Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Antti Puhakka,
johtava asiantuntija
sisäministeriö
17.1.2023

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
/18.1.2023

Asia: VNS 9/2023 vp
Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Teema:

1. **Arvio selonteosta**
2. **Valtion toimitilojen järjestämisen ja vuokrauksen onnistuneisuus sekä mahdolliset kipupisteet ja kehittämishaasteet**

Sisäministeriön asiantuntijalausunto:

1. Arvio selonteosta

Selonteossa kuvataan vuonna 2021 perustetun Senaatti-konsernin toimintaa ja järjestymistä. On selvää, että käynnissä on vielä muutosprosessi eivätkä kaikki toiminnot ole järjestyneet tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Selonteon ajankohta on kuitenkin hyvä ja laaja-alaisella tarkastelulla sen lopputuloksena valtion toimitilahallinnon kehittäminen vastaamaan nopeasti muuttuvaa toimintaympäristöä on mahdollista.

<u>Omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä</u>

Selonteossa kuvatulla omakustannusperusteisella vuokrajärjestelmällä on hyvät puolensa, mutta koska merkittävä osa sisäministeriön hallinnonalan vuokrasopimuksista on ajalta ennen vuokrajärjestelmän uudistusta ei periaate näyttäydy riittävän laajasti käytännössä. Vuokrien tasoja ei ole kaikissa tapauksissa päivitetty omakustannustasolle ja nykytilanteessa osa vuokrakannasta on omakustannustasoa alemmalla tasolla, mikä luonnollisesti aiheuttaa haasteita rakennusten ylläpidolle. Vuokrajärjestelmän toimivuutta on selonteossa kuvattu tavoitetasolla. Selonteossa ei ole arvioitu missä määrin vuokrasopimuskantaa on päivitetty uudistuksen mukaiseksi ja miten se on vaikuttanut esim. korjausvelan muodostumiseen ja toimitilakustannusten kehityksen ennakoitavuuteen. Yksi vuokrajärjestelmän keskeisistä tavoitteista jaksottaa toimitiloista syntyvät kustannukset tasaisiksi, budjettitalouteen sopiviksi vuokramenoiksi ei toteudu sisäministeriön hallinnonalalla ja tämä heijastuu suoraan esim. poliisin toimitilaverkoston kuntoon ja kustannuskehitykseen. Toisaalta omakustannus-periaatteen toteuttamisessa mm. uudiskohteissa on riskinä tehokkuustarkastelun ja valtion kokonaistaloudellisuustavoitteen unohtaminen.

Strateginen omistajuus

Sisäministeriön hallinnonalalla on merkittäviä markkinoilta vuokrattuja tilakokonaisuuksia, joissa Senaatti-konserni ei ole mukana omistajana tai edelleenvuokraajana. Vuokrajärjestelmän tavoitteena myös on, että toimitilojen hallinta olisi keskitetty Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Sisäministeriön hallinnonalan virastojen toimintaan liittyy pitkäaikaisia strategisia sitoutumisia sijainteihin ja yksittäisiin toimitiloihin. Koska kohteet ovat haasteellisia ja erittäin käyttäjäsidonnaisia on niitä silmiinpistävän usein päädytty vuokraamaan markkinoilta, vaikka tavoitetila on täysin päinvastainen. Valtion tulisi keskittää strategisesti ja turvallisuuden kannalta keskeiset toimitilat omaan toimitilahallintoonsa. Strategista omistajuutta ei selonteossa suoranaisesti sivuta.

Käyttötarkoitusjakaumien vertailu

Selonteossa kuvatut tilankäytön käyttötarkoitusvyöhykkeet perustuvat hallinnon-tilahallintajärjestelmän tietoihin. Koska tietojärjestelmä on vanha eikä uutta järjestelmää ole saatu otettua aikataulussaan käyttöön on selonteossa kuvattuihin käyttötarkoitusosuuksiin suhtauduttava varauksella. Koska tilahallintajärjestelmän määritykset ovat tulkinnanvaraisia ja niistä puuttuu hallinnonalarajat ylittävä yhtenäisyys, eivät hallinnonaloja kuvaavat luvut ole keskenään vertailukelpoisia. Selonteossa sisäministeriön hallinnonalan käyttötarkoitusvyöhykkeiden kuvaus ei anna selkeää kuvaa tilojen käyttötarkoituksen todellisesta jakaumasta, vaikka se toki perustuukin tilojen käyttäjien tekemiin luokituksiin. Mutta koska luokituksista puuttuu sisäministeriön hallinnonalan toimintoja kuvaavia tilakuvauksia, luokittuvat tilat yläluokkiin antaen tässä vertailussa vääränlaisen vertailun muihin hallinnonaloihin.

Senaatti-konsernin organisoituminen

Senaatti-konsernin organisaatiorakenteessa on sisäministeriön hallinnonalan kannalta haasteellisia elementtejä. Ministeriön asiakkuus Senaatti-konsernissa jakautuu Senaatti-kiinteistöjen ’Erityiskiinteistöt’ ja ’Toimistot’ toimialojen kesken. Tässä tilanteessa on ehkä nähtävissä analogia edellä kuvattuun tilojen käyttötarkoitusten luokittelun ongelmallisuuteen. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten toiminta on hyvin turvallisuusintensiivistä, mikä heijastuu suoraan myös heidän käyttämiensä tilojen tarpeisiin. Senaatti-kiinteistöjen toimialajaottelussa pääosa ministeriön virastoista ja laitoksista sijoittuu ’Toimistot’-toimialalle. Tämä hankaloittaa hallinnonalan sisäisten synergioiden löytämistä tilaratkaisuissa. Toimitilahallinnossa tärkeässä roolissa olevat asiantuntijapalvelut, esim. kiinteistöpäällikön palvelut näyttäytyvät eritasoisina Senaatti-kiinteistöjen toimialojen välillä. Lienee selvää, ettei hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä ole eroja niissä tarpeissa, joita turvallisuusviranomaisten toiminta kiinteistö- ja toimitilapalveluille asettaa. Lisäksi Senaatti-konsernin organisoitumiseen liittyy ongelmia alueellisten erojen johdosta. Selonteossa ei paneuduta Senaatti-kiinteistöjen organisoitumiseen vaan pääpaino on muissa Senaatti-konsernin osissa.

Vuokrataso

Selonteossa tehtyä huomiota Senaatti-kiinteistöjen toimistomarkkinoiden yleistä vuokratasoa 10,7 prosenttia alemmasta keskivuokratasosta ei tulisi pitää saavutuksena tai ensisijaisuuden perusteena tilanteessa, jossa nykyisellä vuokratasolla ei pystytä turvaamaan rakennusten pitkäjänteistä ja ennakoivaa kunnossapitoa tai saavuttamaan toimitilakustannusten pitkäjänteistä ennakoitavuutta (esim. poliisi). Vuokratasovertailussa ei ole myöskään arvioitu missä määrin perusparannuskustannukset sisältyvät toimistomarkkinoiden yleiseen vuokratasoon.

Virastojen ja laitosten oma toimitilahallinto

Tilojen käyttäjäorganisaatioiden toimitilahallintotehtäviin käytetyn oman henkilöstön työpanoksen kuvaus on selonteossa suppea. Sisäministeriön hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa työpanos on yhteensä 52 henkilötyövuotta, joista pääosa 35 henkilötyövuotta rajavartiolaitoksessa. Selonteossa ei ole tehty vertailua tai arvioitu käytetyn resurssin vaikuttavuutta.

Vuokrajärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet

Vuokrajärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet on kuvattu kyselytutkimukseen perustuen hyvin. Kyselytutkimuksessa ja sen kommenteissa keskiöön nousivat mm. perusparannus- ja korjaushankkeisiin liittyvät vastuunjaot. Osion analyysissa toki olisi voitu tarkemmin pohtia kokonaisvuokratason määrittymistä sekä sen vaikutuksia pitkäjänteiseen ja ennakoivaan kunnossapitoon. Monesti varsinkin vallalla olevassa 1960-70 -lukujen rakennuskannassa perusparannukset ovat välttämättömiä eivätkä ehkä niin kategorisesti käyttäjälähtöisiä kuten selonteossa kuvataan.

Yleisesti selonteossa on ansiokkaasti pystytty kuvaamaan valtion toimitilahallintoa sekä Senaatti-konsernia. Sisäministeriö on osallistunut selonteon laatimiseen sekä asiantuntijaryhmän työskentelyn kautta että lausumalla kantojaan selonteon eri vaiheissa.

2. Valtion toimitilojen järjestämisen ja vuokrauksen onnistuneisuus sekä mahdolliset kipupisteet ja kehittämishaasteet

Yleisesti toimitilojen järjestämisen ja vuokrauksen onnistuneisuus ovat hyvällä tasolla sisäministeriön hallinnonalalla. Suurimpana haasteena hallinnonalalla näyttäytyy poliisin toimitilaverkoston tila. Poliisin tilat ovat pääasiassa 1960-70 -lukujen rakennuskantaa ja sekä toiminnallisesti että teknisesti elinkaarensa päässä.

Toimitilamenojen rahoitus

Koska toimitilamenot rahoitetaan virastojen ja laitosten toimintamenoista ilman, että rahoitusta olisi erikseen osoitettu kyseiseen tarkoitukseen, on toimitilahankkeiden toteuttamisessa ollut haasteita. Erityisesti poliisin kohdalla korostuu poliisin toiminnan tarkastelu poliisihenkilöiden määrään perustuen, jolloin muutokset toimintamenoissa ovat pitkälti suoraan verrannollisia henkilötyövuosiin, ilman riittävää huomiota liitännäisvaikutuksiin esim. toimitilakustannuksien kautta. Käytännössä toiminta-menoista ei ole riittänyt rahoitusta välttämättömiin toimitilahankkeisiin, mikä on johtanut ongelmien kasautumisiin ja mm. sisäolosuhdeongelmiin.

Vuokratasot

Tilojen vuokraamisen osalta rasitteena ovat hyvin alhaisiksi määritellyt vuokratasot, joita ei ole ollut mahdollista nostaa vuokramallin tavoitetasolle. Koska esim. poliisitalot ovat hyvin käyttäjäsidonnaisia ja aikanaan käyttäjille rakennettuja ei niiden vuokratasoja ole tarkastettu riittävällä taajuudella tai määrällä. Tämä on johtanut ikääntyvän tilaverkoston jatkuvasti kasvaviin ylläpitokustannuksiin, joita ei täysin pystytä kattamaan sopimusten vuokratasoilla. Ja vuokratasoja ei siis ole pystytty kategorisesti nostamaan oikealle tasolle, koska toimintamenoissa tarkastelu on ollut htv-keskeistä ja toisaalta vuokrien lähtötasot ovat niin matalia, ettei edes korkeilla korotuksilla ole päästy tavoitetasolle.

Hallinnonalan laitosten ajankohtaisia erityispiirteitä

Rajavartiolaitoksen osalta toimitilahallinto ja toimitilaverkoston nykytilanne ovat erittäin hyvällä tasolla. Laitoksen esikunnan kiinteistöyksikössä on 35 henkilötyö-vuoden resurssi, joka osaltaan on taannut kokonaisuuden hyvän hallinnan sekä hallinnollisella että operatiivisella tasolla.

Hätäkeskuslaitoksen toimitilaverkosto koostuu tiloista, jotka ovat kaikki markkinoilta hankittuja. Verkosto on rakennettu 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana ja on tulossa peruskorjausikään lähivuosien aikana. Haasteena on kohteiden erityispiirteet ja vuokranantajien kirjavuus.

Tavoitetilana voisi pitää hätäkeskuslaitoksen toimitilaratkaisujen toteuttamista Senaatti-konsernin hallinnoimissa tilaratkaisuissa. Tämä todennäköisesti vaatisi merkittäviä investointeja ja erityisasiantuntemuksen keskittämistä Senaatti-konsernin

liikelaitoksiin. Joka tapauksessa hätäkeskusten peruskorjauksiin liittyvät hankkeet ja niiden vaatima erityisasiantuntijuus tulee arvioida erillisenä kokonaisuutena.

Yhteiskäyttöisyys

Valtion toimitilastrategiassa määritellyt tavoitteet yhteiskäyttöisille tilaratkaisuille ovat erityisen haastavia nykyisessä turvallisuusviranomaisten toimintaympäristössä. Jotta tavoitteisiin voitaisiin päästä tulisi yhteiskäyttöratkaisuja kehittää erityisesti turvallisuusviranomaisten toimintaa tarkastellen. Nykyiset yhteiskäyttöisyyttä edistävät kehittämishankkeet keskittyvät avoimen toimistoympäristön virastojen ja laitosten tarpeisiin. Tässä kehitystyössä tulisi arvioida myös Senaatti-konsernin organisoitumista laajemmin ja sisäministeriön hallinnonalaa ajatellen synergioiden kartoittamista koko Senaatti-konsernin kaikista asiakkuuksista, ei ainoastaan 'Toimistot' -toimialakeskeisesti.

Senaatti-konsernin asiantuntijuus

Senaatti-konsernin liikelaitosten asiantuntijaroolia tulisi entisestään syventää ja asiantuntemuksen tasoa kasvattaa yhteistyössä tiloja käyttävien virastojen ja laitosten kanssa. Erityisesti käyttösidonnaisten tilojen osalta syvällisempi ymmärrys ja asiantuntemus on vielä nykytilanteessa usein tilojen käyttäjillä. Tulisi myös pyrkiä pitkäjänteisyyteen ja kokonaisvaltaisempaan tilahallintoon sirpaloituneiden rakenteiden ja kapeisiin mittareihin tukeutumisen sijaan.

Antti Puhakka
johtava asiantuntija