

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:63

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:63

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti- konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Valtioneuvosto Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

Valtiovarainministeriö

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-867-3

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Valtioneuvoston julkaisu 2022:63

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Valtiovarainministeriö

Kieli suomi

Sivumäärä 104

Tiivistelmä Valtioneuvoston selonteko Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta tuottaa eduskunnan edellyttämän kokonaisvaltaisen katsauksen valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoon sekä sitä toimeenpanevan Senaatti-konsernin toimintaan (EV 194/2020 vp.).

Selonteossa kuvataan valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallintaa ja hoitoa Suomessa ja ulkomailla. Lisäksi selonteossa esitellään valtion sisäinen vuokrajärjestelmä, jonka perusteella valtion virastot ja laitokset hankkivat toimitiloja käyttöönsä. Selonteossa kuvataan valtion vuokrajärjestelmässä viime vuosina tapahtuneet muutokset ja arvioidaan niiden onnistumista. Arvion pohjana ovat asiasta teetetyt tutkimukset.

Selonteossa kuvataan vuoden 2021 alussa perustetun Senaatti-konsernin ensimmäistä toimintavuotta. Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin Puolustuskiinteistöt-niminen tytäriikelaivos hoitamaan Puolustusvoimien toimitilarpeita. Selonteossa kuvataan henkilöstön aseman kehittymistä uudessa konsernissa, liikelaitosten toimitilapalveluita käyttävien virastojen ja laitosten kokemuksia asiointin sujuvuudesta sekä valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjausyhteistyön toimivuutta.

Selonteossa esitetään johtopäätökset eduskunnan esittämiin Senaatti-konsernia ja valtion tilahallintoa koskeviin asiakokonaisuuksiin sekä arvioidaan valtion tilahallinnon tulevaisuuden näkymiä ja kehittämistarpeita.

Asiasanat valtion liikelaitokset, kiinteistöala, kiinteistöjohtaminen, vuokraus, valtion sisäinen vuokrajärjestelmä, valtion tilahallinto, toimitilat, valtion toimitilat

ISBN PDF 978-952-383-867-3

ISSN PDF 2490-0966

Asianumero VN/21721/2021

Hankenumero VM173:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-867-3>

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning

Statsrådets publikationer 2022:63

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Finansministeriet

Språk finska **Sidantal** 104

Referat

Syftet med statsrådets redogörelse om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning är att lägga fram en sådan övergripande översikt, som riksdagen förutsätter, över statens fastighets- och verksamhetslokalförvaltning och Senatkoncernens verksamhet som verkställer den (RSv 194/2020 rd).

I redogörelsen beskrivs besittningen och skötseln av statens bebyggda fastighetsegendom i Finland och utomlands. Dessutom presenteras i redogörelsen statens interna hyressystem, med hjälp av vilket statliga ämbetsverk och inrättningar anskaffar verksamhetslokaler för eget bruk. I redogörelsen beskrivs de förändringar som skett i statens hyressystem under de senaste åren och bedöms hur de har lyckats. Bedömningen grundar sig på de undersökningar som gjorts om detta.

I redogörelsen beskrivs det första verksamhetsåret vid Senatkoncernen, som grundades i början av 2021. I redogörelsen beskrivs också hur personalens ställning utvecklas i den nya koncernen samt vilka erfarenheter de ämbetsverk och inrättningar som använder koncernens verksamhetslokal tjänster har av smidigheten i ärendehantering. I redogörelsen beskrivs också hur styrningssamarbetet mellan finansministeriet och försvarsministeriet fungerar.

I slutet av redogörelsen presenteras slutsatser om de ärendehelheter som lagts fram av riksdagen angående Senatkoncernen och statens lokalförvaltning samt bedömningar av framtidsutsikterna och utvecklingsbehoven i fråga om statens verksamhetslokalförvaltning.

Nyckelord statens affärsverk, fastighetsbranschen, fastighetsledning, uthyrning, statens interna hyressystem, statens lokalförvaltning, verksamhetslokaler, statens verksamhetslokaler, fastigheter

ISBN PDF 978-952-383-867-3

ISSN PDF 2490-0966

Ärendenr. VN/21721/2021

Projektnr. VM173:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-867-3>

Government report to the Parliament on the Senate Group and the management of central government premises

Publications of the Finnish Government 2022:63

Publisher The Finnish Government

Group author Ministry of Finance

Language Finnish **Pages** 104

Abstract As required by Parliament, the Government report on the Senate Group and the management of central government premises is intended to provide a comprehensive review of the management of the central government's real estate and premises and of the operations of the Senate Group, which carries out that management (parliamentary reply EV 194/2020 vp).

The Report describes the management and maintenance of the central government's built real estate assets in Finland and abroad. The Report also presents the central government's internal leasing system, which government agencies and public bodies use to obtain premises. The Report describes the changes that have taken place in the central government's leasing system over the past few years and assesses the success of these changes. The assessment is based on the studies conducted on the matter.

The Report describes the first year of operations of the Senate Group, which was established at the beginning of 2021. In 2021, a subsidiary unincorporated state enterprise called Puolustuskiinteistöt was established to handle the Finnish Defence Forces' needs for premises. The Report describes the development of the position of personnel in the new group and the experiences of agencies and public bodies of using the group's services. The report also assesses the effectiveness of steering cooperation between the Ministry of Finance and the Ministry of Defence.

The end of the Report presents conclusions on the matters raised by Parliament concerning the Senate Group and the management of central government premises as well as an assessment of the prospects and needs for development relating to the management of central government premises.

Keywords unincorporated state enterprises, real estate sector, real estate management, renting, internal leasing system of central government, management of central government premises, premises, central government premises

ISBN PDF 978-952-383-867-3

ISSN PDF 2490-0966

Reference no. VN/21721/2021

Project no. VM173:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-867-3>

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Valtion tilahallintokokonaisuus	11
2.1	Säätely	11
2.2	Organisaatio	13
2.2.1	Kiinteistö- ja toimitilahallinto	13
2.2.2	Vuokrajärjestelmä	17
2.2.3	Senaatti-konserni.....	19
2.2.3.1	Organisaatio.....	19
2.2.3.2	Senaatin Asema-alueet Oy	20
2.2.3.3	Maakuntien tilakeskus Oy	21
2.2.4	Ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt	21
2.2.4.1	Ulkoministeriön kiinteistönhallinto	21
2.2.4.2	Kiinteistöt osana edustusverkkoa.....	22
2.2.4.3	Kulttuuri- ja tiedeinstituutit.....	22
2.2.4.4	Rahoitus	23
2.2.5	Metsähallitus.....	24
2.2.6	Väylävirasto	25
2.2.7	Suomenlinnan hoitokunta	25
2.2.8	Yliopistokiinteistöt	26
3	Toimintaperiaatteet	27
3.1	Toimitilat osana valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa.....	27
3.2	Kiinteistö- ja toimitilahallinnon periaatteet	30
3.3	Vuokraustoiminnan periaatteet.....	31
3.4	Kustannukset ja voiton tuloutus.....	32
4	Nykytilanne	36
4.1	Taloudellisuus	36
4.2	Turvallisuus	38
4.2.1	Yleistä.....	38
4.2.2	Tilaturvallisuus ja turvallisuuspalvelut.....	38
4.2.3	Valmius ja varautuminen	40

4.3	Ympäristö ja energiatehokkuus	42
4.4	Vastuullisuus	45
4.4.1	Yleistä	45
4.4.2	Harmaan talouden torjunta	46
4.5	Työympäristöjen kehittäminen.....	47
5	Liikelaitosmalli valtion tilahallinnon organisaatiomuotona	50
5.1	Tilahallinnon historiaa	50
5.2	Yleistä	51
5.3	Muut organisointitavat	53
5.4	Kuntien tilahallinto	56
5.5	Tilahallinto muualla Euroopassa	58
6	Palvelusopimukset	62
6.1	Yleistä	62
6.2	Erimielisyydet ja riidanratkaisu	63
6.3	Sopimussuhteen kehittäminen	67
7	Vuokrajärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet.....	69
7.1	Yleistä	69
7.2	Kehittämiskohteet.....	70
7.2.1	Edelleenvuokraus	70
7.2.2	Jäännösarvovastuu	72
7.2.3	Perusparannus ja –korjaushankkeet	72
7.3	Tutkimuksen yhteenveto	74
8	Tilahallinnon vastuu	76
8.1	Yleistä	76
8.2	Toimitilojen kuntoihin liittyvät puutteet.....	77
8.2.1	Sisäolosuhteiden hallinta	77
8.2.2	Sisäilmakorjaushankkeiden kustannukset.....	80
8.3	Asiakkaana olevan viraston ja laitoksen asema	81
8.3.1	Yleistä	81
8.3.2	Järjestelmän vaikutukset viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisäätöisiä tehtäviään	81

9	Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta.....	84
9.1	Yleistä	84
9.2	Ohjausyhteistyö.....	85
9.2.1	Yhteistoimintasopimus ja hallitusten nimeäminen	85
9.2.2	Toimintamalli häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa	86
9.2.3	Erimielisyydet	87
9.3	Senaatti-konsernin ohjauksen tasot	87
9.3.1	Eduskunnasta johtoryhmiin	87
9.3.2	Tulos- ja palvelutavoitteiden valmistelu ja toteutumisen seuranta.....	88
9.3.3	Tilinpäätöksestä ja tuloutuksesta päättäminen	89
10	Henkilöstön asema Senaatti-konsernissa.....	90
10.1	Yleistä	90
10.2	Puolustuskiinteistöjen perustaminen	90
10.3	Työehtosopimukset	91
10.4	Henkilöstön edustus	92
10.5	Henkilöstön tyytyväisyys ja tulevaisuuden näkymät.....	93
11	Johtopäätökset	95
11.1	Tilahallinnon ja vuokrajärjestelmän toimivuus	95
11.1.1	Valtion kokonaisuus	95
11.1.2	Yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtyminen	95
11.1.3	Tilahankkeiden rahoitus.....	97
11.2	Kiinteistöalan talousnäkymät.....	98
11.2.1	Korkotasot	98
11.2.2	Inflaatio.....	98
11.3	Eduskunnan lausuma: keskeiset tulokset	100
11.4	Muut johtopäätökset.....	101
	Lähteet.....	103

1 Johdanto

Valtiolla on omistuksessaan arvoltaan noin 4,7 miljardin euron rakennettu kiinteistöomaisuus, johon kuuluu noin 9 000 rakennusta. Tämän kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on keskitetty pääosin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle liikelaitoskonsernille (jäljempänä *Senaatti-konserni*). Lisäksi valtio omistaa kiinteistöjä ulkomailla noin 300 miljoonan euron arvosta. Valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä hallinnoi ja hoitaa ulkoministeriö.

Valtiolla on käytössä sisäinen vuokrajärjestelmä, jossa Senaatti-konsernin hallinnassa olevia valtion tiloja vuokrataan ensisijaisesti valtion virastojen ja laitosten käyttöön omakustannusperusteiseen hintaan. Lisäksi Senaatti-konsernin liikelaitokset toimivat valtion keskitettynä tilanhankintayksikkönä hankkien markkinoilta toimitiloja valtion virastojen ja laitosten tarpeisiin.

Valtion kiinteistöhallintaa ja vuokrajärjestelmää on kehitetty voimakkaasti viime vuosien aikana. Vuonna 2016 toteutettiin vuokrajärjestelmän uudistus, jossa aiemmasta markkinaehtoisesta mallista siirryttiin omakustannusperusteiseen malliin, jossa Senaatti-konserni ei tee voittoa valtion sisäisellä vuokraustoiminnalla.

Omakustannusperusteisuuteen siirryttiin vaiheittain. Vuonna 2021 Senaatti-konsernin liikevaihto oli 801,4 milj. euroa ja tulos 45,6 milj. euroa. Tuloksesta valtion vuokrauksen osuus oli noin 7 milj. euroa. Valtaosa tuloksesta muodostui kiinteistöjen myynneistä ja muilta kuin valtioasiakkailta saaduista tuloista. Valtion sisäisen vuokrauksen tulos oli lähes valtion omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän edellyttämällä nollassa.

Vuoden 2021 alussa voimaan tulleella Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetulla lailla (1018/2020) Senaatti-kiinteistöille perustettiin Puolustuskiinteistöt-niminen tytäriiikelaitos, joka tarjoaa toimitilapalveluita Puolustusvoimille. Samalla tätä tehtävää aiemmin hoitanut Puolustushallinnon rakennuslaitos lakkautettiin.

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

1. tarkastellaan valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviä ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista ja
2. arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona sekä
3. arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaus-toimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

Selonteko on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö perusti 20.10.2021 [asiantuntijaryhmän](#) tukemaan Senaatti-konsernia koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua. Asiantuntijaryhmässä oli mukana ministeriöiden, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen edustajia. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on tuottaa tietoa eduskunnan esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi sekä selonteon valmistelemiseksi muilta osin.

Valtiovarainministeriö tilasi selonteon valmistelun tukemiseksi tutkimuksen valtion vuokrajärjestelmän toimivuudesta sekä Senaatti-konsernin liikelaitosten ja sen valtioasiakkaiden välisistä palvelusopimuksista ja niiden toimivuudesta ([valtiovarainministeriön julkaisu 2022:9](#)). Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa laaja ja mahdollisimman kattavasti eri toimijoiden näkemyksiä peilaava kuvaus valtion vuokrajärjestelmän nykytilasta sekä kehitysehdotuksia sen parantamiseksi. Aiempi valtion vuokrajärjestelmän toimivuudenarviointi on vuodelta 2018 ([valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 21/2018](#)).

Selontekoluonnos on ollut lausuntokierroksella 2.6.–15.7.2022. Selonteosta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä, valtion virastoilta ja laitoksilta sekä keskeisiltä yhtiö- ja säätiömuotoisilta toimijoilta, jotka käyttävät Senaatti-konsernin tarjoamia tiloja. Selontekoluonnoksesta annettiin 48 lausuntoa. Lisäksi lausuntopyynnössä 10.12.2021–31.1.2022, joka koski muun ohella Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) muuttamista, pyydettiin näkemyksiä selonteossa käsiteltävistä teemoista. Lausunnot, lausuntoyhteenvedo ja muut selonteon valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa vm.fi/hankkeet tunnuksella VM173:00/2021.

2 Valtion tilahallintokokonaisuus

2.1 Sääntely

Senaatti-konsernin liikelaitoksiin sovelletaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakia, joka tuli voimaan 1.1.2021. Lailla perustettiin Senaatti-kiinteistöille Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos. Liikelaitokset muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin, jonka hallinnassa on pääosa valtion rakennetusta kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on lain 2 §:n mukaan huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta sekä tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 2 §:ssä tarkoitetuille valtio-organisaatioon kuuluville asiakkaille, kuten valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös valtion ulkopuolisille asiakkaille.

Puolustuskiinteistöt tuottaa kiinteistö- ja tilapalveluita sekä välittömästi näihin liittyviä palveluita Puolustusvoimille ja sen määrittellemille kumppaneille puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamista varten. Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä päättäen sen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Senaatti-kiinteistöjen asiakkaita ovat kaikki muut valtion budjettitalouden piiriin kuuluvat tahot. Senaatti-kiinteistöjen ja koko konsernin ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, joka päättää Senaatti-kiinteistöjen palvelu- ja tulostavoitteista eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta.

Hallitus antoi eduskunnalle 21.4.2022 esityksen laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 53/2022 vp.). Esityksessä Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, joilla valtion virastot ja laitokset veloitetaan asioimaan toimitiloja hankkiessaan ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa. Tälläkin hetkellä valtion virastot ja laitokset hankkivat toimitilansa pääsääntöisesti Senaatti-konsernin liikelaitoksilta. Esityksellä voimassa oleva käytäntö vietäisiin virastoja ja laitoksia velvoittavana lain tasolle.

Liikelaitosten toimintaan sovelletaan myös liikelaitoslakia, jossa säädetään liikelaitosten toiminnan, talouden, hallinnon ja ohjauksen yleisistä perusteista. Senaatti-konsernin liikelaitokset noudattavat soveltuvin osin toiminnassaan myös hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), kielilakia (432/2003) ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016).

Senaatti-konsernin liikelaitosten hallintaan on keskitetty valtion rakennettu kiinteistövarallisuus. Valtion rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta hallinnoi puolestaan Metsähallitus-niminen liikelaitos, jonka toiminta perustuu Metsähallituksesta annettuun lakiin (234/2016). Valtion tie-, rautatie ja vesiväylien hallinta on keskitetty Väylävirastoon. Muista valtion organisaatioista ainoastaan Suomenlinnan hoitokunnalla, tasavallan presidentin kanslialla, ulkoministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, valtiovarainministeriöllä ja ympäristöministeriöllä saa olla valtioneuvoston asetuksen valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015, *hallinta-asetus*) mukaan hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta muutoin kuin tilapäisesti.

Myös erällä valtionyhtiöillä on omistuksessaan kiinteistöjä. Muun muassa Finavia Oyj, Posti Group Oyj, VR-Yhtymä Oy, Governia-konserni Oy ja A-kruunu Oy ovat valtionyhtiöitä, joilla on kiinteistöomaisuutta. Valtionyhtiöihin sovelletaan lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007).

Työtiloihin liittyvät järjestelyt kuuluvat olennaisella tavalla myös valtion yhteistoimintalain (1233/2013) ja työsuojelun yhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) mukaan yhteistoiminnassa käsiteltäviin asioihin, jolloin työtilojen suunnittelussa on tarpeen huomioida yhteistoimintavelvoite. Senaatti-konsernin toimintaan sovelletaan yhteistoimintalakia (1333/2021).

Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002, *luovutuslaki*) sekä sen nojalla annetussa hallinta-asetuksessa. Luovutuslaissa ja hallinta-asetuksessa säädetään siitä, milloin ja millä ehdoin valtion kiinteistövarallisuutta voi luovuttaa, ja milloin luovuttaminen ei ole mahdollista perustuen esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojeluun.

Hallinta-asetus sisälsi aikaisemmin myös säännökset valtion sisäisestä toimitilavuokrauksesta, vaikka asiasta olisi perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä tullut säätää lailla. Perustuslain mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Tästä syystä lailla olisi ollut syytä säätää myös siitä, jos

tarkoituksena on, että liikelaitos voisi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen kanssaan. Hallinta-asetuksen toimitilavuokrausta koskevat 9–11 § kumottiin 13.12.2021. Tällä hetkellä valtion virastoilla ja laitoksilla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta hankkia toimitilojaan Senaatti-konsernin liikelaitoksilta, mutta asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 53/2022 vp.) on annettu eduskunnalle 21.4.2022.

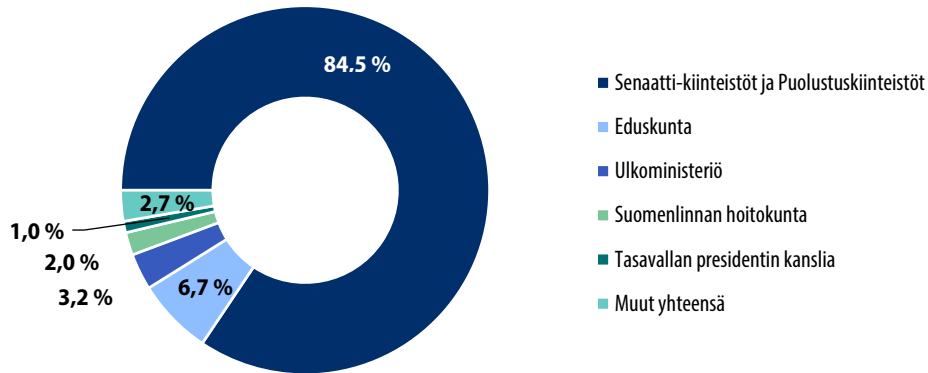
Lainsäädännön lisäksi valtion kiinteistö- ja toimitilahallintaa ohjaavat vuoden 2021 lopulla päivitettyt valtioneuvoston periaatepäätöksiä annetut [valtion kiinteistöstrategia](#) (VN/6761/2021), [valtion toimitilastrategia](#) (VN/2650/2021) sekä valtiovarainministeriön määräyksenä annettu [valtion vuokratäsisikirja](#) (VN/31771/2021).

2.2 Organisaatio

2.2.1 Kiinteistö- ja toimitilahallinto

Valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa on 1990-luvulta lähtien kehitetty keskitetyksi siten, että kiinteistö- ja toimitilahallinta on järjestetty yhden tai useamman yksikön toimesta sen sijaan, että jokainen virasto ja laitos hankkisi ja hallinnoisi toimitilojaan itse. Suomessa valtion rakentamaton maa- ja vesiomaisuus on keskitetty Metsähallitukselle ja rakennettu kiinteistövarallisuus Senaatti-konsernille. Vain pieni osuus valtion rakennetusta kiinteistövarallisuudesta on jätetty muiden toimijoiden hallintaan. Merkittävimpiä näistä ovat eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö ja Suomenlinnan hoitokunta.

Kuvio 1. Valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden jakautuminen Senaatti-konsernin liikelaitoksille ja haltijavirastoille kirjanpitoarvon mukaisesti vuonna 2021.



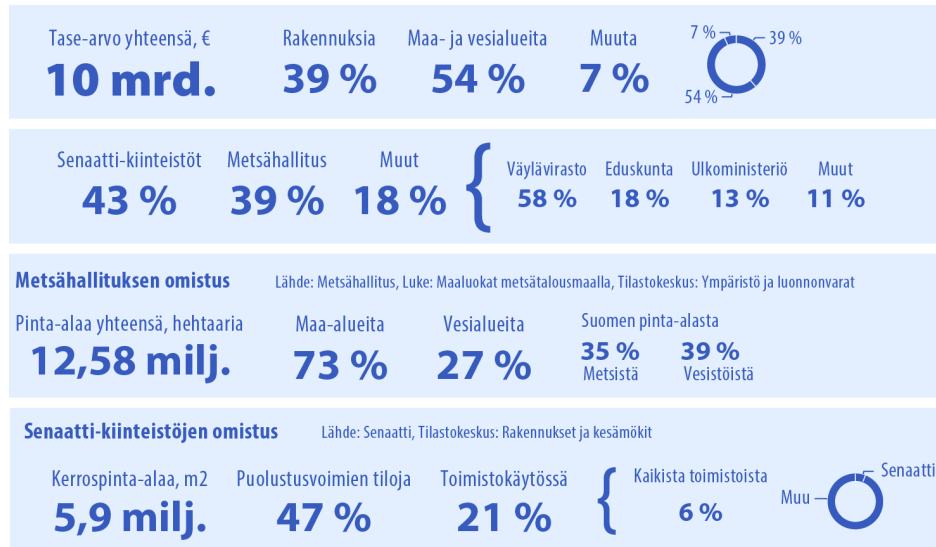
Senaatti-konsernin hallinnassa oli vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaan 84 prosenttia (3 966 milj. euroa) valtion rakennetusta omaisuudesta, eduskunnan hallinnassa 7 prosenttia (314 milj. euroa), ulkoministeriön 3 prosenttia (149 milj. euroa), Suomenlinnan hoitokunnan 2 prosenttia (92 milj. euroa), tasavallan presidentin kanslian 1 prosentti (49 milj. euroa) ja muilla yhteensä 3 prosenttia (125 milj. euroa).

Pääosa aiemmin valtion virastojen ja laitosten hallinnassa olleista kiinteistöjen hallinnasta on keskitetty 2010-luvulla valtion liikelaitoksille.¹ Sen sijaan liikenneväylien maa-alueet (ns. liikenneinfrastruktuuri) ovat edelleen pääsääntöisesti Väyläviraston hallinnassa ja valtion ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt ulkoministeriön hallinnassa. Omia tilojaan hallinnoivat lisäksi eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, Suomenlinnan hoitokunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos sekä Huoltovarmuuskeskus (jäljempänä *haltijavirastot*). Lisäksi joitain luonnonsuojelutarkoitukseen hankittuja maa- ja vesialueita sekä valtion omistamia vesi- ja tulvasuojelurakenteita on ympäristöministeriön ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnassa.

¹ Esimerkiksi Museoviraston hallinnassa olleet kiinteistöt siirrettiin vuoden 2014 alusta Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Luonnonsuojelukeskuksen kiinteistöjen hallinta siirrettiin pääosin vuodesta 2018 Metsähallitukselle ja Senaatti-kiinteistöille.

Kuvio 2. Valtion kiinteistöomaisuus vuonna 2021.²

Lähde: Valtion tilinpäätös, Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus



Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnassa olevien tilojen käyttäjiä ovat pääsääntöisesti niissä vuokralla olevat valtion virastot ja laitokset, joiden tehtävät ja toiminta ovat moninaisia. Tiloja käyttävät virastojen ja laitosten lisäksi myös muun muassa säätiömuotoiset toimijat, kuten Kansallispäättäjien galleria ja Suomen kansallisooppera ja -baletti sr., joiden vuokramenot rahoitetaan valtion talousarvion varatuista määrärahoista.

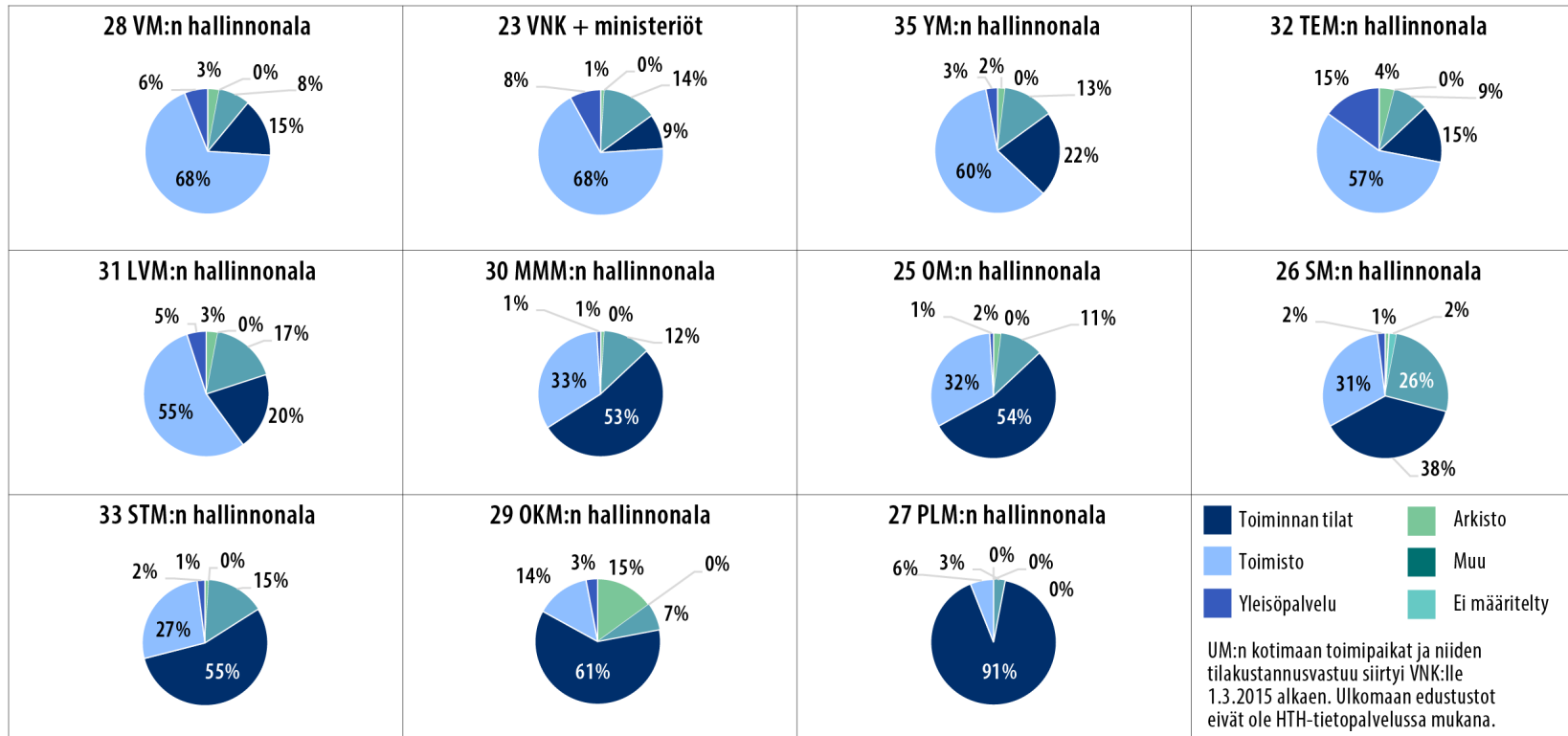
Erilaiset käyttäjät näkyvät myös tilojen erilaisuutena. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonalan virastojen käytössä olevista tiloista yli puolet on niin sanottuja käyttösidonnaisia tiloja, joilla tarkoitetaan muun muassa koulutus- ja opetustiloja, vankiloita sekä tutkimus- ja museotoiminnan tiloja, joiden käyttötarkoitus sanelee tilaratkaisuja.

Käyttösidonnaisille erityistiloille ja yleiskäyttöisemmille toimistotiloille asetetut vaatimukset eroavat toisistaan. Käyttösidonnaisille tiloille tyypillistä on, että markkinoilta on hankala löytää tarkoitukseen soveltuvia tiloja, ja olemassa olevia tiloja on hankala muuttaa uuteen käyttötarkoitukseen.

Valtiolla on lisäksi hallinnassaan noin 600 kulttuurihistoriallisesti arvokasta kohdetta, joiden hallinta ja hoito poikkeavat muista kohteista.

² Tässä taulukossa tarkoitettu Väyläviraston kiinteistövarallisuus ei kata liikenneinfrastruktuuria, jonka arvo on itsessään noin 20–30 mrd. euroa.

Kuvio 3. Valtion tilankäyttö, käyttötarkoitussyöhykkeiden osuudet hallinnonaloittain, tilanne 31.12.2021.



Kuviossa valtion tilat on jaettu viiteen kategoriaan niiden käyttötarkoituksen mukaan. Toiminnan tiloihin kuuluvat toiminnalle välttämättömät tilat, jotka rajoittavat mahdollisuuksia tehostaa organisaation kokonaistilankäyttöä, kuten tutkimuslaitosten laboratoriotilat, oikeuslaitoksen istuntosali-kokonaisuudet ja Tullin tarkastustilat. Toimistoihin kuuluvat rakennuksen toimistokäytössä olevat kerrokset pääsääntöisesti kokonaisuudessaan. Esimerkiksi käytävät, kokous-, saniteetti-, varasto- ja käsiarkistotilat kuuluvat toimistoon silloin, kun ne ovat toimistohuoneiston yhteydessä. Arkistoon kuuluvat asiakirjojen tai muun arkistoitavan aineiston pysyväisluonteiseen säilytykseen tarkoitetut tilat ympäröivine käytävineen ja tukitiloineen. Yleisöpalveluihin kuuluvat tilat, joita käytetään asiakaspalveluun tai siihen rinnastettavaan toimintaan. Tiloilla on usein yksi sisäänkäynti ja ne on tyyppillisesti erotettu organisaation omassa käytössä olevista tiloista erillisellä kulunvalvonnalla. Muu-kategoriaan kuuluvat kaikki ne tilat, joita ei voida sijoittaa mihinkään edellä mainittuun kategoriaan, kuten poistumisportaat, kellari- ja ullakko-varastot, autohallit tai esimerkiksi henkilöstöruokalat. Kuvion prosentit on laskettu tiloihin varatuista neliömetreistä.³

2.2.2 Vuokrajärjestelmä

Kiinteistöjen hallinnan lisäksi myös valtion vuokrajärjestelmää on kehitetty pitkäjänteisesti siten, että valtion omat tilat olisivat mahdollisimman tehokkaasti valtion käytössä. Valtion sisäisellä vuokrajärjestelmällä tarkoitetaan sitä, että kiinteistö- ja toimitiloja hallinnoi Senaatti-konserni sen sijaan, että jokainen virasto ja laitos hankkisi ja hallinnoisi toimitilojaan itse. Vuokrajärjestelmällä tarkoitetaan lisäksi yleisemminkin niitä periaatteita, joilla kiinteistöistä aiheutuneet kustannukset kohdistetaan käyttäjille. Valtiolla on käytössä omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä, jossa virastot ja laitokset vuokraavat toimitilansa ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kautta omakustannushintaan.⁴

Omakustannusperusteiseen vuokrajärjestelmään siirtymisen seurauksena virastojen ja laitosten vuokrat laskivat noin 15 % vuoden 2016 alussa ja edelleen noin 6 % vuoden 2020 alussa. Uudistus toteutettiin budjettineutraalisti siten, että virastojen ja laitosten rahoitusta vähennettiin vuokrien tason laskua vastaavalla määrällä. Vuoden 2020 alusta alkaen Senaatti-kiinteistöjen valtion vuokraustoiminnan tulos laski käytännössä nolnaan. Uudistuksen taustalla olivat valtionhallinnon rakenneuudistukset, valtion taloudellinen tilanne sekä muut toimintaympäristön muutokset, jotka edellyttivät entistä joustavampaa ja yhdenmukaisempaa vuokrajärjestelmää.

Valtion keskitetyllä kiinteistönhallinnalla ja siihen liittyvällä sisäisellä vuokrajärjestelmällä on tavoiteltu tehokasta ja tarkoituksenmukaista tilankäyttöä sekä virastojen ja laitosten yhdenvertaista kohtelua. Senaatti-konserni huolehtii sen hallintaan keskitystä rakennetusta kiinteistöomaisuudesta, jota valtion virastot ja laitokset vuokraavat

³ Hallinnon tilahallintojärjestelmän (HTH) vuoden 2021 vuosiraportointi.

⁴ Konsernin tasolla valtion sisäisen vuokraustoiminnasta perittävät vuokrat vastaavat toimitilojen hankkimisesta ja hallinnasta syntyviä kustannuksia.

omiin toimitilatarpeisiinsa. Keskitetty tilahallinto mahdollistaa toimitiloihin liittyvän erikoisosaamisen tarjoamisen valtionhallinnon organisaatioiden käyttöön niiden koosta riippumatta sekä hankintojen keskittämisestä syntyvien kustannushyötyjen saavuttamisen valtionhallinnolle. Tavoitteena on myös, että virastot ja laitokset voivat keskittyä omaan ydintoimintaansa, kun toimitilojen hallinta on keskitetty Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

Keskitetyn kiinteistöhallinnon hyötyihin kuuluu myös kiinteistöihin liittyvien riskien kantaminen koko valtionhallinnon tasolla yksittäisen viraston tai laitoksen sijaan. Riskejä ovat esimerkiksi tarpeettomaksi jäävät tilat, vahingot, onnettomuudet ja sisäolosuhdeongelmat. Valtion vuokrajärjestelmän keskeinen tehtävä onkin jaksottaa toimitiloista syntyvät kustannukset tasaisiksi, budjettitalouteen sopiviksi vuokramenoiksi sekä tarjota joustavuutta valtionhallinnon organisaatioille niiden muuttuvissa tarpeissa.

Eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen (HE 53/2022 vp.) mukaan virastojen ja laitosten toimitilatarpeisiin hyödynnettäisiin ensisijaisesti valtion omia tai jo markkinoilta vuokrattuja tiloja. Ellei näitä ole tarjolla, Senaatti-konsernin liikelaitos voi rakennuttaa virastolle tai laitokselle sopivat tilat tai vuokrata ne markkinoilta. Virastolla ja laitoksella on mahdollisuus vuokrata toimitilansa myös ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta tiettyjen edellytysten täytyessä kuten silloin, jos tilatarve on väliaikainen. Käytännössä ehdotus vastaa nykyistä käytäntöä, jossa suurin osa virastoista ja laitoksista on vuokralla Senaatti-konsernin tarjoamissa toimitiloissa.

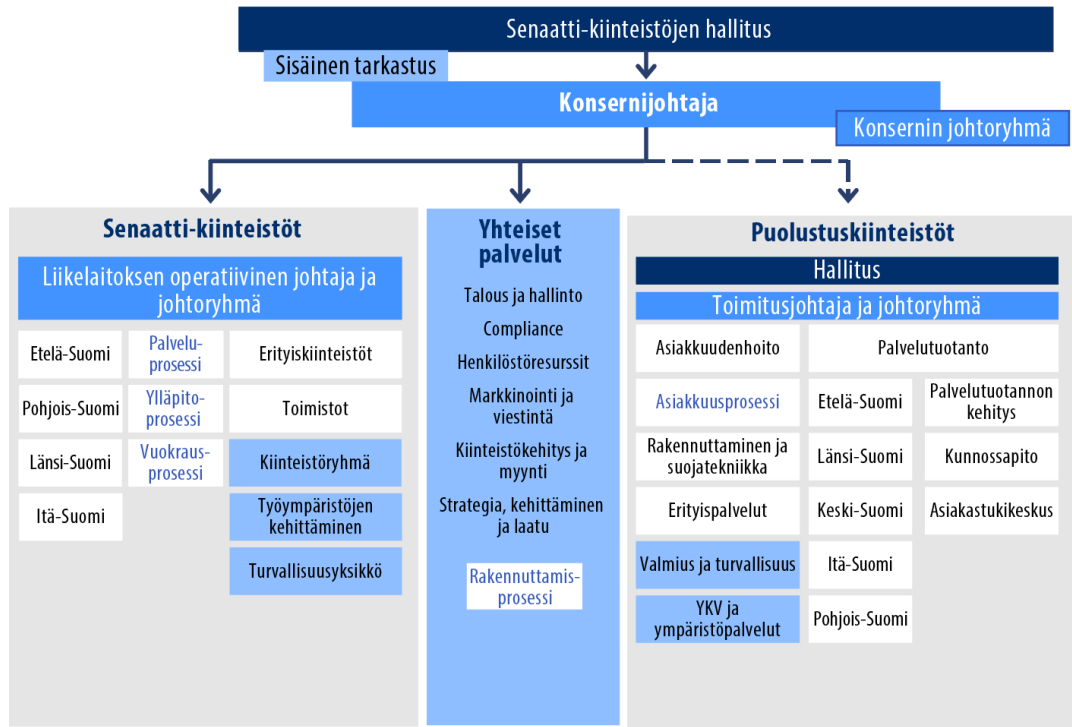
Valtion virastoilla ja laitoksilla oli 31.12.2021 yhteensä 3 006 vuokrasopimusta, joista 1 743 oli Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen kanssa solmittuja. Tämä on noin 58 % kaikista vuokrasopimuksista. Sopimuksista 424 eli noin 15 % oli Senaatti-konsernin valtion ulkopuolelta vuokraamien ja edelleen virastoille ja laitoksille vuokrattujen toimitilojen vuokrasopimuksia (jäljempänä *edelleenvuokraus*). Suoraan valtion ulkopuolisen vuokranantajan kanssa tehtyjä sopimuksia oli 839 eli noin 28 % virastojen ja laitosten sopimuksista. Nämä sopimukset ovat pääsääntöisesti arvoltaan pieniä, esimerkiksi varastotiloja koskevia sopimuksia. Käytännössä suurin osa eli noin 74 % (sopimusten euromääräinen arvo) toimitiloista vuokrataan Senaatti-konsernin liikelaitoksilta valtion omistamista tiloista.

2.2.3 Senaatti-konserni

2.2.3.1 Organisaatio

Senaatti-konserni muodostuu Senaatti-kiinteistöistä ja sen tytäriyksiköistä Puolustuskiinteistöistä. Kirjanpitolain (1336/1997) mukaisessa liikelaitoskonsernissa Senaatti-kiinteistöillä on lisäksi 14 tytäryhtiötä. Näistä merkittävimpiä ovat Senaatin Asema-alueet Oy ja Maakuntien tilakeskus Oy, jonka omistus siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Kuvio 4. Senaatti-konsernin organisaatiokaavio.



Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitos perustettiin tarjoamaan kiinteistö- ja tilapalveluita Puolustusvoimille. Ennen uudistusta Puolustusvoimat asioi niin kutsutun kahden luukun periaatteella, kun Puolustusvoimien käytössä olevissa tiloissa vuokranantajana toimi Senaatti-kiinteistöt, kun taas Puolustushallinnon rakennuslaitos tuotti tilojen ylläpitopalvelut.

Omakustannusmalliin siirryttäessä Puolustusvoimien vuokrat laskivat noin 15 prosenttia vuoden 2016 alussa ja edelleen 6 prosenttia vuoden 2020 alussa. Siirtymä toteutettiin virastoille budjettineutraalisti, joten Puolustusvoimien rahoitusta vähennettiin vuokran laskua vastaavalla määrällä. Puolustusvoimien osalta vuokria samalla myös korotettiin yhteensä 38 miljoonalla eurolla mittavan korjausvelan kattamiseksi. Näin ollen omakustannusmalliin siirtyminen ei vaikuttanut Puolustusvoimien kiinteistömenoihin samalla tavalla alentavasti kuin useilla muilla virastoilla. Malliin siirtyminen kuitenkin edisti merkittävästi rakennuskannan kunnossapidon mahdollisuuksia, ja auttoi vähentämään kiinteistöihin kertynyttä korjausvelan määrää.

Puolustuskiinteistöjen perustaminen eriytti tytärliikelaitoksen talouden muusta valtiosta siten, että koko Puolustuskiinteistöjen liikevaihto hyödynnetään maanpuolustuksen tilojen kehittämiseen.

Puolustuskiinteistöjen aloitettua toimintansa myös asiakastyytyväisyys parani verrattuna Puolustushallinnon rakennuslaitoksen teettämiin tyytyväisyysmittauksiin. Syksyllä 2021 toteutetussa asiakastutkimuksessa 60 prosenttia arvioi Puolustuskiinteistöjen palvelutason nousseen ensimmäisen toimintavuoden aikana ja vain 6 prosenttia näki muutoksen heikentäneen sitä. Positiivisena muutoksena nähtiin myös toimintamallin selkeytyminen.⁵

2.2.3.2 Senaatin Asema-alueet Oy

Senaatin Asema-alueet Oy on Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiö, jonka tehtävänä on vastata asemaseutujen kehittämisestä. Valtioneuvoston päätöksellä perustettu yhtiö aloitti toimintansa vuonna 2019.

Yhtiön perustamisen taustalla oli valtion kiinteistöomaisuuden hajaantuminen asema-alueilla useille toimijoille, kuten Senaatti-kiinteistöille, VR-Yhtymä Oy:lle ja Väyläviras-

⁵ Puolustuskiinteistöjen asiakkaiden palautteet ensimmäisenä toimintavuonna olivat positiivisia ja Senaatti-konsernin teettämän tyytyväisyystutkimuksen NPS (net promoter score, suosittelemalukkuus) nousi tasolta -19 tasolle +5.

tolle. Omistuksen hajautuneisuus hankaloitti laajojen kehittämiskokonaisuuksien muodostamista sekä neuvotteluja kaupunkien ja muiden osapuolten kanssa. Valtion asema-alueiden kehittämisestä haluttiin vastaamaan yksi toimija.

Yhtiön toiminta perustuu ensisijaisesti niin sanottuun kaavalliseen kehittämiseen valtion kiinteistöstrategian mukaisesti. Yhtiö voi kuitenkin tarvittaessa osallistua myös pidemmälle menevään kiinteistökehittämiseen osana paikallista yhteenliittymää esimerkiksi kaupungin ja sen kehitysyhtiön sekä muiden rahoittajien kanssa.

Yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon kestävän kaupunkikehityksen periaatteet kuten kaupunkirakenteen eheyttämisen, elinvoimaisuuden kehittämisen, monipuolisen ja tehokkaan asumisen, vähähiilisen rakentamisen sekä toimivien matkaketjujen syntymisen.

2.2.3.3 Maakuntien tilakeskus Oy

Maakuntien tilakeskus Oy on Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiö, jonka omistus siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alkuun mennessä.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 21 §:ssä on säädetty muodostettavaksi osaamiskeskus, joka tukee hyvinvointialueita niiden toimitila- ja kiinteistöasioissa ja ylläpitää niiden tilatietoja ja tilatieto-osaamista. Osaamiskeskus on hyvinvointialueiden yhteisesti omistama osakeyhtiö, jossa valtio on osakkaana. Hyvinvointialueilla on velvoite käyttää yhtiön tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja, sekä jos hyvinvointialueet niin sopivat, muita osaamiskeskuksen tuottamia palveluja.

Omistuksen siirto toteutetaan siten, ettei siitä aiheudu Senaatti-konsernin liikelaitosten taloudelliselle toiminnalle olennaisia vaikutuksia. Senaatti-kiinteistöt varautuu tarvittaessa pääomittamaan Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaa vuonna 2022.

2.2.4 Ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt

2.2.4.1 Ulkoministeriön kiinteistönhallinto

Ulkoministeriö hallinnoi Suomen valtion merkittävää ja arkkitehtonisesti sekä kulttuurihistoriallisesti arvokasta kiinteistöomaisuutta ulkomailla. Tähän omaisuuteen kuuluvat ulkomaanedustustojen toimitilat sekä virka- ja henkilöstöasunnot. Myös ulkomailta vuokrattujen tilojen hallinnointi on keskitetty ulkoministeriöön. Noin puolet ulkomailla

sijaitsevista valtion käytössä olevista kiinteistöistä ja tiloista on Suomen valtion omistamia ja noin puolet on ulkopuoliselta vuokrattuja.

Kaikkien ulkomailla sijaitsevien Suomen valtion omistamien kiinteistöjen markkina-arvo on arviolta 450 milj. euroa⁶, ja kirjanpitoarvo on noin 258 milj. euroa.⁷ Kiinteistöjen korjausvelka on merkittävä. Suuntaa korjausvelan suuruudesta antaa vuonna 2018 laadittu ulkoministeriön kymmenvuotinen investointisuunnitelma, jonka laatimishetkellä kiinteistöjen korjaustarpeiden kustannukseksi arvioitiin noin 85 milj. euroa.

2.2.4.2 Kiinteistöt osana edustusverkkoa

Ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt ja tilat muodostavat keskeisen kokonaisuuden Suomen ulkomaan edustustoverkossa, ja niiden hallinnalla vaikutetaan ulkoministeriön Suomea koskevien strategisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Suomen ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Lisäksi Suomella on muita diplomaattisia edustustoja eli yhteystoimistoja. Konsuliedustustot ovat lähetetyn virkamiehen johtamia pääkonsulaatteja, konsulaatteja ja pääkonsulaattiin kuuluvia erillisiä yksiköitä tai kunnia-konsulin johtamia kunnia-konsulaatteja.

Noin 95 toimipisteen edustustoverkko palvelee suomalaista talouselämää ja yhteiskuntaa. Ulkomaan toimipisteissä työskentelee yhteensä yli 500 Suomesta lähetettyä henkilöä. Useimmissa edustustoissa työskentelee 2–4 virkamiestä. Lisäksi edustustojen palveluksessa on noin 900 asemamaista palkattua työntekijää.

2.2.4.3 Kulttuuri- ja tiedeinstituutit

Suomella on yhteensä 17 kulttuuri- ja tiedeinstituuttia eri puolilla maailmaa. Niiden tehtävänä on tukea suomalaisten taiteen ja tieteen tekijöiden työtä kohdemaissa, ja ne ovat keskeinen osa Suomen kansainvälistä kulttuurivaihtoa. Kulttuuri- ja tiedeinsti-

⁶ Arvio pohjautuu ulkoministeriön vuonna 2011 teettämään kaikki kiinteistöt kattavaan selvitykseen.

⁷ Kirjanpitoarvo 31.12.2021. Arvo koostuu omistettujen kiinteistöjen kirjanpitoarvosta, joka on 236 642 095 euroa, sekä omistettujen osakehuoneistojen kirjanpitoarvosta, joka on 21 021 798 euroa.

tuutit toimivat joko valtion omistamissa kiinteistöissä tai vuokratiloissa. Valtion omistamien ulkomailla sijaitsevien kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjen ylläpitovastuu ja siihen liittyvä rahoitus siirtyivät ulkoministeriölle vuoden 2017 alusta.

Ulkoasiainhallinnon käytössä olevien tilojen lisäksi ulkoministeriö hallitsee valtion omistamia kulttuuri- ja tiedeinstituuttien kiinteistöjä Ateenassa, Pariisissa, Roomassa ja Venetsiassa. Kiinteistöt ovat arkkitehtonisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaita. Tiloja käyttävät suomalaiset kulttuuri- ja tiedejärjestöt kulttuurin ja tieteen sekä kansainvälisen yhteistyön edistämiseen.

Kaikki kulttuuri- ja tiedeinstituutit ovat itsenäisiä yleishyödyllisiä yhteisöjä, joita ylläpitävät yksityiset säätiöt tai rahastot. Instituuttien perusrahoitus tulee opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Lisäksi ne saavat rahoitusta säätiöiltä, yrityksiltä sekä kotimaisilta ja ulkomaisilta yhteistyökumppaneilta.

2.2.4.4 Rahoitus

Valtion kiinteistönhallinnon rahoitus Suomen ulkopuolella muodostuu investointi- ja toimintamäärärahasta sekä pieneltä osin kehitysyhteistyömäärärahoista. Rahoituskokonaisuudella on tarkoitus kattaa kaikkien ulkoministeriön käytössä olevien kiinteistöjen ja tilojen perus- ja vuosikorjaukset, vuokratilojen vaihtamisen yhteydessä tehtävät muutostyöt sekä vuokrat ja ylläpito.

Ulkoasiainhallinnon toimitilojen rakennus- ja korjaushankkeisiin sekä vuokratilojen peruskorjausluonteisiin korjaustöihin on annettu tasearvosta johdettu 8 milj. euron vuosittainen kehys, jonka puitteissa kiinteistökannasta tulee vastata. Perinteisesti investointimääräraha on kohdistettu omistettujen kiinteistöjen peruskorjauksiin, mutta viimeisen 10 vuoden aikana sitä on käytetty myös vuokratilojen vaihtamisen yhteydessä tehtäviin muutostöihin.

Edustustot maksoivat vuonna 2021 noin 19 miljoonaa euroa toimitilojen ja virka-asuntojen vuokria. Summasta noin 1,8 miljoonaa euroa maksettiin kehitysyhteistyömäärärahoista. Vuokrasummaan vaikuttavat valuuttakurssivaihtelut, vuokrankorotukset sekä edustustoverkon kiinteistöjen omistusrakenteessa tapahtuneet muutokset.

Kulttuuri- ja tiedeinstituuttien perusrahoitus on 1 000 000 euroa vuodessa perustuen samaa suuruusluokkaa oleviin valtion vuokratuloihin. Tämä rahoitus on tarkoitettu kattamaan kulttuuri- ja tiedeinstituuttien vuosittaiset korjaus- ja ylläpitokustannukset. Kiinteistöjen peruskorjaukset rahoitetaan samalta momentilta tarvittaessa erillisten esitysten mukaisesti.

2.2.5 Metsähallitus

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa toimiva valtion liikelaitos. Ympäristöministeriö ohjaa Metsähallitusta oman hallinnonalansa osalta. Eduskunta hyväksyy vuosittain Metsähallituksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet.

Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallituksen hoidossa on maa-alueita 9 143 000 hehtaaria ja vesialueita 3 420 000 hehtaaria eli yhteensä 12 563 000 hehtaaria, mikä on noin kolmannes Suomen pinta-alasta. Maa- ja vesialueiden lisäksi Metsähallituksen hallinnassa on myös joitain Metsähallituksen tehtäviin liittyviä rakennuksia, rakennelmia, teitä ja muinaisjäännöksiä.

Metsähallituksen liiketoimintaan kuuluvat valtion metsien kestävä hoito ja käyttö, metsäpuiden siementuotanto sekä valtion maa- ja vesialueiden vuokraus-, myynti- ja kehitystoiminta, joita se harjoittaa konserniin kuuluvissa tytäryhtiöissä Metsätalous Oy:ssä, MH-Kivi Oy:ssä ja Siemen Forelia Oy:ssä sekä liikelaitokseen kuuluvassa Metsähallitus Kiinteistökehityksessä.

Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitavat liikelaitoksen Luontopalvelut ja Eräpalvelut, joiden tehtäviin kuuluvat muun muassa luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö sekä valtion kulttuuriomaisuuden vaaliminen.

Metsähallitus pyrkii toiminnassaan suojelemaan luonnon monimuotoisuutta, lisäämään luonnon virkistyskäyttöä sekä edistämään työllisyyttä. Lisäksi Metsähallituksen tulee ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon tutkimuksen, opetuksen, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet.

Metsähallituksen hallinnassa olevaan valtion kiinteistöomaisuuteen liittyy suuria alue- ja kansantaloudellisia hyötyjä niihin perustuvien arvoketjujen kautta. Vaikutukset heijastuvat muun muassa matkailuun, kaavoitukseen, uusiutuvaan energiaan ja metsäteollisuuteen. Metsähallituksen maa- ja vesialueiden tasearvo vuonna 2021 oli noin 3,9 miljardia, teiden 21,8 miljoonaa sekä rakennusten ja rakennelmien 16,3 miljoonaa euroa.⁸

⁸ Metsähallituskonsernin liikevaihto vuonna 2021 oli 367,4 milj. euroa ja Metsähallituksen liiketoiminnan tulos 115,0 milj. euroa. Metsähallitus maksoi vuoden 2020 liiketoimintansa tuloksesta tuloutusta valtiolle 120 milj. euroa vuonna 2021. Liiketoiminnan peruspääoman tuotto tilivuonna 2021 oli 4,8 prosenttia.

2.2.6 Väylävirasto

Väylävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva virasto, joka vastaa tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan väyläverkon toimivuutta, automatisaatiota, liikenteen turvallisuutta sekä kestävästä kehitystä ja alueiden elinkeinoelämän kehitystä.

Väyläviraston toiminta perustuu Väylävirastosta annettuun lakiin (862/2009) ja sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu muun muassa hoitaa hallinnassaan olevia kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kiinteistökohteita, kulttuuriympäristöjä ja kulttuuriomaisuutta.

Väylävirasto tarkastelee hallinnassaan olevaa kiinteistöomaisuutta sen elinkaaren näkökulmasta. Elinkaari käynnistyy siitä, kun maa-alue ja sillä olevat mahdolliset rakennukset lunastetaan tai ostetaan väylähanketta varten. Tarpeettomat rakennukset puretaan ja väylärakenteet sekä tarpeelliset rakennukset, joita nykyisin ovat lähinnä tekniset tilat, rakennetaan tai kunnostetaan.

Väylänpitotarpeen loppuessa Väylävirasto luopuu kiinteistöomaisuudesta siirtäen sen omaisuuden luonteesta riippuen Metsähallitukselle tai Senaatti-konsernille. Erityislanteessa omaisuus voidaan myös myydä valtion ulkopuoliselle taholle. Luopumiset ja siirrot toteutetaan valtion kokonaisuus huomioiden.

Väyläviraston hallinnoiman väyläomaisuuden arvo vuonna 2021 oli noin 20 miljardia euroa, josta kiinteän omaisuuden arvo oli noin 1 miljardi. Väyläviraston vuosibudjetti oli vuonna 2021 noin 2 miljardia euroa.

2.2.7 Suomenlinnan hoitokunta

Suomenlinna on maailmanperintökohde, joka hyväksyttiin Unescon ylläpitämään maailmanperintöluetteloon vuonna 1991. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen kuuluva Suomenlinnan hoitokunta vastaa Suomenlinnan alueen ja rakennusten hallinnasta, hoidosta ja kunnostamisesta.

Suomenlinnan hoitokunnan tehtävät perustuvat Suomenlinnan hoitokunnasta annettuun lakiin (1145/1988) ja samannimiseen valtioneuvoston asetukseen (294/2013). Hoitokunnan tehtäviin kuuluu Suomenlinnan kaupunginosan ja linnoituksen hallinnointi, rakennusten ja maiseman restaurointi ja ylläpito, toimitilojen ja asuntojen vuokraaminen sekä kohteen esittely kävijöille. Hoitokunnan toiminta perustuu kohteen säilyttämiseen ja korjaamiseen sekä Suomenlinnan kaupunginosan kehittämiseen.

Suomenlinnan hoitokunnan hallinnassa olevaan kiinteistökantaan kuuluu yhteensä 167 rakennusta, 38 muurirakennelmaa ja linnoituksen osaa sekä 27 kellaria. Näiden yhteenlaskettu pinta-ala on noin 91 000 neliometriä. Rakennusten jälleenhankinta-arvo on noin 926 miljoonaa euroa. Rakennuksiin sijoittuu noin 320 vuokra-asuntoa. Vuokralaisia Suomenlinnassa on noin 800, joista useat ovat museoita sekä muita kulttuuri- ja taidealan toimijoita.

Suomenlinnan hoitokunnan hallinnoimat vanhimmat rakennukset ovat vuodelta 1750. Suomenlinnan rakennusten ja rakennelmien mediaanivalmistumisvuosi on 1880, mikä on erittäin poikkeuksellinen koko Suomessa. Suomenlinnan hoitokunnan hallinnassa on myös kaksi telakkaa, kaksialtainen kuivatelakka ja vetotelakka. Kuivatelakka on maailman toiseksi vanhin yhä käytössä oleva kuivatelakka. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten, rakennelmien ja maiseman hoito maailmanperintökohteessa edellyttää laaja-alaista erityisosaamista.

2.2.8 Yliopistokiinteistöt

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan kuuluneet yliopistokiinteistöt yhtiöitettiin kolmeksi osakeyhtiöksi (Suomen Yliopistokiinteistöt Oy, Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy ja Aalto-Yliopistokiinteistöt Oy) vuoden 2010 alussa osana yliopistouudistusta.

Kiinteistöyhtiöiden perustamisen tavoitteina oli, että yliopistoilla olisi käytettävissään toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset toimitilat ja että kiinteistöjen arvo säilyisi pitkällä aikavälillä kiinteistöjen hoidon ja hallinnan ollessa kustannustehokasta. Tavoitteena oli myös yliopistojen tasapuolinen kohtelu ja yliopistouudistuksen tavoitteiden tukeminen, kuten yliopistojen autonomian lisääminen ja korkeatasoisten tilojen taloudellinen turvaaminen korkeimman opetuksen käyttöön.

Kiinteistövarallisuus luovutettiin yliopistoille vahvistamaan niiden vakavaraisuutta. Valtio jäi osaomistajaksi kaikkiin kolmeen yliopistokiinteistöyhtiöön niiden perustamisen jälkeen. Sittemmin Helsingin yliopisto ja Aalto-yliopisto ovat ostaneet valtion osuuden yhtiöstä itselleen ja tällä hetkellä valtio on omistajana 33 prosentin osuudella ainoastaan Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:ssä.

3 Toimintaperiaatteet

3.1 Toimitilat osana valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa

Valtion toimitilavuokrat rahoitetaan virastojen ja laitosten budjettirahoituksesta. Rahoitusmahdollisuudet ja käytänteet vaihtelevat virastojen ja laitosten taloudellisesta tilanteesta sekä toimitilahankkeiden koosta johtuen. Ministeriöiden toimitilojen rahoitus on keskitetty valtioneuvoston kanslialle.

Pääsääntöisesti toimitilamenot rahoitetaan viraston toimintamenoista ilman, että rahoitusta olisi erikseen osoitettu kyseiseen käyttötarkoitukseen. Tarkoitus on mahdollistaa virastolle joustavuutta päätöksenteossa ja antaa virastolle mahdollisuus päättää varojensa kohdentamisesta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla toimintamäärärahojensa puitteissa.

Virastot ja laitokset voivat tehdä niiden toimintaan ja talouteen nähden tavanomaisia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja myös tulevina vuosina. Tämä koskee myös vuokria. Toimitilahanke voi kuitenkin olla viraston menoihin nähden niin suuri, että sen käynnistäminen vaatii erillisen talousarviossa hyväksytyyn valtuuden.

Toimitilahankkeen toteutusvaiheessa hanke sitoo eduskunnan Senaatti-konsernille myöntämään investointivaltuutta. Investointivaltuuden enimmäistaso hyväksytään eduskunnassa talousarvion yhteydessä. Kansantalouden tilinpidossa Senaatti-konsernin investoinnit kirjautuvat osaksi julkisen talouden menoja, ja ne lisäävät julkisen talouden alijäämää. Vastaavasti kiinteistöjen myynnit yksityiselle sektorille kirjautuvat tuloina.

Senaatti-kiinteistöjen hallitus tekee Senaatti-kiinteistöjen investointeihin liittyvät päätökset ja Puolustuskiinteistöjen hallitus tekee Puolustuskiinteistöjen investointeihin liittyvät päätökset. Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää eduskunnan antamien valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen.

Senaatin investointivaltuuden taso oli vuosina 2016–2019 enintään 300 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 jälkeen investointivaltuuden taso on noussut merkittävästi, ja vuoden 2022 investointivaltuuden enimmäismäärä on 700 miljoonaa euroa. Valtuuden

kasvu johtuu useista tavanomaista suuremmista toimitilahankkeista, jotka samanaikaisesti toteutuessaan sitovat investointivaltuutta normaalia enemmän. Lisäksi noin kaksi kolmasosaa investointivaltuuden käytöstä kohdistuu turvaviranomaisen rakennuksiin.

Taulukko 1. Senaatin investointivaltuudet vuosina 2016–2022.

Senaatin investointivaltuudet, milj. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budjetoitu	300	300	250	300	472	480	700
Tilinpäätös	258	231	240	294	423	411	

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi vuonna 2015 arviointikriteerit, joilla toimitilahankkeita priorisoidaan niissä tapauksissa, joissa investointivaltuuden enimmäistaso ei riitä kattamaan toimitilahankkeista aiheutuvaa investointitarvetta. Ensimmäisen prioriteetin ryhmän muodostavat hankkeet, jotka liittyvät terveyden tai turvallisuuden vakavaan uhkaan eli käytännössä sisäilmaongelmisiin kohteisiin. Myös lainsäädännön vaatimusten toteuttaminen kuuluu ensimmäisen prioriteettiryhmän hankkeisiin. Toiseen ryhmään kuuluvat toimitilakustannussäästöjä tai muuta valtion kokonaisetua tuottavat hankkeet sekä hankkeet, joissa toimimattomuus muodostaisi ylimääräisten investointikustannusten uhan. Kolmannessa ryhmässä ovat muut valtion kiinteistöstrategian tai toimitilastrategian mukaiset hankkeet. Hankkeita seurataan edellä mainittujen kriteerien perusteella.⁹

Senaatti-konsernin investointivaltuuden sitomisvaiheessa virastolle ei aiheudu vielä menoja, mutta vuokrasopimusta allekirjoittaessaan viraston on varauduttava rahoittamaan hankkeesta aiheutuvat vuokrat myös siinä tapauksessa, että se edellyttäisi lisärahoitusta tulevaisuudessa. Sitouduttaessa vuokrasopimukseen, jonka arvo ylittää 5 milj. euroa laskettuna kymmenelle vuodelle, asia tulee käsitellä raha-asiainvaliokunnassa ennen vuokrasopimuksen allekirjoitusta. Raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä

⁹ Investointivaltuuden riittämättömyys on johtanut virastojen hankkeiden siirtymiseen tai keskeytymiseen viimeksi vuonna 2019, vaikka virastoilla oli hankkeiden edellyttämä vuokratilastus budjetissaan. Virastojen tarvitsemien toimitilahankkeiden siirto aiheuttaa virastolle ja laitokselle toiminnallisia haittoja ja tulonmenetyksiä. Lisäksi se saattaa hidastaa siirtymistä turvallisiin ja terveellisiin tiloihin, kuten viraston omanakin budjetin riittämättömyys.

ei lähtökohtaisesti hyväksyttyä sellaisia lisärahoitustarpeita, joihin ei ole varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarvioissa. Raha-asiainvaliokunta ei tässä mielessä tee uusia rahoituspäätöksiä.

Vuokranmaksu alkaa, kun hanke valmistuu ja virasto muuttaa korjattuihin tai uusiin tiloihin. Tämä saattaa tapahtua usean vuoden päästä Senaatti-konsernin toimitilahankkeen käynnistymisestä ja investointivaltuuden sitomisesta. Suurimmissa toimitilahankkeissa tämä aikajänne saattaa ylittää kehyskauden, jolloin viraston budjetissa ei ole välttämättä varauduttu rahoitukseen tai hankkeen kustannusten muutoksiin.

Virastojen taloudellinen tilanne ja toteutettavat hankkeet ovat hyvin erilaisia. Monien virastojen taloudellinen tilanne on kestäväällä pohjalla, jolloin toimitilahankkeista aiheutuvat kohtuulliset kustannukset eivät aiheuta lisärahoitustarpeita. Tätä voidaan myös edistää riittävällä toimitilaverkkoa ja taloutta koskevalla monivuotisella suunnittelulla ja kustannustehokkailla ratkaisuilla. Joidenkin virastojen osalta toimitilahankkeiden määrä tai koko on kuitenkin niin suuri, ettei viraston rahoitus riitä menojen kattamiseen.

Jos toimitilahanke on viraston talouteen nähden niin suuri, ettei virastolla ole edellytyksiä rahoittaa sitä kokonaan olemassa olevista varoistaan, mahdollinen lisärahoitus ratkaistaan ensisijaisesti julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, missä linjataan pidempiaikaiset ja pysyvät lisämäärärahat. Eduskunta päättää toimitilahankkeiden rahoituksesta talousarvion yhteydessä osana virastojen rahoitusta. Toimitilahankkeet kilpailevat samoista määrärahoista muiden valtion menojen kanssa, ja virastojen lisärahoitus on viime kädessä poliittinen päätös. Toimitilahankkeiden suunnittelu onkin tärkeää kytkeä oikea-aikaisesti osaksi kehys- ja talousarvioprosesseja.

Mahdollista lisärahoitusta ei välttämättä ole osoitettu nimenomaan toimitiloihin, vaan yleisen tasakorotuksen myötä mahdollistetaan edelleen viraston päätöksenteon joustavuus määrärahojen kohdentamisessa.

MINISTERIÖIDEN YHTEISTYÖTÄ JA EDUSKUNNAN PÄÄTÖKSIÄ:

Kehys- ja talousarvioprosessin aikana virastojen ja ministeriöiden sekä valtiovarainministeriön välinen yhteistyö on tärkeää oikean, ja oikea-aikaisen tiedonkulun varmistamiseksi. Ministeriöiden kesken on tärkeää tarkastella erilaisia toimitilahankkeisiin liittyviä vaihtoehtoisia toteuttamisratkaisuja niiden kustannusvaikutuksineen.

Koska toimitilahankkeiden toteuttamistapoja on useita, ei toimitilamenoja rinnasteta virastojen ja laitosten lakisääteisiin menoihin, vaan hankkeet tulevat osaksi poliittista päätöksentekoa, jolloin rahoituksen lisäyksestä päättää hallitus ja määrärahoista eduskunta.

3.2 Kiinteistö- ja toimitilahallinnon periaatteet

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon tavoitteena on tilojen tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö. Kiinteistöstrategialla pyritään hallitsemaan ja hoitamaan valtion kiinteistöjä tehokkaasti ja kestävästi sekä turvaamaan valtion kokonaisuus. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valtiolle tarpeettomien kiinteistöjen myyntiä niihin sidotun pääomän vapauttamiseksi valtion muuhun käyttöön.

Valtion toimitilastrategian tavoitteena on puolestaan edistää työn teon ja asiain sujuvuutta valtion virastoissa ja laitoksissa. Lisäksi tavoitteena on parantaa kustannusvaikuttavuutta sekä toimia edelläkävijänä hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi yhteiskäyttöisiin työtiloihin siirtymisen edistämistä.

Viime vuosina etätyö on lisääntynyt merkittävästi. Myös julkishallinnon palveluita tarjotaan kansalaisille aiempaa enemmän sähköisesti. Valtion toimitilastrategian tavoitteena on, että neljännes valtion henkilöstöstä työskentelisi virastojen ja laitosten yhteiskäyttötiloissa vuoteen 2030 mennessä.

Yhteiskäyttötilassa usean eri viraston työntekijät työskentelevät samoissa tiloissa ottaen huomioon toimintojen erityispiirteet, kuten tietosuojavaatimukset. Myös eri virastojen yhteisiä asiakaspalvelupisteitä tullaan lisäämään. Yhteisistä julkishallinnon asiakaspalvelupisteistä tarjottaisiin koko julkisen sektorin asiakaspalvelua yhdenvertaisesti koko maassa.

Yhteiskäyttötiloja suunniteltaessa lähtökohtana on asiakaspalvelulähtöisyys ja virastojen ja laitosten erityistarpeet.

Toimitilastrategian toimeenpanossa tärkeä elementti ovat virastojen ja laitosten yhdessä Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa laatimat toimitilastrategian toimeenpanosuunnitelmat, joissa kuvataan, miten virasto tai laitos toteuttaa valtion toimitilastrategian tavoitteita ja miten viraston tai laitoksen toiminta kehittyy 5–10 vuoden aikana. Samalla arvioidaan, minkälaisia vaatimuksia muutokset asettavat toimitiloille ja millaisia toimitilahankkeita tarvitaan, jotta toimitilat tukisivat viraston tai laitoksen tuloksellista toimintaa myös tulevaisuudessa.

Toimeenpanosuunnitelman pohjalta virasto tai laitos laatii joko yksin tai yhdessä Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa toimitilatarpeiden suunnitelman (toimitilasuunnitelma), jossa on kuvattu seuraaville vuosille (3–10 vuotta) ajoittuvat toimitilahankkeet. Toimitilasuunnitelmaan yhdistetään myös jo tunnistetut peruskorjaustarpeet ja -hankkeet, jotka perustuvat Senaatti-konsernin liikelaitosten ylläpitämiin pitkän aikavälin

suunnitelmiin. Toimitilasuunnitelmaa päivitetään tyypillisesti 1–2 kertaa vuodessa viraston tai laitoksen kehys- ja talousarviosuunnittelun yhteydessä.

Kaiken kiinteistö- ja toimitilahallinnon tavoitteena on valtion omaisuuden pitkäjänteinen ja taloudellisesti kestävä hoitaminen siten, että kokonaistaloudellisten vaikutusten lisäksi otetaan huomioon myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten kestävä kehitys, 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.

3.3 Vuokraustoiminnan periaatteet

Vuoden 2016 alussa valtiolla siirryttiin markkinaperusteisesta vuokrajärjestelmästä omakustannusperusteiseen vuokrajärjestelmään. Uudistuksen seurauksena virastojen ja laitosten vuokrat laskivat. Muutos toteutettiin budjettineutraalisti siten, että virastojen ja laitosten rahoitusta vähennettiin vuokrien tason laskua vastaavalla määrällä. Vuoden 2020 alusta alkaen Senaatti-konsernin liikelaitosten valtion sisäisen vuokraustoiminnan tulos laski käytännössä nolnaan.

Nykyisessä vuokramallissa valtion omistamien tilojen vuokrasopimusten irtisanomisajaksi on hallinta-asetuksessa säädetty 12 kuukautta. Tavoitteena on, että pitkät sopimussuhteet eivät rasittaisi virastojen ja laitosten toimintaa niiden sopeutuessa tehtävissä, tavoitteissa ja toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Hallinta-asetuksessa on säädetty myös 10 vuoden jäännösvuokravastuusta. Jäännösarvovastuu tarkoittaa sitä, että tiloja irtisanottaessa vuokralaisella on vastuu sellaisesta vuokravai- kuttuisesta investoinnin osasta, joka on tehty vuokralaisen tarpeisiin, ja jota ei voida täysmääräisesti hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa ja joka on vielä maksamatta vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä. Jäännösarvovastuu pienenee asteittain, ja kymmenen vuoden jälkeen kiinteistöriski on kokonaisuudessaan Senaatti-konsernilla. Jäännösarvovastuun tavoite on kannustaa investoimaan vain pitkäaikaista tarvetta varten.

VUOKRAJÄRJESTELMÄ VUODESTA 2016 ALKAEN:

- Vuokrat ovat omakustannusperusteisia ja aiempaa edullisempia. Vuokrat laskivat noin 15 % vuoden 2016 alussa ja edelleen noin 6 % vuoden 2020 alussa. Vuoden 2020 alusta alkaen Senaatti-kiinteistöjen valtion sisäisen vuokraustoiminnan tulos laski käytännössä nolnaan.
- Valtio luopui kiinteistöomaisuutensa osalta tuottotavoitteesta, ja asetti Senaatti-konsernin liikelaitoksille ainoastaan oman pääoman tuottotavoitteen, joka vastaa valtion velanoton keskimääräistä. Vuonna 2021 oman pääoman tuottotavoite oli 0,4 %.
- Sopimukset ovat aiempaa joustavampia. Uusien toistaiseksi voimassa olevien vuokrasopimusten irtisanomisaika on valtion omissa tiloissa 12 kk.
- Virastoilla ja laitoksilla on jäännösarvovastuu siitä vuokravaikutteisesta investoinnista osasta, joka on vielä maksamatta vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä ja jota ei voida hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa.
- Virastoilla ja laitoksilla on käytössä vuokrasopimusten vakioehdot, jotka eduskunnalle 21.4.2022 annetun lakiesityksen mukaan hyväksytetään valtiovarainministeriöllä vuokralaisten yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi.
- Virastot ja laitokset voivat keskittyä ydintoimintaansa, kun toimitila-asiat on keskitetty Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

3.4 Kustannukset ja voiton tuloutus

Senaatti-konserni rahoittaa toimintansa asiakkailta perittävien vuokrien ja palvelumaksujen kautta. Konserni ei saa budjettirahoitusta valtion talousarviosta. Valtion talousarviossa eduskunta asettaa Senaatti-konsernille investointien ja nettolainanoton määrää rajaavat enimmäisvaltuudet. Senaatti-konsernille asetetaan myös enimmäismäärät tulevien vuosien investointisitoumuksille sekä Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiöille annettaville takauksille. Lisäksi talousarviossa asetetaan vuokrauksen tulostavoite, joka on jaettu Senaatti-konsernin liikelaitosten kesken.

Senaatti-konserni rahoittaa investoinnit vuokraustoiminnan kassavirralla ja vieraalla pääomalla. Konsernin omavaraisuusaste on ollut viime vuodet noin 65 prosentin tasolla. Vieraan pääoman määrä on noin 1,6 miljardia euroa. Vieraan pääoman lähteenä on pääosin Valtiokonttorin kautta tapahtuva lainanotto. Senaatti-konsernin lainojen kustannukset ovat samalla tasolla kuin valtiolla. Senaatti-konsernin rahoituspolitiikan mukaan lainojen korkoriskiä hallitaan kiinteäkorkoisilla lainoilla tai korkosuojausinstrumenteilla. Lainakannan keskimääräisen suojausasteen tulee olla vähintään 50 prosenttia.

Senaatti-konsernin rahoitusmalli soveltuu hyvin pääomavaltaiseen kiinteistönhallintaan. Malli takaa sekä pitkäjänteisen että joustavan rahoituksen kiinteistöjen ylläpitoon ja rakentamiseen. Malli varmistaa myös valtion virastoille ja laitoksille toteutettavien kehityshankkeiden nopean etenemisen. Joustava rahoitusmalli mahdollistaa myös suurten ja yllättävien korjaushankkeiden kuten sisäolosuhdekorjausten nopean toimeenpanon.

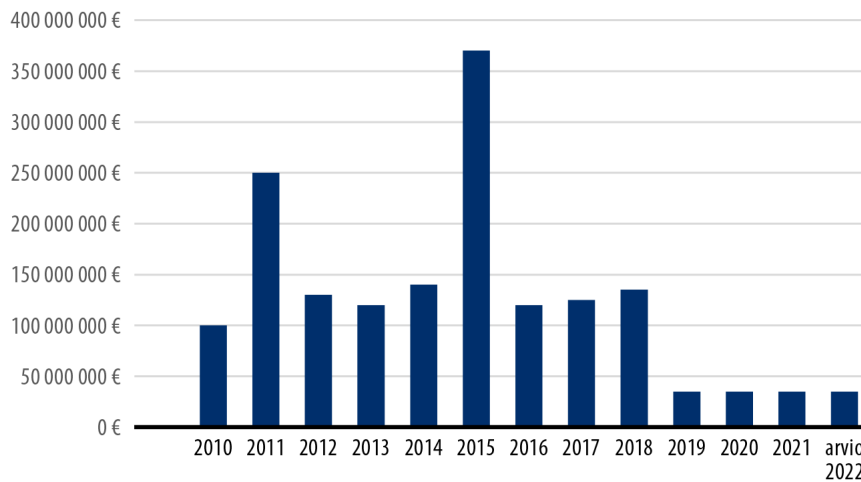
Senaatti-konsernin tilinpäätös hyväksytään valtioneuvostossa ja samassa yhteydessä vahvistetaan talousarvioon tuloutettavan voiton määrä. Senaatti-konsernin tuloutuksen määrä perustuu sen tulostasoon. Omakustannusperusteiseen vuokrajärjestelmään siirryttäessä tulostaso on laskenut tuloksen perustuessa kokonaan kiinteistöjen myyntiin ja muiden kuin valtioasiakkaiden vuokratuottoihin.

Senaatti-konserni on tulouttanut valtion talousarvioon viime vuodet keskimäärin 35 milj. euroa vuodessa. Tuloutus muodostuu budjettitalouden ulkopuolisille toimijoille vuokrattujen tilojen tuotoista ja valtiolle tarpeettomien kiinteistöjen myynneistä saatavista myyntivoitoista.¹⁰

¹⁰ Senaatti-kiinteistöt on tehnyt 2010-luvun aikana 100–150 kiinteistökauppaa vuodessa, joiden vuosittainen kauppahinta on ollut 45–160 milj. euroa.

Kuvio 5. Senaatti-kiinteistöjen ja vuodesta 2021 alkaen Senaatti-konsernin voiton tuloutus valtion talousarvioon.

Voiton tuloutus 2010–2022



Vuonna 2015 tuloutus oli 350 miljoonaa euroa. Poikkeuksellisen suuri tuloutus oli mahdollista, koska Senaatti-kiinteistöt myi elokuussa 2015 kaikki valtion omistamat Aalto-Yliopistokiinteistöt Oy:n ja Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy:n osakkeet. Kauppahinta oli yhteensä 217,2 miljoonaa euroa, joka oli Senaatti-kiinteistöjen kassa- ja rahoitustilanne huomioiden mahdollista tulouttaa talousarvioon kokonaisuudessaan. Osakkeet myytiin ko. yhtiöille itselleen.

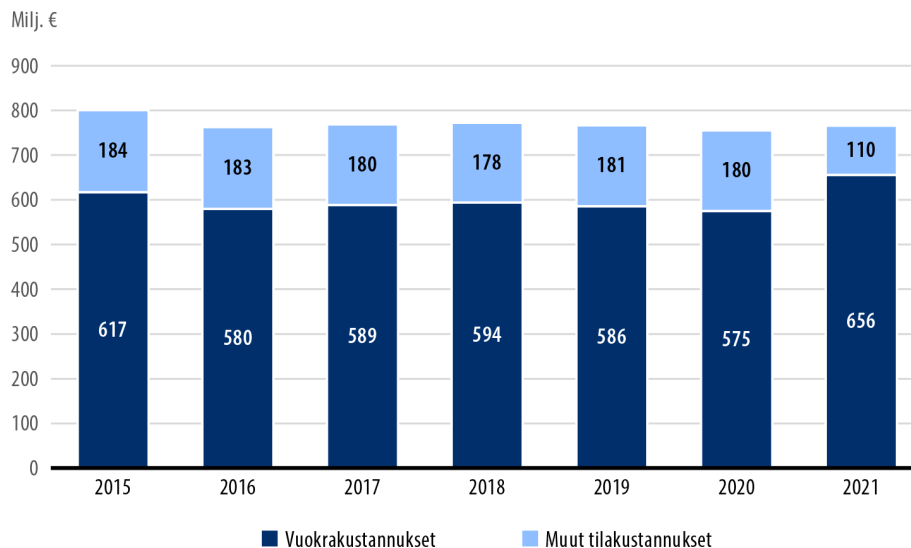
Valtion vuokrajärjestelmän yhtenä tarkoituksena on myös varmistaa, että valtion omistamien kiinteistöjen ylläpito toteutettaisiin pitkäjänteisesti siten, että kiinteistöjen korjausvelan määrä pysyisi hallittuna.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (14/2020) todetaan, että Senaatti-kiinteistöjen toimintatavat tukevat valtion kiinteistöomaisuuden hyvää hallintaa kiinteistöjen koko elinkaaren ajan. Senaatti-kiinteistöt suunnittelee hallinnoimiensa kiinteistöjen kunnossapito- ja peruskorjaukset kiinteistökohtaisesti pitkän tähtäimen suunnitelmilla (PTS). Kiinteistön PTS sisältää 10 vuoden korjaustarpeet, joista ensimmäisen 5 vuoden suunnitelma on yksityiskohtaisempi. Lisäksi kiinteistöjen peruskorjaustarpeita arvioidaan myös pidemmällä, jopa 20 vuoden aikajänteellä.

Toteuttamalla valtion kiinteistö- ja toimitilastrategian tavoitteita pyritään myös alentamaan valtion toimitilamenoja. Strategioiden mukaisilla toimilla on saavutettu yhteensä noin 110 milj. euroon nouseva bruttosäästö vuosittaisen tilakustannuksissa vuosina 2015–2021. Toimeenpanoa jatkamalla vuoden 2029 loppuun saakka on mahdollista saavuttaa lisäksi 50 milj. euron vuosittaiset lisäsäästöt.

Säästöt syntyvät virastoille uusien tehokkaampien tilaratkaisujen alentuneina toimitilamenoina. Lisäksi Senaatti-kiinteistöt myy sellaisia tarpeettomaksi käyneitä kiinteistöjä, joista aiheutuu jatkuvia ylläpitomenoja. Vuosina 2015–2021 Senaatti-kiinteistöt on myynyt kiinteistöjä noin 1 miljardin euron arvosta. Säästöhankeiden ja vuokrajärjestelmän muutosten ansiosta valtion toimitilakustannukset eivät ole nousseet vuosina 2015–2021 vaikka samanaikaisesti Senaatti-kiinteistöt on investoinut toimitilakannan parantamiseen 2 miljardia euroa ja käyttänyt kunnossapidon korjauksiin 600 milj. euroa. Valtion toimitilat ovatkin nyt toiminnallisesti paremmassa kunnossa kuin aikaisemmin.

Kuvio 6. Valtion tilakustannusten kehitys 2015–2021.



Puolustuskiinteistö-tytärliikelaitoksen perustamisen yhteydessä tehty kokonaisvuokrasopimusmuutos nosti Puolustusvoimien vuokrakustannusten osuutta ja vähensi vastaavasti muita tilakustannuksia vuonna 2021.

Puolustuskiinteistö-liikelaitoksen perustamisen yhteydessä yhdeksi tavoitteeksi asetettiin toimitilakustannusten nousun hillintä vuodesta 2020 vuoteen 2035 mennessä siten, että kustannusten suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista, pois luettuna hävittäjähankinnan ja Laivue 2020-hankinnan menot, ei kasva vuoden 2020 tasosta. Puolustusvoimien toimitilastrategian mukaisesti toimitilakustannusten suhteellinen osuus ei saa ylittää 11 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen kaikista menoista.¹¹

¹¹ Keväällä 2022 toimitilakustannusten osuus oli 10,6 % sotilaallisen maanpuolustuksen kaikista menoista.

4 Nykytilanne

4.1 Taloudellisuus

Keskitetyn kiinteistönhallinta- ja toimitilojen vuokrajärjestelmän yhtenä etuna on, että järjestelmä ohjaa tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen tilankäyttöön. Tämä tarkoittaa muun muassa valtiolle tarpeettomiksi jäävien tilojen myyntiä, josta on saatu valtiolle tuloja vuodesta 2015 lähtien noin miljardi euroa. Valtion kannalta suotuisana kehityksenä on pidetty myös sitä, että valtion omien tilojen käyttöaste pysyisi korkeana. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että virastot ja laitokset priorisoivat toimitilahankinnoissaan valtiolla jo olevia toimitiloja.

Valtion edun mukaisena on pidetty sitä, että Senaatti-konsernin markkinoilta hankkimien tilojen ja niiden edelleen vuokraamisen osuus virastoille ja laitoksille kasvaisi maltillisesti, samalla kun virastojen ja laitosten ilman Senaatti-konsernia solmimien vuokrasopimusten osuus laskisi. Valtion omien tilojen ensisijaisuus on tarkoituksenmukaista muun muassa siksi, että Senaatti-kiinteistöjen virastoille ja laitoksille vuokraamien toimitilojen keski vuokra oli 10,7 prosenttia alempi kuin toimistomarkkinoiden yleinen vuokrataso Suomessa. Lisäksi virastot ja laitokset tekevät keskimäärin pidempiä vuokrasopimuksia vuokratessaan kohteita suoraan markkinoilta, jolloin sopimuksesta irtautuminen on vaikeampaa.¹²

Vuonna 2021 Senaatti-konserni sopi yhdessä asiakkainaan olevien valtion virastojen ja laitosten kanssa 11,3 milj. euron säästöhankeista, ylittäen vuodelle 2021 asetetun 7 milj. euron tavoitteen. Myös kiinteistöjen ylläpitokustannukset olivat vuonna 2021 vajaat 20 prosenttia vertailussa mukana olevia markkinatoimijoiden perimiä kustannuksia matalampia.¹³

Valtion näkökulmasta keskitetyn vuokrajärjestelmän etuna on myös, että järjestelmä parantaa tilahallinnon ammattimaisuutta ja laskee kustannuksia, koska osaaminen

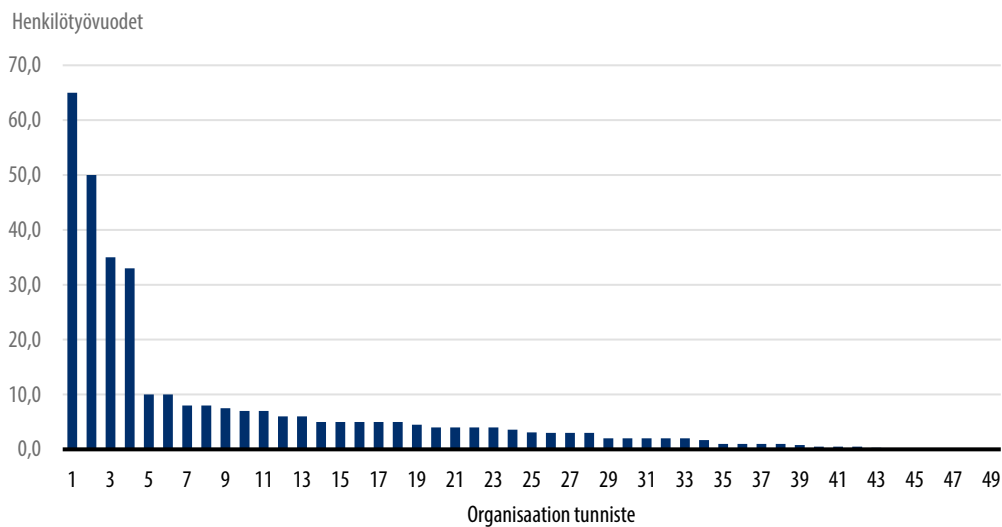
¹² Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi (VNTEAS 21/2018), s. 52.

¹³ KTI Kiinteistötieto Oy:n vuosittain teettämä KTI Ylläpitokustannusvertailu vertailee yksityisten ja julkisten kiinteistönomistajien ylläpito- ja kunnossapitokustannuksia Suomessa. Vertailun mukaan Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöjen ylläpitokustannukset ovat vajaat 20 % vertailussa mukana olevia toimijoita matalampia vuonna 2021.

keskitty muutamalle kiinteistöalan toimijalle. Kiinteistö- ja toimitilahallinnon osaamisen hajautuminen jokaiseen virastoon ja laitokseen aiheuttaisi päällekkäisyyttä virastojen resurssien käytössä, mikä jo itsessään nostaisi valtion kokonaiskustannuksia. Lisäksi keskitetty järjestelmä varmistaa kiinteistöjen pitkäjänteisen ylläpidon, koska vuokratuloilla pystytään kattamaan kaikki kiinteistöjen käytöstä, ylläpidosta ja investoinneista aiheutuvat kustannukset.¹⁴

Valtiovarainministeriö toteutti 21.12.2021–31.1.2022 kyselyn kaikille valtionhallinnon organisaatioille, jossa selvitettiin valtion tilahallintokonaisuutta. Kyselyssä kysyttiin organisaation vastuulle kuuluvista tilahallinnon tehtävistä ja arviota niihin käytetystä oman henkilöstön määrästä vuonna 2021.

Kuvio 7. Valtion organisaatioiden käyttämä oma henkilöstö tilahallintotehtäviin vuonna 2021.



Tilahallintotehtäviin käytetyn oman henkilöstön työpanoksen määrä vaihteli organisaatioittain. Tilahallintotehtäviin käytetyn henkilöstömäärän keskiarvo oli 6,6 henkilötyövuotta ja mediaani 3 henkilötyövuotta. Ainoastaan eduskunnassa ja joissakin toimitilaverkostoltaan laajoissa organisaatioissa, kuten Puolustusvoimissa ja Verohallinnossa, tilahallintotehtäviin käytettiin yli 10 henkilötyövuotta vastaava työpanos.

¹⁴ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan (VN TEAS 21/2018) valtion vuokratilajärjestelmän toimivuuden arviointi, s. 59–69.

4.2 Turvallisuus

4.2.1 Yleistä

Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen on yksi tärkeimmistä valtion tehtävistä. Koko maan kattavalla viranomaisverkostolla on ratkaiseva merkitys sisäisen turvallisuuden takaamisessa onnettomuuksien, häiriöiden ja rikosten sattuessa. Julkisen sektorin palvelujen alueellinen kattavuus on osa kansallista infrastruktuuria.

Viranomaisten läsnäolo varmistaa sen, että ihmiset voivat luottaa yhteiskunnan apuun vakavimpien uhkien kohdatessa. Myös turvallisuusviranomaisten toiminnan ja sen luoman turvallisuuden tunteen edellytyksenä on riittävän kattava toimitilaverkosto.

Tilat ja fyysinen toimintaympäristö turvaavat myös kybertoimintaympäristöä suojaen tietojärjestelmiä ja tietoliikenneyhteyksiä. Kybertoimintakyky on yksi nopeimmin kehittyvistä kriittisen infrastruktuurin osa-alueista.¹⁵

4.2.2 Tilaturvallisuus ja turvallisuuspalvelut

Kiinteistöjen turvallisuuspalveluilla pyritään vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja mahdollisista vahingoista aiheutuvien menetysten minimointiin. Senaatti-konserni vastaa oman toimintansa sekä vuokraamiensa tilojen turvallisuudesta säännösten mukaisella tasolla sekä siten, kuin vuokra- ja palvelusopimuksissa on viraston tai laitoksen kanssa sovittu. Tiloja käyttävät virastot ja laitokset vastaavat puolestaan oman toimintansa turvallisuudesta. Turvallisuuspalvelut on mahdollista myös ostaa Senaatti-konsernilta.

Senaatti-konsernin liikelaitoksilta voidaan ostaa esimerkiksi aula- ja vartiointipalveluita sekä turvallisuusteknologiaratkaisuja. Senaatti-konsernin tarjoamilla turvallisuuspalveluilla on pyritty kehittämään valtionhallinnon toimitilojen turvallisuustasoa. Erityisesti yhteisissä työympäristöissä palveluiden keskitetty tuottaminen korostuu, sillä kunkin käyttäjän omia ratkaisuja ei ole tarkoituksenmukaista eikä kustannusnäkökulmasta perusteltua toteuttaa samoihin tiloihin. Turvallisuusosaamisen keskittämisestä on etua

¹⁵ Kybervaikuttaminen on yksi merkittävimmistä uhista, jotka kohdistuvat valtion kiinteistöihin ja niitä tukeviin verkostoihin. Kiinteistötietojen suojaaminen, turvalliset tietoverkot, hallittu kiinteistöautomaatio ja luotettava, osaava henkilöstö ovat tehokkaimmat keinot, joilla varmistetaan kriittisten tilojen toiminta kyberuhkaa vastaan.

myös ulkoisten palveluiden ostamisessa ja hallinnassa. Tilanteessa, jossa uusi toimitala on vasta rakenteilla tai sitä peruskorjataan, Senaatti-konserni pystyy myös rakennuttajan roolissa varmistamaan tilojen turvallisuusrakenteiden ja -teknologioiden yhteisen toteutusprosessin.

Senaatti-kiinteistöjen turvallisuuspalveluiden liikevaihto oli vuonna 2021 9,4 milj. euroa. Turvallisuusteknologiapalvelut ovat kasvaneet viime vuosina 50 %:n vuosivauhtia, ja Senaatti-kiinteistöjen tekemien kartoitusten sekä valtion virastojen ja laitosten kanssa laadittujen arvioiden mukaan se kasvaa jatkossakin samaa vauhtia. Kasvua vauhdittaa etenkin yhteiskäyttöisten tilojen yleistyminen.

Virastoilla ja laitoksilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta hankkia tilojen lisäksi myös turvallisuuspalveluitaan Senaatti-konsernilta. Käytännössä tämä voi aiheuttaa päällekkäisiä turvallisuusratkaisuja esimerkiksi eri virastojen yhteiskäyttöisissä toimitiloissa, mikä on omiaan lisäämään virastojen ja laitosten välisiä turvallisuustasojen ja siihen liittyvän osaamisen eroja.

Valtion yhteiskäyttöisille toimistotiloille on määritelty turvallisuuskonsepti osana valtiovarainministeriön [palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishanketta](#) vuonna 2022. Konsepti on hankkeeseen osallistuneiden virastojen hyväksymä, mutta sen soveltaminen yhteisten työympäristöjen hankkeisiin ei ole vielä saavuttanut kaikkien virastojen hyväksyntää.

Puolustuskiinteistöjen toimintamalli eroaa jossain määrin Senaatti-kiinteistöistä erityisesti valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden erityisvaatimusten vuoksi. Puolustuskiinteistöjen tärkein tehtävä on huolehtia Puolustusvoimien käyttämien tilojen toimivuudesta kaikissa turvallisuustilanteissa tuottamalla Puolustusvoimille ja sen määrittämille kumppaneille kiinteistö- ja tilapalveluita. Puolustuskiinteistöjen rakennuttamisen, asiakkuudenhoidon ja ylläpidon prosesseissa käsitellään usein esimerkiksi turvaluokiteltua tietoa. Turvallisuuden takaamiseksi kaikkein korkeimman turvaluokan tiloissa työskentelee pääsääntöisesti vain Puolustuskiinteistöjen omaa henkilökuntaa kaikissa kiinteistönpidon tehtävissä.

4.2.3 Valmius ja varautuminen

Valtion viranomaisten toimitiloihin liittyvä varautuminen on osa kunkin viranomaisen omia valmius- ja jatkuvuussuunnitelmia. Virastot ja laitokset sopivat Senaatti-kiinteistöjen kanssa varautumisensa vaatimista tiloista ja palveluista palvelusopimuksissa, joissa sovitaan esimerkiksi kriittisten kohteiden varavoimajärjestelyistä.

Senaatti-konsernin tulee valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Senaatti-konsernin liikelaitokset tekevät valmiuteen ja varautumiseen liittyviä toimenpiteitä kuten riskien arviointia sekä jatkuvuus- ja valmiussuunnittelua, joilla luodaan valmius toimia erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Myös viranomaisten tulee tehdä omaa jatkuvuus- ja valmiussuunnitteluaan valmiuslain mukaisesti. Näiden suunnitelmien perusteella virastot ja laitokset sopivat Senaatti-konsernin kanssa varautumisensa vaatimista tiloista ja palveluista.

Erityisesti yhteiskäyttöisissä työympäristössä valmiuteen- ja varautumiseen liittyvien ratkaisujen tulee olla yhteneväiset. Senaatti-kiinteistöt esittää ehdotuksensa yhteiskäyttötilojen yhteiseksi valmius- ja varautumiskonseptiksi vuoden 2022 aikana. Ratkaisu sisältää esityksen myös sähkönsyötön varmentamisesta yhteiskäyttöisissä työympäristöissä. Sähkönsyötön yhteiset varmentamisratkaisut nousivat esiin selonteon lausuntopalautteessa, ja niihin toivottiin vuokranantajalähtöistä ratkaisua.

Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on tukea Puolustusvoimia sen kyvyssä vastata Suomen turvallisuusympäristön muutoksiin varmistamalla maanpuolustuksen kannalta kriittisten tilojen toiminta kaikissa tilanteissa. Puolustuskiinteistöt ylläpitää, kehittää ja harjoittelee yhdessä Puolustusvoimien kanssa Puolustusvoimien tiedustelun, valvonnan ja johtamistilojen, tukikohtien ja muiden kohteiden poikkeusolojen käytettävyyttä.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintojen yhdistyessä on Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostunut vahvasti toisiaan tukeva konsernikokonaisuus. Tämä on keskeinen, valtion toimitiloihin liittyvä varautuminen ja valmiuden suorituskykyä parantava tekijä kriisitilanteessa. Liikelaitosten päätöksentekomalli, vahva omavaraisuusaste, kestävä tase sekä kyky ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta mahdollistavat nopean toimeenpanokyvyn merkittävässä hankinnoissa, investoinneissa ja operatiivisen toiminnan laajentamisessa. Malli mahdollistaa osaltaan nopean reagointikyvyn ja synergiaetujen syntymisen. Esimerkiksi Puolustuskiinteistöjen turvallisuus- ja varautumisosaamista pyritään hyödyntämään myös muissa valtion toimitiloissa tulevana vuosina.

Koska liikelaitokset eivät ole kytketty valtion budjettirahoitukseen, ne voivat tehdä tarvittaessa myös ennakoidusta voimakkaastikin poikkeavan tuloksen, jos valtion kokonaisuus kriisitilanteessa tätä edellyttää. Senaatti-konserni pystyy myös joustavasti allokoimaan resursseja liikelaitosten välillä. Vaikeassa turvallisuustilanteessa priorisoidaan erityisesti turvallisuusviranomaisten ja valtiojohdon tarpeita sekä muiden virastojen varautumista palvelevia hankkeita.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat molemmat käynnistäneet helmikuussa 2022 laajan toimenpideohjelman poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen kehittämiseksi. Toimenpideohjelma tukee valtion virastoja ja laitoksia toimitilojen varautumisen tason nostamisessa. Senaatti-konserni varautuu kohdistamaan ohjelmaan yli 15 milj. euroa vuonna 2022.

ESIMERKKI PUOLUSTUSKIINTEISTÖJEN KYVYKKYYDESTÄ TUKEA PUOLUSTUSVOIMIA SEN TEHTÄVISSÄ.

Puolustuskiinteistöt on ensimmäisen toimintavuotensa aikana yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa kehittänyt ja organisoinut toimintaansa siten, että sillä on vuoden 2023 alussa edellytykset tuottaa Puolustusvoimien sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin, ulkomaisen avun vastaanottamiseen ja kotimaassa järjestettäviin kansainvälisiin harjoituksiin liittyvät tilapalvelut.

Puolustusvoimien kansainvälisten operaatioiden tukitarpeet liittyvät kriisinhallintaoperaatioiden tukikohtarakenteiden toteuttamiseen ja ylläpitoon sekä ulkomaisen avun vastaanottamiseen ja kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvien alue- ja tilaratkaisujen valmisteluihin. Puolustusvoimat on tähän asti vastannut em. tukitoiminnoista pääosin itse. Puolustuskiinteistöt vastaa jatkossa siitä, että operaatioalueilla on tarkoituksenmukaiset, terveelliset ja käyttöturvalliset rakennukset, rakenteet, verkostot ja suojarakenteet, jotka tuotetaan Puolustusvoimien toimeksiannosta. Lisäksi Puolustuskiinteistöt varmistaa, että tukikohdilla on riittävät rakenteiden kunnossapito-, hoito- ja energiapalvelut.

Keskittämällä kansainvälisen toiminnan tukitehtäviä Puolustuskiinteistöille niitä voidaan tuottaa aiempaa korkeatasoisemmin, ottaen huomioon myös toimintaan liittyvät kustannustehokkuus- ja ympäristövaikutukset, jolloin Puolustusvoimat voi keskittyä operatiivisiin ydintehtäviinsä.

4.3 Ympäristö ja energiatehokkuus

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetussa valtion kiinteistöstrategiassa valtion eri toimijat on veloitettu ottamaan huomioon ympäristölliset seikat kuten kiinteistöjen elinkaariajattelun ja kestäväen kehityksen ja energiatehokkuuden edistäminen siten, että tavoite saavutetaan. Senaatti-konserni on veloitettu luomaan edellytykset tavoitteen saavuttamiseksi valtion käytössä olevien toimitilojen ja valtion omistamien kiinteistöjen osalta.

Metsähallituksen hallinnoimien valtion metsien hiilinieluksi on arvioitu 12 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia (tCO_{2ekv}), millä on merkittävä vaikutus matkalla kohti hiilineutraalia Suomea. Senaatti-konsernin arvio valtion käytössä olevan rakennuskannan ja siihen liittyvien toimintojen päästöiksi on noin 0,2 milj. tCO_{2ekv} vuodessa. Luku jakautuu puoliksi rakennusten energiankulutuksen sekä niihin liittyvien materiaali- ja palveluhankintojen kesken. Myös Väyläviraston hallinnoimien liikenneväylien rakentamisesta sekä niiden kunnossapidosta aiheutuu päästöjä. Päävastuu liikenteen päästöjen vähentämisestä ja liikennejärjestelmien kehittämisestä on liikenne- ja viestintäministeriöllä.

Toimitilojen käytöstä syntyi vuonna 2021 noin 32 000 tCO_{2ekv} päästöt. Päästöt aiheutuvat suurilta osin energian kulutuksesta. Senaatti-konsernin tavoitteena on puolittaa energiankulutuspäästöt vuosina 2022–2025 ja päästä lähes nollassoon vuoteen 2030 mennessä. Kiinteistötoiminnassa syntyy myös muita kuin kiinteistöjen käytön aikaisia päästöjä. Näistä muista päästöistä merkittävä osa syntyy kiinteistöjen rakentamisesta ja korjaamisesta. Senaatti-konsernin kokonaispäästöt olivat vuonna 2021 noin 180 000 tCO_{2ekv} . Rakentaminen ja korjaaminen ovat materiaali- ja kuljetusintensiivistä globaalia toimintaa, eikä näiden päästöjen vähentäminen lähes nollassoon onnistu Suomessa ilman globaalia muutosta.

Myös valtion toimitilastrategiassa asetetaan tavoitteeksi vähentää päästöjä EU:n energiatehokkuusdirektiivin (2012/27/EU) mukaisesti. Tämä tapahtuu toimitilojen energiatehokkuutta parantamalla. Uusia tiloja tulee rakennuttaa harkiten, ja vuoden 2017 jälkeen valmistuvien rakennusten tulee olla lähes nollaenergiarakennuksia.

Senaatti-konserni edellyttää kaikissa merkittävässä rakennushankkeissa kokonaisvaltaista hiilijalanjälkilaskelmaa ja eri energiavaihtoehtojen elinkaarivertailua. Lisäksi Senaatti-konserni on asettanut päästövähennystavoitteeksi kaikissa yli 2 milj. euron peruskorjauksissa 15 % ja uudisrakentamisessa 25 % perustasoon verrattuna.

Vuonna 2021 Senaatti-konsernin ylläpitämien kiinteistöjen kokonaisenergiankäytöstä 76 % katettiin uusiutuvalla energialla. Valtion kiinteistöihin on jo vuosia ostettu kokonaan uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa sähköä. Tällä toimenpiteellä vähennetään vuositasolla yli 47 000 tonnia CO₂ -päästöjä. Senaatti-kiinteistöjen seurannassa olevien kohteiden kaukolämpösopimuksista 78 % on hiilineutraaleja.

Senaatti-konserni tarjoaa tilojen käyttäjille tietoa energiatehokkuuden edistämisestä. Lisäksi Senaatti-konserni sopii valtion ulkopuolisen vuokranantajan kanssa yhteistoiminnasta ympäristöasioissa ja kulutusraportoinnista. Esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden käytössä noudatetaan samoja periaatteita sekä valtion omissa että ulkopuoliselta vuokratuissa tiloissa.

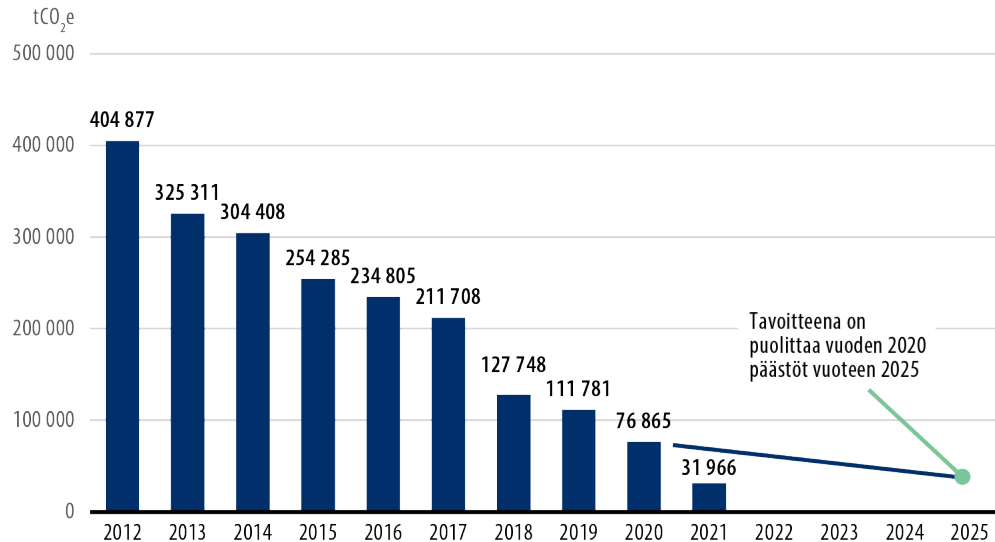
Tilankäytön tehokkuus on samalla myös ympäristötehokkuutta, sillä merkittävimmät valtion virastojen ja laitosten päästöjen vähennykset saavutetaan tilojen käyttöä tehostamalla. Samalla uusien kohteiden rakentamista tulisi välttää, jos vanha olisi korjattavissa tai jos markkinoilta olisi saatavissa valtion käyttöön soveltuva tila.

Valtion kiinteistöhallinto¹⁶ on edistänyt energiatehokkuutta 1970-luvun energiakriisistä lähtien. Tällä vuosikymmenellä painopiste on siirtynyt selkeästi päästöjen vähentämiseen energiatehokkuuden ollessa vain yksi keino päästövähennysten ja hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi.

¹⁶ Entinen Rakennushallitus ja sitä seurannut Valtion kiinteistölaitos sekä nykyinen Senaatti-konserni.

Kuvio 8. Valtion omien kiinteistöjen käytön päästöjen kehitys vuosina 2012–2021.**Valtion kiinteistöjen käytön päästöt 2012–2021**

Senaatin päästölaskenta alkaa vuodesta 2012, jolloin tuli voimaan EU:n energiatehokkuusdirektiivi ja siitä johdettu Suomen kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuodelta 2013.



*Päästölaskenta uudistettiin vuonna 2020 ja siitä lähtien päästöt on laskettu CO₂-ekvivalenttitonneina

ENERGIANSÄÄSTÖOHJELMA VALTION TILOISSA TALVIKAUDELLA 2022–2023.

Senaatti-konserni toteuttaa syksyn ja talven 2022–2023 aikana valtion tiloissa energiansäästöohjelman, jonka tavoitteena on osaltaan auttaa Suomea selviytymään energian hintaan ja saatavuuteen liittyvistä haasteista hillitsemällä valtion tilojen energiakustannusten nousua.

Energiansäästöohjelmassa otetaan käyttöön toimia, jotka koskevat erityisesti talotekniikkaa. Talotekniikkaa säädetään entistä energiatehokkaammaksi esimerkiksi laskemalla huonelämpötiloja sekä muuttamalla talotekniikan laitteistojen asetusarvoja.

Ohjelmassa otetaan käyttöön myös uusia toimintamalleja, kuten rakennusten energiakatsastuksia ja toteutetaan teknisiä ratkaisuja, joilla sähkönkulutusta voidaan ohjata pois huippukulutusajalta. Puolustuskiinteistöissä korostuvat myös varavoiman käyttöön liittyvät ratkaisut.

4.4 Vastuullisuus

4.4.1 Yleistä

Valtion kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja hoidossa tulee ottaa huomioon valtion kokonaisuus ja toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset. Taloudellisten vaikutusten lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös toiminnan sosiaalisiin ja ympäristöllisiin vaikutuksiin sekä muihin yhteiskunnallisiin näkökohtiin, kuten kulttuuriperinnön vaalimiseen, kestävään kehitykseen, kokonaisturvallisuuden varmistamiseen, energiatehokkuuden ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseen sekä toimiviin kiinteistömarkkinoihin.

Samalla on tärkeää, että toimitilat tukevat virastojen ja laitosten tehtävien taloudellista, tarkoituksenmukaista ja tehokasta toteuttamista siten, että kansalaisten luottamus viranomaisiin säilyy. Tavoitteena on myös, että valtion työntekijöillä on terveelliset ja turvalliset sekä toimintaa tukevat tilat.

Valtion tiloissa ja palveluissa tulee ottaa huomioon saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimukset voimassa olevien säännösten mukaisesti. Korjauksissa, muutoksissa sekä ylläpidossa ja hoidossa on myös kunnioitettava kulttuurihistoriallisia arvoja ja rakennusuojeluperiaatteita sekä luonnon monimuotoisuutta. Rakennus- ja korjaustöissä sekä muissa kiinteistöjen hoitoon, ylläpitoon ja palveluihin liittyvissä hankinnoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden torjuntaan.

ESTEETTÖMYYS- JA SAAVUTETTAVUUSVAATIMUKSET

Senaatti-konserni huolehtii valtion vuokrakäsikirjan mukaisesti kulloinkin voimassa olevien esteettömyysvaatimusten täyttämisestä rakennusluvanvaraisten peruskorjausten yhteydessä. Tällaisten korjausten yhteydessä esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen kuuluu siis Senaatti-konsernille eikä ole asiakkaalle vuokravaikutteista. Senaatti-konserni toteuttaa muutoksia asiakkaan niin toivoessa myös peruskorjauksesta erillisinä muutostöinä, jotka ovat vuokravaikutteisia ja siten valtioasiakkaan vuokraa korottavia.

Uudet rakentamismääräykset tulevat yleensä sovellettavaksi vasta peruskorjauksen yhteydessä, ja osa esteettömyysvaatimuksista tulee rakentamismääräyksien sijaan muusta lainsäädännöstä, jolloin niiden toteuttaminen on aina vuokravaikutteista.

4.4.2 Harmaan talouden torjunta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus laajentaa ja vauhdittaa harmaan talouden vastaisia toimia kattavalla harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelmalla vuosille 2020–2023.

Harmaalla taloudella on yleisesti tarkoitettu liike- tai yritystoimintaa, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja tai veroja kuten ennakonpidätystä tai sosiaaliturva- ja eläkemaksuja. Harmaata taloutta harjoitetaan taloudellisen hyödyn saamiseksi. Yhteiskunnalle on arvioitu koituvan vuosittain 5–10 miljardin euron menetykset harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta, kun veroja ja veroluonteisia maksuja jää saamatta. Verotulojen menetysten lisäksi harmaa talous heikentää kilpailuneutraaliteettia vaikeuttaen laillisesti toimivien yhtiöiden toimintaa, kun veroja tai muita lakisääteisiä maksuja välttelevä toimija saa toiminnallaan perusteetonta kilpailuetua.¹⁷

Senaatti-konserni on kehittänyt harmaan talouden vastaisia toimiaan yhteistyössä Verohallinnon ja aluehallintovirastojen kanssa ja asettaa toimittajilleen lakisääteistä tiukempia vaatimuksia talousrikollisuuden ehkäisemiseksi. Harmaan talouden torjunta painottuu Senaatti-konsernissa erityisesti rakennustyömaihin sekä toimitilojen ylläpitoon ja toimitiloihin liittyviin palveluihin, kuten siivouspalveluihin. Torjunnan toimenpiteitä suoritetaan myös kiinteistöjen myynnin yhteydessä, jolloin Senaatti-konserni selvittää ostajien taustat ja rahan alkuperän.

Esimerkiksi urakkakilpailutuksella valitaan vain urakoitsijoita, joilla on tilaajan selvityselvöllisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, jäljempänä *tilaajavastuulaki*) mukaiset velvoitteet hoidettuna. Lisäksi urakkasopimuksissa määritellään kaikki ne toimenpiteet, jotka urakoitsijan tulee sopimussuhteen aikana tehdä talousrikollisuuden torjumiseksi.

¹⁷ Harmaan talouden mittaaminen on haastavaa, sillä harmaata taloutta ei havaita tilastoista. Esimerkiksi Tilastokeskus arvioi vuonna 2008 harmaan talouden määräksi runsaan yhden prosentin Suomen BKT:sta (Tilastokeskus, Suomen piilotalous. Raportti Suomen piilotaloudesta 30.6.2008). Maailmanpankin vuonna 2010 julkaisemassa tutkimuksessa Suomen harmaan talouden laajuudeksi arvioitiin puolestaan 18,5 % BKT:sta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2010) päädyttiin arvioon, jonka mukaan harmaan talouden kokonaismäärä Suomessa vuonna 2008 on ollut noin 6,9 % BKT:sta. Tämä tulos saatiin pelkällä verotarkastusmenetelmällä. Harmaan talouden laajuudeksi arvioitiin 10–14 miljardia euroa ja kokonaisveromenetyksiksi vähintään 4–5 miljardia euroa. Euroopan komission arvion mukaan harmaan talouden määrä Suomessa olisi vuonna 2011 ollut 13,7 % BKT:sta.

Tilaajavastuulain mukaiset selvitykset edellytetään myös kaikilta aliurakkaketjuun kuuluvilta tahoilta, ja kaikki aliurakkaketjun yritykset on hyväksyttävä Senaatti-konserniin kuuluvalla liikelaitoksella ennen työmaalle pääsyä. Alihankintaketjun pituutta rajoitetaan rakennushankkeissa kolmeen portaaseen ja ylläpidon palveluhankinoissa kahteen portaaseen. Hankintasopimuksissa on käytössä myös yhtenäiset sopimusehdot ja toimintamallit.

SENAATTI-KONSERNISSA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN PERUSPERIAATTEET OVAT:

- Kaikki toiminta perustuu sopimuksiin.
- Alihankintaketjun pituuden rajoitukset.
- Sopimusmallit osapuolten tietoon jo tarjouspyyntövaiheessa.
- Sopimuksen sisällön koulutus sopimuskumppaneille.
- Sopimusehtojen noudattamisen valvonta.

Senaatti-konsernin sisäinen tarkastus koordinoi työmaa- ja kohdetarkastuksia. Kaikki tarkastukset ovat yllätystarkastuksia, eli niistä ei kerrota etukäteen tarkastuskohteille. Tarkastuksia tehdään vuosittain rakentamisvolyymin riippuen noin 15–30 rakentamiskohteeseen ja noin 25 ylläpitokohteeseen. Tarkastustoiminta kattaa rakennustoiminnan rakennustyömaiden osalta noin 20 prosenttia hankemäärästä ja noin 80 prosenttia rakentamiseen käytetyistä euroista.

Vaikka tarkastusten määrä on kasvanut, niin havainnot harmaan talouden torjunnan puutteista tai laiminlyönneistä ovat vähentyneet. Tarkastuksissa ei ole havaittu talousrikollisuutta, mutta puutteita esimerkiksi urakoitsijoiden ja huolto- sekä palveluyhtiöiden omasta talousrikollisuuden torjunnasta esimerkiksi henkilötunnusteiden käytöstä ja alihankkijoiden ennakkohyväksyttämistä on havaittu ja sanktioitu.

Harmaan talouden torjunta ja siihen liittyvät toimenpiteet auttavat omalta osaltaan valtion rakennushankkeiden laadun varmistamisessa, sillä talousrikollisuus ja rakentamisen huono laatu ovat kytköksissä toisiinsa.

4.5 Työympäristöjen kehittäminen

Valtion toimitilaverkostoon on kohdistunut merkittäviä muutospaineita viime vuosina. Esimerkkejä kiihtyvällä vauhdilla etenevistä muutoksista ovat digitalisaatio, etättyö,

niukkenevat taloudelliset resurssit, julkisen sektorin toiminnan vaikuttavuuteen kohdistuvat vaatimukset, monipaikkaisen työn lisääntyminen, sähköisten palvelujen tarjonnan ja käytön lisääntyminen sekä ilmastonmuutos.

Senaatti-konserni tarjoaa virastoille ja laitoksille työympäristöjen kehittämisen palveluita.¹⁸ Palveluiden tarkoituksena on auttaa eri hallinnonalojen toimijoita johtamaan käytössään olevia toimitiloja suunnitelmallisesti, kustannustehokkaasti ja tilatarpeita ennakkoiden sekä auttaa valtion virastoja ja laitoksia tunnistamaan työympäristöjen muutostarpeita ja varautumaan muutokseen.

Tarve hallinnonalojen toimitilasalkun tarkempaan johtamiseen havaittiin 2000-luvun alussa, jolloin tilakustannusten kasvun hillitsemiseen huomattiin tarvittavan paitsi tietoa toimitilasalkun sisällöstä, myös suunnitelmallisuutta toimenpiteiden valintaan ja ajoittamiseen. Tältä pohjalta valtiolle toteutettiin Hallinnon tilahallinta –järjestelmä (jäljempänä, HTH), johon on kerätty muun muassa kaikki valtion vuokrasopimukset. Kun virastot ja laitokset laativat toimeenpanosuunnitelmia valtion toimitilastrategian toteuttamiseksi, HTH-järjestelmästä saatava tilankäyttö- ja sopimustietoaineisto auttaa ennakkoimaan tulevia tilatarpeita.

Senaatti-konsernin tarjoamia työympäristöjen kehittämispalveluita on tuotettu muun muassa Puolustusvoimille, Rikosseuraamuslaitokselle, poliisille, valtion koulukodeille, oikeushallinnolle, TE-palveluille, Maanmittauslaitokselle, aluehallintovirastoille, Verohallinnolle ja ELY-keskuksille.

¹⁸ Työympäristöpalveluihin kuuluvat työympäristökehittäminen ja -johtaminen, muutosjohtaminen, tietotyön kehittäminen, palvelumuotoilu, vaikutusarviointi sekä prosessi-analytiikka.

Esimerkkinä työympäristöjen kehittämisestä Senaatti-kiinteistöjen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteisessä rakennushankkeessa tunnistettiin 1 735 500 euron vuotuiset kustannushyödyt, joista suurimmat syntyvät THL:n laboratoriotoiminnan keskittämisestä ja yhden laboratorion lakkauttamisesta. Uudet tilat mahdollistivat myös tehokkaamman tilankäytön ja laboratoriotoiminnan prosessien tehostumisen. Varovaisinkin arvion mukaan toteutuneen rakennushankkeen vuotuiset hyödyt ovat vähintään kaksinkertaiset sen kustannuksiin nähden.

Senaatti-kiinteistöjen Suomen ympäristökeskus SYKE:lle toteuttamassa hankkeessa saatiin osoitettua 150 000 euron vuotuiset säästöt, joita syntyi muun muassa siirtymien vähenemisestä, synergiaeduista, työvaiheiden poistumisesta, keskittämisestä ja laitesäästöistä. Merkittävimpiä asiakkaalle tuotettuja laadullisia hyötyjä olivat parantunut näytteiden logistiikka ja niiden käsittelyn ergonomia, parantunut tiedonkulku ja lisääntynyt yhteistyö sekä sijainnin mahdollistamat synergiaedut.

Eryyisesti käyttösidonnaisten tilojen kehittäminen on haastavaa. Noin 78 prosenttia valtion toimitiloista on käyttösidonnaista tilaa, kuten vankiloita, tuomioistuinten istunto-saleja, puolustusvoimien tiloja ja poliisitaloja. Käyttösidonnaisten tilojen kohdalla toiminnan prosessit asettavat toimitiloille korkeita vaatimuksia. Käyttösidonnaisten kohteiden kehittämisessä viraston ja laitoksen oman henkilöstön asiantuntemus korostuu.

Syksyllä 2022 valmistuu Rikosseuraamuslaitoksen toimipisteverkostoanalyysi osana oikeudenhoidon selontekoa. Toimipisteverkostoanalyysi päivitetään vastaamaan uusiin tarpeisiin kuten tutkintavankeinhoitoa koskevaan lakiuudistukseen.

Lähtökohta päivitykselle oli keväällä 2019 valmistunut vankilaverkoston analyysi, jonka tavoitteena oli arvioida, millainen vankilaverkosto edistäisi tehokkaimmin vankien kuntoutumista rikoksettomaan elämään ja vähentäisi sen myötä uusintarikollisuutta ja tätä kautta vankipaikkatarvetta.

Vapautuneiden vankien yhteiskunnallisten vuosikustannusten arvioidaan olevan 1,5 mrd. euron luokkaa. Nykyistä kuntouttavamman vankeinhoidon säästöpotentiaalin arvioidaan olevan 260–600 milj. euroa vuodessa. Säästöt ovat merkittäviä ja saavutettavissa vankeinhoitoa ja vankeinhoidon toimitilaverkosta kehittämällä.

Vankilakonseptin kehittämisen pilottihankkeena toimii Suomen ensimmäinen vain naisille tarkoitettu vuoden 2019 lopussa käyttöön otettu suljettu vankila Hämeenlinnassa. Senaatti-kiinteistöt toimi vankilahankkeen rakennuttajana.

5 Liikelaitosmalli valtion tilahallinnon organisaatiomuotona

5.1 Tilahallinnon historiaa

Senaatti-konsernin toiminta voidaan nähdä yli 200 vuotta sitten alkaneena valtion eri toimintojen tarvitsemien tilojen rakentamisen ja hallinnoinnin jatkumona.

Jo vuonna 1811 Suomen suurruhtinaskuntaan perustettiin Intendentinkonttori hoitamaan valtion tila-asioita. Intendentinkonttorin toimintaa jatkoi vuodesta 1865 alkaen Yleisten rakennusten ylihallitus, jonka toimintaa jatkoi vuodesta 1936 alkaen Rakennushallitus, joka oli Suomen vanhin keskusvirasto.¹⁹ Vuonna 1995 Rakennushallituksen seuraajaksi perustettiin Valtion kiinteistölaitos, joka oli tulosohjattu keskusvirasto.²⁰ Vuonna 1999 Valtion kiinteistölaitos muutettiin virastosta liikelaitokseksi ja vuonna 2001 se nimettiin Senaatti-kiinteistöksi.

Keskeisimpänä syynä Rakennushallituksen lakkauttamiseen ja Valtion kiinteistölaitoksen perustamiseen on pidetty valtioneuvoston keväällä 1988 tekemää päätöstä hallinnon uudistamisesta. Päätöksen myötä muun muassa valtionhallinnon ohjausjärjestelmä uudistettiin tehostamalla valtion toiminta- ja taloussuunnittelua siten, että sen merkitys valtion tulo- ja menoarvion laadinnassa kasvaisi. Samalla myös virastojen ja laitosten päätösvaltaa määrärahojen käytöstä lisättiin.²¹

Valtiovarainministeriön tehtävänä oli huolehtia rakennushallintoon kohdistuvista uudistuksista vuoteen 1991 mennessä. Vuonna 1990 valtiovarainministeriö sovelsi tulosohjausbudjetointia ensimmäisiin hallinnonalansa virastoihin ja laitoksiin, ja vuonna 1995 Valtion kiinteistölaitokseen. Tulosohjaus on sittemmin vakiintunut osaksi valtionhallintoa, ja se on lisännyt valtionhallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut virastojen ja laitosten toimintaa monin tavoin.²²

¹⁹ Keskusvirastolla tarkoitetaan tiettyä valtionhallinnon haaraa hoitavaa ja jonkin ministeriön alaista koko valtakunnan alueella toimivaa viranomaista. Useimmat keskusvirastot lakkautettiin 1990-luvulla, jolloin monet niistä muutettiin valtion liikelaitoksiksi.

²⁰ Samassa yhteydessä Rakennushallituksesta eriytettiin Engel-Yhtymä.

²¹ Hanski 2011, s. 240.

²² Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005, s. 17.

5.2 Yleistä

Valtiolla on ollut vuosien varrella 16 liikelaitosta, joista puolet on ollut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja viisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Liikelaitoksista kahta lukuun ottamatta kaikki on yhtiötetty. Nykyisin liikelaitosmuodossa toimivat enää Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen muodostama Senaatti-konserni sekä Metsähallitus.

Liikelaitokset ovat osa valtio-organisaatiota, ja siten myös niiden varallisuus on osa valtion varallisuuspiiriä. Liikelaitokset eivät ole konkurssikelpoisia. Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella, ja jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio. Liikelaitokset saavat ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa. Eduskunnan suostumuksella liikelaitos saa myös myöntää takauksen osakeyhtiömuotoisen tytäryhtiönsä lainasta.

Liikelaitosmallista valtion yritystoiminnan oikeudellis-organisatorisena muotona on pääosin luovuttu eurooppaoikeudellisten kilpailuneutraliteettiin ja valtioneuvoston päätöksiin liittyvien vaatimusten vuoksi. Ongelmat ovat liittyneet juuri konkurssisuojaan ja muun muassa liikelaitosten verotuksellisiin etuihin verrattuna muihin markkinoilla toimiviin yhtiöihin.²³ Senaatti-konsernin toimintaa arvioitiin sekä kansallisen kilpailulain (948/2011) että EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta, kun Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettulla lailla perustettiin kahdesta valtion liikelaitoksesta muodostuva Senaatti-konserni. Senaatti-konsernin liikelaitokset tarjoavat palveluitaan lähikohtaisesti valtion virastoille ja laitoksille, jotka kuuluvat samaan valtio-oikeushenkilöön, eikä yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevaa toimintaa markkinoilla siten synny.

Senaatti-konsernin liikelaitokset saavat toimia vähäisessä määrin myös kilpailutilanteissa markkinoilla. Senaatti-konsernin liikelaitokset pitävät markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnastaan eriytettyä kirjanpitoa ja hinnoittelevat toimintansa markkinaperusteisesti. Konsernin markkinoille suuntautuvan toiminnan osuus oli vuonna 2021 noin 6 prosenttia konsernin koko liikevaihdosta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain 30 a §:ään perustuva toimivalta puuttua myös Senaatti-konsernin liikelaitosten toimintaan, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, taikka estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

²³ Euroopan yhteisön komissio teki 11 päivänä joulukuuta 2007 Suomea koskevan valtioneuvoston päätöksen N:o C 7/2006, jossa se katsoi, että Tieliikennelaitoksen vapautus yhteisöverosta ja konkurssisuoja ovat perussopimuksen kieltämää valtioneuvostoa (ns. Destia-tapaus).

Senaatti-konsernia koskevassa sääntelyssä on otettu käyttöön keinoja, joilla ehkäistäisiin konsernin toimintaan mahdollisesti liittyvää tehottomuutta. Tehottomuutta voi aiheutua, jos asiakkaat ovat laintasoisesti velvoitettuja käyttämään konsernin tarjoamia toimitiloja. Tehottomuutta ehkäistään toimimalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti noudattaen tasapuolisuutta virastojen ja laitosten välillä.

Vuonna 2018 julkaistun valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointia koskevan tutkimuksen mukaan konkreettisia merkkejä Senaatti-kiinteistöjen tehottomuudesta ei havaittu ja Senaatti-kiinteistöt pärjäsivät hyvin toimitilojen vuokrien hintavertailussa markkinatoimijoiden perimiin vuokriin nähden.²⁴

Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja viraston tai laitoksen väliseen toimitilavuokrausta koskevaan sopimukseen sovelletaan hallintosopimusta koskevia hallintolain säännöksiä. Tällä varmistetaan hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen. Lisäksi eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen (HE 53/2022 vp.) mukaan Senaatti-konsernin liikelaitoksille säädettäisiin velvollisuus hyväksyttää vuokrasopimustensa vakioehdot valtiovarainministeriöllä. Tämä on tärkeää yhtenäisen ja läpinäkyvän vuokrajärjestelmän ylläpitämiseksi.

Käyttövelvollisuudesta aiheutuvien mahdollisten haittojen ehkäisemiseksi myös Senaatti-konsernin ohjaukseen ja valvontaan kiinnitetään jatkossakin erityistä huomiota. Olennainen rooli tässä on valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön omistajaohjauksella ja Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallituksilla. Tärkeää on myös, että Senaatti-konsernille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet, joilla kustannustehokkuutta ja laatua voidaan seurata. Konkreettisina työkaluina tässä toimivat eduskunnan vuosittain asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet sekä valtiovarainministeriön asettamat palvelutavoitteet, valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat sekä valtion vuokratähtikirja.

Liikelaitosmuotoinen organisaatio on virastomuotoista suuremmin verrattavissa myös markkinoilla toimiviin tilapalveluita tarjoaviin yrityksiin, mikä mahdollistaa toiminnan tehokkuuden vertailun liikelaitosten ja markkinatoimijoiden välillä. Lisäksi Senaatti-konsernin kyky reagoida muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen on liikelaitoksena parempi kuin virastomuotoisten toimijoiden.²⁵

²⁴ Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi (VNTEAS 21/2018), s. 8 ja s. 20.

²⁵ Liikelaitosmalli on vuonna 2022 mahdollistanut Senaatti-konsernille yli 15 milj. euron välittömät varautumistoimenpiteet muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tästä ohjautui Puolustuskiinteistöille turvallisuustilanteen muutokseen varautumiseen 8,6 milj. euroa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2018 tuloksellisuustarkastuskertomuksen valtion liiketoiminnan järjestämisestä (VTV 14/2018). Tarkastuskertomuksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminta on avointa ja sen liikelaitosmuoto on sen tehtävien näkökulmasta perusteltu. Liikelaitosmuodon katsottiin tuottavan valtiolle konsernitason hyötyjä, koska liikelaitos voi rahoittaa tarvittavat investoinnit Valtiokonttorin kautta järjestyn rahoituksen avulla. Järjestelyn laskennalliseksi hyödyksi arvioitiin 5 miljoonaa euroa vuodessa verrattuna siihen, että vastaava rahoitus olisi hankittu markkinoilta.²⁶

5.3 Muut organisointitavat

Liikelaitosmuoto sijoittuu virasto- ja yhtiömuotoisen toiminnan välimaastoon. Muina valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon organisointivaihtoehtoina olisivatkin virastomuotoinen tai yhtiömuotoinen toiminta.

Pääosa Senaatti-konsernin liikevaihdosta muodostuu valtion sisäisestä vuokraustoiminnasta kaupallisen toiminnan muodostaessa ainoastaan 6 prosenttia konsernin koko liikevaihdosta.²⁷

Senaatti-konsernin liikelaitosten myyntiä yksityisille toimijoille voitaisiin teoriassa yhtiöittää erilliseen yhtiöön. Näin on toimittu esimerkiksi toisen valtion liikelaitoksen, Metsähallituksen toiminnassa, jossa metsätalousliiketoiminta on yhtiötetty Metsähallitus-konsernista omaksi, valtion omistamaksi yhtiökseen.

Senaatti-konserni toimii markkinnoilla kuitenkin myös siten, että se vuokraa toimitiloja ulkopuolisille, jotka tuottavat palveluja valtiolle, kuten virastojen ja laitosten yhteydessä toimiville henkilöstöravintoloille ja puhtauspalvelujen tuottajille. Konsernin markkinoille suuntautuva toiminta ei siten ole yhtä selkeästi muusta sen toiminnasta eriyttävissä olevaa toimintaa kuten metsätalousliiketoiminta on Metsähallituksen muusta toiminnasta. Ulkopuolisille vuokrattavat tilat ovat usein myös erottamaton osa valtion käytössä olevia kiinteistöjä. Tästä sekä toiminnan vähäisestä volyymista johtuvista syistä konsernin yksityisille asiakkaille tapahtuvan toiminnan yhtiöittämistä ei ole kilpailuneutraaliteettisyistä katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

²⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus valtion liiketoiminnan järjestämisestä (VTV 14/2018), s. 50.

²⁷ Toisaalta vähäinenkin osuus liikevaihdosta voi olla tapauskohtaisesti arvioituna merkittävää markkinan kokoon ja toimialan luonteeseen suhteutettuna.

Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä selvitettiin mahdollisuutta siihen, että Puolustushallinnon rakennuslaitos olisi jatkanut toimintaansa virastomuotoisena toimijana. Senaatti-konsernia koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä arvioitiin, että virastomuotoisella toimintamallilla ei olisi voitu saavuttaa Puolustusvoimien palvelutason parantamiseksi vaadittavaa nopeaa toiminta- ja reagointikykyä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2020 vp.) arvioitiin, että konsernietuja on mahdollista saavuttaa 5 milj. eurolla 5–10 vuoden aikana.

PUOLUSTUSHALLINNON KIIENTEISTÖJEN VAIHTOEHTOISET HALLINNOINTIMALLIT:

Puolustusministeriön tilaamassa puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallia koskevassa esiselvityksessä (2019)²⁸ tarkasteltiin selvityksen laatimisajankohtana käytössä olleen pääomavuokramallin ja siihen liittyvän kolmen toimijan järjestelyn²⁹ toimivuutta ja haasteita sekä arvioitiin kolmea vaihtoehtoista ratkaisua:

- Kokonaisvuokramallia ja kumppanuuden syventämistä Senaatti-kiinteistöjen kanssa.
- Puolustusministeriön hallinnonalalle sijoittuvaa Puolustuskiinteistöt-liikelaitosta.
- Puolustusvoimien sisäistä kiinteistölaitosta.

Kaikissa malleissa tunnistettiin hyviä ja huonoja puolia. Lopullinen ratkaisu eli Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen Senaatti-kiinteistöjen tytäriikelaitokseksi tavoitteli kahden ensimmäisen vaihtoehdon keskeisten etujen yhdistämistä ja synergiaetujen muodostumista konsernirakenteessa.

Puolustusvoimien omaan kiinteistölaitokseen tunnistettiin liittyvän riskejä ainakin henkilöstön saatavuuteen ja resurssien kohdentamiseen ydintoimintaan kiinteistöjen kustannuksella liittyen. Samalla Puolustusvoimien sisään olisi siirtynyt entistä enemmän tilahallinnan tehtäviä häiritsemään Puolustusvoimien ydintehtävien hoitamista.

Virastomuotoiseen Puolustushallinnon rakennuslaitokseen verrattuna Senaatti-konsernin etuna on esimerkiksi se, että konsernissa pystytään tuottamaan keskitetysti organisaatioiden yhteiset palvelut, joka mahdollistaa sekä laadulliset että kustannustehokkuuteen liittyvät synergiaedut.

²⁸ Esiselvitysraportti puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallista, 2019.

²⁹ Kolmen toimijan järjestelyillä tarkoitetaan mallia, jossa Puolustusvoimien käytössä olevissa tiloissa vuokranantajana toimi Senaatti-kiinteistöt ja Puolustushallinnon rakennuslaitos tuotti tilojen ylläpitopalvelut.

SENAATTI-KONSERNILLE SYNTYY SYNENRGIAETUJA MUUN MUASSA SEURAAVISTA ALUEISTA:

- **Tietohallinto ja järjestelmät.** Aikaisempien organisaatioiden päällekkäisistä järjestelmistä voidaan luopua siirtymällä yhteisiin järjestelmiin. Tämä on mahdollista lukuun ottamatta sellaisia järjestelmiä, joissa turvallisuusvaatimukset edellyttävät eri ratkaisuja Puolustuskiinteistöille. Yhteiset järjestelmät mahdollistavat säästöjä toimittajille maksettaviin suoriin järjestelmäkustannuksiin sekä järjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviin sisäisiin kustannuksiin. Kehittäminen on myös aikaisempaa nopeampaa.
- **Hankintatoimi.** Hankintatoimi on organisoitu yhteen yksikköön, mikä mahdollistaa tehokkaat prosessit ja optimaalisen henkilöstömäärän. Konserni tekee yhteishankintoja kaikkien sellaisten hankintojen osalta, joissa se on tarkoituksenmukaista. Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevan lain esitoissa (HE 31/2020 vp.) yhteishankintojen määräksi arvioitiin 50 milj. euroa. Etuja syntyy erityisen paljon sellaisilla maantieteellisillä alueilla, joissa toisella liikelaitoksella on paljon toimintaa ja toisella vähän.
- **Talousprosessit.** Taloustehtävät on organisoitu yhteen yksikköön, mikä mahdollistaa tehokkaat prosessit ja optimaalisen henkilöstömäärän. Taloushallinnon järjestelmät on yhdistetty ja prosessit ovat samat molemmille liikelaitoksille. Tilinpäätösperiaatteet ja tilintarkastajat ovat samat koko konsernissa.
- **Ympäristöpalvelut.** Koko Senaatti-konsernin käytössä olevat Puolustuskiinteistöjen ympäristöpalvelut mahdollistavat konsernin omien ympäristöasiantuntijoiden käytön konsernin tärkeimpien ympäristötehtävien suorittamiseen. Näin voidaan esim. vähentää ulkopuolisten konsulttien käyttöä ja kehittää viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Tämä mahdollistaa olennaisia säästöjä mm. pilaantuneiden maiden hallinnassa.
- **Operatiiviset prosessit.** Senaatti-konsernin tärkeimpien operatiivisten prosessien ohjaus ja kehittäminen toteutetaan keskitetysti. Tällaisia prosesseja ovat ylläpito, rakennuttaminen, vuokraus, asiakkuudenhallinta ja palvelut. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen kehittämä Sisäolosuhteiden hallintamalli pystyttiin ottamaan nopeasti käyttöön Puolustuskiinteistöissä.
- **Valmius ja turvallisuus.** Yhteiset johtamismallit, -prosessit ja käytännöt mahdollistavat synenergiaetuja. Esimerkiksi Puolustuskiinteistöt on henkilöstön ja toimittajien turvaselvitysmenettelyssä ottanut käyttöön Senaatti-kiinteistöissä kehitetyn digitaalisen prosessin. Säästö on Puolustuskiinteistöissä useita henkilötyövuosia. Senaatti-kiinteistöt voi ottaa käyttöön puolestaan Puolustuskiinteistöjen kehittämät valmiuden ja varautumisen mallit.
- **Synenergiaedut yhteensä.** Päälekkäisten ICT-ratkaisujen poistumisen, saavutettavien hankintojen mittakaavaetujen, liikelaitoslain hallinnollisten vaatimusten keventymisen ja toiminnan yhdenmukaistumisen myötä on saavutettavissa valtiolle vähintään 5 miljoonaa euroa alempi kustannustaso noin 5–10 vuoden aikana Senaatti-konsernin perustamisesta.

Senaatti-konsernin liikelaitosmuoto mahdollistaa toiminnan rahoittamisen omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukaisilla vuokrilla, valtiolle tarpeettomaksi jääneiden kiinteistöjen myynteillä ja lainalla, mikä ei virastomuodossa olisi mahdollista.

Osakeyhtiöön verrattuna liikelaitosmuoto mahdollistaa myös lainarahoituksen Valtiokonttorin kautta, mikä alentaa vieraan pääoman kustannuksia. Osakeyhtiöön verrattuna liikelaitos on myös yhtiötä suuremmassa poliittisessa ohjauksessa.

5.4 Kuntien tilahallinto

Valtion tilahallinnon järjestämiskokonaisuutta voidaan vertailla kuntiin. Kunnat ovat kooltaan, rakenteiltaan ja taloudeltaan erilaisia, mikä vaikuttaa siihen, että niiden kiinteistö- ja toimitilahallinnon toimintatavat vaihtelevat merkittävästi. Kuntien toimitilahallinto on yleensä joko osa kunnan teknisiä palveluita tai itsenäinen toimintayksikkönsä. Suurissa kaupungeissa toimintoja on liikelaitostettu ja jonkin verran myös yhtiötetty.

Suurissa kunnissa kiinteistönpidon henkilöstön on mahdollista erikoistua omille erityisaloilleen, jolloin asiantuntijuus kasvaa. Suuren tilakannan hallintaan tarvitaan myös tietojärjestelmiä, jotka ovat suurissa kaupungeissa pääosin hyvällä tasolla. Tilahallintajärjestelmien kehittämiseksi on kuitenkin tarvetta kaiken kokoisilla kunnilla.

Pienissä kunnissa on yleistä, että kiinteistö- ja toimitilahallinnassa on niukasti resursseja, jolloin henkilöstö joutuu hallitsemaan laajasti muitakin tehtäviä. Tällöin perehtyneisyys kiinteistö- ja toimitilahallinnon erityiskysymyksiin voi olla vähäistä. Toisaalta pientä rakennuskantaa on mahdollista myös hallita ilman keskitettyä tilahallintajärjestelmää ja siihen liittyvää erityisosaamista.

Maakuntien tilakeskus Oy on julkaissut raportin kuntien rakennuskannan tilannekuvasta vuonna 2020 sekä ennusteista vuosille 2020–2040.³⁰ Raportin mukaan kuntien käytössä olevien omistettujen tilojen yhteenlaskettu tasearvo oli noin 35 miljardia euroa. Kuntien ja kuntakonsernien omistuksessa arvioitiin olevan noin 62 000 rakennusta, joiden yhteenlaskettu pinta-ala oli noin 50 miljoonaa kerrosneliometriä. Korjausvelkaa kuntien rakennuskannassa oli yhteensä noin 9 miljardia euroa ja perusrannustarvetta noin 17 miljardia euroa.³¹ Näiden lisäksi kunnilla oli huomattava määrä tiloja vuokrattuna kuntasektorin ulkopuolisilta kiinteistönomistajilta. Ennusteiden mukaan kuntien omistamien rakennusten kunto keskimäärin heikkenee ja korjausvelka kasvaa tulevaisuudessa nykyisellä tilahallinnolla.³²

³⁰ Raportti julkaistu 7.10.2020 Kuntien tilatieto -hankkeen yhteydessä.

³¹ Luvut sisältävät myös kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kiinteistöt.

³² Maakuntien tilakeskus Oy kokosi 126 kunnalta saamansa kiinteistö- ja rakennustietoaineistotiedon, jonka pohjalta ennuste tehtiin.

Kuntien omistamien rakennusten kuntoluokka oli keskimäärin 69,5 %. Kuntoluokka tarkoittaa rakennuksen teknisen nykyarvon suhdetta sen jälleenhankinta-arvoon. Luku kuvaa rakennusten nykyistä laskennallista kuntoa karkeasti. Yleisesti rakennuskanta pyritään pitämään noin 75 %:n kuntoluokassa. Kun kuntaluokka laskee alle 75 %:n, kohteeseen alkaa muodostua korjausvelkaa.

Korjausvelka ei ole yksiselitteinen tunnusluku kuvaamaan rakennusten arvoa. Senaatti-konserni ei esimerkiksi laske hallinnoimansa kiinteistökannan korjausvelkaa, vaan se tekee kiinteistökohtaisia kunnossapito- ja peruskorjaus-suunnitelmia (PTS³³), jotka ovat monelta osin korjausvelkaa tarkempi menetelmä kiinteistöjen korjaustarpeiden suunnitteluun. Senaatti-kiinteistöjen vuosien 2022–2032 suunnitelmat sisältävät kunnossapidon korjauksia yhteensä noin 800 milj. euroa. Peruskorjausinvestointeja on samalla ajanjaksolla yhteensä noin 1,8 mrd. euroa.

Väestörakenteen muutokset vaikuttavat perustavalla tavalla kuntien palvelutarpeisiin ja tätä kautta kuntien tarvitsemiin tiloihin ja niiden kustannuksiin tulevina vuosina. Kuntien ja kuntakonsernien rakennuskannassa on haasteita tulevaisuuden tilatarpeita ajatellen. Esimerkiksi ikääntyneen väestön määrän kasvu lisää hoidon ja hoivan tarvetta. Vastaavasti varhaiskasvatuksen sekä perus- ja lukiokoulutuksen palvelutarpeet ovat vähenemässä voimakkaasti.

Kuntien rakennuskannassa on merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, joka koostuu muun muassa tyhjästä, vajaakäyttöisistä ja käyttötarkoitukseensa sopimattomista rakennuksista sekä rakennusten energiatehottomuudesta. Potentiaalin hyödyntäminen vaatii pitkäaikaisia, valtakunnallisia ja kuntakohtaisia toimenpiteitä. Kuntien rakennuskantaan liittyvissä tietokannoissa on myös edelleen puutteita, jotka vaikeuttavat tilannekuvan luomista.³⁴

Kuntien tilatieto -hankkeen kuntakohtaisissa haastatteluissa on saatu tietoa kuntien toimitilahallinnasta ja sen kehitystarpeista. Pienillä kunnilla tietoja tyypillisesti pidetään yllä tavanomaisilla toimisto-ohjelmilla, kuten esimerkiksi Microsoft Excel -ohjelmalla. Tieto saattaa olla puutteellista, eikä tietojen ajan tasalla pitäminen ole ollut välttämättä mahdollista resurssipulan takia. Tilahallinnan yhteisten tietojärjestelmien käyttöönotolle nähtiin selvä tarve. Myös keskikokoisissa kunnissa tietoja hallitaan usein Excel-ohjelmalla. Suurilla kunnilla on monipuoliset järjestelmät, joissa olevat tiedot ovat yleensä paremmin ajan tasalla, ja eri järjestelmien väliset integraatiot toimivat. Suuretkin kunnat ovat

³³ Ks. PT-suunnitelman määritelmä luku 4.1 Taloudellisuus, s. 40.

³⁴ Jatkossa pystytään tuottamaan aiempaa tarkempaa analyysiä kuntien rakennuskannan arvoista, kunnosta ja korjaustarpeista sitä mukaa, kun tiedot täydentyvät Maakuntien tilakeskus Oy:n yhteiseen tietokantaan Maakuntien tilakeskus Oy:n omistuksen siirtyessä hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta.

kuitenkin olleet kiinnostuneita kehittämään tietojärjestelmiään, jotta ne antaisivat entistä paremmat mahdollisuudet muun muassa rakennusten arvonmäärittelyyn ja vuokrien laskentaan. Kunnat kaipaavat tietojärjestelmien päivittämiseen tukea.

Myös kuntien kiinteistönpito kaipaa lisää strategista otetta. Tietojärjestelmien kehittäminen ja tietojen kokoaminen niihin luo tähän välttämättömän pohjan. Sen lisäksi kuntien tulee lisätä tulevaisuuden palvelutarpeisiin pohjautuvaa kiinteistö- ja toimitilastrategista suunnittelua sekä selvityksiä, joilla tähdätään nykyistä ennakoivampaan rakensuskannan kunnossapitoon ja investointeihin. Tavoitteena tulisi olla kuntien kiinteistönpidon ja kuntatalouden välisten yhteyksien parempi ymmärtäminen ja kuntien välisen yhteistyön lisääminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus tulee vaikuttamaan merkittävästi kuntien kiinteistö- ja toimitilahallinnon tilanteeseen. Erityisesti kuntien hyvinvointialueille vuokraamien tilojen siirtymäajan jälkeinen tilanne luo epävarmuutta kuntien pitkäjänteiselle kiinteistönpidolle ja voi johtaa jopa siihen, että kuntien investointihalukkuus vuokrattaviin kohteisiin vuokrakauden aikana voi heikentyä.

Hyvinvointialueiden tulisikin käynnistää yhdessä kuntien kanssa aluekohtaisten palveluverkkosuunnitelmien laatiminen, joiden pohjalta saataisiin parempi käsitys hyvinvointialueiden palveluihin tarvittavista tiloista.

5.5 Tilahallinto muualla Euroopassa

Useassa Euroopan maassa on keskitetty kiinteistönhallintaorganisaatio, joka vastaa valtion kiinteistöistä. Useassa maassa on myös valtion sisäinen vuokrajärjestelmä. Eroja on siinä, kuinka keskittynyttä hallinta on, miten laajasti ja yhtenäisesti valtion sisäistä vuokrajärjestelmää toimeenpannaan ja millä periaatteilla valtion sisäisen vuokrajärjestelmän vuokrat määräytyvät.

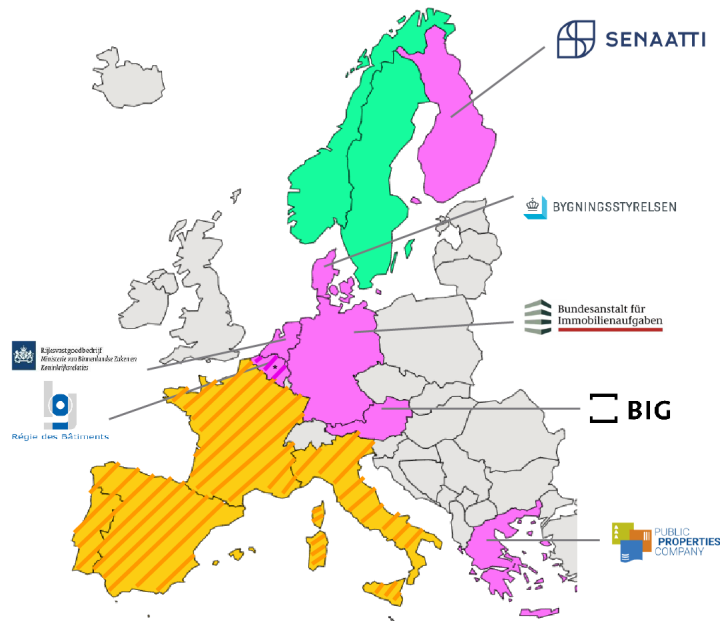
Ranskan valtion ja Euroopan komissio tilasivat vuonna 2022 selvityksen³⁵, jossa tarkasteltiin kuudentoista Euroopan maan tilahallintoa. Selvityksen mukaan useimmissa maissa julkisen kiinteistökannan käytön tehostamiseksi on otettu käyttöön valtion sisäinen vuokrajärjestelmä.

³⁵ Comprehensive Review and Benchmark Study of the Public Real Estate Management, European Commission, 2022.

Kuvio 9. Valtion kiinteistökannan omistusmallit ja vuokrajärjestelmät.

Valtion kiinteistökannalla oli kolme kuvioista ilmenevää tyypillistä omistus- ja käyttömallia:

1. Valtio omistaa valtaosan valtion viranomaisten käytössä olevissa kiinteistöissä, ja valtion sisäistä vuokrajärjestelmää ei ole pääsääntöisesti käytössä. (Kuviossa oranssi)
2. Suurin osa valtion viranomaisten käyttämistä kiinteistöistä on valtion omistaman kiinteistöorganisaation omistuksessa tai hallinnassa. Kiinteistöjen käyttäjät maksavat vuokraa käyttämistään kiinteistöistään. (kuviossa violetti)
3. Valtion viranomaisten käyttämistä kiinteistöistä suurin osa vuokrataan yksityisiltä toimijoilta. Jotkut, esimerkiksi strategisesti merkittävät kiinteistöt ovat jätetty valtion kiinteistöorganisaation hallintaan, joka esimerkiksi vuokraa niitä edelleen. (kuviossa vihreä)



Valtion toimitiloja hoitavien tahojen organisoitumismuoto Suomen vertailumaissa (Ruotsi, Norja, Tanska ja Hollanti) on pääasiassa virastomuoto. Toimitila-asioita hoitavat virastot toimivat vaihtelevasti eri ministeriöiden alla. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa toimitila-asioita hoitavat organisaatiot toimivat pääosin valtiovarainministeriön alaisuudessa. Virastomuotoisten toimijoiden eroja Suomen liikelaitosmalliin verrattuna on esimerkiksi investointihankkeiden rahoituksen käsittely osana valtion budjettia.³⁶

³⁶ Ruotsi Statens Fastighetsverk (Ministry of Finance), Norja Statsbygg (Ministry of the Local Government and Modernisation), Tanska BYGST (Ministry of Transport), Hollanti RVB (Ministry of the Interior and Kingdom relations).

Ruotsissa on vertailumaista hajautunein järjestelmä, jossa eri hallinnonalat vuokraavat ja hallinnoivat kiinteistöjä omien säännöstöjensä pohjalta. Ruotsin kiinteistönhallintajärjestelmä pitää sisällään niin markkinaperusteista kuin kustannusperusteista vuokrausta sekä budjettirahoitteista toimintaa riippuen kiinteistöjen luonteesta.

Suomessa ja Hollannissa on keskitetyimmät järjestelmät, kun taas muissa Pohjoismaissa järjestelmän keskittyneisyys asettuu välimaastoon siten, että tietyt kiinteistöt kuuluvat keskitetyn hallinnan piiriin ja osa toiminnoista on yksityistetty (Norja ja Tanska). Eroja löytyy myös siitä, ovatko puolustusvoimien tilat osa muuta kiinteistö- ja toimitilahallintaa (Suomi ja Hollanti), ja siitä, miten kulttuuriperintökohteita ja metsäomaisuutta hallitaan.

Kansainvälisesti vertailtuna tilahallinnan keskittäminen on Suomessa erittäin pitkällä, kun valtion käyttämistä tiloista ainoastaan tasavallan presidentin kanslian, Suomenlinnan hoitokunnan, ulkomaan lähetystöjen ja eduskunnan tilat eivät ole Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnassa. Suomeen verrattuna esimerkiksi valtion tilankäytön tehokkuuden lisäämiseen ei ole yhtä selkeätä tavoitetta muissa maissa. Suomen toimitilastrategiaa vastaavaan keskitettyyn ja tavoitteelliseen kiinteistöjenhallintaan ollaan vasta siirtymässä muissa vertailumaissa, kuten Norjassa.

Ranskan valtion ja Euroopan komission tilaamassa selvityksessä Suomen tilahallinnosta nostetaan esimerkkeinä muille maille muun muassa vertailumaiden kunnianhimoisin valtion kiinteistöjen käytön hiilineutraalisuustavoite, jonka mukaan vuoteen 2035 mennessä kiinteistöjen käytön päästöjen tulee olla nollatasossa.³⁷ Selvityksen seuraavaksi kunnianhimoisin tavoite oli Itävallalla, joka tavoitteli nollatasoa vuoteen 2040 mennessä. Ranska ja Tanska pyrkivät hiilineutraalisuuteen vuoteen 2050 mennessä.

Osoituksena Suomen nykyisen, keskitetyn tilahallinnan toimivuudesta on myös valtiolisten kiinteistöhoitajien kansainvälisen PuRE-net verkoston teettämä tutkimus, jossa Suomen valtion toimitila- ja kiinteistönhallinnan todetaan kuuluvan eurooppalaisen vertailuryhmän parhaimmiston.³⁸

³⁷ Ks. lisää Senaatti-konsernille asetetuista hiilineutraalisuustavoitteista selonteon luvusta 4.3 Ympäristö ja energiatehokkuus.

³⁸ PuRE-net Benchmark Report 2017.

Yhtä oikeaa tapaa järjestää tilahallinta ei kuitenkaan ole. Kussakin maassa mallin valintaan vaikuttavat muun muassa poliittinen harkinta, valtion asettamat strategiset tavoitteet, historiallinen kehitys, tilasalkun rakenne ja koko, tilatarpeiden kehitys, kiinteistömarkkinoiden tila ja valtion taloudellinen kantokyky.

6 Palvelusopimukset

6.1 Yleistä

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa laissa palvelusopimuksilla tarkoitetaan kaikkia Senaatti-konsernin valtioasiakkailleen tarjoamista kiinteistö- ja tilapalveluista sekä niihin välittömästi liittyvistä palveluista tehtäviä sopimuksia.

Yleisin palvelusopimustyyppi on vuokrasopimus. Vuokrasopimusten lisäksi tehdään myös esimerkiksi toimitilapalvelusopimuksia, kuten aula- ja vartointipalvelusopimuksia sekä turvallisuuspalvelusopimuksia. Puolustuskiinteistöillä on Senaatti-kiinteistöjä laajempi palvelusopimusten kirjo, joka sisältää muun muassa energiapalveluita, ylläpidon palveluita, ympäristösuojelupalveluita ja rakennuttamista. Valtion sisäiset sopimukset hinnoitellaan omakustannusperusteisesti, ja niihin sovelletaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain mukaisesti hallintosopimusta koskevia säännöksiä, kuten hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita.

Valtiovarainministeriö teetti tammikuussa 2022 julkaistun tutkimuksen valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista. Tutkimuksessa kartoitettiin muun muassa Senaatti-konsernin ja sen valtioasiakkaiden välisten palvelusopimusten toimivuutta ja niihin mahdollisesti liittyviä erimielisyyksiä.³⁹

Tutkimus toteutettiin Senaatti-konsernin liikelaitoksille, ministeriöille, valtion virastoille ja laitoksille sekä joillekin säätiöpohjaisille toimijoille lähetettynä nettikyselynä sekä edellä mainittujen organisaatioiden edustajien yksilöhaastatteluina. Nettikyselyyn saatiin yhteensä 39 vastausta 36 organisaatiosta. Kysely lähetettiin yhteensä 52:lle organisaatiolle, joilla on toimitilojen vuokrasopimuksia Senaatti-konsernin kanssa. Joillain hallinnonaloilla toimitila-asiat ovat keskitetty keskushallintaviranomaiselle. 16 organisaatiota jätti vastaamatta.

Lisäksi tutkimukseen haastateltiin yhteensä 39 henkilöä 25 organisaatiosta. Haastattelujen otannassa huomioitiin kaikkien organisaatioryhmien edustus, viime aikoina tehdyt sopimusuudistukset sekä suurimmat tilankäyttäjät.

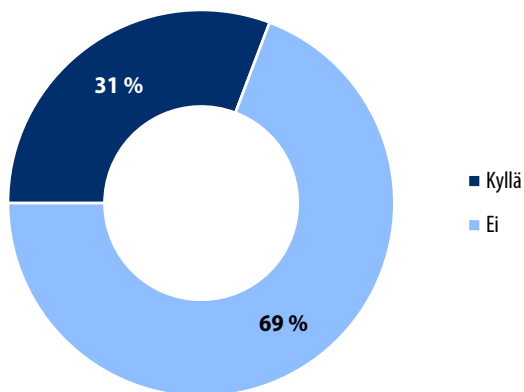
Tutkimuksen tuloksia käsitellään tässä luvussa sekä jäljempänä 7 ja 8 luvuissa.

³⁹ Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

6.2 Erimielisyydet ja riidanratkaisu

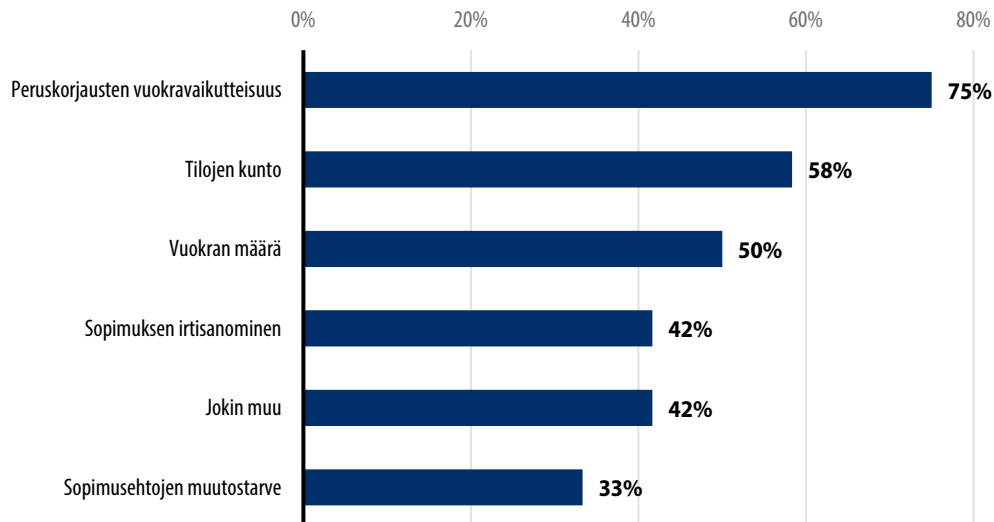
Vuokrasopimuksia koskevia erimielisyyksiä on ollut noin 30 prosentilla kyselytutkimuksiin vastanneista. Lähes 70 prosentilla ei ole ollut vuokrasopimuksia koskevia erimielisyyksiä viimeisen viiden vuoden aikana.

Kuvio 10. Vuokrasopimuksia koskevat erimielisyydet viimeisen viiden vuoden aikana.



Vastausten perusteella erimielisyydet ovat koskeneet lähinnä peruskorjausten vuokra-vaikutteisuutta, tilojen kuntoa ja vuokran määrää. Erimielisyyksinä mainittiin myös Senaatti-konsernin markkinoilta vuokraaman kohteen edelleenvuokraussopimus ja siihen liittyvät neuvottelut, vastuunjako ja päätöksenteko.

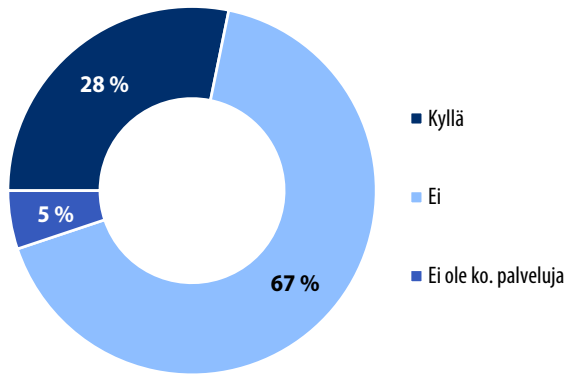
Kuvio 11. Vuokrasopimuksia koskevien erimielisyyksien sisältö, prosenttiosuus niistä vastanneista, joilla oli ollut erimielisyyksiä viimeisen 5 vuoden aikana.



Tutkimuksen mukaan varsinaiset vuokrasopimuksia koskevat erimielisyydet ovat melko harvinaisia. Tiiviimpiä neuvotteluja on käyty esimerkiksi investointien vastuurajoista, yhteiskäyttökohteista, suljetulla alueella olevien kohteiden luopumistilanteista, tiloihin liittyvistä valintatilanteista valtion ja muiden tilojen välillä sekä suoraan markkinoilta vuokrauksesta. Selvästi eniten erimielisyyksiä on aiheutunut peruskorjaushankkeiden vastuurajoista eli siitä, kuuluuko korjaushankkeiden kustannusten maksaminen Senaatti-konsernille vai sen vuokralaisena olevalle virastolle tai laitokselle vuokrien noston kautta. Myös tilojen kunto on aiheuttanut keskustelua vuokralaisen ja vuokranantajan välillä.

Tutkimuksen mukaan myös muihin palvelusopimukseen kuin vuokrasopimukseen liittyvät erimielisyydet ovat melko harvinaisia. Viimeisten viiden vuoden aikana palvelusopimuksia koskevia erimielisyyksiä on ollut kyselyn mukaan vajaalla 30 prosentilla vastanneista.

Kuvio 12. Palvelusopimuksia koskevat erimielisyydet viimeisen viiden vuoden aikana.



Erimielisyydet ovat koskeneet lähinnä ylläpito- ja rakennuttamishankkeita. Yksittäisinä erimielisyyksiä aiheuttaneina asioina mainittiin sisustussuunnittelu, kalustevuokraus sekä ylläpidon yhteydessä tehdyt hankinnat. Myös siivouksen ja ylläpidon laatuun liittyvät ongelmat mainittiin yksittäisissä kommentteissa, samoin kuin alihankkijoiden välittämättömyys turvallisuuden osalta.

Lisäksi etenkin selontekoluonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa kritiikkiä aiheutti Senaatti-konsernin perimä 12 prosentin palvelumaksu kaikista tarjoamista palveluista. Palvelumaksu on aina 12 prosenttia, ja sen suuruus muodostuu palvelusopimuksen euromääräisen arvon mukaan. Maksun ei katsottu kannustavan virastoja ja laitoksia hankkimaan Senaatti-konsernin kautta etenkään suuria palvelukokonaisuuksia, vaikka juuri niiden hankkiminen hyödyntämällä Senaatti-konsernin synergiaetuja olisi kokonaistaloudellisesti järkevää.

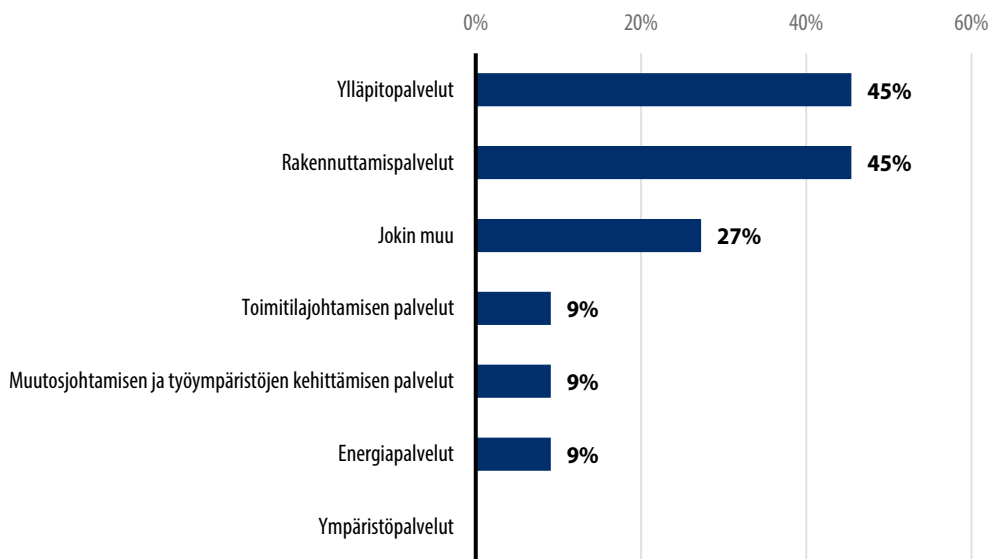
Palvelumaksu muodostuu muun muassa palvelutarpeiden kartoituksesta, palveluvausten laatimisesta, palveluiden kilpailutuksesta 3–5 vuoden välein, sopimusneuvotteluista, palveluntuottajan turvallisuusselvityksistä, laadunvalvonnasta sekä reklamaatioiden käsittelystä ja laskutuksen seurannasta.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan valtion sisäiset palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että palveluiden vastikkeilla on katettava Senaatti-konsernille aiheutuvat kustannukset. Jos Senaatti-konserni hankkii palvelun markkinoilta valtioasiakkaalleen, lisätään sopimukseen mukaan 12 prosentin työ- ja järjestelmäkustannus.

Palvelumaksu on ymmärrettävä keskimääräisenä kustannuseränä osana valtiotason palvelukokonaisuutta. Vaikka joissain kohteissa todelliset palvelumaksut ovat 12 prosentin maksua matalampia, aiheuttaa osa kohteista maksua enemmän kustannuksia.

Kustannus on kilpailukykyinen verrattuna virastojen ja laitosten itse toteuttamiin palveluhankintoihin, kun kaikki virastolle ja laitokselle omasta työstä syntyvät kustannukset huomioidaan.

Kuvio 13. Palvelusopimuksia koskevien erimielisyyksien sisältö, prosenttiosuus niistä vastanneista, joilla oli ollut erimielisyyksiä viimeisen 5 vuoden aikana.



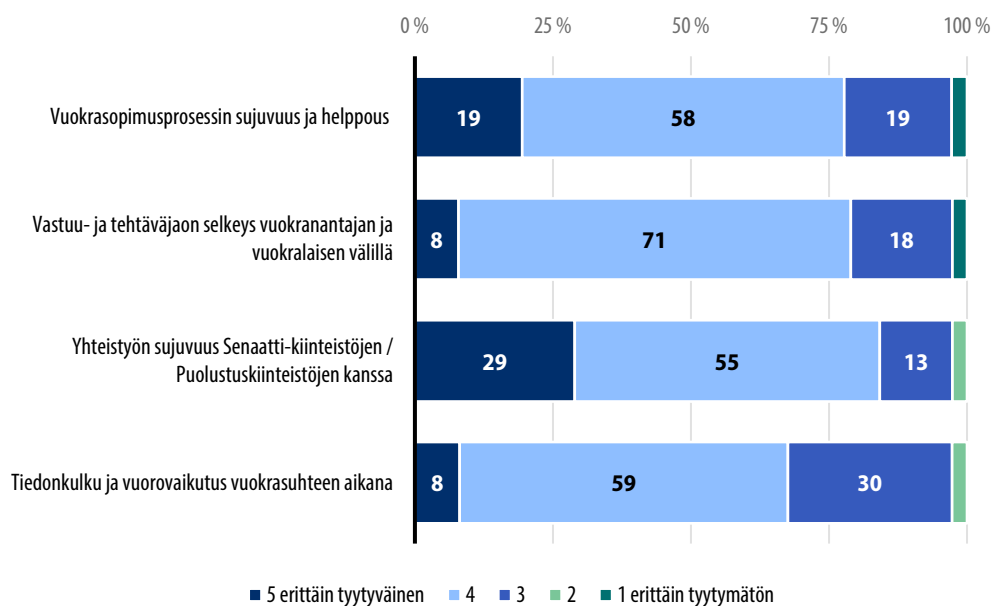
Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja valtion viraston ja laitoksen väliset sopimusriidat pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti neuvottelemalla. Viime kädessä riita voidaan käsitellä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, jota koskevasta menettelystä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Senaatti-konsernin ja sen asiakkaana olevan viraston ja laitoksen välisiä riita-asioita ei ole koskaan ratkottu oikeudessa.

Eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen mukaan (HE 53/2022 vp.) toimitilavuokrausta koskeva kiista ratkaistaan siten, että virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö neuvottelee asiasta valtiovarainministeriön kanssa, joka ratkaisee asian valtion kokonaisedun mukaisesti. Puolustuskiinteistöjen ollessa kiistan osapuolena tulee virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön keskustella asiasta myös puolustusministeriön kanssa. Viime kädessä asia voidaan ratkaista valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Tässä menettelyssä kysymys on toimitilavuokrausta koskevan kiistan ratkaisusta ennen sopimussuhteen syntymistä liikelaitoksen ja viraston tai laitoksen välille. Senaatti-konsernia sekä virastoja ja laitoksia ohjaavilla ministeriöillä on rooli vuokrasopimussuhteen aikaisissakin erimielisyyksissä muun muassa ohjauksen kautta.

6.3 Sopimussuhteen kehittäminen

Tammikuussa 2022 julkaistun tutkimuksen mukaan vuokra- ja palvelusopimusprosessin sujuvuuteen ollaan pääosin tyytyväisiä. Jonkin verran kritiikkiä aiheutti esimerkiksi aikataulujen viivästyminen sekä tiedonkulussa olevat puutteet. Tiedonkulussa oli haasteita etenkin silloin, jos toimitila-asiat oli järjestetty hallinnonalalla keskitetysti siten, että tilan loppukäyttäjä ja vuokranantaja eivät asioi suoraan keskenään. Esimerkiksi ministeriöiden toimitila-asiat on keskitetty valtioneuvoston kanslialle.

Kuvio 14. Tyytyväisyys nykyisten sopimussuhteiden toimivuuteen ja yhteistyöhön.



Tärkeäksi sopimusten neuvotteluvaiheen ja vuokrasopimussuhteen onnistumisen kannalta nähtiin avoin ja hyvä keskusteluyhteys, yhdenmukaiset neuvottelukäytännöt valtion eri toimijoiden kesken, huolellinen suunnittelu ja asioista sopiminen tarkkoine laskelmineen. Tätä voidaan edistää avoimella ja tiiviillä yhteydenpidolla osapuolten kesken. Myös selontekoluonnokseen annetussa lausuntopalautteessa nousi esiin manageeraus- ja palvelumaksujen⁴⁰ hinnoittelun läpinäkyvyyden lisääminen tilojen ja palveluiden käyttäjän suuntaan. Myös viraston ja laitoksen oman henkilöstön osaamisen arvostamista ja hyödyntämistä sopimusprosessin eri vaiheissa korostettiin.

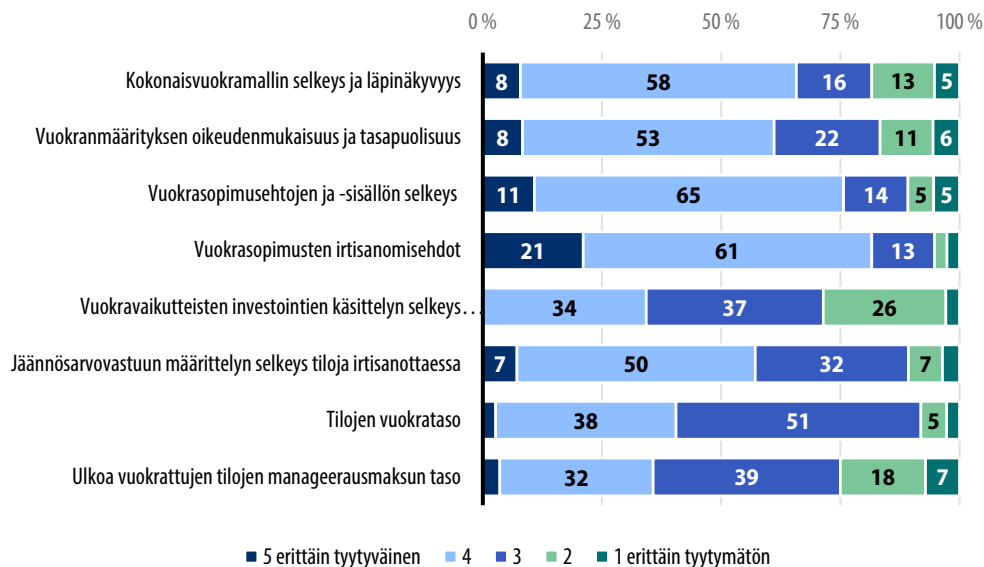
⁴⁰ Manageerausmaksu tarkoittaa edelleenvuokrauksen palvelumaksua, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tällä hetkellä maksun suuruus on 2 % vuokrasopimuksen kokonaishinnasta. Palvelumaksulla tarkoitetaan Senaatti-konsernin tarkoittamien palveluiden hallinnoinnin maksua, joka on tällä hetkellä 12 % palvelusopimuksen hinnasta.

7 Vuokrajärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet

7.1 Yleistä

Valtion vuokrajärjestelmässä tehtiin muutoksiin ollaan tyytyväisiä sekä vuoden 2018 että vuoden 2022 vuokrajärjestelmän toimivuutta koskevien tutkimusten mukaan.⁴¹ Kaikkein tyytyväisimpiä ollaan vuokrasopimusten entistä joustavampiin irtisanomisehtoihin. Myös muihin vuokrajärjestelmän muutoksiin ollaan varsin tyytyväisiä. Vuonna 2022 tehdyn kyselytutkimuksen vastaajista 76 prosenttia on erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä vuokrasopimusehtoihin ja sopimussisältöjen selkeyteen. Myös vuokramallin selkeys ja läpinäkyvyys sekä vuokranmäärityksen oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus saavat varsin hyviä arvioita. Yli 60 prosenttia vastanneista on näihin kysymyksiin erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä. Toisaalta 18 prosenttia vastaajista arvioi olevansa tyytymätön tai erittäin tyytymätön vuokramallin selkeyteen ja läpinäkyvyyteen.

Kuvio 15. Tyytyväisyys valtion uudistettuun vuokrajärjestelmään, %.



⁴¹ Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi (VNTEAS 21/2018) ja Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

Vuokravaikutteisten investointien käsittelyn selkeys saa kaikkein kriittisimmät arviot. Lähes 30 prosenttia vastaajista on erittäin tyytymättömiä tai tyytymättömiä peruskorjaus- ja perusparannushankkeiden väliseen rajanvetoon. Jossain määrin kriittisesti suhtaudutaan myös maksuun, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta markkinoilta vuokrattua tilaa koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi (manageerausmaksu tai edelleenvuokrauksen palvelumaksu). Tässäkin kysymyksessä positiivisten vastausten osuus on kuitenkin tyytymättömien vastausten osuutta suurempi. Yli 40 prosenttia vastanneista on erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä tilojen vuokratason, ja puolet vastaajista pitää vuokratasoa vähintäänkin kohtuullisena. Tyytymättömien vastauksia on 8 prosenttia.

Seuraavissa luvuissa käydään läpi eniten tyytymättömyyttä saaneet vuokrajärjestelmän osa-alueet.

7.2 Kehittämiskohteet

7.2.1 Edelleenvuokraus

Keskittämällä valtion toimitiloja koskevat vuokrasopimukset Senaatti-konserniin varmistetaan tilojen ammattimainen hankinta, mikä johtaa edullisempiin vuokriin ja mahdollistaa valtion kokonaistilankäytön ja -kustannusten hallinnan. Edelleenvuokrauksen oletetaan myös vähentävän virastojen ja laitosten omaa työmäärää ja vapauttavan resursseja virastojen ja laitosten ydintehtävien hoitamiseen.

Tutkimuksissa⁴² nousi puutteena esiin se, että jos Senaatti-konsernin kautta vuokrattu tila ei ole valtion omistama, sitä eivät koske samat sopimusehdot kuten 12 kuukauden irtisanomisaika. Samalla valtion virasto tai laitos joutuu maksamaan 2 prosentin suurista vuosittaista maksua (manageerausmaksu tai edelleenvuokrauksen palvelumaksu) Senaatti-konsernille edelleenvuokrauksesta aiheutuvien hallinnollisten kulujen kattamiseksi. Maksun suuruus lasketaan prosentteina vuokrasopimuksen kokonaisarvosta.

Toisaalta selonteon lausuntopalautteessa tuli ilmi sekin näkemys, että edelleenvuokarakohteiden tämän hetkinen maksimivuokra-aika (15 vuotta) on joillekin, etenkin

⁴² Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi (VNTEAS 21/2018), ja Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

käyttösidonnaisia tiloja käyttäville valtioasiakkaille liian lyhyt ja tuo epävarmuutta toiminnan jatkuvuuteen. Eriävät näkemykset edelleenvuokrakohteiden irtisanomisaikoihin tuovat hyvin esiin valtion eri toimijoiden erilaiset tilatarpeet.

Vuoden 2022 tutkimuksen⁴³ mukaan manageerausmaksua pidettiin suurena etenkin isoissa kohteissa. Pienissä kohteissa summa ei kuitenkaan aina riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Manageerausmaksu on ymmärrettävä keskimääräisenä kustannuseränä ja osana laajempaa, valtiotason kokonaisuutta. Vaikka joissain kohteissa todelliset manageerauskulut ovat matalampia, aiheuttaa osa kohteista selkeästi enemmän kustannuksia. Käytännössä arvoltaan suurien sopimusten manageerausmaksulla katetaan osittain myös pienempien sopimusten hallinnointikuluja.

Tutkimuksen mukaan kahden prosentin vuosittaista manageerausmaksua pidettiin epäoikeudenmukaisena etenkin silloin, kun pitkäaikaiset vuokrasopimukset muodostivat merkittävän osan ulkoa vuokratuista tiloista ja kun nämä kohteet tai tilat eivät edellyttäneet merkittäviä toimenpiteitä sopimusten voimassaoloaikana. Tutkimuksessa myös todettiin, että joskus yhteydenpito tapahtuu suoraan tilan käyttäjän ja omistajan välillä, vaikka kohteen manageeraus on Senaatti-konsernin liikelaitoksen vastuulla. Valtaosa kuitenkin piti nykyistä manageerausmaksua kokonaisuuden kannalta järkevänä.

Nykyisen mallin korvaavana vaihtoehtona olisi kohdekohtainen, todellisiin kustannuksiin perustuva maksu. Jos jokainen kohde laskutettaisiin todellisen työmäärän mukaan, seurannan ja raportoinnin hallinnollinen taakka ja vastaavasti siitä perittävä maksu olisi oletettavasti varsin suuri. Toisena nykymallin korvaavana vaihtoehtona olisi maksu, joka ei kohdistu tiettyyn vuokrasopimukseen, vaan olisi suhteessa kaikkien tilankäyttäjän ulkoa vuokrattujen kohteiden arvoon. Mahdollista voisi olla myös manageerausmaksun porrastus.

Tutkimuksen mukaan erityisesti maksun muodostumisesta viestiminen tilankäyttäjän suuntaan olisi tärkeää, jotta Senaatti-konsernin kautta hankittavia palveluita ja tiloja voidaan perustella jatkossakin. Myös selontekoluonnoksen lausuntopalautteen perusteella läpinäkyvyyden- ja avoimen viestimisen lisäämistä tilankäyttäjän suuntaan pidettiin tärkeänä.

⁴³ Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

7.2.2 Jäännösarvovastuu

Nykyisessä vuokramallissa valtion omistamien tilojen vuokrasopimusten irtisanomisajaksi on hallinta-asetuksessa säädetty 12 kuukautta, jotta pitkät sopimussuhteet eivät rasittaisi virastojen ja laitosten toimintaa niiden sopeutuessa muutoksiin niiden tehtävissä, tavoitteissa ja toimintaympäristössä. Hallinta-asetuksessa on säädetty myös 10 vuoden jäännösvuokravastuusta, joka tarkoittaa sitä, että tiloja irtisanottaessa vuokralaisella on vastuu siitä vuokravaikutteisesta investoinnin osasta, jota ei voida täysmääräisesti hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa, ja joka on vielä maksamatta vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä. Jäännösarvovastuun tavoite on kannustaa investoimaan vain pitkäaikaista tarvetta varten.

Jäännösarvovastuun toteutumisesta ei ole vielä ehditty saada käytännön kokemusta. Vuoden 2022 kysely- ja haastattelututkimuksessa huolen aiheena nousi kuitenkin esiin erityisesti käyttösidonnaisten tilojen kuten suljetuilla varuskunta-alueilla sijaitsevien rakennusten jäännösarvovastuun realisoituminen, koska kohteille on hankala löytää uutta käyttötarkoitusta. Toisaalta pidettiin selvänä, että etenkin käyttösidonnaisissa tiloissa ei investoida lyhytaikaista tarvetta varten. Suhtautuminen jäännösarvon perimiseen vaihteli myös suuresti eri ministeriöiden ja virastojen välillä. Yhtenä vaihtoehtona jäännösarvovastuulle esitettiin tutkimusvastauksissa valtion erillistä riskirahastoa, jonka kautta vastuut voitaisiin rahoittaa.⁴⁴

7.2.3 Perusparannus ja –korjaushankkeet

Perusparannusten ja peruskorjausten välinen rajanveto on tutkimuksen mukaan nykyisen vuokrajärjestelmän haasteellisin osa-alue. Valtion vuokrakäsikirjan mukaan Senaatti-konsernin liikelaitokset vastaavat kiinteistön ylläpitokorjauksista ja kiinteistön tasoa ylläpitävistä peruskorjauksista. Tilankäyttäjistä lähtevät muutostarpeet ja kiinteistön laatutasoa nostavat ja parantavat perusparannusinvestoinnit ovat puolestaan aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia. Asiakkaiden talouden näkökulmasta investoinnin kategorisoinnilla joko peruskorjaukseksi tai perusparannukseksi on siksi varsin suuri merkitys.

⁴⁴ Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

Tilojen käyttäjä vastaa siitä, että se noudattaa toimintaansa koskevia lakeja, asetuksia ja muita viranomaisvaatimuksia. Tilojen teknisistä ja laadullisista vaatimuksista sovitaan vuokrasopimuksessa yhteistyössä Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa. Liikelaitokset vastaavat siitä, että rakennettavat tilat täyttävät rakennushetkellä sovellettavat rakentamismääräykset ja että tilat toteutetaan vuokrasopimuksessa kuvattujen teknisten ja laadullisten vaatimusten mukaisesti.

Jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa käydään keskustelua peruskorjausten ja perusparannusten rajanvedoista. Vuoden 2022 kysely- ja haastattelututkimuksen vastaajista osa koki, että Senaatti-konsernin liikelaitosten esittämät peruskorjaus- ja perusparannushankkeita koskevat linjaukset eivät ole aina kovin selkeitä tai oikeudenmukaisia. Tulkinnan kannalta ongelmallisiksi koettiin esimerkiksi tekniset järjestelmät, jotka sinänsä ovat edelleen toimivia mutta vaativat nykyaikaistamista.

Kyseessä voi olla myös kiinteistön laadun tai toiminnallisuuden näkökulmasta välttämätön investointi. Lisäksi esimerkiksi esteettömyyteen ja turvallisuustasoon liittyvissä muutostöissä rajanvedot koetaan joskus haasteellisina. Selvää on, että tilojen on tuettava viraston tai laitoksen omaa toimintaa ja sen muuttuvia tarpeita. Siksi useinkaan ei riitä, että tila korjataan rakennusvuoden tasoon, sillä tilojen on vastattava tämän päivän vaatimuksia. Toiminta määrittelee tilatarpeet, minkä vuoksi virastot ja laitokset ovat osin erilaisessa asemassa myös investointien osalta.

Käyttösidonnoissa tiloissa investointitarpeiden syynä on usein viraston tai laitoksen toiminnassa tapahtuneet muutokset tai käyttäjän erityisvaatimukset, jolloin korjaukset ovat perusparannuksen luonteisia ja siten kohdekohtaisesti vuokravaikutteisia. Esimerkiksi vankiloiden, poliisin tai Puolustusvoimien tilojen korjauksissa on usein kyse käyttäjälähtöisistä teknisten tai turvallisuuteen liittyvien vaatimusten muutoksista. Toimistotiloissa käyttäjälähtöiset muutostarpeet ovat usein vähäisempiä, jolloin investoinnit ovat lähtökohtaisesti useammin peruskorjausluonteisia. Toimitilakustannusten nousu nähdäänkin haasteena erityisesti käyttösidonnoissa erityistiloja käyttävissä organisaatioissa.

Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukainen kokonaisvuokrataso on sen suuruinen, että vuokrilla pystytään kattamaan kiinteistöjen rakenteiden sekä talotekniikan ylläpito- ja peruskorjaukset. Sen sijaan kokonaisvuokrissa ei ole varauduttu tilojen käytön muutosten, muiden asiakkaan toiminnasta lähtevien tarpeiden, uuden tekniikan tai uusien toiminnallisuuden lisäämiseen kiinteistöihin. Esimerkiksi koneellisen jäähdytyksen lisääminen kiinteistöön edellyttää uuden jäähdytysjärjestelmän rakenta-

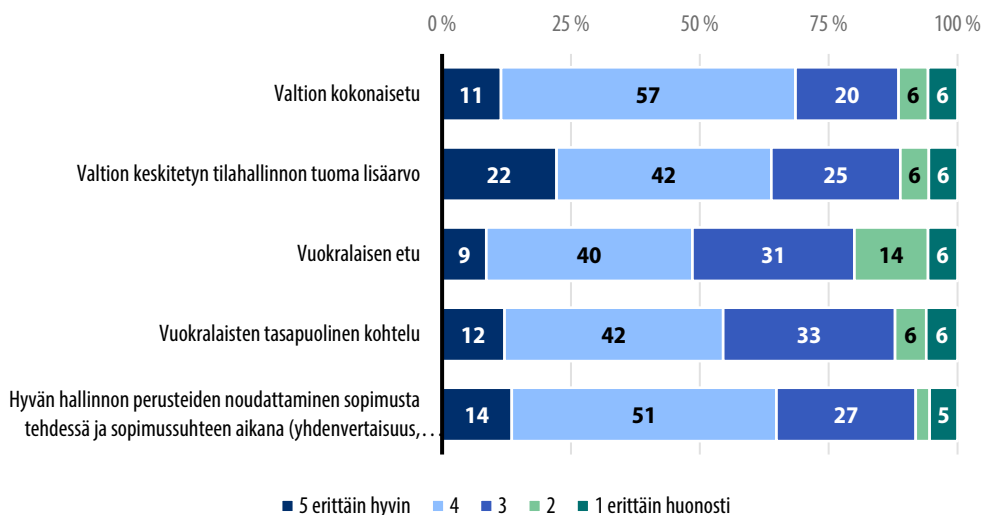
mista ja huoltamista tulevaisuudessa. Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli perusparannus ovat tästä syystä aina täysimääräisesti vuokravaikuttavia.

7.3 Tutkimuksen yhteenveto

Valtion sisäisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on valtion kokonaisuus, joka toteutuu nykyisessä mallissa hyvin. Lisäksi vuokrajärjestelmä koetaan pääosin selkeäksi ja toimivaksi.

Valtion kokonaisuutta arvioitaessa tulee huomioida viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus sekä tämän tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen. Käytännössä yksittäisen viraston toiveet esimerkiksi toimitilan sijaintipaikan suhteen eivät aina toteudu, jos valtion omistuksessa ja Senaatti-konsernin hallinnassa on tarkoitukseen soveltuva vastaava tila muualla. Kestävän tilahallinnan periaatteena on, että uutta tilaa ei rakenneta tai vuokrata valtion käyttöön, jos vanha tila on korjattavissa tai hyödynnettävissä. Samalla valtiolle tarpeettomista tiloista tulee kiinteistöstrategian mukaisesti luopua.

Kuvio 16. Miten hyvin nykyinen vuokrajärjestelmä toteuttaa sille asetettuja tavoitteita.



Vuokrajärjestelmän sisällä on myös kehittämistarpeita. Tutkimuksen mukaan virastot ja laitokset kokivat, että nykyisessä vuokramallissa valtion kokonaisuus toteutuu hyvin, mutta ratkaisut eivät aina palvele yksittäisen viraston tai laitoksen tarpeita parhaalla

mahdollisella tavalla. Toisaalta tutkimuksessa oltiin realistisia myös sen suhteen, mitä vastaavat toimitilat maksaisivat markkinoilta hankittuina.

Senaatti-konsernin toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi vertailua esimerkiksi markkinavuokriin toivottiin enemmän. Samalla todettiin, että kaikkiin kohteisiin ei löydy vertailukohtaa markkinoilta. Kuitenkaan edes käyttösidonnaisten tilojen vuokranmääritystä ei koettu käytännössä hankalaksi, koska omakustannusperusteisessa järjestelmässä vuokran määräytymisperusteet ovat vakiintuneet niiden perustuessa toteutuneisiin kustannuksiin ja arvioituun riskitasoon. Myös selontekoluonnoksesta annetuissa lausunnoissa nousi esiin tarve hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämiselle ja pitkän tähtäimen suunnitelmista viestimiselle tilojen loppukäyttäjän suuntaan.

8 Tilahallinnon vastuu

8.1 Yleistä

Virastojen ja laitosten maksama vuokra muodostuu pääomaosuudesta ja ylläpito-osuudesta. Pääomaosuus sisältää valtion kiinteistö pääomalleen vaatiman oman pääoman tuoton, vieraan pääoman kustannuksen, kiinteistön ennakoitua kulumista vastaavat poistot, teknisen riskin ja toiminnan kustannukset. Vuokran ylläpito-osuudella katetaan puolestaan kaikki kunnossapidon, hoidon, kiinteistöjen energiankäytön, vuokorjausten ja kiinteistöveron kustannukset sekä ylläpidon yleiskustannukset. Vuokran ylläpito-osuus määritellään arvioitujen kustannusten mukaisesti. Arviot pohjautuvat pitkän aikavälin toteutuneisiin kustannustasoihin.

Valtion sisäisessä vuokrajärjestelmässä on keskeistä, että se sisältää kaikki kiinteistöomistajalle aiheutuvat kustannukset. Näin toimitilojen todelliset kustannukset ovat selvillä myös käyttäjille ja päätöksentekijöille. Pääomakustannukset koostuvat oman pääoman ja vieraan pääoman kustannuksesta. Virastojen ja laitosten toimitilojen kustannusten läpinäkyvyyden vuoksi on tärkeää, että pääoman kustannukset ovat kokonaisuudessaan huomioituna vuokrassa. Senaatti-konsernin liikelaitosten oma pääoma on noin 3 miljardia euroa. Jos tämä pääoma ei olisi sijoitettuna kiinteistöihin, voisi valtio käyttää sen muuhun toimintaansa tai lyhentää valtion velkaa. Oman pääoman kustannuksena on vuokrajärjestelmässä käytetty valtion velanoton pitkäaikaista keskiarvoa, joka kuvaa tarkoituksenmukaisella tavalla oman pääoman vaihtoehtoista kustannusta valtiolle.

Vuokrahinnoittelussa on mukana yhden prosentin riskitaso, joka kattaa niin kutsutut tekniset riskit, kuten tulipalon, vesivahingon tai sisäilmaongelman. Lisäksi riskitaso kattaa kiinteistöjen vajaan käyttöön liittyvän riskin, mikä realisoituu jos osa kiinteistöistä on jonkin aikaa käyttämättöminä.⁴⁵

Vuokrajärjestelmän periaate on, että riskiprosentti on sama koko valtionhallinnolla. Eri kiinteistöjen poikkeavia riskejä ei siis oteta huomioon, vaan riskejä on tarkasteltu koko

⁴⁵ Yhden prosentin riskitaso ei sisällä valtiolle tarpeettomien, mutta kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kiinteistöjen kustannuksia. Jos myyntiä ei voida toteuttaa, puretaan rakennus Senaatti-konsernin kustannuksella. Ja jos esimerkiksi museoviranomainen on kieltänyt purkamisen, jää rakennuksen ylläpitokustannukset konsernin vastuulle, vaikka vuokralaista ei löydy.

valtion tasolla. Markkinaperusteisessa vuokramallissa kiinteistön tyyppillä, käyttötarkoituksella ja sijainnilla on merkittävä vaikutus riskin hinnoitteluun ja tätä kautta vuokratasoon. Tästä syystä kasvukeskuksen toimistorakennuksen riski on merkittävästi haja-asutusseudulla sijaitsevaa erityiskiinteistöä pienempi. Myös arkkitehtonisesti haastavan rakennuksen tekninen riski on yleensä merkittävästi tavanomaista toimistorakennusta suurempi.

Vuokrajärjestelmän mukaisilla poistoilla varaudutaan puolestaan tuleviin peruskorjauksiin, eli kyse on kulumisen ja teknisen vanhenemisen aiheuttamasta kustannuserästä. Poistoaikojen tulee vastata mahdollisimman hyvin rakennuksen osan todellista käyttöikää. Myös kirjanpitolaki ohjaa poistoaikoja. Jos poistoaika on lyhyt, poistoprosentti on korkeampi ja päinvastoin. Keskimääräisestä merkittävästi poikkeaville erityisen pitkäikäisille tai lyhytikäisille investoinneille voidaan sopia valtion vuokratasikirjassa määriteltyä pienempi tai suurempi poistoaika sekä poistoaikaa vastaavasti korkeampi tai matalampi pääomavuokra perustellusta syystä ja vain yksiselitteisissä tilanteissa.

Valtion sisäinen vuokrajärjestelmä on valtion tasolla omakustannusperusteinen. Sen sijaan yksittäinen rakennus, virasto tai hallinnonala voi olla enemmän tai vähemmän tulosta tuottava. Liikelaitostasolla tulos kuitenkin tasoittuu lähelle vuokrajärjestelmälle asetettua omakustannusperuste-tavoitetta. Yksittäisen rakennuksen kannattavuus myös vaihtelee rakennuksen elinkaaren mukana. Elinkaaren alkuvaiheessa tulos on keskimääräistä tavoitetta parempi, kun taas rakennuksen peruskorjausvaiheessa kannattavuus laskee merkittävästi tavoitteen alle. Vuokrajärjestelmä kuitenkin varmistaa sen, että yksittäisen viraston vuokrataso pysyy varsin tasaisena ja ennustettavana. Yksittäiset vuosi- tai peruskorjaukset eivät siis rasita yksittäistä virastoa, vaan kulut jakautuvat vuokrajärjestelmän mukaisesti tasaisesti ja ennustettavasti.

8.2 Toimitilojen kuntoihin liittyvät puutteet

8.2.1 Sisäolosuhteiden hallinta

Hyvät ja turvalliset työskentelyolosuhteet saavutetaan, kun rakennuksista pidetään huolta pitkäjänteisesti koko niiden elinkaaren ajan. Rakennusten hyvä huolenpito edellyttää osaamista, yhteistyötä ja riittäviä resursseja. Senaatti-konsernissa on tehty työtä valtion toimitilojen sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi. Sisäilmatoiminnassa on keskitytty erityisesti ennalta ehkäiseviin toimintamalleihin.

Toiminnan perusta on rakennusten kunnon ja korjaustarpeiden tunteminen sekä tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen. Rakennusten korjaamiseen on kohdistettu 250 miljoonan euron lisäpanostukset vuosina 2019–2022. Samalla on otettu käyttöön säännölliset rakennuskatsastukset, joiden avulla selvitetään rakennusten kunto sisäolosuhteiden näkökulmasta ja tunnistetaan tarvittavat toimenpiteet hyvien sisäolosuhteiden turvaamiseksi.

Rakennuskatsastusten piirissä on jo noin 550 rakennusta, ja tavoitteena on, että yli 90 prosenttia Senaatti-kiinteistöjen asiakkaista työskentelee katsastetuissa tiloissa. Lisäksi jatkuva sisäolosuhdeseuranta on käytössä yli sadassa rakennuksessa. Virastot ja laitokset voivat jättää Senaatti-konsernille palvelupyynnön kokemistaan ongelmista sähköisen palvelupyynnöjärjestelmän avulla. Senaatti-kiinteistöt on ottanut käyttöön myös siivoojien sisäilmahavaintopalkkion. Vuonna 2021 saatiinkin noin 600 sisäilmahavaintoa rakennuksissa toimivilta siivoojilta. Myös radonmittaukset on tehty kattavasti Senaatti-kiinteistöjen rakennuskantaan.

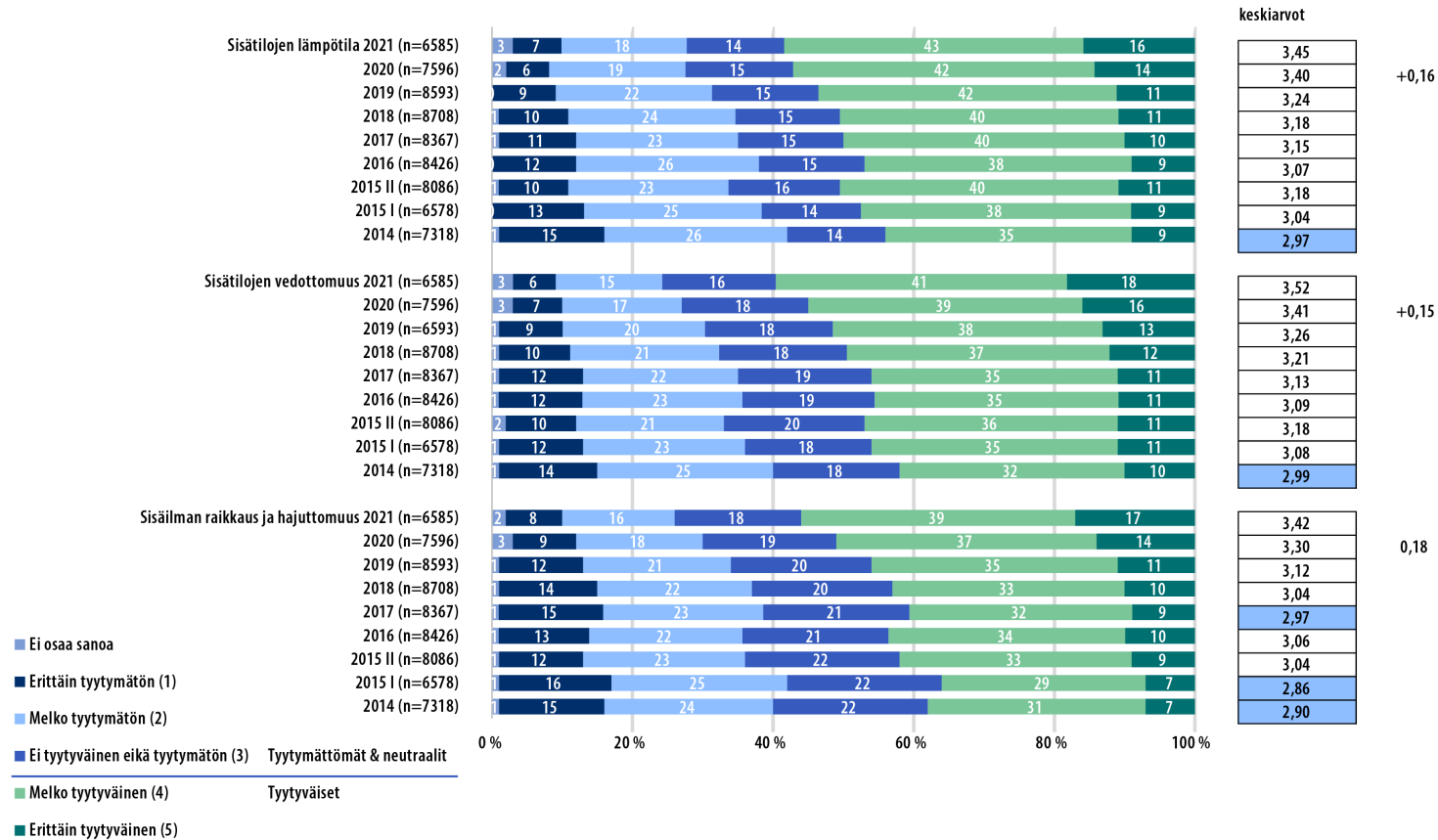
Virastojen ja laitosten jättämiin sisäolosuhdepalvelupyntöihin reagoidaan Senaatti-konsernin kiinteistönhoidon toimesta vuorokauden vasteajalla. Sisäilma-asiantuntijat tekevät esitarkastuksen, ja tarvittaessa käynnistetään Työterveyslaitoksen ohjeistuksen mukainen sisäilmaprojektivaihe, jossa rakennukseen perustettava moniammatillainen sisäilmaryhmä käsittelee tutkimusohjelman sekä huolehtii sisäilmaprojektin etenemisestä ja tiedottamisesta.

Sisäilmanäkökulma on korostetusti esillä kaikessa rakentamisessa ja korjaamisessa. Tarvittaviin sisäilmakorjauksiin käytetään Senaatti-konsernissa suunnittelijoita ja urakoitsijoita, ja työn valvonta on perusteellista. Yhteistyöhön panostetaan myös korjaustöiden aikana, ja korjausten onnistumista seurataan. Lisäksi sisäilmaongelmille on laadittu luokittelu- ja raportointimalli.

Sisäilmaongelmiin reagoimiseksi on otettu käyttöön myös niin kutsutut nopean toiminnan joukot, jotka koostuvat Senaatti-konsernin sisäilma-asiantuntijoista ja koiratiimistä.

Järjestelmällinen työ valtion työntekijöiden työolosuhteiden varmistamiseksi ja parantamiseksi on näkynyt Senaatti-kiinteistöjen asiakastytyväisyyskyselyiden tulosten parantamisena vuodesta 2015 lähtien. Asiakkaiden tyytyväisyys sisäolosuhteisiin on parantunut merkittävästi tilankäyttäjille suunnatuissa asiakastytyväisyyskyselyissä.

Kuvio 17. Sisäilmakyselyn tyytyväisyyden kehitys 2014-2021. Kyselyissä on kartoitettu asiakkaiden tyytyväisyyttä sisätilojen lämpötilaan, vedottomuuteen sekä raikkauteen ja hajuttomuuteen.



8.2.2 Sisäilmakorjaushankkeiden kustannukset

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuutta ja Senaatti-konsernin toiminnan arviointia koskevan tutkimuksen⁴⁶ mukaan virastot ja laitokset kaipaavat lisää ennakoitavuutta tilojensa ja kustannustensa pitkän aikavälin kehitykseen. Erityisen haasteellisena koetaan yllättävät, esimerkiksi juuri sisäilmaongelmista johtuvat investointitarpeet. Yllättävät tilanteet aiheuttavat paitsi ennakoimattomuutta tilankäyttöön myös kustannuksia, joita ei ole sisällytetty virastojen ja laitosten toimintamäärärahoihin.

Uusien toimitilojen rakentaminen ja olemassa olevien tilojen perusparannukset lisäävät aina vuokramenoja, joihin virastoilla tulee olla rahoitus. Jos tarvittavaa lisärahoitusta ei saada, virasto joutuu rahoittamaan kasvavat toimitilavuokrat muista toimintamenoistaan tai luopumaan suunnitelluista muutoksista.

Virastoilla ei yleensä ole ylimääräistä rahoitusta poikkeustilanteita varten. Puskuria tällaisia tilanteita varten ei ole myöskään Senaatti-konsernin liikelaitoksilla, koska omakustannusperusteisessa järjestelmässä tilojen vuokraaminen ei tuota voittoa. Kaikki toiminnan aiheuttamat kustannukset on katettava vuokratuloilla. Senaatti-konserni on viime vuosina panostanut sisäilmaongelmien tutkimukseen ja korjaamiseen sekä joutunut vuokrissa.

Senaatti-konsernin investointivaltuuden riittävyyden lisäksi keskeistä on, että toimitilainvestoinneista aiheutuvien lisävuokrien rahoitus on otettu huomioon virastojen rahoituksessa. Keskeistä onkin varmistaa virastoille riittävä toimitilamenojen rahoitus, joka mahdollistaa viraston toiminnan kannalta keskeisten toimitilahankkeiden toteuttamisen.

Toimitilahankkeiden ja niiden rahoituksen onnistumisessa tärkeää on osapuolten oikea-aikainen tiedonsaanti. Liikelaitokset ja valtionvarainministeriön budjettiosasto ovat lisänneet yhteistyötä toimitilahankkeiden osalta. Ongelmaa ei nähdä niinkään vuokrajärjestelmässä ja sopimusprosessissa, vaan se koskee rahoituksen riittävyyttä kokonaisuutena. Tutkimuksessa koettiin, että kasvaneiden ja yllättävien kustannusten ongelma jäi yksin viraston ratkaistavaksi.

⁴⁶ Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

8.3 Asiakkaana olevan viraston ja laitoksen asema

8.3.1 Yleistä

Valtion virastojen ja laitosten tehtävät ja toiminta ovat monipuolisia ja toiminnan rahoitus tapahtuu pääasiassa valtion talousarviosta kehys- ja budjettiprosessin mukaisesti. Viraston tehtävien hoitamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto. Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja toiminnallisesti ja taloudellisesti ja vastaavat niitä koskevien säädösten valmistelusta.

Virastot ja laitokset päättävät toimitilojen vuokraamisesta käyttöönsä toimintamenojensa puitteissa. Jos vuokramenot ylittävät viisi miljoonaa euroa joko sopimuskaudella tai toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen osalta kymmenen vuoden jaksolla, ministeriö tekee päätöksen hallinnonalansa viraston tai laitoksen sitoutumisesta vuokrasopimukseen valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyn jälkeen. Hallinnonaloilla, joilla on keskusvirastoja, on myös näillä rooli tilojen vuokrauksessa.

8.3.2 Järjestelmän vaikutukset viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään

Toimitilat vaikuttavat osaltaan virastojen edellytyksiin hoitaa asianmukaisesti niille kuuluvia lakisääteisiä viranomaistehtäviä. Tilapalveluiden tarjoamista virastoille voidaan tämän vuoksi pitää Senaatti-konsernin liikelaitoksille kuuluvana perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jota toteutetaan hallintolain mukaisin hallintosopimuksin.

Senaatti-konserni on vastuussa asiakasviraston toimitilojen käytettävyydestä sopimuksessa määritetyllä laatutasolla. Lisäksi Senaatti-konsernin vastuulla ovat yleisesti rakentamis- ja muista viranomaismääräyksistä ja niiden muutoksista johtuvat toimenpiteet.

Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat puolestaan siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit toimitiloihin, niiden ylläpitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin muutostöihin. Myös asiakasviraston toiminnan muutosten, tarpeiden tai toimintaan kohdistuvien viranomaisvaatimusten muuttumisesta

johtuvat toimenpiteet tulevat maksettavaksi asiakasviraston budjetista. Asiakkaana oleva virasto vastaa aina toimintansa lainmukaisuudesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut Senaatti-kiinteistöjä koskien kaksi ratkaisua vuosina 2019 ja 2021 (EOAK/6870/2019 ja EOAK/5563/2021). Ratkaisuissa oli kysymys muun ohella Senaatti-konsernin ja sen asiakkaana olevan valtion viraston välisestä vastuunjaosta sellaisissa toimitilojen kuntoon liittyvissä kysymyksissä, joilla oli vaikutusta tiloja käyttävien henkilöiden hyvinvointiin. Lisäksi ratkaisuissa käsiteltiin Senaatti-konsernin toimintaa koskevan sääntelyn riittämättömyyttä muun muassa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa laillisuusvalvonnan kannalta ongelmalliseksi on nähty se, että Senaatti-konsernin liikelaitoksissa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei liikelaitoksen toimitusjohtajaa lukuun ottamatta liity julkiseen hallintotehtävään tyyppillisesti kuuluvaa virkarikosoikeudellista vastuuta, koska Senaatti-konsernin liikelaitosten työntekijät ovat työsuhteisia.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkoistettua julkisen hallintotehtävän hoitamista valvottaisiin viranomaisen toimesta (PeVL 22/2013 vp). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista turvaa perustuslakivaliokunnan mukaan osaltaan se, että esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä ovat tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten ohella myös muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot.

Rikoslain (39/1889, *jäljempänä RL*) virkarikossäännökset koskevat osittain myös Senaatti-konsernin liikelaitosten henkilöstöä. Koska henkilöstö on työsuhteista, heihin sovelletaan, mitä virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa säädetään julkisyhteisön työntekijöistä (RL 40 luku 11 § 3 kohta). Senaatti-konsernin liikelaitosten henkilöstöön sovelletaan siten lahjuksen ottamista, törkeää lahjuksen ottamista, lahjusrikkomusta, virkasalaisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista sekä menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä (RL 40 luku 12 § 2 momentti sekä 1–3, 5 ja 14 §).

Liikelaitoksen toimitusjohtajaan sovelletaan liikelaitoslain 9 §:n 3 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten, kuin niistä on säädetty rikoslaissa julkisyhteisön työntekijän osalta. Lisäksi toimitusjohtajaan sovelletaan virka-aseman väärinkäyttämistä ja törkeää väärinkäytämistä sekä virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista koskevia säännöksiä (RL 40 luku 7–10 §).

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke (OM060:00/2021), jossa arvioidaan rikoslain virkarikossääntely kokonaisuudessaan. Hankkeessa haetaan kokonaisratkaisua myös työsuhteisten valtion työntekijöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen johdosta hallitus antoi eduskunnalle 21.4.2022 esityksen (HE 53/2022 vp.), jossa valtion toimitilavuokrausta koskeva sääntely tuotiin perustuslain mukaisesti lain tasolle. Lisäksi esityksellä selvennettiin vuokraustoiminnassa noudettavia periaatteita ja vastuunjakoa Senaattikonsernin ja asiakasviraston välillä.

9 Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta

9.1 Yleistä

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen sekä niiden muodostaman Senaatti-konsernin ohjauksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja soveltuvin osin valtion omistajaohjausperiaatteita⁴⁷ sekä OECD-maiden yhteistyöhön perustuvaa OECD Principles of Corporate Governance -ohjeistusta⁴⁸.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvan Senaatti-konsernin ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille.

Valtion vuokrajärjestelmän periaatteiden mukaisesti valtion sisäiselle vuokraustoiminnalle ei aseteta taloudellista tuottovaatimusta, vaan toiminta on omakustannusperusteista. Puolustuskiinteistöjen osalta valtion omistuksen perusteena on lisäksi maanpuolustukseen liittyvä strateginen intressi, mikä toimii Puolustuskiinteistöjen ohjausta määrittelevänä tekijänä.

Senaatti-konsernin sisäiset johtamisen roolit, vastuut ja valtuudet sekä liikelaitosten hallitusten tehtävät ja työskentelytavat on kuvattu tarkemmin Senaatti-konsernin hallinnointikoodissa, jossa on tarvittaessa myös liikelaitoskohtaisia osioita. Hallinnointikoodi on käsitelty ja hyväksytty Senaatti-kiinteistöjen hallituksessa, minkä lisäksi se on käsitelty Puolustuskiinteistöjen hallituksessa.

⁴⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös: Vaurautta vastuullisella omistajuudella, 8.4.2020.

⁴⁸ [G20/OECD Principles of Corporate Governance](#).

9.2 Ohjausyhteistyö

9.2.1 Yhteistoimintasopimus ja hallitusten nimeäminen

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 1 §:n 5 momentti edellyttää, että ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön tulee valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus yhteistyössä. Ministeriöiden ohjauksen on tapahduttava yhteistyössä ja koordinoituna siten, että ohjattavalle liikelaitoskonsernille muodostuu selkeä kuva ohjauksesta ja tavoitteista.

Yhteistyön varmistamiseksi valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat 18.2.2021 tehneet yhteistoimintasopimuksen Senaatti-konsernin liikelaitoksien omistajaohjauksen yhteistyön päävaiheista ja toimintakäytännöistä. Sopimus käsittää muun muassa Puolustuskiinteistöjen hallituksen nimittämisen, talousarvion sekä tulos- ja palvelutavoitteiden valmistelun ja toteutumisen seurannan, mahdollisten yllättävien tai ratkaisemattomien tilanteiden käsittelyn sekä vastuut ja toimintamallit häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sopimuksessa kuvattua yhteistyön mallia arvioidaan ja päivitetään ensimmäisen toimintavuoden jälkeen ja tämän jälkeen vähintään joka viides vuosi.

Valtion ohjauksen keskeisiä yhteistyöelimiä ovat Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallitukset. Hallitusjäsenien nimittämisestä ja erottamisesta päättää valtiovarainministeriö. Puolustuskiinteistöjen hallituksen nimittäminen valmistellaan yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Puolustuskiinteistöjen hallituksen puheenjohtaja on puolustusministeriön nimeämä, ja varapuheenjohtaja on valtiovarainministeriön nimeämä.

Hallituksen jäsenet voidaan nimittää 1–3 vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Yhteensä jäsenen toimikausi voi olla enintään seitsemän vuotta. Hallitusta voidaan täydentää kauden aikana jäsenen erotessa. Valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat sopineet, että hallituksen jäsenistä vaihdetaan samanaikaisesti korkeintaan neljä, jotta osaamisessa ja sen siirtymisessä ei tapahtuisi liian suuria muutoksia kerralla.

Ohjausyhteistyön valmistamiseksi valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö järjestävät säännöllisiä ohjausyhteistyötapaamisia ennalta sovitun aikataulun mukaisesti. Tapaamisia on noin kerran kuukaudessa kolmen vuoden ajan Senaatti-konsernin perustamisen jälkeen. Tapaamisissa seurataan konsernin toiminnan käynnistymistä ja konsernille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

9.2.2 Toimintamalli häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön omistajaohjauksen yhteistoimintasopimuksessa on sovittu toimintamalleista, vastuista ja valtuuksista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallinen hyökkäys tai sellaisen uhka, puolustusministeriön on pystyttävä ohjaamaan Puolustuskiinteistöjen toimintaa huomattavasti tiiviimmin ja yksityiskohtaisemmin kuin yhteiskunnan ollessa normaalitilanteessa. Tarve ei kuitenkaan koske vain selkeitä poikkeusoloja. Sodankäynnin ja vaikuttamisen muotojen muuttumisen myötä Puolustusvoimien ja sen kumppanien kiinteistöpalveluiden tuottajalla tulee olla kyky ja mahdollisuus nopeaan reagointiin erilaisissa hybridi-vaikuttamisen muodostamissa uhkatilanteissa myös normaalioloissa.

Ohjauksen tiivistyminen ei suoraan vaikuta ohjauksen rakenteeseen tai ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon. Myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättää Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Normaalioloissa tavoitteet asetetaan vuosittain, mutta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa ohjaustarve voi olla huomattavastikin intensiivisempää. Ohjauksen intensiivisyyttä sopeutetaan tarvittaessa jommankumman ohjaavan ministeriön aloitteesta kuhunkin turvallisuustilanteeseen soveltuvaksi.

Turvallisuustilanteen niin edellyttäessä valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön Senaatti-konsernia ohjaavat vastuuvirkamiehet huolehtivat tilannekuvan muodostamisesta sekä liikelaitosten tiedonsaannista. Tilannekuvayhteistyössä hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan ministeriöiden tilannekeskuksia.

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen ohjausta on käytännössä toteutettu koronapandemian aikana ja Venäjän sodan Ukrainassa aiheuttaman turvallisuustilanteen äkillisen muutoksen seurauksena. Puolustusministeriö on jälkimmäisessä tilanteessa tiivistänyt ohjaustaan Puolustuskiinteistöjen suuntaan, mutta Senaatti-konsernin ohjauksen rakenne ja toimivaltajako ovat pysyneet ennallaan. Kahden ministeriön ohjaus ei ole hidastanut päätösten tekemistä, vaan tietoa on jaettu yhteisen tilannekuvan saavuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen johdot sekä Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallitukset järjestivät

12.4.2022 ohjausyhteistyötapaamisen, jossa arvioitiin konsernin ensimmäistä toimintavuotta ja kahden ministeriön ohjauksen toimivuutta. Myös liikelaitokset arvioivat ohjausyhteistyön toimineen hyvin, ja mahdollistaneen tarvittaessa nopeankin päätöksen teon konsernin sisällä.

9.2.3 Erimielisyydet

Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjauksen yhteistoimintasopimuksessa on sovittu myös erimielisyyksien käsittelystä. Tarvittaessa erimielisyys saatetaan ensin Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä ohjaavilta vastuuvirkamiehiltä organisaatioyksiköiden päälliköiden ratkaistavaksi, josta edelleen valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ylimmän virkamiesjohdon ratkaistavaksi. Tarvittaessa erimielisyys saatetaan johtavien ministereiden ratkaistavaksi.

Viime kädessä valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee kahden tai useamman ministeriön toimialaan kuuluvan asian, josta ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen ohjausta koskeva erimielisyys voidaan käsitellä ennen valtioneuvoston yleisistuntoa myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka käsittelee asioita, joiden ratkaisemisella on todennäköisesti vaikutusta valtion talousarvioon.

9.3 Senaatti-konsernin ohjauksen tasot

9.3.1 Eduskunnasta johtoryhmiin

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 4 §:ssä säädetään eduskunnan ohjaustoimivallasta siten, että valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunta antaa myös liikelaitokselle suostumuksensa lainanottoon sekä hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää puolestaan eduskunnan antamien valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen. Puolustuskiinteistöjen hallitus tekee esityksen investointitarpeistaan Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle. Senaatti-kiinteistöjen hallitus tekee konsernin yhteisen esityksen valtiovarainministeriölle.

Eduskunnan hyväksymät palvelu- ja muut toiminnan tavoitteet ovat luonteeltaan strategisia toiminnan perusteisiin ja organisaatioiden perustehtäviin perustuvia tavoitteita. Ministeriöt puolestaan varmistavat ohjauksensa puitteissa, että konsernin talousarvioesitysvalmistelu etenee aikataulussa ja yhteisymmärryksessä Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kesken. Valtiovarainministeriö varmistaa, että esitys etenee valtiovarainministeriön sisäisessä talousarviovalmisteluprosessissa, ja pyytää tarvittaessa puolustusministeriön kannanottoja ja vahvistusta, jos talousarvioesityksestä joudutaan neuvottelemaan talousarviokäsittelyssä.

9.3.2 Tulos- ja palvelutavoitteiden valmistelu ja toteutumisen seuranta

Eduskunnan päätettyä talousarviosta ohjaavien ministeriöiden tehtävänä on antaa liikelaitoksia koskevat tarkemmat palvelu- ja tulostavoitteet sekä tuloutustavoitteet.

Puolustuskiinteistöjen hallitus tekee esityksen omista palvelu- ja muista toimintatavoitteistaan puolustusministeriölle. Senaatti-kiinteistöjen hallitus tekee esityksen Senaatti-kiinteistöjen palvelu- ja muista toimintatavoitteista sekä konsernin tulos- ja tuloutustavoitteista valtiovarainministeriölle. Yhteisten palvelujen tavoitteet valmistellaan konsernin johtoryhmässä ja käsitellään ministeriöiden yhteistyössä, jonka perusteella valtiovarainministeriö päättää niistä.

Puolustusministeriö esittelee Puolustuskiinteistöjen palvelu- ja muut toiminnan tavoitteet raha-asiaivaliokunnalle ja saatuaan sen puollon tekee niistä päätöksen. Valtiovarainministeriö esittelee Senaatti-kiinteistöjen ja konsernin yhteisten palveluiden palvelu- ja muut toiminnantavoitteet sekä konsernin tulos- ja tuloutustavoitteet raha-asiaivaliokunnalle ja saatuaan sen puollon tekee niistä päätöksen.

Ministeriöt pitävät yhteisen neuvottelun ministeriöiden ohjaajien ja Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen johdon kesken palvelu- ja tulostavoitteiden valmistelun alkuvaiheessa. Tavoitteita käsitellään lisäksi ministeriöiden ja liikelaitosten hallitusten yhteisessä tapaamisessa.

Palvelu- ja tulostavoitteissa tulee ottaa huomioon eduskunnan päätökset ja liikelaitosmallin tavoitteet sekä Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallitusten roolit. Vuosittain asetettavien tavoitteiden määrä ei saa muodostua liian suureksi, ja niiden tulee kohdistua kyseiseen toimintavuoteen ja ilmaista omistajan tahtotilaa keskeisimmiksi katsotuissa tehtäväkokonaisuuksissa.

Ministeriöt seuraavat Senaatti-konsernin toimintaa puolivuosi- ja vuosiraportein, joihin on liitettävä selvitys tavoitteiden toteutumisesta. Samalla raportoidaan muun muassa kiinteistövarallisuuden myynneistä ja hankinnoista sekä vuokrausasteen kehityksestä.

Valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö seuraavat tavoitteiden toteutumista kokonaisuutena yhteisissä ohjaajien tapaamisissa.

9.3.3 Tilinpäätöksestä ja tuloutuksesta päättäminen

Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä on kummallakin oma tase ja kirjanpito, ja kumpikin liikelaitos laatii vuosittaisen tilinpäätöksen.

Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös toimitetaan Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle, joka tekee liikelaitoslain mukaisesti kumpaakin liikelaitosta koskevan esityksen valtioneuvostolle. Valtioneuvosto vahvistaa konsernitilinpäätöksen ja asettaa tuloutusveloitteen Senaatti-kiinteistöille sekä päättää, miltä osin tuloutuksesta vastaa Puolustuskiinteistöt.

Esittelystä valtioneuvostolle vastaa valtiovarainministeriö. Senaatti-konserni toimittaa esityksen valtiovarainministeriölle ja tiedoksi puolustusministeriölle. Ministeriöt käsittelevät ohjaamiensa laitosten tilinpäätökset ja tuloutusesityksen. Jos tuloutusesitys poikkeaa olennaisesti tavoitteesta, ministeriöt keskustelevat sen perusteista.

Puolustusministeriö toimittaa valtiovarainministeriölle kantansa Puolustuskiinteistöjen tuloutukseen, minkä jälkeen valtiovarainministeriö esittelee tavoitteet valtioneuvostolle. Tuloutuksen periaatteista tulee olla ministeriöiden kesken yhteisymmärrys. Omakustannusperusteisessa vuokramallissa tuloutukset perustuvat pääasiassa kiinteistöjen myyntiin ja valtion ulkopuolisiin asiakkaisiin.

10 Henkilöstön asema Senaatti-konsernissa

10.1 Yleistä

Senaatti-konsernissa työskenteli vuoden 2021 lopussa yhteensä 1 210 henkilöä, joista Senaatti-kiinteistöissä työskenteli 520 henkilöä ja Puolustuskiinteistöissä 690 henkilöä. Henkilöstömäärä kasvoi vuoden 2021 aikana hieman, mikä johtui konsernin yhteisten palveluiden kehittämisestä, rakennuttamishankkeiden tarpeista sekä panostuksista turvallisuuspalveluihin. Erityisesti rakennuttamistehtävissä on jo useamman vuoden panostettu oman henkilöstön osuuden kasvattamiseen, mutta tästä huolimatta ulkopuolelta ostettujen palveluiden määrä on edelleen suuri.

Senaatti-kiinteistöissä on seurattu henkilöstön tyytyväisyyttä jo pitkään. Henkilöstön tyytyväisyyttä on seurattu myös Puolustuskiinteistöjä edeltäneessä Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa. Jäljempänä esitellään henkilöstön tyytyväisyyskyselyn tuloksia Senaatti-konsernin ensimmäisenä toimintavuonna.

10.2 Puolustuskiinteistöjen perustaminen

Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä toteutettiin yhteistoimintaneuvottelut Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ja Senaatti-kiinteistöissä.

Ennen yhteistoimintaneuvotteluja toteutettiin jo syksyllä 2020 laajamittaiset muutosneuvottelut Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa, jolloin henkilöstön kanssa keskusteltiin henkilökohtaisesti tulevasta muutoksesta, mahdollisista uusista tehtävistä ja niiden sisällöstä. Samoin alkuvuodesta 2021 käytiin perusteelliset keskustelut Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työehtosopimusten sopimuskumppanien kanssa yhteistoiminnan ja työsuojelun organisoimisesta Puolustuskiinteistöissä ja uudessa Senaatti-konsernissa sekä uusittiin luottamusmiessopimukset.

Yhteistoimintaneuvotteluissa aloitettiin henkilöstöpolitiikan yhtenäistäminen ja henkilöstöetujen yhdenmukaistaminen koko Senaatti-konsernissa. Lopputuloksena oli, että entisillä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöllä henkilöstöedut paranivat

monelta osin ja Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöllä pysyivät ennallaan siten, että konsernin sisällä siirtyneiden henkilöiden työsuhteen ehdot ja edut turvattiin.

Puolustuskiinteistöissä on oma yhteistoimintaneuvottelukunta Senaatti-konsernin yhteisen neuvottelukunnan lisäksi, jossa henkilöstöjärjestöllä on edustajansa. Sen lisäksi Puolustuskiinteistöissä on yhteensä 16 paikallista työsuojelutoimikuntaa, joissa työsuojeluvaltuutetut ovat varmistamassa asioiden sujuvaa hoitoa.

Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-konsernin perustamisen myötä pääosa lakkautetun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöstä siirtyi Puolustuskiinteistöjen palvelukseen. Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta siirtyi 66 henkilöä Senaatti-kiinteistöihin, ja 16 henkilöä siirtyi Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöihin. Kaikkien entisen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työntekijöiden työsuhteet jatkuivat katkeamattomina.

Kaikki Senaatti-kiinteistöihin siirtyneistä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen entisistä työntekijöistä sijoituivat Senaatti-konsernin yhteisiin palveluihin. Lähes kaikki työntekijät jatkoivat samantyyppisissä tehtävissä kuin aiemmin, mutta palvelen uudessa kokonaisuudessa lähtökohtaisesti Senaatti-konsernin molempia liikelaitoksia. Yksittäisissä tapauksissa henkilöitä hakeutui myös uudenslaisiin tehtäviin. Senaatti-kiinteistöistä siirtyi henkilöstöä myös Puolustuskiinteistöihin pääosin kiinteistöjen hallinnan, vuokraustoiminnan, investointien suunnittelun ja rakennuttamisen tehtäviin.

10.3 Työehtosopimukset

Työehtosopimukset raamittavat työsuhteen ehtoja. Puolustuskiinteistöillä ei ollut sen toiminnan alkaessa omaa työehtosopimusta, vaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta siirtyneisiin henkilöihin sovellettiin Puolustushallinnon rakennuslaitoksella voimassa olleita työehtosopimuksia palkkausjärjestelmineen niiden päättymiseen asti.⁴⁹ Uusiin henkilöihin sovellettiin työnantajan ilmoituksella pääosin valtion virka- ja työehtosopimuksen taseisia työsuhteen ehtoja, kunnes Senaatti-konsernille oli saatu neuvoteltua työnantajaa sitova työehtosopimus.

⁴⁹ Puolustushallinnon rakennuslaitoksen aikaisten työehtosopimusten voimassaolo päättyi helmikuussa 2021.

Koko Senaatti-konsernia koskevat työehtosopimusneuvottelut käytiin keväällä 2022. Työehtosopimusneuvottelut käytiin Palvelualojen työnantajaliitto Palta ry:n erityisalojen EPA-sektorille, ja osapuolina ovat JHL ry, PRO ry ja YTN ry. Neuvottelutulos saavutettiin huhtikuussa ja konsernikohtainen työehtosopimus tuli voimaan 20.5.2022.

Konsernin yhteisen työehtosopimuksen tavoitteena oli yhdenmukaistaa henkilöstön työsuhteiden ehdot liikelaitosten välillä. Konsernikohtainen työehtosopimus toi joitain muutoksia henkilöstön asemaan. Keskeisimmät muutokset olivat palkallisten poissaolomäärien ja haittakorvausten yhdenmukaistaminen, varallaolon ja valmiuden lisääminen ja laajentaminen sekä sotilaallisen harjoituksen kattavuuden laajentaminen koko konserniin. Puolustushallinnon rakennuslaitokselta siirtyneiden henkilöiden osalta vuosilomapäivien lukumäärä ja vuosilomakertymien perusteet säilyivät ennallaan.

PALTA ry:n EPA-sektori on vuonna 1993 on perustettu ensisijaisesti niille organisaatioille, joita valtio liikelaitosti ja yhtiöitti. EPA-sektorin aiempi nimi olikin Liikelaitosten ja erityisalojen työnantajaliitto LTY ry. Sektorin työehtosopimusten ehdot mukailevat pitkälti valtion virka- ja työehtosopimusten tasoa.

Puolustuskiinteistöt liittyi heti perustamisvaiheessa Palvelualojen työnantajaliitto Palta ry:n erityisalojen EPA-sektorin työnantajaliiton jäseneksi. Senaatti-kiinteistöt on ollut koko olemassaolonsa ajan Palta ry:n työnantajaliiton jäsen.

Senaatti-konsernin henkilöstön työehdot määräytyvät paikallisen konsernikohtaisen työehtosopimuksen ja Paltan EPA-sektorin runkotyöehtosopimuksen ehtojen mukaisesti.

10.4 Henkilöstön edustus

Pian Senaatti-konsernin muodostamisen jälkeen allekirjoitettiin sopimus yhteistoiminnan ja työsuojelun järjestämisestä Senaatti-kiinteistöissä ja Puolustuskiinteistöissä.⁵⁰

Senaatti-konsernissa on kaksi yhteistoimintaelintä: konsernin yhteinen yhteistoimintaelin, jossa käsitellään koko konsernia koskevia asioita ja Puolustuskiinteistöjen yhteistoimintaelin, jossa käsitellään vain Puolustuskiinteistöjä koskevia asioita. Yhteistoimintaelinten työnjako on sovittu erillisellä sopimuksella.

⁵⁰ Sopimus allekirjoitettiin 15.3.2021.

Ensimmäinen konsernitasoisen yhteistoimintaelimen kokous järjestettiin toukokuussa 2021, jonka jälkeen se kokoontui samana vuonna vielä kolme kertaa. Puolustuskiinteistöjen oma yhteistoimintaelin kokoontui vuonna 2021 kaksi kertaa.

Kokousten asialistoilla on ollut muun muassa konsernin tilinpäätökset, henkilöstökertomukset, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma, työsuojelun toimintaohjelma, aktiivisen puuttumisen mallit, työhyvinvoinnin toimintasuunnitelma, sekä työterveyshuollon toimintasuunnitelma.

Kaikkien työehtosopimusosapuolten kanssa neuvoteltiin uudet luottamusmiessopimukset osana työehtosopimusneuvotteluja. Lisäksi Sähköliitolla on 1.6.2022 alkaen oikeus nimetä Puolustuskiinteistöihin neljä yhdyshenkilöä, jotka toteuttavat Sähköliiton ja työnantajan välistä säännöllistä vuorovaikutusta.

10.5 Henkilöstön tyytyväisyys ja tulevaisuuden näkymät

Senaatti-kiinteistöt on tutkinut henkilöstönsä tyytyväisyyttä vuosittain. Vuonna 2021 henkilöstön tyytyväisyystutkimuksen sisältöä muutettiin osana Puolustuskiinteistöjen perustamista. Senaatti-kiinteistöille ja Puolustuskiinteistöille määritettiin yhteiset mittarit konsernin henkilöstön tyytyväisyyden mittaamiseksi.

Senaatti-konsernin ensimmäisen yhteisen, molemmat liikelaitokset kattavan henkilöstötutkimuksen vastausprosentti oli 83. Konsernin kokonaistyytyväisyys oli hyvä. Henkilöstön tyytyväisyyttä mitattiin niin kutsutulla People Power–indeksillä.⁵¹ Suomen yleisnormiin verrattuna vain konsernin suorituskykyindeksi jäi alle ulkoisen vertailunor-

⁵¹ Vuosittain tehtävällä henkilöstötutkimuksella selvitetään kokonaistyytyväisyys, eli nk. People Power -indeksi. indeksi on tutkimusmalli, jolla mitataan henkilöstön omistautuneisuuden tasoa ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tuloksien pohjalta tunnistetaan organisaation vahvuudet ja kehittämisaalueet sekä priorisoidaan kehittämistarpeet. Kokonaistyytyväisyysindeksiin sisältyvät seuraavat alaindeksit: sitoutumis-, johtamis-, suorituskyky- ja omistautuneisuusindeksi.

min, muut arvot olivat vertailunormissa. Yleisnormista merkittävästi paremmiksi koettiin palkkatason kilpailukykyisyys ja palkitsemisen oikeudenmukaisuus, sitoutuminen työpaikkaan, esimiehen toiminta ja työn mielenkiintoisuus.⁵²

Liikelaitosten välillä oli kuitenkin eroja sekä kyselyn vastaushalukkuudessa että tuloksissa. Puolustuskiinteistöjen henkilöstöstä kyselyyn vastasi noin 76 prosenttia ja Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöstä noin 93 prosenttia. Puolustuskiinteistöjen henkilöstön tyytyväisyys oli Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä matalammalla tasolla ainakin viestintä- ja osallistaminen sekä tehokkuus ja joustavuus-kysymyskategorioissa, joissa kysyttiin muun muassa tiedonkulusta, osallistumismahdollisuuksista toiminnan kehittämiseen sekä toimintatapojen joustavuudesta.

Vastaushalukkuuteen vaikuttavat ainakin aiemmat henkilöstötutkimukset, henkilökohtaiset kokemukset toteutuneista toimenpiteistä niiden jälkeen sekä se, miten uskottavina henkilöstö pitää toimenpiteisiin ryhtymisen. Senaatti-kiinteistöillä on pitkät perinteet tulosten käsittelystä ja niiden pohjalta toteutetuista toimenpiteistä, mistä johtuen henkilöstö uskoo vaikuttamismahdollisuuksiinsa vastaamalla kyselyyn. Kyseessä oli kuitenkin ensimmäinen, koko konsernia koskeva tyytyväisyysmittaus, jossa oli käytössä samat kysymykset. Kyselyitä tullaan jatkamaan tulevana vuosina, ja indeksien kehittymistä seurataan. Merkittävää on, että henkilöstötutkimuksen mukaan työtyytyväisyys säilyi laajasta organisaatiomuutoksesta huolimatta hyvällä tasolla.⁵³

Vuoden 2025 loppuun mennessä Senaatti-konsernissa on toteutumassa isot eläköitymiset, mutta henkilöstön kokonaismäärää ei olla vähentämässä.

⁵² Suomen asiantuntijanormi (People Power-indeksi) vuonna 2019 oli 70,6. Senaatti-konsernin vuosittaisessa henkilöstötutkimuksessa People Power -indeksi oli vuonna 2021 71,2, joka on hyvä taso.

⁵³ Puolustuskiinteistöjen henkilöstötyytyväisyyskyselyn tulos oli parempi kuin viimeisin Puolustushallinnon rakennuslaitoksella toteutettu henkilöstön tyytyväisyyskyselyn tulos, vaikka tulokset eivät ole täysin verrattavissa, koska Puolustushallinnon rakennuslaitoksella henkilöstön kokonaistyytyväisyyttä ei mitattu People Power -indeksillä.

11 Johtopäätökset

11.1 Tilahallinnon ja vuokrajärjestelmän toimivuus

11.1.1 Valtion kokonaisetut

Kiinteistö- ja toimitilahallinnon tavoitteena on valtion omaisuuden pitkäjänteinen ja taloudellisesti kestävä hoitaminen siten, että kokonaistaloudellisten vaikutusten lisäksi otetaan huomioon myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten 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. Nykyisen mallin voidaan katsoa saavuttaneen sille asetetut tavoitteet.

11.1.2 Yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtyminen

Muutokset toimintaympäristössä ovat muuttaneet työnteon tapoja erityisesti muutama viime vuoden aikana. Koronapandemian aikana arviolta puolet valtionhallinnon noin 76 000 työntekijästä on tehnyt etätyötä. Etätyö on osoittautunut pidetyksi työnteon tavaksi, ja sen määrän arvioidaan jäävän korkealle tasolle suhteessa pandemiaa edeltävään aikaan.

Digitalisoituminen on mahdollistanut paikkariippumattoman työn lisäksi myös julkisen hallinnon palveluiden järjestämisen uudella tavalla siten, että sähköinen asiointi korostuu. Myös tällä on suuri merkitys valtion tilojen käytölle.

Valtion toimitilastrategian keskeisenä tavoitteena on, että useamman julkishallinnon palveluntarjoajan palvelua saisi jatkossa yhdestä käyntiosoitteesta. Tavoitteena on myös lisätä joustavuutta tilojen käyttöön hyödyntämällä niiden yhteiskäyttöä huomioiden samalla hallinnonalojen erityispiirteet.

Yhteiskäyttöisten tilojen osalta erityisesti vuokranmäärityksen selkeys nousi valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointia koskevassa tutkimuksessa⁵⁴ sekä selontekoluonnokseen annetussa lausuntopalautteessa yhdeksi selkeäksi tulevaisuuden kehitystarpeeksi. Kehitystarpeen olennaisuutta korostaa se, että yhteiskäyttöisissä tiloissa työskentelee tällä hetkellä noin 1 400 henkilöä, mutta vuoteen 2030 mennessä määrän tulisi nousta vajaaseen 20 000 henkilöön. Tämä tarkoittaa noin neljännestä valtion kaikista työntekijöistä.

Yhteiskäyttötiloihin liittyviä projekteja on toteutettu vasta muutamia, ja myös Senaatti-konsernin mukaan näissä on ollut omat, pitkälti erilaisiin käyttäjätarpeisiin liittyvät haasteensa. Yhteiskäyttötiloissa on ollut epäselvyyksiä esimerkiksi siitä, miten vuokrat ja palvelut jakautuvat käyttäjien kesken ja miten tämä otetaan huomioon vuokrien laskentaperusteissa. Jo toteutuneista yhteiskäyttöprojekteista voidaan oppia, ja vuokranmääritykseen pyritään saavuttamaan osapuolia tyydyttävä ratkaisu.

Virastojen ja laitosten toiveena on, että yhteiskäyttötilojen vuokranmäärityksen tulisi perustua todelliseen tilankäyttöön pinta-alojen tai ennakkoon määriteltujen henkilömääramittareiden sijaan. Senaatti-konserni näkee ennustettavuudessa ongelmia kiinteää vuokraa maksavan vuokralaisen puuttuessa. Ratkaisu löytynee eri mallien välimaastosta siten, että vuokrasta osa olisi kiinteää ja osa tilojen käyttöön perustuvaa.

Senaatti-kiinteistöissä on käynnissä projekti, jossa tutkitaan vaihtoehtoisia yhteisten työympäristöjen vuokrahinnoittelumalleja, jotka ottaisivat paremmin huomioon virastojen toiveet käyttöön perustuvasta hinnoittelusta. Hankkeen tavoitteena on kokeilla uusia hinnoittelumalleja valtioasiakkaiden kanssa vuonna 2023.

Yhteiskäyttöisiin tiloihin siirryttäessä myös valtion palvelukeskusten välinen yhteistyö korostuu, koska tilojen vuokraamisen sijaan voidaan puhua työympäristöistä, jotka sisältävät niin fyysisen kuin virtuaalisen ulottuvuuden. Esimerkiksi tilojen ICT-palvelut on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa yhden palveluntarjoajan toimesta. Senaatti-konsernin ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin välisen yhteistyön edistäminen tulee olemaan ratkaisevaa siinä, miten yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtymisessä onnistutaan.

⁵⁴ Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

Valtion palvelukeskusten välisen yhteistyön tärkeys sekä yhteiset toimintatavat esimerkiksi turvallisuusasioissa korostuivat myös selontekoluonnokseen annetussa lausuntopalautessa yhteiskäyttötiloihin siirtymisen onnistumisen keskeisenä edellytyksenä.

Senaatti-konserni laatii valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishankkeelle yhteisten työympäristöjen varautumis- ja turvallisuuskonseptin hyväksyttäväksi vuoden 2022 aikana. Lisäksi valtiovarainministeriö, Senaatti-konserni ja Valtori ovat perustaneet yhteistyöryhmän yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtymisen edistämiseksi.

11.1.3 Tilahankkeiden rahoitus

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuutta ja Senaatti-konsernin toiminnan arviointia koskevassa tutkimuksessa (valtiovarainministeriön julkaisu 2022:9) tyytymättömyyttä aiheutti virastojen ja laitosten toimitilamenoihin kohdistettavan rahoituksen riittämättömyys. Erityisesti yllättäviin menoihin varautuminen koettiin hankalaksi. Tutkimuksessa tuotiin myös esiin malli, jossa valtiolla olisi yhteinen kassa esimerkiksi kaikkiin sisäilmaongelmista aiheutuviin virastojen toimitilakustannuksiin. Osa tutkimuksen vastajista esitti mallia, jossa valtio tarjoaisi virastoille sen toimintaan tarvittavat toimitilat vastikkeetta ilman rahoitukseen liittyvää poliittista harkintaa.

Toimitilahankkeiden tulee olla mahdollisimman kustannustehokkaita julkisten varojen tehokkaan käytön varmistamiseksi. Jos virastot saisivat toimitilahankkeiden vuokra-vaikutteisen osuuden automaattisesti lisärahoituksena, se olisi omiaan heikentämään kannusteita kustannustehokkaaseen tilarakentamiseen ja tehokkaaseen tilankäyttöön. Tämä taas saattaisi johtaa toimitilakustannusten hallitsemattomaan kasvuun. Lisäksi lisärahoitusta saisivat myös sellaiset virastot, jotka muutoin pystyisivät hoitamaan toimitilahankkeet toimintamenojensa perusrahoituksen puitteissa.

Käytännössä tilahankkeiden priorisointi pelkästään Senaatti-konsernin investointivaltuuden puitteissa ei välttämättä ole kaikista tarkoituksenmukaisinta, vaan priorisointia voisi tapahtua myös koko valtionhallinnon tasolla. Sinänsä Senaatti-konsernin käytössä olevat, luvussa 3.1 mainitut priorisointikriteerit ovat käyttökelpoisia ja perusteltuja, mutta jatkossa esimerkiksi terveydelle tai turvallisuudelle vakavan uhkaan, eli käytännössä sisäilmaongelmaisiin kohteisiin liittyviä toimitilahankkeita voitaisiin priorisoida valtion tasolla.

11.2 Kiinteistöalan talousnäkymät

11.2.1 Korkotaso

Pääomavaltaisella kiinteistöalalla rahoituskustannuksilla on merkittävä vaikutus kokonaiskustannuksiin. Senaatti-konserni voi hankkia rahoituksen Valtiokonttorin kautta samoin lainaehdoin kuin valtio. Rahoitus on siis lähtökohtaisesti erittäin edullista verrattuna muihin rahoituslähteisiin. Tämä on liikelaitosmallissa merkittävä kustannuksia olennaisesti laskeva etu. Senaatti-konsernin lainarahoituksen määrä oli vuoden 2021 tilinpäätöksessä noin 1,6 miljardia euroa. Rahoituksen suojausaste oli noin 60 prosenttia, ja vuodenvaihteen jälkeen suojausaste on noussut merkittävästi. Vuoden 2021 keskikorko oli noin 0,8 prosenttia.

Korkotaso on lähtenyt alkuvuodesta 2022 nousuun, ja kansantalouden ennusteiden mukaan korkotaso nousee myös jatkossa. Valtiovarainministeriön syyskuun 2022 taloudellisen katsauksen mukaan valtion pitkän aikavälin korot (10 vuoden obligaatio) kääntyvät nousuun siten, että vuonna 2024 korkotaso olisi 2 prosenttia. Vuoden 2021 toteutunut korkotaso oli -0,1 prosenttia.⁵⁵

Nykyisellä vieraan pääoman määrällä kahden prosenttiyksikön korkotason nousu nostaisi vuosikustannuksia noin 30 milj. euroa. Tämä on noin 4 prosenttia valtion kaikista toimitilakustannuksista. Korkotason nousu ei siirry heti täysimääräisesti rahoituskustannuksiin, vaan nousua hidastaa rahoituksen suojaus. Korkotason muutokset on huomioitava valtion vuokrajärjestelmässä neljän vuoden välein tehtävässä tarkistuksessa omakustannusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi.

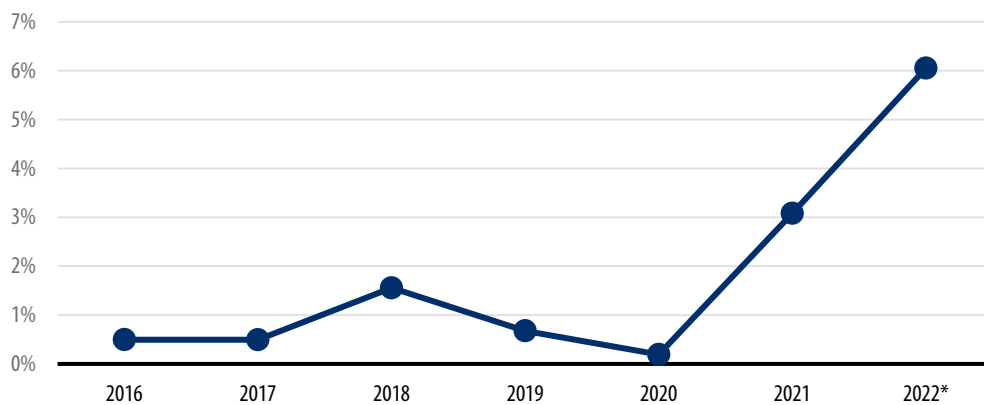
11.2.2 Inflaatio

Kiinteistötoimialan markkinakäytäntö on vuokrien sitominen elinkustannusindeksiin (kuluttajahintaindeksi) ja valtion vuokrajärjestelmässä noudatetaan samaa periaatetta. Vuokria nostetaan vuosittain indeksin muutoksella. Inflaation vaikutus on viime vuosina ollut vähäinen. Inflaatio kääntyi kuitenkin vuonna 2021 nousuun, ja vuokria korotettiin 1.1.2022 indeksitarkastuksen verran 3,1 prosenttia. Pääosa vuokrankorotuksista on sidottu lokakuun elinkustannusindeksin pistelukuun. Senaatti-konsernin kulut ovat pääosin nousseet kuluttajahintaindeksiä nopeammin, koska liikelaitosten kuluissa energia, kiinteistöjen ylläpito- ja rakentaminen ovat suuremmissa roolissa, kun

⁵⁵ Taludellinen katsaus, syyskuu 2022. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2022:58.

kuluttajahintaindeksin painotuksissa. Kiinteistön ylläpidon kustannukset nousivat 5,6 prosenttia vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä vuoden 2020 vastaavasta ajankaksosta, eli nousu oli merkittävästi kuluttajahintaindeksiä voimakkaampi.

Kuvio 18. Kuluttajahintaindeksi, lokakuu 2016 – elokuu 2022.



Lähde: Tilastokeskus.

Valtiovarainministeriön syyskuun 2022 taloudellisen katsauksen mukaan inflaatio nousee 6,5 prosenttia vuonna 2022. Inflaation nousu johtaa vuokratasojen nimellisen määrän olennaiseen nousuun, sillä 6,5 prosentin inflaatio nostaa nimellisiä vuokria noin 50 milj. euroa vuodessa. Valtion kiinteistöjen pitkäjänteisen ylläpidon kannalta on tärkeää, että inflaatio otetaan huomioon myös jatkossa valtion vuokrajärjestelmässä vuokria korottavana elementtinä, koska inflaatio nostaa myös kiinteistöjen ylläpidon ja rakentamisen kustannuksia.

Valtion vuokrajärjestelmässä vuokrien indeksitarkistus tehdään vuosittain tammikuun alussa. Vuokrien tarkistukset on haluttu tehdä mahdollisimman uuteen tietoon pohjautuen, joten tarkistus perustuu lokakuun elinkustannusindeksiin. Selontekoluonnoksen lausuntopalautteessa esitettiin, että valtion vuokrat tulisi sitoa aikaisemmin vahvistettavaan indeksiin. Näin inflaation noususta aiheutuvat vuokrakorotukset olisivat paremmin hyödynnettävissä virastojen omassa budjetointiprosessissa. Tarkistusajankohdan aikaistamista selvitetään yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Senaatti-konsernin kanssa syksyllä 2022.⁵⁶

⁵⁶ Tarkasteluajankohdan aikaistaminen auttaa virastoja ottamaan indeksikorotukset huomioon omassa taloussuunnittelussaan nykyistä paremmin. Tämä on erityisen tär-

11.3 Eduskunnan lausuma: keskeiset tulokset

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon nykyinen malli on vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi. Yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian avulla ovat onnistuneet nykymallissa hyvin.

Valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinnan keskittäminen valtion liikelaitosmuotoiselle Senaatti-konsernille on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Malli on mahdollistanut Puolustuskiinteistöille Puolustusvoimien tilatarpeiden ennakoitua toteuttamisen. Myös valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta on toteutunut sääntelyn mukaisesti.

Samalla ulkomailla sijaitsevien tilojen sekä tiettyjen erityiskiinteistöjen jättäminen muiden kuin Senaatti-konsernin hallintaan on perusteltua muun muassa kiinteistöjen ylläpitoon vaadittavan erityisosaamisen vuoksi.

Senaatti-konsernin henkilöstön tyytyväisyys on säilynyt laajasta organisaatiomuutoksesta huolimatta hyvällä tasolla. Puolustuskiinteistöjen henkilöstön asemassa ei tapahtunut olennaisia muutoksia esimerkiksi työsuhteiden ehtoissa tai jatkuvuudessa. Henkilöstön tyytyväisyyttä tullaan jatkossakin seuraamaan vuosittaisilla kyselyillä.

Suurin osa Senaatti-konsernin tiloja käyttävistä virastoista ja laitoksista on tyytyväisiä valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään ja siinä viime vuosina tehtyihin uudistuksiin. Myös palvelusopimuksiin sekä yhteistyön sujuvuuteen ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Suurimpina haasteina nähtiin budjettirahoituksen riittävyys, vuokratkustannusten nousu, vastuunjako korjaus- ja rakennushankkeissa sekä ulkoa vuokrattujen kohteiden hallinnointikuluissa.⁵⁷

keää, koska Puolustusvoimia lukuunottamatta vuokrien indeksikorotuksiin ei automaattisesti saa lisämäärärahoja. Puolustusvoimien toimintamenojen momentille tehdään ennakkollinen 1,5 % hinta- ja kustannustarkistus talousarviota laadittaessa. Jälkikäteen kustannustarkistusta korjataan toteutuneen kuluttajahintaindeksin kehityksen mukaiseksi kevään lisätalousarviossa.

⁵⁷ Vuonna 2022 toteutetun kyselytutkimuksessa kysyttiin vastaajien tyytyväisyyttä nykyisten sopimussuhteiden toimivuuteen ja yhteistyöhön Senaatti-konsernin kanssa. Vastaajista vuokrasopimussuhteen toimivuuteen oli tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä yhteensä 77 % vastaajista, erittäin tyytymättömiä oli 3 %. Selvästi suurin osa vastaajista oli tyytyväisiä myös vastuu- ja tehtävänjaon selkeyteen, yhteistyön sujuvuuteen ja tiedonkulkuun vuokrasuhteen aikana. Selontekoluonnoksen lausuntopalautteessa nousivat esiin samat teemat kuin kyselytutkimuksessa (Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista 2022:9). Ks. lisää tutkimustuloksista luvun 7 kuvista 14.

Tilahankkeiden kustannusten hallintaa tulisi parantaa esimerkiksi siten, että viraston määrärahatilanne ja hankkeen vaikutukset vuokraan selvitetään hankkeen alkuvaiheessa. Jo alkuvaiheessa tulisi myös etsiä kustannustehokkaita ratkaisuja esimerkiksi kartoittamalla ratkaisuja tilankäytön tehostamiseksi. Toimitilakustannusten kehittymistä tulisi myös seurata nykyistä enemmän kokonaisuutena.

Keskeistä on tavoitella kustannustehokasta toimitilajärjestelmää, joka mahdollistaa kokonaiskustannusten alentamisen ja hillitsee kustannusten nousua käyttösidonnaisissa kiinteistöissä. Valtion kiinteistö- ja tilahallinnon muita kehittämiskohteita ovat muun muassa peruskorjaus- ja perusparannushankkeiden vastuunjako, yhteiskäyttöisiin työympäristöihin siirtyminen, ja se, että toimitilat tukevat virastojen ja laitosten tehtävien taloudellista, tehokasta ja tarkoituksenmukaista hoitamista.

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon yhteiskunnallisen merkittävyyden kannalta järjestelmää ja siinä viime vuosina tehtyjä muutoksia on tarpeen arvioida säännöllisesti. Puolustuskiinteistöjen perustamista tulisi arvioida uudelleen viiden toimintavuoden jälkeen vuonna 2026.

11.4 Muut johtopäätökset

Selontekoprosessissa nousi esiin käytännön kehitysehdotuksia, joiden avulla valtion keskitettyä tilahallintoa ja siihen liittyvää sisäistä vuokrajärjestelmää voitaisiin kehittää edelleen valtion virastoja ja laitoksia parhaalla mahdollisella tavalla palvelevaksi.

Yhtenä kehityskohteena voidaan pitää Senaatti-konsernin ja valtioasiakkaan välisen vuorovaikutuksen parantamista siten, että tilan loppukäyttäjälle on selvää, mistä toimitiloihin liittyvät kustannukset muodostuvat. Virastojen oman henkilöstön osaamisen hyödyntämistä kaikissa tilahankkeiden eri vaiheissa toivottiin myös enemmän. Valtiovarainministeriö kiinnittää Senaatti-konsernin ohjauksessa huomiota vuorovaikutuksen parantamiseen liikelaitosten ja sen asiakkaana olevien virastojen ja laitosten välillä.

Myös sopimuskokonaisuuksien hallintaan toivottiin helpotusta etenkin sellaisten virastojen ja laitosten kannanotoissa, joilla on toimipisteitä useilla eri paikkakunnilla ja joiden sopimuskanta on siten laaja sisältäen sekä toimitilavuokrasopimuksia että mahdollisia palvelusopimuksia. Hallinnon tilahallintojärjestelmää (HTH-järjestelmä) kehitetään parhaillaan siten, että kaikki asiakasvirastot voivat jatkossa tarkastella sopimuskantaansa sen avulla.

Lisäksi yhteiskäyttötiloihin liittyvien palveluiden kuten turvallisuusratkaisujen toivottiin olevan osa yhtä ja samaa päävuokrasopimusta. Valtiovarainministeriö selvittää syksyllä 2022 erilaisten yhteiskäyttötiloihin liittyvien palveluiden yhdistämistä osaksi toimitilaa koskevaa päävuokrasopimusta. Samalla osana valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishanketta yhteiskäyttötilojen turvallisuus-, valmius- ja varautumisratkaisuille esitetään yhteiset konseptit vuoden 2023 aikana.

Virastot ja laitokset toivovat myös käytännön ratkaisuja toimitilakustannusten nousun hillitsemiseksi. Valtiovarainministeriö selvittää syksyllä 2022 valtion sisäisten toimitilavuokrasopimusten indeksitarkastelun ajankohdan aikaistamista siten, että virastot ja laitokset voivat ottaa vuokratkustannusten nousun paremmin huomioon taloussuunnitelussaan.

Valtion ulkomailla sijaitsevien tilojen hallinnoinnin osalta selontekoprosessissa tuli ilmi tarve hyödyntää Senaatti-konsernin osaamista. 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.

Valtiovarainministeriö harkitsee, tulisiko Senaatti-konsernille asettaa palvelutavoitteeksi tiedottaa valtioasiakkaitaan saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksiin liittyvien yleisten rakentamismääräysten muuttumisesta.

Kuten edellä on todettu, nykyisen vuokrajärjestelmän keskeisenä puutteena on, ettei virastolla, laitoksella tai Senaatti-konsernilla ole taloudellista puskuria yllättäviin toimitilamenoihin. Valtiovarainministeriö selvittää viiden vuoden kuluttua Senaatti-konsernin toiminnan aloittamisesta valtion tilahallinnon ja sisäisen vuokrajärjestelmän vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Osana tätä selvitystä tarkastellaan vaihtoehtoisia malleja edelleenvuokrasopimusten hallinnoinnista perittävälle palvelumaksulle (manageerausmaksu) ja valtion kiinteistöistään perimälle oman pääoman kustannukselle.

Lähteet

Comprehensive Review and Benchmark Study of the Public Real Estate Management. European Commission, 2022.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2010.

[Esiselvitysraportti puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallista, 2019.](#)

[G20/OECD Principles of Corporate Governance.](#)

Hallinnon tilahalinntojärjestelmän (HTH) vuoden 2021 vuosiraportointi.

Hanski, Jari: Hyödyllistä ja kaunistavaa– Senaatti-kiinteistöjen historia 1811–2011. Edita, Helsinki 2011.

KTI Kiinteistötieto Oy:n vuosittain teettämä KTI Ylläpitokustannusvertailu. [Lisätietoa.](#) Selonteossa käytetty vuoden 2021 ylläpitokustannusvertailutietoja.

Kuntien rakennuskannan tilannekuva vuonna 2020 ja ennusteet vuosille 2020–2040.

Maakuntien tilakeskus Oy. Raportti julkaistu 7.10.2020.

PuRE-net (The Public Real Estate Network) Benchmark Report 2017.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen henkilöstö- ja asiakastytyväisyystutkimusten tuloksia vuosilta 2014–2021.

[Taloudellinen katsaus, syksy 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:58.](#)

Tilastokeskus, Suomen piilotalous. Raportti Suomen piilotaloudesta 30.6.2008.

Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.

Valtioneuvoston periaatepäätös: Vaurautta vastuullisella omistajuudella, 8.4.2020.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (14/2020).

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus valtion liiketoiminnan järjestämisestä (VTV 14/2018).

Valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista - [valtiovarainministeriön julkaisu 2022:9](#).

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi- [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 21/2018](#).

Valtion vuokrajärjestelmä, [Vuokrakäsikirja \(13.12.2021\)](#).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030 (16.12.2021).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi (16.12.2021).

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-867-3 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF