VALTIOVARAINMINISTERIÖ

14.5.2020

Puolustusvaliokunta ja
Hallintovaliokunta
Eduskunta 14.5.2020

Hallituksen esitys (31/2020 vp) eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

- **finanssineuvos Tero Meltti, hankejohtaja Lasse Koponen, hankepäällikkö Ilkka Koponen**

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää uudistetaan paremmin puolustushallinnon tarpeita palvelevaksi. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on linjauksen mukaan vähentää myös toimitilakustannusten nousua.

Hallituksen esityksessä 31/2020 ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä. Samalla ehdotetaan muutettavaksi valtion liikelaitoksista annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki kumottaisiin.

Ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitoskohtainen erityislaki, johon sisältyisivät valtion omistamien puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointia koskevat säännökset sekä Senaatti-konsernia ja Senaatti-kiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset.

Ehdotuksen mukaisesti valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi jatkossa keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: Nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat tässä laissa tarkoitetun Senaatti-konsernin.

Senaatti-konsernin ylintä ohjausvaltaa käyttäisi eduskunta. Eduskunta vahvistaisi talousarviomenettelyssä mm. liikelaitosten vuotuiset palvelu- ja toimintatavoitteet ja antaisi suostumuksensa konsernin lainanotolle, investoinneille sekä muille sitoumuksille. Eduskunnan ohjauksen puitteissa puolustusministeriö ohjaisi Puolustuskiinteistöjä ja valtiovarainministeriö Senaatti-kiinteistöjä.

Uudessa Senaatti-konsernissa työskentelisi jatkossa yhteensä noin 1 100 valtion työntekijää ja sen arvioitu liikevaihto olisi yhteensä reilut 800 miljoonaa euroa.

Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaisi jatkossakin valtion muiden kuin puolustusvoimien palveluista.

Puolustuskiinteistöjä koskevan uudistuksen lisäksi ehdotuksessa esitetään ajantasaistettavaksi valtion liikelaitoksista annettua yleislakia. Yleislain muutosehdotukset koskevat liikelaitoksen: 1) asiakaspiirin päivittämistä vastaamaan paremmin nykyistä valtion toimintojen organisointia, 2) palveluiden hinnoittelun ja markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittämistä sekä 3) liikelaitoksen operatiivisen toiminnan joustavoittamista.

Puolustuskiinteistöjä koskevaa uudistusta ja lainsäädäntöä on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön kesken. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kevätistuntokaudella, tavoitteena 1 päivänä heinäkuuta 2020.

Valtion vuokrajärjestelmästä

Valtiolla on ollut käytössä sisäisten vuokrien järjestelmä vuodesta 1995. Sisäisillä vuokrilla pyritään varmistamaan valtion kokonaisuuden näkökulmasta järkevä tilankäyttö ja toiminnalliset tilat sekä estämään korjausvelan syntyminen. Järjestelmä tekee kiinteistökustannukset läpinäkyviksi.

Valtion nykyinen vuokrajärjestelmä tuli voimaan 1.1.2016. Sen mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena olevien valtion virastojen ja laitosten vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen pohjalta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että eduskunnan päättämässä Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2020 talousarviossa vuokraustoiminnan oman pääoman tuottotavoite on valtioasiakkaiden osalta 0 %.

Valtion toimitilojen vuokrajärjestelmän toimivuutta sekä toimitilojen vuokraukseen ja tähän liittyvien palvelujen tarjoamiseen käytetyn liikelaitosmallin toimivuutta on arvioitu useasti viime vuosina mm. Valtion talouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksissa nro 225/2011 ”Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus” ja nro 14/2018 ”Valtion liiketoiminnan järjestäminen”, sekä selvityksessä nro 1/2019 ”Omaisuuden elinkaarenhallinnan ohjeet” ja edelleen eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöissä 5/2014 ja 11/2018.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta katsoi mietinnössään 11/2018 eduskunnan aikaisemman kannanoton tulleen toteutetuksi. Lisäksi valiokunnan mielestä oli tärkeää, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksessa ja valtiovarainministeriössä jatketaan työtä vuokrajärjestelmän toimivuuden ja toimintatapojen parantamiseksi sekä seurataan asiakastyytyväisyyden kehitystä. Valtiovarainministeriö on jatkanut vuokrajärjestelmän toimivuuden ja toimintatapojen kehittämistä.

Vuokrajärjestelmän linjaukset on käsitelty viimeksi 25.2.2020 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valtion sisäisen omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on kohdistaa kaikki toimitilojen omistamisesta, hallinnasta, hoitamisesta, ylläpidosta, korjaamisesta ja joissain tapauksissa myös purkamisesta syntyvät kustannukset toimitilojen vuokriin. Omakustannusperusteisen järjestelmän myötä Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminta valtioasiakkaiden osalta johtaa käytännössä nollatulokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki Senaatti-kiinteistöjen toiminnan kustannukset on pystyttävä kattamaan vuokratuloilla. Muutoin toiminta muuttuisi tappiolliseksi, ja sitä pitäisi ryhtyä kompensoimaan liikelaitoksen velanotolla tai omaisuutta myymällä. Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset sekä sellaiset yhdistykset ja säätiöt, jotka saavat pääosan tuloistaan valtion talousarviosta. Muiden vuokralaisten hinnoittelussa noudatetaan markkinaehtoisia periaatteita.

Vastauksia hallintovaliokunnan pyytämiin erilliskysymyksiin

Valtion vuokrajärjestelmää on viime vuosina kehitetty omakustannusperusteiseksi. Valtioasiakkaiden vuokrauksen oman pääoman tuotto oli vuosina 2016-2019 keskiarvona 1,6 %. Tavoite on kiinnitetty valtion lainanoton hintaan ja on vuoden 2020 alusta 0,4 %.

Valtion tilakustannukset kokonaisuutena ovat pysyneet hyvin vakaina vuodesta 2016 (763 milj. euroa) vuoteen 2019 (767 milj. euroa). Toimitilakustannusten osuus toimintamenoista kokonaisuutena on toimialasta riippuen tyypillisesti n. 8-12 %.

Senaatti-kiinteistöjen tuloutus valtion talousarvioon oli v.2019 35 milj.euroa (perustuen kiinteistömyynnin ja vuokraustoiminnan tulokseen)

Samana aikajaksona eduskunnan päättämät Senaatti-kiinteistöjen vuotuiset investointivaltuudet ovat olleet 250 milj. – 300 milj. euroa (yht. 1,13 mrd euroa). Senaatti-kiinteistöillä on jonossa jatkuvasti asiakkailta tulevia investointitarpeita ja -toiveita noin 1,5 mrd euron arvosta kehyskaudelle.

Toimistotiloissa siirtymällä uusiin työnteon tapoihin ja monitilatoimistoihin on voitu pitkälti kattaa peruskorjaamisen ja uudisrakentamisen kustannukset sekä sovittu yhteensä lähes 100 miljoonan euron säästöt kuuden vuoden aikana. Käyttösidonnaisten tilojen (kuten pääosin poliisin, Rajavartiolaitoksen tai vankeinhoidon tilat) ei ole näköpiirissä, että vastaavat uudet toimintatavat helpottaisivat tilannetta samoissa määrin.

Siksi on tärkeää, että tulevissa hankkeissa tunnistetaan ja hyödynnetään toiminnalliset hyödyt yli hallinnonalarajojen, kuten esimerkiksi tutkintavankien säilytys (poliisi, Rikosseuraamuslaitos) tai käräjäsalien rakentaminen vankiloiden yhteyteen (poliisi, Rikosseuraamuslaitos, oikeuslaitos). Yhteistyötä voidaan kehittää myös valtion ja kuntien yhteiskäyttöisten tilojen suuntaan, esim. pelastustoimen tai selviämisasemien tilojen tuominen poliisin ja Rikosseuraamuslaitoksen tilojen yhteyteen. Tilojen yhteiskäyttöisyyden ja työn monipaikkaisuuden lisääntyminen edellyttää uudenlaista mallia myös vuokran muodostumisessa.

Kansalaisten asiointi- ja julkisen palveluverkoston kehittämistä laajemmin on tarkasteltu erityisesti digitalisaation hyödyntämisen sekä viranomaisten yhteisten palvelupisteiden kautta. Julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkostoa tullaan edelleen keskusteluttamaan sekä tarkastelemaan osana julkisen hallinnon strategiatyötä.

Valtion henkilöstö tarvitsee jatkossakin asianmukaiset tilat tukemaan työtänsä. Toisaalta työntekoa helpottava kehittynyt tekniikka (esim. poliisiautoissa ja varusteissa, puolustusvoimien kalustossa jne.) tarvitsee suojakseen aiempaa useammin uusia tiloja, joissa niitä voidaan suojata. Vanha pressu- tai kevyt suoja ei vastaa enää tätä tarvetta. Myös vaikkapa vankiloissa lainsäädäntö edellyttää erilaisia olosuhteita kuin aiemmin. Valtion vuokra- ja toimitilajärjestelmää edelleen kehittämällä voidaan näistä aiheutuviin kustannuspaineisiin vastata vain rajallisesti.

Hallinnonala- ja sektorirajat ylittävässä yhteiskäyttöisyydessä sekä palveluverkoston kehittämisessä on tunnistettu potentiaalia, joka toteutuakseen vaatii paljon hallinnon sisäistä yhteistyötä ja yhteisiä toimintaperiaatteita esimerkiksi tietoturvallisuuden suhteen. Yhteiskäyttöisyyden onnistumiseksi pitäisi myös

pystyä liikuttamaan rahaa momentilta toiselle joustavasti, niin että kustannukset ja hyödyt kohdentuisivat toimijoille oikeudenmukaisesti.

Valtion tilat ovat keskimäärin hyvässä kunnossa. Tiloihin investoidaan säännönmukaisesti ja valtio myös käyttää tilojen ylläpitoon vuosittain enemmän rahaa kuin esim. kuntasektori. Myös yhteistyöhön on panostettu. Virastot ja laitokset ovat laatineet Senaatti-kiinteistöjen kanssa valtion toimitilastrategian pohjalta strategian toteutussuunnitelmia, joiden pohjalta tilatarpeet ovat pääsääntöisesti yhteisesti tiedossa ja korjaustoimia sekä kehittämistä on päästy tekemään tarkoituksenmukaisesti.

Ajankohtaisia isompia ongelmallisia kokonaisuuksia ovat poliisin keskimäärin melko iäkkäät tilat, joihin liittyy toimipaikkaverkkoon viime vuosikymmenellä tehdyt muutokset sekä kasvaneet laatuvaatimukset mm. kaluston säilytyksen osalta. Vankiloiden osalta tilojen uudistaminen on pitkällä, mutta vaatii edelleen suunnitelmallista toteuttamista. Myös puolustusvoimien tilaohjelmaa on toteutettu määrätietoisesti. Siellä erityishaasteena ovat tulevat kalustoinvestoinnit ja niiden vaatimat tilat.

Jatkossa tarvitaan yhteistyötä ja luottamusta sekä uusia toimintamalleja, että voidaan käyttää tiloja yhteisesti yli virasto – ja hallinnonalarajojen ja valtio- ja kuntarajojen.

Valtiolla on myös omistuksessaan eri syistä (kulttuurihistorialliset arvot, kokonaisturvallisuus, luontoarvot) strategisiksi katsottuja kiinteistöjä, joilla ei kuitenkaan ole aktiivista valtiokäyttöä. Kiinteistöjen omistus on Senaatilla, Metsähallituksella ja Väylävirastolla. Näiden kohteiden ylläpitoa ja hoitoa sekä sen rahoitusta tulisi tarkastella kokonaisuutena

Valtiovarainministeriö on ohjannut Senaatti-kiinteistöjä panostamaan vahvasti ennakointiin sisäolosuhdeongelmien välttämiseksi. Kuusi keskeistä toimenpidettä ovat:

- huomioidaan sisäolosuhteet jo rakennusvaiheessa: mm. energiatehokkuuden ja ylläpidon tavoitteet, erityisherkille suunniteltavien Sensi-tilojen tarve sekä sisäolosuhteiden seurannan anturointitarpeet, kosteus- ja pölyriskien minimointi.
- pilotoidaan kiinteistöjen ylläpidon olosuhdemallia, jolla seurataan jatkuvasti sisäolosuhteita ja havaitaan tehokkaammin poikkeamat: malli yhdistää rakennuksen tietomallin, olosuhdemittaukset, palvelupyynnöt ja käyttäjäpalautteen.
- kiinteistönhoidossa ja siivouksessa on käytössä laatuauditointi yhdistettynä tulospalkkioon/sanktioon
- säännöllisesti kolmen vuoden välein toteutettavat rakenteiden ja ilmanvaihdon katsastukset, joilla pyritään löytämään varhaiset varoitusmerkit ja joiden perusteella voidaan suunnata tarkempia kuntotarkastuksia
- tilankäyttäjille sisäilmatietoiskuja ja sisäilmaklinikoita. Tietoiskuissa kerrotaan sisäilma-asioista käytännönläheisesti sekä tuodaan esille Senaatin noudattamat toimintatavat ja tulevat suuntaukset toimenpiteineen, sekä käyttäjien omat toimet (varusteiden säilytys jne.)
- sisäilmakoirat ja asiantuntijat tarkastuskierroksilla - vuoden 2019 alussa Senaatilla aloitti viidestä asiantuntijasta ja 12 sisäilmakoirasta koostuva koiraryhmä. Koulutetut koirat ilmaisevat ne paikat, joista mikrobien haju tulee huoneilmaan. Tarkastuskierroksilla hyödynnetään myös edistynyttä mittausteknologiaa, jonka avulla pystytään tutkimaan useita sisäilman laatuun vaikuttavia tekijöitä, kuten kemiallisia päästöjä sekä pienhiukkasten tai hiilidioksidin määrää ilmassa.