

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos, yksikön päällikkö Tero Meltti, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Peppiina Huhtala, valtiovarainministeriö
- yksikön johtaja Sara Kajander, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Jyrki Rihu, puolustusministeriö
- toimialapäällikkö, everstiluutnantti Arjo Kaarre, Pääesikunta
- konsernijohtaja Jari Sarjo, Senaatti-kiinteistöt
- lakimies Olli Tirri, Senaatti-kiinteistöt
- toimitusjohtaja Matias Warsta, Puolustuskiinteistöt
- professori Heidi Falkenbach

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rajavartiolaitos
- Aliupseeriliitto ry
- Ammattiliitto Pro ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa puolustushallinnon kiinteistöistä on seuraava linjaus: "Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriikelaitys Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua."

(2) Edellä todetun linjauksen pohjalta hallitus antoi vuonna 2020 eduskunnalle esityksen (HE 31/2020 vp — Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi), jossa puolustushallinnon kiinteistöjen toimintaa osana Senaattia-konsernia esitetään kehitettäväksi. Kyseisessä esityksessä käytiin laajasti läpi esitykseen sisältyvän ehdotuksen lisäksi erilaisia vaihtoehtoja toiminnan tehostamiseksi: nykytilan säilyttämistä, keskitettyä virastomallia, puolustuskiinteistöjen yhtiöittämistä sekä itsenäisenä liikelaitoksena toimimista.

(3) Puolustusvaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä (PuVM 2/2020 vp) pitävän-
sä käytössä olevaa toimintamallia ongelmallisena, erityisesti kustannusten nousun hillinnän kannalta. Kahdelle taholle hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei tuota Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua eikä palvelumallia, jossa vastuut ovat selkeät. Senaatti-kiinteistöjen ja Raken-
nuslaitoksen välistä työnjakoa ei ole kyetty saamaan riittävän yksiselitteiseksi, mikä on hidastanut kunnossapito- ja rakennustoimintaa, aiheuttanut lisäkustannuksia ja hallinnollista lisätyötä kummankin organisaation lisäksi myös asiakkaalle eli Puolustusvoimille.

(4) Keskitetyn virastomallin osalta valiokunta totesi, että virastomuotoon järjestäytyminen edellyttäisi laajaa erityislainsäädäntöä. Toimintamallin kautta ei myöskään saavuteta vaadittavaa nopeaa toiminta- ja reagointikykyä, ja lisäksi hajauttamisen kautta menetetään synergiahyödyt. Yhtiöittämistarkastelussa ongelmaksi muodostuu Puolustusvoimien kiinteistöjen erityisluonne. Myöskään omistuksen siirtämistä valtion suoran omistuksen ja eduskunnan suoran ohjausvallan alle ei arvioitu uudistuksen tavoitteiden kannalta mahdolliseksi.

(5) Itsenäisen liikelaitoksen perustaminen on taas ongelmallista erityisesti kaksinkertaisen hallinnon, pääoman hankinnan sekä resursseja vaativan kiinteistöjen myynti- ja ostotoiminnan osalta. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt toimisi puolustusministeriön ohjauksessa, ja tällöin olisi riski siitä, ettei valtion vuokramallia ja valtiolle yhteisiä toimitilahallinnon lähtökoh-
tia kyetä toteuttamaan yhdenvertaisesti kaikille valtion virastoille ja laitoksille.

(6) Valiokunta pitikin hallituksen esityksessä esitettyä mallia, jossa Senaatti-kiinteistöille perus-
tetaan Puolustuskiinteistöt-niminen tytäriikelaitys, toiminnallisesti parhaana. Uuden organisaatiorakenteen myötä lakkautettiin Puolustushallinnon rakennuslaitos.

(7) Valiokunta huomautti mietinnössään, että valittu organisaatiorakenne ei ole ongelmaton, ja uudistuksen toteuttamisen käytännön vaikutuksia on seurattava tarkasti ja sääntelyä on tarvittaessa täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan (PeVL 34/2020 vp) esiin koko Se-

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

naatti-konsernia koskevan kokonaistarkastelun tarpeellisuuden. Hallintovaliokunta totesi omassa lausunnossaan (HaVL 20/2020 vp) pitävänsä yhtä lailla välttämättömänä Senaattia koskevaa kokonaistarkastelua ja esitti asiasta laadittavaksi selontekoa. Puolustusvaliokunta yhtyi mietinnössään näkemykseen koko Senaattia-konsernia koskevan selonteon tarpeellisuudesta.

(8) Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään, että selonteossa on tarkasteltava muun muassa valtion tilahallinnon asemaa, organisaatiota, toimintaperiaatteita ja sääntelyä samoin kuin valtion tilahallinnon vastuuta tilahallinnon toimivuudesta ja asianmukaisuudesta. Palvelusopimuksia koskevan menettelyn lähtökohtia on niin ikään syytä arvioida tilahallinnon tarpeiden kannalta. Tarkastelu on paikallaan kohdentaa myös yleisemmin liikelaitosmallin sopivuuteen valtion tilahallinnon organisaatiomuotona. Samalla liikelaitosmallia tulee verrata valtion palvelukeskusten organisaatio- ja toimintamalliin. Useat valtion sisäiset palvelut (tieto-, viestintä-, talous- ja henkilöstöpalvelut) on organisoitu tällaisiin palvelukeskuksiin, eikä niiden toimintaan kuulu liiketoiminnallisia piirteitä. Lisäksi selonteossa on syytä tarkastella, miten valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta käytännössä toimii.

(9) Selonteko, jossa käydään läpi edellä todettuja kysymyksiä, annettiin eduskunnalle lokakuussa 2022 (VNS 9/2022 vp). Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan Puolustuskiinteistöjen asemaa osana Senaatti-konsernia sekä sitä, miten toiminnalle asetetut tavoitteet ovat 1.1.2021 voimaan tulleen lain myötä toteutuneet.

Uuden toimintamallin tavoitteet normaalioloissa ja poikkeustilanteissa

(10) 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, Senaatti-konsernille. Lisäksi valtio omistaa kiinteistöjä ulkomailla noin 300 miljoonan euron arvosta. Valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä hallinnoi ja hoitaa ulkoministeriö.

(11) 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.

(12) 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. Valiokunta pitää tätä uudistusta erittäin tarpeellisenä.

(13) Valiokunta toteaa, että uuden lainsäädännön mukaisessa toimintamallissa haetaan tasapainoa valtiovarainministeriön yleisohjauksen ja puolustusministeriön ohjauksen sekä Senaatti-kiinteistöjen yleisen kiinteistönhallinnan osaamisen ja hallinto- ja tukipalveluiden sekä puolustushallinnon erityispiirteiden hallinnan ja sen edellyttämän osaamisen ja toimintamallien välillä. Valiokunta toteaa, että vanha vuokrajärjestelmä oli suunniteltu kulukurin ylläpitoon, ei strategiaan johtamiseen. Vuokrajärjestelmä ei ollut myöskään käyttäjälle läpinäkyvä (kustannusperus-

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

teisuuden arviointi), ja vuokralaisen mahdollisuudet hallita kustannuksia olivat rajalliset. Myös kannusteet kohteiden pitkäaikaiseen käyttöön käyttäjän näkökulmasta olivat rajalliset.

(14) Valiokunnan näkemyksen mukaan uuden toimintamallin selkein etu on se, että Puolustuskiinteistöille luodaan kyky toimia Puolustusvoimien strategisena kumppanina. Tavoitetilassa yhdellä omistajalla on selkeä vastuu Puolustusvoimien kriittisten tilojen ja verkostojen kehittämisestä, investoinneista ja ylläpidosta. Uudessa mallissa merkittävä osa tukipalveluista tuotetaan konsernin muissa osissa.

(15) Valiokunta huomauttaa, että näiden muualla tuotettujen palveluiden saatavuus ja kriisinsietokyky vaikuttavat myös Puolustuskiinteistöjen kykyyn toimia etenkin poikkeusoloissa. Valmiuden ja turvallisuuden pitkäjänteisen kehittämisen tulee olla prioriteettina koko konsernissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää puolustushallinnon ja Puolustuskiinteistöjen väliseen yhteistyöhön ja puolustusministeriön antamaan ohjaukseen korostaen valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden muutoksista seuraavia tehtäviä ja näihin liittyvää yhteistyötä.

(16) Uuden organisaatiomallin toimivuuden määrittää viime kädessä se, että valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välinen yhteistyösuhde Puolustusvoimien kiinteistöjen kehittämisessä on aidosti tasavertainen ilman, että valtiovarainministeriö tosiasiallisesti ohjaa myös Puolustuskiinteistöjen toimintaa ja kehittämistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kokemukset uudesta mallista ja yhteistyötyön toimivuudesta ovat olleet hyviä, eikä toistaiseksi ole ollut merkittäviä erimielisyyksiä tai resurssien priorisointitarvetta. Valiokunta toteaa, että uutta organisaatiomallia selkeyttää oleellisesti se, että Puolustuskiinteistöillä on oma toimitusjohtaja.

(17) Valiokunta korostaa, että uuden organisaation pitää toimia myös poikkeusoloissa. Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön omistajaohjauksen yhteistoimintasopimuksessa on sovitettu toimintamalleista, vastuista ja valtuuksista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallinen hyökkäys tai sellaisen uhka, puolustusministeriön on pysyttävä ohjaamaan Puolustuskiinteistöjen toimintaa huomattavasti tiiviimmin ja yksityiskohtaisemmin kuin yhteiskunnan ollessa normaalitilanteessa.

(18) Selonteossa todetaan (s. 86), että poikkeusoloissa 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 jomman kumman ohjaavan ministeriön aloitteesta kuhunkin turvallisuustilanteeseen soveltuvaksi.

(19) Selonteossa todetaan, että 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. Selonteon mukaan kahden ministeriön ohjaus ei ole hidastanut päätösten tekemistä, vaan tietoa on jaettu yhteisen tilannekuvan saavuttamiseksi. Valiokun-

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

ta pitää erittäin tärkeänä sitä, että valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö varmistavat, että organisaatiomallin toimivuus taataan kaikissa poikkeusoloissa.

Henkilöstön asema uudistuksessa

(20) Valiokunta korosti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitävänsä tärkeänä sitä, ettei uusi organisaatiomalli johda henkilöstövähennyksiin tai työsuhteen etujen heikennykseen (vrt. Leijona Cateringin perustaminen, jossa suoja-ajan jälkeen henkilöstön palvelussuhteen ehtoja heikennettiin).

(21) Uudistuksen myötä valtaosa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä siirtyi Puolustuskiinteistöihin. Samalla Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä siirtyi vähäisessä määrin Puolustuskiinteistöihin ja vastaavasti osa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä Senaatti-kiinteistöihin. Yhteensä uuden Senaatti-konsernin palveluksessa on noin 1 200 työntekijää.

(22) Selonteossa todetaan (s. 90), että yhteistoimintaneuvotteluissa aloitettiin henkilöstöpolitiikan yhtenäistäminen ja henkilöstöetujen yhdenmukaistaminen koko Senaatti-konsernissa. Lopputuloksena oli, että entisellä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöllä henkilöstöedut paranivat monelta osin ja Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöllä pysyivät ennallaan siten, että konsernin sisällä siirtyneiden henkilöiden työsuhteen ehdot ja edut turvattiin.

(23) Henkilöstöjärjestöiltä saadun selvityksen mukaan uuteen organisaatiomalliin siirtyminen on sujunut pääsääntöisesti hyvin. Tästä on valiokunnan näkemyksen mukaan syytä antaa kiitosta organisaatiouudistuksen toimeenpanijoille. Valiokunta edellyttää, että tiivis vuoropuhelu konsernin ja henkilöstön kanssa jatkuu myös tulevaisuudessa. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä aiemmin esittämänsä huomion siitä, että Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt ovat osa Puolustusvoimien strategisia ydintoimintoja, eikä näitä toimintoja ylläpitävää henkilöstöä pidä ulkoistaa.

Yhteenveto

(24) Uusi organisaatiomalli on ollut toiminnassa kaksi vuotta, joten lopullisia johtopäätöksiä uuden mallin toimivuudesta on vielä ennen aikaista vetää. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kuitenkin rohkaisevana sitä, miten uudistusta on jalkautettu. Valtiovarainministeriöllä ja puolustusministeriöllä ei valiokunnan kuuleminen asiantuntijoiden mukaan ole ollut merkittäviä näkemyseroja siitä, miten uudistusta on käytännössä toteutettu. Valiokunta on tyytyväinen myös siihen, että henkilöstön asemaa on kehitetty puolustusvaliokunnan mietinnössään edellyttämällä tavalla.

(25) Valiokunta on säännönmukaisesti kiinnittänyt viime vuosien kannanotoissaan huomiota puolustushallinnon toimitilakustannusten kasvuun. Esimerkiksi puolustusselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp) valiokunta totesi seuraavaa: "Valiokunta on erittäin huolissaan siitä, että rajuista säästö- ja sopeutustoimenpiteistä huolimatta kiinteistömenojen jatkuvaa kasvua näyttää olevan vaikeaa hillitä. Kustannuspaineita lisäävät jatkossa myös strategisten suorituskkyhankkeiden edellyttämät investoinnit tarvittaviin suojatiloihin, räjähdevarastointiloiden parantaminen säädösten edellyttämälle tasolle sekä kasarmien sisäilmaremontit."

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

(26) Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja vuokrajärjestelmän soveltamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on nimellisten toimitilakustannusten nousun hillitseminen vuodesta 2020 vuoteen 2035 mennessä siten, että toimitilakustannuksien suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista, pois luettuna hävittäjähankinnan ja Laivue 2020 -hankinnan menot, ei kasva nykyisestä. Valiokunta arvioi, että tämän tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan uudesta toimintamallista huolimatta erittäin haasteellista. Valiokunta korostaa, että kaikki keinot sen varmistamiseksi, ettei kiinteistökustannusten suhteellinen osuus puolustusbudjetista enää kasva, on käytettävä. Kiinteistökustannukset ovat Puolustusvoimille merkittävä menoerä: puolustushallinnon vuoden 2023 talousarvioesityksessä kiinteistökustannusten suuruudeksi on arvioitu 285 miljoonaa euroa.

(27) Valiokunta katsoo, että kustannussäästöjä saadaan aikaan erityisesti toimintamallien tehostumisesta sekä tiettyjen päällekkäisyyksien poistamisesta. Toimitilakustannusten nousun katkaiseminen vaatii ehdottomasti myös sitä, että johto- ja vastuukysymykset sekä yhteinen tahtotila uudessa mallissa ovat kaikille tahoille täysin selvät ja riidattomat.

(28) Valiokunta huomauttaa, että Nato-jäsenyydellä tulee olemaan vaikutusta myös Puolustusvoimien käytössä oleviin kiinteistöihin. Lisäksi korkea inflaatio ja nousevat korot ovat asioita, joiden vaikutusta on seurattava tarkasti. Valmiuteen ja varautumiseen liittyvät kysymykset korostuvat entisestään Ukrainan-sodan myötä.

(29) Valiokunta kiirehtii kasarmien sisäilmakysymysten kuntoon saattamista. Valiokunnalle annetun selvityksen mukaan tavoite on, että tämän vuosikymmenen loppuun mennessä kaikki kasarmit on kunnostettu siten, ettei sisäilmaongelmia enää ole. Tätä aikataulua on syytä mahdollisuuksien mukaan pyrkiä kiirehtimään.

(30) Lopuksi valiokunta toteaa, että uuden organisaatiomallin tavoitteiden saavuttaminen vaatii myös eduskunnan päässä hankkeen jatkoseurantaa. Valiokunta edellyttää, että valtiovarainministeriö, Senaatti-konserni ja puolustushallinto pitävät valiokunnan säännönmukaisesti informoituina siitä, miten organisaatiouudistukselle asetetut tavoitteet on käytännössä saavutettu. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä selontekoon kirjattua linjausta siitä, että Puolustuskiinteistöjen perustamista arvioidaan uudelleen viiden toimintavuoden jälkeen vuonna 2026.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että halintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 14/2022 vp

Helsingissä 11.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Häkkänen kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola