Puolustushallinnon kiinteistömenot kehyskaudella 2019-2022

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä arviota puolustushallinnon kiinteistömenoista kehyskaudella 2019-2022. Tätä muistiota täydentää Powerpoint-esitys.

Puolustushallinnon kiinteistökustannusten nykytila

Puolustushallinnon kiinteistökustannukset ovat viimeisen vuosikymmenen aikana kasvaneet nopeammin kuin muut sotilaallisen maanpuolustuksen menot. Kiinteistökustannusten suhteellista nousua on pyritty hillitsemään mm. puolustusvoimauudistuksen varuskuntalakkautuksilla ja omilla sopeuttamistoimenpiteillä.

Puolustushallinnon lakisääteisten tehtävien toteuttamisedellytysten säilyttämiseksi on tärkeätä, että tukitoimintojen, kuten toimitilakustannusten osuus sotilaallisen maanpuolustuksen toimintamenoista ei kasvaisi suhteessa ydintoiminnan menoihin. Suomessa valtionhallinnossa käytössä olevien tilojen osalta siirryttiin vuoden 2016 alusta uuteen toimintamalliin, jolloin luovuttiin markkinavuokria jäljittelevästä vuokrien määräytymisestä. Malli ei kuitenkaan edelleenkään ole kustannusperusteinen, vaan on viranomaisille kalliimpi, kuin tiloista valtiolle aiheutuvat todelliset menot. Toimintamalli jäljittelee vuokramarkkinaa sen sijaan, että sen tavoitteena olisi tehostaa valtion tilojen omistamista.

Puolustushallintoa koskeviin päätöksiin perustuen tilakulujen ennakoidaan nousevan nettona 20 miljoonalla eurolla vuoteen 2022 mennessä. Puolustushallinnon toimitilamenot ovat vuonna 2018 noin 260 miljoonan euroa. Pääomavuokrien osuus tästä on noin 160 miljoonaa euroa. Puolustushallinnolla on käytössä niin sanottu pääomavuokramalli, jossa Puolustushallinnon rakennuslaitos tuottaa tilojen ylläpidon. Kovalla menokurilla ylläpitovuokrien kasvu on pidetty yleistä markkinaa alemmalla tasolla. Sen sijaan pääomavuokrien nousu on jatkunut tilojen käytön tiivistämisestä, rakenteellisista hallinnon muutoksista (varuskunnista luopuminen) ja investointien rajoittamisesta huolimatta.

2000-luvun alussa suoritetun kiinteistöuudistuksen jälkeen puolustusvoimien toimitiloihin on investoitu merkittävästi ja tilat ovat uudistusta edeltänyttä aikaa paremmassa kunnossa. Rakennusten peruskorjausten yhteydessä niiden pääomavuokrat ovat keskimäärin kaksinkertaistuneet.

Vuonna 2016 käyttöön otettuun vuokran laskentakaavaan sisältyy 1,5 %:n suuruinen oman pääoman – siis valtion omistamaan kiinteistövarallisuuteen sitoutuneen pääoman

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

- tuottovaatimus, mitä perustellaan omaisuuden vaihtoehtoiskustannuksena (ts. jos varallisuus sijoitettaisiin muuten, sille saataisiin tuottoa). Tämä 1,5 %:n kustannus ei siis perustu valtion todellisiin kustannuksiin. Lisäksi vuokraan sisältyy laskennallinen riskipreemio eli ikään kuin vakuutusmaksu, vaikka käyttäjällä on ns. jäännösvuokravastuu ja käytännössä puolustushallinnon on mahdotonta luopua yksittäisistä rakennuksista sotilasalueiden sisällä. Vuokralainen myös käytännössä vastaa rakennusten purkukustannuksista. Vuokraa korotetaan elinkustannusindeksillä vuosittain normaalien vuokraan sisällytettyjen korkokulujen lisäksi. Uusinvestoinneissa investoinnin arvoon lasketaan lisäksi tontin rakennusoikeuden hinta, vaikka tontti olisi jo valtion hallussa, kuten puolustusvoimien käyttöön tulevissa investoinneissa yleensä on. Suomessa uuden mallin mukainen vuokra on 6,3 – 6,8 % kun esimerkiksi Tanskassa ollaan siirtymässä 5,5 % vuokratasoon.

Valtion sisäisen vuokran taso on periaatteessa määritelty siten, että vuokralla kuoletetaan rakennukseen tehty investointi ja varaudutaan tuleviin peruskorjauskustannuksiin. Puolustushallinnon kiinteistökannasta merkittävä osa, noin 40 % on erilaisia varastoja. Näillä ei lähtökohtaisesti ole samanlaista jatkuvaa elinkaarta kuin vaikkapa Helsingin keskustassa sijaitsevalla arvokiinteistöllä. On epätodennäköistä, että useimpia näistä rakennuksista ikinä peruskorjataan.

Valtion sisäisen vuokrajärjestelmän keskeisiä tavoitteita on tehdä kiinteistöihin liittyvistä kustannuksista virastoille näkyviä ja kannustaa näin tilatehokkaaseen toimitilojen hallintaan. Puolustusvoimien sodan ajan johtamispaikkojen, varmuusvarastojen, järjestelmien hajauttamismahdollisuuksien ja muiden valmiutta ja varautumista palvelevien kiinteistöjen osalta vuokrajärjestelmä ohjaa maanpuolustuskyvyn heikentämiseen, kun tilojen vuokrat ylittävät niistä valtiolle aiheutuvat kustannukset.

Puolustusvoimien kiinteistökantaan tehtiin vuoden 2016 uudistuksessa merkittävä, 36 M€:n vuokrankorotus, koska vuokratason katsottiin olevan liian alhainen mahdollistaakseen vuokravaikutuksettoman, omistajalähtöisen peruskorjauksen. Tästä huolimatta uudistuksen jälkeenkin peruskorjausten yhteydessä Senaatti-kiinteistöt on laskenut niin merkittävän osan korjauksista ns. rakennuksen tasoa parantaviksi (esimerkiksi ilmanvaihdon saattaminen nykyiselle lainsäädännön edellyttämälle tasolle), että vuokrat keskimäärin tuplaantuvat peruskorjauksen yhteydessä.

Valtioneuvoston kanslian johdolla tehty valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi valmistui 6.3.2018. Arvioinnin mukaan investoinnista laskettu vuokrataso johtaa liian korkeaan vuokraan erityisesti tiloissa, joiden elinkaaren aikana peruskorjauskustannuksia ei synny poistoja vastaavaa määrää ja joita ei ole tarkoitus peruskorjata käytön päättyessä (esim. maapeitteiset varastot). Vuokrien pääomaosuuden kustannusrakenteeseen sisältyy täten kustannuskomponentteja, jotka eivät ole puolustushallinnon riskittömässä toimintaympäristössä perusteltuja, vaan aiheuttavat omakustannushintaperiaatteen vastaisesti merkittävän ylijäämän muodostumisen omistajalle.

Puolustushallinnolle on merkitystä paitsi tilojen vuokratasolla, myös erityisesti vuokran määrän muutoksilla. Valtion vuokrajärjestelmä ei toimi tarkoitetulla tavalla, kun tilojen välttämätön peruskorjaaminen jo yksinään johtaa vuokratason kaksinkertaistumiseen peruskorjaussyklillä (n. 30 v). Tätä vuokratason kasvua ei kompensoida kehyksissä. Valtioneuvoston kanslian selvitys ei tyydyttävällä tavalla vastannut kysymykseen siitä, eikö vuokrina maksetut summat riitä kestävään kiinteistön pitoon ilman vuokratason tuntuvia korotuksia peruskorjausten yhteydessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

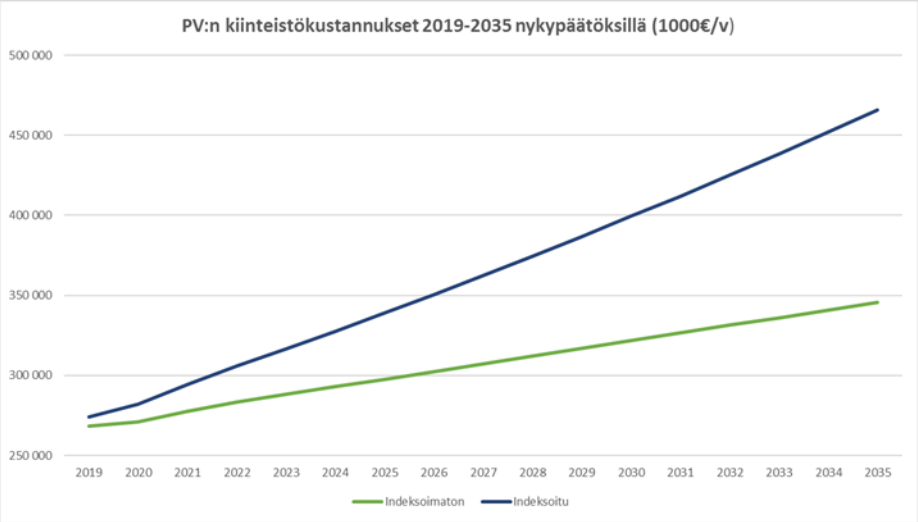
Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Puolustusministeriö näkee valtion toimitilojen hallinnan valtion kokonaisetua arvioitaessa tukifunktiona valtion ydintoimintaa harjoittaville virastoille. Tämän mukaisesti tulisi löytää tasapaino valtion omaisuuden arvon säilyttämisen ja valtion tuotto-odotusten sekä virastojen ja laitosten ydintoimintojen välillä. Valtion vuokrajärjestelmän kustannusrakenteeseen sisältyvät kustannuskomponentit ja kustannusvastuiden jako vuokralaisen ja omistajan välillä on johtanut tilanteeseen, jossa puolustushallinto on joutunut rahoittamaan pääomavuokrien voimakasta kustannuskehitystä supistamalla ydintoimintaa ja kiinteistöjen ylläpitoa. Tätä kustannuskehitystä ei vuonna 2016 tapahtunut valtion uuden vuokrajärjestelmän käyttöönotto ole muuttanut.

Puolustusvoimien nykypäätösten mukaiset kiinteistökustannukset on arvioitu kuvassa.



Kiinteistökustannusten tulevaisuuden näkymät

Puolustushallinnon sisäisillä sopeuttamistoimenpiteillä on kiinteistöalan kustannuskehitystä vakauttava vaikutus kehyskaudelle. Puolustushallinto pystyisi saavuttamaan noin puolet vaaditusta 27 miljoonan euron kustannussäästöstä, mikäli Senaatti-kiinteistöt hyväksyy Puolustusvoimien esittämät irtisanomiset ja toimeenpanee tarvittavat kiinteistöjen purkutoimenpiteet omistajalähtöisesti. Sopeuttamisohjelmalla ei kuitenkaan ratkaista kiinteistöalan kustannusten nousun rakenteellista ongelmaa.

Puolustusvoimien toimintaedellytyksien varmistamiseksi on tunnistettu tarve hallinnonalan strategisten kohteita ympäröiville suojavyöhykkeille. Meneillään on valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän selvitystyö valtion kokonaisturvallisuuden kehittämiseksi kiinteän omaisuuden siirroissa. Työryhmän määräaika on toukokuun lopussa. Työryhmä pohtii lunastuslainsäädännön kehittämistä siten, että siinä tunnistettaisiin paremmin myös sellainen yleinen tarve, joka liittyy tiettyjen turvallisuuden kannalta merkittävien kohteiden suojaamiseen. Työryhmä on selvittänyt myös etuostolainsäädännön ulottamista valtiolle tiettyjen kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävien kohteiden läheisyydessä. Lisäksi on arvioitu mahdollisuutta ottaa käyttöön lupamenettelyä, joka mahdollistaisi EU:n ulkopuolisten kansalaisten tekemien kiinteistökauppojen nykyistä tehokkaamman seurannan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Valtio omistaa mittavan määrän maa- ja vesialueita, joista osa on virastojen käytössä, osa luonnonsuojelun tai metsätalouden piirissä. Viranomaisten toimintaa tukevat maa-alueet ovat vuokralla niille virastoille, jotka niitä toiminnassaan tarvitsevat. Valtion turvallisuusintressien kannalta olisi järkevää, että tiettyjen toimintojen lähialueella voitaisiin valtion hallussa pitää riittävä suojavyöhyke turvallisuuden takaamiseksi. Lisäksi esimerkiksi puolustusvoimien poikkeusolojen tarpeita tukevat alueet poikkeavat puolustusvoimien rauhanajan tarpeista. Virastojen vuokranmaksuvelvollisuus ei mahdollista sitä, että ne pitäisivät itsellään hallussa merkittävästi laajempia alueita kuin niiden päivittäinen toiminta edellyttää. Monet yhteiskunnan kannalta kriittisistä toiminnoista toimivat liiketaloudellisin periaattein, eikä toimijoilla ole insentiiviä omistaa ehdotonta tarvetta laajempia alueita.

Puolustusvoimien on räjähdeturvallisuuden säädösvelvoitteiden toteuttamiseksi tehtävä merkittäviä uudisinvestointeja sekä joitakin toiminnan kehittämisen kannalta välttämättömiä investointeja (mm. HX-hanke, Laivue 2020-hanke), hallinnon vuokrat ovat nousemassa ankarista tilatehokkuus- ja muista säästötoimenpiteistä huolimatta hallitsemattomasti. Nykyisessä järjestelmässä tilahallinnan kustannukset tulevat lähivuosina ylittämään 11 % puolustusbudjetista, nousten vuosikymmenen kuluessa jopa 20 prosenttiin, ja vaarantavat mm. puolustusvoimien materiaalisen kehittämisen. Riskinä on seuraavan vuosikymmenen aikana jopa satojen miljoonien eurojen vuotuinen kustannustason nousu.

Rakenteellisen muutoksen toimeenpano

Valtion turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta keskeisille rakennuksille ja rakenteille olisi tarpeen kehittää aidosti kustannusperusteinen toimintamalli, joka tukisi viranomaisten toimintaedellytyksiä. Suomessa valtionhallinnossa käytössä olevien tilojen osalta siirryttiin vuoden 2016 alusta uuteen toimintamalliin, jolloin luovuttiin markkinavuokria jäljittelevästä vuokrien määräytymisestä. Malli ei kuitenkaan edelleenkään ole kustannusperusteinen, vaan on viranomaisille merkittävästi kalliimpi, kuin tiloista valtiolle aiheutuvat todelliset menot.

Puolustushallinnon kiinteistöihin liittyy merkittäviä erityispiirteitä. Tiloissa käsitellään sotilassalaisuuksia, tiettyjen tilojen on täytettävä erityisiä rakenteellisen turvallisuuden vaatimuksia ja eräiden tilojen käytettävyyden jatkuvuus on pystyttävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Tästä syystä puolustushallinnon toimitilojen suunnittelua tai ylläpitoa ei voida ulkoistaa, vaan sen hoitaa Puolustushallinnon rakennuslaitos. Koska tilojen omistajahallinta on Suomessa keskitetty Senaatti-kiinteistöille, puolustushallinnolla on käytössään ainoana valtionasiakkaana ns. pääoma-vuokramalli, jossa vastuut on hajautettu kahdelle toimijalle. Pääomavuokramalli on monimutkainen ja aiheuttaa järjestelmään kitkaa. Missään muussa pohjois- tai Baltian maassa ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi yhdistää puolustushallinnon ja muun valtion kiinteistökannan omistajahallintaa samaan laitokseen.

Edellä mainituin perustein esitetään, että turvallisuusviranomaisten erityiskiinteistöjen (sekä vaihtoehtona puolustushallinnon toimitilojen) omistajuuden hallinta siirretään uuteen laitokseen, johon yhdistettäisiin osa nykyisestä Senaatti-kiinteistöistä sekä Puolustushallinnon rakennuslaitos kokonaisuudessaan.

Laitokselle mahdollistettaisiin valtion lainanottokyvyn hyödyntäminen - kuten Senaatti-kiinteistöillekin - rakennusten kunnon turvaavan rahoituksen varmistamiseksi. Pääomavuokrataso määritettäisiin kustannusperusteisesti esimerkiksi annuiteettiperiaattella todellisten investointien mukaiselle tasolle. Näin ollen pääomavuokra sisältää vieraan pääoman lyhennyksen ja koron sekä laitoksen hallinnolliset kulut. Kun pääoma on kuoletettu, vuokra laskee, jos uusia investointeja ei ole tehty. Uudessa järjestelmässä valtion kiinteistönomistus olisi edelleen erittäin laajalti keskitetty (uusi laitos, Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus sekä eräitä pienempiä haltijavirastoja), mutta eri toimialojen tarpeet voitaisiin laitosten ohjauksessa huomioida nykyistä selvästi paremmin.

Valtion kokonaisedun kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista kohdistaa myös nykyistä suurempi osa metsätalous- ja suojelukäytössä olevasta maaomaisuudesta sellaisiin sijainteihin, joissa olisi saavutettava eräänlaista kaksoishyötyä tukemalla turvallisuustarpeita varsinaisen käyttötarkoituksen ohella.

Liite : Powerpoint-esitys

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi