

PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINNAN KEHITTÄMINEN

Puolustusministeri asetti 3.4.2012 työryhmän (myöh. TILKO -työryhmä), joka tehtävänä oli laatia puolustushallinnon tilahallintaa koskeva kokonaistarkastelu.

Kokonaistarkastelulla tuli pyrkiä

- turvaamaan alueisiin ja toimitiloihin liittyvät normaaliolojen ja poikkeusolojen toimintaedellytykset,
- kehittämään tehokkuutta ja taloudellisuutta,
- toimeenpanemaan valtiokonsernin kiinteistö-, toimitila-, ilmasto- ja energiapoliittiset linjaukset.

Työryhmä asetettiin puolustusministeriön johdolla ja siihen kutsuttiin edustajat Pääesikunnasta, Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta, valtiovarainministeriöstä, Senaatti-kiinteistöistä, Metsähallituksesta ja Kruunuasunnot Osakeyhtiöstä.

Tarkasteluun liittyvissä mahdollisissa henkilöstövaikutuksissa tuli kuulla asianomaisia henkilöstöjärjestöjä sekä noudattaa puolustushallinnon ja valtiokonsernin henkilöstöpoliittisia linjauksia.

Työryhmän työssä painottui puolustusvoimien, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen välinen yhteistoiminta ja sen kehittäminen.

Työryhmä jätti yksimielisen raporttinsa puolustusministerille 30.1.2014.

Työryhmä totesi, että puolustushallinnon tilahallinnan kustannukset ovat nousseet enemmän kuin yleinen inflaatio ja useat muut puolustushallinnon kustannuserät. Tilahallinnan kustannusten suhteellinen nousu heikentää puolustusvoimien kykyä keskittyä päätehtäviin. Kustannustason nousun arvioidaan jatkuvan lähivuosina johtuen mm. räjähdeturvallisuuden parantamisen ja kasarnitilojen terveysperustein nopeutetun peruskorjausaikataulun vuoksi. Kustannusnou-
sun hillitsemiseksi tärkeimmiksi keinoiksi arvioitiin tilatehokkuuden parantaminen, energiantuotantomuotojen kehittäminen, energiatehokkuusinvestoinnit sekä tilahallinnan organisoinnin ja prosessien tehostaminen ml. tiettyjen toimintojen mahdollinen nykyistä laajempi ulkoistaminen. Useimmat säästökohdeista edellyttävät investointeja, joten merkittäviä kustannusvähennyksiä ei ole mahdollista saavuttaa lyhyellä aikavälillä. Investointien edistämiseksi on kehitettävä kannustavia, kaikille osapuolille hyväksyttäviä rahoitusmalleja.

Osana työtä työryhmä arvioi myös puolustushallinnon tilahallinnan organisointimallia. Työssä tarkasteltiin eri tilahallinnan toimijoiden kustannustehokkuutta ja arvioitiin vaihtoehtoisia tapoja organisoida tilojen omistus ja ylläpitopalvelut. Ongelmaksi muodostui puolustushallinnon tiloihin liittyvät lukuisat erityispiirteet, jotka hankaloittivat luotettavien kustannusvertailujen toteuttamista. Kustannustehokkuus arvioitiin kaikkien toimijoiden osalta vertailukelpoisilta osiltaan hyväksi, eikä merkittäviä poikkeamia markkinahintatasosta tunnistettu. Toteuttamalla työryhmäraportissa tunnistettuja kehittämistoimenpiteitä kustannustehokkuutta on mahdollista entisestään parantaa. Työryhmä katsoi, että puolustushallinnon tilahallinnan toimintaa on järkevintä kehittää joko:

- 1) Kehittämällä ja yksinkertaistamalla nykyistä toimintamallia toteuttamalla Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio- ja johtamismalliuudistus sekä kustannustehokkuus- ja säästötavoitteet tai
- 2) Organisoimalla toiminta uudelleen yhdistämällä Puolustushallinnon rakennuslaitos Senaatti-kiinteistöihin ja siirtymällä vuokramallina jaettuun kokonaisvuokramalliin kiinnittäen erityistä huomiota sopimusvalmistelussa siihen, että säilytetään riittävä puolustuskiinteistöjen erityisosaaminen sekä järjestelmän kustannustehokkuus.

Työryhmä ei antanut suositusta siitä, kumpi toimintamalli tulisi valita toiminnan kehittämisen pohjaksi. Monet työryhmän esittämät kehittämistoimenpiteet, kuten palveluiden harkittu ostaminen markkinoilta, eivät sinänsä ylipäättään riipu valitusta toiminta- tai vuokramallista.

Riippumatta valittavasta toimintamallista puolustusvoimauudistus ja puolustusvoimien tilahallinnan toimintojen keskittäminen perustettavaan Puolustusvoimien logistiikkalaitokseen tulee tehostamaan tilahallinnan prosesseja puolustusvoimissa ja vaikuttaa myös tilahallinnan muiden toimijoiden työn organisointiin. Työryhmän ehdotus sisältää perusteet etenemisestä edellä mainittuihin toteuttamiskelpoisiin malleihin.

Työryhmä selvitti myös molempien toimintamallien vahvuuksia / mahdollisuuksia ja heikkouksia / uhkia.

TILKO -työryhmäraportin lisäksi puolustushallinnon tilahallinnasta on 2000 -luvulla tehty useita muitakin selvityksiä. Myös Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta on käynnissä laajempikin keskustelu (vrt. Eduskunnan tarkastusvaliokunta).

Saadun selvityksen perusteella kumpikin vaihtoehto on toteutettavissa. Molemmissa on myös paljon yhteisiä piirteitä. Mikäli palvelujen määrä-, laatu-, turvallisuus- yms. vaatimukset ovat yhtäläiset, vaihtoehtojen voidaan arvioida olevan myös taloudellisesti varsin lähellä toisiaan.

Kokonaisarvion perusteella puolletaan puolustushallinnon tilahallinnan kehittämistä TILKO -työryhmäraportin vaihtoehto 1:n pohjalta, eli nykyistä toimintamallia kehittämällä. Tämä on luonteva ja hallittu jatko pitkäaikaiselle kehitystyölle.

- Vaihtoehto 1 mahdollistaa tilahallintaan liittyvän puolustushallinnon vaikuttavuuden säilymisen ja on läpinäkyvä myös ylläpidon osalta.
- Vaihtoehto 1 mahdollistaa maanpuolustukseen ja puolustushallintoon erikoistuneen kiinteistö- ja ympäristöalan osaamisen säilymisen puolustushallinnossa ja sen maanpuolustuslähtöisen edelleen kehittämisen.
- Vaihtoehdon 1 kustannustehokkuus on useissa yhteyksissä arvioitu hyväksi. TILKO -työryhmäraportin mukaisella kehittämisellä on edelleen mahdollista saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Kehittämällä PHRAKL:n prosesseja ja organisaatorakennetta muuttuneisiin toimintaolosuhteisiin työryhmäraportissa arvioidaan saavutettavan noin 4 M€:n vuotuiset rakenteelliset säästöt. Lisäksi raporttiin sisältyvillä kehittämistoimilla arvioidaan aikaansaattavan säästöä energiapalveluista noin 3 M€.
- Puolustusvoimauudistuksen seurauksena Puolustushallinnon rakennuslaitos supistaa henkilöstöään vuosina 2013 – 2015 yhteensä 847 htv:sta 754 htv:een (noin 11 %). Rakennuslaitos on arvioinut, että organisaatiouudistukseen liittyvillä kehittämistoimilla se pystyy vähentämään henkilöstöään edelleen noin 6 % luonnollisen poistuman avulla palvelutuotantovaatimusten säilyessä nykytasollaan.
- Kansalliseen ja kansainväliseen kehitykseen liittyy myös jatkossa erilaisia turvallisuus- yms. riskejä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeisiin kehitetty valmiuteen ja turvallisuuteen (ml. talotekniikan järjestelmien toiminnan varmistaminen eri häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa) liittyvä erityisosaaminen, jonka säilymisen puolustushallinnossa vaihtoehto 1 mahdollistaa.
- Vaihtoehto 1 mahdollistaa tarvittaessa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen erityisosaamisen hyödyntämisen resurssien puitteissa myös muun valtionhallinnon tarpeisiin.
- Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiakastytyväisyyttä on arvioitu jatkuvasti. Viimeisin arvio on vuodelta 2013, jossa asiakastytyväisyysindeksi oli 4,01 (asteikko 1 – 5).
- Henkilöstöjärjestöt puoltavat lausunnoissaan vaihtoehto 1 mukaista kehittämistä.

Kokonaisarviossa on myös pohdittu syitä miksi ei esitetä tilahallinnan kehittämistä vaihtoehdon 2 pohjalta. Arviossa päädyttiin toteamaan syiksi poikkeusoloihin ja turvallisuuteen tällä hetkellä liittyvät epävarmuustekijät. Työryhmätyön aikana esitettiin myös näkemys, että vaihtoeh-

FI.PLM.2014-819

don 2 valitseminen näyttää tuottavan suuren määrän henkilöstön irtisanomisia sekä nykytilin kehittämistä suuremman taloudellisen epävarmuuden. Ei esitetty varmuutta henkilöstön työpaikkojen säilymisestä eikä siitä, että valtiovarainministeriö osoittaisi hallinnonalalle lisää rahoitusta tilahallinnan tarpeisiin. Tästä syystä vaihtoehto 1; nykytoiminnan kehittäminen on riskittävämpi vaihtoehto.

Puolustushallinnon ja Metsähallituksen välinen yhteistyö on toimiva, eikä TILKO -työryhmä esitä tähän yhteistyöhön merkittäviä muutoksia.

TILKO -työryhmä on käsitellyt myös puolustushallinnon ja Kruunuasunnot Oy:n välistä yhteistyötä, jota tulee edelleen kehittää tavoitteena tarvittavat kustannustehokkaat työsuhdeasunnot.

Työryhmä käsitteli myös valtion tilahallintaan liittyviä yleisiä vuokra-, tuotto-, rahoitus- yms. kysymyksiä, jotka eivät ole riippuvaisia toimintamallista. Työryhmä totesi näiden taloudellisten ratkaisujen merkityksen olennaiseksi. Näiden asioiden mahdollinen jatkokehittäminen on valtiovarainministeriön vastuulla ja edellyttää myös ministeriöiden välistä yhteistyötä.