Rajavartiolaitoksen esikunta
Teknillinen osasto

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle (PuV@eduskunta.fi)

VNS 9/2022 vp, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Puolustusvaliokunta on pyytänyt Rajavartiolaitoksen esikunnalta kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta.

Rajavartiolaitos kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa selonteosta, että se on hyvä kuvaus siitä, miten valtion toimitilahallinto on järjestäytynyt.

Omakustannusperiaate on kuvattu siten, että Senaatti-konsernin tasolla valtion sisäisen vuokraustoiminnasta perittävät vuokrat vastaavat toimitilojen hankkimisesta ja hallinnasta syntyviä kustannuksia. ”Valtion sisäisen vuokrauksen tulos oli lähes valtion omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän edellyttämällä nollatasolla”.

Omakustannusperiaate ei mielestämme kannusta Senaatti-konsernia toiminnan tehokkuuteen. Senaatti-konsernissa riittää, että konsernissa tavoitellaan vuokraustoiminnan nollatulosta. Vastavuoroisesti määrittelyn voidaan jopa sanoa pitävän sisällään päätelmän, että toimitilojen hankkimisesta ja hallinnasta syntyvät kulut peritään vuokrina asiakkailta. Vuokrausliiketoiminnasta muodostuvaa mahdollista piiloylijäämää voidaan uudelleen ohjata tai kohdistaa ilman erillistä tehokkuustarkastelua. Omakustannusperiaatteen hyödyt eivät siirry täysimääräisesti suoraan valtioasiakkaille.

Selonteossa todetaan, että Senaatti-konsernin keskitetty tilahallinto mahdollistaa erikoisosaamisen tarjoamisen sekä hankintojen keskittämisestä syntyvien kustannushyötyjen saavuttamisen valtionhallinnolle. Kustannustehokkuutta ja asiantuntijuutta korostetaan. Kuitenkin vuokrasopimukset on sidottu indeksiehdoin ja yleinen kustannusten nousu siirretään sellaisenaan kokonaisvuokriin, siis myös pääomavuokraosuuteen. Indeksiehdon ei tulisi olla indeksiautomaatio. Senaatti-konsernin tulisi taistella inflaatiota ja indeksikorotuksia vastaan erikoisosaamisellaan eikä suoraan siirtää niitä vuokriin vain koska se on mahdollista.

Senaatti-konsernin liikelaitosten **perustehtävä** on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta ja tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä palveluja palvelusopimusten perusteella ensisijaisesti valtioasiakkaille.

Katsomme tärkeäksi, että valtion kokonaisedun nimissä myös määräävää markkina-asemaa käyttävän liikelaitoksen toiminnan tehokkuutta ja henkilöstömäärää tarkasteltaisiin yhtä läpinäkyvästi kuin sen asiakkaidenkin. Etenkin mikäli liikelaitoksen määräävää markkina-asemaa ollaan entisestään kasvattamassa ja kirjaamassa lakiin.

Senaatti-kiinteistöjen **palvelu- ja tulostavoitteista** päättää valtionvarainministeriö. Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä päättäen sen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Toteamme, että Puolustuskiinteistöt – liikelaitoksen toimintamalli on erinomainen esimerkki siitä, minkälaiseen yhteistoimintaan ja yhteistyöhön tulisi määräävä markkina-asemaa käyttävän liikelaitoksen toimintaansa ohjata.

Puolustuskiinteistöjen toimintamallia, jossa Puolustusministeriöllä on aktiviinen rooli, tulisi laajentaa myös Senaatti-kiinteistöihin. Esitämme hallinnonalojen ministeriöiden virastojen virkamiesvalvonnan osallistamista Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteiden ja toimintatavoitteiden ohjaamiseen.

Toimitilamenot rahoitetaan viraston toimintamenoista ilman, että rahoitus olisi erikseen osoitettu kyseiseen käyttötarkoitukseen. Monelle virastolle ja laitokselle toimitilat eivät ole ydintoiminnasta irrallinen osa, kuten eivät esimerkiksi Rajavartiolaitokselle. Puolustusvoimat määrittelevät tilojen olevan osa puolustusjärjestelmää. Toteamme, että edellä mainituista syistä hallinnonaloilla tulisi olla suurempi rooli liikelaitosten ohjauksessa ja valvonnassa.

Viitaten lukuun 4. Pidämme erittäin tärkeänä, että jokaisessa virastossa ja laitoksessa tulisi olla myös omaa keskitettyä kiinteistö- ja toimitilahallinnon osaamista. Vuokrakustannukset muodostavat jo nyt merkittävän osuuden virastojen ja laitosten vuosittaisista toimintamenoista. Pidämme erittäin huolestuttavana selonteon mainintaa, jossa todetaan ”päällekkäisten” resurssien nostavan valtion kokonaiskustannuksia. Palveluntuottajaa, joka toteuttaa sopimuksin vastiketta vastaan palveluita tulee osata valvoa ja tarvittaessa reklamoida, ohjata ja sparrata.

Rajavartiolaitos turvallisuusviranomaisena ei tule ulkoistamaan sisäistä turvallisuuttaan, johon myös **toimitilaturvallisuus** hyvin oleellisesti kytkeytyy hallinnonalan ulkopuoliselle liikelaitokselle. Korostamme, että niissä toimitiloissa, joissa olemme Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisina olisi toivottavaa, että konsernin toimitiloihin liittyvä valmius- ja varautumisosaaminen olisi kaikkien vuokralaisten käytettävissä. Konsernin synergiaetu tältä osin on ollut havaintojemme perusteella hyvin ohutta.

Toimitilojen keskivuokravertailussa käsitellään lähinnä toimistotiloja. Merkittävä osa Senaatti-konsernin kiinteistöomaisuutta on käyttösidonnaista tilaa, jonka vuokratasoa ei voi verrata yksityisiin markkinoihin eikä sitä saa yleistää käyttösidonnaisiin tiloihin. Toimistokäytössä 21 % konsernin kerrospinta-alasta.

Ylläpitokustannusvertailussa on pelkästään toimistotiloja. Läpinäkyvyyden parantamiseksi vertailupohjana käytetty konsernin kohdekanta pitäisi julkistaa.

Vuokrajärjestelmän toimivuus. Keskitettyyn järjestelmään viitaten todetaan, että järjestelmällä varmistetaan kiinteistöjen pitkäjänteinen ylläpito, koska vuokratuloilla voidaan kattaa kaikki kiinteistöjen käytöstä, ylläpidosta ja investoinneista aiheutuvat kustannukset. Vuokrajärjestelmän toimivuudesta annettujen palautteiden perusteella taas todetaan, että näin ei suoranaisesti ole.

Terve vuokrataso. Senaatti-kiinteistöjen yhdessä tekemämme arvion mukaan terve vuokrataso edellyttäisi Rajavartiolaitoksen vuokratason nostoa nykyisestä vielä noin 4. milj. eurolla. Virheellisesti määritetyt vuokrat ovat johtaneet tilanteeseen, jossa toimitilojen pitäminen asianmukaisessa kunnossa on ollut vaikeaa Senaatti-kiinteistöille, koska vuokra ei ole riittänyt vuokranantajan vastuulla oleviin peruskorjauksiin ja kunnossapitoon.

Rajavartiolaitos on yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toteuttanut / toteuttamassa merkittävää oman toimitilakantansa kehittämisohjelmaa. Saamiemme tietojen mukaan Senaatti-kiinteistöt eivät noudata kannattavuutta seuratessaan asiakaskohtaista kannattavuutta, vaan seuraavat kiinteistökohtaista kannattavuutta. Tämä johtaa kestämättömään tilanteeseen, jossa vuokralaisen hyödyksi ei siirry heidän omaaloitteellisuudestaan tehdyt vuokratason nostot, vaan niillä tasataan konsernitasolla tappiollisia kohteita. Valtionhallinnon budjettitalouden näkökulmasta ymmärrämme, että asioita tulee tarkastella valtionhallinnon tasolla, mutta tämä luo virastojen ja laitosten kesken epätasa-arvioisen aseman toimintamenojen käytössä ja suunnittelussa.

Rajavartiolaitos toteaa, että rakentamishankkeisiin liittyvää kustannustehokkuutta ei Senaatti-kiinteistöt ole itsenäisesti toteuttanut tai ole toteuttamassa Rajavartiolaitoksen tämän hetkisessä hankesalkussa. Olemme huolestuneina seuranneet, että ilman Rajavartiolaitoksen oman kiinteistöyksikön johtavaa ja ohjaavaa panosta hankkeiden kustannukset olisivat olleet merkittävästi suuremmat. Paradoksaalisesti perusparannushankkeet, joilla toteutetaan tehokkaampia tilaratkaisuja saattavat nostaa toimitilakustannuksia hankkeiden suhteettoman suurien rakennuttamis- ja rakentamiskustannusten vuoksi.

Rajavartiolaitos toteaa, että Senaatti-kiinteistöille ei tässä tilanteessa voi ilman merkittävää suunnanmuutosta suunnitella tehtäviä, joissa he osaltaan toimisivat asiakkaan päätoimisena toimitilajohdon asiantuntijana, hankkeiden suunnittelijana, toteuttajana ja ylläpitäjänä.

Määräävä markkina-asema edellyttää palveluntuottajalta, joka Senaatti-kiinteistö virastoille ja laitoksille on erityisen hyvää asiakaskokemusta. Selonteko antaa

ymmärtää, että Senaatti-kiinteistöjen roolista on muotoutumassa virastoille ja laitoksille ohjeistava, määräävä tai niitä alistava.

Kohdassa 7.2.3 väitetään, että käyttösidonnaisissa tiloissa investointitarpeiden syynä on usein viraston tai laitoksen toiminnassa tapahtuneet muutokset tai käyttäjän erityisvaatimukset. Virastot ja laitokset edellyttävät terveellisiä ja turvallisia toimitiloja. Kannattavuusvaatimukset johtavat peruskorjauskeskusteluissa hyvin nopeasti tilanteeseen, jossa kannustetaan asiakasta teettämään samassa yhteydessä perusparannuksia, jotta hankkeesta saadaan Senaatti-kiinteistöille kannattava, koska pohjavuokra ei ole terveellä tasolla.

Lisäksi kohdassa 7.2.3 väitetään, että omakustannusperustaisen vuokrajärjestelmän mukainen kokonaisvuokrataso on sen suuruinen, että vuokrilla pystytään kattamaan kiinteistöjen rakenteiden sekä talotekniikan ylläpito- ja peruskorjaukset. Nämä keskustelut yleensä päättyvät siihen, että teknisesti ei ole mahdollista peruskorjata olemassa olevia järjestelmiä samaan tasoon, vaikka asiakas niin haluaisikin. Peruskorjaushankkeesta tulee vuokravaikutteinen perusparannushanke asiakkaan haluamatta.

Luvussa 7.3 todetaan käyttösidonnaisten tilojen osalta, että käyttösidonnaisten tilojen vuokranmääritystä ei koeta käytännössä hankalaksi, koska omakustannusperusteisessa järjestelmässä vuokran määräytymisperusteet ovat vakiintuneet niiden perustuessa toteutuneisiin kustannuksiin ja arvioituun riskitasoon. Vuokranmäärittely ei siten siis perustu toteutuneisiin kustannuksiin vaan arvioon toteutuvista kustannuksista, koska vuokraa **ei tarkisteta** toteutuneita kustannuksia vastaavaksi. Pääomakustannukset määritellään, mutta ylläpitokustannus on subjektiivinen arvio verrokkikohteeseen verrattuna. Riskipreemio sisällytetään helposti määrittelyyn, koska käyttökatteelle on asetettu nollatavoite.

Heikki Lappalainen
Kiinteistöjohtaja

Teemu Mikkola
Kunnossapitopäällikkö