



4.11.2020

Hallintovaliokunta
Eduskunta

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Teema: a) Budjetti ja Senaattikiinteistöt b) Valtion toimitilahankkeet ja niiden toteuttaminen yleisemmin sekä erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen osalta c) Vuokratustannusten laskentaperusteet mukaan lukien peruskorjausten ja uudisrakentamisen vaikutukset vuokratasoon d) Vuokrankorotusten budjetointi valtion talousarvioon.

Budjetti ja Senaatti-kiinteistöt

Eduskunta hyväksyy liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelu- tavoitteet ja muut toimintatavoitteet, joita ovat keskeisesti suostumus lainanottoon, investointien enimmäismäärä sekä tulevien vuosien sitoumusten valtuudet. Liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta.

Eduskunnalle annettuun vuoden 2021 talousarvioesitykseen on sisällytetty Puolustuskiinteistöt-uudistuksen mukainen Senaatti-konsernin rakenne. Konsernin liikelaitoksille on esitetty seuraavat palvelu- ja toiminnan tavoitteet:

Senaatti-kiinteistöt:

- Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja tukemaan sekä asiakkaidensa että valtion rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia.
- Varmistaa yhteiskuntavastuullinen toiminta huomioiden taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset näkökulmat. Edistää omalta osaltaan yhteiskunnan muutosta kohti hiilineutraalisuutta. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa toimitilojen turvallisuus ja terveys käyttäjille.
- Tuottaa ja ylläpitää valtion toimitiloihin liittyviä tietoja päätöksenteon ja seurannan tueksi.
- Toteuttaa valtiolle tarpeettoman omaisuuden myynnit avoimin ja syrjimättömin menettelyin.

Puolustuskiinteistöt:

- Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on tuottaa itse tai ostaa markkinoilta tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja tukemaan Puolustusvoimien suorituskykyä kaikissa turvallisuustilanteissa annettujen valmiusvaatimusten mukaisesti.
- Puolustuskiinteistöt edistää Puolustushallinnon rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia tehokkaan toimitilarakenteen aikaansaamiseksi.
- Tuottaa ja ylläpitää Puolustusvoimien toimitiloihin liittyviä tietoja päätöksenteon ja seurannan tueksi. Osana Senaatti-konsernia Puolustuskiinteistöt mahdollistaa valtion toimitilakannan keskitetyn ja tehokkaan johtamisen.
- Varmistaa yhteiskuntavastuullisen toiminnan huomioiden järjestelmän kriisinsietokyvyn, huoltovarmuuden ja energian omavaraisuuden sekä taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset

näkökulmat. Puolustuskiinteistöt tuottaa ympäristöpalveluita koko valtiokonsernille. Puolustuskiinteistöt edistää osana Senaatti-konsernia yhteiskunnan muutosta kohti hiilineutraalisuutta. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa toimitilojen turvallisuus ja terveys käyttäjille.

Senaatti-konsernin liikelaitosten investointimenoiksi esitetään vuonna 2021 enintään 480 milj. euroa. Sitoumusten määräksi seuraaville varainhoitovuosille esitetään enintään 550 milj. euroa ja lainanoton nettomääräksi vuonna 2021 enintään 230 milj. euroa. Lisäksi esitetään, että Senaatti-kiinteistöt valtuutetaan siirtämään Puolustusvoimien ja sen toimintaan liittyvien kumppanien käytössä olevat Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevat kiinteistöt perustettavalle Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokselle. Puolustuskiinteistöille siirrettävän omaisuuden arvo olisi yhteensä noin 1,1 mrd. euroa.

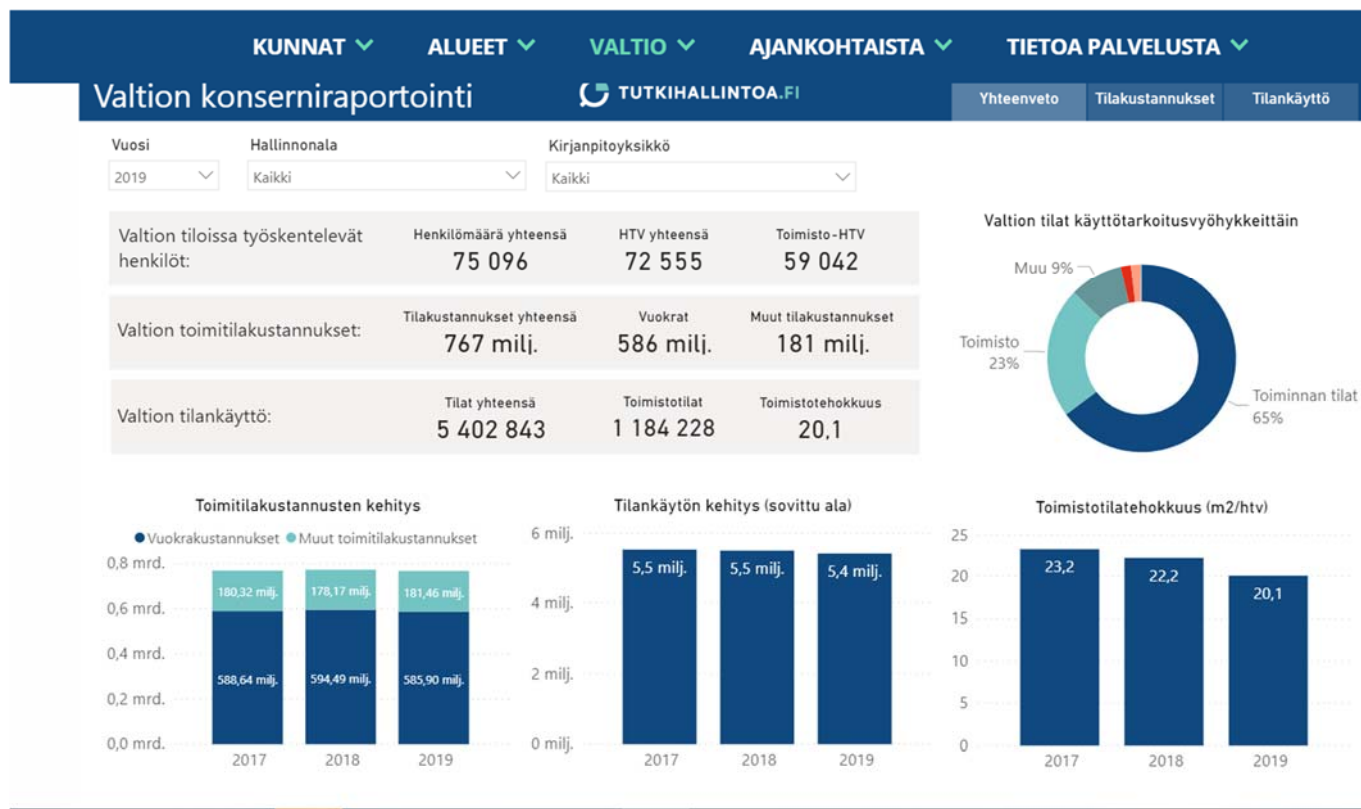
Vuonna 2021 Senaatti-konsernin liikelaitokset tulouttaisivat valtion talousarvioon yhteensä 57,5 milj. euroa takausmaksuina, lainan korkoina ja lyhennyksinä sekä vuoden 2020 voiton tuloutuksena. Valtion lainojen korkojen ja lainanlyhennysten osuudeksi on arvioitu 22 milj. euroa ja voiton tuloutukseksi 35 milj. euroa ja takausmaksujen suuruudeksi 0,5 milj. euroa.

Esitetty investointien enimmäismäärä, 480 milj. euroa, jakautuisi Senaatti-kiinteistöille 370 milj. euroa ja Puolustuskiinteistöille 110 milj. euroa. Kokonaisuutena investointien taso on korkeampi kuin viime vuosina ja sen esitetään pysyvän korkeammalla tasolla myös seuraavalla JTS-kaudella. Keskeisenä perusteena korkeammalle investointitasolle on virastojen ja laitosten esittämät tarpeet. Erityisesti investointeja kohdistuisi sisäministeriön (poliisi ja rajavartiolaitos), puolustusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön (koulut) ja sosiaali- ja terveysministeriön (Säteilyturvakeskus ja THL) hallinnonaloille.

Valtion toimitilahankkeet ja niiden toteuttaminen yleisemmin sekä erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen osalta

Valtiolla on vuosittain käynnissä noin 200-300 toimitilojen muutos- tai uudisrakennushanketta. Rakennettavien kohteiden käyttäjiksi tulevat virastot ja laitokset ovat nyt saaneet vuokratukien useaan keskeiseen pitkään siirtyneeseen toimitilainvestointihankkeeseen. Hallitus on mm. vuoden 2020 IV lisätalousarviota koskevissa neuvotteluissaan sopinut noin 200 milj. euron toimitilahankkeiden nopeutetusta käynnistämisestä sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla, ja että näistä aiheutuvat vuosittaiset vuokramenot otetaan lisäyksinä huomioon ao. virastojen toimintamenomäärärahoissa sekä huomioidaan Senaatti-kiinteistöjen vuotuisissa investointi- ja lainanottovaltuuksissa 2021-2024. Budjettiriihessä vuoden 2021 talousarviota koskien on linjattu mm. poliisia ja rajavartiostoa koskevista lisäyksistä sekä aiemmin mm. Suojelupoliisin tulevasta hankkeesta. Lähivuosien investointeja perustelee myös niiden taloutta elvyttävä vaikutus.

Investoinnit kohdistuvat valtion tehtävien hoidon kannalta tarpeelliseen, sisäolosuhteita parantavaan, toimitilatehokkuutta kasvattavaan ja viranomaisten toimintaedellytykset turvaavaan rakentamiseen. Valtion tilankäyttöä ja kustannuksia raportoidaan myös julkisessa Tutkihallintoa-palvelussa (www.tutkihallintoa.fi).



Vuokratkustannusten laskentaperusteet mukaan lukien peruskorjausten ja uudisrakentamisen vaikutukset vuokratasoon

Valtion toimitiloihin sovelletaan sisäisten vuokrien järjestelmää, joka vuonna 2016 muuttui omakustannusperusteiseksi. Valtion vuokrajärjestelmä ohjaa toimijoita tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen tilankäyttöön. Järjestelmän tarkoituksena on taata tasainen rahoitus kiinteistöjen ylläpitoon ja hoitoon, estää korjausvelan syntyminen sekä jakaa kiinteistöjen korjaus- ja parannuskustannukset tasaisesti eri vuosille. Pääasiallinen vuokramalli on kokonaisvuokra, joka sisältää pääoma- ja ylläpito-osuudet.

Omakustannusperusteisen järjestelmän myötä Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminta valtioasiakkaiden osalta johtaa käytännössä nollatulokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki Senaatti-kiinteistöjen toiminnan kustannukset on pystyttävä kattamaan vuokratuloilla. Muutoin toiminta muuttuisi tappiolliseksi ja sitä pitäisi ryhtyä kompensoimaan liikelaitoksen velanotolla tai omaisuutta myymällä. Senaatti-kiinteistöt ei saa rahoitusta valtion talousarviosta.

Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset sekä sellaiset yhdistykset ja säätiöt, jotka saavat pääosan tuloistaan valtion talousarviosta. Muiden vuokralaisten hinnoittelussa noudatetaan markkinaehtoisia periaatteita. Vuokran määräytymiseen liittyvät perusteet on kuvattu tarkemmin valtion vuokratasikirjassa. Vuokratasikirjan tuorein päivitys on annettu valtiovarainministeriön määräyksenä, joka tuli voimaan 1.1.2020 (<https://vm.fi/kiinteistot-ja-toimitilat>).

Vuoden 2020 alusta alkaen kokonaisvuokran pääomaosuus ja pääomavuokra on 5,6 % - 6,1 % vuokravaikeudesta investoinnista riippuen investoinnin keskimääräisen poistoajan pituudesta. Vuokran ylläpito-osuus määritellään arvioitujen ylläpitokustannusten mukaisesti, jotka pohjautuvat pitkän aikavälin toteutuneisiin kustannustasoihin. Vuokrat on sidottu elinkustannusindeksiin.

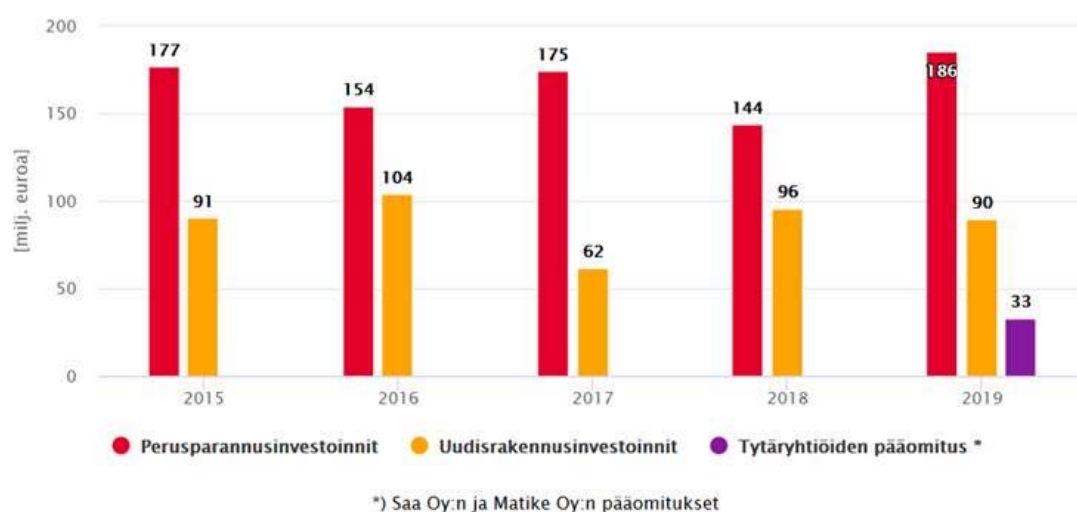
Kokonaisvuokrakohteissa Senaatti-kiinteistöt vastaa kiinteistön ylläpitokorjauksista ja peruskorjauksista. Ylläpitokorjaukset (kunnossapito- ja vuosikorjaukset) ovat kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jossa

kiinteistön ominaisuudet säilytetään uusimalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kohteen laatutaso olennaisesti muuttuu. Peruskorjaus on suhteellisen suurena erillisenä hankkeena toteutettava korjaushanke, jossa rakennuksen laatutaso ei muutu. Näillä korjauksilla ei ole vuokravaikutusta.

Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli perusparannus ovat aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia. Olemassa olevaan kiinteistöön kohdistuva investointi voi sisältää sekä peruskorjausosuutta että perusparannusosuutta. Tällöin vain perusparannusosuus on vuokravaikutteinen.

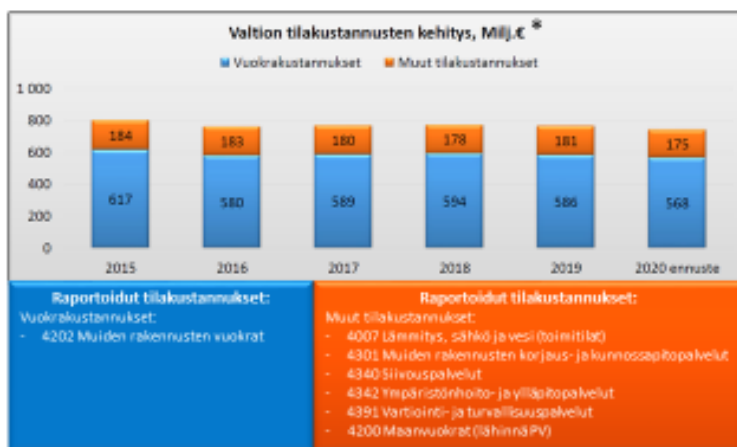
Senaatin investoinnit ja valtion vuokrakustannukset 2015-2020

Senaatti-kiinteistöt on investoinut viimeisenä viitenä vuonna vuosittain 237 – 276 milj. euroa (2015: 268 milj.€; 2016: 258 milj.€; 2017: 237 milj.€; 2019: 276 milj.€). Kuluvana vuonna investointien taso nousee 442 milj. euroon, ja mikäli seitsemännessä lisätalousarviossa esitetty investointivaltuuden kasvattaminen hyväksytään eduskunnassa, yhteensä noin 472 milj. euroon. Summasta kuitenkin 60 milj. euroa varataan Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiöiden purkamisesta aiheutuviin menoihin ja 57 milj. euroa varataan Senaatti-kiinteistöjen osakkuusyritys Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Mannerheimintie 13a (Musiikkitalo) annetun lainan uudelleen järjestelyyn.



Kuva 1: Investointien jakautuminen uudisrakentamiseen ja perusparannuksiin. Uudisrakentaminen on kokonaisuudessaan vuokravaikutteista. Perusparannusinvestoinnit sisältävät myös peruskorjausosuuden, josta vastaa vuokranantaja (Senaatti-kiinteistöt)

Vaikka kiinteistöihin on 2015-2020 investoitu vuosittain merkittävästi myös uudisrakentamisen ja laatua parantavien perusparannusten muodossa, valtion vuokrakustannukset ovat pysyneet jokseenkin samoina ja kokonaisuutena jopa pienentyneet hieman. Suurimpana syynä kehitykseen on siirtyminen omakustanteiseen vuokrajärjestelmään 2016 ja sen mukaiseen tarkasteluun 2020. Lisäksi toimitilastrategian toteuttaminen on tuottanut merkittäviä säästöjä erityisesti toimistotiloissa, joissa on siirrytty yksilöhuoneista joustavampiin ja tehokkaampiin monitilaympäristöihin. Käyttösidonnaisissa kiinteistöissä tehokkuutta ja toiminnallisuutta on pyritty parantamaan toimintalähtöisillä tilakonsepteilla (vankilat, poliisitalot, Puolustusvoimien työ- ja oppimisympäristökonsepti).

VALTION TILAKUSTANNUKSET 2015-2020 ENNUSTE

Sengottai

*2018 alusta Puolustusvoimien tilikustannusten raportointiperiaatteet ovat päivittyneet. Alimpien vuosien tilikustannukset on oikaistu vertailukelpoisiksi.

Erityisesti turvallisuusviranomaisten vuokratkustannukset ovat herättäneet viime vuosina keskustelua. Vanha kiinteistökanta on vaatinut ja vaatii investointeja, samoin virastojen toiminnan edellyttämät muutokset. Toimintaympäristön muutosten myötä tilaturvallisuuden tiukentuneet vaatimukset ovat merkittävä yksittäinen investointitarpeeseen ja vuokratkustannusten nousuun vaikuttava tekijä. Peruskorjaus kuuluu kiinteistön omistajan kustannettavaksi, mutta perusparannusluonteiset muutokset kuten laatutason nosto ja käyttäjän tarvitsemat toiminnalliset muutokset ovat virastoille vuokravaikuttaisia investointeja.

Sisäisten vuokrien järjestelmän yhtenä tavoitteena on lisätä virastojen kustannustietoisuutta ja auttaa priorisoimaan eri tarpeita. Toimitilakustannusten osuus virastojen toimintamenoista on keskimäärin alle 10 %. Valtion toimialat ovat kuitenkin keskenään hyvin erilaisia ja toimitilojen osuus ja merkitys toiminnalle vaihtelee, samoin toimipaikkaverkoston ikä ja kunto. Pitkäjänteinen toimipaikkaverkostojen suunnittelu on keskeistä tilakustannusten hillitsemiseksi ja se tuottaa myös tietoa ja perusteluja vuokratilakustannusten nousun huomioimiseksi valtion talousarvioissa ja JTS-suunnittelussa.

Tulevalle JTS-kaudelle kohdistuu edelleen tarpeita kunnostaa mm. poliisin iäkästä toimipaikkaverkostoa. Huolellisesta ja tietoon perustuvasta toimipaikkaverkoston suunnittelusta huolimatta arviona on, että vuokratkustannukset tulisivat suunnittelukaudella nousemaan, ja näihin kustannuksiin tultaisiin virastoissa tarvitsemaan talousarvion kautta tulevaa rahoitusta osana toimintamenojaan. Keskitetty kiinteistöjen omistaminen mahdollistaa suunnittelun ja ylläpidon kautta kustannusten nousun hillintää.

Vuokrankorotusten budjetointi valtion talousarvioon

Valtiovarainministeriö, budjettiosasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

TAE 2021: vuokrankorotukset talousarviossa

Yleistä

Osana talousarvioesityksen käsittelyä eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt saada kuulla myös vuokrankorotuksiin liittyvistä kysymyksistä.

Talousarvion menomomentteja koskevien yleisten määräysten perusteella *virastot ja laitokset voivat ilman niille talousarvion yhteydessä erikseen myönnettyä valtuutta tehdä lakisääteisten velvoitteidensa täyttämiseksi välttämättä tarvittavia, ehdoiltaan ja laajuudeltaan viraston tai laitoksen talouteen ja toimintaan nähden tavanomaisia sopimuksia ja sitoumuksia, joista voi aiheutua menoja myös tulevana varainhoitovuosina*. Tällaiset sopimukset ja sitoumukset voivat koskea esimerkiksi vuokria. Uuteen vuokrasopimukseen sitoutuminen kuitenkin edellyttää sitä, että virastot pystyvät niille myönnetyn rahoituksen turvin kattamaan mahdollisista vuokrankorotuksista syntyvät menot.

Talousarviolainsäädännön mukaan menoihin ei kuitenkaan saa sitoutua, jos siihen ei ole eduskunta myöntänyt rahoitusta. Eduskunnan budjettivaltaa ei saa kaventaa asettamalla se tilanteeseen, jossa se joutuu jälkikäteen hyväksymään viraston tai hallituksen jo sitomia menoja.

Toimitilahankkeiden toteuttamiseen liittyvä käytännön haaste on se, että hankkeen käynnistämisen ja siihen sitoutumisen yhteydessä hanke sitoo Senaatti-kiinteistöjen investointikehystä. Hankkeesta aiheutuvien vuokravaikutusten realisoituminen kuitenkin tapahtuu vasta viiveellä. Isoimmissa hankkeissa viive hankkeen käynnistymisestä vuokravaikutukseen voi olla usean vuoden mittainen. Joka tapauksessa määrärahatarpeista on tarkoituksenmukaista linjata osana julkisen talouden suunnitelmaa. Tätä investointikehysten ja määrärahatarpeiden välistä haastetta on pyritty viime vuosina parantamaan lisäämällä ennakkotietoja kullakin hallinnonalalla menossa olevista toimitilahankkeista ja niiden aiheuttamista vaikutuksista vuokramenoihin.

Virastojen määrärahatarpeiden arviointiin ei talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa menettelyssä ole yleistä, kaikkia virastoja kattavaa linjausta. Tämä johtuu etenkin virastojen erilaisista taloudellisista tilanteista. Vuosien aikana erälle virastoille on myönnetty lisärahoitus joko kokonaan tai osittain tietyn toimitilahankkeen toteuttamisesta aiheutuvien vuokravaikutusten kattamiseen. Joillekin virastoille on myönnetty yleisiä tasokorotuksia, joiden yhtenä perusteena saattavat olla vuokrankorotukset. Tällöin kyseessä on esimerkiksi virasto, jolla on useisiin käyttökohteisiin kohdistuvia määrärahatarpeita. Lisämäärärahaa myönnettäessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi korvamerkitä sitä tiettyyn kohteeseen, jotta virastolle jää riittävä vapaus kohdentaa ja priorisoida menoja viraston sisällä keskeisimpiin kohteisiin. Yksinkertaistettusti tällöin virasto voi itse linjata siitä, käyttääkö se lisärahoituksen uusien henkilöiden rekrytoimiseen, kaluston hankintaan, tutkimukseen tai toimitiloihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei vuokrankorotuksia tulisi säännönmukaisesti sisällyttää talousarvioesityksiin lisäyksinä monestakin syystä. Ensinnäkin se heikentäisi julkisen talouden jo ennestään hyvin vaikeaa tilannetta. Toiseksi, ministeriöiden ja etenkin virastojen taloudellinen tilanne on hyvin erilainen, ja siksi niitä tulisi myös tarkastella yksilöllisesti. Kolmanneksi, jos virastolla olisi varmuus siitä, että korotetut vuokrat kompensoitaisiin automaattisesti lisämäärärahoina, se johtaisi väistämättä kustannustehottomuuteen toimitilahankkeissa, kun kustannusohjaus vähenisi nykyisestäänkin. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että toimintamenoja ei myöskään vähennetä niissä tapauksissa, joissa uusi toimitilaratkaisu on johtanut alentuneisiin vuokratkustannuksiin.

Talousarvioesitykseen 2021 sisältyvät toimitilahankkeisiin liittyvät lisäysetsitykset

Vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyy vuoteen 2020 verrattuna seuraavia lisäysehdotuksia, jotka liittyvät erilaisten toimitilahankkeiden toteuttamiseen.

Momentti	Nimike	Määrärahalisäys (milj. euroa)	Käyttökohde	Muita huomioita
22.02.75	Perusparannukset	2,5	Mäntyniemen ja Kultarannan perusparannukset	
23.01.01	Valtioneuvoston kanslian toimintamenot	1,15	Merikasarmin turvataso- korottamisen vuokravaikutus	
26.10.01	Poliisitoimen toimintamenot	3,0	Toimitilamenot	
26.10.02	Suojelupoliisin toimintamenot	0,2	Uudisrakennushanke	Lisäksi vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa on hyväksytty valtuus: Suojelupoliisi oikeutetaan tekemään vuokrasopimus viraston toimitilahankkeesta (Helsingin kaupunki, kaupunginosa 3) siten, että siitä aiheutuu menoja vuonna 2024 ja vuoden 2024 jälkeen enintään 582 000 000 euroa.
26.20.01	Rajavartiolaitoksen toimintamenot	2,5	Toimitilaturvallisuuden parantaminen	
29.10.01	Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot	0,82+2,5	Suomalais-venäläisen koulun vuokramuutos sekä kalustus	
29.80.20	Museoviraston kulttuuri- ja nähtävyyshankkeiden tilakustannukset	0,285	Langinkosken ja Urajärven navetan liittäminen vuokrausjärjestelmään	Lisäksi: Kansallismuseon lisärakennuksen valtuus: Museovirasto oikeutetaan tekemään

				<i>vuokrasopimus Kansallismuseon lisärakennuksesta (Helsingin kaupunki, kaupunginosa 13) siten, että Kansallismuseon vuokrauksesta aiheutuvat kokonaismenot ovat vuosina 2025—2039 yhteensä enintään 122 000 000 euroa.</i>
<i>29.80.50.</i>	<i>Eräät avustukset</i>	<i>1,385</i>	<i>Siidan laajennukseen liittyvä näyttely ja kalustus</i>	
<i>29.80.53.</i>	<i>Valtionavustus tilakustannuksiin</i>	<i>0,1</i>	<i>Oopperan kampaamon, maskin ja pukuhuollon peruskorjaus</i>	

Lisäksi vuoden 2020 neljännen lisätalousarvioesityksen valmistelun yhteydessä hallitus on hyväksynyt seuraavan pöytäkirjamerkinnän:

”Hallitus on vuoden 2020 IV lisätalousarviota koskevissa neuvotteluissaan sopinut noin 200 milj. euron toimitilahankkeiden nopeutetusta käynnistämisestä sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla, ja että näistä aiheutuvat vuosittaiset vuokramenot otetaan lisäyksinä huomioon ao. virastojen toimintamenomäärärahoissa sekä huomioidaan Senaatti-kiinteistöjen vuotuisissa investointi- ja lainanottovaltuuksissa 2021-2024.”

Helsingissä 4.11.2020

Juha Sarkio

Osastopäällikkö

Valtionhallinnon kehittämisosasto