

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2020 Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurantasuunnitelman mukaiset seurantakysymykset ovat:

1. Miten valtiovarainministeriö on edesauttanut Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteiden täsmentämistä? Miten valtiovarainministeriö on edesauttanut valtion kokonaisedun huomioon ottamista näissä tavoitteissa?
2. Onko ulkoministeriö täsmentänyt kriteereitä, joiden perusteella se päättää kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta? Miten kriteereissä on otettu huomioon edustukselliset tarpeet, toimintaympäristöstä aiheutuvat rajoitteet ja valtion kokonaisuus?
3. Miten ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö ovat seuranneet ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanon onnistumista? Millaisia muutostarpeita strategiassa tai sen toimeenpanossa on havaittu? Mitä muutoksia strategiaan tai sen toimeenpanoon on tehty?
4. Miten ulkoministeriö on edistänyt uusien kiinteistönhallinnan toimintatapojensa vakiintumista? Miten ulkoministeriö on seurannut näiden toimintatapojen toimivuutta? Millaisia muutostarpeita toimintatavoissa on havaittu? Millaisia muutoksia toimintatapoihin on tehty?

Jälkiseurannan toteuttamiseksi tarkastusvirasto pyysi sekä ulkoministeriöltä että valtiovarainministeriöltä selvitystä siitä, mihin toimiin tarkastuksen perusteella on ryhdytty ja mitä näistä toimista on seurannut. Vastaukset selvityspyyntöihin saatiin ulkoministeriöltä 15.12.2022¹ ja valtiovarainministeriöltä 13.12.2022². Selvityspyyntövastauksia täydennettiin haastattelemalla ulkoministeriön Kiinteistöpalveluyksikön (HAL-61) edustajia ja vastuuhenkilöitä sekä Kiinteistö- ja hankintahallinnon (HAL-60) toimialajohtajaa. Haastattelut tehtiin 12.1.–16.3.2023. Haastatteluiden yhteydessä saatiin ulkoministeriöltä kiinteistönhallintaan liittyviä dokumentteja, jotka käytiin läpi osana jälkiseurantaa. Lisäksi tutustuttiin muun muassa uusittuun valtion kiinteistöstrategiaan³ ja toimitilastrategiaan⁴ ja näissä tehtyihin uusiin linjauksiin, valtion ulkomailla sijaitsevia tiloja ja kiinteistöjä koskevaan käsittelyyn raha-asiainvaliokunnassa sekä hallituksen esitykseen rakentamislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp) ja esityksen perusteella hyväksytyyn rakentamislakiin (751/2023). Jälkiseurannassa on hyödynnetty myös ulkoministeriön taloustietoja.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kiinteistöasioiden neuvottelukunta seuraa valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoa, toteutumista ja ajantasaisuutta

Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriön pitää huolehtia siitä, että Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteet määritellään nykyistä täsmällisemmin ja valtion kokonaisedun huomioon ottaen. Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ei ole tehnyt erillisiä toimia, joiden tavoitteena olisi edesauttaa Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteiden täsmenämistä tai valtion kokonaisedun huomioon ottamista näissä tavoitteissa. Valtion kiinteistövarallisuuden nykyinen omistajapolitiikka on linjattu valtion uudistetussa kiinteistöstrategiassa⁵, ja linjaukset koskevat myös ulkoministeriön hallinnoimia, ulkomailla sijaitsevia valtion kiinteistöjä. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että toiminnassa ei ole tapahtunut suosituksen mukaisia muutoksia.

Kiinteistöstrategian tavoitteena on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Kiinteistöstrategian mukaan ”valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös muun muassa sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia sekä muita keskeisiä yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten kulttuuriperinnön vaaliminen, kokonaisturvallisuuden varmistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen”. Valtiolle tarpeettomista omistuksista luovutaan, ja luovuttamisen tulee tapahtua avoimesti, syrjimättömästi ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Kiinteistöjä hankitaan valtion omistukseen vain strategisista syistä tai pitkäaikaista käyttöä varten, mikäli ostaminen on valtion kokonaisedun mukaista. Strategian mukaan valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee myös asettaa tavoitteet hiilijalanjälkensä vähentämiseksi ja suunnitella ilmastonmuutokseen sopeutumista.

Valtiovarainministeriö on asettanut 25.4.2022 valtion kiinteistöasioiden neuvottelukunnan⁶, jonka tehtävänä on ”seurata valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoa ja arvioida strategian toteutumista ja ajantasaisuutta vähintään vuosittain, sekä tunnistaa mahdollisia uusia linjaustarpeita”. Valtiovarainministeriön mukaan neuvottelukunta oli 13.12.2022 mennessä kokoontunut kolme kertaa asettamisensa jälkeen ja käsitellyt muun muassa ilmastotoimenpiteiden suunnittelua ja seurantaa sekä kiinteistönhaltijoiden kiinteistötietojärjestelmiä. Valtiovarainministeriön mukaan neuvottelukunta kokoontuu jatkossa vähintään neljä kertaa vuodessa. Ulkoministeriö osallistui kiinteistöstrategian uudistukseen⁷ ja on edustettuna kiinteistöasioiden neuvottelukunnassa⁸.

Myös valtion toimitilastrategia on uudistettu⁹. Toimitilastrategian tavoitteena on, että toimitilat tukevat tuloksellista toimintaa. Toimitilastrategian toimeenpanoa seuraa valtiovarainministeriön 25.4.2022 asettama valtion toimitila-asioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on ”seurata valtion toimitilastrategian toimeenpanon kokonaisuutta ja arvioida strategian toteutumista ja ajantasaisuutta vähintään vuosittain, sekä tunnistaa mahdollisia uusia linjaustarpeita”.¹⁰ Ulkoministeriö on edustettuna toimitila-asioiden neuvottelukunnassa,¹¹ mutta se ei ollut mukana strategian uudistustyössä.¹²

Suomen valtion omistamien, ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallintaa on käsitelty myös eduskunnalle 6.10.2022 annetussa valtioneuvoston selonteossa Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta¹³. Selonteon johtopäätösinä¹⁴ todettiin, että ”ulkomailla sijaitsevien tilojen sekä tiettyjen erityiskiinteistöjen jättäminen muiden kuin Senaatti-konsernin hallintaan on perusteltua muun muassa kiinteistöjen ylläpitoon vaadittavan erityisosaamisen vuoksi”.

2.2 Ulkoministeriö jatkaa kohteiden vuokraamisen ja omistamisen kriteereiden täsmentämistä

Tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön tulee määritellä nykyistä tarkemmin kriteerit, joiden perusteella se päättää kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta. Kriteereissä tulee ottaa huomioon edustukselliset tarpeet, toimintaympäristöstä aiheutuvat rajoitteet ja valtion kokonaisuus. Ulkoministeriö on antamansa selvityksen mukaan pohtinut kriteeristön laatimista päättääkseen kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta. Tarkastelussa on kuitenkin huomattu, että toimintaympäristöt ulkomaan kohteissa vaihtelevat paljon esimerkiksi poliittisen tilanteen mukaan. Yhteistä kriteeristöä ei ole tällä hetkellä olemassa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Ulkoministeriö on teettänyt vuodesta 2022 lähtien tarveselvityksiä sekä vuokra- että omistuskohteisiin. Näiden tarveselvitysten yhteydessä on tarkasteltu myös edellä mainittua kriteeristöä kulloisenkin kohteen osalta. Kriteerien täsmentämisen tarkastelua on tarkoitettu jatkaa tarveselvitysten yhteydessä. Vuonna 2023 toteutetaan suunnitelmien mukaan yhteensä seitsemän tarveselvitystä. Määritelmän mukaan ”tarveselvityksessä perustellaan tilanhankinnan tarpeellisuus tai olemassa olevan tilan muutostarve, kuvataan alustavasti tarvittavat tilat ja niille asetettavat vaatimukset, tutkitaan vaihtoehtoiset käyttömahdollisuudet sekä arvioidaan eri ratkaisujen edullisuus”.¹⁵

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ennen mahdollista investointipäätöstä tarkastellaan kiinteistön toiminnallisuutta, turvallisuutta, terveellisyttä, esteettömyyttä, kestävää kehitystä ja kustannuksia sekä teetetään markkinakartoitus kiinteistön todellisesta markkina-arvosta. Ulkoministeriö kertoo arvioivansa investoinnin mielekkyyttä valtiontalouden kokonaishyödyn näkökulmasta suhteessa esimerkiksi vaihtoehtoihin osto- tai vuokratiloihin. Ulkoministeriön mukaan tarveselvitysten perusteella tehdään myös päätöksiä kohteista luopumisista: esimerkiksi kohteessa tarvittava peruskorjaus saattaa olla niin kallis, että on taloudellisesti perusteltua luopua valtion omistamasta kiinteistöstä ja siirtyä vuokramarkkinoille.

2.3 Niukoin resurssein osittain toimeenpannun ulkoministeriön kiinteistöstrategian onnistumista seurataan hanketasolla ja talousarvio- ja julkisen talouden suunnitelma -prosesseissa, muttei kattavasti

Tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tulee seurata tiiviisti ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanon onnistumista ja tehdä tarvittavat muutokset strategiaan tai sen toimeenpanoon. Selvityspyyntövastausten mukaan ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö seuraavat ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanoa oman toimivaltansa mukaisesti, ja ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä on käsitelty yhdessä valtiovarainministeriön kanssa myös yksittäisiin hankkeisiin liittyen sekä talousarvio- ja julkisen talouden suunnitelma -prosesseissa. Kattavaa yhteistä seurantaa ei ole toistaiseksi toteutettu. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Ulkoministeriö arvioi, että kiinteistöstrategia on pääpiirteissään edelleen validi mahdollisia pieniä päivitystarpeita lukuun ottamatta. Ministeriö pitää muutaman vuoden tarkastelujaksoa strategian toimeenpanossa kuitenkin lyhyenä.

Ulkoministeriö toteaa, että kiinteistöstrategiaa on kyetty toimeenpanemaan vain osittain, mutta suunta on ministeriön näkemyksen mukaan oikea. Keskeisenä syynä sille, että strategiaa on kyetty toimeenpanemaan vain osittain, ulkoministeriö pitää resurssien vähäisyyttä suhteessa strategiaa laadittaessa arvioituun resurssien tarpeeseen. Erityisesti henkilöresurssien puute rajoittaa kiinteistöhallinnon tehtävien toteuttamista, vaikkakin henkilötyövuosia on saatu osin määräaikaisesti lisättyä. Resurssitilannetta käsitellään alaluvussa 2.5.

Erinomaisena uudistuksena ulkoministeriö pitää strategian mukaista kiinteistöhallinnon omistajaohjausmallin toteuttamista. Toteutuksen osana perustettiin kiinteistöhallinnon strateginen ohjausryhmä, joka on haastattelussa esitetyn arvion perusteella selkeyttänyt päätöksentekoa aiempaan tilanteeseen verrattuna. Haastattelujen perusteella omistajaohjaukseen ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta kiinnittää riittävästi huomiota, koska kiinteistöhallinnosta puuttuu henkilö, joka voisi keskittyä omistajaohjauksen rooliin.

Ulkoministeriön toimintamalliin kuuluu voimakkaaseen rotaatioon perustuva järjestelmä. Tästä syystä kiinteistöstrategian laatimisen jälkeen moni viranhaltija on vaihtanut tehtäviä, eikä esimerkiksi nykyinen johto ole kokonaisuudessaan ollut mukana käsittelemässä strategiaa ennen sen hyväksymistä. Tämä on haastattelussa esitetyn arvion mukaan saattanut vaikuttaa strategian toimeenpanoon heikentävästi.

Korjausvelan pienentämistä hankaloittavat ajantasaisen tiedon puute ja vuokraohteiden vaihtotarve

Ulkoministeriön kiinteistöstrategiassa nostettiin yhdeksi keskeiseksi kehittämistarpeeksi korjausvelan hallinta. Haastattelujen mukaan tieto kiinteistöjen kunnosta ja korjaustarpeista ei ole tällä hetkellä suurelta osin ajantasaista ja vertailukelpoista. Kuntoarvioiden ja pitkän tähtäimen suunnitelmien (PTS) teetämistä pilotoitiin vuonna 2021, ja niiden teetämistä jatketaan (ks. tarkemmin alaluku 2.4).

Ulkoministeriön selvityspyyntövastauksen mukaan ulkoasiainhallinnolla on tarve vaihtaa seuraavan viiden vuoden jaksolla viidestä kymmeneen vuokratansliaa. Näin ollen vuokratanslioiden vaihtamisiin liittyvät investointihankkeet sitovat lähivuosina sekä henkilöresursseja että hankkeisiin käytössä olevia määrärahoja, mutta vuokraohteisiin toteutetut hankkeet eivät vähennä korjausvelkaa. Investointihankkeiden kiireellisyyttä arvioidaan investointisuunnitelmaan sisältyvällä priorisointijärjestelmällä, jossa muun muassa terveysturvallisuus on merkittävä kriteeri.

Koronapandemia hidasti suunniteltujen investointihankkeiden toteutumista, mikä kasvatti siirtyvää erää

Koronapandemia on viivästyttänyt huomattavasti ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen suunniteltuja korjauksia. Tämä on osaltaan aiheuttanut sen, että momentin 24.01.24 Talonrakennukset siirtyvä erä nousi 25 miljoonaan euroon vuoden 2021 lopussa. Siirtyvä erä ei ole enää merkittävästi kasvanut vuoden 2022 aikana.

Siirtyvä erä on yli kolminkertainen momentin peruslaskelmatasoon verrattuna, joten sitä on pidettävä huomattavan suurena. Peruslaskelmataso on tällä hetkellä 8 miljoonaa euroa. Kahden viimeisen vuoden aikana hankkeita on saatu käynnistettyä aiempaa enemmän johtuen paitsi koronapandemian väistymisestä, myös esimiestyön merkittävästä roolista ja kiinteistöomaisuuden ylläpidon merkityksen korostamisesta. Haastatteluissa ulkoministeriön virkamiehet arvioivat, että siirtyvää erää saadaan pienennettyä lähivuosien aikana.

Haastatteluissa tuotiin lisäksi esiin, että koronapandemian myötä huomattavasti nousseiden rakennuskustannusten takia aiemmin tehdyt investointihankkeiden kustannusarviot eivät ole enää paikkansapitäviä. Kustannusnousun arvioidaan olevan kymmeniä prosentteja, ja hankekustannusten arvioidaan vievän useita miljoonia euroja budjetoitua enemmän.

2.4 Uusien toimintatapojen vakiintumista on edistetty monin uudistuksin

Tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön tulee edistää aktiivisesti uusien kiinteistöhallinnon toimintatapojensa vakiintumista, seurata niiden toimivuutta ja tehdä niihin tarvittavat muutokset. Ulkoministeriön kiinteistöhallinnossa on tehty paljon uudistuksia, joiden tavoitteena on ollut erityisesti kiinteistöjen ylläpidon kehittäminen. Keskeisimpänä haasteena ovat olleet liian vähäiset

henkilöresurssit. Resurssitilanne on kuitenkin parantunut vuoden 2022 aikana. Resurssitilannetta käsitellään alaluvussa 2.5. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Kiinteistöhallinnon organisaatiouudistus edistää myös ylläpidon toimintatapojen vakiintumista

Ulkoministeriön kiinteistöhallinnon organisointia muutettiin 1.4.2022. Tällöin hallintopalveluiden alaisuuteen perustettiin Kiinteistö- ja hankintahallinto (HAL-60) entisen Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikön tilalle. Kiinteistö- ja hankintahallinnon alaisuuteen kuuluvat Kiinteistöpalveluyksikkö (HAL-61), hankinta- ja sisustuspalvelut sekä kuriiri- ja logistiikkapalvelut. Ulkoministeriön mukaan uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena oli saada rakentaminen ja kiinteistöjen ylläpito samaan yksikköön siten, että toimintoja koordinoidaan keskitetysti. Uudistus on haastattelujen perusteella parantanut muun muassa tiedonkulkua, ja selvityspyyntövastauksen mukaan uudistuksen odotetaan tuovan merkittäviä synergiahyötyjä. Organisaatiouudistus edistää myös ylläpidon toimintatapojen vakiintumista.

Kiinteistöjen ylläpito on ollut tärkein kehityskohde

Ulkoministeriön mukaan kiinteistöhallinnon merkittävimmän kehittämisalueen on muodostanut kiinteistöjen ylläpito. Se on tarkoitus jakaa lähitulevaisuudessa hallinnolliseen ja tekniseen isännöintiin. Uusina toimenpiteinä ulkoministeriössä on aloitettu pitkän tähtäimen suunnitelmien laatiminen ja tarveselvitysten teettäminen.

Hallinnollinen isännöinti keskittyy laajaan yleiskuvaan, kuten korjausvelan hallintaan ja pitkän tähtäimen suunnitelmien (PTS) laadintaan, ja varmistaa, että käytettävissä olevat ylläpitoresurssit kohdennetaan oikein. Aikaisemmin ulkoministeriössä ei ole ollut käytössä PTS-suunnitelmia, mutta vuonna 2021 teetettiin kolme pilottisuunnitelmaa Ateenaan, Berniin ja Riikaan. Ulkoministeriön mukaan vuonna 2023 PTS-suunnitelmia teetetäisiin viiteen kohteeseen ja seuraavien kolmen vuoden aikana kymmenen kohteeseen vuodessa. Suunnitelmien toteutuminen riippuu käytettävissä olevista resursseista.

Tekninen isännöinti keskittyy edustustojen kiinteistöjen vikailmoitusten hoitamiseen ja jatkuvaan ylläpitoon sekä alueisännöitsijäverkoston johtamiseen (alueisännöitsijäverkosto: ks. seuraava alaluku).

Ulkoministeriö on teettänyt vuodesta 2022 lähtien tarveselvityksiä sekä vuokra- että omistuskohteisiin. Vuonna 2023 toteutetaan suunnitelmien mukaan yhteensä seitsemän tarveselvitystä. Tarveselvityksiä on käsitelty tarkemmin alaluvussa 2.2.

KIINTUKI-hanke on tuonut onnistuneita parannuksia ulkoministeriön hallinnoimien kiinteistöjen ylläpitoon

Vuonna 2017 käynnistetyn KIINTUKI-hankkeen myötä ulkoministeriöön on ollut tarkoitus luoda alueisännöitsijäverkosto. Alueisännöitsijöitä toimii tällä hetkellä neljällä alueella, ja seuraavasta alueesta on tehty esitys.

KIINTUKI-hankkeen tavoitteena on järjestää ulkomaan edustustojen kiinteistöpalvelutoiminta tarkoituksenmukaisesti ja turvallisesti. Hankkeella pyritään vastaamaan kiinteistöhallinnon haasteisiin edustustoverkostossa. Ennen hanketta kiinteistönhoidon vastuu oli pääosin hallintovirkamiehillä ja diplomaateilla, joiden päätehtävät eivät liittyneet kiinteistöjen huoltoon ja ylläpitoon. Tilanne oli seurausta kiinteistönhoidon resurssien vähentämisestä 2000-luvun alusta lähtien. Osana valtion säästötoimenpiteitä edustustokohteiden lähetettyjen kiinteistöhoitajien määrää vähennettiin ja heidän tehtävänsä jäivät edustustojen lähetettyjen hallintovirkamiesten tai diplomaattien vastuulle. Tämä johti kiinteistöjen huollon ja ylläpidon tason laskuun. KIINTUKI-hankkeen myötä kiinteistöjen ylläpitopalvelut keskitetään ministeriöön ja luodaan alueisännöitsijäverkosto. Näin edustustojen kiinteistöhallinnolliset tehtävät vähenevät merkittävästi, mikä vapauttaa aikaa edustustojen ydintehtävien hoitamiseksi.¹⁶

Alueisännöitsijöitä toimii tällä hetkellä neljällä alueella: eteläisessä Afrikassa, Etelä-Amerikassa, Pohjoismaissa sekä Välimeren ja Pohjois-Afrikan alueella. Kiinteistöpalveluyksikön tavoitteena on alueisännöitsijäverkoston laajentaminen ja toiminnan vakiinnuttaminen. Seuraavasta alueesta on tehty esitys.¹⁷

Jälkiseurannan haastattelujen perusteella KIINTUKI-hankkeen myötä tehtyjä uudistuksia pidetään ulkoministeriön Kiinteistö- ja hankintahallinnossa ja sen Kiinteistöpalveluyksikössä erittäin onnistuneina. Lisäksi edustustojen arviot alueisännöinnistä ovat olleet positiivisia.

Yhteistyö Senaatti-konsernin kanssa tukee ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen hallinnointia

Ulkoministeriö ja Senaatti-konserni ovat käynnistäneet yhteistyön vuoden 2022 aikana. Yhteistyön ensisijaisena tavoitteena on, että Senaatti-konserni tukee ulkoministeriötä ulkomailla sijaitsevien valtion tilojen hallinnoinnissa.

Eduskunnalle 6.10.2022 annetussa valtioneuvoston selonteossa Senaatti-konsernista ja valtion toimitalhallinnosta käsiteltiin myös valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallintaa ja hoitoa. Selonteossa tuotiin esiin tarve ulkoministeriön ja Senaatti-konsernin välisen yhteistyön tiivistämisestä: ”Valtion ulkomailla sijaitsevien tilojen hallinnoinnin osalta selontekoprosessissa tuli ilmi tarve hyödyntää Senaatti-konsernin osaamista. Ulkoministeriö ja Senaatti-konserni tiivistävät yhteistyötään siten, että Senaatti-konserni tukee ulkoministeriötä ulkomailla sijaitsevien valtion tilojen hallinnoinnissa muun muassa jakamalla tietoa parhaista käytännöistä hankinnoissa, tietojärjestelmissä sekä rakennuttamisen ja ylläpidon prosesseissa.”¹⁸

Ulkoministeriön mukaan ministeriön ja Senaatti-konsernin välinen yhteistyö on käynnistetty vuoden 2022 aikana. Yhteistyö on ollut käytännössä eri osa-alueisiin, kuten rakennuttamiseen, ylläpitoon ja hankintaan, liittyviä tapaamisia eri kokoonpanoilla. Myös yhteishankinnat ovat mahdollisia. Lisäksi ulkoministeriö on saanut käyttöönsä malliasiakirjoja, joita ei kuitenkaan ole toistaiseksi pystytty ottamaan käyttöön niukkojen resurssien takia. Senaatti-konsernilla ei ole tällä hetkellä resursseja tukea ulkoministeriön ulkomailla tapahtuvaa projektitoimintaa.

Ulkoministeriön ja Senaatti-konsernin välinen yhteistyö ei ole ollut vain yksipuolista tukea ulkoministeriölle. Senaatti-konserniin kuuluva Puolustuskiinteistöt vastaa nykyisin Puolustusvoimien kansainvälisen tukikohtien rakennuttamisesta ja ylläpidosta. Vastuu siirtyi Puolustusvoimilta Puolustuskiinteistöille joulukuussa 2021 allekirjoitetulla sopimuksella.¹⁹ Haastatellun ulkoministeriön virkamiehen mukaan ulkoministeriö on opastanut ja neuvonut Senaatti-konsernia ulkomaille suuntautuvissa hankinnoissa.

2.5 Henkilöresurssien niukkuus on vaikeuttanut ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanoa ja toimintatapojen vakiintumista

Kiinteistöhallinnon henkilöresurssit ovat olleet niukat, mikä on vaikeuttanut sekä strategian toimeenpanoa (ks. alaluku 2.3) että toimintatapojen vakiintumista (ks. alaluku 2.4). Resurssitilanne on parantunut vuoden 2022 aikana, mutta erityiseksi ongelmaksi on osoittautunut tehtäviin sopivien henkilöiden löytäminen rekrytointia varten. Lisäksi työntekijöiden vaihtuvuus on ollut suurta.

Aiemmat niukat henkilöresurssit eivät riittäneet laajan tehtäväkentän hoitamiseen

Kiinteistöhallinnon henkilöresurssit ovat olleet niukat: ulkoministeriön kiinteistöstrategian mukaan omistajaohjaukseen ja kiinteistöhankeiden teettämiseen liittyviä tehtäviä hoiti päätoimisesti yhteensä kahdeksan henkilöä vuonna 2019.²⁰ Ulkoministeriö hallinnoi kiinteistöjä vaativassa toimintaympäristössä. Kiinteistöt sijaitsevat ulkomailla erilaisissa kulttuureissa ja erilaisilla kielialueilla. Myös ilmasto-olosuhteet vaihtelevat, ja kohdemaiden lainsäädäntö kuin myös asiakirjoihin ym. liittyvät käytännöt poikkeavat Suomen käytännöistä. Vaativa ja vaihteleva toimintaympäristö tekee kiinteistönhallinnasta huomattavasti vaikeampaa kuin kotimaassa. Toimintaympäristön vaativuuteen suhteutettuna

resurssien alimitoitus on ollut huomattava. Haastattelussa esitetyn arvion mukaan aiemmalla henkilömäärällä ei pystytty hoitamaan kiinteistöhallinnon laajaa tehtäväkenttää. Resurssien puutteen vuoksi myös henkilöstön jaksaminen on ollut koetuksella.

Resurssitilanne on parantunut, mutta sopivien henkilöiden löytäminen rekrytointia varten on ollut haastavaa

Ulkoministeriön selvityspyyntövastauksen mukaan resurssitilanne on parantunut vuoden 2022 aikana, mutta erityiseksi ongelmaksi on osoittautunut tehtäviin sopivien henkilöiden löytäminen rekrytointia varten. Lisäksi työntekijöiden vaihtuvuus on ollut suurta. Haastattelujen perusteella sopivien henkilöiden saatavuuteen vaikuttavat muun muassa vaativa kansainvälinen toimintaympäristö ja yksityiseen sektoriin verrattuna heikompi palkkaus.

Ulkoministeriön virkamiehen näkemyksen mukaan kukaan ei vastusta näkemystä siitä, että ulkoministeriön kiinteistöhallinnolla on edelleen liian vähän henkilöresursseja. Kiinteistöhallinto ei kuitenkaan ole ulkoministeriön päätehtävä, vaan se mahdollistaa esimerkiksi edustautumista ulkomailla. Tämän asettelman takia niukkojen kokonaisresurssien tilanteessa esimerkiksi ulkoministeriön uudet henkilöresurssit osoitetaan yleensä muihin kuin kiinteistöhallinnon tehtäviin.

Haastattelujen mukaan lähivuosina toteutuvien eläköitymisten vuoksi huolena on jatkuvuus sekä kiinteistöjen ylläpidossa että alueisännöinnissä. Näköpiirissä on henkilöstöpula, johon olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Ulkoministeriön virkamiehen mukaan tilanne on aiemman kokemuksen perusteella usein se, että esimerkiksi eläköitymisten myötä menetettyjä henkilöresursseja ei yleensä korvata uusilla.

Koronan vuoksi viivästyneiden hankkeiden käynnistyminen ja uudet edustustot lisäävät resurssien tarvetta

Tällä hetkellä ulkoministeriön kiinteistöhallinnon resurssien riittävyyttä koettelee se, että koronan vuoksi viivästyneitä hankkeita on tarve käynnistää pikaisesti samalla, kun tehtäväksi on tullut uusien edustustojen perustaminen.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen mukaan koronapandemia aiheutti ulkoministeriön hankkeiden viivästymistä. Kun koronatilanne on helpottanut, patoutunut tarve hankkeiden käynnistämiseen purkautuu. Tämä lisää osaltaan resurssien tarvetta tällä hetkellä.

Lisäksi ulkoministeriö on saanut tehtäväksi viiden uuden edustuston perustamisen. Resurssiesityksen perusteella hankkeet toteutetaan pääosin vuoden 2023 aikana. Haastatteluiden mukaan uusien edustustojen vaatimia investointihankkeita varten Kiinteistöpalveluyksikköön on voitu rekrytoida kolme hankepäällikköä lisää kahden vuoden määräajaksi. Kiinteistöjen ylläpidon määrärahoja ei ole kuitenkaan lisätty, vaikka uudet edustustot kasvattavat myös ylläpidon työmäärää.

Organisaatiouudistus ja Senaatti-yhteistyö voivat parantaa myös resurssien riittävyyttä

Ulkoministeriön mukaan resurssien riittävyyden parantamista on tavoiteltu esimerkiksi kiinteistöhallinnon organisaatiouudistuksen ja Senaatti-yhteistyön avulla (ks. alaluku 2.4). Organisaatiouudistuksessa on pyritty löytämään synergiaa ja poistamaan päällekkäisyyksiä. Koska organisaatiouudistus on toteutettu 1.4.2022, sen vaikutukset eivät ole vielä kaikilta osin nähtävissä. Yhteistyöllä Senaatti-konsernin kanssa on pyritty parantamaan mahdollisuuksia hoitaa kiinteistöhallinnon tehtäviä aikaisempaa tehokkaammin.

Haastatteluissa esitettyjen näkemysten mukaan myös ostopalveluita olisi hyödyllistä käyttää nykyistä enemmän erityisesti tilanteissa, joissa henkilöresurssit eivät mahdollista esimerkiksi kiinteistöjen riittävää ylläpitoa.

2.6 Valtion kiinteistöstrategia ja uusi rakentamislaki ohjaavat vähähiiliseen rakentamiseen, jonka kehittämisessä valtio on linjannut toimivansa edelläkävijänä

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali viimeistään vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen tämän jälkeen.²¹ Myös rakennetun ympäristön päästöjen vähentäminen on tärkeää näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, koska tällä hetkellä rakentaminen, rakennusten lämmitys ja sähkönkäyttö aiheuttavat yli kolmanneksen Suomen kasvihuonekaasupäästöistä.²² Tarkastuksen aikana toimeenpantiin vähähiilisen rakentamisen tielä, jonka tavoitteena on ottaa käyttöön rakennusten elinkaaren kasvihuonekaasupäästöjen säästöohjelma vuoteen 2025 mennessä.²³ Lisäksi tarkastuksen aikana uudistettiin valtion kiinteistöstrategiaa²⁴, joka säästöohjauksen lisäksi linjaa valtion kiinteistöihin kohdistuvia vaatimuksia. Jälkiseurannassa selvitettiin näiden uudistusten tuloksia erityisesti vähähiilisen rakentamisen osalta. Molemmat uudistukset ovat edenneet vähähiilisen rakentamisen osalta hyvin.

Eduskunta hyväksyi 1.3.2023 rakentamislain, joka astuu voimaan 1.1.2025. Suurin muutos nykyiseen maankäyttö- ja rakentamislakiin on ilmastonmuutoksen hillinnän sisällyttäminen rakentamisen lainsäädäntöön. Laki ohjaa rakentamaan vähähiilisesti, ottaen huomioon rakennuksen koko elinkaaren aikana syntyvät ilmastovaikutukset.²⁵

Käytännössä tämä toteutetaan uuden lain nojalla myöhemmin annettavilla asetuksilla. Asetukset koskevat rakennuksen ilmastaselvitystä, materiaaliselostetta ja hiilijalanjäljen raja-arvoja, jotka sisällytetään osaksi Suomen rakentamismääräyskokoelmaa.²⁶

Uusi rakentamislaki edistää rakennus- ja kiinteistöalaa koskevia ilmastotavoitteita, erityisesti vähentämällä rakennusten, rakentamisen ja rakennusmateriaalien hiilijalanjälkeä. Lain tavoitteena on asettaa hiilijalanjäljen raja-arvot uusille rakennuksille ja velvoittaa raportoimaan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastaselvityksessä. Lisäksi pyritään edistämään elinkaariominaisuuksia, kiertotaloutta ja materiaalitehokkuutta rakennusalaan sekä vahvistamaan perustaa rakentamisen kiertotaloudelle. Tavoitteena on myös lisätä tietoisuutta rakennusten ilmastovaikutuksista ja elinkaaren ilmastovaikutusten arvioinneista sekä varmistaa ilmastovaikutusten arvioinnin yksinkertaisuus, luotettavuus ja yhdenmukaisuus.²⁷

Vaikka uusi rakentamislaki ei olekaan vielä voimassa, valtio on kiinteistöstrategiassaan linjannut toimivansa edelläkävijänä vähähiilisen rakentamisen kehittämisessä. Sen kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee asettaa konkreettiset tavoitteet hiilijalanjälkensä vähentämiseksi, ja valtion kiinteistöjen kasvihuonekaasupäästöjen trendin tulee olla aleneva.²⁸

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa arvioitiin Senaatti-kiinteistöjen, Suomenlinnan hoitokunnan ja ulkoministeriön toimintaa valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnassa. Edellytykset rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle olivat tarkastuksen perusteella olemassa kaikissa tarkastuskohteissa. Ulkoministeriössä toimintatapojen toimivuutta tuli kuitenkin seurata tarkasti, sillä ne eivät olleet aiemmin tukeneet rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa riittävästi.

Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriön pitää huolehtia siitä, että Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteet määritellään nykyistä täsmällisemmin ja valtion kokonaisuuteen huomioon ottaen. Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ei ole tehnyt erillisiä toimia, joiden tavoitteena olisi edesauttaa Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteiden täsmenmistä tai valtion kokonaisedun huomioon ottamista näissä tavoitteissa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että toiminnassa ei ole tapahtunut suosituksen mukaisia muutoksia.

Lisäksi tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön tulee määritellä nykyistä tarkemmin kriteerit, joiden perusteella se päättää kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta. Ulkoministeriö on pohtinut kriteeristön laatimista päättääkseen kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta. Tarkastelussa on kuitenkin huomattu, että toimintaympäristöt ulkomaan kohteissa vaihtelevat paljon esimerkiksi poliittisen tilanteen mukaan. Yhteistä kriteeristöä ei ole tällä hetkellä olemassa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Tarkastuksessa suositeltiin myös, että ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tulee seurata tiiviisti ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanon onnistumista ja tehdä tarvittavat muutokset strategiaan tai sen toimeenpanoon. Ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö seuraavat ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanoa oman toimivaltansa mukaisesti, ja ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä on käsitelty yhdessä valtiovarainministeriön kanssa myös yksittäisiin hankkeisiin liittyen sekä talousarvio- ja julkisen talouden suunnitelma -prosesseissa. Kattavaa yhteistä seurantaa ei ole toistaiseksi toteutettu. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Edelleen tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön tulee edistää aktiivisesti uusien kiinteistönhallinnan toimintatapojensa vakiintumista, seurata niiden toimivuutta ja tehdä niihin tarvittavat muutokset. Ulkoministeriön kiinteistöhallinnossa on tehty paljon uudistuksia, joiden tavoitteena on ollut erityisesti kiinteistöjen ylläpidon kehittäminen. Keskeisimpänä haasteena ovat olleet liian vähäiset henkilöresurssit. Resurssitilanne on kuitenkin parantunut vuoden 2022 aikana. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suositus on toteutunut osittain.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteissa on tapahtunut tarkastuksen suositusten suuntaista kehitystä. Kehityksen suunta on hyvä, mutta jälkiseurantajakso on muutostarpeisiin suhteutettuna lyhyt. Siksi jälkiseurantaa jatketaan tavanomaisen hallinnonalaseurannan yhteydessä, mutta uutta erillistä jälkiseurantaa ei ole tarpeen toteuttaa.

Vesa Koivunen
tuloksellisuustarkastusneuvos

Hanna Virta
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU ulkoministeriö
 valtiovarainministeriö

¹ Ulkoministeriön selvitys VTV:n tarkastuksen valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnasta jälkiseurantaa varten 15.12.2022.

² Valtiovarainministeriön vastaus selvityspyyntöön 13.12.2022. VN/31226/2022-VM-2.

³ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/6761/2021.

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/2650/2021.

⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/6761/2021.

⁶ Valtion kiinteistöasioiden neuvottelukunta (Kiinteistöneuvottelukunta), asettamispäätös 25.4.2022, VN/5836/2022, VM039:00/2022.

-
- ⁷ Valtion kiinteistöstrategian päivityksen ohjausryhmä ja sihteeristö, asettamispäätös 23.3.2020, VN/4047/2020.
- ⁸ Valtion kiinteistöasioiden neuvottelukunta (Kiinteistöneuvottelukunta). Hankeen verkkosivu, VM039:00/2022, toimitilin. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM039:00/2022>, viitattu 13.6.2023.
- ⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/2650/2021.
- ¹⁰ Valtion toimitila-asioiden neuvottelukunta (Toimitilaneuvottelukunta). Hankkeen verkkosivu, VM040:00/2022, toimitilin. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM040:00/2022>, viitattu 13.6.2023.
- ¹¹ Valtion toimitila-asioiden neuvottelukunta (Toimitilaneuvottelukunta), asettamispäätös 25.4.2022, VN/5844/2022, VM040:00/2022.
- ¹² Valtion toimitilastrategian uudistaminen, asettamispäätös 15.2.2021, VN/2650/2021, VM029:00/2021.
- ¹³ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:63, s. 21–23.
- ¹⁴ Sivut 100, 102.
- ¹⁵ Hankkeen johtamisen ja rakennuttamisen tehtäväluettelo HJR18. Rakennustieto Oy.
- ¹⁶ Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategia 2019–2030. Ulkoministeriö 20.9.2019, s. 72; Tarkastuskertomus 14/2020 Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta. Valtiontalouden tarkastusvirasto, s. 37.
- ¹⁷ Ulkoministeriön selvitys VTV:n tarkastuksen valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnasta jälkiseurantaa varten 15.12.2022; Kiinteistöpalveluyksikön (HAL-61) toimintasuunnitelma 2023.
- ¹⁸ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:63, s. 102.
- ¹⁹ Puolustusvoimien kansainvälisten tukikohtien rakennuttaminen ja ylläpito Puolustuskiinteistöille. Puolustuskiinteistöjen verkkoartikkeli 26.4.2022. <https://www.senaatti.fi/ajankohtaista/artikkelit/puolustusvoimien-kansainvalisten-tukikohtien-rakennuttaminen-ja-yllapito-puolustuskiinteistoille/>, viitattu 11.5.2023.
- ²⁰ Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategia 2019–2030. Ulkoministeriö 20.9.2019, s. 70.
- ²¹ Ilmastolaki 423/2022, 2 §.
- ²² Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 139/2022 vp, s. 27.
- ²³ Ympäristöministeriö. Vähähiilisen rakentamisen tiekartta. <https://ym.fi/vahahiilisen-rakentamisen-tiekartta>, viitattu 4.6.2023.
- ²⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/6761/2021.
- ²⁵ Eduskunta hyväksyi rakentamisen päästöjä pienentävät ja digitalisaatiota edistävät lait. Ympäristöministeriön tiedote 1.3.2023. <https://ym.fi/-/eduskunta-hyvaksyi-rakentamisen-paastoja-pienentavat-ja-digitalisaatiota-edistavat-lait>, viitattu 2.6.2023.
- ²⁶ Eduskunta hyväksyi rakentamisen päästöjä pienentävät ja digitalisaatiota edistävät lait. Ympäristöministeriön tiedote 1.3.2023. <https://ym.fi/-/eduskunta-hyvaksyi-rakentamisen-paastoja-pienentavat-ja-digitalisaatiota-edistavat-lait>, viitattu 2.6.2023.
- ²⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 139/2022 vp, s. 27–28.
- ²⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. 16.12.2021. VN/6761/2021, s. 5.