med förordningen om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överstiger tröskelvärdet (243/1995) har bland annat implementerats rådets direktiv 93/37/EEG, som gäller samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för byggnads- och anläggningsarbeten. Ovan nämnda förordning har senare ersatts med en förordning 380/1998 med samma namn (nedan upphandlingsförordningen).

I direktivet 93/37/EEG avses med offentligt upphandlingskontrakt för byggnadsarbeten ett sådant skriftligt kontrakt som är av ekonomiskt värde och som har slutits mellan kontraktsparten och den i direktivet definierade myndigheten. Avsikten med ett sådant kontrakt är att låta utföra eller projektera och låta utföra ett byggnadsarbete, som hör till i direktivet definierad verksamhet, eller att låta utföra, på vilket sätt som helst, ett sådant byggnadsarbete som svarar mot de krav som ställs av den myndighet som slutit kontraktet. I direktivet definieras byggnadsarbeten så, att med det åstadkoms en sådan byggnad eller mark- och vattenkonstruktion, vilken som helhet är tillräcklig för att uppfylla dess tilltänkta ekonomiska och tekniska användningsändamål (fri översättning). Till de i direktivet definierade myndigheterna hör bl.a. statliga myndigheter.

Offentligt byggnadsarbete och kontrakt gällande sådant har i upphandlingsförordningen definierats i viss mån annorlunda än i ovan nämnda direktiv: Med kontrakt om offentliga byggnadsentreprenader avses ett skriftligt avtal med ekonomiskt värde mellan en upphandlingsenhet och en entreprenör, i vilket entreprenören förbinder sig att utföra eller både projektera och utföra eller på något annat sätt genomföra ett överenskommet byggnadsarbete, som kan gälla ett arbete eller ett helt byggnadsprojekt i en bransch som nämns i bilaga C; med byggnadsentreprenad avses ett husbyggnads- och anläggningsarbete eller rivningsarbete som utgör en ekonomisk eller teknisk helhet. Definitionen var den samma i upphandlingsförordningen av år 1995.

I ovan nämnda bestämmelse i upphandlingsförordningen talas allmänt om på annat sätt genomfört överenskommet byggnadsarbete, medan åter i direktivet talas om att på vilket sätt som helst låta utföra ett sådant byggnadsarbete som svarar mot de krav som ställs av den myndighet som slutit kontraktet. Enligt revisionsverkets uppfattning täcker direktivet 93/37/EEG även sådana arrangemang, med vilka till staten har hyrts lokaliteter som har byggts på initiativ av de myndigheter som använder lokaliteterna och i enlighet med av dem uppställda krav. Sådana projekt är bl.a. de lokaliteter för häradssämbetena och polisens fristående enheter som varit föremål för revision, ifall deras uppskattade anskaffningspris överstiger tröskelvärdet, som vid tidpunkten för anskaffningen var 5 000 000 euro.

Europaparlamentet och rådet har den 31.3.2004 utfärdat ett direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004/18/EG, upphandlingsdirektivet). Enligt direktivet avses med ”offentliga byggentreprenadkontrakt” offentliga kontrakt som avser antingen utförande eller såväl projektering som utförande av sådana byggentreprenader som avser en av de verksamheter som avses i bilaga I eller av en byggentreprenad, eller utförande, oavsett form, av en byggentreprenad som tillgodoser de behov som den upphandlande myndigheten har specificerat. Med ”byggentreprenad” avses ett resultat av bygg- och anläggningsarbeten som i sig fyller en teknisk eller ekonomisk funktion.

Medlemsstaterna skall försätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31.1.2006. En förnyelse av upphandlingslagstiftningen i Finland har initierats. Den av arbetsgruppen för lagen om upphand-

ling föreslagna definitionen av byggentreprenadavtal är till sitt innehåll i enlighet med direktivet. Ifall arbetsgruppens förslag till denna del realiserar, kommer nya hyreslokalitetsprojekt som byggs att omfattas av lagstiftningen om upphandling ifall de överstiger tröskelvärdet. I lagförslaget eller direktivet har inte definierats det, hur värdet av hyresavtal skall definieras vid bedömning av huruvida tröskelvärdet överstigits.

År 2002 trädde i kraft bestämmelser, enligt vilka statsrådets finansutskott behandlar ärenden där det är fråga om bindning till ett flerårigt avtal, såsom avtal om hyrning av nya lokaliteter, vars värde är minst fem miljoner euro. En ny förordning om förvärv, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet trädde i kraft från början av år 2003. Enligt den skall ifrågavarande ministerium besluta om alla lokalitetsprojekt där värdet uppgår till minst fem miljoner euro. Vid hyrning avsåg denna gräns det sammanlagda beloppet av hyrorna under hela avtalsperioden.

I bestämmelserna om behandlingen i statsrådets finansutskott saknas en definition av vilka uppgifter gällande hyreslokalitetsprojekt som bör presenteras för finansutskottet och hur de bör presenteras. Likaså saknas en närmare beskrivning av kriterierna för godtagbara hyreslokalitetsprojekt. På basis av revisionen fästs uppmärksamhet också vid det, att beslutet i statsrådets finansutskott sker i ett tämligen sent skede av projektprocessen, varvid det enda som finns att besluta är huruvida finansutskottet förordar att projektet genomförs.

Rekommendation 1:

Lokalitetsprojekt som medför väsentliga kostnader borde behandlas i statsrådets finansutskott före den tidpunkt vid vilken beslut fattas om deras omfattning och kvalitetsnivå. Minimikraven på de uppgifter som krävs vid behandlingen i finansutskottet borde definieras. Nya projekt borde behandlas i enlighet med principerna i lagen om offentlig upphandling.

Vid revisionen har också uppmärksammats, att i upphandlingsförordningen och i rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling av tjänster 92/50/EEG (tjänsteupphandlingsdirektivet) har definierats på olika sätt vilka som är sådana tjänsteupphandlingskontrakt på vilka bestämmelsen inte tillämpas. Enligt 5 § 2

momentet 1 punkten hör till dem kontrakt om förvärv eller hyrning av fast egendom, byggnader eller rättigheter i anslutning till sådana oberoende av finansieringsformen eller betalningssättet. En motsvarande definition fanns också i 1995 års upphandlingsförordning. I direktivet är ovan nämnda tjänsteupphandlingskontrakt åter kontrakt som gäller förvärv eller hyrning av mark, byggnader eller annan fast egendom med vilken finansieringsform som helst eller rättigheter i anknytning till dem. Upphandlingsförordningen avgränsar utanför förordningens tillämpningsområde alla byggnader, även sådana som skall byggas, medan i direktivet avgränsningen åter gäller endast befintliga byggnader.

En förnyelse av upphandlingslagstiftningen i Finland har anhängiggjorts. Revisionsverket anser det vara nödvändigt att vid reformen säkerställs att lagstiftningen uppfyller kraven i direktivet.

Allmänna bestämmelser om förvaltning och förvaltningsförfarande och iakttagandet av dem

Enligt statstjänstemannalagen (750/1994) är lagens syfte att bl.a. säkerställa att statens uppgifter sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls. I lagens 14 § har bl.a. föreskrivits att en tjänsteman skall utföra sina uppgifter på ett behörigt sätt.

Exempelvis ett hyrningsbeslut som fattas av en myndighet är en del av den normala förvaltningen. Den förvaltningsrättsliga regleringen av förfarande och behörighet innefattar också av myndigheten vidtagna privaträttsliga rättshandlingar. Vinnaren i en anbuds-tävling utses med ett förvaltningsbeslut.

En väsentlig rättsgrund både i de inhemska och i Europeiska gemenskapens förvaltningsrättsliga normer är jämlikhetsprincipen. Vid beslut om upphandling eller hyrning förutsätter principen, att upphandlingsenheten bemöter anbudsgivarna jämlikt. Detta förutsätter, att beslutsfattandet sker i enlighet med på förhand definierade, allmänt acceptabla och jämlikt tillämpade grunder.

Vid revisionen har observerats, att vid vissa projekt har brutits mot jämlikhetsprincipen bl.a. genom att anbudsinfordran ställts till en enda aktör, genom att anbud gällande något visst projekt infordrats vid skilda tider och genom att i anbudsinfordringarna ge till innehålllet varierande uppgifter, genom att ge en anbudsgivare möjlighet att lämna ett helhetsanbud på lokaliteter som skall byggas på tre

olika orter, genom att godkänna en längre hyrestid än den maximi-hyrestid som meddelats åt en annan anbudsgivare samt genom att godkänna ett anbud som inte uppfyllde alla villkor i anbudsinfordran.

Allmänna bestämmelser och föreskrifter om anslag

I den år 1995 utfärdade budgetförordningen för Europeiska gemenskapens allmänna budget har föreskrivits bl.a. att budgetanslagen skall användas enligt principen om oklanderlig ekonomisk förvaltning samt särskilt enligt principerna om sparsamhet och kostnadseffektivitet. Enligt den budgetförordning som trätt i kraft från början av år 2003 skall budgetanslagen användas enligt principen om oklanderlig ekonomiskt förvaltning, det vill säga i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Enligt bestämmelsen kräver principen om sparsamhet att de resurser som en institution använder för att genomföra sin verksamhet skall göras tillgängliga i rätt tid och vara av den kvantitet och kvalitet som behövs, samt ställas till förfogande till lägsta möjliga kostnad. Principen om effektivitet avser förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås. Principen om ändamålsenlighet avser hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås.

Vid revisionen har fästs uppmärksamhet vid att i lagen om statsbudgeten inte ingår någon bestämmelse enligt vilken anslagen bör användas sparsamt, produktivt och ändamålsenligt.

Enligt revisionsverkets uppfattning skulle ett inkluderande av en dylik bestämmelse i lagen om statsbudgeten främja iakttagandet av sparsamhet, produktivitet och ändamålsenlighet i beslutsfattandet.

Resultatstyrning

I de år 1995 utfärdade bestämmelserna om tillämpning av statsbudgeten slopades det krav som förutsatte att vissa ärenden som gällde hyrning av lokaliteter och ändring av hyresvillkor, och vilka hade inverkan på anslagen, skulle hänskjutas till behandling på B-listan vid finansministeriet. Detta motiverades med resultatstyrningen, som enligt en till beslutsförslaget fogad promemoria förutsätter att ämbetsverken och inrättningarna också till denna del fungerar inom

ramen för de anslag och befogenheter som tilldelats för deras verksamhet.

Förvärv av nya lokaliteter som skall byggas eller saneras förutsätter sådan mångsidig specialexpertis som i allmänhet inte kan förutsättas av enskilda ämbetsverk och inrättningar. T.ex. att inte iakttaga lagstiftningen om upphandling kan leda till betydande ersättningskyldighet. Det är samtidigt viktigt, att representanter för användarna från första början deltar nära i processen för förvärv av lokaliteterna. Revisionen har påvisat många felaktigheter och brister i förvärvet av lokaliteter.

På vissa förvaltningsområden förekommer förvärv av lokaliteter sällan, varvid det inte är ekonomiskt lönsamt att förvärva och utnyttja egna permanenta expertresurser.

Rekommendation 2:

Vid förvärv eller hyrning av lokaliteter som överstiger en viss gräns borde behörigheten och ansvaret för beredningen och förverkligandet av de praktiska åtgärderna vid dessa förvärv eller hyrningar vara centraliserat hos staten, vid behov även ut över förvaltningsområdena.

Den andra revisionsfrågan löd: **Hur har häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt styrts vid inrikesministeriet och har de normer som gäller dessa projekt och förfaringsätt som beaktar statens helhetsintresse iakttagits?**

I inrikesministeriets arbetsordningar behandlas i synnerligen liten omfattning ärenden som gäller lokaliteter för häradsämbetena och polisens fristående enheter. Avdelningens chef har och har haft att avgöra anslagsökningar som orsakas av nya lokaliteter, vilket revisionen även visar att har skett. I fråga om enskilda lokalitetsprojekt har till uppgifterna för den byråingenjör (sedermera överinspektör) som handhaft lokalitetsfrågorna hört och hör att avgöra ärenden förknippade med lokaliteternas planering och rumsdisposition, såsom har skett. Enheten för polisväsendet svarar bl.a. för den allmänna planeringen och föreskrifterna gällande polisens lokaliteter. Sådana noterades inte vid revisionen. Chefen för polisverksamhetsenheten vid polisavdelningen har från 1.7.2000 haft att avgöra till sin betydelse väsentliga ärenden som gäller polisens fastigheter och

lokalteter. Enligt förvaltningsavdelningens arbetsordning behandlar och bereder resultatenheten för utveckling av förvaltningen bl.a. de lokalitetsärenden som gäller häradsförvaltningen och ankommer på ministeriet. En motsvarande bestämmelse finns inte i arbetsordningen för avdelningen för utveckling av regioner och offentlig förvaltning, som trädde i kraft 1.6.2002, och den hade inte heller tidigare särskilt mycket innehåll, emedan på ministeriet ankommande lokalitetsärenden som gällde häradsförvaltningen var endast anslagsfrågor samt de ovan nämnda åt byråingenjören tilldelade uppgifterna.

Under den period som varit föremål för revisionen har ministeriet haft två personer sysselsatta med att bereda lokalitetsärendena och utrustandet av lokaliteterna. De bereder både de projekt som hör till avdelningen för utveckling av regioner och offentlig förvaltning (häradsämbetena) och polisavdelningen (polisens fristående enheter).

Enligt de arbetsordningar vid inrikesministeriet som varit gällande åren 1998-2003 och som varit föremål för revision tillämpades på inrikesministeriets förvaltningsområde mellan ministeriet och ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet resultatstyrning och vid ministeriet resultatledning. Till övriga delar har till upphandlingsprocessen hörande uppgifter och beslut enligt inrikesministeriets arbetsordning i fråga om häradsämbetena hört till länsstyrelsernas och i fråga om polisens fristående enheter till dessas behörighet. Länsstyrelserna har för sin del kunnat delegera behörighet till häradsämbetena. I den genmälen och tilläggsutredningar som getts med anledning av inrikesministeriets interna utredning har på flera ställen angetts, att strävan varit att i enlighet med principerna om resultatstyrning överföra ansvaret för skötseln av lokalitetsprojekten från ministeriet till länsstyrelserna och de lokala enheterna.

Trots det ovan sagda har enligt revisionsverkets uppfattning vid de projekt som utgör grundvalen för ställningstagandena den faktiska beslutande makten närmast utövats av ministeriets tjänstemän, även om t.ex. häradslänsmännen har undertecknat hyresavtalen. I vissa fall har en tjänsteman vid ministeriet bett att få anbudet och i ett fall avtalat om en förlängning av den i anbudet nämnda hyrestiden, vilka uppgifter då inte hörde till ministeriets behörighet.

3 § (1018/1997) i förordningen om häradsämbete (859/1994) anger att för ärenden som gäller koordinering av resultatstyrningen vid häradsämbetena och enheterna vid dessa och samarbetet vid häradsämbetena samt allmänt utvecklande av häradsämbetena arbetar i an-

slutning till inrikesministeriet häradsförvaltningens samarbetsgrupp. Representerade i samarbetsgruppen är de ministerier inom vilkas förvaltningsområde uppgifter sköts vid häradsämbetena, samt Riksåklagarämbetet och länsstyrelserna. Enligt förordningens 4 § godkänner länsstyrelsen på ett häradsämbetes förslag de resultatmål som gäller häradsämbetet som allmän förvaltningsmyndighet och ämbetsverk på basis av de allmänna målsättningar och verksamhetslinjer som inrikesministeriet har ställt. Inrikesministeriet anvisar länsstyrelserna anslag för häradsämbetets allmänna förvaltningsuppgifter, gemensam administration och gemensamma tjänster samt för utvecklande av ämbetsverket för att fördelas mellan häradsämbetena.

Enligt de uppgifter som fåtts vid intervjuer vid revisionen avgörs prioriteringen av häradsförvaltningens gemensamma ämbetsverks lokalitetsprojekt och inriktningen av anslag på projekten vid de möten som hålls av samarbetsgruppen för häradsförvaltningen vid inrikesministeriet. Av de granskade projekten fanns Kouvola häradsämbetes lokalitetsprojekt inte bland de fem mest brådskande projekten åren 1997 och 1998. De lokalitetsärenden som berör polisens fristående enheter avgörs av polisens högsta ledning på basis av diskussioner i ledningsgruppen och med olika personer inom polisavdelningen. Dessa beslut hade inte dokumenterats på behörigt sätt.

Av inrikesministeriet utfärdade anvisningar och föreskrifter gällande häradsämbetenas och polisens fristående enheters förvärv av lokalteter

Vid inrikesministeriet har utarbetats ett dokument som getts namnet lokalitetsstrategi. Dess första version blev klar år 1999 och den har godkänts vid samarbetsgruppens för häradsförvaltningens möte 7.9.2000. Denna strategi har kompletterats och uppdaterats ett antal gånger. Enligt utsago under revisionen har detta lokalitetsstrategidokument använts vid häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt.

I resultatplanerna på inrikesministeriets förvaltningsområde för åren 1999-2003 och åren 2000-2004 har upphandlingsförfarandena behandlats. Där nämns inte hyrning av lokalteter. I resultatplanerna för åren 2001-2005 och 2002-2006 har tjänster på fastighetsbranschen räknats som anskaffningar av klass C. Om deras upphandlingsförfarande har inte sagts någonting i någondera resultatplanen.

I inrikesministeriets dokument angående klassificering av tjänster och produkter 7.5.1999 har som anskaffningar av klass C antecknats också tjänster på fastighetsbranschen. Enligt förklaringen hör till dem lokalhyror, tjänster inom fastighetskötsel och disponenttjänster och, säger förklaringen vidare, [anskaffningen av dem] ”sköts av respektive ämbetsverk eller inrättning”. Vidare är enligt sagda dokument det huvudsakliga förfaringssättet vid anskaffningar av klass C, att de kan anskaffas fritt med beaktande av bestämmelserna i upphandlingslagen och med utnyttjande av centraliserade avtal (t.ex. ett Hansel-avtal om där uppräknade anskaffningar av klass C). Ifall det är fråga om en anvisning eller föreskrift som beslutits att skall följas, borde vid hyrning av lokaliteter i tillämpliga delar ha iakttagits bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (1505/1992, nedan upphandlingslagen). Så har inte i tillräcklig utsträckning förfarits vid de hyreslokalitetsprojekt, på vilka revisionsverkets ställningstaganden baserar sig.

Under revisionens gång har inrikesministeriets upphandlingsanvisningar kompletterats 8.10.2003 så, att vid hyrning av både befintliga lokaliteter och sådana som skall byggas skall i tillämpliga delar iakttagas bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. De nya anvisningarna förutsätter bl.a. att också hyresprojekt som regel konkurrensutsätts.

Styrning

I det år 1995 inrättade nya systemet för statens fastighets- och lokalitetsförvaltning har åtminstone inte på inrikesministeriets förvaltningsområde utvecklats ett sådant täckande och centraliserat system för lokalitetsförvaltning som fanns hos Byggnadsstyrelsen, och där alla de uppgifter och den kunskap som hörde till den avvecklade Byggnadsstyrelsens roll hade bibehållits.

Det ovan nämnda dokumentet kallat lokalitetsstrategi har enligt uppgifter som fåtts vid revisionen fungerat som strategi, anvisningar om förfaringssätt och anvisningar om lokalitetsplanering vid häradssämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt. Enligt uppgift som fåtts vid revisionen gäller inte sagda dokument andra verksamheter på inrikesministeriets förvaltningsområde.

Vissa brister har konstaterats i dokumentet. Bl.a. definieras där inte ansvarsförhållandena och beslutsmakten i olika skeden av lokalitetsprojekten, de allmänna principerna för lokalitetsprojekten och

inte tillräckligt de förfaringssätt som skall iakttas vid lokalitetsprojekten. Där behandlas inte heller hur lönsamhetsfaktorerna bör beaktas vid lokalitetsprojekten. I strategidokumentet har inte heller närmare definierats omständigheter som bör beaktas vid planering av lokalitetsprojekt och vid anbudsinfordran, faktamaterial som behövs till stöd för beslut om lokalitetsprojekt och förfarandena för bedömning av t.ex. projektets behövlighet, dimensionering, presentation eller uppskattning av realiseringsalternativens lönsamhet eller förmånlighet, eller synpunkter som bör beaktas när dessa uppgifter alstras. I anvisningarna har inte heller sagts klart, vem som bär ansvaret för anbudsinfordringarna. Enligt anvisningarna skall vid beredning av anbudsinfordran i tillämpliga delar följas inrikesministeriets upphandlingsanvisningar, trots att hyrning av lokaliteter inte omfattas av upphandlingsanvisningarna.

Vid vissa granskade lokalitetsprojekt har inte till alla delar agerats i enlighet med detta lokalitetsstrategidokument. Bl.a. har inte alltid gjorts en skriftlig jämförelse av anbudet.

Den av inrikesministeriet tillsatta arbetsgruppen för upphandlingsprocessen vid häradsämbetena har föreslagit, att till att bereda lokalitetsärendena skulle organiseras en expertenhet som skulle bestå av sakkunniga på lokalitets- och upphandlingsfrågor. Enligt revisionsverkets uppfattning är förslaget motiverat.

Inrikesministeriets arbetsordning har från 10.3.2005 ändrats så, att inom ministeriets ekonomienhet har grundats en grupp för upphandlings- och lokalitetsärenden, vilken ”bistår kanslichefen med att styra och utveckla ministeriets och förvaltningsområdets upphandlingsfunktion och lokalitetsärenden samt deltar i beredningen av de upphandlingsärenden som skall avgöras av ministern eller kanslichefen och lokalitetsärenden som förutsätter bindning av ministeriet i samarbete med ifrågavarande avdelning eller fristående enhet”.

Rekommendation 3:

Inrikesministeriet borde förbättra de föreskrifter och anvisningar som det utfärdar om lokalitetsarrangemangen. I styrningen av lokalitetsprojekt borde olika omständigheter beaktas i större utsträckning än för närvarande och det bakgrundsmaterial som används för styrningen borde utvecklas så att det är bättre än det nuvarande. Lönsamhetsstyrningen borde förbättras i olika skeden av projekten.

Föreskrifterna och anvisningarna borde iakttas på ministeriets hela förvaltningsområde. Iakttagandet av anvisningarna och föreskrifterna borde även övervakas.

Förverkligande av projekten

Vid de granskade lokalitetsprojekten har motiveringarna för beslutet att förverkliga projekten varit tämligen knapphändiga. I besluten om att förverkliga projekten har betonats behovet av att så snabbt som möjligt få goda och tillräckliga lokalteter för ifrågavarande användare. Styrningen av projektens lönsamhet har i olika skeden fått ringa uppmärksamhet. Med lokalitetsprojekten har närmast åt polisen anskaffats några sådana lokalteter av nytt slag, som polisen inte har haft från tidigare. Beslut om målsättningar att höja lokaliteternas nivå har inte observerats vid revisionen. Sålunda har nya typer av lokalteter inkluderats i projekten in casu, vilket inte är ändamålsenligt, emedan risken finns att lösningarna omotiverat avviker från varandra och sannolikt höjer kostnaderna.

I anbudsinfordringarna gällande hyreslokaliteter har inte angetts ordentliga lönsamhetsmål för planer och de lokalteter som erbjuds eller de principer för jämförelse mellan anbud som inrikesministeriets upphandlingsanvisningar förutsätter. Vid valet mellan anbudet har inte de olika anbudens lönsamhet jämförts täckande. Enhetshyrorna enligt anbudet har varit avsevärt högre än den dåvarande genomsnittliga hyresnivån för övriga häradsämternas lokalteter. Många projekts omfattning och kostnader har vuxit från anbudsskedet till förverkligandet. Detta har varit i strid med det beslut, med vilket ministeriet har godkänt ökningen av lokalitetskostnaderna på grund av de nya lokaliteterna. I dessa beslut har en standardklausul varit, att innan föravtalet om hyrningen undertecknas bör med hyresvärden entydigt avtalas om lokaliteternas kvalitets- och utrustningsnivå, bilplatser och andra omständigheter som inverkar på avtalet och hyrans storlek. Lokalteter som är större och bättre utrustade jämfört med anbudet har kunnat hyras genom att utnyttja den från början alltför stora ökning av lokalitetskostnaderna som godkänts av ministeriet, samt förlänga hyrestiden, varvid hyresvärden kan periodisera kapitalkostnaderna över en längre period. Förfarandet har stridit mot statens intressen.

Vissa häradsämternas bindande hyresavtal på 25-30 år utan möjlighet till uppsägning är inte förnuftig med tanke på statsförvalt-

ningens och ämbetsverkens sannolika framtida behov av att ändra på verksamheter och lokalteter. Sådana villkor i hyresavtalen binder alltför mycket den statliga hyresgästens kommande verksamhet eller orsakar sannolikt extra kostnader för staten. I de långvariga hyresavtal som staten slutit med utomstående parter har inte funnits något optionsvillkor, trots att byggnadskostnaderna sannolikt blir helt täckta under hyresperioden. Också detta har varit i strid med statens intressen.

I det skede då projekten förverkligats har sättet för hur lokaliteternas användare ordnat tillsynen varierat från fall till fall. I förverkligandeskedet har förekommit i viss mån behov av tilläggs- och ändringsarbeten, och de uppkomna tilläggskostnaderna har lagts till hyrorna för att betalas av användaren. Enligt erhållna uppgifter har lokaliteterna efter färdigställandet huvudsakligen varit till användarnas belåtenhet.

Ämbetsverk på inrikesministeriets förvaltningsområde har skaffat sig lokaliteter från Palmberg-bolagen med hyresavtal, i vilka hyresvärden har förbundit sig att uppföra byggnader för ämbetsverkens behov. Detta kan i sak jämföras med byggande med byggnadsentreprenadavtal med totalansvar. Bestämmelserna i förordningen om fastighetsförvaltning har emellertid inte varit avsedda att ge inrikesministeriet denna rättighet. Inrikesministeriets verksamhet har inte till denna del i sak följt den arbetsfördelning som varit tänkt i statens nuvarande fastighetsförvaltning, trots att bestämmelserna formellt sett har iakttagits. Dessa bestämmelser står emellertid på sitt sätt i konflikt med att enligt samma förordning om fastighetsförvaltningen ämbetsverken har rätt att välja sin hyresvärd, varvid lokaliteterna givetvis också kan vara nya.

Enligt de anvisningar som ingår i inrikesministeriets lokalitetsstrategidokument skall vid beredning av anbudsinfördran i tillämpliga delar iaktas inrikesministeriets upphandlingsanvisningar, även om hyrning av lokaliteter inte omfattas av upphandlingsanvisningarna. Dessa anvisningar har inte formellt försatts i kraft. Å andra sidan har förfarits i strid med upphandlingsanvisningarna bl.a. genom att anbud begärts muntligt och som valkriterier har tillämpats omständigheter vilka inte har omnämnts i anbudsinfördran samt ospecificerade som valkriterier angivna ”lämplighet och total lönsamhet”. Vid ett projekt hade vissa skeden av projektet inte dokumenterats eller dokumenten hade inte sparats.

Den tredje revisionsfrågan löd: **Hur kunde effektiviteten och funktionsdugligheten för förfaringssätten vid statens lokalitetsprojekt förbättras?**

Enligt det nya upphandlingsdirektivet 2004/18/EG tillämpas direktivet inte på avtal som avser förvärv eller hyra, oavsett finansieringsvillkor, av mark, befintliga byggnader eller annan fast egendom eller som avser rättigheter till sådan egendom. I det förslag som lämnats av arbetsgruppen för lagen om upphandling ingår ett förslag till stadgande med motsvarande innehåll.

Ifall bestämmelserna om offentlig upphandling gäller endast en del av hyreslokalitetsprojekten och om de övriga hyreslokalitetsprojekten kan förverkligas fritt i detta hänseende, kan detta i praktiken leda till att ämbetsverken eller inrättningarna skulle favorisera sådana projekt, som inte berörs av bestämmelserna om offentlig upphandling, t.ex. då till buds står både nya hyreslokaliteter som skall byggas och befintliga hyreslokaliteter. Dessutom kan skyldigheten att iaktta bestämmelserna leda till oklarhet och ett behov av närmare gränsdragning, emedan också befintliga hyreslokaliteter som förvärvas ofta måste renoveras, ändras eller byggas till.

I statens nuvarande slag av lokalitetsförvaltning, där ämbetsverken och inrättningarna själva hyr sina lokaliteter och de i princip har frihet att välja sina lokaliteter, är principerna bakom bestämmelserna om offentlig upphandling en god utgångspunkt också när staten förvärv lokaliteter genom hyrning. I bestämmelserna om offentlig upphandling har inte heltäckande styrts genomförandet av lokalitetsprojekt. Upphandlingsprinciperna borde för klarhetens och entydighetens skull också tas upp i de anvisningar och föreskrifter som gäller denna verksamhet.

Inom finansministeriet eller någon annanstans i statsförvaltningen finns inte någon sådan myndighet som styr ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet som kunde bevaka statens helhetsintresse vid förvärv av lokaliteter. I statens nuvarande fastighets- och lokalitetsförvaltning kan på basis av allmänt tillgänglig information och konkret information som framkommit vid revisionen av projektet noteras flera riskmoment. I statens lokalitetsförvaltning saknas alltså, trots att vissa bestämmelser gjorts stramare, en allmän och enhetlig lokalitetsstrategi eller allmänna bestämmelser att iaktta vid lokalitetsföranstaltningar, som skulle ta ställning till vissa omständigheter med inverkan på statens helhetsintresse vilka bör avgöras i

samband med lokalitetsprojekten. Det är därför alltför möjligt, att olika förvaltningsområden eller ämbetsverk genomför sina lokalitetsprojekt med alltför stor betoning lagd på den egna verksamhetens intresse på kort sikt. Detta kan vara ett annat än statens helhetsintresse på vidare och längre sikt.

Beställaren borde vid projektets början definiera tillräckliga bakgrundsuppgifter, på basis av vilka t.ex. projektets närmare planering och genomförande kan konkurrensutsättas i ett senare skede. Sakkunskapen och resurserna att planera och styra lokalitetsprojekten kan variera i olika ämbetsverk och inrättningar. Arbetena i anslutning till planeringen och styrningen av projekten kan också utföras av en extern konsult. Ifall en sådan utnyttjas, borde han vara oberoende av dem som deltar i eventuell konkurrens i projektets olika skeden.

Förmånligheten från det statliga helhetsintressets synpunkt för de projekt som genomförts tillsammans med Palmberg-bolagen är vanskelig att bedöma exakt på basis av den ringa information som står till buds. Det är emellertid uppenbart, att en bättre styrning än den som förekommit av projektens lönsamhet i deras olika skeden och en högre grad av konkurrensutsättning för sin del skulle ha säkerställt att anbuden och avtalsvillkoren gällande lokaliteter, hyresbelopp m.m. i de senare ingångna hyresavtalen hade hållits skäligen. Den ringa omfattningen av styrning och konkurrens gäller också för andra granskade lokalitetsprojekt på inrikesministeriets förvaltningsområde. Emedan dessa projekt också har orsakat klar, i penningbelopp mätbar skada för staten, bör de valda sätten för genomförande betraktas som otillfredsställande. Med de år 2002 och 2003 ändrade anvisningarna och föreskrifterna gällande statens fastighets- och lokalitetsförvaltning torde dylika skadliga inverknings i princip kunna förhindras bättre än tidigare.

I statens lokalitetsprojekt bör statens ekonomiska intressen kunna tryggas med klara och genomskinliga förfaranden. Samtidigt bör säkerställas en tillräcklig och öppen konkurrens, som bör ses som en del av tryggheten av statens ekonomiska intressen.

Rekommendation 4:

Vid statens lokalitetsprojekt borde i regel iakttas enhetliga upphandlingsprinciper oberoende av t.ex. det huruvida lokaliteterna förvärfvas i befintliga byggnader eller sådana som skall byggas.

T.ex. då det gäller fortsättande av hyresavtal för lokaliteter i statens ägo kan det med tanke på statens helhetsintresse vara ändamålsenligt att avvika från denna huvudregel. Undantagen och de förfaringsätt som skall iakttas vid dem borde definieras.

För säkerställande av att statens helhetsintresse tillgodoses borde finnas allmänna principer och anvisningar för statens lokalitetsföranstaltningar, som borde iakttas i samband med frågor som avgörs vid sådana lokalitetsföranstaltningar, t.ex. statens olika verksamheter och deras lokaliteters beständighet och betydelse i framtiden, verksamheternas och deras lokaliteters placering geografiskt och i förhållande till varandra, till kvaliteten för verksamheterna och deras lokaliteter anknutna principer samt ibruktagandet av nya typer av lokaliteter då nivån för verksamheten skall höjas.

I statens nuvarande system för lokalitetsförvaltning borde de som i början av lokalitetsprojekten erbjuder konsulttjänster vara oberoende av dem som deltar i entreprenadanbudstävlingar som eventuellt ordnas i ett senare skede.

Som den myndighet som ansvarar för den allmänna styrningen av statens fastighets- och lokalitetsförvaltning borde finansministeriet utreda, huruvida på förvaltningsområdena finns ett behov av att utfärda och förnya föreskrifter och anvisningar om förfarandet vid förvärv av lokaliteter samt sörja för att anvisningarna och föreskrifterna är tillräckligt enhetliga på olika förvaltningsområden.

I statens nuvarande slags system för lokalitetsförvaltning är det ändamålsenligt att åtminstone vid hyreslokalitetsprojekt med större totala kostnader utnyttja de existerande konkurrensmöjligheterna. Med konkurrensutsättning undviks misstanken om att någon part favoriseras, och ett lönsamt genomförande av projektet kan sålunda lättare säkerställas med ett tillräckligt jämförelsematerial, jämfört med en situation att lokaliteterna förvärvas direkt från ett håll. Sådana misstankar kan, om de får spridning, åstadkomma skada också för andra statliga verksamheter än lokalitetsförvaltningen.

Den vid revisionen noterade omständigheten att val på förhand begränsas till att äga rum mellan endast två anbudsalternativ uppfyller i allmänhet inte kraven på adekvat konkurrensutsättning, och kan inte klargöra den för staten förmånligaste lösningen. En del fastigheter som förvärvats från Senatfastigheter har inte alls konkurrensutsatts. Vid ett projekt meddelades åt anbudsgivarna ett anbudspris i anbudsinfordran. Ett sådant förfarande urvattnar hela grunden för

ordnande av konkurrensutsättning, dvs. att det gäller att finna an-
tingen den billigaste eller den helhetsekonomiskt förmånligaste lös-
ningen.

Till följd av vissa lokalitetsprojekt som inrikesministeriets för-
valtningsområde på senare år genomfört tillsammans med Palm-
berg-bolagen har vissa av Senatfastigheters lokalteter lämnats att
stå tomma, vilket har lett till extra kostnader för Senatfastigheter
och därigenom också för staten. Å andra sidan har inrikesministeri-
ets förvaltningsområde fått bättre lokalteter än tidigare sannolikt
något snabbare än om Senatfastigheter hade valts att genomföra
projekten. Vissa tillsammans med Senatfastigheter genomförda pro-
jekt har orsakat vissa olägenheter för användarämbetsverken på in-
rikesministeriets förvaltningsområde, vilket har fått förvaltningsom-
rådets intresse för nya projekt tillsammans med Senatfastigheter att
svalna. Valfrihet för användarna kan tolkas så att den harmonierar
också med statens nya system för fastighetsförvaltning och kan få
Senatfastigheter att fungera bättre än tidigare.

Den sammanlagda omfattningen av tillsammans med Palmberg-
bolagen genomförda lokalitetsprojekt har varit ca 49 000 m². Senat-
fastigheter hade i början av år 2003 totalt ca 7 960 000 lägenhets-
kvadratmeter för uthyrning och utnyttjandegraden för dess fastig-
hetsegendom var ca 98 %. Inverkan av Palmberg-bolagens locali-
tetsprojekt på Senatfastigheters ekonomi har åtminstone hittills varit
tämligen liten.

Olägenheterna av renoveringar av befintliga statsägda lokalteter
för dem som använder lokaliteterna kan mera allmänt vara ett pro-
blem för statens lokalitetsförvaltning. Att renovera gamla lokalteter
är inte alltid ett konkurrenskraftigt alternativ från användarnas syn-
punkt, emedan detta alternativ i allmänhet orsakar extra kostnader
och andra olägenheter för användarna jämfört med att lokalteter på
annat håll väljs.

I samtliga fall finns inte alternativa byggnadsplatser till buds. I
sådana fall uppstår inte en reell konkurrens, om denna byggnads-
plats är i någon potentiell anbudsgivares besittning.

Rekommendation 5:

*Till sina kostnader betydande statliga hyreslokalitetsprojekt borde
konkurrensutsättas enligt bestämmelserna om offentlig upphand-
ling, om det inte är fråga om en situation, där en avvikelse från*

denna huvudregel kan göras med stöd av dessa bestämmelser, och där avvikelserna är ändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse.

Ifall alternativa byggnadsplatser för lokaliteterna saknas, borde utredas det möjliga och ändamålsenliga i att förvärva denna byggnadsplats åt staten och sörja för att konkurrens förverkligas vid byggandet av denna byggnadsplats.

Senatfastigheters ställning

I bilagan till sitt utlåtande till utkastet till revisionsberättelse uppger finansministeriet, att när lagen om Senatfastigheter bereddes var utgångspunkten att Senatfastigheter fungerar som s.k. in house -enhet vid statens lokalitetsförvärv. Emedan definitionen alltså är under utveckling, ansågs det inte vara till fördel att den inskrevs i lagen. Finansministeriet anser att enheterna inom budgetstaten när de gör lokalitetsförvärv, på det sätt som förutsätts i förordningen, alltid tillsammans med Senatfastigheter på allvar borde utreda möjligheten att utnyttja hos staten redan befintlig fastighetsegendom, samt gå in för att också vid förvärv av hyreslokaler utnyttja de lokalitets- och andra tjänster som Senatfastigheter erbjuder i enlighet med den in house -roll som getts affärsverket i lagstiftningen.

I direktivet om upphandling av tjänster (92/50/EEG), direktivet om upphandling av varor (93/96/EEG), i direktivet om offentliga byggnadsentreprenadavtal (93/37/EEG) och i det upphandlingsdirektiv (2004/18/EG) som i huvudsak upphävt dessa avses med offentlighetsorgan alla organ som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmänna intresset, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär. Offentlighetsorgan enligt direktivets bilagor är i Finland offentliga eller offentligt kontrollerade organisationer eller företag som inte har industriell eller kommersiell karaktär. In house -arrangemang känner de inte till. Inte heller i det nya upphandlingsdirektivet har omnämnts in house -avtalsarrangemang.

Enligt tjänsteupphandlingsdirektivet tillämpas direktivet inte på avtalen, om avtalsparten är ett offentlighetsorgan och om avtalen baserar sig på en ensamrätt som denna myndighet innehar enligt offentliggjorda lagar, författningar eller administrativa bestämmelser. I varuupphandlingsdirektivet finns inte motsvarande begränsning av tillämpningsområdet. Enligt direktivet om byggnadsentreprenad

prenadavtal skall det offentlighetsliga organet tillämpa direktivet på sådana byggnadsarbeten som det lägger ut på tredje man. En upphandlande myndighet som anskaffar byggentreprenader eller tjänster med hjälp av en inköpscentral anses enligt upphandlingsdirektivet ha följt direktivet om inköpscentralen har följt bestämmelserna.

Gemenskapernas domstol har den 18.11.1999 gett sitt utslag i mål C-107/98 (Teckal), där domstolen bl.a. ombetts svara på det, huruvida en kommun bör följa upphandlingsdirektivet när ett konsortium av kommuner sköter vissa kommunala byggnaders uppvärmningstjänster, av vilkas värde merparten har varit upphandling av varor. Enligt konsortiets stadgar skall den eventuella vinsten av verksamheten fördelas mellan medlemskommunerna, eller konsortiet behåller den antingen för att utöka sina reservfonder eller för att investera den i sina övriga verksamheter. Enligt domstolens utslag tillämpas direktivet om upphandling av varor när en upphandlande myndighet, såsom en regional eller lokal myndighet, avser att sluta ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor om leverans av produkter med en i formellt hänseende fristående enhet vilken kan fatta egna beslut oberoende av denna myndighet, oberoende av om denna myndighet själv är en upphandlande myndighet. Enligt motiveringarna till domen kunde något annat gälla endast i det fallet att den regionala eller lokala myndigheten samtidigt utövar en kontroll över den ifrågavarande juridiska personen motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, och denna juridiska person bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den. Domstolen har på motsvarigt sätt motiverat sitt utslag i målet C-26/05 (Stadt Halle).

Det nya upphandlingsdirektivet har utfärdats år 2004. Gemenskapernas domstol avkunnade dessförinnan år 1999 en dom, enligt vilken upphandlingen inte behöver konkurrensutsättas, om den görs från en in house -enhet.

En utökad konkurrensutsättning av statens hyreslokalitetsprojekt framhäver det motstridiga i Senatfastigheters nuvarande ställning och uppgifter. Senatfastigheters ändamål är i dagens läge att å ena sidan fungera som ett affärsverk som i en reell konkurrenssituation på fastighetsmarknaden erbjuder lokalitetstjänster åt ämbetsverk och inrättningar, och å andra sidan fungera som innehavare av statliga byggnader och byggnadsmark. En i större omfattning än för närvarande genomförd konkurrensutsättning av statens hyreslokalitetsprojekt leder sannolikt till att inte alla av Senatfastigheter er-

bjudna lokaliteter blir uthyrda, varvid åtminstone en del av statens byggnads- och markegendom inte utnyttjas effektivt. Ett effektivt utnyttjande av denna egendom kunde åter tryggas exempelvis med ett sådant system för lokalitetsförvaltning, där ämbetsverken och inrättningarna har att i första hand utnyttja statens befintliga byggnads- och lokalitetsegendom och de tjänster som erbjuds av den statliga enhet som förvaltar dem. Ett sådant system rimmar emellertid illa med en sådan egendomsförvaltare i affärsverkets form, för vars verksamhet har uppställts vissa målsättningar att generera vinst.

Rekommendation 6:

Finansministeriet borde klargöra Senatfastigheters ställning som upphandlingsenhet och vid behov ändra bestämmelserna om Senatfastigheter så, att de uppfyller också gemenskapsrättsliga krav.

KANNANOTTOJEN PERUSTEET

1. JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut sisäasiainministeriön alaisten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahallintoa sekä eräiden kihlakunnanvirastojen toimitilahankkeita. Tarkastuksessa on myös arvioitu yleisellä tasolla valtion nykyistä toimitilahallintoa. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Ari Hoikkala, jota on eräissä kysymyksissä avustanut tarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

Tarkastus kohdistuu yhteen merkittävään toimintakokonaisuuteen, valtion toimitilahallintoon, joka käsittää muun muassa toimitilojen hankintaa, luovuttamista, muuttamista, korjaamista ja ylläpitoa. Neljästä ensiksi mainitusta toiminnosta käytetään myös yleisnimitystä tilajärjestelytoiminta. Riittävien ja kunnollisten toimitilojen on arvioitu vaikuttavan merkittävästi niissä harjoitettavan toiminnan tuloksellisuuteen. Toisaalta toimitilojen hankinta, vuokraaminen ja ylläpito kuluttavat rajallisia resursseja, joten toimitilojen määrää ja laatua joudutaan rajoittamaan tiettyihin puitteisiin. Kiinteistöalalla on usein arvioitu, että toimitilakustannukset ovat toimistotyypisessä toiminnassa karkeasti noin 10 % toiminnan kokonaiskustannuksista. Valtiolla tämä osuus vaihtelee, koska sen virastoilla ja laitoksilla on varsin erilaisia toimintoja. Valtion kirjanpitojärjestelmästä saatujen tietojen mukaan kokonaisuutena valtionhallinnossa toimitilavuokrien määrä suhteessa toiminnan kokonaiskuluihin oli vuosina 2002 ja 2003 keskimäärin 7 %:n ja 8 %:n välillä¹.

Osa valtion toimitilahallintoon sisältyvistä toiminnoista katsotaan hankintatoimeen kuuluviksi (esimerkiksi sähkön ja siivouspalvelujen hankinta). Toimitilojen hankinnan on enimmäkseen katsottu olevan oma erillinen toimintonsa, joskin joissakin selvityksissä senkin on katsottu kuuluvan hankintatoimeen. Valtion hankintatoimen viime vuosien kehittäminen sisältää eräitä samoja piirteitä kuin val-

¹ Esimerkiksi vuonna 2002 liikekirjanpitoilin (jäljempänä lkp-tili) 4202 (muiden rakennusten vuokrat) nettokäyttö oli yhteensä noin 628 milj. euroa, kun 4-alkuisten lkp-tilien (toiminnan kulut) nettokäyttö oli yhteensä noin 8.818 milj. euroa. Vuokrien osuus toiminnan kokonaiskuluista oli siten keskimäärin 7,1 %. Vuonna 2003 se oli 7,8 %. Tämä osuus vaihteli eri hallinnonaloilla välillä 1 % - 15 % näinä vuosina.

tion toimitilahallinnon kehittäminen. Hankintatoimen kehittäminen on kuitenkin ollut huomattavasti voimakkaampaa.

Tarkastusvirastolle on toimitettu valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen sisäasiainministeriön toimitilahankinnoista käymää kirjeenvaihtoa ja esitetty tämän toiminnan tarkastamista. Kirjeenvaihdossa on käsitelty joitakin toimitilahankkeita, joissa sisäasiainministeriö on hankkinut tai hankkimassa toimitiloja muualta kuin valtion omistamista ja Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimista tiloista. Tilahankintaratkaisujen perustelut eivät vaikuta valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen mielestä riittävältä ja järkeviltä valtion kokonaisedun näkökulmasta. Tiloja on sanottu hankitun valtion kannalta epätaloudellisesti ja valtiolle epädullisin ehdoin verrattuna Senaatti-kiinteistöjen perimiin tilojen vuokriin ja sen käyttämiin ehtoihin. Joitakin, varsinkin pienissä kaupungeissa, sijaitsevia Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimia tiloja on jäänyt tai tulee jäämään tyhjilleen, kun sisäasiainministeriön hallinnonalan virastot ovat siirtyneet tai siirtyvät näillä paikkakunnilla yksityisomisteisiin vuokratiloihin. Senaatti-kiinteistöiltä on jäänyt saamatta näistä tiloista vuokratuloja ja sille on lisäksi aiheutunut tyhjiään olevista tiloista jonkin verran kuluja. Senaatti-kiinteistöt on joutunut tämän jälkeen tarjoamaan halvalla vuokralle valtion omistamia tyhjiään jääneitä suuria tilakokonaisuuksia tai muuten pääsemään niistä eroon. Näiden toimien on epäilty vääristävän paikallisia kiinteistömarkkinoita.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan joissakin sisäasiainministeriön tilahankintatapauksissa ei ole myöskään noudatettu julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä. Lisäksi sisäasiainministeriö ei Senaatti-kiinteistöjen mukaan noudata valtion virastojen toimitilahankinnoissa ajateltuja menettelytapoja ja rooleja. Se on omaksunut joissakin tilahankinnoissaan rakennuttajan tai tilojen omistajan roolin, vaikka se ei kuulu valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun asetuksen (1070/2002, jäljempänä kiinteistöhallintoasetus) mukaisiin haltijavirastoihin.

Senaatti-kiinteistöt on valittanut keväällä 2003 tapahtuneesta Poliisin tietohallintokeskuksen tilojen hankintakilpailusta markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus katsoi äänestyspäätöksessään² (3-2) syksyllä 2003, ettei tässä hankinnassa ole tullut noudattaa julkisista

² Eriävän mielipiteen mukaan asiassa olisi tullut noudattaa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä.

hankinnoista annettua säännöksiä eikä se siten ole kumonnut tehtyä hankintaratkaisua. Senaatti-kiinteistöt on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen syksyllä 2003. Sisäasiainministeriö on 1.4.2004 määrännyt, että Poliisin tietohallintokeskuksen on järjestettävä toimitilojensa hankinnasta uusi kilpailutus. Poliisin tietohallintokeskus on esittänyt 26.4.2004 lisäselvityksessään korkeimmalle hallinto-oikeudelle, ettei asian uudelleen kilpailuttamisesta johtuen Senaatti-kiinteistöillä ole asiassa enää oikeussuojan tarvetta. Korkein hallinto-oikeus on antanut tarkastuksen loppuvaiheessa 4.4.2005 päätöksen, jossa se on jättänyt Senaatti-kiinteistöjen valituksen tutkimatta. Asia on myös toimitettu Euroopan komissiolle, joka on pyytänyt vastineen Suomen valtiolta.

Sisäasiainministeriö asetti tarkastuksen aikana (9.10.2003) sisäasiainministeriön hallinnonalan sisäisen työryhmän selvittämään siihen asti toteutettujen kihlakunnanvirastojen toimitilahankkeiden asianmukaisuutta ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. Työryhmä jätti osaselvityksen 17.11.2003³ ja varsinaisen selvityksen 7.1.2004⁴. Tarkastusten kohteet ovat antaneet vastineensa näihin selvityksiin. Asiasta on myös sisäasiainministeriössä pyydetty ja saatu lisäselvityksiä siihen osallisilta tahoilta. Keskusrikospoliisi on tarkastusajankohtana suorittanut esitutkinnan asiassa. Syyttäjä on tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen.

Tarkastusvirastossa on tehty valtion toimitilahallintoon liittyvä laajempi tarkastus viimeksi vuonna 1998⁵. Siinä on kritisoitu valtion toimitilahankinnassa käyttöön otettuja uusia menettelytapoja ja lausuttu muun muassa, ettei yksityissektorilla olevia markkinamekanismeja voida täysin saavuttaa valtionhallinnossa, koska virastojen toiminnan pääasiallinen rahoitus tapahtuu vastaisuudessakin valtion talousarviossa olevilla määrärahoilla. Virastoille tulevan rahavirran suuruus ei ole riippuvainen viraston menestymisestä markkinoilla, vaan ensi sijassa määrärahan myöntäjän päätöksistä. Tarkastusviraston mielestä jonkinlaista keskitettyä ohjausta tilojen käytössä tarvitaan edelleen valtion kokonaisedun turvaamiseksi, koska muuta toteuttamiskelpoista kohtuullisen niukkuuden luomiseen perustuvaa ohjausmallia ei ole näköpiirissä. Tällaiseen valtion tilojen

³ *Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän erillisraportti Poliisin tietohallintokeskuksesta. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 4/2004.*

⁴ *Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 3/2004.*

⁵ *Tarkastuskertomus 17/1998.*

käytön keskitettyyn ohjaukseen tarvitaan tarkastuksen mukaan asianmukaiset tietojärjestelmät ja resurssit, jotka tulisi aikaansaada. Edellä kuvatut epäilyt liittyvät jo tässä aiemmassa tarkastuksessa esiin tuotuun ongelmaan. Nyt tehty tarkastus toimii myös eräänlaisena jälkitarkastuksena tälle aikaisemmalle tarkastukselle.

2. TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN TAVOITTEET, KYSYMYKSET JA RAJAUS

Tarkastuksen yhtenä tavoitteena on ollut luvussa 1 mainittujen ongelmakohtien tarkempi selvittäminen ja mahdollisten korjausvaihtoehtojen kartoittaminen. Toisena tavoitteena on ollut yleiskuvan saaminen valtion ja sisäasiainministeriön nykyisestä toimitilahallinnosta ja sen mahdollisista ongelmista.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on: Onko sisäasiainministeriön toimitilahallinnossa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä toimintaa koskevia säännöksiä ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia?

Tämä pääkysymys jakautuu edelleen seuraaviin tarkastuskysymyksiin:

- Kuinka selkeästi ja kattavasti säännöksissä ja toimintatapaohjeissa on määritelty valtion ja sisäasiainministeriön toimitilahankkeet ja niiden toteutus?
- Miten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahankkeita on sisäasiainministeriössä ohjattu ja onko näitä hankkeita koskevia normeja ja valtion kokonaisedun huomioonottavia toimintatapoja noudatettu?
- Miten valtion toimitilahankkeissa toimintatapojen tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin parantaa?

Tarkastuskohteena olivat sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvien kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden nykyinen toimitilahallinto. Toimitilahankkeiden organisointia, suunnittelua, budjetointia ja toteutusta on tarkastettu yleisellä tasolla arvioimalla niitä suhteessa yleisiin valtiolla ja kiinteistöalalla noudatettuihin järjestelyihin. Koska viime vuosina on tarkastuksen kohteina olleilla virastoilla ollut useita tilajärjestelyhankkeita ja yhden hankkeen aineistomäärä on melko suuri, tarkastuksessa ei ole voitu perehtyä yk-

sityiskohtaisesti kaikkiin hankkeisiin. Tarkemmin on tarkastettu neljästä valitusta kihlakunnanvirastosta niiden viimeisintä tilajärjestelyhanketta. Nämä sijaitsevat Kokkolassa, Kouvolassa, Lohjalla ja Rovaniemellä. Hankkeet on valittu sillä perusteella, että ne edustavat sekä Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattuja että Palmberg-yhtiöiden rakentamia tiloja.

Tarkastuksessa on myös selvitetty valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon viime vuosien kehitystä ja pyritty arvioimaan sen toimivuutta ja riskikohtia yleisellä tasolla. Tätä on tehty tutkimalla valtion toimitilahankkeita koskevia säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita sekä arvioimalla niiden selkeyttä, toimivuutta ja kattavuutta. Riskikohtien arvioimiseen ovat vaikuttaneet suuresti myös sisäasiainministeriön hallinnonalasta ja sen hankkeista tehdyt havainnot.

Hankekohtaisessa tarkastuksessa ei ole tutkittu mahdollisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa kyseinen tilajärjestelytarve. Tarkastuksessa on kuitenkin yleisellä tasolla arvioitu, onko tilajärjestelyhankkeet suunniteltu ja ohjattu alalla hyvänä pidetyllä tavalla. Hanketarkastuksissa päähuomio on kohdistettu hankkeen toteutustavan valintaan, itse toteutukseen sekä hankkeista aiheutuvien taloudellisten vaikutusten ohjaukseen ja hallintaan.

Koska yhtenä väitettynä ongelmakohtana ovat olleet eräät tilat, jotka Palmberg-yhtiöt olivat rakentaneet kihlakunnanvirastojen tai poliisin erillisyyksiköiden käyttöön, ja menettelystä valtiolle mahdollisesti aiheutunut haitta, tarkastuksessa on myös pyritty arvioimaan näiden tilahankkeiden taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valtiokokonaisuuden näkökulmasta. Vertailukohtana tälle arvioinnille ovat olleet Senaatti-kiinteistöjen sisäasiainhallinnolle tarjoamat tilat. Tarkastuksessa on tutkittu myös Senaatti-kiinteistöjen toimintaa näissä tilahankkeissa sekä yleisellä tasolla valtiovarainministeriön toimintaa valtionhallinnon tilahankkeissa ja niiden ohjauksessa.

Tarkastuksessa ei ole käyty läpi yksityiskohtaisesti hankkeiden maksuliikennettä ja kirjanpitoa. Poliisin tietohallintokeskuksen tilahankkeesta tehdyn valituksen käsittely on ollut kesken korkeimmasa hallinto-oikeudessa tarkastuksen aikana. Siksi tarkastuksessa ei ole otettu kantaa, miltä osin julkisista hankinnoista annetut säännökset koskevat valtion vuokratilahankkeita. Tarkastuksessa on kuitenkin arvioitu toimitilahankintoja direktiivien pohjalta sekä direktiivien ja suomalaisten säännösten eroja. Eräitä hankkeita koskevan esitutkinnan oltua tarkastuksen aikana kesken ei ole arvioitu esi-

merkiksi mahdollisten virkarikostunnusmerkkien täyttymistä tarkastetussa toiminnassa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että tarkastuksen kohde on sinänsä oikea ja se on taloudellisen merkittävyyden ja asioiden ajankohtaisuuden kannalta perusteltu. Tarkastusasetelma vaikuttaa kuitenkin liian haasteelliselta ja monitahoiselta.

2.2 TARKASTUKSEN KRITTEERIT

Organisoinnin ja ohjauksen selkeys ja kattavuus ovat olleet eräinä toimitilahallinnon arvioinnin kriteereinä. Hankkeiden suunnittelun, hankintamenettelyjen, hankittavan kohteen toteutumisen valvonnan sekä hankkeiden toteuttamispäätösten ja edullisuuden arviointia koskevat tarkastuskriteerit perustuvat osaksi toimitilahankkeita koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin. Kriteereinä on pidetty myös hankkeiden taloudellisuutta ja vaikuttavuutta verrattuna muihin valtion tilahankkeisiin sekä yleisiin käytäntöihin. Aikaisemmin valtion kiinteistöhallintojärjestelmässä noudatetut menettelytavat ovat olleet myös yhtenä vertailukohtana nykyisten menettelyjen arvioinnissa.

2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastuksen kirjallisina lähdeaineistoina ovat olleet aihepiiriä koskevat säännökset ja määräykset, valtion ja sisäasiainministeriön toimitilahallinnon kehitystä, organisointia ja ohjausta kuvaavat asiakirjat, muutamien valittujen hankkeiden asiakirjat ja kirjeenvaihtoaineisto, sisäasiainministeriön toimitilarekisteri sekä eräät valtion kirjanpitoaineistosta tehdyt poiminnat. Tarkastuksessa on tehty myös suullisia haastatteluja.

Tarkastusmenetelminä ovat olleet vastuuhenkilöiden haastattelut ja asiakirjojen läpikäynnit, tutustumiskäynnit muutamien kihlakunnanvirastojen toimitiloihin sekä näitä tiloja koskevien tietojen vertaaminen toisiinsa ja muuhun vertailuaineistoon. Tarkastuksessa on

myös pyritty arvioimaan tilahankkeista aiheutuvien kustannusten, hyötyjen ja haittojen ilmenemistä hankkeiden eri vaiheissa valtion kokonaisedun näkökulmasta ja tähän liittyvää parannustarvetta. Sisäasiainministeriön toimitilarekisterin tietoja on myös selvitetty, jotta voitaisiin hahmottaa toisaalta viime vuosien kehityspiirteitä ja toisaalta eri toimintayksiköiden välisiä eroja ja niiden syitä. Toimitilarekisterin tietoja, vuokrasopimustietoja ja valtion kirjanpitoaineiston tietoja on verrattu toisiinsa.

Tarkastusta on täydennetty selvittämällä asiaan liittyvää valtionhallinnon ja kiinteistöalan kehittämistoimintaa, joukkoviestimissä käytyä keskustelua valtion toimitilahallinnosta ja sisäasiainhallinnon hankkeista sekä seuraamalla sisäasiainministeriössä tehtyjä sisäisiä selvityksiä ja kehittämistoimia asiasta. Tarkastuksessa on myös selvitetty asiaa koskevia EY:n säännöksiä ja eräitä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja sekä suomalaisia säännöksiä ja niiden perusteluja.

Osana valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon mahdollisten ongelmien ja parantamismahdollisuuksien selvittämistä on käyty läpi Senaatti-kiinteistöjen asiakastytyväisyystutkimusten tuloksia, erityisesti sisäasiainministeriön hallinnonalan vastauksia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu selitys sisäasiainministeriöltä sekä lausunnot Senaatti-kiinteistöiltä ja valtiovarainministeriöltä. Ne ovat tämän kertomuksen liitteinä 4-6. Ennen muuta valtiovarainministeriöstä saadun palautteen perusteella tarkastusta laajennettiin lähinnä siten, että tarkastuksessa arvioidaan myös, miten direktiivit ja yleiset hallintosäännökset koskevat tarkastuksen kohteena olevia toimitilahankkeita. Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta saadut selitys ja lausunnot ovat liitteinä 7-9.

Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Olli Uotila ja Esa Pirilä.

3. TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 VALTION KIINTEISTÖ- JA TOIMITILAHALLINTO

3.1.1 Kiinteistö- ja toimitilahallinto ja sitä koskevat säännökset ja määräykset

Valtion kiinteistöhallinnon viimeisin laajempi uudistus aloitettiin vuonna 1995. Tällöin otettiin käyttöön valtionhallinnon sisäinen vuokrajärjestelmä. Valtion kiinteistö- ja toimitilaomaisuuden hallintaa ja vastuuta keskitettiin aiempaa harvemmille virastoille ja laitoksille, joita kutsuttiin aluksi kiinteistöyksiköiksi (nykyisin haltijavirasto). Valtion erityyppiset kiinteistöomaisuudet pyrittiin jakamaan uudistuksessa niiden käyttötarkoituksen ja käyttötarpeen perusteella eri kiinteistöyksiköille, joiden roolijakoja täsmennettiin. Rakennushallitus lakkautettiin. Suurin osa rakennushallinnon hoitamista valtion rakennus- ja tilahallintoon kuuluvista tilaaja- ja tuotajatehtävistä eriytettiin kahteen uuteen yksikköön, virastomuotoiseen Valtion kiinteistölaitokseen ja osakeyhtiömuotoiseen Engelkiinteistöpalveluyhtymään. Rakennushallituksen valtiovarainministeriön apuna hoitava valtion toimitilahallinnon yleinen ohjaustehtävä ei siirtynyt uudistuksessa Valtion kiinteistölaitokselle eikä muuallekaan. Valtion virastojen ja laitosten toimitilahankintaa ja erityisesti toimitilanvuokrausta koskevia määräyksiä ja ohjeita sekä ohjausta vähennettiin uudistuksessa aikaisempaan verrattuna olennaisesti⁶.

⁶ Valtiovarainministeriön ohje 31.3.1995 TM 9506. Muiden kuin valtion omistamien toimitilojen vuokraaminen valtion virastojen ja laitosten käyttöön. Voimassa 1.5.1995-30.4.2000. Ohjeella kumottiin aikaisemmat valtiovarainministeriön ohjeet 12.11.1990 TM 9021. Aikaisemmissa ohjeissa todettiin muun muassa, että lisätilantarpeen ilmetessä virastojen ja laitosten tulee yhteistyössä Rakennushallituksen kanssa selvittää mahdollisuudet hankkia tarvittavat tilat valtion omistamista tiloista. Toimenpiteisiin uusien tilojen vuokraamiseksi valtiolle voidaan ryhtyä vain, mikäli sopivia valtion omistamia tai vapautuvia vuokratiloja ei ole osoitettavissa. Uusista ohjeista puuttui vastavankaltainen maininta.

Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon yleinen ohjaustehtävä on kuulunut säännösten mukaan ennen ja jälkeen uudistuksen valtiovarainministeriölle⁷. Uudistuksen jälkeen supistettiin käytännössä selvästi valtiovarainministeriön suorittamaa valtion rakennus- ja tilahallinnon yleistä ohjausta. Valtiovarainministeriön budjettiosaston rakennus- ja kiinteistötoimisto lakkautettiin ja kiinteistöasioita hoitavien henkilöiden määrä väheni valtiovarainministeriössä. Nykyään valtiovarainministeriössä kaksi henkilöä hoitaa sivutoimisesti valtion kiinteistöhallintoon liittyviä asioita. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimi valtion kiinteistöasiainneuvottelukunta, joka käsiteli valtion kiinteistöhallinnossa noudatettavia yleisiä menettelytapoja, periaatteita, suuria maankäyttöasioita sekä merkittäviä kiinteistövarallisuuden omistusjärjestelyjä ja investointeja⁸. Valtion kiinteistöasiain neuvottelukunta lakkautettiin 28.2.1999⁹. Valtion rakennusasiainneuvottelukunta oli lakkautettu tätä aiemmin.

Vuonna 1998 hyväksyttiin valtion kiinteistöomistusstrategia, jonka mukaan valtion kiinteistöhallintotehtävät oli tarkoitus keskittää Valtion kiinteistölaitokselle ja Metsähallitukselle. Virastoille tarpeellinen valtion kiinteistöomaisuus tuli siirtää näille liikelaitoksille¹⁰ ja tarpeeton Kapiteeli Oy:lle.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2000 oli arvioitu valtion uuden kiinteistöhallinnon toimivuutta ja esitetty muun muassa, että valtion kiinteistöhallinnon tavoitteet, kiinteistöomaisuuden siirron toteutus ja vuokratilitalouden määrittely ovat jääneet useille valtion vuokralaisille epäselviksi.

Valtiovarainministeriön päätös 31.3.1995 TM 9507. Eräiden valtiovarainministeriön budjettiosaston toimialaan kuuluvien määräysten kumoaminen. Kiinteistölaitostyöryhmän muistio s. 5. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994:5.

⁷ *Valtion kiinteistövarallisuudesta vuonna 1995 annetun asetuksen 5 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuden tarkoituksenmukaisen ja tuottavan käytön yleisestä ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta huolehtii valtiovarainministeriö ja sen alainen valtion kiinteistölaitos. Vastaavaa säädöstä ei ole valtioneuvoston vuonna 2002 annetussa kiinteistöhallintoasetuksessa. Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 19 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun ohella valtion virastojen ja laitosten toimitilojen ja valtion rakennusmaan hankinnan ja käytön yleinen ohjaus.*

⁸ *HE 130/1998 (laki Valtion kiinteistölaitoksesta) yleisperustelujen nykytilaa koskeva osa. Esitys on annettu 25.8.1998.*

⁹ *Valtioneuvosto asetti viimeksi 16.4.1998 valtion kiinteistöasiain neuvottelukunnan ajaksi 1.5.1998 - 30.4.2001.*

¹⁰ *Valtion kiinteistölaitos muuttui liikelaitokseksi 1.1.1999 lukien.*

Valtiovarainministeriö kutsui edellä mainitun kannanoton johdosta 29.1.2002 selvitysmiehen, jonka päätehtävänä oli arvioida Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ja asemaa kiinteistömarkkinoilla. Lisäksi hänen tuli arvioida eräitä muita valtion kiinteistö- ja toimitilalahallinnon toimivuuteen liittyviä asioita. Selvitysmiehen raportissa¹¹ on tuotu esiin joitakin ongelmakohtia ja niiden poistamishdotuksia. Näistä tarkastusaiheeseen liittyvät erityisesti kysymys investointi- ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttamisesta eri hallinnonaloille¹², ehdotus valtion toimitilastrategian laatimisesta koko valtionhallinnolle¹³ ja ehdotus käyttäjien tilahallinnan kehittämisestä¹⁴.

Selvityksen mukaan valtion käyttökiinteistöjen toimitilalahallinnan järjestäminen tapahtuu jatkossa parhaiten kasvattamalla vuokralaisten mahdollisuuksia hankkia tiloja markkinoilta ja kehittämällä edelleen liikelaitospohjaisesti toimivaa Senaatti-kiinteistötoimintamallia. Raportissa esitetään, että ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla on oltava strateginen näkemys hallinnonalansa pitkän aikavälin toimitila-asioissa. Uusiin tiloihin liittyviin päätöksiin tulee olla ministeriön hyväksyntä. Hallinnonalojen tilahallintaosaamisen tulee painottua strategiaan näkökohtiin, käyttäjälähtöisyyteen, vaativan asiakkaan roolin omaksumiseen ja tarvittavien asiantuntijapalveluiden hankkimiseen.

Saatujen tietojen mukaan valtion kiinteistö- ja toimitilalahallinnossa on käynnistetty joitakin selvityksessä esitettyjä kehittämistoimia. Valtion vuosien 2003 ja 2004 talousarvioesityksissä (TAE) on mainittu, että yksi Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tavoite on edistää tilojen käyttäjien toimitilastrategioiden laatimista¹⁵,¹⁶. Useita toimitilastrategioita onkin sanottu valmistuneen tähän mennessä eri hallinnonaloilla ja virastoissa. Vuoden 2005 talousarvioesityksessä ei ole edellä mainittua tavoitetta, mutta siinä erääksi Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteeksi on asetettu sellaisten asiantuntijapalvelujen ke-

¹¹ Pekka Pajakkala, Tarja Tuomainen: *Valtion toimitilalahallinnan ongelmat ja niiden ratkaiseminen. VTT rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. 31.5.2002.*

¹² s. 23.

¹³ s. 26.

¹⁴ s. 27.

¹⁵ Vuoden 2003 TAE s. 181 ja vuoden 2004 TAE s. 188.

¹⁶ Mikäli Senaatti-kiinteistöt saa tällöin yksittäisen hankkeen kannalta merkittävää tietoa, hankintayksikön on huolehdittava siitä, että tämä tieto on kaikkien ehdokkaiden tai tarjoajien tiedossa.

hittäminen, jotka tukevat valtioasiakkaiden rakenteellisia muutoksia¹⁷.

Valtion kiinteistöhallinnossa tapahtui edellä mainitun lisäksi joitakin muita muutoksia vuoden 1995 jälkeen. Niitä ei kuitenkaan tässä selosteta, koska ne eivät liity tarkastusaiheeseen. Valtion vuokratilahankkeiden menettelytapoja ohjaaviksi säädöksiksi jäivät vuoden 1995 jälkeen yleiset hallintomenettelysäännökset, valtion talousarviota koskevat säännökset ja määräykset¹⁸ sekä kiinteistöhallintoasetuksen 8 §. Kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta budjettitalouden piirissä olevan valtion viraston tai laitoksen käyttöön ei tuolloin ollut olemassa muita laki- tai asetustasoisia säännöksiä¹⁹. Valtion omistamien tilojen hankintaa ja rakentamista koskeviksi säädöksiksi tulivat tai jäivät edellä mainittu kiinteistöhallintoasetus, valtion talousarviota koskevat säännökset ja määräykset, julkisia hankintoja koskevat säännökset sekä valtion teettämiä rakennustöitä koskevat säännökset²⁰. Yleisesti on katsottu, etteivät hankintalaki ja hankinta-asetus koske toimitilojen vuokrauksia, mutta asiasta on esitetty myös vastakkaisia käsityksiä²¹. Vuoden 1995 alusta noudatettaviksi tulivat Euroopan yhteisöjen primäärioikeuden säännökset, minkä lisäksi tuli saattaa voimaan direktiivien noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.

¹⁷ Vuoden 2005 TAE s. 221.

¹⁸ *Talousarviolaki, asetus valtion talousarvioista (1243/1992, jäljempänä talousarvioasetus) ja valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995. TM 9509.*

¹⁹ *Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta-työryhmä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 38/2001, s. 10.*

²⁰ *Esimerkiksi asetus valtion rakennusurakoista (436/1994) ja asetus valtion hankinnoista (1416/1993). Nämä säännökset koskevat valtion viranomaisia, mutta eivät liikelaitoksia, kuten Senaatti-kiinteistöjä.*

²¹ *Hallituksen esityksessä laiksi Senaatti-kiinteistöistä (HE 108/2003 vp) todetaan muun muassa, että "Valtion virastot ja laitokset saavat itse, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, ratkaista mistä ne vuokraavat tarvitsemansa toimitilat. Niiden tulee lisäksi noudattaa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä." (s. 2). Markkinaoikeuden päätös Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilahankintaa koskevassa asiassa 29.9.2003. Eriävän mielipiteen esittäjät katsoivat, että kyseessä olevassa tapauksessa tehdyn hankinnan tosiasiallisena tarkoituksena on ollut rakennuksen teettäminen hankintayksikölle sen edellyttämien kriteerien mukaisesti siitä huolimatta, että hankinnan juridisena muotona on käytetty vuokrasopimusta. Edellä olevilla perusteilla hankinta kuuluu julkisena rakennusurakkana hankintalainsäädännön piiriin, joten markkinaoikeus on toimivaltainen käsittelemään asian (s. 21).*

Nimenomaisesti toimitilahankintoja koskevat puhtaasti kotimaiset säännökset ja määräykset

Laissa oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (687/1978) tarkoitetaan valtion maaomaisuudella valtion omistamia ja vakaalla hallintaoikeudella hallitsemia kiinteistöjä ja alueita sekä osuuksia niihin. Vuonna 1995 annetun kiinteistöhallintoasetuksen 1 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvat myös ne osakkeet, jotka oikeuttavat määrätyn huoneiston hallintaan. Edellä mainittu laki kumottiin lailla oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Sen mukaan valtion kiinteistövarallisuudella tarkoitetaan

- 1 valtion omistamia kiinteistöjä, muita rekisteriyksikköjä ja maa- ja vesialueita sekä osuutta niihin,
- 2 valtion maalla sekä toisen maalla sijaitsevia valtion omistamia rakennuksia ja näiden osuuksia,
- 3 valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja osakkeita sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta; sekä
- 4 valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia.

Vuonna 1995 annetun kiinteistöhallintoasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hallinta kuuluu niille virastoille ja laitoksille, jotka valtioneuvosto on määrännyt toimimaan kiinteistöyksikköinä. Niiden nimi muutettiin haltijavirastoiksi vuonna 2002 annetussa kiinteistöhallintoasetuksessa, jossa haltijavirastot on lueteltu. Sisäasiainministeriö ei ollut kiinteistöhallintoyksikkö eikä sitä mainita edellä tarkoitettussa luettelossa.

Vuonna 1995 annetuista valtion talousarvion soveltamismääräyksistä²² poistettiin vaatimus, joka edellytti eräitä määrärahavaihtuksia omaavien huonetilojen vuokraamista ja vuokraehtojen

²² Kohta 4.6. Vuonna 1989 annettujen valtion tulo- ja menoarvion yleistä soveltamista koskevien määräysten (TM 8914) kohdan 4.7 nojalla valtiovarainministeriön raha-asiankäsitelyyn tuli ottaa huonetilojen ostamista koskevat asiat, jos hankintahinta on yli 5.000.000 markkaa sekä huonetilojen vuokraamista tai vuokrasopimuksen vuokraa koskevien ehtojen muuttamista koskevat asiat, mikäli vuokraaminen tai ehtojen muuttaminen edellyttää arviomäärärahan ylittämistä, turvautumista jakamattomaan määrärahaan tai, jos tilat otetaan käyttöön seuraavina vuosina ja tämä edellyttää määrärahan tason korottamista.

muuttamista koskevien asioiden saattamista B-listakäsittelyyn valtiovarainministeriössä. Määräyksen liitteenä olleessa muistiossa²³ tätä perusteltiin tulosohjauksella, joka muistion mukaan edellyttää, että virastot ja laitokset toimivat myös tältä osin toimintaansa osoitettujen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa. Sen sijaan määräysten kohdan 3.1.6 mukaan valtion omistukseen tulevien kiinteistöjen ja osakehuoneistojen hankkimista koskevat asiat tuli käsitellä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa, mikäli hankinnasta johtuvat kustannukset liittyvät varainhoitovuonna annettavaan lisätalousarvioesitykseen tai kohdistuvat myöhempiin varainhoitovuosiin (esiosopimukset, velaksiotot, vuokraukset osto-optiolla yms.).

Nykyisillä 15.1.2002 voimaan tulleilla raha-asiaivaliokunnan käsittelymääräyksillä²⁴ tiukennettiin jonkin verran valtiovarainministeriön tai valtioneuvoston ohjausta valtion tilahallinnossa. Määräysten mukaan raha-asiaivaliokunnassa käsitellään muun muassa asiat, joissa on kysymys sitoutumisesta vähintään viiden miljoonan euron arvoiseen useampaa vuotta koskevaan sopimukseen, kuten uuden toimitilan vuokraus. Jos raha-asiaivaliokunta ei puolla asianomaisen ministeriön esittämää tilahanketta eikä ministeri luovu siitä, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Muutoksen taustalla oli saadun tiedon mukaan joitakin tapauksia, joissa virasto tai laitos ei ollut kiinnittänyt riittävää huomiota eräisiin talousarviolain säännöksiin tai joissa virasto oli solminut toimitilojen hankintasopimuksen rakennusliikkeen kanssa ilman kilpailua, mikä nosti toimitilakustannuksia tuntuvasti.

Tämä säädösmuutos havaittiin kuitenkin riittämättömäksi, koska se koski vain ministeriöiden päättämiä tilahankkeita eikä kaikilla hallinnonaloilla yli viiden miljoonan euron tilahankintoja ollut keskitetty ministeriön päätettäväksi. Oli myös tarpeen ulottaa vuoden 1995 kiinteistöhallintoasetuksen soveltamisala koskemaan valtion omistamien tilojen lisäksi vuokratilahankkeita. Muun muassa näiden syiden vuoksi vuoden 2003 alusta tuli voimaan uusi kiinteistöhallintoasetus. Sen mukaan asianomaisen ministeriön oli päätettävä kaikista vähintään viiden miljoonan euron tilahankkeista. Vuokrauksissa tämä raja tarkoitti koko sopimuskaudella maksettavien vuokrien yhteismäärää.

²³ s. 8.

²⁴ Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. VM 3.1.2002. TM 0201.

Vuonna 1995 annetun kiinteistöhallintoasetuksen 8 §:n mukaan ennen kuin päätetään kiinteistövarallisuuden hankinnasta tai vuokrauksesta valtiolle on selvitettävä mahdollisuudet tyydyttää tarve käyttäen hyväksi valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta sekä hankinnan johdosta vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö. Toisaalta asetuksen soveltamisalaa koskevassa pykälässä (2 §) on muun ohella todettu, että "tämän asetuksen määräyksiä on noudatettava valtion kiinteistövarallisuuden hankinnassa, vuokraamisessa, hoidossa ja luovutuksessa". Tilojen vuokrausta valtiolle ei mainittu soveltamisala ainakaan sanatarkasti kata. Asetuksen perustelumuistion mukaan 8 §:ssä "kiinnitetään erityistä huomiota olemassa olevan ja vapautuvan kiinteistövarallisuuden käyttöön investointeja tehtäessä". Tilojen vuokraus valtiolle ei ole investointi.

Edellä mainittua säännöstä tarkennettiin vuonna 2002 annetussa kiinteistöhallintoasetuksessa siten, että ennen kuin päätetään kiinteistövarallisuuden hankinnasta tai vuokraamisesta, viraston tai laitoksen on edellä sanotun lisäksi selvitettävä hankittavan tai vuokratavan kiinteistövarallisuuden käyttö- ja muut kustannukset sekä vaihtoehtoiset tavat tyydyttää tarve kiinteistövarallisuuden käyttöön ja niiden kustannukset²⁵. Kiinteistöhallintoasetuksen esittelymuistiossa²⁶ on todettu, että vapautuvan, valtion omistaman ja esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevan kiinteistövarallisuuden käytön selvittämiseksi riittäisi Senaatti-kiinteistöjen lausunto asiassa.

Valtiovarainministeriö oli asettanut 9.10.2000 Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta-työryhmän. Sen laatima esitys vuokratilahankkeesta vaadittavista selvityksistä vastaa kiinteistöhallintoasetuksen 4 §:ssä edellytettyä. Muistion mukaan tältä osin sen ehdotus vastaa pitkälti voimassa olevan [vuoden 1995] kiinteistöhallintoasetuksen 8 §:ää²⁷. Vastaavasti on todettu kiinteistöhallintoasetuksen esittelymuistiossa 11.12.2002.

²⁵ *Kiinteistöhallintoasetuksen 4 §:n 1 momentin kohdat 3 ja 4. Aiempaan verrattuna momentin kohtaan 1 on lisätty sana "jo", ja uusi säännös kuuluu: "mahdollisuudet käyttää hyväksi valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta". Asiallisesti tämä säännös ei muuttunut.*

²⁶ *s. 5.*

²⁷ *Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 38/2001, s. 20- 21.*

Nimenomaisesti toimitilahankintoja koskevat Euroopan yhteisöjen säännökset ja niiden johdosta annetut kotimaiset säännökset

Euroopan neuvosto on antanut 14.6.1993 direktiivin 93/37/ETY²⁸, joka koskee menettelytapojen yhteensovittamista tehtäessä sopimuksia julkisista rakennustöistä²⁹. Direktiivin 1 artiklan kohdan a mukaan julkista rakennustyötä koskevalla sopimuksella tarkoitetaan sellaista kirjallista sopimusta, jolla on taloudellista arvoa ja joka on tehty sopimuksen tekijän ja saman artiklan kohdassa b määritellyn viranomaisen välillä. Tällaisen sopimuksen tarkoituksena on teettää taikka suunnitella ja teettää rakennustyö, joka liittyy johonkin liitteessä 2 viitattuun toimintaan tai on jäljempänä kohdassa c määritelty rakennustyö, taikka teettää, millä keinoin tahansa, sellainen rakennustyö, joka vastaa sopimuksen tehneen viranomaisen määrittelemiä vaatimuksia. Artiklan 1 kohdassa c määritellään rakennustyö siten, että sillä saadaan aikaan sellainen rakennus taikka maa- ja vesirakenne, joka kokonaisuutena on riittävä toteuttamaan sen ajatellun taloudellisen ja teknisen käyttötarkoituksen³⁰ (vapaa käänös).

²⁸ Direktiiviä ei ole käännettyä EurLex:ssä. Se on julkaistu yhteisöjen virallisessa lehdessä L 199, 9.8.1993.

²⁹ Direktiivi 93/37/ETY on kumottu 30.4.2004 voimaan tulleella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. Uuden direktiivin 1 artiklan kohdan 2 alakohdan b mukaan "julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla" tarkoitetaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä 1 tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. "Rakennusurakka" on talon- ja maan- tai vesirakennustöiden kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän. Liite 1 sisältää luettelon 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista toiminnosta. Niihin kuuluu rakentaminen, jolla tarkoitetaan uudisrakentamista, entisöintiä ja tavanomaista korjaamista. Direktiivi 2004/18/EY on pantava täytäntöön viimeistään 31.1.2006. Hankintalainsäädännön uudistaminen on Suomessa vireillä. Hankintalakityöryhmän ehdotuksessa laiksi julkisista hankinnoista rakennusurakkaurakkasopimus on määritelty sisällöllisesti samoin kuin direktiivissä (Hankintalakityöryhmän muistio, KTM:n julkaisu 36/2004).

³⁰ For the purpose of this Directive:

(a) 'public works contracts' are contracts for pecuniary interest concluded in writing between a contractor and a contracting authority as defined

Edellä tarkoitettuja viranomaisia ovat muun ohella kaikki valtion viranomaiset.

Direktiivin 4 artiklan kohdan b mukaan direktiiviä ei sovelleta muun ohella sellaiseen rakennuttamissopimukseen, joka on julistettu salaiseksi tai jonka toteuttamisessa on noudatettava asianomaisen jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvallisuustoimia³¹.

Direktiivi 93/37/ETY samoin kuin nykyisin voimassa oleva direktiivi 2004/18/EY kattavat siten myös vuokrattavat uudet kiinteistöt, mikäli ne on tehty hankintayksikön edellyttämien vaatimusten mukaisesti.

Neuvosto on antanut 18.6.1992 direktiivin julkisia palveluhankintoja koskevien tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 92/50/ETY. Sen 1 artiklan kohdan a mukaan "julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla" ei tarkoiteta muun ohella maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta millä rahoitusmuodolla tahansa taikka näihin liittyviä oikeuksia koskevia sopimuksia³².

Professori Sue Arrowsmith on todennut³³, että palveluhankintoja koskevaa direktiiviä ei sovelleta [tilojen hankintaan tai vuokraukseen] olemassa olevista rakennuksista, mikä kirjoittajan mukaan saattaisi tarkoittaa, että hankittaessa maata ja sellainen rakennettava rakennus, joka on tehty rakentajan suunnitelmien mukaisesti, tulisi soveltaa palveluhankintoja koskevia säännöksiä. Kirjoittajan mukaan tätä ei liene tarkoitettu, vaan jos sellaiseen sopimukseen yli-

in (b), which have as their object either the execution, or both the execution and design, of works related to one of the activities referred to in Annex II or a work defined in (c) below, or the execution, by whatever means, of a work corresponding to the requirements by the contracting authority;

a 'work' means the outcome of building or civil engineering, works taken as a whole that is sufficient of itself to fulfil an economic and technical function.

³¹ Vastaava säännös on uuden direktiivin 14 artiklassa. Siinä on lisätty sellaisiin hankintasopimuksiin, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, sopimukset tapauksissa, joissa kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat.

³² Saman säännöksen mukaan direktiiviä sovelletaan kuitenkin missä tahansa muodossa tehdyn hankinta- tai vuokrasopimuksen kanssa, samanaikaisesti ennen sitä tai sen jälkeen tehtäviin rahoituspalveluja koskeviin sopimuksiin.

³³ *The Law of Public and Utilities Procurement, London, Sweet & Maxwell, 1996, s. 157 (vapaasti käännettynä).*

päänsä sovelletaan hankintasäännöksiä, kyseeseen tulevat julkista rakentamista koskevat säännökset. Kirjoittaja ei kuitenkaan esitä tästä varmaa mielipidettä, vaan katsoo, että on myös mahdollista, että olemassa olevalla rakennuksella voitaisiin tarkoittaa myös luovuttamisajankohtana eikä vain sopimushetkellä olemassa olevaa rakennusta. Edelleen kirjoittaja on todennut³⁴, että julkisia rakennustöitä koskeva määrittely pitää sisällään sellaiset sopimukset, joilla sopimuksen tekevä viranomainen "tekee sopimuksen toisen osapuolen kanssa hankkiakseen millä keinoin tahansa määritellyjä vaatimuksia vastaavan rakennustyön toteuttamisen."³⁵ Kirjoittajan mukaan tämä tuo julkisia rakennustöitä koskevien säännösten piiriin kaikki järjestelyt, joissa viranomainen määrittelee rakennustyön vaatimukset, ja urakoitsijalle annetaan tehtäväksi rakennustyön toteuttaminen. Kirjoittajan mukaan säädös tuo julkisia rakennustöitä koskevat säännökset sovellettaviksi myös silloin, kun viranomainen antaa hankkijan tehtäväksi tehdä tiettyyn rakennustyöhön liittyvät urakkasopimukset viranomaisen puolesta. Kirjoittajan mukaan säädös näyttää sisällyttävän piiriinsä³⁶ myös sellaisen järjestelyn, jossa urakoitsija toteuttaa rakennustyön sellaiselle maalle, jota viranomainen ei omista, ja jossa urakoitsija sitoutuu myöhemmässä vaiheessa joko siirtämään maan ja rakennukset viranomaisen omistukseen tai vuokraamaan ne sille.

Professori Arrowsmith on myös huomauttanut³⁷, että maan hankintaa tai maan käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin ei yleensä sovelleta [Yhdistyneen kuningaskunnan] hankintasäännöksiä. Tällaiset sopimukset eivät selvästikään koske tavaroita siinä mielessä kuin toimituksia koskevissa [Yhdistyneen kuningaskunnan] säännöksissä tarkoitetaan, eivätkä ne yleensä ole rakentamista koskevia sopimuksiakaan. Niihin voidaan siitä huolimatta rajoitetusti sovel-

³⁴ *The Law of Public and Utilities Procurement, London, Sweet & Maxwell, 1996. s. 128-129 (vapaasti käännettynä).*

³⁵ *Also within the definition of public works contract is one under which a contracting authority "engages a person to procure by any means the carrying out for the authority of a work corresponding to specified requirements". Kyseessä on Yhdistyneen Kuningaskunnan hankintasäännös, jolla aivan ilmeisesti on implimentoitu kohta c julkisia rakennusurakkasopimuksia koskevan direktiivin 1 artiklaan sisältyvästä julkisia rakennustöitä koskevasta määrittelystä.*

³⁶ *The provision also appears to catch....*

³⁷ *The Law of Public and Utilities Procurement, s. 156 (vapaasti käännettynä)*

taa rakentamista koskevia säännöksiä. Näin on silloin, kun sopimuksen pääasiallisena kohteena on rakentamista koskevien säännösten alaisen (ja niissä tarkoitetun) työsuorituksen hankkiminen ja kun rakentaminen tehdään viranomaisen erittelyjen mukaisesti, esimerkiksi silloin, kun rakentaja rakentaa omalle maalleen viranomaiselle rakennuksen ja sitten siirtää sen viranomaiselle. Kirjoittajan mukaan³⁸ on esitetty, että Euroopan tuomioistuin todennäköisesti antaa laajan merkityksen sanalle "rakennustyö" saattaakseen [rakentamistöitä koskevat] säännökset sovellettaviksi useimpiin toimenpiteisiin, joita todennäköisesti käytännössä esiintyy ja joilla maan [omistus- tai käyttöoikeuden] siirtoon liittyy jonkinlaisten rakennustöiden toteuttaminen.

Suomessa muun ohella mainitut direktiivit 92/50/ETY ja 93/37/ETY on implimentoitu yhdellä asetuksella eli kynnsarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetulla asetuksella (243/1995). Tämä asetus korvattiin asetuksella 380/1998 (hankinta-asetus).

Julkinen rakennustyö ja sitä koskeva sopimus on määritelty edellä sanottuun direktiiviin nähden jossain määrin toisin hankinta-asetuksen 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa³⁹: Julkisia rakennusurakoita koskevalla sopimuksella tarkoitetaan hankintayksikön ja urakoitsijan välillä tehtyä kirjallista sopimusta, jolla on taloudellista arvoa ja jossa urakoitsija sitoutuu rakentamaan tai sekä rakentamaan ja suunnittelemaan tai muulla tavalla toteuttamaan sovitun rakennustyön, joka voi koskea liitteessä C mainitun toimialan työtä tai kokonaista rakennushanketta; rakennusurakalla tarkoitetaan sellaista talonrakennus- tai muuta rakennus- tai purkutyötä, joka muodostaa taloudellisen tai teknisen kokonaisuuden, sekä julkisella käyttöoikeusurakalla muuten samanlaista sopimusta kuin edellä, paitsi että toteutettavan rakennustyön korvauksena on joko yksinomaan rakennuskohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja urakkahinta yhdessä. Edellä mainitussa hankinta-asetuksen määräyksessä puhutaan yleisesti muulla tavalla sovitusta rakennustyöstä, kun taas direktii-

³⁸ *The Law of Public and Utilities Procurement, s. 129-130.*

³⁹ *Voimassa olevan hankinta-asetuksen määrittely on sama kuin aiemmassa hankinta-asetuksessa (243/1995).*

vissä⁴⁰ puhutaan millä keinoin tahansa sopimuksen tehneen viranomaisen määrittelemiä vaatimuksia vastaavan rakennustyön teettämisestä. Rakennettavia rakennuksia koskevilla vuokrasopimuksilla on hankinta-asetuksessa tarkoitettulla tavalla taloudellista arvoa ja niillä urakoitsija sitoutuu rakentamaan rakennustyön, joka on hankinta-asetuksessa tarkoitettulla tavalla "sovittu".

Hankinta-asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan palvelusopimuksella ei tarkoiteta muun ohella kiinteän omaisuuden, rakennusten hankintaa tai vuokrasta koskevaa sopimusta riippumatta sen rahoitusmuodosta tai maksutavasta⁴¹. Hankinta-asetus⁴² rajaa siten, päinvastoin kuin direktiivi, rakennettavista rakennuksista tehdyt vuokrasopimukset julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ulkopuolelle ja siten sellaisiksi sopimuksiksi, joihin hankinta-asetusta ei sovelleta.

Hankinta-asetuksen 2 §:n perusteella rakennusurakoissa asetuksen soveltamisen kynnyсарvo on vähintään 5.000.000 erityisnosto-oikeutta vastaava määrä ecuina. Kynnyсарvo lasketaan kokonaisuudesta. Tällaisen muodostaa esimerkiksi yhteisesti toteutettu kihlakunnanviraston ja oikeushallinnon toimitilahanke.

Palveluhankinnoissa kynnyсарvo on olennaisesti alempi, 200.000 erityisnosto-oikeutta vastaava määrä ecuina muiden kuin hankinta-asetuksen liitteessä D mainittujen valtion keskushallintoviranomaisten palveluhankinnoissa. Tällaisia viranomaisia ovat muun ohella Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi, käräjäoikeudet ja hallinto-oikeudet. Valtion keskushallintoviranomaisilla kynnyсарvo on 130.000 erityisnosto-oikeutta vastaava määrä ecuina.

Uudessa hankintadirektiivissä, eikä myöskään hankintalalityöryhmän ehdotuksessa, ei ole sanottu, miten tilahanketta koskevan vuokrasopimuksen arvo määritellään tarkasteltaessa kynnyсарvon ylittymistä.

Yleisesti ottaen yhteisöoikeudessa sisämarkkinasäännöksiä tulkitaan varsin ahtaasti. Rakennusurakkasopimuksia koskevan neuvos-

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY suomenkielisessä käännöksessä ilmaisuna on "...hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla". Englanninkielisessä tekstissä on sana "work", joka siinä tarkoittaa rakennustyötä.

⁴¹ Saman asetuksen mukaan asetusta sovelletaan kuitenkin missä tahansa muodossa tehtyjä rahoituspalveluja koskevaan sopimukseen, joka tehdään tällaiseen hankinta- tai vuokraussopimukseen liittyen.

⁴² Vastaava määrittely oli vuoden 1995 hankinta-asetuksessa.

ton direktiivin 93/37/ETY johdannossa todetaan muun ohella, että tulee olla säännös niitä poikkeuksellisia tapauksia varten, joihin yhteensovittamismenettelyjä ei tarvitse soveltaa, mutta että tällaisten tapausten täytyy olla nimenomaisesti rajattuja (vapaasti käännettynä).

Yleiset määrärahoja koskevat säännökset ja määräykset

Talousarvioasetuksen 38 §:n 1 momentin perusteella ennen menoon sitoutumista on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä valtuuden ja määrärahan riittävyys. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä (s. 1) valtiovarainministeriö huomauttaa, että kaikilta osin kihlakunnanvirastojen ja poliisin määrärahoista rahoitettavissa tapauksissa ei voida katsoa toimitun edellä mainitun säännöksen mukaisesti. Valtiovarainministeriön mukaan sisäasiainministeriö on tuonut esiin useaan otteeseen budjetti- ja lisäbudjettikäsittelyn yhteydessä kihlakunnanvirastojen ja poliisin määrärahaongelmat ja siitä huolimatta sitoutunut tai antanut alaisensa hallinnon sitoutua vuosiksi kalliisiin uusiin toimitilahankintoihin.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen 2 artiklassa⁴³ on säädetty muun ohella, että talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon sekä erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen varainhoitoasetuksen (neuvoston asetus EY, Euratom No 1605/2002⁴⁴) 7 luvussa käsitellään moitteettoman varainhoidon periaatetta. Artiklan 27 kohdan 1 mukaan talousarviomäärärahat on käytettävä tämän periaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Saman artiklan 2 kohdan mukaan taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimitelimiin käytetään toimintojensa toteuttamiseksi, ovat käytettävissä oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset sekä kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset⁴⁵. Tehokkuuden periaatteen tar-

⁴³ *Neuvoston asetus 2333/1995.*

⁴⁴ *EYVL L 248, 16.9.2002.*

⁴⁵ *The principle of economy requires that the resources used by the institution for the purpose of its activities shall be available in due time, in appropriate quantity and quality and at the best price. Vapaasti käännettynä: Taloudellisuuden periaate edellyttää, että toimielimien toimintojensa toteuttamiseen*

koituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.

Talousarviolaisissa ei ole vastaavaa säännöstä. Sen sijaan talousarviolain 12 §:ssä on säädetty, että virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Säännöstä on täydennetty lailla 1216/2003 siten, että virastojen ja laitosten suunnitteluvelvoite kattaa myös tuloksellisuuden suunnittelun ja että ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Myöskään valtion talousarvioesitysten yksityiskohtaisten perustelujen yleisiin määräyksiin ei sisälly määräystä, joka velvoittaa käyttämään määrärahat taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä todetaan, että virastojen ja laitosten toiminnassa tarpeellisten tuotannontekijöiden hankinta on järjestettävä niin, että niiden käytöstä valtiolle aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat mahdollisimman alhaiset⁴⁶.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä (s. 2) valtiovarainministeriö painottaa, että tarkasteltaessa toiminnan valvonnan ja tarkastuksen lähtökohtaa relevanttia ei ole yksinomaan se, onko noudatettu säännöksiä, toimintatapoja ja talousarviota. Merkitystä tulee asettaa sille, kuinka tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja säästeliäästi valtion varoja on hoidettu ja käytetty. Ministeriön mukaan myös talousarviolain 22 §⁴⁷ edellyttää tätä.

Utuna⁴⁸ kohtana valtion talousarvion yleisiin soveltamismääräyksiin tuli vuonna 1995 se, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa on käsiteltävä muun ohella asiat, joihin sisältyy poikkeuksellinen taloudellinen periaatekysymys. Tämä kohta on myös muun muassa tältä osin soveltamismääräykset kumonnessa valtioneuvoston määräyksessä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-

käyttämien varojen pitää olla käytettävissä oikeaan aikaan, niiden pitää olla määrältään ja laadultaan asianmukaiset ja ne pitää käyttää mahdollisimman taloudellisesti.

⁴⁶ TM 9509. Kohta 6.3.

⁴⁷ Talousarviolain 22 §:n 1 momentin mukaan valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla. Pykälän toinen momentti koskee varastoon hankittavia hyödykkeitä.

⁴⁸ Kohta 3.1.3. Määräyksen liitteenä olleen muistion mukaan vastaavaa kohtaa ei ollut aiemmissa määräyksissä.

asiainvaliokunnassa⁴⁹. Tarkastuksen kohteena olleita hankkeita, eikä tiettävästi muitakaan kihlakunnanvirastojen tai poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeita, ei ole käsitelty sanotun kohdan perusteella valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, vaikka sanottuihin järjestelyihin on liittynyt poikkeuksellisia taloudellisia periaatekysymyksiä erittäin pitkäaikaisten kiinteiden vuokrasopimusten muodossa ja vaikka sopimuksissa ei ole ollut osto- tai jatkovuokrausoptiomahdollisuutta valtiolle. Toisaalta on huomattava, että sanotut määräykset koskevat yleensä vain ministeriöissä päätettäviä asioita ja kihlakunnanvirastojen vuokra-asioissa muodollinen päätösvalta kuului lääninhallituksille.

Yleiset hallintoa ja hallintomenettelyä koskevat säännökset ja määräykset

Esimerkiksi viranomaisen tekemä vuokrauspäätös on osa tavanomaista hallintotoimintaa. Hallinto-oikeudellinen menettelyä ja toimivaltaa koskeva sääntely sisällyttää piiriinsä myös viranomaisen tekemät yksityisoikeudelliset oikeustoimet. Tarjouskilpailun voittajan valinta tapahtuu hallintopäätöksellä.⁵⁰

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi (72/2002 vp) todetaan johdanto-osassa muun muassa, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin muun ohella säännökset oikeudesta hyvään hallintoon⁵¹. Johdannon mukaan hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteiden mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta.

⁴⁹ TM 0201/3.1.2002, kohta 2.1.7.

⁵⁰ *Hallintolain valmisteluun liittyvässä hallituksen esityksessä on tuotu esille hankintaa koskevan hallinnollisen päätöksen ja siihen läheisesti liittyvän sopimuksen solmimisen erillisuus: ”Joissakin tapauksissa hallintosopimuksen tekemistä edeltää julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukainen tarjouskilpailu ja tarjouskilpailun voittajan valitseminen hallintopäätöksellä. Esimerkkinä voidaan viitata sopimukseen, joilla järjestetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991) tarkoitettuja ostoliikennepalveluja. Vaikka tarjouskilpailu ja hallintosopimus liittyvät läheisesti toisiinsa, kysymys on kahden erillisen ratkaisun tekemisestä. Näin esimerkiksi asianosaisuus tarjouskilpailussa ei sinällään merkitse asianosaisuutta sopimusvaiheessa.”*

⁵¹ *Perustuslain (731/1999) 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*

ta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön.

Hallintomenettelylaki vastaa yleisesti ottaen varsin hyvin perustuslaissa asetettuja menettelyllistä oikeusturvaa koskevia perusvaatimuksia. Sen sijaan laki ei juurikaan sisällä hyvää hallintoa korostavia laadullisia takeita. Varsinkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvän hallinnon takeisiin on liitetty useita osakysymyksiä, kuten vaatimukset viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta, asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta sekä yleinen vaatimus noudattaa hyvää hallintotapaa.⁵²

Hallintomenettelylaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä päätöksen muodosta. Kirjallisen muodon vaatimusta on pidetty hyvään hallintoon kuuluvana vakiintuneena periaatteena. Käytäntö osoittaa, että päätöksiä on hallintoasioissa annettu toisinaan myös suullisesti.⁵³

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lakiehdotuksen 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioiden tasapuolisesta kohtelusta. Perustelujen mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Pykälän perusteluissa on myös muun ohella tuotu esille, että julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiivisuusperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin periaatteisiin.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan ehdotuksen 6 §:stä muun muassa, että "periaatteiden muotoilulla muistutetaan lain so-

⁵² HE 72/2002 vp, *Hyvän hallinnon periaatteet ja hallintoasian käsittely, Suomen Laki Online*, s. 24

⁵³ HE 72/2002 vp, *Hyvän hallinnon periaatteet ja hallintoasian käsittely, Suomen laki Online*, s. 25.

veltajia siitä, että periaatteet on otettava yksittäisessä soveltamisessa huomioon."

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että myös hallintosopimuksen osapuolta pidettäisiin lain soveltamisalan perusteella hallintolaissa tarkoitettuna osapuolena.

Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004. Sillä kumottiin muun muassa hallintomenettelylaki (598/1982). Hallintomenettelylain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintomenettelyyn. Lain 14 - 28 §:ää on noudatettava kuitenkin vain, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Lain 4 §:ssä säädetään neuvontavelvollisuudesta. Lain 12 §:n mukaan lausuntoa ja muuta selvitystä pyydetessä on mainittava, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Pykälän 2 momentissa on muun ohella mainittu, että selvitykset on mahdollisuuksien mukaan pyydetävä samanaikaisesti.

Hallinto-oikeudellinen, menettelyä ja toimivaltaa koskeva sääntely ulottuu yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevaan viranomaisen päätöksentekoon. Tosin yksityisoikeudellisen oikeustoimen varsinainen tekeminen (esimerkiksi sopimuksen allekirjoittaminen) ei sinänsä ole hallintoasia, eikä siihen siten sovelleta hallintomenettelylakia. Oikeustoimen sisältöä ja tekemistä koskevaa päätöksentekoa (esimerkiksi sopimuksen sisällön hyväksymistä⁵⁴) pidetään kuitenkin vakiintuneesti hallintoasian käsittelynä ja sitä koskevat myös hallintomenettelylain 1 - 13 §:n säännökset⁵⁵.

Professori Mäenpään mukaan keskeisinä ja yleisesti hyväksytyinä arvopäämäärinä suomalaisessa hallinto-oikeudessa on vakiintuneesti pidetty vahvistaa kansalaisten yhdenvertaisuutta, ratkaisujen objektiivisuutta, hallintotoimien suhteellisuutta ja lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusoinnussa olevaa päätöksentekoa. Yhdenvertaisuusperiaate nojautuu suoraan perustuslain 6.1 §:ään, jonka mukaan "Ihmiset ovat yhdenvertaiset lain edessä". Säännöksen on vakiintuneesti katsottu koskevan myös lain hallinnollista soveltamista yleensä. Yhdenvertaisuusperiaate täsmentää perustuslain 6.1

⁵⁴ *Tarkastuksen perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että myös esimerkiksi 17 §:n edellyttämä selvittämisvelvollisuus, niin ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata, vaikuttaa sopimuksen sisällön hyväksymiseen.*

⁵⁵ *Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2000, s. 157.*

§:n vaatimuksia nimenomaan hallintotoiminnan kannalta, eikä sen soveltaminen rajoitu vain ihmisten väliseen tasapuolisuuteen. Eräänä esimerkkinä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä professori Mäenpää mainitsee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 1993 A 18: Yhdelle tarjouksentekijälle oli urakkatarjousten avaamisen jälkeen annettu mahdollisuus alentaa tarjoustaan siten, että tarjouksesta oli tullut edullisin. Kunta ei ollut kohdellut tarjouksentekijöitä tasapuolisesti ja kunnanhallituksen päätös hyväksyä tarkistetun tarjouksen tehneen yhtiön tarjous kumottiin. Objektivisuusperiaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin⁵⁶.

Menettelyn tasapuolisuuteen sisältyy kaksi toisiaan täydentävää näkökohtaa. Hallinnon palveluperiaatteen yhtenä tavoitteena on, että erot hallinnon kanssa asioivien ihmisten ja yritysten tiedoissa tai valmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti menettelyssä. Menettelyllisen yhdenvertaisuuden vaatimusta asian selvittämisessä koskee hallintomenettelylain 17.3 §. Velvollisuus selvittää asia niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata, koskee etenkin asian valmistelua, jonka on oltava menettelyllisesti tasapuolista. Toisin sanoen neuvonnassa, asiakirjojen täydentämismahdollisuutta varattaessa tai kuulemisessa ei saa suosia ketään asianosaista. Asiaa on myös selvitettävä samojen perusteiden mukaisesti. Julkishallinnon toimintaan on perinteisesti liittynyt korostettu puolueettomuuden ja tasapuolisuuden vaatimus⁵⁷.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että Euroopan yhteisön oikeudessa on viimeisten vuosien aikana kiinnitetty yhä laajemmin huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen ja hallinnollisten menettelyjen oikeusvaltiollisiin takeisiin. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan⁵⁸ sisällytettiin muun muassa hyvän hallinnon takeita koskeva normisto⁵⁹. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöissä muotoutuneet oikeusperiaatteet sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisön oikeuden kansallisessa toimeenpanossa. Tällaisia ovat kuulemisperiaate, päätöksen perusteluvelvolli-

⁵⁶ Olli Mäenpää, *Hallinto-oikeus*, 2000, s. 196 - 201.

⁵⁷ Olli Mäenpää, *Hallinto-oikeus*, 2000, s. 286 - 287.

⁵⁸ EYVL C 364, 18.12.2000.

⁵⁹ Luku 2 *Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö*, Suomen Laki Online, s. 15.

suus, asiakirjajulkisuus ja vilpittömän mielen suoja sekä yleiset oikeusturvan asianmukaista toteuttamista korostavat menettelyoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus.⁶⁰

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään (29/2002 vp) hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi muun muassa⁶¹, että "Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan yhteisön hallinto-oikeudellinen normisto koostuu keskeisesti yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä muodostuneista materiaalisista oikeusperusteista (yhdenvertaisuus, syrjinnänkielto, suhteellisuus, oikeusvarmuus, luottamuksen suoja, vilpittömän mielen suoja, harkintavallan asianmukainen käyttö⁶²) sekä menettelyllisistä vaatimuksista (neuvontavelvollisuus, huolellisuus asian selvittämisessä, asian viivytyksetön käsittely, kuuleminen, perusteleminen, päätöksen asianmukainen tiedoksianto). Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa C-107/97 ilmaistaan selvästi yhteisön oikeusperiaatteiden soveltamisvelvoite myös kansallisella tasolla (tuomion kohta 65)⁶³. Sama lähtökohta on omaksuttu perusoikeus-

⁶⁰ HE 72/2002 vp, perustelut, Suomen Laki Online, s. 15.

⁶¹ s. 4.

⁶² Tekstissä harkintavallan väärinkäyttö.

⁶³ Kohta 65 kuuluu seuraavasti: "Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden - joihin luottamuksensuojan periaatekin kuuluu - suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat jäsenvaltiota myös silloin, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeussääntöjä, ja täytäntöönpanon jälkeenkin jäsenvaltioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että vaatimuksia pyritään noudattamaan. Silloin kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimen, jolta on pyydetty ennakkoratkaisua, tulee antaa kaikki tarvittavat tulkintaa koskevat tiedot, joita kansallinen tuomioistuin tarvitsee arvioidessaan sitä, onko lainsäädäntö niiden yleisten toimintaperiaatteiden mukainen, joiden noudattamista yhteisöjen tuomistuin valvoo (ks. perusoikeudet, jotka kuuluvat yleisiin perusoikeuksiin, asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994, Kok.1994, s I-955, 16 kohta)." Viitatus tuomion C-2/92 kohdassa 16 sanotaan (vapaasti käännettynä), että kuitenkin, kuten tuomioistuin huomautti aiemmassa tuomiossaan Wachaufin tapauksessa (kohta 19), yhteisön oikeudellisen säännösten perusoikeuksista johdettavat vaatimukset sitovat jäsenvaltiota myös silloin, kun ne panevat täytäntöön yhteisön säännöksiä, ja että jäsenvaltioiden on siksi, niin pitkälle kuin mahdollista, sovellettava säännöksiä edellä sanottujen vaatimusten mukaisesti. Tuossa yhteydessä tuomioistuin pitäytyi tuomiossaan tapauksessa C-260/89 ERT vastaan DEP (1991) ECR I-2925, kohta 42, että milloin kansalliset säännökset kuuluvat yhteisön säännösten soveltamisalaan ja tuomioistuimelta pyydetään ennakkoratkaisua,

asiakirjassa⁶⁴ (artikla 51⁶⁵)".

EU:n perustamissopimukseen sisältyvät muun muassa syrjinnän kieltö (12 artikla), yritysten oikeus palvelujen tarjoamiseen (49 artikla) sekä valtion välillisen tai välittömän tuen kieltö (87 ja 88 artiklat).

Valtion virkamieslain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on muun ohella turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lain 14 §:ssä on muun ohella säädetty, että virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti.

Senaatti-kiinteistöjen asema

Valtion kiinteistöhallintouudistuksen eräs tarkoitus oli, että Valtion kiinteistölaitos⁶⁶ olisi periaatteessa yksi kiinteistömarkkinoilla kilpaileva yksikkö⁶⁷. Hallitus antoi vuonna 1994 esityksen laiksi valtion kiinteistölaitoksesta⁶⁸. Selostettaessa esityksen tavoitteita tuodaan esiin, että kiinteistöhallinnossa valtion tulisi pitäytyä virastomuodossa hoitamaan vain kiinteistöjen omistajatehtäviä sekä niihin liittyviä viranomaistehtäviä. Kiinteistöpalvelujen (esimerkiksi rakennuttaminen, siivous, kiinteistöhuolto ja korjaustoimi) tuottamiseen liittyvät tehtävät tulisi yhtiöittää ja asettaa kilpailuun vastaavien yksityisten toimittajien kanssa. Esityksessä ei nimenomaisesti mainita, tuleeko virastojen ja laitosten käyttää kiinteistölaitoksen palveluja. Sen sijaan seuraavassa, vuonna 1998 annetussa esityksessä laiksi Valtion kiinteistölaitoksesta tuodaan selkeästi esille, että valtion virastoilla ja laitoksilla ei ole eikä esitystä annettaessa ole

tuomioistuimen tulee antaa kaikki tulkintakriteerit, joita kansallinen tuomioistuin tarvitsee määritelläkseen, ovatko nuo säännökset niiden perusoikeuksien mukaisia, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin varmistaa.

⁶⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EYVL C 364, 18.12.2000

⁶⁵ Artikla 51 koskee perusoikeuskirjan soveltamisalaa. Sen 1 kohdan mukaan "Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän peruskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltuuksiensa mukaisesti."

⁶⁶ Valtion kiinteistölaitoksen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi 1.3.2001.

⁶⁷ Kiinteistölaitostyöryhmän muistio, s. 5. VM:n työryhmämuistioita 1994:5.

⁶⁸ HE 214/1994, s. 3.

ollut velvollisuutta käyttää kiinteistölaitoksen palveluja.⁶⁹ Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta -työryhmä on todennut, ettei virastoja ole säädöksiin sidottu käyttämään Senaatti-kiinteistöjen tiloja. Työryhmän mukaan lähtökohtana valtion kiinteistöstrategiassa on ollut se, että virastot vuokraavat toimitilat käyttöönsä pääasiassa Senaatti-kiinteistöiltä. Periaatteellista estettä ei ole asetettu sillekään, että virastot vuokraavat tilat yleisiltä vuokramarkkinoilta. Myös vuonna 2003 annetusta hallituksen esityksestä laiksi Senaatti-kiinteistöistä⁷⁰ käy ilmi, ettei virastoilla ja laitoksilla ole ollut velvollisuutta käyttää kiinteistölaitoksen palveluja. Esityksen perusteissa todettiin muuna muassa, että Senaatti-kiinteistöt on liikelaitoksena kilpailutilanteessa muiden vaihtoehtoisten tilantarjoajien kanssa, koska valtion virastoilla ja laitoksilla on oikeus valita tilapalvelujen tuottaja⁷¹.

Kilpailun ja tilojen käyttäjien valinnanvapauden ajateltiin kannustavan kiinteistölaitosta toimimaan niin tehokkaasti, että sen tilojen käyttäjät eli virastot ja laitokset olisivat sen tuottamiin palveluihin tyytyväisiä eivätkä haluaisi muuttaa muihin tiloihin. Valtion kiinteistöyksiköille määriteltiin vuoden 1995 uudistuksessa työnjako ja tehtävät, joiden mukaisesti niiden ajateltiin palvelevan käytännössä ensi sijassa valtion eri tarpeita. Valtion kiinteistölaitoksen tehtäväksi asetettiin ensisijaisesti, että kiinteistölaitos tyydyttää kiinteistöomaisuudellaan pääosan valtion virastojen ja laitosten tilantarpeista. Kiinteistölaitoksen toissijainen tehtävä oli virastoille ja laitoksille tarpeettomien mutta valtiolle edelleen tarpeellisten tilojen vuokraaminen valtion ulkopuolisille. Tässä vaiheessa ei pidetty todennäköisenä eikä pohdittu tarkemmin sitä tilannetta, että valtion tiloja jäisi laajemmin tyhjiilleen virastojen poismuuton vuoksi. Uudistuksessa oletettiin ilmeisesti, että valtion virastot ja laitokset pysyvät valtaosin edelleen Valtion kiinteistölaitoksen tiloissa.

Vuoden 1995 jälkeen valtion kiinteistöhallinnon organisointia on jonkin verran kehitetty edelleen. Vuoden 1995 uudistuksen jälkeen ilmeni eräitä tapauksia, joissa Valtion kiinteistölaitoksen tilojen vuokralaisena toiminut virasto tai laitos siirtyi kiinteistölaitoksen tiloista yksityisten omistamiin tiloihin. Valtion tiloja jäi tämän joh-

⁶⁹ HE 130/1998 vp, luvut 1. Johdanto, 2.2. Nykytilan arviointi ja 3.2. Keskeiset ehdotukset.

⁷⁰ HE 108/2003, luvut 1. Johdanto ja 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.

⁷¹ Hallituksen esitys 108/2003 Eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä, s. 2.

dosta osassa tapauksista tyhjilleen, mikä johtui muun muassa tilojen vaikeasta vuokrattavuudesta ulos ja tilojen sijainnista pienissä taa-
jamissa, joissa ei ollut toimitilojen kysyntää. Synä virastojen muut-
toihin Valtion kiinteistölaitoksen tiloista olivat muun muassa val-
tion tilahankkeiden toteuttamisen pitkät ja kankeat aikataulut sekä
kankea ja hankala investointien rahoitusjärjestelmä. Valtion kiin-
teistölaitos ei pystynyt virastomuotoisena kilpailemaan yksityisen
sektorin joustavien ja nopeiden investointimahdollisuuksien kanssa.
Budjettilainsäädäntö kielsi sijoitusmenojen nettobudjetoinnin eikä
investointien rahoittaminen tulorahoituksella tai lainanotolla ollut
mahdollista. Näistä syistä Valtion kiinteistölaitos muutettiin vuoden
1999 alusta valtion liikelaitokseksi. Tämän muutoksen jälkeen us-
kottiin esteiden poistuneen Valtion kiinteistölaitoksen toiminnan
kilpailukyvyttä yksityiseen sektoriin verrattuna.

Tämän alaluvun alussa selostetussa Valtiontilintarkastajien ker-
tomuksessa vuodelta 2000 oli myös arvioitu Valtion kiinteistölai-
toksen toimintaa. Valtiontilintarkastajat katsoivat muun muassa, että
Senaatti-kiinteistöjen asema kiinteistömarkkinoilla tulisi selvittää
puolueettoman ulkoisen arvioinnin avulla⁷². Kuten edellä on todet-
tu, valtiovaraministeriö asetti 29.1.2002 selvitysmiehen, jonka
päätehtävänä oli arvioida Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ja asemaa
kiinteistömarkkinoilla. Edellä on myös todettu, että selvityksen mu-
kaan valtion käyttökiinteistöjen toimitilahallinnan järjestäminen ta-
pahtuu jatkossa parhaiten kasvattamalla vuokralaisten mahdolli-
suuksia hankkia tiloja markkinoilta ja kehittämällä edelleen liikelai-
tos pohjaisesti toimivaa Senaatti-kiinteistöt -toimintamallia.

Palveludirektiivin (92/50/ETY) 1 artiklan kohdan b mukaan di-
rektiivissä tarkoitetaan julkisoikeudellisella laitoksella laitosta, jolta
edellytetään muun ohella sitä, että se on nimenomaisesti perustettu
tydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja että se ei harjoita te-
ollista tai kaupallista toimintaa. Vastaava määrittely on julkisia ra-
kennusurakkasopimuksia koskevan direktiivin (93/37/EEC) 1 artik-
lan kohdassa b. Direktiivien liitteissä on lueteltu säädetyt edellytyk-
set täyttävät julkisoikeudelliset laitokset tai sellaisten ryhmät.
Suomessa niitä ovat julkiset tai julkisesti valvotut muut kuin kau-
palliset ja teolliset tai yritykset⁷³. Vastaava määrittely on edellä
mainitut direktiivit pääsääntöisesti kumonnessa direktiivissä

⁷² Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2000 s. 118.

⁷³ EYVL, C 241, 29.8.1994.

2004/18/EY. Tällaisia julkisoikeudellisia laitoksia ovat tämän direktiivin liitteen III mukaan Suomessa julkiset tai julkisessa valvonnassa olevat laitokset tai yritykset, jotka eivät harjoita teollista tai kaupallista toimintaa. Ei-kaupallisella toiminnalla on tarkoitettu voittoa tavoittelematonta toimintaa⁷⁴.

Direktiivissä 2004/18/EY on määritelty myös yhteishankintaviranomainen, jolla tarkoitetaan hankintaviranomaista, joka hankkii hankintaviranomaiselle tarkoitettuja tavaroita ja/tai palveluja tai joka tekee julkisia hankintoja koskevia sopimuksia sekä hankintaviranomaisille tarkoitettuja rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja koskevia puitejärjestelyjä. Viimeksi mainitun direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan hankintaviranomaisten, jotka hankkivat julkisia rakennustöitä, tavaroita ja/tai palveluja käyttäen yhteishankintaviranomaista, katsotaan noudattaneen tätä direktiiviä, jos kyseinen yhteishankintaviranomainen on noudattanut sitä. Direktiiveissä muun muassa julkisoikeudelliset laitokset luetaan hankintaviranomaisiin. Liikelaitosmuotoinen Senaatti-kiinteistöt, aiemmin Valtion Kiinteistölaitos, ei täyttänyt julkisoikeudellisen laitoksen kriteerejä, koska se on tarkoitettu tuottamaan voittoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, että valmisteltaessa lakia Senaatti-kiinteistöistä lähtökohtana oli, että Senaatti-kiinteistöt toimii valtion tilahankinnan nk. in house -yksikkönä⁷⁵. Koska määritelmä on edelleen kehittymässä, sen kirjaamista lakiin ei pidetty hyvänä. Valtiovarainministeriö katsoo, että budjettivaltion yksiköiden tulee tilahankintoja tehdessään asetuksessa edellytetyn mukaisesti aina yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa aidosti selvittää mahdollisuus käyttää valtiolla jo olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta sekä pyrkiä hyödyntämään Senaatti-kiinteistöille lainsäädännössä annetun in house -roolin mukaisesti tämän tarjoamia tila- ja muita palveluja myös toimitilojen vuokraushankinnoissa.

Edellä mainituissa direktiiveissä ei ole määritelty in house -yksikköä, josta mainitaan valtiovarainministeriön lausunnon liit-

⁷⁴ *Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa*, VTV 73/2004, s. 92.

⁷⁵ *In house -yksikön käsitettä ei valtiovarainministeriön mukaan pidä sotkea muun muassa uudessa viranomaisdirektiivissä (1 art. 10 kohta) esitettyyn yhteishankintayksikön käsitteeseen. Yhteishankintayksikön käsite on huomattavasti laajempi ja toiminta poikkeaa olennaisesti in house -yksikön toiminnasta.*

teessä. Sen sijaan neuvoston direktiivi 93/38/ETY vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta tuntee sen. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä ei sovelleta palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka hankintayksikkö tekee [siihen] sidossuhteessa olevan yrityksen kanssa. Vastaava määräys sisältyy kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun asetuksen (381/1998, peruspalveluasetus) 5 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Direktiivillä 2004/18/EY ei kumota direktiiviä 93/38/ETY.

Valtiovarainministeriön lausunnon liitteen mukaan in house -käsite perustuu EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tarkastuksessa on käyty läpi kaksi yhteisöjen tuomioistuimen in house -asiaa koskevaa ratkaisua. Niistä ensimmäinen on annettu 18.11.1999 asiassa C-107/98 (Teckal), missä on ollut kyse siitä, onko kuntayhtymän noudatettava palveluhankintadirektiiviä kuntayhtymän hoitaessa tiettyjen kunnan rakennusten lämmityspalvelua, jonka arvosta pääosa on ollut tavarahankintaa. Kuntayhtymän sääntöjen mukaan toiminnasta saatava mahdollinen voitto jaetaan jäsenkuntien kesken tai kuntayhtymä säilyttää sen joko kasvattaakseen vararahas-tojaan tai sijoittaakseen sen muihin toimintoihinsa.

Tuomioistuimen ratkaisun mukaan tavarahankintadirektiiviä sovelletaan silloin, kun hankintaviranomainen, esimerkiksi alueellinen tai paikallinen viranomainen, aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa rahallista vastiketta vastaan kirjallisen sopimuksen, jonka kohteena on tavaroiden hankinta, riippumatta siitä, onko tämä yksikkö itse hankintaviranomainen. Päätöksen perustelujen mukaan toisin on ainoastaan niissä tapauksissa, joissa alueellinen tai paikallinen viranomainen valvoo kyseistä oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.

Toinen tarkastuksessa käytettävissä ollut tuomio on annettu 11.1.2005 asiassa C-26/03 (Halle). Sen perusteluissa tuomioistuin on muun ohella lausunut, että tarjouskilpailua ei ole pakko järjestää siitä huolimatta, että sopimuskumppani on hankintaviranomaisesta oikeudellisesti erillinen yksikkö, jos hankintaviranomaisena toimiva viranomainen valvoo kyseistä erillistä yksikköä vastaavalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos tämä yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa. Otteita

perusteluista tälle tuomioistuimen ratkaisulle sekä julkisasiamiehen kyseisestä asiasta tekemälle ratkaisuehdotukselle on liitteessä 1.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö esittää näkemyksensä, että Senaatti-kiinteistöjen asema ja rooli täyttävät ne reunaehdot, mitkä yhteisöjen tuomioistuin on tuonut esille Teckal ja Stadt Halle oikeustapauksissa. Lausunnossaan valtiovarainministeriö selvittää (s. 6), millä perusteilla se katsoo Senaatti-kiinteistöjen täyttävän yhteisöjen tuomioistuimen in house -yksikölle asettamat edellytykset eli ensiksi se, että in house -yksikköön kohdistuu viranomaisen toimesta samanlainen valvonta kuin viranomaisen omiin toimipaikkoihin ja toiseksi se, että in house -yksikkö harjoittaa toimintaansa pääosin yksikön omistavia viranomaisia varten.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa myös keskustelleensa muun ohella komission edustajien kanssa Senaatti-kiinteistöjen in house -asiasta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan komissiosta ei välttämättä saada nopeaa näkemystä tähän kysymyksen, koska komissio odottanee yhteisöjen tuomioistuimen uusia ratkaisuja in house -asiassa.

Hankintalakityöryhmän ehdotuksen mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksen kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja, jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien hankintayksiköiden kanssa (8 §). Pykälän perusteluissa on muun ohella todettu, että valtio on perinteisesti katsottu yhdeksi oikeushenkilöksi, joka muodostuu toimielinten kokonaisuudesta. Valtion piirihallinnon ja paikallishallinnon kuulumista tähän kokonaisuuteen on perusteluissa pidetty tulkinnanvaraisempana. Perustelujen mukaan in house - hankintoja ei ole mahdollista tehdä yksiköiltä, jotka harjoittavat kaupallista toimintaa lukuun ottamatta tilanteita, joissa tällaisen toiminnan osuus koko sidosyksikön toiminnasta on hyvin pieni.

Tarkastuksen aikana kauppa- teollisuusministeriöstä saadun tiedon mukaan hankintalakityöryhmän muistiossa olevat perustelut tullevat muuttumaan muun muassa in house -säätelyn osalta. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on kuitenkin arvioitu, että in house -kysymys saa ratkaisunsa vasta yhteisöjen tuomioistuimen uusien ratkaisujen myötä.

Direktiivin 2004/18/EY johdannossa⁷⁶ on muun ohella mainittu, että jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että julkisoikeudellisen laitoksen osallistuminen tarjoajana julkisia hankintoja tai urakoita koskevan sopimuksen tekomenettelyyn ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin tarjoajiin nähden.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että se voi tarvittaessa selvittää Senaatti-kiinteistöistä annetun lain sekä valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa koskevien säännösten muuttamista siten, että Senaatti-kiinteistöjen tehtävä ja tarkoitus in house -yksikkönä ilmeni niistä aikaisempaa selvemmin ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti.

Valtion kiinteistölaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan kiinteistö-laitoksen tehtävänä on muun ohella "huolehtia alan asiantuntija-tehtävistä". Laissa tai sen perusteluissa ei ole näitä asiantuntijatehtäviä lähemmin määritelty. Vuoden 1995 kiinteistöhallintoasetuksen 5 §:n mukaan valtiovarainministeriö ja sen alainen valtion kiinteistölaitos huolehtivat valtion kiinteistövarallisuuden tarkoituksenmukaisen käytön yleisestä ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta. Vuonna 1998 annetussa laissa Valtion kiinteistölaitoksessa ei asiantuntijatehtävää mainita, mutta hallituksen esityksen yleisperusteluissa on muun muassa todettu, että kiinteistölaitos on kuitenkin valtiovarainministeriön asiantuntijaorganisaatio kiinteistövarallisuuden hoitamisessa, [vaikka] kiinteistölaitoksella ei ole viranomaistoimintaa eikä varsinaisia viranomaistehtäviä. Pelkästään viimeksi mainitut seikat on mainittu yleisperusteluissa hallituksen esitykselle laiksi Senaatti-kiinteistöistä

Valtion kiinteistölaitoksella oli vuokrattavia toimitiloja vuonna 1995 yhteensä 4.534.743 htm²⁷⁷ ja sen toiminnan jatkajalla Senaatti-kiinteistöillä vuoden 2003 alkupuoliskolla yhteensä noin 7.960.000 htm². Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöomaisuuden käyttöaste oli vuoden 2003 alkupuolella noin 98 %. Noin 92 % vuokrasopimuksista oli tehty valtiovuokralaisten kanssa. Valtion osuus Valtion kiinteistölaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen vuokrasopimuksista on hienoisesti laskenut vuodesta 1995 lähtien. Noin kolmasosa virastojen vuokrasta maksettiin vuonna 2001 muille kuin Senaatti-kiinteistöille⁷⁸.

⁷⁶ Kohta 4.

⁷⁷ Htm² tarkoittaa huoneistoneeliometriä.

⁷⁸ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 38/2001, s. 9.

Valtion liikelaitokset tulouttavat voitostaan valtion talousarvioon (momentti 13.05.01) tietyn määrän. Vuoden 2003 talousarviossa ja lisätalousarviossa tämä määrä oli 86,4 miljoonaa euroa ja vuoden 2004 talousarviossa ja lisätalousarviossa yhteensä 88,1 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöjen osuus tuloutuksesta oli 31 miljoonaa⁷⁹ euroa molempina edellä mainittuina vuosina (luvun 28.60 selvitysosa). Vuodelta 2005 sen määräksi on arvioitu 32 miljoonaa euroa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö katsoo, että Senaatti-kiinteistöjen valtiolle tulouttava summa tulisi ottaa huomioon arvioitaessa tilahankkeiden valtiontaloudellisia vaikutuksia.

3.1.2 Riskialttiita kohtia kiinteistö- ja toimitilahallinnossa

Valtion nykyisessä toimitilahallinnossa siirryttiin vuonna 1995 aikaisemmasta keskitetystä asiantuntijamallista nykyiseen hajauteumpaan malliin, jossa tilojen erilaisille käyttäjille annettiin säännösten avulla vapaus määritellä toimitilatarpeensa ja valita toimitilansa. Säännöksissä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, miten ja millä kriteereillä käyttäjien mahdollinen päätös uusista tilajärjestelyistään on tehtävä. Tämä voi nykyisten säännösten puitteissa toimittaessa johtaa ääripäässä siihen, että valtion virasto- ja laitospöytäkäyttäjien osuus valtion omistamissa ja Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa tiloissa vähenee suuresti tai jopa loppuu kokonaan. Valtion omistamat tilat jouduttaisiin tällöin vuokraamaan valtion ulkopuolelle tai valtion omistamien tilojen määrää jouduttaisiin vähentämään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt huomauttaa, että valtiolla on jo nyt erittäin suuri kiinteistöriski, joka saattaa realisoitua, kun virastot ja laitokset muuttavat (vähentävät/tehostavat) tilankäyttöään. Eläköityminen, liikkuvuus, työympäristökehittäminen ja tuottavuuden nosto vähentävät tilantarvetta merkittävästi. Riskin hallinta on keskeinen asia (mitä pitää omistaa, mitä otetaan vuokralle pitkäaikaisin sopimuksin, mitä lyhytaikaisin sopimuksin). Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevien valtion toimitilojen tyhjäkäyntiaste voi nousta muutamassa vuodessa jopa 20 %:n tasolle ja samanaikaisesti virastojen ja

⁷⁹ Valtiovarainministeriön asettama alustava tulostavoite oli 115 miljoonaa euroa vuodelle 2003 ja kaksi miljoonaa euroa tätä vähemmän vuodelle 2004.

laitosten muualta vuokraamat toimitilat nostavat valtiolle toimitiloista aiheutuvia menoja.

Tilahankintojen yleiset periaatteet

Tarkastuksessa on tullut esiin yhtenä nykyisen valtion toimitilahalinnon mahdollisena riskikohtana eräiden yleisten periaatteiden puute verrattuna aikaisempaan järjestelmään. Nämä yleiset periaatteet ovat edelleen sellaisia, jotka osaltaan helpottavat valtion kokonaisedun toteutumisen ohjausta ja arviointia konkreettisissa tilahankkeissa. Toisaalta niiden määrittely ja vahvistaminen noudatettavaksi voi merkitä virastojen ja laitosten vapauden kaventumista tilahankkeissaan. Epäselvää toisaalta on, onko valtion nykyisissä kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevissa säännöksissä pyritty virastojen aitoon vapauteen tilahankkeissaan.

Yleisissä periaatteissa on esimerkiksi kysymys niiden valtion toimintojen määrittelemisestä, joiden tulisi niiden pysyvyyden tai niiden tärkeän merkityksen vuoksi sijaita valtion omistamissa tiloissa. Koska nykyisenkaltaiselle valtionhallinnolle ei ole näköpiirissä todennäköisiä olennaisesti erilaisia vaihtoehtoja, valtion toimitilahallinnon tulevaisuuden suunnittelussa voidaan lähteä pääpiirteittäin nykyisenkaltaisen valtionhallinnon ja tämän johdosta myös toimitilatarpeen jonkinasteisesta säilymisestä tulevaisuudessa. Eräiden Valtion ulkopuolisten omistamiin tiloihin liittyvien riskien⁸⁰ vuoksi on järkevintä, että ainakin valtion pysyvimmat ydintoiminnot⁸¹ pysyvät valtion omistamissa tiloissa.

Tilojen käyttäjien vapaus valita toimitilansa ei kuitenkaan välttämättä takaa näin käyvän, vaan tämän tavoitteen toteutuminen tulisi varmistaa muulla tavoin. Tällaisia varmistustapoja ovat esimerkiksi valtion tilahankkeiden toimintastrategian laatiminen tai nykyistä yksityiskohtaisempien tilahankkeiden yhtenäisten menettelytapamääräysten antaminen hallinnolle tai valtion tilahankkeiden hoitaminen nykyistä keskitetympin tämän suuntaisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Toisaalta ulkopuolinen vuokraus on perus-

⁸⁰ *Esimerkiksi tilojen omistajan erilaiset vaikutusmahdollisuudet vuokralaisen toimintaan.*

⁸¹ *Valtion ydintoimintojen määrittely vaihtelee jonkin verran eri kirjoituksissa. Yleensä on katsottu esimerkiksi poliisitoiminnan kuuluvan valtion ydintoimintoihin.*

teltua silloin, kun tilantarve on lyhytaikainen tai tilantarpeen kesto on epäselvä.

Muita valtion tilajärjestelytoiminnassa aikaisemmin määriteltyjä yleisiä periaatteita ovat olleet esimerkiksi kysymykset valtion eri toimintojen ja niiden tilojen sijoittamisesta maantieteellisesti ja toisiinsa nähden optimaalisesti, valtion eri toimintojen ja niiden tilojen laatuun liittyvät periaatteet sekä valtion toimintojen tasonnostoon liittyvien uusien tilatyyppeiden hyväksyminen yleisesti hankittavaksi. Aikaisemmassa keskitetyssä järjestelmässä näitä asioita koskevia määräyksiä ja ohjeita antoi lähinnä valtiovarainministeriö Rakenushallituksen tehdessä valmistelutyön. Kun valtion kokonaistasolla ei ole ollut enää tällaisia periaatteita koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita, voivat esimerkiksi eri hallinnonalat tai virastot halutessaan määritellä niitä. Mikäli hallinnonalat tai virastot eivät ota kantaa esimerkiksi laatimissaan toimitilastrategioissa näihin kysymyksiin, ne tulevat ratkaistua joka tapauksessa konkreettisten tilahankkeiden yhteydessä. Ilman läpinäkyvästi määriteltyjä yhtenäisiä periaatteita on mahdollista, että eri hallinnaloilla, virastoissa tai myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa tehdään valtiokokonaisuuden kannalta vaihtelevia ja kenties toisiinsa nähden ristiriitaisia tilajärjestelyratkaisuja näiden asioiden suhteen⁸². Tämä muodostaa valtion kokonaisedun kannalta erään riskin nykyisessä toimitilahallintojärjestelmässä.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että se tulee selvittämään toimittilojen hankintamenettelyä koskevien määräysten ja ohjeiden antamistarvetta sekä sen, ovatko eri hallinnalojen ohjeet ja määräykset riittävän yhdenmukaisia.

Aikaisemmassa valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon keskitetyssä järjestelmässä katsottiin muun muassa, että valtion tuli toimia tilajärjestelytoiminnassaan kiinteistö- ja rakennusalan suhdannevaihteluja tasoittavasti tai valtio ei ainakaan saanut omilla

⁸² Esimerkiksi joillakin paikkakunnilla on sijoitettu oikeus- ja poliisitalot samalle kiinteistölle. Tätä on perusteltu muun muassa pidätettyjen kuljetuksista aiheutuvilla säästöillä. Joillakin paikkakunnilla taas näiden yksiköiden toimitilat ovat eri kiinteistöillä. Joidenkin kihlakunnanvirastojen tilahankkeissa on hankittu eräitä tavanomaista korkeampaa laatu- ja varustetasoa sisältäviä huoneiloja edustustiloiksi, joidenkin taas ei.

toimillaan edesauttaa suurten vaihtelujen syntymistä. Keskitetyssä järjestelmässä tämän periaatteen toteutumista auttoi se, että Rakennushallituksella oli suuren rakennus- ja vuokraustoiminnan volyyminsa ansiosta suurempi mahdollisuus vaikuttaa markkinoihin verrattuna siihen, että nämä toiminnot olisi hajautettu useille toimijoille. Suurten volyymien vuoksi oli myös mahdollisuus hankkia ja keskittää eri alojen tietoa ja asiantuntemusta. Tämä mahdollisuus on edelleen nykyisessä järjestelmässä toimitilojen rakennustoiminnassa mutta ei välttämättä vuokraustoiminnassa.

Rakennushallituksen vuokraustoiminnassa oli yhtenä periaatteena ja tavoitteena hyväksyä tilojen vuokraksi enintään asianomaisen paikkakunnan kohtuullinen käypä vuokrataso. Tämä tarkoitti konkreettisissa vuokrahankkeissa, ettei hyväksytyt keskimääräisen tason ylittäviä vuokria ja että vuokrasopimusten ehdoissa hyväksyttiin vuokra sidottavaksi enintään puoliksi elinkustannusindeksiin. Vuokrasopimusten kiinteäksi sovittu kestoaika oli yleensä melko lyhyt, esimerkiksi vuonna 1986 keskimäärin kuusi vuotta. Kiinteän vuokra-ajan jälkeen vuokranantaja yleensä esitti vuokran korottamista kyseisen paikkakunnan käyväälle tasolle. Tähän ei kuitenkaan Rakennushallitus automaattisesti suostunut. Hyväksyttäväksi korotuksi katsottiin kiinteistön hoitokustannusten nousu yleisen kustannustason muutoksen perusteella lisätynä harkinnanvaraisella pääomavuokran korotusosuudella. Vuokranantajat hyväksyivät usein nämä periaatteet, koska valtion katsottiin olevan luotettava ja pitkäaikainen vuokralainen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, että se on käynnistänyt koko valtion kattavan toimitilastrategian laatimistyön ja Senaatti-kiinteistöt on yhdessä tilojen käyttäjien kanssa laatinut kumppanuusajattelun pohjalta virastokohtaisia toimitilastrategioita (mm. VTT ja eräät yliopistot).

Koko valtion ja yksittäisen hallinnonalan yhtenäisen toimitilastrategian laadinta on valtiovarainministeriön mukaan varsin vaikea tehtävä, koska toimitilat nähdään nykyisin yhtenä tuotannontekijänä muiden joukossa ja toimitilojen tulisi muuntua ja mukautua kulloistenkin toimintojen työprosessien mukaisesti. Tämä edellyttää, että valtion tiloja hallinnoivalla yksiköllä tulee olla joustavat mahdollisuudet tehdä tilojen kehittämistä ja muutoksia koskevia investointipäätöksiä. Tämä samoin kuin vertailtavuus toimitilamarkkinoihin ja toimitilojen elinkaarikustannuksiin edellyttää yksikön toimimista

liikelaitos- tai yhtiömuodossa, mikä oli myös lähtökohtana, kun kiinteistöstrategiapäätös tehtiin ja Valtion kiinteistölaitos liikelaitostettiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt katsoo valtion toimitilastrategian tarpeen olevan ilmeinen. Valtiolla tulisi olla yleinen ja yhtenäinen toimitilastrategia ja tilahallinnan yleiset määräykset, joilla turvataan valtion kokonaisuus. Säädöksiin sisältyvä raha-asiaivaliokuntamenettely ei riittäne valtion kokonaisedun turvaamiseen. Toimitila-asiat yleensä ja kokonaisedun turvaaminen tulisi olla valtiovarainministeriöllä. Strategiassa tulisi muodostaa näkemys virastojen ja laitosten muuttuvaan tilantarpeeseen (eläköityminen, toimintatavan muutokset, liikkuvuus, teknologian kehitys, työympäristöjen kehittäminen) ja johdtaa siitä tavoitteet toimitilojen käytölle ja hankinnoille.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa pyrkivänsä tilojen hankintamenettelyä koskevien määräysten ja ohjeiden antamis- ja uudistamistarpeen kartoittamisen ohella selvittämään myös muita keinoja, joilla toimitilojen hallintaa valtiontalouden kokonaisedun näkökulmasta sekä siinä hallinnonaloille ja niiden virastoille ja laitokselle annettavia konsultaatiopalveluita voitaisiin edelleen kehittää.

Valtion omistamien kiinteistöjen käyttö

Valtion toimitilajärjestelyissä on säännösten ja määräysten noudattamisen ohella myös yleisistä tarkoituksenmukaisuussyistä harkittava edullisinta ratkaisua valtion kokonaisedun kannalta.

Vuoden 1995 kiinteistöhallintoasetuksen 8 §:n mukaan ennen kuin päätetään kiinteistövarallisuuden hankinnasta tai vuokrauksesta valtiolle on selvitettävä mahdollisuudet tyydyttää tarve käyttäen hyväksi valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta sekä hankinnan johdosta vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö. Vuoden 2002 kiinteistöhallintoasetuksen 4 §:ssä on sanottu, mitä asianomaisen viraston tai laitoksen on selvitettävä, ennen kuin päätetään kiinteistövarallisuuden hankinnasta tai vuokraamisesta, eli:

- 1 mahdollisuudet käyttää hyväksi valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta;

- 2 hankinnan tai vuokraamisen vuoksi vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö;
- 3 hankittavan tai vuokrattavan kiinteistövarallisuuden käyttö- ja muut kustannukset; sekä
- 4 vaihtoehtoiset tavat tyydyttää tarve kiinteistövarallisuuden käyttöön ja niiden kustannukset.

Tilahankkeissa on siis edellä mainittujen säännösten mukaan pakollisina selvitettävänä asioina muun muassa valtion eli käytännössä Senaatti-kiinteistöjen omistamien tilojen käyttömahdollisuus ja hankkeen johdosta mahdollisesti vapautuvien valtion eli käytännössä Senaatti-kiinteistöjen tilojen käyttö. Tämä viittaa siihen sinänsä järkevään valtion toimitilahankkeissa noudatettavan osatavoitteen olemassaoloon, ettei valtion omistamia toimitiloja jäisi virastojen ja laitosten uusien tilahankkeiden johdosta vaille tehokasta käyttöä.

Kuten luvussa 3.1.1⁸³ on todettu, ei virastoilla ja laitoksilla ole velvollisuutta tai pakkoa käyttää valtion omistamia tiloja, vaan ne voivat vapaasti valita toimitilansa. Tämä viittaa myös sellaisen päätöksenteon tai toimintatavan sallimiseen, jossa toimitilat voidaan valita erilaisten tekijöiden perusteella niitä siten painottaen, että tämän seurauksena valtion toimitiloja jäisi tyhjilleen tai vajaan käyttöön. Valtiovarainvaliokunta⁸⁴ on arvioinut, että virastojen mahdollisuus valita vuokranantajansa on useissa tilanteissa käytännössä varsin nimellinen. Tarkastuksessa on havaittu, ettei nykyisissä säännöksissä tai ohjeissa tuoda esiin sitä, millaisten erilaisten tekijöiden perusteella uudet toimitilat on hyväksyttävää valita ja miten painottaen, eikä sitä, milloin tilahankkeen johdosta on hyväksyttävää jättää valtion omistamia tiloja tyhjilleen tai vajaan käyttöön.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö korostaa, että valtiontalouden kannalta on perusteltua, että valtiolla olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta käytetään budjettivaltion yksiköiden toimitilatarpeita täytettäessä mahdollisimman tehokkaasti.

Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että mikäli nykyisissä valtion tilahankkeissa tavoiteltaisiin sellaista ohjausta, että virastojen ja laitosten on pyrittävä ensi sijassa hyödyntämään olemassa olevia Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevia tiloja, voidaan tämä

⁸³ Kohta "Senaatti-kiinteistöjen asema".

⁸⁴ VaVM 34/2003 vp hallituksen esityksestä laiksi Senaatti-kiinteistöistä, s. 5-6.

tulkita yhden vapailla kiinteistömarkkinoilla toimivaksi ajatellun liikelaitosmuotoisen yksikön suosimiseksi. Uuden hankintadirektiivin 2004/18/EY johdannossa kohdassa 4 todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi huolehtia siitä, että julkisoikeudelliseen laitoksen osallistuminen tarjoajana julkisia hankintoja tai urakoita koskevan sopimuksen tekomenettelyyn ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin tarjoajiin nähden.

Tarkastushavaintojen mukaan valtion virastovuokralaisten keskuudessa koetaan, etteivät Senaatti-kiinteistöjen palvelujen kustannukset sekä palvelujen hinnoittelu ja niiden muutokset eivätkä myöskään Senaatti-kiinteistöjen valtiolle maksamat tulot ja niiden ohjautuminen virastovuokralaisten hyödyksi ole riittävän läpinäkyviä. Senaatti-kiinteistöjen tilojen suosimistavoitteen olemassaolo olisi myös ristiriidassa tasapuolisuusperiaatteen kanssa ja saattaisi edellyttää Senaatti-kiinteistöjen muuttamista virastoksi tai voittoa tuottamattomaksi yksiköksi.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään⁸⁵ hallituksen esityksestä laiksi Senaatti-kiinteistöistä tuonut esiin, että useissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, että Senaatti-kiinteistöt toimii vain voiton maksimoimiseksi eikä ota huomioon käyttäjien tarpeita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt katsoo, ettei sitä suosita eikä suosimista myöskään tarvita. Valtion toimitila- ja kiinteistöhallinto tarvitsee riittävästi kokonaistaloudellista ajattelua, jolla valtion etu turvataan. Tarkastuksessa esitetty ehdotus Senaatti-kiinteistöjen muuttamisesta virastomuotoiseksi laitokseksi on vääränsuuntainen, eikä edesauta asiaa. Voittoa tuottamaton liikelaitosmuotoinen kiinteistöorganisaatio on myös sinänsä mahdoton eikä se selviä edes elinkaarihallinnan vaatimista peruskorjauksista. Muutosehdotus merkitsisi samoja haittoja ja laiminlyöntien uusiutumista, joista nyt on päästy valtion kiinteistöomaisuuden hallinnassa eroon (vrt. vankilat ja puolustushallinnon kiinteistöt). Senaatti-kiinteistöillä on tarvittava toimitila-asiantuntemus ja pitkäaikainen kokemus ja tieto valtion virastojen ja laitosten tarpeista (asiakastuntemus). Olosuhteet ovat usein sellaiset, että vuokralle ottajan kannalta ei ole todellisia vaihtoehtoja (sijainti, koko, käyttötarkoitus yms.). Virastoilla ja laitoksilla on tästä huolimatta vapaus valita. Kilpailu itsessään on kannatettavaa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt

⁸⁵ VaVM 34/2003 vp, s. 4.

toteaa myös, että kilpailuviranomaiset eivät ole ottaneet kantaa Senaatti-kiinteistöjen asemaan toimitilojen vuokraustoiminnassa valtioasiakkaille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt korostaa, että sen liikelaitos-status mahdollistaa joustavuuden investointitoiminnassa. Senaatti-kiinteistöjen liikevoitto on poistojen ohella käytettävissä tarvittavien peruskorjaus- ja uudisrakennusinvestointien omarahoitusosuutena. Sen lisäksi on kaikkina toimintavuosina tarvittu lisälainanottoa investointien rahoittamiseksi. Ilman riittäviä investointeja valtion omistaman kiinteistövarallisuuden arvoa (ml. rakennussuojelu) ei kyetä säilyttämään.

Toteutum tiedot vuokratilahankkeiden käsittelystä raha-asiainvalidiokunnassa eivät ainakaan yksitulkintaisesti tue sitä, että valtion toimitilahallinnossa olisi olemassa selkeä Senaatti-kiinteistöjen taikka valtion muutoin omistamien tilojen suosimista-voite. Saadun tiedon mukaan raha-asiainvalidiokunnan käsittelyssä on vuonna 2002 ollut 12 vuokrausasiaa. Näistä yhdeksän oli sopimuksia Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja loput Turun kaupungin, Kapiteeli Oy:n ja erään kuolinpesän kanssa. Vuonna 2003 oli 18 vuokrausasiaa. Näistä 13 oli sopimuksia Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja muut Kruunuasunnot Oy:n, Hämeenlinnan kaupungin, Oulun kaupungin, Turun kaupungin ja erään vakuutusyhtiön kanssa. Näinä kahtena vuotena niiden sopimusten osuus, jotka on tehty muista kuin valtion omistamista tiloista, on jonkin verran kasvanut. Tosin kyseessä on vain kaksi vuotta.

Tarkastuksessa on arvioitu Kouvolan kihlakunnanviraston tilahankkeen perusteella, että olemassa olevien valtion omistamien tilojen korjauksista johtuvat haitat tilojen käyttäjille saattavat olla yleisemminkin eräs ongelmakohta valtion toimitilahallinnossa. Vanhojen tilojen korjaus ei ole aina kilpailukykyinen vaihtoehto tilojen käyttäjien kannalta, koska tämän vaihtoehdon valinnasta voi aiheutua käyttäjille ylimääräisiä kustannuksia ja muita haittoja muualla sijaitsevien tilojen valintaan verrattuna. Mikäli valtion olemassa olevien tilojen hyväksikäyttö halutaan turvata nykyisessä tilojen käyttäjien valinnanvapausjärjestelmässä, tulisi vertailutilanteessa olemassa olevien tilojen käyttövaihtoehdolle antaa kompensatiota sen pitämiseksi kilpailukykyisenä vaihtoehtona.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa hinnoittelevansa tilansa, erityisesti ole-

massa olevat tilat tarvittavine korjausinvestointeineen, markkinaehtoisesti. Lausunnon mukaan edellä mainittu kompensatio vertailutilanteessa ei liene siten tarpeen.

Vuokrahankkeiden perustelut

Nykyisten 15.1.2002 ja 1.1.2003 voimaan tulleiden säännösten ja määräysten mukaan asianomaisen ministeriön on vietävä vähintään viiden miljoonan euron arvoiset uusien toimitilojen vuokrahankkeet valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn ennen niiden päättämistä. Tuossa vaiheessa on kuitenkin yleensä tilahankkeet suunniteltu ja tarjoukset saatu, jolloin raha-asiainvaliokunnan ratkaistavaksi jää ainoastaan se, puoltaako se hankkeen toteuttamista.

Säädösten voimaantulon yhteydessä tai muutenkaan ei ole esitetty yksityiskohtaisemmin, millä perusteilla tilahanke on hyväksyttävissä ja millä ei. Tämä voi olla tilojen käyttäjän näkökulmasta jossain määrin ongelmallista, sillä hankkeiden suunnitteluvaihetta ei voida tehdä kovin nopeasti eikä esimerkiksi valtion ulkopuolisten vuokranantajien kanssa voida neuvotella sitovasti ja kovin pitkälle tilahankkeiden ja vuokrasopimusten sisällöstä.

Tilojen käyttäjillä on nykyisessä järjestelmässä aikaisempaa enemmän vastuuta tilajärjestelypäätöstensä tekemisestä ja muun muassa vastuu huolehtia riittävien perustelujen ja tausta-aineiston tuottamisesta päätöstensä tueksi. Käyttäjien vastuulle on jätetty riittävän tausta-aineiston aikaansaaminen myös silloin, kun tilahankinta käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Yhtenä tausta-aineistona on tämän luvun edellisessä kohdassa mainittu kiinteistöhallintoasetuksen mukainen selvitys, joka on käytännössä pyydettävä Senaatti-kiinteistöiltä.

Riittävän tausta-aineiston laadinta valtion kokonaisedun näkökulmasta edellyttää tiettyä yhdenmukaista menettelyä ja ainakin isommissa ja monimutkaisissa hankkeissa erityisosaamista. Pienissä vuokratilahankkeissa lienee valtion kokonaisedun toteutuminen osoitettavissa lyhyemmin perusteluin kuin uusien tilojen isoissa kilpailutetuissa hankkeissa. Tilojen käyttäjät voivat periaatteessa tuottaa tarvittavan tausta-aineiston itse omilla resursseillaan tai antaa sen tuottamisen ulkopuolisen, joko jonkin viranomastahon tai yksityissektorin tehtäväksi. Aikaisempaan järjestelmään liittynyttä yhdenmukaisuus- ja erityisosaamistietoutta tässä asiassa ei ole tilojen käyttäjille siirtynyt aiemmassa laajuudessa entisistä viranomaisyk-

siköistä. Rakennushallitusta lakkautettaessa on tosin joitakin henkilöitä siirtynyt eri hallinnonaloille nykyisiin tilojen käyttäjäyksiköihin.

Tilojen käyttäjien omien resurssien tarvetta tilajärjestelypäätösten tausta-aineiston tuottamisessa vähentäisivät ja valtion kokonaisedun näkökulmasta tiettyyn yhdenmukaisuuteen ajaisivat esimerkiksi yhtenäiset, riittävän yksityiskohtaiset määräykset ja ohjeet. Tällaisia ei ole kuitenkaan voimassa. Monet Rakennushallituksen aikana luoduissa ohjeissa ja määräyksissä esitetyt periaatteet ja menettelytavat soveltunevat kuitenkin edelleen haluttaessa käytettäviksi⁸⁶. Kiinteistöalalla on myös yleisiä tätä asiaa koskevia ohjeita ja käytäntöjä, jotka ovat edellä mainittujen Rakennushallituksen ohjeiden kaltaisia. Valtiolla ei ole enää sellaista viranomaistahoa, joka hoitaisi toisten puolesta tätä tehtävää. Tilojen käyttäjät voivat myös halutessaan käyttää yksityissektorin konsultteja tilajärjestelypäätönsä tueksi tarvittavan tausta-aineiston tuottamisessa. Tällöin on huolehdittava siitä, että konsultit ovat riippumattomia tilojen toteuttajista ja omistajista. Tämä on tarpeen, jotta toteutusvaiheessa varmistuu kilpailun asianmukaisuus ja jotta tuotettu tausta-aineisto on riittävän objektiivista. Vuokranantajaroolin ja liikelaitosluonteen vuoksi Senaatti-kiinteistöjen käyttö tausta-aineiston tuottamisessa on ongelmallista. Muut potentiaaliset tarjoajat eivät tällöin ole tasavertaisessa asemassa mahdollisessa kilpailutilanteessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt katsoo, etteivät mahdolliset virastojen ja hallinnonalojen uudet asiantuntijayksiköt korjaa tilannetta. Ne jäävät usein yksin ja irrallisiksi, eivätkä voi kehittää ammattitaitoaan, mutta aiheuttavat turhia kustannuksia. Ministeriötä kohti riittää yksi asiantuntija, joka organisoii tilakysymyksiä. Asiantuntemuksen tulisi liittyä erityisesti valtion ja asianomaisen ministeriön toimitilastrategian toteuttamiseen. Valtiovarainministeriöllä voisi olla virastojen ja laitosten toimitilahankintoja ohjaava asiantuntijayksikkö, joka voisi tarvittaessa käyttää apunaan kilpailutettuja konsulttipalveluja ja/tai tukeutua Senaatti-kiinteistöjen tietämykseen ja osaamiseen.

⁸⁶ *Valtion talonrakennushankkeiden perustamis- ja esisuunnitteluohjeet. Rakennushallitus 1979. ISBN 951-46-4320-8. Esimerkiksi valtion rakennushankkeen tarpeellisuuden perustelemista koskevia ohjeita on esitetty sivulta 19 alkaen. Esitetyt periaatteet ovat pääosiltaan edelleen käyttökelpoisia valtion toimitilahankkeissa.*

Vuokrahankkeiden käsittely valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa

Tarkastuksen aikana on kysytty valtiovarainministeriöstä tarkempia periaatteita, joita noudatetaan hankkeita käsiteltäessä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Eräässä vastauksessa on korostettu seuraavia valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntakäsittelyä koskevis-
sa määräyksissä esitettyjä yleisiä tavoitteita:

"Näillä määräyksillä pyritään mm. siihen, että

- toimenpiteet ovat taloudellisesti ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia ja riittävästi perusteltuja
- määrärahojen käytössä ja muussa talousarvion soveltamisessa otetaan valtiontaloudellisten näkökohtien lisäksi huomioon muut julkistaloudelliset sekä myös kansantaloudelliset näkökohdat
- toimenpiteet ovat valtion talousarviota koskevien yleisten säännösten, määräysten ja periaatteiden sekä talousarvion perustelujen mukaisia."

Kokonaisedullisuuden objektiivisiksi ja lainsäädännön edellyttämiksi kriteereiksi on esitetty seuraavia asioita:

- virastojen ja laitosten toimintamenojen muutos, jossa on otettava huomioon suoranaiset toimitilavuokrat sekä vaikutus muihin toimintamenoihin
- muulle valtiontaloudelle aiheutuvat vaikutukset, kuten muun muassa talousarviolain 22 §:ssä tarkoitetut
- saavutettavuus viraston tai laitoksen asiakkaiden kannalta (kustannuksina mitattuna).

Tilahankkeiden raha-asiainvaliokuntakäsittelyssä tärkeitä esitettäviä asioita on sanottu olevan eri tilavaihtoehtojen ja valtiolla mahdollisesti vapaina olevien tilojen läpikäynti. Esittämisessä on tärkeää valtion kokonaisedullisuuden läpinäkyvyys.

Tarkastuksessa on tutkittu joidenkin konkreettisten raha-asiainvaliokunnassa käsiteltyjen vuokratilahankkeiden tausta-aineistoja. Yhdessä hankkeessa oli laadittu taustamuistio, jossa on melko yksityiskohtaisesti kuvattu kiinteistöhallintoasetuksen mukaisia asioita

sekä päätöksen erilaisia vaikutuksia⁸⁷. On myös hankkeita, joissa taustamuistio on melko lyhyt, eikä siinä ole esitetty kaikkia edellä mainittuja asioita⁸⁸. Tästä aineistosta on pääteltävissä, että tilahankkeiden taustatietojen laajuus ja päätöksentekoperusteet vaihtelevat.

Tarkastuksessa on saatu myös edellä mainitun laajemman taustamuistion perusteella laadittu esimerkinomainen luettelo asioista, jotka tulisi esittää tilahanketta raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäessä. Luettelon periaatteita on sanottu pyrittävän noudattamaan tässä käsittelyssä, mutta kaikkien esittelymuistioiden ei ole kuitenkaan tarpeen olla täydellisesti luettelon mukaisia.

Esitettäviä asioita ovat luettelon mukaan:

1 Taustaa

- Nykyiset tilat (mm. osoite, omistaja/vuokranantaja, m², vuokra €/m²/kk, henkilömäärä, m²/henkilö)
- Perustelut uuden tilan hankinnalle (tilantarveselvitykset, tarjolla olevien tilojen kartoitukset, valtion tilat, löydetty soveltuvat tilat)

2 Toimitilaratkaisun tavoitteet

3 Ratkaisuesitys

Osoite, vuokranantaja, m², sopimuskausi, vuokra €/m²/kk, irtisanottavat tilat, valtion tilat:

- a) vuokraaminen ei aiheuta valtion tilojen tyhjenemistä
- b) tyhjäksi jäävän valtion tilan tuleva käyttö, vaikutus alueellistamiseen

4 Ratkaisuesityksen kustannukset ja hyödyt

Aikataulu, lisärahoituksen tarve/kustannusten vähentyminen seuraavilta 5 vuodelta

⁸⁷ Valtiovarainministeriön muistio 14.5.2003 raha-asiainvaliokunnan istuntoon 21.5.2003.

⁸⁸ Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön muistio 28.1.2004 raha-asiainvaliokunnan istuntoon 28.1.2004.

- + vuokramenot uudesta tilasta
- + aulapalvelut, tietoliikenne, puhelin yms. kustannukset
- + kertaluonteiset muutostyöt yms.
- + muuttokustannukset
- irtisanottavien tilojen vuokra
- =uuden tilan rahantarve yhteensä
- kehyksissä huomioidut toiminnalliset hyödyt/säästöt

5 Henkilötyövuosikehitys

6 Vuokrauksen hyödyt

7 Tilankäyttö

- Nykytilanteessa (henkilömäärä, m², m²/hlö, €/m², €/v)
- Ehdotetussa ratkaisussa (henkilömäärä, m², m²/hlö, €/m², €/v).

Edellä luetelluissa tiedoissa kiinnittyy huomio siihen, ettei niissä ole mainittu useiden⁸⁹ eri tilaratkaisuvaihtoehtojen vertailua keskenään. Niistä ei myöskään ilmene, että eri tilavaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja tulisi verrata keskenään. Ilmeisesti tarkoitus on vain verrata yhtä ratkaisuvaihtoehtoa nykytilanteeseen.

Yhtenä kohtana on mainittu vuokrauksen hyödyt. Ei ole kuitenkaan tarkempaa tietoa, millaisia erilaisia hyödyiksi katsottavia tekijöitä voidaan ottaa mukaan päätöksentekoon ja miten erilaisia vaikeasti rahassa mitattavia tekijöitä on arvostettava tai miten niitä arvostetaan tai miten eri tekijöitä painotetaan toisiinsa verrattuna päätöksenteossa. Tiedoissa ei ole mainittu esitettävän ratkaisun muita haittapuolia kuin kustannukset.

Tiedoissa tarkemmin eriteltyt päätöksentekoon mukaan otettavat seikat eivät ole kattavia verrattuna niihin selvityksiin hankkeiden hyödyistä ja haitoista, jotka tehdään päätettäessä eräistä muista valtion hankkeista. Valtion toimitilahankkeiden hyötyjä ja haittoja esitettäessä ja arvioitaessa voidaan ajatella käytettävän esimerkiksi samantapaisia seikkoja kuin tehdään päätettäessä liikenneväylähankkeiden toteuttamisesta. Tämän kertomuksen luvussa 3.4 on esitetty eräitä tekijöitä, jotka myös vaikuttavat eräiden lähemmin tar-

⁸⁹ *Hankinta-asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan tarjouskilpailuun on kutsuttava vähintään viisi ehdokasta. Tämä on myös pääsääntönä hankintalakiyöryhmän ehdotuksessa.*

kastettujen toimitilahankkeiden toteuttamisen edullisuuteen valtion kokonaisedun näkökulmasta.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntakäsittelyä koskevista määräyksistä puuttuu määrittely siitä, mitä asioita vuokratilahankkeista on esitettävä raha-asiainvaliokunnassa ja miten ne on esitettävä. Samaten puuttuu tarkempi kriteereiden kuvaus hyväksyttävistä vuokratilahankkeista. Toisaalta tämä liittyy yleisempään kysymykseen nykyisen valtion toimitilahallintojärjestelmän hyödyistä ja haitoista sekä keskitetyn ohjauksen tarpeellisuudesta valtionhallinnossa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, että edellä sanotut puutteet johtuvat siitä, että kyseinen valtioneuvoston määräys annettiin noin vuosi ennen kuin asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta tuli voimaan. Seuraavaan valtioneuvoston määräykseen tällaiset laadintaohjeet lisättäneen, jos vuokratilahankelistojen määrä pysyy nykytasolla. Sisäasiainministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman selityksen liitteenä olevan alueiden ja hallinnon kehittämisosaston lausunnon mukaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn vietävistä toimitilavuokrauksista tarvittaisiin tarkempia ohjeita ja määräyksiä.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa selvittävänsä, onko aihetta muuttaa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annettuja valtioneuvoston määräyksiä.

Vuokratilahankintojen kilpailuttaminen

Kilpailuttamisvelvollisuuden noudattamisesta vuokratilahankkeissa on syntynyt viime aikoina keskustelua eräiden sisäasiainministeriön hallinnonalan vuokratilahankkeiden yhteydessä. Sisäasiainministeriössä noudatetun käytännön perusteella ainakaan julkisten hankintojen säännösten mukaista kilpailuttamisvelvollisuutta ei ole katsottu olleen tarkastetuissa tilahankkeissa. Sisäasiainministeriön toimitilastrategia-asiakirjan liitteenä olevassa toimintaohjeessa 15.12.1999 on todettu, että "tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin." Tätä on perusteltu sisäasiainministeriössä muun muassa erään oikeusoppineen lau-

sunnolla⁹⁰. Siinä on todettu muun ohella, ettei rakennettavien vuokratilojen hankintaa koske julkisista hankinnoista annettu säännöstö sellaisissa tapauksissa, joissa tiloja ei rakenneta käyttäjän omistamalle maalle. Tällaisia hankkeita ei ole lausunnon mukaan pakko kilpailuttaa julkisista hankinnoista annettujen säännösten perusteella.

Kysymyksessä oleva asiantuntija ei lausunnossaan lähemmin perustele, miksi tilahankintaa ei tarvitse kilpailuttaa, jos rakentaja rakentaa ne omistamalleen maalle. Toisaalta sama asiantuntija oli antanut kolme vuotta aiemmin lausunnon eräästä opetushallinnon hankkeesta, jossa hän oli katsonut, että julkisia hankintasäännöksiä on noudatettava yhtäältä järjestelyssä, jossa valtio vuokraa omistamansa tontin eräälle rahoitusyhtiölle, joka toimii rakennuttajana ja tekisi rakennusurakkasopimuksen ja sitten vuokraisi rakennuksen eräälle yliopistolle ja tietylle yhtiölle pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Rahoitusyhtiön ja Valtion kiinteistölaitoksen välillä solmittaisiin osto-optiosopimus. Toinen vaihtoehto poikkeaa ensimmäisestä lähinnä siten, että siinä valtio myisi tontin kaupungille, joka myisi tai vuokraisi sen rahoitusyhtiölle. Tässä vaihtoehdossa rahoitusyhtiö antaisi myyntitarjoussitoumuksen yliopistolle tai sen määräämälle taikka hyväksymälle taholle ja myös siihen olisi sovellettava julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Kannanottoja asiantuntija oli perustellut ensinnäkin sillä, että rakennushankkeen tavoite perustuu tulevien käyttäjien tilantarpeeseen ja että tilat on jo pääosin suunniteltu ja tullaan suunnittelemaan erityisesti yliopistossa nykyisin toimivien tulevien käyttäjien osoituksen mukaan, toiseksi sillä että yliopistoa on pidettävä rakennuksen tosiasiallisena tilaajana ja kolmanneksi sillä, että vuotuisten vuokrauskustannusten suuruus määräytyy osuutena rakennuskustannuksista.

Edellä tarkoitettussa sisäasiainhallintoa koskevassa lausunnossa asiantuntija viittaa eräisiin englantilaisen professori Sue Arrowsmithin teoksessa "The Law of Public and Utilities Procurement" esittämiin kantoihin. Lausunnossa viitataan eräisiin sanotun teoksen kohtiin, joissa professori Arrowsmith käsittelee lähinnä Yhdistyneen Kuningaskunnan lainsäädännön soveltamista julkiseen raken-

⁹⁰ *Lausunnossa ei ilmoiteta, kuka on pyytänyt lausunnon, koska sitä on pyydetty eikä lausuntoa ole osoitettu kenellekään. Lausunnon perusteena olevia asiakirjoja ei ole yksilöity. Menettely ei ole hyvän hallintotavan mukaista. Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän erillisraportin mukaan lausunnon pyytäjät on ollut Palmberg-Rakennus Oy (s. 3).*

tamiseen, ei direktiivien sisältöjä tai niiden soveltamista. Professori Arrowsmith ei anna lausunnossa viitatuissa kohdissa selkeää kannanottoa siitä, miten Yhdistyneen Kuningaskunnan hankintalainsäädäntöä tulisi soveltaa julkisiin rakennushankkeisiin silloin, kun rakennus rakennetaan rakentajan tai muun kuin hankintayksikön omistamalle maalle.

Edellä mainitussa, eräiden sisäasiainministeriön virkamiesten perusteluna käyttämässä lausunnossa on myös katsottu, että kyseisessä tapauksessa sisäasiainministeriö on varannut useammalle taholle mahdollisuuden tarjota tiloja, mikä käytännössäkin on merkinnyt tarjoajien kilpailuttamista. Tahoja oli kuitenkin vain kaksi, millä ei varmisteta asianmukaista kilpailua. Lausunnon mukaan kysymys oli kolmesta erillisestä hankkeesta. Tosiasiassa hankkeet niputettiin loppuvaiheessa yhdeksi, ja vain toisella tarjoajalla oli mahdollisuus antaa niistä kokonaistarjous. Menettely ei kohtele tarjoajia yhdenvertaisesti. Lausunnon mukaan hankinta-asetuksen 5 § noudattaa vastaavan direktiivin määräyksiä. Palveluhankintadirektiivin 1 artiklan kohdan a alakohdan iii nojalla uusia rakennuksia koskevat hankinta- ja vuokrasopimukset ovat direktiivin tarkoittamia julkisia palveluhankintoja, kun taas hankinta-asetuksen soveltamisalasta on rajattu pois kaikkien rakennusten hankinta- ja vuokrasopimukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eräässä sisäasiainministeriön laatimassa selvityksessä⁹¹ on tuotu esille, että edellä mainittu oikeusoppineen lausunto oli annettu 9.12.2001 (eli toimitiloehjeiden antamisen jälkeen) Palmberg-Rakennus Oy:lle, joka on todennäköisesti pyytänyt sanotun lausunnon. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lähtökohtaisesti yhden tarjoajan ja sittemmin hankinnan toimittajaosapuolen tilaaman lausunnon käyttämistä hankinnan hallinnollisen valmistelu- ja päätöksentekomenettelyn sekä sovellettavan lain (jälkikäteisessä) perustelemisessa ei voida pitää hallintolain ja hallintoa koskevien oikeusperiaatteiden edellyttämänä hyvän hallinnon mukaisena käytäntönä. Toiminta ei ole valtiovarainministeriön mukaan omiaan tukemaan viranomaisen toiminnan puolueettomuutta ja uskottavuutta.

Senaatti-kiinteistöt on valittanut keväällä 2003 tapahtuneesta Poliisin tietohallintokeskuksen tilojen hankintakilpailusta markkinaoi-

⁹¹ *Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän erillisraportti Poliisin tietohallintokeskuksesta. Sisäasiainministeriö. Hallinto 4/2004, s. 3.*

keuteen. Markkinaoikeus katsoi äänestyspäätöksessään (3-2) syksyllä 2003, ettei tässä hankinnassa ole tullut noudattaa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä eikä se siten ole kumonnut tehtyä hankintaratkaisua. Ratkaisevana markkinaoikeus piti sitä, että tarjouksia oli pyydetty sellaisista pysyvistä vuokratiloista, jotka rakennetaan tai peruskorjataan muualle kuin hankintayksikön hallitsemalle maalle ja joiden omistusoikeus ei siirry hankintayksikölle. Eriävän mielipiteen jättäneet katsoivat, että hankinta kuuluu julkisena rakennusurakkana hankintalainsäädännön piiriin, koska hankinnan tosiasiallisena tarkoituksena on ollut rakennuksen teettäminen hankintayksikölle sen edellyttämien kriteereiden mukaisesti siitä huolimatta, että hankinnan juridisena muotona on käytetty vuokrasopimusta. Senaatti-kiinteistöt on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen syksyllä 2003. Poliisin tietohallintokeskus on esittänyt 26.4.2004 lisäselvityksessään korkeimmalle hallinto-oikeudelle, ettei asian uudelleen kilpailuttamisesta johtuen Senaatti-kiinteistöillä ole asiassa enää oikeussuojan tarvetta. Korkein hallinto-oikeus on antanut tarkastuksen loppuvaiheessa 4.4.2005 päätöksen⁹², jossa se on jättänyt Senaatti-kiinteistöjen valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan muun ohella sillä, että Senaatti-kiinteistöt ei ole esittänyt sillä olevan sellaista oikeussuojan tarvetta, että valitus voitaisiin tutkia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan muutoksenhakua markkinaoikeuden päätökseen niin kuin myöskään ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle ei voida tehdä pelkästään sillä perusteella, että asiassa annettavalla laintulkinnalla olisi yleistä merkitystä.

Markkinaoikeus on perustellessaan edellä tarkoitettua ratkaisuaan katsonut⁹³, että se, "kuuluuko hankinta hankintalainsäädännön piiriin vai ei, ratkeaa hankinnan tosiasiallisen objektiivisen luonteen mukaan, eikä sillä seikalla, mihin juridiseen muotoon se on puettu, ole ratkaisun kannalta merkitystä. Hankintalain nojalla voitaisiin katsoa, että tarjouspyyntö on tarkoittanut hankintalaissa tarkoitettua urakalla teettämistä ja/tai palveluhankintaa, vaikka tarjouspyyntö on puettu rakennuksen vuokrasopimuksen muotoon." Tähän kantaan nähden markkinaoikeuden ratkaisu on ristiriidassa.

Euroopan yhteisöjen komissiolle on tehty kantelu, jossa oli väitetty, että Suomessa olisi rikottu julkisia hankintoja koskevia sään-

⁹² Taltionumero 726, diaarinumero 3111/2/03.

⁹³ Markkinaoikeuden päätös 29.9.2003, Nrot 182/2003 ja 183/2003, s. 15.

nöksiä rakennettaessa joukko toimitiloja paikallispoliisille. Kirjeeseen ulkoministerille 14.12.2004 komissio haluaa korostaa, että rakennusurakkadirektiivin määräykset soveltuvat myös sellaiseen järjestelyyn, jossa toimitilat on hankittu vuokrasopimuksella, koska kyseessä on ollut hankintaviranomaisen asettamat vaatimukset täyttävän rakennusurakan toteuttaminen. Komissio katsoo, että Kouvolan, Lohjan, Raision, Ylä-Savon ja Raahen kihlakunnanvirastojen ja Vaasan poliisitalon toimitilahankkeet ylittävät rakennusurakkadirektiivin soveltamiskynnyksen. Raision, Ylä-Savon ja Raahen hankkeissa tämä johtuu siitä, että niiden rakentamisesta on pyydetty yhteinen tarjous eräältä rakennusliikkeeltä. Sen sijaan kahden Suomen viranomaisten vastauksessa mainitun virastotalon (Espoo ja Mustasaari⁹⁴) arvo on jäänyt alle rakennusurakkadirektiivin soveltamiskynnyksen.

Komissio ei pidä riittävänä korjaustointia, jolla toimitilojen vuokraamisessa pyritään noudattamaan julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä tietyiltä osin, vaan direktiivin määräyksiä on sovellettava täysimääräisesti silloin, kun sen 1 artiklan a) kohdan tarkoittama julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus tehdään. Komissio katsoo, että Suomen tasavalta on jättänyt täyttämättä rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY, erityisesti sen 11 artiklan 2 kohdan (joka velvoittaa hankintaviranomaisen julkistamaan aikeensa tehdä rakennusurakkaa koskeva sopimus), 5 kohdan (joka velvoittaa hankintaviranomaisen julkaisemaan ilmoituksen tekemästään sopimuksesta) ja 7 kohdan (joka velvoittaa hankintaviranomaisen lähettämään ilmoitukset Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle) mukaiset velvollisuutensa.

Epäselvyys julkisten hankintojen säännösten noudattamisvelvollisuudesta vuokratilahankkeissa muodostaa yhden riskialttiin kohdan valtion nykyisessä toimitilahallinnossa. Asiaan tulee oikeudellinen selvyys edellä mainitun valituksen tultua ratkaistuksi. Toistaiseksi Suomessa ei liene annettu lainvoimasta päätöstä, jossa olisi otettu kantaa hankintalain ja sen nojalla annettujen asetusten soveltamisesta tarkastuksessa käsiteltyjen uusien, vuokralaisten määritysten mukaan rakennettujen rakennusten tai toimitilojen vuokraamiseen.

⁹⁴ *Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessiryhmän raportin perusteella Mustasaaren kihlakunnanvirasto kuuluu Vaasan poliisitalo -hankkeeseen (s. 18).*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö esittää, että oikeustilan varmistamiseksi tuomioistuinkäsittelyssä voi mennä vuosia. Linjauksille on kuitenkin tarvetta jo nyt.

Valtiovarainministeriön mukaan tarkastuksen kohteena olleissa hankkeissa on tavoiteltu kokonaisuutta, jossa suunnittelu, rakennuttaminen ja rakentaminen ovat tarjoajan vastuulla. Kokonaisuus vastaa asiallisesti sisällöltään kokonaisvastuu-urakkaa (KVR). Hankinnan tosiallista tarkoitusta arvioitaessa voidaan pitää merkittävänä, että eräissä tapauksissa hankintayksiköllä ei vuokra-aikana ole oikeutta irtisanoa vuokrasopimusta. Hyvin pitkä, määräaikainen vuokrasopimus osaltaan tukee sitä, että kyseessä on rakennusurakka eikä vuokrasopimus. Tällaisen sopimuksen puitteissa rakentaja saa todennäköisesti rakennuskustannukset katetuiksi ja hankkeen riskit rakentajalle jäävät vähäisiksi.

Valtiovarainministeriön mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjen seikkojen perusteella hankintojen tosiasiallinen luonne näyttää olleen hankintayksikön asettamien vaatimusten täyttävän uuden, peruskorjatun taikka lisärakennetun rakennuksen hankinta. Yhteisön direktiivit niin aikaisemmin kuin tälläkin hetkellä lähtevät siitä, että vain maan tai olemassa olevien rakennusten vuokraus katsotaan hankintasäännösten soveltamisalueen ulkopuolelle jääväksi. Toiminnan tosiasiallisen luonteen perusteella epäselvyyttä ei näyttäisi olevan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hankinnan kilpailuttamisvelvollisuuden tapauskohtainen tulkinnallisuus ei anna hankintayksikölle oikeutta olla noudattamatta julkisiin hankintoihin liittyviä keskeisiä yhteisöoikeudellisia tavoitteita: kilpailun aikaansaaminen, tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä säästöjen aikaansaaminen julkisyhteisölle. Tämä koskee myös vuokratilahankintoja.

Valtiovarainministeriö korostaa, että kotimaisen lainsäädännön sisältämän tulkinnallisuuden poistaminen on ensisijaisen tärkeää ja tulkinnallisuus tulee poistaa viimeistään meneillään olevassa hankintalain kokonaisuudistuksessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, etteivät uusien hankintadirektiivien ja kotimaisen hankintalainsäädännön sanamuodot ole ristiriidassa keskenään.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota rakennustontin omistuskysymykseen, joka voi rajoittaa käytännössä kilpailutilannetta tilahankkeissa. Jos tilat hankitaan uusia tiloja rakentamalla, on tontin

sijainnilla toisinaan ratkaiseva merkitys virastokäyttäjälle. Taajamissa voi olla tarjolla vain yksi sopiva tontti, jonka joku tarjoaja on hankkinut omistukseensa. Todellista kilpailutilannetta parantaisi se, että tontin omistaisi tilapalvelujen tarjoajista riippumaton taho, kuten jokin valtion yksikkö tai kunta, jolloin tarjoajat voisivat kilpailla hankkeen toteuttamisesta samalta viivalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, ettei ajatus "tonttivaraston" perustamisesta palvele hankinnan rationaalisuutta. Rakennettavan tontin omistajuuden sijoittamista puolueettomalle kolmannelle taholle ei voida pitää siinä määrin kilpailua lisäävänä tekijänä, jotta tällaiseen järjestelyyn olisi tarve ryhtyä. Kysymys tontin mukaan ottamisesta kilpailuun on enemmänkin hankinnan suunnittelun asia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt ei pidä erillisen tontteja hallinnoivan yksikön perustamista oikeana ajatuksena. Senaatti-kiinteistöt ei ole rakennusliike. Jos kyseessä on uudisrakennushanke ja Senaatti-kiinteistöjen tontti, rakennusurakasta kilpailevat kaikki hankkeesta kiinnostuneet tarjoajat. Erillisen tonttivarannon ylläpitäminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta eikä kiinteistöstrategian mukaiselta. Valtion pääoman käytössä tulee pyrkiä tehokkuuteen. Turhaa tonttivarantoa ei tulisi pitää odottamassa tulevaa mahdollista käyttöä. Muun muassa luovutuslain mukaan kiinteistöistä luopuminen tulee harkita taloudellisuuden mukaan. Tyhjistä ja vajaakäyttöisistä kiinteistöistä tulee pääsääntöisesti luopua.

Senaatti-kiinteistöt huomauttaa lausunnossaan myös, että mahdollinen valtion tonttilaitos olisi sekin kilpailutilanteessa ensisijaisesti kuntien, mutta myös muiden tonttiomistajien kanssa. Tonttilaitoksen tonttien soveltuvuus virastojen ja laitosten tarpeisiin ei useinkaan ole ilman muuta selvää. Eräissä kunnissa on muodostettu erilliset tila- ja tonttilaitokset, jotka eivät kuitenkaan toimi markkinaehtoisesti eikä kuntien virastoilla ja laitoksilla ole vastaavaa valinnanvapautta kuin valtion markkinaehtoisessa järjestelmässä on asian laita.

Toimitilahankkeiden valvonta

Vuokrasopimusten teko ja tilojen ylläpidon valvonta tilojen käyttäjän näkökulmasta ovat nykyisessä järjestelmässä käyttäjän toimitilahallinnon vastuulla. Tällä on vastuu myös vuokratilahankkeisiinsa

liittyvien mahdollisten rakennustöiden toteuttamisen valvonnasta ja ohjauksesta. Näihin toimintoihin sisältyy myös tiettyä erityisosaaamista vaativia riskialttiita kohtia. Kokemusten mukaan käyttäjän riittävä ja kunnollinen rakennusaikainen valvonta vähentää erilaisista, yleensä suunnittelun tai rakennustyön vioista ja puutteista käyttäjille aiheutuvia haittoja tilojen käyttöaikana. Vaikka tällaiset viat ja puutteet ovat yleensä suuruusluokaltaan pieniä (esim. ovien ja ikkunoiden puutteellinen käynti, lämmityksen ja ilmanvaihdon pienet puutteet, tilojen puutteellinen viimeistely ja siisteys), ne ovat usein varsin kiusallisia yksittäisille tilojen käyttäjille. Tämän johdosta tilojen käyttäjällä tulisi olla myös intressi valvonnan kunnolliseen hoitamiseen. Tätä intressiä voi kuitenkin hämärtää se, etteivät ohjaavat tahot välttämättä pidä rakennusaikaista valvontaa sillä tavoin riittävän tärkeänä, että siihen osoitettaisiin tarpeelliset resurssit. Nykyinen valtion toimitilahallinnon hajautettu järjestelmä on tässä suhteessa huomattavasti riskialttiimpi kuin entinen keskitetty asian- tuntijajärjestelmä.

Valtion hankintatoimen kehittäminen

Valtion nykyisen toimitilahallinnon riskit ja kehityspiirteet ovat samantapaisia kuin valtion hankintatoimesta viime vuosina tehdyissä selvityksissä on tuotu esiin ja niitä voidaan perustella samantapaisten argumenteilla kuin valtion hankintatoimen viime vuosien kehittämistä. Valtion hankintakeskuksen aikaisemmasta käyttövelvollisuudesta on siirrytty 1990-luvulla virastojen ja laitosten vapaampiin ja itsenäisempiin hankintaoikeuksiin. Valtion hankintatoimen hajainaisuuteen ja siitä aiheutuviin haittoihin on 2000-luvun alussa alettu kiinnittää huomiota. Valtion hankinnoissa on nähty olevan merkittävää tehostamispotentiaalia, jonka vuoksi hankintatoimi on otettu tuottavuuden toimenpideohjelman yhdeksi kehittämiskohteeksi. Valtion hankintatoimintaa pyritään rationalisoimaan, ohjaamaan keskitetympin ja keskittämään hankintoja valtion yhteishankintayksikölle Hansel Oy:lle, joka on huhtikuussa 2003 muutettu voittoa tavoittelemattomaksi yhtiöksi. Valtion toimitilojen vuokraustoiminnan ja toimitilahallinnon kehittämisessä ei ole edetty yhtä pitkälle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö huomauttaa, että Senaatti-kiinteistöt ja Hansel Oy poikkeavat toimialaltaan ja liiketoimintaidealtaan täysin toisistaan. Senaatti-kiinteistöillä on varsin raskas tase ja se vastaa toi-

mitilojen, talotekniikan ja niihin liittyvien muidenkin laitteiden elinkaarikustannuksista ja niiden rahoituksesta. Pääomalle on lisäksi saatava tuottoa. Hansel Oy:n tase on puhdistettu lähes nolnaan ja sen liiketoiminta koostuu hankintaprosessin tietyn vaiheen hankkeistamisesta palveluksi, jonka kulut katetaan palvelumaksuilla tai komissiolla.

3.2 TOIMITILAHALLINTO SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALALLA

3.2.1 Organisointi ja ohjaus

Säännökset ja määräykset

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toimitila-asioiden hoitamisesta tai niihin liittyvistä asioista on joitakin mainintoja ministeriön työjärjestyksissä. Vuonna 1998 annetun työjärjestyksen⁹⁵ mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla sovelletaan ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä tulosohtajusta ja ministeriössä tulosjohtamista. Hallinto-osaston (nykyisin alueiden ja hallinnon kehittämisosasto) tehtäviin kuuluu muun muassa käsitellä asiat, jotka koskevat kihlakuntahallintoa samoin kuin kihlakunnanvirastoa yleisesti tai kokonaisuutena. Kihlakuntahallintoa ja kihlakuntavirastoa koskevat asiat valmistellaan yhteistyössä poliisiosaston ja oikeusministeriön sekä asianomaisilta osiltaan oikeuskanslerinviraston (nykyisin Valtakunnansyyttäjänviraston) kanssa⁹⁶. Hallinto-

⁹⁵ Sisäinen määräys Nro 3/98, 31.3.1998, 2 §. Vastaava määräys on sisäasiainministeriön vuosina 2000 (580/2000, 2 §) ja 2003 (769/2003, 2 §) annetuissa työjärjestyksissä.

⁹⁶ Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 12 §. Vastaava määräys on sisäasiainministeriön 1.7.2000 voimaan tullessa työjärjestyksessä (12 §). Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat kihlakunnanviraston yleishallintotehtäviä samoin kuin kihlakunnanvirastoa yleisesti tai kokonaisuutena. Kihlakuntahallintoa ja kihlakuntavirastoa koskevat asiat valmistellaan yhteistyössä poliisiosaston ja oikeusministeriön sekä asianomaisilta osiltaan valtakunnansyyttäjänviraston kanssa (12 §, 339/2002). Vastaava määräys on vuonna 2003 annetun työjärjestyksen 13 §:ssä.

osaston työjärjestyksen mukaan hallinnon kehittämisen tulosityksikkö käsittelee ja valmistelee muun muassa ministeriölle kuuluvat kihlakuntahallintoa koskevat toimitila-asiat⁹⁷. Poliisiosasto käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat poliisin taloushallintoa ja tulosohjausta sekä materiaalihallintoa ja tietohallintoa⁹⁸. Kansliapäällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat kihlakunnanvirastojen yhteisen määrärahan jakamista⁹⁹. Osaston päällikkö ratkaisee muun ohella asiat, jotka koskevat osaston toimialoille osoitettujen määrärahojen jakamista¹⁰⁰. Hallinto-osaston tulosityksikön päällikkö ratkaisee muun ohella asiat, jotka koskevat tulosityksikön toimialoille osoitettujen määrärahojen jakamista¹⁰¹. Toimitila-asioita hoitava toimitoinsinööri ratkaisee ilman esittelyä asiat, jotka koskevat toimitilojen suunnittelua ja huonetilaohjelmia¹⁰². Poliisiosaston poliisitoimintayksikön päällikkö ratkaisee muun ohella asiat, jotka koskevat poliisin kiinteistöjä ja toimitiloja, jos asian merkitys on huomattava¹⁰³. Poliisitoimintayksikkö vastaa muun muassa poliisin toimitiloihin liittyvästä yleissuunnittelusta ja määräyksistä¹⁰⁴.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä sisäasiainministeriö ilmoittaa, että se on muuttanut työjärjestystään 10.3.2005 lukien siten, että ministeriön tulosityksikköön on perustettu hankinta- ja toimitila-asioiden ryhmä, "joka ohjaa ja

⁹⁷ SM-1999-01394/Va-32, 27.12.1999. Työjärjestys tuli voimaan 1.1.2000. Vastaavaa määräystä ei ole 1.6.2002 voimaan tullessa alueiden ja hallinnon kehittämisosaston työjärjestyksessä.

⁹⁸ Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 14 §. Vastaava määräys on vuosina 2000 ja 2003 annettujen työjärjestysten (580/2000, 769/2003) 15 §:ssä.

⁹⁹ Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 53 §. Vastaava määräys on vuosina 2000 ja 2003 annettujen työjärjestysten 39 §:ssä.

¹⁰⁰ Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 54 §. Vastaava määräys on vuosina 2000 ja 2003 annettujen työjärjestysten 40 §:ssä.

¹⁰¹ Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 56 §. Vastaava, kaikkia tulosityksikköjen päälliköitä koskeva määräys on vuosina 2000 ja 2003 annettujen työjärjestysten 41 §:ssä.

¹⁰² Sisäasiainministeriön työjärjestys 31.3.1998, 89 §. Vuonna 2000 annetun työjärjestyksen 56 §:n mukaan poliisin toimitila-asioita hoitava ylitarkastaja ratkaisee nämä asiat. Vastaava määräys on vuonna 2003 annetun työjärjestyksen 62 §:ssä.

¹⁰³ Sisäasiainministeriön työjärjestys (580/2000) 49 §. Työjärjestys tuli voimaan 1.7.2000. Vastaavaa määräystä ei ollut aiemmassa työjärjestyksessä. Vuonna 2003 annetussa työjärjestyksessä se on (51 §).

¹⁰⁴ SM-1999-1328/Va-33, 20.12.1999. Työjärjestys tuli voimaan 1.1.2000. Tarkastuksessa ei ole selvitetty osastojen työjärjestysten muutoksia.

kehittää kansliapäällikön apuna ministeriön ja hallinnonalan hankintatointa ja toimitila-asioita sekä osallistuu ministerin tai kansliapäällikön ratkaistavien hankinta-asioiden ja ministeriön sitoutumista edellyttävien toimitila-asioiden valmisteluun yhteistyössä asianomaisen osaston tai erillisyksikön kanssa".

Kihlakunnanvirastosta annetun asetuksen (859/1994) 3 §:n (1018/1997) mukaan kihlakunnanvirastojen ja niiden yksiköiden tulosohjauksen yhteensovittamisesta ja kihlakuntien yhteisyhteistoimintaa sekä kihlakunnanvirastojen yleistä kehittämistä koskevia asioita varten toimii sisäasiainministeriön yhteydessä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina ne ministeriöt, joiden hallinnonalan tehtäviä kihlakunnanvirastoissa hoidetaan, ja Valtakunnansyyttäjänvirasto sekä lääninhallitukset. Asetuksen 4 §:n mukaan lääninhallitus hyväksyy kihlakunnanviraston ehdotuksesta kihlakunnanvirastoa yleishallintoviranomaisena ja virastona koskevat tulostavoitteet sisäasiainministeriön asettamien yleisten tavoitteiden ja toimintalinjojen perusteella. Sisäasiainministeriö osoittaa kihlakunnanviraston yleishallintotehtäviä, yhteistä hallintoa ja yhteisiä palveluja varten lääninhallituksille määrärahan kihlakunnanvirastoille jaettavaksi.

Sisäasiainministeriön sisäisen selvityksen johdosta annetuissa vastineissa ja lisäselvityksissä on ilmoitettu useissa kohdissa, että vastuuta toimitilahankkeiden hoitamisesta on pyritty tulosjohtamisen periaatteiden mukaisesti siirtämään ministeriöstä lääninhallituksille ja paikallisyksiköille. Muun muassa tämän vuoksi ministeriön asiaa koskevat ohjeet eivät vastineiden ja lisäselvitysten mukaan ole kovin yksityiskohtaisia.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan kihlakuntahallinnon yhtenäisvirastojen toimitilahankkeiden priorisointi¹⁰⁵ ja määrärahojen kohdentaminen hankkeisiin ratkaistaan sisäasiainministeriössä toimivan kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokouksissa. Poliisin erillisyyksiköiden¹⁰⁶ toimitila-asiat ratkaisee poliisin

¹⁰⁵ Priorisointi on mainittu myös 7.9.2000 hyväksytyssä toimitilastrategiassa.

¹⁰⁶ Poliisin erillisyyksiköillä tarkoitetaan tässä Helsingin, Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kotkan, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Oulun, Porin, Tampereen, Turun ja Vaasan poliisilaitoksia, Keskusrikospoliisia, Liikkuvaa poliisia, Suojelupoliisia, Poliisiammattikorkeakoulua, Poliisikoulua, Arpajais- ja asehallintoyksikköä, Poliisin tekniikkakeskusta, Poliisin tietohallintokeskusta sekä Turvallisuusalan valvontayksikköä.

ylijohto johtoryhmän sekä poliisiosaston eri henkilöiden keskustelujen perusteella.

Toimitila-asioita ja tilojen varusteluasioita valmistelemaan on palkattu ministeriöön kaksi henkilöä, jotka ovat edellä mainittujen kahden osaston alaisuudessa. He valmistelevat sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosastolle (kihlakunnanvirastot) että poliisiosastolle (poliisin erillisyyksiköt) kuuluvat hankkeet.

Hankintamenettely

Sisäasiainhallinnon hankintaohjeessa Dnro 22/043/98, joka tuli voimaan 1.6.1998, on soveltamisalan kohdalla mainittu, että hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden, palvelujen ja oikeuksien ostamista ja vuokraamista sekä urakalla teettämistä näihin liittyvine suunnittelu-, valmistelu-, päätöksenteko- ja seurاناتatoimintoihin. Ohjetta noudatetaan täydentävänä kiinteän omaisuuden hankintaan. Hankinnan määrittely ohjeessa poikkeaa jonkin verran julkisista hankinnoista annetussa laissa olevasta määrittelystä¹⁰⁷. Edellä mainittu ohje on korvattu 1.12.1999 voimaan tulleella ohjeella SM-1999-1122/Yr-6. Edellä käsitellyiltä osin uusi ohje ei poikkea vanhasta.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelman 1999-2003 (Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/1998) liitteessä 1 puhutaan hankintamenettelyistä. Niissä ei käsitellä toimitilojen vuokrauksia¹⁰⁸. Liitteessä on määriteltä A-, B- ja C-luokan hankinnat. Liitteen mukaan (s. 5) C-hankintoja ovat massatavara (toimisto- ja muut tarvikkeet) sekä välittömän kulutuksen nimikkeet, jotka eivät kuulu A- tai B-nimikkeisiin. Kohdassa "Noudatettavat menettelyt" käsitellään ainoastaan puitesopimusta, josta ilmoitetaan, että se pyritään tekemään koko hallinnonalalle Kauppatalo Hansel Oy:n kanssa.

¹⁰⁷ *Lain 4 §:n mukaan tässä laissa hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä.*

¹⁰⁸ *Sana vuokra esiintyy ainoastaan kerran: "Sisäasiainhallinnon hankinnat (pl. toimitilavuokrat) ovat hankintasuunnitelmien mukaan v. 1999 noin 1,1 miljardia markkaa." (s. 1)*

Sisäasiainministeriön palvelujen ja tuotteiden luokittelua koskevassa asiakirjassa¹⁰⁹ 7.5.1999 C-luokan hankinnoiksi on merkitty myös kiinteistöalan palvelut (luokka 510). Selitteen mukaan niihin kuuluvat toimitilavuokrat, kiinteistönhoito- ja isännöintipalvelut. Selitteen mukaan [niiden hankinnan] "ao. virasto tai laitos hoitaa". Asiakirjan mukaan "Tärkeää: uudet toiminnot ja järjestelmät ovat aina A-tuotteita, vaikka ne muutoin täyttäisivät B-tuotteen kriteerit" sekä C-luokassa "Tärkeää: Mikäli kyseessä on uusi toiminne, jossa on yhteensopivuusvelvoite, tuote tai palvelu luokitellaan B-luokkaan." Luettelossa toimitilojen vuokraus on katsottu palvelujen hankinnaksi. Asiakirjan mukaan "pääsääntöinen menettelytapa: voidaan hankkia vapaasti hankintalain määräykset huomioon ottaen ja keskitettyjä sopimuksia hyödyntäen (esim. Hansel-sopimus siinä luetelluista C-hankinnoista)".

Arvioimalla C-luokkaan muutoin kuuluvia nimikkeitä ei nyt tarkasteltavana olevien uusien toimitilojen vuokrauksilla ja C-luokan hankinnoilla ole taloudellisessa mielessä kiinnekohtaa. Uusien toimitilojen hankinnassa on yhteensopivuusvelvoite ja niitä voitaneen pitää myös asiakirjassa tarkoitetulla tavalla uusina toimintoina. Lisäksi kaikki puheena olevat toimitilojen vuokraukset on hoidettu tiiviissä yhteistyössä ministeriön kanssa siten, että asiallinen ratkaisuvallta on ollut ministeriöllä, eikä asiakirjan mukaisesti eli siten, että asianomainen virasto tai laitos hoitaa. Lisäksi asiakirjan mukaan pääsääntöiseltä menettelytavalta edellytetään, että C-luokan hankinnat on toteutettava hankintalain määräykset huomioon ottaen.

Edellä mainittua asiakirjaa 7.5.1999 on käsitelty, koska alueiden ja hallinnon kehittämisosaston ja poliisiosaston vastineessa kihlakunnanvirastojen toimitilojen hankintaprosessi-työryhmän 7.1.2004 julkistamaan selvitykseen on lausuttu (s. 2), että hankinnat on ministeriössä jaettu A, B ja C-hankintoihin. Toimitilavuokraukset oli ministeriössä sisällytetty vuosien 1999-2003 aikana niin kutsuttuihin C-hankintoihin, jotka on 7.5.1999 määritelty seuraavasti: "C-hankintoja ovat massatavara ja välittömän kulutuksen nimikkeet, jotka eivät kuulu A- tai B-nimikkeisiin." Noudatettavasta hankintamenettelystä todettiin 7.5.1999 päivätyssä ohjeessa: "Pääsääntöinen menettelytapa: voidaan hankkia vapaasti hankintalain määräykset

¹⁰⁹ *Kyseessä on allekirjoittamaton asiakirja, jossa ei esiinny sanaa "ohje". Asiakirjan koodina on "Tavaroiden ja palvelujen luokittelu (kaupallinen kokonaisuus) sekä noudatettavat hankintamenettelyt".*

huomioon ottaen ja keskitettyjä sopimuksia hyödyntäen (esim. Hansel-sopimus siinä luetelluista C-hankinnoista)." Tämä ministeriön antama ohjeistus hankinnoista oli myös poliisin rakennusasiain työryhmän tiedossa, joten toimitilastrategiassa ja sen liitteissä ei katsottu tarpeelliseksi antaa tarjouspyyntömenettelystä erillistä ohjetta.

Sisäasiainministeriön 14.12.1999 hyväksytyssä tulossuunnitelmassa vuosille 2000-2004 (Sisäasiainministeriön julkaisu 20/1999) on vastaava C-luokan määrittely kuin edellisessä tulossuunnitelmassa. Tulossuunnitelmissa vuosille 2001-2005 sekä 2002-2006 (Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2000 ja 16/2001) kiinteistöalan palvelut luetaan C-hankinnoiksi. Niiden hankintamenettelystä ei sanota tulossuunnitelmissa mitään.

Sisäasiainhallinnon hankintaohjeen 28.5.1998 kohdan 5.14 mukaan C-nimike hankinnoissa, joiden hankintahinta pilkkomattomana on arvonnisäveroineen ja rahti- yms. kuluineen enintään 10.000 markkaa, noudatetaan ohjeessa määriteltyjä yksinkertaistavia menettelytapasäännöksiä. Näihin kuuluu muun ohella mahdollisuus pyytää tarjouksia suullisesti. Voimassa olevan hankintaohjeen kohdan 5.14 mukaan kotimaisista C-nimike hankinnoista, joiden hankintahinta arvonnisäveroineen ja rahti- yms. kuluineen on enintään 10.000 markkaa, tarjoukset voidaan pyytää antamaan suullisina, mikäli asianomaisella alalla vallitsevan käytännön mukaan myyjää ei voida kohtuudella vaatia hankinnan vähäinen arvo huomioon ottaen antamaan kirjallista tai telefax-tarjousta. Vastaavasti määriteltyistä enintään 1000 markan hankinnoista tarjouspyyntö voidaan tehdä suullisesti ja tarjoukset voidaan pyytää antamaan suullisina. Toisaalta hankintaohjeen luvussa 5.4.2 on sanottu, että "suullisesti tarjouspyyntö voidaan tehdä vain silloin, kun hankinnan kokonaisarvo on vähäinen. Sisäasiainministeriössä vähäisenä kokonaisarvona (sis. alv) pidetään 10.000 mk".

Sisäasiainministeriön toimitilastrategian liitteenä olevan toimintaohjeen mukaan [toimitiloja koskevaa] tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin.

Tarkastuksen aikana sisäasiainministeriön hankintaohjetta on täydennetty siten, että sekä olemassa olevien että rakennettavien toimitilojen hankinnassa on noudatettava niitä periaatteita, jotka sisältyvät lakiin julkisista hankinnoista ja asetukseen kynnysarvot

ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista¹¹⁰. Ohjeen antamistarve on syntynyt edellä mainituista eräiden viimeaikaisten hankkeiden yhteydessä esitetystä epäilyistä, joiden mukaan toimitilojen hankinnassa ei ole käytetty hyväksi olemassa olevia kilpailumahdollisuuksia eikä ehdokkaita ja tarjoajia ole kohdeltu tasapuolisesti.

Sisäasiainministeriön toimitilastrategia

Sisäasiainministeriön vuosien 2001-2005 ja 2002-2006 tulossuunnitelmien mukaan hallinnonalalla on keskeisenä ongelmana yhteisen toimitilapolitiikan ja -strategian puute¹¹¹. Vuosien 2002-2006 tulossuunnitelmassa on mainittu, että hankintatiimin asettama työryhmä laatii toimitilapolitiikka- ja strategiaehdotukset vuoden 2002 aikana. Sisäasiainministeriön tulossuunnitelman 2003-2007 mukaan toimitilapolitiikan ja -strategian valmistelu jatkuu siten, että ehdotukset valmistuvat vuoden 2003 aikana¹¹². Tarkastuksen aikana saatujen tietojen mukaan strategian laatimistarpeella tarkoitetaan koko hallinnonalan toimitilastrategiaa. Se on viimeisimpien tietojen perusteella tarkoitus valmistella vuoden 2004 aikana.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, että se on yhdessä Senaattikiinteistöjen kanssa yrittänyt käynnistää kumppanuushanketta myös sisäasiainministeriön kanssa. Tässä yhteydessä olisi keskusteltu muun muassa toimitilastrategian laatimisesta sisäasiainministeriön hallinnonalalle sekä asioista, jotka liittyvät tarkastuskertomusluonnoksessakin mainittuun¹¹³, sisäasiainhallinnossa olevaan Senaattikiinteistöjen huonoon kuvaan toimitilapalvelujen tuottajana. Tämä ei kuitenkaan onnistunut.

Tarkastuksessa on havaittu, että sisäasiainministeriössä on kuitenkin laadittu toimitilastrategiaksi nimetty asiakirja. Sen ensimmäinen versio valmistui vuonna 1999 ja se on hyväksytty 7.9.2000 pidetyssä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokouksessa¹¹⁴. Se sisältää joitakin yleisiä linjauksia kihlakunnanvirastojen ja poliisin

¹¹⁰ Sisäasiainministeriön ohje 8.10.2003. Nro SM-1999-1122/Yr-6.

¹¹¹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 11/2000. Liite 1, s. 5. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2001. Liite 1, s. 6.

¹¹² Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2002. Liite 1, s. 5.

¹¹³ Ks. luvut 3.4.1 ja 3.4.2.

¹¹⁴ Pöytäkirja 4/2000, asia 6.

erillisyksiköiden toimitiloista, tilahankkeissa noudatettavia yleisiä menettelytapaohjeita sekä hankkeiden yhteydessä huomioon otettavia ohjeita turvallisuudesta, erityistiloista, varusteista ja laitteista. Yleisissä linjauksissa on esitetty muun muassa, että toimitilastrategian tulee olla osa toiminnan ja talouden suunnittelua ja sitä tulee tarkistaa tulossuunnittelun yhteydessä yhdessä muiden strategisten linjausten kanssa. Tätä strategiaa on täydennetty ja päivitetty joitakin kertoja. Tarkastuksessa oli käytettävissä versiot 9 ja 10. Sanottua toimitilastrategia-asiakirjaa on tarkastuksen aikana sanottu käytetyn kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden tilahankkeissa. Asiakirjan muodollinen voimaansaattaminen on kuitenkin laiminlyöty.

Sisäasiainministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman lausunnon liitteenä olevissa alueiden ja hallinnon kehittämisosaston sekä poliisiosaston lausunnoissa esitetään, että toimitilastrategia-asiakirja on ollut kihlakuntahallintoa ja poliisihallintoa koskeva asiakirja, joka on käsitelty kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä ja poliisin ylijohdon johtoryhmässä. Asiakirjasta todettiin jo käsitteilyvaiheessa, että se ei ole varsinainen "toimitilastrategia", vaan lähinnä toimintaohje, jolla pyritään tarkemmin kuvaamaan toimitilaa määrittelevät asiapaperit. Asiakirjasta ei ole tehty varsinaisia hallinnollisia päätöksiä, vaan edellä mainitut käsitteilyt ovat olleet vain lausuntoja tästä asiakirjasta.

Tarkastuksessa on ollut käytettävissä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokousten pöytäkirjat siltä osin kuin niissä on käsitelty toimitila-asioita. Niiden mukaan yhteistyöryhmässä on päätetty viidestä kiireellisimmästä toimitilahankkeesta ja esitetty niille lyhyet perustelut. Samoin on hyväksytty vuosittain esitykset valtakunnalliseksi määrärahakehyyksiksi muun muassa tulevien vuosien toimitilamenoille.

Poliisin ylijohdon johtoryhmän kokouksissa on saadun tiedon mukaan käsitelty muun muassa toimitila-asioita ainakin kerran vuodessa tulevien vuosien määrärahakehyyesitysten suunnittelun yhteydessä. Kokouspöytäkirjoissa tai niiden liitteissä ei ole mainittu hankkeiden priorisointia ja perusteluja tälle kuten edellä mainitun yhteistyöryhmän kokouspöytäkirjoissa. Liitteisiin sisältyy kuitenkin eräiden hankkeiden tarpeellisuuden yleisiä perusteluja. Hankkeiden valtakunnalliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvät asiat käsitellään saatujen tietojen mukaan suullisissa poliisiosaston sisäisissä keskusteluissa ja kokouksissa, joista ei pidetä pöytäkirjaa. Tällaista

menettelyä ei voi pitää asianmukaisena. Yksittäisen hankkeen toteuttamisesta tekee kirjallisen päätöksen poliisiosasto kirjeellä, joka on asiallisesti samansisältöinen kuin alueiden ja hallinnon kehittämisosaston vastaava päätös.

Hankkeiden valmistelu ja valvonta

Toimitilastrategia-asiakirjan liitteenä olevan toimintaohjeen mukaan lääninhallitukset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt määrittelevät ensi vaiheessa toimitilojen muutostarpeen ja priorisoivat nämä tarpeet alueellaan. Ne esittävät priorisoiduista hankkeista laaditut hankesuunnitelmat ministeriölle. Hankesuunnitelman pohjalta voidaan ministeriön kanssa tehdä periaatteellinen sopimus, jolla määritellään hankkeelle aikataulu. Tarkastuksessa ei ole havaittu, että hankkeista olisi hankittu tai laadittu vuoden 1995 kiinteistöhallintoasetuksessa tarkoitettu selvitys hankinnan johdosta vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käytöstä.

Tarkastuksessa on havaittu, että kihlakunnanviraston päällikkö ja ministeriön edustaja ovat tiiviissä yhteistyössä tehneet hankeohjelmia, joissa on myös esitetty hankkeiden alustavat aikataulut. Kuitenkin niissä hankkeissa, jotka on toteutettu Senaatti-kiinteistöjen kanssa, hankesuunnitelman on laatinut Senaatti-kiinteistöt. Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että tässä vaiheessa olisi laadittu varsinaisia sopimuksia ministeriön kanssa. Toimintaohjeen mukaan tämän vaiheen jälkeen tehdään yhteistyössä sisäasiainministeriön, lääninhallituksen ja käyttäjän kanssa yksityiskohtaisempi projekti-aikataulu ja huonetilaohjelma. Tarkastuksessa ei ole havaittu, että yksityiskohtaisempia projekti-aikatauluja olisi laadittu.

Toimitilastrategia-asiakirjan liitteenä olevan toimintaohjeen¹¹⁵ mukaan "tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin". Toimintaohjeen mukaan toimitilahankkeesta pyydetään edellä sanotun vaiheen jälkeen tarjouksia vuokranantajilta. Tarkastuksessa on havaittu, että käyttäjien edustajat olivat pyytäneet kirjallisesti tarjouksia Kokkolan ja Kouvolan kihlakunnanvirastojen toimitilahankkeissa. Näin ei ollut menetelty Raahen, Raision ja Ylä-Savon tilahankkeissa, vaan ministeriö oli pyytänyt tarjouksia suullisesti. Jämsän tilahankkeessa suul-

¹¹⁵ *Toimintaohjetta ei ole saatettu muodollisesti voimaan.*

liset tarjoukset on pyytänyt tilojen käyttäjä. Sisäasiainministeriön hankintaohjeen mukaan tällaisista hankkeista tarjouspyynnöt olisi tullut tehdä kirjallisesti. Niissä hankkeissa, joissa tilat on vuokrattu Senaatti-kiinteistöiltä, ei tarjouksia ole pyydetty muilta tahoilta. Menettely on ollut vastoin sisäasiainministeriön hankintaohjetta. Tarkastuksessa käytettävissä olleet kirjalliset tarjouspyynnöt eivät ole kaikilta osin julkisista hankinnoista annettujen säännösten eivätkä sisäasiainministeriön hankintaohjeen mukaisia. Erityisesti tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota siihen, että kokonaistaloudellisuuden komponentit on määriteltävä täsmällisesti tarjouspyynnössä, että vain niitä voi käyttää tarjousvertailussa ja että komponenttien painoarvot on määriteltävä viimeistään ennen tarjousten avaamista¹¹⁶. Mikäli komponentteja ei ole määritelty tarjouspyynnössä, valintaperusteena on käytettävä vain tarjoushintaa. Noudatettua menettelyä on perusteltu sillä, etteivät julkisista hankinnoista annetut säännökset koske vuokratilahankkeita.

Saatuja tarjouksia perusteella tehdään toimintaohjeen mukaan kirjallinen tarjousten vertailu. Valitun toimitilakokonaisuuden on oltava toimintaohjeen mukaan kokonaistaloudellisesti edullinen. Tarkastuksen perusteella Kouvolan kihlakunnanviraston tilahankkeessa tarjousten kirjallista vertailua ei ole tehty. Kokkolan kihlakunnanviraston tilahankkeessa on verrattu saatuja tarjouksia joidenkin käyttäjän valitsemien tekijöiden suhteen. Raahan, Raision ja Ylä-Savon hankkeissa on laadittu vertailutaulukko eräistä tarjousten ominaisuuksista ja vaikutuksista. Jämsän hankkeessa käyttäjä on laatinut muistion tarjouksen valinnan perusteluista. Valtion kokonaisedun näkökulmasta tehtyä kattavaa taloudellista vertailua ei ole tehty missään tilahankkeessa. Myös sisäasiainministeriön hankintaohje edellyttää tarjousvertailun tekemistä.

¹¹⁶ *Uuden direktiivin 2004/18/EY 53 artiklan 2 kohdassa on muun ohella säädetty, että silloin, kun hankintasopimus tehdään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, hankintaviranomaisen on täsmennettävä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittämiseksi valitsemansa kunkin perusteen suhteellinen painotus hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa tai, jos on kyse kilpailullisesta neuvottelumenettelystä, hankesuorauksessa. Sisäasiainministeriön hankintaohjeen mukaan hankinnan kohteen vaatimusten tulee olla yhdenmukaiset hankinnan ratkaisuperusteiden kanssa ja hankinnassa käytettävä ratkaisuperuste: halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus erityisesti yksilöitynä on tarjouspyynnössä aina mainittava.*

Toimintaohjeen mukaan valitun tarjouksen pohjalta aloitetaan esivuokrasopimuksen tai vuokrasopimuksen laadintaan tähtäävä neuvottelu. Ennen sopimusneuvottelujen käynnistämistä on ministeriölle ilmoitettava tarkentunut aikataulu ja tarkentunut tieto kustannusmuutoksesta. Sisäasiainministeriö antaa sopimusneuvottelujen aloittamiseen kirjallisen luvan, jossa myös ilmoitetaan rahoituskehys. Tarkemmin tarkastetuissa hankkeissa on havaittu, että tällaiset luvat oli annettu niille hankkeille, joista oli pyydetty tarjouksia. Lohjan kihlakunnanviraston tilahankkeessa ministeriö oli ensin sitoutunut esivuokrasopimukseen Senaatti-kiinteistöjen kanssa hyväksymällä hankesuunnitelman ja lähettänyt myöhemmässä vaiheessa Senaatti-kiinteistölle kirjeen, jossa se on ilmoittanut sitoutuvansa tilojen vuokraamiseen ja hankkeen toteuttamiseen tietyssä ajassa sekä tiettyihin enimmäiskustannuksiin. Rovaniemen kihlakunnanviraston tilahankkeessa oli laadittu Valtion kiinteistölaitoksen kanssa vuokrasopimus hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Varsinaista ministeriön kirjallista hyväksymistä ei ole tarkastuksessa havaittu. Tämä hanke oli aloitettu ennen strategia-asiakirjan laatimista.

Tilojen varsinainen suunnittelu käynnistyy esivuokrasopimuksen tai vuokrasopimuksen solmimisen jälkeen. Suunnittelun pääasiallinen valvontavastuu on toimintaohjeen mukaan lääninhallituksilla, valtakunnallisilla yksiköillä ja käyttäjäyksiköillä. Käytännössä pääasiassa tilojen käyttäjien edustajat ovat toimineet valvojina osallistumalla suunnittelukokouksiin ja neuvotteluihin suunnittelijoiden kanssa. Strategia-asiakirjassa ei ole mainittu erikseen hankkeen toteutuksen ja mahdollisen takuuajan valvontavastuusta. Tarkemmin tarkastetuissa hankkeissa tilojen käyttäjät ovat vastanneet hankkeiden toteutuksen ja takuuajan valvonnan järjestämisestä ja joissakin hankkeissa huolehtineet myös itse valvonnasta. Joissakin on palkattu ulkopuolisia valvojia.

Strategia-asiakirjassa ja sen liitteissä ei ole mainittu tarkemmin toimitilajärjestelytoimintaan liittyvien suunnitelmien, päätösten ja hankkeiden vaiheiden dokumentoinnista eikä dokumenttien säilyttämisestä. Tarkastettujen hankkeiden joidenkin vaiheiden asiakirjoja ei ole ollut käytettävissä, koska asioita ei ollut dokumentoitu tai dokumentteja ei ollut säilytetty. Sisäasiainministeriön hankintaohje (kohta 5.15.3) edellyttää asiakirjojen säilyttämistä 10 vuotta sen vuoden päättymisestä, jona tilaus on tehty.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä sisäasiainministeriö ilmoittaa muuttaneensa käytäntöjään siten, että toimitilavuokrausprosessin käynnistyessä ministeriö tekee hankintamenettelypäätöksen, jossa asetetaan hankkeelle toiminnalliset ja taloudelliset reunaehdot sekä päätetään kilpailuttamismenettelyistä. Kansliapäällikkö päättää kihlakunnanvirastojen ja useamman kuin yhden osaston toimialaan kuuluvien virastojen sekä ministeriön omien toimitilojen hankintamenettelyistä ja osastopäällikkö päättää oman toimialansa viraston toimitilojen hankintamenettelyistä määrärahakehysten puitteissa. Selityksen mukaan näin varmistetaan ministeriön ohjaus heti toimitilahankinnan alkuvaiheessa.

3.2.2 Tilojen määrän ja laadun kehitys

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on huomattavaa tilajärjestelytarvetta aiheuttanut viime vuosina kihlakuntaudistus, joka toteutui usean vuoden valmistelun jälkeen vuonna 1996. Uudistuksessa poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja rekisteritoimen sekä paikallistason yleishallintotehtävät organisoitiin uudelleen kihlakunnittain. Suurin osa edellä mainittujen tehtävien mukaisista yksiköistä sijoittui yhtenäisjärjestelmän mukaisiin kihlakunnanvirastoihin (77 kihlakuntaa) ja pieni osa erillisvirastoihin (13 kihlakuntaa).

Uudistuksen myötä eri toiminnot haluttiin saada yhtenäisvirastoissa fyysisesti saman katon alle ja eräitä yksiköitä haluttiin koota yhteen suuremmiksi yksiköiksi. Nämä tavoitteet on myös mainittu sisäasiainministeriön toimitilastrategia-asiakirjassa. Tarvetta lisätä toimitiloja henkilömäärien kasvun johdosta oli erityisesti Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänien alueilla. Eräissä olemassa olevissa tiloissa oli myös peruskorjaustarvetta.

Sisäasiainministeriön toimitilastrategia-asiakirjan mukaan toimitilat on tarkoituksenmukaista jäsenellä siten, että jokaisen yksikön käyttöön tarkoitettut tilat muodostavat oman, kulunvalvonnallisen kokonaisuutensa. Lähemmin tarkastetuissa hankkeissa näin on ollut yleensä asianlaita, tosin rakennuksissa on ollut joitakin yhteiskäyttöisiä tiloja, joihin muut yksiköt ovat saaneet kulku- ja käyttöoikeuksia. Rovaniemellä maistraatin tilat eivät ole samassa kiinteistössä kuin kihlakunnanviraston muut yksiköt. Päätös tämän hankkeen toteuttamisesta oli tehty ennen mainitun strategian laadintaa.

Kihlakunnanvirastojen viime vuosien toimitilahankkeissa on myös pyritty hankkimaan lähinnä poliisille sellaisia tiloja, joita sillä ei aiemmin ole ollut. Tällaisia uusia tilatyyppejä ovat esimerkiksi sisäämpumaradat, eräät henkilökunnan sosiaalityilat, edustustilat, voimankäyttökoulutustilat, kuntosalit, atk-koulutustilat, eräät pidätettyjen säilytystiloihin liittyvät tilat, erilliset kuulustelutilat sekä eräät tekniset rikostutkinnan tilat. Joidenkin uusien tilatyyppeiden tarve perustuu toimintoja koskeviin muuttuneisiin sääntöksiin. Joidenkin tilojen tarvetta on perusteltu tarpeella parantaa toimintojen laatua (tasonnostotarve). Päätöksiä toimintojen tasonnostotavoitteista ei ole tarkastuksessa havaittu, vaan uusia tilatyyppejä on tapauskohtaisesti alettu ottaa mukaan uusiin hankkeisiin.

Lähiympäristön kihlakunnanvirastojen on ilmoitettu myös käytävän joitakin hankittuja uudentyyppisiä tiloja, koska läheskään kaikissa kihlakunnanvirastoissa ei sellaisia ole. Tämä koskee esimerkiksi ampumarataa ja atk-koulutustiloja. Tarkastuksessa ei ole kuitenkaan havaittu, että olisi laadittu esimerkiksi sellaista valtakunnallista suunnitelmaa, jossa olisi määritelty, mihin maantieteellisesti uusia tilatyyppejä sisältäviä tilahankkeita on tarkoitus tehdä. Uudet tilatyypit vaikuttavat merkittävästi tuleviin kihlakunnanvirastojen tilahankemääriin ja edelleen toimitilojen tuleviin kokonaisrahoitus-tarpeisiin.

Sisäasiainministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman selityksen liitteinä olevien alueiden ja hallinnon kehittämisosaston sekä poliisiosaston lausuntojen mukaan erikoistilojen sijoittelutarpeesta on aina neuvoteltu kyseisen läänin poliisijohdon kanssa. Valtakunnallinen suunnittelu on aloitettu vuonna 2002. Etelä-Suomen läänin poliisiosasto on tehnyt eräänlaisena pilottihankkeena "Palvelutasotyöryhmän raportti" -nimisen asiakirjan. Valtakunnallinen suunnitelma on tarkoitus saattaa loppuun kihlakuntahallintoa koskevan selonteon valmistuttua.

Yhtenäisjärjestelmän aikana vuoden 1996 jälkeen on tehty päätökset 14 kihlakunnan toimitilahankkeen toteuttamisesta.

Kihlakuntauudistusta ja tilajärjestelytarvetta on myös perusteltu toimintojen yhteen sijoittamisesta saatavilla hyödyillä. Uudistuksella on muun muassa tavoiteltu henkilöresurssien parempaa yhteiskäyttöä. Tarkastuskohteissa tehtyjen havaintojen mukaan yhteisen henkilöstön määrä on toistaiseksi ollut 1-4 henkilöä eli erittäin vähäinen henkilöstön kokonaismäärään verrattuna.

Yhteinen henkilöstö on toiminut sihteerin, virastomestarin, tiedottajan ja puhelinvaihteenhoitajan tehtävissä.

Vuoden 2002 talousarvioehdotusta varten laaditussa, momenttia 26.07.21 (Kihlakunnanvirastojen toimintamenot) koskevasta muistioista käy ilmi, että vuonna 2000 yhtenäisjärjestelmässä toimi 77 kihlakuntaa. Yhteisen henkilöstön kokonaismäärä oli 221 eli noin 3,6 % kaikista yhtenäisvirastoissa työskentelevistä, joita oli 6120. Vertaamalla vastaavaa vuoden 2003 talousarvioehdotusta voi havaita, että vuonna 2001 yhtenäisjärjestelmässä toimivien kihlakuntien lukumäärä oli pysynyt samana, yhteisen henkilöstön määrä oli kasvanut kahdella ja henkilöstön kokonaismäärä 120:llä. Yhteisen henkilöstön osuus henkilöstön kokonaismäärästä oli edelleen pyöristettyä 3,6 %, joskin se oli alentunut vähän alle neljä promillea.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen ja saatujen eräiden suullisten näkemysten perusteella kihlakunnanviraston eri yksiköiden kokoomisesta samaan kiinteistöön ei ole yleisesti ottaen saavutettu merkittävää yhteistoiminnan kasvua yksiköiden välillä. Toisaalta erityisesti syyttäjien ja poliisin välillä on käytännössä merkittävää yhteistoiminnan tarvetta. Rovaniemen kihlakunnanvirastossa maistraatti on jäänyt eri kiinteistöllä oleviin tiloihin, eikä tästä ole sanottu aiheutuneen toiminnalle haittoja. Toisaalta yksiköiden sijainnista samassa kiinteistössä ei ole sanottu aiheutuneen haittaakaan.

Tarkastuksen aikana eräät haastatellut pitivät todennäköisenä, että kihlakuntajakoja tullaan edelleen muuttamaan. On keskusteltu ainakin eräiden kihlakuntien yhdistämisestä suuremmiksi kokonaisuusiksi. Toteutuessaan tämä aiheuttaisi myös tilatarpeen muutoksia ja uusia tilahankkeita. Joissakin hankkeissa on ilmoitettu varaudutun mahdollisiin henkilöstön siirtoihin tai kasvuun ylimääräisillä huoneilla. Saatujen tietojen mukaan tähän asti on kuitenkin toteutettu sellaisia tilahankkeita, joita mahdolliset uudet kihlakuntamuutokset eivät koske. Myös kihlakunnanvirastojen joidenkin yksiköiden määriä voidaan supistaa lähiaikoina nykyisestä, mikä toteutuessaan aiheuttaa myös tilajärjestelytarvetta. Joissakin tarkastetuissa voimassaolevissa vuokrasopimuksissa on varauduttu eräiden yksiköiden mahdolliseen supistamiseen ottamalla niihin mahdollisuus irtisanoa osa tiloista sopimuksen päättymisaikaa aiemmin, joissakin ei tätä ole otettu huomioon.

Kihlakuntauudistuksen tähänastisista vaikutuksista on tarkoitus laatia sisäasiainministeriön hallinnonalalla vuoden 2005 alkuun mennessä selvitys. Luonnoksessa 11.1.2005 valtioneuvoston selon-

teoksi keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista esitetään luopumista nykymuotoisista kihlakunnista. Luonnoksen mukaan tällä ei ole vaikutusta poliisin, ulosoton, syyttäjän eikä maistraatin toimialueisiin ja toimipaikkoihin, joista päättää asianomainen ministeriö.

Tilajärjestelytarpeita on aiheutunut sisäasiainministeriön hallinnonalalla myös pelkästään muista syistä kuin kihlakuntauudistuksesta. Tällaisia syitä ovat olleet muun muassa henkilöstön siirrot sekä toimitilojen terveellisyysongelmat ja korjaustarpeet. Merkittävimpiä tällaisista syistä tehtyjä tilajärjestelyhankkeita on ollut poliisihallinnossa.

Sisäasiainministeriöstä saatujen tietojen mukaan Senaattikiinteistöt on toteuttanut viime vuosina melko vähän poliisi- ja kihlakuntahallinnon tilojen uudistamis- ja korjaushankkeita. Tällaisia ovat olleet Poliisikoulun lisätilahanke, Keskusrikospoliisin lisätilahanke, Jyväskylän oikeus- ja poliisitalohanke, Rovaniemen kihlakunnanviraston tilojen peruskorjaus sekä Lohjan kihlakunnanviraston tilojen peruskorjaus ja uudisrakennus.

Toimitilamenot

Sisäasiainministeriön hallinnonalan kihlakunnanvirastojen toimitilamenot rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 26.07.21 (Kihlakunnanvirastojen toimintamenot). Tältä momentilta rahoitetaan lisäksi eräitä muita menoja. Momentin määrärahan suuruus on kasvanut vuosittain tasaisesti noin 35 miljoonasta eurosta noin 43 miljoonaan euroon vuosina 1998-2003 (kasvu yhteensä 23 %). Sisäasiainministeriö on saanut vuosien 2000 ja 2001 lisätalousarvioissa määrärahoja kihlakunnanvirastojen toimitilojen parantamiseksi. Lähempiä tietoja kihlakunnanvirastojen toimitilamäärärahojen muutoksista on valtiovarainvarainministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman lausunnon liitteen luvussa "SM:n hallinnonalan määrärahojen sitomisesta toimitilahankkeisiin".

Kihlakunnanvirastojen yhteisen määrärahan käyttöä seurataan sisäasiainministeriössä ja lääninhallituksissa erillisellä järjestelmällä. Myös sisäasiainministeriön toimitilarekisteri sisältää tietoja toteutuneista kihlakunnanvirastojen toimitilamenoista.

Taulukko 1 Sisäasiainministeriön toimitilarekisterin mukaiset kihlakunnanvirastojen tilamäärät, henkilömäärät ja toimitilakustannukset vuosina 1998-2003

	Henkilömäärä yht. ¹¹⁷	Tilamäärä yht. (m ²)	Vuokramenot yht. (1000 mk)	Toimitilamenot ¹¹⁸ yht. (1000 mk)	Keskimääräinen yksikkövuokra (mk/m ² /kk)
1998	6.005	229.505	106.372	125.348	38,6
1999	6.092	234.122	114.932	136.048	40,9
2000	6.121	237.957	120.279	141.569	42,1
2001	6.240	236.334	123.540	144.411	43,6
2002	6.210	244.052	129.782	150.137	44,3
2003	6.227	244.783	137.602	160.083	46,8
Kasvu yhteensä 1998-2003	3,7 %	6,7 %	29,4 %	27,7 %	21,2 %

Taulukon 1 tietojen perusteella nähdään, että eri sarakkeissa olevien lukujen kasvu vaihtelee melko paljon vuodesta 1998 vuoteen 2003. Kun yleinen kustannustaso elinkustannusindeksillä mitattuna on noussut tuona ajanjaksona 9,9 %, ovat keskimääräiset vuokrien yksikkömenot kasvaneet reaalisesti noin 11 %. Tilamäärä henkilöä kohden on keskimäärin kasvanut 38,2 neliömetristä/hlö vuonna 1998 39,3 neliömetriin/hlö vuonna 2003 (noin 3 %). Vuokramenot henkilöä kohti ovat samanaikaisesti kasvaneet 17.714 markasta/hlö 22.098 markkaan/hlö (24,7 %). Näiden lukujen reaalisesta kasvun perusteella kihlakunnanvirastojen toimitilojen taloudellisuus on keskimäärin huonontunut aikavälillä 1998-2003.

Poliisin erillisyksiköiden toimitilamenot rahoitetaan momentilta 26.75.21 (Poliisitoimen toimintamenot). Tältä momentilta rahoitetaan myös muita poliisin menoja. Momentille vuosittain myönnetty määrärahat ovat kasvaneet 2.612 miljoonasta markasta vuonna 1998 3.158 miljoonaan markkaan vuonna 2003 (20,9 %).

¹¹⁷ Momenttien määrärahoista palkatut.

¹¹⁸ Toimitilamenoihin on tässä ja taulukossa 2 luettu vuokramenot, sähkömenot ja siivousmenot.

Taulukko 2 Sisäasiainministeriön toimitilarekisterin mukaiset poliisin erillisyyksiköiden tilamäärät, henkilömäärät ja toimitilakustannukset vuosina 1998-2003

	Henkilömäärä ¹¹⁹ yht.	Tilamäärä yht. (m ²)	Vuokramenot yht. (1000 mk)	Toimitilamenot yht. (1000 mk)	Keskimääräinen yksikkövuokra (mk/m ² /kk)
1998	5.806	215.146	117.855	136.289	45,7
1999	5.876	219.709	122.895	141.892	46,6
2000	5.951	226.531	130.280	149.973	47,9
2001	5.960	226.953	137.456	158.405	50,5
2002	5.995	229.613	140.883	162.676	51,1
2003	6.039	236.250	153.196	176.300	54,0
Kasvu yhteensä 1998-2003	4,0 %	9,8 %	30,0 %	29,4 %	18,2 %

Poliisin erillisyyksiköiden yhteenlaskettu henkilömäärä, tilamäärä, vuokramenot ja keskimääräinen yksikkövuokra ovat kasvaneet vuosittain. Eri lukujen kasvu on ollut erisuuruista. Yksikkövuokra on kallistunut reaalisesti tällä aikavälillä noin 8 %. Tilojen keskimääräinen väljyys on kasvanut vuodesta 1998 vuoteen 2003 arvosta 37 m²/hlö arvoon 39 m²/hlö eli 5,4 %. Vuokramenot henkilöä kohti ovat kasvaneet 20.299 markasta/hlö 25.368 markkaan/hlö (25 %). Edellä esitetyt reaaliset kasvun luvut osoittavat poliisin erillisvirastojen toimitilojen taloudellisuuden heikentyneen vuosina 1998-2003.

Tarkastushavaintojen perusteella joidenkin toimitilarekisterin sisältämien kohteiden tiedoissa näyttää olevan pieniä käsite-eroja esimerkiksi siinä, mitä tarkoitetaan pinta-alalla. Tämä voi johtua siitä, että toimitilarekisterin tiedot on koottu eri lääninhallituksilta ja edelleen eri virastoilta saaduista tiedoista, joita ei ole tarkistettu ja muutettu yhtenäiseen asuun. Myös henkilökunnan määrässä esiintyy vaihtelevuutta. Sisäasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että toimitilarekisteri perustuu yhdenmukaisesti määritelyihin tietoihin.

¹¹⁹ Momentin määrärahasta palkatut.

Valki-kirjanpidon¹²⁰ mukaan poliisin erillisyksiköiden vuokramenot olivat 24.477.002,29 euroa vuonna 2002 ja 26.662.008,17 euroa vuonna 2003 (lkp-tili 4202, muiden rakennusten vuokrat ja momentti 26.75.21, Poliisitoimen toimintamenot). Vastaavat kihlakunnanvirastojen menot olivat 21.817.404,34 euroa vuonna 2002 ja 23.128.672,27 euroa vuonna 2003 (lkp-tili 4202, momentti 26.07.21, Kihlakunnanvirastojen toimintamenot). Kirjanpidon luvut ovat suuremmat kuin toimitilarekisterissä olevat. Poliisin erillisyksiköillä ero on molempina vuosina noin 3 %, mutta kihlakunnanvirastoilla noin 16 % molempina vuosina. Tarkastuksessa ei ole selvitetty erojen syitä. Eroja ei tulisi esiintyä.

3.2.3 Toimitilahallintoon liittyviä ongelma-kohtia sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Tarkastuksessa on tuotu esille, että sisäasiainministeriön työjärjestyksessä ei ole määritelty selkeästi päätös- ja toimivaltaa erilaisissa tilajärjestelyhankkeissa¹²¹. Tarkastuksessa on havaittu, että esimerkiksi tarjouspyyntöjä on tehnyt joko ministeriö tai kihlakunnanvirasto. Sama koskee tarjouksen muutosten hyväksymistä.

Kihlakuntahallintoa ja poliisihallintoa varten on kuitenkin laadittu toimitilahankkeita koskeva toimitilastrategia-asiakirja ja sen liitteinä olevat toimintaohjeet. Tällaisen asiakirjan laatimista on pidettävä periaatteessa myönteisenä asiana, koska tilajärjestelytoiminta edellyttää sellaista erityistietämystä, jota ei voida olettaa olevan kaikissa sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoissa ja yksiköissä ja koska valtiolla ei ole nykyisin tätä toimintaa koskevaa tarkempaa yhtenäistä säännöstöä tai ohjeistusta. Asiakirjan on sanottu koskevan vain sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston ja poliisiosaston alaisen hallinnon tilahankkeita. Tarkastuksessa ei ole esitetty perusteluja sille, miksi ne eivät koske myös muita sisäasiainministeriön hallinnonalan yksiköitä.

¹²⁰ *Kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonala oli kirjannut lkp-tilille 4202 (muiden rakennusten vuokrat) 63.224.881,83 euroa vuonna 2002 ja 69.327.262,09 euroa vuonna 2003.*

¹²¹ *Toimitilahallintoa koskevat säännökset ja määräykset on selostettu luvun 3.2.1 kohdassa "Säännökset ja määräykset".*

Asiakirjaa ei ole kuitenkaan noudatettu kattavasti kaikissa tarkastetuissa hankkeissa, vaan niissä noudatetut menettelytavat ovat vaihdelleet. Tämä johtunee osaltaan asiakirjan eräistä puutteista ja epäselvyyksistä. Lisäksi on huomattava, että asiakirjan muodollinen voimaansaattaminen on laiminlyöty.

Toimitilastrategia-asiakirjassa ja sen liitteinä olevissa toimintaohjeissa on melko niukasti määritelty kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilojen järjestelyssä noudatettavia yleisiä periaatteita. Tällaisia ovat esimerkiksi kysymykset eri toimintojen ja niiden tilojen pysyvyydestä ja laajuudesta, toimintojen ja niiden tilojen sijoittamisesta maantieteellisesti ja toisiinsa nähden, toimintojen ja niiden tilojen laatuun liittyvät periaatteet sekä toimintojen tasonostoon liittyvien uusien tilatyyppeiden hyväksyminen. Tarkastetuissa hankkeissa on havaittu näihin asioihin liittyviä ratkaisuja tehdyn osittain vaihtelevalla tavalla. Toimintaohjeessa ei myöskään selosteta, minkä tekijöiden perusteella kokonaistaloudellinen edullisuusvertailu tehdään. Myös tästä on syntynyt vaihtelevia tulkintoja ja menettelyjä.

Strategia-asiakirjassa ei ole määritelty tarkemmin tilahankkeiden suunnittelussa ja tarjouspyynnössä huomioon otettavia asioita, tilahankkepäätösten tueksi tarvittavaa tietoaineistoa ja arviointimenettelyä esimerkiksi hankkeen tarpeellisuudesta, mitoituksesta, toteutusvaihtoehtojen taloudellisuuden tai edullisuuden esittämisestä tai arvioimisesta eikä näiden tietojen aikaansaamisessa huomioon otettavia näkökohtia. Toimintaohjeessa ei ole myöskään sanottu selvästi, kenen vastuulla tarjoustusten pyytäminen on. Toimintaohjeen mukaan tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasiainministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuulukaan hankintaohjeen piiriin.

Tarkastuksen perusteella eräät ministeriön tekemät päätökset ovat asiallisesti olleet päätöksiä tilahankkeiden toteuttamisesta. Ne ovat olleet melko suppeita sisällöltään, koska niissä on yleensä vain hyväksytty uusi toimitilamenojen korotuksen vuotuinen enimmäismäärä. Näille päätöksille ei ole laadittu kirjallisia perusteluja, vaikka kyse on voinut olla sitoutumisesta kymmenien vuosien kiinteään vuokra-aikaan ja kymmenien miljoonien eurojen suuruisiin tuleviin toimitilakustannuksiin. Päätösten sisältö ei ole ollut yksiselitteinen, koska niissä on määritelty ainoastaan menojen lisäys, mutta ei sitä pohjaa, johon lisäys lasketaan. Esimerkiksi Raision ja Kouvolan kihlakunnanvirastojen hankkeissa sisäasiainministeriön hyväksymä

toimitilakustannusten lisäys on ollut ylimitoitettu. Sen sijaan esimerkiksi Vaasan poliisitalohankkeessa ei tällaista ylimitoitusta ole. Tarkastuksessa Länsi-Suomen lääninhallituksesta saadun tiedon mukaan vanhojen toimitilojen mukaiset Raision kihlakunnanviraston toimitilakustannukset olivat noin 320.000 euroa vuonna 2003 ja arvioidut toimitilakustannukset vuonna 2005 ovat noin 800.000 euroa. Lisäys on siten noin 480.000 euroa, kun sisäasiainministeriö hyväksyi toimitilakustannusten lisääntymisen 3.500.000 markalla (noin 590.000 eurolla).

Edellä mainituissa päätöksissä ei ole myöskään esimerkiksi annettu ohjaustavoitteita tai reunaehtoja ministeriön alaisen hallinnon päätöksen jälkeen tekemien vuokrasopimusten ehdoille, hankittavien toimitilojen mitoitukselle eikä tilojen jatkosuunnittelun mitoitustehokkuudelle silloin, kun on ollut kyse rakennettavista tiloista. Vaikka näissä määrärahan lisäyspäätöksissä on sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan ollut vakioklausuulina, että "ennen esivuokrasopimuksen allekirjoittamista on vuokranantajan kanssa sovittava yksiselitteisesti tilojen laatu- ja varustetasosta, autopai-koista ja muista sopimuksen ja vuokraan määrään vaikuttavista asioista", melko huomattaviakin tason tai rakennusalan lisäyksiä on tapahtunut. Jos tilahankkeen määrä, laatu, rakennuskustannukset sekä vuokrasopimusehdot ovat muuttuneet hankkeen myöhemmässä vaiheessa, on niistä aiheutuneet lisäkustannukset olleet mahdollista kattaa ylimitoitetusti hyväksytyillä vuokrien lisäyksestä aiheutuneilla kustannuksilla (Raision kihlakunnanvirasto), minkä lisäksi niitä on siirretty myöhemmin maksettavaksi vuokrasopimusaikaa pidentämällä. Näin on käynyt Kouvolan kihlakunnanviraston tilahankkeessa.

Tarkastuksessa on jäljempänä¹²² tarkasteltu lähemmin vuokratarjousten vertailussa noudatettavia periaatteita ja siinä huomioon otettavia näkökohtia valtion kokonaisedun näkökulmasta. Tarjousten vertailua vaikeuttaa esimerkiksi se, mikäli tilojen käyttäjän tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu vuokra-ajan pituutta. Tarjouspyynnössä voidaan pyytää vaihtoehtoiset tarjoukset eripituisten vuokra-aikojen mukaan esimerkiksi siten, että vuokra-aika on joko 15 vuotta tai 20 vuotta. Sen sijaan tarjouspyyntö on epämääräinen, jos siinä ilmoitetaan vuokra-ajaksi esimerkiksi 15-20 vuotta. Eri tarjoajien tarjous-ten vertailu tulisi tehdä samanpituisten vuokra-aikojen kesken.

¹²² Luvun 3.4.4 kohdassa "Vuokratustannukset".

Kun eripituisten kiinteiden vuokra-aikojen tarjouksia halutaan verrata puolueettomasti keskenään, tulisi tietää muun muassa kaikkien tilojen todennäköinen käyttöaikatarve suurella varmuudella. Vuokralaisen kannalta tieto käyttöaikatarpeesta on erittäin tärkeä. Mikäli käyttöaikatarvetta ei voida tarkemmin arvioida, on pisimmän kiinteän vuokrasopimusajan arvioinnissa käytettävä esimerkiksi kokemukseen perustuvaa arviota valtionhallinnon muutostarpeista pitkällä aikavälillä. Jos tarvetta pitkään kiinteään vuokra-aikaan ei voida pitää erittäin todennäköisenä, ei sellaisesta tulisi pyytää tarjousta eikä sellaisesta tulisi sopia. Pitkäaikainen kiinteä vuokrasopimus on yleensä kokonaiskustannuksiltaan selvästi kalliimpi verrattuna lyhyemmän kiinteän vuokra-ajan sopimukseen, kun laskeaan kummankin sopimusvaihtoehdon diskontatut vuokratulot kiinteältä vuokra-ajalta.

Mikäli saadaan tarjous, jossa on hieman lyhyempi kiinteä vuokra-aika kuin todennäköinen tilojen käyttötarve, voi käyttäjä yleensä suostua tällaiseen vuokra-aikaan, mikäli vuokra-ajan jatkumista ei ole tarjouksessa suljettu pois. Tällaista tarjousta voidaan verrata pitemmän kiinteän vuokra-ajan tarjoukseen laskemalla diskontatut todennäköiset vuokratulot pitemmän vuokra-ajan tarjouksen mukaiselta ajalta.

Tarkastuksen perusteella ainakin yli 20 vuoden kiinteää vuokra-aikaa on pidettävä selvänä ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana riskinä tilojen käyttäjälle. Hyvin pitkäaikaiset sopimukset sitovat tulevien vuosien liikkumavaraa esimerkiksi toimitilajärjestelyjen ja edelleen toimintojen uudelleenjärjestelyjen suhteen, mikä on valtion kokonaisedun ja myös hallinnonalan itsensä kannalta haitta.

Vaikka vuokralaisen tulee lähteä vuokratarjousten pyytämisessä ja vertailussa siitä, miksi ajaksi vuokrattavat tilat todennäköisesti tarvitaan ja pyytää sen mukaisia tarjouksia, eripituisten kiinteiden vuokra-aikojen mukaisia vuokrasummien nykyarvoja voidaan myös verrata esimerkiksi sen osoittamiseksi, kuinka suureen kokonaisvuokrasummaan ollaan mahdollisesti kiinteästi sitoutumassa. Seuraavassa on tarkasteltu kiinteiden vuokra-aikojen pidennyksistä aiheutuvia näiden ajanjaksojen vuokrasummien nykyarvojen eroja Kouvolan ja Raision kihlakunnanvirastojen tilahankkeissa. Ensimmäiseen tarjoukseen verrattuna kiinteä vuokra-aika piteni hankkeen myöhemmässä vaiheessa 20 vuodesta 30 vuoteen Kouvolassa ja 20 vuodesta 25 vuoteen Raisiossa.

Tarkastuksessa on laskettu molempien hankkeiden lähtötason vuotuisten vuokrien mukaiset vuokrasummien nykyarvot kummaltakin kiinteältä vuokra-ajalta. Korkokantana on käytetty hankkeiden päätöksentekoaikoina (vuosina 2000 ja 2001) laskettuja Valtiokonttorin sitovan ohjeen mukaisia reaalikorkokantoja (2,7 % ja 1,8 %). Laskelmissa ei ole otettu huomioon muita tekijöitä kuten tilojen kasvua ja laatutason nousua. Laskelmat ovat tämän tarkastuskertomuksen liitteinä 2 ja 3. Laskelmien mukaan kiinteiden vuokra-aikojen pidentäminen on kasvattanut Kouvolan kihlakunnanviraston kiinteän vuokra-ajan vuokrien nykyarvoa 46.136.393 markkaa (7.759.584 euroa) ja Raisiossa vastaavasti 8.943.238 markkaa (1.504.145 euroa). Kouvolan kihlakunnanvirastossa lähtötason vuokran olisi tullut laskea 19,42 markkaa neliöltä tapahtuneen 2,65 markan/neliometriä sijaan¹²³ ja Raision kihlakunnanvirastossa 11,48 markkaa neliöltä tapahtuneen 3,55 markan/neliometriä sijaan, jotta vuokrien nykyarvot olisivat yhtä suuret.

On huomattava, että mitä pitemmästä ajanjaksosta on kyse, sitä enemmän laskentakorkokanta vaikuttaa nykyarvoon. Esimerkiksi Raision kihlakunnan toimitilahankkeessa vuokrien nykyarvojen erotus on noin kolme miljoonaa markkaa laskentakorkokannan ollessa 7 % ja noin yhdeksän miljoonaa markkaa käytettäessä Valtiokonttorin ohjeen mukaista korkoa. Lisäksi on syytä korostaa, että edellä esitetyt laskelmat ovat teoreettisia. Niissä ei ole tietojen puuttumisen johdosta voitu ottaa huomioon kaikkia vaihtoehtojen edullisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Virastotalohankkeiden päätöksentekotilanteissa on ilmeisesti korostunut tarve saada nopeasti määrällisesti ja laadullisesti riittävät toimitilat muiden näkökohtien ja vaikutusten jäädessä taka-alalle, minkä menettelyn ministeriö on hyväksynyt. Tämä asia kytkeytyy myös yleisempään yhtenäisen ja riittävän hankkeiden päätöksenteon ja edullisuuden arvioinnin tausta-aineiston saamisongelmaan valtion nykyisessä toimitilahallinnossa.

Kihlakunnanvirastot ja ministeriö eivät ole aiemmin kilpailuttaneet kunnolla vuokratilahankkeitaan, vaan eräissä tapauksissa neuvotelleet vain yhden tarjoajan eli yleensä Valtion kiinteistölaitoksen kanssa tai sitten pyytäneet tarjouksia melko vapaamuotoisesti vain

¹²³ Kouvolan oikeustalo sijaitsee samalla kiinteistöllä kihlakunnanviraston kanssa. Oikeustalon tilojen kiinteä vuokra-aika on 20 vuotta ja niiden yksikkövuokran lähtöarvo on noin 10 mk/m²/kk enemmän kuin kihlakunnanvirastossa.

tältä ja joltakin yksityiseltä taholta. Eräissä tapauksessa tarjouksen enimmäishinta oli annettu tarjouspyynnössä. Tarkastuksen aikana on tuotu esille, että viimeisin eli Poliisin tietohallintokeskuksen tilahanke oli pyritty kilpailuttamaan julkisista hankinnoista annettujen säännösten periaatteiden mukaisesti. Kysymyksessä olevassa tapauksessa on kuitenkin esimerkiksi tarjouspyynnössä valintaperusteeksi ilmoitettu pelkästään soveltuvuus ja kokonaistaloudellisuus, vaikka sisäasiainministeriön hankintaohjeen mukaan kokonaistaloudellinen edullisuus on tarjouspyynnössä eriteltävä. Tätä edellyttää myös hankinta-asetuksen 41 §:n 2 momentti. Tarjousten vertailuissa tärkeiksi nostettuja turvallisuustekijöitä sekä vaatimusta varautua suurtulvaan tai suurpato-onnettomuuteen ei ole mainittu tarjouspyynnössä. Siksi niiden käyttäminen valintaperusteena on sekä sisäasiainministeriön hankintaohjeen että hankinta-asetuksen 41 §:n 2 momentin vastaista. Voittanut tarjous ei ollut kaikilta osin täyttänyt tarjouspyynnön vaatimuksia. Tätä hanketta on selostettu lähinnä oikeuskäsittelyn osalta luvun 3.1.2 kohdassa "Vuokratilahankintojen kilpailuttaminen".

Uuden hankintadirektiivin johdannossa on korostettu kilpailun merkitystä. Kohdassa 29 sanotaan muun ohella, että hankintaviranomaisten laatimien teknisten eritelmien olisi oltava sellaisia, että julkiset hankinnat avautuvat kilpailulle. Kohdassa 30 käsitellään monimutkaisia hankintoja, joissa voi olla objektiivisesti mahdotonta määritellä keinoja, jotka vastaavat viranomaisen tarpeita tai arvioida teknisiä ratkaisuja taikka rahoituksellisia tahi oikeudellisia ratkaisuja, joita markkinoilla on niille tarjolla. Mikäli tällöin ei voida käyttää avoimia tai rajoitettuja menettelyjä, hankintaviranomaiset voivat neuvotella kunkin ehdokkaan kanssa kaikista hankintaan liittyvistä menettelyistä. Tätä menettelyä ei kuitenkaan saa käyttää kilpailua vääristävällä tai rajoittavalla tavalla, erityisesti muuttamalla tarjousten perustekijöitä tai määräämällä valitulle tarjoajalle uusia perustekijöitä tai ottamalla mukaan muu kuin kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella valittu tarjoaja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö toteaa, että tarkastuksessa käsitellyt sisäasiainhallinnon toimitilahankinnat on toteutettu hajautetusti. Ottopohjaisella toiminnalla laajamittaisten hankintojen edellyttämää asiantuntemusta ei voida turvata riittävästi, kun kokemusta kertyy lähinnä rutiinihankinnoista. Lisäksi hankintatoimi on tehotonta, kun samantyyppisiä hankintoja toteutetaan päällekkäisesti, koordinoi-

mattomasti ja aikaisempia kokemuksia hyödyntämättä. Kertomusluonnoksen perusteella myös sisäinen asiantuntijatuki hankkijoille on järjestetty heikosti tai puuttuu kokonaan.

Valtiovarainministeriön mukaan sisäasiainministeriön taloudenhoidosta voidaan sanoa puuttuneen valvonnallinen näkökulma sekä tarvittavaa pitkäjänteisyyttä ja ammattitaitoa. Tätä ilmeistä osaa-misvajetta ilmentävät määrärahojen käytön tietyn huolettomuuden lisäksi niin hankintaprosessin menettelyiden tuntemisen, sopimusten juridisen merkityksen ymmärtämisen kuin markkinoiden tuntemuk-sen puutteet. Tämän lisäksi hankintamenettelyn päätöksenteon do-kumentoitamattomuus, suunnitelmien puute, tarjouspyyntöjen kriteer-ien epämääräisyys, toimittajavalinnassa tarjouspyynnön kriteerien noudattamatta jättäminen sekä tarjouspyynnön mukaisten ehtojen myöhempi merkittävä muuttaminen yhden toimittajan eduksi muun muassa hinnoittelussa ja vuokra-ajoissa rikkovat julkisen hankintojen menettelysääntöjä ja samalla kyseenalaistavat hankinnan syrji-mättömyyden ja tasapuolisuuden lisäksi julkisen talouden mukaisen edullisuuden. Erittäin huolestuttavaa on, että hankinnoissa ei ole tehty hankinnan suuruus ja laatu huomioon ottaen tarpeellista talou-dellista vertailua (esim. elinkaarikustannusvertailua) tai edes kun-nollista hintavertailua. Myös valtion olemassa olevan kiinteistöva-rallisuuden käytön selvitys on jätetty tekemättä tai ollut puutteellis-ta. Osaamisvajeet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa toimitilahankin-toja voidaan perustellusti arvostella hoidetun valtiolle merkittävästi epäedullisella tavalla.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tarkastuskertomusluon-noksessa ei ole käsitelty niitä syitä, miksi sisäasiainhallinnon toimi-tilahankintojen toteutus on edellä kuvatuunlainen. Menettelyvirheet liittyvät poikkeuksesta organisoinnin ja osaamisen puutteisiin sekä siihen, ettei hankintatoimen yleisiä tavoitteita ole koettu riittävän läheiseksi (katsottu liikaa oman organisaation etua). Menettelyvir-heet lähinnä kertaantuvat, mikäli hankintatoimen seuranta on järjes-tetty puutteellisesti.

Valtiovarainministeriöllä on se käsitys, että sisäasiainministeriö on kehittänyt muuta hankintatointaan ansiokkaasti. Toimitiloja kos-kevan hankintatoimen ohjaus ja johtaminen on kuitenkin jostakin syystä jätetty irralliseksi muusta ministeriön hankintatoimen ke-hikosta ja sitä koskeva kehitystyö on tekemättä erityisesti poliisin ja kihlakunnanvirastojen kohdalla. Poikkeuksen toimitilahankintojen toteutuksessa muodostavat Rajavartiolaitos ja Häätäkeskuslaitos, joi-

den menettelytavat ovat olleet valtiontalouden kannalta hyväksyttävempiä.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa käsityksensä, että sisäasiainministeriö on vuoden 2005 aikana pyrkinyt kehittämään toimitila-asioiden hoitamista ja toimivaltasuhteita. Valtiovarainministeriön mukaan kehittämistoimet eivät välttämättä kaikilta osin ole vielä riittäviä.

3.3 SISÄASIAINMINISTERIÖSSÄ TEHDYT SISÄISET SELVITYKSET HALLINNONALAN TOIMITILAHANKKEISTA

Sisäasiainministeriö on tarkastuksen aikana 9.10.2003 asettanut hallinnonalan sisäisen työryhmän selvittämään kihlakunnanvirastojen toimitilojen hankinnan asianmukaisuutta ja taloudellista tarkoitukseenmukaisuutta. Erillisenä toimeksiantona on selvitetty Rovaniemelle sijoitetun Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilahankinnan asianmukaisuutta ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.

Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilojen hankinta-asioiden nykyistä organisointia ja ohjausta on kuvattu yleisesti sisäasiainministeriön selvitysryhmän 7.1.2004 päivätyn raportin sivuilla 4-9. Tätä kuvausta ei toisteta tässä yhteydessä. Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston ja poliisi-osaston laatimassa vastineessa on kritisoitu edellä mainitun kuvauksen eräitä kohtia. Selvitystyöryhmä on tämän jälkeen perustellut uudelleen näkemystään vastaselityksessään. Lisäksi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö on pyytänyt ja saanut edellä mainituilta osastoilta sekä kihlakunnanvirastoilta lisäselvityksiä eräiden hankkeiden menettelyistä ja vastuista.

Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilahankinnasta on laadittu 17.11.2003 päivätty raportti. Siinä on kerrottu monista puutteista, jotka työryhmä oli havainnut hankkeen eri vaiheissa¹²⁴. Työryhmä oli kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että tarjouspyynnössä valintaperusteiksi oli ilmoitettu "soveltuvuus ja kokonaistalou-

¹²⁴ *Tässä ei käsitellä kaikkia työryhmän mainitsemia puutteita.*

dellisuus" erittelemättä kokonaistaloudellista edullisuutta, vaikka sisäasiainministeriön hankintaohje edellyttää sen yksilöintiä. Valintaprosessissa tärkeiksi nostettuja turvallisuustekijöitä ei yksilöidä tai mainita tarjouspyynnössä. Myöskään vaatimusta varautumisesta suurtulvaan tai suurpato-onnettomuuteen ei mainita tarjouspyynnössä¹²⁵, vaikka sitä pidettiin eräänä valintakriteerinä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston 13.9.2002 osoittama määräraha oli ylimitoitettu (1.491.071 euroa ja 6.558 huoneistoneliometriä) verrattuna hankintailmoituksessa 4.7.2002 (645.984 euroa - 935.000 euroa ja 4.500 – 5.000 huoneistoneliometriä) ja huonetilaohjelmassa 12.9.2002 (5.058 huoneistoneliometriä) ilmoitettuun tilantarpeeseen. Työryhmän ilmoittamista tiedoista on lisäksi laskettavissa, että poliisiosaston määrärahan osoittamispäätöksessä käyttämä neliöhinta ylitti 36 %:lla kalleimman ja 77 %:lla halvimman tarjouksen. Saaduista tarjouksista on esitetty valittavaksi kalleinta vaihtoehtoa. Kalleimman ja halvimman tarjouksen välinen ero oli noin 289.000 euroa vuodessa (45 % kalliimpi kuin halvin tarjous). Toiseksi halvimman tarjouksen ero halvimpaan oli noin 155.000 euroa vuodessa (24 %).

Raportissa on muun ohella kiinnitetty huomiota siihen, että tarjousten vertailutaulukoissa on ollut 138 kohtaa, minkä jälkeen oli laadittu yhteenvetotaulukko, jonka tarkoituksena oli osoittaa tarjoajien kesken hyväksyttävyyys tai toteuma kysymyksiin taikka tarjouspyyntöön kappaleina ja prosentteina. Työryhmä on huomauttanut, että todella tärkeät kriteerit olisi tullut selkeästi erottaa vähemmän tärkeistä. Työryhmä on todennut, että hallintotoiminnassa on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta. Sitä oli työryhmän mukaan rikkottu ensinnäkin pidentämällä tarjousaikaa yhden tarjoajan pyynnöstä ja toiseksi hyväksymällä vertailuun (voittanut) tarjous, vaikkei tarjoajalla ollut tarjoamansa tontin hallintaoikeutta tarjousajan loppuun mennessä ja kolmanneksi hyväksymällä (voittaneessa) tarjouksessa ollut allekirjoittamaton riskianalyysi korvaamaan tarjouspyynnössä edellytetty palopäällikön lausunto. Raportissa on myös huomautettu, että valituksi esitetyn tarjouksen perusteella tehtävästä vuokrasopimuksesta irtautuminen yksipuolisesti on käytännössä mahdotonta 25 vuoden vuokra-aikana. Hankkeen tarjoukset eivät

¹²⁵ Työryhmän mukaan tarjousasiakirjassa oli huonetilaohjelman kohdalla sanottu, että "pohjavesi tarkistettava, vesivahingon vaaraa ei saa olla". Muualla tarjouspyynnössä ei sanaa "vesivahinko" esiinny.

ole enää voimassa, eikä vuokrasopimusta ole niiden pohjalta allekirjoitettu.

Raportista käy myös ilmi, että molemmat hävinneet tarjoajat olivat valittaneet markkinaoikeuteen¹²⁶. Poliisin tietohallintokeskus oli vastineessaan markkinaoikeudelle todennut muun ohella, että "toimitilojen luonne huomioon ottaen toiminnallinen soveltuvuus on ollut tarjousten arviointiperusteena määräävä tekijä. Vuokrahinnalla osana kokonaistaloudellisuutta on ollut vain vähäinen merkitys." Työryhmä on raportissa, tosin toisessa yhteydessä, esittänyt käsityksen, että väljäksi osoittautunut enimmäismääräraha saattoi aiheuttaa vähäisen merkityksen antamista vuokrahinnalle vaihtoehtojen valinnassa.

Työryhmän käsityksen mukaan sisäasiainministeriöllä on hankkeen suhteen seuraavat vaihtoehdot:

- Ministeriö voi arvioida valinnan uudelleen ja painottaa päätöksessään taloudellisuutta, jolloin keskeytynyttä hankintaprosessia voitaisiin jatkaa. Neuvottelut vuokrasopimuksesta voitaisiin käynnistää toiminnalliset vaatimukset täyttävän ja toiseksi halvimman tarjoajan kanssa.
- Edellisen lisäksi tulisi harkita halvimman vaihtoehdon puutteelliseksi väitetyn tarjouksen tutkimista eli olisiko siitä täydennettynä saatavissa toiminnalliset vaatimukset täyttävä tarjous.
- Ministeriö voi edellä sanotusta huolimatta tehdä sopimuksen myös kalleimman tarjoajan kanssa. Tällöin tulee tehdä lisäselvitykset tontin hallintaoikeudesta ja rakennuspaikan turvallisuudesta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on antanut 1.12.2003 päivätyn vastineen työryhmän raportista. Siinä on esitetty muun muassa markkinaoikeuden ratkaisuun viitaten, etteivät julkisista hankinnoista annetut säännökset koske tätä toimitilahanketta. Näiden säännösten noudattamisvelvollisuuteen ei vastineen mukaan tule vedota selvitysraportissa.

Tarjousten valinnassa on vastineen mukaan painotettu toiminnallista soveltuvuutta ja siinä erityisesti turvallisuuteen liittyviä seikkoja eikä halvinta hintaa. Tässäkin kohdassa on vastineen mukaan

¹²⁶ Ks. luku 3.1.2 kohta "Vuokratilahankintojen kilpailuttaminen".

toimittu asiasta annetun sisäasiainministeriön toimitilastrategian toimenpideohjeen puitteissa. Vastineessa vakuutetaan, että hankkeessa oli toimittu ketään osapuolta suosimatta ja pidetään toivottavana hankintaprosessin jatkamista kalleimman tarjouksen pohjalta.

Sisäasiainministeriön työryhmä sai varsinaisen selvityksensä valmiiksi 7.1.2004. Selvityksessä on käyty läpi kolmen hankkeen vaiheita ja asiakirjoja. Hankkeet olivat Kouvolan kihlakunnan toimitilat Kouvolan oikeus- ja poliisitalosta, Raision kihlakunnanviraston toimitilat Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakuntien yhdessä toteutetussa hankintamenettelyssä sekä Vaasan kihlakunnan poliisilaitoksen ja Mustasaaren kihlakunnan toimitilat Vaasan poliisitalosta¹²⁷. Niiden valmistelussa on havaittu monia puutteita¹²⁸.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan kihlakunnanvirastojen tilojen hankintaprosessi on käytännössä muotoutunut varsin vapaa-muotoiseksi, koska ohjaavaa lainsäädäntöä tai muutakaan ohjeistusta ei kihlakuntajärjestelmän alkuvuosina ole ollut. Tarjouskilpailun käynnistämisestä tai yleensäkin hankintamenettelyn aloittamisesta ei ollut työryhmän saamien selvitysten mukaan tehty hallintopäätöksiä. Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen tilahankkeista tarjoukset oli pyydetty suullisesti. Työryhmä on huomauttanut, että tämän johdosta hankinnassa käytettyä ratkaisuperustetta ei voida luotettavasti jälkikäteen selvittää. Kouvolan kihlakunnanviraston rakennushankkeessa tarjousten avaamisesta ei ollut laadittu avauspöytäkirjaa eikä tehty [kirjallista] tarjousvertailua. Vaasan poliisitalon tarjouskilpailun järjesti Valtion kiinteistölaitos. Vaasan poliisitalon rakennushankkeen tarjousten arvostelupöytäkirja oli päivätty 20.9.2000, mutta kilpailuehdotusten takana olevat ehdotusten tekijät tulivat tarjousten arviointiryhmän tietoon jo kokouksessa 22.8.2000.

Työryhmä on asettanut kysymyksen siitä, oliko arvostelupöytäkirja laadittu niin lopulliseen muotoon jo 22.8.2000, ettei ehdotusten tekijöiden paljastuminen voinut vaikuttaa tarjousten arviointiin.

Tarkastuksessa selvitettiin tätä asiaa ja todettiin asiakirjaineiston perusteella, että kilpailuehdotusten arvostelupöytäkirjan eriaisteisia luonnoksia käsiteltiin Vaasan poliisitalokilpailun arviointiryhmän kokouksissa 22.8.2000 alkaen. Arviointiryhmän kokous-

¹²⁷ Vaasan poliisitalossa on toimitilat myös Keskusrikospoliisin, Liikkuvan poliisin, Suojelupoliisin ja Poliisin tietohallintokeskuksen Vaasan yksiköille.

¹²⁸ Kaikkia työryhmän mainitsemia puutteita ei selosteta tässä.

pöytäkirjat oli päivätty 8.8, 22.8, 29.8 ja 20.9.2000 ja erilaisia arvostelupöytäkirjatekstiluonnoksia oli päivätty 22.8 ja 18.9.2000. Asiakirja-aineiston perusteella tarjousten tekijät paljastuivat arviointiryhmän 22.8.2000 pidetyssä kokouksessa. Tarkastuksessa havaittiin tätä ajankohtaa aikaisemmin päivättyjä luonnoksia eri kilpailuehdotusten ominaisuuksien sanallisista arvioinneista ja piste- taulukoista. Tämän asiakirja-aineiston perusteella näyttää siltä, että sittemmin voittanut ehdotus "Kammari" oli jo ennen 22.8.2000 käyttäjien edustajien parhaaksi arvioima. Tilaajan ja rakennuttaja- konsultin edustajat arviointiryhmässä katsoivat kuitenkin, että kaksi muuta ehdotusta olivat kokonaisuutena hieman parempia kuin ehdo- tus "Kammari". Rakennuttajakonsultin edustajat arviointiryhmästä katsoivat, että kilpailuehdotukset "Kammari" ja "Apropolis" olivat tarjouspyynnön vastaisia ja ne tulisi sen vuoksi hylätä. Konsultit ei- vät halunneet kuitenkaan esittää lopulliseen arvostelupöytäkirjaan tätä eriävää mielipidettä.

Tarkastuksessa esitettiin myös käsitys, että kilpailuehdotusten tekijät olivat käytännössä suurella todennäköisyydellä tunnistetta- vissa jo nimimerkeillä jätetyistä tarjouksista. Tämä johtui siitä, että kilpailuun osallistuneita tarjouksia oli verraten suppea määrä ja ai- nakin joidenkin ehdotusten tekijöiden aiemmista töistä ja niiden ominaispiirteistä oli arviointiryhmän jäsenillä jo aikaisempia koke- muksia.

Valtion kiinteistölaitos päätti 9.10.2000 valita hankkeen suun- nittelijaksi ja toteuttajaksi ehdotuksen "Kammari" tekijän. Samalla päätettiin, että voittanutta ehdotusta tulee ennen urakkasopimuksen tekemistä kehittää siten, että rakennuslupaviranomaisen vaatimukset saadaan täytettyä, kuten sittemmin tapahtui.

Työryhmä on arvostellut myös sitä, että kihlakunnannimis- miehet, joille oli tähän aikaan delegoitu hankintapäätöksen teke- minen ja vuokrasopimuksen allekirjoittaminen, tulivat Raahan, Rai- sion ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen tilahankinnan valmiste- luun vasta 4.9.2001. Raportin mukaan tarjoukset oli pyydetty kesä- kuussa ja hankkeen huonetilaohjelmat ja laatutasoa koskevat asia- kirjat olivat valmistuneet huhti-toukokuussa. Raision kihlakunnan- viraston vuokra-ajan pidennyksestä oli kihlakunnannismiehen laatiman muistion mukaan sanonut sopineensa sisäasiainministe- riön edustaja.

Työryhmän mukaan yhdenvertaisuusperiaatetta oli rikottu Vaasan poliisitalohankkeessa, koska valituksi oli tullut tarjous, joka oli tarjouspyynnön vastainen, koska tarjouksen mukainen rakennusala ylitti asemakaavan mukaisen rakennusalan.

Tarkastushavaintojen perusteella valituksi tullut tarjous sisälsi siinä määrin poikkeamia voimassa olevan kaavan ja rakennuslupa-viranomaisen vaatimuksista, että tähän käsitykseen voidaan yhtyä.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että sisäasiainministeriön määrärahan myöntökirjeen mukaan "ennen esivuokrasopimuksen allekirjoittamista vuokranantajan kanssa on sovittava yksiselitteisesti tilojen laatu- ja varustelutasosta, autopaikoista ja muista sopimukseen ja vuokran määrään vaikuttavista asioista." Työryhmän vastaselvityksestä käy ilmi, että kyseessä on vakioklausuuli. Työryhmän mukaan myönnetty määräraha toimitilakustannusten lisäyksen johdosta oli epätarkoituksenmukaisen korkea verrattuna parempaan pidetyn tarjouksen määrään (Kouvolan ja Raision kihlakunnanvirastot).

Tarkastuksessa havaittiin, että Raision kihlakunnanviraston tiloista maksettava vuosivuokra nousi esisopimuksen täydennyksen 24.10.2002 jälkeen 413.727,68 markkaa tarjoukseen nähden. Kihlakunnanvirastosta saadun tiedon mukaan tämä johtui sisäampumapaikan lisäämisestä hankkeeseen.

Työryhmä on todennut, että Vaasan poliisitalohankkeen tarjouspyynnön kilpailuohjelmassa oli nimetty 12 tärkeintä arvosteluperustetta. Ratkaisevaksi kriteeriksi muodostui työryhmän käsityksen mukaan yksi kriteeri eli käyttäjien näkemys tilojen toiminnallisuudesta.

Tarkastushavaintojen mukaan tarjouspyynnön liitteenä olevan kilpailuohjelman kohdassa 2.3 on lueteltu 12 tärkeimmiksi sanottua tarjousten arvosteluperustetta. Tässä yhteydessä ei ole sanottu eri tekijöiden painoarvoa tarjousten vertailussa. Lisäksi on mainittu, että kokonaisratkaisu ja kehittämiskelpoisuus ovat arvioinnissa tärkeämmät kuin yksityiskohtien virheettömyys. Tarkastuksessa on havaittu 20.9.2000 päivätyssä arvostelupöytäkirjassa käsitellyn sanallisesti neljää tarjouspyynnössä mainittua arvosteluperustetta. Muiden tarjouspyynnön arvosteluperusteiden soveltamista ei pöytäkirjatekstissä käsitellä selkeästi. Tarkastuksessa havaittiin myös 21.8.2000 ja 21.9.2000 päivätyt tarjousten vertailutaulukot, jossa on annettu pisteet tarjousten 13 eri ominaisuudelle ja näille painokertoimet. Neljä ominaisuuksista on käyttäjien arvioimia, viisi

omistajan arvioimia ja neljä käyttäjän sekä omistajan arvioimia. Pelkästään käyttäjän arvioimilla neljällä ominaisuudella (pihan toimivuus, rakenteellinen turvallisuus, tilojen toiminnallisuus, tele- ja turvatekniikka) on ollut käytännössä ratkaiseva painoarvo tässä vertailutaulukossa (yhteensä 45 %). Taulukon mukaan yhteenlaskettuna eniten pisteitä on saanut ehdotus "Kammari" ja se on tullut myös valituksi.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että Kouvolan kihlakunnanviraston tekemässä vuokrasopimuksessa vuokra-aika oli pidentynyt 30 vuoteen, kun se tarjouksessa oli 20 vuotta, vuokra oli jonkin verran noussut ja vuokrattavien tilojen pinta-ala lisääntynyt työryhmän esittämien lukujen perusteella noin 5,5 %. Työryhmän raportista annetusta vastineesta¹²⁹ käy ilmi, että vuokrattaviin tiloihin oli tehty monia sellaisia laatuasioita nostavia lisäyksiä, jotka eivät sisällyneet tarjouspyyntöön eivätkä tarjoukseen (Kouvolan kihlakunnanvirasto). Ration kihlakunnanviraston toimitilojen vuokra-aika oli viisi vuotta pidempi kuin tarjouksessa. Työryhmän mukaan vuokra-ajan pidentymisen johdosta nämä hankinnat oli kaupallisesti hoidettu valtiolle epäedullisesti.

Vaasan poliisitalon rakennushankkeen tarjouspyynnön liitteenä olevan kilpailuohjelman kohdan 1.4 mukaan "suunnittelun ja rakennustyön tarjoushintana oli käytettävä 76,0 Mmk (alv 0 %)." Työryhmän saaman selvityksen mukaan sisäasiainministeriön edustaja oli ennen tarjouspyyntöjen pyytämistä edellyttänyt, että lopullinen vuokra tuli tietää etukäteen. Työryhmä on huomauttanut, että kilpailutuksen kohteena olivat siten pelkästään tarjouspyynnössä esitetyt laatuvaatimukset.

Hankinta-asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan julkisia rakennusurakoita koskevalla sopimuksella tarkoitetaan muun ohella hankintayksikön ja urakoitsijan välillä tehtyä kirjallista sopimusta, jossa urakoitsija sitoutuu sekä rakentamaan että suunnittelemaan sovitun rakennustyön. Koska Vaasan poliisitalon urakkasopimus ylitti hankinta-asetuksen mukaisen kynnyсарvon, hankkeessa olisi tullut noudattaa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä. Näiden säännösten nojalla ei ole mahdollista jättää hintaa valintaperusteiden ulkopuolelle.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarjouspyynnön mukaan urakkatarjouksen tekijöille maksetaan tarjouspalkkiona

¹²⁹ Ks. sivu 24.

125.000 markkaa edellyttäen, että tarjous täyttää tarjouspyynnön ehdot. Arviointiryhmä oli kuitenkin esittänyt tarjouspalkkion maksamista myös sellaisesta tarjouksesta, joka ylitti tarjouspyynnössä asetetun tarjoushinnan.

Senaatti-kiinteistöt on tarkastuksen kuluessa ilmoittanut, että maksu on suoritettu ja perusteltu, koska kyseinen tarjoaja oli tehnyt tarjouksen tekemiseksi vaadittavan työn, jonka arvo on lisäksi arvioitu huomattavasti korkeammaksi kuin maksettu palkkio.

Tarkastuksessa on havaittu, että 29.8.2000 päivätyssä tarjousvertailussa tarjouksen "Apropolis" urakkahinnaksi oli merkitty 80,5 miljoonaa markkaa ja muiden tarjousten 76,0 miljoonaa markkaa. Koska tarjous "Apropolis" ylitti tarjouspyynnössä mainitun enimmäishinnan ja oli näin tarjouspyynnön ehtojen vastainen, tarjous olisi pitänyt ennen tarjousten arviointia hylätä ja jättää kokonaan tarjousvertailusta pois. Kun tarjous oli tarjouspyynnön ehtojen vastainen, tarkastusvirasto edellyttää, että Senaatti-kiinteistöt selvittää mahdollisuudet periä palkkio takaisin valtiolle.

Työryhmän mukaan ministeriön edustajilla on ollut vahva vaikutusvalta ratkaisuihin. Vuokrasopimuksen tehneet nimismiehet ovat olleet tiiviissä yhteydessä ministeriöön ja tehneet päätöksensä ministeriön virkamiesten tukemina ja heidän suosituksiinsa päätöksensä perustaen. Työryhmän mukaan sisäasiainministeriön rooli ja vastuu hankkeiden läpiviennissä on ollut epäselvä.

Työryhmä on selvityksessään esittänyt joitakin muutoksia nykyiseen sisäasiainministeriön toimitilahallinnon organisaatioon ja ohjaukseen. Ministeriöllä tulee olla toimitila-asioiden valmistelua varten riittävät laadulliset ja määrälliset voimavarat muun muassa hankintatoimen osaamisessa. Siten olisi luontevaa, että vastaisuudessa toimitila-asiat keskitettäisiin ministeriössä nykyisin toimivalle hankintatiimille. Tälle muodostettaisiin asioita valmistelemaan nykyisestä henkilöstöstä toimitila-asioihin ja hankinta-asioihin perehtynyt asiantuntijajyksikkö. Jokaisen toimitilahankkeen alussa tulisi päättää hankintamenettelyn pääperiaatteet ja perustella ne. Näitä ovat työryhmän mukaan muun muassa kysymykset siitä, kilpailutetaanko hanke vai vuokrataanko toimitilat suorahankintana.

Tarkastuskertomuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö ilmoittaa, ettei se katso tarpeelliseksi uusien resurssien hankintaa tai uuden tilahankintoihin erikoistuneen yksikön perustamista sisäasiainhallintoon. Enemmänkin tulee analysoitavaksi se, että nykyinen hankintahenkilöstö tekee oikeita

asioita. Lisäresurssien tarvetta kannattanee arvioida vasta sitten, kun [valtion¹³⁰] yhteishankintayksikön käyttöaste sisäasiainhallinnossa nousee huomattavasti nykyisestä.

Sisäasiainministeri päätti selvityksen johdosta pyytää vastineet asianomaisilta virkamiehiltä sekä tarkemmat selvitykset toimintojen ohjaamisesta vastaavilta viranomaisilta (poliisiosasto, alueiden ja hallinnon kehittämisosasto sekä asianomaiset lääninhallitukset ja kihlakunnanvirastot). Saatujen lisäselvitysten jälkeen ministeri ilmoitti päättävänsä mahdollisista tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Vastineissa ja selvityksissä on perusteltu tehtyjä ratkaisuja ja hankkeita sekä pidetty sisäisen selvityksen johtopäätöksiä osittain virheellisinä. Sisäisen selvitystyöryhmän vastaselityksessä on perusteltu selvityksessä esitettyjä asioita ja todettu erikseen, ettei selvitystä ole vastineiden johdosta aihetta muuttaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon liitteessä valtiovarainministeriö huomauttaa, että epäselväksi jää se, miten tarkastuksessa on huomioitu edellä mainitut sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tekemät tarkastuksen aihepiiriä koskevat tarkastukset. Valtiovarainministeriön mukaan epäselvää on myös se, pyritäänkö tätä valtionaloudelliselta kannalta merkittävää työtä jotenkin arvioimaan tarkastuskertomusluonnoksessa.

Sisäasiainministeriö on tarkastuksen aikana pyytänyt myös ulkopuolista rakennusalan asiantuntijaa arvioimaan Poliisin tietohallintokeskuksen tilahanketta ja sen jatkotoimenpiteitä. Tarkastuksen aikana on ollut käytävissä 29.3.2004 päivätty lausunto tästä arvioinnista. Lausunnon perusteella on pääteltävissä, että Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilahankkeessa on ollut puutteita muun muassa tarjouspyyntömenettelyissä. Sisäasiainministeriö on 1.4.2004 määrännyt, että Poliisin tietohallintokeskuksen on järjestettävä toimitilojensa hankinnasta uusi kilpailutus.

Tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriö on antanut kertyneen aineiston Keskusrikospoliisille mahdollista esitutkintaa varten. Esitutkinta on valmistunut. Syyttäjä on tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen.

¹³⁰ Sana lisätty tarkastusvirastossa.

3.4 ERÄIDEN SISÄASIAINMINISTERIÖN TILAHANKKEIDEN TOTEUTUKSEN ARVIOINTI VALTION KOKONAISEDUN NÄKÖKULMASTA

3.4.1 Yleistä

Viime vuosina sisäasiainministeriön hallinnonalalla on toteutettu eräitä tilahankkeita yhteistyössä Palmberg-konserniin kuuluvien yhtiöiden kanssa. Tällaisia hankkeita ovat olleet Jämsän, Kokkolan, Kouvolan, Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen tilahankkeet. Lisäksi on pidetty tarjouskilpailu Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilojen vuokraamisesta, jonka päätteeksi tilojen käyttäjä oli esittänyt valittavaksi Palmberg-yhtiöiden tarjouksen. Tämä hanke kuitenkin tuolloin raukesi. Palmberg-yhtiöiden kanssa on ollut neuvotteluja myös eräiden muiden tilahankkeiden toteuttamisesta. Tässä yhteydessä käsitellään vain toteutuneita kihlakunnanvirastojen tilahankkeita.

Useimpien edellä mainittujen hankkeiden suunnitteluhistoria alkaa jo Rakennushallituksen aikana ennen valtion nykyistä kiinteistöhallintojärjestelmää ja ennen kihlakuntauudistusta. Hitaus hankkeiden suunnittelussa ja etenemisessä toteuttamisvaiheeseen asti johtui muun muassa valtion rajallisista investointimäärärahoista ja tuolloin tulossa olevasta kihlakuntahallintouudistuksesta. Näiden uudistusten jälkeen hankkeiden suunnittelua oli aluksi pyritty viemään eteenpäin Valtion kiinteistölaitoksen kanssa. Hankkeiden suunnittelun alkuvaiheen etenemiseen ja Valtion kiinteistölaitoksen tarjoamiin tiloihin ei ole kuitenkaan oltu kihlakunnanvirastoissa ja sisäasiainministeriössä tyytyväisiä. Tarkastuksen aikana on saatu sisäasiainministeriöstä muun muassa 29.7.2002 päivätty muistio, jossa on tuotu esiin siihen mennessä saatuja osittain huonoja kokemuksia eräistä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toteutetuista hankkeista.

Jämsän kihlakunnanviraston tilahankkeen suunnittelu oli aloitettu sekä Valtion kiinteistölaitoksen että Palmberg-yhtiöiden kanssa. Kummaltakin oli pyydetty suullisesti tarkemmat luonnostason suunnitelmat ja niiden pohjalta tarjoukset tilojen rakentamisesta. Valtion kiinteistölaitoksen suunnitelmiin ja tarjoukseen ei ole oltu tyytyväisiä, joten suunnittelua on jatkettu erään Palmberg-yhtiön

tarjouksen pohjalta. Tämän kanssa on myös solmittu vuokrasopimus hankittavista tiloista.

Kouvolan kihlakunnanviraston tilahankkeessa oli paikalliselta Palmberg-yhtiöltä pyydetty kirjallisesti tarjous kihlakunnanvirastolle vaihtoehtoisiksi tiloiksi Valtion kiinteistölaitoksen tarjoamille tiloille. Huonetoiminnan laatimisen jälkeen oli pyydetty tarjoukset hankkeen toteuttamisesta Palmberg-yhtiöltä ja Valtion kiinteistölaitokselta, mutta neuvotteluja oli tarjousten saavuttua jatkettu vain erään Palmberg-yhtiön kanssa.

Kokkolan kihlakunnanvirasto oli toiminut aiemmin pääosin kaupungin omistamissa tiloissa. Tilojen korjauksesta ja laajentamisesta oli pyritty ensiksi neuvottelemaan kaupungin kanssa, mutta tästä vaihtoehdosta luovuttiin muun muassa tontin ahtauden vuoksi. Tämän jälkeen oli järjestetty sisäasiainministeriössä laaditun huonetoiminnan ja muiden suunnitteluohjeiden perusteella tarjouskilpailu tilojen suunnittelusta ja toteuttamisesta. Valtion kiinteistölaitoksella ei ollut Kokkolassa riittävän suuria tiloja, joiden korjaus olisi tullut kyseeseen.

Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakuntien toimitilahankkeiden toteuttaminen on käsitelty loppuvaiheessa yhtenä kokonaisuutena. Kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kokouksessa 8.5.2000 päätettiin esittää sisäasiainministeriön vuoden 2001 talousarvioesitykseen valtuutta, joka sisälsi näiden kihlakunnanvirastojen toimitilavuokrauksiin tarvittavan lisärahoituksen. Hankeasiakirjoja ryhdyttiin valmistelemaan keväällä 2001.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan eräiltä Palmberg-konsernin yhtiöiltä on pyydetty 14.6.2001 suullisesti tarjoukset Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen toimitiloista. Valtion kiinteistölaitokselta on sanottu pyydetyn 19.6.2001 myös suullisesti vastaava tarjous. Hankkeiden kirjallisten hankeasiakirjojen on sanottu tuolloin olleen osittain kesken, joten tarjoajille on annettu suullisesti myös eräitä tarkennuksia suunnittelun lähtötietoihin. Suullisia tarjouspyyntöjä ja tuolloin käytyjä neuvotteluja ei ole myöhemminkään yksityiskohtaisesti dokumentoitu.

Suullinen tarjousten pyyntötapa vaarantaa yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen, koska tarjoajille annetut tiedot saattavat poiketa toisistaan. Palmberg-yhtiöiden alkuperäisessä tarjouksessa Raahen ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen vuokra-ajat olivat 25 vuotta, kun taas Senaatti-kiinteistöille annetussa 13.6.2001 päivä-

tyssä sopimusehdotuksessa oli ilmoitettu, että vuokrasopimus voidaan tehdä 10-20 vuoden sopimuksena.

Palmberg-yhtiöiltä ja Senaatti-kiinteistöiltä saatiin ensimmäiset kirjalliset tarjoukset tai vastaukset¹³¹ tarjottavista tiloista suhteellisen nopeasti eli jo 21.6 ja 25.6.2001. Senaatti-kiinteistöjen kanssa on sanottu käydyn tämän jälkeen tarkentavia neuvotteluja. Senaatti-kiinteistöjen taholta on kuitenkin sanottu, ettei tällaisia neuvotteluja ole käyty. Tarkastuksessa on havaittu, että Senaatti-kiinteistöt on 25.6.2001 jälkeen toimittanut sisäasiainministeriölle sopimusluonnokset 4.7.2001 ja 13.8.2001.

Sisäasiainministeriössä vertailtiin ja käsiteltiin syyskuun alussa molempia tarjouksia¹³². Vain voittaneen tarjouksen osalta käsiteltiin sellaista (uutta 12.9.2001 päivättyä) tarjousta, jossa oli määritelty uusi alempi hinta, mikäli tarjoaja saa tehtäväkseen kaikki kolme kohdetta.

Sisäasiainministeriön 16.10.2001 päivätyillä kirjeillä ilmoitettiin, että neuvotteluja hankkeiden toteuttamisesta jatketaan Palmberg-yhtiöiden kanssa. Niiden kanssa päädyttiin sittemmin tilojen toteutusvaiheeseen ja tilojen vuokrasopimukseen. Tarjousten tarkentavista neuvotteluista ja tarjousten vertailusta on tarkastuksessa saatu yleispiirteinen taulukko ja kirjeenvaihtoa. Valinnan perusteluja on myös selostettu edellä mainitussa, 29.7.2002 päivätyssä muistiossa.

3.4.2 Hankkeiden toteuttamisesta esitettyä kritiikkiä

Senaatti-kiinteistöt on tuonut tarkastuksen aikana esiin sisäasiainministeriön toiminnasta Senaatti-kiinteistöille ja myös valtion kokonaisedulle aiheutuvia haittoja (ks. luku 3.4.1). Osittain haitat ovat suoraan rahamääräisesti laskettavissa. Osittain ne muodostuvat epäsuoremmista tappioista toiminnasta, jota Senaatti-kiinteistöt pitää epäasianmukaisena.

Eräs haitta on joidenkin Senaatti-kiinteistöjen tilojen jääminen tyhjilleen. Näitä tiloja on vaikea saada vuokrattua muille, joten niis-

¹³¹ *Sisäasiainministeriön toimitilastrategian toimitilaohjeen mukaan vuokraustarjousten tekemistä varten on tarjoajille varattava hankkeen laajuudesta riippuen 2-4 kuukauden aika.*

¹³² *Toimitilatarjousten/aiesopimusten vertailutaulukko 7.9.2001/LV.*

tä aiheutuu jatkuvasti ylimääräisiä kuluja Senaatti-kiinteistöille ja edelleen valtiolle.

Senaatti-kiinteistöt on myös ihmetelty sisäasiainministeriön esittämää kritiikkiä, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöjen palvelu on huonoa. Senaatti-kiinteistöt on esittänyt yhteenvetoja joka vuosi teettämistään asiakastutkimuksista. Niiden mukaan Senaatti-kiinteistöjen palveluissa ei ole tapahtunut vuosittain merkittäviä muutoksia. Senaatti-kiinteistöt on myös vuonna 2003 teettänyt tutkimuksen, jossa sitä on verrattu joukkoon yksityisiä yrityksiä. Niihin nähden Senaatti-kiinteistön toiminnassa ja maineessa ei ole ilmennyt merkittäviä negatiivisia eroja. Senaatti-kiinteistöjen taholta on kuitenkin myönnetty, että sisäasiainministeriön luvussa 3.4.1 mainittu kritiikki on joltain osin aiheellista, mikä näkyy myös asiakastytyväisyystutkimusten eräissä tarkemmissa tuloksissa. Senaatti-kiinteistöjen tiedossa oleva kritiikki ei ole kuitenkaan sen mielestä niin voimakasta, että se olisi ratkaiseva peruste muuttaa pois valtion tiloista.

Senaatti-kiinteistöjen taholta on huomautettu, että käytännössä Palmberg-yhtiöt ovat rakentaneet sisäasiainministeriön ilmoittamien tarpeiden mukaan ne tilat, jotka ne ovat sittemmin vuokranneet sisäasiainhallinnolle. Kyseessä on asiallisesti yksittäisen viraston toteuttamaan uudisrakentamiseen verrattava tilanne, vaikka muodollisesti kihlakunnanvirasto vain vuokraa tilat vuokrasopimuksella. Sisäasiainministeriö toimii siten Senaatti-kiinteistöjen mukaan ikään kuin se olisi kiinteistöhallintoasetuksen mukainen haltijavirasto. Säännöksissä sisäasiainministeriölle ei ole annettu tällaista asemaa, joten sen toiminta ei ole valtion kiinteistöhallintojärjestelmän mukaista. Valtion kiinteistöhallintojärjestelmää luotaessa ajateltiin keskittää muun muassa kiinteistöhallinnon voimavarat ja asiantuntemus vain tiettyihin haltijavirastoihin. Muilla virastoilla ei ole tällaisia resursseja, joten niiden toiminta ei ole välttämättä riittävän asiantuntevaa. Tällaisen toiminnan yleistyminen valtiolla voi myös hämmentää kiinteistömarkkinoita ja aiheuttaa sitä kautta valtiolle vahinkoa.

Valtiovarainministeriön taholta on tarkastuksen aikana pidetty sisäasiainministeriön luvussa 3.4.1 kuvattua toimintaa haitallisena valtion kokonaisedun kannalta. Valtion kiinteistöhallinnon uudistuksen jälkeen esiintyi eräitä yksittäistapauksia, joissa virastot ja laitokset siirtyivät pois valtion omistamista tiloista ulkopuolisiin tiloihin. Tätä pidettiin odotettuna ja luonnollisena, mikäli sitä tapahtui

perustelluista syistä ja pienessä mittakaavassa. Kiinteistöhallinnon uudistusvaiheessa ei kuitenkaan ajateltu tällaista tulevan tapahtumaan kovinkaan paljon, vaan Valtion kiinteistölaitoksen ajateltiin tulevan vastaisuudessa hallinnoimaan pääosaa valtion toimitiloista. Kiinteistölaitosta pidettiin riittävän kilpailukykyisenä eikä nähty mitään syytä, miksi virastot olisivat valinneet muut tilat virastojen valinnanvapaudesta huolimatta. Valtiovarainministeriön mielestä sisäasiainministeriö on kuitenkin vastoin tätä ennako-oletusta alkanut toimimaan liian itsekkäästi vain oman etunsa mukaisesti, jolloin valtion kokonaisuus on jäänyt taka-alalle. Myös oikeusministeriön hallinnonalan kanssa on ollut vastaavankaltaisia ongelmia, jotka valtiovarainministeriön mukaan eivät ole olleet niin suuria kuin sisäasiainministeriön kanssa.

Palmberg-yhtiöiden edustajan mukaan samaa konseptia kuin sisäasiainministeriön hallinnonalan hankkeissa on yleisesti käytetty myös muiden hallinnonalojen toimitilahankkeissa.

3.4.3 Tilojen omistus- ja hallinnointimuutokset

Palmberg-yhtiöt ovat vuosina 1999 - 2000 myyneet Iisalmen, Jämsän, Kokkolan, Kouvolan ja Raision kihlakunnanvirastojen toimitilat omistavien kiinteistöyhtiöidensä osakkeet eräälle sijoittajalle (Nordisk Renting Oy). Raahen kihlakunnanviraston kiinteistön Palmberg-yhtiöt ovat myyneet eräälle vakuutusyhtiölle. Näissä kiinteistöissä olevien valtion virastojen vuokrasopimuksiin on tehty merkinnät, joissa on ilmoitettu, että kiinteistöyhtiölle kuuluneet oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle. Palmberg-yhtiöiden kiinteistöyhtiöt ovat samaan aikaan tehneet uuden omistajan kanssa hallinnointisopimukset, joiden mukaan ne huolehtivat kiinteistöjen ylläpidosta. Palmberg-yhtiöt ovat myös tehneet optiosopimukset kiinteistöjen ostajan kanssa siitä, että optionhaltijalla eli myyjällä on oikeus lunastaa kiinteistöjen omistus tietyn ajan päästä tiettyyn hintaan.

Palmberg-yhtiöt hallinnoivat sopimusten mukaan kiinteistöjä ja maksavat omistajalle takuuvuokraa ja saavat itselleen valtiovuokralaisen maksaman vuokran ja takuuvuokran erotuksen.

Omistajalle maksettava vuokra lasketaan yhdessä esimerkkikohteessa kiinteistön sovitun arvon ja markkinakorkoperusteisen viitekoron ja sen lisäksi maksettavan korkomarginaalin perusteella.

Marginaali koostuu kiinteäksi sovitusta osasta ja omistajan jälle-
rahoituksen hinnasta riippuvasta jälle-rahoiduslisästä. Jälle-
rahoituslisä muuttuu yleisten rahamarkkinoiden marginaalien mukaisesti.
Sopimukset vaihtelevat sisällöltään hieman eri kiinteistöissä.

Valtiovuokralaisen maksamaa vuokraa tarkistetaan vuosittain
elinkustannusindeksin muutosten perusteella. Sopimuksessa on
määritelty, mistä kuluista (esim. sähkö- ja siivouskulut) vuokralai-
nen vastaa. Muista kuluista vastaavat Palmberg-yhtiöt.

Keväällä 2003 Nordisk Renting Oy on myyty Royal Bank of
Scotland:lle. Kaupassa Nordisk Renting Oy:n voimassa olleet sopi-
mukset siirtyivät tietävästi ostajalle.

Tarkastusajankohtana on käyty neuvotteluja edellä mainittujen
viiden kiinteistön hallintasopimusten siirrosta Senaatti-kiinteistöille.
Palmberg-yhtiöt ovat tarjonneet Senaatti-kiinteistöille mahdollisuut-
ta korvausta vastaan tulla sen tilalle hallinta- ja optiosopimuksissa.
Palmberg-yhtiöiden edustajan mukaan tämä on korvausta kiinteis-
tönpitoon ja korkoon liittyvistä riskeistä, jotka kuuluvat edellä mai-
nittujen sopimusten perusteella Palmberg-yhtiöille. Tarkastusker-
tomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt to-
teaa, että neuvottelut sopimusten siirtämisestä on keskeytetty kesä-
kuussa 2003 eikä niiden uudelleen aloittamisesta ole päätetty. Se-
naatti-kiinteistöjen mielestä valtion riskinhallinnan kannalta osto-
optioiden tulisi kuitenkin olla valtion hallinnassa.

3.4.4 Hankkeiden toteuttamispäätösten arviointia

Hankkeiden luonne

Vaikka näissä hankkeissa on hankittu muodollisesti vuokrasopi-
muksilla uudet toimitilat, voidaan näiden toimitilojen hankintoja pi-
tää tavallaan investointitapahtumina. Tämä johtuu siitä, että niissä
on hyvin pitkäaikaisilla kiinteillä vuokrasopimuksilla hankittu tiet-
tyyn erikoisluonteiseen toimintaan soveltuvaa ja siihen tarkoituk-
seen rakennettua toimitilaa, jota ei ole yleisesti toimitilamarkkinoil-
la saatavana. Edelleen kiinteistöjen hankintakustannukset tulevat
niiden omistajille suurella todennäköisyydellä vuokra-aikana koko-
naan katetuiksi.

Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että osto- tai vuokrausoptio-
asiaa olisi käsitelty vuokrasopimusten laatimisen yhteydessä. Ta-

vanomaisesti optioasia käsitellään kuitenkin juuri sopimuksia laadittaessa. Koska sisäasiainministeriö ei ole haltijavirasto, osto-optiosopimus olisi käytännössä voitu tehdä vain Senaattikiinteistöjen lukuun. Sen sijaan vuokralainen olisi voinut tehdä jatkovuokrausta koskevan optiosopimuksen.

Hankkeiden arviointiperusteet

Hankkeiden arvioinnissa voidaan soveltaa yleisiä julkisten investointien arvioinnin periaatteita. Niistä ja arvioinnin suorittamisesta on ilmestynyt useita yleisiä ja tiettyjä erikoisaloja koskevia julkaisuja. Hankkeiden arvioinnissa valtion kokonaisedun näkökulmasta olisi otettava huomioon tarkasteltavana olevien eri vaihtoehtojen vaikutukset laajasti ja pitkällä aikavälillä. Resurssien rajallisuuden vuoksi voidaan vertailuun ottaa kuitenkin yleensä vain muutama vaihtoehtoinen hankintatapa ja rajallinen määrä vaikutuksia. Vaikutukset voidaan havainnollisuuden vuoksi jakaa tarkastelussa helposti rahassa mitattaviin ja muihin vaikutuksiin.

Arviointi kohdistuu niihin olosuhteisiin ja tietoihin, jotka olivat tai joiden olisi pitänyt olla tiedossa silloin, kun hankkeiden toteuttamisesta päätettiin. Mikäli myöhemmin on ilmennyt sellaisia ennalta arvaamattomia seikkoja, jotka ovat muuttaneet tehtyjen päätösten edullisuutta, nämä tulee tuoda esiin, mutta niiden perusteella ei voida arvostella tehtyjä päätöksiä. Mikäli tällöin on muuttuneen edullisuusasetelman vuoksi mahdollisuus korjaaviin toimenpiteisiin, tulisi ne luonnollisesti tehdä.

Yksittäisten hankkeiden perustelut

Hankkeiden toteuttamistavasta päättäminen on saatavilla olevien tietojen perusteella tapahtunut käytännössä siinä vaiheessa, jossa tarjouspyynnön ja saatujen tarjousten jälkeen tarjouksen tehneille on ilmoitettu valinta. Ilmoitus on tehty hankkeesta riippuen joko ministeriön tai kihlakunnanviraston kirjeellä ja hankkeesta riippuen hieman eri tavoin sanallisesti ilmaistuna mutta asiallisesti lienee kysymys samasta asiasta. Päätösten yhteydessä ei ole ilmennyt tarkempia kirjallisia perusteluja tehdyille päätöksille. Kokkolan, Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen hankkeiden tarjousten eräistä tekijöistä on laadittu vertailutaulukot. Niissä ei ole kuitenkaan käsitelty tarjousten erilaisia vaikutuksia laajemmin eikä

yhteismitallisesti. Kun päätöksiä ei ole tässä yhteydessä selkeästi dokumentoitu eikä perusteltu, vaikeutuu päätösten asianmukaisuuden myöhempi arviointi. Toteuttamispäätösten jälkeen on tosin sisäasiainministeriössä laadittu muistioita, joissa on yleisellä tasolla kuvattu hankkeiden toteuttamispäätösten perusteita. Lisäksi tarkastuksen aikana niitä on saatu suullisesti. Jälkikäteiset perustelut ovat ongelmallisia siksi, ettei voida varmuudella tietää, käytettiinkö niitä päätöksentekotilanteessa.

Hankkeiden tarjouspyyntöjen ja toteuttamispäätösten yhteydessä ei ole myöskään asetettu tarjouksille ja niiden jälkeiselle jatkotyölle selkeitä ja yksiselitteisiä taloudellisuustavoitteita. Hankkeiden taloudellisuus on myöhemmissä vaiheissa vaihtelevassa määrin heikentynyt tarjousvaiheeseen verrattuna laajuuden ja sopimusehtojen muutosten sekä lisä- ja muutostöiden vuoksi.

Nyt tarkasteltavien hankkeiden toteuttamisesta päätettäessä tulee esiin kaikissa tapauksissa ainakin seuraavat kolme vaihtoehtoa:

- vaihtoehto 1, jolloin tilat päätettäisiin jättää kokonaan hankkimatta ja tyydyttäisiin entisiin tiloihin,
- vaihtoehto 2, jolloin uudet tilat hankittaisiin Senaatti-kiinteistöiltä, ja
- vaihtoehto 3, jolloin uudet tilat hankittaisiin edelliselle vaihtoehdoisella tavalla eli tarkastetuissa tapauksissa Palmberg-yhtiöiltä.

Tarkastuksessa on ensiksi arvioitu sen vaihtoehdon käsittelyä tai esilletuloa, että tilat olisi jätetty kokonaan hankkimatta ja tyydytty entisiin tiloihin entisellä menotasolla.

Uusia tilahankkeita on perusteltu hieman erisisältöisissä hanke-suunnitelmissa, asiakirjoissa ja myös suullisesti toisaalta vanhojen tilojen korjaustarpeella ja toisaalta henkilömäärän ja tehtävien kasvun edellyttämällä lisätilantarpeilla, kihlakunnanviraston eri yksiköiden yhdistämistarpeilla sekä myös eräiden toimintojen tilojen tasonnostotarpeilla.

Hankkeiden alkuvaiheessa ei ole esitetty hankeperusteluja kaikilta osin yksityiskohtaisesti lukuun ottamatta eräiden tilojen työsuojelu- ja terveystarkastuksista esitettyjä pöytäkirjoja ja tutkimusraportteja. Tilahankkeiden tarpeellisuudesta on yleisellä tasolla esitetty riittävät perustelut siltä osin kuin on kysymys vanhojen tilojen huonosta teknisestä kunnosta ja työhuoneiden ahtaudesta. Koska tarkas-

tuksen aikana ei ole ilmennyt näille perusteluille vastakkaisia näkökohtia, hankkeita on pidettävä tarpeellisina myös valtion kokonaisedun näkökulmasta, vaikka ne lisäävät valtion menoja.

Kihlakunnanvirastojen eri yksiköiden yhdistämistä samaan rakennukseen on pidetty yhtenä päätavoitteena näissä hankkeissa. Tätä tavoitetta ei ole kuitenkaan pidetty eräissä tarkastuksen aikana saaduissa näkemyksissä tärkeänä eikä sen merkittävyydelle ole myöskään tullut tukea tarkastuksessa, joten sitä ei voida pitää ratkaisevana hankkeiden tarpeellisuustekijänä.

Hankkeita on perusteltu myös eräiden toimintojen ja tilojen tasonnostotarpeilla. Tällaisia tiloja ovat eräät pidätettyjen säilytystiloihin kuuluvat tilat, teknisen rikostutkinnan tilat, sisäampumaradat, voimankäyttökoulutustilat, sosiaalitulat ja atk-koulutustilat. Osaa niistä on perusteltu toiminnan muuttuneilla säännöksillä ja osaa muuttuneilla käytännöillä. Perustelut eivät kuitenkaan ole olleet kovin yksityiskohtaisia. Uudentyyppisiä tiloja on hankittu vain osaan kihlakunnanvirastoista¹³³. Hankkeet, joihin sisältyy uudentyyppisiä tiloja, eivät sijaitse maantieteellisesti tasaisesti. Uudentyyppiset tilat lisäävät merkittävästi hankkeiden kustannuksia. Ne aiheuttavat todennäköisesti muualla vastaavia tilantarpeita, joita perustellaan yhdenmukaisella kohtelulla.

Tilojen käyttäjien edustajat ovat pitäneet tehtyjä vuokrasopimuksia perusteltuina myös siksi, että käyttäjät ovat saaneet riittävät ja kunnolliset toimitilat melko nopeasti. Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että näiden ratkaisujen vaihtoehtona olisi todennäköisesti ollut se, että tilojen saamista olisi ainakin varhaisemmissa hankkeissa jouduttu odottamaan jonkin verran pitempään. Valtion kiinteistölaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen hankkeet ovat tahtoneet kestää pitkään tai viivästyä muun muassa rahoitusvaikeuksien ja kustannusarvioiden muutosten vuoksi. Kun tilat on saatu nopeammin, ovat myös niistä itse toimintaan vaikuttavat hyödyt alkaneet vaikuttaa aikaisemmin. Tarkastuksessa ei ole esitetty laskelmia näistä hyödyistä ja niitä on myös tarkastuksessa vaikea arvioida yksiselitteisesti ja tarkasti rahassa. Sinänsä selvää on, että uusilla tiloilla on myönteinen vaikutus niissä harjoitettuun toimintaan ja että tällaisten tilojen nopea toteuttaminen aiheuttaa hyötyjä myös valtion kokonaisedun kannalta.

¹³³ *Myös muut kihlakunnanvirastot ja poliisiyksiköt tulevat käyttämään näitä tiloja.*

Sisäasiainministeriön ja käyttäjien edustajat ovat perustelleet hankkeiden valittuja toteuttamisratkaisuja kertyneillä yleisillä kokemuksilla Senaatti-kiinteistöjen huonommasta palvelusta sekä myös joistakin aiemmista Senaatti-kiinteistöjen toteuttamista hankkeista saaduilla huonoilla kokemuksilla. Näissä hankkeissa on tarkastuksessa selostettu aiheutuneen erilaisia haittoja, joita on kuitenkin vaikea arvioida yksiselitteisesti ja tarkasti rahassa. Tilojen käyttäjien esiin tuomia haittoja ei voida kuitenkaan kiistää. Palmberg-yhtiöiden tarjoamia tiloja on pidetty parempina kuin Senaatti-kiinteistöjen tarjoamia tiloja.

Senaatti-kiinteistöt on pääosin kiistänyt kritiikin sen huonosta palvelusta sisäasiainministeriön hallinnonalan tilahankkeissa. Tämän tueksi se on esittänyt joukon raportteja viime vuosina toteutetuista asiakastutkimuksista. Raporttien mukaan Senaatti-kiinteistöjen palvelu ei poikkea suuresti kiinteistöalalla toimivista muista yrityksistä.

Hankkeiden toteuttamistapojen arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että vuokranantajan palveluseikkojen huomioon otto valintatilanteessa ilmentää myös Senaatti-kiinteistöjen olemista aidossa kilpailutilanteessa, mikä on ollut yksi valtion kiinteistöhallinnon uudistuksen tavoitteista. Tällaisesta kilpailutilanteesta on ajateltu aiheutuvan hyötyjä valtion kokonaisedun näkökulmasta. Tehdyt ratkaisut vahvistavat eräänlaisen kilpailutilanteen olemassaoloa. Kysymyksessä ei kuitenkaan yleensä ole ollut todellinen kilpailu, koska pääsääntöisesti vaihtoehtoja on ollut vain kaksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt kiistää, että se olisi aidossa kilpailutilanteessa. Tämä johtuu siitä, että Senaatti-kiinteistöt toimii julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti. Muun muassa suunnittelijan ja urakoitsijan valintaprosessit vievät niin paljon aikaa, ettei Senaatti-kiinteistöt ole samassa asemassa yksityisten rakennusyritysten kanssa muun ohella tarjousaikatauluissa. Senaatti-kiinteistöillä ei myöskään ole muun muassa oikeutta luopua kiinteistöistä myymällä ne tai vuokrata niitä muille vuokralaisille, mikäli muu taho tarjoaa paremmat ehdot kuin tiloista kiinnostunut valtion virasto tai laitos.

Tarkastuksen aikana Kouvolan kihlakunnanviraston tilahankkeessa on perusteltu valittua toteuttamistapaa myös sillä, että näin välttyttiin joutumasta toimimaan korjauksen alaisessa kiinteistössä. Tilojen käyttäjän mukaan tästä ja korvaaviin tiloihin siirtymisestä olisi aiheutunut toiminnallisia haittoja ja lisäkustannuksia. Saatujen

tietojen perusteella vaikuttaa selvältä, että näin olisi tapahtunut. Ei ole kuitenkaan ilmennyt, että hankkeen päätöstilanteessa olisi laadittu luotettavaa ja kattavaa selvitystä haitoista ja lisäkustannuksista. Niiden suuruutta on vaikea tarkasti arvioida tarkastuksessa käytävissä olleiden tietojen perusteella.

Jämsän kihlakunnanviraston tilahankkeessa on ilmoitettu Valtion kiinteistölaitoksen tarjouksen hylkäämissyiksi kunnollisten väistötilojen puutteen, väistötiloista käyttäjälle aiheutuvat lisäkustannukset sekä valtion omistamien tilojen peruskorjauksesta aiheutuvat rakennusaikaiset haitat ja häiriöt kihlakunnanviraston toiminnalle.

Vuokrakustannukset

Uudet tilat sisältävien hankkeiden toteutuksen vaihtoehtoina on tässä tarkastelussa ollut se, että olisi vuokrattu joko valtion omistamia tiloja eli käytännössä Senaatti-kiinteistöjen tiloja tai Palmberg-yhtiöiden rakentamia tiloja¹³⁴. Ensimmäisenä tarkasteltavana vaikutuksena on kummastakin vaihtoehdosta valtiolle aiheutuva välitön meno tai kustannus. Tämän tarkastelun yhtenä osana ovat vuokramenot toimitilat vuokranneen viraston näkökulmasta. Tämän vertailun yhtenä lähtökohtana ovat puolestaan Palmberg-yhtiöiden ja Senaatti-kiinteistöjen tarjouksissaan ilmoittamat vuokralaisen maksettavaksi tulevat vuokrakustannukset. Niitä voidaan verrata toisiinsa, muihin vastaavien tilojen vuokriin ja kyseisen paikkakunnan käypiin vuokratasoihin lähinnä vastaavantyyppisissä tiloissa. Eri paikkakuntien yksikkövuokratietoja on saatavissa esimerkiksi Kiinteistötalouden instituutin ylläpitämästä tietokannasta.

Tarkastuksessa ei ole saatu kattavia ja vertailukelpoisia tietoja asianomaisten paikkakuntien vastaavantyyppisten tilojen käyvästä vuokratasosta tarjousten saapumisajankohtina. Tällaisten tietojen saamisen ongelmana on toisaalta paikkakuntien pienuudesta johtuva vähäinen isojen toimitilavuokrausten määrä ja toisaalta kihlakunnanviraston toimitilojen erikoisluonne. Kihlakunnanvirastojen toimitiloja vastaavat lähinnä yleisillä toimitilamarkkinoilla olevat liike- ja toimistotilat, jotka eivät sisällä eräitä lähinnä poliisin tarvitsemia erikoistiloja. Tämän vuoksi yleiset vuokratietokannat soveltuvat huonosti kihlakunnanviraston tilojen vuokrien arviointiin. Tarkemman vertailupohjan sen sijaan muodostavat yksik-

¹³⁴ *Periaatteessa mahdollista olisi ollut hankkia muidenkin rakentamia tiloja.*

köhintatiedot sisäasiainministeriön ylläpitämässä toimitilarekisterissä tarjousten ajankohtina. Tämän vertailun yhteenvetotiedot on esitetty tarkastuskertomusluonnoksen liitteessä 3.

Tarkastuksessa tehdystä vertailusta ilmenee, että halvimpienkin tarjousten perusyksikkövuokrat ovat yli 20 mk/m²/kk (yli 30 %) korkeammat kuin kihlakunnanvirastojen keskimääräiset yksikkövuokratasot asianomaisena vuonna. Uusissa hankkeissa on siis kyse muun muassa merkittävästä yksikkövuokrien kasvusta entiseen keskitasoon verrattuna.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt arvioi, että Ylä-Savon ja Raision kihlakunnanvirastojen tilavalintojen lopputuloksena sisäasiainministeriö maksanee vuodessa näissä hankkeissa yhteensä noin 1,4 milj. mk (0,23 milj. euroa) enemmän vuokraa, mihin Senaatti-kiinteistöt oli sopimusluonnoksessaan enimmillään sitoutunut.

Tilojen käyttäjälle aiheutuvien vuokratukustannusten vertailussa on pidettävä mielessä, että jonkin ajankohdan yksikkövuokrat eivät ole yksinään riittäviä eri tarjousten kustannusvaikutusten vertailussa, koska ne eivät muiden tarjousehtojen vaihtelujen vuoksi kuvaa eri vaihtoehtoista aiheutuvia kokonaisvuokratukustannuksia pitämällä ajalla.

Tarjousten sisältämien lähtövuokrien ja vuokran muutoksiin vaikuttavien ehtojen perusteella voidaan periaatteessa laskea ja verrata eri tarjousten mukaisia vuokratukuluja tietyltä vuokra-ajalta. Voidaan laskea toisaalta tukustannusten nimellisarvo yksinkertaisesti laskeamalla eri vuosien tulevat vuokrasummat yhteen ja toisaalta reaaliarvo investointilaskennan periaatteiden mukaisesti diskonttaamalla tarjousten mukaiset vuosivuokra- ja muut mahdolliset kulut tietyltä sopimusajalta nykyhetkeen. Se tarjous, jonka nykyhetkeen diskonttatut yhteenlasketut vuokratukulut ovat pienemmät, on tässä vertailussa edullisin. Korkona voidaan pitää valtion investointilaskennassa noudatettavaa vuosittain annettavaa korkotasoa¹³⁵. Tarjousten vuokrien erilaiset indeksisidonnaisuudet voidaan ottaa huomioon olettamalla laskennassa tietty todennäköinen keskimääräinen elinkustannusindeksin muutosvauhti vuokra-aikana. Virheriski tässä luonnol-

¹³⁵ *Esimerkiksi vuonna 2003: Valtiokonttorin ilmoitus 22.1.2003. Dnro 1/03/2003. Valtion pitkäaikaisen lainanoton efektiivinen korkokustannus vuodelle 2003. Tällä hetkellä vallitseva korkotaso on kuitenkin niin alhainen, että sen soveltamisesta pitkäaikaisissa hankkeissa aiheutuu riski, joka ei ole vähäinen.*

lisesti lisääntyä vuokra-ajan kasvaessa. Laskentaa ja vertailua mutkistaa se, että tarjousten kiinteä vuokra-aika vaihtelee, koska tilojen käyttäjän tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu vuokra-ajan pituutta tai sen kiinteyttä koskevia vaatimuksia.

Kuten luvussa 3.2.3 on todettu, tulisi tietää muun muassa kaikkien tilojen todennäköinen käyttöaika- ja varmuudella, kun eripituisten kiinteiden vuokra-aikojen tarjouksia halutaan verrata puolueettomasti keskenään. Vuokralaisen kannalta tieto käyttöaika- ja varmuudesta on erittäin tärkeä. Mikäli käyttöaika- ja varmuutta ei voida tarkemmin arvioida, on pisimmän kiinteän vuokrasopimusajan arvioinnissa käytettävä esimerkiksi kokemukseen perustuvaa arviota valtionhallinnon muutostarpeista pitkällä aikavälillä. Jos tarvetta pitkään kiinteään vuokra-aikaan ei voida pitää erittäin todennäköisenä, ei sellaisesta tulisi pyytää tarjousta eikä sellaisesta tulisi sopia. Pitkäaikainen kiinteä vuokrasopimus on yleensä kokonaiskustannuksiltaan selvästi kalliimpi verrattuna lyhyemmän kiinteän vuokra-ajan sopimukseen, kun lasketaan kummankin sopimusvaihtoehdon diskontatut vuokratulot kiinteältä vuokra-ajalta.

Mikäli saadaan tarjous, jossa on hieman lyhyempi kiinteä vuokra-aika kuin todennäköinen tilojen käyttötarve, voi käyttäjä yleensä suostua tällaiseen vuokra-aikaan, mikäli vuokra-ajan jatkumista ei ole tarjouksessa suljettu pois. Tällaista tarjousta voidaan verrata pitemmän kiinteän vuokra-ajan tarjoukseen laskemalla diskontatut todennäköiset vuokratulot pitemmän vuokra-ajan tarjouksen mukaiselta ajalta.

Tilojen käyttäjän olisi edellä tarkoitetun vertailun helpottamiseksi hyvä määritellä jo tarjouspyynnössä tilojen todennäköisestä käyttötarpeesta pohjautuva eri tilojen yhtenäinen kiinteä enimmäisvuokra-aika, joka kaikkien tarjousten tulee täyttää. Vertailussa on otettava huomioon tarjouksissa mahdollisesti olevat muut vuokra- ja toimintakustannuksiin vaikuttavat ehdot.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella nyt tarkastettujen hankkeiden toteuttamispäätöstilanteessa ei ole arvioitu tilojen todennäköisistä pisintä käyttöaika- ja varmuutta eikä sen perusteella laskettu eri tarjousten todennäköisiä diskontattuja yhteenlaskettuja vuokratuloja. Päätöstilanteessa on ilmeisesti ollut merkitystä vain tarjouksissa esitetyillä lähtötason kuukausi- tai vuosivuokrien hinnoilla. Niiden pohjalta on päädytty alhaisimman hinnan mukaisen tarjouksen valintaan.

Tarjousten sisältämät kiinteät vuokra-ajat ovat vaihdelleet välillä 15 - 25 vuotta. Mikäli tarjousten erilaisista kustannusvaikutuksista verrataan vain lähtötason kuukausivuokria, ei vertailu ole tasapuolista, koska pitemmän kiinteän vuokra-ajan tarjoaja voi tarjota alhaisemman kuukausivuokran jaksottamalla pääomakustannuksensa pitemmälle ajalle. Ottaen huomioon kokemukset valtionhallinnon muutoksista viime vuosikymmeniltä on hyvin todennäköistä, että pitkällä aikavälillä valtionhallinto ja edelleen sen tilantarve tulee muuttumaan nykyiseen verrattuna huomattavasti myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi ainakin yli 20 vuoden kiinteää vuokra-aikaa on pidettävä selvänä ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana riskinä tilojen käyttäjälle. Hyvin pitkäaikaiset sopimukset sitovat tulevien vuosien liikkumavaraa toimitilajärjestelyjen ja edelleen toimintojen uudelleenjärjestelyjen suhteen, mikä on valtion kokonaisedun ja myös hallinnonalan itsensä kannalta haittapuoli.

Valtion kiinteistölaitos on laskenut ainakin eräissä tarkastetuissa tarjouksissaan pääomavuokra-osuuden valtiovarainministeriön hyväksymien periaatteiden mukaan¹³⁶. Ohjeen mukaan vuokran pääomaosuus on 7 prosenttia rakennuspääomalle ja 3 prosenttia tonttipääomalle. Tämä poikkeaa yksityissektorin vuokrien laskentaperiaatteista, jotka voivat vaihdella hankekohtaisesti muun muassa kilpailutilanteen ja rahoituksen markkinahinnan mukaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa (s. 7) Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa hinnoittelevansa tilansa, erityisesti olemassa olevat tilat tarvittavine korjausinvestointeineen, markkinaehtoisesti. Sisäasianministeriössä laaditusta kihlakunnanvirastojen hankintatyöryhmän raportista (s. 25) käy ilmi, että pyydettyessä tarjoukset Raahan, Raision ja Ylä-Savon kihlakuntien toimitiloista sisäasiainministeriöstä oli Senaatti-kiinteistölle annettu kirjallinen sopimusehdotus, jossa oli muun ohella mainittu vuokrien vuotuiset enimmäismäärät. Senaatti-kiinteistöjen tarjoukseksi tulkittavan sopimusluonnoksen 13.8.2001 enimmäisvuokrat kustakin kolmesta kohteesta olivat täsmälleen annetun enimmäisvuokran suuruisia. On myös otettava huomioon, että sopimusluonnoksessa oli ilmoitettu sellainen enimmäisvuokrahinta, joka vastaa uudisrakentamalla hankittavia toimitiloja. Mikäli Senaatti-kiinteistöt olisi saanut sopimuksen, se olisi hankkinut osan tiloista korjaamalla Raahan ja Ylä-

¹³⁶ *Uudisrakennusten vuokranmääritys. Valtiovarainministeriön ohje 28.12.1995. TM 9518.*

Savon olemassa olevia toimitiloja, jolloin todellinen vuokrahinta olisi todennäköisesti ollut enimmäisvuokraa alempi.

PalMBERG-yhtiöiltä vuokrattujen, edellä mainittujen tilojen yhteenlaskettu pinta-ala on vuokra- ja esivuokrasopimusten tietojen perusteella noin 49.000 m², hankintakustannus eräiden asiakirjojen perusteella karkeasti noin 73 miljoonaa euroa ja tilojen pääomavuokrataso vuokra- ja esivuokrasopimusten lähtöarvoilla noin 5,2 miljoonaa euroa (oletus: ylläpitovuokran osuus noin 1,70 euroa/m²/kk¹³⁷).

Tiloista peritään näiden lukujen perusteella vuokrina vähän korkeampaa korvausta sitoutuvalla pääomalle (7,1 %) kuin Senaatti-kiinteistöjen tiloista edellä mainitun valtiovarainministeriön ohjeen mukaan laskettuna perittäisiin. On huomattava, ettei tässä vertailussa ole yksinkertaisuuden vuoksi otettu huomioon muita tuottoerojen suuruuksiin mahdollisesti vaikuttavia tai niitä selittäviä tekijöitä.

Tässä yhteydessä on muistettava, että yksityisen yrityksen toiminnan keskeinen tavoite on voiton tekeminen.

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan Palmberg-yhtiöiden hankkeet on rahoitettu yleensä leasing-rahoituksella, jossa pääoman hinnan marginaali on oleellisesti korkeampi kuin valtion suoran lainanoton marginaali (valtoriski). Kun vuokra-ajat (laina-ajat) ovat pitkiä, voi vuosimeno (pääoman osalta lyhennys ja korko) näyttää pienehköltä. Käytännössä kuitenkin vuokra-aikana valtio maksaa vuokran muodossa korkeaa rahoituskustannusta ja kuolettaa pääoman.

Virastojen Senaatti-kiinteistöille maksamien tilavuokrien on joissakin keskusteluissa sanottu palautuvan myöhemmin edelleen virastojen tilahankkeisiin. Tämän ajatustavan mukaan valtiolle aiheutuva välitön rahassa arvioitava meno ei ole välttämättä sama asia kuin yksittäisen viraston maksama tilavuokrameno. Tämä ajatustapa perustuu siihen, että Senaatti-kiinteistöt olisi yksi osa valtion hallintokokonaisuuden sisällä eli ikään kuin valtion virasto eikä liikelaitos.

Tilavaihtoehtojen vuokrista valtiolle aiheutuvien kustannusten vertailutilanne tulee hyvin monimutkaiseksi, kun siihen otetaan mukaan Senaatti-kiinteistöjen perimiin vuokriin sisältyviä erilaisia kus-

¹³⁷ Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto huomauttaa ministeriön selityksen liitteenä olevassa lausunnossaan, että Senaatti-kiinteistöt on Mustasaaren tilavuokrauksen yhteydessä käyttänyt huomattavasti korkeampaa ylläpitovuokra-arviota, 13,70 mk/m²/kk (eli 2,30 euroa/m²/kk).

tannusosuuksia. Tämä vaikeuttaa virastojen Senaatti-kiinteistöille maksamista vuokrista valtiolle aiheutuvien kustannusten vertailua, koska on monia erilaisia osia, joiden tarkka suuruus on vaikea selvittää. Ei ole myöskään kohtuullista ja järkevää olettaa, että yksittäinen tilojen käyttäjä ryhtyisi niitä selvittämään.

Kustannukset valtion tilojen tyhjilleen jäämisestä

Toisena tarkasteltavana vaikutuksena ovat valtiolle aiheutuneet muut välittömät kustannukset tai rahalliset menetykset valitusta vaihtoehdosta. Näitä ovat esimerkiksi valtion omistamien tilojen tyhjilleen jäämisestä aiheutuneet kustannukset. Sekä sisäasiainministeriön että oikeusministeriön hallinnonalan virastojen siirtymisestä johtuvia tyhjilleen jääneitä tiloja tulee näillä näkymin olemaan saadun tiedon mukaan Iisalmissa, Jämsässä, Kouvolassa ja Raahessa yhteensä noin 15.000 m². Niistä on arvioitu aiheutuvan Senaatti-kiinteistöille seuraavat rahalliset menetykset saamatta jääneinä vuokratuloina:

- Jämsä: Jämsän virastotalon vuokrattava kokonaisala oli noin 2.100 htm² ja tilojen keskimääräinen vuokra oli vuonna 1998 noin 10.920 euroa/kk. Tilat jäivät tyhjilleen kihlakunnanviraston ja käräjäoikeuden siirryttyä yksityisiin tiloihin vuonna 1999. Rakennus siirrettiin tämän jälkeen Senaatti-kiinteistöiltä Kapi-teeli Oy:lle, joka on saanut vuokrattua joitakin tiloja.
- Kouvola: Kihlakunnanviraston, Keskusrikospoliisin, Liikkuvan poliisin, käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden maksamat vuokrat Kouvolan virastotalossa ja Salpakeskuksessa kesäkuussa 2002 olivat yhteensä 63.270,48 euroa/kk, jonka jälkeen nämä tilat, yhteensä 8.776 m², jäivät tyhjilleen. Kouvolan seurakunnalle on saatu vuokrattua virastotalosta tiloja 31.5.2004 asti yhteensä 1.444 m². Yhteensä 1.259 m² tiloja on saatu vuokrattua pitkäaikaisilla sopimuksilla, joista kertyy vuokratuloa yhteensä 7.312,00 euroa/kk. Pitkäaikaisilla sopimuksilla jää vuokraamatta siten 7.517 m² ja saamatta jää tämän perusteella vuokraa 55.958,48 euroa/kk.
- Iisalmi: Nykyiset kihlakunnanviraston ja Liikkuvan poliisin tilat jäävät tyhjäksi 1.6.2004 alkaen. Tilojen kokonaispinta-ala on noin 2.200 m² ja niiden nykyinen vuokra on noin 18.000 euroa/kk. Senaatti-kiinteistöille on lisäksi aiheutunut epäsuorasti

menetystä työvoimatoimiston noin 830 m² tilojen tyhjennyttyä 30.9.2002. Työvoimatoimisto siirtyi pois virastotalosta kihlakunnanviraston tilaratkaisupäätöksen viipyessä. Näiden tilojen vuokra oli noin 8.500 euroa/kk ja ne ovat nyt tyhjiillään. Myös käräjäoikeudelta on vapautunut 31.3.2001 noin 970 m² tiloja. Näiden tilojen vuokra oli 7.001 euroa/kk. Käräjäoikeus siirtyi yksityisessä omistuksessa olevaan uudisrakennukseen.

- Raahen virastotalosta vapautuu noin 2.100 m² suuruiset tilat 1.5.2004 alkaen. Niiden nykyinen vuokra on noin 14.000 euroa/kk.

Vuokratulomenetykset valtiolle eli Senaatti-kiinteistöille edellä mainituista tiloista ovat yli 100.000 euroa/kk. Näiden menetysten huomioon ottamista päätöstilanteessa ei ole nimenomaisesti edellytetty päätösajankohtina voimassa olleissa toimitilahallintoa koskevissa erillisissä säännöksissä. Valtion kokonaisedun näkökulmasta valtion tilojen jääminen tyhjilleen heikentää nyt tarkasteltavien valittujen hankintaratkaisujen edullisuutta Iisalmen, Jämsän, Kouvolan ja Raahen kihlakunnanvirastojen tilahankkeissa.

Tarkastuksessa esiin tulleet hankkeiden toteuttamistapojen hyödyt ja haitat valtion kokonaisedun näkökulmasta

Nyt tarkasteltavien hankkeiden valittujen toteuttamistapojen edullisuuden arviointia valtion kokonaisedun näkökulmasta helpotaisi, mikäli voitaisiin tehdä rahamääräinen laskelma eri toteutusvaihtoehtojen esiin tulleista hyödyistä ja haitoista. Tarkastuksessa ei ole käytettävissä sellaisia tietoja, että tällainen yksiselitteinen rahamääräinen laskelma voitaisiin laatia.

Taulukkoon 3 on koottu tiivistetysti näiden neljän hankkeen toteuttamistavan arvioinnissa valtion kokonaisedun näkökulmasta esiin tulleet hyödyt ja haitat.

Taulukko 3 Palmberg-yhtiöiden kanssa toteutettujen tilahankkeiden hyödyt ja haitat tiivistetysti valtion kokonaisedun näkökulmasta

Hyödyt	Haitat
Hankkeiden sisältämät toimitilat on saatu toteutettua todennäköisesti jonkin verran nopeammin verrattuna siihen, että Valtion kiinteistölaitos tai Senaatti-kiinteistöt olisi ne toteuttanut.	Toiminta ei ole julkisia hankintoja koskevien periaatteiden mukaista. Hankkeista aiheutuvia kokonaisvuokra- ja kokonaistoimitilakustannuksia ei ole arvioitu eikä niitä ole otettu huomioon päätöksenteossa (koskee myös muita sisäasiainministeriön hallinnonalan tilahankkeita).
Vahvistaa Senaatti-kiinteistöjen olemista aidossa kilpailutilanteessa, mikä oli eräs kiinteistöhallinnon uudistuksen tavoite.	Hankkeista aiheutuu tyhjilleen jääviä valtion tiloja ja niistä edelleen lisäkustannuksia.
Valitussa toteuttamistavassa vältetään eräissä hankkeissa vaihtoehtona olleiden vanhojen tilojen korjauksesta ja tästä aiheutuvista työnaikaisista haitoista ja lisäkustannuksista tilojen käyttäjän toiminnalle.	Hankkeiden pitkät kiinteät vuokra-ajat sitovat liikaa tulevaa toimintaa tai kasvattavat toimitilakustannuksia.
	Toiminta ei ole asiallisesti kiinteistöhallinta-asetuksen eikä aiemman vastaavan asetuksen periaatteiden mukaista.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että tässä arvioidut hankkeiden toteutustavat on päätetty aikanaan varsin suppeasta näkökulmasta. Valituista toteutustavoista on löydettävissä valtion kokonaisetua heikentäviä vaikutuksia. Tällaisia ovat valtion tilojen jääminen tyhjilleen, mistä aiheutuu niiden vuokratulojen menetyksiä ja kuluja, sekä eräiden vuokraehtojen huonommuus Senaatti-kiinteistöjen tarjouksiin verrattuna. Näille vaikutuksille ei ole tarkastuksessa todettu annetun painoarvoa hankkeiden toteutustavasta päätettäessä. Lisäksi hankkeiden kilpailutus on puuttunut kokonaan tai osittain, jolloin ei ole selvitetty, mikä olisi ollut edullisin vaihtoehto. Tämä on taloudelliselta kannalta merkittävin puute.

Koska valittujen toteutustapojen kaikkia hyötyjä ja haittoja on vaikea yhteismitallisesti verrata toisen käsillä olleen toteutustapavaihtoehdon hyötyihin ja haittoihin joidenkin ei-rahamääräisten vaikutusten vuoksi, ei valittujen toteutustapojen edullisuutta valtion kokonaisedun näkökulmasta ole myöskään mahdollista tarkasti arvioida. Valituista toteutustavoista on aiheutunut valtion kokonaisedun näkökulmasta edellä selostettuja haittoja. Päätöksiä voidaan pitää siis epätydyttävänä, mutta on otettava huomioon, että erilliset valtion vuokratilahankintoja koskevat säännökset ja määräykset ovat olleet hankkeiden päätösajankohtina vähäisiä ja tulkinnanvaraisia.

Myöhemmin valtion kiinteistöhallintoa koskeviin säännöksiin tehtyjen muutosten seurauksena isompien tilahankkeiden ohjauksessa on aiempaa paremmin ja yhdenmukaisemmin mahdollisuus ottaa huomioon valtion kokonaisetua. Valtion nykyisessä toimitilahallintojärjestelmässä on kuitenkin edelleen eräitä riskikohtia, joita on kuvattu luvussa 3.1.2. Valtion toimitilahallinnossa tulisi pyrkiä vastaisissa tilahankkeissa sellaiseen toimintamalliin, jossa vältetään edellä mainitun kaltaisten toteutustapojen haitoilta ja pienennetään tai poistetaan järjestelmässä nykyisin olemassa olevia riskejä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt katsoo, että Palmberg-yhtiöiltä hankitut tilat on käytännössä teetetty urakalla ilman, että ne olisi kilpailutettu urakalla teettämisen edellyttämällä tavalla. Tässä yhteydessä on Senaatti-kiinteistöjen mukaan pidettävä mielessä kiinteistöhallintoasetuksen 2 §:n säännös, jossa on lueteltu haltijavirastot eli ne virastot, joilla voi olla hallinnassaan oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövaralli-

suutta annetun lain (973/2002) 3 §:n kohdassa 1 tarkoitettua kiinteistövarallisuutta. Sisäasiainministeriö, eikä rajavartiolaitosta lukuun ottamatta mikään muukaan sen hallinnonalaan kuuluva yksikkö, ei ole haltijavirasto. Haltijavirastoilla on Senaatti-kiinteistöjen mukaan hallussaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnassa ja hallinnassa tarvittavaa erityisosaamista, josta tärkeän osan muodostaa urakalla teettäminen.

Senaatti-kiinteistöt viittaa lausunnossaan siihen, että kertomusluonnoksen mukaan sisäasiainministeriö on perustellut tehtyjä valintoja Senaatti-kiinteistöjen huonolla palvelulla. Palmberg-yhtiöiden tarjoamia tiloja on pidetty parempina kuin Senaatti-kiinteistöjen. Senaatti-kiinteistöt esittää, että palvelu on ollut "huonoa" ainakin siinä mielessä, että vanhat tilat eivät vastaa uudisrakennettavia tiloja. On selvää, että kun Senaatti-kiinteistöt on tarjonnut olevaa peruskorjattavaa tilaa lisättynä tarvittavalla laajenuksella ja muun tahon tarjotessa kokonaan uudistilaa, valitsee asiakas uudistilan varsinkin, kun taloudellisilla kriteereillä ei ole ollut merkittävää painoa. Senaatti-kiinteistöt on uudistanut investointiprosessinsa, jossa erityinen painoarvo on asiakaspalvelussa hankkeen kaikissa vaiheissa.

3.5 SISÄASIAINMINISTERIÖN, VALTIOVARAINMINISTERIÖN JA SENAATTI-KIINTEISTÖJEN YLEISLUONTEISET KANNANOTOT TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA JA TARKASTUSVIRASTON ALUSTAVISTA SUOSITUKSISTA

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että vaikka tarkastusaluetta on pyritty rajaamaan, käytännössä tarkastuskohteeksi on otettu laaja ja monitahoinen tarkastusalue, joka on sitten saanut pääpainon suosituksissa. Ministeriön mukaan kertomusluonnokseen otetut tärkeät osakokonaisuudet eivät saa niille kuuluvaa painoarvoa ja käsittelyä, koska suositusten tarkastelu itse tekstissä on jäänyt pintapuoliseksi ja vajaaksi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty kuusi tarkastusviraston alustavaa suositusta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö pitää niitä tärkeinä ja kannattavina.

Alustava suositus 1: Valtion suuret ja pitkäaikaiset vuokratilahankkeet tulisi kilpailuttaa julkisten hankintojen säännösten periaatteiden mukaan. Mikäli valtion omaa yksikköä (kuten Senaatti-kiinteistöt) halutaan suosia, sen tulisi olla virastomuotoinen tai voittoa tuottamaton (kuten Hansel Oy).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että tarkastusviraston suosituksessa esitetty vuokratilahankkeiden kilpailuttaminen on ohjeen muodossa otettu ministeriössä käyttöön 8.10.2003. Erityisen tärkeänä sisäasiainministeriö pitää tarkastusviraston suositusta Senaatti-kiinteistöjen liiketoiminnan ja viranomaistoiminnan selkiyttämistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suosituksen sisältämät asiat ovat osin kannatettavia, mutta yleisluonteisuutensa johdosta suosituksen vaikutus käytäntöihin saattaa jäädä vähäiseksi. Lausuntonsa liitteessä valtiovarainministeriö huomauttaa, että uusia toimitilahankintoja tehtäessä on säännöksissä edellytetty, että hankintayksikkö etukäteen selvittää valtion jo omistaman olemassa olevan kiinteistövarallisuuden käyttömahdollisuuden. Ministeriön mukaan virastot ja laitokset voivat ilman kilpailutusta hyödyntää tilahankinnoissaan Senaatti-kiinteistöjen itse tuottamia tai hankkimia palveluja, koska Senaatti-kiinteistöt toimii budjettivaltiossa käyttäjä- ja kiinteistöpalvelujen in house -yksikkönä ja on velvollinen kilpailuttamaan julkisen hankintamenettelyn mukaisesti kaikki ulkopuolelta hankkimansa palvelut, joita se tarjoaa budjettivaltion yksiköille. Senaatti-kiinteistöjen liikelaitostamisessa tavoitteena oli, että se toimii markkinoilla ja tarjoaa markkinaehtoisesti palveluja valtion yksiköille.

Lausunnon perusteella voi tehdä sen johtopäätöksen, ettei valtiovarainministeriö katso Senaatti-kiinteistöjen nykyisessä asemassa ja roolissa olevan korjaamista vaativaa ristiriitaisuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt huomauttaa, että liikelaitoksen muuttaminen virastoksi vaikuttaisi valtion talousarvioon (investoinnit, lainat, toimin-

tamenot), investointihankkeiden päätöksenteko muuttuisi nykyisestä ja asiakaspalvelu heikkenisi. Lisäksi virastomuoto tai voittoa tuottamattomuus olennaisesti heikentäisivät mahdollisuutta peruskorjata tai korjata tiloja uudelleenvuokrausta varten, mikäli toimintaympäristö muuttuu siten, että valtion tilantarve vähenee. Senaatti-kiinteistöt huomauttaa myös, että virastomuotoisena Valtion kiinteistölaitoksen oli saatava investointimäärärahat hankekohtaisesti valtion talousarvioon. Tämä ja muut virastomuotoon liittyvät toimitatavat vaikuttivat eräisiin tarkastuskertomusluonnoksessa selostettuihin rakennushankkeisiin. Investointien rahoitukseen liittyvät jäykkyudet poistuivat liikelaitosmuodossa.

Senaatti-kiinteistöt kiistää, että sitä suosittaisiin valtion nykyisessä toimitilahallintojärjestelmässä. Suosimista ei myöskään tarvita. Ehdotus virastomuotoisesta laitoksesta on vääräsuuntainen ja merkitsisi samoja haittoja, joista nyt on päästy valtion kiinteistöomaisuuden hallinnassa eroon.

Alustava suositus 2: Todellisen kilpailutilanteen parantamiseksi tulisi pyrkiä siihen, että rakennettavan tontin omistus olisi yhdellä tarjoajiin nähden puolueettomalla taholla, kuten esimerkiksi rakennustonttien hankintaan ja hallintaan keskittyneellä valtion yksiköllä, jolloin tarjoajat voisivat kilpailla hankkeen toteuttamisesta samalta viivalta.

Tarkastuskertomuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suositus jää yleiselle tasolle, jolloin sen täsmällinen sisältö jää epäselväksi kuten myös se, että miten se tukee nykyistä parempaa toimitilahallintoa. Lausuntonsa liitteessä valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei paluuta virastomaailmaan ole. Valtiovarainministeriö ei pidä rakennettavan tontin omistajuuden sijoittamista puolueettomalle kolmannelle taholle siinä määrin kilpailua lisäävänä tekijänä, että järjestelyyn olisi tarve ryhtyä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt katsoo, että toteutuessaan suositus merkitsisi uuden, sekaannusta ja kustannuksia aiheuttavan toimijan perustamista valtion toimitilahallintoon.

Alustava suositus 3: Valtion kokonaisedun toteutumisen varmistamiseksi tulisi olla valtion toimitilajärjestelyjä koskevat yleiset peri-

aatteet ja menettelytapaohjeet, joissa olisi otettu kantaa sellaisiin tilajärjestelyhankkeissa ratkaistaviin kysymyksiin, kuten valtion eri toimintojen ja niiden tilojen pysyvyys ja olennaisuus myös tulevaisuudessa, toimintojen ja niiden tilojen sijoittaminen maantieteellisesti ja toisiinsa nähden, toimintojen ja niiden tilojen laatuun liittyvät periaatteet sekä toimintojen tasonnostoon liittyvien uusien tilatyyppeiden käyttöönotto. Nykyisessä valtion toimitilahallintojärjestelmässä tilahankkeiden alkuvaiheessa konsulttipalveluja tarjoavien tulisi olla riippumattomia myöhemmissä vaiheissa mahdollisesti järjestettäviin tarjouskilpailuihin osallistujista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suositus jää osin yleiselle tasolle, jolloin sen täsmällinen sisältö jää epäselväksi kuten myös se, miten se tukee nykyistä parempaa toimitilahallintoa. Valtiovarainministeriön mielestä suositus tulisi pyrkiä selvemmin suuntaamaan sisäasiainministeriön hallinnonalan tarpeita varten.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt pitää valtion toimitilastrategian tarvetta ilmeisenä. Valtiolla tulisi olla yleinen ja yhtäläinen toimitilastrategia ja tilahallinnan yleiset määräykset, joilla turvataan valtion kokonaisuus. Säädöksiin sisältyvä raha-asiainvaliokuntamenettely ei riittäne valtion kokonaisedun turvaamiseen.

Alustava suositus 4: Mikäli tilojen käyttäjien rooli valtion toimitilahallinnossa säilyy vastaisuudessa yhtä itsenäisenä kuin nykyisin, sisäasiainministeriön antamia tilajärjestelytoiminnan määräyksiä ja ohjeita tulisi parantaa määrittelemällä tilahankkeen eri vaiheiden vastuusuhteet ja päätösvalta, yleiset tilahankkeen periaatteet, tilahankkeiden taloudellisuuden ohjaus ja tilahankkeissa noudatettavat menettelytavat. Määräyksiä ja ohjeita tulisi noudattaa ministeriön koko hallinnonalalla. Määräysten ja ohjeiden noudattamista tulisi myös valvoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suosituksen sisältämät asiat ovat kannattavia, mutta yleisluonteisuutensa johdosta suosituksen vaikutus käytäntöihin saattaa jäädä vähäiseksi. Suosituksen ensimmäisen lauseen johdosta valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei se näe perusteita ryhtyä järjestelmän muutoksiin.

Alustava suositus 5: Mikäli tilojen käyttäjien rooli valtion toimitilahallinnossa säilyy vastaisuudessa yhtä itsenäisenä kuin nykyisin, sisäasiainministeriön hallinnonalalla tulisi järjestää toimitilahankkeiden ohjaus nykyistä yhdenmukaisemmin ja lisätä toimitilahankkeisiin osallistuvien asiantuntemusta kunnollisen hankeprosessin ja sen lopputuloksen saavuttamiseksi tilahankkeissa. Sisäasiainministeriön sisäisen työryhmän esittämä asiantuntijajyksikkö on yksi tämän suuntainen kehittämiskäytännönmahdollisuus. Tilahankkeiden ohjauksessa tulisi ottaa huomioon eri seikkoja nykyistä laajemmin ja ohjauksessa käytettävää tausta-aineistoa tulisi kehittää nykyistä paremmaksi. Taloudellisuuden ohjausta tulisi parantaa hankkeiden eri vaiheissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suosituksen sisältämät asiat ovat kannatettavia, mutta yleisluonteisuutensa johdosta suosituksen vaikutus käytäntöihin saattaa jäädä vähäiseksi. Lausuntonsa liitteessä valtiovarainministeriö huomauttaa, että tapahtuneen perusteella sisäasiainhallinnon toimitilahankintojen organisoiminen, johtaminen ja vastuusuhteiden kehittäminen on ilmeisen tarpeellista. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan katso tarpeelliseksi uusien resurssien hankintaa tai uuden tilahankintoihin erikoistuneen yksikön perustamista. Valtiovarainministeriö korostaa, että hankintoja suunniteltaessa tulisi ohjaavan tahon huolehtia siitä, että hankintatoimi on organisoitu siten, että voidaan taata toteutuksen edellyttämä riittävä juridinen ja kaupallinen asiantuntemus. Valtion muissa yksiköissä olevaa hankintaosaamista (esimerkiksi Hansel Oy ja Senaatti-kiinteistöt) tulisi pyrkiä hyödyntämään nykyistä enemmän.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Senaatti-kiinteistöt arvioi, että valtiolla on tällä hetkellä puutteita toimitilavuokraukseen tarvittavissa osaamisessa, menettelytavoissa ja ohjeistuksessa. Lausunnon mukaan Senaatti-kiinteistöillä on sellaista erityisosaamista, jota tarvitaan selvityksiin ja ratkaisujen tekemiseen hankittaessa uusia toimitiloja rakennuttamalla. Senaatti-kiinteistöt ei kannata uusien tilahallinnon asiantuntijajyksikköiden perustamista valtionhallintoon. Ministeriötä kohti riittää yksi asiantuntija, joka organisoii tilakysymyksiä. Valtiovarainministeriöllä voisi olla virastojen ja laitosten toimitilahankintoja ohjaava asiantuntijajyksikkö, joka voisi tarvittaessa käyttää apunaan kilpailutettuja

konsulttipalveluja ja/tai tukeutua Senaatti-kiinteistöjen tietämykseen ja osaamiseen.

Alustava suositus 6: Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon jatkokehittämisessä tulisi ottaa huomioon tarkastuksessa selostetun kaltaiset hankkeiden erilaiset vaikutukset valtion kokonaisuuteen. Valtion toimitilahallintoa tulisi kehittää siten, että saavutettaisiin tarkastuksessa käsiteltyjen hankkeiden hyödyt, mutta välttyttäisiin niiden haitallisilta vaikutuksilta. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi paremmilla ja yksityiskohtaisemmilla yleisillä menettelytapasäännöksillä ja ohjeilla tai ottamalla konkreettisia hankkeita aikaisempaa enemmän keskitetysti ohjattavaksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että suositus jää yleiselle tasolle, jolloin sen täsmällinen sisältö jää epäselväksi kuten myös se, että miten se tukee nykyistä parempaa toimitilahallintoa.

Korjatusta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että sen näkökulmasta korjatun kertomusluonnoksen tärkein ja samalla ongelmallinen piirre liittyy suositusten 4-6¹³⁸ taustalla olevaan näkemykseen Senaatti-kiinteistöistä yksityisluonteisena taloudellisena toimijana. Kyseisissä suosituksissa ei ole tiedostettu Senaatti-kiinteistöjen lainsäädännöllä määriteltyä ja rajattua tehtävää sekä viime kädessä vuosittaisiin eduskunnan päätöksiin perustuvaa ohjausjärjestelmää. Senaatti-kiinteistöt on perustettu valtion kiinteistövarallisuuden mahdollisimman tehokasta, valtion kokonaisedun näkökulmasta tapahtuvaa hallintaa varten. Laitos toimii lainsäädännön ja vuosittain läpinäkyvästi tehtävien edellä mainittujen päätösten ohjaamana valtion käytössä pysyvästi tarvittavien toimitilojen haltijana edistäen käyttäjien tarpeiden toteutumista ja varmistuen valtion rakennusvarallisuuden arvon säilymistä ja tehokkaan käytön, mitä valtiontaloudellinen ja veronmaksajaetu edellyttää. Laitos varmistaa tarvittavien uusien tilojen rakentamisessa ja vanhojen korjaamisessa sekä toimitiloihin liittyvissä palveluissa kysymyksessä olevien hankintojen toteutumi-

¹³⁸ Tämän tarkastuskertomuksen luvussa "Tarkastusviraston kannanotot" esitetyt suositukset ovat eräitä lähinnä sanonnallisia muutoksia lukuun ottamatta samat kuin korjatussa tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt alustavat suositukset.

sen avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin kilpailumenettelyin. Lausunnossaan valtiovarainministeriö korostaa sitä, että valtiontalouden kokonaisedun näkökulmasta on välttämätöntä, että valtion toimitilahallinto nähdään valtionhallinnon yhteistä infrastruktuuria järjestävänä tukipalveluna.

LIITTEET

Liite 1: Eräitä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen esittämiä perusteluja tuomiolle asiasta C-26/2003 sekä julkisasiamiehen samasta asiasta tekemälle ratkaisuehdotukselle

Yhteisöjen tuomioistuin on 11.1.2005 antanut tuomion asiassa C-26/2003 (Stadt Halle). Sen perusteluissa tuomioistuin on muun ohella lausunut, että

"49. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei ole mahdotonta, etteikö voisi olla myös muita sellaisia tilanteita, joissa tarjouskilpailua ei ole pakko järjestää siitä huolimatta, että sopimuskumppani on hankintaviranomaisesta oikeudellisesti erillinen yksikkö. Näin on siinä tilanteessa, jossa hankintaviranomaisena toimiva viranomainen valvoo kyseistä erillistä yksikköä vastaavalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jossa tämä yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa (ks. vastaavasti em. asia Teckal, tuomion 50 kohta) On muistettava, että edellä mainitussa tapauksessa erillinen yksikkö oli täysin viranomaisten omistuksessa. Sitä vastoin yksityisen yrityksen osakkuus - jopa vähemmistöosakkuus - sellaisessa yhtiössä, jossa myös kyseinen hankintaviranomainen on mukana, sulkee joka tapauksessa pois sen, että kyseinen hankintaviranomainen voisi valvoa kyseistä yhtiötä vastaavalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan.

50. Tältä osin on ensinnäkin korostettava sitä, että hankintaviranomaisena olevan viranomaisen ja sen omien toimipaikkojen välistä suhdetta sääntelevät yleisen edun tavoitteiden saavuttamiselle ominaiset seikat ja vaatimukset. Sitä vastoin yksityisen pääoman sijoittaminen yritykseen on yksityisille eduille ominaisten vaikuttimien mukaista ja sillä pyritään luonteeltaan erilaisiin tavoitteisiin.

51. Toiseksi julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen sekaomistuksessa olevan yrityksen kanssa tarjouskilpailua järjestämättä ei ole vapaan ja vääristymättömän kilpailun tavoitteen mu-

kaista ja sillä loukataan direktiivissä 92/50 tarkoitettua asianomaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta etenkin siltä osin kuin tällaisella menettelyllä kyseisen yrityksen osakkaana olevalle yksityiselle yritykselle annetaan etu sen kilpailijoihin nähden".

Julkisasiamies antoi 23.9.2004 ratkaisuehdotuksensa asiasta C-26/2003. Sen perusteluissa hän esitti muun muassa:

"VI Lähes talonsisäisen sopimuksen tekemistä koskevat ennakkoratkaisukysymykset (neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys)

49. Ennakkoratkaisukysymysten toinen ryhmä koskee ns. lähes talonsisäisten sopimusten tekemiselle asetettavia vaatimuksia. Toisin kuin ns. talonsisäisissä sopimuksissa (sisäiset hankinnat), niissä on kyse sopimuksen tekemisestä hankintaviranomaisesta erillisen sellaisen laitoksen kanssa, joka on oikeushenkilö, kuten Itävallan hallitus perustellusti korostaa. Mikäli näet palvelun suorittava laitos ei olisi oikeushenkilö, kyseessä ei voisi olla sopimus. Samalla puuttuisivat myös julkisista hankinnoista annetuissa direktiiveissä tarkoitettujen sopimuksen edellytykset.

50. Nyt käsiteltävässä asiassa on tarkalleen sanoen kyse käsitteen ”sopimus” tulkitsemisesta, ja sopimus on yksi julkisista hankinnoista annettujen direktiivien soveltamisedellytyksistä. Tässä yhteydessä on pidettävä lähtökohtana yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Teckal antamaa tuomiota, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tietyt hankinnat eivät kuuluneet julkisista hankinnoista annettujen direktiivien soveltamisalaan.

51. Kyseisen tuomion mukaan julkisista hankinnoista annettuja direktiivejä ei sovelleta niissä tapauksissa, ”joissa alueellinen tai paikallinen viranomainen *valvoo* kyseistä oikeushenkilöä *samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan* ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa *pääosaa toiminnastaan* sen omistavien viranomaisten kanssa”.

52. Tällä tavoin yhteisöjen tuomioistuin on siis asettanut kaksi edellytystä, joiden täytyessä hankinta ei kuulu julkisista hankinnoista

annettujen direkttiivien soveltamisalaan, eli se on supistanut käsitteen ”sopimus” alaa telelogisesti.

53. Tässä vaiheessa on aluksi korostettava sitä, että yhteisöjen tuomioistuin on itse nimenomaisesti luonnehtinut julkisista hankinnoista annettujen direkttiivien soveltamatta jättämistä poikkeukseksi. Näin ollen pätee yleinen periaate, jonka mukaan poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Kun seuraavassa tutkitaan näitä molempia edellytyksiä, tämä on otettava yleissääntönä huomioon.

54. Lisäksi on korostettava, että sopimusten tekeminen sellaisten laitosten kanssa, jotka ovat itse hankintaviranomaisia, kuten tietyt tytäryritykset – Teckal-poikkeuksesta ja muista poikkeuksista, kuten direktiivin 92/50 6 artiklasta riippumatta – kuuluvat yleisesti sopimuksen käsitteen piiriin. Julkisista hankinnoista annettujen direkttiivien soveltaminen on siten pääsääntö.

55. On muistutettava myös lähes talonsisäisten tapahtumien ja siten Teckal-poikkeuksen lähtökohdasta, toisin sanoen organisaation sisäisten eli ns. talonsisäisten tapahtumien ja niitä vastaavien tilanteiden erityiskohtelusta.

56. Lopuksi tässä asiayhteydessä on otettava huomioon myös julkisista hankinnoista annettujen direkttiivien tavoitteet eli markkinoiden avaaminen ja kilpailun turvaaminen.

57. Nämä ovat näkökohtia, joilla on merkitystä Teckal-poikkeusta tulkittaessa.

58. Seuraavat kolme lähes talonsisäistä tilannetta on yleisellä tasolla erotettava toisistaan: omien yhtiöiden (yhtiöt, joista hankintaviranomaisella tai hankintaviranomaiseen kuuluvilla laitoksilla on 100 prosentin osuus) kanssa tehtävät sopimukset, viranomaisten yhdessä omistamien yritysten (yhtiöt, joissa on osakkaina useita hankintaviranomaisia) kanssa tehtävät sopimukset ja viranomaisten ja yksityisten yhdessä omistamien yritysten (yhtiöt, joissa on osakkaina myös yksityisiä) kanssa tehtävät sopimukset.

A Ensimmäinen edellytys: samanlainen valvonta kuin omien toimipaikkojen osalta

62. Ensimmäinen edellytys poikkeuksen soveltamiselle ja samalla julkisista hankinnoista annettujen direktiivien soveltamatta jättämiselle koskee sen valvonnan laatua, jota hankintaviranomainen harjoittaa siihen laitokseen nähden, jonka kanssa sen pitäisi tehdä sopimus. Yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että hankintaviranomainen ”valvoo kyseistä oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan”.

63. Yhteisöjen tuomioistuin valitsee siis tässä yhteydessä vertailukohdan julkisoikeuden perusteella. Koska valvontaa koskeva edellytys samoin kuin myös sopimuksen ja hankintaviranomaisen käsite on ymmärrettävä toiminnallisesti eikä muodollisesti, tämä edellytys ei ole esteenä sille, että kyseistä poikkeusta sovelletaan hankintaviranomaisen ja yksityisoikeudellisen oikeushenkilön, kuten tässä tapauksessa rajavastuuyhtiön, väliseen suhteeseen. Liittymäkohdan viranomaiseen selittää pikemminkin itsenäisen laitoksen perustamisen alkuperäinen tarkoitus eli viranomaistoiminnan ulkoistaminen.

64. Sen puolesta, että tämä poikkeus on sovellettavissa muihin tilanteisiin, puhuu lisäksi se, että asiassa Teckal annetun tuomion oikeudenkäyntikielisestä eli italiankielisestä versiosta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin edellyttää ainoastaan vastaavaa (”analogo”) eli vertailukelpoista mutta ei täysin samanlaista valvontaa.

77. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole Teckal-poikkeuksen osalta rajoittanut valvonnan kohdetta tiettyihin valvonnan kohteena olevan laitoksen tekemiin päätöksiin. Valvonta, joka koskee ainoastaan julkisista hankinnoista tehtäviä päätöksiä yleensä tai jopa konkreettisesta hankinnasta tehtävää päätöstä, ei näin ollen riitä.

78. Kun pidetään lähtökohtana edellytyksen ”valvoo – – samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan” sanamuotoa ja tavoitetta, on pikemminkin edellytettävä kattavaa valvontamahdollisuutta. Tämä ei saa missään tapauksessa rajoittua ainoastaan strategiaan markkinapäätöksiin, vaan sen on katettava myös liikkeenjohdon yksittäiset päätökset. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole tar-

peen käsitellä muita yksityiskohtia tarkemmin, koska se ei ole välttämätöntä pääasian riidan ratkaisemiseksi.

B Toinen edellytys: toiminnan harjoittaminen pääosin laitoksen omistavia viranomaisia varten

79. Toinen edellytys, jonka on täyttyävä, jotta Teckal-poikkeusta voidaan soveltaa, liittyy valvonnan kohteena olevan laitoksen toimintaan. Tuomion kyseisen kohdan sanamuodon mukaan poikkeusta sovelletaan ainoastaan silloin, kun tämä laitos ”harjoittaa *pääosaa toiminnastaan* sen omistavien viranomaisten kanssa”.

Tuomio ja ratkaisuehdotus löytyvät tuomioistuimen Internet-sivuilta osoitteesta <http://www.curia.eu.int>.

LIITE 2

KOUVOLAN KIHlakUNNANVIRASTON 1. VUOKRATARJOUKSEN VERTAILU VUOKRASOPIMUKSEEN
(ei mukana muiden tiloja)

Oka Oy:n 1. tarjous
(Oka Oy:n kirje 23.6.1999)

Vuokrasopimus
(pvm 25.2.2000)

Tilojen pinta-ala (m ²)	10 654	11 244
Vertailussa käytetty reaalikorkokanta (%/100)	0,027	0,027
Kiinteää vuokra-aika (v)	20	30
Lähtötason vuosivuokra (mk/v)	8 596 800	8 715 937
Kiinteän vuokra-ajan vuosivuokrien nykyarvo (mk)	131 519 414	177 655 807
Kiinteän vuokra-ajan vuosivuokrien nykyarvo (euroa)	22 119 978	29 879 562
Nykyarvojen erotus (mk)		46 136 393
Nykyarvojen erotus (euroa)		7 759 584
Vuokrasopimuksen vuosivuokrien nykyarvo, jos vuosivuokra olisi 6.452.448 mk		131 519 406
Vuokrasopimuksen vuosivuokran alennustarve, jotta nykyarvot olisivat samat (mk/v)		2 263 489
Neliövuokrat kuukaudessa (mk/m ² /kk)	67,24	64,60
Neliövuokran alennus 1. tarjoukseen verrattuna		2,65
Neliövuokran alennustarve kuukaudessa, jotta nykyarvot olisivat samat (mk/m ² /kk)		16,78

RAISION KIHlakUNNANVIRASTON ERÄIDEN VUOKRATARJOUSTEN VERTAILU

	Palmbergin 1. tarjous (vertailutaulukko 7.9.2001/LV)	Palmbergin 2. tarjous (Palmbergin kirje 12.9.2001)	
Tilojen pinta-ala (m2)	4 700	4 700	
Vertailussa käytetty reaalikorkokanta (%/100)	0,018	0,018	
Kiinteä vuokra-aika (v)	20	25	
Lähtötason vuosivuokra (mk/v)	3 900 000	3 798 651	Ks. selite
Kiinteän vuokra-ajan vuosivuokrien nykyarvo (mk)	65 018 717	75 933 961	
Kiinteän vuokra-ajan vuosivuokrien nykyarvo (euroa)	10 935 363	12 771 175	
Nykyarvojen erotus (mk)		10 915 244	
Nykyarvojen erotus (euroa)		1 835 812	
2. tarjouksen vuosivuokrien nykyarvo, kun vuosivuokra on 3.252.608 mk		65 018 716	
Vuosivuokran alennustarve, jotta nykyarvot olisivat samat (mk/v)		546 043	
Neliövuokrat kuukaudessa (mk/m2/kk)	69,15	67,35	
Neliövuokran alennus 1. tarjoukseen verrattuna		1,80	
Neliövuokran alennustarve kuukaudessa, jotta nykyarvot olisivat samat (mk/m2/kk)		9,68	

Palmbergin 2. tarjouksen vuosivuokran suuruuden selite:

SM:n työryhmän mukaan Palmberg-yhtiöiden tarjous vertailussa 7.9.2001 Ylä-Savon kihlakunnanvirastosta oli 5.280.000 markkaa (s. 28 Siinä ei mainita erikseen liikkuvan poliisin tiloja, joiden vuokraksi on tarjouksessa 12.9.2001 merkitty 280.000 markkaa.

Kyseinen 280.000 markkaa oli Ylä-Savon kihlakunnanvirastosta saadun tiedon mukaan myös tarjouksessa 7.9.2001.

Siksi se on lisätty tarjousvertailussa 7.9.2001 olevaan summaan.

Raahen ja Ylä-Savon tilojen tarjousten alentuma on 260.000 markkaa eli 2,60 %.

Laskelmassa tätä on pidetty "suuruusalennuksena" myös Raision tiloista, jolloin vuokrakauden pidennyksen alentava vaikutus olisi 101.349 markkaa ja vuokra-ajan pidennyksen vaikutus olisi 98.651 markkaa.

Raahen	4450000	4270000
Ylä-Savo	5560000	5480000
yhteensä	10010000	9750000
erotus		260000
260.000/1.000.500	0,025987006	
0,025987006*3.900.000	101349,33	
200.000 - 101.349	98651	



30.6.2004

SM-2003-03225/Va-41

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Saapunut 5.7.2004
VT Dnro 460/54/04

Valtiontalouden tarkastusviraston kirje 1.6.2004/460/54/03

LAUSUNTO SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMITILAHANKINTOJA KOSKEVASTA TARKASTUSKERTOMUKSESTA

Sisäasiainministeriö oheistaa viitekohdassa tarkoitettua asiaa koskevat alueiden ja hallinnon kehittämisosaston sekä poliisiosaston kannanotot koskien sisäasiainministeriön toimitilahankintoja ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Sisäasiainministeriön mielestä on ollut tärkeätä, että sekä ministeriön hallinnonalan osalta että yleisemminkin koko valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevien ratkaisujen osalta on arvioitu, onko sisäasiainministeriön toimitilahallinnossa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä koskevia säännöksiä ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt alustavina suosituksinaan, että

- 1) valtion suuret ja pitkäaikaiset vuokratilahankkeet tulisi kilpailuttaa julkisten hankintojen säännösten periaatteiden mukaan
- 2) todellisen kilpailutilanteen parantamiseksi tulisi pyrkiä siihen, että rakennettavan tontin omistus olisi yhdellä tarjoajiin nähden puolueettomalla taholla, kuten esimerkiksi valtiolla tai kunnalla, jolloin tarjoajat voisivat kilpailla hankkeen toteuttamisesta samalta viivalta
- 3) valtion kokonaisedun toteutumisen varmistamiseksi tulisi olla valtion toimitilajärjestelyjä koskevat yleiset periaatteet ja menettelytapaohjeet, joissa olisi otettu kantaa sellaisiin tilajärjestelyhankkeissa ratkaistaviin kysymyksiin, kuten valtion eri toimintojen ja niiden tilojen pysyvyys ja olennaisuus myös tulevaisuudessa, toimintojen ja niiden tilojen sijoittaminen maantieteellisesti ja toisiinsa nähden, toimintojen ja niiden tilojen laatuun liittyvät periaatteet sekä toimintojen tasonnostoon liittyvien uusien tilatyyppeiden käyttöönotto
- 4) mikäli tilojen käyttäjien rooli valtion toimitilahallinnossa säilyy vastaisuudessa yhtä itsenäisenä kuin nykyisin, sisäasiainministeriön antamia tilajärjestelytoiminnan määräyksiä ja ohjeita tulisi parantaa määrittelemällä tilahankkeen eri vaiheiden vastuusuhteet ja päätösvalta, yleiset tilahankinnan periaatteet, tilahankkeiden taloudellisuuden ohjaus ja tilahankkeissa noudatettavat menettelytavat. Määräyksiä ja ohjeita tulisi noudattaa ministeriön koko hallinnonalalla. Määräysten ja ohjeiden noudattamista tulisi myös valvoa

m:\vtv\lausunto.doc

5) mikäli tilojen käyttäjän rooli valtion toimitilalahallinnossa säilyy vastaisuudessa yhtä itsenäisenä kuin nykyisin, sisäasiainministeriön hallinnonalalla tulisi järjestää toimitilahankkeiden ohjaus nykyistä yhdenmukaisemmin ja lisätä toimitilahankkeisiin osallistuvien asiantuntemusta kunnollisen hankeprosessin ja sen lopputuloksen saavuttamiseksi tilahankkeissa. Tilahankkeiden ohjauksessa tulisi ottaa huomioon eri seikkoja nykyistä laajemmin ja ohjauksessa käytettävää tausta-aineistoa tulisi kehittää nykyistä paremmaksi. Taloudellisuuden ohjausta tulisi parantaa hankkeiden eri vaiheissa


6) valtion kiinteistö- ja toimitilalahallinnon jatkokehittämisessä tulisi ottaa huomioon edellä selostetun kaltaiset hankkeiden erilaiset vaikutukset valtion kokonaisuuteen. Valtion toimitilalahallintoa tulisi kehittää siten, että saavutettaisiin näiden hankkeiden hyödyt, mutta välttyttäisiin niiden haitallisilta vaikutuksilta. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi paremmilla ja yksityiskohdaisimmilla yleisillä menettelytapasäännöksillä ja ohjeilla tai ottamalla konkreettisia hankkeita aikaisempaa enemmän keskitetysti ohjattavaksi


Sisäasiainministeriön kannalta edellä esitettyjen valtiontalouden tarkastusviraston alustavien suositusten osalta voidaan todeta, että suosituksessa I esitetty näkökohta on jo ohjeen muodossa otettu ministeriössä käyttöön 8.10.2003.

Muita valtiontalouden tarkastusviraston esittämiä suosituksia sisäasiainministeriö pitää tärkeinä ja kannatettavina.

Erityisen tärkeänä sisäasiainministeriö pitää valtiontalouden tarkastusviraston esitystä Senaatti-kiinteistöjen liiketoiminnan ja viranomaistoiminnan selkiyttämisestä.

Kansliapäällikön sijainen,
ylijohtaja


Pekka Kilpi


Antti Lehtonen

Tarkastusneuvos

JAKELU

Ritva Viljanen
Reijo Naulapää
Jorma Toivonen
Marko Puttonen

TIEDOKSI

Hannu Taavitsainen
Kari Salmi
Timo Reina



Eero Laine
Leena Voutilainen

15.6.2004

SM-2003-03225/Va-41

Tarkastusneuvos Antti Lehtonen
Sisäasiainministeriö

Tarkastusneuvos Antti Lehtisen kommenttipyyntö 7.6.2004

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMITILAHANKINTOJEN TARKASTUS SELVITYSPYYNTÖ TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA

Pyydettyinä kommentteinaamme esitämme Valtiontalouden tarkastusviraston 31.5.2004 päiväystä, sisäasiainministeriön toimitilahankintoja koskevasta, siinä erinomaisesta kertomusluonnoksesta seuraavia huomioita:

Sisäasiainministeriön toimitilastrategia

”Sisäasiainministeriön toimitilastrategia” on asiakirjanimike, joka toistuu tarkastuskertomuksessa useissa kohdin. Kyseessä on kuitenkin kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä ja poliisin ylijohdon johtoryhmässä käsitelty asiakirja, josta jo käsittelyvaiheessa todettiin, että se ei ole varsinainen ”toimitilastrategia”, vaan lähinnä toimintaohje, jolla pyritään tarkemmin kuvaamaan toimitilaa määrittelevät asiapaperit. Tätä asiakirjaa, jossa on puutteita ennen kaikkea strategisen näkökulman osalla, ei katsottu tarpeelliseksi kehittää näiltä strategisilta osiltaan, koska sisäasiainministeriössä on tarkoitus tehdä koko ministeriön hallinnonalan kattava, varsinainen toimitilastrategia. Tarkoituksena on ollut sisäasiainministeriön hallinnonalan toimitilastrategian valmistumisen jälkeen päivittää ja yhteen sovittaa tässä mainittu ”Toimitilastrategia” tulevan, koko hallinnonalan kattavan asiakirjan strategisten linjausten mukaiseksi. Kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä käsitelystä asiakirjasta ei ole edellä mainituista syistä myöskään koskaan tehty varsinaisia hallinnollisia päätöksiä: mainitut käsittelyt sekä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä että poliisin ylijohdon johtoryhmässä ovat lähinnä lausuntoja kyseisestä asiakirjasta. Koko hallinnonala koskeva toimitilastrategia ei ole vielä valmistunut, joten tässä mainittua Toimitilastrategia -asiakirjaa on päivitetty vain teknisten, toimitilaa ja sen turvallisuusjärjestelyjä ja varuste- ja laatutasoa määrittelevien liitteiden osalta.

Tarkastuskertomuksessa on aivan oikein todettu, että *”Sisäasiainministeriön vuosien 2001-2005 ja 2002-2006 tulossuunnitelmien mukaan hallinnonalalla on keskeisenä ongelmana yhteisen toimitilapolitiikan ja -strategian puute.”*

Tilojen määrä ja laatu, maantieteellinen sijoittuminen

Tarkastuskertomusluonnoksen kohdassa 3.2.2 ”Tilojen määrän ja laadun kehitys” on maininta sekä valtakunnallisista suunnitelmista, joilla pyrittäisiin määrittelemään tiettyjen erikoistilojen maantieteellinen sijoittuminen ja maininta siitä, että tilajärjestelytarpeita on aiheutunut sisäasiainministeriön hallinnonalalla myös pelkästään muista syistä kuin kihlakuntauudistuksesta. Tällaisia syitä ovat tarkastuskertomusluonnoksen mukaan olleet muun muassa henkilöstön siirrot sekä toimitilojen terveellisyysongelmat ja korjaustarpeet. Tarkastuskertomusluonnos toteaa, että merkittävimpiä tällaisista syistä tehtyjä tilajärjestelyhankkeita on ollut poliisihallinnossa.

Poliisiosastolla on aloitettu vuonna 2002 sellaisen valtakunnallisen suunnitelman laatiminen, jonka avulla voidaan määrittää, mihin maantieteellisesti erilaisia tilatyyppejä sisältäviä tilahankkeita on tarkoituksenmukaista sijoittaa. Etelä-Suomen läänin poliisiosasto on jo tehnyt eräänlaisena pilottihankkeena ”Palvelutasotyöryhmän raportti” -nimisen asiakirjan. Tarkoitus on, että lääninhallitusten poliisiosastot tekevät jatkossa alueeltaan vastaavan raportin, jonka jälkeen raportit käsitellään poliisiosastolla ja valtakunnallinen suunnitelma laaditaan. Tämä työ on edelleen kesken, se on tarkoitus saattaa loppuun kihlakuntahallintoa koskevan selonteon valmistuttua.

Edellä mainittuja tilajärjestelyhankkeita on ollut lähinnä kihlakuntakuntahallinnon puolella, joskin mainitut ongelmat ovat useasti koskeneet kihlakunnanviraston poliisilaitoksen toimitiloja.

Poliisin tietohallintokeskus, asiantuntijan lausunto

Tarkastuskertomusluonnoksen kohdassa 3.3 ”Sisäasiainministeriössä tehdyt sisäiset selvitykset hallinnonalan toimitilahankkeista” on maininta, jonka mukaan ” *Sisäasiainministeriö on tarkastuksen aikana pyytänyt myös ulkopuolista rakennusalan asiantuntijaa arvioimaan Poliisin tietohallintokeskuksen tilahanketta ja sen jatkotoimenpiteitä. Tarkastuksen aikana on ollut käytettävissä 29.3.2004 päivätty lausunto tästä arvioinnista. Lausunnossa on katsottu, että Poliisin tietohallintokeskuksen toimitilahankkeessa on ollut puutteita muun muassa tarjouspyyntömenettelyissä. Sisäasiainministeriö on 1.4.2004 määrännyt, että Poliisin tietohallintokeskuksen on järjestettävä toimitilojensa hankinnasta uusi kilpailutus.* ” Ulkopuolinen rakennusalan asiantuntija ei ole 29.3.2004 antamassaan lausunnossa maininnut tarjouspyyntömenettelyssä olevia puutteita.

Valtion toimitilat

Tarkastuskertomuksessa on myös todettu, että valtion omistamien tilojen tyhjilleen jäämisestä aiheutuu kustannuksia. Näin varmaan onkin, mutta mikäli rakennuspaikalla ei ole lisärakentamismahdollisuutta ja toimitilat ovat osoittautuneet ahtaiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi, valtion omistama tila jää väisämättä tyhjäksi käyttäjän siirtyessä uudistettaviin tiloihin. Näin tulee varmaan käymään myös Hämeenlinnan poliisitalon tiloja uudistettaessa, vaikka uudiskohteen toteuttajaksi valittaneenkin Senaatti-kiinteistöt. Vuokratulomenetyksen arviointi heikentää varmasti myös tässä tapauksessa tehtävän ratkaisun edullisuutta. Kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan, nykyisissä sään-

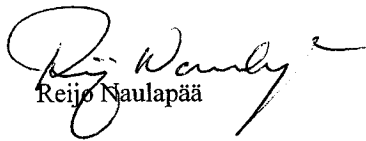
nöksissä tai ohjeissa ei tuoda esiin sitä, millaisten erilaisten tekijöiden perusteella uudet toimitilat on hyväksyttävää valita ja miten painottaen, eikä sitä, milloin tilahankkeen johdosta on hyväksyttävää jättää valtion omistamia tiloja tyhjilleen tai vajaaseen käyttöön.

Tarkastuksessa esiintuotu uusien tai peruskorjattujen tilojen vuokravertailu koko hallinnonalan keskimääriisiin vuokramääriin, saattaa antaa väärän kuvan tiloihin tarvittavasta lisärahoituksen tarpeesta. Mikäli oleva vuokra on korkea ja lisäystä vuokrakustannuksiin tarvitaan vain hyvin vähän, se saattaa myös osoittaa, että kyseessä oleva toimitila on kohtuullisessa kunnossa ja tiloiltaan riittävä. Alhainen oleva vuokrataso ja tarvittava suuri lisätilamäärä ovat tulkittavissa myös siten, että kyseisellä kohteella on toimitilojen osalla todellisia ongelmia ja uudistamistarpeita.

Lopuksi

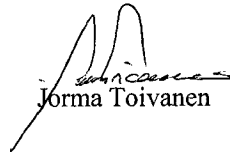
Tarkastuskertomuksessa on myös todettu, että toimitilavuokrausten asianmukaisen toteuttamisen tueksi tarvittaisiin yleisiä ohjeita, jotka koskisivat koko valtion hallintoa. Kuten tarkastuskertomuksessa todetaan, valtion kokonaisedun turvaamiseksi tarvitaan keskitettyä ohjausta. Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon yleinen ohjaustehtävä kuuluu valtiovarainministeriölle. Olisi erittäin tärkeää, että valtionhallintoa varten laadittaisiin selkeät, riittävän yksityiskohtaiset ja yhtenevät määräykset ja ohjeet ja että näiden ohjeiden noudattamista jatkossa myös valvottaisiin.

Poliisiylijohtaja



Reijo Naulapää

Poliisijohtaja



Jorma Toivanen

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Ritva Viljanen
Valtionalouden tarkastusvirasto/ylitarkastaja Ari Hoikkala



16.6.2004

SM-2003-03225/Va-41

Tarkastusneuvos Antti Lehtonen
Sisäasiainministeriö

Tarkastusneuvos Antti Lehtosen kommenttipyyntö 7.6.2004

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMITILAHANKINTOJEN TARKASTUS SELVITYSPYYNTÖ TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA

Pyydettyinä kommentteina esitämme Valtiontalouden tarkastusviraston 31.5.2004 päivätystä, sisäasiainministeriön toimitilahankintoja koskevasta, siinä erinomaisesta kertomusluonnoksesta seuraavia huomioita:

Sisäasiainministeriön toimitilastrategia

”Sisäasiainministeriön toimitilastrategia” on asiakirjanimike, joka toistuu tarkastuskertomuksessa useissa kohdin. Kyseessä on kuitenkin kihlakuntahallintoa ja poliisihallintoa koskeva asiakirja, joka on käsitelty kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä ja, josta jo käsittelyvaiheessa todettiin, että se ei ole varsinainen ”toimitilastrategia”, vaan lähinnä toimintaohje, jolla pyritään tarkemmin kuvaamaan toimitilaa määrittelevät asiakirjat. Tätä asiakirjaa, jossa on puutteita ennen kaikkea strategisen näkökulman osalla, ei katsottu tarpeelliseksi kehittää näiltä strategisilta osiltaan, koska sisäasiainministeriössä on ollut tarkoitus laatia koko ministeriön hallinnonalan kattava, varsinainen toimitilastrategia.

Tarkoituksena on ollut sisäasiainministeriön hallinnonalan toimitilastrategian valmistumisen jälkeen päivittää ja yhteen sovittaa tässä mainittu ”Toimitilastrategia” tulevan, koko hallinnonalan kattavan asiakirjan strategisten linjausten mukaiseksi. Kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä käsitellystä asiakirjasta ei ole edellä mainituista syistä myöskään koskaan tehty varsinaisia hallinnollisia päätöksiä. Koko hallinnonala koskeva toimitilastrategia ei ole vielä valmistunut, joten tässä mainittua Toimitilastrategia -asiakirjaa on päivitetty vain teknisten, toimitilaa ja sen turvallisuusjärjestelyjä ja varuste- ja laatutasoa määrittelevien liitteiden osalta.

Tarkastuskertomuksessa on aivan oikein todettu, että ”Sisäasiainministeriön vuosien 2001–2005 ja 2002–2006 tulossuunnitelmien mukaan hallinnonalalla on keskeisenä ongelmana yhteisen toimitilapolitiikan ja -strategian puute.”

Valtion toimitilat

Tarkastuskertomusluonnoksessa on myös todettu, että valtion omistamien tilojen tyhjiilleen jäämisestä aiheutuu kustannuksia. Mikäli rakennuspaikalla ei ole lisärakentamismahdollisuutta ja toimitilat ovat osoittautuneet ahtaiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi, valtion omistama tila jää väistämättä tyhjäksi käyttäjän siirtyessä muihin, uusiin tai uudistettaviin tiloihin. Näin tulee varmaan käymään myös jatkossa tiloja uudistettaessa, vaikka uudiskohteen, esimerkiksi mahdollisen uudisrakennuksen, toteuttajaksi valittaisiinkin Senaatti-kiinteistöt. Vuokratulomenetysten arviointi heikentää varmasti pääsääntöisesti tehtävien ratkaisujen edullisuutta. Kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan, nykyisissä säännöksissä tai ohjeissa ei tuoda esiin sitä, millaisten erilaisten tekijöiden perusteella uudet toimitilat on hyväksyttävää valita ja miten painottaen, eikä sitä, milloin tilahankkeen johdosta on hyväksyttävää jättää valtion omistamia tiloja tyhjiilleen tai vajaaseen käyttöön. Tyhjiilleen jääneiden tilojen huomioon ottamista ei ole edellytetty.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on esiintuotu uusien tai peruskorjattujen tilojen vuokravertailu koko hallinnonalan keskimääräisiin vuokramääriin, tämä antaa helposti väärän kuvan tiloihin tarvittavasta lisärahoituksen tarpeesta. Mikäli olemassa oleva vuokra on korkea ja lisäystä vuokratiloihin tarvitaan vain hyvin vähän, se mielestämme osoittaa, että kyseessä oleva toimitila on kohtuullisessa kunnossa ja tiloiltaan riittävä. Alhainen olemassa oleva vuokrataso ja tarvittava suuri lisätilamäärä ovat mielestämme tulkittavissa myös siten, että kyseisellä kohteella on toimitilojen osalla todellisia ongelmia ja uudistamistarpeita.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on myös arvioitu viimeaikaisten, Palmberg -yhtiöiltä vuokrattujen tilojen osalta tiloista perittävää vuokraa ja sen perusteella arvioitua laskennallista korkoa sitoutuvalla pääomalla. Ylläpitovuokran osuudeksi on arvioitu 10 mk/m²/kk. Senaatti-kiinteistöt on Mustasaaren kihlakunnanviraston tilavuokrauksen yhteydessä 1.12.1999 käyttänyt huomattavasti korkeampaa ylläpitovuokra-arviota, 13,70 mk/m²/kk.

Pitkäaikaisten sopimusten etuna tulisi nähdä ainakin se, että vuokranantaja ei pysty tekemään toimitilavuokraan tasokorotusta vuokra-ajan päättyessä. Tehdyissä pitkäaikaisissa vuokrasopimuksissa on vuokranantaja myös velvoitettu pitämään huolta tilojen kunnan ja laatutason säilymisestä suuremmassa määrin kuin huoneenvuokralaki edellyttäisi.

Tilojen määrä ja laatu, maantieteellinen sijoittuminen

Tarkastuskertomusluonnoksen kohdassa 3.2.2 ”Tilojen määrän ja laadun kehitys” on maininta sekä valtakunnallisista suunnitelmista, joilla pyrittäisiin määrittelemään tiettyjen erikoistilojen maantieteellinen sijoittuminen ja maininta siitä, että tilajärjestelytarpeita on aiheutunut sisäasiainministeriön hallinnonalalla myös pelkästään muista syistä kuin kihlakuntauudistuksesta. Tällaisia syitä ovat tarkastuskertomusluonnoksen mukaan olleet muun muassa henkilöstön siirrot sekä toimitilojen terveellisyysongelmat ja korjaustarpeet. Tarkastuskertomusluonnos toteaa, että merkittävimpiä tällaisista syistä tehtyjä tilajärjestelyhankkeita on ollut poliisihallinnossa.

Erikoistilojen sijoittelutarpeesta on aina neuvoteltu kyseisen lääninpoliisijohdon kanssa, valtakunnallinen sijoittelusuunnittelu on poliisiosastolla aloitettu vuonna 2002. Etelä-Suomen läänin poliisiosasto on jo tehnyt eräänlaisena pilottihankkeena ”Palvelutasotyöryhmän raportti” –nimisen asiakirjan. Tämä työ valtakunnallisen sijoittelusuunnittelun suhteen on poliisiosastolla vielä kesken, se on nähtävästi tarkoitus saattaa loppuun kihlakuntahallintoa koskevan selonteon valmistuttua.

Edellä mainittuja tilajärjestelyhankkeita on ollut lähinnä kihlakuntakuntahallinnon puolella, joskin mainitut ongelmat ovat useasti koskeneet kihlakunnanviraston poliisilaitoksen toimitiloja.

Lopuksi

Tarkastuskertomusluonnoksessa on myös todettu, että toimitilavuokrausten asianmukaisen toteuttamisen tueksi tarvittaisiin yleisiä ohjeita, jotka koskisivat koko valtion hallintoa. Kuten tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, valtion kokonaisedun turvaamiseksi tarvitaan keskitettyä ohjausta. Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon yleinen ohjaustehtävä kuuluu valtiovarainministeriölle. Olisi erittäin tärkeää, että koko valtionhallintoa varten laadittaisiin selkeät, riittävän yksityiskohtaiset ja yhtenevät määräykset ja ohjeet ja että näiden ohjeiden noudattamista jatkossa myös valvottaisiin. Tarkempia ohjeita ja määrittelyjä tarvittaisiin myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn vietäviin toimitilavuokrausten osalta.

Ylijohtaja



Pekka Kilpi

Kehittämiskojohtaja



Marko Puttonen

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Ritva Viljanen
Valtiontalouden tarkastusvirasto/ylitarkastaja Ari Hoikkala



3.8.2004

Saapunut 11.8.2004
VTV Dnro 460/54/03

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n lausuntopyyntö 1.6.2004; Dnro 460/54/03

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMITILAHANKINNAT

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta, joka koskee sisäasiainministeriön toimitilahankintoja. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan tarkastus kohdistuu pääasiassa

- 1) sisäasiainministeriön alaisten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahallintoon;
- 2) eräiden kihlakunnanvirastojen toimitilahankintoihin; ja
- 3) tarkastuksessa arvioidaan lisäksi yleisellä tasolla valtion nykyistä toimitilahallintoa ja sen toimivuutta.

Luonnoksen mukaan tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko sisäasiainministeriön toimitilahallinnossa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä koskevia säännöksiä ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia.

Tarkastuksen yhtenä tavoitteena on ongelmakohtien tarkempi selvittäminen ja mahdollisten korjausvaihtoehtojen kartoittaminen ja toisena tavoitteena yleiskuvan saaminen valtion ja sisäasiainministeriön nykyisestä toimitilahallinnosta ja sen mahdollisista ongelmista. Tavoitteena on myös se, miten toimitilahankkeiden toimintatapojen tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin parantaa.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että tarkastuksen kohde on sinänsä oikea ja se on taloudellisen merkittävyyden ja asioiden ajankohtaisuuden kannalta perusteltu. Tarkastusasetelma vaikuttaa kuitenkin liian haasteelliselta ja monitahoiselta.

Vaikka tarkastusalueita on pyritty rajaamaan, käytännössä oheistarkastuskohteeksi on otettu laaja ja monitahoinen tarkastusalue, joka on sitten saanut pääpainon suositusehdotuksissa. Sen tarkastelu itse tekstissä on kuitenkin jäänyt pintapuoliseksi ja vajaaksi. Kertomusluonnokseen otetut tärkeät osakokonaisuudet eivät saa niille kuuluvaa painoarvoa ja käsittelyä. Kun kertomuksen tavoite on näin laaja, myös lausunnonantajan näkökulmasta on

hankalaa arvioida sitä, mihin seikkoihin ja asioihin lausunnon antajan lausunnossaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Tarkastuksesta olisi varmaan saatavissa enemmän hyötyä myös siten, että tarkastus jaettaisiin pienempiin ja selvempiin osakokonaisuuksiin taikka kohdistettaisiin tämä sisäasiainministeriön toimitiloja koskeva tarkastus selvemmin vain tiettyihin osakokonaisuuksiin kiireellisyys ja oleellisuus näkökulmat huomioon ottaen. Valtiovarainministeriön mielestä osakokonaisuuksia voisivat olla esim. valtion toimitilahankinnat kilpailulainsäädännön näkökulmasta, toimitilamäärärahojen budjetointi ja käyttö, kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisvirastojen toimitilahankinnat esim. vuosina 1998 - 2003 myös kahden eri momentin eli kihlakunnanvirastojen ja poliisin toimintamenomomenttien käytön kannalta sekä sisäasiainministeriön toimitilahallinto ko. vuosina, Senaatti-kiinteistöjen asema valtion toimitilahallinnossa, valtion kiinteistölainsäädäntö ja noudatettavat toimintatavat sekä valtion yleisen edun huomioiminen toimitilahallinnossa ja -hankinnoissa.

Tarkastusviraston alustavat kannanotot on kerätty kertomusluonnoksen alkuun suositusten muotoon. Valtiovarainministeriö ei kannata useilta osin suositusten antamista kertomusluonnoksessa ehdotetussa muodossa. Osa vaatii täsmentämistä, osa alustavista suosituksista ei ole lainkaan toteuttamiskelpoisia. Voisi olettaa, että suositukset 4 ja 5 on tarkoitettu sisäasiainministeriölle ja muut lähinnä valtiovarainministeriölle.

Osa alustaviin suosituksiin sisältyvistä ehdotuksista sisältää sinänsä kannatettavia asioita (esim. suositukset 4 ja 5 ja osin 1), mutta niiden yleisluonteisuuden johdosta suositusten vaikutus käytäntöihin saattaa jäädä vähäiseksi. Osa suosituksista, esim. suositukset 2 ja 6 ja osin 3 jäävät yleiselle tasolle, jolloin niiden täsmällinen sisältö jää osin epäselväksi kuten myös se, miten ne tukevat nykyistä parempaa toimitilahallintoa. Esimerkiksi 6 kohdan suositus on ainakin osin jo tehty. Suositus 3 tulisi pyrkiä selvemmin suuntaamaan sisäasiainministeriön hallinnonalan tarpeita varten. Suositukset 4 ja 5 aloitetaan seuraavasti: ”Mikäli käyttäjien rooli säilyy vastaisuudessa yhtä itsenäisenä kuin nykyisin ...”. Tämä jää merkitykseltään epäselväksi, koska Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kertomusluonnoksen suosituksissa kuitenkaan ehdota järjestelmän muutosta, eikä valtiovarainministeriö näe perusteita ryhtyä järjestelmän muutoksiin. Vaarana on myös se, että sisäasiainministeriö jää odottamaan, eikä tee itse tarvittavia parannuksia. Suositusehdotuksiin tulisi sisältyä vaihtoehtotarkastelut taloudellisine vaikutuksineen.

Epäselväksi jää se, miten tarkastuksessa on huomioitu sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tekemät samaa aihepiiriä koskevat tarkastukset (Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän raportti 3/2004 ja Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessityöryhmän erillisraportti Poliisin tietohallintokeskuksesta 4/2004). Epäselvää on myös se, pyritäänkö tätä valtion taloudelliselta kannalta merkittävää työtä jotenkin arvioimaan tarkastuskertomuksessa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkastuksen tulisi myös tukea yleisempiä tavoitteita mm. tuottamalla tausta-aineistoa tulevaa kihla-

kuntajärjestelmän arviointia ja kehittämistä (selonteko annetaan eduskunnalle vuonna 2005) ja poliisin organisaation tehostamista varten. Arviointiaineistoa tarvitaan myös alueellistamista sekä paikallis- ja aluehallinnon kehittämistä varten.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyisessä muodossaan kertomusluonnos suosituksineen vaatii kaiken kaikkiaan edelleen kehittämistä, terävöittämistä ja käytännön realismin huomioimista. Valtiovarainministeriö esittää, että se voisi vielä kommentoida tarkastuskertomuksen seuraavaa luonnosta niin, että tarkastuksesta saataisiin paras mahdollinen hyöty toimintalahallinnon ja -hankintojen ja näihin liittyvien seikkojen edelleen kehittämiseksi.

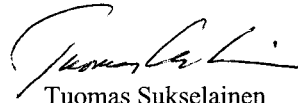
Valtiovarainministeriön yksityiskohtaisia kommentteja on sisällytetty oheiseen liitteeseen. Valtiovarainministeriö on toimittanut jo aiemmin tarkastusvirastolle mm. hankintoja koskevaa perusaineistoa, joka huomioitaneen kertomusta valmisteltaessa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Tuomas Sukselainen

LIITE

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriön budjettiosasto (Hytönen, Jatkola, Vairimaa, Vallinheimo)

Liite VM:n lausuntoon sisäasiainministeriön toimitilahankinnat
(VTV:n lausuntopyyntö 1.6.2004 nro 460/54/03)

SM:n hallinnonalan määrärahojen sitomisesta toimitilahankkeisiin

Samalla kun siirryttiin tulosohjaukseen otettiin käyttöön perusteiltaan laajemmat toimintamenomomentit annettiin näin ministeriöille ja virastoille enemmän toimintavapauksia päättää määrärahojensa käytöstä. Kaikilta osin ministeriöt ja virastot eivät ole olleet kunnolla valmistautuneet tai muuten valmiita vastuullisesti käyttämään tätä uutta päätösvaltaansa. Toimivallan siirron mukana siirtyi myös vastuu.

Perussäännös budjettivarojen käyttämisessä voidaan katsoa olevan talousarvioasetuksen 38 §, jonka mukaan ennen menoon sitoutumista menon lailisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä valtuuden ja määrärahan riittävyys on varmistettava. Näin ei voida katsoa kihlakunnanvirastojen ja poliisin momenteilta rahoitettavissa tapauksissa kaikilta osin tapahtuneen. Sisäasiainministeriö on tuonut esiin useaan otteeseen budjetti- ja lisäbudjettikäsittelyn yhteydessä kihlakunnanvirastojen ja poliisin määrärahan riittävyysongelmat ja siitä huolimatta se on sitoutunut tai antanut alaisen hallinnon sitoutua vuosiksi kalliisiin uusiin toimitilahankintoihin.

Kihlakunnanvirastojen toimitilamäärärahoja on lisätty v. 2000 talousarviossa 4 milj. markkaa lähinnä toimitilamenoihin, v. 2000 II lisätalousarviossa 2 milj. markkaa kihlakunnanvirastojen turvatasoa parantaviin perusparannuksiin, v. 2001 I lisätalousarviossa 5,565 milj. markkaa toimitilamenoihin, v. 2002 talousarviossa 3,140 milj. euroa toimitilojen perusparantamisesta ja uudistamisesta aiheutuvin toimitilakustannuksina ja v. 2003 talousarviossa 2,318 milj. euroa toimitilojen peruskorjauksen johdosta. Poliisille myönnettiin vuoden 2001 I lisätalousarviossa 8,4 milj. markkaa toimitilamenojen kasvun johdosta ja v. 2002 talousarviossa 15 milj. euroa tasokorotuksena, jossa yhtenä perusteluna oli myös toimitilamenojen kasvu. Liikekirjanpito-tietojen mukaan kihlakunnanvirastojen toiminnan kuluista vuokrien osuus on noussut vuoden 1998 52 %:sta 57 %:iin vuonna 2003. Myös poliisin osalla on tapahtunut vastaavaa kehitystä eli vuokrien osuus toiminnan kuluista on noussut, muttei niin voimakkaana.

Valtiovarainministeriössä on huomattu puutteet vastuun ottamisessa ja jouduttu mm. tästä syystä ryhtymään toimenpiteisiin mm. kehittämällä ennakkollisen finanssivalvonnan keinoja tilanteen parantamiseksi.

Toimitilahallinnon ja organisoinnin sekä ohjauksen ja valvonnan osalta valtiovarainministeriölle oli pitkään epäselvää se, miten toimivaltakysy-

mykset sisäasiainministeriön ja poliisiin sisällä on hoidettu ja kuka tekee päätökset toimitilahankinnoista. Ilmeisesti myös sisäasiainministeriön sisällä oli sama ongelma, eli tietoa siitä, kuka on tosiasiallinen päätöksentekijä, ei ollut. Asiasta myös keskusteltiin sisäasiainministeriön virkamiesten kanssa. Lisäksi pyrittiin siihen, että hankesuunnittelua ja kustannusten selvittelyä olisi kehitetty talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla. Tässä ei onnistuttu. Epäselvää on ollut myös se, miten kihlakuntajärjestelmä on vaikuttanut poliisin toimitilahankkeiden priorisointiin, kun poliisin toimitiloja rahoitetaan sekä momentilta 26.07.21 että momentilta 26.75.21.

Tarkasteltaessa toiminnan valvonnan ja tarkastuksen lähtökohtaa voidaan todeta, että yksinomaan relevanttia ei ole se, onko noudatettu säännöksiä, toimintatapoja ja talousarviota. Merkitystä tulee asettaa sille, kuinka tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja säästeliäästi valtion varoja on hoidettu ja käytetty. Tätä edellyttää myös talousarviolain 22 §. Tämä vastuu kuuluu ao. virastolle ja valvontavastuu ao. ministeriölle. Valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluu vastuu siitä, että se arvioi asiaa tarkastuksissaan.

Kiinteistölainsäädäntö

Vaikka ehkä syytä olisi selostaa perusteellisesti voimassa oleva ja myös aiemmin voimassa ollut lainsäädäntöä, valtiovarainministeriö viittaa tässä yhteydessä asian laajuuden johdosta muun muassa oikeuskanslerinvirastolle ja Valtiontilintarkastajille tekemiinsä selvityksiin (VM:n selvitys OKV:lle 30.5.2001; VM 7/29/2001 ja VM:n selvitykset Valtiontilintarkastajain kanslialle 3.6.2003; VM 3/034/2003 sekä 26.6.2003; VM 3/034/2003 / Eduskunnan valtiontilintarkastajain selvityspyyntöön 11.2.2003; Dnro 70/2003).

Todettakoon lisäksi, että valtiontalouden tarkastusviraston kertomusluonnoksessaan esiin nostamat ja arvioimat säännösten puutteet/puuttumiset eivät ole vaikuttaneet kaikilla hallinnonaloilla niin kuin sisäasiainministeriössä. Mm. oikeusministeriö on tuonut valtiovarainministeriön tietoon ja harkittavaksi sitoumuksiaan vastaavanlaisiin vuokrasopimuksiin, jotka ovat merkittäviä ja tehty useiksi vuosiksi siitäkin huolimatta, että säännökset voitaisiinkin katsoa olleen jossakin suhteessa puutteellisia, vanhentuneita tai tulkinnanvaraisia. Esimerkkinä mainittakoon Helsingin käräjäoikeuden uudet tilat ja Vantaan vankila.

Senaatti-kiinteistöjen rooli

Senaatti-kiinteistöjen roolia valtion tilapalveluiden tuottajana ei kertomusluonnoksessa ole käsitelty, vaikka tämä suosituksissa esitetty huomioon ottaen olisi erityisen perusteltua. Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta säännellään laissa Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003). Lain 2 §:ssä on todettu senaatti-kiinteistöjen tehtävä, joka on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja sekä huolehtia hallinnassaan olevista kiinteistöistä. Tehtäväkuvaan kuuluu myös uusien tilojen vuokraustoiminta. Ensimmäisijaisena toimitilapalvelujen asiakaskuntana ovat kuitenkin valtion budjettitalouden virastot ja laitokset. Hankintayksiköiden tulee ottaa tämä huomioon tehdessään tilahankintoja.

Valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002) säädetään valtion virastojen ja lai-

tosten oikeudesta hankkia kiinteistövarallisuutta valtion omistukseen ja oikeudesta vuokrata kiinteistövarallisuutta käyttöönsä. Asetuksen 4 §:n mukaan ennen uusien tilojen hankkimista tai vuokraamista viraston tai laitoksen tulee selvittää mahdollisuudet käyttää hyväksi valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta ja hankinnan tai vuokraamisen vuoksi vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö.¹

Uusia toimitilahankintoja tehtäessä on siis edellytetty, että hankintayksikkö etukäteen selvittää valtion jo omistaman olemassa olevan kiinteistövarallisuuden käyttömahdollisuuden. Lainvalmistelun lähtökohtana on ollut, että Senaatti-kiinteistöt toimii valtion tilahankinnan nk. in house -yksikkönä. In house käsite jätettiin kuitenkin tietoisesti nimenomaisesti kirjaamatta Senaatti-kiinteistöjä koskevaan lakiin ja sen esitöihin. In house käsite perustuu EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja määritelmä on osin edelleen kehittymässä. Tämän vuoksi suoraa kirjaamista lakiin ei pidetty hyvänä.

Oikeuskäytännön mukaan in house -yksikkönä on pidetty hankintayksikköä, jonka toiminta on pääsääntöisesti keskittynyt omistajan tarpeiden palvelemiseen ja on pääosin myös sen omistama.² Kyseinen päämäärä tulee kylläkin esille Senaattilain 2.1 §:stä (tuottaa ja kehittää tilapalveluja ... ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille ...). Hallituksen esityksessä mm. todetaan 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla, että Senaatti-kiinteistöt voisivat kilpailuttaa palveluhankintoja valtion virastojen ja laitosten puolesta sekä myös tilatarpeiden tyydyttämiseksi vuokrata toimitiloja/kiinteistöjä markkinoilta ja sitten edelleen vuokrata näitä valtion virastoille ja laitoksille.

Senaatti-kiinteistöjen toimiessa budjettivaltiossa käyttäjä- ja kiinteistöpalvelujen in house -yksikkönä, virastot ja laitokset voivat siten ilman kilpailutusta hyödyntää tilahankinnoissaan Senaatti-kiinteistön itse tuottamia tai hankkimia palveluita. Senaatti-kiinteistöt on velvollinen kilpailuttamaan julkisen hankintamenettelyn mukaisesti kaikki ulkopuolelta hankkimansa palvelut, joita se tarjoaa budjettivaltion yksiköille. Senaatti-kiinteistöjen liikelaitostamisessa tavoitteena oli, että se toimii markkinoilla ja tarjoaa markkinaehtoisesti palveluja valtion yksiköille. Mahdollinen liikevoitto tuloutetaan valtiolle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että budjettivaltion yksiköiden tulee tilahankintoja tehdessään asetuksessa edellytetyn mukaisesti aina yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa aidosti selvittää mahdollisuus käyttää valtiolla jo olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta sekä pyrkiä hyödyntämään Senaatti-kiinteistöille lainsäädännössä annetun in house -roolin mukaisesti tämän tarjoamia tila- ja muita palveluja myös toimitilojen vuokraushankinnoissa. Valtiontalouden kannalta on perusteltua, että valtiolla olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta käytetään budjettivaltion yksiköiden toimitilarapeita täytettäessä mahdollisimman tehokkaasti.

¹ HE 108/2003 vp.

² In house -yksikön käsitettä ei pidä sotkea mm. uudessa viranomaisdirektiivissä (1 art. 10 kohta) esitettyyn yhteishankintayksikön käsitteeseen. Yhteishankintayksikön käsite on huomattavasti laajempi ja toiminta poikkeaa olennaisesti in house -yksikön toiminnasta.

Ei paluuta virastomaailmaan

Alustavassa suosituksessa 2 esitetty ajatus ”tonttivistaston” perustamisesta ei palvele hankinnan rationaalisuutta. Rakennettavan tontin omistajuuden sijoittamista puolueettomalle kolmannelle taholle ei voida pitää siinä määrin kilpailua lisäävänä tekijänä, jotta tällaiseen järjestelyyn olisi tarve ryhtyä. Suosituksen käsittelemä kysymys on enemmänkin hankinnan suunnittelun asia.

Julkisissa hankinnoissa kilpailun syrjimättömyys ja tasapuolisuus tulee toteuttaa tarjousmenettelyn ja sen jälkeisen päätöksenteon kautta. Hankintayksikön tulee huolehtia, että tarjouspyyntö muotoillaan yhtäläistä ymmärtämistä ja saatavien tarjousten vertailukelpoisuutta tukevaksi. Hyvän tarjouspyynnön pohjalta hankintapäätös pystytään tekemään tasapuolisesti ja ketään tarjoajaa syrjimättä, ilman muita järjestelyjä. Tontin omistajuus on vain yksi kriteeri, jonka hankintayksikkö voi asettaa tarjoajille tai olla asettamatta.

Hankintayksikön tehtävä on selvittää ja määritellä hankinnan reunaehdot. Hankinnan suunnitteluvaiheessa hankintayksikön tulee kartoittaa vaihtoehtoisten mallien toteutuskelpoisuutta siinä määrin, että tällaisen kriteerin käyttö on perusteltua. Toimitilahankinnoissa hankintayksikön tulisi tutustua paikalliseen kiinteistökantaan ennen tarjouspyynnön julkaisemista esimerkiksi käymällä asiaa koskevaa avointa ja tasapuolista vuoropuhelua alueella toimivien rakennusliikkeiden ja/tai kiinteistöasiantuntijoiden kanssa. Jos oma asiantuntemus ei riitä, niin selvitystyö on mahdollista toteuttaa asiantuntijaprojektina. Peruslähtökohta on, että hankintayksikön ja hankkijan tulee tuntea markkinoita, jotta se pystyy laatimaan tarjouspyyntöön kriteerit. Jos tällaista tuntemusta ei ole, hankinnan toteutuskin on kyseenalainen.

Senaatti-kiinteistöt ja Hansel Oy poikkeavat toimialaltaan ja liiketoimintaideltaan täysin toisistaan. Ensiksi mainitulla on varsin raskas tase ja se vastaa toimitilojen, talotekniikan ja niihin liittyvien muidenkin laitteiden elinkaarikustannuksista ja niiden rahoituksesta. Pääomalle on lisäksi saatava tuottoa. Viimeksi mainitun yhtiön tase on puhdistettu lähes nolnaan ja liiketoiminta koostuu hankintaprosessin tietyn vaiheen hankkeistamisesta palveluksi, jonka kulut katetaan palvelumaksuilla/komissiolla. Myöskään tämän vuoksi valtiovarainministeriö ei pidä suosituksissa 1 ja 2 esitettyjä näkemyksiä eli paluuta vanhaan virastomaailmaan perusteltuina.

Senaatti-kiinteistöt tulo- ja investointisellaan, paitsi kattaa olemassa olevien tilojen ylläpidosta ja uusinvestoinneista aiheutuvat menot, myös tulouttaa voitostaan valtion talousarvioon summan, mikä tulisi ottaa huomioon valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ja mikä raportissa on jäänyt huomaamatta.

Kiinteistöstrategian periaatteet

Kertomusluonnoksessa ei käy selkeästi ilmi valtion kiinteistöhallinnon eikä myöskään yleisemmin kiinteistö- ja toimitila-asioiden uudistamisessa noudatettavat periaatteet. Tarkastuksessa on käsitelty kiinteistöuudistuksen vaiheita vuodesta 1995 alkaen, mutta sisältö erityisesti valtion kiinteistöstrategiapäätöksen osalta on jäänyt osittain epäselväksi, mikä on ollut vaikutta-

massa mm. esitettyihin suosituksiin. Valtion kiinteistöstrategialla hoidettiin erityisesti kiinteistöomistamisen periaatteet siten, että budjettivaltion käyttömaisuuskiinteistöt ja toimitilat keskitettiin Valtion kiinteistölaitokselle ja Metsähallitukselle sekä työsuhdeasunnot Kruunuasunnot Oy:lle.

Vaihto-omaisuuskiinteistökanta siirrettiin Kapiteeli Oy:lle. Strategiaa on toteutettu, mutta kiinteistöjärjestelyjen osalta se on edelleen kesken mm. sisäasiainministeriön hallinnonalalla, missä rajavartiolaitos vastaa edelleenkin kiinteistöistään ja asunnoistaan. Omistusjärjestelyissä v. 1998 mm. Valtion kiinteistölaitoksesta siirrettiin valtion toimitiloina käytettyjä kiinteistöjä ja tonttivarantoa Kapiteeli Oy:lle noin 1,4 miljardin markan arvosta, mikä käytännössä tarkoitti sitä, että keskitetty virastomuotoinen rakennushallinto oli tuottanut sen hetkisiin virastojen ja laitosten tarpeisiin nähden liikaa tai muutoin soveltumattomia tiloja.

Toinen valtion kiinteistöstrategian lähtökohta oli, että Valtion kiinteistölaitos, jonne budjettivaltion pysyvään tarkoitukseen tulevat käyttömaisuuskiinteistöt keskitettäisiin, liikelaitostetaan ja liikelaitos organisoidaan käyttötarkoitukseltaan erilaisten kiinteistöjen/toimitilojen mukaisesti toimialoihin, joiden pohjalta mm. tilojen käyttöä, tilakustannusten vertailtavuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan parantaa.

Näin nykyinen Senaatti-kiinteistöt muodostuu neljästä toimialasta: toimistokiinteistöistä, yliopistokiinteistöistä, erityiskiinteistöistä sekä puolustuskiinteistöistä. Toimialat kuvastavat, mitkä toiminnot ovat sellaisia valtion ydintoimintoja, joiden osalta pidetään perusteltuna pysyä valtion omistamissa tiloissa. Toisaalta toimialat kuvastavat sitä, millaisia vaateita valtion eri toiminnot asettavat toimitiloille, niiden laadulle ja mitoitukselle.

Toimialatarkastelun pohjalta sisäasiainhallinnon toimitilat ovat Senaatti-kiinteistöissä toimistokiinteistöjen (mm. poliisin ja kihlakunnanvirastojen tilat) ja erikoiskiinteistöjen (mm. hätäkeskusten toimitilat) hallinnassa ja, mikäli rajavartiolaitoksen kiinteistöjen hallinta siirretään Senaatti-kiinteistölle, ainakin osa niistä kiinteistöistä tulisi puolustuskiinteistöjen toimialalle.

Kertomusluonnoksessa on useissa yhteyksissä peräänkuulutettu yhtenäisen koko valtiota kattavan toimitilastrategian laatimista. Valtiovarainministeriössä tämä työ on käynnistetty ja Senaatti-kiinteistöt ovat yhdessä käyttäjien kanssa kumppanuusajattelun pohjalta laatineet virastoittaisia toimitilastrategioita (mm. VTT ja eräät yliopistot).

Valtiovarainministeriö on yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa yrittänyt käynnistää talousarviossa olevien perustelujen mukaisesti kumppanuushanketta myös sisäasiainministeriön kanssa. Tässä yhteydessä olisi keskusteltu mm. toimitilastrategian laatimisesta sisäasiainministeriön hallinnonalalle sekä asioista, jotka liittyvät kertomusluonnoksessakin mainittuun sisäasiainhallinnossa olevaan Senaatti-kiinteistöjen huonoon kuvaan toimitilapalvelujen tuottajana. Tämä ei kuitenkaan onnistunut.

Senaatti-kiinteistöjen toimialajako osoittaa toisaalta senkin, että sekä koko valtion että yksittäisen hallinnonalan yhtenäisen toimitilastrategian laadinta on varsin vaikea tehtävä, koska toimitilat nähdään nykyisin yhtenä tuotan-

nontekijänä muiden joukossa ja toimitilojen tulisi muuntua ja mukautua kulloistenkin toimintojen ja työprosessien mukaisesti. Tämä edellyttää, että valtion tiloja hallinnoivalla yksiköllä tulee olla joustavat mahdollisuudet tehdä tilojen kehittämistä ja muutoksia koskevia investointipäätöksiä. Tämä samoin kuin vertailtavuus toimitilamarkkinoihin ja toimitilojen elinkaarikustannuksiin edellyttää toimimista liikelaitos- tai yhtiömuodossa, mikä oli myös lähtökohtana, kun kiinteistöstrategiapäätös tehtiin ja Valtion kiinteistölaitos liikelaitostettiin.

Kilpailutus osana SM:n hankintaprosessia

Kertomusluonnoksessa käsitellyissä tapauksissa tarjouksia on pyydetty yhtä tapausta lukuun ottamatta vain kahdelta toimittajalta. Julkisesti (avoimesti) hankinnoista ei liene ilmoitettu esimerkiksi virallisessa lehdessä tai JULMA-ilmoituspaikassa. Kertomuksessa olisikin perusteltua todeta, ettei hankinnoissa noilta osin ole käytetty tehokkaasti ja asianmukaisesti olemassa olevia kilpailumahdollisuuksia. Myös menettelyn avoimuus on jäänyt pääsääntöisesti riittävässä määrin toteutumatta.

Kaikissa julkisten hankintojen menettelyissä tulee aina noudattaa yhteisön oikeussäännösten edellyttämiä yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita. Lähtökohtaisesti julkisissa hankinnoissa on aina käytettävä olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Kyseessä ei ole hankinnanvarainen velvoite. Tämä tulisi selkeästi tuoda esille kertomuksessa. Samoin se, että hankintojen avoin kilpailuttaminen on jo itsessään kannattavaa, palvelee julkisen varojen tehokasta käyttöä ja hankintojen kokonais-kustannusten vähentämistä.

Tulkinnallisissa tapauksissa hanke tulee kilpailuttaa menettelyn avoimuuden ja tarjoajien/ehdokkaiden tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi. Hankintadirektiivien mukaisia menettelysäännöksiä tulee noudattaa, ellei hankintaa ole selkeästi rajattu hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaksi taikka hankinnan kokonaiskustannukset (nk. vähäisissä hankinnoissa) kilpailuttamisen kautta muodostuvat hankintayksikölle niin korkeiksi, ettei kilpailuttamisella voida saavuttaa tavoiteltavaa hankinnan edullisuutta.

Hankintatoimen ohjaus, organisointi ja osaaminen

Hankintatoimen käytännön toteutuksessa strategisten linjausten ja hankintaohjeiden selkeydellä on olennainen merkitys. Myös hankintaohjeen ja toimitilastrategian mukaisten menettelyjen seurantaan käytännössä tulee kiinnittää huomiota niin ulkoisessa kuin sisäisessä tarkastustoiminnassa.

Valtiovarainministeriö yhtyy kertomusluonnoksessa esitettyyn käsitykseen, että yli 20 vuoden kiinteää vuokra-aikaa on pidettävä selkeänä ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana riskinä tilojen käyttäjille. Valtionhallinnon muutostarpeen ja sen mukaisen vaihtelevan tilatarpeen määrittely 15-25 vuoden ajalle on käytännössä lähinnä ennuste. Vuokrasopimuksia solmittaessa tulee ottaa huomioon toimintojen ja toimitilojen uudelleenjärjestelyn mahdollisuuden tarvitsema liikkumavara (exit lausekkeet).

Valtiovarainministeriöllä on se käsitys, että sisäasianministeriö on kehittänyt muuta hankintatoimeaan ansiokkaasti. Toimitiloja koskevan hankintatoimen ohjaus ja johtaminen on kuitenkin jostakin syystä jätetty irrallisiksi muusta ministeriön hankintatoimen kehikosta ja sitä koskeva kehitystyö tekemättä erityisesti poliisin ja kihlakunnanvirastojen kohdalla. Poikkeuksen toimitilahankintojen toteutuksessa muodostavat Rajavartiolaitos ja Hätäkeskuslaitos, joiden menettelytavat ovat olleet valtionalouden kannalta hyväksyttävämpiä.

Sisäasianministeriön toimitilastrategian toimitilaohjeessa 15.12.1999 on todettu, että ”tarjouspyyntöä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava sisäasianministeriön hankintaohjetta, vaikka toimitilojen vuokraus ei kuuluukaan hankintaohjeen piiriin”. Tulkinnan oikeellisuutta voidaan pitää ristiriitaisena.

Tulkintaa on jossakin määrin perusteltu oikeusoppineen lausunnolla. Sisäasiainministeriön Poliisin tietohallintokeskuksen hankintaa koskevassa erillisarjoituksessa³ on kuitenkin tuotu esille, että sisäasianministeriön käytössä ollut lausunto on annettu 9.12.2001 Palmberg-Rakennus Oy:lle. Lausunto on ollut todennäköisesti myös ko. rakennusyhtiön tilaama. Ko. lausuntoa ei ole siten hankittu sisäasianministeriön toimesta. Lausunto on annettu ministeriön toimitilaohjeiden antamisen jälkeen (15.12.1999).

Sittemmin vuonna 2001 sisäasianministeriön hankintaohjetta on uudistettu siten, että toimitilahankinnoissakin tulee lähtökohtaisesti noudattaa hankintalainsäädännön mukaista menettelyä.

Kertomusluonnoksen perusteella epäselväksi kuitenkin jää, miten sisäasianministeriön ja kihlakuntien omaksuma tulkintakäytäntö toimitilahankinnoissa on muodostettu ja millaisin juridisin perusteluin siihen on päädytty. Erityisesti tontin omistuskysymyksen sisältyminen sisäasianministeriön ja kihlakuntien tulkintoihin jää epäselväksi.

Lähtökohtaisesti yhden tarjoajan ja sittemmin hankinnan toimittajaosapuolen tilaaman lausunnon käyttämistä hankinnan hallinnollisen valmistelu- ja päätöksentekomenettelyn sekä sovellettavan lain (jälkikäteisessä) perustelutuksessa ei voida pitää hallintolain ja hallintoa koskevien oikeusperiaatteiden edellyttämänä hyvän hallinnon mukaisena käytäntönä. Toiminta ei ole omiaan tukemaan viranomaisen toiminnan puolueettomuutta ja uskottavuutta.

Käytännön hankintatoimea tukeviin ohjeisiin ei tule sisällyttää kannanottoja tai tulkintoja, joiden oikeellisuus on epäselvää. Myös sellaisten ilmaisujen, jotka jättävät laajaa tulkinnanvapautta, ei tulisi käyttää. Epäselvissä tapauksissa lähtökohtana tulee olla hankintasäännösten mukainen menettely.

Kertomuksessa ei ole käsitelty niitä syitä, miksi sisäasianhallinnon toimitilahankintojen toteutus on kuvatonlainen. Menettelyvirheet liittyvät poikkeuksetta organisoimien ja osaamisen puutteisiin sekä siihen, ettei hankintatoimen yleisiä tavoitteita ole koettu riittävän läheiseksi (katsottu liikaa

³ Kihlakunnanvirastojen hankintaprosessiryhmän erillisarjoitus Poliisin tietohallintokeskuksesta. Sisäasianministeriö. Hallinto 4/2004, s. 3.

oman organisaation etua). Menettelyvirheet lähinnä kertaantuvat, mikäli hankintatoimen seuranta on järjestetty puutteellisesti.

Toimitilahankinnat on toteutettu hajautetusti. Oto-pohjaisella toiminnalla laajamittaisten hankintojen edellyttämää asiantuntemusta ei voida turvata riittävästi, kun kokemusta kertyy lähinnä rutiinihankinnoista. Lisäksi hankintatoimi on tehotonta, kun samantyyppisiä hankintoja toteutetaan päällekkäisesti, koordinoimattomasti ja aikaisempia kokemuksia hyödyntämättä. Kertomusluonnoksen perusteella myös sisäinen asiantuntijatuki hankijoille on järjestetty heikosti tai puuttuu kokonaan.

Sisäasiainministeriön taloudenhoidosta voidaan sanoa puuttuneen valvonnallinen näkökulma sekä tarvittavaa pitkäjännitteisyyttä ja ammattitaitoa. Tätä ilmeistä osaamisvajetta ilmentävät määrärahojen käytön tietyn huolettomuuden lisäksi hankintaprosessin menettelyiden tuntemisen, sopimusten juridisen merkityksen ymmärtämisen kuin markkinoiden tuntemuksen puutteet. Tämän lisäksi hankintamenettelyn päätöksenteon dokumentoimattomuus, suunnitelmien puute, tarjouspyyntöjen kriteerien epämääräisyys, toimittajavalinnassa tarjouspyynnön kriteerien noudattamatta jättäminen sekä tarjouspyynnön mukaisten ehtojen myöhempi merkittävä muuttaminen yhden toimittajan eduksi mm. hinnoittelun ja vuokra-aikojen osalta rikkovat julkisen hankintojen menettelysääntöjä ja samalla kyseenalaistavat hankinnan syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden lisäksi julkisen talouden mukaisen edullisuuden. Erittäin huolestuttavaa on, että hankinnassa ei ole tehty hankinnan suuruus ja laatu huomioon ottaen tarpeellista taloudellista vertailua (esim. elinkaarikustannusvertailua) tai edes kunnollista hintavertailua. Myös valtion olemassa olevan kiinteistövarallisuuden käytön selvitys on jätetty tekemättä tai ollut puutteellista. Osaamisvajheet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa toimitilahankintoja voidaan perustellusti arvostella hoidetun valtiolle merkittävästi epäedullisella tavalla.

Hankintatoimen kehittäminen

Hankintoja suunniteltaessa tulisi ohjaavan tahon huolehtia siitä, että hankintatoimi on organisoitu siten, että voidaan taata toteutuksen edellyttämä riittävä juridinen ja kaupallinen asiantuntemus. Valtion muissa yhteisissä yksiköissä olevaa hankintaosaamista (esimerkiksi Hansel Oy ja Senaatti-kiinteistöt) tulisi pyrkiä hyödyntämään nykyistä enemmän.

Valtiovarainministeriö ei katso tarpeelliseksi uusien resurssien hankintaa tai uuden tilahankintoihin erikoistuneen yksikön perustamista sisäasianhallintoon. Enemmänkin tulee analysoitavaksi se, että nykyinen hankintahenkilöstö tekee oikeita asioita. Hankintatoimen kehittämisessä tulee pyrkiä olemassa olevien resurssien parempaan käyttöön ja toiminnan tehostamiseen. Parhaiten tämä voitaneen toteuttaa keskittämällä organisaatiossa jo olevaa hankintaosaamista, erikoistumisella, määrittelemällä hankintojen vastuualueet, keskittämällä nk. rutiinihankinnat valtion yhteishankintayksikköön ja fokuoimalla oma hankintatoiminta tukemaan viraston ydintoimintojen tarpeita. Vain tätä kautta pystytään nostamaan julkisen hallinnon tuottavuutta myös hankintatoimen kohdalla.

Sisäasianhallinnon nykyisen hankintaorganisaation toiminnan järjestämistä koskeva analyysi puuttuu kertomusluonnoksesta. Toimitilahankinnat ovat

verrattain harvoin tapahtuvia (investoinnin ollessa lähtökohtaisesti pitkäaikainen), joten niitä varten oman erillisen yksikön perustaminen ei ole perusteltua.

Sisäasianhallinnossa hankintatoimea voidaan ajatella tehostettavan esim. siten, että rutiinihankinnat keskitetään nykyistä kattavammin valtion yhteishankintayksikön hoidettavaksi. Tällöin hankintaa tekevien henkilöiden ajankäyttöä ja osaamista voidaan ohjata vaativimpiin hankintoihin kuten toimitilahankintojen toteutukseen. Lisäresurssien tarvetta kannattanee arvioida vasta sitten, kun yhteishankintayksikön käyttöaste sisäasianhallinnossa nousee huomattavasti nykyisestä.

Tapahtuneen perusteella sisäasianhallinnon toimitilahankintojen organisoiminen, johtamisen ja vastuusuhteiden kehittäminen on ilmeisen tarpeellista. Myös toimitilahankintojen valmistelun asianmukaisuuteen ja ratkaisujen taloudellisiin vaikutuksiin hankinnan elinkaaren aikana tulee kiinnittää huomiota.

Toimitilahankintoja varten organisaatiolla tulee olla selkeät linjaukset, vastuusuhteet ja ohjeet, joiden noudattamista myös valvotaan.

Hankintalain tulkinnanvaraisuus toimitilavuokrahankkeissa

Kertomuksessa on eri puolella tuotu esille hankintalain tulkinnallisuus toimitilavuokrahankkeiden osalta. Tältä osin analyysiä voisi tarkentaa ja yhtiäistä, jotta lukijalle syntyisi tulkintatilanteesta selkeämpi kuva.

Vuonna 2003 markkinaoikeus (MO) on tulkinnut (päätökset 182/03 ja 183/03) vuokratilahankintaan liittyvää säännöstöä Poliisin tietotekniikka-keskuksen hankintaa koskevassa tapauksessa.⁴ Markkinaoikeuden ratkaisu on ollut äänestysratkaisu (3-2). Markkinaoikeuden asiantuntijoiden lausuntojen perusteella näkemykset poikkeavat varsin suuresti toisistaan.

Ratkaisussaan MO on kuitenkin todennut, että hankinnan kuulumisen hankintalainsäädännön piiriin ratkeaa hankinnan tosiasiallisen objektiivisen luonteen mukaan, eikä sillä seikalla, mihin juridiseen muotoon se on puettu, ole ratkaisun kannalta merkitystä.

Tapausselosteesta käy ilmi, että MO on aikaisemmassa oikeuskäytännössään katsonut, ettei olemassa olevien rakennusten vuokraaminen kuulu hankintalain ja sen nojalla annettujen asetusten soveltamisalaan oli sitten kyseessä kynnysarvot ylittävä tai alittava hankinta. Tämä tulkinta on linjassa direktiivien sanamuodon kanssa. Oikeuskäytännössä ei sen sijaan ole

⁴ MO:n enemmistö katsoi, että asiassa on ollut kysymys sellaisesta rakennuksen vuokrasopimuksesta, joka jää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, minkä vuoksi MO ei ole toimivaltainen käsittelemään asiaa. Ratkaisevaksi se katsoi sen, että tarjouksia on pyydetty pysyvistä vuokratiloista, jotka rakennetaan tai peruskorjataan muualle kuin hankintayksikön hallitsemalle maalle, ja joiden vuokratilojen omistusoikeus ei siirry hankintayksikölle. Kyse oli siten sellaisesta rakennuksen vuokrasopimuksesta, joka jää hankintalainsäädännön ulkopuolelle. Eriävän mielipiteen jättäneet kaksi asiantuntijajäsentä katsoivat hankinnan kuuluvan hankintalain ja -asetuksen soveltamisen piiriin ja MO:n olevan toimivaltainen käsittelemään asian. Heidän mukaan tehdyn hankinnan tosiasiallisena tarkoituksena on ollut rakennuksen teettäminen hankintayksikölle sen edellyttämien kriteerien mukaisesti siitä huolimatta, että hankinnan juridisena muotona on käytetty vuokrasopimusta. Hankinta on siten katsottava kuuluvan julkisena rakennusurakkana hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin. Tarjouspyynnön puutteiden vuoksi tulisi hankintamenettely todeta hankintalain 9.1 §:n vastaiseksi ja siten virheelliseksi. Ks. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/21570.htm>.

otettu kantaa uuden, vuokralaisen antamien määritysten mukaan rakennuksen tai toimitilojen vuokraamiseen.

On muistettava, että MO:n ratkaisu on tapauskohtainen. MO:n ratkaisusta on valitettu KHO:een, joten asian kansallinen käsittely on vielä kesken. Tulkintakysymyksestä pyydetään mahdollisesti myös ennakkoratkaisua EY:n tuomioistuimelta. Näin olleen myöskään lopullista perustetta tulkinnalle, että hankintalainsäädäntö ei koske vuokratilahankkeita, ei ole vielä saatu. Oikeustilan varmistamiseksi voi mennä vuosia. Linjauksille on kuitenkin tarvetta jo nyt.

Direktiivin (92/50/ETY) eli ns. palveluhankintadirektiivin artiklan 1 kohdan a mukaan julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty palvelun suorittajan ja hankintaviranomaisen kesken, lukuun ottamatta maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta millä rahoitusmuodolla tahansa taikka näihin liittyviä oikeuksia koskevia sopimuksia. Taas kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (hankinta-asetus) 5.2 §:n 1 kohdan mukaan palveluhankintasopimuksella ei tarkoiteta kiinteän omaisuuden, rakennusten tai niihin liittyvien oikeuksien hankintaa tai vuokrausta koskevaa sopimusta riippumatta sen rahoitusmuodosta tai maksettavasta.

Palveluhankintadirektiivissä soveltamisalueen ulkopuolelle rajataan ”olemassa olevat rakennukset” - taas hankinta-asetuksessa ”rakennukset”. Hankinta-asetus supistaa direktiivin sanamuodon mukaisen säännöksen soveltamisaluetta.

Yhteisön oikeussäännösten soveltamisessa on lähtökohtana, että yhteisöoikeus on Suomessa voimassaolevaa oikeutta. Perustamissopimuksen välittömän vaikutuksen on katsottu ulottuvan niin yksilöihin kuin viranomaisten välisiin keskinäisiin suhteisiin. Hankintayksikön tulee siten hankintalakia soveltaessaan ottaa huomioon se, että hankintalain soveltaminen ei saa merkitä yhteisöoikeuteen sisältyvän normin (kuten art. 85 ja 86) vastaista lopputulosta. Hankintadirektiivin vertikaalinen vaikutus on vahvistettu EY:n tuomioistuimessa⁵. Ristiriitatilanteessa direktiivin säännös syrjäyttää kansallisen säännöksen, mikäli direktiivin säännös on ehdoton ja riittävän selvä. Vaikka direktiivin jollakin artiklalla ei aina ole katsottu olevan välitöntä vaikutusta, on oikeuskirjallisuudessa katsottu, että kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on siinä määrin kuin se on mahdollista tulkittava kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon mukaan ja sen tarkoitusta toteuttaen. Kansallisen oikeusnormin tulkinnassa tulkinnan tulee olla sopusoinnussa direktiiviin sisältyvän tavoitteen kanssa.

Uudessa viranomaisdirektiivin (2004/18/ETY) 16 artiklan a kohdassa on todettu, että direktiiviä ei sovelleta julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka koskevat ”maan, olemassa olevien rakennusten tai muun

⁵ Hankintadirektiivin (71/305) vertikaalinen vaikutus on todettu yhteisön tuomioistuimen ratkaisussa Beentjes v. Hollanti, ECR 31/87, 1988 ECR, s. 4635-4656. Vastaavasti yhteisön tuomioistuin on ottanut kahdessa ratkaisussaan (”Transporoute” ja ”Fratelli Costanzo”) kannan, että hankintayksiköllä ja tuomioistuimella on sama velvollisuus pidättäytyä soveltamasta kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa hankintadirektiivin 71/305 ehdottoman ja riittävän yksityiskohtaisen artiklan kanssa. Tästä myös Kai Kalima, Julkisyhteisön hankintatoimi 2001, s. 34-36.

kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyviä oikeuksia koskevia sopimuksia; tätä direktiiviä sovelletaan kuitenkin missä tahansa muodossa tehdyn osto- tai vuokrasopimuksen kanssa samanaikaisesti, ennen sitä tai sen jälkeen tehtäviin rahoituspalveluja koskeviin sopimuksiin”.⁶

Kertomusluonnoksessa ja sen liitteessä 1 käy ilmi, että ainakin osassa tapauksissa hankintayksikkö (Kokkola, Kouvola) on tarjouspyynnöllä pyytänyt tarjouksia rakennettavien toimitilojen vuokraamisesta. Taas osassa tapauksessa peruskorjaus (Lohja, Rovaniemi, Kouvola) on ollut ainoa tai toinen vaihtoehto. Lähtökohtana kuitenkin kaikilla on ollut saada hankintayksikön tarpeet ja vaatimukset täyttävä tila/rakennus. Tiloille ja rakennukselle on tarjouspyynnössä asetettu erityisiä vaatimuksia. Tilat on katsottavissa hankintayksikön tarpeisiin räätälöidyiksi.

Hankinnoissa on tavoiteltu kokonaisuutta, jonka osalta suunnittelu, rakennuttaminen ja rakentaminen ovat tarjoajan vastuulla. Kokonaisuus vastaa asiallisesti sisällöltään kokonaisvastuu –urakkaa (KVR), jossa suunnittelu, rakennuttaminen ja rakentaminen kuuluu urakoitsijan vastuulle. Tarjoajan on edellytetty tarjoavan suunnittelu- ja toteutuspalveluita sekä vuokraamaan tilat pitkälle ajalle (15-20 vuotta). Kertomusluonnoksesta käy ilmi, että tarjousmenettelyn aikana vuokra-aika on täsmentynyt 15-30 vuodeksi.

Hankinnan tosiasiallista tarkoitusta arvioitaessa voidaan pitää merkittävänä, että eräissä tapauksissa hankintayksiköllä ei vuokra-aikana ole oikeutta irtisanoa vuokrasopimusta. Hyvin pitkä, määräaikainen vuokrasopimus osaltaan tukee sitä, että kyseessä on rakennusurakka eikä vuokrasopimus. Rakennuskustannukset saadaan lähtökohtaisesti katettua pitkän vuokraajan puitteissa ja hankkeen riskit rakentajalle jäävät vähäisiksi.

Kertomusluonnoksessa esitettyjen seikkojen perusteella hankintojen tosiasiallinen luonne näyttää olleen hankintayksikön asettamien vaatimusten täyttävän uuden tai peruskorjatun/lisärakennetun rakennuksen hankinta. Yhteisön direktiivit niin aikaisemmin kuin tälläkin hetkellä lähtevät siitä, että vain maan tai olemassa olevien rakennusten vuokraus katsotaan hankintasäännöstön soveltamisalueen ulkopuolelle jääväksi. Toiminnan tosiasiallisen objektiivisen luonteen perusteella epäselvyyttä ei näyttäisi olevan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että palveluhankintadirektiivin artiklan 1 kohdan a ja hankinta-asetuksen 5.2 §:n kohdan 1 sanamuotojen osalta on selkeä normiristiriita, eikä hankinta-asetuksen normi tältä osin vastaa direktiivin sanamuodon mukaista normia. Vastaavasti hankinta-asetuksen ko. kohdan ja uuden viranomaisdirektiivin 16 artiklan a kohdan välillä esiintyy vastaava normiristiriita. Direktiivien selkeä tarkoitus on, että lähinnä maan tai olemassa olevan rakennuksen hankinta jää direktiivin mukaisen hankintamenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Epäasiallista on normiristiriitatilanteessa tulkinnalla toteutetaan sellaisia tarkoituksiperiä, jotka merkitsevät direktiivin mukaisen selkeän velvoitteen

⁶ Direktiivin johdannon kohdassa 24 on lisäksi todettu, että ”Palvelujen osalta on kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokrausta taikka siihen liittyviä oikeuksia koskevilla sopimuksilla erityispiirteitä, joiden vuoksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltaminen niihin ei ole tarkoituksenmukaista”.

tarkoituksellista sivuuttamista. Hankinnan menettelyjen valinnassa relevanttina lähtökohtana ei siten voida pitää tontin omistajuutta. Normiristiriitatilanteessa direktiivin selkeä sanamuoto syrjäyttää ristiriidassa olevan kansallisen sanamuodon.

Hankinnan kilpailuttamisvelvollisuuden tapauskohtainen tulkinnallisuus ei anna hankintayksikölle oikeutta olla noudattamatta julkisiin hankintoihin liittyviä keskeisiä yhteisöoikeudellisia tavoitteita: kilpailun aikaansaaminen, tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä säästöjen aikaansaaminen julkisyhteisölle. Tämä koskee myös vuokratilahankintoja.

Kertomuksessa olisikin toivottavaa esittää selkeä tarkastusviraston kanta, joka toteaa normiristiriidan ja yhteisön hankintadirektiivien asettaman veloitteen uusien rakennusten hankinnan kilpailuttamiselle.

Kotimaisen lainsäädännön sisältämän tulkinnallisuuden poistaminen on ensisijaisen tärkeää ja tulkinnallisuus tulee poistaa viimeistään meneillään olevassa hankintalain kokonaisuudistuksessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, etteivät uusien hankintadirektiivien ja kotimaisen hankintalainsäädännön sanamuodot ole ristiriidassa keskenään.

Kertomusluonnokseen liittyviä yksittäisiä kommentteja

Sivun 28 ensimmäisen kappaleen kohdalla käsitelty muistion ja istunnon päiväystä. Valtiovarainministeriö toteaa, että muistion päivämäärän ja istunnon päivämäärän yhtäläisyys ei ole merkittävää. Raha-asianvaliokunnan listojen käsittelyaika on aina perjantain klo 11.00 ja tiistain klo 14.00 välinen aika.

Sivun 30 ensimmäisessä kappaleessa on käsitelty raha-asianvaliokunnan käsittelyn määräyksiä vuokratilojen kohdalla. Valtiovarainministeriö toteaa, että käsittelymääräyksissä ei ole olemassa erityisiä ohjeita vuokratilahankkeista, koska valtioneuvoston määräys annettiin 3.1.2002 ja asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta tuli voimaan vasta 1.1.2003. Seuraavaan valtioneuvoston määräykseen tällaiset laadintaohjeet lisättäneen, jos vuokratilahankelintojen määrä pysyy nykytasolla.

LIITTEENÄ

VM:n selvitys 30.5.2001; VM 7/29/2001
 VM:n selvitys 3.6.2003; VM 3/034/2003
 VM:n selvitys 26.6.2003; VM 3/034/2003

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntöne 1.6.2004

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMITILAHANKINTOJEN TARKASTUS

Pyydettyinä lausuntonaan asiakohdassa tarkoitetusta tarkastuskertomusluonnoksesta Senaatti-kiinteistöt toteaa seuraavaa.

Luonnoksen mukaan tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, onko sisäasiainministeriön toimitilahallinnossa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä toimintaa koskevia säännöksiä ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia.

Tarkastusluonnoksessa on päädytty kuuteen alustavaan suositukseen. Kun suositukset sisältävät valtion toimitila- ja kiinteistöhallinnon kannalta merkittäviä ja kauaskantoisia ehdotuksia, esittää Senaatti-kiinteistöt tässä omat kannanotonsa, mutta katsoo, että tulisi selvittää erityisesti valtion kokonaisedun näkökulmasta valtion eri toimijoiden roolit ja toimintatavat.

Lausunnossaan Senaatti-kiinteistöt kiinnittää lisäksi huomiota tarkastusluonnoksessa käsitelyihin sisäasiainministeriön vuokraushankkeiden toteuttamistapaan, kilpailuttamiseen ja taloudellisuuteen.

SUOSITUS no1

Senaatti-kiinteistöt vuokraa valtion budjettitalouteen kuuluville virastoille ja laitoksille valtion omistamia ja nimenomaisesti näille hankittuja (rakennettuja, ostettuja) toimitiloja. Senaatti-kiinteistöjen tehtävät on määritelty sitä koskevassa liikelaitoskohtaisessa laissa (1196/2003). Kun Senaatti-kiinteistöt aina hankkeita toteuttaessaan kilpailuttaa tarvittavan suunnittelun ja rakennustyöt, sekä hinnoittelee tilat (määrittelee vuokrapyyntönsä) läpinäkyvästi, on valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista, että valtion virastot ja laitokset tekevät vuokrasopimuksia neuvotellen suoraan Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

28.6.2004

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan, sitä ei suosita eikä suosimista myöskään tarvita. Valtion toimitila- ja kiinteistöhallinto tarvitsee riittävästi kokonaistaloudellista ajattelua, jolla valtion etu turvataan. Ehdotus virastomuotoisesta laitoksesta on vääräsuuntainen, eikä edesauta asiaa. Voittoa tuottamaton kiinteistöorganisaatio on sinänsä mahdollon ja ei selviä edes elinkaarihallinnan vaatimista peruskorjauksista. Muutosehdotus merkitsisi samoja haittoja ja laiminlyöntien uusiutumista, joista nyt on päästy valtion kiinteistö-omaisuuden hallinnassa eroon (vrt. vankilat ja puolustushallinnon kiinteistöt). Senaatti-kiinteistöillä on tarvittava toimitila-asiantuntemus ja pitkäaikainen kokemus ja tieto valtion virastojen ja laitosten tarpeista (asiakastuntemus). Olosuhteet ovat usein sellaiset, että vuokralle ottajan kannalta ei ole todellisia vaihtoehtoja (sijainti, koko, käyttötarkoitus yms.). Virastoilla ja laitoksilla on tästä huolimatta vapaus valita. Kilpailu itsessään on kannatettavaa. Senaatti-kiinteistöt toteaa, että kilpailuviranomaiset eivät ole ottaneet kantaa Senaatti-kiinteistöjen asemaan toimitilojen vuokraustoiminnassa valtioasiakkaille.

Julkisten hankintojen säännöstö (kilpailuttaminen) ei koske olemassa olevien toimitilojen vuokraamista. Jos valtiolla (Senaatti-kiinteistöillä) ei ole tarjota asiakkaalleen jo olemassa olevaa tilaa, on huolellisesti selvítettävä tarjonta niin, että ratkaisut ovat pidemmälläkin aikavälillä valtion kannalta kestäviä ja taloudellisia. Selvitykset ja ratkaisujen tekeminen edellyttävät erityisosaamista jota Senaatti-kiinteistöillä on käytössään. Valtiolla on tällä hetkellä puutteita toimitilavuokraukseen tarvittavissa osaamisessa, menettelytavoissa ja ohjeistuksessa.

Kertomusluonnoksessa on kiinnitetty huomiota uudisrakennushankkeisiin, jotka sisäasiainministeriö on hankkinut pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla. Kertomusluonnoksessa, hankintoja on pidetty investointitapahtumina. Hankkeet on käytännössä teetetty urakalla ilman, että ne olisi kilpailutettu urakalla teettämisen edellyttämällä tavalla.

Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun asetuksen (1070/2002) 2 §:n säännös, jossa on lueteltu haltijavirastot eli ne virastot, joilla voi olla hallinnassaan oikeudesta luovuttaa valtion-kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kiinteistövarallisuutta

Sisäasiainministeriö, eikä mikään muukaan sen hallinnonalaan kuuluva yksikkö, rajavartiolaitosta lukuun ottamatta, ole haltijavirasto. Haltijavirastot ovat niitä valtion virastoja, joilla on hallussaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnassa ja hallinnassa tarvittavaa erityisosaamista, josta tärkeän osan muodostaa urakalla teettäminen.

Senaatti-kiinteistöjen liikelaitos-status mahdollistaa joustavuuden investointitoiminnassa Senaatti-kiinteistöjen liikevoitto on poistojen ohella käytettävissä tarvittavien peruskorjaus- ja uudisrakennusinvestointeihin omarahoitusosuutena. Sen lisäksi on kaikkina toimintavuosina tarvittu lisälainanottoa investointien rahoittamiseksi. Ilman riittäviä investointeja ei valtion omistaman kiinteistövarallisuuden arvoa (ml. rakennussuojelu) kyetä säilyttämään.

28.6.2004

Mikäli valtion kannalta järkevä ja taloudellisesti perusteltu yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen ja valtioasiakkaiden välillä kiellettäisiin, tulisi Senaatti-kiinteistöille antaa kaikki samat oikeudet (mm. luopua kiinteistöistä myymällä ne ja oikeus antaa tilat vuokralle myös muille vuokralaisille, mikäli muu taho tarjoaa paremmat ehdot kuin tiloista kiinnostunut virasto tai laitos) kuin sen kilpailijoillakin on. Kun kilpailijat ovat yksityisoikeudellisia yrityksiä ei Senaatti-kiinteistöjen valtion liikelaitoksena ole samassa kilpailuasemassa näiden kanssa. (Senaatti-kiinteistöjen on mm. noudatettava julkisen hankinnan direktiivejä pitkin määräaikaoneen, valitusmahdollisuuksineen markkinaoikeudelle.) Riski siitä, että Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevia valtion omistamia toimitiloja jää pitkäaikaisesti tyhjiksi on merkittävä. Tyhjäkäyntiaste voi muutamassa vuodessa nousta jopa 20 % tasolle ja samanaikaisesti virastojen ja laitosten muualta vuokraamat toimitilat nostavat valtiolle toimitiloista aiheutuvia kokonaismenoja.

Virastojen ja laitosten kannalta merkittävä kysymys on nyt ja tulevaisuudessa se, miten toimitilojen käyttöön liittyvien palvelujen (sähkö, siivous yms.) hankinta ja ohjaus voidaan asiantuntevasti ja tehokkaasti järjestää. Jos Senaatti-kiinteistöjen asiantuntemusta ei voitaisi hyödyntää, saattaa tämäkin lisätä tehottomuutta ja kustannuksia valtion toimitilahallinnossa. Jos liikelaitos muutettaisiin virastoksi, vaikuttaisi muutos valtion talousarvioon (investoinnit, lainat, toimintamenot) ja investointihankkeiden päätöstenteko muuttuisi nykyisestä ja asiakaspalvelu heikkenisi. Pyrkimyksiä kohottaa tuottavuutta valtion hallinnossa voidaan tukea strategialähtöisellä työympäristöjen kehittämällä, johon Senaatti-kiinteistöt on hankkinut asiantuntemusta. Tämä asiantuntemus jää hyödyntämättä, mikäli Senaatti-kiinteistöt ja valtioasiakas eivät tarvittaessa voisi suoraan neuvotella toimitilaratkaisuista keskenään. Toimintaympäristön muutos, jossa valtion tilantarve vähenee, vaatii tilojen tehokasta markkinointia uusille vuokralaisille tai vaihtoehtoisesti omaisuuden myyntiä. Uudelleen vuokrauksessa kyky peruskorjata/remontoida toimitiloja on kriittinen kilpailutekijä, jota virastomuoto tai voittoa tuottamattomuus olennaisesti heikentäisivät.

SUOSITUS no 2

Suosituksessa esitetty toimintamalli ei ole oikea ajatus. Uusi yksikkö ei millään tavalla lisää puolueettomuutta. Senaatti-kiinteistöthän ei ole rakennusliike. Jos kyseessä on uudisrakennushanke ja Senaatti-kiinteistöjen tontti, rakennusurakasta kilpailevat kaikki hankkeesta kiinnostuneet tarjoajat. Erillisen tonttivarannon ylläpitäminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta eikä kiinteistöstrategian mukaiselta. Valtion pääoman käytössä tulee pyrkiä tehokkuuteen. Turhaa tonttivarantoa ei tulisi pitää odottamassa tulevaa mahdollista käyttöä. Mm. luovutuslain mukaan kiinteistöistä luopuminen tulee harkita taloudellisuuden mukaan. Tyhjiä ja vajaakäyttöisistä kiinteistöistä tulee pääsääntöisesti luopua.

Suositus toteutuessaan merkitsisi uuden, sekaannusta aiheuttavan toimijan perustamista valtion toimitilahallintoon. Toimijalla tulisi olla asiantunteva organisaatio, joka vastaisi kaikkien omistajatehtävien hoitamisesta. Valtion maa- ja tonttivarannon kehittäminen vaatii mm. kaavoitustoimenpiteitä ja kaavoituksen edellyttämien maankäyttösopimusten aikaansaamista eri kunnissa jatkuvasti. Toiminnasta syntyy myös kiinteitä kustannuksia.

28.6.2004

Nyt edellä mainittu osaaminen on Senaatti-kiinteistöillä. Tämä eräänlainen tonttilaitos olisi sekin kilpailutilanteessa ensisijaisesti kuntien, mutta myös muiden tontinomistajien kanssa. Tonttilaitoksen tonttien soveltuvuus virastojen ja laitosten tarpeisiin ei useinkaan ole ilman muuta selvää. Eräissä kunnissa on muodostettu erilliset tila- ja tonttilaitokset, jotka eivät kuitenkaan toimi markkinaehtoisesti eikä kuntien virastoilla ja laitoksilla ole vastaavaa valinnanvapautta kuin valtion markkinaehtoisessa järjestelmässä on asian laita.

Kokonaisten hankkeiden kilpailuttaminen johtaa kilpailuun osallistuvan taholta merkittävään tarjouskustannuksiin, kun kohde pitää tarjousta varten suunnitella. Erilaisten hanketarjousten käsittely, vertailu ja ratkaisun tekeminen lähtökohtana tarjoajan tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu on vaativaa ja edellyttää sekä toimitila-, rakennuttamis- että hankinta-asiantuntemusta. Kun vertailua tehtäessä sijainti, tilaratkaisut, vuokrat ja muut vuokrausehdot poikkeavat toisistaan, vaatii vertailu suuren asiantuntemuksen, jota virastoilla ja laitoksilla ei nykyisellään juurikaan ole.

SUOSITUKSET no 3, no 4, no 5 ja no 6

Uudet asiantuntijajyksiköt eivät tilannetta korjaa. Ne jäävät yksin ja irrallisiksi, eivätkä voi kehittää ammattitaitoaan, mutta aiheuttavat turhia kustannuksia. Ministeriötä kohti riittää yksi asiantuntija, joka organisoii tilakysymyksiä. Asiantuntemuksen tulisi liittyä erityisesti valtion ja asinomaisten ministerien toimitilastrategian toteuttamiseen.

Valtion toimitilastrategian tarve on ilmeinen. Valtiolla tulisi olla yleinen ja yhtenäinen toimitilastrategia ja tilahallinnan yleiset määräykset, joilla turvataan valtion kokonaisuus. Säädeksiin sisältyvä raha-asiaivaliokuntamenettely ei riittäne valtion kokonaisedun turvaamiseen. Toimitila-asiat yleensä ja kokonaisedun turvaaminen tulisi olla valtiovarainministeriöllä. Strategiassa tulisi muodostaa näkemys virastojen ja laitosten muuttuvaan tilantarpeeseen (eläköityminen, toimintatavan muutokset, liikkuvuus, teknologian kehitys, työympäristöjen kehittäminen) ja johtaa siitä tavoitteet toimitilojen käytölle ja hankinnoille.

Valtiolla on jo nyt erittäin suuri kiinteistöriski, joka saattaa realisoitua, kun virastot ja laitokset muuttavat (vähentävät/tehostavat) tilankäyttöään. Eläköityminen, liikkuvuus, työympäristökehittäminen ja tuottavuuden nosto vähentävät tilantarvetta merkittävästi. Riskin hallinta on keskeinen asia (mitä pitää omistaa, mitä otetaan vuokralle pitkäaikaisin sopimuksin, mitä lyhytaikaisin sopimuksin).

Valtiovarainministeriöllä voisi olla virastojen ja laitosten toimitilahankintoja ohjaava asiantuntijajyksikkö, joka voisi tarvittaessa käyttää apunaan kilpailutettuja konsulttipalveluja ja/tai tukeutua Senaatti-kiinteistöjen tietämykseen ja osaamiseen.

28.6.2004

noa" ainakin siinä mielessä, että tarjotut vanhat tilat eivät vastaa uudisrakennettavia tiloja. On selvää, että kun Senaatti-kiinteistöt on tarjonnut olevaa peruskorjattavaa tilaa lisättyinä tarvittavalla laajenuksella ja muun tahon tarjotessa kokonaan uudistilaa, valitsee asiakas uudistilan varsinkin, kun taloudellisilla kriteereillä ei ole ollut merkittävää painoa. Senaatti-kiinteistöt on uudistanut investointiprosessinsa, jossa erityinen painoarvo on asiakaspalvelussa hankkeen kaikissa vaiheissa.

Vuokrausvaihtoehtojen vertailu vaatii osaamista, jossa huomioon otettavaksi tulevat erityisesti hankkeen laadulliset ja kustannustekijät. Kustannusten vertailussa on tekijöitä, jotka voivat johtaa väärin johtopäätöksiin. Tiedossa tunnetusti on, että esim. alalla on erilaisia neliömetrimäärityksiä, jotka voivat poiketa merkittävästi, jolloin vuokrien yksikköhinnat voivat poiketa vastaavasti. Myös esim. autohallien ja kylmien tilojen laajuustietojen sisällyttämisessä yksikköhintalaskelmiin voi olla eroja. Yksikköhintavertailuissa tulisi varmistaa siten, että hinnat ovat vertailukelpoisia. Muita, vähintään yhtä kelvollisia vertailtavia tunnuslukuja ovat esim. kokonaisvuokra (euroa/v), tilan käyttö työntekijää kohti (h²m²/hlö) tilakustannus työntekijää kohti (e/hlö/v). Oleellinen tekijä on myös vuokra-aika. Ylipitkissä vuokra-ajoissa (esim. 20-30 v) sitoudutaan huomattaviin kassamenoihin ajanjaksolla, jossa toiminnan muutokset ovat todennäköisiä, mutta joita ei ole toimitilaan sitoutumisen johdosta mahdollista tehdä. Sijoittajalle sijoitus on riskitön, kun se saa sijoitukselleen vaatimansa tuoton ja sijoituksensa kuoletetuksi vuokra-aikana.

Nyt esillä olevissa valinnoissa huomiota herättää mm. Ylä-Savon ja Raision valinnat, joiden lopputuloksena sisäasiainministeriö maksanee vuodessa ko. hankkeissa yhteensä noin 1,4 milj. markkaa (0,23 milj. euroa) enemmän vuokraa, mihin Senaatti-kiinteistöt oli sopimusluonnoksessaan enimmillään sitoutunut. Kertomusluonnoksen vertailutaulukossa vuokranantajien vuokrien määrillä ei kuitenkaan ole eroa.

Kertomusluonnoksen mukaan valtiovuokralaisen vuokra on laskettu tietyinä prosentiosuutena kiinteistöjen arvosta. Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan näin ei kuitenkaan ole, vaan vuokra on perustunut Palmberg-yhtiöiden vuokratarjoukseen ja neuvotteluihin Sisäasiainministeriön kanssa eli vuokra ei ole ollut sidottu kiinteistöjen arvoon (hankintakustannukseen), josta vuokra olisi laskettu tietyinä prosentiosuutena. Kertomusluonnoksessa todetaan myös, että leasingvuokrassa ei ole pääoman kuoletusosaa. Senaatti-kiinteistöt toteaa, että valtioasiakkaan maksama vuokra on ns. bruttovuokra, jossa ei ole eritelty erikseen pääomaosaa ja hoito-osaa. Tiedossa on, että rahoitusjärjestelyssä rahoittaja (näissä tapauksissa yleensä Nordisk Renting Oy) saa pääomavuokran, jossa on mukana pääoman koron lisäksi myös kuoletusosa ja kun vuokran maksaa valtioasiakas, sisältyy tämän maksamaan vuokraan siis koron lisäksi kuoletusosa vaikka näitä ei ole eritelty. Vuokranantajan kannalta investointi tulee käytännössä kuoletetuksi vuokra-aikana. Kertomusluonnoksen mukaan Palmberg-yhtiöt ovat tarjonneet Senaatti-kiinteistöille mahdollisuutta merkittävää korvausta vastaan tulla sen tilalle hallinta- ja optiosopimuksissa. Senaatti-kiinteistöt toteaa, että neuvottelut eivät ole kesken vaan ne on keskeytetty kesäkuussa 2003 eikä niiden uudelleen aloittamisesta ole päätetty. Kertomusluonnoksen mukaan tarkastuksessa ei ole tullut esille, että optioiden lunastusasiaa Senaatti-kiinteistöille olisi käsitelty vuokrasopimuksen laatimisen yhteydessä. Senaatti-kiinteistöt toteaa, että se ei ole millään tavalla osallistunut vuokrasopimusten laadintaan ja sillä on käsitys, että optioasia ei ole ollut esillä myöskään Sisäasiainministeriön vuokra-

28.6.2004

sopimusneuvotteluissa. Valtion riskinhallinnan kannalta osto-optioiden tulisi kuitenkin olla valtion hallinnassa.

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan Palmberg-yhtiöiden hankkeet on rahoitettu yleensä leasingrahoituksella, jossa pääoman hinnan marginaali on oleellisesti korkeampi kuin valtion suoran lainanoton marginaali (valtioriski). Kun vuokra-ajat (laina-ajat) ovat olleet pitkiä, voi vuosimeno (pääoman osalta lyhennys ja korko) näyttää pienehköltä. Käytännössä kuitenkin vuokra-aikana valtio maksaa vuokran muodossa korkeaa rahoituskustannusta ja kuolettaa pääoman.

Senaatti-kiinteistöt hinnoittelee tilansa, erityisesti olemassa olevat tilat tarvittavine korjausinvestointeineen, markkinaehtoisesti. Kertomusluonnoksessa mainittu kompensatio vertailutilanteessa olemassa olevien tilojen vaihtoehdolle ei liene siten tarpeen. Senaatti-kiinteistöjen uudisrakentamisessa vuokrahinnan määrittelyn lähtökohtana on 7%:n pääomaosuus rakennuspääomalle ja 3%:n pääomaosuus tonttipääomalle. Vuokra voidaan sopia ennen investointia joko euromääräiseksi tai lopullisiin kustannuksiin sidotuksi. Todetakaan, että markkinat hinnoittelevat vuokrat (tuottovaateensa) vaihtelevilla riskipreemioilla.

Kertomusluonnoksessa todetaan Senaatti-kiinteistöjen olevan aidossa kilpailutilanteessa. Näin ei kuitenkaan ole. Senaatti-kiinteistöt toimii julkisten hankintojen säännösten mukaisesti ja mm. suunnittelija- ja urakoitsijavalintaprosessit vievät niin paljon aikaa, että Senaatti-kiinteistöt ei ole samassa asemassa mm. tarjousaikatauluissa yksityisten kanssa. Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan esim. Raahen, Raision ja Ylä-Savon kihlakunnanvirastojen hankkeiden valinnassa ei ollut aitoa kilpailua. Hankkeista ei pyydetty tarjoustusta, vaan Senaatti-kiinteistöt toimitti elokuussa 2001 Sisäasiainministeriölle sähköpostilla sopimusluonnoksen (alustavat oli toimitettu aikaisemmin), joka oli luonteeltaan yhteistoimintasopimus, jossa ko. hankkeiden osalta oli sitouduttu enimmäisvuokriin. Raisiossa kokonaan uudisrakennus (tontti on valitun hankkeen vieressä, nyt myynnissä) oli sidottu kustannusarvioon siten, että sen alittuessa vastaava alennus olisi tullut vuokraan. Jos kustannukset olisivat ylittäneet arvion, olisi vuokrana ollut kattovuokra. Raahessa ja Ylä-Savossa vuokraa olisi lisäksi alentanut vanhojen, korjattavien tilojen hinnoittelu. Vanhojen tilojen osalta voidaan todeta, että niistä on mahdollista saada uudistamistöiden jälkeen toimivia tiloja, joskaan ei aivan uusia vastaavia. Em. hankkeiden suunnittelu (suunnittelijoiden valintaprosessia toteutettiin kesällä 2001) olisi aloitettu yhteistoimintasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Sopimusluonnokseen saatiin palaute, kun Sisäasiainministeriö ilmoitti valinneensa Palmberg-yhtiöt jatkoneuvotteluihin.

Tarkastuksessa ei ole selvitetty, miltä osin julkisista hankinnoista annetut säännökset koskevat myös vuokratilahankkeita. Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan tämä on kuitenkin oleellinen asia, johon tulisi saada yksiselitteinen vastaus. Käytännössä Sisäasiainministeriö on teettänyt uudisrakennuksia KVR-urakalla ilman urakkakilpailua. Urakalla teettäminen on säännösten mukaan mahdollista ainoastaan haltijavirastoille, jollainen Sisäasiainministeriö ei kuitenkaan ole.

Asiaa on Senaatti-kiinteistöjen käsitysten mukaan tarkasteltava seuraavassa valossassa.

28.6.2004

taan riittävän yksityiskohtaisesti, vertailukelpoisia ja yhteismitallisia tarjouksia, oli sitten kyseessä hankintayksikön itsensä hallitsema tai toisen hallitsema maa..

Kuuluuko hankinta hankintalainsäädännön piiriin vai ei, ratkeaa hankinnan tosiasiallisen objektiivisen luonteen mukaan, eikä sillä seikalla, mihin juridiseen muotoon se on puettu, ole ratkaisun kannalta merkitystä.

Senaatti-kiinteistöt on hankintatoimessaan noudattanut näitä oikeusohjeita ja periaatteita, eikä näe syytä poiketa niistä..

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan Sisäasiainministeriö ei ole järjestänyt tarjouskilpailuja, jotka täyttäisivät syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden edellyttämät vaatimukset. Jos kilpailuja on järjestetty, on Senaatti-kiinteistöissä koettu ne näennäisinä. PTHK:sta järjestetty kilpailu on ainoa, jossa on jossain määrin pyritty asianmukaiseen kilpailuun. Sen tuloksena Sisäasiainministeriö päätyi valitsemaan Palmberg-yhtiön kohteeseen, jonka vuokra olisi ollut lähes 50% korkeampi kuin Senaatti-kiinteistöjen vaihtoehto.



Toimitusjohtaja Aulis Kohvakka

Tiedoksi: Valtiovarainministeriö / budjettiosasto



9.3.2005

Dno SM-2003- 3225/Va-41

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Saapunut 11.3.2005VTV Dnro 460/54/03

Selityspyyntönnö 28.2.2005 (460/54/03)

ERÄIDEN KIHlakUNNANvirastoJen JA POLIISIN ERILLISyKSİKÖIDEN TOIMITILAHANKKEET

Sisäasiainministeriö pitää hyvänä, että tarkastuskertomusluonnoksessa on otettu esille valtion toimitilahankintojen yleisohjauksen kehittäminen, joka kuuluu valtiovarainministeriölle sekä Senaatti-kiinteistöjen aseman selvittäminen erityisesti ns. in-house-yksikkönä.

Sisäasiainministeriö on tarkentanut toimitilojen hankkimista koskevaa ohjeistoaan vuoden 2005 alusta voimaan tulleella ohjeella sekä selkeyttänyt menettelyjä ja päätöksentekoa 10.3.2005 voimaan tulevalla ministeriön työjärjestyksellä. Työjärjestyksessä ministeriön talousyksikköön on perustettu hankinta- ja toimitila-asioiden ryhmä, ”joka ohjaa ja kehittää kansliapäällikön apuna ministeriön ja hallinnonalan hankintatointia ja toimitila-asioita sekä osallistuu ministerin tai kansliapäällikön ratkaistavien hankinta-asioiden ja ministeriön sitoutumista edellyttävien toimitila-asioiden valmisteluun yhteistyössä asianomaisen osaston tai erillisyyksikön kanssa”.

Hankinta- ja toimitila-asioiden ryhmää on kuultava riittävän aikaisessa vaiheessa keskeisissä hankinnoissa ja toimitila-asioissa. Tällä hetkellä ryhmässä on vain kaksi hankinta-asioihin perehtynyttä virkamiestä, mutta ryhmää on tarkoitus täydentää myöhemmin toimitilateknisellä asiantuntemuksella ottaen huomioon sisäasianhallinnon toimitilojen edellyttämät erityiset tekniset turvallisuusvaatimukset.

Toimitilavuokrausprosessin käynnistyessä ministeriö tekee hankintamenettelypäätöksen, jossa asetetaan hankkeelle toiminnalliset ja taloudelliset reunaehdot sekä päätetään kilpailutusmenettelystä. Kansliapäällikkö päättää kihlakunnanvirastojen ja useamman kuin yhden osaston toimialaan kuuluvien virastojen sekä ministeriön omien toimitilojen hankintamenettelyistä ja osastopäällikkö päättää oman toimialansa viraston toimitilojen hankintamenettelyistä määrärahakehysten puitteissa. Näin varmistetaan ministeriön ohjaus heti toimitilahankinnan alkuvaiheessa.

Uusi hankintalaki tulee voimaan viimeistään vuoden 2006 tammikuussa. Sisäasiainministeriö tulee uudistamaan hankintaohjeensa ja sen yhteydessä tarkentamaan myös toimitiloja koskevan ohjeensa uuden lain mukaiseksi. Sisäasiainministeriö on osallistunut myös valtiovarainministeriössä käynnistyneeseen

M:\Työpöytä\HTR\Lausunnot\VTV\Lausunto090305.doc

toimitilastrategiatyöhön ja tulee määrittelemään oman hallinnonalansa toimitilastrategian suhteessa muodostuvaan koko valtion toimitilastrategiaan.

Tarkastuskertomuksessa (s. 101) on nykyarvolaskelmiin perustuen esitetty, että kiinteiden vuokra-aikojen pidentäminen on kasvattanut kiinteän vuokra-ajan vuokrien nykyarvoa Kouvolassa 46 136 393 markkaa (7 759 584 euroa) ja Raisiossa 10 915 244 markkaa (1 835 812 euroa). Kouvolassa vuokra-aika pidentyi alkuperäisen tarjouksen 20 vuodesta 30 vuoteen ja Raisiossa 20 vuodesta 25 vuoteen. Kertomuksen mukaan Kouvolassa lähtötason vuokran olisi tullut laskea 16,78 markkaa neliöltä tapahtuneen 2,65 markan/neliometri sijaan, jotta vuokrien nykyarvot olisivat yhtä suuret. Raisiossa vuokran alenemisen olisi tullut olla 9,68 markkaa neliöltä tapahtuneen 1,80 markan/neliometri sijaan, jotta vuokrien nykyarvot olisivat yhtä suuret. Laskennassa on käytetty reaalikorkokantana valtiokonttorin ohjeen mukaisia reaalikorkokantoja (2,7 % ja 1,8 %).

Sisäasiainministeriö toteaa valtiontalouden tarkastusviraston laskelmien osoittavan kuinka merkittävistä taloudellisista asioista on ollut kyse. Laskelmat vahvistavat sisäasiainministeriön oman selvitystyön tuloksia. Apulaisvaltakunnansyyttäjä on kuitenkin katsonut asiasta tekemässään syyttämättäjättämisspäätöksessään, ettei vuokrasopimuksia voida osoittaa niin selvästi epäedullisiksi, että olisi syytä epäillä kihlakunnannimismiesten rikkoneen virkavelvollisuuttaan.

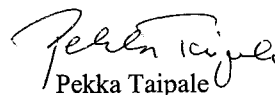
Sisäasiainministeriöllä ei ole enemmälti asiasta lausuttavaa.

Kansliapäällikkö



Ritva Viljanen

Tuottavuusvirkamies



Pekka Taipale

TIEDOKSI

Sisäasiainministeri Rajamäki
Alue- ja kuntaministeri Manninen
Valtiosihteeri Salmi
Valtiosihteeri Mykkänen
Erityisavustaja Taavitsainen
Erityisavustaja Reina
Poliisiylijohtaja Salminen
Osastopäällikkö Kavonius
Viestintäyksikkö
Sisäinen tarkastus



17.3.2005

Saapunut 18.3.2005
VTV Dnro 460/54/03

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö kertomusluonnoksesta
25.2.2005 (dnro 460/54/03)

Asia **ERÄIDEN KIHlakUNNANVIRASTOJEN JA POLIISIN ERILLISYKSIKÖIDEN TOIMITILAHANKKEET**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa eräiden kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahankkeita koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta.

Tarkastuksen pääkysymys on ollut, onko sisäasianministeriön toimitilahan-
kinnoissa ja viimeaikaisissa tilajärjestelyhankkeissa noudatettu tätä toiminta-
ta koskevia säännöksiä, ja ovatko noudatetut toimintatavat olleet valtion
kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia? Samalla on tarkasteltu seuraavia
alakysymyksiä:

1. Kuinka selkeästi ja kattavasti säännöksissä ja toimintatapaohjeissa on
määritelty valtion ja sisäasianministeriön toimitilahankkeet ja niiden toteutus?
2. Miten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahank-
keita on sisäasianministeriössä ohjattu ja onko näitä hankkeita koskevia
normeja ja valtion kokonaisedun huomioonottavia toimintatapoja noudatet-
tu?
3. Miten valtion toimitilahankkeiden toimintatapojen tehokkuutta ja toimi-
vuutta voitaisiin parantaa?

Tarkastuksessa on käsitelty myös Senaatti-kiinteistöjen asemaa yhtäältä
kiinteistömarkkinoilla aidossa kilpailutilanteessa olevana liikelaitosmuotoi-
sena virastojen ja laitosten tilapalvelujen tarjoajana ja toisaalta valtion ra-
kennusten ja rakennusmaan haltijana.

Lausuntonaan valtiovarainministeriö esittää seuraavaa:

Tiiviisti

Valtiovarainministeriön näkökulmasta kertomusluonnoksen tärkein ja sa-
malla ongelmallisin piirre liittyy suositusten 4-6 taustalla olevaan näke-
mykseen Senaatti-kiinteistöistä yksityisluonteisena taloudellisena toimijana.

id

Kyseisissä suosituksissa ei ole tiedostettu Senaatti-kiinteistöjen lainsäädännöllä määriteltyä ja rajattua tehtävää sekä viime kädessä vuosittaisiin eduskunnan päätöksiin perustuvaa ohjausjärjestelmää. Senaatti-kiinteistö on perustettu valtion kiinteistövarallisuuden mahdollisimman tehokasta, valtion kokonaisedun näkökulmasta tapahtuvaa hallintaa varten. Laitos toimii lainsäädännön ja vuosittain läpinäkyvästi tehtävien em. päätösten ohjaamana valtion käytössä pysyvästi tarvittavien toimitilojen haltijana edistäen käyttäjien tarpeiden toteutumista ja varmistaen valtion rakennusvarallisuuden arvon säilymisen ja tehokkaan käytön, mitä valtiontaloudellinen ja veronmaksajaetu edellyttää. Laitos varmistaa tarvittavien uusien tilojen rakentamisessa ja vanhojen korjaamisessa sekä toimitiloihin liittyvissä palveluissa ko. hankintojen toteutumisen avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin kilpailumenettelyin.

Valtiovarainministeriö viittaa myös valtion tilintarkastajien 11.12.2003 julkaistun kertomuksen kannanottoihin.

Yksityiskohtia

Tarkastusviraston suositukset 1 - 2

Tarkastusviraston valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsittelyn kohdalla esille tuoma tilanne on ollut ongelmallinen: merkittäviä hankintoja on tuotu raha-asiaivaliokunnan käsittelyyn vasta siinä vaiheessa, kun valtiota sitova esisopimus jo on allekirjoitettu. Ongelma on pitkälti liittynyt säädösten siirtymävaiheeseen: hankintamenettelyä valtion kokonaisedun mukaisesti ohjeistava asetus (A valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta, 1070/2002, 3-4§) tuli voimaan 1.1.2003 alkaen. Raha-asiaivaliokunta on sen jälkeen joutunut käsittelemään joitakin sopimusasioita, joissa valtiota sitova esisopimus oli tehty vanhojen säädösten voimassa ollessa. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole vastaavia ongelmatapauksia, joita olisi syntynyt em. asetuksen voimaantulon jälkeen.

Valtiovarainministeriön näkemys on, että kyseessä olleiden rakennushankkeiden osalta olisi tullut noudattaa julkisista hankinnoista annetun lain periaatteita. Uudet toimitilahankkeet, joissa asiallisena sisältönä on toimitilojen rakentaminen, tulisi käsitellä julkisista hankinnoista annetun lain periaatteiden mukaisesti, huolehtien siitä, että rakentaminen tapahtuu avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin kilpailumenettelyin. Eräiden kertomusluonnoksen kuvaamien hankintojen osalta tarjoajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun periaate on jäänyt toteutumatta.

Samalla on valtion omistamien tilojen käyttöön liittyvissä vuokrausmenettelyissä oleellista tiedostaa em. asetuskohtain ilmentämä näkökohta: valtion kokonaisedun näkökulmasta kiinteistön omistus ei erilaisten vaihtoehtojen vertailussa voi olla huomiotta jätettävä seikka.

Yleisenä hankintoihin liittyvänä seikkana valtiovarainministeriö toteaa, että hankintayksikköjen tulisi hyvän hallintotavan mukaisesti jo tarjouspyynnössä saattaa aina ehdokkaiden ja tarjoajien tiedoksi, jos asia tulee määräysten mukaan käsitellä valtiovarainministeriössä tai valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa ennen kuin hankintaa koskeva lopullinen sopimus voi-

daan allekirjoittaa. Näin myös ehdokkaiden ja tarjoajien suuntaan toimitaan läpinäkyvästi.

Jos kysymys ei ole normaalin juoksevan toiminnan piiriin ehdoiltaan kuuluvasta hankinnasta, tulee hankintaan olla talousarviossa valtuus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hankintatoimi, varsinkin vaativat hankkeet kuten esim. toimitilahankkeet, edellyttävät hankintamenettelyn, hankintasäännösten ja toimialan tuntemusta. Valtiolla jo olevia hankinta-asiantuntijajaksikoita, kuten Senaatti-kiinteistöjä ja valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:tä, tulisi käyttää toimitilahankinnoissa menettelyn oikeellisuuden varmistamiseksi. Harvoin toteutettavien hankkeiden edellyttämän erityisasiantuntemuksen kerääminen useisiin ministeriöihin ja virastoihin ei ole hankintatoimen tuottavuutta lisäävää resurssien käyttöä. Hankinta-asiantuntijajaksikoihin tapahtuvalla resurssien keskittämisellä voidaan varmistaa myös osaamisen säilyminen, mikä käytännössä hankinnan onnistumisen kannalta on kriittinen tekijä.

Em. yksiköiden kohdalla asiantuntemus on käytössä yli hallinnonalojen. Näin ei ole välttämättä esimerkiksi ministeriöissä tai virastoissa olevan yksittäisen asiantuntijajaksikon kohdalla.

Toimitilahankkeiden menettelytapojen tehokkuuden ja toimivuuden edistämiseksi valtiovarainministeriö näkee yhdeksi luontevaksi mahdollisuudeksi, jota eräät virastot ovatkin käyttäneet, että tilantarvitsija merkittävän toimitilahankkeen kohdalla voi hankkeen suunnitteluvaiheessa käydä keskusteluja valtiovarainministeriön kanssa hankevaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista valtiovarainministeriön hallinnonalan vastuulla olevan valtion kiinteistöomaisuuden käyttöön ja taloudelliseen arvoon samoin kuin hankkeen rahoitussuunnitelmista. Samat kysymykset ovat sittemmin esillä raha-asiainvalidiokunnan lausunnon yhteydessä, mutta silloin jo vaiheessa, jolloin hankkeen suunnitteluun on saatettu jo sitoa osin hukkaan meneviä varoja. Valtiovarainministeriö selvittää, onko edellä todettu huomioon ottaen aiheita muuttaa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnassa annettuja valtioneuvoston määräyksiä.

Tarkastusviraston suositus 3

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkastusviraston kertomusluonnokseen sisällyttämään osuuteen sisäasiainministeriön sisäisistä toimivaltasuhteista ja työnjaosta ei sinänsä ole huomauttamista.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sisäasiainministeriö on pyrkinyt kuluvan vuoden aikana kehittämään asioiden hoitamista ja toimivaltasuhteita. Kehittämistoimet eivät välttämättä kaikilta osin ole vielä riittäviä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan muun muassa sellainen työnjako, että poliisiosastolla toimitilakysymykset kuuluvat poliisiylijohtajan päätettäväksi ja muut talousasiat osaston apulaispäällikön vastuulle, ei ole asianmukainen. Kokonaistilanteen hahmottamiseksi resurssija pitää tarkastella yhdessä. Ministeriön talousjohdon asemaa ja vastuuta näissä taloudellisesti merkittävissä asioissa on perusteltua vahvistaa.

Tarkastusviraston suositukset 4 - 5

Valtiovarainministeriö toteaa, että muille kuin kiinteistöhallinta-asetuksen (1070/2002) 2 §:n mukaisille haltijavirastoille ei ole tarkoitettu annettavaksi sellaista valtaa, että ne voisivat tosiasiaa ryhtyä rakennuttajiksi esim. KVR-periaatteella. Valtiovarainministeriö on ollut kiinteistöhallinta-asetusta valmistellessaan tietoinen siitä, että muodollisesti kiinteistö jää vuokranantajan taseeseen, eikä tule valtion omaisuudeksi, mutta tosiasiaa se on rakennettu viraston tarpeita varten, ja investointi tulee kuoletetuksi vuokra-aikana. Todettakoon, että muun muassa IAS-standardit edellyttävät, että tällaisen kiinteistön pitäisi olla vuokralaisen taseessa. EU:n hankintalainsäädäntöä ja erityisesti osin valmisteilla olevia IAS/IFRS-standardeja, jotka eivät ainakaan toistaiseksi koske valtiota, ei ole tähän saakka lähdetty tulkitsemaan kotimaisella lainsäädännöllä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että tarkastuskertomusluonnoksen käsittelemien sisäasianministeriön toimitilahankintojen kohdalla voitaisiin katsoa kysymyksen olevan tarkoituksenaan kiertämisen, vaikka muodollisesti tilat eivät ole tulleetkaan valtion omistukseen ja kihlakunnanvirastojen hallintaan. Kihlakunnanvirastoja ja poliisia ei ole kiinteistöhallinta-asetuksessa mainittu haltijavirastoina.

Toimitilahankinnoissa on kyse valtiontalouden kannalta merkittävistä pitkäaikaisista investoinneista, joiden yhteydessä tulisi arvioidavaksi mm. uuden rakentamisen tai olemassa olevan kiinteistökannan peruskorjaamisen ja käyttämisen vaihtoehtoisia kustannusvaikutuksia. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että valtion toimitilahankkeissa valtion kokonaisedun huomiointiin nostetaan nykyistä laajemmin esille ja noudatettavaksi.

Kokonaisedun toteutumisen valvonta on nykyisellään käytännössä vaikeaa. Valtiovarainministeriössä kokonaisedun toteutumista voidaan tällä hetkellä arvioida lähinnä hankintaa koskevien etukäteissuunnitelmien kautta, mikäli tällaisista suunnitelmista saadaan tietoja riittävän ajoissa.

Yksittäisen viraston tai laitoksen taikka hallinnonalan oman edun liika painottuminen valtiontalouden ja valtionhallinnon kokonaisedun sijasta toimitilahankinnassa ja sen kustannusvaikutukset valtiolle ovat ongelma, joka edellyttää myös hankintayksikön taholta hankinnan strategisten linjausten tekemistä ja johtamistoimia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että eräs käytännön vaihtoehto yhdenmukaisten periaatteiden käyttöönotolle on hallinnonalan hankintastrategiatyö. Hallinnonalan hankintastrategialla voidaan linjata ministeriön toimesta toimitilahankinnoissa noudatettavia periaatteita ja toteutustapoja. Samalla on mahdollista kirjata toimitilahankintoja koskevat hallinnonalan yhtenäiset valtion kokonaisedun huomioon ottamisen edellyttämät toimenpiteet. Hallinnonalojen tulisikin saattaa hankintastrategiatyönsä päätökseen. Tällöin hankintatoimesta vastuullisen operatiivisen johdon tehtävänä on valvoa, että hallinnonalan hankintastrategiassa todettu linjaus myös toteutuu käytännön hankintatoimessa.

Tilojen hankintaperiaatteiden osalta reunaehdot tulevat yhteisön säännöksistä ja julkisia hankintoja koskevasta lainsäädännöstä. Tältä osin valtiova-

rainministeriö toteaa, että se on ollut siinä käsityksessä, että Senaatti-kiinteistöjen toteuttamat toimitila ja –palveluhankinnat on toteutettu julkisten hankintojen menettelyn ja periaatteiden pohjalta. Senaatti-kiinteistö hankintayksikkönä tai toisen hankintayksikön hankinta-agenttina toimissaan on velvoitettu noudattamaan julkisia hankintoja koskevia säännöksiä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että se tulee selvittämään tilojen hankintamenettelyä koskevien määräysten ja ohjeiden antamis- ja uudistamistarvetta sekä ovatko eri hallinnonalojen ohjeet ja määräykset riittävän yhdenmukaisia. Valtiovarainministeriö pyrkii myös selvittämään muita keinoja, joilla toimitilojen hallintaa valtiontalouden kokonaisedun näkökulmasta kokonaisuutena sekä siinä hallinnonaloille ja niiden virastoille ja laitoksille annettavia konsultaatiopalveluita voitaisiin edelleen kehittää.

Senaatti-kiinteistöjen asema ja suositus 6

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkastusviraston kertomusluonnoksessa on tulkittu epäselvästi hankintalakityöryhmän muistion perusteluissa sivulla 121 esitettyä toteamusta, että "... in house hankintoja ei ole mahdollista tehdä yksiköiltä, jotka harjoittavat kaupallista toimintaa...". Tähän liittyen tarkastusvirasto toteaa, että Senaatti-kiinteistöt toimi pääasiassa kaupallisin perustein ja että tällaisissa tilanteissa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä tulee tarkastusviraston käsityksen mukaan noudattaa myös hankittaessa toimitiloja Senaatti-kiinteistöiltä.

Tarkastusviraston kertomusluonnoksessa siteeraamalla lauseella viitataan valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hankintalakityöryhmän muistiossa lausetta edeltävään lauseeseen, jossa todetaan: ”Hankinnat ilman kilpailuttamista eivät edellä mainituin perustein olisi mahdollisia sellaiselta sidosyksiköltä, jonka toiminta kohdistuu merkittävässä määrin muihin hankintayksiköihin tai yksityisille markkinoille.”

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hankintalakityöryhmän muistiossa kaupallisen toiminnan harjoittamisella tarkoitetaan ainoastaan sidosyksikön toimintaa markkinoilla, ts. sitä, että sidosyksikkö tarjoaa palvelujaan muille kuin omistajilleen, esimerkiksi tässä tapauksessa kunnille ja yksityisille yrityksille. Sidosyksikkö voi toimia maksullisesti/katteellisesti – tätä ei ole Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännössä sidosyksiköltä kielletty. Valtiovarainministeriön tiedon mukaan ko. termillä on tarkoitettu yksikön mahdollisuutta toimia markkinoilla yhtenä kilpailevana yrityksenä, ei yksikön mahdollisuutta soveltaa tuotto- ja kuluperusteista budjetointia ja muita liiketaloudelliseen kustannuslaskentaan ja hinnoitteluun perustuvia menetelmiä suhteessa ainoaan omistajaansa, joka on samalla myös toimintaa ohjaava viranomainen.

Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, että komissio tai yhteisön tuomioistuimien olisivat kieltäneet sidosyksikköä toimimasta liiketaloudellisin perustein tai edellyttäneet sen toimivan non profit -periaatteella.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen asema ja rooli täyttävät ne reunaehdot, mitkä EY:n tuomioistuin on tuonut esille Teckal ja Stadt Halle oikeustapauksissa. Tosin oikeustapauksiin pitää suhtautua varauksella, sillä ne koskevat kunnallista/alueellista organisaatiota.

A: Ensimmäinen edellytys: samanlainen valvonta kuin omien toimipaikkojen osalta

1. Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva liikelaitos, joka on 100-prosenttisesti valtion omistama. Senaatti-kiinteistöjen asemasta, tehtävistä ja toiminnasta on annettu oma laki (1196/2003), jonka lisäksi siihen sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua yleislakia (1185/2002). Valtiovarainministeriötä koskevassa asetuksessa Senaatti-kiinteistöt on mainittu ministeriön alaisena organisaationa.

2. Valtiovarainministeriön valvontavalta Senaatti-kiinteistöjen toimintaan on moninaista: valtiovarainministeriö mm. vahvistaa Senaatti-kiinteistöjen tulostavoitteet, valitsee sen tilintarkastajat ja päättää toiminnan harjoittamisesta ulkomailla. Lisäksi valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvosto päättää Senaatti-kiinteistöjen hallituksen kokoonpanosta ja vahvistaa konsernin tilinpäätöksen, päättää voiton tulouttamisesta ja toimintakertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Valtion liikelaitoksista annetun yleislain mukaan valtioneuvosto voi lisäksi antaa määräyksiä liikelaitosten taloudesta. Valtion liikelaitosten talous ja toiminta on myös valtion talousarviosta annetun lain 24 e ja 24 g §:ien mukaan valtiovarain controller –toiminnon valvonnan kohteena samalla tavoin kuin valtion virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen toiminta. Valtiovarainministeriön velvollisuutena on myös raportoida eduskunnalle Senaatti-kiinteistöjen taloudesta ja toiminnan tulokellisuudesta valtion tilinpäätöskertomuksessa.

B. Toinen edellytys: toiminnan harjoittaminen pääosin laitoksen omistavia viranomaisia varten

1. Senaatti-kiinteistöjä koskevan lain 2 §:ssä on todettu, että Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöt saa harjoittaa toimintaansa ulkomailla sen mukaan kuin valtiovarainministeriö määrää. Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät. Senaatti-kiinteistöt noudattaa lisäksi puolustuskiinteistöjen ja niiden tilapalvelujen osalta puolustusministeriön turvallisuusmääräyksiä. Laki lähtee siitä, että Senaatti-kiinteistöjen ensisijainen tehtävä on tuottaa palveluja valtion yksiköille. Senaatti-kiinteistöt on nimenomaan perustettu valtion kiinteistövarallisuuden mahdollisimman tehokasta, valtion kokonaisedun näkökulmasta tapahtuvaa hallintaa varten.

2. Kuten tarkastuskertomuksessa on todettu, n. 92 % Senaatti-kiinteistöjen tekemistä vuokrasopimuksista on tehty valtiovuokralaisen kanssa. Tämän perusteella on mahdollista tehdä johtopäätös, että myös käytännössä Senaatti-kiinteistöt harjoittaa pääosin toimintaansa omistavia viranomaisia (valtiota) varten.

Em. perusteella valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen kohdalla täytyvät yhteisön oikeuskäytännössä asetettu val-

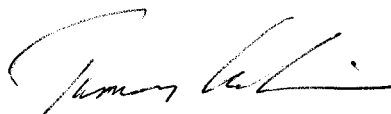
vonnallinen edellytys ja toiminnan pääosan kohdistumista koskeva edellytys.

Valtiovarainministeriö on jo alustavasti keskustellut tarkastusviraston esille nostamasta asiasta kauppaja- ja teollisuusministeriön ja komission edustajien kanssa. Komission edustajat olivat vielä tässä vaiheessa haluttomia antamaan varsinaista linjausta, mutta olivat valmiita vastaanottamaan Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä koskevaa lisätietoa. Komission edustajat kertoivat, että ennen mahdollisia kannanottoja komissio odottanee, että yhteisön tuomioistuin antaa lisää ratkaisuja in house -asiasta. Kevään 2005 aikana on päätökset tulossa kahdesta uudesta tapauksesta. Kaiken kaikkiaan yhteisön tuomioistuimen käsittelyssä on kuusi in house -tapausta. Näin olleen komissiosta ei välttämättä saada nopeaa näkemystä koskien Senaatti-kiinteistöjen in house -asemaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että in house -järjestelyt on periaatetasolla otettu huomioon uudessa yhteisön hankintadirektiivissä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toimintaa on mahdollista kehittää näiden periaatteiden mukaisena in house -yksikkönä. On huomattava, ettei yhteisön lainsäädännössä tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ole asetettu edellytyksiä, jotka koskevat yhteishankintayksikön tai muun in house -sidosyhteisön oikeudellista muotoa. Tällaisen toiminnan harjoittaminen liikelaitoksen muodossa on siten valtiovarainministeriön käsityksen mukaan mahdollista edellyttäen, että yhteisön lainsäädännön asetamat vaatimukset täyttyvät.

Valtiontalouden kokonaisedun näkökulmasta on välttämätöntä, että valtion toimitilahallinto nähdään valtionhallinnon yhteistä infrastruktuuria järjestävänä tukipalveluna. Tässä tarvitaan valtiovarainministeriön käsityksen mukaan in house -tyyppistä palveluntarjontaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että tarvittaessa se voi selvittää Senaatti-kiinteistöistä annetun lain sekä valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa koskevien säännösten muuttamista siten, että Senaatti-kiinteistöjen tehtävä ja tarkoitus in house -yksikkönä ilmenisi niistä aikaisempaa selvemmin ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti.

Osastopäällikkö
budjettipäällikkö



Tuomas Sukselainen

Budjettineuvos



Helena Tarkka

TIEDOKSI:

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Raimo Sailas

Valtiosihteeri Pertti Rauhio

VM budjettiosasto

Valtioneuvoston controller

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntönne 28.2.2005, kertomusluonnos 28.2.2005, dnro 460/54/03

ERÄIDEN KIHlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden TOIMITILAHANKKEET

Pyydettyinä lausuntonaan asiakohdassa tarkoitettua tarkastuskertomusluonnoksesta Senaatti-kiinteistöt toteaa seuraavaa.

Suosituksiin liittyen Senaatti-kiinteistöt katsoo, että peruskysymyksenä on valtion kokonaisedun toteutuminen ja turvaaminen valtion toimitilahankinnoissa. Tätä varten tulisi laatia yli hallinnonalojen ulottuva valtion uusi toimitilastrategia ja uudet yleiset, yhtenäiset periaatteet ja menettelytapaohjeet. Keskitetty toiminnan ohjaus ja seuranta tulisi järjestää valtiovarainministeriön toimesta.

Yksittäisistä suosituksista Senaatti-kiinteistöt toteaa.

Suositus 6

Senaatti-kiinteistöjen toimiminen in-house-yksikkönä on valtion kannalta luonteva toimintamuoto, joka mahdollistaa yhteistyön Senaatti-kiinteistöjen ja valtioasiakkaiden välillä ja edistää näin valtion kokonaisedun toteutumista tilahankinnoissa. Yhteistyö ei estä kilpailua ja valtioasiakkailta on edelleen oikeus tehdä toimitilaratkaisunsa edullisimmiksi katsomistaan kohteista. Kun Senaatti-kiinteistöillä on velvollisuus kilpailuttaa mm. toimitilahankintoihinsa liittyvät hankinnat, suunnittelu-, rakentamis- ja palvelut, julkisten hankintojen säännösten mukaisesti, tulevat kilpailuttamisella saatavat hyödyt myös vuokratilaisasiakkaiden eduksi. Senaatti-kiinteistöillä oleva mm. markkinoita tunteva rakennus- ja kiinteistöalan asiantuntemus tulee sekin asiakkaiden hyväksi ja valtion kokonaisuuteen toteutuu paremmin kuin virastojen toimiessa vain omista lähtökohdistaan. Senaatti-kiinteistöt viittaa tässä kohdin esim. nyt vallitsevaan Helsingin markkinatilanteeseen, jossa valtion virastot ovat käytännössä lähes ainoat, jotka hakevat suuria vuokratilakokonaisuuksia. Kun useat virastot toimivat samanaikaisesti erikseen, saattavat ne kilpailla keskenään eikä valtion kokonaisedun voida katsoa tulevan turvatuksi.

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan sitä ei suositeta eikä suosimista myöskään tarvita. Valtion toimitila- ja kiinteistöhallinto tarvitsee riittävästi kokonaistaloudellista ajattelua, jolla valtion etu turvataan. Liikelaitosmalli mahdollistaa virastomuotoa oleellisesti jous-

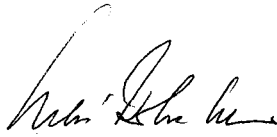
3.3.2005

tavamman toiminnan mm. korjaus-, ja uudisinvestointien rahoituksessa ja ajoituksissa. Mahdollista ehdotusta virastomuotoisesta laitoksesta ei voida pitää oikeana.

Suositus 5

Vuokratilahankkeiden kilpailuttamisen samoin kuin muut toimitilojen vuokrauksen periaatteet ja käytännöt tulisi selvittää ja dokumentoida puuttuvassa ja kertomusluonnoksessa tarpeelliseksi todetussa valtion yhteisessä toimitilastrategiassa. Suositukseen sisältyvää rakennuspaikkaa koskevaa erillistä selvitysehdotusta Senaatti-kiinteistöt ei pidä tarpeellisenä. Mahdollisesti se voitaisiin käsitellä muiden pelisääntöjen yhdenmukaistamisen yhteydessä.

Senaatti-kiinteistöt viittaa lisäksi vielä myös lausuntoonsa 28.6.2004.



Toimitusjohtaja Aulis Kohvakka

Tiedoksi: Valtiovarainministeriö / budjettiosasto

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-
taan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtä-
minen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
(Parallel audit on the audit trail including the 5 % check)
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet

Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilahankkeet

Eräistä sisäasiainministeriön hallinnonalan toimitilahankkeista on aiheutunut haittoja valtion kokonaisedun kannalta tarkasteltuna. Osasyynä tähän on ollut valtion toimitilahallinnon toimintaperiaatteiden ristiriitaisuus ja tilahankkeita koskevien säännösten ja määräysten vähäisyys ja epäselvyys.

Sisäasiainministeriön tulisi parantaa toimitilahankkeidensa ohjausta ja lisätä toimitilahankkeisiin osallistuvien asian-
tuntemusta. Valtion vuokratilahankkeissa noudatettavia menettelyjä ja valtion toimitilahallintojärjestelmän eri osapuolten rooleja koskevia säännöksiä ja määräyksiä tulisi täsmentää ja selkeyttää.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296