

Tuloksellisuustarkastuskertomus

## **Tilahallinta puolustushallinnossa**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 3/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Tilahallinta puolustushallinnossa**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-216-9 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2012

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 234/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen puolustushallinnon tilahallintaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Puolustushallinnon rakennuslaitokselle, Senaatti-kiinteistöille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä, 9. helmikuuta 2012

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala  
Ylitarkastaja Sanna Ollila

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen  
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

puolustusministeriö  
valtiovarainministeriö

Asiasanat:

tilahallinta, toimitila, huonetila, tilahallinto, puolustushallinto

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>15</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Valtion ja puolustushallinnon kiinteistöuudistukset	15
2.1.2 Puolustushallinnon tiloihin liittyvät nykyiset toimijat	16
2.1.3 Puolustushallinnon tilojen määrä ja taloudellinen merkitys	18
2.1.4 Puolustushallinnon tilahallintatoiminnasta tehtyjä arviointeja	20
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja -aineistot	23
2.3 Tarkastuksen rajaus ja menetelmät	24
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>26</b>
3.1 Puolustushallinnon tilahallintoa koskevat linjaukset	26
3.1.1 Valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevia viime vuosien linjauksia	26
3.1.2 Puolustushallinnon tilahallintaa koskevat linjaukset	39
3.2 Taloudellisuus	44
3.2.1 Tilahallinnan tulostavoitteet ja toteutumารaportointi	44
3.2.2 Puolustusvoimien tilamenojen ja tilamäärien kehitys	47
3.2.3 Tiloista ja alueista luopuminen	58
3.3 Puolustushallinnon tilojen arvo ja korjausvelan hallinta	68
3.3.1 Tilojen arvo ja määrä kiinteistöuudistusta valmisteltaessa	68
3.3.2 Korjausvelan hallinta ja kunnossapitovastuiden toimivuus	74
3.4 Tilahallinnan vaikuttavuusarviot	84
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>88</b>
Lähteet	94





### Tilahallinta puolustushallinnossa

Puolustushallinnon käytössä olevat huonetilat ovat noin kolmasosa valtion toimitiloista, ja näistä tiloista aiheutuviin menoihin käytetään merkittävä osa puolustusbudjetista. Valtion talousarviosta katetut puolustushallinnon toimitila- ja kiinteistömenot olivat vuonna 2010 noin 230 miljoonaa euroa (noin 10 % hallinnonalan kokonaismenoista).

Vuonna 2003 toteutetussa puolustushallinnon kiinteistöuudistuksessa valtion tilojen ja kiinteistöjen omistajatehtävät siirrettiin puolustushallinnon ulkopuolelle, suurimmaksi osaksi Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Puolustushallinto vuokrasi siitä lähtien tarvitsemansa tilat ja kiinteistöt niiden omistajilta. Puolustushallinnon rakennuslaitokselle jäi kuitenkin periaatteessa näiden tilojen ylläpitotehtävistä huolehtiminen. Tätä järjestelyä on kutsuttu pääomavuokramalliksi ja siihen on katsottu sisältyvän riskejä perinteiseen kokonaisvuokramalliin verrattuna muun muassa osapuolten vastuusuhteiden monimutkaisuuden vuoksi.

Puolustushallinnon tilahallintatoimintaan kohdistuneessa tarkastuksessa selvitettiin, onko puolustushallinnon tilojen hallinta ollut toimivaa ja taloudellista vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen.

Tarkastuksen perusteella puolustushallinnon käytössä olleiden tilojen voi arvioida osaltaan tukeneen kohtuullisesti niissä harjoitettavaa toimintaa. Tarkastuksessa tuli esiin joitakin ongelmia, jotka ovat haitallisia erityisesti tarkasteltaessa asiaa valtion kokonaisedun kannalta.

Tarkastuksessa ei tullut tarvittavissa määrin esille sellaisia tietoja, joiden perusteella kaikki tilahallintatoiminnassa viime vuosina valitut ratkaisut olisivat tulleet riittävästi perustelluiksi. Tämä on heikentänyt mahdollisuuksia ohjata puolustushallinnon tilahallintatoiminnan taloudellisuutta riittävässä määrin. Puolustushallinnon tilahallintatoiminnassa olisi myös tullut esittää selvemmin, miten ja millä perusteilla toisaalta erilaiset alkuperäistä teknistä tasoa selvästi nostavat ja toisaalta tätä tasoa säilyttävät tai palauttavat tilahanketarpeet on asetettu tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen sekä sovitettu käytettävissä olevien määrärahoihin.

Puolustusvoimat on suunnitellut toteuttavansa merkittäviä rakenneuudistuksia ns. Puolustusvoimauudistuksella. Uudistus vaikuttaa myös tilojen tarpeeseen todennäköisesti siten, että tilojen tarve vähenee merkittävästi. Puolustusvoimien toimintojen uudelleen tarkastelun yhteydessä tulisi määrittää myös tarpeettomat tilat siten, että niistä olisi mahdollista päästä irti aidosti sekä mieluiten myös niin, että ne olisivat Senaatti-kiinteistöjen hyödynnettäviä tai että se pääsisi niistä eroon. Tämä merkit-

see käytännössä esimerkiksi aluekokonaisuuksista luopumista. Puolustusvoimat näyttää tarkastushavaintojen perusteella tiedostaneen tämän arviointitarpeen ja ryhtyneen sen suuntaisiin selvitystoimenpiteisiin.

Puolustushallinnon toimitilojen ja kiinteistöjen korjausvelka ja riittävä kunnossapitotaso uuden korjausvelan syntymisen estämiseksi on tähän mennessä määritelty hyvin karkeilla menetelmillä, joten korjausvelan supistamistavoitteet ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ovat olleet epätarkkoja. Korjausvelan suuruus ja uuden korjausvelan syntymisen ehkäisevä riittävä kunnossapitotaso tulisi arvioida huomattavasti tähänastista tarkemmin.

Korjausvelkaa ryhdyttiin vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen poistamaan aiempaa suuremmalla peruskorjaus- ja perusparannustasolla. Tarkoitus oli myös ehkäistä uuden korjausvelan syntyminen aiempaa korkeammalla vuotuisella kunnossapitopanostuksella. Tavoitteena ollut korkeampaa kunnossapitotasoa ei ole saavutettu, mutta korjausvelkaa on todennäköisesti pienennetty merkittävästi aiempaa suuremmilla peruskorjaus- ja perusparannusinvestoinneilla.

Kiinteistöuudistuksen jälkeen Senaatti-kiinteistöjen on kuulunut huolehtia useimpien Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen ja rakennusten peruskorjaus- ja perusparannustöistä ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taas vuotuisista kunnossapitotöistä. Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat kuitenkin käytännössä määritelleet vuosittain rakennuslaitokselta tilaamansa kunnossapitotöiden rahoituskehiksen, mikä on ollut pienempi kuin muualla esitetyn tiedon perusteella on arvioitu tarvittavan. Perusteena tälle puolustusministeriö on esittänyt, että talousarvion määrärahat ovat jääneet jälkeen tavoitellusta ja sovitusta kunnossapitotasosta. Riittämättömän kunnossapitotason on arvioitu johtavan peruskorjausten aikaistumiseen. Peruskorjaustöiden toteutus ja rahoitus kuuluvat Senaatti-kiinteistöjen vastuulle.

Tarkastusviraston mielestä valtion omistamien ja puolustushallinnon käytössä olevien tilojen ja rakennusten kunnossapitoon tulisi kohdentaa riittävä määrä varoja vuosittain riippumatta siitä, millainen tilojen ylläpidon organisointi- ja vastuujärjestelmä valtion tilahallinnossa kulloinkin on. Toiminta tulisi sopeuttaa valtiolla yhteisesti sovittuihin kokonaiskehyskehyksiin.

Mikäli kaikkiin esitettyihin töihin ei ole määrärahoja eikä eri töiden suoritusjärjestyksestä ole tarkempia kannattavuuslaskelmia, kunnossapitotöillä sekä alkuperäistä tasoa ylläpitävillä ja palauttavilla korjauksilla tulisi olla etusija alkuperäistä tasoa parantaviin töihin verrattuna. Korjaukset tulisi tehdä ajoissa, ennen kuin rakenteiden kunnan huononeminen ja korjauskustannusten kasvu alkavat kiihtyä.

Jos riittävään kunnossapitotasoon ei lähiaikoina päästä, on tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteltua siirtyä sellaiseen vuokrajärjestelmään tai ohjaukseen, joka ottaa taloudellisuusnäkökohdat nykyistä paremmin huomioon ja ohjaa myös riittävään kunnossapitotasoon toteutunutta paremmin. Tämä merkitsisi myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtävien, hallinnollisen aseman ja organisaation uudelleenjärjestelyä. Tarkastusviraston mielestä tulisi myös harkita kokonaisvuokramalliin siirtymistä.

### Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen

De lokaler som används av försvarsförvaltningen utgör ca en tredjedel av statens lokaler, och för utgifter som uppkommer av dessa lokaler används en betydande del av försvarsbudgeten. Försvarsförvaltningens lokal- och fastighetsutgifter som betalas från statsbudgeten var år 2010 ca 230 miljoner euro (ca 10 % av de totala utgifterna på förvaltningsområdet).

Vid den fastighetsreform som år 2003 verkställdes inom försvarsförvaltningen överflyttades uppgifterna som ägare av statens lokaler och fastigheter utanför försvarsförvaltningen, till största delen till Senatfastigheter och Forststyrelsen. Försvarsförvaltningen hyrde därefter de lokaler och fastigheter som den behövde av deras ägare. Hos försvarsförvaltningens byggverk kvarstod emellertid i princip uppgiften att handha underhållet av dessa lokaler. Detta arrangemang har benämnts kapitalhyresmodellen och den har ansetts vara förenad med risker jämfört med den traditionella helhetsmässiga hyresmodellen bl.a. på grund av att ansvarsförhållandena mellan parterna är komplicerade.

Med den revision som hänförde sig till lokaladministreringen i försvarsförvaltningen klarlades, om lokaladministreringen i försvarsförvaltningen har varit fungerande och lönsam efter 2003 års fastighetsreform.

På basis av revisionen kan göras bedömningen, att de lokaler som har varit i försvarsförvaltningens användning för sin del tämligen väl har stött den verksamhet som bedrivs i dem. Vid revisionen framgick en del problem, som är till förfång särskilt när saken betraktas ur perspektivet för statens helhetsintresse.

Vid revisionen framgick inte i behövlig omfattning sådan information, enligt vilken alla inom lokaladministreringen under senare år fattade avgöranden hade varit tillräckligt motiverade. Detta har försvagat möjligheterna att i tillräcklig omfattning styra lönsamheten för lokaladministreringen i försvarsförvaltningen. I lokaladministreringen i försvarsförvaltningen borde man ha framfört klarare, hur och på vilka grunder å ena sidan olika behov av lokalprojekt som klart höjer den ursprungliga tekniska nivån och å andra sidan bevarar eller återställer denna nivå har ställts i prioritets- och skyndsamhetsordning samt har anpassats till de anslag som står till buds.

Försvarsmakten har planerat att den ska genomföra betydande struktur-reformer med den s.k. försvarsreformen. Reformen kommer också att påverka lokalbehovet, sannolikt så, att behovet av lokaler minskar väsentligt. I samband med omprövningen av Försvarsmaktens verksamheter borde

man också fastställa vilka lokaler som är onödiga så, att det blir möjligt att i realiteten lösas från dem samt helst också så, att de kunde utnyttjas av Senat-fastigheter eller att Senat-fastigheter kan göra sig av med dem. Detta innebär i praktiken exempelvis att avstå från regionala helheter. Försvarmakten förefaller på basis av iakttagelserna vid revisionen att ha varseblivit detta behov av bedömning och att ha vidtagit utredande åtgärder i denna riktning.

Renoveringsskulden för försvarsförvaltningens lokaler och fastigheter och den tillräckliga underhållsnivån som förhindrar att ny renoveringsskuld uppkommer har hittills definierats med mycket grova metoder, varför målsättningarna att minska på renoveringsskulden och uppföljningen av hur målsättningarna förverkligats har varit inexakta. Renoveringsskuldens storlek och den tillräckliga underhållsnivån som förhindrar att ny renoveringsskuld uppkommer borde uppskattas avsevärt noggrannare än för närvarande.

Efter 2003 års fastighetsreform började man eliminera renoveringsskulden på högre grundreparations- och saneringsnivå än tidigare. Avsikten var också att med en större årlig underhållsinsats än tidigare förhindra att ny renoveringsskuld uppkommer. Den högre underhållsnivån som eftersträvades har inte uppnåtts, men renoveringsskulden har sannolikt minskats väsentligt med större grundreparations- och saneringsinvesteringar än förut.

Efter fastighetsreformen har det ankommit på Senat-fastigheter att sörja för grundreparationerna och saneringarna av de flesta lokaler och byggnader som används av Försvarmakten, medan försvarsförvaltningens byggverk för sin del har svarat för de årliga underhållsarbetena. Försvarsministeriet och Försvarmakten har emellertid i praktiken årligen fastställt den finansiella ramen för de underhållsarbeten vilka de beställer från byggverket, och ramen har varit mindre än vad man har uppskattat att behövs utgående från uppgifter som har framförts på annat håll. Som motivering till detta har försvarsministeriet angett att budgetanslagen har legat efter den eftersträvade och överenskomna underhållsnivån. Den otillräckliga underhållsnivån har antagits leda till att grundreparationerna tidigareläggs. Att förverkliga och finansiera grundreparationsarbetena är på Senat-fastigheters ansvar.

Enligt revisionsverkets åsikt borde till underhållet av de lokaler och byggnader som ägs av staten och används av försvarsförvaltningen årligen riktas tillräckliga medel oberoende av hurudant det organisatoriska och ansvarsmässiga systemet för lokalernas underhåll är i statens lokaladministration i respektive fall. Verksamheten borde anpassas till de övergripande ramar som gemensamt har överenskommit hos staten.

Ifall anslag inte finns för alla föreslagna arbeten, och närmare lönsamhetskalkyler inte gjorts angående den ordning i vilken de olika arbetena ska utföras, borde underhållsarbeten samt renoveringar vilka upprätthåller och återställer den ursprungliga nivån prioriteras jämfört med arbeten vilka förbättrar den ursprungliga nivån. Renoveringarna borde göras i tid, före konstruktionerna börjar försämrats och renoveringskostnaderna stiga i accelererande takt.

Ifall man inte inom en nära tid når en tillräcklig underhållsnivå, är det enligt revisionsverkets förmenande motiverat att övergå till ett sådant hyressystem eller en sådan styrning, som beaktar lönsamhetsaspekterna bättre än för närvarande, och också bättre än vad som varit fallet styr till en tillräcklig underhållsnivå. Detta skulle också innebära en omorganisering av Försvarmaktens byggverks uppgifter, administrativa ställning och organisation. Enligt revisionsverkets åsikt borde man också överväga att övergå till den helhetsmässiga hyresmodellen.

# 1 Johdanto

Puolustushallinnon käyttämät toimitilat muodostavat merkittävän osan valtion toimitiloista (noin kolmannes valtion koko tilamäärästä). Tilahallintatoiminta muodostaa myös yhden rahallisesti merkittävän toimintakokonaisuuden puolustushallinnossa (noin 10 % kokonaismenoista vuonna 2010). Valtion talousarviosta katetut puolustushallinnon toimitila- ja kiinteistömenot olivat vuonna 2010 noin 230 miljoonaa euroa. Puolustusvoimilla on omassa sisäisessä tilijaottelussaan tilamenoja varten erillinen alamomentti 27.10.01.1 (kiinteistömenot), jonka käyttö oli noin 217 miljoonaa euroa.

Vuonna 2003 toteutettiin kiinteistöuudistus, jossa puolustushallinnon käyttämien tilojen ja kiinteistöjen hallinta siirrettiin hallinnonalan ulkopuolelle, suurimmaksi osaksi Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa pienentää rakennusten suurehkoksi arvioitua korjausvelkaa<sup>1</sup>, saada aikaan säästöjä sekä antaa puolustushallinnolle mahdollisuus keskittyä ydintehtäviinsä.

Puolustushallinnon vuoden 2003 kiinteistöuudistus toteutettiin pääosin pääomavuokramallin avulla. Puolustuskiinteistöjen toimivuus osana sotilaallista maanpuolustusta haluttiin varmistaa jättämällä kiinteistöjen rakennuttaminen, ylläpito ja energiahuolto puolustushallinnon omalle vastuulle. Vastaavin periaattein Helsingin yliopisto, Rikosseuraamusvirasto ja Rajavartiolaitos siirtyivät pääomavuokramalliin. Muilla hallinnonaloilla oli siirrytty niin sanottuun kokonaisvuokramalliin. Puolustushallinnon pääomavuokramallissa tilojen omistaja- ja ylläpitäjäroolit ja -tehtävät erotettiin toisistaan ja jaettiin eri toimijoille, kun ne kokonaisvuokramallissa on keskitetty yhdelle toimijalle. Tilojen omistajatehtävät siirrettiin pääosin Senaatti-kiinteistöille, jolle puolustushallinto maksaa käyttämistään tiloista pääomavuokraa. Tilojen ylläpitotehtävät jäivät edelleen pääosin Puolustushallinnon rakennuslaitokselle, jolle tilojen käyttäjät maksavat niistä. Pääomavuokramallissa toimijoita on useampia ja toimijoiden vastuusuhteet monimutkaisempia, mikä lisää pääomavuokramallin toimivuuden riskejä. Toisaalta siinä on mahdollisuus saavuttaa myös hyötyjä.

---

<sup>1</sup> *Kiinteistöuudistuksessa asetettiin yhdeksi tavoitteeksi, että rakennusten ja rakenteiden kunnossapitoon käytetään vuosittain 0,75 prosenttia niiden uudisrakennusarvosta. Korjausvelalla on tarkoitettu tämän määrän ja siihenastisen kunnossapitotason (0,4–0,5 prosenttia uudisrakennusarvosta) välistä kumulatiivista erotusta. Tämä määrittely on kuitenkin vain teoreettinen. Puolustusvoimat on arvioinut korjausvelan määräksi noin 100 miljoonaa euroa.*

Puolustushallinnon rakennuslaitos on nettobudjetoitu virasto, joka kattaa toimintansa kulut myymiensä palvelujen tuotoilla. Valtion talousarviossa rakennuslaitoksella on nettobudjetoitu tulomomentti (12.27.01). Rakennuslaitoksen bruttotulot olivat vuonna 2010 yhteensä noin 146,5 miljoonaa euroa, josta tilojen ja kiinteistöjen ylläpitotoiminnan osuus oli noin 140,7 miljoonaa euroa. Puolustushallinnon lisäksi Rakennuslaitos saa tuloja Senaatti-kiinteistöille myymistään suunnittelu- ja asiantuntijapalveluista.

Puolustusvoimat maksoi ilmoituksensa mukaan vuonna 2010 kiinteistömenomomentiltaan rakennuslaitoksen tuottamista ylläpitopalveluista 107,8 miljoonaa euroa sekä puolustushallinto pääomavuokria Senaatti-kiinteistöille noin 95 miljoonaa euroa, Finavian omistamalle IP-kiinteistöt Oy:lle 3,2 miljoonaa euroa ja Metsähallitukselle 3,1 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöt investoi puolustushallinnon käyttämiin toimitiloihin ja kiinteistöihin noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Tarkastuksen aikana on ollut tekeillä niin sanottu puolustusvoima uudistus. Tarkastus on tehty ja tarkastuskertomus laadittu ennen, kuin tämän uudistuksen sisältö on ollut tiedossa.



## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### 2.1.1 Valtion ja puolustushallinnon kiinteistöuudistukset

Valtion kiinteistö- ja toimitilahallinto uudistettiin vuonna 1995 ottamalla käyttöön valtionhallinnon sisäinen vuokrajärjestelmä. Toimitilojen sekä valtion kiinteistö- ja toimitilaomaisuuden hallintaa ja vastuuta keskitettiin aiempaa harvemmille toimijoille, joita kutsuttiin aluksi kiinteistöyksiköiksi. Valtion erityyppiset kiinteistöomaisuudet pyrittiin jakamaan uudistuksessa niiden käyttötarkoituksen ja käyttötarpeen perusteella eri kiinteistöyksiköille ja näiden toimijoiden roolijakoja täsmennettiin. Rakennushallitus lakkautettiin. Suurin osa rakennushallinnon hoitamista tilaaja- ja tuottajatehtävistä eriytettiin kahteen uuteen yksikköön, virastomuotoiseen Valtion kiinteistölaitokseen ja osakeyhtiömuotoiseen Engel kiinteistöpalveluyhtymään.

Puolustushallinnon kiinteistöt ja toimitilat jäivät kuitenkin tuolloin puolustusministeriön hallintaan. Puolustusministeriön kaksi erillistä osastoa, kiinteistöosasto ja rakennusosasto, hoitivat 1.4.1994 asti kiinteistöjen omistamis- ja rakentamistehtävät. Näiden tahojen rooleja pidettiin tuolloisten selvitysten mukaan epäselvinä<sup>2</sup>. Lisäksi puolustushallinnon toimintaan nähtiin kohdistuvan myös muita muutospaineita. Ministeriön rakennusosastosta ja kiinteistönhoitopiireistä muodostettiin 1.4.1994 alkaen puolustusministeriön nettobudjetoitu virasto, Puolustushallinnon rakennuslaitos. Laitoksen toiminta-ajatuksiksi määriteltiin tuottaa rauhan ja poikkeusolojen aikana Puolustusvoimien tarvitsemat tilat ja ylläpitopalvelut<sup>3</sup>.

Valtion kiinteistöuudistusta jatkettiin 1990-luvun lopulla. Valtion vuonna 1998 vahvistetussa kiinteistöstrategiassa yhtenä tavoitteena oli keskitää valtion käyttöomaisuuskiinteistöjen hallinta Valtion kiinteistölaitokselle ja Metsähallitukselle liikenneväyläinfrastruktuuria lukuun ottamatta. Valtion kiinteistölaitoksesta muodostettiin vuoden 1999 alusta valtion liikelaitos ja sen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi 1.3.2001. Liikelai-

---

<sup>2</sup> 14.4.1994 vahvistetun puolustushallinnon rauhan ajan organisaation rationalisointi- ja kehittämissuunnitelman taustalla olleet lukuisat selvitykset.

<sup>3</sup> Laki ja asetus puolustushallinnon rakennuslaitoksesta (1360/1993 ja 216/1994).

toksen perustamisen uskottiin poistavan esteet Valtion kiinteistölaitoksen toiminnan kilpailukyvyttä yksityiseen sektoriin verrattuna.

Puolustushallinnon kiinteistöryhmä esitti 30.9.1999 päivätyssä lopuraportissaan<sup>4</sup> kahden kehittämisvaihtoehdon vertailun tuloksena, että puolustushallinnon toimitilakiinteistöt tulisi siirtää silloisen Valtion kiinteistölaitoksen hallintaan, metsäalueet Metsähallituksen hallintaan ja asunnot Kruunuasunnot Oy:n omistukseen. Puolustushallinto jätti eriävän mielipiteensä asiasta. Puolustushallinto esitti tuolloin, että sen kiinteistöjä varten tulisi perustaa erillinen puolustushallinnon kiinteistölaitos.

Kiinteistöryhmän kannanoton mukaisesti puolustushallinnon asuntoja alettiinkin siirtää vuonna 1999 perustetun Kruunuasunnot Oy:n omistukseen. Kruunuasunnot Oy oli ensin valtion täysin omistaman Kapiteeli Oyj:n kokonaan omistama tytäryhtiö, johon siirrettiin muun muassa Puolustusvoimien luovuttamia asuntoja. Kruunuasunnot Oy:n nykyinen emoyhtiö on Governia Oy, joka on valtion keskitetyn omistajaohjauksen piiriin kuuluva valtion yhtiö. Sen toimiala on sijoitustoiminta.

Puolustushallinnon hallinnassa ollut maa- ja metsäomaisuus siirrettiin pääosin Metsähallituksen hallintaan vuoden 2002 alusta. Puolustushallinnon toimitila- ja kiinteistöhallinnon uudelleenjärjestelyt<sup>5</sup> vahvistettiin eduskunnan talousarviokäsittelyn yhteydessä vuoden 2002 lopussa, ja ne tulivat muun muassa Senaatti-kiinteistöille siirrettyjen toimitilakiinteistöjen osalta voimaan vuoden 2003 alusta (vuoden 2003 kiinteistöuudistus).

Vuonna 2000 tehdyn aiesopimuksen mukaan kiinteistöuudistuksen tavoitteena on parantaa maanpuolustuksen alueellisia ja rakenteellisia toimintaedellytyksiä. Edelleen tavoitteena on turvata puolustushallinnolle kilpailukyiset kiinteistöpalvelut, kehittää kiinteistöjen omistaja-, rakentaja- ja ylläpitotoimintaa sekä nopeuttaa investointeja luomalla edellytykset ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämiselle. Tärkeänä uudistuksen linjauksena oli myös turvata henkilöstön asema.

## 2.1.2 Puolustushallinnon tiloihin liittyvät nykyiset toimijat

Vuonna 2003 voimaan tulleessa kiinteistöuudistuksessa puolustusministeriön hallinnassa ollut huonetila- ja kiinteistövarallisuus siirrettiin siis varallisuuden luonteen mukaan Senaatti-kiinteistöille, Kapiteeli

---

<sup>4</sup> Puolustushallinnon kiinteistöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 19/99.

<sup>5</sup> PLM:n, VM:n ja MMM:n välinen aiesopimus 22.9.2000.

PLM:n ja VM:n välinen pöytäkirja 22.5.2002.

PLM:n ohjauskirje 22.5.2002.

Oy:lle, Kruunuasunnot Oy:lle, Metsähallitukselle, Ilmailulaitokselle sekä Tiehallinnolle. Siirtojen yhteydessä tehtiin näiden osapuolten välisiä sopimuksia<sup>6</sup>. Valtaosa toimitila- ja toimitilakiinteistömäärästä siirrettiin valtion kiinteistöstrategian mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen hallintaan ja valtaosa maa- ja vesialueista puolestaan Metsähallitukselle.

Omaisuuksien yhteenlasketusta tasearvosta noin 80 prosenttia muodostui erilaisista toimitilarakennuksista ja -rakennelmista, joten Senaatti-kiinteistöille siirtyi myös valtaosa omaisuuden tasearvosta. Kruunuasunnot Oy:lle siirrettiin arviolta noin 5 prosenttia huonetilamäärästä, mikä käsitti arviolta noin 5 prosenttia myös tasearvosta. Muille toimijoille siirrettiin edellisiin verrattuna vain pieni osa kokonaisomaisuudesta.

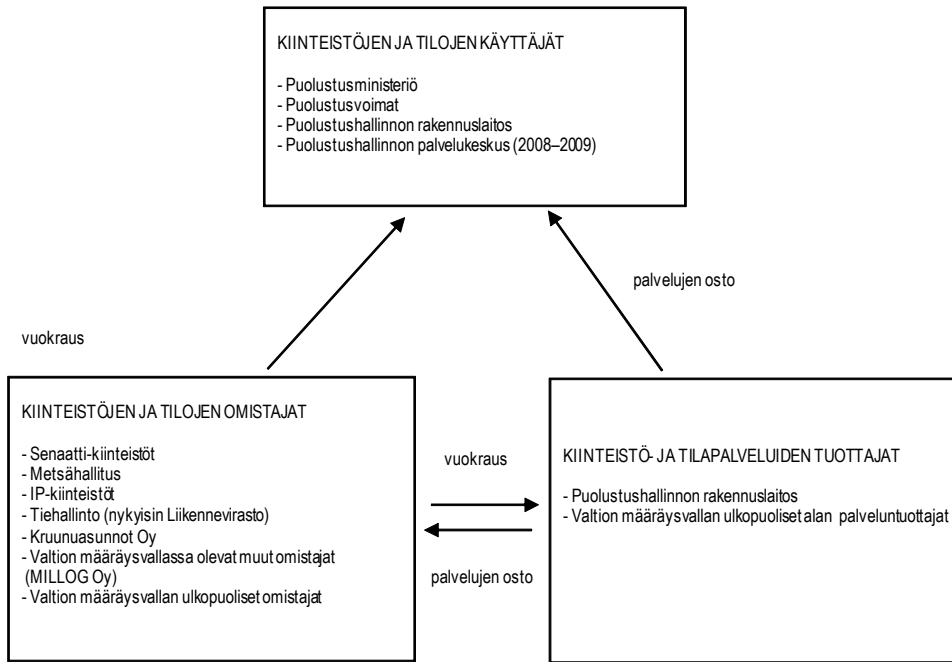
Siirtojen jälkeen puolustushallinto ei ole enää omistanut kiinteistöjään, vaan se on vuokrannut suurimman osan käyttämistään tiloista ja kiinteistöistä pääomavuokralla tilojen ja kiinteistöjen uusilta omistajilta, Senaatti-kiinteistöiltä, Metsähallitukselta, Ilmailulaitokselta (nykyisin IP-kiinteistöt Oy) ja Tiehallinnolta (nykyisin Liikennevirasto). Tilojen ylläpidosta on edelleenkin vastannut pääosin Puolustushallinnon rakennuslaitos, joka on laskuttanut palveluistaan muuta puolustushallintoa vuosittain tarkistettavien palvelusopimusten mukaisesti.

Pieni osa puolustushallinnon tiloista on vuokrattu edellä mainituilta toimijoilta myös kokonaisvuokralla. Lisäksi tiloja on vuokrattu myös muilta toimijoilta (esim. MILLOG Oy) sekä valtion ulkopuolisilta toimijoilta, joilta vuokratuista tiloista on maksettu lähinnä kokonaisvuokria. Puolustushallinto on myös vuokrannut edelleen pienehköjä määriä vuokraamaan tiloja ja maa-alueita.

Kuviossa 1 on esitetty vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen valtion talousarviotaloudessa toimivien puolustusministeriön hallinnonalan toimijoiden käytössä oleviin tiloihin liittyvät pääasialliset toimijat ja niiden roolit.

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi *Puitesopimus Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 8.1.2003*.



**KUVIO 1. Puolustushallinnon käytössä oleviin tiloihin liittyviä toimijoita ja niiden roolit.**

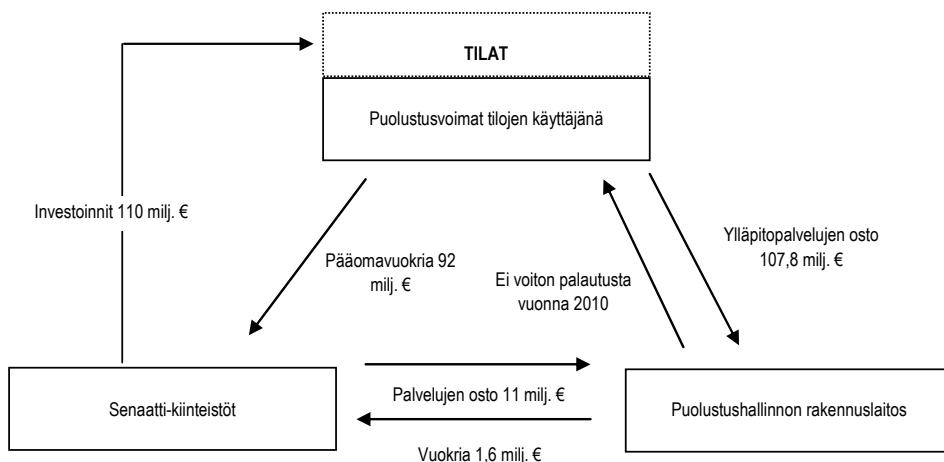
### 2.1.3 Puolustushallinnon tilojen määrä ja taloudellinen merkitys

Rahamääräisesti selvästi suurin merkitys on vuonna 2003 Senaatti-kiinteistöille siirretyllä kiinteistövarallisuudella. Siirretty tilamäärä oli noin 3 500 000 htm<sup>2</sup>, ja sen tasearvoksi määriteltiin tuolloin noin miljardi euroa. Näiden kiinteistöjen jälleenhankinta-arvoksi arvioitiin uudistuksen valmisteluvaiheessa noin kolme miljardia euroa. Puolustuskiinteistöt muodostivat vuonna 2003 Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevan omaisuuden tasearvosta noin 20 prosenttia ja tilojen pinta-alasta 40 prosenttia.

Puolustusministeriön hallinnonalan eri toimijoiden käytössä olevat tilamäärät ja tilamenot olivat vuonna 2010 seuraavat:

- Puolustusministeriön käytössä oli toimitiloja noin 8 500 htm<sup>2</sup>, ja niiden kulut olivat yhteensä 2,6 miljoonaa euroa<sup>8</sup>.
- Puolustusvoimien käytössä oli tiloja noin 3 200 000 htm<sup>2</sup>, ja Puolustusvoimien kiinteistömenomomentin nettokäyttö oli noin 217,3 miljoonaa euroa.
- Puolustushallinnon rakennuslaitoksella oli käytössä tiloja noin 38 200 htm<sup>2</sup>, ja sen tilamenot olivat noin 3,0 miljoonaa euroa<sup>9</sup>.

Kuviossa 2 on vielä yksinkertaistetusti esitetty suuruusluokat rahallisesti tärkeimpien toimijoiden välisistä rahavirroista vuoden 2010 tilanteen mukaisina. Kuviossa ei ole esitetty erikseen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tekemää vuotuista ylläpitopanostusta puolustushallinnon käyttämiin tiloihin, koska se on likimäärin sama kuin näiden palvelujen osto.



**KUVIO 2. Tärkeimpien toimijoiden väliset rahavirrat.**

<sup>7</sup> Puolustusministeriön ilmoitus.

<sup>8</sup> Puolustusministeriön tilinpäätös vuodelta 2010, s. 40.

<sup>9</sup> Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2010, s. 10.

## 2.1.4 Puolustushallinnon tilahallintatoiminnasta tehtyjä arviointeja

Tilahallinnosta ja kiinteistöuudistuksesta on tehty useita sisäisiä ja ulkoisia arviointeja. Seuraavassa on käsitelty merkittävimpiä niistä.

Eduskunta edellytti kiinteistöuudistuksen hyväksymisen yhteydessä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja että niistä raportoidaan vuonna 2006<sup>10</sup>. Puolustusministeriö perusti vuoden 2003 kesäkuussa niin sanotun parlamentaarisen neuvottelukunnan tekemään kokonaisarviota hallinnon alan kiinteistö- ja tilahallinnon uusien järjestelyjen tarkoituksenmukaisuudesta.

Neuvottelukunta antoi eduskunnalle kokonaisarvionsa 28.2.2006<sup>11</sup>. Loppuraportissaan neuvottelukunta pitää pääomavuokran sisältävää toimintamallia perusteltuna ja käytännössä toimivana. Sen avulla on neuvottelukunnan mielestä mahdollista saavuttaa kiinteistöuudistukselle asetetut tavoitteet. Rakennuslaitoksen kehittämistavoitteiksi suositeltiin puolustusministeriön aikaisempien linjausten mukaisesti asiantuntijaroolin kasvattamista sekä palvelutuotannon markkinaehtoistamista omaa palvelutuotantoa supistamalla. Rakennuslaitoksen kehittämisestä vastaa edelleen puolustusministeriö.

Eduskunnan puolustusvaliokunta antoi kokonaisarviosta lausuntonsa, jossa se korosti Puolustusvoimien riittävän rahoituksen turvaamista uudessa järjestelmässä<sup>12</sup>.

Toinen arvio puolustushallinnon tilahallintajärjestelmästä tehtiin ns. PURAKE-työryhmässä, jonka puolustusministeriö asetti 31.1.2007. Työryhmän tehtävä oli laatia ehdotus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisestä aikaisemman ns. rakennuslaitostyöryhmän suositusten ja esitysten pohjalta. Projekti sai työnsä valmiiksi 29.2.2008<sup>13</sup>. Työryhmä teki seitsemän Puolustushallinnon rakennuslaitosta koskevaa kehittämis ehdotusta:

1. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittäminen poikkeusolojen tarpeiden perusteella
2. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukauttaminen puolustusvoimien uuteen johtamis- ja hallintojärjestelmään
3. Sopimuskäytännön kehittäminen

---

<sup>10</sup> Eduskunnan lausumat 3 ja 4 valtion vuoden 2003 talousarvioesityksestä.

<sup>11</sup> MINS 9/2006 vp.

<sup>12</sup> PuVL 5/2006 vp.

<sup>13</sup> Ehdotus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisestä. PHRAKL-ohjausryhmä 2008. Dnro 11022/4620/2003.

4. Suunnittelun, seurannan ja raportoinnin kehittäminen
5. Kustannustehokkuuden kehittäminen
6. Palveluiden saatavuus ja taloudellisuus sekä tarkoituksenmukaiset kokonaisuudet
7. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin.

Ohjaukskirjeessään 21.4.2008 puolustusministeriö antoi Pääesikunnalle ja rakennuslaitokselle jatkovalmisteltavaksi esitetyt seitsemän kehittämisehdotusta. Näihin liittyviä kehityshankkeita ja selvityksiä on ollut vireillä tarkastuksen aikana.

Kolmanneksi puolustusministeriön sisäisessä tarkastusyksikössä laadittiin 2.6.2008 päivätty muistio, jossa on tuotu esiin näkemyksiä hallinnon alan käytössä olevien toimitilojen ja alueiden hallinnon epäkohdista. Muistion mukaan muun muassa osa puolustushallinnolla käytössä olevista tiloista on toiminnan tarpeisiin verrattuna epätarkoituksenmukaisia. Tarpeettomista ja tyhjillään olevista tiloista ei päästä joustavasti eroon vaan niistä joudutaan maksamaan turhaan vuokraa. Rakennusten ja tilojen korjausvelkaa ei ole kyetty supistamaan kiinteistöuudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tilojen käyttäjällä ei ole riittävää asiantuntemusta ja tietoja toimitila-asioista, ja tilakustannusten hallinta on hajanaista. Tilojen käyttöön, hallintoon, ylläpitoon ja kehittämiseen osallistuu useita tahoja, joiden yhteistyö ei toteudu valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Puolustusministeriön resurssipoliittinen osasto esitti kirjeessään 10.8.2009 muistion ja siitä annettujen lausuntojen perusteella, että hallinnonalalla on ollut ja on edelleen menossa useita kehittämishankkeita, jotka käsittelevät muistiossa esiin tuotuja asioita. Puolustusministeriön kirjeessä lausutaan, että tilahallinnossa on saavutettu myös hyviä tuloksia ja yhteistoiminta on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Tätä myönteistä kehitystä tulee jatkaa, ja siihen tarvitaan kaikkien osapuolien rakentavaa yhteistoimintaa.

Neljänneksi tilahallintoa on arvioitu Pääesikunnan vuonna 2009 tilaamassa selvityksessä<sup>14</sup>. Selvityksen mukaan vuoden 2003 kiinteistöuudistuksessa puolustusministeriön hallinnasta Senaatti-kiinteistöille siirrettyjen kiinteistöjen pääomavuokra oli liian alhainen kattamaan siirron jälkeen ajateltujen tilojen peruskorjausten menot. Siirrettävän varallisuuden tasearvon suuruudella on vaikutusta tulevan pääomavuokran suuruuteen ja osapuolten talouteen, jos pääomavuokra lasketaan tasearvosta kiinteällä

---

<sup>14</sup> *Investointihankkeiden kustannusvastuut. Raportti 11.6.2009. ISS Proko Oy.*

prosenttiluvulla. Toisaalta selvityksessä on arvioitu, että siirron yhteydessä käytetty tasearvo 1 009 miljoonaa euroa kuvaa siirrettyjen kiinteistöjen todellista arvoa melko hyvin, koska siirretyt kiinteistöt ovat olleet keskimäärin iäkkäitä ja huonokuntoisia.

Selvitys sisältää myös sellaista tietoa, joka kuvaa osapuolten toiminnassa ilmenneitä ongelmia. Selvityksessä on annettu suosituksia jatkotoimenpiteistä. Selvityksessä on myös esitetty vertailu vuoden 2003 kiinteistöuudistuksessa valitun pääomavuokramallin ja toisena vaihtoehtona olleen kokonaisvuokramallin vahvuuksista ja heikkouksista sekä suositeltu valitun vuokramallin uudelleen arvioimista.

Viidenneksi tilahallintatoimintaa arvioi myös valtiovarainministeriön 14.9.2009 asettama työryhmä. Sen tehtävänä oli tarkastella ja tehdä kehittämissuhteita eräisiin seikkoihin puolustushallinnon käyttämissä kiinteistöissä ja toimitiloissa. Työryhmä laati 9.9.2010 päivätyn raportin<sup>15</sup>, jonka mukaan

- toimitilojen ja alueiden kehittämisen lähtökohtana tulee olla varautuminen poikkeusolojen tarpeisiin
- osapuolten toiminta tulee vastaisuudessa järjestää valtion konserniajattelun mukaisesti siten, että kaikkien toimijoiden toiminta täyttää kokonaistaloudellisuuden ja kestävän julkisten varojen käytön kriteerit ja ohjauksessa toteutuu tulosvastuullisuus
- puolustuskiinteistöjen vapauttamisessa vuokralaisen käytöstä tulisi pyrkiä mahdollisimman suurten kokonaisuuksien muodostamiseen ja välttää esimerkiksi rakennusten osittaista tyhjentämistä
- uudistettavissa kumppanuussopimuksissa on nykyistä paremmin määriteltävä kustannusvastuun rajat tulkintaepäselvyyksien poistamiseksi
- tietojärjestelmät on saatava yhteensopiviksi siten, että Puolustusvoimat pystyy niiden avulla selvittämään tilahallinnan kokonaiskustannukset eikä saman tiedon ylläpito aiheuta kaikille osapuolille kustannuksia
- hankkeiden mahdollisesti toteutumatta jäävä osuus Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksessä tulisi ottaa huomioon seuraavan vuoden investointivaltuudesta päätettäessä.

Tarkastusajankohtana Senaatti-kiinteistöillä on ollut valtiovarainministeriön toimeksiannosta hoidettavanaan valtion tilahallinta -hanke. Sen vaiheessa 1 pyritään kokoamaan yhteen kohdekohtaisesti toimistotyyppisten tilojen määrätiedot, tilojen piirustukset ja tilojen

---

<sup>15</sup> Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän muistio 9.9.2010.



käyttöä kuvaavat tiedot sekä myöhemmissä vaiheissa suunnittelemaan kohdekohtaisesti toimistotyyppisten tilojen käytön tehostamis- mahdollisuuksia. Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat esittäneet valtiovarainministeriölle asian lykkäämistä puolustushallinnon osalta, kunnes Puolustusvoimien uudesta toiminnanohjausjärjestelmästä (PVSAP-järjestelmä) on saatu riittävästi käyttökokemuksia. PVSAP:n tilahallinnan suunnitteluversio on määrä ottaa vaiheittain käyttöön vuoden 2012 alusta alkaen. Puolustusvoimat on ilmoittanut haluavansa välttää sellaisen tilanteen, jossa kahdella erillisellä järjestelmällä tuotettaisiin osittain samoja tietoja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt katsoo, että puolustushallinnon käytössä olevat PVSAP- ja Kirave-järjestelmät eivät tule tuottamaan vastaavaa tietoa kuin Senaatti-kiinteistöjen käyttämä OPTIMAZE-järjestelmä. Haasteena Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen käytön tehokkuuden arvioinnissa on kiinteistötyyppien laaja kirjo sekä [tästä syystä] oikeiden ja kuvaavien mitta- reiden aikaansaaminen.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja -aineistot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko puolustushallinnon tilahallintatoiminta ollut toimivaa ja taloudellista.

Pääkysymyksestä muodostettiin seuraavat tarkastuskysymykset:

- Miten nykyinen puolustushallinnon tilahallinnan suunnittelu- ja toimintamalli toimii?
- Millaisia puolustushallinnon tilahallintatoiminnan taloudellisuutta kuvaavia tavoitteita on ollut, ja onko niiden toteutumisesta raportoitu?
- Miten tilahallinnan menot ovat muuttuneet viime vuosina?
- Mitä tietoja Puolustusvoimilla on tilahallinnan vaikuttavuudesta?
- Ottaako puolustushallinnon tilahallinta huomioon riittävästi valtion kokonaistaloudellisuuden?
- Onko puolustushallinnon tilahallinta ollut valtion kiinteistöhallinnon kehittämistavoitteiden mukaista?

Tilahallintatoiminnan toimivuutta selvitettiin arvioimalla toiminnan suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, ohjausta sekä osapuolten tehtävien ja vastuunjakojen selkeyttä ja toimivuutta. Kriteerinä tälle oli se, onko tehty myös sellaisia suunnitelmia, joissa on otettu huomioon valtion kokonaisuus, onko asetettu tavoitteita ja raportoitu niiden toteutumisesta ja

hyödynnetty raporttitietoja sekä se, onko toiminnan organisointi selvä ja toimiva.

Tilahallinnan taloudellisuudesta arvioitiin tilahallinnan tavoitteenasettelua sekä tilahallinnon menojen ja tilamäärien kehitystä. Kriteerinä tälle oli se, että tilahallinnalle on asetettu taloudellisuustavoitteita, ja se, onko ne sekä tilameno- ja tilamäärätiedot esitetty selvästi ja valtion kokonaisuutena huomioon ottaen.

Tilahallinnan vaikuttavuutta selvitettiin perehtymällä siitä esitettyihin tavoitteisiin ja niiden toteutumaportointiin. Tämän lisäksi tarkasteltiin muita selvityksiä tilahallintatoiminnan laajemmista vaikutuksista. Lisäksi tehtiin haastatteluja muutamissa Puolustusvoimien alueellisissa yksiköissä ja arvioitiin muun saadun aineiston perusteella toiminnan laajempien vaikutusten kehittymistä kiinteistöuudistuksesta lähtien. Kriteerinä vaikuttavuudelle oli se, että tietoa vaikuttavuudesta tai siihen rinnastettavasta tarkoituksenmukaisuudesta on ollut riittävästi sekä se, miten ongelmattomaksi ne osoittavat toiminnan vaikuttavuuden.

Tarkastusaineistona perehdyttiin tilahallinnon tavoitteisiin tulossopimuksissa ja puolustushallinnon toimintasuunnitelmissa. Tarkastusaineistoina olivat myös haastattelut, paikalliskäynnit sekä puolustushallinnon tilahallinnon kirjanpito- ja kustannuslaskennan tiedot.

Tarkastuksen yhtenä osana on tutustuttu joidenkin Itä-Suomen alueella olevien Puolustusvoimien yksiköiden<sup>16</sup> toimintaan ja tilahallintatoimintaan käytännössä.

## 2.3 Tarkastuksen rajaus ja menetelmät

Kiinteistö- ja rakennusalan käsitteet määritellään usein eri tavoin sen mukaan, tarkastellaanko niitä sijoittamisen, omistamisen vai tilojen käytön näkökulmasta<sup>17</sup>. Tässä tarkastuksessa "puolustushallinnon tilahallinnan" tulkittiin pitävän sisällään puolustushallinnon harjoittaman käyttäjälähtöisen kiinteistö- ja toimitilajohtamisen sekä valtion omistamien puolustuskiinteistöjen omistajalähtöisen kiinteistö- ja toimitilajohtamisen, jota harjoittavat nykyisin lähinnä valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt. Omistajalähtöistä kiinteistö- ja toimitilajohtamista selvitettiin kuitenkin vain yleistasolla. Tarkastuksen

---

<sup>16</sup> *Itä-Suomen huoltorykmentti, Karjalan prikaati ja Pohjois-Karjalan prikaati.*

<sup>17</sup> *Esimerkiksi käsitteet osoitteessa <http://www.rakli.fi> (kiinteistöliiketoiminnan sanasto).*

kohteena olevasta toiminnasta tai kokonaisuudesta on valtiolla aiemmin käytetty rakennus-, kiinteistö- tai tilahallinto-nimityksiä.

Valtaosassa valtion virastoja ja laitoksia käyttäjälähtöisen kiinteistö- ja toimitilajohtamisen päähuomio kohdistuu toimitiloihin, jolloin ne varsinaiset maa-alueet, joilla toimitilat sijaitsevat, jäävät vähälle huomiolle. Yksinkertaisuuden vuoksi tällöin puhutaan usein käyttäjälähtöisestä toimitilajohtamisesta (facility management). Puolustushallinnossa on muita valtion virastoja ja laitoksia enemmän merkitystä toimitilojen ohella myös maa-alueilla ja niillä olevilla erilaisilla rakenteilla. Tämän vuoksi puolustushallinnon tilahallintatoimintaa kuvaa ehkä parhaiten nimitys käyttäjälähtöinen kiinteistö- ja toimitilajohtaminen.

Valittu näkökulma ja rajaukset vaikuttavat tarkastuksen sisältöön. Tarkastuksessa keskityttiin pääosin valtion talousarvionalouden piirissä toimiviin osapuoliin. Puolustushallinnolla tarkoitetaan siten puolustusministeriön hallinnonalan virastoja, joita ovat puolustusministeriö, Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos. Tarkastuksessa selvitettiin yleisellä tasolla myös valtion talousarvionalouden ulkopuolella olevan Senaatti-kiinteistöjen toimintaa puolustushallinnon käytössä olevien maa-alueiden ja huonetilojen vuokranantajana, koska valtaosa hallinnonalan toimitiloista on vuokrattu vuodesta 2003 alkaen tältä valtion liikelaitosmuotoiselta toimijalta. Tarkastuksessa selvitettiin yleisellä tasolla myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa puolustushallinnon käytössä olevien maa-alueiden ja huonetilojen pääasiallisena ylläpitäjänä. Tarkastuksessa päähuomio oli Maavoimien käytössä olevissa kiinteistöissä.

Puolustusvoimien kiinteistö- ja tilahallintatoimintaa voi jaotella myös sen mukaan, tapahtuuko toiminta normaali- vai poikkeusoloissa. Tarkastuksessa keskityttiin ensisijaisesti normaaliajan toimintaan.

Tarkastuksesta pyydettiin palaute puolustusministeriöltä, Puolustusvoimilta, Puolustushallinnon rakennuslaitokselta, Senaatti-kiinteistöiltä sekä valtiovarainministeriöltä. Palautteet otettiin huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Puolustushallinnon tilahallintoa koskevat linjaukset

### 3.1.1 Valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevia viime vuosien linjauksia

Tässä luvussa tarkastellaan, miten säädökset ja poliittiset linjaukset ovat ohjanneet ja ohjaavat puolustushallinnon tilahallintatoimintaa ja tilahallintoa. Merkittäviä toimitila- ja kiinteistöhallinnon kehitykseen liittyviä viime vuosien ylätasoa linjauksia ja säännöksiä ovat olleet seuraavat:

- laki ja asetus puolustushallinnon rakennuslaitoksesta (1360/1993 ja 216/1994)
- valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002, voimaan 1.1.2003; ns. kiinteistöhallintoasetus)
- laki ja valtioneuvoston asetus Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003 ja 1385/2003)
- laki valtion liikelaitoksista (1062/2010)
- laki puolustusvoimista (402/1974, voimassa vuoden 2007 loppuun asti) ja laki puolustusvoimista (551/2007, voimassa vuoden 2008 alusta lukien)
- asetus maan jakamisesta maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilaslääneihin (1046/1997, voimassa vuoden 2007 loppuun asti) ja valtioneuvoston asetus maan jakamisesta sotilaslääneihin ja aluetoimistoihin (961/2007, voimassa vuoden 2008 alusta lukien)
- valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot 1997, 2001, 2004 ja 2009
- Valtion kiinteistöstrategia 1998 (vahvistettu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa vuonna 1998)
- Valtion toimitilastrategia 16.11.2005. Valtiovarainministeriön julkaisema, ei diaarinumeroa, lähetetty tiedoksi ja huomioon otettavaksi valtiovarainministeriön kirjeellä 16.11.2005, VM 20/27/2005
- Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi, valtion kiinteistöstrategian päivittämistä ohjaavan työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2010)

- valtioneuvoston periaatepäätös uudeksi valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010. VM/2404/00.00.02/2010
- Puolustushallinnon kiinteistöryhmän muistio. Loppuraportti 30.9.1999. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 19/99
- talouspoliittisen ministerivaliokunnan 19.9.2000 puoltamat puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen pääperiaatteet
- valtiovarain-, puolustus- sekä maa- ja metsätalousministerien allekirjoittama aiesopimuspöytäkirja 22.9.2000
- puolustushallinnon kiinteistöjärjestelyjen johtoryhmän vuoden 2001 muistio
- raha-asiaivaliokunnan käsittelymääräykset. N:o TM 0201, voimaan 15.1.2002
- valtion vuoden 2003 talousarvioesityksen luvun 28.60 perustelut
- valtiovarainvaliokunnan vuoden 2003 talousarvioehdotuksesta antamat mietinnöt 40 ja 40a/2002 vp.
- hallinnonalakohtaiset kehykset budjetin määrärahasoille neljäksi tulevaksi vuodeksi
- valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010 Valtion pysyvien toimintameno- ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintameno- ja muiden aikansaaminen (valtiovarainministeriön julkaisema)
- hallinnonalan ulkopuolisten viranomaisten säännökset ja vaatimukset (ympäristö- ja rakentamismääräykset, työsuojelu, väestönsuojat).

Aineiston laajuuden vuoksi seuraavassa ei selosteta edellä lueteltujen asiakirjojen sisältöä, vaan käsitellään vain lyhyesti tärkeimpiä asiakirjoista nousseita asioita.

#### *Kiinteistöuudistusratkaisut*

Valtion kiinteistönhallintoa organisoitiin uudelleen ja sen toimintatapoja ja toimintaperiaatteita muutettiin 1990-luvulla. Tavoitteena oli muun muassa tehostaa toimitilojen käyttöä sekä hillitä toimitiloista aiheutuvien menojen kasvua. Muutos alkoi siten, että rakennushallinnon toimitilat muutettiin tilojen käyttäjille maksullisiksi ja rakennushallinto muutettiin Valtion kiinteistölaitokseksi.

Vuonna 2003 toteutetussa kiinteistöuudistuksessa siirrettiin puolustusministeriön hallinnassa ollut toimitilakiinteistöomaisuus valtiovarainministeriölle ja edelleen pääosin Senaatti-kiinteistöille. Valtaosasta toimitilakiinteistöjä tehtiin Senaatti-kiinteistöjen ja puolustushallinnon kesken

puitesopimusten<sup>18</sup> mukaiset kohdekohtaiset vuokrasopimukset, joiden kiinteä vuokra-aika päättyy 31.12.2012. Tämän jälkeen sopimukset jatkuvat toistaiseksi voimassa olevina, ellei toisin sovita. Toistaiseksi voimassa oleva sopimuksen irtisanomisaika on 12 kuukautta. Tämä muodostaa käytännössä yhden puitteen puolustushallinnon tilahallinnan suunnittelulle.

### *Säädökset ja valtioneuvoston selonteot*

Säädösten osalta ei ole sellaisia määräyksiä, joista ilmenisi yksityiskohtaisemmin sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen puolustushallinnon tilahallinnan suunnittelussa, kuten erilaisten tilojen tarve tai tilamenojen suuruus. Tässä suhteessa säädöksiin rinnastettavia ovat hallituksen linjaukset, kuten valtioneuvoston puolustuspoliittiset selonteot ja valtion talousarvioesitysten perustelut. Niissäkään ei ole esitetty sellaisia kattavia tietoja, joiden avulla edellä mainittujen tilamäärien ja kustannusten suuruutta voisi yksiselitteisesti päätellä, kuten normaali- ja poikkeusolojen aikaisia joukko-osastoja ja varuskuntia. Voidaan ainoastaan päätellä, että tilojen ja tilamenojen määrän on oltava suhteellisen suuri esimerkiksi muuhun valtionhallintoon verrattuna.

Puolustusvoimien edellä mainitut ydintehtävät ovat olennaisilta osiltaan pysyneet viime vuosina samoina. Ydintehtäviin on kuulunut koko maan sotilaallinen puolustaminen ja siihen liittyvä sodanaikaa varten suunniteltujen erilaisten joukkojen tuotanto yleiseen asevelvollisuusjärjestelmään perustuvan koulutuksen pohjalta sekä tarvittavan materiaalin varaaminen näihin tarpeisiin. Tämä asettaa esimerkiksi koulutus- ja majoitustiloille jonkinlaiset tarpeet ja puitteet. Osaltaan tilatarpeita asettavat myös säännöksissä määritelty alueorganisaatio sekä henkilöstön työtilat.

---

<sup>18</sup> Esimerkiksi *Puitesopimus puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 26.6.2006, kohta 10. Kohdekohtaisten vuokrasopimusten kesto ja irtisanominen ja kohta 11. Vuokranantajan vaihtuminen tai vuokrakohteen luovuttaminen.*

*Pääsääntöisesti määräaikainen 31.12.2012 päättyvä vuokrasopimus sitoo molempia osapuolia sovitun ajan loppuun asti. Puitesopimuksen mukaan Puolustusvoimilla on oikeus huomattavan toiminnan supistumisen tai lakkaamisen johdosta irtisanoa vuokrasopimus kokonaan tai yhteisesti sovittavin osin vuokrasopimuksen ajan kuluessa 12 kuukauden irtisanomisajalla. Haastattelutietojen mukaan käytäntönä on kuitenkin ollut se, että mikäli Senaatti-kiinteistöt katsoo, ettei se voi käyttää vuokrattavaa omaisuuttaan tuottavasti muulla tavoin, se on sisällytettävä Puolustusvoimien vuokraamaan kokonaisuuteen ja siitä on maksettava vuokraa.*

Mahdollista sodankäyntiä varten tarvitaan myös erilaista materiaalia, josta ainakin osaa on käytännössä järkevää ja tarpeellista säilyttää ja huoltaa erilaisissa Puolustusvoimien käytössä olevissa tiloissa. Tällaisen materiaalin suunniteltu ja olemassa oleva laatu ja määrä vaikuttavat suuresti varastotilojen tarpeeseen. Tarvittavan materiaalin laatuun ja määrään vaikuttavat ennakoitu sodan luonne ja materiaalin ennakoitu kulutus sekä kulutuksen korvaamismahdollisuudet. Tilojen lukumäärään ja maantieteelliseen sijaintiin vaikuttavat myös Puolustusvoimien sodan ajan valmius ja valmiuden aikaansaamisen nopeus. Tällaiset tiedot ovat salaisia, eikä julkisissa asiakirjoissa ole niistä tarkempia tietoja.

Valtioneuvoston selonteissa ja valtion talousarvioesityksissä on ilmoitettu sodanajan joukkojen kokonaisvahvuus, suurimmat sodanajan yksiköt sekä koulutettavien ikäluokkien ja Puolustusvoimien palveluksessa olevan henkilöstön kokonaismäärä. Näistä asiakirjoista käy ilmi sodanajan joukkojen määrän olennainen väheneminen (490 000 vuonna 2001 ja 350 000 vuonna 2009) sekä vuosittain koulutettavien ikäluokkien määrän hienoinen lasku viime vuosina (esimerkiksi varusmiespalvelukseen tulleet 29 553 vuonna 2000 ja 27 900 vuonna 2009) sekä Puolustusvoimien henkilöstön määrän pienentyminen (hallinnonalan henkilöstön määrä 18 060 vuonna 2001 ja 16 040 vuonna 2009). Näihin tarpeisiin tarvittavien tilojen määrän voi olettaa laskevan vastaavassa suhteessa, ellei laskua kompensoivia tekijöitä ole. Tätä ei kuitenkaan näe suoraan näistä asiakirjoista, koska niissä ei ole kattavia erittelyjä erilaisten tilojen määrien kehityksestä.

Aineiston perusteella voi myös havaita, että Puolustusvoimien ulkomailta tapahtuvan toiminnan merkitys on lisääntynyt. Tämä voi aiheuttaa myös tähän toimintaan liittyvien tilatarpeiden osuuden kasvua kokonaistilantarpeesta.

Valtioneuvoston selonteissa ja talousarvioesityksissä on esitetty kulloinkin lakkautettavaksi, siirrettäväksi tai perustettavaksi suunniteltuja puolustushallinnon yksiköitä. Selonteissa ja valtion talousarvioissa on myös päätetty kolmesta ns. valmiusyhtymästä. Vuotuisissa talousarvioesityksissä on lisäksi yleispiirteisesti selostettu hankittavaksi suunniteltua kalustoa ja materiaalia. Nämä muodostavat tilantarpeille osaltaan puitteet, joskin hyvin karkealla tasolla.

### *Kiinteistöhallinnon uusi roolijako*

Puolustushallinnon tilahallintatoimintaan ja tilahallintoon liittyviä tehtäviä ja rooleja on jaettu eri toimijoille ja osapuolille. Puolustushallinnon hallinnassa ollut kiinteistöomaisuus on valtion yleisen kehittämisen

linjauksen mukaisesti siirretty pääosin kahden ns. haltijaviraston, Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen hallintaan. Kiinteistöhallintoasetukseen on kuitenkin jäänyt edelleen puolustusministeriö yhtenä haltijavirastona, jolla voi olla hallinnassaan kiinteistöomaisuutta. Sitä ei puolustusministeriöstä saatujen tietojen mukaan ministeriöllä kuitenkaan enää ole. Puolustusministeriön vuoden 2010 tilinpäätöksen taseessa ei ole mainittu rakennuksia.

Kiinteistöhallintoasetuksessa ei ole mainittu Puolustusvoimia yhtenä valtion kiinteistöjen haltijavirastona. Kuitenkin Puolustusvoimien vuotuisen tilinpäätösten mukaan sen käyttöomaisuuteen on sisältynyt rakennuksia; kiinteistöuudistuksen alussa 31.12.2002 niiden tasearvo oli 151 669,37 euroa ja viimeksi 1 181 312 euroa 31.12.2010. Yksityiskohtaisen tase-erittelyn mukaan rakennukset-käyttöomaisuusryhmässä ovat nimikkeinä toimistorakennus, erikoisluola, varastohalli, PVC-halli sekä muut rakennukset. Puolustusvoimien eri vuosien tilinpäätösten taseissa on myös rakennelmat ja rakenteet -ryhmässä tase-erittelyssä muun muassa varastohalleja, ajoneuvokatoksia sekä muita rakennuksia.

Rakennusten, rakennelmien ja rakenteiden hankintameno oli 31.12.2003 yhteensä 20 968 737 euroa, ja niiden kirjanpitoarvo oli yhteensä 13 323 264 euroa. Vuoden 2010 lopussa vastaavat luvut olivat 35 716 039 euroa ja 19 377 071 euroa. Luvut osoittavat, että erilaisten rakennusnimikkeiden arvo käyttöomaisuuskirjanpidossa on kasvanut selvästi vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen, joskin se on edelleen pieni verrattuna Senaatti-kiinteistöille vuonna 2003 siirretyn kiinteistöomaisuuden arvoon nähden (noin 1 000 miljoonaa euroa).

### *Tilahallinnan suunnittelun ja rahoituksen läpinäkyvyys uudessa järjestelmässä*

Valtion toimitila- ja kiinteistöhallinnon yksi viime vuosien kehityspiirre on ollut se, että tilaaja- ja tuottajaroolien mukaiset toiminnot on siirretty eri toimintayksiköiden vastuulle, sekä se, että entisen kaltainen keskitetty ohjaus on vähentynyt. Puolustushallinnon kiinteistö- ja tilahallinnossa tämä merkitsi aluksi rakennus- ja kiinteistöpalvelujen tuottamistehtävien keskittämistä Puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Vuoden 2003 kiinteistöuudistuksessa sovittiin tilojen omistustehtävien siirtämisestä Senaatti-kiinteistöille. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan sen vastuulla ovat Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annetun lain ja sopimusten perusteella kiinteistöjen ja tilojen rakennuttaminen sekä kiinteistö- ja ympäristöalan ja energia-alan palvelujen järjestäminen tai tuottaminen.



Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt katsoo, ettei Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki vastaa nykytilannetta. Kiinteistöuudistuksen jälkeen Senaatti-kiinteistöt on tosiasiaa se taho, joka vastaa kiinteistöjen ja tilojen rakennuttamisesta (vrt. maankäyttö- ja rakennuslain rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuun). Lisäksi Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa olleensa vahvasti myötävaikuttamassa usean verkostokokonaisuuden siirtämisessä alalla toimivien kaupallisten yritysten omaisuudeksi ja vastuulle. Toimenpiteillä on asiakkaalle syntynyt säästöjä alhaisempina energiakustannuksina, ja ne ovat pienentäneet Senaatti-kiinteistöjen tulevia vastuita verkostojen uusimisessa ja peruskorjaamisessa.

Tarkastushavaintojen perusteella sekä Senaatti-kiinteistöt että rakennuslaitos ovat ulkoistaneet joidenkin palvelujensa tuottamistehtäviä. Puolustushallinnolle jäi rooli vuokralaisena sekä joidenkin tilahallintoon liittyvien palvelujen tilaajana. Valtiovarainministeriö on toiminut yleisenä valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon ohjaajana. Puolustusministeriöllä on ollut hallinnonalan ydintehtävien yleinen ohjausrooli, johon on kuulunut muun muassa talousarvion rajoissa yleistasolla päättää hallinnonalan määrärahojen jaosta eri tarkoituksiin.

Puolustushallinnon tilahallintatoiminnassa mukana olevat tahot suunnittelevat omaa toimintaansa hieman eri näkökulmista. Senaatti-kiinteistöille tärkeitä ovat sen hallinnassa olevan tilaomaisuuden riittävä vuokrausaste ja vuokrauksesta sekä investoinneista saatava riittävä vuokratuotto. Vuokralaisena olevan Puolustusvoimien suunnittelussa korostuu tilojen hyvä käyttökelpoisuus ydintoiminnoille mutta samalla tilavuokrien nousun estäminen, koska se ei saa talousarvioissa automaattisesti lisätä määrärahoja vuokranousuihin. Nettobudjetoidun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suunnittelussa korostuu rakennuslaitoksen mukaan Puolustusvoimien tarpeiden mukaisten palvelujen tehokas järjestäminen sekä palvelujen hinnoittelu omakustannushinnoitteluperiaatteella. Rakennuslaitos myy palvelujaan valtaosin puolustushallinnolle ja pieneltä osin sen ulkopuolelle, muun muassa Senaatti-kiinteistöille, ja kattaa menonsa saamallaan tuloilla. Tarkastuksen perusteella on kuitenkin selvää, ettei eri osapuolten toiminnan muodostaman kokonaisuuden tule olla ristiriidassa valtion kokonaisedun näkökulmasta.

Tarkastuksessa arvioitiin, että valtion kokonaisedun näkökulmasta on tärkeää tietää muun muassa, tukevatko hankittavat ja käytössä olevat tilat riittävästi niissä harjoitettavaa toimintaa, ovatko tilat hankinta- ja ylläpito-kustannuksiltaan kohtuullisia, onko hallinnassa olevien tilojen käyttö riittävän tehokasta ja onko valtion omistamien tilojen ylläpito optimaalisella tasolla, jotta tilojen ja rakenteiden kunto ei heikkenisi normaalia nopeammin. Tätä varten tarvitaan tarkempia tietoja tai kuvauksia esimerkiksi

hankittavien ja käytössä olevien valtion omistamien tilojen ja niiden ylläpitotoimenpiteiden mitoitustasoista ja hinnoista, niissä tapahtuvista muutoksista ja muutosten perusteluista.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on ilmoittanut, että sen kiinteistönhoidon yleinen palvelutaso on määritelty Ylläpidon palvelukuvauksessa, joka on otettu käyttöön jo vuonna 1995. Sitä päivitetään tarpeen mukaan. Joukko-osaston tai sitä vastaavan yksikön ylläpitosopimuksessa sovitaan palvelukohteet, palvelut ja palveluveloitus. Ylläpitosopimuksen liitteenä on Suomen Kiinteistöliitto ry:n julkaisun perusteella laaditut, käyttötarkoitusrhyhmäkohtaiset valinta- ja vastuurajataulukot, joissa on määritelty kyseessä olevaan sopimukseen kuuluvat hoidon ja huollon, ulkoaluehoidon ja jätehuollon palvelut, niiden laatu ja vastuut. Tehtävien aikataulutuksessa hyödynnetään Huolto-Ryhti -ohjelmistoa. Huoltotehtävien ohjelmointi perustuu kiinteistötyön mitoitukseen. Ryhti-ohjelmistosta saadaan viikkotyölistat ja huolto-ohjeet. Lisäksi järjestelmä tuottaa raportit tehdyistä huolloista.

Rakennuslaitos on edelleen ilmoittanut, että maankäytönsuunnittelu on puolustushallinnossa osa varuskuntasuunnitelmaa. Maankäyttösuunnitelman yhteydessä laaditaan maisemasuunnitelma, joka sisältää myös hoitoluokituksen. 2000-luvulla on siirrytty noudattamaan Viherympäristöliitto ry:n Viheralueiden hoitoluokitusopasta, jota myös muun muassa kunnat noudattavat. Opas on korvannut vuonna 1995 laaditun Puolustushallinnon maa-alueiden käyttö- ja hoitoluokitusoppaan. Varuskuntien ja varikoiden ulkoaluehoito toteutetaan hoitoluokitusten mukaisesti.

Rakennuslaitoksen mukaan varuskunnallisia jätehuoltosuunnitelmia on tehty varuskunnittain viimeisen 10–15 vuoden aikana. Niitä päivitetään muuttuneen toiminnan ja lainsäädännön mukaan. Varuskunnissa ja varikoilla jätehuoltopalveluissa noudatetaan kunnallisia jätehuoltomääräyksiä. Puolustushallinnossa on jätemäärään perustuva laskutus. Jättemääriä seurataan jätejakeittain. Tavoitteena on saavuttaa Valtakunnallisen jätehuoltosuunnitelman 2016 mukaiset tavoitteet määräaikana.

Rakennuslaitos on ilmoittanut, että sen järjestämän siivouksen laatu- ja tasokuvaukset on tarkistettu vuonna 2009 julkaistun Kiinteistö-RYL:n mukaisiksi. Puhtaustasovaatimusten viisi eri tasoluokkaa määrittävät sallitun lian, laadun ja määrän. Siivoustyömäärämitoitus on puolustushallinnossa aloitettu vuonna 1983, ja nykyisin se tehdään AtopSLite-ohjelmistolla, joka tuottaa muun muassa työaikatiedot eri tilat ja laatusot huomioiden. Kosteiden tilojen riittävästä hygieniasta huolehditaan ottamalla siivotuilta pinnoilta pintapuhtaustäytteet. Näytteidenoton tavoitteena on ohjata siivoojia oikeisiin ja riittäviin siivousmenetelmiin kosteissa tiloissa ja taata puhtaustasovaatimukset täyttävä hygieniataso viranomaisvaatimusten mukaisesti. Mitoitettuja työaikatietoja hyödynnetään sekä omassa pal-

velutuotannossa että ulkoistetuissa kohteissa. Siivoustyön jälkeä on arvioitu visuaalisesti INSTA 800 -järjestelmää soveltaen vuodesta 2007 lähtien.

Rakennuslaitos on lisäksi ilmoittanut, että Pääesikunta ja rakennuslaitos ovat sopineet sopimusten ja palvelujen valtakunnallisesta yhtenäistämisestä. Toimenpiteellä arvioidaan aikaansaataavan noin 200 000 euron säästöt.

Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että valtion nykyisen tilahallintatoiminnan ohjaus painottuu eri toimijoiden kokonaistalouden resursien myöntämiseen tai kokonaistalouden seurantaan. Tämä mahdollistaa käytännössä eri osapuolille suuremman liikkumavaran tilahallintatoiminnassa, mutta lisää samalla riskiä siitä, että menettely on epätarkoituksenmukainen valtion kokonaisedun näkökulmasta. Toisaalta suurempi liikkumavara antaa mahdollisuuden myös kokonaisuuden kannalta hyötyihin, kuten aikaisempaa joustavammat menettelymahdollisuudet ja kehittyneempien toimintatapojen helpompi käyttöönotto. Kokonaiskuvan muodostaminen puolustushallinnon tilahallinnasta valtion kokonaisedun näkökulmasta on kuitenkin aikaisempaa vaikeampaa, kun mukana on useampia osapuolia omine intresseineen eikä kaikkia kokonaisuutta kuvaavia tietoja ole helposti saatavissa. Jäljempänä tässä luvussa ja luvuissa 3.1.2–3.3.2 kuvataan tarkemmin eräitä tarpeellisia kehittämiskohtia.

Valtion kokonaisedun toteutumisen arviointia helpottaisi kaiken kaikkiaan, mikäli puolustushallinnon tilahallintatoimintaan osallistuvien eri osapuolten toiminta ja rahavirrat olisivat nykyistä läpinäkyvämpiä. Esimerkiksi talousarviosta ja tilinpäätöksestä ei enää selviä, kuinka paljon Senaatti-kiinteistöt investoi puolustushallinnon tiloihin.

### *Tilojen vuokraukselle asetettuja puitteita*

Vuonna 2005 annetun valtion toimitilastrategian mukaan "virastot vastaavat määrärahojensa puitteissa siitä, että toimitilat ja niistä aiheutuvat kustannukset ovat oikeassa suhteessa todelliseen tilantarpeeseen (verraten myös valtion vastaavien toimijoiden tunnuslukuja), ja tulosneuvotteluissa ja tulossopimuksissa tulisi käsitellä tähän liittyviä kysymyksiä. Jos toimitiloja koskevat ratkaisut on sidottu määräaikaisin vuokrasopimuksin, tilaratkaisujen tarkastelu tulee ajankohtaiseksi kunkin viraston/laitoksen kohdalla silloin, kun sopimuksen uusimisajankohta alkaa lähestyä".

Toimitilastrategiassa on nostettu esiin valtion konserniedusta huolehtiminen tilahallintatoiminnassa ja annettu virastoille ohjeeksi käyttää valtiolla tilahallintatoimintaan erikoistunutta Senaatti-kiinteistöt -liikelaitosta tilojen asiantuntija- ja hankintapalveluja tarvitessaan.

Edellä mainituissa säädöksissä ja linjauksissa ei ole annettu puitteita valtion virastojen solmimien vuokrasopimusten ehdoista, esimerkiksi

enimmäispituuksista muuten kuin vuokrattaessa valtion ulkopuolisia toimitiloja. Toimitilastrategian mukaan sopimusten pituus ei tällöin saisi ylittää 15:tä vuotta. Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmassa tarkastuksessa<sup>19</sup> on lausuttu, että yli 20 vuoden pituisiin kiinteisiin vuokra-aikoihin ei tulisi mennä, koska kokemusten perusteella valtion virastojen tilantarpeet muuttuvat todennäköisesti pitkällä aikavälillä suuresti muun muassa teknisen kehityksen ja aika ajoin tehtävien hallinnon organisaatiomuutosten vuoksi. Sekä puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat asiakirjaaineiston perusteella tehneet joitakin 25 vuoden määräaikaisia vuokrasopimuksia ainakin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Pääesikunnasta saatujen tietojen mukaan tällaisia sopimuksia on tehty Puolustusvoimissa vain maapeitteisistä räjähtävän materiaalin varastoista. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta huomauttaa, että aikanaan vuokra-ajan pituudesta sopivat puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö, ei Puolustusvoimat.

Tarkastuksen mukaan valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoa koskevissa säännöksissä ja niiden taustalla olevissa selvityksissä on aikaisemmin todettu, että valtion virastoilla on oikeus tilojen vuokralaisina valita muidenkin kuin Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimia tiloja. Valtiovarainministeriö on valtion tilahallinnon yleisenä ohjaajana kuitenkin ilmaissut vuonna 2005 valtion toimitilastrategiassa<sup>20</sup>, että valtion virastojen tulee ensi sijassa käyttää Senaatti-kiinteistöjen tarjoamia palveluita. Jos virastot ja laitokset harkitsevat voivansa käyttää valtion ulkopuolisia kiinteistö- ja toimitilapalveluja, tämä tulee tehdä yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Senaatti-kiinteistöjen on katsottu olevan valtiolla ns. in house -asemassa oleva yksikkö, jonka tarjoamia kiinteistö- ja toimitilapalveluja ei esimerkiksi tarvitse kilpailuttaa.

Tarkastuksessa kysyttiin puolustushallinnon valtion ulkopuolelta vuokraamien tilojen, vuokrien ja vuokrasopimusten määriä ja sisältöä. Saadun arvion mukaan tällaisia vuokrasopimuksia on ollut tarkastusajankohtana

---

<sup>19</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 93/2005. Tarkastus koski kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitiloja.

<sup>20</sup> Toimitilastrategian on antanut valtiovarainministeriö, sillä sen tehtävänä on valtion toimitilahallinnon yleisohjaus. Toimitilastrategian taustalla voidaan ajatella olevan myös valtioneuvoston "tahto", sillä strategian mukaan "Linjaukset vastaavat sisällöltään periaatteita, joita valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyn yhteydessä on toimitiloja koskevia asioita käsiteltäessä noudatettu, ja pohjautuvat valtioneuvoston asetukseen 610/2003, jossa valtiovarainministeriön tehtäväksi on määritelty toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus, sekä valtioneuvoston asetukseen valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002)."

hieman yli 20. Tarkkoja keskitettyjä tietoja ei niistä ole ollut, vaan asian selvitys on tarkoitus käynnistää vuonna 2010 valmistuneen Senaatti-kiinteistöjen tilojen selvityksen jälkeen.

### *Valtioneuvoston periaatepäätöksen tilatehokkuustavoite*

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 4.2.2010 valtion tilahallinnon kokonaissäätöpotentiaaliksi arvioidaan 15 prosenttia.<sup>21</sup> Tämän voidaan tulkita tulevan periaatepäätöksessä sanotusta tilatehokkuuden nostosta, "kun toimistotyypisten tilojen käytön tehokkuutta lisätään nykyisestä n. 30 - 35 m<sup>2</sup>/htv tasosta valtion vuoden 2005 toimitilastrategiassa esitetylle 25 m<sup>2</sup>/htv tavoitetasolle". Näiden lukujen mukaan tehokkuuden lisäys olisi 17–29 prosenttia .

Periaatepäätöksessä on edelleen esitetty, että noin 5 m<sup>2</sup>/hlö -parannus koko hallinnon toimitilatehokkuudessa johtaisi vuoden 2010 henkilöstömäärällä noin 425 000 m<sup>2</sup>:n tilatarpeen vähennykseen. Tämä olisi toteutuessaan kuitenkin vain noin 7 prosentin tilatehokkuuden parannus.

Tilankäytön tehokkuuden muuttumiseen voidaan vaikuttaa esimerkiksi tilojen mitoitussuunnitelmien tehokkuudella tai tilojen mitoituskapasiteetin käyttöasteella.

Harkittaessa muutoksia valtiolla käytössä olevaan tilakantaan on järkevää ottaa huomioon sen historia ja käytännössä osan tilankäytön muuttamista rajoittavat reunaehdot. Suuri osa tiloista on vuokrattu kiinteäksi vuokra-ajaksi, eikä näitä tiloja voi muuttaa vapaasti. Valtio omistaa lukuisia eri aikoina tuolloisten käytäntöjen mukaan hankittuja ja rakennettuja tiloja, joita kaikkia ei muun muassa merkittävien säilyttämisarvojen vuoksi voi tai ei ole muutostöiden suuruuden takia taloudellisesti kannattavaa muuttaa tarkasti jonkin teoreettisen tilamitoituksen mukaisiksi. Tällaisista tiloista ei ole valtiokokonaisuuden kannalta järkevää luopua, eikä tiloja ole järkevää tyhjentää tilankäytön tehostumisen vuoksi, sillä niille ei ole useinkaan löydettävissä korvaavaa, tilankäytöltään tehokkaampaa käyttöä. Tällaisten valtion omistamien tilojen pitäminen tyhjiään ei ole valtion edun mukaista. Ne kuitenkin heikentävät valtion tilojen kokonaismäärän keskimääräistä tilankäytön tehokkuutta, jos kaikki tilat otetaan mukaan tilankäytön toteutunutta tehokkuutta laskettaessa.

Sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan siirtyä suhteellisen joustavasti pois entisistä tiloista ja suhteellisen vapaasti suunnitella uusia tiloja, viras-

---

<sup>21</sup> *Valtiovaraministeriön julkaisu Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010, Valtion pysyvien toimintameno- ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintameno- ja muiden aikansaaminen, s. 9.*

tojen ja laitosten vuokraamat tilat on periaatteessa järkevä mitoittaa todennäköisimmän ja pisimpään kestävä toiminnan volyyymiin perustuvan mitoitustilanteen perustella. Käytännössä tätä mitoitustilannetta ei joka hetki saavuteta muun muassa tilojen käyttäjästä riippumattomien syiden takia, jolloin tiloja on mitoitustilanteeseen verrattuna joko liikaa tai liian vähän. Tulisi pyrkiä sellaiseen tilojen mitoitukseen, jossa tilojen todellinen käyttö on mahdollisimman kauan lähellä mitoitustilannetta. Uudet tilat tulisi myös suunnitella kokonaistehokkuustavoitetta tukevien suunnitelmien mitoitustehokkuustavoitteiden mukaisiksi. Uusien tilojen suunnittelussa on käytännössä mahdollista vaikuttaa suuresti tulevien vuosien valtion tilankäytön tehokkuuteen.

Tilahallinnan säästömahdollisuuksiin vaikuttaa myös se, että toimistotyyppiset tilat ovat vain yksi osa valtion toimitiloista ja niiden osuus kaikista tiloista vaihtelee eri hallinnonaloilla. Puolustushallinnossa toimistotyyppisten tilojen osuus on vain noin 6 prosenttia kaikista tiloista. Suurin tilatyyppejä puolustushallinnossa ovat varastotilat; niiden osuus on vajaa puolet kaikista tiloista. Muita suuria tilatyyppejä ovat kasarmitilat sekä huolto- ja korjaamotilat. Näiden tilatyyppeiden tilankäytön tehokkuutta ei ole luonnollisestikaan mahdollista kuvata toimistotyyppisten tilojen tunnusluvulla. Esimerkiksi varastojen tilankäytön tehokkuutta voidaan kuvata varastotilojen mitoitustehokkuudella; sen tarkempi sisältö määräytyy varastoitavan materiaalin perusteella ja mitoituskapasiteetin täyttöasteella.

Esitettyä 15 prosentin kokonaissäästöpotentiaalia ei siten voi pitää kovin luotettavana valtionhallinnon tilojen yleisenä tavoitteena, varsinkaan kun ei tarkemmin kerrota, miten se on ajateltu saavuttaa. Selvää on kuitenkin, että tilojen määrän vähentäminen on järkevä tavoite ainakin niillä hallinnonaloilla, joilla henkilöstön määrä ja toiminnan volyyymi vähenevät. Valtion tilankäytön tehokkuuden ohjauksessa 15 prosentin säästöön ei kuitenkaan ole mielekästä sitoutua tiukasti yleistasolla vaan esimerkiksi uusien toimistotyyppisten tilojen mitoitussuunnitelmien tehokkuuden ohjauksessa.

### *Hallinnonalan ulkopuolisten viranomaisten säännökset ja vaatimukset*

Tarkastuksessa tulivat esiin ampumamelu- ja muut ympäristöongelmat eräillä Puolustusvoimien ampumaradoilla. Jos ampumajärjestelyihin ei löydetä uusia kustannuksiltaan kohtuullisia kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja, ongelmilla voi olla tulevaisuudessa ratkaiseva merkitys varuskuntarakenteeseen ja edelleen tilatarpeisiin. Varuskunnat eivät voi toimia sellaisilla alueilla, joilla ei voi antaa ampumakoulutusta. Esimerkiksi Santahaminan, Riihimäen ja Vekaranjärven varuskuntien

ampumaratojen toimintamahdollisuudet ovat olleet tarkemman selvityksen alaisina.

Tarkastuksessa ei aiheen laajuuden vuoksi perehdytty tarkemmin näihin asioihin.

Päaesikunnasta saadun arvion mukaan ampumarata-alueiden kunnostaminen ympäristöviranomaisten edellyttämälle tasolle tulee maksamaan noin viisi miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2012–2016.

### *Tilahallinnan sopimusten ja töiden dokumentointi*

Tarkastuksessa pyrittiin pistokokeellisesti selvittämään, olivatko eräät Puolustusvoimien maksamat tilahallintamenot vuokrasopimusten ja ylläpitosopimusten mukaisia. Sopimukseen myöhemmin tehtyjen muutosten selvittäminen osoittautui kuitenkin hankalaksi. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen ja Toivakan asevarikon välillä 19.12.2002 solmittuun vuokrasopimukseen oli myöhemmin sovittu muutoksia, mutta niistä kaikista ei ollut laadittu uutta kirjallista sopimusta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että vuokrasopimusmuutokset ovat olleet pääsääntöisesti investoinneista johtuvia ja investointikohteista on tehty uusi vuokrasopimus uudelle vuokra-ajalle. Poikkeuksena ovat olleet pienet investoinnit, jotka eivät ole edellyttäneet vuokrasopimuksen muuttamista.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan sen ja Puolustusvoimien joukko-osastojen välillä on solmittu toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ylläpito-, siivous- ja energiapalveluista. Nämä sopimukset tarkistetaan vuosittain vastaamaan Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen määrää, palvelutarpeita ja palvelujen laatutasoja. Laatutasot määräytyvät tilojen ominaisuuksien, tilojen käytön, sijainnin sekä teknisten laitteiden ja järjestelmien vaatimien hoito- ja huoltokertaisuuksien mukaan. Tavoitteena on optimaalinen laatutaso. Palvelujen hinnoittelu perustuu omakustannushinnoitteluun. Hintoja tarkistetaan pääsääntöisesti elinkustannusindeksillä puolustusministeriön vahvistaman laskentamallin mukaisesti. Energiapalvelujen hintoja tarkistetaan sopimusten perusteella energian markkinahintojen muutoksia vastaavasti. Toistaiseksi voimassa olevien sopimusten hinnantarkistuksista ilmoitetaan kirjallisesti. Lisäksi erillistilauksissa ja pieninvestoinneissa on käytössä yksikköveloitushinnat.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Puolustusvoimien, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen alueelliset toimijat ovat kukin tilanneet vuosittain Puolustusvoimien käytössä oleviin kiinteistöihin ja toimitiloihin liittyviä, pääomavuokra- ja ylläpitosopimukseen kuumattomia pieninvestointeja, erillistöitä tai erillispalveluja ja maksaneet

niihin liittyviä menoja. Periaatteessa on ollut työnjako siitä, millaiset työt ja palvelut kullekin kuuluvat. Tehtyjen töiden ja hankittujen palvelujen nimikkeiden perusteella toteutunut työnjako näyttää kuitenkin vaihtelevan jonkin verran muun muassa sen mukaan, millaisia rahallisia mahdollisuuksia kullakin on. Kokonaiskuvan muodostaminen kaikista, kussakin joukko-osastossa tai laitoksessa tehdyistä tilahallintaan liittyvistä töistä ja hankituista palveluista on työlästä, koska jokaisella osapuolella on oma raporttinsa, joissa töiden ja töiden kohteiden tunnistetiedot ovat erilaisia.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan puolustushallinnossa on nähty tarve suurten investointien lisäksi myös alueellisesti nopeasti toteutettaviin investointeihin. Tätä tarkoitusta varten Senaatti-kiinteistöt on varannut vuosittain määritettävän summan (5–10 miljoonaa euroa) käytettäväksi pienehköihin investointeihin. Ne ovat omistajan investointeja: peruskorjauksia ja perusparannuksia sekä tilamuutoksia. Projektit suunnitellaan vuosittain pieninvestointiohjelmassa. Projektit toteutetaan Senaatti-kiinteistöjen (omistajan) tilausten ja sopimusten mukaisesti. Alustava pieninvestointiohjelma valmistuu vuosittain 30.5. mennessä. On sovittu, että omistaja tilaa projektit 15.10. mennessä. Pieninvestoinnit toteuttaa rakennuslaitos Senaatti-kiinteistöjen tilauksesta.

Rakennuslaitoksen mukaan myös joukko-osastoilla on toiminnallisista syistä johtuva tarve pienehköihin erillistilauksiin. Erillistilauksilla tarkoitetaan Puolustusvoimien omistamien laitteiden ja järjestelmien vaatimia huolto-, purku-, asennus-, korjaus-, muutos- tai lisätöitä. Puolustusvoimien omistamia, tässä tarkoitettuja laitteita ja järjestelmiä ovat esimerkiksi prosessilaitteet, suurkeittiölaitteet<sup>22</sup>, turva- ja asejärjestelmät ja tilakontit sekä erikseen määritellyt sähkö- ja telejärjestelmät. Näiden käyttö- ja huolto- sekä korjaus- ja uushankintavastuu niihin liittyvine asennuksineen kuuluvat Puolustusvoimille.

Rakennuslaitos on ilmoittanut ylläpitävänsä tarkkaa projektikohtaista dokumentointia vuosikorjaus-, erillistilaus- ja pieninvestointiprojektien toteutuksesta ja toimittavansa raportit säännönmukaisesti sekä Senaatti-kiinteistöille että Puolustusvoimille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt kertoo, että Senaatti-kiinteistöissä nähtiin kiinteistöuudistuksen jälkeen välttämättömäksi kehittää nopea tapa vastata asiakkaan pikaisiin tarpeisiin. Tämän vuoksi otettiin käyttöön malli, jossa vuosittain määritellään pienten rakennus- ja verkostoinvestointien ohjelma (5–9,5 miljoonaa euroa vuodessa). Pienten investointien vuosittainen kehys on jaettu Senaatti-kiinteistöjen asiakaspäälliköiden suunniteltavaksi ja asiakkaiden

---

<sup>22</sup> Puolustusvoimien ruokahuolto yhtiöitettiin 1.1.2012 lukien.



kanssa sovittavaksi heidän asiakkaittensa maksaman vuokran suhteessa. Pääesikunta on vuosittain päättänyt enimmäislisävuokran, joka näistä investoinneista saa aiheutua.

Alueellisia yhteistyötapaamisia järjestetään Puolustusvoimien joukko-osastojen, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kesken kahdesti vuodessa. Niissä on tavoitteena ollut sopia

- kunnossapito-ohjelma, jolla vastataan kiinteistöistä syntyviin vuosikorjaustarpeisiin
- pienten investointien ohjelma, jolla vastataan asiakkaan toiminnan muutosten tuottamiin pieniin korjaus- ja muutostarpeisiin. Asiakas on myös vähäisessä määrin itse vastannut omien järjestelmämuutosten vaatimien pienten muutosten rahoittamisesta.
- peruskorjauskohteet (lisätty ohjelmaan vuonna 2010) investointiohjelmassa tapahtuvaa priorisointia varten.

### 3.1.2 Puolustushallinnon tilahallintaa koskevat linjaukset

Tässä luvussa tarkastellaan, miten puolustushallinto on ohjannut tilahallintatoimintaansa ja sen kehittämistä. Merkittäviä puolustushallinnon toimitila- ja kiinteistöhallintatoiminnan kehitykseen liittyviä, viime vuosien puolustushallinnon linjauksia ovat olleet seuraavat:

- puolustusministeriön puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanon ohjauskirjeet
- puolustusministeriön strategiat
- säännökset sotilasräjähteistä
- Puolustusvoimien linjaukset (esim. pysyväisohje Puolustusvoimien varastoinnin perusajatus 20.12.2005)
- toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimisesta annetut hallinnonalan ohjeet
- talousarvioehdotusten laadinnasta annetut hallinnonalan ohjeet.

Tarkastuksen perusteella tilahallintatoimintaa ohjataan useilla menetelmillä, ja siihen vaikuttavat useat erityyppiset ja eritasoiset linjaukset. Kaikkien asiakirjojen asema ja merkitys tilojen suunnittelun kokonaisuudessa eivät ilmene helposti.

## *Puolustusministeriön strategiat*

Puolustusministeriö laatii puolustushallinnon strategisen suunnitelman ja antaa muun muassa Puolustusvoimille valtioneuvoston ja eduskunnan linjauksia tarkentavat kehittämisperusteet.

Viimeisimmässä puolustusministeriön strategisessa suunnitelmassa 2030 (julkinen versio) on aiempia, vastaavia suunnitelmia selvemmin ennakoitu 2010-luvun taloudellisten resurssien asettamia seurauksia tuleville puolustusratkaisuille. Suunnitelman mukaan on epätodennäköistä, että puolustushallinnolle suunnattavat resurssit säilyisivät reaalisesti nykytasolla ja Suomen olisi mahdollista ylläpitää nykyisen kaltaista puolustusjärjestelmää enää 2010-luvun jälkipuoliskolla ja 2020-luvulla<sup>23</sup>. Näin ollen ratkaisuja tulee hakea kansallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä sekä samalla toimintaa ja rakenteita voimakkaasti kehittäen.

Suunnitelman mukaan, jotta yhteistyön lisääminen puolustusratkaisussa olisi mahdollista, on kyettävä ennakoimaan siitä aiheutuvia velvoitteita resurssivaatimuksineen. Lähtökohtaisesti yhteistyön aiheuttamat lisäkustannukset ja henkilöstötarpeet olisi kyettävä sisällyttämään hallinnonalan määräraha-kehikseen. Tämä edellyttäisi rakenteellisia muutoksia.

## *Talousarvioehdotusten laadintamenettely*

Puolustusministeriö antaa vuosittain hallinnonalansa virastoille talousarvioehdotusten laatimisohteet. Ohjeessa hallinnonalalle seuraavaksi vuodeksi hyväksytyin kehiksen mukaiset määrärahat on jaettu eri momenteille. Talousarvioehdotukset on laadittava näiden momenttikohtaisten kehysten mukaisesti. Talousarvioehdotuksen liitemuistiossa on eriteltävä menot siten, kuin kulloinenkin ohje edellyttää. Ohjeistettu erittelytarkkuus on vaihdellut jonkin verran eri vuosina.

Puolustusvoimat on laatinut ohjeen perusteella talousarvioehdotuksensa, jossa tilahallinnan osuus on sisältynyt Puolustusvoimien toimintamomenttiin. Talousarvioehdotuksen liitteenä on esitetty kokonaisvuokralaskelma ym. tiedot laadintaohjeiden mukaisesti eriteltyinä.

Puolustusministeriö on esimerkiksi vuoden 2006 talousarvion täytäntöönpanoasiakirjassaan<sup>24</sup> päättänyt, että eduskunnan hyväksymän ns. Puolustusvoimien toimintamomentin 27.10.21 määrärahat jaetaan lisäjaotteluilla ns. kiinteistömomenttiin ja muuhun momenttiin. Lisäjaottelun

---

<sup>23</sup> *Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030, s. 39–40.*

<sup>24</sup> *Puolustusministeriön kirje 12.1.2006. Dnro 405/2110/2005.*

27.10.21.1 (kiinteistömenot) määräraha on tämän puolustusministeriön kirjeen mukaan 189,211 miljoonaa euroa.

### *Tilamenojen lisääntyminen ja menojen rajoittamispyrkimykset*

Pääesikunnan laatimissa eri vuosien talousarvioehdotuksissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa on tilamenot tai kokonaisvuokralaskelmat esitetty eri vuosina hieman eri tavoin ja eri tarkkuudella, joten eri vuosien menoryhmiä ja laskentaperusteita ei voi näiden tietojen perusteella kattavasti vertailla. Osassa suunnitelmia tilahallinnon osuus on kovin yleispiirteinen. Asiakirjoista välittyy sellainen kuva, että Puolustusvoimien tilamenojen talousarviosuunnittelu on muuttunut viime vuosina siten, että tilamenojen kasvua ei ole pyritty suunnittelussa rajoittamaan samalla tavalla kuin aikaisemmin. Esimerkiksi puolustusministeriö ei ole suunnitteluohjeissaan vaatinut kasvun rajoittamista samalla tavalla kuin aikaisemmin. Tarkempia ohjeita kiinteistömenojen suunnittelusta on annettu joissakin toiminta- ja taloussuunnitteluun ja talousarvion laadintaan liittyvissä sisäisissä ohjeissa.

Eri vuosina laaditut Puolustusvoimien suunnitelmien liite- ja tausta-asiakirjat viittaavat siihen, että jos niissä esitetyt hankeluettelot ovat tähän mennessä toteutuneet ja toteutuvat vastaisuudessaakin, ne lisäävät osaltaan tilamenoja. Tämä johtuu muun muassa siitä, että uudisrakennus- ja perusparannushankkeiden seurauksena vuokrataso ja tilamenojen kokonaismäärä nousevat, vaikka tilamäärä ei kaikkien hankkeiden seurauksena kasvaisikaan. Joissakin suunnitelmissa on sanottu tavoitteeksi kompensoida tilamenojen kasvua vanhoista ja tarpeettomista tiloista luopumalla. Vanhojen tilojen määrää jouduttaisiin kuitenkin supistamaan olennaisesti tapahtunutta enemmän ja paljon uusien lisätilojen määrää enemmän, jotta se kompensoisi tilamenojen kokonaismäärän kasvun<sup>25</sup>.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että uudisrakennus-, perusparannus- ja peruskorjaushankkeet ovat samassa Puolustusvoimien toimitila- ja rakennetarvelistassa priorisoituina. Myös omistajan esittämiä puhtaasti peruskorjaushankkeita on sisäl-

---

<sup>25</sup> Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että Puolustusvoimat tavoittelee johtamis- ja hallintojärjestelmän muutoksella sekä kahden joukko-osaston lakkauttamisella sitä, että vuosittaiset kiinteistömenot pienenevät 4,4 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että toteuduttuaan nämä toimenpiteet lisäsivät vuosittaisia kiinteistömenoja 1,6 miljoonalla eurolla. Vuoden 2004 selonteko – varuskuntarakenne ja hallintojärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 215/2011, s. 28 ja 37.

lytetty tälle listalle. Kunnossapito kuuluu Puolustushallinnon rakennuslaitokselta hankittavaan ylläpitopalvelusopimukseen, ja sen taso on määräytynyt myönnettyjen määrärahakehysten mukaisesti.

Tarkastuksen mukaan puolustushallinnon toiminnan eri osien viime vuosien kehittämissäpyrkimyksistä huolimatta on nähtävissä, että osa Puolustusvoimien toiminnasta on säilynyt toimitilantarpeeseen vaikuttavilta peruspiirteiltään melko muuttumattomana. Tämä ei ole toisaalta huono asia, sillä kysymys on perusluonteiltaan melko pysyvistä asioista. Tilankäyttö on siten osassa toimintoja säilynyt melko muuttumattomana. Yhden osan puolustushallinnon tilahallintatoiminnasta voi siten ajatella muodostuneen jatkuvasti tarpeellisten ja olemassa olevien tilojen vuokrasopimusten ja näiden tilojen ylläpitoon liittyvien sopimusten hallinnasta.

### *Tilatietojen ajantasaisuus*

Tilojen hyvän hallinnan mahdollistamiseksi kaikkien kiinteistöjen ja rakennusten perustietojen olisi oltava selvillä. Jos ne eivät ole, tarvitaan kiinteistö- ja rakennuskohtaista inventointia. Eri asiakirjatietojen vertailu osoittaa, että perustietojen esittämisen laajuus ja esitetyt lukuarvot vaihtelevat jonkin verran kokonaistason eri suunnitelmissa. Jäljempänä on kuvattu tarkemmin joitakin tilatietojen eroja.

### *Tilahallinnan varojen käytön priorisointi*

Tilahallinnan suunnitteluun kuuluu myös se, että päätetään, mistä kiinteistöistä ja toimitiloista luovutaan. Tarkastuksessa havaittiin, että puolustushallinnossa on monien vuosien ajan tehty erilaisia organisaatiomuutoksia, joista osassa on supistettu jonkin verran olemassa olevaa kiinteistö- ja toimitilakantaa. Vuosina 2001 ja 2004 annetuissa puolustuspoliittisissa selonteoissa esitettyjen organisaatiomuutosten perusteella on myös suunniteltu luovutettavia alueita ja toimitiloja sekä arvioitu niiden tilamäärä- ja menovaikutuksia. Jotkin suunnitellut luopumiset eivät ole toteutuneet esitetystä laajuudesta.

Tilahallinnan suunnitteluun kuuluu myös uudisrakennus- ja perusparannusinvestointien suunnittelu. Näihin liittyvät kiinteistöuudistuksen jälkeen Senaatti-kiinteistöjen toteuttamien uudisrakennus- ja perusparannusinvestointien perusteella solmitut investointikohteita koskevat uudet vuokrasopimukset. Nämä sopimukset ovat olleet yleensä aluksi 15 vuoden kiinteäpituisia sopimuksia (poikkeuksena maapeitteiset varastot 25 vuotta).

Puolustusvoimissa on ollut voimassa kiinteistöuudistuksen jälkeen uusien rakennushankkeiden suunnittelu-, suunnitelmien käsittely- ja hyväk-

symisohjeet<sup>26</sup>. Osana Puolustusvoimien kehittämisohjelmaa hyväksytyjen materiaalihankkeiden rakennushankkeet ja muut rakennushankkeet tulee käsitellä ja hyväksyä Puolustusvoimien suunnittelujärjestelmän ohjeiden ja määräysten mukaisesti (TRSS-prosessi). TRSS-prosessilla ja tilahallinnan normiohjeistuksella pyritään estämään kohtuuttomuuksien ja virhearvontien synty. Ohjeistuksessa on muun muassa edellytetty, että tarpeetomista toimitiloista ja alueista luovutaan.

Tilahallinnan suunnitteluun kuuluu myös kiinteistöjen ja toimitilojen ylläpidon ja tästä aiheutuvien menojen suunnittelu. Tässä on tukeuduttu käytännössä Puolustushallinnon rakennuslaitokselta saatuihin ennustetietoihin.

Edelleen tarpeellisten kiinteistöjen toimenpiteitä ja niiden määrärahatarpeita suunniteltaessa olisi hyvä pyrkiä selvittämään näiden kiinteistöjen

- kunnossapidon toteutunut ja optimaalinen taso tai tarve, jotta ei syntyisi ennaikaista peruskorjaustarvetta (vuosikorjaukset)
- korjausvelka ja sen poistamisen suunnittelu ottaen huomioon myös vastaisuudessa syntyvien peruskorjaustarpeiden suunnittelu (kokonaisperuskorjaustarve)
- alkuperäistä teknistä tasoa selvästi nostava perusparannustarve sekä muutos- ja uudisrakennustarve, joiden tulee perustua joko kannattavuuslaskelmiin tai selvään toiminnan volyymin tai laadun muutokseen.

Tarkastuksen mukaan erilaiset tarpeet tulisi asettaa tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen ja sovittaa käytettävissä oleviin rahoituspuutteisiin. Olemassa olevien ja edelleen tarpeellisten tilojen riittävä ylläpito tulee priorisoida ennen tasoa nostavia hankkeita, mikäli muusta suoritusjärjestyksestä ei ole tarkempia kannattavuusselvityksiä. Jos taas priorisoidaan lisätilojen hankintaa tai tasonnostohankkeita, tämä täytyy perustella hyväksyttävästi.

Tarkastuksessa ei havaittu, että puolustushallinnon edellä mainituissa suunnitelmissa olisi esitetty edellä kuvattua priorisointia tai sen perusteita.

---

<sup>26</sup> Normi TILAH001, aiemmin PAK-ohjeet.

## 3.2 Taloudellisuus

### 3.2.1 Tilahallinnan tulostavoitteet ja toteutumaportointi

Tämän luvun tavoitteena on selvittää, miten puolustushallinto on ohjannut tilahallinnan taloudellisuutta tulohajauksella. Luvussa on selvitetty, minkälaisia tilahallinnan taloudellisuutta käsitteleviä tulostavoitteita puolustusministeriö on asettanut ja miten niiden saavuttamisesta on raportoitu. Tarkastuksessa käytiin läpi tilahallintaan ja sen taloudellisuuteen liittyvien osien tavoitteiden asettelu tulossopimuksissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa vuosina 2003–2010 sekä näitä vastaava raportointi.

#### *Tilahallinnan tavoiteasetanta tulossopimuksissa*

Aineistona ovat olleet puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat vuosilta 2004–2010. Vuoden 2003 tulostavoitteisiin perehdyttiin tutustumalla asiakirjayhdistelmään vuoden 2003 talousarviosta.

Tulossopimuksissa ei ole yleensä esitetty suoria taloudellisuustavoitteita tilahallinnalle. Tästä syystä on tulkittava ja pääteltävä, mitkä asetetut tulostavoitteet liittyvät jotenkin toiminnan taloudellisuuteen.

Puolustusvoimien ja ministeriön välisessä vuoden 2009 tulossopimuksessa on esitetty kaksi tulostavoitetta Tilahallinnan tehokkuuden ja taloudellisuuden kehittäminen -otsikon alla. Vastaavissa muiden vuosien tulossopimuksissa on tulkittavissa yksittäisiä tilahallinnon taloudellisuuteen liittyviä tulostavoitteita. Ne ovat vaihdelleet sisällöltään ajanjaksolla, ja ne ovat olleet melko yleisellä tasolla vuosien 2006–2007 tilamäärätavoitteita lukuun ottamatta.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulostavoitteina on ollut Puolustusvoimiin verrattuna selvästi enemmän taloudellisuuteen liittyviä asioita. Rakennuslaitoksen ylläpidossa olevien tilojen ja kiinteistöjen ylläpidon ja energiapalvelujen tunnusluvuille on asetettu numeeriset tavoitetasot ainakin vuodesta 2004 lähtien, joten niiden kehitystä voidaan periaatteessa seurata tarkastellulla ajanjaksolla. Nämä tunnusluvut käsitellään sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa että toimintasuunnitelmissa, ja ne ovat sisällyneet toiminnallista tehokkuutta kuvaaviin toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Varsinaisena tulostavoitteena on mainittu tuolloin tavoite, jonka mukaan "varmistetaan puolustushallinnolle järjestettävien palvelujen laatu, kilpailukyky, saatavuus ja toimintavarmuus. Lisätään palvelujen markkinaehtoisuutta turvallisuus- ja valmiuskyky huomioon ottaen". Tulos-

tavoitteen mittareina mainitaan muun muassa kiinteistöjen ylläpidon, energiapalvelujen ja asuntotoimen tunnusluvuille asetettavat tavoitetasot. Kiinteistönhoidon ja siivouksen yhtenä tunnuslukuna on käytetty myös resurssien hinnan vertailua yleiseen alan hintakehitykseen, mikä on yksi näiden toimintojen taloudellisuuteen vaikuttava tekijä.

Yhtenä tunnuslukuna on käytetty kiinteistönhoidossa yksikkökustannusta euroa/htm<sup>2</sup>/kk, siivouksessa euroa/htm<sup>2</sup>/kk tai euroa/sm<sup>2</sup>/kk ja vuosikorjauksissa euroa/htm<sup>2</sup>/kk. Näihin yksikkökustannustavoitteisiin voi ajatella vaikuttavan erilaisten tekijöiden, joissa kaikissa mahdollisesti haluttu ohjaus ei kuitenkaan käy ilmi suoraan tulosohjausasiakirjoista. Kiinnostavaa olisi tietää esimerkiksi se, onko käytettyjen tunnuslukujen taustalla jokin tavoiteltu valtion omaisuuden taloudelliseksi säilyttämiseksi määritelty optimaalinen toimenpiteiden tai töiden mitoitustaso taikka mahdollisesti muu mitoitustaso tai työmäärä, sekä se, onko tunnuslukujen taustalla mitoitustason muutos aikaisempaan verrattuna. Valtion kokonaisedun kannalta katsottaessa valtion omistamien tilojen ylläpidon ohjauksessa ei ole järkevää pyrkiä muuttamaan mitoitustasoa ja sitä vastaavia yksikkökustannuksia alle tai yli optimitason, sillä tämä johtaisi omaisuuden normaalia nopeampaan rappeutumiseen ja peruskorjaustarpeen aikaistumiseen tai toisaalta epätaloudelliseen toimintaan. Laajemmasta näkökulmasta katsottaessa pelkkä yksikkökustannusten muuttamistavoite ei siten automaattisesti merkitse toiminnan taloudellisuuden parantumista tai huonontumista.

Rakennuslaitoksen mukaan sen toiminnalle asetetut laadulliset tavoitteet ovat perustuneet tehtäväkohtaisille laatuluokituksille. Tavoitteisiin pääsemisen tehokkuutta on mitattu tehtäväkohtaisilla yksikköhinnoilla. Tavoitteena on ollut, ettei optimitason laatuluokituksia ylitetä tai aliteta. Työmenetelmiä on kehitetty ja toimintaprosesseja tehostettu siten, että työt voidaan suorittaa tehokkaammin ja taloudellisemmin.

### *Tulostavoitteiden toteutumisen raportointi*

Puolustusvoimien raportointi koostuu tilinpäätökseen kuuluvasta toimintakertomuksesta sekä Puolustusvoimien vuosiraportista sekä erillisenä asiakirjana Puolustusvoimien toimintaa ja tuloksellisuutta kuvaavista ei-julkisista tiedoista. Puolustusvoimien on edellytetty raportoivan tulossopimuksessa asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta keskeisiltä osin tilinpäätökseen sisältyvässä julkisessa toiminta-

kertomuksessa siten, että painopiste on talousarvioesitykseen sisällytettyjen tavoitteiden toteutumisessa<sup>27</sup>.

Asiakirjoista on tulkittavissa, että Puolustusvoimat on raportoinut niiden tilahallintaan liittyvien tulostavoitteiden toteutumisesta, joita sille on asetettu. Puolustusvoimien eri vuosien tiedot eivät ole helposti saatavia, eikä tietojen esittämistapa ole eri vuosien välillä yhtenäinen. Eri vuosien tietosisältö ja tiedon tarkkuus vaihtelevat. Raportointivaatimukset muuttuivat tarkasteltavana ajanjaksona 2003–2010 erityisesti vuodesta 2007 lähtien, jolloin tulossopimukseen sisällytettiin aiempaa yksityiskohtaisempi selostus siitä, miten tavoitteiden toteutumasta raportoidaan. Raportoidut tiedot muuttuivat kuitenkin luonteeltaan kokoavammiksi ja niukemmiksi vuosien 2007–2009 aikana. Tarkastuksessa ei selvitetty Puolustusvoimien eri yksiköilleen asettamia sisäisiä tulostavoitteita ja niiden toteutumaa.

Asiakirjoista käy selville, ettei joitakin Puolustusvoimien tilahallinnan tulostavoitteita ole saavutettu. Näitä ovat olleet vuonna 2005 alue-, toimitala- ja ympäristöstrategioiden ja kiinteistöalan sekä ympäristöalan kehittämissuunnitelmien laatiminen, vuonna 2006 tilamäärätavoite sekä vuonna 2009 varastojen kehittämissuunnitelmien laatiminen.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on raportoinut tuloksellisuudestaan ja tulostavoitteiden saavuttamisesta tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa. Raportointi on tehty yhdenmukaisemmin kuin Puolustusvoimien vastaavissa dokumenteissa. Toimintakertomuksista ja tilinpäätöksistä on valtaosin tulkittavissa, että rakennuslaitos on raportoinut niiden tilahallintaan liittyvien tavoitteiden toteutumisesta, joita sille on asetettu. Kaikkia tulostavoitteita ei ole saavutettu joka vuosi.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vuotuisissa toimintakertomuksissa on selostettu melko hyvin joidenkin tekijöiden vaikutuksia rakennuttamiseen, kiinteistönhoidon, siivouksen ja kulutusten tunnuslukujen toteutumaan. Kokonaiskuva ylläpidon mitoitus- ja toteutustyömääristä sekä laatutasoista suhteessa edellä mainittuihin optimaalisiin tasoihin<sup>28</sup> jää kuitenkin vaillinaiseksi ja esimerkiksi kuvausta niiden mahdollisista muutoksista aikaisempaan tilanteeseen jää kaipaamaan. Tällainen tieto olisi tarpeen etenkin sen vuoksi, että rakennuslaitos on raportoinut ylläpitome-

---

<sup>27</sup> Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007 1.3.2007. Dnro 210/2030/2007. Liite 3.2.

<sup>28</sup> Tarkastuksessa on edellä arvioitu, että valtion kokonaisedun näkökulmasta on tärkeää tietää muun muassa, tukevatko hankittavat ja käytössä olevat tilat riittävästi niissä harjoitettavaa toimintaa, ovatko tilat hankinta- ja ylläpitokustannuksiltaan kohtuullisia, onko hallinnassa olevien tilojen käyttö riittävän tehokasta ja onko valtion omistamien tilojen ylläpito optimaalisella tasolla, jotta tilojen ja rakenteiden kunto ei heikkenisi normaalia nopeammin.



nojensa nousun olleen viime vuosina jatkuvasti selvästi pienempi kuin kiinteistöjen ylläpidon yleisen kustannustason kehityksen. Vuosikorjausten toteutumatietojen yhteydessä ei ole analysoitu, onko vuosikorjauksilla osaltaan kyetty estämään se, ettei tilojen ja kiinteistöjen korjausvelka kasva, eikä sitä, mistä syistä poikkeamat johtuvat.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan kaikkien sen järjestämien kiinteistöhoitopalvelujen taso määräytyy Puolustusvoimien tilojen käytön mukaan. Optimilaatutaso on määritetty siten, että tilojen käytettävyys säilyy. Kiinteistönhoidon yksikköhinnan alenema johtuu kiinteistötyön mitoituksesta ja toiminnan tehostumisesta. Rakennuslaitos on raportoinut toimintansa tuloksia vuosittain puolustusministeriön asettamien tulostavoitteiden mukaisesti. Vuosikorjaustyöt on ohjelmoitu ja tehty huomioiden korjauksen kiireellisyys, terveellisyys tai rakennusosien ja LVIS-järjestelmien normaali kulumisen. Vuotuisten vuosikorjausresurssien riittämättömyys lisää ennakoimattomia vikoja ja kasvattaa huoltotarvetta. Kun lisäksi peruskorjausinvestointien määrä oli rakennuslaitoksen mukaan usean vuoden ajan liian matalalla tasolla, on tästä saattanut aiheutua puolustushallinnon rakennuskannan korjausvelan määrän lisääntymistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt esittää, että tässä asiassa ongelmana on tietojärjestelmäyhteistyön kehittäminen. Senaatti-kiinteistöt on useasti tarjonnut RYHTI-suunnitteluohjelmistoperhettä osapuolten käyttöön.

### 3.2.2 Puolustusvoimien tilamenojen ja tilamäärien kehitys

Tämän luvun tavoitteena on selvittää, miten Puolustusvoimien tilamenot, tilamäärät sekä eri meno- ja tilamääräerät ovat muuttuneet vuosina 2003–2010. Tarkastusaineistona perehdyttiin muun muassa Puolustusvoimien vuosiraporttien kiinteistömenotietoihin ja puolustushallinnon kirjanpitojärjestelmästä saataviin tilahallintatietoihin.

Puolustusvoimien vuosien 2003–2010 vuosiraporteissa esitetyt kiinteistömenojen kokonaismäärät ovat olleet vuosia 2003 ja 2007 lukuun ottamatta suunnilleen samansuuruiset kuin kirjanpidossa kiinteistömenomomentin nettokäyttö. Vuosien 2003–2007 vuosiraporteissa on kokonaismenojen lisäksi eritelty myös pääomavuokrien ja ylläpitoavuokrien suuruudet. Ne ovat olleet vuosina 2003 ja 2004 suunnilleen samat kuin kirjanpito tietojen perusteella saadut luvut.

Taulukossa 1 on esitetty Puolustusvoimien kirjanpitolietojen mukaiset kiinteistömenomomentin nettokäyttöluvut, elinkustannusindeksin (1951=100)<sup>29</sup> vuosimuutoksella vuoden 2003 hintatasoon muutetut kiinteistömenomomentin nettokäyttöluvut sekä vuosiraporteissa esitetyt käytössä olleet toimitila- ja maa-aluemäärät vuosina 2003–2010.

**TAULUKKO 1. Puolustusvoimien kiinteistöhallintatoiminnan menot ja Puolustusvoimien käytössä olleet toimitila- ja maa-aluemäärät 2003–2010.**

	Kiinteistömenomomentin nettokäyttö, euroa	Käytössä toimitiloja, htm <sup>2</sup>	Käytössä maa-alueita, ha	Vuoden 2003 hintatasoon muutettu kiinteistömomentin nettokäyttö, euroa	Kiinteistömomentin nettokäytön reaalin kumulatiivinen muutos vuoteen 2003, %
2003	169 255 332	3,6 milj.	300 000	169 255 332	
2004	172 158 248	3,5 milj.	280 000	171 831 365	+1,5
2005	183 222 747	3,6 milj.	274 500	181 268 677	+7,0
2006	186 411 977	3,6 milj.	274 500	181 240 251	+7,0
2007	196 511 750	3,5 milj.	272 000	186 461 510	+9,9
2008	202 280 050	3,4 milj.	277 000	184 390 542	+8,8
2009	205 329 591	3,2 milj.	272 000	187 170 384	+10,3
2010	217 335 226	3,2 milj.	272 000	195 738 236	+14,9

Vuosien 2005, 2006 ja 2007 vuosiraporteissa on esitetty aiempaa monipuolisemmin Puolustusvoimien kiinteistö- ja tilamenokäsitteen erilaisia tulkintavaihtoehtoja Puolustusvoimien kirjanpitojärjestelmästä

<sup>29</sup> Elinkustannusindeksin 1951=100 muutosta käytetään vuokrien tarkistusperusteena.

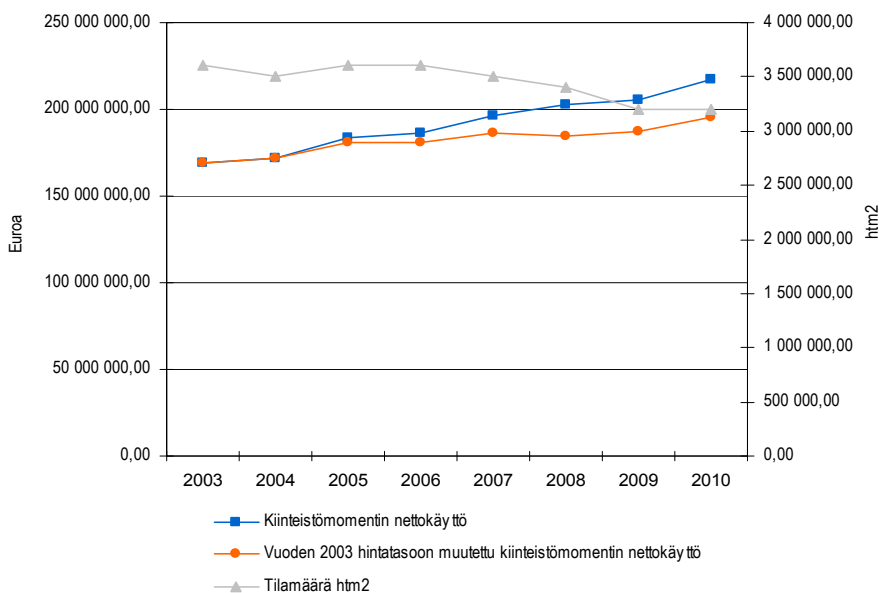
tehtyjen erilaisten poimintojen avulla<sup>30</sup>. Ne osoittavat, että Puolustusvoimien kiinteistö- ja tilamenojen kokonaismäärää tarkasti arvioitaessa on otettava huomioon, että kiinteistömenomomentin lisäksi Puolustusvoimien kiinteistö- ja tilamenoja on maksettu muutamia miljoonia euroja vuodessa myös muilta momenteilta.

Taulukon 1 tiedot osoittavat, että kiinteistömenomomentin nettokäyttö on ollut sekä nimellisesti että reaalisesti kasvava vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen. Tiedot tila- ja maa-aluemääristä viittaavat siihen, että Puolustusvoimien käytössä olevat vuotuiset tilamäärät ja maa-aluemäärät ovat olleet hitaasti laskevia samalla aikavälillä. Tämä merkitsee sitä, että huonetila- tai maa-alueyksikköä kohden lasketut tilahallinnan yksikkömenot ovat kasvaneet tasaisesti ja selvästi tarkastellulla ajanjaksolla. Tämä viittaa toiminnan taloudellisuuden huonontumiseen tällä aikavälillä. Kehitys on esitetty vielä kuviossa 3.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaattikiinteistöt korostaa, että uudisrakennushankkeisiin on investoitu yli 200 miljoonaa euroa ja vuokraa lisääviin korjaushankkeisiin lähes 200 miljoonaa euroa vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen.

---

<sup>30</sup> Esimerkiksi Vuosiraportti 2007 s. 22: Lkp-tilien 4200, 42023, 42026, 4340, 4342, 43994, 43995 nettokäyttö oli 184 051 000 euroa, mikä oli myös vuosiraportissa ilmoitettu tilamenojen kokonaismäärä. Toisaalta vuosiraportissa on ilmoitettu myös, että toiminnon 8000 Tilahallinta -menot olivat yhteensä 204 623 000 euroa sekä kiinteistömenot-alamomentin käyttö oli 196 512 000 euroa, josta toiminnon 8000 Tilahallinta -osuus oli 189 843 000 euroa.



**KUVIO 3. Puolustusvoimien kiinteistömomentin nimellinen ja reaalin nettokäyttö sekä käytössä ollut toimitilamäärä vuosina 2003–2010.**

Kiinteistömomentin käyttöä kuvaavan Puolustusvoimien kirjanpidon erittelyt ja kirjaussäännöt ovat muuttuneet vuodesta 2003 vuoteen 2010 siinä määrin, että kaikista liikekirjanpidon tileistä ei ole mahdollista saada vertailukelpoisia menojen vuotuisia toteumatietoja tältä aikaväliltä. Kuvion 3 lukujen tarkempi tarkastelu ei tuo sen vuoksi merkittävästi lisää informaatiota.

#### *Puolustusvoimien tilamenojen ja tilamäärien kehitys muiden tietojen perusteella*

Kiinteistöuudistuksen jälkeen suunniteltiin, että Puolustusvoimien toimintamenojärärahöja nostetaan kolmella miljoonalla eurolla vuodessa vuosina 2003–2006. Muuten kiinteistömenot olivat tuon ajan toiminta- ja taloussuunnitelmissa yleisesti ottaen samalla tasolla. Talousarviosuunnittelussa tilamenot kuitenkin yleensä kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna. Nousua aiheuttavina tekijöinä on suunnitelmissa mainittu kustannustason nousu, kiinteistöuudistuksen jälkeinen tilojen korjausvelan supistaminen sekä tilamäärän ja tilojen tason nostaminen joissakin toiminnoissa. Puolustushallinnon

rakennuslaitos on ilmoittanut, että esimerkkinä tilojen tason nostosta voidaan mainita maanpeitteisten varastojen rakentaminen sekä suuret suojarakennehankkeet, jotka kaikki ovat nostaneet sekä pääomavuokraa että ylläpito- ja energiakuluja. Näillä hankkeilla on toisaalta nostettu huomattavasti turvallisuustasoa. Varastointiolosuhteiden paraneminen maapeitteisten varastojen rakennusohjelman toteuttamisen ansiosta aikaansaa myös merkittäviä kustannussäästöjä varastoitavan materiaalin elinkaarikustannuksissa.

Tarkastuksen aikana Puolustusvoimien taholta on ilmoitettu, että suhdanteista johtuneet ja muut hintatason muutokset ovat nostaneet rakennusinvestointien, vuokrien ja energian hintaa. Puolustusvoimat ei voi vaikuttaa näihin tekijöihin. Elinkustannusindeksin ja energian hinnan nousut kasvattavat tilahallinnan kustannuksia, vaikka yhtään uutta investointia ei tehtäisi.

Kiinteistöuudistuksen yhteydessä lausuttiin muun muassa puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välisessä pöytäkirjassa 19.12.2003, että "puolustusministeriön menokehystä korotetaan summalla, joka täysimääräisesti vastaa sovittavan vuokrajärjestelmän rakennetta. Tähän liittyen on puolustusministeriön menokehystä tarkistettu vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa, minkä lisäksi on tehty kustannustason nousua vastaavat tarkistukset vuoden 2001 puolustuspoliittisen selonteon periaatteiden mukaisesti.

Tarkoituksena on jatkaa samaa menettelyä myös myöhempien vuosien määrärahakehkeyksissä ja talousarvioissa normaalin kehys- ja talousarviokäsitteilyn yhteydessä.

Edellä todettu huomioon ottaen tarkoituksena on, että puolustushallinnon Senaatti-kiinteistöjen kanssa solmimia pääomavuokrasopimuksia täsmennetään kiinteistöalan yleisen käytännön mukaisella indeksiehdolla, jonka mukaisesti vuokria tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti."

Esimerkiksi vuonna 2004 laadituissa toiminta- ja taloussuunnitelmien 2006–2009 laadintaohjeissa on sanottu, että "Strategisten linjausten ja kehittämishojelmien mukaiset alueisiin, toimitiloihin ja ympäristöön liittyvät toiminta- ja kehittämisedellytykset turvataan. Alueiden ja toimitilojen lisävuokriin käytetään, luopumisten avulla saavutettavien säästöjen lisäksi, enintään 3 miljoonan euron vuotuinen lisämääräraha. Kiinteistöuudistuksen kokonaisarvio tehdään vuonna 2006 ja toteutetaan siitä aiheutuvat toimenpiteet."

Puolustusministeriön vuoden 2006 talousarvion laadintaohjeissa on sanottu, että "Valtioneuvoston tekemässä valtiontalouden kehyspäätöksessä on otettu huomioon kiinteistöuudistuksen aiheuttama Puolustusvoimien toimintamenomäärärahojen lisäys 3 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 ta-

lousarvioehdotusta laadittaessa Puolustusvoimien kiinteistömenot (pl. palvelussuhdeasuntoihin liittyvät tulot ja menot, ml. vuokraosuudet) on mitoitettava siten, että niiden kokonaismäärä ei kasva edellisiin vuosiin verrattuna enempää kuin vuoden 2006 kehyksissä osoitettu 3 miljoonaa euroa ja kustannusten nousuun osoitettu lisäys."

Puolustusvoimien vuoden 2006 talousarvioehdotuksessa kokonaisvuokralaskelman lopputulos on 187,861 miljoonaa euroa. Kustannustason nousumäärää ei ole esitetty, ainoastaan laskentaperusteet. Uudisrakennusten ja perusparannushankkeiden pääomavuokraa lisäävä osuus on 4,642 miljoonaa euroa. Samassa laskelmassa irtisanottavien vuokrasopimusten menovähennykseksi on arvioitu 2,28 miljoonaa euroa. Näiden erotus on 2,362 miljoonaa euroa. Pääomavuokramenot eivät siten tämän mukaan nouse yli 3 miljoonan euron. Ylläpitovuokran muutoksia ei ole kuitenkaan käsitelty.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on ilmoittanut, että ylläpitoimenot pysyivät vuonna 2006 vuoden 2005 tasolla. Energiatariffien hinnanmuutosvaikutus vuodesta 2005 vuoteen 2006 oli noin 100 000 euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että puolustusministeriön ja Puolustusvoimien kaikissa eri vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten suunnitelmatiedoissa ei ole esitetty uusien hankkeiden tilamäärätietoja, jotta suunnitelmissa ennakoitujen kokonaismenolukujen kasvun syitä tai tähän vaikuttavia tekijöitä olisi mahdollista analysoida tarkemmin. Pääesikunnan mukaan uusien hankkeiden tilamäärätiedot ovat kyllä olleet sen käytössä näitä suunnitelmia laadittaessa, mutta hankkeiden tilamäärätietoja ei ole haluttu esittää näiden suunnitelmien ei-julkisissa versioissa muun muassa tietoturvallisuussyistä. Näissä suunnitelmissa ei ole mainittu myöskään luovuttavien alueiden tilamäärätietoja, koska ne eivät ole olleet tärkeitä Puolustusvoimien kannalta. Tärkeintä on ollut esittää luopumisilla saavutettavat tilamenoäästöjen määrät.

Eduskunta edellytti vuonna 2006, että puolustushallinnon kolmen miljoonan euron vuosittaisesta korotuksesta toimitilojen pääoma- ja ylläpitovuokriin pidetään kiinni kehyskaudella 2007–2011<sup>31</sup>. Tämän korotusosuuden on sanottu sisältyneen Puolustusvoimien toimintamomenttiin, eikä sitä ole eritelty suunnittelussa ja seurannassa vuodesta 2007 lähtien.

Puolustusministeriö on talousarvion täytäntöönpanoasiakirjassaan esittänyt, että eduskunnan hyväksymän ns. Puolustusvoimien toimintamomenttiin 27.10.21 määrärahat jaetaan lisäjaotteluilla ns. kiinteistömomenttiin ja muuhun momenttiin. Koska kyseessä on puolustusministe-

---

<sup>31</sup> Eduskunnan lausuma 4 valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2007.

riön sisäinen tilijaottelu, ei eduskunta ole talousarvioita hyväksyessään ottanut kantaa ns. kiinteistömomentin suuruuteen.

Vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen aikaan ja heti sen jälkeen laadituissa suunnitelmissa oli esitetty Puolustusvoimien toimitilojen kokonaismäärä-lukuja tuleville vuosille. Ne olivat hitaasti laskevia, ja myös kiinteistöuudistuksen yhteydessä yhtenä lausuttuna tavoitteena oli luopua tarpeettomista tiloista. Valtion talousarvioesityksissä esitettyjen toteutumatietojen perusteella tätä tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu ainakaan vuosina 2003–2005 siinä määrin, kuin oli suunniteltu.

Sittenmin raportointi Puolustusvoimien tilahallinnan suunnittelusta on muuttunut toisenlaiseksi. Enää ei muun muassa esitetä tilojen kokonaismäärän kehityksestä tavoitteita eikä niiden toteutumia määrävälein tehtävässä raportoinnissa.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen hallinnassa olevien tilojen koko puolustushallinnolle vuokrattu määrä oli vuositasolla 2003–2010 selvästi vähenevä, lukuun sisältyvät myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusministeriön tilat. (Taulukko 2):

**TAULUKKO 2. Senaatti-kiinteistöjen ilmoittamat puolustushallinnon siltä vuokraamat tilat vuosina 2003–2009.**

	Tilojen määrä (htm <sup>2</sup> )	Muutos edelliseen vuoteen (htm <sup>2</sup> )	Kumulatiivinen muutos (htm <sup>2</sup> )
12/2003	3 505 000		
12/2004	3 511 000	6 000	6 000
12/2005	3 422 000	-89 000	-83 000
12/2006	3 325 000	-97 000	-180 000
12/2007	3 282 000	-43 000	-223 000
12/2008	3 265 000	-17 000	-240 000
12/2009	3 044 000	-221 000	-461 000

Puolustusvoimien käytössä olevaa tilamäärää ovat viime vuosina jonkin verran vähentäneet eräiden toimintojen ja niiden toimitilojen ulkoistukset. Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän loppuraportin mukaan Puolustusvoimat on luopunut vuosina 2002–2009 yhteensä 321 000 m<sup>2</sup>:n verran Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimista tiloista. Ne ovat pienentäneet pääomavuokran kokonaismäärää vuositasolla 3,61 miljoonaa euroa. Lisäksi Puolustusvoimat on siirtänyt Millog Oy:lle ja Suomen

yliopistokiinteistöt Oy:lle nettomääräisesti tiloja yhteensä noin 130 500 m<sup>2</sup><sup>32</sup>, joiden maksettavaa pääomavuokraa vähentävä vaikutus on ollut noin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Tilamenojen kokonaistarkastelussa olisi pääomavuokran lisäksi otettava huomioon tilojen ylläpitomenojen muutokset, joita ei ole kuitenkaan tarkasteltu raportissa<sup>33</sup>.

Toisaalta Senaatti-kiinteistöt on vuosina 2002–2009 luovuttanut Puolustusvoimille uusia tiloja yhteensä 88 280 htm<sup>2</sup>. Vuonna 2009 niiden Puolustusvoimien pääomavuokraa lisäävä vaikutus on ollut noin 10,6 miljoonaa euroa.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan se on vuokrannut vuoden 2009 lopussa puolustushallinnolle tiloja yhteensä 3 044 000 htm<sup>2</sup> (tästä noin 3 005 000 htm<sup>2</sup> oli Puolustusvoimien, 30 312 htm<sup>2</sup> Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja 8 386 htm<sup>2</sup> puolustusministeriön käytössä). Pääesikunnan vuoden 2010 toimitilaselvitys käsitti Senaatti-kiinteistöjen tilat, ja tämän selvityksen alustavien tulosten mukaan Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen yhteismäärä oli 3 075 243 htm<sup>2</sup> eli noin 70 000 htm<sup>2</sup> enemmän kuin Senaatti-kiinteistöjen tietojen perusteella. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tietojärjestelmän Kiraven tietojen mukaan sillä oli kiinteistöjen ylläpitosisopimuksia vuonna 2010 Puolustusvoimien kanssa yhteensä 3 073 140 htm<sup>2</sup>:n tilamäärästä.

Tarkastuksessa havaittiin merkittäviä eroja Senaatti-kiinteistöjen, Pääesikunnan toimitilaselvityksen ja Kiraven tilamäärätiedoissa. Pääesikunnan mukaan erot johtuvat siitä, että kaikista tiloista ei tehdä ylläpitosisopimusta Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa. Huonokuntoisista tiloista ei tehdä välttämättä ollenkaan tällaista sopimusta. Puolustusvoimat vuokraa myös tiloja muilta ns. ulkopuolisilta vuokranantajilta, eikä Puolustushallinnon rakennuslaitos tuota ylläpitopalveluita kaikkiin näihin tiloihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että Puolustusvoimien tietojärjestelmiä tullaan kehittämään siten, että tilahallinnan tarvitsemat laajuustiedot saadaan tulevaisuudessa kootusti kaikilta omistajatahoilta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt tuo esille, että toisistaan poikkeavia lukuja syntyy muun muassa seuraavista syistä:

---

<sup>32</sup> Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että Millog Oy:lle ja Suomen yliopistokiinteistöt Oy:lle on siirretty nettomääräisesti tiloja yli 300 000 m<sup>2</sup>.

<sup>33</sup> Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän loppuraportti 9.9.2010.



- Senaatti-kiinteistöiltä ennen kiinteistöuudistusta kokonaisvuokralla vuokratut tilat.
- Yhteiskäyttöluolat, jotka olivat ennen kiinteistöuudistusta Puolustusvoimille vuokrattujen kiinteistöjen osia. Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ei ole niissä yleensä ylläpitäjän roolia.
- Siirrettävät rakennukset (Puolustusvoimien hankkimat pressuhallit, joita on myös virheellisesti kirjattu Senaatti-kiinteistöjen omaisuudeksi). Puolustushallinnon rakennuslaitos ylläpitää niitä.
- Ilman pääomavuokraa Senaatti-kiinteistöjen Puolustusvoimille luovuttamat rakennukset. Puolustushallinnon rakennuslaitos ylläpitää niitä.
- Puolustusvoimien muilta vuokranantajilta vuokraamat tilat. Puolustushallinnon rakennuslaitos ei yleensä ylläpidä niitä.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan mainitut tekijät yhdessä erittäin laajan kiinteistökannan kanssa tulevat myös tulevaisuudessa vaikeuttamaan yhdenmukaisten lukujen tuottamista.

Tarkastuksessa on tutkittu Puolustusvoimien toimintasuunnitelmaa 2011–2015. Siinä on esitetty muun muassa näille vuosille ennakoitua tilahallinnan kokonaismenolaskelmat. Lukujen yhteydessä on sanottu, että laskelmassa on mukana valtaosa kiinteistö- ja tilamenoista. Edelleen on sanottu, että vuosien 2012–2015 luvuissa ei ole mukana kustannustason ennakoitua muutosta vaan ainoastaan volyymin muutokset (ilmeisesti tarkoitetaan tilamäärän muutoksia).

Suunnitelmassa on sanottu, ettei tiloista luopumisista vuosina 2012–2015 ole tiedossa päätöksiä. Kiinteistöjen ja tilojen kokonaismenot on eritelty vuokriin ja palvelujen ostoihin. Kaikki nämä luvut ovat hitaasti ja tasaisesti kasvavia 226,26 miljoonasta eurosta 252,35 miljoonaan euroon aikavälillä 2011–2015.

Puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelman 2011–2015 liitteenä on rakennuslaitoksen kiinteistöpalveluiden ennakoituja yksikköhintoja 2011–2015. Kiinteistönhoidon, siivouksen ja vuosikorjausten yksikköhintojen on ennakoitu pysyvän samana ja lämmön ja veden ominaiskulutusten hienoisesti laskevan.

Suunnitelmien luvuista on pääteltävissä, että Puolustusvoimien kiinteistö- ja tilamenojen ennakoitaan kasvavan aikavälillä 2011–2015 ainakin tilojen määrän kasvun vuoksi. Menojen lisäys olisi todennäköisesti vielä esitettyä suurempi, jos suunnitelmissa olisi otettu huomioon ennakoitu kustannustason nousu. Näin ollen on pääteltävissä, että tilakustannusten kasvun pysähtymistä ei ole ennakoitu.

Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien saatavilla olevissa eri vuosien suunnitelmatiedoissa ei ole esitetty kaikkia tarvittavia tietoja, jotta suunni-

telmissä ennakoitujen kokonaismenolukujen kasvun syitä tai tähän vaikuttavia tekijöitä olisi mahdollista analysoida tarkemmin. Suunnitelmat viittaavat kuitenkin siihen, että jos Puolustusvoimien eri suunnitelmissa esitetyt hankeluettelot ovat toteutuneet ja toteutuvat vastaisuudessakin, se aiheuttaa osaltaan tilamenojen kasvua. Tämä johtuu muun muassa siitä, että uusien hankkeiden seurauksena vuokrataso ja tilamenojen kokonaismäärä nousevat, vaikka tilamäärä ei kaikkien hankkeiden seurauksena kasvaisikaan. Joissakin suunnitelmissa on sanottu tavoitteeksi kompensoida tilamenojen kasvua luopumalla vanhoista ja tarpeettomista tiloista. Vanhojen tilojen määrää jouduttaisiin kuitenkin supistamaan olennaisesti tapahtunutta enemmän ja uusien lisätilojen määrää enemmän, jotta se kompensoi tilamenojen kokonaismäärän kasvun.

Esimerkiksi Puolustusvoimien toimintasuunnitelmassa esitetyt, vuosina 2011–2015 luovuttavien tilojen määrät, uusien rakennushankkeiden lukumäärät sekä puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelman 2011–2015 liitteenä olevat rakennuslaitoksen kiinteistöpalvelussa ennakoituiden tilamäärät pysyvät vuosina 2011–2015 suunnilleen samoina samoin kuin vuosikorjausprojektien lukumäärät. Puolustusvoimien viime vuosien toimintasuunnitelmissa ei ole enää sanottu ennakoituja tilojen kokonaistilamääriä suunnitteluvuosille, mutta edellä esitettyjen tietojen perusteella tilojen kokonaismäärien voidaan päätellä tasaisesti suurenevan aikavälillä 2011–2015.

Pääesikunta on todennut tämän kehityksen johtavan toteutuessaan siihen, että nykyistä rakennuskantaa ei tulevaisuudessa kyetä ylläpitämään. Puolustusvoimien toimintaa, johtamisjärjestelmää ja materiaalihankkeita joudutaan sopeuttamaan tulevaisuudessa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Tämän vuoksi Puolustusvoimissa on käynnistetty sen toiminnan päälinjausten uudelleen tarkastelu. Niin sanotun Puolustusvoimauudistuksen päälinjat luotaneen parlamentaarisen valmistelun pohjalta tämän hallituskauden alkupuolella.

### *Kokoavia havaintoja*

Eri osapuolten asiakirjoissa ja tietojärjestelmissä on ollut ja on edelleen jonkin verran eroja tilamäärätiedoissa. Osa niistä johtunee osapuolten erilaisista rooleista. Puolustusvoimia kiinnostaa ensi sijassa sen käytössä olevien tilojen määrä, rakennuslaitosta puolestaan niiden tilojen määrä, joiden ylläpidosta se huolehtii, ja Senaatti-kiinteistöjen intressissä lienee etusijalla sen hallinnassa olevien tilojen määrä. Nämä eri intressit kohdistuvat valtaosin, mutta eivät kaikilta osin, samoihin tiloihin. Niiltä osin kuin osapuolten intressit kohdistuvat samoihin tiloihin, osapuolten

tietojärjestelmissä olevien tilamäärien tulisi olla periaatteessa samoja, ellei eroihin ole järkevää syytä.

Puolustushallinnon tilamenokäsite muuttui vuoden 2003 kiinteistöuudistuksessa. Tuolloin investoinnit siirrettiin pois puolustushallinnon talousarvio-osasta ja korvattiin vuotuisella pääomavuokraosalla, joka laskettiin siirrossa sovitusta pääoma-arvosta ja sen jälkeen tehtävistä investoinneista lasketulla vuotuisella pääomavuokraosalla. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtäväksi annettiin puolustushallinnon tilojen ylläpito, ja rakennuslaitos laskuttaa palvelujen tilaajalta ylläpidosta aiheutuneet menot. Senaatti-kiinteistöjen tekemät vuokravaikutteiset investoinnit lisäävät puolustushallinnon tilavuokria tietyllä viiveellä<sup>34</sup>. Vaikka vuokravaikutuksettomat investoinnit eivät näy puolustushallinnon tilamenoina, valtiokokonaisuuden näkökulmasta myös ne ovat puolustushallinnon käytössä olevista tiloista aiheutuva menoerä. Valtiokokonaisuuden näkökulmasta Senaatti-kiinteistöjen puolustushallinnolta perimät vuokrat ovat kaiken kaikkiaan hieman eri asia kuin puolustushallinnon käyttämistä tiloista valtiolle aiheutuneet menot tai kustannukset. Tarkastuksessa ei tutkittu Senaatti-kiinteistöjen sisäistä talousraportointia eikä sitä, kuinka suuret menot tai kustannukset puolustushallinnolle vuokratut tilat aiheuttavat Senaatti-kiinteistöille. Nykyisessä valtion kiinteistö- ja toimitilajärjestelmässä kaikki puolustushallinnon toimitiloista aiheutuvat menot ja kustannukset eivät näy esimerkiksi valtion talousarviossa puolustushallinnolle kohdennettuina niin selkeästi kuin aikaisemmin.

Puolustusvoimien vuosien 2003–2010 vuosiraporttien tiedoista ei saa yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa vuotuisten tilahallintomenojen ja tilamäärien koostumuksesta ja kehityksestä. Asiakirjoissa olevat tiedot viittaavat kuitenkin yksiselitteisesti siihen, että Puolustusvoimien käytössä oleva tilojen määrä on ollut hitaasti vähenevä ajanjaksolla 2003–2010.

Puolustusvoimien ns. kiinteistömomentilta maksetut vuotuiset tilamenot ovat lisääntyneet sekä nimellisesti että reaalisesti vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen. Tämä kehitys näyttää jatkuvan suunnitelmissa myös lähitulevaisuudessa, mikäli toiminnassa ei tehdä merkittäviä muutoksia. Kiinteistömenojen toteutunut kasvu on ollut selvästi suurempaa kuin luovuttavista tiloista saadut menosäästöt. Tämä johtuu siitä, että luovuttavien tilojen pääomavuokra on ollut niiden tasearvojen alhaisuuden vuoksi suhteellisen pieni.

Puolustushallinnon tilamenoihin ovat vaikuttaneet olennaisesti kiinteistöuudistuksessa sovitut puitteet sekä Puolustusvoimien tehtävien ja organisaation muuttumattomuus. Suuri osa pääomavuokrasopimuksista on ol-

---

<sup>34</sup> Tätä asiaa on käsitelty myös *tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 215/2011*.

lut sopimusajaltaan käytännössä kiinteitä, ja sopimuksissa on määritelty vuokran vuotuinen, yleisen kustannustason kehitykseen sidottu tarkistusperiaate. Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat sopineet periaatteessa vuosittain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa rakennuslaitoksen laskemien keskimääräisten yksikköhintojen perusteella tilojensa tulevien ylläpitomenojen tasosta. Sitä on tarkistettu vuosittain tiettyjen periaatteiden, muun muassa yleisen kustannustason kehityksen, mukaisesti. Rakennuslaitoksella on ollut periaatteessa erikseen alue- ja rakennuskohdainen tilojen ylläpitokustannusten seuranta. Tämä on käytännössä kuitenkin osittain teoreettinen, koska esimerkiksi jokaisessa rakennuksessa ei ole eikä niihin ole kannattavaakaan sijoittaa sähkön, lämmön ja veden kulutusmittareita.

Puolustushallinnon vuotuisten tilamenojen suunnittelussa liikkumavaran ovat muodostaneet käytännössä puolustushallinnon tulevien vuosien menokehityksen muutokset, Senaatti-kiinteistöjen investointikehityksen muutokset, rakennuslaitokselta tilattujen ylläpitotöiden haluttu taso sekä uudet ja luovuttavat tilat ja alueet.

Kokonaistasolla puolustushallinnon tilahallinnan taloudellisuuden ohjaus ei ole ollut kovin läpinäkyvää. Tämä on johtunut muun muassa suunnittelun pohjautumisesta kiinteistöuudistuksessa sovittuihin puitteisiin ja siitä, että osa suunnittelutiedoista on käytännössä perustunut eri osapuolilta tuleviin vuotuisiin ilmoituksiin.

Joissakin tilahallintatoiminnan suunnittelun osissa puolustushallinnolla on ollut enemmän liikkumavaraa kuin toisissa. Liikkumavaran käytön tarkemmat perustelut eivät kuitenkaan näy asiakirjoissa. Enemmän liikkumavaraa on esimerkiksi tilojen kunnossapitoon vuosittain kohdennettavassa määrässä, isompien investointihankkeiden vuosittain toteutettavaksi valittavien lukumäärässä ja kokonaisrahoituksessa. Puolustushallinto päättää itse esimerkiksi ns. kiinteistömomentin suuruudesta.

Tilahallinnan taloudellisuutta ei ole riittävästi ohjattu. Toisaalta siihen ei olisi tietojärjestelmien puutteiden ja ohjauskäytänteiden vuoksi ollut riittävästi mahdollisuuksia. Myöskään tilahallinnan seurannassa taloudellisuusnäkökulma ei näytä olleen kovin merkittävä.

### 3.2.3 Tiloista ja alueista luopuminen

Tässä luvussa tarkastellaan, miten puolustushallinto on suunnitellut toimintansa muutoksista aiheutuvaa tilojen ja kiinteistöjen määrän vähentämistarvetta sekä käytössään olevan tila- ja kiinteistökannan sopeuttamista siihen.

### *Kiinteistöuudistuksessa oletettu luopumismäärä*

Kiinteistöuudistusta valmisteltaessa oletettiin ja varauduttiin aluksi siihen, että Puolustusvoimat luopuu vähitellen Senaatti-kiinteistöille siirrettävän kiinteistöomaisuuden käytöstä joltain osin. Eduskunnalle annettiin uudistuksen valmistelun aikana turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteke 2001, joka vaikutti kiinteistöuudistukseen. Selonteossa oli kaavailtu alun perin ennakoitua merkittävämpiä luopumisia ja supistuksia Puolustusvoimien organisaatioon, alueisiin ja tiloihin.

Puolustusvoimat ei vuokrannut kaikkia puolustusministeriön hallinnasta vuoden 2003 alussa Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettyjä toimitiloja, ja osasta tehtiin määräaikaiset vuokrasopimukset<sup>35</sup>. Senaatti-kiinteistöt arvioi vuonna 2004, että Puolustuspoliittisen selonteon 2004 pohjalta tehtävät päätökset jatkanevat tätä kehitystä. Arvio oli, että Puolustusvoimien kiinteistömässä vähenee 10 prosenttia vuoteen 2008 mennessä. Senaatti-kiinteistöjen mukaan Puolustusvoimien käytöstä poistuvien ja luovutettavien rakennusten ja alueiden tulee olla toiminnallisia kokonaisuuksia, joille Senaatti-kiinteistöt voi tehdä markkinaehtoista kiinteistönjalostustoimintaa. Tältä osin riskin kiinteistöjen jatkokäytöstä kantaa Senaatti-kiinteistöt.

### *Luopumisten toteutumaa kuvaavia erilaisia tietoja*

Puolustusvoimat on esittänyt vuosittain laatimissaan talousarvioehdotuksissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa taulukot luovuttavista tiloista tai alueista, joista osassa on pinta-aliatiedot ja osassa ei. Kaikissa on luovuttavien alueiden ja tilojen arvioidut menotiedot. Kaikki luopumiset eivät ole kuitenkaan toteutuneet suunnitelman mukaisesti. Taulukoissa on eritelty joitakin luopumisten syitä ja tarkastuksen aikana on saatu joitakin suullisia arvioita syistä. Syyt ovat olleet operatiivisia tai aluepoliittisia.

Senaatti-kiinteistöt on eritelty vuosien 2004–2007 yhteiskuntavastuuraporteissaan puolustushallinnon toimialansa vuokrattavat pinta-alat 31.12. tilanteen mukaisesti. Raporttien mukaan vuosina 2003–2007 vuokrattava pinta-ala vähentyi 3 523 000 m<sup>2</sup>:stä 3 318 000 m<sup>2</sup>:iin (6 %). Vuodesta 2008 eteenpäin yhteiskuntavastuuraporteissa ei ole enää eritelty puolustushallinnon vuokraamia tiloja muista tiloista.

Vuonna 2010 laaditun kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän muistion mukaan Puolustusvoimat on luopunut kiinteistöuudistuksen jälkeen yhteensä

---

<sup>35</sup> Senaatti-kiinteistöjen muistio 29.11.2004.

321 000 m<sup>2</sup>:n verran Senaatti-kiinteistöiltä vuokratuista rakennuksista. Toisaalta on vuokrattu lisää tilaa 88 280 m<sup>2</sup>, joten vuokra-alan nettovähennys on 232 720 m<sup>2</sup>. Lisäksi ulkoistettujen toimintojen myötä on siirtynyt pois noin 130 000 m<sup>2</sup>, joten vuokra-alan vähennys on yhteensä noin 360 000 m<sup>2</sup>. Tämän perusteella Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattuja tiloja pitäisi olla nykyisin noin 3,14 miljoonaa m<sup>2</sup>, jos niiden alkuarvo on 3,5 miljoonaa m<sup>2</sup>. Edellä on mainittu Senaatti-kiinteistöjen ilmoitus 3 044 000 htm<sup>2</sup>:n tilamäärästä vuoden 2009 lopussa. Luvuissa on noin 70 000 htm<sup>2</sup>:n ero, jota voi pitää merkittävänä.

### *Toimitilaselvityksessä arvioitu nykyinen luopumistarve*

Puolustusvoimien toimitilaselvityksen 1. vaiheen alustavana tuloksena on muun muassa poimittu Puolustusvoimien käytössä olevasta Senaatti-kiinteistöjen tilamassasta (yli 6 000 kohdetta) seuraavia rakennusryhmiä:

1. "voidaan luopua" -rakennukset (sisältää purettavat ja ei-purettavat) yhteensä 770 kpl, tasearvo 20 953 080 euroa, vuokra 152 877 euroa. Nämä jakaantuvat seuraaviin ryhmiin<sup>36</sup>:

- ei-purettavat-rakennukset: 394 kpl, tasearvo 17 822 823 euroa, vuokra 134 075 euroa
- purettavat rakennukset: 402 kpl, tasearvo 3 443 725 euroa, vuokra 19 934 euroa, purkukustannukset minimissään 4 020 000 euroa, jos arvioitu purkukustannus vähintään 10 000 euroa/rakennus

2. korjauskelpoiset rakennukset 235 kpl, tasearvo 36 254 350,63 euroa, vuokra 327 960,83 euroa.

Toimitilaselvityksen rakennukset on arvioitu puolustushallinnon alueellisten yksiköiden näkemysten perusteella. Tästä syystä selvitys voi sisältää kokonaisuuden kannalta jonkin verran ylioptimistisia näkemyksiä. Saatujen tietojen mukaan Puolustusvoimissa on toimitilaselvityksen tietoja hyväksi käyttäen alustavasti määritetty Puolustusvoimille tarpeettomat kiinteistöt, joista vuoden 2011 loppuun mennessä on tarkoitus tehdä luopumis- tai purkuesitykset Senaatti-kiinteistöille.

---

<sup>36</sup> Luvut perustuvat tarkastuksen aikana saatuihin, luonnosvaiheessa oleviin tietoihin. Jaottelun luvut ovat yhteenlaskettuina vähän suuremmat kuin kohdassa 1 mainittu luku.

### *Sodan ajan joukkojen kokonaismäärän ja varastotilamäärätiedon muutokset*

Asiakirjoista havaitaan, että jotkin Puolustusvoimien viime vuosien suunnitelmissa esitetyt tilojen vähentämiset eivät ole tapahtuneet tai toiminnan volyymin supistus ei ole näkynyt tilojen määrässä samassa suhteessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Puolustusvoimien sodanajan joukkojen määrän vahvuutta on supistettu 490 000:sta noin 358 000:een vuodesta 2001 vuoteen 2008 (-27 %). Tarkastuksessa saadun varastotilojen kokonaismäärätiedon perusteella erilaisten varastojen määrä on vähentynyt samalla aikavälillä vain noin 4 prosenttia. Kun otetaan vielä huomioon, että erilaiset varastot muodostavat lähes puolet Puolustusvoimien tilamäärästä ja niiden kustannukset ovat merkittävä erä, herää kysymys, kuinka hyvin tilahallinnassa on onnistuttu sopeuttamaan tilojen määrä ja tilakustannukset tiloja käyttävän toiminnan volyymin muutoksiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta huomauttaa, että varastojen määrän vähenemisen (- 4 %) suhteuttaminen sodan ajan joukkojen määrän vähenemiseen (- 27 %) ei ole perusteltua. Lakkautettavilla sodan ajan joukoilla ei ollut määrävahvuista materiaalia, ja lakkautuksilla korvattiin muiden joukkojen materiaali puutetta.

### *Lakkautettuja sodan ajan joukkoja ja niiden materiaalin varastotilarpeen muutos*

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään tarkemmin tekijöitä, jotka aiheuttavat Puolustusvoimien tilojen luopumistarvetta, sekä sitä, miten nämä tekijät on otettu huomioon suunnittelussa. Tarkastushavaintojen perusteella Puolustusvoimissa on vuoden 2001 selonteon jälkeen tehty yksityiskohtaisempia päätöksiä, joissa on lakkautettu sodanajan joukkoja ja päätetty niiden eräiden materiaalien luopumisesta. Näihin päätöksiin ovat vaikuttaneet saatujen suullisten tietojen mukaan ainakin seuraavat seikat:

- olemassa olevan materiaalin määrälliset puutteet ja lisähankintatarpeet
- valtion määrärahojen rajallisuus puolustushallintoon tulevaisuudessa
- joukkojen puutteellinen suorituskyky olemassa olevalla materiaalilla nykyaikaisessa sodankäynnissä
- siirtyminen käyttämään pääosin länsimaalaista sotamateriaalia
- olemassa olevan materiaalin vanheneminen, nykyaikaisen sotamateriaalin kallistumiskehityksen jatkuminen sekä oletus, ettei vastaisuudessa saada hankittua sotamateriaalia yhtä edullisesti kuin esimerkiksi 1990-luvun alussa Saksasta.

Osa lakkautetuista joukoista oli silloisen mittapuun mukaan paremmin ja täydellisemmin Puolustusvoimien varastoimilla materiaaleilla varustettuja joukkoja kuin toinen osa lakkautetuista joukoista<sup>37</sup>. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella paremmin varustettujen, lakkautettujen joukkojen aseet sekä kuljetus-, viesti-, pioneeri- ym. kalusto on pääosin poistettu varastoista viimeistään vuoteen 2008 mennessä. Näiden joukkojen osuudet Puolustusvoimien varastoimista ampumatarvikkeista poistuvat ilmeisesti hieman pitemmällä aikavälillä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta tähdentää, että kaikki käyttökelpoinen sotavarustus näiden lakkautettujen joukkojen materiaalista on kohdennettu lakkauttamisen jälkeen muille sodanajan joukoille.

Tarkastuksessa havaittiin, että vuoden 2001 jälkeen on toisaalta perustettu joitakin uusia joukkoja ja hankittu näille uutta Puolustusvoimien varastoimaa materiaalia. Lakkautettujen sodanajan joukkojen ja niiden materiaalin pääosan poistaminen on vapauttanut merkittävästi Puolustusvoimien varastotilaa.

#### *Puolustusvoimissa laadittuja luopumistarpeisiin vaikuttavia kokonaiselvityksiä ja suunnitelmia*

Tarkastuksessa havaittiin, että Puolustusvoimissa on edellä kuvattujen toiminnan päälinjausmuutosten jälkeen laadittu erilaisia selvityksiä ja suunnitelmia sen toimitilarapeisiin merkittävästi vaikuttavista seikoista<sup>38</sup>.

Puolustusvoimien suunnitelmissa on käsitelty myös materiaalin luopumisten takia vapautuvia varastotiloja. Esimerkiksi vuonna 2005 laaditun luopumissuunnitelman<sup>39</sup> mukaan räjähtävän materiaalin hävittämisestä vapautuisi varastotilaa teoreettisesti noin 41 267 lavaa eli noin 49 520 m<sup>2</sup> (vastaa teoreettisesti laskettuna suunnilleen suuren räjähtävän materiaalin varastoalueen huonetilamäärää). Panssarivaunujen ja panssaroidun kuljetuskaluston sekä tykki- ja kranaatinheitinkaluston hävittämisestä vapautui-

---

<sup>37</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston käsky 18.5.2006, dnro 393/11.1/D/SAL.

<sup>38</sup> Pääesikunnan materiaaliosaston asiakirja 16.6.2005, dnro R2663/17.7/D/IV. Pääesikunnan materiaaliosaston asiakirja 10.2005, dnro 686/17/D/II/SAL. Pääesikunnan huolto-osaston suunnitelma 31.1.2006, dnro 28/11.3/D/II. Esitys 12.12.2006: Räjähdeturvallisuuden ja varastoinnin kehittäminen. Pääesikunnan logistiikkaosaston käsky 2.4.2007. Pääesikunnan Maavos:n käskyn JD779 toteuttamissuunnitelma 16.4.2007. Puolustusvoimien materiaalityön esikunnan esitys TAD27, 12.6.2007.

<sup>39</sup> Suunnitelma räjähtävän materiaalin hävittämiseksi. Puolustusvoimien materiaalityön esikunta. Huolto-osasto 14.8.2005.



si varastotilaa teoreettisesti laskien 36 540 m<sup>2</sup>. Vapautuvia 200 m<sup>2</sup>:n varastoja olisi teoreettisesti laskettuna 125 kappaletta, jos varastojen täyttöaste olisi 80 prosenttia. Jos täyttöaste olisi 60 prosenttia vapautuvia varastoja olisi 166. Vapautuvien varastojen määrä vastaisi teoriassa 1–2 suurta varastoaluetta. Räjähävän materiaalin hävitys suunnitelmat ulottuivat tässä suunnitelmassa vuoteen 2017 asti, ja ne perustuivat silloisiin materiaalin määriin ja niiden vanhenemisennusteisiin.

Puolustusvoimissa on eri yhteyksissä tarkasteltu muun muassa materiaalin hävitys- ja varastointisuunnitelmien toteutumista. Edellä kuvatut materiaalmäärien supistukset näyttävät tapahtuneen suunnilleen ennakoitusti. Näissä yhteyksissä on esitetty myös visioita tai suunnitelmia tästä eteenpäin ulottuvalle ajalle. Puolustusvoimien varastointisuunnitelman vuoden 2008 tilannekatsauksessa ennakoidaan silloisen räjähävän materiaalin varastotarvemäärän vähenevän suuresti vuoteen 2025 mennessä, teoreettisesti laskettuna noin 180 000 m<sup>2</sup>:n verran.

Toisaalta esitetyt luvut perustuvat suunnitelmassa oletettuun kehitykseen, johon vaikuttaa useita tekijöitä ja jonka mukaisesta kehityksestä ei ole päätöksiä, joten luvun mukaisen kehityksen toteutuminen ei ole varmaa.

Saatujen tietojen mukaan vapaana olevista ja vapautuvista räjähdevarastoista valtaosa on vanhoja kylmiä noin 200 m<sup>2</sup>:n maanpäällisiä varastoja, jotka eivät mahdollisesti sovellu enää uusien määräysten mukaiseen räjähävän materiaalin varastointiin. Niiden tasearvot ja Senaatti-kiinteistöjen perimät vuokrat ovat lähellä nollaa, joten rahallista säästöä niistä luopumisella ei saavuteta merkittävästi tilahallinnan kokonaismenoihin verrattuna. Toisaalta jos kokonaisista alueista luovuttaisiin, tämä olisi vuokrasopimusten irtisanomisen suhteen helpommin toteutettavissa ja siitä syntyisi myös rahallisesti merkittävämpiä konkreettisia säästöjä, mikäli luopuminen ei aiheuttaisi investointitarvetta muilla jäljelle jäävillä alueilla.

Puolustusvoimissa on laadittu ainakin vuosina 2005–2006 myös suunnitelmia<sup>40</sup> materiaalin varastoinnin keskittämisestä suuremmille varastoalueille, jolloin on ennakoitu olevan mahdollista saavuttaa tilojen ja henkilöstön vähentämisen avulla rahallista säästöä noin kahdeksan miljoonaa euroa vuodessa sekä muita toimintojen keskittämisestä aiheutuvia hyötyjä. Toisaalta keskittämisestä on arvioitu aiheutuvan kertaluonteisia materiaalin siirtokustannuksia ja uusien tilojen rakentamistarvetta ainakin luovuttavien tilojen vuokran verran. Jos henkilöstöä ei irtisanota vaan kohdenneetaan uusiin tehtäviin, myöskään henkilöstösäästöä ei synny.

---

<sup>40</sup> *Maavoimien ei räjähävän sotavarustuksen varastointi. Esitys toimenpiteistä 2006–08.*

Erään asiakirjan<sup>41</sup> tietojen perusteella voidaan päätellä, että muun kuin räjähtävän materiaalin varastotiloja oli tyhjillään merkittävä määrä 12.12.2006. Puolustusvoimissa on katsottu tällaisen materiaalin varastotiloja olevan kokonaisuutena riittävästi.

Periaatteessa hylätty materiaali on hävitettävä Puolustusvoimissa kuuden kuukauden kuluessa. Tarkastuksessa saatiin ajantasainen taulukko Puolustusvoimien varastoissa olevasta materiaalista, joka on luokiteltu hylättäväksi tai hylätyksi. Taulukon perusteella hylätyn materiaalin määrä ei ollut suuri suhteessa varastoidun materiaalin määrään, joten myöskään hylätyn materiaalin varastointitila ei ollut suuri verrattuna Puolustusvoimien varastotilaan kokonaisuutena.

On myös otettava huomioon, että räjähtävää materiaalia on Puolustusvoimien oman hävityskapasiteetin rajallisuuden vuoksi joskus halvempaa säilyttää jopa kaksi vuotta ennen hävittämistä varastoissa, koska vaihtoehtoinen säilytys- tai hävitystapa tulisi kalliimmaksi. Kittilän Pokassa vuosittain pidetyillä räjähteiden hävittämisleireillä sekä Ähtärin varikolla on rajallinen kapasiteetti hävittää räjähtävää materiaalia vuodessa. Erään suunnitelman<sup>42</sup> mukaan vuoteen 2012 mennessä saadaan purettua hylätyn materiaalin hävittämiseksi syntynyt pullonkaula ja räjähtävän materiaalin hävityskapasiteetti vastaa siitä eteenpäin vuosittain hylättävän materiaalin määriä.

Puolustusvoimissa on ollut viime vuosina käynnissä ns. ELKAKOP-hanke (ampumatarvikkeiden ja räjähteiden elinkaarenhallinnan yhteistyömallin käyttöönottoprojekti teollisuuden ja Puolustusvoimien kesken). Projektin keskeisenä tavoitteena on tuottaa nykyistä kustannustehokkaammat räjähdualan järjestelyt Suomessa vuoden 2020 tavoitetilassa. Hankkeella pyritään muun muassa toimintoja keskittämällä vastaamaan räjähdualan muuttuviin tarpeisiin sekä luopumaan tarpeettomista tiloista ja alueista. Räjähdualan henkilöstön määrä on tarkoitus mitoittaa vastaamaan muuttuvaa tilannetta. Tarkoituksena on myös saada jäljelle jäävät tilat tehokkaampaan käyttöön sekä tehostaa hallinto- ja tukitoimintoja.

Syksyllä 2010 tehtiin esitys toiminnan uudelleenjärjestelystä, jolla on muun muassa tilahallintaa koskevia vaikutuksia.

Puolustusvaliokunnan mielestä esitettyjen järjestelyjen kustannussäästöt voidaan kyseenalaistaa, sillä toimintojen alasajot esitetyillä paikkakunnilla johtavat välttämättömiin kompensatiotoimenpiteisiin valtio- ja kuntasektorilla, mikä syö huomattavan osan potentiaalisesta kustannussäästöistä.

---

<sup>41</sup> *Puolustusvoimien varastointisuunnitelman tilanne. Esittely Puolustusvoimain komentajalle 25.4.2008.*

<sup>42</sup> *Räjähdeturvallisuuden ja varastoinnin kehittäminen, esitys 12.12.2006.*

Valiokunta ei pitänyt valtiontalouden hoidon kannalta järkevänä sitä, että puolustusministeriön hallinnonalalla tehtävät irtisanomiset haja-asutusalueilla johtaisivat toisen ministeriön tukitoimiin<sup>43</sup>.

Puolustusvaliokunta esitti myös, että nopeat ja radikaalit muutokset ELKAKOP-hankkeen tuloksena vievät pohjan pois mittavilta kymmenien miljoonien eurojen arvoisilta alueille tehdyiltä investoinneilta ja johtavat lisäksi merkittävään uusinvestointitarpeeseen räjähdelain toimintaa uudelleen järjesteltäessä. Valiokunta huomautti edelleen, että Puolustusvoimien käyttämille kiinteistöille ei useinkaan ole helposti löydettävissä uusiokäyttöä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta ei puoltanut 12.10.2010 puolustushallinnon esittämää etenemistapaa. Puolustusministeriö lähetti tämän jälkeen kirjeen<sup>44</sup> 8.11.2010 Pääesikunnalle, jossa se ilmoitti hankkeen toteutuksen keskeytyksestä toistaiseksi. Puolustusministeriö on keväällä 2011 valtioneuvoston kanslialle lähettämässään kirjeessä<sup>45</sup> ilmoittanut, että valmiudet ELKAKOP-hankkeen välittömään toteuttamiseen ovat olemassa, mikäli poliittinen ratkaisu sopeuttamistoimien jatkamisesta tehdään. Saadun tiedon mukaan Puolustusvoimat on esittänyt, että hanketta jatkettaisiin.

#### *Räjähtävän materiaalin varastotilojen tason muutoksia*

Puolustusvoimissa on viime vuosina rakennettu merkittävässä määrin selvästi aiempaa korkeatasoisempia varastoja. Maapeitteisiä varastoja suunniteltiin tarvittavan ensin lisää 360, mutta toteutukseen saatiin lopulta eri laskentatapojen mukaan vain 70–72<sup>46</sup>. Näiden arvioiduiksi rakennuskustannuksiksi on eri asiakirjoissa esitetty 70–150 miljoonaa euroa. Suuri vaihteluväli johtuu esimerkiksi siitä, kuuluuko uusien varastojen rakentamiseen liittyvien varastoalueiden turvalaitteiden, aita- ja sähköverkostojen rakentaminen maapeitteisten varastojen rakennushankkeeseen vai erilliseen rakennushankkeeseen.

Tarkastuksessa selvitettiin lyhyesti niitä syitä, joiden perusteella Puolustusvoimissa on päätetty 2000-luvulla siirtyä räjähtävän materiaalin varas-

---

<sup>43</sup> Puolustusvaliokunnan lausunto 7/2010 vp.

<sup>44</sup> Puolustusministeriön kirje 8.11.2010. Dnro FI.PLM.2010-4571 1466/30.00.00/2008.

<sup>45</sup> Puolustusministeriön kirje 3.2011. Dnro FI.PLM.2011-877 90/00.00.99/2011.

<sup>46</sup> Pääesikunnasta saadun tiedon mukaan vuoteen 2012 mennessä toteutuu 74 maapeitteistä varastoa ja niiden arvioidut rakennuskustannukset ovat 111 miljoonaa euroa.

toinnissa osittain maapeitteisiin varastoihin<sup>47</sup>. Saatujen tietojen perusteella taustalla on vuonna 1999 tapahtunut yhden 200 m<sup>2</sup>:n mineriittivaraston räjähdys Ähtärin varikolla ja sen jälkeen tehdyt selvitykset ja kehittämisselvitykset sekä säännösmuutokset Puolustusvoimien räjähtävän materiaalin varastoinnista. Asiakirjoissa on tälle varastorakentamishjelmalle esitetty sanallisia perusteluja sekä suppeita ohjelman kannattavuuslaskelmia.

Tarkastuksessa ei ilmennyt sinänsä huomautettavaa valitulle tasonnostolinjaukselle. Tarkastuksessa ei kuitenkaan selvitetty, miten tämän rakentamishjelman toteuttamisesta päätettäessä on otettu huomioon todennäköisesti käytettävissä olevat kokonaismäärärahat ja niiden vaihtoehtoiset käyttökohteet.

Puolustusvoimissa on ollut tarkastusajankohtana kesken selvitys uusien räjähdessäännösten tulkinnasta niin, että vallitus riittäisi osaan räjähtävän materiaalin maanpäällisistä varastoista vastaisuudessakin. Tämän hyväksyminen ei ole ollut vielä selvää tarkastusajankohtana. Eri lähteiden mukaan vallitettavaksi esitettyjä varastoja on 200–250 ja arvioidut vallitusten kokonaiskustannukset ovat 11–13 miljoonaa euroa eli melko vähäiset kokonaisuuteen verrattuna. Saadun tiedon mukaan, mikäli säännöksiä tulkitaan niin, että vallitettavat maanpäälliset varastot eivät täytä uusia määräyksiä vuoden 2012 jälkeen, syntyy lisätarve kymmenille uusille maapeitteisille räjähdetarastoille tai varastoluolille. Meri- ja Ilmavoimien varastot täyttävät saatujen tietojen mukaan uudet määräykset.

### *Kokoavia havaintoja*

Puolustusvoimien tehtävä on pysynyt viime vuosina suunnilleen samana. Organisaatio on muuttunut, mutta ei kuitenkaan tilahallinnon kokonaisuuteen nähden merkittävästi. Sodan ajan joukkojen määrä on pienentynyt huomattavasti. Lisäksi materiaalin varastointitarpeet ovat muuttuneet määrällisesti ja laadullisesti. Tapahtuneet ja esillä olevat muutokset ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat myös vastaisuudessa olennaisesti olemassa olevaa tilatarvetta vähentävästi. Toisaalta tiettyjen käyttötarkoitustyyppien tilojen laatuvaatimukset ovat näiden linjausten seurauksena muuttuneet korkeatasoisemmiksi, mikä jossain määrin jatkunee.

Yleisestä tilajohtamisen näkökulmasta puolustushallinnon tilahallinnan ylätason suunnittelussa olisi tärkeätä tietää luotettavasti toimintojen volyymin ja tilantarpeen pitemmän ajan kehitys, koska tilojen vuokrasopi-

---

<sup>47</sup> *Maapeitteiset varastot parantavat merkittävästi säilytysturvallisuutta sekä joidenkin materiaalien säilyvyyttä ja siten pienentävät niiden elinkaarikustannuksia.*

mukset tehdään yleensä investoinnin yhteydessä aluksi määräaikaikaisina 15 vuodeksi, jolloin tiloista irtipääseminen ennen määräaikaisen sopimuksen päättymistä on vaikeaa tai aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.

Puolustushallinnon taholta on tarkastuksen yhteydessä tuotu esille, että puolustushallinto on periaatteessa valmis luopumaan eräistä aluekokonaisuuksista. Tätä ei ole kuitenkaan esitetty virallisesti. Senaatti-kiinteistöt on tehnyt kiinteistöuudistuksesta lähtien näille alueille investointeja arviolta muutamien kymmenien miljoonien arvosta. Luopumiset merkitsevät toteutuessaan, että investoinnit menevät valtiontalouden kannalta osittain hukkaan, mikäli alueiden myynissä ei saada tehtyjä investointeja huomioon ottavia hintoja. Toisaalta on hyväksyttävää ja asianmukaista, että kaikkia alueita on tullut kohdella tasapuolisesti, kun tähän asti ei ole tiedetty yksityiskohtaisesti luovuttavista alueista. Koska esimerkiksi ikäluokkien suuruudet ovat olleet tiedossa, olisi kuitenkin ollut asianmukaista, että luopumissuunnitelma olisi laadittu, jolloin olisi voitu välttyä turhilta investoinneilta.

Tarkastushavaintojen mukaan Senaatti-kiinteistöjen ja edelleen valtion lisähukkainvestointien välttämiseksi hankkeiden kohdentamista tulisi ohjata vastaisuudessa tiukasti. Puolustushallinnon tulisi ohjata ja kohdentaa olemassa olevien tilojen alkuperäistä tasoa parantavia hankkeita ja uudisrakennusinvestointeja vain sellaisille alueille, joiden tiedetään varmasti tulevaisuudessakin jäävän puolustushallinnon käyttöön. Puolustushallinnolla on nykyisin tiedossaan ne tärkeimmät säilytettävät kohteet ja alueet, joille on järkevää kohdentaa tasoa parantavia investointeja kannattavuusjärjestyksessä ja tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen asettamisissa puitteissa. Muille alueille tulisi kohdentaa ennen uuden puolustusvoimarakenteen ja volyymin päätöksiä vain alkuperäistä tasoa palauttavia tai ylläpitäviä investointeja.

Luopumisissa tulisi pyrkiä sellaisiin tila- ja aluekokonaisuuksiin, jotka olisivat hyödynnettävissä vastaisuudessa johonkin toiseen käyttöön tai jotka valtion käyttötarpeen selvästi puuttuessa voitaisiin myydä tai jatkojalostaa valtion ulkopuolelle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että se on tehnyt valtiovarainministeriölle esityksen, että valtiokonsernissa kehitetään tarpeettoman kiinteistövarallisuuden hallintointia. Nykyinen tarpeettoman varallisuuden luopumista koskeva toimintatapa ei ole riittävän tehokas.

Ministeriö toteaa, että luopumisesta aiheutuu puolustushallinnolle lisäkustannuksia. Puolustushallinto joutuu kustantamaan esimerkiksi asianmukaisesti käytettyjen ampumaratojen muuntokustannukset (puhdistus yms.), jotta Senaatti-kiinteistöt saa omaisuudesta mahdollisimman hyvän hinnan. Ampumaradat on rakennettu aikanaan parasta käyttökelpoista tek-

niikkaa noudattaen ja soveltuisivat myös jatkossa asianomaiseen tarkoitukseen. Tällaiset lakisääteiseen tehtävään asianmukaisesti käytetyn kiinteistövarallisuuden muuntokustannukset tulisi kattaa esimerkiksi valtiokonsernille omaisuudesta saatavilla myyntituloilla aiemman käyttäjän määrärahojen sijasta.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan on perusteltua, että asianmukaisesti käytettyjen ampumaratojen muuntokustannukset voidaan kattaa näiden maa-alueiden myynnistä saaduilla tuloilla.

### 3.3 Puolustushallinnon tilojen arvo ja korjausvelan hallinta

Tämän luvun tavoitteena on selvittää, onko valtiolla ollut riittävä tieto puolustushallinnon tilojen arvosta ja miten tietoja on käytetty päätöksenteossa. Tässä luvussa tarkastellaan myös, onko korjausvelan poistotavoitteeseen päästy ja mitä ongelmia korjausvelan poistossa on ollut.

#### 3.3.1 Tilojen arvo ja määrä kiinteistöuudistusta valmisteltaessa

Puolustushallinnon kiinteistötyöryhmän 30.9.1999 päivätyn muistion mukaan puolustushallinnolla oli 31.12.1998 hallinnassaan huonetiloja yhteensä 3 920 000 m<sup>2</sup>. Niiden tasearvo oli 9 686 miljoonaa markkaa (1 629 miljoonaa euroa) ja uudisrakennusarvo 19 902 miljoonaa markkaa (3 347 miljoonaa euroa).

Tilamäärästä asuntoja oli 255 000 m<sup>2</sup>, ja niistä 217 000 m<sup>2</sup> kaavailtiin siirrettäväksi Kapiteeli Oy:lle ja Kruunuasunnot Oy:lle.

Tämän jälkeen puolustushallinnon omia tiloja olisi ollut 3 703 000 htm<sup>2</sup>. Näiden tilojen ja kiinteistöjen tasearvo oli 9 142 miljoonaa markkaa (1 538 miljoonaa euroa) ja uudisrakennusarvo 18 886 miljoonaa markkaa (3 176 miljoonaa euroa). Näiden tilojen lisäksi Puolustusvoimilla oli tuolloin puolustushallinnon ulkopuolelta vuokrattuja tiloja noin 85 000 m<sup>2</sup>. Puolustushallinnon kiinteistömenoksi arvioitiin vuoden 1999 talousarviossa yhteensä 571,2 miljoonaa markkaa (96 miljoonaa euroa).

Kiinteistöjen ja tilaomaisuuden siirtoa puolustushallinnosta Senaatti-kiinteistöille ja vuokrien perimistä ryhdyttiin valmistelemaan syksyllä 2000 muun muassa työryhmissä, joihin eri osapuolten edustajat osallistuvat. Uudistusta valmisteltiin aluksi siten, että Senaatti-kiinteistöjen ja puolustushallinnon välillä olisi siirretty ns. kokonaisvuokramalliin. Valmiste-

lun aikana kävi selville, ettei yhteisymmärrystä ole saavutettavissa tältä pohjalta eikä tämä ratkaisu tulisi hyväksytyä eduskunnassa. Tämän jälkeen päädyttiin ns. pääomavuokramalliin. Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisessä pöytäkirjassa 22.5.2002 on sanottu muun muassa, että "Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välinen sopimussuhde perustetaan pääsääntöisesti pääomavuokraan; vuokramalli määritetään kuitenkin tapauskohtaisesti.

Puolustushallinnon rakennuslaitos hankkii tai tuottaa puolustusvoimien tarvitsemat kiinteistöjen ylläpito- ja energiapalvelut myös 1.1.2003 jälkeen kuitenkin niin, että Senaatti-kiinteistöt vastaa omistajana investoinneista ja kunnossapidosta."

Valtiovarainministeriö ja puolustushallinnon kiinteistöjärjestelyjen johtoryhmä arvioivat vuoden 2001 alussa, että tasearvoja tulee tarkistaa. Tasearvojen tarkistamisen perustaksi tilattiin kiireellisesti konsulttityönä otosperusteinen selvitys kiinteistöjen kunnosta ja käyvistä arvoista. Selvityksen teki Engel Oy, ja se tuotti uutta tietoa erityisesti vaihtomaisuudeksi muuttuvien kiinteistöjen arvosta. Selvityksen johtopäätöksenä oli, että aiempia tasearvoja tulisi alentaa. Sellaisissa tapauksissa, joissa puolustuskäyttö lakkaa, selvitykseen kuuluneiden kiinteistöjen käypiä arvoja ehdotettiin alennettavaksi keskimäärin yli 80 prosenttia. Monissa tapauksissa arvonalennukset olivat niin suuria, että kiinteistöjen käypä arvo olisi laskenut jopa negatiiviseksi.

Samaan aikaan oli valmisteltavana uusi laki valtion liikelaitoksista (1185/2002), jonka 14 §:n 1 momentin perusteella siirrettävä omaisuus tulee arvioida taseessa käypään arvoon. Hallituksen esityksen mukaan periaate oli silloisen käytännön mukainen (HE 161/2002 vp.).

Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt valmistelivat kiinteistöjen tasearvojen muuttamista hallinnollisista kirjanpitoarvoista liikelaitoslainsäädännön mukaisiksi. Valtioneuvoston hyväksymä puolustuspoliittinen selonteko 2001 toi vuoden 2002 alussa esille sen, että Puolustusvoimien toiminnalliset järjestelyt tai rationalisoinnit jatkuvat ja että niiden vaikutukset kiinteistöihin ovat suuremmat kuin valtiovarainministeriön vuoden 2001 laskelmissa ennakoitiin. Tasearvoihin liittyi muun muassa se pulmakysymys, että varsin merkittävä osa Puolustusvoimien kiinteistökannasta oli sellaista, jolle on vaikea löytää tuottavaa käyttöä, mikäli Puolustusvoimat luopuu kiinteistöistä. Asiaan liittyvistä seikoista neuvoteltiin valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön kesken. Puolustusministeriö katsoi, että siirrot tulisi tehdä hallinnollisen kirjanpidon mukaisin arvoin ja pääomavuokrien määrä mitoittaa vastaavasti valtiovarainministeriön arvioita korkeammaksi.

Työryhmä totesi, että asia on viime kädessä valtiovarainministeriölle kuuluva Senaatti-kiinteistöjen omistajaohjauksikysymys, mutta myös puo-

lustusministeriö on asiasta kiinnostunut pääomavuokrien liian alhaiseksi katsomansa tason vuoksi. Sovittiin, että puolustusministeriö ottaa asian esille kehysneuvottelussaan valtiovarainministeriössä 14.2.2002. Tällöin tuli tarkasteluun 1 009 miljoonan euron tasearvo<sup>48</sup>.

Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt laadittivat muun muassa neuvoa antavia kassavirtalaskelmia, joissa käytettiin omaisuuden siirtoarvona 1 009 miljoonaa euroa. Laskelmiin sisältyi karkeaan arvioon perustuva oletus siitä, että korjausvelan määrä olisi 168 miljoonaa euroa. Tarkempi korjausvelan määrä saataisiin, kun arvioidaan korjaustarve rakennuskohtaisesti. Tällaista arviota ei ollut käytettävissä kiinteistöuudistusta valmisteltaessa, eikä sitä ole nytemminkään laadittu.

Senaatti-kiinteistöissä laadittiin hallinnansiirron valmisteluvaiheessa ja vuokrasopimusneuvotteluvaiheessa vuonna 2002 taulukko, jossa siirrettävä puolustushallinnon omaisuus oli eritelty alue- ja tulosityksikkökohtaisesti sekä laskettu niiden tasearvot ja tasearvojen perusteella vuokrasummat tietyillä prosentteilla tasearvoista. Eri alueiden ja toimintayksiköiden kiinteistöomaisuuden tasearvot jaoteltiin arvion perusteella ryhmiin, joissa tasearvo pidettiin joko samana tai sitä alennettiin joidenkin kriteerien perusteella. Yksi tasearvon säilyttämisen tai alentamiskriteeri oli arvioitu vuokrakohteen pysyvyys puolustushallinnon toiminnan kannalta. Yhteenlasketun tasearvon ja kokonaisvuokran määräksi oli määrätty tuolloin 1 009 miljoonaa euroa ja 65,5 miljoonaa euroa, johon alue- ja toimintayksikkökohtaiset vuokrasummat oli mukautettava. Kiinteistöuudistuksen viime hetkillä tehtiin pienehköjä tarkennuksia ja muutoksia näihin tasearvoihin ja vuokriin. Myös kohteissa oli pieniä virheitä, joita korjattiin jälkikäteen. Lopullinen tase korjattiin hallinnansiirron kirjausten yhteydessä. Kohdekohtaisten sopimusten teon yhteydessä lopullisiin tasearvoihin ja vuokrien määriin jouduttiin tekemään vielä tarkennuksia yksittäisten rakennusten, rakenteiden ja maa-alueiden osalta.

Kohdekohtaisia vuokrasopimuksia laadittiin syksyllä 2002 ja keväällä 2003. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustusvoimien paikalliset tulosityksiköt (joukko-osasto tai vastaava) tekivät yhteensä noin 360 sopimusta.

Puolustusministeriö siirsi kirjeellään 20.12.2002 kiinteistövarallisuuden valtiovarainministeriön hallintaan 1.1.2003 lukien. Siirretty varallisuus on

---

<sup>48</sup> *Kun omaisuutta siirretään apportina esimerkiksi liikelaitokselle, tilintarkastajan on hyväksyttävä apportin arvo. Saadun tiedon mukaan 1 009 miljoonaa euroa perustui tilintarkastajan arvioon Puolustusvoimilta saadun aineiston perusteella. Tasearvon pienentyminen johtui ennen muuta tilintarkastajan tekemistä oletuksista, kuinka kauan Puolustusvoimat käyttävät tiloja. Todettakoon, että nämä oletukset eivät ole täysin pitäneet paikkaansa.*



esitetty taulukossa 3. Kiinteistöomaisuuden määriin ja tasearvoihin tehtiin sittemmin pieniä tarkennuksia.

**TAULUKKO 3. Puolustusministeriön kirjeellä 20.12.2002 valtiovarainministeriön hallintaan siirretty omaisuus.**

	kpl	Pinta-ala yhteensä <sup>49</sup>	Tasearvo (euroa)
Rakennukset	7 617	3 485 999 m <sup>2</sup>	1 155 219 434
Maa- ja vesialueet	994	8 409,47 ha	52 080 500
Rakenteet	3 161		44 370 447
Liittymät	421		15 108 152
Osakkeet	49	3 871 m <sup>2</sup>	7 406 996
Yhteisomistukset	18	11 258 m <sup>2</sup>	3 428 320
Keskeneräiset rakennukset	11		2 097 042
Keskeneräiset rakenteet	2		368 111
<b>Yhteensä</b>	<b>12 273</b>		<b>1 280 079 005</b>

Valtioneuvosto päätti 6.2.2003 siirtää 1.1.2003 alkaen 1 009 miljoonan euron arvosta puolustusministeriön hallinnassa ollutta valtion omaisuutta edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Omaisuus jakautui noin 54 miljoonan euron maa- ja vesialueisiin sekä noin 955 miljoonan euron rakennuksiin ja rakennelmiin.

Päätösmuistiossa on mainittu, että puolustusministeriön kirjanpidossa 31.12.2002 tämän omaisuuden tasearvo oli noin 1 348 miljoonaa euroa.

Lainaehdoin Senaatti-kiinteistöille omaisuuden siirron yhteydessä annettavan vieraan pääoman korko on 5 prosenttia ja takaisinmaksuaika 15 vuotta siten, että kaksi ensimmäistä vuotta ovat lyhennyksistä vapaita.

Valtioneuvosto päätti 18.12.2003 tarkentaa Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettyä omaisuutta ja vahvistaa sen arvon. Päätösmuistion mukaan omaisuuden käyväksi arvoksi on päädytty erilaisten selvitysten perusteella 1 000,6 miljoonaan euroon. Tämä summa koostuu seuraavista eristä:

- maaomaisuus noin 42,3 miljoonaa euroa
- liittymismaksut noin 15,2 miljoonaa euroa
- rakennukset noin 882,2 miljoonaa euroa
- rakenteet ja verkostot noin 48 miljoonaa euroa

<sup>49</sup> Huom. käytetty kahta pinta-alayksikköä.

- osakehuoneistot noin 7,4 miljoonaa euroa
- yhteisomistukset noin 3,4 miljoonaa euroa
- keskeneräiset rakennustyöt noin 2,5 miljoonaa euroa.

Lisäksi omaisuuden arvossa on otettu huomioon eräiden kohteiden vähennyksenä 2,041 miljoonaa euroa ja lisäyksenä 1,7 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa pyydettiin Senaatti-kiinteistöiltä puolustushallinnon käytössä olleiden toimitilojen ja kiinteistöjen tasearvojen kehitystä kuvaavia lukuja vuoden 2003 kiinteistöuudistuksesta lähtien. (Taulukko 4.) Saadussa toimialakohtaisessa aineistossa oli kuitenkin vuodesta 2008 lähtien mukana vankiloita ja Rajavartiolaitoksen kiinteistöjä, jotka siirtyivät tuolloin Senaatti-kiinteistöjen hallintaan puolustus- ja turvallisuus-toimialalle.

**TAULUKKO 4. Puolustushallinnon käytössä olevien kiinteistöjen ja toimitilojen tasearvot Senaatti-kiinteistöjen tilinpäätöksissä vuosina 2003–2007<sup>50</sup>.**

	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007
Rakennukset ja rakennelmat	879 646 528	897 134 277	930 420 000	933 147 226	931 912 000
Maa- ja vesialueet	56 923 632	57 652 802	57 137 287	56 648 307	57 007 000
Muut aineelliset hyödykkeet	43 877 366	48 139 058	50 989 458	52 988 360	52 056 000
Keskeneräiset investoinnit	30 042 273	42 176 978	27 714 730	36 766 148	46 269 000
Muut osakkeet/ osuudet	7 453 021	7 430 484	7 495 391	6 652 699	5 590 000
Koneet ja kalusto	279 160	263 263	265 683	232 251	0
Omaisuus yhteensä	1 018 21980	1 052 796862	1 074 022549	1 087 434991	1 092 834000

Tarkastuksessa pyydettiin Senaatti-kiinteistöiltä puolustushallinnon käytössä olleiden toimitilojen ja kiinteistöjen kirjanpidossa tehtyjä poistolukuja sekä tiloihin ja kiinteistöihin tehtyjä peruskorjaus- ja muita investointitietoja vuoden 2003 kiinteistöuudistuksesta lähtien. (Taulukko

<sup>50</sup> Vastaus kyselyyn 20.10.2010. Senaatti-kiinteistöjen muistio 25.10.2010.

5.) Saatujen tietojen mukaan Senaatti-kiinteistöissä ei ole raportoinnissa erotettu tarkasti peruskorjauksia muista investoinneista, vaan peruskorjausten osuus muista investoinneista jouduttaisiin arvioimaan jälkikäteen hankekohtaisesti.

**TAULUKKO 5. Puolustuskiinteistöjen poistot ja investoinnit Senaatti-kiinteistöjen tilinpäätöksissä 2003–2010<sup>51</sup>.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 budj.	Yhteensä
Poistot	42,4	42,9	45,7	48,9	51,0	53,8	55,0	58,2	397,9
Investoinnit	40,0	77,0	69,0	62,0	68,0	67,0	102,0	105,0	590
Investoinnit - poistot	-2,4	34,1	23,3	13,1	17	13,2	47	46,8	192,1

Edellä kuvattujen Senaatti-kiinteistöjen kirjanpitolietojen mukaan puolustushallinnon käytössä olevan toimitila- ja kiinteistöomaisuuden kirjanpitoarvo on kasvanut hienoisesti vuoden 2003 kiinteistöuudistuksesta lähtien.

Omaisuu- den kirjanpitoarvoilla ei kuitenkaan ole paljoakaan merkitystä käytännön toiminnassa. Saatujen arvioiden mukaan vuotuiset omaisuuden tasearvot sekä tehdyt investoinnit ja poistot eivät kuvaa omaisuuden reaaliarvoa tai todellista peruskorjaus- ja muuta investointitarvetta kovin hyvin. Sama koskee myös korjausvelan muutosmäärää. Todellisiin peruskorjaus- ja muihin investointitarpeisiin vaikuttavat muun muassa omaisuuden kohdistetun kunnossapidon taso sekä käyttäjän toiminnasta aiheutu- vat tilojen käyttötarpeen muutokset ja yleiset tilojen vaatimustason muutokset, joita kirjanpito ei voi kuvata. Mikäli näitä asioita haluttaisiin kuva- ta nykyistä paremmin, tulisi laatia erilliset laskelmat ja ylläpitää niitä.

#### *Kokoavia havaintoja*

Kiinteistöuudistuksen valmisteluvaiheessa eri asiakirjoissa esitetyt tilamäärä-, tasearvo- ja vuokralukuarvot poikkeavat hieman toisistaan. Myös eri tietojärjestelmissä olevat tilojen pinta-alatiedot poikkeavat hieman toisistaan. Erojen yhtenä syynä vaikuttaa olevan se, että omaisuuden lukuarvoihin on myöhemmän tarkistuksen perusteella tehty korjauksia.

<sup>51</sup> Vastaus kyselyyn 20.10.2010. Senaatti kiinteistöjen muistio 25.10.2010.

Tasearvon määrittämisessä on ollut käytännössä jonkin verran liikkumavaraa. Lopullinen 1 009 miljoonan euron tasearvo on muodostunut laskelmissa valittujen, karkeiden arvonalennuskriteereiden perusteella. Niiden lähtökohtana ovat olleet puolustusministeriön taseessa ennen kiinteistöuudistusta olleet arvot.

Siirrossa sovituilla tasearvolla ei ole yksiselitteistä yhteyttä korjausvelan määrästä esitettyihin eri arvioihin. Yksi esitetty korjausvelan suuruusluku perustuu tarkemman tiedon puuttuessa puolustusministeriön taseessa ennen siirtoa olleen tasearvon ja siirrossa käytetyn tasearvon eroon.

### 3.3.2 Korjausvelan hallinta ja kunnossapitovastuiden toimivuus

Kiinteistöuudistuksen yhdeksi tavoitteeksi oli esitetty puolustushallinnon kiinteistöissä suurehkoksi arvioidun korjausvelan poisto.

Kiinteistöuudistuksen valmisteluvaiheessa korjausvelan suuruudesta ei ollut tarkkoja tietoja. Joidenkin tarkastuksessa saatujen asiakirjojen mukaan korjausvajeen suuruudeksi arvioitiin tuolloin 1–2 miljardia markkaa (170–340 miljoonaa euroa). Nämä arvot on johdettu muun muassa eri osapuolten tuon ajan kiinteistöjen arvostuseroista. Arviointitapa on hyvin karkea, mutta tuolloin ei ollut tarkempia, esimerkiksi rakennuskohtaisiin selvityksiin perustuvia arvioita.

Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan uudistuksen alussa käytetty käsite "koko kiinteistökannan korjaustarve" ei ollut toimiva, koska Puolustusvoimat tulee lähivuosina todennäköisesti luopumaan osasta nykyistä kiinteistökantaa. Tämän vuoksi pysyvässä käytössä olevien kiinteistöjen korjaustarve on lukuna huomattavasti pienempi kuin koko kiinteistökannan korjaustarve. Tarkastuksen mukaan valtion kokonaisedun mukaista olisi toisaalta, että kaikkien valtion omistukseen jäävien kiinteistöjen korjausvelka pyrittäisiin poistamaan.

Senaatti-kiinteistöillä on ollut käytössään riittävän kunnossapitotason osoittamiseksi ja seuraamiseksi euroa/kk/m<sup>2</sup>-mittari. Riittävän kunnossapitotason tulisi Senaatti-kiinteistöjen mittarin mukaan olla yleensä lähellä arvoa 1 euro/kk/m<sup>2</sup>, kun se puolustushallinnossa on ollut vain noin puolet tästä.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on ilmoittanut, että keskihinnan (0,52 euroa/m<sup>2</sup>/kk) käyttäminen puolustushallinnon kunnossapitotason vertailussa ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon rakennusten käyttötarkoitusten suuri vaihtelu, muun muassa kylmien tilojen 30 prosentin osuus koko rakennusmassasta. Rakennuslaitos on ilmoituksensa mukaan jakanut

kiinteistökannan 28 eri käyttötarkoituserhmään, ja esimerkiksi toimistorakennusten kunnossapitovastike on 0,76 euroa/m<sup>2</sup>/kk.

Tarkastuksessa saatujen, kiinteistöuudistusta koskevien asiakirjojen mukaan korjausvajeen poistamisen on katsottu kuuluvan pääosin kiinteistöjen omistaja-osapuolten eli käytännössä erityisesti Senaatti-kiinteistöjen vastuulle. Eräiden asiakirjojen mukaan kiinteistöjen omistajien, erityisesti Senaatti-kiinteistöjen, tehtävänä on huolehtia riittävästä resursseista ja peruskorjausinvestoinneista korjausvajeen poistamiseksi kymmenessä vuodessa kiinteistöuudistuksen käynnistymisestä lukien. Lisäksi tulisi samalla aikavälillä tehdä ns. normaalein aikaväleihin kertyviä peruskorjauksia uuden korjausvajeen syntymisen estämiseksi. Tästä osuudesta ei ole esitetty tarkempia suunnittelutietoja.

Eräistä asiakirjoista on pääteltävissä, että uudistuksen valmisteluvaiheessa Senaatti-kiinteistöjen oletettiin investoivan puolustushallinnon käytössä olevaan omaisuuteen vuosittain suunnilleen Senaatti-kiinteistöjen perimän pääomavuokramäärän verran. Näissä asiakirjoissa ei kuitenkaan esitetä, kuinka suuri osuus investoinneista olisi peruskorjausta tai korjausvelan poistoa. Kiinteistökannan peruskorjausvelan poistaminen oli ilmeisesti ajateltu sisältyvän taseesta laskettuun uudistuksen alun 65,5 tai 66,5 miljoonan euron pääomavuokraan.

Puolustusvoimien vuosien 2003–2006 toiminta- ja taloussuunnitelmasa<sup>52</sup> esitettiin tuki- ja tukitulos 8:aa (tarkoituksenmukainen toimintaympäristö) kuvaavana tekijänä toimitilojen (htm<sup>2</sup>) määrä vuosille 2000–2006. Tämän lisäksi esitettiin toimintamenojen muutosehdotuksena suunnitelma kiinteistöjen korjausvelan pienentämisestä vuosina 2003–2006<sup>53</sup>. Kyseisessä kohdassa tuotiin esille aikaisempien vuosien riittämättömien investointirakentamisvarojen vuoksi aiheutunut Puolustusvoimien käytettävissä olevien kiinteistöjen kunnan heikkeneminen, minkä sanottiin näkyvän muun muassa homeongelmina. Lisäksi todettiin, että toiminnan kehittämisen edellyttämää uudisrakentamista ei myöskään ollut mahdollista toteuttaa riittävässä määrin. Edelleen todettiin, että siirryttäessä uuteen kiinteistöjärjestelmään on alkuvaiheen riittäväillä investoinneilla mahdollistettava syntyneen korjaus- ja uudisrakentamisen vajeen poisto. Tämän todettiin

---

<sup>52</sup> *Puolustusvoimien toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2003–2006. Pääesikunta, suunnitteluosasto. Suunnitelma 23.11.2001 54/12.5/D/I. Liite 1.3 Puolustusvoimien toimintamenojen ja puolustusmateriaalihankintojen avain- ja tukitulosten keskeisimmät tunnusluvut vuosina 2000–2006.*

<sup>53</sup> *Liite 3.2 Toimintamenojen muutosehdotus. Kohta 2 Kiinteistöjen korjausvelan pienentäminen.*

edellyttävän toimintamäärärahojen esitetyn (27,5 milj. euron) suuruista lisäystä.

Kiinteistöuudistuksen yhteydessä solmitussa Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustusvoimien välisessä puitesopimuksessa on sanottu, että "vuosittaisesta kunnossapitoprosentista sovitaan erikseen. Lähtökohtana on vuoden 2003 taso 0,5 prosenttia (17,6 miljoonaa euroa) rakennusten ja rakenteiden uudisrakennusarvosta. Tavoitteena on 0,75 prosentin kunnossapidon taso rakennuskannan uudisrakennusarvosta." Vuoden 2003 esitetty 0,5 prosentin kunnossapitoprosenttiluku perustuu tässä ilmeisesti noin 3 520 miljoonan euron rakennusten ja rakenteiden arvioituun uudisrakennusarvoon. Tuolloin ajateltu kunnossapitorahoitustaso oli tämän perusteella 26,4 miljoonaa euroa.

Puolustusvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta<sup>54</sup> ovat suhtautuneet kiinteistöuudistukseen varauksellisesti. Epäilyä on esitetty siitä, "pystytäänkö juoksevan kunnossapidon tasoa nostamaan ennakoituihin tavoin nykyisestä 0,55 prosentista 0,75 prosenttiin laskettuna rakennusten ja rakenteiden jälleenhankinta-arvosta". Arvostelua on herättänyt myös se, että Puolustusvoimat olisi sidottu käytännössä monopoli asemassa olevaan vuokranantajaan. Koska puolustushallinnossa ei ole toimivia kiinteistömarkkinoita, kiinteistöomaisuuden käypää arvoa ei voida myöskään määrittää.

Valtiovarainvaliokunta<sup>55</sup> on pitänyt uudistuksessa olennaisena sitä, että investointitason kasvu voidaan turvata niin, että puolustushallinnon rakennusten terveyshaitta- ja kunto-ongelmat voidaan poistaa mahdollisimman nopeasti. Senaatti-kiinteistöjen tulee valiokunnan mielestä käynnistää puolustuskiinteistöissä riipeä korjausohjelma, jossa erityistä huomiota kiinnitetään kosteusvaurioista aiheutuneiden terveystarpeiden poistamiseen.

#### *Peruskorjausten tavoitetason toteutuminen*

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Senaatti-kiinteistöillä ei ole valmiita kattavia raportteja, joissa olisi eritelty tehdyistä investoinneista peruskorjausten ja perusparannusten osuudet. Tämä jaottelu on tehtävä kokoamalla hankekohtaiset arviot yhteen.

Erään asiakirjan<sup>56</sup> mukaan Senaatti-kiinteistöt on suorittanut vuokravaiikutuksettomia peruskorjauksia vuonna 2004 yhteensä 24 miljoonan euron ja vuonna 2005 yhteensä 28,35 miljoonan euron arvosta. Toisen asiakir-

---

<sup>54</sup> *PuVL 3/2002 vp. ja VaVM 40/2002 vp.*

<sup>55</sup> *VaVM 40/2002 vp.*

<sup>56</sup> *Kiinteistöuudistuksen kokonaisarviointi. MINS 9/2006 vp.*

jan<sup>57</sup> mukaan Senaatti-kiinteistöt on investoinut peruskorjauksiin vuosina 2002–2009 yhteensä 116,4 miljoonaa euroa eli keskimäärin 14,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Senaatti-kiinteistöjen vuosien 2004–2007 yhteiskuntavastuuraporttien mukaan Senaatti-kiinteistöt on investoinut puolustuskiinteistöjen peruskorjauksiin

- 16,1 miljoonaa euroa vuonna 2003
- 41,6 miljoonaa euroa vuonna 2004
- 26 miljoonaa euroa vuonna 2005
- 32,5 miljoonaa euroa vuonna 2006
- 49,5 miljoonaa euroa vuonna 2007.

Asiakirjoissa esitetyt peruskorjausinvestointimäärät poikkeavat selvästi toisistaan.

Eräiden asiakirjojen mukaan riittämättömän peruskorjausmäärän vuoksi korjausvelan supistamisessa ei ole pysytty tavoitteessa vaan on jääty siitä jälkeen<sup>58</sup>. Toisaalta eräissä asiakirjoissa<sup>59</sup> on kuitenkin arvioitu, että korjausvelkaa on kyetty supistamaan merkittävästi kiinteistöuudistuksen jälkeen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että Puolustusvoimien asuntokannan korjausvelkaa on selvitetty 1980-luvulla, mutta muiden toimitilakiinteistöjen korjausvelka-arviointi on vajavaista.

Senaatti-kiinteistöt esittää palautteessaan karkeitä kokonaislukuja korjausvelan poistamiseen käyttämistään varoista. Niiden mukaan puolustushallinnon maksamat vuotuiset pääomavuokrat ovat kasvaneet 68,3 miljoonasta eurosta vuonna 2003 noin 105,9 miljoonaan euroon vuoden 2011 loppuun mennessä<sup>60</sup>. Pääomavuokrien 37,6 miljoonan euron kasvusta vuokrien indeksikorotusten osuus on arviolta 9,5 miljoonaa euroa. Uudisrakennusinvestointien pääomavuokria lisäävä vaikutus on puolestaan noin

---

<sup>57</sup> *Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilaryhmän muistio 9.9.2010.*

<sup>58</sup> *Investointihankkeiden kustannusvastuut. Raportti 11.6.2009, s. 19. ISS Proko Oy.*

*Puolustusvoimien tuloraportti 2010. 31.8.2010, s.13. Dnro 4472/16.03.02/2009. Puolustusvoimien tilahallinnan haasteet ja ratkaisuehdotukset. Pääesikunta. Logistiikkaosasto. Muistio 29.8.2011.*

<sup>59</sup> *Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 28.2.2006.*

<sup>60</sup> *Vuoden 2011 luku on 10 kuukauden toteutuman perusteella Senaatti-kiinteistöjen laskema arvio.*

14,5 miljoonaa euroa ja korjausinvestointien vaikutus noin 13,6 miljoonaa euroa.

Korjausinvestoinneista aiheutuva 13,6 miljoonan euron pääomavuokralisäys vastaa 7 prosentin tuottovaatimuksen mukaan laskettuna yhteensä noin 194,3 miljoonan euron vuokravaikutteista korjausinvestointimäärää. Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen tekemät korjausinvestoinnit ovat olleet vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen yhteensä 458,6 miljoonaa euroa (tilanne lokakuussa 2011), joista ei-vuokravaikutteiset (puhdas peruskorjaus) korjausvelkaa pienentävät investoinnit ovat yhteensä yli 250 miljoonaa euroa vuoden 2011 loppuun mennessä.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen tekemien peruskorjausten vaikuttavuutta lisää se, että ne on suunnattu niihin kiinteistöihin, jotka parhaan käytettävissä olevan tiedon mukaan ovat tulevaisuudessakin Puolustusvoimien käytössä.

### *Kunnossapidon tavoitetason toteutuminen*

Puolustushallinnon käytössä olevan rakennuskannan uudisrakennusarvon kehittymistä ei ole raportoitu selvästi ja yksiselitteisesti kiinteistöuudistuksen jälkeen, joten ei voi tarkasti laskea, onko tavoiteltu 0,75 prosentin kunnossapitotaso vuosittain saavutettu. Toisaalta tavoitetaso 0,75 prosenttia perustuu karkeaan arvioon, joten sen tarkka laskeminen tällä tavalla ei myöskään toisi merkittävää lisäarvoa. Eri asiakirjoissa tämän rahoituksen kasvuosuuden vuotuiseksi suuruudeksi on esitetty 9 tai 10 miljoonaa euroa.

Taulukossa 6 on esitetty eräässä asiakirjassa<sup>61</sup> sanotut, rakennuskustannusindeksin muutoksella oikaistut Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vuosikorjaustoiminnan tulot ja menot vuosina 1997–2009. Taulukosta 6 näkyy, että vuoden 2003 vuosikorjausluku on suurempi kuin puitesopimuksessa esitetty luku 17,6 miljoonaa euroa. Vuosittaiseen kunnossapitopanostuksen tavoitetasoon 0,75 prosentin rakennuskannan uudisrakennusarvosta ei kuitenkaan ole päästy, vaan joinakin vuosina on jääty jopa uudistusta edeltäneen tason alle. Kertyvä kunnossapitovelka heikentää kiinteistökannan kuntoa ja johtaa ennenaikaiseen peruskorjaustarpeeseen.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vuosikorjaustulot ja -menot ovat olleet yleensä samansuuruisia (taulukko 6). Eroja on ollut neljänä vuotena 13:sta, mutta niiden nettomäärä on vain 1,8 miljoonaa euroa.

---

<sup>61</sup> *Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilaryhmän muistio 9.9.2010.*



**TAULUKKO 6. Rakennuskustannusindeksin muutoksella oikaistut Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vuosikorjaustulot ja -menot vuosina 1997–2009<sup>62</sup>.**

Vuosi	PHRAKL:n vuosikorjaustulot (milj. euroa)	PHRAKL:n vuosikorjausmenot (milj. euroa)
1997	18,6	18,6
1998	17,7	17,7
1999	19,2	19,2
2000	18,3	18,3
2001	18,8	18,8
2002	20,6	20,6
2003	21,1	21,1
2004	20,4	20,4
2005	19,8	20,2
2006	19,1	19,1
2007	18,1	20,0
2008	18,2	17,9
2009	17,9	17,7

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Puolustushallinnon rakennuslaitos ilmoittaa, että vuosittainen vuosikorjausohjelma kattaa vuosikorjausprojektit ja kuntoarviot. Ohjelman suunnitteluaste on 75 prosenttia ja ennakoimattomiin vuosikorjauksiin varataan loput 25 prosenttia. Vuosina 2003–2010 kunnossapitovaroista kohdennettiin rakennuslaitoksen mukaan 84 prosenttia rakennusosan tai järjestelmän normaalista, elinkaariaikaisesta kulumisesta johtuviin korjauksiin, 12 prosenttia viranomaismääräysten mukaisiin, energiataloudellisiin ja terveydellisiin korjauksiin ja 4 prosenttia muiden korjaussyiden perusteella (luonnonilmiöt, tulipalot sekä muutos- ja käyttäjätarpeet).

<sup>62</sup> Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän muistio 9.9.2010.

Senaatti-kiinteistöistä saadun arvion mukaan Puolustusvoimien riittämättömästä kunnossapidosta aiheutuvaa Senaatti-kiinteistöjen vastuulle siirtyvää korjausvelkaa on kertynyt jo noin 100 miljoonaa euroa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Senaatti-kiinteistöt katsoo, että vuosikorjausmenojen olisi pitänyt kasvaa 21,1 miljoonasta eurosta vuonna 2003 lukuun 23,27 miljoonaa euroa vuonna 2009 (elinkustannusindeksillä korjattuna).

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen mukaan korjausvelan kasvun keskeisin syy on riittämätön peruskorjausinvestointien määrä. Vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen yhteydessä todettiin, että Senaatti-kiinteistöt poistaa arvioidun korjausvelan 10 vuodessa lisäämällä peruskorjausinvestointeja. Vuosikorjaustason vajetta ei voi suoraan lukea korjausvelkaan. Puolustushallinnon rakennuskannassa oli kiinteistöuudistuksen ajankohtana sellaisia elinkaarensa lopussa olevia kohteita, joita ei pelkästään vuosikorjauksilla ole voinut korjata, vaan rakennukset vaativat investointeja.

#### *Syitä kunnossapidon tavoitetason toteutumattomuuteen*

Päätösvalta vuosittaisten kunnossapitotöiden tasosta on ilmaistu hieman epäselvästi kiinteistöuudistuksen valmisteluasiakirjoissa. Niistä on kuitenkin tulkittavissa, että vuosittaisesta kunnossapitopanostuksesta päättäminen kuuluu valitussa pääoma- ja ylläpitovuokrajakomallissa periaatteessa puolustushallinnolle. Puolustusvoimat on muodollisesti tilannut vuosittaiset kunnossapitotyöt Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen rooli huomioon ottaen se ei voi sijoittaa kunnossapitoon enemmän varoja kuin se saa tuloja.

Toisaalta vuosikorjaustoiminnan yksikkömenot on käytännössä sovittu myös Puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen laatimisessa ja puolustusministeriön hyväksymissä vuotuisissa tulossopimuksissa, talousarvioehdotuksissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Tarkastushavaintojen mukaan näissä asiakirjoissa ei näy pyrkimystä korkeampaan vuosikorjaustasoon. Puolustushallinnon rakennuslaitos on ilmoittanut, että sen kehusehdotukseen on säännönmukaisesti sisällytetty vuosikorjaustason korotusehdotus.

Puolustushallinnon mukaan kiinteistöuudistuksessa oli tarkoitus osoittaa kunnossapitovajeen verran lisää varoja juuri kunnossapitoon. Näin ei ole tapahtunut, joten tämä tavoite on saavuttamatta. Saaduissa budjetointiin liittyvissä asiakirjoissa ei ole mitään mainintaa edellä mainitusta 9–10 miljoonan euron vuosittaisesta lisäyksestä kiinteistömomentille tai toimin-

tamenomomentille eikä tällaisen määrärahan kohdentamisesta kunnossapitoon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö tuo edelleen esiin, että kunnossapitoon liittyvät haasteet johtuvat kiinteistöuudistuksen rahoitusvajeesta, joka on ministeriön mukaan kaikkien osapuolten tiedossa. Mahdollinen vuokramallin muutos ei ratkaise kunnossapitotason nostoa. Puolustusministeriö ilmoittaa kiirehtivänsä lisärahoituksen järjestämistä (arvioitu tarve 9 miljoonaa euroa vuodessa).

Valtiovarainministeriön edustaja on haastattelussa sanonut, että varojen kohdentaminen nimenomaan puolustushallinnon tilojen kunnossapitoon nykyisessä tulosohjausjärjestelmässä ei puolustushallinnon ulkopuolelta ole mahdollista, vaan puolustushallinnon on päätettävä itse oman toimintamenomomenttinsa määrärahan jakamisesta eri käyttötarkoituksiin.

Eräiden tarkastushaastattelujen mukaan muuttuneista viranomaisvaatimuksista aiheutuvien toimenpiteiden määrittely ja niistä aiheutuvien kustannusten vastuujako ovat myös joissakin tapauksissa olleet epäselviä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että viranomaisvaatimuksista aiheutuvien toimenpiteiden kustannusvastuujakoa on tarkoitus selkiyttää uudessa puitesopimuksessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö pitää haasteellisena rajanvetoa vuokravaikutuksettoman ja vuokravaikutteisen korjaustoiminnan välillä. Haasteellisuus johtuu ministeriön mielestä siitä, että kiinteistöuudistuksen käynnistyksessä omaisuus aliarvostettiin ja [tämän vuoksi] vuokratrahoitus alimitoitettiin. Toimitiloihin liittyvien viranomaismääräysten täyttäminen tulisi sisältyä vuokravaikutuksettomaan peruskorjaukseen.

Puolustusvoimien taholta on tarkastuksen aikana tuotu myös esille, että monet rakennuslaitosta koskevat selvitykset eivät ole johtaneet käytäntöjen muuttumiseen; esimerkiksi pääomavuokrasopimusmallia taikka toimijoiden vastuita ei ole muutettu.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Puolustusvoimat katsoo, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtäviä, hallinnollista asemaa ja organisaatiota tulisi järjestellä uudelleen. Perusteena ei ole ainoastaan kunnossapidon taso vaan yleisemminkin kustannusten läpinäkyvyyden parantaminen, hallinnollisten kulujen alentaminen ja vapaalla kilpailulla mahdollisesti saavutettavat kustannussäästöt.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että tarkastuksessa esille tulleet seikat edellyttävät kokonaisvuokramalliin siirtymistä. Ministeriön mielestä tarkoituksenmukaista olisi ajoittaa tämä siirtyminen Puolustusvoimien valmisteilla olevan laajan rakennemuutoksen yhteyteen. Samassa yhteydessä tulisi tutkia, voitaisiinko puolustushallinnon kiinteistöjen vähetessä turvata Puo-

lustushallinnon rakennuslaitoksen työpaikkoja luomalla edellytykset rakennuslaitoksen kiinteistöalan henkilökunnan hyödyntämiseen valtion muiden kiinteistöjen tehtävissä siirtämällä rakennuslaitos Senaatti-kiinteistöjen yhteyteen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Puolustushallinnon rakennuslaitos lausuu, että se on katsonut kiinteistöuudistuksen yhteydessä sovituksi, että lisämäärärahat kunnossapitotason nostamiseksi tulevat valtion talousarviosta eivätkä Puolustusvoimien maksuosuutta lisäämällä ja ydintoiminnoista leikkaamalla. Rakennuslaitoksen mielestä ei ole oikein olettaa, että Puolustusvoimat pakotetaan vuokramallia muuttamalla vain maksamaan lisälaskut. Rakennuslaitoksen mukaan Puolustusvoimien maksuvelvollisuuden kasvattamista ei nykyiset säästötavoitteet huomioiden voida pitää myöskään valtion kokonaisedun mukaisena. Rakennuslaitoksen mukaan eräs vaihtoehto nostaa kunnossapitotasoa on käyttää puolustusvoimauudistuksen yhteydessä varuskuntien supistamisesta syntyvää korjausvarojen säästöä jäljelle jäävien kohteitten kunnossapitoon.

### *Kokoavia havaintoja*

Puolustushallinnon kiinteistöissä on arvioitu olleen merkittävää korjausvelkaa kiinteistöuudistuksen alussa. Tätä velkaa ei ole saatu poistettua suunnitellulla tavalla ja suunnitellussa aikataulussa, vaikkakin sitä on vähennetty merkittävästi uudistuksen yhteydessä aloitetuilla aiempaa suuremmilla peruskorjaus- ja perusparannusmäärillä.

Toisaalta korjausvelan tarkemmasta suuruudesta ja kohdentumisesta aiemmin esitetyt eri arviointitiedot vaihtelevat merkittävästi eikä niitä voi pitää kovin tarkkoina. Aiemmissa, muihin valtion virastoihin kohdistuneissa tuloksellisuustarkastuksissa<sup>63</sup> on havaittu myös, etteivät tasearvot kuvaa hyvin valtion rakennetun käyttöomaisuuden todellista teknistä kuntoa, alkuperäisen tason palauttamiseksi tarvittavia korjaustarpeita eivätkä myöskään omaisuuden käyttötarpeisiin perustuvia investointitarpeita. Osapuolten käsitykset siitä, mitä tasearvoja olisi pitänyt käyttää puolustushallinnon kiinteistöjen korjausvelkaa määritettäessä, vaihtelevat myös suuresti, joten karkeilla menetelmillä saaduissa korjausvelan arvioissa on myös suuri vaihteluväli. Käytännön toimenpidetarpeiden näkökulmasta periaatteessa tarkempi kuva korjaustarpeesta saataisiin, jos selvi-

---

<sup>63</sup> *Valtiontalouden tarkastuskertomukset 126 /2006 (Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen), 159 /2008 (Ratavyölienen kunnossapito) ja 182/2009 (Vesivyölienen kunnossapito).*

tettäisiin yhteenlaskettu korjaustarve kokoamalla rakennus- ja rakennel-  
makohtaisesti yhdenmukaisilla kriteereillä konkreettisten toimenpiteiden  
tarpeita. Tällaista selvitystä ei ole tehty, eikä tällaisia tietoja ole ollut saa-  
tavilla kiinteistöuudistusta valmisteltaessa.

Rakennuslaitoksen korjaus- ja kunnossapitotöiden suunnittelu-  
järjestelmällä on periaatteessa mahdollisuus tuottaa tällaista kokonaistie-  
toa, mutta sitä ei ole havaittu esitetyn tai käytetyn vuotuista kunnossapito-  
tarvetta arvioitaessa tai vuosittaisia ylläpitosopimuksia solmittaessa puo-  
lustushallinnossa.

Tarkastusajankohtana osapuolet ovat selvittäneet jonkin verran aikai-  
sempaa tarkemmin korjaustarvetta tila- ja rakennuskohtaisesti.

Valtion kokonaisedun näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että valtion  
omistamien rakennusten ja rakennelmien riittämättömästä vuotuisesta  
kunnossapidosta seuraa niiden normaalia nopeampi kunnan huonontumi-  
nen, myöhempien korjauskustannusten kasvu tai peruskorjaustarve nor-  
maalia aikaisemmin. Vielä selvempää tämä on, jos on kyse sellaisista ra-  
kennuksista ja rakennelmista, joille valtiolla on nähtävissä olevassa tule-  
vaisuudessa käyttötarve. Osapuolten olisi tavalla tai toisella saavutettava  
aikaisempaa tarkempaan selvitykseen perustuva riittävä ylläpidon taso, oli  
sitten kyse kokonaisvuokra- tai pääomavuokramallista. On luontevaa, että  
kiinteistöjen ja rakennusten omistajaroolia hoitavalla taholla, samoin kuin  
käyttäjällä, olisi vaikutusvaltaa siihen, että omaisuuden riittävät ylläpito-  
työt tulisivat tehdyiksi.

Rakennusten ja rakenteiden riittävä vuotuinen kunnossapitotaso on  
mahdollista saavuttaa nykyisessä pääomavuokrajärjestelmässäkin, jos sitä  
vain halutaan. Mikäli kaikkiin tarpeellisiin arvioituihin kunnossapitotöi-  
hin, peruskorjaustöihin ja alkuperäistä teknistä tasoa selvästi parantaviin  
töihin ei ole määrärahoja eikä näiden eri töiden suoritusjärjestyksestä ole  
tarkempia kannattavuuslaskelmia, rakennusten ja rakennelmien alkupe-  
räistä teknistä tasoa ylläpitävillä ja palauttavilla kunnossapitotöillä ja pe-  
ruskorjauksilla tulisi olla etusija alkuperäistä tasoa selvästi parantaviin  
töihin verrattuna.

Jos tähän ei päästä kohtuullisessa ajassa ja tästä aiheutuu haittaa valtion  
kokonaisedun näkökulmasta, on perusteltua siirtyä sellaiseen vuokrajär-  
jestelmään tai ohjaukseen, joka kannustaa riittävään kunnossapitotasoon  
toteutunutta paremmin.

### 3.4 Tilahallinnan vaikuttavuusarviot

Tässä luvussa tarkastellaan ensiksi, millaisia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tilahallinnalle on asetettu puolustushallinnon tulosohjauksessa ja miten ne on saavutettu. Sitten on tutkittu, millaisia muita tilahallinnan vaikutuksiin liittyviä arvioita on tehty ja mikä on niiden tulos. Tämän lisäksi on pyritty arvioimaan muiden tietojen pohjalta tilahallintatoiminnan laajempia vaikutuksia ja niiden kehitystä.

#### *Tilahallintatoiminnan vaikuttavuus puolustushallinnon tulosohjauksessa*

Konkreettisia tavoitteita ja niiden toteutumatietoja vaikuttavuudelle on havaittu sananmukaisesti lähinnä vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiakirjoissa. Nämä tavoitteet ovat sellaisia, joihin on ajateltu voivan vaikuttaa rakennuslaitoksen omilla toimenpiteillä. Puolustushallinnon tilahallintatoiminnalle ei ole havaittu asetetun laajempia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Puolustushallinnon tilahallinta on kuitenkin siinä määrin muiden toimintojen toimintaedellytyksiä ylläpitävä tukitoiminto, jonka palvelut hankitaan markkinoilta, tai että toiminta on siinä määrin aiemmin sovittujen tai ulkopuolelta tulevien reunaehtojen sanelemaa, ettei sille ole tarkoituksenmukaista määritellä hallinnonalan ylätasolla varsinaisia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita. Tätä toiminnan hallinnan tosiasiallista jakautumista on käsitelty jo edellä.

Lisäksi toiminnan tuloksellisuudesta käytetään sellaisia käsitteitä, jotka eivät ole edellä mainittujen, tulosohjauksessa käytettäväksi sovittujen käsitteiden mukaisia. Senaatti-kiinteistöillä on ollut omia sen toiminnan laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyviä tavoitteita ja niiden toteutumaportteja.

Tilahallinnan vaikuttavuus on parhaimmillaan sitä, että tilahallinta tukee päätoiminnan toteuttamista mahdollisimman hyvin. Kustannusvaikuttavuus taas tarkoittaa tarkoituksenmukaisten tilojen hyödyntämistä mahdollisimman edullisesti.

#### *Vaikuttavuuteen liittyviä muita arvioita*

Edellä on selostettu lyhyesti eräitä kiinteistöuudistuksen jälkeen tehtyjä selvityksiä ja esiin tulleita kehittämistarpeita. Osa niissä käsitellyistä asioista koskee tilahallintatoiminnan laajempia vaikutuksia.

Puolustusvoimat on vuonna 2010 selvityttänyt Senaatti-kiinteistöiltä vuokraamiensa toimitilojen osalta rakennusten perustietoja ja tehnyt kol-

miportaisen asteikon avulla karkean arvion niiden käytettävyydestä nykyiseen käyttöön, käytettävyydestä muuhun käyttöön ja teknisestä kunnosta. Selvityksestä saatujen alustavien tietojen mukaan tarkasteltujen rakennusten lukumäärä oli yhteensä 6 132 ja pinta-ala yhteensä 3 075 243 htm<sup>2</sup>.

Selvityksestä saatujen alustavien tietojen mukaan käytettävyydeltään huonoiksi luokiteltiin 1 204 rakennusta (noin 20 %), ja niiden pinta-ala oli yhteensä 286 361 htm<sup>2</sup> (noin 9 %). Muut kohteet oli luokiteltu joko hyväiksi tai tyydyttäviksi.

Tekniseltä kunnoltaan huonoja oli 1 348 rakennusta (noin 22 %), ja niiden pinta-ala oli yhteensä 454 137 htm<sup>2</sup> (noin 15 %). Muut olivat tekniseltä kunnoltaan joko hyviä tai tyydyttäviä.

Sekä käytettävyydeltään että tekniseltä kunnoltaan huonoja oli 837 rakennusta (noin 14 %), ja niiden pinta-ala oli yhteensä 221 736 htm<sup>2</sup> (noin 7 %).

Edellä esitettyjen lukujen perusteella voidaan arvioida, että hyväiksi tai tyydyttäviksi luokiteltujen rakennusten määrä muodostaa selvän enemmistön kaikista rakennuksista. Suuri osa huonoiksi luokitelluista rakennuksista on vanhoja, kylmiä varastorakennuksia, joiden arvo ja vuokra ovat melko pieniä. Puolustusvoimien oli tarkoitus tehdä Senaatti-kiinteistöille vuoden 2011 loppuun mennessä esitys niistä rakennuksista, joiden käytöstä se katsoo voivansa luopua tai jotka tulisi purkaa.

Vuoden 2011 aikana oli tarkoitus laatia Puolustusvoimissa vastaava selvitys muista kuin Senaatti-kiinteistöjen omistamista toimitiloista.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustushallinnon rakennuslaitos ovat teettäneet säännöllisesti asiakastytyväisysselvityksiä ja raportoineet niiden tuloksista vuosittain. Raporttien mukaan asiakastytyväisyys on yleisesti ottaen pysynyt hyvällä tasolla. Merkittäviä muutoksia ei ole tapahtunut. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustushallinnon rakennuslaitos ovat raportoineet hienoisesta asiakastytyväisyyden heikkenemisestä kiinteistöuudistuksen alussa. Tämän on sanottu johtuneen uudistuksen siirtymävaiheeseen väistämättä liittyvistä sopeutumis- ja käynnistysvaikeuksista.

#### *Tilahallintatoiminnan laajempien vaikutusten arviointi tarkastusaineiston perusteella*

Tarkastushavaintojen perusteella valtion ja puolustushallinnon tilahallintatoiminnan laajempia vaikutuksia ja kehittämistarpeita on käsitelty ja selvitetty jonkin verran kiinteistöuudistuksesta lähtien. Kehitystä näissä asioissa on kuitenkin vaikea tarkasti arvioida, koska samanlaisia selvityksiä ei ole useimmista asioista tehty aiemmin. Erilaisten tarkastuksissa saatujen tietojen perusteella voi kuitenkin

arvioida yleisellä tasolla tilahallintatoiminnan kehitystä ja laajempia vaikutuksia joissakin asioissa.

Puolustushallinnon vuoden 2003 kiinteistöuudistus on ollut lähtökohdaltaan valtiolla viime vuosina noudatettujen kehityspiirteiden mukaista (pois lukien se, että tilojen omistaja ei huolehdi tilojensa ylläpidosta, vaan sen tekee toinen organisaatio). Kehityksellä on tavoiteltu muun muassa tilojen aiempaa selvempää maksullisuutta käyttäjille, tilankäytön tehostumista sekä sitä, että osa valtion toimitila- ja kiinteistöomaisuuteen sidotusta pääomasta voitaisiin vapauttaa muuhun käyttöön. Näistä tavoitteista ainakin tilojen maksullisuuden ja pääomien vapauttamisen voidaan arvioida kehittyneen tavoitteen suuntaisesti. Tilojen käytön tehostumistavoitteen toteutumista on vaikea arvioida muun muassa edellä tässä tarkastuskertomuksessa käsitellyistä syistä.

Puolustushallinnon tilahallintatoiminnan on otettava huomioon tiloissa harjoitettavan toiminnan muutokset. Puolustushallinnon toiminnan volyymi on supistunut hitaasti mitattuna esimerkiksi alueellisten organisaatioyksiköiden määrinä, henkilökunnan kokonaismääränä, vuosittain koulutettujen varusmiesikäluokkien määrinä sekä varastoidun sotamateriaalin määrinä. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet poliittisen käsittelyprosessin tuloksena asetetut määräraha- ja kehitykset puolustushallinnolle. Kehitys on asettanut myös paineita vähentää puolustushallinnon toimitilojen määrää. Se on laskenut hitaasti viime vuosina. Kaikista tilojen käyttäjälle tarpeettomista tiloista ei kuitenkaan ole voitu luopua, koska niille ei ole nähtävissä jatkokäyttöä valtiolla eikä niitä ei voida myydä vapaasti tai jatkojalostaa valtion ulkopuolelle.

Toisaalta Puolustusvoimien toiminnassa on tavoiteltu ja saavutettu samalla aikavälillä jonkin verran laadullista paranemista. Tällaisia tavoitteita ovat olleet uudet asejärjestelmät, niiden säilytys- ja käytön koulutustavat sekä erilainen turvallisuuden ja terveellisuuden parantaminen. Nämä seikat ovat asettaneet myös toimitiloille eräiltä osin uusia ja aiempaa korkeampia vaatimuksia. Näihin vaatimuksiin on pyritty selvästi vastaamaan uudisrakennushankkeilla ja olemassa olevien tilojen perusparannushankkeilla, joskin tätä tason paranemista ovat rajoittaneet rajalliset määrärahat.

Puolustushallinnon käytössä olevat tilat vaativat tietyin aikaväleihin tehtäviä korjauksia ja säännöllisiä ylläpitotoimenpiteitä, jotta ne voivat jatkuvasti riittävästi tukea niissä harjoitettavaa toimintaa. Suurin osa puolustushallinnon käyttämistä tiloista on valtion omistamia, ja tiloja on myös hoidettava siten, että omaisuuden käyttökelpoisuus ja arvo säilyvät. Eräänä kiinteistöuudistuksen tavoitteena oli, että aikaisempaa suuremmilla peruskorjaus- ja kunnossapitopanostuksilla voidaan osaltaan poistaa tätä valtion omaisuuden suurehkoksi arvioitua korjausvelkaa ja estää uuden velan



syntymistä. Tätä tavoitetta ei ole täysin saavutettu, joskin uudistuksen alussa kertynyttä korjausvelkaa on saatu jonkin verran pienennettyä.

Tarkastuksessa ei ole tullut esiin suuria tilojen käyttäjän toimintaa haittaavia epäkohtia. Puolustushallinnon tilakokonaisuuden voi arvioida osaltaan tukeneen kohtuullisesti niissä harjoitettavaa toimintaa. Useimmat esiin tulleet edellä kuvatut ongelmat ovat haitallisia erityisesti valtion kokonaisedun kannalta asiaa tarkasteltaessa.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tavoitteina oli muun muassa tehostaa valtion tilojen ja rakennusten käyttöä sekä parantaa Puolustusvoimien mahdollisuuksia keskittyä päätehtävänsä tehostamalla kiinteistöihin liittyviä tukitoimintoja. Tarkoitus oli myös turvata Puolustusvoimille kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut ja nopeuttaa tarpeellisia investointeja.

Puolustushallinnon tilahallintatoimintaan kohdistuneessa tarkastuksessa selvitettiin, onko puolustushallinnon tilahallinta ollut toimivaa ja taloudellista.

Tarkastuksessa ei tullut esiin suuria tilojen käyttäjän toimintaa haittaavia epäkohtia. Tarkastuksen aikana Puolustusvoimissa tekeillä olleen toimittelaselvityksen alustavien tietojen perusteella voidaan arvioida, että hyviksi tai tyydyttäväiksi luokiteltujen rakennusten määrä muodostaa selvän enemmistön kaikista rakennuksista. Suuri osa huonoiksi luokiteltuja rakennuksia on vanhoja kylmiä varastorakennuksia, ja niiden arvo ja vuokra ovat melko pieniä.

Puolustushallinnon tilakokonaisuuden voi arvioida osaltaan tukeneen kohtuullisesti niissä harjoitettavaa toimintaa. Tarkastuksessa tuli esiin lähinnä valtion omistamien tilojen riittävään kunnossapitoon liittyviä ongelmia, jotka ovat haitallisia erityisesti tarkasteltaessa asiaa valtion kokonaisedun kannalta. Lisäksi havaittiin toiminnan tietoperustan parantamiseen ja sen esittämiseen liittyviä kehittämistarpeita.

Tarkastuksessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella voidaan päätellä, että Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen määrä on vähentynyt hieman vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen alusta lähtien. Tilojen määrän vähennystavoitteet ovat olleet suuremmat kuin toteutuma. Puolustushallinnon tilamenojen käsite on vuodesta 2003 lähtien ollut erilainen kuin ennen, joten tilamenojen suuruus ei ole vertailukelpoinen tätä edeltävään tilaan verrattuna. Tilamenot ovat kasvaneet sekä nimellisesti että reaalisesti vuodesta 2003 lähtien. Tarkastuksessa saadut tilamäärän vähenemistiedot ja tilamenojen kasvatiedot samalta aikaväliltä viittaavat tilahallinnan taloudellisuuden huonontumiseen. Tilamenojen kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa uudisrakennushankkeista ja olemassa olevien tilojen parannushankkeista aiheutuneet vuokrien tarkistukset. Nämä vuokralisäykset ovat olleet selvästi suurempia kuin joidenkin tilojen luopumisista saadut tilakustannusten säästöt.

Laajemmasta näkökulmasta arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon, että kasvaneet tilamenot ovat osittain aiheutuneet tiloihin tehdystä inves-

toinneista, jotka ovat parantaneet tiloissa harjoitettavan toiminnan edellytyksiä.

Puolustusvoimien on ollut tarkoitus tehdä Senaatti-kiinteistöille vuoden 2011 loppuun mennessä esitys niistä rakennuksista, joiden käytöstä se katsoo voivansa luopua tai jotka tulisi purkaa.

Tilojen ns. korjausvelkaa on arvioitu vähennetyn jonkin verran aikaisempaa suurempien investointien ansiosta, mutta sitä arvioidaan edelleen olevan jäljellä merkittävästi. Korjausvelalla tarkoitetaan tilojen ja rakennusten alkuperäisen teknisen tason palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi kertynyttä korjaustarvetta, joka on aiheutunut tehdyistä riittämättömistä kunnossapitotoista ja peruskorjauksista.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että riittävä kunnossapitotaso arvioidaan tähänastista huomattavasti tarkemmin. Jos tähän tasoon ei lähiaikoina päästä, on perusteltua siirtyä sellaiseen vuokrajärjestelmään tai ohjaukseen, joka ohjaa riittävään kunnossapitotasoon toteutunutta paremmin. Tämä merkitsisi myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtävien, hallinnollisen aseman ja organisaation uudelleenjärjestelyä. Tarkastusviraston mielestä tulisi myös harkita kokonaisvuokramalliin siirtymistä.

#### *Toiminnan tietoperusta ja sen käyttö valittujen ratkaisujen perusteluina*

Tarkastuksessa ei tullut tarvittavissa määrin esille sellaisia tietoja, joiden perusteella tilahallintatoiminnassa valitut ratkaisut olisivat tulleet riittävästi perustelluiksi. Olisi tullut esimerkiksi esittää selvemmin, miten ja millä perusteilla erilaiset alkuperäistä teknistä tasoa selvästi nostavat ja tätä tasoa säilyttävät tai palauttavat tilahanketarpeet on asetettu tarkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen sekä sovitettu käytettävissä olevien määrärahoihin. Pääsääntöisesti olemassa olevien ja edelleen tarpeellisten tilojen riittävä ylläpito ja alkuperäisen tason säilyttäminen tai palauttaminen tulee priorisoida ennen tasoa nostavia hankkeita, mikäli muusta suoritusjärjestyksestä ei ole tarkempia kannattavuusselvityksiä. Jos priorisoidaan lisätilojen hankintaa tai tasonnostohankkeita esimerkiksi olemassa olevien tilojen ylläpidon kustannuksella, on esitettävä selvästi, millaisen arvioinnin tuloksena näin on päätetty tehdä.

Valtion omistamien toimitilojen ylläpitotoimenpiteissä on pyrittävä selkaiseen optimaaliseksi harkittuun tasoon, joka on taloudellista, joka tukee riittävästi tiloissa harjoitettavaa toimintaa ja joka varmistaa, ettei rakennusten ja tilojen kunto heikkene normaalia nopeammin siksi, että hoito ja kunnossapito on huonoa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vuotuisissa toimintakertomuksissa jää kokonaiskuva laitoksen suorittamista ylläpitotoimenpiteistä suhteessa edellä mainittuihin optimaalisiin tasoihin vail-

linaiseksi. Tällaista tietoa kaipaa etenkin sen vuoksi, että rakennuslaitos on raportoinut ylläpitomenojensa kasvun olleen viime vuosina jatkuvasti selvästi pienempää kuin yleinen kiinteistöjen ylläpidon kustannustason muutos. Vuosikorjausten toteutumatiетоjen yhteydessä ei ole analysoitu sitä, onko vuosikorjauksilla osaltaan kyetty estämään se, ettei tilojen ja kiinteistöjen korjausvelka kasva, eikä sitä, mistä syistä mahdolliset poikkeamat riittävästä kunnossapitotasosta johtuvat.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen yhteydessä sovittiin muun muassa, että puolustusministeriön menokehystä korotetaan summalla, joka täysimääräisesti vastaa sovittavan vuokrajärjestelmän rakennetta. Tämän perusteella puolustusministeriön menokehystä on esitetty nostetun kolme miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2003–2006. Tarkoituksena oli jatkaa samaa menettelyä myös myöhempinä vuosina. Vuodesta 2007 tämän korotusosuuden on sanottu sisältyneen kokonaiskehykseen, eikä sitä ole sen jälkeen eritelty, joten tämän osuuden kehitystä puhdistettuna muista puolustushallinnon määrärahojen suuruuteen vaikuttavista tekijöistä ei ole ollut käytännössä mahdollista seurata.

Tarkastuksen aikana havaittiin, että puolustushallinnon käytössä olevien tilojen ja rakennusten tunniste- ja tilamäärätiedot vaihtelevat eri asiakirjoissa ja eri osapuolilla olevissa tietojärjestelmissä.

Edellä esitetyt tiedot viittaavat siihen, että puolustushallinnon tilahallintatoiminnassa ei päätöksenteon tietoperusta ole ollut kovin vahva. Tämä on heikentänyt mahdollisuuksia ohjata puolustushallinnon tilahallintatoiminnan taloudellisuutta riittävässä määrin.

### *Puolustusvoimien tilatarpeet ja niiden arviointi*

Puolustusvoimien sodan ajan joukkojen määrää on vähennetty merkittävästi 2000-luvun alun tasosta. Vuosittain koulutettavien varusmiesten määrä on hieman pienentynyt, ja sen on arvioitu pienenevän vastaisuudessakin. Puolustusvoimissa on laadittu erilaisia selvityksiä ja suunnitelmia näiden vaikutuksista muun muassa tarvittavien kasarmi- ja varastotilojen määriin. Koulutusta antavia varuskuntia ja materiaalin varastotilojen määriä ei ole kuitenkaan tähän mennessä vähennetty näiden selvitysten ja suunnitelmien tahdissa. Samaan aikaan on myös alettu rakentaa suhteellisen suuri määrä uusia aikaisempaa selvästi korkeatasoisempia räjähdevarastoja. Maapeitteiset varastot parantavat merkittävästi säilytysturvallisuutta sekä joidenkin materiaalien säilyvyyttä ja siten pienentävät niiden elinkaarikustannuksia.

Puolustusvoimat on suunnitellut toteuttavansa merkittäviä rakenneuudistuksia ns. Puolustusvoimauudistuksella. Uudistus vaikuttaa myös tilo-

jen tarpeeseen. Suunniteltu uudistus on jo vaikuttanut myös investointien varovaisuutena joillekin alueille sekä myös näillä alueilla olevien tilojen käyttöön ja niiden kunnossapitoon.

Toimintojen uudelleen tarkastelun yhteydessä tulisi määrittää myös tarpeettomat tilat siten, että niistä olisi mahdollista päästä irti aidosti sekä mieluiten myös niin, että ne olisivat Senaatti-kiinteistöjen hyödynnettäviä tai että se pääsisi niistä eroon. Tämä merkitsee käytännössä esimerkiksi suuremmista aluekokonaisuuksista luopumista. Puolustusvoimat näyttää tarkastushavaintojen perusteella tiedostaneen tämän arviointitarpeen ja ryhtyneen sen suuntaisiin selvitystoimenpiteisiin.

### *Korjaus- ja perusparannustarpeiden suunnittelu ja suunnitelmien esilletuonti*

Puolustushallinnon tilojen ja rakennusten korjausvelka ja riittävä kunnossapitotaso on tähän mennessä määritelty melko teoreettisesti tai suppean otannan perusteella. Rakennuslaitoksella on ollut karkeat aluekohtaiset luettelot rakennusten kunnossapitotöistä muutaman vuoden aikaväliltä. Näitä yhteenvetotietoja ei kuitenkaan ole käytetty kunnossapidon kokonaistarpeen tarkempaan kuvaamiseen ja kunnossapitoon käytettävien määrärahojen tason suunnitteluun. Tarkastusajankohtana Puolustusvoimissa on ollut käynnissä tarkempi rakennuskohtainen selvitys muun muassa rakennusten korjaustarpeista.

Vuonna 2003 kiinteistöuudistuksen yhteydessä arvioitiin karkeiden tietojen perusteella, että puolustushallinnon tiloissa ja rakennuksissa on merkittävä korjausvelka. Tarkoitus oli myös ehkäistä uuden korjausvelan syntyminen aiempaa korkeammalla vuotuisella kunnossapitopanostuksella. Korkeampaa kunnossapitotasoa ei ole saavutettu, mutta korjausvelkaa on kuitenkin arvioitu pienennetyn merkittävästi aiempaa suuremmilla peruskorjaus- ja perusparannusinvestoinneilla.

Tarkastuksessa ei tullut esille vakavia, alkuperäisestä tasosta poikkeavia kuntopuutteita sellaisissa rakennuksissa ja tiloissa, joiden arvioitiin olevan vastaisuudessakin tarpeellisia niiden käyttäjille. Esiin tuli enimmäkseen erilaisia tilojen alkuperäisen tason parannustarpeita sekä käyttäjän toiminnasta johtuvia muutostarpeita. Näitä töitä ei ole tehty tarpeeksi joillakin epävarmoiksi tiedetyillä alueilla, jolloin niiden tilat ovat tässä suhteessa olleet hieman huonommassa asemassa kuin kehitettävillä alueilla olevat tilat.

Kiinteistöuudistuksen jälkeen Senaatti-kiinteistöjen on kuulunut huolehtia omistamiensa Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen ja rakennusten peruskorjaus- ja perusparannustöistä ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taas vuotuisista kunnossapitotöistä. Näiden osapuolten yhteis-

toiminnassa on ollut kehittämistarvetta. Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat käytännössä määritelleet vuosittain rakennuslaitokselta tilaamansa kunnossapitotöiden rahoituskehyksen, mikä on ollut pienempi kuin muualla esitetyn tiedon perusteella on arvioitu tarvittavan. Perusteena tälle puolustushallinto on esittänyt, että talousarvion määrärahat ovat jääneet jälkeen tavoitellusta ja sovitusta kunnossapitotasosta. Riittämättömän kunnossapitotason on arvioitu johtavan peruskorjausten aikaistumiseen. Peruskorjaustöiden toteutus ja rahoitus kuuluvat Senaatti-kiinteistöjen vastuulle. Pelkkä tilojen peruskorjaus on vuokravaikutuksetonta, mutta sen sijaan perusparannustyöt oikeuttavat korottamaan vuokria investointia vastaavasti. Käytännössä useat toteutetut hankkeet ovat sisältäneet sekä peruskorjausta että perusparantamista.

Valtion tilojen ja rakennusten vuokrajärjestelmä ja puolustushallinnossa investointien ja ylläpidon jakaminen eri tahoille mahdollistavat osapuolten intressiristiriidan esimerkiksi riittävässä kunnossapitotasossa. Nykyinen järjestelmä ei kannusta tilojen käyttäjää tilaamaan riittävästi kunnossapitotöitä, jos tilojen ylläpivastuu ei kuulu sille ja jos sillä on mahdollisuus siirtää tarvittavat työt toisen osapuolen maksettavaksi aikaistuvissa peruskorjaushankkeissa. Liian vähäiseen tilattujen kunnossapitotöiden määrään voi vaikuttaa myös, että käyttäjä tilaa jatkuvasti lisää vuokria korottavia perusparannustöitä, joihin ei kuitenkaan saada talousarviossa täysimääräisesti lisämäärärahoja. Valtiontalouden säästövaatimusten takia on oletettavaa, että intressiristiriita kasvaa.

Valtion omistamien ja puolustushallinnon käytössä olevien tilojen ja rakennusten kunnossapitoon tulisi kohdentaa riittävä määrä varoja vuosittain riippumatta siitä, millainen tilojen ylläpidon organisointi- ja vastuujärjestelmä valtion tilahallinnossa kulloinkin on. Toiminta tulisi sopeuttaa valtiolla yhteisesti sovittuihin kokonaiskehyksiin. Mikäli kaikkiin esitettyihin töihin ei ole määrärahoja eikä eri töiden suoritusjärjestyksestä ole tarkempia kannattavuuslaskelmia, kunnossapitotöillä sekä alkuperäistä tasoa ylläpitävillä ja palauttavilla korjauksilla tulisi olla etusija alkuperäistä tasoa parantaviin töihin verrattuna. Korjaukset tulisi tehdä ajoissa, ennen kuin rakenteiden kunnan huononeminen ja korjauskustannusten kasvu alkavat kiihtyä.

### *Riittävästä kunnossapidosta huolehtiminen ennen rakenneuudistusta*

Puolustusvoimauudistuksen valmistelu, sisällön hyväksyminen ja muutosten toteutus saattavat viedä useita vuosia. Tällä välin normaalia toimintaa joudutaan harjoittamaan toimitiloissa, jotka ovat säilytettäviä tai mahdollisesti luovuttavia. Tasapuolisuuden vuoksi tulisi huolehtia tilojen

riittävästä kunnossapidosta tasapuolisesti myös mahdollisesti luovuttavilla alueilla. Ei ole kohtuullista, että henkilökunta ja varusmiehet joutuisivat toimimaan samoissa tehtävissä eri alueilla kovin erikuntoisissa tiloissa riippuen siitä, onko kyseessä säilytettävä tai mahdollisesti luovuttava alue.

#### *Puolustusvoimien taseessa olevat rakennukset*

Tarkastuksessa havaittiin, että ns. kiinteistöhallintoasetuksessa ei ole mainittu Puolustusvoimia yhtenä valtion kiinteistöjen ns. haltijavirastona. Kuitenkin Puolustusvoimilla on sen vuotuisten tilinpäätösten mukaan ollut käyttöomaisuuden yhtenä osana rakennuksia kiinteistöuudistuksen alusta alkaen. Eri vuosien tilinpäätösten tase-erien luvut osoittavat, että erilaisten rakennus-nimikkeiden määrä ja arvo käyttöomaisuuskirjanpidossa on kasvanut selvästi vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen, joskin se on edelleen pieni verrattuna Senaatti-kiinteistöille vuonna 2003 siirretyn kiinteistöomaisuuden määrään ja arvoon. Puolustusvoimien tulisi selvittää, ovatko sen taseessa olevat rakennukset, rakennelmat ja rakenteet kiinteistöuudistuksessa sovitun mukaisia, ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

# Lähteet

---

## 1. Säädökset

Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002).

Laki puolustushallinnon rakennuslaitoksesta (1360/1993).

Laki puolustusvoimista (402/1974) ja (551/2007).

Laki Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003).

Asetus puolustushallinnon rakennuslaitoksesta (216/1994).

Asetus ja valtioneuvoston asetus puolustusvoimista (667/1992) ja (1319/2007).

Valtioneuvoston asetus Senaatti-kiinteistöistä (1385/2003).

Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 3.1.2002 TM 0201.

## 2. Muut asiakirjat

Eduskunnan lausumat 3 ja 4 valtion vuoden 2003 talousarvioesityksestä.

Eduskunnan lausuma 4 valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2007.

Ehdotus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisestä. PHRAKL-ohjausryhmä 2008, dnro 11022/4620/2003.

Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi. Valtion kiinteistöstrategian päivittämistä ohjaavan työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2010.



Investointihankkeiden kustannusvastuut. Raportti 11.6.2009. ISS Proko Oy.

IP-kiinteistöt Oy:n ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen välinen kumppanuussopimus 21.12.2004.

Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta. Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen neuvottelukunta 28.2.2006.

Maavoimien ei räjähtävän sotavarustuksen varastointi. Esitys toimenpiteistä 2006–08.

Metsähallituksen ja pääesikunnan yhteistoiminnan puitesopimus 22.11.2006.

Metsähallituksen ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen välinen puitesopimus 1.12.2003.

MINS 9/2006 vp. Ministeriön selvitys: Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen arviointi.

Periaateratkaisu valtion kiinteistölaitoksen liikelaitostamisesta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta 14.4.1998.

Puitesopimus puolustusvoimien ja ilmailulaitoskonsernin välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 8.1.2003.

Puitesopimus puolustusvoimien ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 8.1.2003.

Puitesopimus puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 26.6.2006.

Puitesopimus puolustusvoimien ja Tiehallinnon välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista 8.1.2003.

Puolustushallinnon kiinteistö- ja toimitilatyöryhmän muistio 9.9.2010.

Puolustushallinnon kiinteistötyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 19/99.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kirje puolustusministeriölle 7.8.2008.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kokonaisarviointi. Nykytila-analyysi 12.9.2006. BearingPoint, Inc.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kokonaisarviointi. Loppuraportti 18.12.2006. BearingPoint, Inc.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kokonaisarviointi. Rakennuslaitoksen ehdotus ja kannanotto 19.12.2006.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmat 2004–2007, 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011, 2009–2012, 2010–2013 ja 2011–2014.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2003–2010.

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat 2004–2007, 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011, 2009–2012, 2010–2013 ja 2011–2014.

Puolustusministeriön kirje 12.1.2006, dnro 405/2110/2005.

Puolustusministeriön kirje 8.11.2010, dnro FI.PLM.2010-4571 1466/30.00.00/2008.

Puolustusministeriön kirje 3.2011, dnro FI.PLM.2011-877 90/00.00.99/2011.

Puolustusministeriön kirje pääesikunnalle 22.5.2002. Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen.

Puolustusministeriön resurssipoliittisen osaston kirje pääesikunnalle 23.12.2004. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistä koskeva ohjauskirje.

Puolustusministeriön resurssipoliittisen osaston kirje 10.8.2009. Puolustushallinnon tilahallinnan kehittäminen.

Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030.

Puolustusministeriön tarkastusyksikön muistio 2.6.2008. Puolustushallinnon toimitilojen ja alueiden kokonaisuuden hallinta.

Puolustusministeriön toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2003–2010.

Puolustusministeriön, valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön väliset sopimukset maanpuolustuksen kiinteistöalan yhteistoiminnassa noudatettavista periaatteista 17.12.2001, 20.12.2000, 19.12.2002.

Puolustusministeriön, valtiovarainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön välinen aiesopimus ja pöytäkirja 22.9.2000.

Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen pöytäkirja neuvotteluista 22.5.2002.

Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen pöytäkirja neuvotteluista 19.12.2003.

Puolustusvaliokunnan lausunto 5/2006 vp.

Puolustusvaliokunnan lausunto 7/2010 vp.

Puolustusvoimien materiaalilaitoksen esikunnan esitys TAD27, 12.6.2007.

Puolustusvoimien ohje PEH-OS PAK 02:01 Tilahallinnan hankeprosessi, asiakirjojen laatiminen ja käsittely. 31.3.2003.

Puolustusvoimien ohje PVOHJE-TILAH 001-PELOGOS, Tilahallinnan hankeprosessi, asiakirjojen laatiminen ja käsittely. 20.7.2009.

Puolustusvoimien tilahallinnan haasteet ja ratkaisuehdotukset. Pääesikunta. Logistiikkaosasto. Muistio 29.8.2011.

Puolustusvoimien toiminta- ja taloussuunnitelmat 2003–2006, 2004–2007, 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011, 2009–2012, 2010–2013 ja 2011–2014 (tilahallinnan osuudet).

Puolustusvoimien toimintakertomukset ja tilinpäätökset vuosilta 2003–2010.

Puolustusvoimien varastointisuunnitelman tilanne. Esittely Puolustusvoimain komentajalle 25.4.2008.

Puolustusvoimien vuosiraportit 2003–2010 (tilahallinnan osuudet).

Pääesikunnan lausunto puolustusministeriölle 3.3.2009.

Pääesikunnan huolto-osaston suunnitelma 31.1.2006, dnro 28/11.3/D/II.

Pääesikunnan logistiikkaosaston käsky 2.4.2007.

Pääesikunnan Maavos:n käskyn JD779 toteuttamissuunnitelma 16.4.2007.

Pääesikunnan materiaaliosaston asiakirja 16.6.2005, dnro R2663/17.7/D/IV.

Pääesikunnan materiaaliosaston asiakirja 10.2005, dnro 686/17/D/II/SAL.

Pääesikunnan operatiivisen osaston käsky 18.5.2006, dnro 393/11.1/D/SAL.

Pöytäkirjat puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön välisistä neuvotteluista 22.5.2002 ja 19.12.2003.

Raportti kiinteistöpalveluiden taloudellisesta vertailusta 6.2.2008. KTI Kiinteistötieto Oy Kimmo Virtanen.

Räjähdeturvallisuuden ja varastoinnin kehittäminen, esitys Puolustusvoimissa 12.12.2006.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen välinen kumppanuussopimus 8.1.2003.

Senaatti-kiinteistöjen kirje Puolustushallinnon rakennuslaitokselle 25.2.2009. Kumppanuussopimuksen irtisanominen.

Senaatti-kiinteistöjen lausunto puolustusministeriölle 8.1.2009.

Senaatti-kiinteistöjen muistio 29.11.2004.

Senaatti-kiinteistöjen muistio 25.10.2010.

Senaatti-kiinteistöjen tilinpäätökset ja vuosikertomukset 2003–2010.

Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportit 2004–2007.

Suunnitelma räjähtävän materiaalin hävittämiseksi. Puolustusvoimien materiaalilaitoksen esikunta. Huolto-osasto 14.8.2005.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010. VM /2404/00.00.02/2010.

Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010. Valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaaminen.

Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2001. VNS/2001 vp.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. VNS 6/2004 vp.

Valtion kiinteistöomistusstrategia. Talouspoliittinen ministerivaliokunta 31.3.1998.

Valtion toimitilastrategia 16.11.2005. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden tarkastuskertomukset 93/2005, 126/2006, 159/2008, 182/2009 ja 215/2011.

### 3. Haastattelut

Puolustusministeriö 20.5.2010. 1 henkilö.

Puolustusministeriö 8.6.2010. 1 henkilö.

Puolustushallinnon rakennuslaitos 11.6.2010. 5 henkilöä.

Senaatti-kiinteistöt 18.6.2010. 1 henkilö.

Pääesikunta 3.8.2010. 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö 5.8.2010. 1 henkilö.

Pääesikunta 16.9.2010. 3 henkilöä.

Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta 26.10.2010. 3 henkilöä.

Pääesikunta 27.10.2010. 4 henkilöä.

Pääesikunta 17.1.2011. 5 henkilöä.

Valtiovarainministeriö 2.2.2011. 1 henkilö.

Pääesikunta 11.2.2011. 1 henkilö.

Pääesikunta 16.2.2011. 1 henkilö.

Pääesikunta 18.2.2011. 1 henkilö.

Senaatti-kiinteistöt 25.2.2011. 1 henkilö.

Senaatti-kiinteistöt 14.3.2011. 1 henkilö.

Maavoimien esikunta 29.3.2011. 3 henkilöä.

Itä-Suomen sotilasläänin esikunta ja Itä-Suomen huoltorykmentin esikunta  
27.4.2011. 10 henkilöä.

Karjalan prikaati 28.4.2011. 10 henkilöä.

Pohjois-Karjalan prikaati 3.5.2011. 10 henkilöä.

Koivujärven varastoalue 4.5.2011. 10 henkilöä.

Toivakan ja Hartolan varastoalueet 10.5.2011. 10 henkilöä.

Pääesikunta 23.5.2011. 4 henkilöä.

Pääesikunta 16.6.2011. 3 henkilöä.

Pääesikunta 28.9.2011. 1 henkilö.

Puolustushallinnon rakennuslaitos 10.10.2011. 4 henkilöä.

## Tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
*– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepestöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys

- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puolerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma



- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenne-ostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

## Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

## Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tilahallinta puolustushallinnossa

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi). Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta [julkaisut@vtv.fi](mailto:julkaisut@vtv.fi) tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-216-9 (PDF)