

Esiselvitys puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallista

08.03.2019

Sisällys

1.	Johdanto	1
2.	Toimitilat organisaation resurssina ja erilaiset hallintamallit.....	2
2.1	Toimitilan teoreettiset vuokra- ja hankintamallit julkisella sektorilla	2
2.2	Toimitilojen tuottaminen organisaation sisäisellä kiinteistöyksiköllä	4
2.3	Strateginen toimitilajohtaminen eli CREM	5
2.4	Esimerkkejä kustannusperusteisista vuokramalleista	6
	Kuntasektori	6
	Esimerkkitapaus Helsinki	8
2.5	Markkinaperusteisen vuokratason muodostuminen	9
2.6.	Esimerkkinä Ruotsi: Puolustuskiinteistöjen hallinta ja kokemukset.....	12
3.	Puolustushallinnon kiinteistöhallinto: Nykytilan kuvaus ja analyysi	16
3.1	Puolustushallinto käyttäjäorganisaationa	16
3.2	Kiinteistöjen hallintaorganisaatio	16
3.3	Nykyinen vuokramalli	18
3.4	Nykymallin ohjausvaikutukset, edut ja haasteet.....	20
3.5.	Esimerkkejä vaihtoehtojen vuokramallien soveltamisesta puolustushallinnon kiinteistösalkkuun	23
	Korjaamorakennus	26
	Terveysasema	27
	Suoja-tila	28
	Maapeitteiset varastot	28
	Uusi kasarmirakennus	30
	1960-luvun kasarmirakennus	30
4.	Suositus puolustushallinnon kiinteistöhallinnan järjestämiseksi	32
4.1	Kiinteistöt puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimisen lisäarvoresurssina.....	32
4.2	Kiinteistöhallinnan organisointi	34
	Puolustuskiinteistöt ja Puolustusvoimien kiinteistölaitos.....	35
	Puolustuskiinteistöjen toiminnan rajaus	36
4.3	Sisäisen vuokran malli.....	37
5.	Johtopäätökset	40

1. Johdanto

Eduskunnan puolustusvaliokunta on velvoittanut selvittämään turvallisuusviranomaisten erityiskiinteistöjen — tai vaihtoehtoisesti vain puolustushallinnon toimitilojen — hallintamallia (PuVL 5/2018 vp).

Tämä raportti on osa selvitystä, jossa sekä arvioidaan tämänhetkisen puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallin toimivuutta ja haasteita, että luodaan ja arvioidaan vaihtoehtoisia toimintamalleja nykymallille. Raportti keskittyy nykytilan analyysiin, antaa esimerkkejä muista ratkaisuvaihtoehdoista sekä esittää suosituksen puolustushallinnon kiinteistöomistuksen järjestämiseksi. Luvussa 2 kuvataan toimitiloja organisaation resurssina, kuvataan erilaisia hallintamalleja sekä kuvataan esimerkinomaisesti Ruotsin Puolustuskiinteistöjen hallintamalli ja siitä saatuja kokemuksia. Luvussa 3 kuvataan puolustushallinnon kiinteistöhallinnon nykytila ja analysoidaan sen ohjausvaikutuksia, etuja ja haasteita. Luvun lopussa esitetään vaihtoehtoisia vuokramalleja, jotka asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan soveltuisivat paremmin puolustushallinnon vuokramalleiksi tilanteessa, jossa omistus on ulkoistettu. Luvussa 4 kuvataan suositus puolustushallinnon kiinteistöhallinnan järjestämiseksi. Luvussa kuvataan kiinteistöhallinnon strateginen komponentti (4.1.), perustellaan suositus omistumal-
lista ja esitetään ehdotus tehtävänjaosta ehdotetun hallintaorganisaation ja Senaatti-kiinteistöjen välillä (4.2). Lisäksi luvussa esitetään ja perustellaan suositus sisäisen vuokran järjestelmäksi (4.3).

Kaikki raportissa esitetyt numeeriset arviot perustuvat puolustusministeriön (PLM) tuottamaan aineistoon. Raportti on rajattu koskemaan ainoastaan puolustushallinnon kiinteistöjä.

2. Toimitilat organisaation resurssina ja erilaiset hallintamallit

Toimitilojen hankintamallit jaetaan karkeasti kahteen perustapaukseen: toimitilojen omistamiseen tai vuokraamiseen. Toimitilojen omistaminen tulee kyseeseen yleensä silloin, kun toimitiloja pidetään strategisesti hyvin tärkeinä käyttäjäorganisaatiolle tai kun markkinoilta ei ole ylipäättänsä saatavissa tarvittavia tiloja. Toimitilat hankitaan vuokraamalla yleensä tilanteissa, missä toimitilojen strateginen merkitys on vähäisempi ja sopivia tiloja on runsaasti saatavilla markkinoilla. Toimitiloja voidaan ulkoistaa tilanteissa, joissa toimitilojen strateginen merkitys vähenee, ja ottaa takaisin omaan hallintaan, kun niiden strateginen merkitys vuorostaan kasvaa. Ulkoistus voidaan tehdä erillisiin kiinteistöorganisaatioihin tai vapaille markkinoille.

Toimitilojen ulkoistus nousi kiinteistösektorilla suosioon 1990-luvulla. Muutokseen vaikutti erityisesti kaksi seikkaa. Ensinnäkin organisaatioissa alettiin keskittyä ydintoimintoihin ja sen seurauksena arvioitiin, kannattaako kiinteistöjä enää omistaa vai kannattaako ne vuokrata markkinoilta. Yleisimpänä muutosajurina on ollut kustannustehokkuus. Joissakin tapauksissa on myös painotettu strategiaa pitkän tähtäyksen kompetenssinäkökulmia. Pääomien vapauttaminen ja yleinen halu keskittyä ydintoimintaan ajoivat organisaatioita yhä suurempiin ulkoistuksiin. Toiseksi kiinteistöjä ei ollut enää välttämätöntä omistaa itse, koska alalle oli syntynyt lukuisia ammattimaisia kiinteistöyhtiöitä, jotka tarjosivat tilaa ja palveluita markkinoilla.

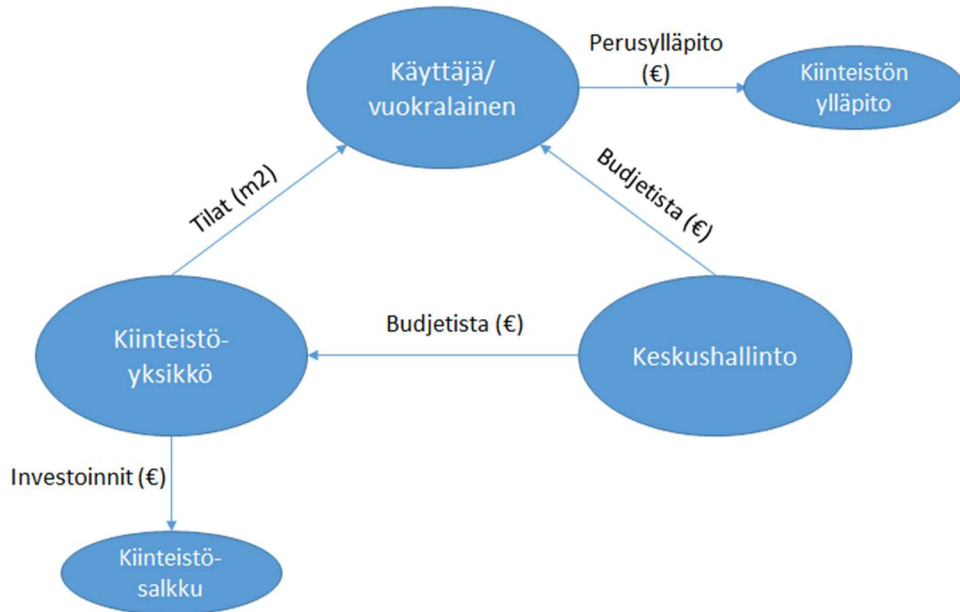
Julkishallinto on seurannut toiminnassa yksityistä sektoria. Esimerkiksi julkishallinnon kiinteistöjen osalta nähtiin vuonna 1999 virastomuotoisen Valtion kiinteistölaitoksen muuttuminen liikelaitokseksi (vuonna 2001 sen nimi muuttui Senaatti-kiinteistöiksi). Puolustushallinnon kiinteistöt siirrettiin vuoden 2003 alusta lukien Senaatti-kiinteistöille (kiinteistöjen luonteesta riippuen vaihtoehtoisesti Kapiteeli Oy:lle, Kruunuasunnot Oy:lle, Metsähallitukselle, Ilmailulaitokselle sekä Tiehallinnolle). Kiinteistöratkaisun yhteydessä sovittiin, että Puolustushallinnon rakennuslaitosta kehitetään puolustusvoimien tarpeita vastaavaksi hankintaorganisaatioksi. Rakennuslaitokselle määriteltiin oma palvelutuotantoa kriisiajan puolustuskiinteistöissä sekä niissä tapauksissa, joissa ko. palveluja ei sijaintipaikkakunnalla tai korkeiden turvallisuusvaatimusten vuoksi voida järjestää vapaan kilpailun perusteella.

2.1 Toimitilan teoreettiset vuokra- ja hankintamallit julkisella sektorilla

Julkisella sektorilla on käytössä monia erilaisia tapoja tilojen tuottamiseksi käyttäjälle sekä niiden hallinnoimiseksi. Yleisimmin käytössä olevia malleja ovat a) tilatarveperusteinen malli (Kuva 1), b) kustannusperusteinen malli (Kuva 2) ja c) markkinaperusteinen malli (Kuva 3). Mallin valinnalla on merkittävä vaikutus riskien jakautumiseen ja ohjausvaikutuksiin. Alla on lyhyesti kuvattu edellä esitetyt kolme perusmallia rahan käytön ja tilan tarjonnan näkökulmasta.

Tilatarveperusteisessa toimintamallissa (Kuva 1) käyttäjäyksikkö vastaa itse kiinteistöjensä perusylläpidosta ja saa tilat käyttöönsä tarpeeseensa perustuen kiinteistöyksiköltä ilman pääomavuokravaikutusta. Käyttäjä ja kiinteistöyksikkö saavat molemmat oman budjettiallokaation keskushallinnosta (esim. valtion budjetista). Malli korostaa kiinteistöyksikön vastuuta ja ammattimaisuutta, koska se ei voi "läpilaskuttaa" kiinteistöjensä kustannuksia vuokralaisilta. Toisaalta tilojen käyttäjälle ei ole pääoman sitoutumisesta toimitiloihin suoraa ohjausvaikutusta, koska pääomavuokraa ei makseta. Mallissa keskeisinä riskeinä ovat kustannusten karkaaminen käsistä ja ns. päämies-agentti-ongelma, missä kiinteistönomistajalla ei ole kaikkea keskeistä tietoa käytettävissään kiinteistöjen pitkäntähtäyksen arvon maksimoimiseksi ja vastaavasti alhainen intressi investointeihin, jotka pienentävät käyttäjän vastuulla olevia ylläpitokustannuksia. Keskeinen prosessi mallissa ovat tilan käyttäjän ja kiinteistöyksikön välillä tapahtuvat tilantarveneuvottelut. Tämän henkinen malli on ollut perinteisesti käytössä julkisella sektorilla.

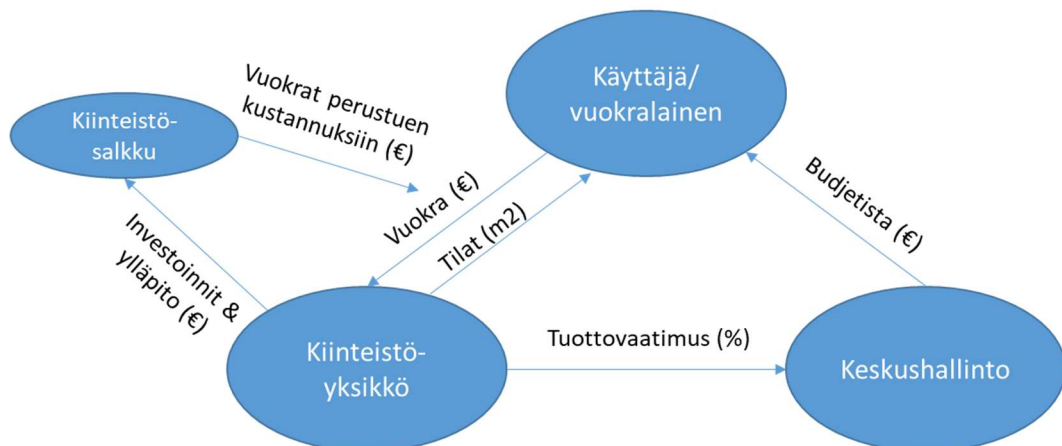
TILATARVEPERUSTEINEN MALLI



Kuva 1. Tilatarveperusteinen toimitilamalli.

Kustannusperusteisessa mallissa (Kuva 2) käyttäjäyksikkö vuokraa tilat kiinteistöyksiköltä. Vuokra pitää sisällään perustilanteessa sekä ylläpito- että pääomaosisuuden. Ylläpito vuokra muodostuu toteutuneiden kustannusten perusteella. Pääomavuokra koostuu sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksesta sekä poistoista eli kiinteistön kulumisesta. Mallissa kokonaisvuokra määräytyy ylläpito- ja pääomakustannusten perusteella. Malli korostaa tilan käyttäjäorganisaation vastuuta, koska kiinteistöyksikkö kantaa hyvin matalaa riskiä pystyessään laajemman kiinteistöosaamisensa turvin läpilas-kuttamaan kaikki syntyvät kulut käyttäjältä. Mallissa keskeinen prosessi on vuokramallin suunnittelu-prosessi, koska siinä lyödään käytännössä lukkoon sekä tulevaisuudessa syntyvät vuokravastuut että ohjausvaikutukset tilankäytön tehostamiseksi. Tämä malli on yleistynyt julkisella sektorilla erityisesti organisaatioissa, joissa kiinteistövarallisuuden arvo ja käyttökustannukset ovat merkittäviä.

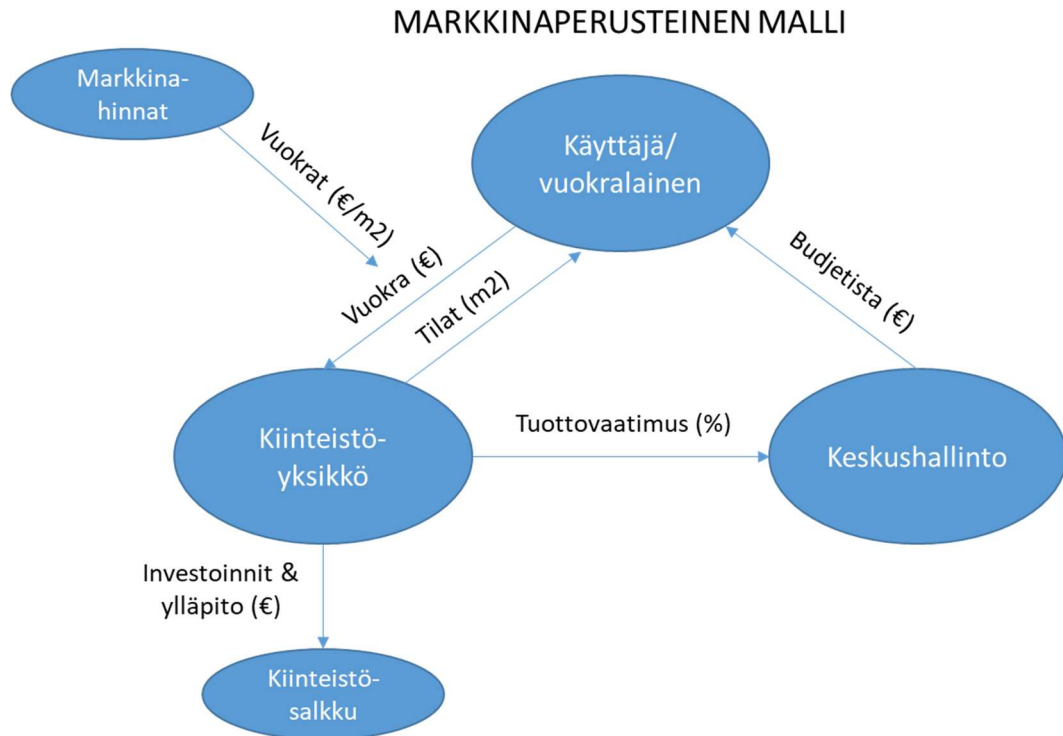
KUSTANNUSPERUSTEINEN MALLI



Kuva 2. Kustannusperusteinen malli.

Markkinaperusteisissa mallissa (Kuva 3) käyttäjäyksikkö vuokraa tilat kiinteistöyksiköltä. Vuokra määritellään keräämällä tietoa suoraan vuokramarkkinoilta ja määrittelemällä vuokra markkinavuokrien

mukaisesti. Kiinteistöyksikkö kilpailee itsenäisesti omalla tehokkuudellaan markkinahintoja vastaan. Tämä malli korostaa voimakkaasti kiinteistöyksikön vastuuta, koska vuokrat määrittyvät markkinoilla kilpailussa muita yrityksiä vastaan. Käytännössä julkisella toimijalla saattaa olla paljon erikoistilaa tai suojeltua tilaa, jolle on vaikea löytää vastaavia markkinavuokran tasoja. Tämä malli on julkisella sektorilla käytössä joissakin eurooppalaisissa maissa (esim. Tanskassa). Mallia on aiemmin testattu myös Senaatin toimesta Suomessa, mutta se luopui siitä 2010-luvun puoliväissä.

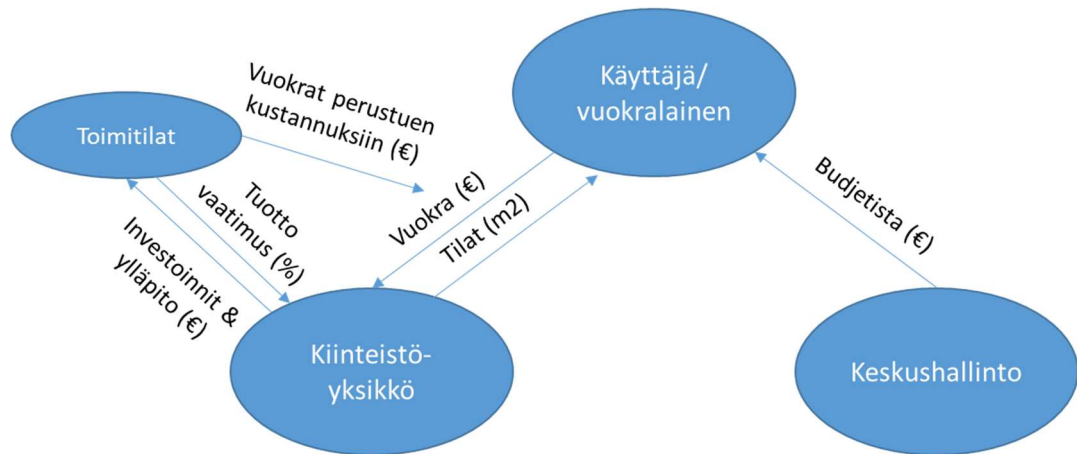


Kuva 3. Markkinaperusteinen malli.

2.2 Toimitilojen tuottaminen organisaation sisäisellä kiinteistöyksiköllä

Sisäisen kiinteistöyksikön ollessa kyseessä toimitilojen hinnoittelua kutsutaan sisäisen vuokran -malliksi. Sisäisen vuokran -mallissa (Kuva 4) kiinteistöyksikkö on sisäinen palvelutuottaja käyttäjäorganisaation sisällä. Sisäisen vuokran -malli voidaan toteuttaa millä tahansa edellä esitetyllä vuokramallin pääperiaatteella. Nykyisin julkisella sektorilla on laajasti käytössä sekä kustannusperusteisia että tilantarveperusteisia sisäisen vuokran -malleja.

KUSTANNUSPERUSTEINEN SISÄISEN VUOKRAN MALLI



Kuva 4. Sisäisen vuokramallin kustannusperusteinen esimerkki.

2.3 Strateginen toimitilajohtaminen eli CREM

Sisäisen vuokran -mallit ovat viime aikoina kokeneet uuden tulemisen voimakkaasti kehittyneenä ns. yrityksen strategisen toimitilajohtamisen mallina eli CREM-mallina (eng. Corporate Real Estate Management). Toimintamallin tarkoituksena on integroida toimitilavarallisuus ja toimitilojen käyttö osaksi organisaation keskeisiä resursseja siten, että ne tuottavat lisäarvoa yrityksen ydinliiketoiminnalle. CREM-mallia ei toistaiseksi ole käytössä vallitsevana julkisen sektorin organisaatioissa, mutta se on teoriassa hyvin kiinnostava mahdollisuus toimitilojen käytön kehittämiseksi kustannuspainotteisesta toiminnasta tulosjohtoiseksi toiminnaksi.

Strateginen toimitilajohtaminen on strategista ja kokonaisvaltaista yritysten ja yhteisöjen toimitilojen, tilankäytön ja lisäpalvelujen johtamista. CREM:n aktiivinen toteuttaminen linkittyy organisaation ydintoimintojen johtamiseen, jolloin *tilaratkaisulla tavoitellaan organisaation henkilöstö- ja aineellisten resurssien sekä tietoteknisten ratkaisujen parempaa hyödyntämistä että tehokasta pääomatalouden hallintaa.*

Strateginen toimitilajohtaminen lähtee kunkin yrityksen tai yhteisön tarpeista ja tavoitteista, jotka voivat poiketa merkittävästikin lähtötilanteesta ja toimialasta riippuen. Esimerkiksi turvallisuussektorin tilatarpeet ja -vaatimukset poikkeavat merkittävästi keskimääräisistä toimintaympäristöistä. Yleisesti kaupallinen ja hallinnollinen toiminta on siirtymässä nopeasti avoimeen tietotyöhön, jossa organisaatioiden välisiä rajoja poistetaan, avointa verkottumista edistetään ja avoimia tietojärjestelmäräjäpintoja maailmalle suositaan. Turvallisuussektorilla voidaan jopa nähdä vastakkaista liikettä, missä avoimen tietotyön, toimitilojen ja tietojärjestelmien haasteet on paremmin ymmärretty ja suuntana on ennemminkin turvallisemmat toimintaympäristöt.

Digitalisoituminen on kuitenkin myös turvallisuussektorilla yksi keskeinen muutostrendi työympäristöjen suhteen. Turvallisuussektorillakin tietotyön ja turvallisuuden käsitteet ovat murroksessa, koska ajan ja paikan merkitys sekä asiakkaalle että mahdollisille uhkille on muuttunut. Fyysisten resurssien, kuten tilojen, tehokas käyttö edellyttää aktiivista ja näkemyksellistä toimitilajohtamista. Muuttuvasta toimintaympäristöstä johtuen ydintoimintaa lähellä toteutetun strategisen toimitilajohtamisen merkitys korostuu, koska CREM:n onnistunut toteuttaminen on erittäin tehokas työkalu organisaation muutosjohtamiseen. Silloin tilaratkaisulla tavoitellaan tehokkaamman pääomatalouden lisäksi myös henkilöstöresurssien ja tietoteknisten ratkaisujen parempaa hyödyntämistä.

Strategisella toimitilajohtamisella pyritään parantamaan kiinteistön käyttäjäomistajan toimintakykyä karkeasti jaoteltuna kahdella vaihtoehtoisella/rinnakkaisella tavalla toiminnallisuuden tai tuottavuuden parantamisen myötä. Toiminnallisuuden näkökulmasta toimitilajohtaminen pyrkii ensisijaisesti parantamaan käyttäjän toimintakykyä esimerkiksi parantamalla rakennusten teknistä sopivuutta, esimerkiksi parhaat sijainnit toiminnan kannalta, auttamalla toimintamallien muutosten läpivientiä organisaatiossa, tukemalla innovatiivisuutta, parantamalla luotettavuutta, jne. Kannattavuutta parantavassa lähestymiskulmassa ideana on parantaa organisaation toimintakykyä niin, että pyritään edesauttamaan niukkojen taloudellisten resurssien kohdistumista mahdollisimman tarkasti oikeisiin kohteisiin. Lähestymistavassa pyritään sekä ylläpitämään käytettävien kiinteistöjen arvoja että tehostamaan käytettävien kiinteistöjen operatiivisia toimintoja tarpeettomien kustannusten karsimiseksi.

2.4 Esimerkkejä kustannusperusteisista vuokramalleista

Kuntasektori

Suomen kuntasektorilla kiinteistöomaisuuden ammattimainen johtaminen parani merkittävästi 2000-luvun alussa. Silloin monissa kunnissa siirryttiin kustannusperusteisiin vuokramalleihin joko ulkoistetun tai sisäisen kiinteistöyksikön kautta.

Kustannusperusteisissa vuokramalleissa vuokra koostuu rakennusten pääoma- ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokraan hinnoitellaan kaikki pääomaan liittyvät kustannukset ja ylläpitovuokralla maksetaan toimitilojen ja käyttäjien päivittäin tarvitsemat palvelut. Pääomavuokra koostuu rakennuksen korkokustannuksesta, korjausvastikkeesta sekä mahdollisesta maan vuokrasta. Ylläpitovuokra muodostuu ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäpalveluista.

Tässä osiossa keskitytään erityisesti kuntien pääomavuokran määrittämiseen ja koostumukseen, koska puolustushallinnon tilaratkaisuissa puolustushallinto vastaa ylläpidosta ja kiinteistöyksikkö (Senaatti) perii ainoastaan pääomavuokraa.

Edellä esitetyn mukaisesti pääomavuokra koostuu pääoman korkokustannuksesta, korjausvastikkeesta eli poistoista ja mahdollisesti maan vuokrasta. Lähtökohtana rakennusomaisuuden korkotuottovaatimusta sekä korjausvastiketta määritettäessä ovat rakennusten arvot eli se, mistä arvosta rakennusten pääomakustannukset ja niitä vastaavat pääomavuokrat lasketaan.

Pääomavuokran tekijät (kiinteistö pääoman korkotuottovaatimus ja korjausvastike) ovat prosenttilukuja, joiden avulla veloitettavat pääomavuokrat lasketaan valituista rakennusten arvopohjista. Eri menetelmin tuotetut kiinteistöjen arvot johtavat hyvin erilaisiin pääomavuokriin. Siksi on tärkeää määrittellä rakennusten arvot riittävän luotettavasti ja läpinäkyvästi, jotta korkotuottovaatimus ja korjausvastike saadaan tarkoituksenmukaiselle tasolle.

Rakennukset voidaan arvostaa kolmella eri tavalla. Ne ovat 1. kirjanpitoarvo (hankintahintainen arvo), 2. jälleenhankinta-arvo (jälleenhankintahinta, uudishinta) ja 3. tekninen arvo (nykyarvo, nykyhinta). Kirjanpitoarvo on se rahamäärä, jolla rakennus on alun perin hankittu ja josta on vuosittain vähennetty suunnitelman mukaiset poistot sekä lisätty perusparannusinvestoinnit.

Jälleenhankinta-arvo kuvaa sitä rahamäärää, joka tarvitaan uuden vastaavan rakennuksen rakentamiseen samalle tontille. Uusissa rakennuksissa jälleenhankinta-arvo saadaan toteutetun investoinnin kautta. Vanhoissa rakennuksissa jälleenhankinta-arvo puolestaan määritellään arvioimalla olosuhteiltaan ja ominaisuuksiltaan vastaavan rakennuksen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset.

Tekninen arvo saadaan, kun jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen kumulatiivinen korjausvastuu (rakennuksen iästä, käytöstä ja kulumisesta aiheutunut arvon aleneminen) huomioiden rakennuksen elinkaaren aikana siihen tehdyt perusparannusinvestoinnit. Teknisen arvon määrittele-

misessä on erilaisia menetelmiä, mutta niiden kaikkien ideana on, että tekninen arvo lähtee alene-
maan heti kiinteistön käyttöönoton jälkeen kulumisen myötä. Kulumisen ei kuitenkaan kohdistu
kaikkiin rakennuksen osiin, kuten runkoon ja perustuksiin, ja siksi osa rakennuksen arvosta katsotaan
kuuluvan ns. kulumattomaan osaan. Yleisesti kulumattomana osuutena käytetään 30 prosenttia ra-
kennuksen jälleenhankinta-arvosta. Loppu kuluu käytetystä poistomallista riippuen joko lineaarisesti,
toisen asteen yhtälön (progressiivinen) mukaan (Helsinki-malli) laskettuna tai rakennusosittain
(Haahtelamalli).

Alla olevassa taulukossa on esitetty Suomen suurten kuntien käyttämä kiinteistö pääoman tuottovaa-
timus ja korjausvastikkeen poistoprosentti sekä pääomavuokrien määrittämisessä käytetty arvopoh-
jan määrittelyn menetelmä.

Taulukko 1: Pääomavuokran muodostuminen valituissa Suomen kunnissa¹.

Kaupunki	Tuottovaa- timus %	Koron ar- vopohja	Poisto %	Poiston arvopohja	Maanvuokra
Helsinki	3,00%	tekninen arvo	2,33%	tekninen arvo	kyllä
Turku	1,75/4,00%	tekninen arvo	1,00- 2,50%	jälleenhankinta-arvo	kyllä
Tampere	6,00-8,00%	investointi	-	-	Kyllä
Espoo	3,30%	tekninen arvo	3,48%	tekninen arvo	kyllä
Vantaa	3,50%	tekninen arvo	2,35%	jälleenhankinta-arvo	kyllä
Jyväskylä	5,00%	tekninen arvo	1,50- 2,30%	jälleenhankinta-arvo	Ei
Kuopio	4,00%	tekninen arvo	1,50- 2,30%	jälleenhankinta-arvo	kyllä
Joensuu	6,00%	tekninen arvo	-	-	kyllä
Hämeenlinna	-	-	2,00/2,50 %	kp. poisto	Ei
Porvoo	4,00%	tekninen arvo	2,15%	jälleenhankinta-arvo	Ei
Mikkeli	4,00%	tekninen arvo	2,00%	tekninen arvo	Ei
Lahti*	3,00%	tasearvo	-	uudishinta/annuiteetti	kyllä

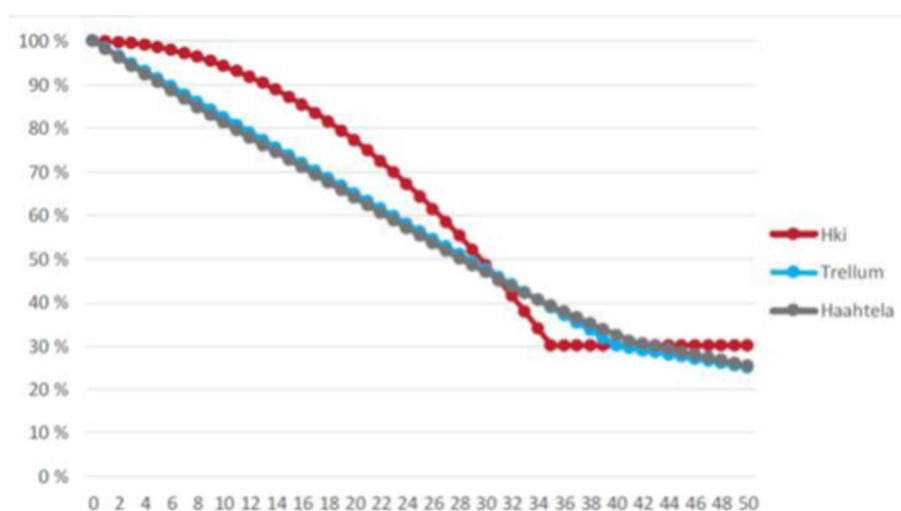
¹ Mukailtu lähteestä: Takala, Max, 2010, Helsingin kaupungin palvelutilojen sisäisen vuokran määrittystavan ar-
viointi ja kehitystarpeet, Diplomityö, Aalto-yliopisto

Esimerkkitapaus Helsinki

Helsingissä käytössä olevan kustannusperusteisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on tilakustannusten kohdistaminen täysimääräisinä tilojen käyttäjille. Vuokrajärjestelmällä pyritään tilojen optimaaliseen ja tarpeenmukaiseen käyttöön. Tavoitteena on myös tilakustannusten läpinäkyvyys ja tasapuolisuus.

Helsingin kaupunkia koskevissa laskelmissa, 31.12.2014 tilanteessa, mukana oli 1 857 rakennusta, joiden yhteenlaskettu pinta-ala oli noin 2,3 miljoonaa neliömetriä. Koko rakennusomaisuuden jälleenhankinta-arvo oli noin 8,4 miljardia euroa. Tekninen arvo oli noin 5,3 miljardia euroa. Teknisen arvon ja jälleenhankinta-arvon suhde oli 63,5 prosenttia.

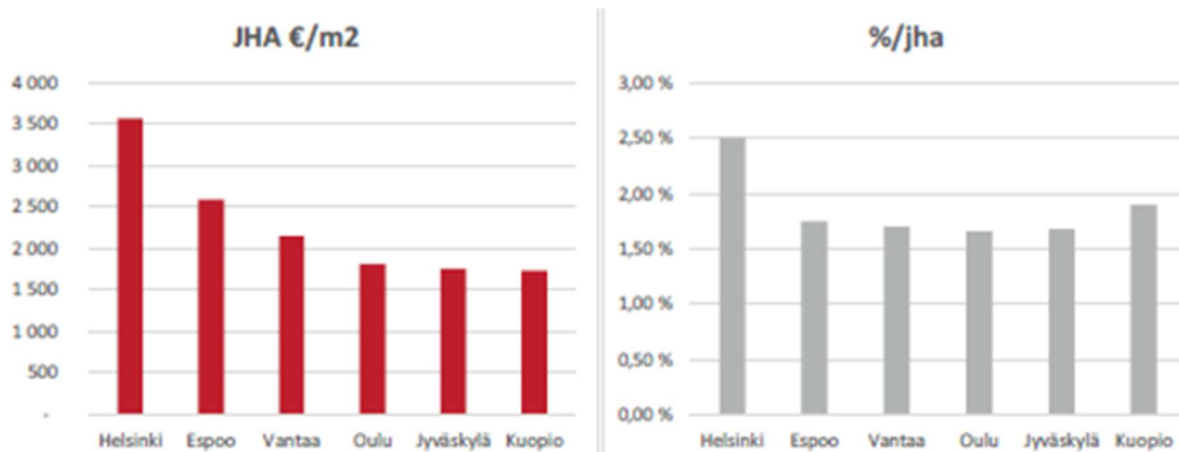
Pääomavuokra määräytyy pääoman koron ja pääoman poistojen kautta. Pääoman koron on asettanut kaupunginhallitus ja se on kiinteä 3 %:n nettotuottotavoite. Kolmen prosentin korosta voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa, jos kyseessä on kulttuurihistoriallisesti arvokas kohde. Poikkeuksia ei kuitenkaan käytännössä tehdä. Kolmen prosentin korko lasketaan teknisestä arvosta, joka tarkastetaan korjausinvestointien yhteydessä korjausinvestointien mukaiseksi. Tekninen arvo määritellään Helsingin mallissa rakennuksen kuluosan (70 % hankintahinnasta) mukaan toisen asteen yhtälöllä poistaen kuluosan investointi 35 vuoden kuluessa.



Kuva 5. Teknisen arvon määrittämisen malli Helsingissä ja vertailumenetelmissä².

Pääoman poistojen lähtökohtana on kiinteistöjen tekninen kuluminen, ei kirjanpidollinen poisto. Poiston suuruus on 2,33 % jälleenhankinta-arvosta. Vuokrasuhteen alussa määritetään 2,33 %:n taso kerran. Kiinteistökohtainen jälleenhankinta-arvo arvioidaan muutaman vuoden välein korjausvelan ymmärtämiseksi, mutta vuokralaiselle pääoman poistojen tasoa ei muuteta. Investointien yhteydessä myös pääoman poisto-osuus tarkistetaan. Kiinteistöjen jälleenhankinta-arvon määrittelyllä on poisto-osuuden tarkistuksen yhteydessä merkittävä vaikutus poistojen määrään. Käytetyssä mallissa 2,33 prosentin poisto peritään (epäloogisesti) osana vuokraa myös sen jälkeen, kun rakennus on poistettu kokonaan kirjanpidosta. Historiallisesti Helsinki on arvioinut jälleenhankinta-arvot muita kuntia merkittävästi korkeammalle.

² Helsingin kaupunki, arviointimuistio, 11.2.2016, Tarkastusvirasto. Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2015. (JulkL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat.)



Kuva 6. Helsingissä ja valituissa kunnissa valitut rakennusten keskimääräiset jälleenhankinta-arvojen neliöhinnat (JHA €/m²) sekä kulumisen suhteessa jälleenhankinta-arvoon (%/jha)³.

2.5 Markkinaperusteisen vuokratason muodostuminen

Kiinteistömarkkinoilla (brutto)vuokratuottovaatimus muodostuu tyypillisesti alla esitetyllä tavalla:

Vuokratuottovaatimus = nimelliskorko + riskipreemio + hoitokulut + ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjaukset – kasvuodotus, (1)

missä nimelliskorko viittaa riskittömän koron eli pääoman riskittömän vaihtoehtoistuoton tasoon ja riskipreemio sisältää kohdekohtaisen riskilisän (joka on sitä suurempi, mitä riskipitoisempi kohde on kyseessä). Hoitokulut tarkoittavat kiinteistöstä syntyviä juoksevia ylläpito- ja hoitokustannuksia, joilla katetaan kaikki kunnossapidon, hoidon, energiankäytön ja kiinteistöveron juoksevat kustannukset yms. ”managerointi-kustannukset”.

Ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjaukset ovat puolestaan sellaisia investointeja, joita ilman kiinteistön laatu ja siten vuokra-arvo madaltuvat. Toisin sanoen tämä kustannuserä johtuu kohteen teknisestä kulumisesta ja taloudellisesta vanhenemisesta – tai vastaavasti näiden estämiseksi, eli vuokrattavuuden ylläpitämiseksi, tarvittavista investoinneista⁴. Vuokratuottovaatimuksessa näille kustannuksille on määritetty vuosittainen keskimääräinen arvio. Jos tämä komponentti on esimerkiksi 3 %, tarkoittaa se sitä, että jos ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjauksia ei suoriteta, pienenee kohteen vuokra-arvo keskimäärin 3 % vuodessa suhteessa siihen, mikä olisi kohteen vuokra-arvon kehitys sen pysyessä saman laatuksena (eli vuokrattavuuden pysyessä samalla tasolla) kuin aiemmin.

Jos esimerkiksi oletetaan riskittömäksi korkotasoksi 1 %, kohteen riskipreemioksi 3 % ja kohteen odotetuksi (nimelliseksi) hinnannousuksi 2 % vuodessa, ja kohteen arvioidut juoksevat hoitokulut ovat 2 % sekä vuotuinen ajanmukaistamiskustannus 3 %, muodostuu vuokratuottovaatimukseksi: $1 \% + 3 \% + 2 \% + 3 \% - 2 \% = 7 \%$

³ Helsingin kaupunki, arviointimuistio, 11.2.2016, Tarkastusvirasto. Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2015. (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat.)

⁴ Todellisuudessa kyseessä on ”odotettu” tarpeellisten investointien / kiinteistöjen kulumisen suuruus, koska etukäteen ei voida tarkasti tietää sitä, kuinka nopeaa on kiinteistöjen tekninen kulumisen ja taloudellinen vanheneminen. Taloudellinen vanheneminen aiheutuu tarpeiden, vaatimusten ja arvojen muutoksesta, joka pienentää kiinteistön tuottokykyä (vuokra-arvoa). Tällaista vanhenemista aiheuttavat tyypillisesti kohonneet vaatimukset kiinteistöjen teknisistä ja teknologisia ominaisuuksia kohtaan, esimerkiksi kasvavat odotukset kiinteistön ilmastoinnin ja tietoverkkojen suhteen.

Suhteessa valtion vuokrajärjestelmään tämä vuokratuottovaatimus sisältää sekä ylläpitovuokran että pääomavuokran: nimelliskorko + riskipreemio muodostaa pääoman vaihtoehtokustannuksen, ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjauskomponentti vastaa poisto-osuutta⁵ [= yhteensä pääomavuokra – ”toiminnan kulut” (0,3 %)] ja hoitokulut vastaavat ylläpitovuokraa.

Netto(vuokra)tuottovaatimus, joka vastaa käytännössä valtion vuokramallin pääomavuokra-astetta, voidaan vastaavasti esittää:

$$\text{Nettotuottovaatimus} = \text{nimelliskorko} + \text{riskipreemio} + \text{ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjaukset} - \text{kasvuodotus. (2)}$$

Nettotuottovaatimus vastaa vuokratuottovaatimusta vähennettynä hoitokuluosalla. Suhteessa valtion pääomavuokrakaavaan, nettotuottovaatimuksen yhtälössä on kuitenkin mukana kasvuodotuskomponentti. Tämän komponentin voi nähdä kuvastavan odotettua arvonnousutuottoa, eli kokonaistuottovaatimus = (netto)vuokratuottovaatimus + kasvuodotus. Käytännössä odotettu arvonnousukomponentti kuvastaa suhteellisen pitkän aikavälin odotettua keskimääräistä arvonnousua. Tämä kompensoi sitä, jos vuokran asettamishetkellä korkotaso on poikkeuksellisen matalalla (tai korkealla): matala (korkea) korkotaso pienentää (kasvattaa) tuottovaatimusta, mutta samalla odotus korkotason normalisoitumisesta pidemmällä aikavälillä vaikuttaa arvonnousuodotuksen kautta vastakaiseen suuntaan. Tärkeää on kuitenkin huomata se, että korkotason ja kasvuodotusten muutokset vaikuttavat ennen kaikkea kiinteistöjen arvoihin, eivätkä yleensä vuokriin. Senaatin osalta tämä tarkoittaisi vuokranasetannassa käytännössä sitä, että kaavaa (2) tai (3) sovelletaan seuraavasti: $\text{alku(pääoma)vuokra} = \text{nettotuottovaatimus} \times \text{kiinteistön (arvioitu) arvo (tai uusininvestoinnin kohdalla investointikustannus)}$.

Pitkäaikaisen omistajan (kuten Senaatti) kohdalla hinnannousun sijasta voidaan ajatella kyseessä olevan vuokranousuodotus⁶, joka valtion vuokrajärjestelmässä on yhtä kuin elinkustannusindeksin muutos. Tällaisessa tapauksessa nettotuottovaatimusta on järkevää tarkastella vaihtoehtoisessa muodossa:

$$\text{Nettotuottovaatimus} = \text{reaalinen korko} + \text{riskipreemio} + \text{ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjaukset} - \text{reaalinen vuokranousuodotus, (3)}$$

missä nousuodotustermi on nolla, jos vuokra nousee elinkustannusindeksin mukaisesti. Tässä tapauksessa on perusteltua asettaa korkokomponentti pidemmän aikavälin odotetun keskimääräisen koron mukaisesti, jolloin tätä kautta ennakoidaan tulevia korkomuutoksia.

Huomionarvoista on se, että komponentin ”ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjaukset” kautta odotetut tarvittavat investoinnit vaikuttavat vuokran lähtötasoon samalla tavoin kuin valtion vuokrajärjestelmässä. Tätä komponenttia ei tule kuitenkaan asettaa kirjanpitolainsäädännön, vaan todellisen odotetun kulumisen perusteella⁷. Toisin sanoen valtion vuokrajärjestelmässä asetettu kulumisaste / poisto-% (3,0 – 3,5 %) vastaa markkinaehtoisien mallien korjauskomponenttia vain siinä tapauksessa, että se on linjassa todellisen odotetun kulumisen ja vanhenemisen kanssa.

⁵ Sen voi ajatella olevan varautumista tuleviin tarvittaviin korjaus- ja parannusinvestointeihin, joita varten poisto-osuus on lisätty valtion vuokrajärjestelmän pääomavuokraan.

⁶ Pitkällä aikavälillä hintanousu ja vuokrakasvu kulkevat tyypillisesti käsi kädessä, joten perusajatus mallissa säilyy samana riippumatta siitä, ajatellaanko kasvua hinnan vai vuokran kautta.

⁷ Se, että nykymallin poisto kattaa myös poistot maan arvosta, on omiaan aiheuttamaan ongelmia kirjanpitolain mukaisen poistoprosentin soveltamisessa käytännössä: maan ei yleensä voi olettaa kuluvan yli ajan, vaan tyypillisesti kulumisen kohdistuu todellisuudessa vain itse rakennukseen.

Kiinteistön markkinavuokran kehitys yli ajan puolestaan voidaan esittää⁸:

$$R_{t+1} = R_t * [(1 + M) * (1 + I) * (1 - K)], (4)$$

missä

R_{t+1} = vuokra vuonna $t+1$

R_t = vuokra vuonna t

M = markkinavuokraindeksin muutos vuoden t aikana

I = vuoden t aikana kiinteistöön tehtyjen investointien ansiosta kohonnut vuokra-arvo

K = vuoden t aikana tapahtuneen kiinteistön kulumisen ja taloudellisen vanhenemisen takia toteutunut vuokra-arvon pieneneminen (siinä tapauksessa, että ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjauksia ei olisi tehty vuonna t)

Markkinavuokraindeksin muutos kuvastaa sitä, kuinka paljon kiinteistön vuokra-arvo on kasvanut olettaen, että sen vuokrattavuus on säilynyt ennallaan, eli siinä ei ole tapahtunut kulumista tai taloudellista vanhenemista. Jos kuitenkin tällaista kulumista tai vanhenemista on vuoden aikana tapahtunut, eli $K > I$, nousee kiinteistön markkinavuokra vähemmän kuin markkinavuokraindeksi.

Esimerkki: Jos oletamme vuokratason markkinoilla nousseen vuodessa 2 % ja kiinteistön vuotuisen kulumisen olevan 3 %, josta vuoden aikana on katettu investoinneilla 2 %, nousee kiinteistön markkinavuokra vuodessa $(1 + 2\%) * (1 + 2\%) * (1 + 3\%) - 1 \approx 2\% + 2\% - 3\% = 1\%$. Koska tässä tapauksessa $K > I$, on kohteen vuokra-arvon nousu yleistä markkinakehitystä pienempi. Jos tilanteessa pätsi $I = K$, eli tehdyt investoinnit estäisivät kiinteistön teknisen ja taloudellisen kulumisen, nousisi vuokra elinkustannusindeksin muutoksen verran ja tilanteessa $I > K$, vuokra kohoaisi enemmän kuin markkinavuokraindeksi.

Kaavassa (4) on kaksi keskeistä eroa suhteessa valtion vuokrajärjestelmässä tapahtuvaan vuokrakehitykseen: 1) komponentti K huomioi kiinteistön kulumisen ja vanhenemisen vaikutuksen sen vuokra-arvoon ja 2) indeksinä on käytetty markkinavuokraindeksiä elinkustannusindeksin sijaan. Vuokrakehitys valtion järjestelmässä suhteessa markkinamalliin riippuukin kaavasta: $(inflaatio - M) + (I - K)$.

Kohdan 1) merkityksen osalta keskeistä on se, mitä tarkoittavat käytännössä valtion vuokrajärjestelmässä mainittavat peruskorjaus ja perusparannus. Jos valtion vuokrajärjestelmässä on realistista olettaa, että kunakin vuonna todellisuudessa tehtävät ylläpitokorjaukset, ml. peruskorjaukset, ovat juuri sellaisella tasolla, että kohteissa ei tapahdu teknistä kulumista tai taloudellista vanhenemisesta, kohdasta 1) ei käytännössä muodostu eroa markkinamallin ja valtion vuokramallin välillä. Käytännössä tämä oletus vaikuttaa epärealistiselta.

Ongelmalliseksi valtion järjestelmä muodostuu erityisesti siinä tapauksessa, jos ”perusparannukset” sisältävät myös sellaisia komponentteja, jotka todellisuudessa kuuluisivat kaavan (1) mukaisiin ylläpito- ja ajanmukaistamiskorjauksiin – tällaiset investoinnit pitäisi tulla huomioiduksi jo pääomavuokrakaavaan kulumiskomponentin kautta. Esimerkiksi, jos perusparannusinvestoinnit todellisuudessa sisältävät sellaisia ajanmukaistamiskorjauksia, joilla kompensoidaan ajan myötä kiinteistössä

⁸ Todellisuudessa kiinteistön omistajan perimä vuokra poikkeaa usein kyseisen ajankohdan kaavan (3) mukaisesta markkinavuokrasta, koska vuokrasopimuksessa vuokranousu on usein sidottu johonkin yksinkertaiseen indeksiin. Tätä kaavaa tulisi kuitenkin käyttää, mikäli halutaan vuokratason pysyvän kiinteistön kyseisen hetken ominaisuuksien (ml. kunto, kulumisen ja vanhenemisen aiheuttamat vähennykset) ja markkinoiden kysyntä-tarjontatilanteen mukaisella markkinavuokratasolla.

tapahtunut taloudellinen vanheneminen – jota siis voi tapahtua, vaikka kiinteistön fyysinen kuluminen olisikin estetty – ei tällä osalla perusparannusinvestointeja tulisi olla vuokria kohottavaa vaikutusta (vrt. Valtion vuokrajärjestelmän vuokrakäsikirja, päivitetty 26.3.2018), koska tällaisella osalla ”perusparannuksia” on todellisuudessa palautettu kiinteistön vuokrattavuutta sen alkuperäiselle tasolle.

2.6. Esimerkkinä Ruotsi: Puolustuskiinteistöjen hallinta ja kokemukset

Ruotsissa Puolustusvoimien kiinteistökannan omistus ja hallinta on järjestetty valtion omistaman Fortifikationsverketin (FortV) kautta. Puolustusvoimat on selkeästi suurin vuokralainen (85 %), mutta myös muita vuokralaisia on kuten Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) mutta myös esimerkiksi Polisen, Luftfartsverket ja Kustbevakningen sekä yksityisiä toimijoita (SOU 2013:63; www.fortv.se (2018.08.16)). Puolustusvoimien vuoden 2012 vuokrasta 76 % (ca. SEK 2,6 mrd) meni FortV:lle ja 24 % muille kiinteistönomistajille.

Ruotsin valtion kiinteistöjen hallinta organisoitiin uudestaan vuosina 1993-94 perusajatuksena erottaa kiinteistöjen käyttö kiinteistönomistuksesta ja –hallinnasta siirtämällä aiemmin rakennushallituksen hallinnoimat valtion kiinteistöt pääosin muutamaisiin laitoksiin ja yhtiöihin, joita olivat erityisesti Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus ja Vasakronan. Tavoitteena Puolustusvoimien kiinteistöjen siirrossa erityiseen kiinteistölaitokseen (FortV) olivat mm. aiempaa paremman kuvan saaminen maa- ja tilakustannuksista, olosuhteiden luominen entistä tehokkaampaan kiinteistö- ja omaisuudenhallintaan sekä uudistettuun budjetointijärjestelmään sopeutuminen, jolloin viranomaisen vapaus valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi kasvoi. Puolustusvoimien alueella kiinteistöjen ylläpito ja juokseva kunnossapito jäivät kuitenkin vuokralaisen harteille. Vuokraa maksettiin vain pääomakustannuksista ja ajantasaistamiskunnossapidosta sekä kiinteistönomistajatehtävään liittyvästä hallinnosta.

Ongelmia ilmeni kuitenkin heti aluksi tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitettujen kiinteistöjen (erityiskiinteistöt, ändamålsfastigheter) kohdalla, minkä vuoksi jo vuosina 1996-97 tuotettiin kolme selvitystä uudelleenorganisointitarpeesta ja ongelmista. Yksi näistä (1997) koski vain Puolustusvoimien käytössä olleita kiinteistöjä, joita hallinnoi FortV. Tarkasteluvaihtoehtoina olivat mm. Puolustusvoimien kiinteistöjen siirto Valtion kiinteistölaitokseen (Statens fastighetsverk) joko kokonaan tai osaksi tai jonkin muun tavan ehdottaminen. Lisäksi piti mm. selvittää vaihtoehtojen edut ja haitat.

Vuoden 1996 selvityksessä (SOU 1996:96) todettiin, että kiinteistöreformi hallinnoinnin tehostamiseksi oli pääosin saavuttanut tavoitteensa. Kuitenkin Puolustusvoimien kohdalla kiinteistöjen ylläpidossa ja vuokran määräytymisessä olleet erikoisjärjestelyt haluttiin purkaa siirtämällä käyttö- ja ylläpitoresurssit Puolustusvoimilta kiinteistöjen omistajalle (FortV), jotta Puolustusvoimien kiinteistöt olisivat aiempaa paremmin vertailukelpoisia muiden kanssa, mikä myös oli ollut kiinteistöreformin tarkoitus. FortV:n siirtoon puolustusministeriön alaisuudesta valtiovarainministeriöön ei selvityksessä otettu kantaa. Lisäksi ei otettu kantaa tiettyjen laitteistojen, kuten sotaorganisaatiota lähellä olevien linnoitusten erityiskäsittelyyn, koska ne eivät olleet kohteita kiinteistönhallinnan näkökulmasta. Selvityksen mukaisesti valtiopäivät päättivät siirtää Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen ylläpitoon ja hoitoon sidotun henkilöstön ja muut resurssit FortV:iin sekä päättivät, että kokonaisvuokramallia tulee soveltaa.

FortV:n ja Puolustusvoimien välillä tehtiin puitesopimus 1994, jota muutettiin 1997. Sopimuksen mukaan mm.

- Raamisopimuksen pohjalta tehdään luovutussopimus erityisistä laitoksista (anläggningar)
- Puolustusvoimat esittää tilojen ylläpitosuunnitelman

- FortV laatii investointi-, hallinta- ja myyntisuunnitelmat Puolustusvoimien myötävaikutuksella
- Vuokra perustuu kokonaisvuokraan, jossa täytyy kuitenkin esittää sen jakautuminen
 - pääomavastikkeeseen (kapitalersättning)
 - hallintovastikkeeseen (administrativ ersättning)
 - kunnossapitovastikkeeseen (underhållsersättning)
 - hoitovastikkeeseen (driftsersättning)
 - mediavastikkeeseen (mediaersättning)
- FortV toteuttaa kaikkien puolustuskiinteistöjen yllä- ja kunnossapidon vuotuisen sopimuksen tai sovitun kunnossapitotarpeen pohjalta
- Erillisen sopimuksen perusteella FortV ostaa kuitenkin Puolustusvoimilta sen henkilökunnan tekemän ylläpidon joissakin erityistilanteissa kuten esim. ampumakenttien teiden ja Tukholman saariston vaikeapääsyisten laitteistojen osalta

Vuoden 1997 selvityksessä kartoitettiin ongelmakohtia FortV:n ja Puolustusvoimien välisestä suhteesta sekä mietittiin, miten niiden kanssa tulisi menetellä. Raportissa tuodaan esille Puolustusvoimien kontrolli sotaorganisaatiosta, jossa se saa kyllä itse päättää esim. lentokoneista, mutta lentokenttien ja rakennelmien osalta sen täytyy neuvotella toisen viranomaisen eli kiinteistöjä omistavan ja hallinnoivan FortV:n kanssa. Tämä on osin turhauttavaa ja voi myös johtaa tilanteisiin, jossa FortV haluaa tehdä ylläpitosatsauksia, jotka Puolustusvoimien mielestä eivät ole tarpeellisia, mutta Puolustusvoimat joutuvat ne silti maksamaan. Raportin tekijät painottavat, että erityiskiinteistöissä (ändamålsfastigheter) vuokralaisen tarpeen on ohjattava kiinteistötoimia eikä jako omistukseen ja käyttöön saa vaikuttaa resurssien todelliseen kontrolliin, vaan se on ainoastaan tapa tehostaa ja ammatimaistaa kiinteistönhallintaa. Kuultuaan kiinteistönhallinnon asiantuntijaa on päätöksentekijä kuitenkin periaatteessa kiinteistön käyttäjä. Tämän roolien jaon on oltava selkeä ja osapuolten on hyväksyttävä se sekä pidettävä huoli, että kaikki myös sisäistävät asian. Kiinteistöjen hallintaa ei näin muodoi ole tarpeen siirtää FortV:ltä Puolustusvoimille. Mikäli sitten Puolustusvoimat FortV:n mielestä vaatii liian vähäistä kiinteistöjen hoitoa niiden tarpeeseen verrattuna, tulee FortV:n raportoida asiasta vuosikertomuksessaan, jolloin asia siirtyy hallituksen/valtiopäivien asiaksi.

Toisena selvityskohtana oli järjestelmän liiallinen byrokraattisuus, jossa vuokralaisen täytyy rakentaa ostajaorganisaatio ja -osaaminen. Yhtäältä FortV joutuu hajauttamaan ylläpitotoimintansa maanteitteellisesti monille paikkakunnille ja toisaalta panosten sopeuttaminen alati muuttuviin olosuhteisiin tuottaa vaikeuksia. Lisäksi budjetti- ja lainarahoitteisten investointien käsittelyssä oli hallinnollisia epäselvyyksiä mm. siitä, mitkä erät kuuluvat mihinkin, sillä budjettirahoitteisten (anslagsfinansierad) investointien osalta Puolustusvoimat eivät maksa pääomakustannuksia.

Kolmantena kohtana tuotiin esiin vastuualueiden rajanvedon kokeminen mielivaltaiseksi paikallisesti, kun FortV hallitsee kiinteää ja Puolustusvoimat irtainta omaisuutta. Esimerkkinä mainitaan lentokonesuojassa oleva sammutusjärjestelmä, joka kuuluu Puolustusvoimien vastuulle, jos se on tarkoitettu lentokoneiden sammuttamiseen, mutta FortV:lle, jos se on tarkoitettu rakennuksen sammuttamiseen. Jotta lopputuloksesta saadaan järkeviä ja tehokkaita, tulee raportin mukaan paikallisesti vastuullisille osapuolille sallia huomattava neuvotteluvapaus siitä, kuka tekee mitään.

Neljäntenä kohtana nostettiin esille konfliktit Puolustusvoimien roolista kiinteistönhoidossa, jossa osapuolilla tuntuu olevan varsin erilaisia käsityksiä, kenen pitäisi tehdä mitä. Peruserusteeksi raportissa ehdotetaan, että työn tekisi se, joka tekee sen halvimmalla, vaikka tässäkin on riskejä erityisesti siitä, että osapuoli tarjoaa työtä liian halvalla ja laatu kärsii.

Viidentenä kohtana käsiteltiin vuokranmääritysjärjestelmää, joka perustuu kokonaisvuokraan esittäen kuitenkin sen jakautuminen osa-alueisiin (vastikkeisiin). Raportin mukaan tällöin kyse on itseasiassa komponenttivuokrasta, joka sopii hyvin käyttötarkoituksiltaan erikoistuneisiin kiinteistöihin, joissa kilpailu ei aseta paineita vuokratasoille ja jossa toiminnan vaatimusten tulee ohjata panostuksia kiinteistöihin. Paikallistasolla on syntynyt kritiikkiä erityisesti FortV:n perimistä hallintokustannuksista, jotka aluksi maksettiin könttäsummana mutta ositetaan sittemmin kohdekohtaisesti. Paikallistasolla koetaan erityisesti sellaisille kohteille, joille ei tarvitse tehdä yhtään mitään pitkiin aikoihin, kohdistuvat hallintokustannukset kohtuuttomiksi. Raportin mukaan hinnoittelu, joka ei heijasta todellisia kustannuksia, voi myös johtaa vääriin signaaleihin esim. siten, että luovutaan liian monista kohteista, joissa vuokra ylittää kiinteistönomistajan kustannukset. Ongelman ratkaisu saattaisi raportin mukaan olla luopuminen kohdetasolle asti ulottuvasta vuokrien jakamisesta, vaikka sekin voi hämärtää kustannusten oikeaa hahmottamista. Lisäksi raportti painottaa, ettei erityisesti paikallistasolla saisi syntyä tilanteita, joissa kohteista kannattaa luopua riippuen kohteen rahoitustavasta (laina/budjettirahoitteinen), jos vuokralainen pääsee eroon koko vuokrasta luopumalla kohteesta. Siksi perusajatuksena on tarjottu mallia, jossa vuokralaisen tulee maksaa poistamattomat investoinnit luopuessaan lainarahoitteisesta kohteesta.

Kuudentena asiana käsiteltiin salassapitokysymyksiä ja sitä, kenellä on oikeus liikkua kohteissa tai kuka saa määrätä siitä. Asian arveltiin olevan käytännössä kuitenkin vähämerkityksisen, koska Puolustusvoimat käyttää itsekin salaisissa kohteissaan ulkopuolistakin henkilökuntaa ja toisaalta myös FotV:n henkilökunnalla on yleensä sotatilanteen sattuessa sodanaikaisia sijoituskohteita Puolustusvoimissa. Kysymysten ajatellaan olevan hoidettavissa sopimuksilla ja salassapitositoumuksilla.

Kaiken kaikkiaan ongelmien arveltiin olevan ratkaistavissa tarkentamalla sopimuksia ja toimintaohjeita sekä korostamalla, että FortV:n rooli on ennen kaikkea asiantuntijakeskustelija tarvittavista kiinteistöpanostuksissa ja ammattimainen toteuttaja, kun keskustelu Puolustusvoimien kanssa on käyty. Myös kokonaisvuokrasta olisi luovuttava ja siirryttävä selkeästi komponenttivuokraan. Tekemisvastuiden osalta joustaville ratkaisuille paikallisella tasolla tulee lisäksi jättää tilaa.

Selvityksessä käsitellään myös FortV:n ja Valtion kiinteistölaitoksen välistä suhdetta. Loppuotemuksena tuodaan esiin, ettei FortV:n ja Valtion kiinteistölaitoksen yhdistämisellä ole saavutettavissa merkittäviä tehokkuushyötyjä, mutta riskinä voisi olla, että pätevyysnäkökulmasta menetettäisiin erikoistuneeseen kiinteistöhoitoon liittyvä osaamista.

Vuoden 2007 alusta Puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa tehostettiin ja rationalisoitiin uudella vuokramallilla, jota käsiteltiin raportissa SOU 2005:96. Vuonna 2011 tehtiin selvitys valtiosta kiinteistönomistajana ja vuokralaisena.

Vuonna 2012 Ruotsin hallitus asetti selvitysmiehen tehtävänsä valmistella ehdotus valtion puolustuskiinteistöjen jakamisesta (Försvarsfastighetsutredningen, SOU 2013:61). Tavoitteena oli entistä tehokkaampi hallinta vaikeuttamatta vuokralaisen edellytyksiä hoitaa valtiovalan asettamaa toimintaa. Mietinnössä ehdotetaan, että

- Puolustusvoimille tarpeettomat kiinteistöt pitäisi myydä
- Puolustuksellisesti edelleen tärkeät linnaketyypiset kiinteistöt, sotilaslentokentät ja -samat jne. tulisi edelleen säilyttää viranomaisomistuksessa ja perustaa sitä varten uusi viranomainen, jolle siirrettäisiin FortV:n ja Statens fastighetsverketin edelleen viranomaisomistuksessa säilytettävät kiinteistöt.
- Muut edelleen puolustustoiminnassa käytettävät kiinteistöt pitäisi omistaa yhtiömuodossa kiinteishallinnon hoidon etujen saavuttamiseksi; sopiva omistaja olisi Specialfastigheter Sverige AB.

- Uudelleenorganisoinnin yhteydessä tulisi voimassa ollut vuokramalli (Hyresmodell 2006) lakauttaa ja käyttää sen sijaan toimialakohtaisia vuokrasopimuksia. Muista viranomaisista poikkeava vuokramalli ei ole edesauttanut viranomaisen kykyä huolehtia tiloista koskien välttämätöntä ohjausta, taloutta ja rationalisointia. Tätä taustaa vasten Puolustusvoimien pitää ottaa täysi vastuu tilojensa hoidosta.
- Kiinteistöjen rahoitukseen tulee luoda yhtenäinen rahoitusmalli valtionvelan kautta, mahdollisesti yhtenäisellä tuottovaatimuksella kaikille kiinteistöjä hallinnoiville viranomaisille.
- Myös ulkomaan rauhanturvaamisessa tarvittavat tilat tulisi siirtää Puolustusvoimien vastuulle ja hoitoon.

Läpikäytyt selvitykset ja keskustelut osoittavat, että 1990-luvun alkupuolella toteutetut uudistukset puolustuskiinteistöjen omistuksen ja käytön erottamisessa ovat olleet hankalia. Näyttää, että koko ajan on tehty laajojakin selvityksiä ongelmien ratkaisemiseksi ja muutoksia on ehdotettu ja myös osin toteutettu, mutta selkeää ja laajasti hyväksyttyä mallia ei näytä löytyneen. Fortifikationsverket omistaa ja hallinnoi edelleen Puolustusvoimien kiinteistöjä. Tällä hetkellä painopiste näyttäisi olevan Fortifikationsverketin ja Puolustusvoimien strategisessa yhteistoiminnassa puolustuskyvyn parantamiseksi mahdollisten kriisi- tai sotatilanteiden varalta.

3. Puolustushallinnon kiinteistöhallinto: Nykytilan kuvaus ja analyysi

3.1 Puolustushallinto käyttäjäorganisaationa

Puolustushallinto poikkeaa käyttäjäorganisaationa muista valtiohallinnon organisaatioista merkittävässä määrin ainakin kolmesta näkökulmasta. Ensimmäinen näistä on luonnollisesti turvallisuussensitiivisyys, joka heijastuu puolustushallinnon strategiaan toimitilatarpeisiin. Näitä tarpeita ovat tilojen käytettävyyden poikkeusoloissa, toimitilojen ylläpidon ja vauriokorjauksen poikkeusolojen aikaisen miehityksen valmius, häiriötilanteiden sietokyky, korkea tilaturvallisuuden taso, tietoturvallisuusratkaisut, joissa hallinnonalan tietoja käsitellään turvallisissa verkoissa ja laadukkaita tietoturvallisuuskäytäntöinä, rakenteellisen turvallisuuden muut tarpeet sekä muun erityisasiantuntemuksen turvaaminen. Koska kiinteistöt ja tilat nähdään integroituneena osana operatiivista toimintaa ja sen turvaamista, puolustushallinnolla on tarve suunnitella ja toteuttaa tilaratkaisut osana turvallisuusratkaisujen kokonaisuutta. Lisäksi puolustushallinnolla on tarve kontrolloida tilojen käyttöä, ylläpitoa ja niihin liittyvää informaatiota tiukemmin kuin organisaatioilla tyypillisesti. Koska tilat nähdään ydintoiminnan ”suojakuorena” tai mahdollistajana, niitä lähestytään käyttöomaisuustyyppisellä ajattelulla toisin kuin kiinteistösijoitusmarkkinalle ominaisella taloudellisella ajattelulla.

Toisena erityispiirteenä voidaan pitää tilakannan rakennetta. Vaikka osa puolustushallinnon tiloista on tiloja, joissa tehdään toimistotyötä, suuri osa tilamassasta on muuta kuin tyypillistä toimistotilaa. Kun erikoistiloja on paljon ja iso osa niistä sijaitsee jollakin tavoin rajoitetun kulun alueella ja pääosin syrjässä kasvukeskuksista, vaihtoehtoisen käyttäjän löytäminen näihin tiloihin luopumistilanteessa on usein mahdotonta tai vähintäänkin epätodennäköistä.

Kolmas erityispiirre liittyy taloudellisen ajattelun aikajänteeseen ja investointien polkuriippuvuuteen. Siinä missä kiinteistömarkkinatoimijat tyypillisesti toimivat melko lyhyellä suunnittelun aikajänteellä (4-8 vuoden vuokrasopimusmallilla) ja reagoivat toimitilamarkkinoiden muutoksiin dynaamisesti, pienin korjausliikkein, puolustushallinnon kehittämisen suunnittelua tehdään strategiakaussittain. Esi-merkiksi nykyinen strategiakausi, jolla hankkeita suunnitellaan ja arvioidaan, jatkuu vuoteen 2035. Samanaikaisesti monet kiinteistöinvestoinneista ovat suoraan liitännäisiä strategiakaudesta tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin, ja kuvataan ja perustellaan eduskunnalle osana näiden hankintojen elinkaarikustannuksia. Pitkät strategiakaudet ja eduskunnan päätöksentekoprosessi tekevät pitkän aikavälin toimitilakustannukset (indeksikorotusten kautta) korostetun näkyviksi ja merkityksellisemmiksi kuin muilla tärkeillä hallinnon toimialoilla.

3.2 Kiinteistöjen hallintaorganisaatio

Nykytilanteessa puolustushallinto vuokraa toimitilansa pääasiassa Senaatti-kiinteistöiltä. Senaatti on valtionvarainministeriön (VM) ohjauksessa toimiva liikelaitos, jonka tehtävä on tarjota toimitilat valtiosektorin käyttäjille. Senaatti on siis kiinteistöjen ja tilojen omistaja ja vuokranantaja. Senaatin ja puolustushallinnon välinen vuokrasopimus on pääomavuokrasopimus, jossa käyttäjä vastaa tilojen ylläpidon organisoinnista ja kustannuksista. Tilojen ylläpidosta vastaa PHRAKL, joka on puolustusministeriön alainen laitos. Puolustusvoimien puolella käyttäjää edustavat Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta ja alueelliset logistiikkarykmentit.

Nykyiseen pääomavuokramalliin on päädytty aiemmin mainituista puolustushallinnon ydintoimintojen ja poikkeusolojen toimintojen turvaamiseen liittyvistä syistä. PHRAKL:n asemaa erillisorganisaationa on perusteltu etenkin sillä, että poikkeusoloissa kriittisten tilojen ylläpito saadaan hoidettua omalla miehityksellä, sekä sillä, että Senaatin toteuttamana ylläpidon henkilöstöä ja sen valintaa ei koeta voitavan valvoa riittävällä tarkkuudella eikä valmiudellisia toimeenpanovaatimuksia koeta voitavan antaa hallinnonalan ulkopuolelle. Lisäksi PHRAKL on turvallisuusorganisaatio, jonka tietojärjestelmissä ja prosesseissa on huomioitu salassapitoon liittyvät erityistarpeet. Lisäksi PHRAKL:ssa on

myös valtionhallinnossa uniikkia rakenteellisen turvallisuuden osaamista (rakennuttaminen) sekä tilaturvallisuuden osaamista.

Tämä hallintamalli aiheuttaa huomattavaa kitkaa osapuolten välillä. Puolustushallinnon toiminnan näkökulmasta kiinteistöt ovat keskeinen osa turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää, jolloin omistuksen ulkoistaminen on kokonaisuudessaan haasteellinen asia. **Nykymallissa kiinteistö- ja tilasuunnitteluun liittyy haasteita, sillä kiinteistöjen hankinta, spesifiointi ja hallinta eivät ole puolustushallinnon omissa käsissä. Tämä kontrollin puute voi vaikeuttaa puolustusjärjestelmän toteuttamista kokonaisuutena ja johtaa tehottomiin ratkaisuihin. Siinä missä PHRAKL:n toiminta ja sen prosessit on suurelta osin saatu integroitua osaksi valmiusjärjestelmää, kiinteistösalkun omistukseen ja kehittämiseen liittyvät tekijät ovat eriytyneet ydintoiminnoista. Käytännössä tällä hetkellä kiinteistötoimintojen suunnittelua ja johtamista ei saada integroitua konkreettisesti osaksi muuta puolustushallinnon johtamisjärjestelmää. Kiinteistöalan hallintorakenne ei myöskään vastaa muuta Puolustusvoimien tukeutumisjärjestelmää, mikä aiheuttaa haasteita valmiudellisten vaatimusten näkökulmasta. Kiinteistöalan johtamisjärjestelmät ja -paikat pitäisikin puolustuksellisten toimien näkökulmasta integroida jo normaalioloissa Puolustusvoimien järjestelmiin ja paikkoihin, jotta tilannekuva on reaaliaikainen kaikilla johtamisen tasoilla. Etenkin nykyisessä turvallisuusympäristössä, jossa konfliktit ja uhat nousevat entistä nopeammin ja ovat luonteelta moniulotteisia ulottuen vakavista häiriöistä täysimittaiseen sotaan, myös integraation tarve on entistä suurempi.**

Toinen keskeinen haaste puolustushallinnon ydintoimintojen näkökulmasta on informaatio. Tällä hetkellä puolustuskiinteistöjä koskevaa tietoa ylläpidetään sekä puolustushallinnon omissa järjestelmissä, PHRAKL:n järjestelmissä että Senaatin järjestelmissä. Optimaalisessa tilanteessa puolustushallinnon kiinteistötieto integroituisi muihin käyttäjän turvallisuusjärjestelmiin. Kun kiinteistöjä koskeva vastuu jakautuu, jakautuu myös informaatio, eikä kiinteistöpuolen informaatiojohtaminen ole puolustuksellisesti tehokasta kiinteistönkäyttäjän ja kriisivalmiuden näkökulmasta.

Samalla on huomattava, että puolustuskiinteistöjä koskeva kiinteistötieto muodostaa kokonaisuuden, josta pystyy tekemään pitkälle meneviä päätelmiä Puolustusvoimien toiminnasta. Tavoitetilanteessa tällaista tietoa hallitaan vain puolustushallinnon omissa tietojärjestelmissä. Turvallisuusviranomaisten arkaluonteisen tiedon käsittelyyn ja säilyttämiseen soveltuvat tekniset järjestelmät ovat ylipäättään kalliimpia ja käytettävyydeltään jäykempiä kuin tavanomaiseen kiinteistötietoon kehitetyt järjestelmät, eikä siksi ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista rakentaa koko valtion kiinteistöomaisuuden tiedonhallintaa näiden vaativimpien vaatimusten mukaiseksi. Vaikka Senaatin käytössä olevat järjestelmät täyttävät yleiset valtionhallinnon turvallisuusvaatimukset, tulisi puolustuskiinteistöjen koko salkun tietojen säilyttämiseen näissä järjestelmissä liittyviä riskejä selvittää ja tarkastella kokonaisvaltaisesti.

Samalla kun puolustushallinnot ydintoiminnot hankaloituvat omistuksen ulkoistamisen seurauksena, Senaatin on vaikea toteuttaa kokonaisvaltaista omistajuutta mallissa, jossa kohteiden ylläpito on ulkoistettu eri organisaatiolle ja omistajalla on puutteellinen tieto kiinteistösalkkuunsa liittyen. Nykyisellä toimintamallilla syntyy klassinen, kiinteistötaloudessakin hyvin tunnettu ”päämies-agentti-ongelma”: Senaatti (päämies) omistajana hankkii PHRAKL:n (agentin) toimimaan puolestaan kiinteistöjen ylläpitäjänä epätäydellisen tai epäsymmetrisen informaation vallitessa, jolloin tilanteesta seuraa tehottomuutta, eikä päämies pysty ajamaan yrityksen etuja tehokkaasti. Voidaankin todeta, että nykyisessä tilanteessa omistajalla ei ole käytössään kaikkea sellaista kiinteistöihin liittyvää yksityiskohtaista tietoa, mitä tavanomaisesti tarvitaan kiinteistösalkun tehokkaaseen hallintaan. Tilannetta vaikeuttaa edelleen yhteisen näkemyksen puute: Siinä missä puolustushallinto kokee, että Senaatti ei ymmärrä tai ei halua ymmärtää oman ylläpidon ja ylläpito-organisaation strategista merkitystä turvallisuudelle ja valmiudelle, Senaatti kokee, että turvallisuuteen ja

maanpuolustukseen liittyviä tekijöitä käytetään lähinnä tekosyinä, ja viestittää vahvasti haluansa integroida PHRAKL:n toiminnot omaan organisaatioonsa.

Tämä lähtökohtainen katsantokantaero heijastuu yhteistyöhön laajemminkin. Yksi ongelmallisimmista alueista on informaation jakaminen ja puutteellinen hyödyntäminen. Tällä hetkellä kohdekohtainen ylläpito- ja kulutusdata on pääasiallisesti PHRAKL:n hallussa, eikä PHRAKL informaation sensitiivisyyden vuoksi anna esimerkiksi yksityiskohtaista energiankulutukseen liittyvää aineistoa Senaatin käyttöön. Senaatilla ei ole myöskään käytössään kiinteistökohtaisia PTS-suunnitelmia. Ylläpito-organisaation ja omistajan käytössä ei siis ole yhteistä tietojärjestelmää, mikä nostaa liiketoimintakustannuksia. Informaatio nähdään myös vallankäytön välineenä, eikä toisen organisaation välittämään informaatioon uskalleta luottaa. Yhteenvetona informaatioon liittyvistä ongelmista voidaan todeta, että nykymallissa digitalisaation potentiaaliset mahdollisuudet kiinteistöjohtamisen välineenä eivät toteudu kummassakaan organisaatiossa.

Hallinnointirakenteen haasteena Senaatin näkökulmasta on myös se, ettei Senaatin ja PHRAKL:n välillä ole ylläpitoa ohjaavaa sopimussuhdetta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistöjen omistajana Senaatti ei pysty suoraan vaikuttamaan tiloissa tehtävään ylläpitoon. Senaatti on erittäin kriittinen PHRAKL:n johtamisjärjestelmästä ja näkee, ettei PHRAKL:n nykyinen palkitsemis- ja organisaatiomalli tue ylläpidon tehokasta järjestämistä⁹. Senaatti kokee, että puolustushallinto alimitoitaa ylläpidon vuosittain noin 8 miljoonalla eurolla, mikä johtaa ennen aikaisiin peruskorjaustarpeisiin Senaatin taholla.

Sekä puolustusministeriö että Senaatti ovat tuoneet esille sen, että nykyinen rakenne on monimutkainen. Asioiden organisointiin osallistuu monta tahoa, eikä kaikille organisaatiotahoille löydy suoraa vastinparia sopimuskumppanin organisaatiossa. Lisäksi eri toimijat (Senaatti, Puolustusvoimat, PHRAKL) ovat jakaneet toimintojaan maantieteellisesti eri tavoin, mikä edelleen lisää neuvottelukumppaneiden määrää. Puolustusvoimien (PV) eri yksiköiden välillä tuntuu olevan myös linjaeroja, esimerkiksi informaation jakamisen osalta, mikä osaltaan hankaloittaa yhteistyötä. Kaikki nämä seikat lisäävät liiketoimikustannuksia.

Nykymallin hyvinä kokemuksina on nähty sekä puolustushallinnon että Senaatin puolella yhdessä valmisteltu toimitilastrategia ja siinä saavutettu yhteisymmärrys. Molemmat osapuolet kokevat, että työympäristösuunnittelu ja uusien tilatyyppejen yleistyminen ovat olleet nykyisen hallinnointimallin selkeitä positiivisia tulemia.

3.3 Nykyinen vuokramalli

Valtion vuokrajärjestelmä nojaa omakustannusperiaatteeseen, jossa vuokrien tulisi heijastaa kaikkia kiinteistöjen kustannuksia sekä oman pääoman vaihtoehtoiskustannusta. Muut valtionhallinnon vuokralaiset ovat kokonaisvuokramallissa, jossa Senaatti vastaa myös ylläpidon kustannuksista.

Tämän hetkessä vuokrajärjestelmässä (Valtion vuokrajärjestelmä, vuokrakäsikirja, 24.5.2016, päivitetty 26.3.2018) pääomavuokra on 6,3-6,8 % vuokravaikutteisesta investoinnista¹⁰, johon sisältyy sekä tontti että rakenteet. Pääomavuokran muodostuminen eri komponenteista on kuvattu alla olevassa taulukossa. Seuraavassa käsittelemme ensin vuokran komponentit ja tarkastelemme sen jälkeen vuokravaikutteisen investoinnin määrittelyä.

⁹ PHRAKL:n toiminnan tai palkitsemisjärjestelmän arviointi ei kuulu tämän raportin piiriin. Puolustusministeriön on syytä tarkastella, aiheuttaako omistajaorganisaation kritiikki aihetta PHRAKL:n johtamisjärjestelmän analyysiin.

¹⁰ Valtionvarainministeriö on selvitystyön tekemisen aikana esittänyt luonnoksen vuokramalliin tehtävistä kehittämistoimenpiteistä. Tämä alaluku ei ota näitä kehittämistoimenpiteitä huomioon.

Taulukko 2. Nykyinen vuokramalli (suluissa VM:n esitys v. 2020 alkaen)

Pääomavuokran kustannuserä	%
Opo kustannus (4v k.a.)	1,5 (0,4)
VPO kustannus	3,0 (3,0)
Pääoman kustannus (painotettu k.a.)	2,0 (1,3)
Kuluminen eli poistot	3,0-3,5 (3,0-3,5)
Riskit	1,0 (1,0)
Toiminnan kulut (pääomavuokraus)	0,3 (0,3)
Yhteensä	6,3-6,8 (5,6-6,1)

Kiinteistöjen pääomavuokran kustannuserät muodostuvat pääoman kustannuksesta, poistoista¹¹, riskeistä ja toiminnan kuluista. Mallissa oman pääoman vaihtoehtokustannus on määritetty valtion lainanoton korkokustannusten neljän vuoden keskiarvona.

Ehkä ristiriitaisin kustannuserä on ”kuluminen eli poistot”, joka on kohteen elinkaaresta riippuen 3-3,5 %. Tämän kustannuserän on tarkoitus kattaa ne toimenpiteet, joilla kompensoidaan kulumisen vaikutusta arvoon (esim. peruskorjaukset). Kulumisprosentti perustuu kirjanpitolainsäädännön poisto-aikeisiin. Kulumista vuokrajärjestelmässä lasketaan kuitenkin tapahtuvan koko vuokravaikutteisen investoinnin arvoon, sisältäen maa-alueet, mikä ei ole kirjanpitolainsäädännön mukainen käytäntö. Senaatin mukaan käytännön vaikutus vuokriin on kuitenkin pieni, sillä monet kohteet sijaitsevat ton-teilla, joiden arvo on pieni.

Koko Senaatin korjauksiin käyttämä summa on vuosittain hiukan suurempi kuin tämän kustannuserän mukaan kerätty rahasumma. Rahan käyttöä ei raportoida asiakkuuksittain tai kohteittain. Puolustushallinto on kritisoinut tätä käytäntöä läpinäkyvättömänä, mutta Senaatti kokee, että omistajan ei tarvitse raportoida rahankäyttöään vuokralaiselle. Lisäksi tiettyjen tilatyyppejen (esim. maapeitteiset varastot) kohteisiin ei lähtökohtaisesti tehdä merkittäviä korjauksia tai kunnostuksia, vaan kohteilla on melko rajallinen elinkaari, jonka jälkeen ne teknisten ym. tarpeiden muutoksen takia joudutaan käytännössä uudisrakentamaan tai peruskorjaamaan niin laajasti, että korjauksen kustannukset tulevan vuokralaisen maksettaviksi, koska ne tulkitaan laatua parantaviksi.

Pääomavuokran kustannuserä ”riskit” sisältää ainoastaan tekniset riskit ja se on määritetty 1 prosenttiyksikköön. Senaatin mukaan toteutuneiden riskien aiheuttamat kustannukset ja riskeistä aiheutuneet alaskirjaukset ovat koko Senaatin vuokrasalkun osalta olleet hiukan yli 1 % vuosittain¹². Senaatti kokee, että puolustushallinnon kiinteistösalkun osalta riskien toteutumista lisää se, että PHRAKL:n ylläpito on alimitoitettua. Lisäksi kaikkien hallinnonalojen kiinteistöissä on toteutunut sisäilmaolosuhteisiin liittyviä riskejä, jotka ovat osin seurausta peruskorjausten lykkäämisistä. On huomattava, että vuokramallissa jäännösarvoriski on vuokralaisella.

Senaatin toiminnan kulut on määritetty 0,3 prosenttiin, mikä kattaa omistajan pääomavuokraukseen ja omaisuudenhallintaan liittyvät kulut. Lukua voidaan pitää kohtuullisena tai jopa alimitoitettuna.

Vuokra on lisäksi indeksoitu elinkustannusindeksiin. Vuokralainen vastaa kohteiden kiinteistövero-
rosta, mikä vaikuttaa vuokralaisen todellisiin kiinteistökuluihin.

¹¹ Poisto-termiä käytetään tässä raportissa, vuokratäsi kirjassa ja keskusteluissa useissa eri merkityksissä, välillä viittaamaan kirjanpidollisiin poistoihin ja välillä teknisiin tai muihin arvonalenemisiin.

¹² Yhden prosentin arvio perustuu Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöltä saatuun tietoon. Muissa lähteissä toteutuneiden riskien on (kokonaisvuokra-kohteissa) mainittu olevan jopa 2,5 %.

Kustannuskomponenteista muodostuvan pääomavuokran haaste on se, ettei yksittäisten komponenttien yhteyttä toteutuviin omistajan kustannuksiin raportoida lainkaan. Tällöin mallin kustannusperusteisuutta ei voida todellisuudessa arvioida. Pääomavuokralaisen näkökulmasta mallin riskinä voidaan pitää mahdollisia vuotoja, joissa pääomavuokramallin ylimitoitettuja komponentteja käytetään kokonaisvuokramallin kustannusten kattamiseen. Jos mallin tavoitteena on olla todellinen kustannusperusteinen malli, tulisi kustannusten toteuma kohdentaa ja raportoida asiakkuuksittain.

Tässä yhteydessä on erittäin tärkeä huomioida, että pääomavuokran (%) ohella on myös hyvin keskeistä, miten pääomavuokran alaisen kiinteistö pääoman arvo eli "vuokravaikutteinen investointi" määritellään. Puolustushallinnon tämänhetkisessä mallissa pääoma-arvo määritetään käytännössä joko sopimuksella (kohteet, jotka siirtyivät puolustushallinnolta nykyjärjestelyyn siirryttäessä) tai vuokravaikutteiseen investointiin perustuen. Vuokrasopimuksen alussa määritetty pääoma-arvo pysyy samana koko kiinteistön elinkaaren ajan eikä siis ole sidottu kohteen tekniseen arvoon tai kuntoon. Pääoma-arvoa nostetaan, jos kohteeseen tehdään uusia vuokravaikutteisia investointeja. Määrittävän haasteita käsitellään seuraavassa luvussa.

3.4 Nykymallin ohjausvaikutukset, edut ja haasteet

Valtion kiinteistöomistusten järjestämismallissa valtionvarainministeriön, eli valtion budjetin piirissä olevan toimijan, ohjauksessa oleva liikelaitos tarjoaa palveluita puolustusministeriön hallinnonalalle eli toiselle valtion budjetin piirissä olevalle toimijalle. Tällöin mallia säätelevät ehdot ja toimintatavat, ja etenkin palveluista maksettava korvaus, ovat merkityksellisiä lähinnä niiden tuottamien ohjausvaikutusten sekä liiketoimintakustannusten näkökulmasta.

Hyvässä mallissa ohjausvaikutukset olisivat sellaiset, että ne

- tukevat virastojen lakisääteisten tehtävien toteuttamisedellytyksiä ja ottavat huomioon eri hallinnonalojen ominaispiirteet ja erityistarpeet
- kannustavat tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen tilankäyttöön
- kannustavat kiinteistöjen optimaaliseen ylläpitoon ja elinkaaritehokkuuteen
- minimoivat liiketoimintakustannukset (sopimus-, neuvottelu- ja valvontakustannukset)
- eivät aiheuta osaoptimoinnista syntyviä ongelmia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia
- välttävät budjettitaloudelle kustannusperusteisessa mallissa mahdollisen noidankehän, jossa kiinteistöt arvotetaan yläkanttiin tarpeettomien riskipreemioiden kautta, mikä nostaa pääomavuokria, mikä kasvattaa käyttäjäorganisaation budjettiallokaatiota, mikä puolestaan mahdollistaa korkeampien vuokrien maksukykyyn, mikä nostaa kassavirtoja ja mikä näkyy korkeampina kiinteistöarvoina, jolloin noidankehä on valmis.

Hyvä malli koetaan oikeudenmukaiseksi ja avoimeksi.

Valtion nykyisen vuokramallin selkeänä etuna voidaan pitää sitä, että puolustushallinnon käytössä olevien kiinteistöjen kiinteistönomistus on ammattimaisempaa ja itsenäisempää kuin aiemmin. Tällöin riski siitä, että kiinteistömassaa ei ylläpidetä ja korjata optimaalisesti pienenee, sillä ylläpito- ja korjausbudjetti ei kilpaile hallinnonalan ydintoimintojen kanssa. Etenkin puolustushallinnon tilanteessa sisäisessä omistuksessa on riskinä, että puolustusvalmiuteen ja -suorituskykyihin liittyvät hankinnat tulevat priorisoiduiksi tiloihin liittyvien investointien kustannuksella.

Omakustannusperusteinen malli on periaatteellisella tasolla tehokas ja järkevä tapa määrittää vuokratasot. Tällöin tilojen käytön todelliset kustannukset tulevat näkyviksi käyttäjälle, ja synnyttävät kannustimen tilankäytön tehostamiseen. Puolustushallinnon alueella tilankäyttöä onkin tehostettu merkittävästi sekä kokonaisista varuskunnista luopumalla että siirtymällä uusien tilojen osalta modernimpiin monipuolisesti käytettäviin tiloihin, joissa tilankäyttöä on saatu tehostettua sekä tiivistämällä että ajallisemmin tehokkaammalla käytöllä.

Nykymallissa tilankäytön tehokkuuden toteuttamisessa on ollut käytännön haasteita. Puolustushallinnon erikoistapauksessa tiloista luopuminen on ollut hankalaa. Käytännössä haaste syntyy siitä, että usein tilat, joista käyttäjä olisi valmis luopumaan, sijaitsevat ns. suljetuilla alueilla (esim. varuskunnat) tai ovat edelleen niin läheisessä yhteydessä muihin strategisiin kohteisiin, ettei kohdetta voida tämän jälkeen silti vuokrata tai myydä vapaasti markkinoille. Tällöin, vaikka käyttäjällä olisi vuokramallin tuottama kannustin luopua tilasta, ei tilojen omistajalla ole kannustinta sallia tätä tilasta luopumista, sillä tila ei silti vapaudu vaihtoehtoiseen, tuottavaan käyttöön (uudelleenvuokraus, myynti).

Käytännössä tilanne on johtanut siihen, että puolustushallinnolla on lukuisia kiinteistöjä, joita ei enää käytetä mutta joista maksetaan edelleen vuokraa ja joita ylläpidetään. Lisäksi puolustushallinnolla on lukuisia kiinteistöjä, joista ei Senaatin kanssa tehdyn sopimuksen perusteella enää makseta vuokraa, mutta niistä maksetaan ylläpitokuluja. Nämä tilat on käytännössä todettu purkukuntoisiksi, mutta koska purkukustannukset järjestelmässä kuuluvat vuokralaisen vastuulle, ei tilojen purkamiselle ole kannustinta¹³. Tällaisessa tilanteessa vuokramalli näyttäytyy vuokralaiselle ns. ikuisena kassavirtana, jossa kohteesta maksetaan ensin investointiin perustuvaa vuokraa, joka sisältää tulevien peruskorjauksien kattamiseen tarkoitetut poistot, mutta kohteen tullessa tarpeettomaksi organisaatiolle sillä ei kuitenkaan ole mitään jälleenmyynti- tai käyttöarvoa, ja poistoina maksettu summa koetaan hukuksi. Koska poistojen käyttöä ei raportoida asiakaskohtaisesti ja tehtävien peruskorjausten yhteydessä syntyy tyypillisesti myös uusia vuokravastuita perusparannusten seurauksena, syntyy herkästi epäily siitä, että malli ei todellisuudessa ole kustannusperusteinen.

Lopputulena, koska nykytilanteessa yhdenkään kohteen vuokrataso ei laske sen elinkaaren aikana, vaan pikemminkin nousee elinkustannusindeksiin linkittämisen ja mahdollisten peruskorjausten seurauksena, eikä yksittäisistä kohteista voida luopua, käyttäjä ei koe pystyvänsä vaikuttamaan tilakustannuksiinsa omalla käytöksellään. Nimellisen vuokrasumman psykologinen merkitys korostuu käyttäjällä, joka tekee omat kustannusennusteensa strategiakaupittain tai järjestelmähankinnoittain. Tilannetta eskaloi pelko siitä, että puolustushallinnon budjetti ei kasva suhteessa tilakustannuksiin, ja että tilakustannusten ”sisäinen vuokra” pienentää maanpuolustukseen käyttävissä olevaa budjettia.

Kannustinvaikutuksia ja järjestelmän ymmärrettävyyttä hämärtää myös se, että puolustushallinnon kiinteistömässä on erittäin heterogeeninen. Tyypillisille toimistokiinteistöille nykyinen ikuisen elinkaaren oletettava malli ja siihen liittyvä poistokehys soveltuu erittäin hyvin olettaen, että tiloille voidaan olettaa vaihtoehtoinen käyttäjä. Puolustushallinnon tilakannassa merkittävä määrä kohteista on kuitenkin sellaisia, joiden käyttö on riippuvaista tietyistä järjestelmistä. Puolustushallinnon arvion mukaan on usein epätodennäköistä, että järjestelmäpäivitysten yhteydessä samat rakennukset olisivat muokattavissa uudelle järjestelmälle soveltuviksi. Näiden kohteiden osalta poistot ja pitkälle tulevaisuuteen ylettyvät peruskorjaussuunnitelmat eivät välttämättä ole realistisia, ja voimistavat käyttäjän kokemusta epäoikeudenmukaisista poistoista. Poistokäytännöt olisikin syytä eriyttää kirjanpitolain maksimiarjoista vastaamaan realistisia käyttösuunnitelmia. Näiden kohteiden osalta olisikin mielekästä harkita siirtymistä malliin, jossa näitä kohteita lähestytään käyttöomaisuushyödykkeiden tavoin. Tilanteessa, jossa käyttäjä on sidottu yhteen tilatarjoajaan ja vuokrajärjestelmä on määritelmällisesti sovittu kustannusperusteiseksi, myös poistojen käyttöä olisi läpinäkyvyyssyistä aihetta raportoida.

¹³ Epäkohtaan on esitetty korjausta ja selvityksen teon kuluessa talouspoliittinen ministerivaliokunta on puoltanut, että Senaatti-kiinteistöt vastaa suljetuilla alueilla sijaitsevien tarpeettomien rakennusten purkukustannuksista.

Tällä hetkellä kustannusperusteisen mallin merkittävin periaatteellinen heikkous on se, että kohteen vuokrataso ei muutu kohteen elinkaaren aikana. Nyt vuokrataso pysyy kohteessa samana täältä ikuisuuteen ja voi ainoastaan nousta lisäinvestointien ja indeksikorotusten myötä. Kustannusperusteisissa malleissa on tyypillistä (ks. luku 2), että vuokran perusteena oleva pääoma-arvo laskee kohteen elinkaaren aikana. Tällöin investointia suunniteltaessa sovitaan, 1) mikä on kohtuullinen korvaus kulumisesta vuosittain (nykyisen mallin poisto-komponentti) ja 2) millä mallilla kiinteistön teknisen arvon ajatellaan laskevan. Kohdassa 1 määritetty poisto pysyy vakiona kohteen elinkaaren ajan, eikä siis reagoi teknisen arvon alenemiseen. Pääomavuokran perusteena olevaa pääoma-arvoa päivitetään sovituin aikavälein (esim. viiden vuoden välein) vastaamaan teknistä arvoa. Tekninen arvo voi edelleen nousta, kun tehdään vuokravaikutteisia investointeja.

Tällaisessa mallissa olisi selkeitä etuja nykymalliin verrattuna. Ensinnäkin vuokrataso on oikeudenmukaisempi sekä käyttäjän että omistajan näkökulmasta. Toiseksi, malli antaisi vahvemman kannustimen puolustushallinnolle ylläpitää kiinteistöjä hyvin ja siten myötävaikuttaa säästöihin suuremmissa korjauksissa sekä mahdollistaa tilan mahdollisimman pitkä käyttö. Kolmanneksi, malli ohjaisi pitkäjänteisempään sitoutumiseen tiloihin, kun vanhassa tilassa viipyminen olisi kustannusvaikutuksiltaan edullisempaa. Tämä on erityisen merkittävä tekijä puolustushallinnon tilamassassa, jolle on poikkeuksellisen hankalaa löytää vaihtoehtoja käyttäjää. Neljänneksi, malli tehostaisi erilaisten lisäinvestointien ja parannusten allokoitumista kustannusmekanismin kautta. Teknisen arvon alenemisesta seuraava investoinnin vuokravaikutuksen pieneneminen rohkaisisi myös kokeilemaan uusia tilankäyttöön ja työympäristöön liittyviä ratkaisuja. Viidenneksi, erityisesti muihin puolustusjärjestelmiin kytkennällisten erikoistilojen osalta tekninen arvo seuraisi järjestelmän elinikää ja poistuisi taaseesta järjestelmän kanssa samatahtisesti. Siirryttäessä uuteen järjestelmään puolustushallinnolla olisi vahva kannustin pyrkiä hyödyntämään näitä tiloja, jos muutostöiden vuokravaikutus pysyy uusinvestointia alempana.

Käyttäjän suurin huoli vuokramallissa liittyy pelkoon kiinteistökulujen osuuden hallitsemattomasta kasvusta sotilaallisen maanpuolustuksen budjetissa. Skenaarioissa kiinteistökulujen osuuden on arvioitu nousevat 11 prosentista 20 prosenttiin, mikä tarkoittaisi merkittäviä leikkauksia Puolustusvoimien ydintoimintoihin. Skenaariot perustuvat oletukseen siitä, että puolustushallinnon budjetti ei nouse tilakustannusten nousun myötä, vaan muiden hallinnonalojen tapaan budjettikuria pidetään yllä, jotta kannustin (tässä tapauksessa mahdottomilta tuntuviin) tilakäytön pienentämiseen säilyisi.

Skenaarioiden toteutumistodennäköisyyttä on käytännössä mahdoton arvioida. Käytännössä toistaiseksi valtionvarainministeriö on ”kohtuullistanut” puolustushallinnon kiinteistökulujen suhteellista osuutta melko säännöllisesti. Nämä toimet, vaikkakin lopputuleman kannalta varmasti oikeudenmukaisia ja perusteltuja, ovat ongelmallisia, sillä ne rapauttavat vuokrajärjestelmän ohjausvaikutuksia ja vievät niiltä uskottavuutta. Lisäksi ne saattavat johtaa epäoikeudenmukaisuuden tunteeseen muilla hallinnonaloilla. Edelleen, koska tulevat kohtuullistamistoimet eivät ole ennustettavissa, epävarmuus saattaa johtaa epäoptimaalisiin ratkaisuihin ja osaoptimointiin.

Kolmas tekijä, joka heikentää ja monimutkaistaa ohjausvaikutuksia on sopimusten heterogeenisuus. Käytännössä vuokrasopimukset, joita on noin 1200 kpl, tehdään sillä hetkellä voimassaolevan vuokarakäsikirjan mukaisesti. Jos vuokrausperiaatteita tai niiden tulkintaa tarkennetaan tai muutetaan, tämä ei vaikuta olemassa oleviin sopimuksiin. Tällöin muutokset vaikuttavat merkittäväällä viiveellä. Esimerkkinä tällaisesta viiveestä on IP-kiinteistöt, joka on Senaatin täysin omistama yritys ja joka toimii puolustushallinnon vuokranantajana lentokenttäalueilla olevissa kohteissa. Senaatti on ostanut yrityksen jo vuosia sitten, mutta edelleenkin vuokrasopimusrakenne ei ole valtion vuokarakäsikirjan mukainen. Vastaavasti suorissa vuokrasopimuksissa Senaatin kanssa on edelleen vaihtelevia irtisanomisehtoja sekä jäännösarvovastuita. 1200 eri pelisäännöllä toimivaa sopimusta nostavat myös liike-toimintakustannuksia, ja kokonaiskuvan muodostaminen niistä vaikeutuu.

Suurempi, systeemitason haaste on siinä, että nykyjärjestelmässä kukaan ei käytännössä kannan kohteen elinkaarivastuuta. Senaatti saa vuokrassa korvauksen kohteiden kulumisesta ja pystyy näillä summilla varautumaan tuleviin peruskorjausvastuisiin. Kohteiden ylläpidon ja ylläpidon johtamisen toteuttaa kuitenkin erillinen organisaatio, johon Senaatilla ei ole ylläpidon toteutuksen osalta sopimussuhdetta eikä efektiivistä valvontakykyä. Tilanteen haastavuutta kuvaa Senaatin näkemys siitä, että puolustushallinto alittaa ylläpitovastuunsa useilla miljoonilla vuosittain ja siten aikaistaa kohteiden peruskorjaustarpeita. Nykyisessä toimintaympäristössä, joissa organisaatioiden välillä on havaittavissa selkeä luottamuspuola ja vahvasti protektiivista käytöstä, syntyy herkästi osaoptimointia ja turhia liiketoimintakustannuksia.

Elinkaarivastuuseen edelleen liittyen, nykyjärjestelmässä puolustushallinnon kohteiden osalta vastuun investoinneista ja niiden kustannuksista kantaa jäännösarvovastuun seurauksena puolustushallinto¹⁴. Vastuun jakautuminen ja koordinaation puute voivat johtaa epäoptimaalisiin ratkaisuihin. Koska jäännösarvovastuu on Puolustusvoimilla, tilatarpeen muutoksen riskit kantaa pitkälti puolustushallinto. Myös purkukustannukset ovat olleet Puolustusvoimien vastuulla¹⁵. Merkittävälle osalle tiloja ei ole löydettävissä vaihtoehtoista käyttäjää joko niiden sijainnin tai niiden erikoisluonteen vuoksi. Ja toisaalta, puolustushallinnon tilakysyntä spesifiin tilaan riippuu tekijöistä, jotka eivät ole vahvasti Senaatin hallittavissa tai ennakoitavissa, mutta eivät polkuriippuvuutensa vuoksi ole myöskään täysin Puolustusvoimien hallinnassa. Elinkaarivastuun epäselvyys voi johtaa siihen, että on epäselvää, kuka vastuun ja riskin kantaa. Kokonaiskuvan ollessa pirstaleinen kokonaisvastuiden laajuus voi myös olla epäselvä. Vastuun kantamiseen liittyville tuotoille löytyy herkästi halukkaita ottajia, mutta riskejä ja kustannuksia pallorellaan toimijalta toiselle.

Elinkaarivastuuseen liittyy myös vapautuvien maa-alueiden uusien käyttötarkoitusten optimointi. Puolustusvoimat käyttäjänä vastaa käytössään olleiden maa-alueiden puhdistuskustannuksista pilaantumistilanteissa. Periaate on lähtökohtaisesti oikea, sillä ainoastaan käyttäjä voi kontrolloida omaa käytöstään ja siten vaikuttaa mahdollisiin pilaumisriskeihin. Ongelmalliseksi on kuitenkin koettu, että maa-alueista luovuttaessa maa-alueiden kehittämisen tuotot kuuluvat Senaatille, joka myös käy maankäyttöön liittyvät neuvottelut kaavoittajan kanssa. Koska kaavoitus vaikuttaa puhdistuksen kustannuksiin (tiettyihin toimintoihin suunnatut tontit edellyttävät korkeampia puhdistusstandardeja kuin toiset), nykymalli voi johtaa tilanteeseen, jossa kaavoitusneuvotteluissa ei pyritä kokonaistaloudelliseen ratkaisuun valtion näkökulmasta (maksimoiden kiinteistökehityksen tuottojen ja kustannusten erotusta), vaan ainoastaan Senaatin näkökulmasta.

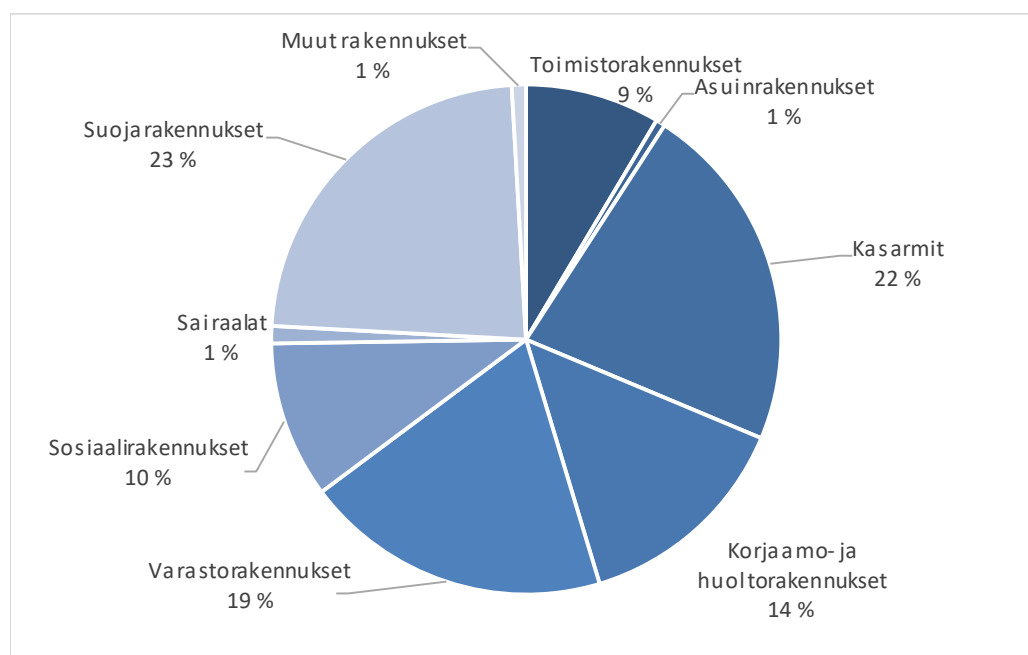
3.5. Esimerkkejä vaihtoehtoisten vuokramallien soveltamisesta puolustushallinnon kiinteistösalkkuun

Tässä alaluvussa kuvataan laskelmien ja niitä havainnollistavien kuvaajien avulla asiantuntijaryhmän suosittelemia vaihtoehtoisia vuokranmääritysmalleja. Vuokranmääritysmallit on esitetty viidelle kiinteistötyypille (korjaamorakennus, terveysasema, suojatila, varastorakennus ja kasarmirakennus). Lisäksi kasarmien kohdalla tarkastellaan erikseen uusinvestointia ja 1960-luvun kasarmirakennusta. Kuten Kuviosta 1 nähdään, nämä viisi kiinteistötyyppiä muodostavat merkittävän osuuden Puolustusvoimien kiinteistömenoista. Tarkastelussa kiinteistötyypeille esitetään erilaisia vuokramalleja, sillä näiden kohteiden välillä on eroja niiden roolin ja elinkaaren luonteen osalta.

¹⁴ Selvityksen teon aikana jäännösarvovastuu on esitetty rajattavaksi koskemaan ainoastaan yli 2 miljoonan euron investointeja. Muutos on positiivinen parannus nykymalliin. Suurin osa investoinneista kuitenkin ylittää tämän 2 miljoonan euron rajan.

¹⁵ Purkukustannukset on esitetty siirrettäväksi suljetuilla alueilla olevien kohteiden osalta Senaatin vastuulle.

Kuvio 1 Puolustusvoimien kiinteistömenojen jakauma käyttötarkoituksryhmittäin.



Kunkin kiinteistötöypin osalta vertailulaskelmat ja -kuviot sisältävät nykymallin (eli Senaatti-kiinteistöjen mallin) ohella kaksi vaihtoehtoista vuokramallia, joista toinen on kustannusperusteinen ja toinen pohjautuu Senaatti-kiinteistöjen asettamaan pääomavastikkeen kokoon (vuodesta 2020 alkaen 5,6 – 6,1 prosenttia, ks. Taulukko 2 sivulla 19).

Esitetyt vaihtoehtoiset mallit perustuvat seuraaviin lähtökohtiin:

- Laskemien aikajänne on vuodesta 2019 vuoteen 2099
- Kiinteistön **vuokra-arvo laskee ajan myötä** kohteen taloudellisen ja teknisen vanhenemisen seurauksena, minkä takia vuokrataso putoaa asteittain ennen peruskorjausta
 - o Vuokranpudotusasteet reflektioivat kohteen odotettua kulumista (taloudellista ja teknistä), ts. todellista vuokra-arvon madaltumista, mutta ne on hyvä asettaa niin, että järjestelmä antaa kannustimet pitkään käyttöikään ja hyvään ylläpitoon
 - o Vuokrapudotukset voi toteuttaa myös vuosittain (tai tässä vertailussa esitetyistä poikkeavalla frekvenssillä), mutta hallinnollisen työn vähentämisen näkökulmasta vuokramadallusten on laskelmissa oletettu tapahtuvan portaittain 5-10 vuoden välein (ensimmäinen pudotus tapahtuu aina 10 vuoden päästä uusinvestoinnista tai edellisestä peruskorjauksesta ja sen jälkeen viiden vuoden välein)
 - o Senaatti-kiinteistöjen pääomavastiketta käyttävässä mallissa on huomioitu vuonna 2020 tapahtuva 6 %:n kertaluonteinen madallus vuokratasossa; Kustannusperusteisessä mallissa tätä ei ole vähennetty vuokratasosta
- **Peruskorjauksilla nostetaan kiinteistön vuokra-arvoa** takaisin kohden ”perusuraa”
 - o **Perusuralla** tarkoitetaan koko 80 vuoden tarkastelujakson osalta tasaista 1,5 %:n vuosittaista vuokratason nousua (oletuksena on se, että vuokratason nousu vastaa yleistä hintatason kehitystä¹⁶ – inflaatio, kuluttajahintaindeksi / elinkustannusindeksi muutos), toisin sanoen perusuran mukainen vuokrataso nousee joka vuosi 1,5 % suhteessa edellisen vuoden vuokratasoon.

¹⁶ Oletuksena siis on se, että taloudellisen ja teknisen kunnon pysyessä samana (taloudellisen kunnon osalta tämä tarkoittaa kohteen olevan kunkin ajankohdan vaatimuksia vastaavalla tasolla – peruskorjauksella pyritään saattamaan kohde tälle tasolle) vuokrataso kehittyy inflaation mukaisesti. Tämä on perusteltu oletus, sillä rakennuskustannukset ovat viimeisen 50 vuoden aikana nousseet samaa tahtia yleisten elinkustannusten kanssa

- Peruskorjaukset tapahtuvat 30 ja 60 vuoden päästä laskelmien aloitusajankohdasta, eli vuosina 2049 ja 2079
- Pääomavuokra sisältää komponentin ("varaumaosa"), jolla varaudutaan (laskennallisesti) tuleviin peruskorjaustarpeisiin; Tämä komponentti vastaa periaatteessa nykymallin vuokravaikutuskaavan poistoastetta
- Kustannusperusteisessa mallissa vuosittainen pääoman kerryttämistä eli varaumaosa, on asetettu niin, että kerrytetty pääoma on n. 100 % peruskorjauksen arvosta vuosina 2049 ja 2079 – tällöin peruskorjaus palauttaa vuokratason perusuralleen
- Senaattikiinteistöjen asettamaan pääomavastikkeeseen perustuvassa mallissa oletetaan uusinvestointien vuokravaikutteisuuden olevan 6 %, jolloin peruskorjauksia varten pääomaa kerryttävä varaumaosa on 3,4 % (joka vastaa siis sitä, että 6 %:n vuokravaikutteisuudella poistoaste on nykymallissa 3,4 %)
- Arvioidut nykypäivän arvot peruskorjauksille on saatu Puolustusvoimien kiinteistöasiantuntijoilta; odotetut kustannukset vuosina 2049 ja 2079 on laskettu olettamalla peruskorjauskustannusten nousevan samaa tahtia inflaation kanssa (1,5 % vuosittain)
- Peruskorjauksen aiheuttama vuokrankorotus riippuu siitä, mikä on peruskorjauksen hinta suhteessa sitä varten varaumaosalla kerrytettyyn (laskennalliseen) pääomaan: jos toteutuvat peruskorjauskustannukset olisivat suuremmat (pienemmät) kuin peruskorjausta varten laskennallisesti kerrytetty pääoma, nousisi vuokra peruskorjauksen jälkeen enemmän (vähemmän)¹⁷

Nykymallin perusoletukset puolestaan ovat seuraavat:

- Vuokravaikutus on 6 % uudisrakennuksen arvosta
- Vuokrataso nousee vuosittain 1,5 %; Mahdollista taloudellista tai teknistä vanhene- mista ei huomioida vuokratasossa
- Peruskorjaukset kohottavat vuokratasoa: peruskorjauksen vuokravaikutus suhteessa korjauskustannukseen vaihtelee välillä 2,5 % – 4,0 % riippuen kiinteistötyypistä (käytetyt luvut ovat Puolustusvoimien kiinteistöhenkilöstöltä saatuja parhaita arvioita)
- Peruskorjausten odotetut kustannukset vastaavat vaihtoehtoisissa malleissa käytettyjä kustannuksia

Kunkin kiinteistötyypin osalta on kaikissa vertailtavissa malleissa käytetty samoja oletuksia kiinteistöveron¹⁸ määrästä ja hoito- ja ylläpitokustannuksista. Näiden kustannusten oletetaan kasvavan samaa tahtia (1,5 %) yleisen hintatason kanssa. Mallien väliset erot syntyvät siis pääomavuokran kautta.

ja toisaalta tällaisten kiinteistöjen kysynnän ei voi odottaa kasvavan tulevaisuudessa niin, että niiden vuokra-arvo nousisi rakennuskustannuksia nopeammin (tyypillisesti kyseessä olevan kaltaisille kiinteistöille ei edes löydy varsinaisia markkinoita).

¹⁷ Jos esimerkiksi aikavälillä 2019-2049 varaumaosan laskennallinen summa on 3 milj. € ja vuonna 2049 toteutuva peruskorjauskustannus on 6 milj. €, nousee vuokrataso perusuraa korkeammalle peruskorjauksen jälkeen. Koska teoriassa olemassa on sellainen mahdollisuus, että joissain tapauksissa Senaatti-kiinteistöillä voisi olla kannustin kustannustehottomuuteen / yli-investointiin peruskorjauksessa, tulisi vaihtoehtoisissa malleissa olla leikkuri odotettua kalliimman peruskorjauksen vuokravaikutukselle. Leikkurilla varmistettaisiin toisin sanoen se, että odotettua korkeamman investointikustannuksen vuokravaikutus ei ole niin suuri, että se kannustaisi suurempiin peruskorjauskustannuksiin. Toisaalta on huolehdittava siitä, että kannustimet (ja budjetti) ovat riittävät sellaiselle peruskorjaukselle, joka palauttaa kohteen ajankohdan vaatimuksia vastaavaksi.

¹⁸ Osasta suoja- ja varastorakennuksista ei makseta kiinteistöveroa. Tehdystä oletuksesta laskelmiin siirtyvä harha on euromääräisesti pieni, eikä vaikuta vuokramallien kustannustasojen suhteisiin.

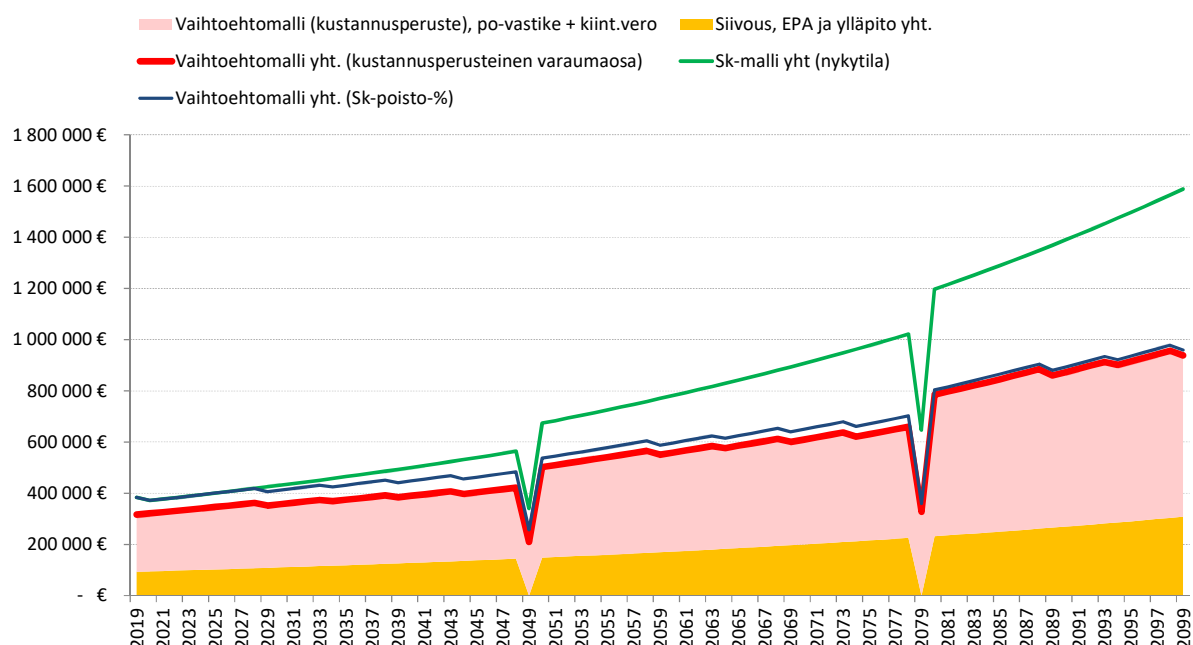
Perustelluimpana mallina pidämme sellaista, jossa tulevat korjausinvestointitarpeet huomioiva komponentti ("poisto" / "varaumaosa") on sellainen, joka vastaa aidosti tulevan korjausinvestointikustannustarpeen odotettua suuruutta. Tällöin kyseessä olisi aidosti kustannusperusteisuuden pyrkivä "varautumiskomponentti" peruskorjauksia varten. Tämä vastaa esitettyä kustannusperusteista mallia. On selvää, että kaukana tulevaisuudessa tapahtuvat peruskorjauksen kustannukset eivät voi olla tarkasti tiedossa, vaan sisältävät suuren määrän epävarmuutta, mutta kyseessä tulisi olla paras mahdollinen etukäteisarvio kustannuksista.

Korjaamorakennus

Korjaamoesimerkissä kyseessä on uudisrakennus, joka otetaan käyttöön vuonna 2019 ja jonka rakentamiskustannukset ovat 4,6 miljoonaa euroa. Peruskorjausinvestoinnin nykypäivän arvo on kaksi miljoonaa euroa (korjausaste 44 %), jolloin peruskorjauskustannus on 3,1 miljoonaa euroa vuonna 2049 ja 4,8 miljoonaa euroa vuonna 2079. Näitä arvoja vastaava kustannusperusteisen mallin varaumaosa on 1,94 %, jolloin uudisrakennuskustannuksen vuokravaikutus on 4,54 %. Sen sijaan 3,4 %:n varaumaosaan perustuvassa mallissa pääomaa tulee keräytyä n. 170 % (v. 2049) ja n. 150 % (v. 2079) korjausinvestointien arvosta. Tämän takia vuokrataso ei nouse peruskorjausten jälkeen perusuralleen, vaan jää tätä alemmaksi. Kuvio 2 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019-2099. Mallien vuosittaisten kassavirtojen laskemisen periaatteet on esitetty edellä tämän alaluvun alussa.

Vaihtoehtomalleissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia uusinvestoinnin tai vastaavasti peruskorjauksen jälkeen: 10 vuotta: 6 %; 15 vuotta: 4 %; 20 vuotta: 5 %; 25 vuotta: 6 %; 30 vuotta: 7 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Kuvio 2 Elinkaarikustannukset korjaamorakennukselle (uudisrakennus, 4,6 milj. €)



Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019-2040 on Sk-mallin osalta 8,1 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta

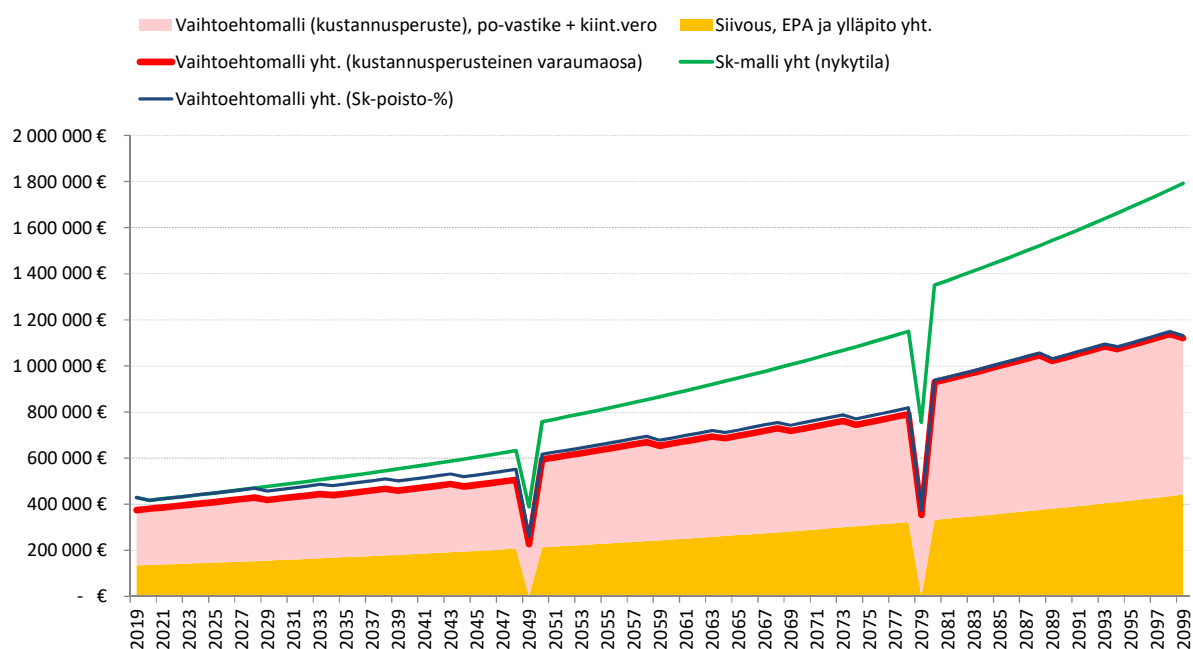
7,8 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 6,7 milj. € (kustannusperusteinen malli).

Terveysasema

Terveysasemaesimerkissä kyseessä on uudisrakennus, joka otetaan käyttöön vuonna 2019 ja jonka rakentamiskustannukset ovat 4,6 miljoonaa euroa. Peruskorjausinvestoinnin nykypäivän arvo on 2,3 miljoonaa euroa (korjausaste 50 %), jolloin peruskorjauskustannus on 3,5 miljoonaa euroa vuonna 2049 ja 5,5 miljoonaa euroa vuonna 2079. Näitä arvoja vastaava kustannusperusteisen mallin varaumaosa on 2,23 %, jolloin uudisrakennuskustannuksen vuokravaikutus on 4,83 %. Sen sijaan 3,4 %:n varaumaosaan perustuvassa mallissa pääomaa tulee keräytyä n. 150 % (v. 2049) ja n. 140 % (v. 2079) korjausinvestointien arvosta. Tämän takia vuokrataso ei nouse peruskorjausten jälkeen perusuralleen, vaan jää tätä alemmaksi. Kuvio 3 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019-2099. Mallien vuosittaisten kassavirtojen laskemisen periaatteet on esitetty edellä tämän alaluvun alussa.

Vaihtoehtomalleissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia uusinvestoinnin tai vastaavasti peruskorjauksen jälkeen: 10 vuotta: 6 %; 15 vuotta: 4 %; 20 vuotta: 5 %; 25 vuotta: 6 %; 30 vuotta: 7 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Kuvio 3 Elinkaarikustannukset terveysasemalle (uudisrakennus, 4,6 milj. €)



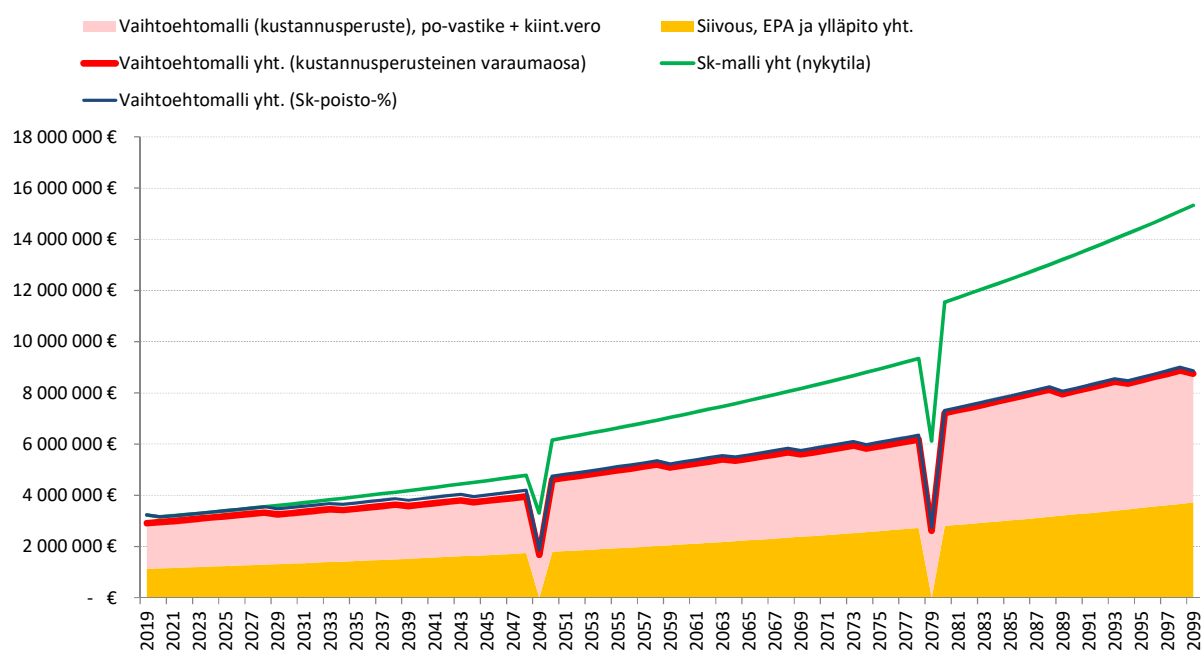
Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019-2040 on Sk-mallin osalta 9,1 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta 8,8 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 8,0 milj. € (kustannusperusteinen malli).

Suojatila

Suojatilaesimerkissä kyseessä on uudisrakennus, joka otetaan käyttöön vuonna 2019 ja jonka rakentamiskustannukset ovat 35 miljoonaa euroa. Peruskorjausinvestoinnin nykypäivän arvo on 20 miljoonaa euroa (korjausaste 57 %), jolloin peruskorjauskustannus on 30,8 miljoonaa euroa vuonna 2049 ja 48,1 miljoonaa euroa vuonna 2079. Näitä arvoja vastaava kustannusperusteisen mallin varaumaosa on 2,48 %, jolloin uudisrakennuskustannuksen vuokravaikutus on 5,08 %. Sen sijaan 3,4 %:n varaumaosaan perustuvassa mallissa pääomaa tulee kerätyksi n. 130 % (v. 2049) ja n. 120 % (v. 2079) korjausinvestointien arvosta. Tämän takia vuokrataso ei nouse peruskorjausten jälkeen perusuralleen, vaan jää tätä alemmaksi. Kuvio 4 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019-2099. Mallien vuosittaisten kassavirtojen laskemisen periaatteet on esitetty edellä tämän alaluvun alussa.

Vaihtoehtomalleissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia uusinvestoinnin tai vastaavasti peruskorjauksen jälkeen: 10 vuotta: 6 %; 15 vuotta: 4 %; 20 vuotta: 5 %; 25 vuotta: 6 %; 30 vuotta: 7 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Kuvio 4 Elinkaarikustannukset suojatilalle (uudisrakennus, 35 milj. €)



Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019-2040 on Sk-mallin osalta 68,4 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta 66,3 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 62,1 milj. € (kustannusperusteinen malli).

Maapeitteiset varastot

Maapeitteisiä varastorakennuksia koskevassa esimerkissä tarkastellaan noin sataa samanlaista uudisrakennusta, jotka otetaan käyttöön vuonna 2019 ja joiden kokonaisrakennuskustannus on 125 miljoonaa euroa. Tässä esimerkissä on joitain eroja suhteessa muihin esimerkkitapauksiin:

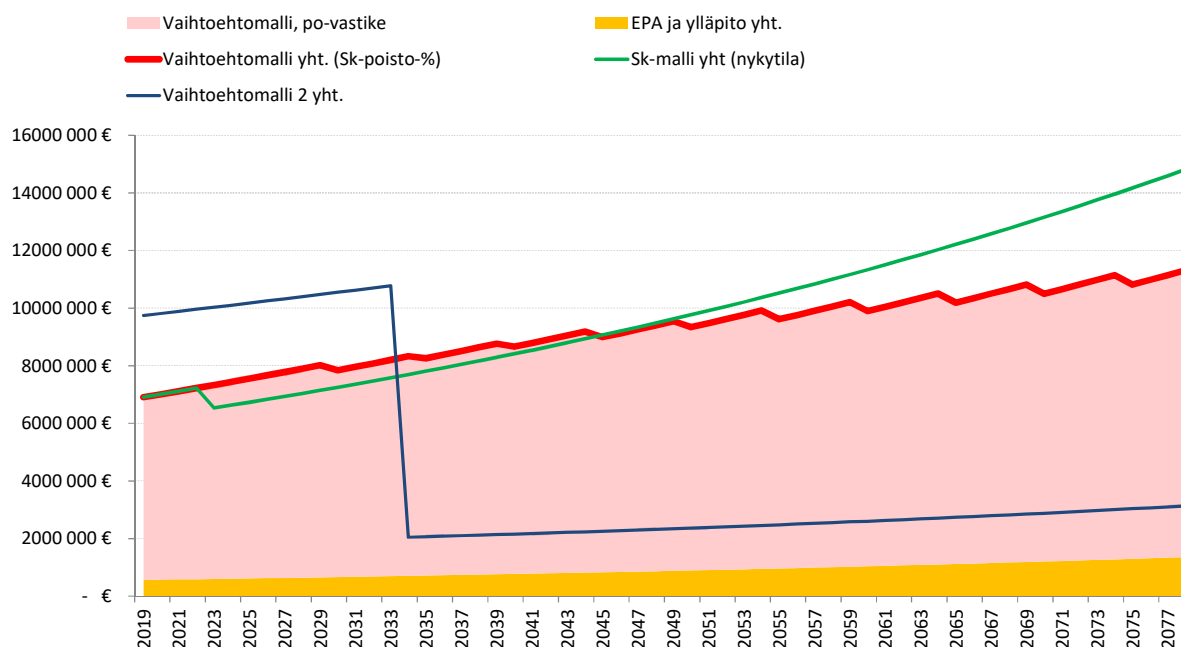
- Laskelman aikajänne on 2019-2079

- Oletuksena on se, että näille kiinteistöille ei tehdä peruskorjauksia
- Tämän takia maapeitteisille varastoille ei esitetä kustannusperusteista mallia, vaan sen sijaan vaihtoehtomalli 2, jossa vuokralaiselle tulevia kustannuseriä ovat
 - o Hallintokulut: 0,3 % investointikustannuksesta (eli 375 000 euroa vuonna 2019) ja vuosittainen kasvu 1,5 %
 - o Rakennusten ylläpitokulut: 563 391 euroa vuonna 2019 ja vuosittainen kasvu 1,5 %
 - o Lainanhoitomenot: olettaen sataprosenttisesti velalla rahoitettu investointi, sisältää koron ja lyhennyksen; laina-aika on 15 vuotta ja korko 0,7 % (valtionkonttorin korko)
 - o Pääoman vaihtoehtoiskustannus: asetettu lainan koron suuruiseksi (0,7 %; ei siis huomioi mahdollisia riskejä); sitoutuneeksi pääomaksi ajatellaan tässä kumuloituneet lainalyhennykset, eli vuodesta 2033 alkaen 125 miljoonaa euroa
- Nykymallin pääomavastike vuonna 2019 on 6,345 miljoonaa euroa, mikä vastaa 5,08 prosenttia investointikustannuksesta
- Nykymallissa on sovittu 0,8 miljoonan euron suuruinen vuokramadallus vuodelle 2023, jota ei huomioida 5,08 %:n vuokravaikutukseen perustuvassa vaihtoehtomallissa, koska siinä vuokran alennukset tapahtuvat samalla tavoin kuin muissa esimerkeissä

Kuvio 5 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019-2079.

Vaihtoehtomallissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia rakentamisen jälkeen: 10 vuotta: 4 %; 15 vuotta: 2,5 %; 20 vuotta: 3 %; 25 vuotta: 4 %; 30 vuotta: 4 %; 35 vuotta ja siitä eteenpäin aina viiden vuoden välein: 5 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Kuvio 5 Elinkaarikustannukset maapeitteisille varastoille (uudisrakentaminen, 125 milj. €)



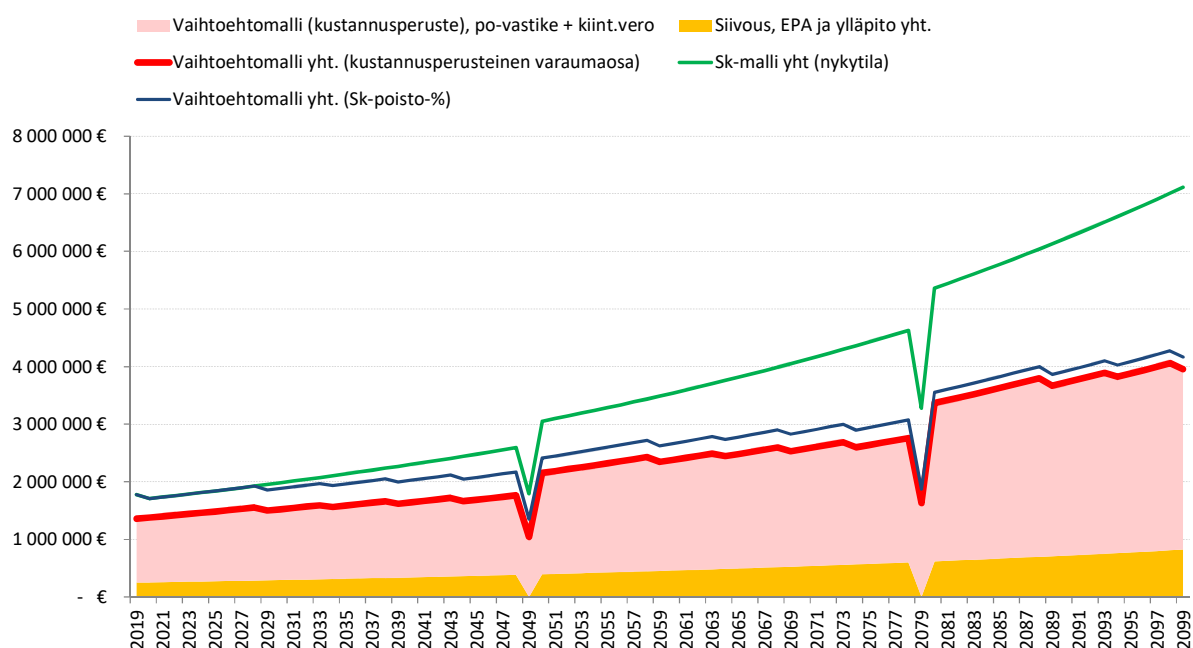
Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019-2040 on Sk-mallin osalta 138 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta 148 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 150 milj. € (vaihtoehtomalli 2).

Uusi kasarmirakennus

Uuden kasarmirakennuksen esimerkissä rakennus, jonka rakentamiskustannukset ovat 25 miljoonaa euroa, otetaan käyttöön vuonna 2019. Termi ”kasarmirakennus” käsittää tässä yhteydessä laajalti erilaisia kasarmeilla sijaitsevia rakennustyyppisiä (joita ei ole muissa laskelmissa käsitelty) – tässä esitetty malli siis soveltuu monen tyyppisiin uudisrakennuksiin. Peruskorjausinvestoinnin nykypäivän arvo on 10 miljoonaa euroa (korjausaste 40 %), jolloin peruskorjauskustannus on 15,4 miljoonaa euroa vuonna 2049 ja 24,1 miljoonaa euroa vuonna 2079. Näitä arvoja vastaava kustannusperusteisen mallin varaumaosa on 1,73 %, jolloin uudisrakennuskustannuksen vuokravaikutus on 4,33 %. Sen sijaan 3,4 %:n varaumaosaan perustuvassa mallissa pääomaa tulee kerätyksi n. 180 % (v. 2049) ja n. 170 % (v. 2079) korjausinvestointien arvosta. Tämän takia vuokrataso ei nouse peruskorjausten jälkeen perusuralleen, vaan jää tätä alemmaksi. Kuvio 6 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019–2099. Mallien vuosittaisten kassavirtojen laskemisen periaatteet on esitetty edellä tämän alaluvun alussa.

Vaihtoehtomalleissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia uusinvestoinnin tai vastaavasti peruskorjauksen jälkeen: 10 vuotta: 6 %; 15 vuotta: 4 %; 20 vuotta: 5 %; 25 vuotta: 6 %; 30 vuotta: 7 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Kuvio 6 Elinkaarikustannukset uudelle kasarmirakennukselle (25 milj. €)



Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019–2040 on Sk-mallin osalta 37,1 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta 35,6 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 28,7 milj. € (kustannusperusteinen malli).

1960-luvun kasarmirakennus

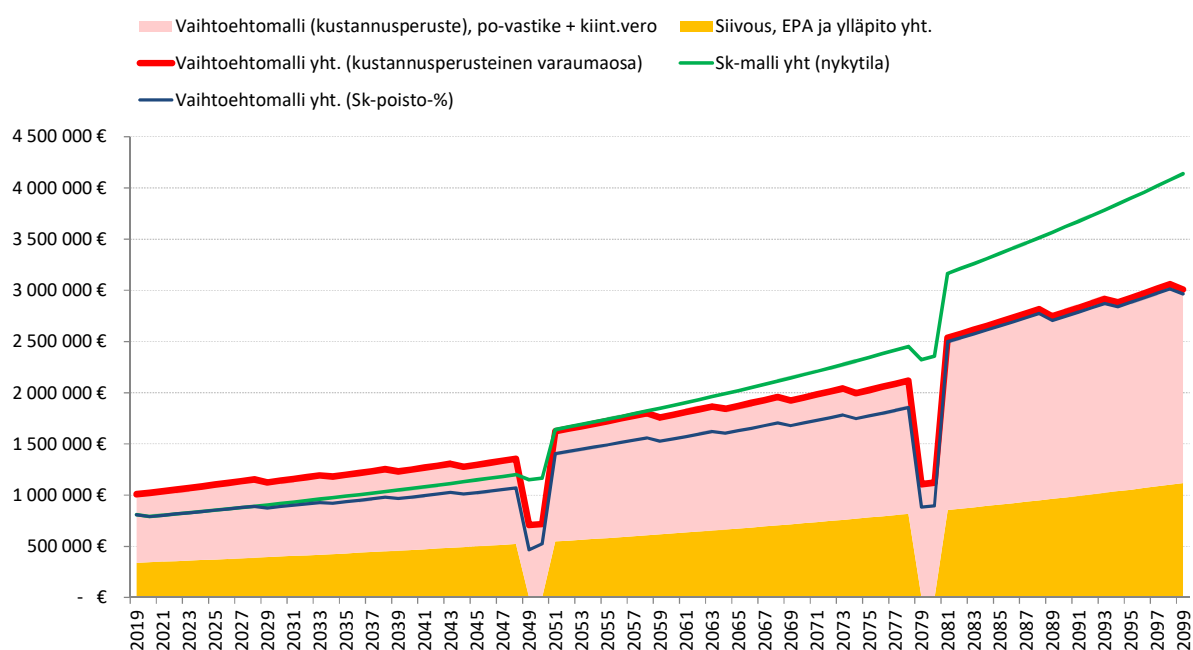
Vanhan kasarmirakennuksen esimerkissä kyseessä on tyypillinen 1960-luvulla käyttöön otettu rakennus, joka on peruskorjattu vuonna 2018. Pääomavastikkeen (ml. kiinteistövero) suuruus vuonna

2019 on 468 000 euroa. Peruskorjausinvestoinnin nykypäivän arvo on 10 miljoonaa euroa, jolloin peruskorjauskustannus on 15,4 miljoonaa euroa vuonna 2049 ja 24,1 miljoonaa euroa vuonna 2079. Tällöin 3,4 %:n varaumaosaan perustuvassa mallissa pääomaa tulee keräytyä n. 50 % (v. 2049) ja n. 60 % (v. 2079) korjausinvestointien arvosta. Tämän takia vuokrataso nousee peruskorjausten jälkeen perusuraa korkeammalle. Kuvio 7 esittää eri mallien Puolustusvoimille synnyttämät kustannukset vuosina 2019-2099. Kustannusperusteisessa mallissa pääomavastikkeen (ml. kiinteistövero) suuruus vuonna 2019 on 668 000 euroa (tällöin kiinteistön arvo 6 %:n pääomistustekijällä laskettuna olisi 7,8 miljoonaa euroa). Mallien vuosittaisten kassavirtojen laskemisen periaatteet on esitetty edellä tämän alaluvun alussa.

Vaihtoehtomalleissa on käytetty seuraavia vuokranmadalluksia uusinvestoinnin tai vastaavasti peruskorjauksen jälkeen: 10 vuotta: 6 %; 15 vuotta: 4 %; 20 vuotta: 5 %; 25 vuotta: 6 %; 30 vuotta: 7 %. Vuokranmadallukset on esitetty kuvaamaan kohteen iän mukana heikentyvää kykyä palvella käyttötarkoitustaan. Kumulatiivinen vuokranmadallus on 30 vuoden jälkeen 25 %. Vuokranmadallukset tulee sopia kutakin hanketta toteutettaessa (tai tilatyypeittäin) ja pyrkiä asettamaan niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa todellisen teknisen ja taloudellisen kulumisen kanssa.

Erona muihin esimerkkeihin tässä tapauksessa on se, että peruskorjauksen on oletettu kestävän kaksi vuotta yhden vuoden sijaan.

Kuvio 7 Elinkaarikustannukset vanhalle kasarmirakennukselle



Esimerkin kumulatiivinen elinkaarikustannus (reaaliarvoisena, eli diskontattuna 1,5 % inflaatio-odotusarvon mukaisesti) vuosille 2019-2040 on Sk-mallin osalta 17,2 milj. € ja vaihtoehtomallien osalta 16,7 milj. € (Sk:n poisto-%, eli 6 %:n vuokravaikutusmalli) sekä 21,5 milj. € (kustannusperusteinen malli).

4. Suositus puolustushallinnon kiinteistöhallinnan järjestämiseksi

Tämän hetkinen hallintamalli ei näyttäydy tehokkaana. Molemmat osapuolet näkevät tilanteessa selkeitä epätehokkuuksia ja haasteita. Käyttäjän näkökulmasta tilanne on haastava erityisesti ydintoimintaan liittyvien epätehokkuuksien sekä kustannuspaineiden vuoksi. Omistajan toimintaa rajoittavat hallinnan puute ylläpito-organisaatioon sekä informaation puute.

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan kiinteistöjen hallintamalli ei nykymuodossaan ole toimiva. Kiinteistötoiminnot ovat olennainen osa puolustushallinnon ja -toimialan ydinprosesseja. Yleisen strategisen kiinteistöjohtamisen peruslogiikan mukaisesti omistuksen ja käytön eriyttäminen ei tällöin tuota ydintoimintojen kannalta optimaalisia ratkaisuja, vaan johtaa herkästi kiinteistötoimintojen tarkasteluun kustannuseränä eikä strategisena voimavarana. Kiinteistötoimintojen integraatio puolustuksellisiin prosesseihin ei ole kehittynyt täyteen potentiaaliinsa, ja informaatiojohtamisen ja digitalisaation mahdollisuudet ovat pitkälti hyödyntämättä. Nämä käyttäjän toimintaan kohdentuvat haasteet eivät näytä kompensoituvan ammattimaisesta omistuksesta saatavilla hyödyillä. Nykymalli ei näyttäydy myöskään tehokkaana kumppanuusmallina. Tilannetta pahentavat toimijoiden selkeästi ristiriitaiset tavoitteet ja keskinäinen luottamuspuula.

4.1 Kiinteistöt puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimisen lisäarvoresurssina

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan kiinteistötoimien luonne puolustushallinnon toimialalla on sellainen, että on tarkoituksenmukaista integroida toimitilavarallisuus ja toimitilojen käyttö osaksi organisaation resursseja ja pyrkiä järjestelyyn, jossa toimitilat tuottavat lisäarvoa Puolustusvoimien toimintakyvyn maksimoimiselle. Näkemyksen pohjaksi asiantuntijaryhmä teki puolustushallinnon strategisen toimitilajohtamisen viitekehyksen mukaisen analyysin (Kuva 7), jossa käytiin läpi kiinteistötoimen erityispiirteitä ja sen tuottamaa lisäarvoa käyttäjän ydintoiminnoille.

Analyysin perusteella näyttäisi, että puolustushallinnon kiinteistöillä on useita ainutlaatuisia erityispiirteitä, joiden kautta luodaan merkittävää lisäarvoa ydintoiminnoille. Analyysin tulos voidaan kiteyttää ajatukseen, että kiinteistöt eivät ole puolustushallinnolle ensisijaisesti markkinoilta vuokratavia neliöitä vaan keskeinen tukiprosessi, joka tarjoaa suojaa ydinprosessille. Kiinteistöorganisaatio voidaanakin määritellä tärkeäksi osatekijäksi puolustushallinnon strategisessa suoja-kyvykkyydessä. Vastaavasti strategisen toimitilajohtamisen hengessä kiinteistöjohtamisella pystytään tuottamaan selkeää lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvylle **”Suoja strategisena toimintakylynä”** käsitteen alla.



Kuva 7. Puolustushallinnon strategisen toimitilajohtamisen viitekehys. Viitekehyksessä on analysoitu kiinteistöjen erityispiirteitä ja niiden tuottamaa lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimiseksi.

Kuvassa 7 esitetään puolustushallinnon strategisen toimitilajohtamisen viitekehys. Viitekehyksessä esitetään logiikka siitä, miten kiinteistöjohtaminen tuottaa lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimiseksi. Toimintakykyä pystytään maksimoimaan joko kasvattamalla toimintakykyä tai tehostamalla toimintaa toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Kiinteistöjohtamisella pystytään eri mekanismien avulla selkeästi sekä kasvattamaan että tehostamaan toimintakykyä.

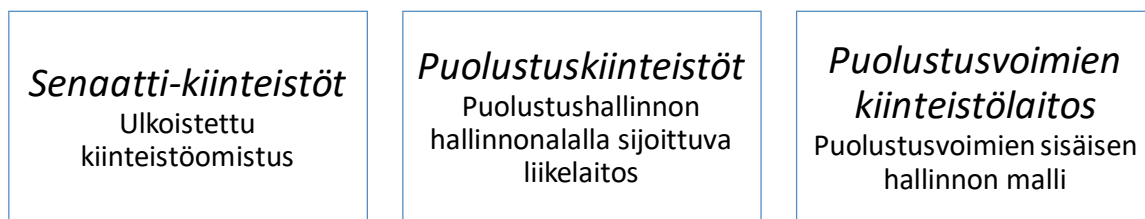
Keskeiset mekanismit, joilla strateginen kiinteistöjohtaminen ja toimitilat pystyvät kasvattamaan toimintakykyä, ovat tilojen käytettävyyden poikkeusoloissa, vakavien häiriötilanteiden sietokyky ja erityisasiantuntemuksen turvaaminen. Strategisen toimitilajohtamisen mekanismit, joilla voidaan sekä kasvattaa että tehostaa toimintakykyä, ovat korkea tietoturvallisuuden tason hallinta, muutostilanteiden johtamisen tuki, korkean tilaturvallisuuden osaaminen sekä kiinteistöjohtamisen budjetoinnin suora linkittäminen ja jaksottaminen ydintoiminnan kehittämiseksi. Lopuksi strategisen toimitilajohtamisen mekanismit, joilla pyritään pääsääntöisesti tehostamaan nykyisen toimintakyvyn tuottamista, ovat syrjäisten kiinteistöomistusten osaaminen, pitkän strategisen aikajänteen taloudellisten ohjausmekanismien hallinta ja kiinteistötoimintojen optimointi normaaliolojen toimitiloja tehostamalla kuitenkin niin, että PHRAKL:n poikkeusolojen valmiusaste ei heikkene.

Strategisen toimitilajohtamisen mekanismit, joilla tuotetaan lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimiseksi, on kuvassa 7 kuvattu tarkemmin oikean puoleisessa sarakkeessa. Tässä kapaleessa on esimerkinomaisesti avattu muutama strategisen toimitilajohtamisen mekanismi tarkemmin. Esimerkiksi puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimisella lisäarvoa tuova strategisen toimitilajohtamisen mekanismi "erityisasiantuntemuksen takaaminen" tarkoittaa kiinteistökantaan soveltuvaa kiinteistöjen modulaarista suunnittelua ja käyttöä. Modulaarinen kiinteistökanta tarkoittaa kiinteistöjen suunnittelustandardien kehittämistä niin, että pyritään mahdollisimman pieneen variaatioon eri kiinteistöjen (ja mahdollisesti eri suoja-komponenttien) välisissä teknisissä ratkaisuissa ja varaosissa. Moduloituja ratkaisuja suosiva rakennuttaminen takaa kaikkien kiinteistöjen osajärjestel-

mien yhteensopivuuden, työtehtävien joustavuuden, innovaatioiden ja uusien asejärjestelmien vaativien teknologioiden tehostetun käyttöönoton. Lisäksi se mahdollistaa reaktiivisuuden lisääntymisen poikkeusoloissa sekä tärkeiden bottom-up-innovaatioiden hyödyntämiskyvyn kasvattamisen, mikä edelleen aktivoi sekä paikallistasoa että puolustushallinnon ydintoimintojen kiinnostusta kiinteistöihin suojan kehittämiseksi. Lisäksi modulaarisen rakennuttamisen osaaminen on potentiaalisesti arvokasta tietotaitoa, jota voitaisiin luoda toiminnallisuuden ja poikkeusolojen turvallisuuden kasvattamiseksi. Toinen esimerkkimekanismi, jolla strategiseen toimitilajohtamiseen tuotetaan lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimiseksi, on korkea tietoturvallisuuden taso. Tulevaisuuden kiinteistökanta on voimakkaasti digitalisoituva. Digitalisaation tuominen puolustushallinnon kiinteistöihin luo merkittävän tietoturvaluusuriskin, jos puolustushallinnon kiinteistödataa ei eriytetä täysin muusta valtionhallinnon kiinteistökannan hallintajärjestelmistä. Toisaalta kiinteistöjen tuomaa lisäarvoa puolustushallinnon toimintakyvyn maksimoimiseksi ei voida toteuttaa, jos kiinteistöjen johtamisjärjestelmä ei integroidu muihin puolustushallinnon johtamisjärjestelmiin. Samaan aikaan ei voida missään olosuhteissa sallia, että puolustushallinnon ydintoiminnan prosessit voisivat kytkeytyä kiinteistöjen kautta organisaation ulkopuolelle.

4.2 Kiinteistöhallinnan organisointi

Strategista toimitilajohtamista voidaan toteuttaa sekä sisäisellä että ulkoistetulla kiinteistöomistuksella. Ulkoistetun kiinteistöomistuksen ratkaisujen edellytyksenä on syvän kumppanuuden toimintamalli käyttäjän ja kiinteistöjen omistajan välillä. Asiantuntijaryhmä on tunnistanut tapauksessa kolme kiinteistöhallinnan (kuva 8) mahdollista organisointimallia, joiden tarkoituksenmukaisuutta analysoidaan alla. Näistä vasemmanpuoleinen edustaa toiselle organisaatiolle ulkoistettua kiinteistönomistusta, keskimäinen mallia, jossa kiinteistöomistus on erillisessä omistuksessa mutta saman hallinnonalan alla, ja kolmas Puolustusvoimien sisäisen omistuksen mallia.



Kuva 8. Puolustushallinnon kiinteistöhallinnan organisointimallit.

Kuvassa 8 vasemmanpuoleinen organisointimalli kuvaa tilannetta, jossa puolustushallinnon alan kiinteistönomistus säilytettäisiin Senaatilla, mutta yhteistoiminnan tapaa kehitettäisiin vuokralainen-kiinteistönomistaja -suhteesta kumppanuussuhteeksi. Tämän mallin selkeitä etuja olisi Senaatin osaamispotentiaalin hyödyntäminen sekä se, että ratkaisussa vältettäisiin hallintamallista toiseen siirtymisen merkittävät transaktiokustannukset. Käytännössä kumppanuusmallin toteuttaminen ei kuitenkaan näytä mielekkäältä tai toteutettavissa olevalta kummankaan toimijan osalta neljästä merkittävästä syystä. Ensinnäkin Senaatti-kiinteistöt on tällä hetkellä positioitu asemaansa kiinteistöjen käytön tehostuksen toteuttajana, mikä on mielekäästä muiden hallinnonalojen kiinteistökäytön luonteen näkökulmasta. Tavoitteellisessa tilassa puolustushallinnon kiinteistöjen käyttöä ohjaavat strategiset, ydinprosesseihin liittyvät seikat taloudellisten tekijöiden ollessa yhä merkityksellisiä mutta näille alisteisia. Se, että yksi käyttäjä olisi Senaatin sisällä erityisasemassa, johtaa herkästi konflikteihin muiden hallinnonalojen tilankäytön tehostamisen näkökulmasta. Toisekseen Senaatin toiminnan kehittämisen ja tehostamisen kulmakivenä on tehokas informaatiojohtaminen ja toiminnan skaalaedut. Koska asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan tehokas strateginen toimitilajohtaminen ja dataan liittyvät turvallisuusnäkökulmat edellyttävät, että puolustushallinnon kiinteistöjä koskeva tieto siirretään, integroidaan ja säilytetään ainoastaan puolustushallinnon tietojärjestelmissä, tämä

aiheuttaisi merkittäviä liiketoimintakustannuksia ja haasteita ulkoisen omistajan toiminnassa. Kolmanneksi kiinteistöomistuksen integrointi osaksi puolustushallinnon ydinprosesseja edellyttää myös kiinteistötoimijoilta huomattavasti nykyistä parempaa ja konkreettisempaa puolustushallinnon toiminnan ja sen haasteiden ymmärtämistä. Käytännössä asiantuntijaryhmä suosittelee, että kiinteistöhallinnon henkilöstö työskentelee konkreettisesti samoissa tiloissa ydintoimintojen suunnittelua ja niihin liittyviä investointeja valmistelevien tahojen kanssa. Käyttäjän tiloissa työskentely on toki mahdollista Senaatti-kiinteistöjen toimijoillekin, mutta heikentäisi edelleen Senaatti-kiinteistöjen sisäisten skaala- ja integraatioetujen hyödyntämistä. Neljänneksi PHRAKL:n organisaatiota ei voida integroida toisen hallinnonalan organisaatioon valmiuteen liittyvistä syistä.

Lisäksi on syytä todeta, että toimijoiden tämänhetkinen suhde ei perustu keskinäiseen luottamukseen. Miltei 15 vuoden yhteistyön jälkeen molemmat toimijat ovat edelleen poteroituneet puolustamaan omaa intressiänsä nykyrakenteessa koskien etenkin PHRAKL:n toimintaa ja sen organisointia. On epätodennäköistä, että kumppanuusratkaisuun siirtyminen tällä järjestelyllä johtaisi luottamuksen syntymiseen, vaan oletettavaa on, että sama defensiivinen suhtautuminen jatkuisi. Tällöin todellista toimintojen integroitumista ei pääsisi tapahtumaan. Yllämainituista syistä asiantuntijaryhmä keskittyy suosituksessaan tarkastelemaan tarkemmin kiinteistöjen hallinnan toteutusta puolustushallinnon hallinnonalalle sijoittuvan liikelaitoksen (*Puolustuskiinteistöt*) ja Puolustusvoimien sisäisen kiinteistölaitoksen (PVKIINTL) näkökulmasta.

Puolustuskiinteistöt ja Puolustusvoimien kiinteistölaitos

Puolustushallinnon alaisella liikelaitoksella (Puolustuskiinteistöt) ja Puolustusvoimien kiinteistölaitoksella (PVKIINTL) on muutamia selkeitä etuja, jotka saavutetaan kummallakin mallilla. Ensinnäkin, kun molemmat yksiköt sijaitsevat saman hallinnonalan sisällä, toiminnan tehokaan järjestämisen intressin voidaan olettaa näyttyvän käyttäjäorganisaatiolle konkreettisemmin. Lisäksi, koska mahdolliset säästöt koituvat oman hallinnonalan eduksi, resurssitehokkuutta voidaan hakea myös tuotannon tekijöiden substituution (esim. tilat vs. työvoima) kautta.

Käytännön työn ja päivittäisen operatiivisen toiminnan integroinnin näkökulmasta optimaalisin tilanne syntyy, kun käyttäjäorganisaation ja tilayksikön välillä ei ole raja-aitoja. Tämä voidaan käytännön tasolla saavuttaa molemmilla ratkaisuilla. Organisaatiomuotoa keskeisempää on käyttäjäorganisaation halu päästää tilayksikkö mukaan toiminnan kehittämiseen. Käytännön organisoitumisen tasolla optimaalisessa tilanteessa tilayksikön henkilöstö työskentelee samoissa tiloissa muiden suojakyvykkyyden suunnittelua ja operatiivista toimintaa suorittavien toimijoiden kanssa.

Molemmat hallintamallit mahdollistavat yhteisten tietojärjestelmien käytön ja puolustushallinnon tiukempien turvallisuusvaatimusten noudattamisen. Tällöin kaikki kohteita koskeva tieto saadaan tilayksikön käyttöön, ja salkkua voidaan johtaa nykyistä tehokkaammin. Myös rekrytoinneissa voidaan noudattaa turvallisuustoimialan vaatimuksia.

Asiantuntijaryhmä näkee tavoiteltavana tilannetta, jossa PHRAKL integroidaan perustettavaan kiinteistöjen hallintaorganisaatioon. Tällöin omistus- ja ylläpito-organisaation välillä ei ole organisatorista rajapintaa ja, koska molemmat esitetyt organisaatiomallit ovat puolustushallinnon hallinnonalalla, muutos ei vaikuttaisi henkilöstön käyttöön tai valmiuteen mahdollisissa poikkeustilanteissa.

Omistustoimintojen keskittäminen PVKIINTL:een toisi kuitenkin mukanaan toisen henkilöstöön liittyvän haasteen: palkkausjärjestelmä on hyvin erilainen kuin palkkakäytännöt kiinteistöomistuksen ja hallinnan sektorilla yleisesti. Puolustusvoimien alaisena asiantuntijoiden palkkatasot olisivat käytännössä niin huomattavasti muuta sektoria alhaisemmat, että henkilöstön rekrytointiin ja säilyttämiseen liittyvät riskit olisivat merkittäviä ja saattaisivat aiheuttaa häiriöitä käyttäjän perustoimintoihin. Puolustushallinnon alaisessa liikelaitosmallissa palkkataso voidaan suhteuttaa alan käytänteisiin (ja

esim. Senaatin palkkaustasoihin) ja tehtäviin saataisiin rekrytoitua päteviä, motivoituneita henkilöitä. On syytä huomata, että vaikka liikelaitosmalli mahdollistaa erilaisten tulospalkkausjärjestelmien käyttöönoton, näiden soveltamisessa täytyy käyttää erityistä harkintaa, sillä ne voivat aiheuttaa merkittäviä ohjausvaikutusvinoumia.

Se, että puolustushallinnon kiinteistömässä siirretään Senaatti-kiinteistöiltä puolustushallinnon omaan hallintaan, synnyttää riskin siitä, että kiinteistöjen ylläpitoa laiminlyödään, jotta resursseja saataisiin kohdennettua ydintoimintoihin. Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan Puolustuskiinteistöt-mallissa pystytään rakentamaan PVKIINTL-mallia tehokkaammat valvontamekanismit riskin välttämiseksi. Erillinen kirjanpito ja organisaatorakenne takaavat selkeämmän raportoinnin. Lisäksi liikelaitokselle voidaan asettaa operatiivisesta johdosta vastaavan johtoryhmän lisäksi hallintoneuvosto, johon suositellaan otettavaksi jäseniksi edustajat valtionvarainministeriöstä ja Senaatti-kiinteistöistä. Valtionvarainministeriön osallistuminen on erityisen toivottavaa myös siksi, että mahdolliset merkittävät investoinnit saattavat tulevaisuudessakin aiheuttaa budjettivaikutuksia. Tavoitetilana on pidettävä, että esiteltäessä puolustusinvestointeja eduskunnalle, investointilaskelmat sisältävät myös realistiset estimaatit hankintojen kiinteistövaikutuksista. Liikelaitosmalliin liittyy myös mahdollisuus lainanottoon. Tämä on oletettavasti tehokkainta organisoida Valtiokonttorin lainauksen kautta. Tästäkin näkökulmasta valtionvarainministeriön tiivis suhde kiinteistöorganisaatioon on toivottava.

Puolustuskiinteistöt-malliin saadaan myös sisällytettyä tehokas pelote ehkäisemään ei-toivottua käytöstä: Jos puolustushallinto ei hoida velvoitteitansa kiinteistönomistajana ja niiden arvon kehittäjänä ja ylläpitäjänä tehokkaasti, liikelaitos on huomattavasti helpompi ottaa ”huostaan” kuin puolustushallinnon sisäinen laitos. Lähinnä näihin syihin nojaten asiantuntijaryhmä suosittaa ensisijaisena hallinnan mallina Puolustuskiinteistöt-tyypistä liikelaitosmallia.

Puolustuskiinteistöjen toiminnan rajaus

Puolustushallinnon kiinteistöjen hallinnon muutosesityksen keskeinen motivaatio on Puolustusvoimien suojakyvykkyyden mahdollistaminen. Kyvykkyyden mahdollistamisen kannalta keskeistä on nimenomaisesti suojatoiminnoille keskeisten kiinteistöjen (varastot, suojatilojen yms.) hallinnan, suunnittelun ja johtamisen keskittäminen Puolustusvoimille. Mitä etäisempi kiinteistön rooli on suojakyvykkyyden kannalta, sitä vähemmän välttämätöntä oma hallinta on. Tästä voidaan muodostaa johtopäätös, että puolustushallinnon käytössä on myös lukuisia kiinteistöjä, rakennelmia ja kohteita, joiden hallinnan siirto Puolustuskiinteistöihin ei ole strategisesti välttämätöntä. Esimerkkejä tällaisista kohteista ovat osa varuskuntakiinteistöistä sekä kaupunkirakenteen sisällä sijaitsevat toimistotyyppiset tilat (esim. esikuntarakennukset). Näiden kohteiden osalta hallinnan kohdentumisessa on asiantuntijaryhmän mielestä mielekästä käyttää seuraavaa päätöksentekokriteeriä: jos kohde sijaitsee rajoitetun kulun alueella tai suojakyvykkyyteen liittyvien kohteiden välittömässä yhteydessä, ne on syytä siirtää Puolustuskiinteistöjen haltuun. Näin saadaan kustannustehokkuutta kohteiden johtamiseen, vältetään keinotekoiset rajapinnat eri tahojen vastuissa sekä annetaan toimintavapautta strategisten toimintojen järjestämiseen.

Puolustuskiinteistöjä perustettaessa Senaatilta on syytä siirtää vain sellaiset kohteet, jotka ovat puolustushallinnolle tarpeellisia ja välttämättömiä. Senaatilla on parempi kyvykkyys ja valmiit prosessit tarpeettomien kohteiden kehittämiseen ja myyntiin. Tästä riippumatta kaikki rajoitetun kulun alueilla sijaitsevat kohteet on syytä siirtää Puolustuskiinteistöille, sillä Senaatilla ei käytännössä ole mahdollisuutta löytää niille vaihtoehtoja käyttöä markkinoilta itsenäisesti.

Myös Puolustuskiinteistöjen sisäiset kompetenssit on syytä rajata huolellisesti. Uusi malli mahdollistaa kilpailukykyisen ja innovatiivisen kyvykkyyden muodostamisen suoja- ja turvaosaamisen alueelle.

Valtionhallinnon tasolla on mielekästä, että tämä kyvykkyys ja osaaminen keskitetään Puolustuskiinteistöihin. Erikoistunut yksikkö pystyy muodostamaan kansainvälisesti verkottuneen osaamiskeskittymän ja tuottamaan lisäarvoa tätä kautta. Senaatti-kiinteistöt on panostanut viime vuosina vastaavan osaamisen kehittämiseen omassa organisaatiossaan, ja näiden toimintojen siirto suositellaan tehtäväksi liiketoimintasiirtona kiinteistöjen siirron yhteydessä. Tämän jälkeen Puolustuskiinteistöt tarjoaa valtionhallinnon ja valtion kiinteistökannan osalta tarpeellisen suoja- ja turvaosaamisen muille organisaatioille (etenkin Senaatille) asiantuntijapalveluna. On syytä huomata, että kyvykkyysteen ja sen palvelullistamiseen liittyy myös potentiaali tarjota kyvykkyyttä kansainvälisiin operaatioihin sekä kunnallisille ja maakunnallisille toimijoille.

Vastaavasti kuin ehdotuksen mukainen suoja- ja turvakompetenssien keskittäminen Puolustuskiinteistöille rajaa nämä toiminnot pois Senaatilta ja käytännössä pakottaa Senaatin ostamaan palveluita Puolustuskiinteistöiltä, myös Puolustuskiinteistöjen toimintoja on mielekästä rajata. Rajauksen pääsääntönä voidaan pitää sitä, että sellaisia toimintoja, jotka eivät liity suoja- tai turvakyvykkyyskenttiin tai jotka eivät liity välittömästi kiinteistöhallinnon omistuskomponenttiin, ei tule pystyttää Puolustuskiinteistöihin, vaan Puolustuskiinteistöjen tulee hankkia ne asiantuntijapalveluina Senaatilta. Senaattiin on kehitetty vuosien mittaan merkittävää asiantuntemusta esimerkiksi työympäristöjen kehittämiseen ja työn muutosjohtamisen tukemiseen. Vastaava vahva asiantuntijuusalue on luopumisten alueella, etenkin luopumiseen liittyvän kiinteistökehittämisen alueella. Näiden asiantuntijuusalueiden osalta on mielekkäintä, että Puolustuskiinteistöt ostaa palvelut Senaatilta asiantuntijapalveluina.

Kohteiden hankinta ja rakennuttaminen ehdotetaan toteutettavaksi yhteistyössä. Vaikka Senaatilla on merkittävää rakennuttamisen prosessiosaamista, rakennuttamistoiminnot ovat keskeinen elementti suojakyvykkyysmodularisoinnissa ja kehittämisessä. Lisäksi on oletettavaa, että suojakyvykkyydelle mahdollistuu strategisia potentiaaleja, kun normaaliolojen prosesseja voidaan tuoda lähemmäksi poikkeusolojen prosesseja. Siksi suojakyvykkyyskannalta olisi optimaalista hoitaa rakennuttamistoiminnot Puolustuskiinteistöjen toimesta. Tähän ratkaisuun liittyy kuitenkin merkittävä riski kustannusten paisumisesta. Lisäksi on todennäköistä, että modernit rakennuttamismallit ja niissä tapahtuvat innovaatiot jäävät hyödyntämättä. Tästä syystä asiantuntijaryhmä ehdottaa järjestelyä, jossa suoja- ja turvakohteiden rakennuttamiseen liittyvät prosessit toteutetaan Puolustuskiinteistöissä, mutta Puolustuskiinteistöt hyödyntää Senaatti-kiinteistöjen asiantuntemusta nimenomaan markkinatuntemuksen, rakentamismateriaalien ja muiden tuotannon tekijöiden hintojen ja suhdannekehitysten osalta.

Tavoitetilana on pidettävä tilannetta, jossa Puolustuskiinteistöt ja Senaatti ovat erillisiä organisaatioita, mutta toistensa strategisia, luotettuja kumppaneita. Toimiessaan suhde mahdollistaa kiinteistötoimen tehokkaan kehittämisen koko valtionhallinnossa, hyvien käytänteiden vaihtamisen ja tukee molempien organisaatioiden ydinosaamisalueiden vahvistumista. Etenkin Puolustuskiinteistöjen henkilöstölle läheinen suhde on myös oman asiantuntijuuden ja jaksamisen kannalta tärkeää: Puolustuskiinteistöt tulee organisaationa olemaan melko pieni, ja sen kiinteistöasiantuntijat toimivat osana valtavaa organisaatiota, jolla on rajallinen kyky osallistua kiinteistöhallinnon kysymysten tarkempaan pohdintaan. Tästä syystä organisaatioiden keskinäisen suhteen rakentamiseen ja terveen yhteistyöilmapiiriin luomiseen vaaditaan sitoutumista molemmilta liikelaitoksilta sekä niitä ohjaavilta ministeriöiltä.

4.3 Sisäisen vuokran malli

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan puolustushallinnon kiinteistöjen sisäisen vuokran malliksi soveltuu parhaiten tilatarveperusteinen tai kustannusperusteinen malli. Puhdas markkinaperusteinen malli ei käytännössä ole mielekäs, sillä suurelle osalle salkussa olevia kohteita ei ole uskottavasti määritettävää markkinavuokraa, ja kohteiden ollessa usein käyttöomaisuustyyppisiä hyödykkeitä,

markkinareferenssin hyödyntäminen voi olla jopa loogisesti keinotekoista ja johtaa strategisesti viivautuneisiin ohjausvaikutuksiin (esim. toimintojen sijoittaminen alueille, joilla kiinteistöjen hinnat ovat matalat, eikä sinne, missä niiden puolustuksellisesti tulisi olla).

Ensisijainen ehdotuksemme on, että sisäisen vuokran malliksi valitaan tilatarveperusteinen malli. Ehdotetussa mallissa käyttäjäyksikkö vastaa ylläpidon kustannuksista ja saa tilat käyttöönsä kiinteistöyksiköltä ilman pääomavuokravaikutusta. Molemmat yksiköt saavat budjettinsa puolustusministeriöltä. Koska ehdotetussa hallintamallissa sekä käyttäjäyksikkö että kiinteistöyksikkö ovat saman hallinnonalan budjetin alta, sisäisen vuokran malli ei mahdollista kustannusvuotoja toisten hallinnonalojen budjetteihin. Käyttäjien tilatarve määritetään kiinteistöyksikön, Puolustusvoimien suojatoiminoista vastaavan yksikön ja käyttäjän välisin neuvotteluin.

Tilatarveperusteisen mallin suosittelu saattaa herättää kummastusta, sillä malli on perinteinen ja poikkeaa niistä kehitystrendeistä, joita julkisen sektorin kiinteistöhallinnossa tyypillisesti tällä hetkellä havaitaan. Asiantuntijaryhmän analyysin perusteella mallissa on kuitenkin neljä erityispiirrettä, jotka puoltavat tilatarveperusteista mallia: Ensinnäkin koko hallintamalliesitys pohjautuu ajatukseen strategisesta kiinteistöjohtamisesta, joka rakentuu suojakompetenssin ympärille. Tämä ydinprosessi tulee todennäköisesti olemaan (pää)esikuntatasolta johdettu prosessi. Tällöin käyttäjäyksikön todelliset mahdollisuudet kehittää ja muokata näitä suojaprosesseja ovat käytännössä rajalliset, ja kustannus- tai markkinaperusteisten mallien antama ohjauspotentiali paikallistasolla melko näennäinen. Yksi merkittävimmistä potentiaaleista suoja-ajattelussa on modulaarisuus, joka mahdollistuu keskustason ylhäältä alaspäin tapahtuvalla tilatarpeiden analyysillä, teknisten toteutusvaihtoehtojen analyysillä ja rakennuttamisen prosessien standardisoinnilla. Toiseksi tilatarveperusteisen mallin keskeinen tekijä ovat jatkuvana dialogiproseksina käytävät tilaneuvottelut. Prosessina nämä neuvottelut tukevat muutoksen jalkauttamista kaikille Puolustusvoimien toiminnan tasoille sekä uuden hallintamallin käytäntöön juurruttamista. Samalla jatkuva dialogi tukee kiinteistöyksikön integroitumista Puolustusvoimain organisaatioon. Kolmanneksi malli tukee pitkäjänteistä tilatarpeiden analyysiä ja käytännössä eliminoi lyhytjänteisen osaoptimoinnin kannustimet käyttäjäyksikkötasolla. Tämä kriteeri on erityisen keskeinen Puolustusvoimien kontekstissa, jossa urakierto on nopeaa eivätkä pitkäjänteisten prosessien tuottamat hyödyt välttämättä ehdi näkyä yksikön tuloksessa ennen kuin meriitit ansaitseva henkilö siirtyy uuteen tehtävään. Neljänneksi tilatarveperusteinen lähestymistapa tukee tilakustannusten läpinäkyvää ja avointa mittaamista ja kommunikointia, ja täten kehittää organisaation ymmärrystä tilakustannusten muodostumisesta. Ylläpitokustannuksen kohdistuminen käyttäjään sisällyttää malliin myös heikon kustannusohjausvaikutuksen.

Tilatarveperusteisen mallin käyttöönoton keskeinen edellytys on relevantin käyttäjäorganisaation tunnistaminen. Kun suoja-ajattelu integroidaan puolustuksellisiin prosesseihin, on arvioitava, kuka on todellinen käyttäjä ja tilatarpeen määrittäjä. Varuskuntien osalta on todennäköistä, että käyttäjä määrittäytyy paikallistasolla, mutta erilaisten hajautuneiden suojaelementtien osalta tarkoituksenmukainen käyttäjä (ja kustannusten ja tarpeen määrittelyn avaintaho) voi sijaita sekä fyysisesti että organisaatiohierarkiassa kauempana.

Tilatarveperusteisen mallin selkeä haaste on se, että tilojen käyttäjälle ei ole pääoman sitoutumisesta toimitiloihin suoraa ohjausvaikutusta, koska pääomavuokraa ei makseta. Tällöin selkeänä riskinä on tilatarpeen ylimitoittaminen tai laiska optimoiminen käyttäjän taholta, mikä voi johtaa kustannusten nousuun. Riskin toteutumiseen vaikuttavat kiinteistöyksikön asema strategisena neuvottelukumppanina sekä suojakyvykkyyteen liittyvien standardien, prosessien ja toimintaperiaatteiden selkeys. Riskin toteutumiseen vaikuttaa myös se, jos strategisella tasolla toimivilla henkilöillä on organisaatioon tai henkilöhistorioihin liittyviä paineita edistää tiettyjen organisaation osien asemaa. Koska riski on todellinen ja tunnistettu, siihen tulee suhtautua vakavasti ja seurata tilatarpeiden ke-

hittymisen mielekkyyttä tarkasti ja kriittisesti. Konkreettisia hälytysmerkkejä järjestelmän toimimattomuudesta ovat esimerkiksi kustannusten kasvu, investoinnit, jotka eivät perustu käyttäjäorganisaation ylemmillä tasoilla tehtyihin mitoitussuosituksiin ja käytänteisiin, palkitsemistarkoituksissa tehdyt kiinteistöinvestoinnit, jotka eivät ole selkeästi linjassa strategisten suunnitelmien kanssa, sekä tilakustannusten yksiköiden välisen jakauman muutokset, jotka eivät selity kiinteistöjen tai järjestelmien elinkaarilla. Jos neuvottelujärjestelmän toimivuudesta herää epäilyjä, on organisaation siirryttävä kustannusperusteiseen vuokramalliin. Tällöin suosittelemme alaluvussa 3.5 esitellyn mukaisia vaihtoehtomalleja, kiinteistötyypistä riippuen.

5. Johtopäätökset

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan kiinteistöjen hallintamalli ei nykymuodossaan ole toimiva. Myös osapuolet näkevät tilanteessa selkeitä epätehokkuuksia ja haasteita. Käyttäjän näkökulmasta tilanne on haastava erityisesti ydintoimintaan liittyvien epätehokkuuksien sekä kustannuspaineiden vuoksi. Omistajan toimintaa rajoittavat hallinnan puute ylläpito-organisaatioon sekä informaation puute.

Kiinteistötoiminnot ovat olennainen osa puolustushallinnon ja –toimialan ydinprosesseja. Yleisen strategisen kiinteistöjohtamisen peruslogiikan mukaisesti omistuksen ja käytön eriyttäminen ei tällöin tuota ydintoimintojen kannalta optimaalisia ratkaisuja, vaan johtaa herkästi kiinteistötoimintojen tarkasteluun kustannuseränä eikä strategisena voimavarana. Kiinteistötoimintojen integraatio puolustuksellisiin prosesseihin ei ole kehittynyt täyteen potentiaaliinsa, ja informaatiojohtamisen ja digitalisaation mahdollisuudet ovat pitkälti hyödyntämättä. Nämä käyttäjän toimintaan kohdentuvat haasteet eivät näytä kompensoituvan ammattimaisesta omistuksesta saatavilla hyödyillä. Nykymalli ei näyttäydy myöskään kumppanuusmallina. Tilannetta pahentavat toimijoiden selkeästi ristiriitaiset tavoitteet ja keskinäinen luottamuspuula.

Suosittelemme puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallin muuttamista niin, että kiinteistön-omistajuus siirretään Senaatti-kiinteistöiltä perustettavaan puolustushallinnon alaiseen liikelaitokseen (Puolustuskiinteistöt). Malli on strategisen kiinteistöjohtamisen logiikan ja kansainvälisen käytännön mukainen. Puolustuskiinteistöt integroituu toiminnallisesti osaksi puolustushallintoa ja Puolustusvoimia, mutta valvonnan mahdollistamiseksi raportoi kiinteistönomistajatoiminnoistaan erillisenä liikelaitoksena. Organisaatio rakennetaan mahdollistamaan määritellyn suojakyvykkyyden kehittäminen ja tukeminen (ml. rakennuttaminen). Muut toiminnot ehdotetaan ostettavaksi Senaatilta. Sisäisen vuokran malliksi Puolustuskiinteistöille suositellaan tilatarveperusteista mallia. Jos mallin käytössä ollessa havaitaan kustannusten kasvua, suositellaan siirtymistä kustannusperusteiseen malliin.

Muutoksen ehdottomana edellytyksenä on puolustushallinnon ja Puolustusvoimien sitoutuminen suojakyvykkyyden kehittämiseen ja kiinteistöyksikön integrointiin suunnittelutyöhön. Uskottava sitoutuminen edellyttää selkeää kuvausta siitä, miten kiinteistötoimi integroidaan osaksi puolustuksellista organisaatiota.