

Lausunto

Julkinen sektori / Jokikallas

14.11.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite Puolustusvaliokunnan pyyntö 7.11.2022 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp)

Asia **VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE SENAATTI-KONSERNISTA JA VALTION TOIMITILAHALLINNOSTA**

Valtioneuvosto antoi 6.10.2022 eduskunnalle selonteon Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp).

Senaatti-konsernia koskevan lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä vuonna 2020 eduskunta edellytti kokonaisvaltaisen selonteon antamista koko Senaatti-konsernista syysistuntokaudella 2022. Selonteossa edellytettiin valtion tilahallinnon tarkastelua kokonaisuutena ja liikelaitosmallin sopivuuden arviointia organisaatiomuotona. Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta tuli tarkastella erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisessa ja arvioida henkilöstön aseman kehittymistä.

Puolustusvaliokunta on pyytänyt selonteosta asiantuntijalausunnon sekä Ammattiliitto Pro ry:ltä että Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry:ltä.

Ammattiliitto Pro ja Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL esittävät selonteosta yhteisenä asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Yleiset kommentit selonteon sisällöstä

Selonteko on huolellisesti laadittu ja se antaa monipuolisen kokonaiskuvan valtion kiinteistöomaisuuden hallinnan ja hoidon nykytilasta. Eri kohdissa tekstiä ja johtopäätösluvussa on tuotu esille myös kehittämistarpeita.

Selonteon sisältö vastaa osin eduskunnan asettamiin kysymyksiin. Luku 9 valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta on kuvattu varsin teknisesti ja todettu ohjauksen toimivan sääntelyn mukaisesti. Perusteellisemmat luonnehdinnat ohjausyhteistyön sujuvuudesta puuttuvat. Luku 10 Henkilöstön asema Senaatti-konsernissa (sivut 90–94) on kuitenkin lähinnä kuvaus liikkeen luovutuksen toimeenpanohetken ja siirtymäkauden järjestelyistä. Siinä on hyvin niukasti viitteitä henkilöstön aseman kehittymisen tulevaisuuden näkymistä. Selonteko on laadittu virkamiestyönä. Mikäli henkilöstöjärjestöille olisi tarjottu mahdollisuus osallistua valmisteluun myös muutoin kuin lausunnonantajan roolissa, olisi henkilöstönäkökulmaa voitu vahvistaa. Toisaalta on ymmärrettävää, että lainsäädäntöuudistuksen toteuttamisen ja selonteon laatimisen välinen lyhyt aikajänne vaikeuttaa asiakokonaisuuksien laittamista perspektiiviin.

Lausunto

Julkinen sektori / Jokikallas

14.11.2022

Yksityiskohtaiset kommentit selonteon toimitilahallinnon kokonaisuutta käsittelevästä sisällöstä

Tässä tarkastelemme selonteon lukuja 2–8.

Alaluvussa 3.4 Kustannukset ja voiton tuloutus sivulla 36 viitataan valtion kiinteistö- ja toimitilastrategian toimilla saavutettuihin säästöihin ja toimeenpanon jatkamisen mahdollistamiin 50 miljoonan euron vuosittaisiin lisäsäästöihin vuoden 2029 loppuun mennessä. Muistutamme, että monipaikkaisuuden edistämisen linjausten 24.5.2021 mukaisesti valtiolla on jatkossakin jokaisella työntekijällä työnantajan osoittamat työtilat. Säästöjen esittäminen tässä muodossa on muutoinkin kyseenalaista, koska tulevaisuuteen ja talousnäkömyihin liittyy runsaasti epävarmuustekijöitä, joita selonteon lopussa tarkastellaan.

Alaluvussa 4.2.2 Tilaturvallisuus ja turvallisuuspalvelut sivulla 39 todetaan, ettei valtion virastoilla ja laitoksilla ole velvollisuutta hankkia turvallisuuspalveluja Senaatti-konsernilta. Tämän arvioidaan voivan aiheuttaa päällekkäisiä turvallisuusratkaisuja. Kaikki virastot eivät myöskään ole hyväksyneet valtion yhteiskäyttöisille toimistotiloille määriteltyä turvallisuuskonseptia. Yhteiskäyttöisissä toimistotiloissa toimivien virastojen sitoutuminen em. turvallisuuskonseptiin on tärkeää.

Alaluvussa 4.2.3 Valmius ja varautuminen sivulla 40 on tuotu hyvin esille konsernin muodostumisen etuja reagointi- ja suorituskyyvylle sekä mahdollisuuksia hyödyntää Puolustuskiinteistöjen turvallisuus- ja varautumisosaamista koko valtionhallinnossa. Tätä mahdollisuutta on valtion virastojen syytä käyttää Puolustuskiinteistöjen henkilöstöresurssien mahdollistamassa laajuudessa ja tarvittaessa resursseja on vahvistettava.

Alaluvusta 4.3 Ympäristö ja energiatehokkuus käy ilmi millainen vaikutus valtion omistuksessa kotimaassa olevan likimain 4,7 miljardin euron arvoisen 9 000 rakennuksen hoidolla sekä tilojen ja työympäristöjen kehittämisellä Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa voi olla. Kyse on myös esimerkkinä toimimisesta, jonka olisi voinut myös johtopäätöksissä tuoda esille.

Alaluvussa 4.4 Vastuullisuus sivuilla 45–47 kuvataan laajimmin harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimia. Valtion kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja hoidossa tulee huomioitavaksi lukuisia vastuullisuuteen liittyviä näkökulmia, joista yksi on sosiaalisuus. Vastuullisuutta käsittelevästä alaluvusta ei käy ilmi, ottaako Senaatti-konserni hankinnoissa huomioon esim. hankintalain mahdollisuudet heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisessä (nk. työllistämisehto). Sivulla 45 tuodaan esille vuokravaikutteisuus esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimuksia täytettäessä. Senaatti-konsernin tehtävien osalta painottuu fyysisen ympäristön esteettömyys. Ehdotamme, että eri tilanteissa suoritettavien toimien vaikutuksia vuokraan pohditaan, jotta niistä ei muodostu hidastetta yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta tärkeässä asiassa.

Alaluvussa 4.5 Työympäristöjen kehittäminen sivulla 47–49 tuodaan esille moninaiset muutospaineet, jotka lisäävät Senaatti-konsernin työympäristöjen kehittämisen palvelujen kysyntää. Tähän tarpeeseen on Senaatti-konsernin kyettävä osaltaan vastaamaan ja myös palveluihin resursoimaan. Selontekoon on lausuntokierroksen jälkeen lisätty viittauksia vuorovaikutuksen lisäämisestä tilojen loppukäyttäjien kanssa. Vielä ei ole täsmällistä käsitystä millaiseksi työn tekeminen vakiintuu esim. monipaikkaisen työn, etätyön ja virastoissa tehtävän läsnätyön osalta. Painotamme erityisesti tarvetta kuunnella virastojen

Lausunto

Julkinen sektori / Jokikallas

14.11.2022

ja laitosten henkilöstön tarpeita sekä henkilöstön monipuolista osallistamista kaikissa toimitiloihin liittyvissä hankkeissa.

Yksityiskohtaiset kommentit henkilöstön asemaan liittyvästä sisällöstä

Aluksi esitämme huomiot henkilöstön aseman järjestämisestä siirtymähetkellä ja siirtymävaiheen aikana.

Alaluvussa 10.2 tarkastellaan Puolustuskiinteistöjen perustamista. Osa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöstä (66) siirtyi myös Senaatti-kiinteistöihin työskentelemään konsernin yhteisissä palveluissa. Erityisesti yhteisissä palveluissa työskentelevä henkilöstö kokee tulevaisuuden suhteen (esim. viittaukset yhteisten palvelujen mahdollistamiin synergiaetuihin sivuilla 54–55) myös uhkatekijöitä. Näiden tehtävien asema ja tulevaisuus osana konsernia on turvattava.

Alaluvussa 10.3 on käsitelty Senaatti-konsernin työehtosopimuksen syntymistä. Mainitsematta jää, että työnantaja irtisanoi palkkausjärjestelmäsopimukset sopimuskauden loppuun 28.2.2022. Kokonaispalkkaukseen siirtyminen, kunnes uudesta palkkausjärjestelmästä on sovittu ei motivoi eikä kannusta henkilöstöä samalla tavalla kuin tilanne, jossa vanhojen palkkausjärjestelmien soveltaminen olisi jatkunut siihen saakka, kun uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta on sovittu. Uuden palkkausjärjestelmän rakentaminen on aloitettu syksyllä 2022. Työnantajan on huolehdittava, ettei ilman palkkausjärjestelmää oltaessa esim. uusrekrytointien yhteydessä nykyistä tehtävä- ja palkkarakennetta muuteta yksipuolisesti niin, että sopimuksen syntyminen sen vuoksi vaikeutuu.

Alaluvussa 10.5 kuvataan henkilöstön työtyytyväisyyttä ensimmäisenä toimintavuotena. Tärkeä merkitys työtyytyväisyydelle oli liikkeenluovutuksen perusteella määräytyneellä henkilöstön palvelussuhteen ehtojen suoja-ajalla sopimuskauden 28.2.2022 päättymiseen asti (alaviitteessä 49 virheellisesti 2021). Tämä loi turvaa ja vakautta muutoksen käsittelyyn sekä takasi myös osaltaan työn tuottavuuden ja tuloksellisuuden pysymisen hyvällä tasolla.

Lopuksi näkökulmia henkilöstön aseman kehitykseen tulevaisuudessa.

Tulevaisuuden näkymät sivuutetaan maininnalla (sivu 94), että *vuoden 2025 loppuun mennessä Senaatti-konsernissa on toteutumassa isot eläköitymiset, mutta henkilöstön kokonaismäärää ei olla vähentämässä*. Selonteossa todetaan vain henkilöstön kokonaismäärän säilyminen, mutta ei viitata millään tavalla mihin suuntaan tehtävä- ja henkilöstörakennetta ollaan kehittämässä. Pitkäjänteinen henkilöstösuunnittelu ja henkilöstön osaamisesta huolehtiminen on keskeinen osa konsernin toimintakykyä erityisesti toimintaympäristön nopeassa muutoksessa.

Puolustuskiinteistöjen erityinen tehtävä huolehtia Puolustusvoimien käyttämien tilojen toimivuudesta kaikissa turvallisuustilanteissa on todettu alaluvun 4.2.2 Tilaturvallisuus ja turvallisuuspalvelut sivulla 39. Samassa kappaleessa todetaan, että *turvallisuuden takaamiseksi kaikkein korkeimman turvaluokan tiloissa työskentelee pääsääntöisesti vain Puolustuskiinteistöjen omaa henkilökuntaa kaikissa kiinteistönpidon tehtävissä*.

Puolustusvaliokunta korosti mietinnössään (PuVM 2/2020 vp), että *Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt ovat osa strategisia ydintoimintoja, eikä näitä toimintoja ylläpitävää henkilöstöä pidä ulkoistaa*. Tuemme tätä näkemystä. Vakavasti muuttuneessa

Lausunto

Julkinen sektori / Jokikallas

14.11.2022

turvallisuuspoliittisessa tilanteessa oman ammattitaitoisien, tehtäviinsä sitoutuneen ja asiakkaan toiminnan tuntevan henkilöstön rooli entisestään korostuu. Erityisesti Puolustuskiinteistöjen osalta on varmistettava myös tulevaisuudessa kattava oman palvelutuotannon jatkuvuus. Näkemyksemme on, että kaikkien Puolustusvoimien käyttämien tilojen toimivuus kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää Puolustuskiinteistöjen omaa henkilöstöä.

Kommentit selonteon johtopäätöksiin

Tilahallinnon ja vuokrajärjestelmän toimivuutta käsitellään alaluvussa 11.1. Selonteossa esitetyn perusteella voi alaluvun 11.1.1 johtopäätöstä siitä, että nykymallissa on valtion kokonaisedun näkökulmasta saavutettu sille asetetut tavoitteet pitää perusteltuna.

Tilahallinnossa ja vuokrausjärjestelmässä on kuitenkin kiistatta kehittämiskohteita. Strategisten tavoitteiden saavuttamisen ja käytännön toiminnassa onnistumisen ratkaisee paljolti se, miten kehittämistyössä kyetään yhdistämään valtion kokonaisuus sekä virastojen ja laitosten erityistarpeet. Haaste vaikuttaa olevan pitkälti käytösidonnaisten tilojen kohdalla.

Yhteiskäyttöisiin tiloihin siirtymisen pitkä prosessi on vasta käynnistymässä (alaluku 11.1.2). Yhteisten työympäristöjen oikeudenmukaiseksi koetun vuokrahinnoittelumallin kehittäminen on ratkaisevassa asemassa tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi. Selonteossa on nostettu perustellusti esille valtion yhteisten palvelujen tuottajien välisen yhteistyön tiivistämisen tarve. Vuoropuhelua tarvitaan lisää kaikilla tasoilla, jotta ymmärrys keinoista, joilla toimintaympäristön muutoksen vastataan, on kaikkien asianosaisten jakama.

Ydinkysymys on toimitilahankkeiden rahoituksen varmistaminen, joka ei ole yksin Senaattikonsernin vastuulla. Selontekoa on lausuntokierroksen jälkeen päivitetty ja täydennetty mm. kiinteistöalan talousnäköymien osalta, jotka vaikuttavat yhtä haasteellisilta ja epävarmoilta kuin taloudessa ylipäänsä. Talousnäköymien vaikutuksia kykyyn vastata valtion virastojen voimakkaassa muutoksessa oleviin tilatarpeisiin olisi ollut syytä käsitellä selonteossa perusteellisemmin. Selonteon sivulla 29 alaluvussa 3.1 Toimitilat osana valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa on tuotu hyvin esille tosiasia, että *toimitilahankkeet kilpailevat samoista määrärahoista muiden valtion menojen kanssa, ja virastojen lisärahoitus on viime kädessä poliittinen päätös*. Tarve valtiontalouden tasapainottamiseen on nostamassa poliittiseen keskusteluun menoleikkaukset. Leikkauksia on perinteisesti kohdistettu hyvin kategorisesti valtion virastojen ja laitosten toimintamenoihin. Vuoden 2023 talousarviossa on toimitiloihin jo kohdistettu 10 milj. euron toimitilasäästö. Johtopäätöksissä jää kaipaamaan nostoja mm. toimitilahankkeiden suunnittelun oikea-aikaisesta kytkemisestä osaksi kehys- ja talousarvioprosesseja (ml. yli kehyskauden menevät hankkeet). Lisäksi korjausvelan kasvaminen on todellinen riski, kun esim. ulkoisista tekijöistä aiheutuvat akuutit määrärahatarpeet saattavat siirtävät toimitilahankkeita tulevaisuuteen. Painotamme, että valtion tehtävien hoitamista tukevat toimitilat ovat toiminnan keskeinen edellytys. Tiloihin (sekä vuokratiloihin että laajempiin korjaus- ja rakennushankkeisiin) tarvitaan riittävä rahoitus ja mahdollisten säästöjen on perustuttava todellisiin säästömahdollisuuksiin, eikä yksioikaisiin määrärahojen leikkauksiin.

Talouden epävarmuuden lisäksi kansainvälisen toiminta- ja turvallisuusympäristön muutos heijastuu kaikkeen julkiseen infrastruktuuriin. Valtion omistuksessa kotimaassa olevan likimain 4,7 mrd. euron arvoisen 9 000 rakennuksen hoidolla sekä tilojen ja työympäristöjen kehittämisellä on vaikutusta esim. ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Valtion kiinteistöillä

Lausunto

Julkinen sektori / Jokikallas

14.11.2022

on suuri merkitys myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa (esim. hallinto). Senaatti-konsernin roolin voi siis ennakoida epävarmassa lähitulevaisuudessa vain korostuvan valtion viranomaisten toimintakyvyn varmistamisessa omalta osaltaan. Tämän hetken haasteisiin peilaten vaikuttaa siltä, että Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen muodostamalla konsernilla on hyvät edellytykset hyödyntää, kehittää ja vahvistaa kummankin liikelaitoksen erityisosaamista valtion toimitilahallinnon kokonaisuutta ja valtion kokonaisuutta tukevalla tavalla. Tämän olisi voinut tuoda selonteon johtopäätöksissä selkeämmin esille, koska ilmastonmuutokseen, turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät teemat tulevat olemaan keskeisiä myös tulevinä vuosina.

Alaluvussa 11.3 Eduskunnan lausuma: keskeiset tulokset sivulla 100–101 toistetaan johtopäätös, että valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon nykyinen malli on vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi. Alaluvussa myös listataan suurimmat haasteet: budjettirahoituksen riittävyys, vuokratkustannusten nousu, vastuunjako korjaus- ja rakennushankkeissa sekä ulkoa vuokrattujen kohteiden hallinnointikulut. Haasteisiin sisältyy samalla nykymallin keskeisimmät kehittämiskohteet.

Sivulla 100 olevaan kappaleeseen on tiivistetty selonteon keskeiset tulokset henkilöstön asemassa. Vaikka henkilöstön asemassa ei siirtymävaiheessa tapahtunut olennaisia muutoksia esimerkiksi työsuhteiden ehdoissa (heikennyksiä toki tapahtui mm. asiakastukikeskuksen yötyökorvausten osalta) tai palvelussuhteen jatkuvuudessa, jää näkymä tulevasta luonnehtimatta. Tulevaisuudessa on edelleen tärkeää Puolustuskiinteistöjen itsenäinen asema osana Senaatti-konsernia. Turvallisuusympäristön muutos alleviivaa Puolustuskiinteistöjen olevan kiinteä osa puolustusjärjestelmää.

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi jatkuva seuranta on tärkeää. Selonteossa sivulla 101 tuodaan esille Puolustuskiinteistöjen perustamisen arviointi uudelleen viiden toimintavuoden jälkeen vuonna 2026. Näkemyksemme on, että Puolustuskiinteistöjen asemaa ja roolia itsenäisenä osana Senaatti-konsernia tulee vahvistaa ja toimintaa arvioida kiinteänä osana Suomen puolustusjärjestelmää. Puolustuskiinteistöillä on välttämätöntä olla hyvät toimintaedellytykset ja vakaa asema. Turvallisuusympäristön muutokset korostavat Puolustuskiinteistöjen toimintaa poikkeusolosuhteissa. Pidämme tärkeänä, että Puolustuskiinteistöillä on jatkossakin oma toimitusjohtaja ja hallitus, jossa on henkilöstön edustus. Puolustuskiinteistöillä on oltava jatkossakin oma luottamusmies-, työsuojelu- ja yhteistoimintaorganisaatio.

Alaluvussa 11.4 Muut johtopäätökset esitetyt käytännön kehittämistoimet vaikuttavat osin suhteellisen teknisiltä. Toki niillä on käytännön toimintaa helpottava vaikutus. Sen sijaan esim. indeksitarkastelun ajankohdan aikaistaminen ei ymmärtääksemme sinällään hillitse kustannusten nousua, mutta helpottanee jossain määrin ennakointia. Yhteiskäyttötilojen turvallisuus-, valmius- ja varautumISRatkaisujen yhteisten konseptien muotoilu vuoden 2023 aikana on tärkeää. Kaikki ehdotukset Senaatti-konsernin nykyistä laajempaan ja moninaisempaan osaamisen hyödyntämiseen ovat kannatettavia.

Muissa johtopäätöksissä olisi voinut korostaa entistä tiiviimpää vuoropuhelua vuokralaisten kanssa.

Muista johtopäätöksistä tärkein on, että vuokrausjärjestelmästä puuttuu taloudellinen puskuri yllättävien toimitilamenojen varalle. Pidämme tarpeellisena, että puskuri rakennetaan ja selonteossa virastoista esille nostettuihin kehittämistarpeisiin tartutaan nopealla aikataululla.

Julkinen sektori / Jokikallas

Lausunto

14.11.2022

Niko Simola
Johtaja
Ammattiliitto Pro ry

Elina Laiho
Puheenjohtaja
Maapuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry