7.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: HE 53/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kiittävät eduskuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esitystä koskevassa asiassa. Lausunto edustaa koko Senaatti-konsernin näkemystä.

Hallituksen esityksessä on kuvattu nykyisen valtion sisäisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon toimivan kokonaisuutena arvioiden käytännön tasolla hyvin. Vakiintuneen käytännön mukaisesti virastot ja laitokset hyödyntävät näiden organisaatioiden keskitettyä asiantuntijuutta tilatarpeidensa määrittelyssä, selvittävät ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten (Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt) kanssa valtion omien tilojen vuokrausmahdollisuudet, ja mikäli näitä ei ole, selvityttävät ja vuokraavat ulkopuolista tilatarjontaa liikelaitosten kautta käyttöönsä. Senaatti katsoo, että nyt käsiteltävä hallituksen esitys tukee tämän toimintamallin tehokasta ja kattavaa käyttöä valtiolla jatkossakin ja on siksi ollut hyvä antaa eduskunnalle ja siten tarpeellinen osa valtion sisäistä kiinteistöjärjestelmää.

Eduskunnassa on samaan aikaan käsittelyssä valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp). Kyseessä on kokonaisvaltainen selvitys valtion keskitetystä kiinteistöhallinnosta, sisäisestä vuokrajärjestelmästä ja Senaatti-konsernin toiminnasta. Selonteko on ollut hyödyllinen toteuttaa ja tuottaa kattavan näköalan valtion koko kiinteistö- ja toimitilahallintoon. Selonteon avulla on kattavasti pystytty arvioimaan ja esittämään sekä vuonna 2021 perustetun Senaatti-konsernin toimintaa, että valtion toimitilahallintoa kokonaisuudessaan. Selonteko auttaa hahmottamaan vuokrajärjestelmän hyödyt.

Vuosina 2015–2022 valtion toimitilakustannukset eivät kokonaisuutena nousseet lainkaan. Samaan aikaan investoimme tiloihin 2,7 mrd. euroa ja käytimme kunnossapitoon lähes 700 milj. euroa. Tilakustannussäästöjä syntyi vuositasolla yli 130 milj. euroa ja kumulatiivisesti 600 milj. euroa. Myimme kiinteistöjä yli 1 mrd. eurolla. Keskimäärin valtion tilat ovat nyt hyvässä kunnossa ja toiminnallisesti parempia kuin koskaan.

7.2.2023

Järjestelmän tavoitteena valtion kokonaisetu ja asiakastyytyväisyys

Kiinteistö- ja toimitilahallinnon tavoitteena on valtion omaisuuden pitkäjänteinen ja taloudellisesti kestävä hoitaminen. Tämä tarkoittaa, että kokonaistaloudellisten vaikutusten lisäksi otetaan huomioon myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja, sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia. Näitä ovat esimerkiksi kestävä kehitys, kokonaisturvallisuus, harmaan talouden torjunta, energiatehokkuuden ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen sekä toimivat kiinteistömarkkinat. Tärkeää on myös, että toimitilat tukevat virastojen ja laitosten tehtävien taloudellista, tehokasta ja tarkoituksenmukaista hoitamista. Keskitetyn kiinteistö- ja toimitilahallinnon sekä valtion sisäisen vuokrajärjestelmän käyttäminen sekä Senaatti-konsernin liikelaitosten toimiminen tämän järjestelmän toteuttajina valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisina valtion liikelaitoksina on perusteltua. Tämä on tuotu esiin myös eduskunnalle annetussa selonteossa, jonka mukaan nykyinen valtion sisäisen vuokrajärjestelmän katsotaan saavuttaneen sille asetetut tavoitteet sekä olevan valtion kokonaisedun mukainen. Senaatti-konsernin liikelaitosten teettämät päättäjä- ja asiakastyytyväisyystulokset[1] sekä aiemmin mainittu selonteko tukevat tätä tyytyväisyyttä nykyiseen keskitettyyn malliin. Selonteon lausuntovaliokunnat ovat myös nyt alkuvuonna 2023 pitäneet järjestelmää onnistuneena[2], mutta uuden organisaatiomallin tavoitteiden saavuttaminen vaatii myös jatkoseurantaa.

Valtion kiinteistövarallisuutta on keskitetty liikelaitoksille (Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus) jo 1990-luvun lopusta lukien. Virastoilla ja laitoksilla on ollut mahdollisuus vuokrata kiinteistövarallisuutta sekä toimitilojaan suoraan markkinoilta ilman liikelaitosten palveluiden hyödyntämistä, mutta vuodesta 2016 lukien käytössä on ollut valtioneuvoston asetustasoinen sääntely virastojen ja laitosten tilavuokrauksen ohjauksessa. Tämä asetuspohjainen sääntelytaso virastojen hallinnon ohjauksessa on kuitenkin sittemmin todettu riittämättömäksi ja mainitun valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (242/2015, *hallinta-asetus*) 9–11 §:iin sisältynyt normipohja on kumottu 13.12.2021. Näin ollen, reilun vuoden ajan virastoilla ja laitoksilla ei jälleen ole ollut säädöstasoista velvoitetta hankkia toimitiloja ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kautta. Virastojen toimitilavuokrauskäytänteissä ei ole Senaatin käsityksen mukaan tapahtunut muutosta[3]. Kun käyttövelvoitetta ei ole, täysimääräistä ajantasaista kokonaiskuvaa valtion tilankäytöstä ei kaikilta

[1] Asteikoilla 1–5, Senaatti-kiinteistöjen päättäjätyytyväisyys kasvoi vuosina 2021–2022 3,67–3,76 ja asiakastyytyväisyys 3,81–3,86. Puolustuskiinteistöjen päättäjätyytyväisyys kasvoi samalla ajalla 3,69–3,71 ja asiakastyytyväisyys 3,72–3,74.

[2] Tämän lausunnon antamiseen mennessä lausunnot ovat antaneet puolustusvaliokunta (PuVL 14/2022 vp), talousvaliokunta (TaVL 68/2022 vp) ja tarkastusvaliokunta (TrVL 6/2022).

[3] Hallituksen esityksen kesäkuun 2021 tietojen mukaan valtion virastot ja laitokset olivat vuokranneet kaiken kaikkiaan noin 9 % tiloista ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta.

osin ole kuitenkaan muodostettavissa, kun esimerkiksi käynnissä olevista tilakartoituksista tai tilaneuvotteluista ei ole keskitettyä kuvaa.

Terminologisesti vuokrasopimuksista puhuminen on edelleen perusteltua hallituksen esityksessä käytetyllä tavalla. Vuokrasopimus-nimitys erottaa tilojen käyttöoikeutta koskevat sopimukset muista Senaatti-konsernin liikelaitosten ja niiden asiakkaiden välisistä palvelusopimuksista, joita ovat esimerkiksi siivoukseen tai aulapalveluihin kohdistuvat toimitilapalvelusopimukset. Käytännön selkeyden lisäksi ero on tarpeen myös sen vuoksi, että muiden palvelusopimusten osalta ei ole ehdotettu Senaatti-konsernin liikelaitosten palveluiden ensisijaisuutta. Lisäksi valtion vuokrajärjestelmässäkin osapuolten väliset kohdekohtaiset vastuut, velvollisuudet ja oikeudet on syytä kirjata sopimukseen, joka asiasisältönsä puolesta vastaa kiinteistöalalla vakiintuneesti käytettyä vuokrasopimusta. Valtion sisäisten sopimusten ehtojen säilyttäminen lähellä alalla yleisesti noudatettavia sopimusehtoja mahdollistaa myös valtion sisäisten sopimusten ja toisaalta valtion ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävien sopimusten ehtojen vertailun.

Hallituksen esityksen tarkoituksena korjata lainsäädännön taso

Nyt käsiteltävällä hallituksen esityksellä ei ole Senaatin käsityksen mukaan tarkoitettu muutettavan muuta kuin toimitilavuokrauksen lainsäädännöllinen taso sekä tehdä esityksen mukaiset muut, luonteeltaan teknisemmät täydennykset lainsäädäntöön. Myöskään Senaatti ei näe muita sääntelytarpeita, joita olisi tässä yhteydessä tarpeellista tehdä keskitettyyn ja valtion kokonaisetua tavoittelevaan malliin. Valtion kokonaisetua korostaa se, että virastot ja laitokset käyttävät ensisijaisesti valtion itse omistamia tiloja, ja poikkeustapauksissa kun tilanne sitä vaatii, virastoilla ja laitoksilla on myös muita keinoja käytössä toimitilojen käyttöön hankkimiseksi. Edelleen myös valtion hiilineutraaliustavoitteet sekä energiansäästötoimenpiteet tehostuvat, kun virastot ja laitokset ensisijaisesti käyttävät keskitettyä mallia.[4] Nykymalli mahdollistaa, että virastot ja laitokset voivat keskittyä ydintoimintaansa, eikä käyttää tarpeettomasti resursseja esimerkiksi tilojen hankintaan ja ylläpitoon, jotka Senaatti-konsernin liikelaitokset keskitetyssä mallissa hoitavat ja joihin sillä on erityinen asiantuntemus. Valtion kiinteistöjen hankinnan ja hallinnan hajauttaminen nykyisestä keskitetystä mallista johtaisi esimerkiksi kiinteistöjen ylläpidon, vuokrauksen, myymisen ja investointien kustannusten nousuun muun muassa vähentämällä osaamisen keskittämisestä saatavia hyötyjä ja hankintojen synergia- ja mittakaavaetuja sekä kasvattamalla valtion kiinteistönhallinnan kokonaishenkilöstömäärää.

Ehdotettu muutos ensisijaisesti turvaa valtion kokonaisedun toteutumisen, myös muuttuneessa toimintaympäristössä. Ehdotettu vastaa myös muiden valtion palvelukeskusten toimintatapoja käyttövelvoitteesta, ja on hallituksen esityksenkin mukaan itseasiassa myös suppeampi niihin

[4] Senaatti-konserni saavutti etuajassa jo vuonna 2021 strategisen tavoitteensa puolittaa kiinteistöjen ylläpidosta aiheutuvat fossiiliset hiilidioksidipäästöt vuodesta 2020 vuoteen 2025.

7.2.2023

verrattuna. Kun virastoilla ja laitoksilla olisi ns. ensisijainen käyttövelvoite valtion omistamiin toimitiloihin, liikelaitosten toiminnassa tulee kuitenkin varmistua samalla tehokkuuden kannustimista. Yksi tärkeimmistä tehokkuutta varmistavista tekijöistä on, että liikelaitokset noudattavat toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Ne muun muassa varmistavat, että liikelaitokset voivat toteuttaa vertailuja suhteessa markkinatoimijoihin. Senaatissa tuotetaan säännöllisesti esimerkiksi ylläpitokustannusten vertailuja, joiden mukaan Senaatin ylläpitokustannukset ovat pienemmät kuin markkinoilla.

Käyttövelvoitteen vastapainona on hyvä huomata, että hallituksen esityksen mukaisesti valtiovarainministeriö hyväksyy liikelaitoksen toimitilavuokrauksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot. Myös ohjaavien ministeriöiden väliset lausuntomenettelyt tilaratkaisuvaihtoehtojen mahdollisista erimielisyyksistä – ja lopulta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittely – tasapainottavat Senaatti-konsernin liikelaitosten ja asiakkaina olevien virastojen ja laitosten välistä suhdetta. Lisäksi jo organisaatiouudistuksesta ja siihen liittyvästä lainsäädäntöuudistuksesta alkaen hallintosopimuksia koskevia säännöksiä on sovellettu, kun kyse on Senaatti-konsernin liikelaitosten ja valtion liikelaitoksista annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisistä palvelusopimuksista.

Keskitetty malli ja po. ehdotetut toimitilavuokrausta koskevat säännökset tukevat muun muassa valtion toimitilastrategian (VN/2650/2021) tavoitetta yhteisiin työympäristöihin siirtymisestä, jolloin myös tiloja voidaan hyödyntää korkeammilla käyttöasteilla tuoden säästöjä. Toimitilaratkaisuissa on myös tärkeää löytää synergiahyötyjä ja päällekkäisiä tilatarpeita tulee välttää, kuten Senaatti-kiinteistöt lausui myös lakivaliokunnalle liittyen valtioneuvoston selontekoon eduskunnalle oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp). Myös näissä synergiahyötyjen löytämisessä Senaatti-konsernin liikelaitokset ovat toimivat tahot tuottamaan hyötyjä, mikä puhuu ensisijaisen käyttövelvoitteen puolesta.

Jari Sarjo
Konsernijohtaja
Senaatti-kiinteistöt

Matias Warsta
Toimitusjohtaja
Puolustuskiinteistöt