8.11.2022

Resurssipoliittinen osasto, kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Ympäristöneuvos Sara Kajander ja erityisasiantuntija Jyrki Rihu

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

VNS 9/2022 vp

Puolustusministeriön asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta valtioneuvoston selonteosta VNS 9/2022 vp.

Selonteon tarkoituksena on tuottaa eduskunnan edellyttämä kokonaisvaltainen katsaus valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoon sekä sitä toimeenpanevan Senaatti-konsernin toimintaan (EV 194/2020 vp.).

Puolustusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa, että ministeriö on myös osaltaan osallistunut selonteon valmisteluun erityisesti Puolustuskiinteistöjä koskevien asiakohtien osalta.

Yleistä

Laadittu selonteko on kattava kuvaus valtion kiinteistöjärjestelmästä sekä siihen liittyvistä menettelyistä ja periaatteista. Selonteko antaa hyvän kokonaiskuvan valtion tilahallinnon järjestämisen nykytilasta, toteutetun puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen lähtökohdista sekä Senaatti-konsernin ja Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitoksen toiminnan käynnistymisestä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan selonteko on asianmukaisesti ja huolellisesti laadittu. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että liikelaitoskonserni on perustettu Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti ja toiminut vasta vuodesta 2021 alkaen, eikä pidempiaikaista kokemusta siten vielä ole.

Työnteon tavat ja niiden edellyttämät tilat ovat suuressa muutoksessa. Samalla myös muut yhteiskunnalliset muutokset, kuten turvallisuusympäristön muutokset, ilmastonmuutos, energiamurros ja digitalisaatio asettavat vaatimuksia valtion toimitiloille. Keskitetty kiinteistöjärjestelmä edesauttaa näiden muutostekijöiden yhdenmukaista huomioimista valtion toimitilakannassa. Keskitetty kiinteistöjärjestelmä mahdollistaa myös yhteisen kiinteistö-, tilahallinta- ja rakennuttamisosaamisen kehittämisen sekä kattavan tilannekuvan ylläpitämisen valtion toimitiloista. Puolustusministeriön näkemys on, että Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen ja toiminta osana Senaatti-konsernia on parantanut Puolustusvoimien toimitilojen hallintaa, valmiutta ja varautumista sekä asiakkuudenhoitoa verrattuna aikaisempaan kahden toimijan malliin.

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

Resurssipoliittinen osasto, kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Ympäristöneuvos Sara Kajander ja erityisasiantuntija Jyrki Rihu

Puolustusministeriön huomioita selonteosta

Liikelaitosmallin sopivuus valtion tilahallintoon

Selonteossa arvioidaan liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona erityisesti liikelaitoskonsernin toimivuuden kannalta. Vaihtoehtoisia organisointitapoja nykyiselle kiinteistöjärjestelmälle ei selonteossa erityisen laajasti käsitellä. Puolustushallinnon näkökulmasta laajamittaiselle tarkastelulle ei tällä hetkellä ole tarvetta, koska puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen yhteydessä tällaisia vertailuja on tehty kattavasti mm. kiinteistöjen hallintamallia koskevassa esiselvityksessä (2019). Kiinteistöjärjestelmän uudistaminen vuoden 2021 alusta oli merkittävä muutos, jonka vakiintumiselle ja tuloksellisuuden arvioinnille on syytä antaa riittävästi aikaa.

Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn ja ohjauksen toimivuus

Puolustuskiinteistöjen tehtävästä, hallinnosta ja ohjauksesta säädetään erityisesti vuoden 2021 alussa voimaan tulleella lailla Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020). Soveltamiskokemusten perusteella sääntely on toimivaa. Puolustuskiinteistöjen taloudellinen ja hallinnollinen asema Senaatti-konsernissa on muodostunut itsenäiseksi, mahdollistaen kuitenkin myös konsernin yhteisten linjausten muodostamisen ja palveluiden kehittämisen. Senaatti- ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakiehdotusta (HE 31/2020) koskevassa mietinnössään (PuVM 2/2020 vp) puolustusvaliokunta kiinnitti erityishuomiota Puolustuskiinteistöjen johtajan asemaan ja näki välttämättömänä, että Puolustuskiinteistöillä olisi toimitusjohtaja. Puolustusministeriö toteaa, että ratkaisu säätää toimitusjohtajasta voimassa olevassa on ollut toimiva. Järjestely mahdollistaa Puolustuskiinteistöjen ohjauksen yhden selkeän kanavan, eli liikelaitoksen hallituksen kautta.

Puolustuskiinteistöjen ohjausmallista on tarkemmin sovittu puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välisellä yhteistoimintasopimuksella. Selonteossa ministeriöiden yhteinen ohjaustoimivalta ja ohjauksen toteuttaminen on perusteellisesti ja hyvin kuvattu. Ohjausyhteistyö on puolustusministeriön näkökulmasta ollut toimivaa, avointa ja joustavaa. Liikelaitoksen ohjaus on tapahtunut koordinoidusti ja laaja-alaisessa yhteisvalmistelussa. Myös häiriötilanteiden toimintamallia on sovellettu onnistuneesti koronapandemian aikana sekä turvallisuustilanteen kiristyttyä ja Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Puolustuskiinteistöjen asema tytärliikelaitoksena ja osana Senaatti-konsernia on osoittautunut toimivaksi tämän kaltaisissa häiriötilanteissa. Päätöksenteko ja resurssien käyttö on ollut notkeaa ja tilannekuvaa on ylläpidetty ja täydennetty tarvittaessa myös kuukausittaisten ohjauskokousten ulkopuolella. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole ollut tarvetta priorisoida resursseja Puolustusvoimien tarpeisiin tavalla, joka vaikuttaisi merkittävästi konsernin muihin asiakkaisiin, eikä ohjauksessa ole ilmennyt erimielisyyksiä, joita olisi ollut tarve ratkaista ohjausyhteistyöryhmän ulkopuolella.

Puolustusvoimien strategisten kumppaneiden asema

Senaatti-konsernilla on myös markkinaehtoiseksi määriteltyä toimintaa, kuten Puolustuskiinteistöjen toimitilavuokraus Puolustusvoimien strategisille kumppaneille (Millog Oy, Patria Oy, Leijona Catering Oy ja Erillisverkot Oy). Kyse on maanpuolustuksen kannalta strategisen tärkeästä toiminnasta, jonka on usein tarpeen sijoittua Puolustusvoimien yhteyteen tai jopa suoraan Puolustusvoimien hallinnoimille alueille. Tällöin markkinoille suuntautuva toiminta ja toimitilat eivät ole selkeästi eriytettävissä muusta valtion käytöstä. Käytännössä Puolustusvoimat maksaa kumppaneidensa tilakustannukset

toimintamenoistaan osana palvelusopimuksissa hinnoiteltuja palveluita. Strategisten kumppaneiden vuokranmääräytymisperusteita ja markkinavuokran käsitettä olisi tällaisissa tapauksissa syytä arvioida erikseen. Sääntelyn kannalta tilannetta mutkistaa kuitenkin kumppaniyritysten toimiminen osittain myös yksityisillä markkinoilla, jolloin valtion tiloihin käytettävän omakustannusperusteen soveltaminen yritysten tilavuokriin olisi tulkittavissa subventioksi eli valtion tueksi yrityksille.

Puolustusvoimien toimitilakustannusten kehittyminen

Selonteossa todetaan aiemmin asetettu tavoite, että Puolustusvoimien toimitilakustannusten suhteellinen osuus ei saa ylittää 11 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen kaikista menoista. Puolustusministeriö huomauttaa, että turvallisuustilanteen äkillisestä muutoksesta johtuneet Puolustusvoimien määrärahalisäykset sekä toimitiloihin kohdistuvat uudet tarpeet ovat muuttaneet vuonna 2019 asetettuja ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltamia prosenttiosuuden perusteita. Toimitilakustannusten nousun hillitseminen on edelleen välttämätöntä, mutta jatkossa tämän mittaroimisen perusteet tulee uudelleen arvioida vallitsevan tilanteen mukaisesti.

Turvallisuustilanteen muutos

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi selonteon laatimisen kuluessa sekä edelleen sen valmistuttua. Selonteossa on keskitytty lainsäädännön luomiin edellytyksiin sopeuttaa liikelaitosten toimintaa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa yleisellä tasolla ja ohjaustoimivallan toteutumisen näkökulmasta. Ajankohtaista turvallisuusympäristön muutosta on tarkasteltu esimerkkinä, mutta aiheen laajempaa käsittelyä on tietoisesti vältetty nostamasta selonteon keskiöön.

Puolustusministeriö on kuitenkin voinut arvioida Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta myös konkreettisten havaintojen perusteella. Turvallisuustilanteen muutoksella on ollut suoria vaikutuksia Puolustusvoimien toimitiloihin ja niiden ylläpitoon. Puolustuskiinteistöjen perustaminen ja siihen liittyvä ohjausyhteistyön malli ovat mahdollistaneet Puolustusministeriön ohjauksen intensiivisyyden sopeuttamisen ja nopean reagoinnin uusiin valmius- ja varautumistarpeisiin.

Turvallisuusympäristön muutos ja Nato-jäsenyys tulevat edellyttämään panostusta maanpuolustuksen kannalta välttämättömiin kohteisiin myös jatkossa, tarvittaessa nopeallakin aikataululla. Vaikka eri osapuolten välinen yhteistyö onkin toiminut hyvin, toimintamallia ja rahoitusjärjestelymahdollisuuksia on syytä edelleen kehittää. Esimerkiksi Naton turvallisuusinvestointiohjelman (Nato Security Investment Programme, NSIP) ja isäntämaatuen (Host Nation Support, HNS) rahoituksen kanavoiminen kansalliseen kiinteistöjärjestelmään tullaan selvittämään osana jäsenyyden valmistelua. Jatkossa vuokramallia on tarpeen kehittää vastaamaan tilannetta, jossa investointeja rahoitetaan osaksi tai kokonaan kansallisen budjetin ulkopuolelta.

Ympäristö ja energiatehokkuus

Ympäristö-, ilmasto- ja energianäkökohtien kehittäminen ovat keskeisiä tavoitteita niin EU:ssa kuin kansallisesti ja puolustushallinto tukee niitä kaikin tavoin - vaarantamatta kuitenkaan Puolustusvoimien suorituskykyä. Puolustusministeriö toteaa, että esimerkiksi kaikkia energiatehokkuustavoitteita ei voida sellaisenaan soveltaa Puolustusvoimien rakennuskantaan. Osa energiatehokkuusdirektiivin ja sen päivityksen, sekä ra-

kennusten energiatehokkuusdirektiivin ja sen päivityksen tavoitteista saattaisivat kansallisesti toimeenpantuna vaarantaa Puolustusvoimien suorituskyvyn ja/tai tietoturvallisuuden. Päästöjen vähentämisen ja energiatehokkuuden lisäämisen lisäksi kiinteistöjen osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota myös energiahuollon resilienssiin. Tämä kattaa paitsi energian tuotannon huoltovarmuuden, myös järjestelmien ja verkostojen kriisinkestävyyden.

Puolustusministeriön ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Valtion vuokrajärjestelmän tarkastelua ja jatkuvaa kehittämistä on tarkoituksenmukaista jatkaa. Valtion vuokrakäsikirjan päivitys siten, että se huomioi välittömät muutostarpeet, kuten Nato-jäsenyydestä aiheutuvat vuokramallin tarkennustarpeet, olisi syytä käynnistää viivytyksettä. Laajempi vuokrajärjestelmän päivitystarpeen arviointi on tarpeen lähivuosina. Tässä yhteydessä on syytä arvioida tarkemmin myös inflaation ja korkotason nousun vaikutusta virastojen toimitilarahoitukseen ja koko valtion vuokrajärjestelmään, mikäli asia on edelleen ajankohtainen. Myös oman pääoman tuottovaatimuksen perusteita ja tasoa esitetään arvioitavaksi, erityisesti niin sanottujen toiminnan tilojen osalta. Matalien korkojen aikana tuottotavoite on ollut hyvin matala, ja sen vuoksi asia on jäänyt vähälle huomiolle. Puolustusvoimien osalta toimitilojen ja rakenteiden katsotaan olevan osa puolustusjärjestelmää, jolloin oman pääoman tuoton kaltaista vaihtoehtoiskustannusta tulisi tarkastella kriittisesti. Puolustusministeriö esittää edelleen tarkasteltavaksi myös Puolustusvoimien strategisten kumppaneiden vuokranmääräytymisperusteita.

On tärkeää, että Senaatti-konsernille luodaan riittävät kannustimet kilpailukyvyn ylläpitämiseen esimerkiksi palvelutavoitteiden kautta ja tätä myös seurataan säännöllisesti erilaisten riippumattomien Benchmarking-vertailujen ja selvitysten avulla. Aiemmin teetettyjen vertailututkimusten perusteella valtion kiinteistöjärjestelmä on tuottanut keskimäärin markkinahintoja alhaisempia vuokra- ja ylläpitokustannuksia. Järjestelmä, jossa virastot ovat velvoitettuja käyttämään Senaatti-konsernin palveluita, ei kuitenkaan sisällä järjestelmään sisäänrakennettua kannustinta palveluiden kehittämiseksi.

Talouspoliittisen ministerivaliokunta on vuonna 2015 linjannut toimitilahankkeiden priorisointikriteerit niissä tapauksissa, joissa investointivaltuuden enimmäistaso ei riitä kattamaan toimitilahankkeista aiheutuvaa investointitarvetta. Puolustusministeriö ehdottaa, että Suomen turvallisuusympäristön muututtua oleellisesti, kriteerejä tarkasteltaisiin uudelleen ja tärkeimpään ryhmään priorisoitaviksi nostettaisiin myös valmiuteen, varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvät välttämättömät hankkeet. Samalla tulisi kehittää kansallista turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä siten, että 1. prioriteettiryhmän hankkeina, osana *lainsäädännön vaatimusten toteuttamista,* voitaisiin toteuttaa myös välttämätöntä valmiuden ja turvallisuuden rakentamista.

Uusi kiinteistöjärjestelmä vaikuttaa palvelevan puolustushallintoa hyvin ja turvallisuustilanteen muutoksen vaikutukset kiinteistöihin on pystytty hoitamaan järjestelmän puitteissa joustavasti. Tässä vaiheessa Puolustuskiinteistöjen toiminnasta on kuitenkin vielä liian aikaista tehdä pidemmän aikavälin tarkasteluihin perustuvia johtopäätöksiä. Tästä syystä puolustusministeriö ehdottaa, että Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja kiinteistöjärjestelmäuudistuksen vaikutuksia tarkastellaan uudestaan esimerkiksi vuonna 2026.

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