



21.9.2022

Luonnos valtioneuvoston selonteoksi Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

1. Tausta

Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin Puolustuskiinteistöt-niminen tytäriikelaite hoitamaan Puolustusvoimien toimitilatarpeita. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti (EV 194/2020 vp–HE 31/2020 vp), että hallitus antaa vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäriikelaite Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista, jossa muun muassa:

- 1) tarkastellaan valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan (luku 2), sen organisaatiota (luku 2.2), toimintaperiaatteita (luku 3), sääntelyä (luku 2.1), asiakkaan asemaa (luku 8.3), kustannuksia (luku 3, 4.1 ja 11), palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä (luku 6), järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään (mm. luku 8.3.2) ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista (mm. luku 8); ja
- 2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona (luku 5); sekä
- 3) arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta (luku 9) sekä henkilöstön aseman kehittymistä (luku 10).

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu luonnos valtioneuvoston selonteoksi Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta. Selontekoluonnoksen tarkoituksena on tuottaa eduskunnan edellyttämä kokonaisvaltaisen katsaus valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoon sekä sitä toimeenpanevan Senaatti-konsernin toimintaan.

Selonteossa kuvataan valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito 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 ja henkilöstön aseman kehittymistä uudessa konsernissa, sekä konsernin toimitilapalveluita käyttävien virastojen ja laitosten kokemuksia asioinnin sujuvuudesta.

Selonteon lopussa esitetään johtopäätökset eduskunnan esittämiin Senaatti-konsernia ja valtion tilahallintoa koskeviin asiakokonaisuuksiin sekä arvioita valtion tilahallintoon liittyvistä tulevaisuuden näkymistä ja kehittämistarpeista

2. Valmistelu

Valtiovarainministeriö perusti 20.10.2021 [asiantuntijaryhmän](#) tukemaan Senaatti-konsernia koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua. Asiantuntijaryhmässä on 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 julkaisuja 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](#)).

Valtiovarainministeriö pyysi 2.6.2022 ministeriöitä, valtion virastoja ja laitoksia, relevantteja ammattiliittoja sekä joitain Senaatti-konsernilla vuokralla olevia yhteisöjä antamaan selontekolukuonnoksesta lausunnon 15.7.2022 mennessä. 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.

Lausuntopyyntö ja sen kautta annetut lausunnot löytyvät [lausuntopalvelusta](#) diaarinumerolla VN/21721/2021. Lausuntoja annettiin yhteensä 48 kappaletta.

3. Lausunnot

3.1 Lausuntopalaute teemoittain

Yhteiskäyttötilojen vuokranmäärityspäätökset

Useassa lausunnossa tuotiin esiin, että yhteiskäyttötilojen vuokranmäärityspäätöksen tulisi olla muu kuin viraston tai laitoksen

henkilötyövuosimäärä (HTV). Lausunnoissa toivottiin mahdollisuuksia siirtyä yhteiskäyttötiloissa käyttöön perustuvaan vuokramalliin.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Yhteiskäyttöisten tilojen vuokranmääritys nousi keskeiseksi kehityskohteeksi myös selontekoa varten tilatussa valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointia koskevassa tutkimuksessa (tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9).

Yhteisten työympäristöjen vuokra määritellään tällä hetkellä jakamalla yhteiskäyttöisen tilan kokonaisvuokra tilaa käyttävien virastojen kesken kunkin viraston tilaan sijoittaman henkilöstön henkilötyövuosien suhteessa (HTV). Vuokra on siis muotoa €/HTV. Selonteossa todetaan, että virastojen ja laitosten toiveena on, että yhteiskäyttötilojen vuokranmäärityksen tulisi perustua todelliseen tilankäyttöön pinta-alojen tai ennakoon määriteltyjen henkilömäärämittareiden sijaan. Senaatti-konserni näkee ehdotetussa mallissa ongelmia ennustettavuuden suhteen kiinteää vuokraa maksavan vuokralaisen puuttuessa. Selonteossa todetaan, että ratkaisu löytynee eri mallien välimaastosta siten, että vuokrasta osa olisi kiinteää ja osa tilojen käyttöön perustuvaa.

Selontekoon lisätään edellä mainitun lisäksi tieto siitä, että 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.

Yhteiskäyttötiloihin siirtyminen

Erityisesti oikeudenhoidon (mm. Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, syyttäjälaitos, tuomioistuinvirasto, oikeusministeriö) lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että yhteiskäyttötilat eivät kaikilta osin sovellu kaikkien virastojen toimintaan. Esimerkiksi tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen työskentely samoissa tiloissa ei näytä ulospäin kansalaisten oikeusturvan mukaiselta. Sama ongelmaa koskee eri tuomioistuinlinjoja, ja tuomioistuinten riippumattomuutta yleisesti.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteossa mainitaan, että 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.

Selonteon lukuihin 3.2 ja 11.1 lisätään oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti maininta siitä, että yhteiskäyttötiloja suunniteltaessa ja niihin siirryttäessä huomioidaan hallinnonalojen erityispiirteet, virastojen tarpeet ja asiakaslähtöisyys.

Valtion yhteiset turvallisuus- ja varautumISRatkaisut

Useassa lausunnossa toivottiin Senaatti-konsernin tekevän koko valtionhallinnon kattavan varautumissuunnitelman. Yhteisten turvallisuuspalvelujen yhteistä tuottamista kannatettiin yleisemminkin. Erityisen tärkeänä tätä pidettiin yhteiskäyttötilojen osalta, joissa ei nähty järkevänä tehdä päällekkäisiä turvallisuusratkaisuja (kuten kulunvalvonta ja aulapalvelut). Lausunnoissa ehdotetaan myös, että samat turvallisuusvaatimukset omaavat toimijat ohjattaisiin vahvemmin samoihin tiloihin tai vaihtoehtoisesti yhtenäistettäisiin esim. turvallisuusselvityskäytäntöjä yhteiskäyttötiloihin siirryttäessä.

Yksittäisenä varautumiseen ja valmiuteen liittyvänä näkökulmana nousivat erityisesti esiin varavoimaratkaisut. Lausunnoissa todettiin, että tällä hetkellä varavirtalaitteet yhteisissä työympäristöhankkeissa on vastuujakotaulukossa merkitty virastolle itselleen. Samalla toivottiin, että Senaatti-konsernin tulisi nykyistä selkeämmin määritellä, mikä on valtion toimitilojen perusturvallisuustaso ja mikä sisältyy vuokraan ja mikä vuokralaisen omaan hankintaan. Lisäksi Senaatti-konsernin ja Valtorin yhteistyön kehittämistä pidettiin tärkeänä; sen todettiin jäävän liian usein loppukäyttäjän vastuulle.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteossa todetaan, että virastoilla ja laitoksilla ei ole velvollisuutta hankkia 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. Selonteossa todetaan myös, että yhteiskäyttöisiin tiloihin siirryttäessä yhteisten ratkaisujen, kuten valtion palvelukeskusten välinen yhteistyö korostuu. Selonteossa todettu näkemys siitä, että Senaatti-konsernin ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin välisen yhteistyön edistäminen tulee olemaan ratkaisevaa siinä, miten yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtymisessä onnistutaan, oli myös lausunnonantajien mukaan tärkeä.

Selontekoon lisätään tietoa siitä, että valtion yhteiskäyttöisille toimitiloille on määritelty turvallisuuskonsepti osana valtiovarainministeriön palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishanketta. Konsepti on hankkeeseen osallistuneiden virastojen hyväksymä, mutta sen soveltaminen yhteisten työympäristöjen hankkeisiin ei ole vielä saavuttanut kaikkien virastojen hyväksyntää.

Valtion vuokratäksikirjan perusparannus- ja peruskorjausjaon mukaisesti Senaatti-kiinteistöt vastaa toimistorakennuksen VAHTI-ohjeen 2/2013 TLL IV mukaisesta tasosta yhteisissä tiloissa (toimitilojen tietoturvaohjeen perustaso). Perustasoa (lukitus, kuorisuojaus) vaativampi turvataso on perusparannusta, ja siten vuokravaikutteista.

Koko valtion kattavan valmius- ja varautumissuunnitelman tekeminen Senaatti-konsernin toimesta ei ole mahdollista, sillä toimitiloihin liittyvä varautuminen on osa kunkin viranomaisen omia valmius- ja jatkuvuussuunnitelmia. Selonteossa on kuvattu

prosessi, jossa virastot ja laitokset sopivat Senaatti-kiinteistöjen kanssa varautumisensa vaatimista tiloista ja palveluista palvelusopimuksissa, joissa sovitaan esimerkiksi kriittisten kohteiden varavoimajärjestelyistä.

Selontekoon lisätään tieto, että Senaatti-kiinteistöt laatii valtiovarainministeriön palvelu- ja toimistotilaverkon uudistamishankkeelle esitettäväksi yhteisten työympäristöjen varautumiskonseptin hyväksyttäväksi vuoden 2022 aikana. Konsepti sisältää ehdotuksen myös sähkönsyötön varmentamisesta yhteiskäyttöisissä työympäristöissä.

Senaatin rooli saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimusten toteuttamisessa
Useassa lausunnossa toivottiin, että saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimusten toteuttaminen ei olisi vuokravaikutteista. Lisäksi toivottiin, että Senaatilla olisi koordinoitivastuu siitä, että kaikissa valtion tiloissa esteettömyysasiat hoidettaisiin. Käytännön keinoksi ehdotettiin, että Senaatti-konserni informoisi valtioasiakkaitaan esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten muuttumisesta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteossa todetaan, että esimerkiksi esteettömyyteen ja turvallisuustasoon liittyvissä muutostöissä rajanvedot vuokravaikutteisen perusparannuksen ja Senaatti-konsernin vastuulla olevan peruskorjauksen välillä koetaan tutkimuksenkin (tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (2022:9) mukaan haasteellisina.

Selonteon vastuullisuutta koskevaan lukuun 4.4.1 lisätään tieto siitä, että Senaatti-konsernin 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.

Selonteon johtopäätöksiin lisätään, että valtiovarainministeriö harkitsee asettavansa Senaatti-kiinteistöille palvelutavoitteeksi esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten muutoksista tiedottamisen valtioasiakkailleen.

Ympäristö- ja energiatehokkuus sekä kestävä kehityksen tavoitteiden huomioiminen edelleenvuokrakohteissa

Lausunnoissa kysyttiin, huomioiko Senaatti-konserni esimerkiksi ympäristö- ja energiatehokkuuden tavoitteet ja kestävä kehityksen näkökohdat valtion omien tilojen lisäksi myös vuokratessaan toimitiloja ulkopuoliselta vuokranantajalta. Samaa kysyttiin kalustehankinoista.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selontekoon lisätään tietoa Senaatti-konsernin käyttämistä vakioehdoista, joissa sovitaan valtion ulkopuolisen vuokranantajan kanssa yhteistoiminnasta ympäristöasioissa ja kulutusraportoinnista. Esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden käytössä noudatetaan valtioneuvoston antamia ohjeita ja määräyksiä.

Selonteon lukuun 4.3 lisätään tieto siitä, että Senaatin päästölaskentaan sisältyvät myös edelleenvuokraohteet, joiden hiilijalanjälki on laskettu esimerkiksi Suomen keskimääräisten kaukolämmön ja sähkön päästökertoimien avulla.

Kalustehankinnat perustuvat puolestaan Hansel Oy:n puitejärjestelyyn siten, että niiden tulee täyttää Green Public Procurement- ympäristövaatimukset. Puitejärjestelyssä on vaatimuksia esim. materiaaleille kestävän metsänhoidon periaatteiden noudattamisesta sekä pakkausjätteiden minimoimisesta. Kalustehankintoja ei kuvata selonteossa tarkemmin, koska selonteko koskee Senaatti-konsernin toimintaa valtion toimitilojen haltijana ja valtioasiakkaiden vuokranantajana.

Edelleenvuokraohteiden irtisanomisajat

Lausunnonantajista osa piti edelleenvuokraohteiden irtisanomisaikoja liian pitkinä. Kohteisiin toivottiin samaa 12 kuukauden irtisanomisehtoa kuin valtion omiin kohteisiin, jotta virastojen tarpeiden muutoksiin reagoiminen olisi mahdollisimman sujuvaa. Osa lausunnoista piti puolestaan jopa edelleenvuokraohteiden maksimi-irtisanomisaikaa (15 vuotta) liian lyhyenä. Irtisanomisaikaa pitivät lyhyenä erityisesti käyttösidonnoisia tiloja käyttävät lausunnonantajat.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Lausunnonantajien eriävät näkemykset kuvastavat sitä, kuinka erilaisia tarpeita tilojen suhteen valtion sisällä on. Selonteon edelleenvuokrausta koskevaan lukuun 7.2.1 lisätään mukaan näkemys myös edelleenvuokraohteiden liian lyhyestä irtisanomisajasta, joka voi joillekin toimijoille aiheuttaa epävarmuutta toiminnassaan.

Kustannusten nousun hillintä ja valtion tilojen korjausvelka

Selonteon lopussa olevaan kustannusten nousun ja riskitekijöiden kuvaukseen toivottiin vahvempaa painotusta; mitä seuraa, kun ennusteiden mukaan vuokrakustannukset tulevat nousemaan merkittävästi, ja miten virastot pystyisivät varautumaan tähän ennakkollisesti budjettiprosesseissaan.

Lausunnoissa myös tuotiin esiin, että valtion tilojen osalta korjausvelkaa ei ole ilmoitettu toisin kuin kuntien ja ulkoministeriön hallinnassa olevien ulkomailta sijaitsevien kiinteistöjen osalta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon johtopäätöksiin lisätään, että valtiovarainministeriö ja Senaatti-konserni selvittävät yhdessä Museoviraston ehdottamaa vuokrien indeksikorotusten tarkastusajankohdan aikaistamista. Tällä hetkellä valtion vuokrajärjestelmässä vuokrien

tarkistus tehdään vuosittain tammikuun alussa. Vuokrien tarkistukset on haluttu tehdä mahdollisimman uuteen tietoon pohjautuen, joten tarkistus perustuu lokakuun elinkustannusindeksiin. Vuokrat voitaneen sitoa myös aikaisemmin vahvistettavaan indeksiin. Näin vuokrakorotukset olisivat paremmin hyödynnettävissä virastojen omassa budjetointiprosessissa.

Valtion tiloissa ei käytetä korjausvelka-arvioita, vaan arviointiin käytetään tätä tarkempaa, pitkän tähtäimen kunnossapito- ja peruskorjaussuunnitelmaa (PTS). Kiinteistökohtainen PTS pitää sisällään seuraavan 10 vuoden korjaustarpeet, joista ensimmäisen 5 vuoden suunnitelma on yksityiskohtaisempi. PTS laaditaan mm. kuntoarvioiden, rakennuskatsastusten ja kuntotutkimusten perusteella ja se päivitetään vuosittain. Lisäksi kiinteistöjen peruskorjaustarpeita arvioidaan myös pidemmällä, jopa 20 vuoden aikajänteellä. Kuntien tilahallintoa koskevaan lukuun 5.3 lisätään vertailun vuoksi tietoa valtion seuraavien vuosien PTS suunnitelmista ja niiden perusteella arvioiduista kiinteistöjen korjausmääristä.

Senaatti-konsernin perimien manageeraus- ja palvelumaksujen suuruus

Lausunnoissa toivottiin manageeraus- ja palvelumaksun suuruuden muodostumisen avaamista tilojen loppukäyttäjän suuntaan. Etenkin 12 %:n palvelumaksua pidettiin useassa launnossa suurena ja sen ei katsottu kannustavan hankkimaan Senaatti-konsernin kautta ainakaan euromääräisesti suuria palvelukokonaisuuksia.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Myös selontekoa varten tilatussa kyselytutkimuksessa 2 %:n manageerausmaksu, jota valtion virasto tai laitos joutuu maksamaan vuosittain Senaatti-konsernille edelleenvuokrauksesta aiheutuvien hallinnollisten kulujen kattamiseksi, koettiin epäoikeudenmukaiseksi etenkin suurien sopimusten osalta. Manageerausmaksua käydään läpi selonteossa vuokrajärjestelmän kehittämiskohteita koskevassa luvussa 7.2.1. Luvussa ehdotetaan myös erilaisten korvaavien mallien edelleen selvittämistä, ja todetaan, että maksun muodostumisesta viestiminen tilankäyttäjän suuntaan on tärkeää.

Palveluita koskevaa 12 %:n maksua ei selonteossa käsitelty, koska selonteon painopiste on tilojen vuokraamisessa, mutta lausuntopalautteen perusteella tietoa palvelumaksusta lisätään palvelusopimuksia koskevaan lukuun 6. Luvussa 6.2 kuvataan palvelumaksun määräytymisperusteet.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaat kohteet ja Puolustuskiinteistöt-mallin hyödyntäminen muilla hallinnonaloilla

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että selonteosta puuttuu tarkempaa tietoa kulttuurihistoriallisesti arvokkaista kohteista; paljonko niitä on, ja miten kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kiinteistöjen ylläpito ja kustannustehokkuus taataan tulevaisuudessa.

Lisäksi joissain lausunnoissa (Museovirasto, RISE ja tuomioistuinvirasto) toivottiin Puolustuskiinteistö-mallin mukaista keskitetyn osaamisen ja organisaation mallia hyödynnettäväksi muillakin erityisaloilla. Esimerkiksi RISE toivoi mallia myös oikeudenhuollon puolelle, ja samalla enemmän yhteishankkeita poliisin ja tuomioistuinlaitoksen kanssa. Museovirasto toivoi vastaavaa mallia kuin Puolustuskiinteistöillä käytösidonnaisiin tiloihin tai ainakin kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin tiloihin.

Lausunnoissa nähtiin haasteita nykymallissa etenkin erityisalojen tiloihin liittyvän osaamisen keskittymisen kanssa. Erityisesti kiinteistö- ja rakennuttamispäälliköiden suuri vaihtuvuus sekä runsas konsulttien käyttö nähtiin ongelmaksi osaamisen keskittymisen näkökulmasta. Myös virastojen oman osaamisen roolia toimitilahankkeissa haluttiin korostettavan selonteossa enemmän.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon lukuun 2.2.1 lisätään tieto kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden valtion omistamien kohteiden määrästä (noin 600 kpl).

Eri hallinnonalalinjojen toimitiloja koskevassa yhteistyössä ja Senaatti-konsernin henkilöstön osaamisessa lienee kysymys enemmänkin yhteistyön toimivuudesta kuin palvelun toteuttajan organisaatiomuodosta sinänsä. Senaatti-kiinteistöt on perustanut erilaisia sisäisiä asiakastiimejä esimerkiksi oikeudenhoidon alalla koordinoimaan suuren toimitilaverkoston asiakastyötä liikelaitoksen sisällä. Esimerkiksi RISEn asiakkuus on kytketty mukaan oikeusministeriön hallinnonalan tiimiin. Rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ylläpito-, kunnossapito-, restaurointi- ja korjausosaamista on keskitetty Senaatti-konsernin rakennuttamisyksikköön, joka tukee rakennuttajapäälliköitä arvokohteiden hankkeissa.

Asiakastyön ja toimintatapojen kehittämistä jatketaan Senaatti-konsernissa edelleen yhteistyössä asiakkaiden kanssa. Näkökulmaa asiakastyön kehittämisestä, virastojen oman osaamisen merkityksestä tilahankkeissa ja esimerkiksi pitkän tähtäimen suunnitelmista viestimisestä lisätään selontekoon. Erillisen liikelaitoksen perustaminen kullekin hallinnonalalle ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista.

Henkilöstön asema

Lausunnoissa kysyttiin, miten Senaatti-konsernin asiakasprosesseissa huomioidaan valtion yhteistoimintalain (1233/2013) ja työsuojelun yhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) mukaiset velvoitteet. Lisäksi kysyttiin, ottaako Senaatti-konserni hankinnoissa huomioon esim. hankintalain (1397/2016 vp) mahdollisuudet heikommissa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisessä (nk. työllistämisehto).

Ammattiliitto Pron lausunnossa toivottiin tarkempaa kuvausta henkilöstön aseman kehittymisen tulevaisuuden näkymistä. Lisäksi toivottiin henkilöstön kanssa

käytävän vuorovaikutuksen laajuuden ja laadun tarkempaa kuvausta esim. tietoja yhteistoimintaneuvottelukuntien kokousmääristä ja käsittelemistä asioista.

Ammattiliitto Pro toivoi myös uuden, koko konsernia koskevan työehtosopimuksen syntymisen ja sisällön tarkempaa kuvausta, ja henkilöstön työtyytyväisyyskyselyiden liikelaitoskohtaista käsittelyä konsernikohtaisen käsittelyn sijaan. Lausunnossa pyydettiin myös perustelut sille, miksi palkkausjärjestelmäsopimukset irtisanottiin sopimuskauden loppuun 28.2.2022, vaikka vanhojen palkkausjärjestelmien soveltaminen olisi voinut jatkua siihen saakka, kun uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta on sovittu. Lausunnossa kysyttiin myös, miten konsernin yhteisiin järjestelmiin siirtymisessä on edistytty tai onko olemassa tämän suhteen suunnitelmia, priorisointia tai aikatauluja.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon sääntelyä koskevaan lukuun 2.1 lisätään tieto siitä, että työtiloihin liittyvät järjestelyt kuuluvat olennaisella tavalla valtion yhteistoimintalain (1233/2013) ja työsuojelun yhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) mukaan yhteistoiminnassa käsiteltäviin asioihin, jolloin työtilojen suunnittelussa on tarpeen huomioida yhteistoimintavelvoite.

Senaatti-konsernin hankinnoissa ei ole ollut käytössä työllistämisehtoa siinä määrin mitä esimerkiksi KEINO-akatemiassa (kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus) sillä tarkoitetaan. KEINO-akatemian mukaan mukana tulisi olla aina vähintään kolme osapuolta tietyn hankinnan sopimuskaudella; hankintayksikkö, toimittaja ja esim. kunnan työllisyyspalvelut. Haasteet työllistämisehdon käyttämiseen liittyvät muun muassa työturvallisuuteen, pätevyysiin ja työvoiman saatavuuteen. Senaatti-konsernilla on ollut ainoastaan kevyempiä lausekkeita eri kilpailutuksissa, jotka eivät sido toimittajaa työllistämisehdon käyttöön edellä tarkoitettussa laajuudessa. Selontekoon ei lisätä tietoa työllistämisehdon käyttämisestä hankinnoissa, mutta Senaatti-konserni selvittää mahdollisuuksia soveltaa edellä mainittua kolmikantamallia joihinkin hankintoihin.

Selonteon jatkovalmistelussa huomioidaan Ammattiliitto Pron lausuntopalautteessa esiin tuomat huomiot. Henkilöstön asemaa koskevan selonteon lukuun 10 lisätään kuvaus henkilöstön aseman tulevaisuuden näkymistä. Lähivuosina suuri osa henkilöstöstä eläköityy, mutta henkilöstön kokonaismäärää ei olla vähentämässä. Lukuun lisätään myös tarkempi kuvaus henkilöstön kanssa käytävän vuorovaikutuksen laadusta ja laajuudesta kuvaamalla mm. konsernin luottamusmiesten, yhdyshenkilöiden ja yhteistoimintaelimien toimintaa. Lukuun lisätään myös uuden, koko konsernin yhteisen työehtosopimuksen syntymisen ja sisällön kuvaus. Palkkausjärjestelmien soveltaminen päättyi työehtosopimuskauden loppuun. Selontekoluonnoksen ollessa lausuntokierroksella työehtosopimusneuvottelut olivat vielä osittain kesken, joten lukua oli tarkoituskin täydentää näiltä osin. Myös henkilöstön työtyytyväisyyskyselyn tuloksia koskevaa lukua käsitellään liikelaitoksittain ja pyritään arvioimaan sitä, miksi Puolustuskiinteistöjen henkilöstön tyytyväisyys oli Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä

heikommalla tasolla. Konsernin yhteiseen HR-järjestelmään ollaan siirtymässä kesään 2023 mennessä.

Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjausyhteistyön toimivuus

Ohjausyhteistyön kuvausta pidettiin riittävänä, mutta luvusta puuttuu ohjaustahojen oma arvio siitä, miten yhteistyö on toiminut. Yhteistyön sujuminen hyvin mainitaan vaan yhdessä kohtaa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa toivottiin tarkempaa kuvausta Ukrainan sodan aikana tehdyistä päätöksistä ja siitä, onko kahden ministeriön ohjaus hidastanut tällaisten päätösten toimeenpanoa ja tekemistä.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon ohjausyhteistyötä koskevaan lukuun lisätään nykyistä laajempi arvio ohjausyhteistyön toimivuudesta poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Muut huomiot

Lausunnonantajat esittivät yksityiskohtaisia huomioita ja tarkennuksia muun muassa oman hallinnon- ja toimialansa tai oman toimintansa kuvauksiin liittyen (opetus- ja kulttuuriministeriö, Metsähallitus, Väylävirasto, Kansallisbaletti, KKV). Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että selontekoon pitää lisätä maininta siitä, että omakustanneperusteiseen vuokrajärjestelmään siirtyminen toteutettiin budjettineutraalisti. Myös vertailua muihin maihin toivottiin enemmän.

Läpileikkaavana huomiona nousi myös sopimustenhallinnan helpottaminen esimerkiksi yhteisen rajapinnan kautta, ja Senaatti-konsernin yhteyshenkilöiden pysyvyys ja pienempi määrä. Samalla toivottiin turvallisuus- ja muiden sopimusten keskittämistä yhden vuokrasopimuksen alle, usean palvelusopimuksen sijaan.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon jatkovalmistelussa huomioidaan lausuntopalautteessa esiin tuodut yksityiskohtaiset huomiot ja korjaukset sekä lisätään selonteon lukuun 5.4 Tilahallinto muualla Euroopassa vertailutietoa muista maista ja niissä käytössä olevista valtion tilahallintomalleista.

Selonteon johtopäätöksiin lisätään kehittämiskohteeksi HTH-järjestelmän kehittäminen siihen suuntaan, että kaikki asiakasvirastot voivat tarkastella sopimuskantaansa sitä kautta, sekä sopimuskokonaisuuksien yksinkertaistamisen.

3.2 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AEOA)

a. Selontekoluonnoksen dispositio ei kaikilta osin vastaa eduskunnan pyytämää teemakohtaista jaottelua (EV 194/2020 vp.).

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Lausuntoyhteenvedon taustaluvussa 1 (s. 1) on vastattu siihen, missä selonteon luvuissa eduskunnan lausuman mukaiset teemat ovat käsitelty.

Eduskunnan pyytämien teemojen lisäksi selonteossa käsitellään tilahallinnon nykytilannetta aiheittain. Aiheita ovat; taloudellisuus, turvallisuus, ympäristö- ja energiatehokkuus sekä vastuullisuus. Luku 7 käsittelee puolestaan nykyisen valtion vuokrajärjestelmän kehittämistarpeita, joita nousi esiin selontekoa varten tilatessa, kaikille valtioasiakkaille suunnatussa kyselytutkimuksessa. Selonteon yhteenvetoluvussa tuodaan esiin selontekoprosessissa esiin nousseisiin kehityskohteita ja talouden näkymiä sekä vastataan johtopäätökset eduskunnan lausuman teemoihin.

b. Selonteon alussa olisi tärkeä selostaa kiinteistöjen omistamiseen ja hallintaan liittyvien keskeisten oikeudellisten käsitteiden sisältö, koska käsitteiden sisältö valtionhallinnossa poikkeaa käsitteiden normaalista esineoikeudellisesta sisällöstä. Esimerkiksi valtion tilahallintokokonaisuudessa käytetään sanaa vuokra, vaikka kysymys on yhden ja saman oikeushenkilö (valtio) sisällä ja varallisuuspiirissä tapahtuvasta toiminnasta. Vuokraamisella yleisesti tarkoitetaan sopimuksella perustettua käyttöoikeutta toiselle henkilölle kuuluvaan esineeseen, rakennukseen tai sen osaan. Käsitteiden avaaminen olisi tärkeää erityisesti toimintaan liittyvän laillisuusvalvonnan ja oikeudellisen vastuunkannon kannalta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Valtion tilahallintokokonaisuudessa käytettävien käsitteiden, kuten vuokra- tai vuokrasopimus käsitteiden sisältöä, on käsitelty eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 53/2022 vp.). Hallituksen esityksen nykytilan arviointia koskevassa luvussa 2.1 todetaan:

”Senaatti-konsernin liikelaitosten sekä valtion virastojen ja laitosten väliset toimitilojen käyttöä koskevat sopimukset ovat Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:n mukaan palvelusopimuksia, joihin sovelletaan pykälän 3 momentin mukaan hallintolain hallintosopimusta koskevia säännöksiä (jäljempänä *toimitilojen vuokrasopimus*). Toimitilojen vuokrasopimus-termiä käytetään palvelusopimuksen sijaan, koska vuokrasopimus on vakiintunut termi, joka tarkoittaa tietyn kohteen vuokraamista eli vastikkeellista käyttöoikeuden antamista vuokralaiselle sopimukseen perustuen. Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.”

Selonteossa käytetty terminologia ei hämää vuokrasopimusten oikeudellista luonnetta hallintosopimuksina. Terminologia tuo esiin eron Senaatti-konsernin tarjoamia muita palveluja koskeviin sopimuksiin, joita ei koske vastaava esityksessä ehdotettu käyttövelvoite kuin vuokrasopimuksia.

c. Selonteossa tulisi tarkastella erityisesti sitä, mikä tekee nykyisestä valtion tilahallinnon organisaatiosta paremman verrattuna siihen vaihtoehtoon, ettei valtio-oikeushenkilön sisällä kierrätettäisi vuokriksi kutsuttuja vastikkeita tileiltä

toisille vaan keskityttäisiin tilapalvelujen tuottamiseen selkeällä ja myös laillisuusvalvontaa helpottavalla virkavastuulla. Selonteossa tulisi myös käsitellä sitä, kuinka paljon valtion sisäiseen itsekontrahointiin ja rahaliikenteeseen kuluu henkilöstöresursseja. Esimerkiksi Rakennushallituksen toimintakaudella valtio ei perinyt eikä maksanut itselleen vuokria, joten Rakennushallituksella ei ollut valtion sisäiseen rahaliikenteeseen tai itsekontrahointiin liittyviä tehtäviä taikka henkilöstöä.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon tilahallinnon organisointitapoja käsittelevään 5 lukuun lisätään uusi alaluku 5.1 Tilahallinnon historiaa, johon lisätään mm. Rakennushallituksen aikaisen tilahallintokokonaisuuden kuvausta. Rakennushallituksen aikaisen toiminnan laajempaa vertailua nykyisen tilahallinnon organisaatiomuotoon ei kuitenkaan ole valtiovaraministeriön käsityksen mukaan mielekästä tehdä, koska Rakennushallituksen toiminta perustui 1970-luvulla annettuihin asetuksiin. Myös muu asiaan liittyvä sääntely on ehtinyt muuttua moneen kertaan.

Henkilöstöresursseihin liittyen voidaan todeta, että Rakennushallituksessa työskenteli sen lakkauttamisvuonna 1995 yhteensä 2 264 henkilöä, joista 232 Rakennushallituksessa ja 2032 alueellisissa Piirirakennustoimistoissa. Enimmillään Rakennushallituksessa työskenteli 4 539 henkilöä (vuonna 1989). Senaatti-konsernissa työskenteli vuoden 2021 lopussa yhteensä 1 210 henkilöä, joista Senaatti-kiinteistöissä työskenteli 520 henkilöä ja Puolustuskiinteistöissä 690 henkilöä.

Senaatti-konsernin sopimusperustaista laskuista 90 % käsitellään automaattisesti, kun valtion kaikista laskuista automaattisen käsittelyn osuus on 48,8 %. Sopimustenhallinta on pitkälti automatisoitu, mutta sopimuskokonaisuuksien hallinnan edelleen helpottaminen lisätään selonteon johtopäätöksiin yhdeksi valtion tilahallinnon edistettäväksi tavoitteeksi.

d. Selonteossa tulisi kertoa, miksi valtio maksaa itselleen vastiketta sotasataman rakennusten käytöstä ja korvausta niihin sijoitetusta pääomasta, mutta ei vastaavasti vastiketta sotalaivojen käytöstä ja niihin sijoitetusta pääomasta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon lukuun 8.1 lisätään virastojen maksaman kokonaisvuokran pääomakustannusten tarkempi kuvaus. 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. Sotakalustoa ei voida rinnastaa markkina-arvoiseen omaisuuteen kuten kiinteistöihin, eikä niitä hallinnoiville tahoille ole myöskään esitetty vastaavia omaisuuden arvon säilyttämisen tavoitteita kuin valtion tiloja ja kiinteistöjä hallinnoiville tahoille.

e. Lainsäädäntöhistorian vuoksi olisi tärkeää todeta kolminkertainen oikeudellinen virhe, joka valtion sisäistä toimitilavuokrausta koski ennen hallinta-asetuksen 9–11 § kumoamista 13.12.2021. Lisäksi selonteossa tulisi todeta, että tällä hetkellä Senaatti-konsernilla ei ole säännöksiin perustuvaa monopoliasemaa suhteessa valtion virastoihin ja laitoksiin.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon sääntelyä koskevaan lukuun 2.1 lisätään tietoa hallinta-asetuksen kumoamisesta ja lausunnossa tarkoitettua oikeudellisesta virheestä, johon toiminta tätä ennen perustui.

Selonteon sääntelyä koskevassa luvussa 2.1 kerrotaan, että 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. Tällä hetkellä tällaista velvollisuutta ei ole, ja lausuntopalautteen vuoksi tätä korostetaan selonteossa selkeämmin.

Sääntelypohjan virheellisyys on käyty seikkaperäisemmin läpi hallituksen esityksessä, jossa todetaan ensimmäisen kerran esityksen asian taustaa ja valmistelua koskevassa luvussa 1:

”Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) käsittelyn yhteydessä (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Lausunnon mukaan perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä lailla olisi säädettävä siitä, jos tarkoituksena on, että liikelaitos voisi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen kanssaan. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan (EOA/6870/2019), että asetuksen tasoinen sääntely virastojen ja laitosten velvollisuudesta asioida ensisijaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kanssa ei ole riittävä perustuslain näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö asetti 18.5.2021 työryhmän toimikaudelle 19.5.–31.12.2021. Työryhmän tehtävänä oli saattaa valtion sisäistä toimitilavuokrausta koskeva sääntely perustuslain mukaisesti lain tasolle sekä tarkastella tapoja, miten valtion sisäinen toimitilavuokraus olisi jatkossa tarkoituksenmukaisinta järjestää.”

Valtion sisäisen vuokrajärjestelmän oikeudellista virheellisyyttä on käsitelty myös hallinta-asetuksen 9-11 §:n kumoamista koskevan asetuksen perustelumuiotissa.

f. Vaikka rakennuksiin ja toimitiloihin liittyvät normienvastaisuudet ja muut puutteet olisivat tiloja käyttävän viraston johdon tiedossa, vikojen ja puutteiden korjaaminen näyttää usein jäävän Senaatti-konsernista johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Valtion sisäiset järjestelyt eivät saa vaikuttaa valtion vastuuseen esimerkiksi vankien tai muiden vapautensa menettäneiden tilojen asianmukaisuuden suhteen. Perus- ja ihmisoikeuksien suhteen valtion vastuu on jakamatonta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Vastuunjako rakennuksiin ja toimitiloihin liittyvien normienvastaisuuksien ja muiden puutteiden korjauksessa on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan nykyisessä mallissa selvä: Senaatti-konsernin vastuulla on Valtion vuokrakäsikirjankin mukaisesti peruskorjaukset, kun taas perusparannukset ovat vuokravaikutteisia. Valtion vastuu perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa on jakamatonta, mutta valtion on osoitettava tämä vastuu tietyille viranomaiselle. Viranomaiset vastaavat oman toimintansa lainmukaisuudesta.

Jos kysymyksessä olisi tilanne, jossa virastolla ja laitoksella olisi määrärahoja vastuulleen kuuluvan korjaushankkeen toteuttamiseen mutta Senaatti-konserni laiminlöisi korjausten toteuttamisen, olisi perusteltua saattaa Senaatti-konsernin asiasta vastaava henkilö laillisuusvalvonnan kohteeksi. Tällaisista tilanteista ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole ollut kysymys apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa viitatuissa ratkaisuissa (EOAK/4570/2020), (EOAK/6132/2018), (EOAK/1981/2019).

g. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei Senaatti-konsernissa liity toimitusjohtajaa lukuun ottamatta siihen tyypillisesti kuuluvaa virkarikosoikeudellista vastuuta, koska kaikki Senaatti-konsernin työntekijät ovat työsuhteisia. Tämä on ongelmallista muun muassa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selonteon lukuun 8.3.2 lisättiin tietoa siitä, että rikoslain (RL 39/1889) virkarikossäännökset koskevat osittain myös Senaatti-konsernin liikelaitosten henkilöstöä, koska valtion liikelaitosten työsuhteisiin työntekijöihin 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, lahjusrikko-musta, 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 vastaavaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä kuin valtion virkamieheen.

Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa ehdotetaan viittamaan selonteossa oikeusministeriössä vireillä olevaan työsuhteisten valtion työntekijöiden

rikosoikeudelliseen virkavastuun arviointiin liittyvään hankkeeseen (OM060:00/2021). Selontekoon lisätään maininta hankkeesta.

h. Lausunnossa viitataan valtiovarainministeriön budjettineuvoksen hallintovaliokunnalle 14.5.2020 antamaan lausuntoon, jossa todetaan, että virastoilla ei olisi lakisääteisiä toimintamenoja ja että osaan toimitilavaatimuksista voi liittyä viraston toiminnan kannalta tarpeetonta halua suurempiin ja parempiin tiloihin.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Mainitussa budjettineuvoksen lausunnossa on tuotu esiin, että toimitiloihin varattavat menot eivät ole lakisääteisiä ja että esimerkiksi vuokrien indeksikorotuksiin ei saa automaattisesti määrärahojen lisäystä. Toimitilamenot ovat osa viraston toimintameno määrärahoja, ja siten toimitilamenojen määrärahalisäyksen myöntämisessä on kysymys aina kokonaisharkinnasta.

i. Valtion nykyinen toimitilastrategia johtaa siihen, että valtion työskentelytiloihin liittyviä vastuita ja kustannuksia ulkoistetaan entistä enemmän työntekijöille etätöitä edelleen lisäämällä ja valtion tarjoamia työtiloja supistamalla. Selonteossa tulisi avata sitä, missä määrin säästöissä on kysymys siitä, että toimitilakustannuksia ulkoistetaan etätöitä tekeville valtion virkamiehille ja työntekijöille.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Monipaikkaisen työn edistämisen linjausten (VN/2650/2021) ja valtion toimitilastrategian mukaan valtio työnantaja osoittaa työtilat kaikille työntekijöilleen. Työnantajan osoittamat työtilat voivat olla esimerkiksi valtion yhteisiä työympäristöjä, tiettyyn toimintaan rakennettuja käyttösidonnaisia tiloja tai paikallisia yhteisiä asiakaspalvelupisteitä, joista saa koko julkisen sektorin asiakaspalvelua. Tämä periaate lisätään myös selontekoon lausuntopalautteen johdosta mukaan.

Kysymys on myös työnantajan työntekijöilleen tarjoamasta mahdollisuudesta etätöihin eikä toimitilakulujen ulkoistamisesta työntekijöille.

j. Selonteossa olisi tärkeä tuoda avoimesti esiin, että hallintoriitamenettely tulee kysymykseen vasta tilanteissa, joissa sopimukseen on jo päästy ja sopimuksen tulkinta aiheuttaa ongelmia. Eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen (HE 53/2022 vp.) mukaan toimitilavuokrausta koskeva ennen sopimussuhdetta syntyvä kiista ratkaistaan siten, että virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö neuvottelee asiasta valtiovarainministeriön kanssa, joka ratkaisee asian valtion kokonaisedun mukaisesti. Valtiovarainministeriö joutuu valtion kokonaisuutta arvioidessaan arvioimaan myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, mihin sillä tuskin on parasta osaamista.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Selontekoon lisätään sopimuksia koskevia erimielisyyksiä käsittelevään lukuun 6.2 lausuntopalautteessa esiin nostettu huomio siitä, että hallintoriitamenettely on käytettävissä vasta, kun sopimussuhteeseen on jo päästy.

Lausunnossa viitatussa ehdotetun lain 2 b §:n 4 momentissa säädettäisiin menettelystä, jonka mukaan virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön tulisi pyytää toimitilavuokrausta koskevasta asiasta valtiovarainministeriön lausunto silloin, kun Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät olisi yksimielisiä toimitilan vuokraamisesta ulkopuoliselta. Jos ohjaavat ministeriöt eivät saavuttaisi yksimielisyyttä, asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa sen mukaisesti, mitä raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista määrätään valtioneuvoston määräyksessä, jonka jälkeen asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Viraston ja laitoksen sekä tätä ohjaavan ministeriön tehtävänä on tuoda prosessissa esiin niiden toimialaa kuuluvia, ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia, jotka on otettava huomioon tilaratkaisuista päätettäessä. Lisäksi asiasta voi tarvittaessa pyytää asiantuntijalausuntoja.

k. Suojeltujen kulttuurirakennusten omistamisessa liikelaitoksen velvollisuus on yhtäältä noudattaa liiketaloudellisia periaatteita ja toisaalta velvollisuus huolehtia valtion kiinteistöomaisuudesta saattaa olla vaikea sovittaa yhteen. Suojeltujen arvorakennusten omistaminenhan on harvoin liiketaloudellisesti perusteltua. Muun muassa tästä syystä liikelaitosmuoto ei ole johdonmukainen valtion tilahallinnon organisaatiomuoto. Lisäksi liikelaitosmalli on komission päätöksen johdosta johtanut liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten (Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) yhtiöittämiseen.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Senaatti-konserni toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaan esimerkiksi kilpailuttaessaan rakennushankkeiden toteuttajia tai vuokratessaan toimitiloja markkinoilta vuokratakseen niitä edelleen virastojen ja laitosten käyttöön. Senaatti-konsernin tulee sen sijaan noudattaa hyvän hallinnon periaatteita toimiessaan sisäisenä toimitilapalvelujen tuottajana, esimerkiksi juuri kulttuurihistoriallisten kiinteistöjen haltijana. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan liikelaitosmalli on paras organisaatiomuoto toteuttamaan näitä toisistaan erityyppisiä tehtäviä niin, että toimintaa ohjaavat sekä hyvän hallinnon periaatteet että liiketaloudelliset tavoitteet.

Selonteon luvussa 5 todetaan, että valtiolla on ollut vuosien varrella 16 liikelaitosta, joista kahta lukuun ottamatta kaikki on yhtiöitetty. Nykyisin liikelaitosmuodossa toimivat enää Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen muodostama liikelaitoskonserni sekä Metsähallitus. Luvussa 5 todetaan myös, että liikelaitosmallista valtion yritystoiminnan oikeudellis-organisatorisena muotona on pääosin luovuttu eurooppaoikeudellisten vaatimusten vuoksi.

I. Sellaisella monopoliasemalla, joka eduskunnassa käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä (HE 53/2022 vp.) pyritään säilyttämään ei yleensä katsota olevan myönteisiä vaikutuksia kustannustasoon. Jos institutionaaliset sijoittajat pääsisivät kilpailemaan Senaatti-konsernin kanssa valtionvuokralaisista, olisi sillä mahdollisesti positiivisia vaikutuksia myös valtion kokonaisedun näkökulmasta; Jos Senaatti-konserni toimii niin hyvin kuin selonteon luonnoksella vaikuttaa, se ei varmaankaan tarvitse toiminnalleen monopolin tuomaa turvaa.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Esitettävällä sääntelyllä ei pyritä turvaamaan Senaatti-konsernin asemaa vaan valtion kokonaisuutta. Lausunnossa viitatus hallituksen esityksen luvussa 2.3 todetaan, että vuonna 2018 julkaistun, valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointia koskevan tutkimuksen mukaan kiinteistönhallinnan keskittäminen luo parhaat mahdollisuudet tilankäytön tehostamiselle valtion näkökulmasta (VNTEAS 21/2018, s. 59-69). Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2018 tarkastuskertomuksen (VTV 14/2018), jonka mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminta on avointa ja sen liikelaitosmuodon katsottiin tuottavan valtiolle konsernitason hyötyjä, koska liikelaitos voi rahoittaa tarvittavat investoinnit Valtiokonttorin kautta järjestetyn rahoituksen avulla. Järjestelyn laskennalliseksi hyödyksi on arvioitu 5 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä todetaan myös selontekoluonnoksen luvussa 5.2.

Hallituksen esityksen (HE 53/2022 vp.) luvussa 4.2 käsitellään ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sekä kansallisen kilpailulain (948/2011) että EU:n valtioneuvoston sääntelyn kannalta. Senaatti-konsernilla ei voida katsoa olevan monopoliasemaa nyt tai esitettävän sääntelyn myötä siten, mitä kilpailuoikeudessa monopoliasemalla tarkoitetaan.

Esitettävä sääntely sisältää myös tilojen vuokrausmahdollisuuden suoraan valtion ulkopuoliselta vuokranantajalta tiettyjen edellytysten täytyessä. Jos valtiolla on sisäinen vuokrajärjestelmä, ei sen rinnalla yleensä sovelleta täyttä vapautta vuokrata toimitiloja ulkopuoliselta vuokranantajalta.

m. Puolustushallinnossa kiinteistöt ja tilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista; edellä selostetun laillisuusvalvonnassa todetun epäsymmetrian välttämiseksi voisi olla tarpeellista, ja myös sopusoinnussa perustuslain 68 §:n 1 momentin kanssa, jos kiinteistönhallinnasta vastaisi puolustushallinnossa viime kädessä taho, joka on vastuussa myös Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä ja toimintakyvystä.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Puolustusministeriön tilaamassa puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallia koskevassa esiselvityksessä (2019) tarkasteltiin selvityksen laatimisajankohtana käytössä olleen pääomavuokramallin ja siihen liittyvän kolmen toimijan järjestelyn toimivuutta ja haasteita sekä arvioitiin kolmea vaihtoehtoa ratkaisua: kokonaisvuokramallia Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja kumppanuuden syventämistä; puolustusministeriön hallinnonalalle sijoittuvaa Puolustuskiinteistöt-liikelaitosta; sekä Puolustusvoimien

sisäistä Puolustusvoimien kiinteistölaitosta. Kaikissa malleissa tunnistettiin hyviä ja huonoja puolia.

Apulaisoikeusasiamiehen lausuntopalautteessa esiin nostama kysymys oli siten yksi merkittävä näkökulma myös puolustusministeriön vuonna 2019 tilaamassa esiselvityksessä.

Lopullinen ratkaisu eli Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitokseksi 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.

Puolustusministeriön tilaaman esiselvityksen tietoja lisätään selonteon liikelaitosmallia koskevaan lukuun 5.3. Tätä toivoi lausunnossaan myös Puolustusvoimat.

n. Selontekoluonnoksessa on useaan kohtaan mainittu säästöt, joita Senaatti-konsernin keskeiseen rooliin perustuva tilahallinto on valtiolle väitetyksi tuottanut ja tuottaa. Säästöjen olemus tulisi selonteon jatkovalmistelussa tarkemmin avata ottaen huomioon myös se, mitä edellä on esimerkiksi vankiloiden korjaamattomuudesta käytännössä todettu; ainakaan korjausten tekemättä jättäminen ja korjausvelan kasvattaminen eivät ole säästöä.

Lausunnossa on mainittu säästöihin liittyvänä tarkastelukulmana myös lakihankkeen, joka johti vuoden 2019 alusta käräjäoikeuksien toimipaikkojen lakkauttamiseen useilla paikkakunnilla. Hallituksen esityksessä (HE 270/2016 vp) ei käsitelty tyhjiksi jäävien ja huonosti muuhun käyttöön soveltuvien tilojen taloudellista merkitystä; ovatko hallituksen esityksessä mainitut säästöt toimitilakustannuksissa sitä, että valtio ei maksa enää itse itselleen vuokraa omistamistaan tyhjilleen jäävistä tiloista.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Valtiovarainministeriö ei ole vastannut käräjäoikeuksien toimipaikkojen vähentämistä koskeneesta lakihankkeesta, joten siihen liittyvää valmistelua valtiovarainministeriö ei voi kommentoida. Valtion kiinteistöstrategian linjausten mukaan valtiolle tarpeettomasta kiinteistövarallisuudesta tulee luopua. Senaatti-konsernin tulee myydä valtiolle tarpeettomat kiinteistöt valtion kiinteistöstrategian mukaisesti. Myynti vapauttaa valtiolle tarpeettomiin kiinteistöihin sitoutuneen pääoman muuhun valtion käyttöön sekä lopettaa valtiolle tarpeettomien kiinteistöjen ylläpito- ja kunnossapitokustannukset.

Selonteossa todetaan, että valtion vuokrajärjestelmän yhtenä keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että valtion omistamien kiinteistöjen ylläpito toteutettaisiin pitkäjänteisesti siten, että kiinteistöjen korjausvelan määrä pysyisi hallittuna.

Korjausvelkaa valtion omistamiin kiinteistöihin on päässyt syntymään etenkin kiinteistöjen hallinnoinnin keskittämistä edeltävänä aikana, jolloin kiinteistöjen ylläpidosta vastasi virasto itse.

o. Selonteossa ei ole riittävästi kuvattu sitä, katsotaanko Senaatti-konsernin toiminnassa olevan kaikilta osin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Valmistelijan kommentit jatkovalmistelua varten

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävistä on säädetty 1.1.2021 voimaan tulleella Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetulla lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi lain säätämisen yhteydessä, että Senaatti-konsernin tehtäviin sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Samassa yhteydessä Senaatti-konsernin ja valtioasiakkaiden väliset suhteet säädettiin aikaisemmasta käytännöstä poiketen hallintosopimuksiksi.

Eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen (HE 53/2022 vp.) säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa 10 todetaan, että vaikka kyseisellä lakiehdotuksella tehtäviin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia, tarkastellaan jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä jäljempänä perustuslain 124 §:n julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn näkökulmasta. Julkisia hallintotehtäviä on esityksessä käsitelty, mistä syystä selonteossa niitä ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarvitse käsitellä.

Myös selonteon luvussa 8.2.3 todetaan kuitenkin hallituksen esitystä vastaavasti, että toimitilat vaikuttavat osaltaan asiakasvirastojen edellytyksiin hoitaa asianmukaisesti niille kuuluvia viranomaistehtäviä, mistä syystä Senaatti-konsernin virastolle tarjoamien tilapalveluiden voidaan katsoa olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan hallintolain mukaisin hallintosopimuksin.

Senaatti-konsernin toiminnan luonne julkisena hallintotehtävänä määräytyy tapauskohtaisesti. Senaatti-konserni ei vastaa viraston toiminnan lainmukaisuudesta, vaan siitä vastaa virasto itse. Senaatti-konsernin liikelaitos vastaa asiakasviraston toimitilojen käytettävyydestä palvelusopimuksessa määritetyllä laatutasolla. Lisäksi rakennuksiin yleensä kohdistuvien viranomais- tai rakentamismääräysten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet rakennusluvanvaraisen peruskorjauksen yhteydessä ovat liikelaitoksen vastuulla.

Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat puolestaan siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit tehtävien edellyttämiin toimitiloihin, niiden kunnossapitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin, vuokravaikutteisiin muutostöihin.

Tähän liittyvää työntekijöiden virkarikosvastuuta käsitellään lausuntoyhteenvedon sivulla 14–15 (alakohta g.).

Lisätietoja lausuntopalautteesta antaa:

hallitussihteeri Peppiina Huhtala

valtiovarainministeriö

valtionhallinnon kehittämisosasto / konsernipolitiikan yksikkö

puh. 050 470 2104

peppiina.huhtala@gov.fi