

Senaatin lausunto hallintovaliokunnalle 14.5.2020 HE 31/2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää uudistetaan paremmin puolustushallinnon tarpeita palvelevaksi. Ohjelman mukaan Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on linjauksen mukaan vähentää myös toimitilakustannusten nousua.

Senaatti-kiinteistöt pitää eduskunnalle annettua hallituksen esitystä laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi hallitusohjelmakirjauksen mukaisena ja kokonaisuudessaan arvioiden hyvänä. Esitys on toteuttamiskelpoinen kokonaisuus, jolla on saavutettavissa esityksessä mainitut tavoitteet ja hyödyt. Senaatti-kiinteistöjen lausuntokierroksen aikana esittämä lausuntopalaute on tullut huomioitu esityksessä. Esitys on myös valtion yhteisen toimitila- ja kiinteistöhallinnan kannalta hyvä ja myönteinen asia.

Ehdotuksen mukaisesti valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi jatkossa keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitokseen toimivaan Puolustuskiinteistöihin, jotka yhdessä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Konsernirakenne tukee osaltaan valtiolle saatavaa synergiaetua samalla, kun kyky vastata Puolustusvoimien asiakastarpeisiin säilyy. **Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan valtiolle ja sitä kautta veronmaksajille saatavat taloudelliset hyödyt rakentuvat em. konserniajattelun varaan ja siksi on pidettävä erityisen tärkeänä, että uudistuksessa konsernirakenne ja yhteisten palveluiden asema on huomioitu esityksessä.**

Liikelaitoskokonaisuuden ohjaus eduskunnan tasolta on esityksessä rakennettu konsernin tasolle. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan tämä mahdollistaa ketterän toimivuuden talouden ja investointitarpeiden suunnittelussa ja kuten jo perustelutekstissäkin todettua on tarkoituksenmukainen mm., jotta varmistetaan Puolustuskiinteistöjen mahdollisuus nopeaan reagointiin häiriö- ja poikkeusoloissa. Liikelaitoskonserni voisi häiriö- ja poikkeusoloissa suunnata investointivaltuuden käyttöä Puolustuskiinteistöt liikelaitoksen tarpeisiin.

Senaatti-kiinteistöt katsoo, että esitys yleisen liikelaitoslain muuttamisesta asiakaspiiriä koskeva 2 §:n osalta ja yleislain päivittäminen muidenkin esitettyjen kohtien osalta on tarpeellista. Asiakasmääritelmän päivittäminen on välttämätöntä, koska valtion virastomuodon rinnalla näyttää vahvistuvan esimerkiksi osakeyhtiö- ja säätiömuotoinen organisaatorakenne. Näin siitä huolimatta, että organisaation toiminta pysyy viranomaispalvelun tyyppisenä ja organisaatio tuottaa luonteeltaan julkiseen palveluun verrattavia palveluita lailla määrätyle asiakaskunnalle pääosin budjettirahoitteisesti. Senaatti-kiinteistöjen näkemys on, että liikelaitoslain kehittämisessä tulisi ottaa huomioon julkisyhteisöjen yhteistyön lisääntyminen, esimerkiksi yhteistyö kuntien ja tulevien maakuntien kanssa. Liikelaitoksien asiakaspiirin kehittyessä, jatkossakin tulisi lainsäädännössä olevaa asiakasmääritelmää tarpeen mukaan päivittää.

Toimitilainvestointien rahoitus

Talouspoliittisen ministeriövaliokunnan syksyllä 2018 linjaamien valtion vuokrajärjestelmän muutoksien johdosta Senaatin valtioasiakkaiden vuoraustoiminnan tulos laskee käytännössä nolnaan vuoden 2020 alusta. Valtioasiakkaiden vuokraustoiminnan oman pääoman tuoton tavoite on jatkossa 0,4 %, tämä tarkoitti 6 %:n vuokranalennusta (noin 30 milj. euroa) 1.1.2020. Valtion vuokrajärjestelmään tehdyt muutokset ovat johtaneet siis siihen, että virastojen vuokrilla katetaan vain kiinteistöistä aiheutuneet kustannukset.

Valtion vuokrajärjestelmän mukaan toimitilojen ylläpidon, kunnossapitokorjausten ja peruskorjausten kustannukset ovat Senaatin vastuulla. Tilojen virastojen tarpeista lähtevä laatutasoa parantava rakentaminen ja muutostyöt sekä uudisrakentaminen ovat virastolle vuokravaikutteisia investointeja. Valtaosassa suurissa vanhaan kiinteistökantaan tehtävissä investoinneissa on sekä Senaatin rahoittamaa peruskorjaus- että vuokravaikutteista perusparannusosuutta. Lähes kaikissa investoinneissa on mukana myös perusparannusosuutta, esim. sisäolosuhteiden ajanmukaistamiseen liittyvä rahankäyttö (kuten ilmastoinnin tehostaminen henkilömäärän kasvun vuoksi). Peruskorjaus- ja perusparannusjaon periaatteet on sovittu valtion vuokrajärjestelmässä.

Senaatin investointivaltuuden lisäksi keskeistä siis on, että toimitilainvestoinneista aiheutuvien lisävuokrien rahoitus on huomioitu virastojen rahoituksessa. Mikäli näin ei tehdä, joutuu virasto rahoittamaan kasvavat toimitilavuokrat muista toimintamenoistaan. Usealle virastolle toteutettavassa yhteisessä hankkeessa tulee kaikilla osapuolilla olla rahoitus varmistettuna samanaikaisesti. Hankkeiden ja niiden rahoituksen onnistumiseksi tulee jo varhaisessa vaiheessa läpikäydä toimitilahankkeiden perusteita ja rahoitustarpeita. Läpikäynnissä on tärkeää huomioida valtion eri toimijoiden tarpeet asiaan liittyen.

Valtion toimitilajärjestelmä, valtion omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä ja Senaatti-kiinteistöjen rooli ovat Senaatti-kiinteistöjen mukaan toimivat ja kunnossa. Olennaista on varmistaa virastoille riittävä rahoitus toimitiloista aiheutuviin vuokriin.

Valtion toimitilojen soveltuvuus toimintaan

Valtion omistamia Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevia toimitiloja kehitetään yhdessä tiloja käyttävien virastojen kanssa. Toimitilojen muutos- tai uudisrakennushankkeita on käynnissä vuosittain 200-300 kappaletta. Näiden lisäksi toteutetaan jatkuvasti omistajan vastuulle kuuluvia kunnossapitotöitä ja korjausinvestointeja arviolta 150 milj. euron edestä vuosittain. Virastojen työympäristöratkaisuja ohjaa valtion toimitilastrategia jossa on määritetty yhteiset linjaukset ohjaamaan ratkaisuja. Sen lisäksi useimmilla virastoilla on omat valtion toimitilastrategiaa tarkentavat linjaukset, suunnitteluohjeet ja konseptit tilaratkaisujen suunnittelun pohjaksi. Näiden yhdessä laadittujen ohjeitten avulla varmistetaan, että uudistetut tilat vastaavat mahdollisimman hyvin toiminnan tarpeita ja tulevat virkamiesten tuottavaa työtä turvallisuus ja terveellisyys huomioiden. Jatkossa on tärkeää edistää valtion yhteiskäyttöisten tilojen ratkaisuja, joissa useat eri viranomaiset voivat työskennellä samoissa tiloissa.

Poliisin toimitiloista merkittävä osa on rakennettu 1960-1980-luvuilla. Poliisien työ, kalusto ja esim. turvallisuusvaatimukset ovat muuttuneet ja sitä kautta myös toimitiloille asetetut vaatimukset. Senaatti-kiinteistöt on laatinut yhdessä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kanssa poliisitalokonseptin sekä pääpoliisiasemille että pienempien poliisiasemien hankkeisiin. Konseptissa on perusteellisesti analysoitu poliisityön prosesseja ja kuinka niitä voitaisiin tilaratkaisuilla ja logistiikkaa kehittämällä parhaiten tukea ja näin saavuttaa merkittäviä vaikuttavuushyötyjä. Konseptin kautta saavutetaan hankkeissa myös aikataulu- ja laatueta.

Toisin kuin tavanomaista toimistotilaa käyttävien virastojen tilaratkaisuissa, ei poliisin hankkeissa ole käytännössä saavutettavissa kustannussäästöjä. Korjaus- ja uudishankkeitten perusteena on sisäolosuhderiskien hallinta, toiminnallisten puutteitten ratkominen, turvallisuustason nostaminen ja vaikuttavuushyötyjen saavuttaminen. Mittavien korjaushankkeitten yhteydessä on todettu usein uudishanke kokonaiskustannuksiltaan valtiolle edullisimmaksi, kun huomioidaan myös erikoistilojen vaatimat kalliit väliaikaiset- tai väistöratkaisut.

Myönnettäessä poliisille lisäresursseja henkilöstömääriin, tulee huomioida lisähenkilöitten vaatimat lisäykset myös toimitiloja koskien - toimistotilaa tutkinnalle, lisäkalustolle ja varusteille säilytystilaa ja henkilökunnalle asianmukaiset sosiaalityilat.

Rajavartiolaitoksen toimitilat ovat erikoistilaa ja edellä mainitut huomiot koskevat myös sen toimitilakantaa. Olemme yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa suunnitelleet Immolan, Ivalon ja Onttolan alueiden hallitun muutoksen nykytarpeita vastaavaksi. Tarvittaessa alueita pienennetään, puretaan ja korjataan vanhoja rakennuksia sekä rakennetaan uusia tehokkaita nykytarvetta vastaavia toimitiloja.

Valtion toimitilojen sisäilmaongelmat

Monet sisäilmaongelmista rakennuksista johtuvat siitä, että korjaukset ovat viivästyneet virastojen määrärahapuutteesta johtuen mm. poliisilla ja Rajavartiolaitoksella.

Yksi Senaatti-kiinteistöjen strategisista tavoitteista on nollatoleranssi sisäilmaongelmille. Strategiakauden 2019-2022 aikana virastoille vuokravaikutuksettomiin peruskorjauksiin ja kunnossapitoon on suunniteltu tehtäväksi pääosin sisäolosuhteiden parantamiseen tarkoitettu 250 miljoonan euron lisäpanostus. Nollatoleranssin ensisijaisena tarkoituksena on ehkäistä ongelmien syntyminen ennakoidulla toiminnalla: säännölliset rakenteiden ja ilmanvaihdon katsastukset tuottavat tietoa rakennusten kunnosta, yli 200 rakennuksessa on käytössä jatkuva sisäolosuhdeseuranta, mitataan siivouksen ja kiinteistönhoidon laatua, olemme valjastaneet siivoajat havainnoimaan sisäilman tilaa ja olemme lisänneet kiinteistöpäälliköiden määrää ja sisäilmaosaamista. Jos kaikesta huolimatta sisäilman laadussa ilmenee ongelmia, niin tilanteissa toimitaan asiakaskohtaisen sisäolosuhdetoimintamallin mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt on tehostanut viestintää hankkeissa, uusittu ohjeistus kuinka varmistetaan rakennushankkeissa hyvä sisäilma, uusittu sisäilman tiedonhallinnan ja raportoinnin, perustettu alueellisten sisäilma-asiantuntijoiden johdolla toimivan nopean toiminnan ryhmän ja palkattu 9 sisäilmakoira ohjaajineen tunnistamaan sisäilmaongelmalähteitä.

Senaatti-kiinteistöt on osallistunut laajasti kiinteistöalan sisäilmahankkeisiin, ollut mukana Terveet Tilat 2028 –hankkeessa sekä tehneet yhteistyötä kuntien sisäilmaverkoston kanssa.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana Senaatti on investoinut kiinteistöihin noin 2,5 miljardia euroa. Senaatti-kiinteistöjen vuosittaisessa asiakastytyväisyyskyselyssä tilankäyttäjien raporttoima sisäolosuhdetytyväisyys on parantunut vuodesta 2015 asti joka vuonna.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimitilahankkeiden eteneminen

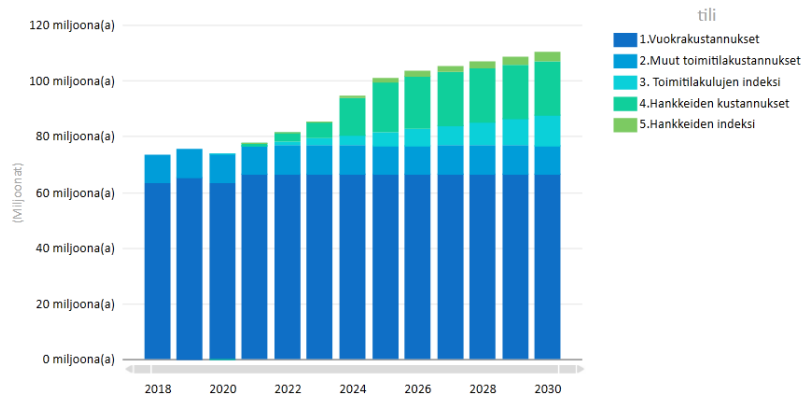
Poliisin toimitilakustannukset

Poliisille on valmisteltu pitkän aikavälin tiekartta (noin 10 v) Poliisihallituksen ja Senaatin yhteistyönä. Tällä haetaan ennakoitavuutta ja suunnitelmallisuutta toimitilahankkeiden kokonaisuuteen. Suunnitelmaan on nostettu kaikkiaan 55 hanketta. Poliisin tiloista noin 20 % on Poliisin suoraan markkinoilta vuokraamia tiloja.

Poliisin toiminnan vaatimukset ovat muuttuneet, mm. autokalusto on moninaisempaa eikä mahdu nykyisiin autonsäilytystiloihin, poliisien varustemäärä on kasvanut ja vaatii isommat säilytystilat, turvallisuusvaatimukset aiheuttavat muutoksia ja lisävaatimuksia rakentamiseen ja toimintaan. Tällä hetkellä peruskorjataan putkatiloja nykymääräysten mukaisiksi. Poliisin nykyinen rakennuskanta on pääosin vuosilta 1960-1980 ja on peruskorjauksen tarpeessa sekä myös suurelta osin perusparannuksia vailla (tason nosto ja toiminnalliset muutostarpeet).

Alla olevassa taulukossa on kuvattu poliisin nykyiset vuokratkustannukset, muut toimitilakustannukset kuten siivous, toimitilojen indeksitarkistusten vaikutus vuokriin sekä suunniteltujen hankkeiden vuokravaikutus aina vuoteen 2030 saakka

Kustannus, tekijä Vuosi ja tili



virasto

Poliisihallitus

tili

- 1. Vuokratkustannukset
- 2. Muut toimitilakustannukset
- 3. Toimitilakulujen indeksi
- 4. Hankkeiden kustannukset
- 5. Hankkeiden indeksi

Vuosi ▲ Kustannus

1.1.2018	73 192 033 €
1.1.2019	75 651 413 €
1.1.2020	73 278 845 €
1.1.2021	77 830 639 €
1.1.2022	81 525 198 €
1.1.2023	85 369 715 €
1.1.2024	94 536 640 €
1.1.2025	101 044 643 €
1.1.2026	103 506 614 €
1.1.2027	105 292 558 €
1.1.2028	106 885 183 €
1.1.2029	108 488 461 €
1.1.2030	110 115 787 €

Yhteensä 1 196 717 727 €

Huom. taulukossa on Poliisihallinnon tilat pl. Supo. Vuoden 2020 alussa toteutettiin 6 %:n vuokranalennus valtion omistamissa tiloissa. Vuoden 2021 alussa toteutetaan vuokrientasaus, joka kasvattaa Poliisin vuokria 2,6 M€. Nämä molemmat ovat budjettineutraaleja eli toimintamenoja on muutettu vastaavasti. Tämä muutos ei siis lisää investointimahdollisuuksia poliisien kiinteistöihin, vaan se on täysin teknisluontoinen.

Yhteisesti on priorisoitu seuraavat hankkeet: Vantaan pääpoliisiaseman uudisrakennus kahdessa eri vaiheessa, Oulun pääpoliisiaseman uudisrakennus, Espoon pääpoliisiaseman peruskorjaus, Kemi-Tornion poliisin tilaratkaisu sekä Salon poliisiasema. Priorisoinnin tärkeimmät kriteerit olivat pääpoliisiasemien toiminnallisten muutosten toteuttaminen, turvallisuus ja sisäolosuhteet.

Toimitila	2021	2022	2023	2024
Vantaan pääpoliisiasema 1. vaihe		410 000	815 000	815 000
Vantaan pääpoliisiasema 2. vaihe				2 080 000
Oulun pääpoliisiaseman uudisrakennus				1 780 000
Espoon pääpoliisiaseman peruskorjaus ja parannus	500 000	850 000	850 000	850 000

Kemi-Tornion poliisien tilaratkaisu			130 000	1 500 000
Salon poliisiaseman uudisrakennus		370 000	730 000	730 000
Yhteensä lisävuokratarvearvio, €/vuosi	500 000	1 630 000	2 525 000	7 755 000

Ylläolevan taulukon lisäksi poliisilla on turvallisuuden parantamiseen liittyviä tarpeita.

Poliisitalokonseptia edelleen kehitetään vuonna 2020. Konseptin kehittämisen myötä myös poliisin toiminnan tarpeet ovat kehittymässä ja sitä tukevat uudet tehokkaat toimitilaratkaisut parhaiten, jolloin mm. vasteajat poliisipartion kentälle lähdessä.

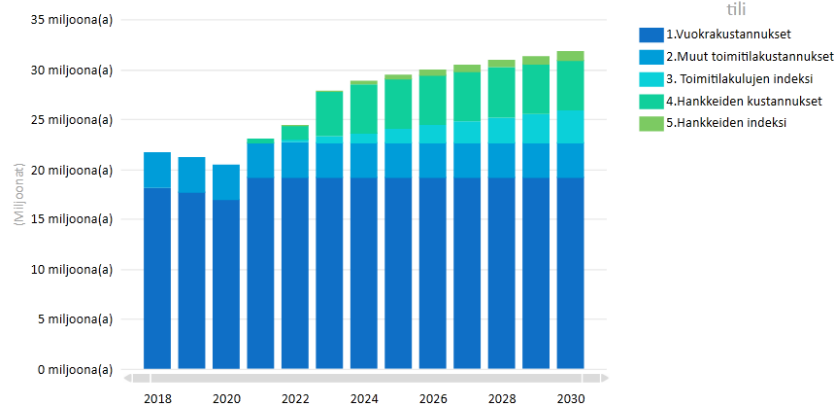
Rajavartiolaitoksen toimitilakustannukset

Rajavartiolaitokselle on yhteisesti valmisteltu kiinteistöihin kohdistuva investointiohjelma 2025 asti. Toimitilahankkeita on listattu kaikkiaan noin 35 erillistä hanketta, jotka ulottuvat vuoteen 2025 loppuun saakka ja niiden investointi tarve on noin 95 milj. euroa. Rajavartiolaitoksen kokonaistilakustannuksista neljännes aiheutuu viraston itse markkinoilta vuokraamista tiloista ja viraston omistamista partiomajoista.

Rajavartiolaitoksen toiminnan tiloilta edellyttämät vaatimukset ovat muuttuneet mm. ajoneuvokaluston muuttumisen ja valmiuden vaatimien materiaalin säilyttämisen vuoksi. Rajavartioston henkilöstön varustemäärät ovat lisääntyneet merkittävästi ja vaativat isommat säilytystilat, turvallisuusvaatimukset aiheuttavat muutoksia ja lisävaatimuksia rakentamiseen ja toimintaan. Tällä hetkellä peruskorjataan merkittävää määrää sisäolosuhdeongelmallisia rakennuksia, jotta käyttäjille voidaan taata terveelliset ja turvalliset toimitilat. Samalla tehostetaan tilankäyttöä ja otetaan huomioon muutostarpeet. Immolan, Onttolan ja Ivalon osalta on tehty kokonaistarkastelu, jonka seurauksena alueiden käyttöä ja tilakantaa muutetaan peruskorjaamalla, rakentamalla uusia rakennuksia sekä purkamalla tarpeettomia tiloja.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu Rajavartiolaitoksen nykyiset vuokratkustannukset, muut toimitilakustannukset kuten siivous, toimitilojen indeksitarkistusten vaikutus vuokriin sekä suunniteltujen hankkeiden vuokravaikutus aina vuoteen 2030 saakka.

Kustannus, tekijä Vuosi ja tili



virasto

Rajavartiolaitos

Vuosi ▲ Kustannus

1.1.2018	21 705 973 €
1.1.2019	21 143 069 €
1.1.2020	20 482 808 €
1.1.2021	23 060 734 €
1.1.2022	24 419 223 €
1.1.2023	27 835 875 €
1.1.2024	28 840 514 €
1.1.2025	29 504 499 €
1.1.2026	29 966 035 €
1.1.2027	30 415 526 €
1.1.2028	30 871 759 €
1.1.2029	31 334 835 €
1.1.2030	31 804 858 €
Yhteensä	351 385 706 €

Huom. vuoden 2020 alussa toteutettiin 6 %:n vuokranalennus valtion omistamissa tiloissa. Vuoden 2021 alussa toteutetaan vuokrientasaus, joka kasvattaa Rajavartiolaitoksen vuokria 1,9 M€. Nämä molemmat ovat budjettineutraaleja eli toimintamenoja on muutettu vastaavasti. Tämä muutos ei siis lisää investointimahdollisuuksia Rajavartiolaitoksen kiinteistöihin, vaan se on täysin teknisluontoinen.

Rajavartiolaitoksen ja Senaatin yhdessä tekemässä investointiohjelmassa on priorisoitu seuraavien kriteerien perusteella tärkeimmiksi: strategisesti, toiminnallisesti sekä terveyttä ja turvallisuutta vaativat tilaratkaisutarpeet. Nämä ovat Immolan kasarmialueen kehittäminen, Ivalon kasarmialueen kehittäminen, Onttolan kasarmialueen kehittäminen, Turun lentueen tilaratkaisut sekä EU-hankkeet mm. Raja-Jooseppi uusi Tulli- ja Raja-asema sekä Vainikkalan uusi rajatarkastusasema.

Toimitila	2021	2022	2023	2024
Immolan kasarmialueen kehittäminen	500 000	900 000	300 000	200 000
Ivalon kasarmialueen kehittäminen	50 000	300 000	400 000	450 000
Onttolan kasarmialueen kehittäminen	50 000	150 000	200 000	

Turun lentueen tilaratkaisut		50 000	150 000	
Raja-Joosepin uusi Tulli- ja raja-asema	40 000	110 000		
Vainikkalan uusi rajatarkastusasema	100 000	120 000		
Yhteensä lisävuokratarvearvio, €/vuosi	740 000	1 630 000	1 050 000	650 000

Yhteenvetona poliisin ja rajavartiolaitoksen toimitilakustannuksista

Rakennuskanta on suurelta osin vanhentunutta ja sitä on ylläpidolla ja alhaisella vuokratasolla pidetty niin pitkään kuin mahdollista käyttökunnossa, mutta raskaan käytön 24/7 ja ikääntyneen rakennuskannan vuoksi se suurelta osin vaatii uusimista tämän päivän työtä tukevaksi. Hankkeet ovat varsin suuria ja pitkäkestoisia ja onkin välttämätöntä, että niiden suunnittelua voidaan edistää vaiheittain ja siten luoda valmiutta rakentamiseen. On tärkeää, että virastot voivat sitoutua suunnitteluun ja rahoitus suunnitellun rakennuksen vuokraan on turvattu. Mikäli näin ei ole, niin joudumme esimerkiksi toteuttamaan sisäilmaongelmien vuoksi henkilöstön siirtoja tilapäisiin väistötiloihin. Tällöin tulee ylimääräistä työtä ja mahdollisia terveyshaittoja henkilöstölle, kustannuksia valtiolle eikä toimintaa voida pitää suunnitelmallisena ja ennakoivana.

Poliisi ja Rajavartiolaitos tarvitsevat vuokriinsa lisärahoitusta merkittävästi tuleville vuosille yllä olevien taulukoiden mukaisesti välttämättömien toimitilahankkeiden toteuttamiseksi.

Helsingissä 13.5.2020

Senaatti-kiinteistöt

Mikko Ahola

Riitta Juutilainen

Jari Panhelainen

Talousjohtaja

Toimialajohtaja

Toimialajohtaja