Johtava tuloksellisuustarkastaja Hanna Virta

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

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

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö 11.1.2023

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle valtioneuvoston Senaatti-konsernia ja valtion toimitilahallintoa koskevasta selonteosta (VNS 9/2022 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston Senaatti-konsernia ja valtion toimitilahallintoa koskevasta selonteosta (VNS 9/2022 vp). Tarkastusviraston lausunnossa käsitellään seuraavia asiakokonaisuuksia:

– arvio selonteosta
– valtion toimitilojen järjestämisen ja vuokrauksen onnistuneisuus sekä mahdolliset kipupisteet ja kehittämishaasteet.

Selonteko kuvaa kattavasti Senaatti-konsernia ja valtion toimitilahallintoa

Eduskunta edellytti Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain hyväksymisen yhteydessä (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. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nyt käsiteltävänä oleva selonteko vastaa hyvin eduskunnan selonteolle asettamiin tavoitteisiin. Tarkastusvirasto yhtyy selonteossa esitettyihin johtopäätöksiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on erinomaista, että selonteon tueksi on teetetty arviointi valtion vuokrajärjestelmän toimivuudesta ja Senaatti-konsernin toiminnasta (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:9). Lisäksi selonteossa on haettu vertailukohtia tilahallintomallin arvioimiseksi niin kansallisesti (alaluku 5.4 Kuntien tilahallinto) kuin kansainvälisestikin (alaluku 5.5 Tilahallinto muualla Euroopassa). Vaikka selonteko on varsin ansiokas, sille olisi voinut olla etua nykyistä laajemmasta ulkopuolisen, riippumattoman toimijan tekemän tutkimuksen tai arvioinnin hyödyntämisestä.

Teknisenä huomiona todetaan, että kuvion 17 esitystapa poikkeaa harhaanjohtavasti kuvioiden 14–16 esitystavasta: kuviossa 17 kyselyvastaukset esitetään vasemmalta oikealle lukien tyytymättömistä tyytyväisiin,[1] kun taas kuvioissa 14–16 vastausten esitysjärjestys on päinvastainen.

[1] Kuviossa 17 on lisäksi mukana vastausluokka ”Ei osaa sanoa”.

Keskitetty tilahallinto tukee valtion kokonaisedun toteutumista

Valtion kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on pääosin keskitetty Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle Senaatti-konsernille. Valtiontalouden tarkastusviraston valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa arvioineen tarkastuksen (VTV 14/2020) mukaan Senaatti-kiinteistöjen rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on suunnitelmallista, ja suunnitelmia rakennusten uusimis- ja korjaustoimenpiteistä laaditaan sekä pitkällä aikavälillä että vuositasolla. Tarkastuksen yhteydessä Senaatti-kiinteistöt kuitenkin korosti, että sen pitkän aikavälin fokus ei ole yksittäisissä rakennuksissa vaan koko rakennuskannan hallinnassa siten, että asiakkaiden tilatarpeet pystytään täyttämään valtion kokonaisetu huomioon ottaen. (VTV 14/2020, s. 30) Tarkastusviraston näkemyksen mukaan keskitetty tilahallinto tukee laajan rakennuskannan hallintaa kokonaisuutena siten, että valtion kokonaisetu toteutuu mahdollisimman hyvin.

Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen ratkaisi elinkaarivastuun ongelmat

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tervetulleena vuoden 2021 alussa tehtyä muutosta, jossa Senaatti-kiinteistöille perustettiin Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos. Muutoksen ansiosta puolustushallinnon kiinteistöjen elinkaarivastuu eli vastuu kiinteistöjen ylläpidosta ja peruskunnosta on selkeästi yhdellä toimijalla, Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksella.

Aiemmassa tilanteessa puolustuskiinteistöjen elinkaarivastuu oli jakautunut Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kesken: Puolustushallinnon rakennuslaitos vastasi puolustuskiinteistöjen ylläpidosta, kun taas Senaatti-kiinteistöt vastasi rakennusten peruskunnosta. Tässä tilanteessa taloudelliset kannustimet ohjasivat toimijoita hoitamaan kiinteistöjä tavalla, joka oli elinkaaren hallinnan näkökulmasta epäoptimaalista. Malli oli omiaan aiheuttamaan ristiriitaa kiinteistöjen kunnosta, sillä on ollut tulkinnanvaraista, ovatko korjaustarpeet johtuneet kunnossapidon puutteista eli huonosta ylläpidosta vai onko kyse ollut kohteen peruskorjaustarpeesta. (VTV 14/2020, s. 44)

Ennakoiva toimitilatarpeiden tunnistaminen on keskeistä kustannustehokkaiden ja laadukkaiden ratkaisujen löytämiseksi

Tarkastusvirasto toteaa, että Senaatti-konsernin asiakasvirastojen ja -laitosten tulevien toimitilatarpeiden ennakointi on keskeistä, jotta toimitilatarpeisiin on mahdollista löytää kustannustehokkaat ja laadukkaat ratkaisut. Asiakasvirastojen ja -laitosten pitäisi myös mukauttaa toimitilaverkostoaan tarpeiden muuttuessa: muuten toimitilaverkosto voi muuttua tarpeisiin suhteutettuna tehottomaksi. Tehoton toimitilaverkosto on myös rakennusomaisuuden huonoa elinkaaren hallintaa. Jos valtion eri toiminnoille ei voida tarjota tehokkaita tilapalveluita, jää rakennusomaisuudesta saatava hyöty tarpeettoman pieneksi. Toimitilaverkoston johtaminen ja kehittäminen on asiakasvirastojen ja -laitosten vastuulla, mutta Senaatti-konsernin liikelaitosten olisi hyödyllistä olla siinä mukana, jotta kiinteistöjä voidaan hoitaa pitkäjänteisesti ja hyvin ja jotta toimitilat voidaan suunnitella tarkoituksenmukaisiksi. (Ks. VTV 14/2020, s. 44)

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että selonteon mukaan Senaatti-konsernin liikelaitokset pyrkivät aktiivisesti tukemaan asiakasvirastoja ja -laitoksia toimitilatarpeiden suunnittelussa (s. 30) ja konserni tarjoaa virastoille ja laitoksille työympäristöjen kehittämisen palveluita (s. 48).

Senaatti-konsernin osaamista kannattaa hyödyntää

Selonteon mukaan (s. 100) ulkomailla sijaitsevien tilojen sekä tiettyjen erityiskiinteistöjen jättäminen muiden kuin Senaatti-konsernin hallintaan on perusteltua muun muassa kiinteistöjen ylläpitoon vaadittavan erityisosaamisen vuoksi. Toisaalta selontekoprosessissa tuli ilmi (s. 102), että valtion ulkomailla sijaitsevien tilojen hallinnoinnin osalta on tarve hyödyntää Senaatti-konsernin osaamista. Tästä syystä ulkoministeriö ja Senaatti-konserni tiivistävät yhteistyötään siten, että Senaatti-konserni tukee

ulkoministeriötä ulkomailla sijaitsevien valtion tilojen hallinnoinnissa muun muassa jakamalla tietoa parhaista käytännöistä hankinnoissa, tietojärjestelmissä sekä rakennuttamisen ja ylläpidon prosesseissa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Senaatti-konsernin osaamisen hyödyntäminen ulkomailla sijaitsevien tilojen hallinnoinnissa on erittäin kannatettavaa. Tarkastusvirasto perehtyy osana valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskeneen tarkastuksen (VTV 14/2020) jälkiseurantaa[2] siihen, miten Senaatti-konsernin ja ulkoministeriön välinen tiivistynyt yhteistyö on käynnistynyt.

Kustannustehokkuuteen ja laatuun tulee kannustaa aktiivisesti

Eduskunnalle 21.4.2022 annetussa hallituksen esityksessä (HE 53/2022 vp) Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, joilla valtion virastot ja laitokset velvoitetaan asioimaan toimitiloja hankkiessaan ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa. Valtion sisäisestä toimitilavuokrauksesta säädettiin aiemmin hallinta-asetuksessa (242/2015).

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää hyvänä, että selonteossa tunnistetaan riski tehottomuudelle tilanteessa, jossa asiakkaat ovat laintasoisesti velvoitettuja käyttämään Senaatti-konsernin tarjoamia toimitiloja. Selonteon mukaan (s. 52) tehottomuutta ehkäistään toimimalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti noudattaen tasapuolisuutta virastojen ja laitosten välillä. Lisäksi Senaatti-konsernin ohjaukseen ja valvontaan kiinnitetään jatkossakin erityistä huomiota. Selonteon mukaan on myös tärkeää, että Senaatti-konsernille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet, joilla kustannustehokkuutta ja laatua voidaan seurata.

Tarkastusvirasto korostaa, että on huolehdittava siitä, että Senaatti-konsernilla on riittävät kannustimet kustannustehokkuuden ja laadun ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 3 §:n mukaan liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitoksen hallintaan siirretty valtion omaisuus on liikelaitoksen taseessa (13 §). Koska Senaatti-konsernin liikelaitosten tulee toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaan, niiden taseeseen siirretty kiinteistöomaisuus luo niille taloudellisen kannustimen huolehtia omaisuuden kunnosta.

Poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen maksaa, mutta varautuminen ennaltaehkäisee suurempia kustannuksia

Selonteon mukaan (s. 41) Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat käynnistäneet helmikuussa 2022 laajan toimenpideohjelman poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen kehittämiseksi. Toimenpideohjelman tarkoituksena on tukea valtion virastoja ja laitoksia toimitilojen varautumisen tason nostamisessa. Selonteon mukaan Senaatti-konserni varautui kohdistamaan ohjelmaan yli 15 milj. euroa vuonna 2022.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Senaatti-konserni on reagoinut nopeasti muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen käynnistämällä em. toimenpideohjelman. Vaikka varautuminen tuo välittömiä kustannuksia, se ennaltaehkäisee mittavia kustannuksia poikkeusolojen tai häiriötilanteiden realisoituessa.

Säännöllinen seuranta ja arviointi antavat mahdollisuuden suunnanmuutoksiin

Selonteon johtopäätöksissä todetaan, että ”valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon yhteiskunnallisen merkittävyyden kannalta järjestelmää ja siinä viime vuosina tehtyjä muutoksia on tarpeen arvioida

[2] Jälkiseuranta on parhaillaan käynnissä.

säännöllisesti. Puolustuskiinteistöjen perustamista tulisi arvioida uudelleen viiden toimintavuoden jälkeen vuonna 2026” (s. 101). Lisäksi mainitaan, että ”valtiovarainministeriö selvittää viiden vuoden kuluttua Senaatti-konsernin toiminnan aloittamisesta valtion tilahallinnon ja sisäisen vuokrajärjestelmän vaihtoehtoisia järjestämistapoja” (s. 102).

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon järjestämistä ja sisäisen vuokrajärjestelmän toimivuutta seurataan ja arvioidaan säännöllisesti. Säännöllinen seuranta ja arviointi edesauttavat muutostarpeiden havaitsemista ja niiden toimeenpanoa. Osana vuonna 2026 toteutettavaa arviointia olisi myös hyvä tarkastella, ovatko selonteossa ennakoidut synergiaedut Senaatti-konsernin perustamisesta (s. 55) toteutuneet.

Lisätietoja antaa:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hanna Virta, hanna.virta@vtv.fi, 09 432 5788