



9.01.2015

FI.PLM.2015-32
1059/00.01.11/2014

RO/Matias Warsta

Valtiovarainministeriö

1. VM:n lausuntopyyntö 8.12.2014 (VM077:00/2014)
2. Pääesikunnan lausunto 31.12.2014 AK27178
3. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunto 18.12.2014

Puolustusministeriön lausunto työryhmän ehdotuksesta valtion vuokrajärjestelmän uudistamiseksi

Valtiovarainministeriö on viiteasiakirjalla 1 pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa työryhmän ehdotuksesta valtion vuokrajärjestelmän uudistamiseksi. Puolustusministeriö on perehtynyt ehdotukseen ja pyytänyt siitä lausunnon Pääesikunnalta (viiteasiakirja 2) ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselta (viiteasiakirja 3).

Työryhmän alkuolettamat ja lähtökohdat muutoksille

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että työryhmä on pitänyt työnsä eräänlaisena lähtökohtana nykyisen liikelaitoslain (1062/2010) noudattamista. Työryhmä ei näytä perustelevan tätä alkuolettamaa. Puolustusministeriö katsoo, että esitetty periaatteellinen muutos siirtymisestä kustannusperusteiseen toimintaan on merkittävä. Toiminnan tavoitteet siirtyisivät liikelaloudellisista perusteista eli voiton tuottamisesta kustannustehokkuuteen sekä valtion kokonaisedun valvontaan ja siten lähemmäksi perinteistä valtion virastoa. Tästä syystä myös liikelaitoslain soveltuvuutta sellaisenaan esitetään tässä yhteydessä arvioitavaksi ja tarpeellisilta osin uudistettavaksi. Puolustusministeriö katsoo, että jo aiemmat EU:n kannanotot liikelaitosten toimintaedellytyksistä ja muut merkittävät toimintaympäristön muutokset olisivat puoltaneet lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden laajempaa arviointia.

Omakustannusperiaate vuokrien määrittelyssä

Puolustusministeriö puoltaa siirtymistä omakustannusperiaatteen käyttöön vuokrien määrittämisessä. Valtiovarainministeriö ilmoittaa ehdotuksen toteutuksen alentavan laitosten ja virastojen vuokraa noin seitsemällä prosentilla. Puolustusministeriö suhtautuu varauksella esitettyihin vuokran määrittämismallin perusteisiin ja ehdotetun uudistuksen kokonaisvaikutukseen puolustushallinnon käytössä olevan kiinteistökannan vuokraan. Seuraavassa on esitetty kustannuslajeittain kritiikkiä esitetyistä arvioista:

- 1) Ehdotuksessa lähdetään siitä, että omalle pääomalle maksettaisiin edelleen korkoa ns. vaihtoehtoiskustannusmallin pohjalta. Tältä osin kyse ei olisi kustannusperusteisesta mallista, vaan nykyistä pienempää voittoa tulouttavasta mallista. Todelliseen omakustannusmalliin siirtyminen edellyttäisi, että omasta pääomasta ei lainkaan maksettaisi korkoa. Enintään voitaisiin hyväksyä, että oman pääoman korko vastaisi yleistä inflaatiotasoa, jotta voitaisiin aidosti puhua puhtaasti kustannusperusteisesta mallista.



9 .01.2015

FI.PLM.2015-32
1059/00.01.11/2014

RO/Matias Warsta

- 2) Ehdotuksen sivun 23 taulukossa 3 lähdetään siitä, että vieraan pääoman kustannus olisi Senaatti-kiinteistöjen nykyisen lainakannan keskiprosentti. **Puolustusministeriö katsoo, että vieras pääoma tulisi mahdollisimman nopeasti korvata edullisemmalla valtionlainalla, jolloin laskentaperusteena voitaisiin käyttää selvästi esitettyä kolmea prosenttia alhaisempaa lukua.**
- 3) **Kulumisen eli poistojen osalta puolustusministeriö katsoo, että esitetyn 3,0 - 3,5 prosentin sijasta tulisi käyttää selvästi laajempaa vaihteluväliä, esim. 2,0 - 3,5 prosenttia.** On sekä käyttäjän että omistajan edun mukaista, että poistotaso on määritelty riittäväksi. Puolustushallinnolla on kuitenkin merkittävä määrä käyttäjäsidonnaisia erityistiloja kuten räjähdetarvikkeita, joiden osalta kulumisen on erittäin vähäistä ja käyttöajat hyvin pitkiä. Puolustusministeriö katsoo, että esitetty vuokramalli olennaisesti poikkeaa omakustannushinnasta, sillä esitetyillä laskentaperusteilla puolustushallinto maksaa varastot käyttöikänsä aikana enemmän kuin kolmeen kertaan. Tämä johtuu erityisesti siitä, että omalle pääomalle maksetaan korkoa, mutta myös siitä, että tavanomaiselle kiinteistökannalle arvioitu poistoprosentti ei sovellu tämänkaltaisen erityistilan kulumisen arviointiin.
- 4) **Riskin osalta puolustushallinto ei voi hyväksyä erityistilojen korkeampaa riskitasoa.** Puolustushallinto on pitkäjänteinen ja luotettava vuokralainen, joka maksaa vuokrat ajallaan, eikä yllättävästi luovu kiinteistöistä. Lisäksi ehdotuksen mukaan tilanteissa, joissa virasto yllättävästi luopuisi kiinteistöistä, sijoitettu pääoma korvattaisiin omistajalle. Näin ollen ei voida hyväksyä sitä, että omistajalle vielä erikseen - toiseen kertaan - korvattaisiin luopumiseen liittyvää riskiä.
- 5) Toiminnan (Senaatti-kiinteistöjen) kuluihin liittyviin tekijöihin puolustusministeriöllä ei sinänsä ole huomautettavaa, mutta kustannusten seurannan osalta puolustusministeriö katsoo, että Senaatti-kiinteistöjen toiminta- ja raportointikulttuuria sekä valtiovarainministeriön ohjausta tulee kehittää nyt tehtyjen linjauksien edellyttämällä tavalla. Senaatti-kiinteistöjen toiminta muistuttaa jatkossa selvästi enemmän virastoa kuin yritystä (taikka yrityksen kaltaisesti toimivaa liikelaitosta) ja tämä edellyttää mm. kustannusten läpinäkyvyyden selvää lisäämistä.

Puolustusministeriö viittaa edellä mainittujen seikkojen osalta myös liitteinä oleviin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Pääesikunnan lausunnoissaan esittämiin perusteluihin.

Puolustushallinnolla on merkittävä määrä erityisesti sen tarpeisiin kehitettyjä tiloja, joilla ei ole laajoja markkinoita. Puolustusministeriö katsoo kustannusperusteisen hinnoittelun soveltuvan puolustushallinnon kiinteistöille selvästi nykyistä järjestelmää paremmin. **Kuitenkin vaikuttaa siltä, että nyt esitetyillä laskentaperusteilla puolustushallinnon erityiskiinteistöjen vuokrataso ei laskisi lainkaan.** Eräissä tilanteissa se voisi jopa nousta.

Puolustushallinto haluaa lisäksi tuoda esille, että sen näkemyksen mukaisesti tärkein peruste valtion sisäisen vuokrajärjestelmän ylläpitämiselle on luoda edellytykset kestäväälle kiinteistön pidolle (muitakin tärkeitä perusteita on, kuten insentiivien luominen järkevään tilankäyttöön). **Työryhmän ehdotuksessa ei ole riittävän selkeästi tuotu esille, miten omistajalähtöinen, vuokravaikutuksen peruskorjaus varmistettaisiin uudessa mallissa.** Senaatti-kiinteistöjen edustajat ovat suullisesti esitelleet uutta toimintamallia korjausrakentamisessa, mutta koska kyseessä on aivan keskeinen



9 .01.2015

FI.PLM.2015-32
1059/00.01.11/2014

RO/Matias Warsta

osa järjestelmää, se tulisi avata ja selittää työryhmän raportissa sekä siihen liittyvissä säädösmuutoksissa ja niiden perusteluissa selvästi nykyistä tarkemmin.

Puolustusministeriö on ymmärtänyt asian niin, että uudessa järjestelmässä tasearvon poistoja vastaava määrä peruskorjauksia olisi vuokravaikutuksetonta ja alkuperäisen tasearvon ylittävä osuus korjausinvestointia olisi vuokravaikutuksellista. Tällöin ei enää tarvitsisi rakennusteknisesti määritellä, mitkä rakennuksen osat ovat omistajan peruskorjausvastuulla, vaan peruskorjausvastuuta arvioitaisiin taloudellisesti. Tämä helpotaisi ja yksinkertaistaisi jokapäiväistä toimintaa ja on siten ajatuksena kannatettava. Järjestelmän muutos kuitenkin korostaisi poistotason määrittämistä rakennustyyppin mukaisesti oikein.

Valtion tilojen hankinta ja hallinta

Puolustusministeriö kannattaa valtion tilojen hankinnan ja hallinnan keskittämistä yhdelle hankintayksikölle. Myös valtion tilojen käytön ensisijaisuus on järkevää. Asetusluonnoksen 11 § tulisi kuitenkin muotoilla uudelleen siten, että siinä huomioitaisiin myös Metsähallituksen rooli alueiden vuokraajana. Perustelumuiotissa puhutaan tiloista, mutta itse säädöstekstissä puhutaan kiinteistövarallisuudesta. Tältä osin myös Metsähallitus on keskeinen toimija eikä puolustusministeriön mukaan ole tarkoituksenmukaista, että aluehankintojen osalta toimittaisiin Senaatti-kiinteistöjen kautta. Lisäksi puolustusministeriö huomauttaa, että puolustushallinnolla on käytössä pääomavuokramalli, jossa Puolustushallinnon rakennuslaitos tuottaa kiinteistöjen ylläpidon puolustusvoimille. Uudistuksen säädösmuutokset eivät saa vaikeuttaa toimintaa tällä vuokramallilla.

Vuokrasopimusten joustavuuden lisääminen

Puolustusministeriö puoltaa tiloista luopumisen joustavuutta lisäävää periaatteellista linjausta. Puolustusministeriö kuitenkin katsoo, että työryhmän ehdotus ei tosiasiallisesti juurikaan lisäisi joustavuutta. Luopumista rajoitaisi edelleen erityisiä ehtoja mm. koskien rakennuksen irrotettavuutta kokonaisuudesta. Mikäli erityiskiinteistöiltä edellytettäisiin korkeampaa riskitasoa, tulisi omistajan myös kantaa riski ja luopumisen tulisi olla nykyistä helpompaa myös silloin kuin rakennuksilla ei olisi yksiselitteistä jatkokäytökohdetta.

Investoinnin jäännösarvo tulisi maksaa vain jos investoinnin ei voida katsoa kasvattaneen rakennuksen tai kiinteistön jälleenmyyntiarvoa. **Jos Senaatti-kiinteistöt saa rakennuksen tai kiinteistön myydessään investoinnin jäännösarvoa vastaavasti korkeamman hinnan, ei jäännösarvoa tulisi enää korvata.** Lisäksi tilanteissa, joissa virasto on pakotettu ennakoimattomasti luopumaan tiloista esimerkiksi poliittisten päätösten seurauksena, jäännösarvon maksamiseksi tulisi osoittaa erillisrahoitus.

Järjestelmän muutoksen vaikutusten arviointi ja seuranta

Puolustusministeriö toteaa, että eduskunta edellytti valtion vuokrajärjestelmän riippumatonta arviointia ja selvittämistä. Asiaa valmistelleeseen työryhmään on kuulunut ainoastaan valtiovarainministeriön hallinnonalan edustajia. Puolustusministeriön käsityksen mukaan työryhmä ei ole hyödyntänyt esimerkiksi riippumatonta selvitysmiestä asian esiselvittämisessä. Asian valmistelussa muiden ministeriöiden ja virastojen mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa työryhmän työskentelyyn ovat olleet olemattomia. Työ-



9.01.2015

FI.PLM.2015-32
1059/00.01.11/2014

RO/Matias Warsta

ryhmä ei ole kuullut työnsä aikana keskeisiä kiinteistöjen käyttäjävirastoja tai ilmeisesti muitakaan ulkopuolisia asiantuntijoita.

Puolustusministeriö katsoo, että muutoksen jatkovalmistelussa ja myös toimeenpanossa tulee huomioida se, että valtion tilojen käyttäjien mahdollisuudet vaikuttaa vuokrajärjestelmän kehittämiseen ovat olleet vähäiset. Puolustusministeriö esittää, että Valtion tilahallinnan neuvottelukunnalle annetaan tehtäväksi seurata vuokrajärjestelmän muutoksen toimivuutta ja tehdä esityksiä korjaaviksi toimenpiteiksi. Puolustusministeriö esittää myös, että Senaatti-kiinteistöjen hallitukseen tulisi nimetä edustajat tärkeimmistä valtion tiloja käyttävistä virastoista tai hallinnon aloilta.

Omakustannushinnoitteluun siirtyminen poistaa Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta markkinaohjauksen laitoksen sisäisen kustannustehokkuuden varmistajana. Ehdotetussa järjestelmässä valtiovarainministeriön tulee tulosoikeuksellaan nykyistä laajemmin valvoa, että Senaatti-kiinteistöjen toiminta säilyy kustannustehokkaana.

Lopuksi

Puolustusministeriö korostaa, että esitetty vuokrajärjestelmän muutos ei saa lisätä puolustushallinnon toimintamenoista rahoitettavia kiinteistökustannuksia. Puolustushallinnon kiinteistöjen vuokrataso on ollut verrattain alhainen suhteessa joihinkin muihin hallinnonaloihin. Vastaavassa suhteessa puolustushallinnolle on osoitettu tilojen vuokriin vähemmän varoja. Jos valtion vuokrajärjestelmää yhdenmukaistetaan esitetyllä tavalla, tämä tulee johtamaan siihen, että puolustushallinnon vuokriin kohdistuu merkittävä korotuspaine. **Mahdollinen vuokrankorotus tulee täysimääräisesti ja pysyvästi huomioida puolustusministeriön hallinnonalan kehityksessä.**

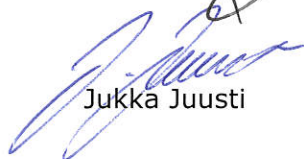
Asiaa puolustusministeriössä hoitaa erityisasiantuntija Matias Warsta, p. 0295 140 454.

Kansliapäällikkö



Arto Rätty

Ylijohtaja



Jukka Juusti

LIITTEET

Pääesikunnan lausunto
Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunto

JAKELU

Valtiovarainministeriö

TIEDOKSI

PLM / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Pääesikunta
Puolustushallinnon rakennuslaitos
VM / Sari Keinänen