3.6.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta 4.6.2020

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

Yksikön johtaja Sara Kajander, Puolustusministeriö

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat osallistuneet lakiehdotuksen valmisteluun. Puolustushallinnon tarpeet on otettu esityksessä huomioon.

Puolustusministeriön kanta

Puolustusministeriö pitää hallituksen esitystä kannatettavana ja hyvänä. Esitetty kiinteistöjärjestelmän uudelleenorganisointi ja syntyvä strateginen kumppanuus luovat edellytykset Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistöjen kehittämiselle vastaamaan muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin ja tuleviin muutoksiin. Strateginen kumppanuus ja sen sisään suunnitellut yhteiset toimintatavat antavat myös hyvät eväät kustannusten hallintaan tulevaisuudessa. Uusi organisointi myös luo vahvemman, osaavamman ja paremmin resursoidun kiinteistöalan osaamiskeskuksen valtiolle, mikä jatkossa palvelee muitakin valtion tila-asiakkaita.

Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen näkemyksen mukaan liikelaitoskonsernin ja Puolustuskiinteistöjen toiminnan ja ohjauksen suunnittelussa on otettu huomioon perustuslain vaatimukset, kilpailuneutraliteetti sekä toiminnan liiketaloudelliset edellytykset.

Tausta ja puolustushallinnon tavoitteet

Puolustusministeriön hallinnonalalla laadituissa sisäisissä kiinteistöjärjestelmän kehittämistä koskevissa selvityksissä on tunnistettu kaksi keskeistä haastetta:

1) Turvallisuustilanteen muutoksen myötä havaittu tarve kehittää kiinteistöjärjestelmää tukemaan paremmin puolustusvoimien toimintaa sekä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

2) Nykyjärjestelmän nopeasti kasvavat kustannukset ja kiinteistökulujen suhteellisen osuuden hallitsematon kasvunäkymä.

Parhaaksi ratkaisuksi haasteisiin vastaamiseksi nähtiin yhden strategisen kiinteistöalan kumppanin muodostaminen Puolustusvoimille, yhdistämällä Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistöjen omistus Senaatti-kiinteistöistä ja ylläpito Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta erilliseen, uuteen liikelaitokseen.

Kevään 2019 hallitusneuvotteluissa tarve kiinteistöjärjestelmän uudistamiseen tunnistettiin ja valtion kokonaisetua parhaiten palvelevaksi ratkaisuksi muotoutui uuden Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitokseksi. Järjestelyn myötä valtiolle muodostuu vahva ja monipuolinen kiinteistöalan osaamisklusteri, jossa konsernin eri osa-alueet tukevat toistensa toimintaa.

Puolustuskiinteistöjen valmisteluhankkeessa Puolustusministeriön hallinnonalan keskeisiä tavoitteita ovat olleet:

- Muodostaa yksi strateginen kiinteistöalan kumppani
- Toimintamallin yksinkertaistaminen ja asiakaskokemuksen parantaminen
- Kiinteistöihin liittyvän valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden liittäminen kiinteäksi osaksi kaikkea kiinteistöjen hallintaan liittyvää toimintaa
- Kiinteistötiedon hallinta sekä Puolustuskiinteistöjen ja Puolustusvoimien tiedonsiirtoyhteistyö Puolustusvoimien tietojenkäsittely-ympäristöissä
- Toimitilakustannusten nousun pysäyttäminen ja kustannusten osuuden Puolustusvoimien toimintamenoista vakiinnuttaminen nykyiselle tasolle
- Puolustushallinnon ohjauksen varmistaminen
- Puolustushallinnon rakennuslaitoksen nykyisen henkilöstön aseman turvaaminen muutoksessa

Ratkaisun vastaavuus tavoitteisiin

Puolustusministeriön käsityksen mukaan hallituksen esitys 31/2020 mukainen kiinteistöjen omistuksen ja ylläpidon järjestely, sekä valmisteluhankkeen puitteissa tehty tarkempi suunnittelu mahdollistavat hallinnonalan tavoitteiden toteutumisen.

Yksi strateginen kumppani

Puolustuskiinteistöistä muodostuu Puolustusvoimien kiinteistöalan strateginen kumppani Puolustusvoimien käytössä olevan kiinteistöomaisuuden omistuksen ja ylläpitovastuun kautta.

Liikelaitoskonsernissa yhteisesti tuotettavat palvelut ovat kuitenkin laaja kokonaisuus, jolla on keskeinen merkitys Puolustuskiinteistöjen toiminnan kannalta. Kriittisten yhteisten palveluiden tuottaminen tulee pystyä turvaamaan vastaavalla tavalla kuin Puolustuskiinteistöjen oma palveluntuotanto, mikä nostaa myös osia Senaatti-kiinteistöistä osaksi strategisen kumppanuuden suorituskykyä. Yhteisen palvelutuotannon piiriin ei ole tarkoitus sisällyttää turvakriittisiä toimintoja. Keskitetylle palvelutuotannolle ei kuitenkaan ole määritelty säädöspohjaisia rajauksia.

Yhteistoiminta ja valmius

Yhteistoiminnan ja valmiuden parantaminen tapahtuu käytännön toiminnan kautta ja siihen liittyvä valmistelu tapahtuu pitkälti säädöstason alapuolella. Toimintamallin suunnittelussa on painopiste ollut linjaorganisaatiomalliin perustuvan johtamisrakenteen ja paikallisen tason asiakaskokemuksen sekä palvelutoiminnan kehittämisessä.

Valmius organisoidaan osaksi kaikkia Puolustuskiinteistöjen prosesseja ja toimintaa. Valmiutta toteutetaan ja siihen liittyviä toimenpiteitä toimeenpannaan paikallistasolla. Puolustuskiinteistöjen johtamisrakenne suunnitellaan vastamaan Puolustusvoimien johtamis- ja hallintorakennetta kaikissa valmiustiloissa.

Puolustuskiinteistöjen johtosuhteet rakennetaan Puolustusvoimien johtosuhteiden mukaisesti. Puolustuskiinteistöjen asiakaspäälliköt tukevat Puolustusvoimien tulosyksiköiden toimintaa muodostamalla tilannekuvaa ja tukemalla niiden johtamistoimintaa. Puolustuskiinteistöjen paikallisyksiköiden (vast.) läsnäololla varmistetaan Puolustusvoimien hallintoyksiköiden edellyttämä tuki tilojen ja palveluiden osalta. Puolustuskiinteistöjen toiminnan painopiste luodaan paikallisiin yksiköihin, jossa Puolustusvoimien hallintoyksiköllä on yksi palveluntuottaja, jonka kanssa se asioi kaikissa toimitiloihin liittyvissä asioissa.

Suunnitteluprosesseja valmistellaan siten, että Puolustuskiinteistöjen asiakasprosessien toiminnot ovat samat kuin Puolustusvoimien vastaavat tilahallinnan toiminnot. Toimitilat vuokrataan kokonaisvuokramallilla, jolloin omistajan vastuu korostuu kunnossapidossa ja kiinteistöjen hoidossa. Tämä mahdollistaa kunnossapidon toimenpiteiden ja peruskorjausinvestointien ajoituksen kiinteistöjen terveyden ja turvallisuuden kannalta nykyistä paremmin ja kustannustehokkaasti. Yhtenäiset suunnitteluprosessit, omistajan vastuun korostuminen sekä konsernin mahdollistamat volyymiedut tukevat myös kustannusten hallintaa.

Puolustuskiinteistöjen pääasiallinen tietojenkäsittely-ympäristö on TUVE-verkko, mikä takaa tietoturvallisen kiinteistötiedon hallinnan ja yhteistoiminnan Puolustusvoimien kanssa. Tiedon luokittelun niin edellyttäessä käytetään korotetun tason toimintaympäristöjä, joiden toteutus suunnitellaan yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa.

Kustannusten hallinta

Muutoksen myötä puolustushallinto siirtyisi valtiolla yleisesti käytössä olevaan kokonaisvuokramalliin. Muutoksella ei olisi välittömiä vaikutuksia kiinteistökustannuksiin, koska kokonaisvuokra koostu samoista elementeistä joita Puolustusvoimien nykyisessä vuokramallissa käytetään (pääomavuokra, ylläpitovuokra). Pitkällä aikavälillä esitetty järjestely luo kuitenkin edellytykset kustannusten nousun leikkaamiselle. Kustannussäästöjä arvioidaan syntyvän toimintamallien tehostumisesta, tiettyjen päällekkäisyyksien poistumisesta, yhteisistä hankinnoista, vuokramallin joustavan käytön kautta sekä toimitilajohtamisen keinoin. Lisäksi arvioidaan, että palvelun laatu paranee prosessien yhdenmukaistumisen ja virtaviivaistumisen kautta.

Puolustushallinnon ohjauksen varmistaminen

Hallituksen esityksessä on kuvattu Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-konsernin ohjauksen periaatteet. Lähtökohtaisesti Senaatti-konserni olisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen ohjauksessa. Puolustusministeriö ohjaisi kuitenkin Puolustuskiinteistöjä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja sen kumppaneille. Puolustusministeriön ohjaus toteutuisi Puolustuskiinteistöjen hallituksen, sekä valtiovarainministeriön kanssa sovittavan valmistelu- ja ohjausyhteistyön kautta. Kahden ministeriön ohjausmallin toimivuus edellyttää ohjaukseen liittyvistä periaatteista ja käytännöistä sopimista yksityiskohtaisesti, sekä jatkuvaa tiivistä yhteistoimintaa ohjauksen toteutuksessa. Ohjausmallin kuvaaminen on käynnissä valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön yhteistyönä. Tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla luodaan ohjattavalle organisaatiolle selkeät tavoitteet, ehkäistään ristiriitoja ja varmistetaan sekä Puolustuskiinteistöjen riittävä itsenäisyys, että konserniohjauksen toteutuminen. Yhteistoimintamuistiossa tai -sopimuksessa kuvataan myös ohjausmekanismit normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jolloin Puolustuskiinteistöjen ohjaus siirtyy kokoaan puolustusministeriön vastuulle.

Senaatti-kiinteistöjen hallituksella on merkittävä rooli koko konsernin ja sitä kautta myös Puolustuskiinteistöjen päätöksenteossa. Senaatti-kiinteistöjen hallitus myös ohjaa konsernin yhteisiä palveluita, joilla on kriittinen merkitys Puolustuskiinteistöjen toiminnalle niin normaalioloissa, kuin häiriötilanteissa, valmiutta kohotettaessa että poikkeusoloissa. Puolustusministeriö näkee, että Puolustuskiinteistöjen omistajaohjauksen osana Senaatti-kiinteistöjen hallituksessa tulisi olla myös puolustusministeriön edustaja.

Puolustuskiinteistöjen johtajan asema on puolustusministeriön näkemyksen mukaan jossain määrin epäselvä. Johtaja on Puolustuskiinteistöjen hallituksen ohjauksessa mutta samalla Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan suora alainen. Hänellä on toimitusjohtajaa vastaava vastuu mutta päätösvalta on rajatumpi. Ratkaisun toimivuuden edellytyksenä on konsernin johtamisjärjestelmän toimintamallien tuki järjestelylle sekä hyvä yhteistyö.

Henkilöstön aseman turvaaminen

Hankkeessa ei tavoitella henkilöstövähennyksiä, eikä henkilöstön työsuhteen etuihin esitetä heikennyksiä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työntekijät siirtyisivät uuteen liikelaitoskonserniin ns. vanhoina työntekijöinä. Hankkeen aikainen henkilöstön tiedottaminen ja dialogi ovat olleet aktiivisia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan henkilöstön asema muutoksessa on turvattu.

Perustuslain vaatimusten huomioiminen ja liikelaitoksen toimintaperiaate

Lainvalmistelu on toteutettu valtiovarainministeriön johdolla ja yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Lainvalmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö on pyytänyt asiantuntijalausunnot kahdelta valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta, emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta ja Helsingin yliopiston valtionsääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta. Valmistelussa on huomioitu lausuntojen sisällöt. Tällä esiselvitystyöllä on pyritty varmistamaan perustuslain ja liikelaitosmallin kannalta kriittisimpien uudistuskohtien onnistunut valmistelu. Lausuntovaiheessa on laajasti huomioitu mm. oikeuskanslerin viraston täydennysehdotukset sisältöön.

Liikelaitoskonserni ja tytärliikelaitos ovat käsitteinä uusia. Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan liikelaitoskonsernirakenteelle ei kuitenkaan ole estettä, mitä tukee myös lain valmistelussa pyydettyjen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset.

Valmistelijoiden näkemys on, että mallissa pystytään ottamaan huomioon kansalliset edellytykset tilapalvelujen tuottamiselle valtion toimijoille sekä EU:n valtiontukisäädös-

ten vaatimukset. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi liikelaitoslain nykyistä suhdetta valmiuslakiin.

Liikelaitoksen toiminta tulisi jatkossakin järjestää liiketaloudellisia toimintaperiaatteita noudattaen. Liikelaitoksen tehtäväksi ei kuitenkaan esitetä esim. markkinaehtoisen liiketoiminnan harjoittamista. Periaatteiden noudattaminen on liikelaitosmallin kannalta perustavaa laatua oleva tekijä. Päätettäessä viedä jokin valtion toiminta liikelaitosmuotoon, on yksityistäminen tai yhtiöittäminen tällöin katsottu jostakin syytä mahdottomaksi tai epätarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi.

Valtion liikelaitokselle asetetaan asiakaspiiri sekä palvelut ja tuotteet, joita sen tulee tuottaa. Liikelaitoksen toimialaa olisi rajoitettu lailla mm. säätämällä sen asiakaspiiristä. Tämä olisi välttämätöntä valtiontukisääntelyn kriteerien täyttämiseksi. Liikelaitoksella on oma tilinpito, tase ja pääoman tuottotavoite. Sen toimintaan kuuluu toiminnan riskien hallinta ja myös riskien kantaminen.

Liikelaitoksen tulisi kattaa kaikki toimintansa kustannukset täysimääräisesti liiketoiminnallaan ja se vastaa sitoumuksistaan koko omaisuudellaan. Sille olisi sallittua vieraan pääoman hankkiminen eduskunnan antamien valtuuksien puitteissa. Mikäli liikelaitoksen toiminta ei noudata liiketaloudellisia periaatteita, seurauksena on mahdollinen velkaantuminen, pääoman tuoton menettäminen ja lopulta oman pääoman häviäminen. Tästä toimivalla liikelaitoksen johdolla olisi vastuu mm. liikelaitoslain 11 §:n mukaisesti. Tämä varmistaa myös liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuuden ja mahdollistaa toisaalta toiminnan läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden markkinoihin mm. kustannusrakenteen osalta.

Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan liikelaitoksen tehtävän, asiakaspiirin, sopimusmekanismien ja toimintaperiaatteiden säätäminen esitetyllä tavalla ei ole keskenään ristiriidassa, vaan ne tukevat liikelaitosmallin nimenomaista lähtökohtaa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi