

# Puolustushallinnon toimitilojen omistajuuden hallintaa koskeva hanke

Työryhmän väliraportin tiivistelmä 10.5.2019

## 1. Tavoite

Puolustushallinnon toimitilojen omistajuuden hallintaa koskevan hankkeen keskeisenä tavoitteena oli etsiä keinoja turvata puolustusvoimien alueisiin ja toimitiloihin liittyvät normaali- ja poikkeusolojen toimintaedellytykset muuttuneessa toimintaympäristössä sekä vastata puolustusvoimien kiinteistökustannusten noususta aiheutuviin haasteisiin.

## 2. Toimintaympäristö ja sen muutoksien vaikutukset kiinteistöalaan

Valtioneuvoston puolustusselonteossa arvioidaan turvallisuusympäristön muutosta ja Suomen puolustusjärjestelmän kehittämistarpeita suhteessa muuttuneisiin olosuhteisiin. Sotilaallinen toiminta ja sotilaalliset jännitteet Itämeren alueella ovat lisääntyneet. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt ja kynnyks voimankäyttöön on alentunut. Sodan kuvan monipuolistuttua Suomeen kriisiaikana kohdistuva keinovalikoima olisi laaja. Puolustukselle asetetut vaatimukset ovat kasvaneet. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen on varauduttava.

Kybertoimintaympäristön merkitys kasvaa. Kyberkeinojen käyttöä poliittisten päämäärien saavuttamiseksi ei voida sulkea pois. Yhteiskunnan digitalisaatio, teknisten järjestelmien riippuvaisuus rajat ylittävistä tietoverkoista sekä järjestelmien keskinäiset riippuvuus suhteet ja haavoittuvuudet altistavat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kyber-vaikuttamiselle. Monimuotoiset kemialliset, biologiset, radiologiset ja ydinaseuhkat (CBRN) säilyvät.

Turvallisuusympäristön muutoksen vuoksi järjestelmää on tarpeen kehittää siten, että jatkossa sekä kiinteistöjen omistajuuden hallinta, että kiinteistöjen ylläpito järjestettäisiin yhden strategisen kumppanin kautta ja kiinteistöhallinnan strategista fokusta siirrettäisiin normaaliolojen toiminnasta poikkeusoloihin varautumiseen.

Puolustusvoimien käytössä olevia kiinteistöjä koskeva kiinteistötieto muodostaa kokonaisuuden, josta pystyy tekemään pitkälle meneviä päätelmiä puolustusvoimien toiminnasta.

Turvallisuusympäristön muutos ja keinovalikoiman monipuolistuminen edellyttävät mm. puolustusvoimien kiinteistöihin liittyvän huoltovarmuuden parantamista. Tätä voidaan edistää mm. parantamalla energiatehokkuutta, lisäämällä varajärjestelmien kattavuutta, pidentämällä toimituskatkoksiin varautumisen aikajännettä, käyttämällä uusiutuvia ja kotimaisia polttoaineita sekä kiinnittämällä enemmän huomiota energiansäätelyn tasoihin kohteissa.

## 3. Strateginen ohjaus ja sen kehittämistarpeet

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi (21.12.2010) ohjaa valtion kiinteistöjen omistamista. Pääosa valtion omistuksista on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Strategian mukaan valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteutuminen. Valtion kiinteistövarallisuus jaetaan strategiaan ja ei-strategiaan omistuksiin. Valtion strategista kiinteistöomaisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka on välttämätöntä omistaa valtion tehtävähoidon kannalta tai

omaisuuden luonteen vuoksi. Muu valtion kiinteistövarallisuus on luonteeltaan ei-strategista omaisuutta, josta joko luovutaan tai voidaan luopua.

Valtion kiinteistöstrategiassa kiinnitetään varsin vähän huomiota kansalliseen turvallisuuteen liittyviin tekijöihin. Strategiaa olisikin mahdollista kehittää edelleen nostamalla yhteiskunnan kokonaisturvallisuus valtion kiinteistöstrategiaan näkökohdaksi, johon tulisi kiinnittää huomiota mm. valtion vuokrajärjestelmän kannustimia harkittaessa tai arvioitaessa valtion omaisuuden luokittelua strategiseen tai ei-strategiseen omaisuuteen taikka harkittaessa valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisen edellytyksiä.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi (18.12.2014) ohjaa valtion työympäristöjen ja toimitilojen käyttöä. Se sisältää valtion tarvitsemiin toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja koskevat linjaukset. Strategiassa todetaan, että valtiolla on myös toimintoja, joiden sijaintiin vaikuttaa toiminnan erityisluonne, kuten esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät syyt. Valtion toimitilastrategiaa täydennetään puolustusvoimien osalta sen omalla toimitilastrategialla.

Kokonaisuutena arvioiden niin valtion, puolustusministeriön kuin puolustusvoimienkin strategisessa ohjeistuksessa on viime vuosiin asti painottunut voimakkaasti taloudelliset säästövelvoitteet, toimistotilojen työympäristöjen ja olosuhteiden kehittäminen, ympäröivän yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät velvoitteet sekä toiminnan markkinaehtoistaminen.

#### **4. Arvio kiinteistöalan nykytilasta ja nykytilanteen kehittämistarpeet**

Puolustushallinnon tilahallinnan ohjaus- ja vuokramallissa Senaatti-kiinteistöt (ja Metsähallitus sekä myös muut tahot) toimii omistajana, Puolustushallinnon rakennuslaitos (Rakennuslaitos) palvelun järjestäjänä ja asiantuntijaorganisaationa ja puolustusvoimat vuokralaisena. Tilahallinnan tulosoajauksesta ja strategisesta suunnittelusta vastaa puolustusministeriö.

Puolustusvoimien tilahallinnan järjestelyistä vastaa puolustusvoimien logistiikkalaitos. Senaatti-kiinteistöt toimii kiinteistöjen omistajana ja Rakennuslaitos vastaa kiinteistöjen ylläpidosta ja rakennuttamisen sekä ympäristöalan asiantuntijapalvelujen tuottamisesta käyttäjälle. Tilahallinnan toimintamalli perustuu vahvasti tilaaja-tuottajamalliin, joka on julkishallinnon 2000-luvulla yleistynyt tapa tuottaa ulkoistamalla palveluita siten, ettei julkinen toimija palkkaa palvelun tuottajia vaan tilaa palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta markkinahintaan tarjousten perusteella ja valvoo ostajana palvelun laatua.

Senaatti-kiinteistöt tarjoaa valtionhallinnon ”in-house” -toimijana työympäristö- ja toimitila-asiantuntijana hyvin toimivat tilat ja tarpeita vastaavat palvelut kaikille valtionhallinnon toimijoille. Senaatti-kiinteistöjen päätehtävä on valtion kiinteistöomaisuudesta huolehtiminen, rakennusten kunnon ylläpitäminen ja parantaminen sekä tarvittaessa uudisrakentaminen tila-tarpeiden tyydyttämiseksi. Senaatti-kiinteistöt jakautuu neljään toimialaan ja neljään alueeseen. Senaatti-kiinteistöillä on 11 toimipistettä ympäri Suomea. Henkilöstöä Senaatti-kiinteistöillä oli vuonna 2018 yht. 348 henkeä. Senaatti-kiinteistöillä on hallinnassaan n. 9 000 rakennusta joiden yhteenlaskettu vuokrattava pinta-ala on noin 5,9 milj. m<sup>2</sup>, josta noin 49 % on puolustusvoimien käytössä. Kiinteistöomaisuuden kokonaisarvo on 4,3 mrd.

Vuonna 2018 Senaatti-kiinteistöjen kokonaisliikevaihto oli 638,5 milj € ja investoinnit 240,3 milj. €. Senaatti-kiinteistöt vastaa puolustusvoimia kuultuaan ja sen toiminnalliset tarpeet sekä puolustusvoimien toimitila- ja aluestrategian huomioon ottaen omistajan tehtävistä, investoinneista, peruskorjauksista verkostot mukaan lukien, kiinteistökannan kunnosta,

maankäytön koordinoinnista, kiinteistöjen ja huoneistojen hankinnasta, luovuttamisesta ja hallinnosta.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ”tehtävänä on tuottaa tai hankkia puolustusvoimien rauhan ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakennuttamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut (laki 1360/1993 ja asetus 216/1994). Rakennuslaitoksen palveluita ovat mm: asiantuntijatehtävät, tarveselvitykset, hankesuunnittelu, rakennuttamistehtävät, varuskuntien kehittämis- ja alueidenkäyttösuunnittelu, kiinteistönhoito, siivouspalvelut, kunnossapito, energiahuolto, ympäristönsuojelu, tietohallinto ja erilliset käyttäjätoimintoihin liittyvät palvelut, joissa on otettu huomioon myös poikkeusolojen valmiusnäkökohdat. Henkilöstömäärä vuonna 2018 oli 673 htv.

## 5. Nykytilan taloudellinen arviointi

Puolustusvoimien tilahallinnan keskeiset rahoitukseen liittyvät tunnusluvut vuonna 2018 olivat seuraavat:

- Tilahallinnan kokonaiskustannukset yhteensä noin 258,9 M€
- Kiinteistömenojen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista oli noin 10,7 %
- Kiinteistöjen (rakennusten ja alueiden) pääomavuokrat noin 59,3 % tilahallinnan kokonaiskustannuksista
- Kiinteistöpalvelut (kiinteistönhoito, siivous, kunnossapito, suunnittelu- ja managointipalvelut jne.) muodostivat kiinteistökuluista noin 20% ja energiapalvelut noin 17 %.

Muuttuneessa turvallisuustilanteessa puolustusbudjetilla on kauttaaltaan kasvupaineita, koska hallinnon on pystyttävä varautumaan entistä vaativampaan uhkaympäristöön. Puolustushallinnon arvion mukaan suorituskykyjen kehittäminen tulee edellyttämään merkittäviä kiinteistöinvestointeja koko seuraavan vuosikymmenen ajan.

Nykyarvioiden mukaan korjausvelan poistamiseksi investointeja tulisi puolustushallinnon ja Senaatti-kiinteistöjen yhteisen näkemyksen mukaan tehdä tämän päivän rahan arvolla vuosittain (korjausinvestoinnit mukaan lukien) vähintään 85 milj. €. Koska viime vuosina merkittävä osa korjaamisesta on ollut vuokravaikutteista perusparantamista, pääomavuokrat kasvavat merkittävästi myös ilman uudisinvestointeja. Korjausinvestointien rahoitus tulee olemaan haasteellista ottaen huomioon tarpeet investoida edelleen myös kiinteistökannan kehittämiseen.

Puolustushallinnossa ylläpitokustannusten kehitys on ollut merkittävästi markkinoiden kustannuskehitystä maltillisempaa. Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmässä Rakennuslaitokseen kohdistetut säästöt ovat johtaneet laitoksen toiminnan yleisen tehostumisen lisäksi mm. siihen, että ylläpidon laatutasoa on yleisesti jouduttu arvioimaan kriittisesti ja laskemaan, mutta peruseriaatteena on ollut säilyttää rakennusten elinkaareen vaikuttavat toimenpiteet siten, ettei korjausvelkaa kasvatettaisi.

Välttämättömien säästöjen aikaansaamiseksi puolustusvoimat on luopunut ja on jatkossakin pakotettu luopumaan merkittävästä määrästä alueita ja toimitiloja nykyjärjestelmällä.

Rakennuslaitoksen palvelutuotannon pysyvät säästöt vuosina 2014–2018 ovat yhteensä 21,3 milj. euroa. Puolustusvoimaudistuksen tilahallinnan säästöjen arvioitiin uudistuksen loppuraportissa olevan 17,8 miljoonaa euroa vuonna 2018. Lisäksi puolustusvoimat käynnisti tilahallinnan sopeuttamisohjelman 30.12.2015, josta on saavutettu toistaiseksi n. 15 milj. euron vuosittaiset säästöt, joka vastaa n. 50 % tunnistetusta potentiaalista.

Valtion nykyisen vuokrajärjestelmän keskeinen ongelma liittyy siihen, että vuokria ei määritellä todellisiin syntyviin kustannuksiin eli rahavirtoihin perustuen, eli asiakkailta perittävät pääomavuokrat eivät vastaa todellisia pääoman hankintakuluja. Vuokrat määritellään liiketaloudellisin perustein siten, että liikelaitos ei järjestelmän käyttöön oton jälkeisenä vuonna myyntituloja lukuun ottamatta tuota voittoa eli tuloutettavaa varallisuutta. Yksittäisen kohteen vuokrataso määritetään sellaiseksi, että investoinnin kirjanpidollisen poistoajan kuluessa rakennukseen kohdistetuilla vuokrilla katetaan liikelaitoksen investointi korkokuluineen. Vuokraa korotetaan indeksillä, jolloin teoreettisesti vuokra pysyy sellaisella tasolla, että peruskorjausinvestoinnin koittaessa kohteessa on ”terve pohjavuokra”, joka mahdollistaa peruskorjausinvestoinnin takaisinmaksun peruskorjauksen jälkeisellä ajalla. Investoinnin kannattavuuslaskennassa indeksillä myös varmistetaan se, että rahan arvon ajallinen muutos ei johda alkuperäisen investoinnin liiketaloudelliseen kannattamattomuuteen.

Edellä mainituista syistä valtion vuokrajärjestelmä johtaa pitkällä aikavälillä vuokralaisen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, sillä vuokraperuste ei muutu, vaikka pääoman hankintakustannus on jo kuoletettu. Pääomavuokria maksetaan kiinteistöjen elinkaaren aikana todennäköisesti huomattavasti enemmän kuin kohteiden vieraan pääoman kustannukset, pääoman kuolettaminen ja kiinteistöjen omistajahallinnan hallinnolliset kulut ovat. Tämä johtuu ennen kaikkea seuraavista seikoista: pääomavuokran indeksitarkistus ei perustu omistajan nousseisiin kustannuksiin pois lukien hallinnollisten kulujen kehittyminen sekä siitä, että pääomavuokran maksu jatkuu saman suuruisena investoinnin kuolettamisen jälkeen, eikä kertynyttä pääoma käytetä kohteen korjaamiseen vuosikorjauksena tai omistajavastuuseen kuuluvana peruskorjauksena.

## 6. Toiminnalliset vaatimukset

Puolustushallinnon näkökulmasta toimintamallia on kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Yksittäiset parannukset ovat yleensä ratkaisseet kiinteistöjärjestelmän ongelmia paikallisesti, mutta samalla ne ovat synnyttäneet uusia ongelmia toisaalla, lisänneet byrokratiaa ja hämärtäneet vuokrajärjestelmän kokonaiskuvaa. Moniin nykymallin haasteisiin ei useista kehittämisyrityksistä huolimatta ole onnistuttu löytämään toimivaa ratkaisua.

Nykyisessä organisaatorakenteessa on liian monta toimijaa, mikä lisää vastuurajapintojen sekä byrokratian määrää. Hajautuneessa organisaatorakenteessa kokonaisvastuu ei riittävän selkeästi kohdistu yhteenkään toimijaan. Lisäksi organisaatioihin on muodostunut päällekkäistä osaamista.

Kiinteistöjärjestelmä on tärkeä osa puolustusjärjestelmää. Sen tulee tuottaa suojan kyvykkyyttä kaikille puolustusvoimien osajärjestelmille. Kiinteistöjärjestelmällä on keskeinen rooli myös joukkotuotannon mahdollistajana. Puolustusvoimien on pystyttävä ohjaamaan kiinteistöjen kehittämistä ja käyttöä aiempaa ketterämmin sekä kustannustehokkaammin.

## 7. Esitys uudeksi kiinteistöjärjestelmäksi

Esitetyn puolustusvoimien uuden strategisen kumppanin työnimi väliraportissa on ”Puolustuskiinteistöt”. Puolustuskiinteistöt olisi liikelaitos, jonka toiminnan tavoite olisi tuottaa puolustusvoimien normaaliolojen ja poikkeusolojen kiinteistöalan palvelut. Kokonaisuus kattaisi kaikki ne tehtävät, joita Puolustushallinnon rakennuslaitos nykyisin tuottaa sekä valtaosan niistä puolustushallinnon kiinteistöihin liittyvistä tehtävistä, jotka nykyisin kuuluvat Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistöihin voisi jäädä sellaisia valtion yhteisiä palveluita, jotka sellaisenaan soveltuvat myös puolustuskiinteistöjen hallintaan. Tällaisiksi on tunnistettu mm. kiinteistöjen kehittäminen mahdollisten luopumisten jälkeen. Jatkotarkastelussa tulee tutkia myös mahdollisuutta sijoittaa kokonaisuuteen puolustusvoimien henkilöstöä. Tämä koskee henkilöstöä, joka osallistuu nykyisin

tilahallinnan, valmiusrakentamisen, tilaturvallisuuden ja ympäristönsuojelun aloille ja tuntee operatiivisen suunnittelun perusteet.

Uudistuksella varmistettaisiin, että puolustuskiinteistöihin liittyvät erityistarpeet, kuten osin omalla työvoimalla toteutettu ylläpito, erityisasiantuntemuksen syntyminen ja säilyminen sekä erityiset rakenteellisen turvallisuuden, tilaturvallisuuden, tietoturvallisuuden, valmiuden ja varautumisen tarpeet voitaisiin toteuttaa kokonaisvaltaisesti ja aiheuttamatta ylimääräisiä kustannuksia valtion muun kiinteistökannan hallintaan. Strateginen kumppanuus vähentäisi vastuurajapintoja ja mahdollistaisi suurempien tehtäväkokonaisuuksien siirtämisen puolustusvoimista kumppanin vastuulle. Puolustuskiinteistöt esitetään organisoitavaksi erilliseksi liikelaitokseksi. Työryhmä näki tärkeäksi, että puolustusministeriö ohjaisi laitosta sotilaallisen maanpuolustuksen, valmiuden ja varautumisen osalta. Tällä täydennettäisiin puolustusvoimien asiakasohjausta sekä sopimuksiin perustuvia velvoitteita. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista tulisi säätää myös lailla.

Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittäminen tulee edellyttämään merkittäviä kiinteistöinvestointeja koko seuraavan vuosikymmenen ajan. Puolustushallinto on toteuttanut kiinteistökustannusten nousun hillitsemiseksi merkittäviä sopeuttamis- tai säästöohjelmia. Kiinteistökulujen nousupaineita ei pystytä enää ratkaisemaan hallinnon omilla tehostamistoimilla. Siksi työryhmä esittää muutoksia puolustushallinnon kiinteistöihin sovellettavaan vuokramalliin.

Työryhmä katsoo, että valtion kustannusperusteisen vuokran tavoite voitaisiin saavuttaa puolustusjärjestelmään liittyvien varastojen, rakenteiden kuten laiturien, ajoneuvo- ja lentokonesuojien tms. osalta annuiteettiperustaisella määräaikaisella, kiinteällä vuokralla. Näihin rakennuksiin ja rakenteisiin tehtävistä lisäinvestoinneista vastaisi aina käyttäjä eli muutoksista aiheutuisi aina vuokravaikutus.

Muulle kiinteistökannalle työryhmä esittää vuokrajärjestelmää muutettavaksi siten, että mikäli rakennukseen ei tehdä korjausinvestointeja, sen vuokra alkaisi asteittain laskea rakennuksen teknisen arvon pienentyessä. Muutoksella varmistetaan, että kiinteistön omistajalle syntyy kannustin pitää rakennukset kunnossa. Vuokrajärjestelmä säilyisi kustannusperustaisena eli esitetty muutos ei merkitse vuokrien alenemista niin merkittävästi, että järjestelmä ei täysimääräisesti kattaisi kiinteistöinvestointien kustannuksia. Muutos kuitenkin lisäisi vuokrajärjestelmän oikeudenmukaisuutta, ohjaavuutta sekä pitkällä aikavälillä hillitsisi toimitilavuokrien nousupainetta.

Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja vuokrajärjestelmän muuttamisen tavoitteeksi tulisi asettaa nimellisten pääomavuokrakustannusten alentaminen pitkällä aikavälillä 20 prosentilla nykyiseen pääomavuokran kehitykseen verrattuna. Lyhyellä aikavälillä muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta nykyiseen kustannustasoon johtuen perustamiskustannuksista ja vuokramallista.

Puolustuskiinteistöjen perustamiseen tähtäävät jatkoselvitykset ja –järjestelyt, mukaan lukien lakimuutokset, on mahdollista toteuttaa vuosien 2019 – 22 välisenä aikana. Puolustuskiinteistöt voisi aloittaa toimintansa aikaisintaan vuoden 2023 alusta.

Kiinteistöjärjestelmän kehittämistyön jatkamisesta tunnistettiin tarvittavan kirjaus hallitusohjelmaan. Uudistuksen valmistelu jatkuu asettamispäätöksen mukaisesti 31.1.2020 asti. Jatkostyössä täsmennetään toimeenpanon yksityiskohtia ja tarkennetaan vaikutuksen arviointia.