Valtiovarainministeriön lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle valtioneuvoston Senaatti-konsernia ja valtion toimitilahallintoa koskevasta selonteosta (VNS 9/2022 vp)

Hallitussihteeri Peppiina Huhtala

1. Tausta

Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin lailla Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos hoitamaan Puolustusvoimien toimitilatarpeita (1018/2020).

Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti (EV 194/2020 vp–HE 31/2020 vp), että hallitus antaa vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista, jossa muun muassa:

1) tarkastellaan valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista

2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona

3) arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

2. Valmistelu

Valtiovarainministeriö perusti 20.10.2021 asiantuntijaryhmän tukemaan selonteon valmistelua. Asiantuntijaryhmässä oli mukana ministeriöiden, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen edustajia.

Valtiovarainministeriö teetti selonteon valmistelun tueksi tutkimuksen valtion vuokrajärjestelmästä ja Senaatti-konsernin toiminnasta (valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:9).

Selonteosta järjestettiin lausuntokierros 2.6.2022–15.7.2022. Selonteon valmisteluasiakirjat ovat saatavissa julkisesta palvelusta vm.fi/hankkeet tunnuksella VM173:00/2021.

Hallitus antoi eduskunnalle selonteon Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta 6.10.2022.

3. Tilahallinnon nykytila

Valtion tilahallinnossa on tehty viime vuosina merkittäviä uudistuksia. Viime vuosikymmenien aikana valtion kiinteistöjen ja tilojen hallintaa on voimakkaasti keskitetty siten, että Senaatti-konsernin hallinnassa oli vuonna 2021 jo 85 prosenttia valtion kaikesta rakennetusta kiinteistövarallisuudesta.

Vuonna 2016 valtion sisäistä vuokrajärjestelmää muutettiin siten, että markkinaperusteisesta vuokrahinnoittelusta siirryttiin omakustannusperusteiseen hinnoitteluun. Senaatti-kiinteistöt ei nykyisessä tilahallintomallissa tee voittoa valtion sisäisellä vuokraustoiminnalla.

Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin lailla Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos hoitamaan Puolustusvoimien toimitilatarpeita. Samalla tätä tehtävää aiemmin hoitanut Puolustushallinnon

rakennuslaitos lakkautettiin. Perustamisen yhteydessä yhdeksi tavoitteeksi asetettiin Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillintä.

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon nykyinen malli, jossa valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoito on keskitetty Senaatti-konsernille, on vakiintunut ja osoittautunut vuosina 2018 ja 2020 tehtyjen selvitysten mukaan toimivaksi. Yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian avulla on onnistunut nykymallissa hyvin.

Malli on mahdollistanut sen, että Puolustuskiinteistöt on voinut varautua ennakolta Puolustusvoimien tilatarpeisiin ja niiden toteuttamisen, kuten keväällä 2022 tapahtuneen turvallisuustilanteen muutoksen edellyttämiin varautumistoimenpiteisiin. Kahden liikelaitoksen yhteiset palvelut ovat tuoneet synergiaetuja molempien liikelaitosten toimintaan. Myös valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaus on toteutunut säänteIyn mukaisesti.

Liikelaitosmuoto on mahdollistanut Senaatti-konsernille vuonna 2022 esimerkiksi yli 15 milj. euron välittömät varautumistoimenpiteet muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tästä ohjautui Puolustuskiinteistöille turvallisuustilanteen muutokseen varautumiseen 8,6 milj. euroa. Myös Puolustusvoimien rakennuskannan kunnossapidon mahdollisuudet ovat merkittävästi parantuneet, ja nykyinen toimintamalli auttaa tulevaisuudessa vähentämään kiinteistöihin kertynyttä korjausvelan määrää.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen henkilöstön tyytyväisyys on säilynyt laajasta organisaatiomuutoksesta huolimatta hyvällä tasolla, ja henkilöstön tyytyväisyyttä seurataan myös jatkossa vuosittaisilla kyselyillä. Puolustuskiinteistöjen henkilöstön asemassa ei tapahtunut olennaisia muutoksia esimerkiksi työsuhteiden ehdoissa tai jatkuvuudessa verrattuna lakkautetun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työsuhteisiin.

Suurin osa Senaatti-konsernin tiloja käyttävistä valtion virastoista ja laitoksista on vuoden 2022 tutkimuksen mukaan tyytyväisiä valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään ja siinä viime vuosina tehtyihin uudistuksiin. Syksyllä 2021 toteutetussa asiakaskyselyssä 60 prosenttia arvioi Puolustuskiinteistöjen palvelutason parantuneen verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa Puolustusvoimat vuokrasi tilat Senaatti-kiinteistöiltä mutta tilojen ylläpitopalvelut tuotti Puolustushallinnon rakennuslaitos. Puolustuskiinteistöjen perustamisen nähtiin selkeyttäneen toimintamalleja. Kyselyyn vastanneista 6 prosenttia katsoi muutoksen heikentäneen palvelutasoa.

Myös palvelusopimuksiin sekä yhteistyön sujuvuuteen Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Tutkimuksen vastaajista 76 prosenttia oli erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä vuokrasopimusehtoihin ja sopimussisältöjen selkeyteen.

4. Tulevaisuuden kehityskohteet

Nykyisen tilahallintomallin ja siihen liittyvän valtion sisäisen vuokrajärjestelmän haasteina selonteossa nähdään budjettirahoituksen riittämättömyys, puskurirahoituksen puuttuminen yllättävien toimitilakulujen ilmetessä, vuokrakustannusten nousu, vastuunjako korjaus- ja rakennushankkeissa liikelaitoksen ja asiakasviraston tai laitoksen välillä sekä ulkopuolisilta vuokrattujen kohteiden hallinnointikulut. Myös liikelaitoksen ja asiakasviraston välistä vuorovaikutusta tulisi selonteon mukaan parantaa edelleen siten, että tilan loppukäyttäjälle on selvää, mistä tilojen vuokra ja tiloihin mahdollisesti liittyvät muut palvelukustannukset muodostuvat.

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

Tilahallinnon yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi valtiovarainministeriö selvittää viiden vuoden kuluttua Puolustuskiinteistöjen perustamisesta (2026) valtion tilahallinnon ja sisäisen vuokrajärjestelmän vaihtoehtoisia järjestämistapoja sekä arvioi uudelleen Puolustuskiinteistöjen perustamista. Valtiovarainministeriön määräyksenä annettuun vuokrakäsikirjaan tehdään tarpeelliset päivitykset kevään 2023 aikana.