

7.7.2022

SEN/1385/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi Senaatti-konsernista ja valtion tilahallinnosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Senaatti-kiinteistöiltä 2.6.2022 päivätyllä pyynnöllä VN/21721/2021 lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi Senaatti-konsernista ja valtion tilahallinnosta. Senaatti-kiinteistöjen lausunto edustaa koko Senaatti-konsernin (jäljempänä "**Senaatti**") näkemystä. Senaatti kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta selonteoksi. Tämä lausunto on toimitettu myös kirjaamoon pdf-muodossa, joka sisältää lausuntotekstin lisäksi kaksi kuviota. Senaatti lausuu näkemyksensä seuraavaa:

Valtion tilahallintokokonaisuus ja sen toimintaperiaatteet (luvut 2–3)

Selontekoluonnoksessa on kuvattu, miten keskitetty kiinteistöhallinto organisatorisesti rakentuu sekä mitä valtion sisäisellä vuokrajärjestelmällä tavoitellaan. Selonteossa olisi hyvä näiden lisäksi kuvata yksiselitteisesti ja selkeästi mitä keskitetyllä kiinteistöhallinnolla tarkoitetaan yleisesti sekä mitä siihen kuuluu. Valtion vuokrajärjestelmä on yksi osa keskitettyä kiinteistöhallintoa, mutta valtion vuokrajärjestelmä muodostuu useammasta osatekijästä. Tämän kokonaisuuden selkeä esittäminen selonteossa auttaisi lukijaa ymmärtämään, minkä takia keskitetty kiinteistöhallinto sekä valtion vuokrajärjestelmä ovat ylipäänsä perustettu ja mitä hyötyjä niistä on.

Valtion keskitetty kiinteistöhallinto

Valtion toimitilastrategian 2030 tavoitteena on, että toimitilat tukevat valtionhallinnon organisaatioiden tuloksellista toimintaa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi valtion tilahallintoa on kehitetty vuosikymmeniä keskitetyksi. Keskitetyn kiinteistöhallinnon ytimessä on valtion kiinteistöomaisuuden hallinnointi tähän erikoistuneiden asiantuntijaorganisaatioiden toimesta sen sijaan, että jokainen virasto ja laitos hankkisi ja hallinnoisi kiinteistöjä tai toimitilojaan itse. Tätä keskittämistä virastoilta rakennetun omaisuuden osalta Senaatille ja maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle on toteutettu 2000-luvun alusta lukien. Keskittämisestä on linjattu valtion kiinteistöstrategiassa.

7.7.2022

SEN/1385/2022

Keskitetty kiinteistöhallinto mahdollistaa toimitiloihin ja kiinteistöihin liittyvän erikoisosaamisen. Keskittämällä ja valtion ohjausta tehostamalla on saavutettu merkittäviä taloudellisia hyötyjä muun muassa ylläpidossa ja investoinneissa synergia- ja mittakaavaetuina. Valtion kiinteistöomistusten suhteuttaminen valtion toiminnan- ja tilatarpeisiin sekä valtiolle tarpeettoman omaisuuden myynti on vapauttanut kiinteistövarallisuuteen sidottua pääomaa valtion varsinaisiin ydintoimintoihin.

Keskitetty kiinteistöhallinto mahdollistaa myös hankintojen keskittämisestä syntyvien kustannushyötyjen ja -tehokkuuden saavuttamisen valtiohallinnolle. Kiinteistöihin liittyvien riskien kokoaminen koko valtionhallinnon tasolle kannettavaksi yksittäisen viraston sijaan kuuluu myös keskitetyn kiinteistönhallinnon hyötyihin. Valtion vuokrajärjestelmän mukaisessa vuokrahinnoittelussa on mukana yhden prosentin riskitaso, joka kattaa niin kutsutut tekniset riskit. Riskitaso kattaa myös Senaatin tilojen omistajuuteen liittyvän riskin, joka voi konkretisoitua esimerkiksi tilojen vajaakäytöstä. Riskitaso ei kuitenkaan sisällä valtiolle tarpeettomien, mutta kulttuurihistoriallisista syistä myyntikelvottomien kiinteistöjen kustannuksia.

Nykyinen keskitetty kiinteistöhallinto ja liikelaitosmalli sen organisaatiomuotona mahdollistaa osallistumisen toimialan asiakastytyväisyys-, vuokra- ja kustannusvertailuihin, jotka mahdollistavat toiminnan tehokkuuden vertailun. Myös valtiolle tarpeettomien kiinteistöjen kaavallinen kehittäminen ennen myyntiä luovutushinnan maksimoimiseksi on keskitetyn kiinteistöhallinnon ansiosta mahdollista toteuttaa valtion omana työnä, jolloin kehittämisen hyöty jää myös valtiolle.

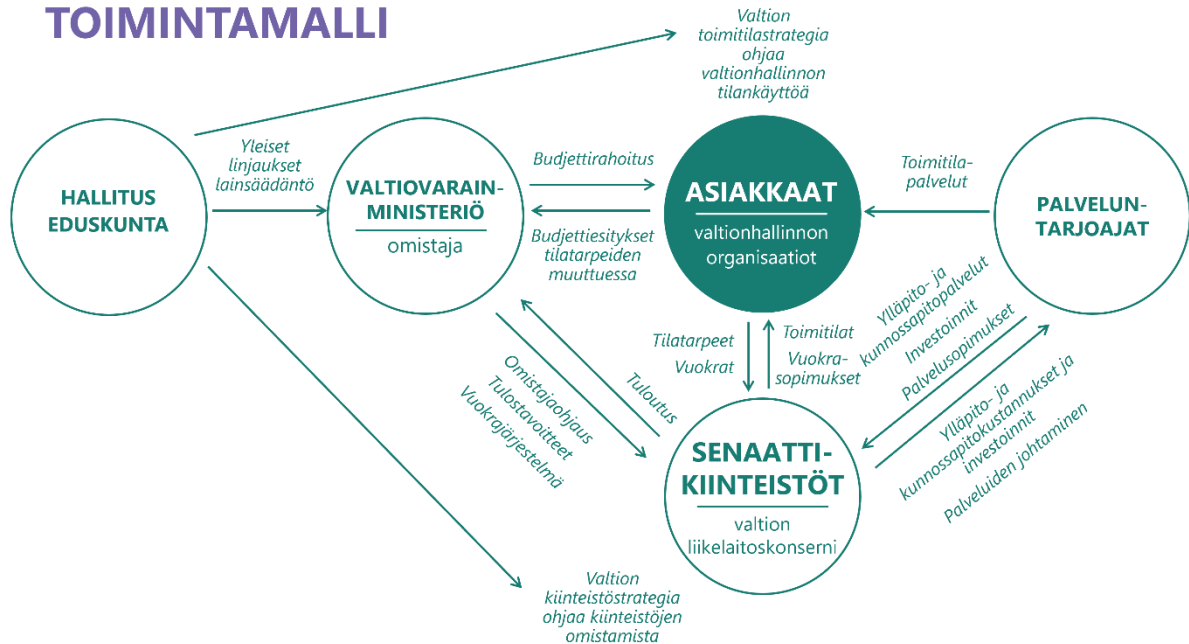
Keskitetty kiinteistöhallinto tukee valtion palvelu- ja toimitilaverkoston uudistamista. Uudistuksen tavoitteena on esimerkiksi valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden toimijoiden yhteisellä käyntiasioinnin palveluverkolla mahdollistaa nykyistä asiakaslähtöisempi, kustannustehokkaampi ja suunnitelmallisempi toiminta.

Alla olevassa kuviossa on kuvattu keskitetyn kiinteistöhallinnon toimintamalli pääpiirteittäin (kirjaamoon toimitetussa lausunnossa on tässä kohdassa kuvio 1).

7.7.2022

SEN/1385/2022

TOIMINTAMALLI



Kuvio 1: Keskitetyn kiinteistöhallinnon toimintamalli pääpiirteittäin

Valtion vuokrajärjestelmä

Valtion keskitetty kiinteistöhallinto, valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat sekä omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä muodostavat yhtenä kokonaisuutena valtion yleisen ohjausroolin perustan toimitilojen käytössä ja kiinteistöjen hallinnassa. Keskitettyyn kiinteistö- ja tilahallintoon kuuluvalla valtion vuokrajärjestelmällä asetetaan valtion sisäiset toimitilavuokrauksen ehdot ja periaatteet.

Valtion sisäinen vuokrajärjestelmä on vuosien varrella kehittynyt useaan otteeseen ja nykyinen omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2016 alusta. Tällöin luovuttiin oman pääoman tuottotavoitteesta valtion sisäisessä vuokraustoiminnassa pääomakustannukset ylittäviltä osin. Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän perustehtävä on kohdistaa kaikki toimitiloista syntyvät kustannukset toimitilojen käyttäjille tilankäytön tehokkuuden kannustimena.

Valtion vuokrajärjestelmän keskeinen tehtävä on myös jaksottaa toimitiloista syntyvät kustannukset tasaiseksi budjettitalouteen sopivaksi vuokramenoksi. Näin esimerkiksi suuret kertaluontoiset peruskorjauskustannukset eivät heiluta valtionhallinnon organisaatioiden budjetteja vuodesta toiseen. Vuokrajärjestelmän tehtävänä on mahdollisimman suuren joustavuuden tarjoaminen valtionhallinnon organisaatioiden

7.7.2022

SEN/1385/2022

muuttuvissa tarpeissa. Esimerkiksi valtion sisäisen toimitilavuokrauksen tavanomaista markkinoiden käytäntöä lyhyemmät irtisanomisajat korostavat tätä joustavuutta.

Keskitetty kiinteistöhallinto rahoitetaan vuokratuloilla, valtiolle tarpeettomaksi jääneiden kiinteistöjen myyntituloilla ja investoinnit tarvittaessa velalla Valtiokonttorista. Keskitetty kiinteistöhallinto ja sisäinen vuokrajärjestelmä mahdollistavat yhdessä pitkän tähtäimen suunnitelmiin perustuvan toimitilojen kunnossapito- ja peruskorjaustoiminnan, koska suuri tilakanta yhdessä tasaisen vuokratulovirran kanssa mahdollistaa suurtenkin yksittäisten peruskorjausten rahoituksen oikea-aikaisesti.

Valtion kiinteistöstrategian 2030 päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestävällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja muuttuvissa olosuhteissa. Esimerkkinä keskittämisen hyödyistä sekä järjestelmän toimivuudesta on myös se, että kiinteistöjen ylläpitokustannukset Senaatti-kiinteistöissä olivat vuonna 2021 (KTI Kiinteistötieto Oy) vajaa 20 prosenttia vertailussa mukana olevien markkinatoimijoiden kustannuksia matalampia.

Valmius, varautuminen ja turvallisuus (luku 4.2)

Senaatti huomauttaa, että Senaatin velvollisuutena on vastata oman toimintansa turvallisuudesta. Vuokraamiensa tilojen turvallisuudesta Senaatti vastaa kiinteistönomistajan lakisääteisten velvoitteiden lisäksi vuokra- ja palvelusopimuksissa sovituin osin. Vuokralaisena toimivat virastot ja laitokset vastaavat oman toimintansa turvallisuudesta. Virastoilla ja laitoksilla on myös mahdollisuus ostaa turvallisuuspalveluita Senaatilta.

Ympäristö ja energiatehokkuus (luku 4.3)

Keskitetty kiinteistöhallinto mahdollistaa valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden tavoitteiden toimeenpanon ja johtamisen muutaman toimijan kautta, mikä tukee valtionhallinnon organisaatiota esimerkiksi rakennusten hiilineutraaliteetin saavuttamisessa vuoteen 2035 mennessä.

Alla oleva kuvio kertoo valtion kiinteistöjen käytön päästöjen kehityksestä vuosilta 2012–2021. Ilman keskitettyä kiinteistöhallintoa - eli yksittäisten virastojen toimenpiteinä - ei näin vahva hiilineutraalustavoitteen edistäminen olisi mahdollista. (Tässä kohtaa on kirjaamoon toimitetussa versiossa kuvio 2: Valtion kiinteistöjen käytön päästöt 2012–2021.)

7.7.2022

SEN/1385/2022



Kuvio 2: Valtion kiinteistöjen käytön päästöt 2012–2021

Työympäristöjen kehittäminen (luku 4.5)

Senaatti huomauttaa, että selontekoluonnoksen luvussa mainittujen valtakunnallisten käyttösidonnaisten verkostoasiakkaitten lisäksi Senaatti tarjoaa työympäristöjen kehittämispalveluita ja työympäristöpalveluprojekteja myös virastoille, ministeriöille, taide-, kulttuuri- ja oppilaitoksille. Työympäristöpalveluihin kuuluu työympäristökehittäminen ja -johtaminen, muutosjohtaminen, tietotyön kehittäminen, palvelumuotoilu, vaikutusarviointi sekä prosessianalytiikka.

Henkilöstön asema Senaatti-konsernissa (luku 10)

Senaattia koskevat TES-neuvottelut selontekoluonnoksen tekstistä poiketen on saatu päätökseen keväällä 2022.

Konsernin aloittaessa toimintansa Puolustuskiinteistöillä ei ollut omaa sille neuvoteltua työehtosopimusta, vaan 1.1.2021 alkaen sinne rekrytoituihin uusiin henkilöihin sovellettiin työnantajan ilmoituksella pääosin valtion virka- ja työehtosopimuksen taseisia työsuhteen ehtoja.

7.7.2022

SEN/1385/2022

Koko Senaattia koskeva työehtosopimus astui voimaan 20.5.2022. Uusi ensimmäinen koko Senaattia koskeva työehtosopimus sijoittuu Senaatin työnantajaliiton Palvelualojen työnantajaliitto Palta ry:n EPA-sektorille, jossa TES-osapuolina ovat JHL ry, PRO ry ja YTN ry. Senaatin koko henkilöstöstä on yli 95 % edustettuna EPA-sektorin palkansaajaliittojen kautta ja yhteisen konserni-TES:in soveltamisala kattaa koko henkilöstön.

Yhteenveto (luku 11)

Selontekoprosessi on ollut laadukas ja mahdollistanut hallinnon laajan osallistumisen.

Senaatin näkökulmasta keskitetty kiinteistöhallinto sekä valtion sisäinen vuokrajärjestelmä toimivat hyvin ja malli on valtion kokonaisedun kannalta erittäin toimiva ratkaisu. Liikelaitosmalli mahdollistaa tämän kokonaisuuden toimivuuden ja liikelaitosmallin keskeisiä etuja on kuvattu selontekoluonnoksen eri luvuissa. Senaatin vuoden 2021 konserniuudistus sekä Puolustuskiinteistöt-tytäarliikelaitoksen perustaminen ovat onnistuneet mallikkaasti ja uudistukselle asetetut tavoitteet on saavutettu. Järjestelmä toimii Senaatin näkökulmasta hyvin, eikä tarvetta laajoille muutoksille ole konserniuudistuksen jälkeen tai selontekoprosessin yhteydessä tunnistettu. Senaatin näkemystä tukee valtion vuokrajärjestelmän toimivuutta koskevien tutkimusten tulokset vuosilta 2018 (Deloitte Oy) ja 2022 (KTI Kiinteistötieto Oy), joiden mukaan myös valtion vuokrajärjestelmässä tehtyihin muutoksiin ollaan tyytyväisiä.

Senaatti lisäksi korostaa, että vaikka valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015) on ollut osittain kumottuna 13.12.2021 alkaen eikä virastoilla ja laitoksilla ole ollut velvollisuutta hankkia toimitiloja käyttöönsä Senaatilta, virastoja tai laitoksia ei ole irtautunut Senaatin kanssa tekemistä vuokrasopimuksista. Keskitetystä kiinteistöhallinnosta sekä valtion sisäisestä vuokrajärjestelmästä on siis selvästi hyötyä valtion virastoille ja laitoksille samalla tuoden niille ennakoitavuutta omaan toimintaansa.