

Jussi Vähäkylä, Valentin Toubeau, Juhana Pollari, Ville Hiltunen, Cyrus Bohn

## **Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi**

**Maaliskuu 2018**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 21/2018

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 6.3.2018		
<b>Tekijät</b>	Deloitte Oy		
<b>Julkaisun nimi</b>	Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2018		
<b>Asiasanat</b>	Senaatti-kiinteistöt, vuokramalli, omistusmalli, kokonaisvuokra, kustannusperusteinen vuokra, pääomavuokra, ylläpitovuokra		
<b>Julkaisu-aika</b>	Maaliskuu, 2018	<b>Sivuja</b> 90	<b>Kieli</b> suomi

## Tiivistelmä

Raportissa arvioidaan valtion uuden 1.1.2016 alkaen sovelletun vuokrajärjestelmän toimivuutta valtion kokonaisedun, toimitilastrategian, sekä kiinteistöstrategian tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lisäksi selvitetään omistusmallivalintaa kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta ja arvioidaan nykyistä valtion tilahallinnan toimintamallia suhteessa vaihtoehtoihin tapoihin ratkaista valtion toimitilatarpeet.

Valtion liikelaitos Senaatti-kiinteistöt omistaa ja vuokraa markkinoilta tiloja, jotka se puolestaan vuokraa valtioasiakkailleen ns. monopoliasemassa. Uuden kustannusperusteisen vuokramallin nähdään toimivan enimmäkseen hyvin ja vastaavan pääosin niihin epäkohtiin, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta 2014 mietinnössään esitti. Vuokramalli tekee vuokrasopimusneuvotteluista läpinäkyvämpiä sekä joustavoittaa tilojen vaihtamista. Vuokramallin kustannusperusteisuus toteutuu portfoliotasolla, mutta ei välttämättä tarkasti yksittäisen asiakkaan tasolla, mikä voi aiheuttaa tiettyjä haasteita tulevaisuudessa.

Tilojen omistamista puoltaa valtion halpa rahoitus ja erityiskiinteistöjen vähäinen tarjonta markkinoilla. Omistamisen lisäksi omistusmallivaihtoehtoista vuokraamisen koetaan olevan hyödyllinen malli erityisesti likvidien kiinteistöjen osalta. Elinkaarimallin nähdään olevan omistamiseen verrattuna usein kallis vaihtoehto yksityisen vastapuolen projektista vaatiman korkean riskipreemion vuoksi, etenkin Senaatin edullisten rahoituskulujen rinnalla. Omistusmallivalintaa tulee kuitenkin aina arvioida tilakohtaisesti. Senaatin monopoliasema suhteessa asiakkaisiin tukee valtion tilasalkun optimointia. Monopolin haittojen ehkäisemiseksi on tärkeää, että Senaatin ohjaukseen ja valvontaan kiinnitetään jatkossakin erityistä huomiota.

**Liite 1** Arviointia varten haastatellut henkilöt

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokaytoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 6.3.2018		
<b>Författare</b>	Deloitte Oy		
<b>Publikationens namn</b>	Utvärdering av funktionaliteten i statens uthyrningsmodell		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 21/2018		
<b>Nyckelord</b>	Senaatti, uthyrningsmodell, ägarmodell, sammanlagd hyra, kostnadsbaserad hyra, kapitalhyra, hyra för underhållning		
<b>Utgivningsdatum</b>	Mars, 2018	<b>Sidantal</b> 90	<b>Språk</b> finska

## Sammandrag

I denna rapport utvärderas funktionaliteten i statens nya uthyrningsmodell, som togs i bruk 1.1.2016, i förhållande till hur väl modellen stöder förverkligandet av statens totala nytta samt dess lokalitet- och fastighetsstrategier. Dessutom utvärderas valet av ägarmodell på basis av hur väl modellen stöder statens totala nytta. Utöver detta görs även en bedömning av statens nuvarande verksamhetsmodell för fastighetsförvaltning i jämförelse med alternativa verksamhetslösningar för statens fastighetsbehov.

Statens affärsinrättning, Senaatti, innehar en s.k. monopolistisk ställning i förhållande till kunderna, där de både äger fastigheter och hyr utrymmen från den privata marknaden, som de sedan i andra hand hyr ut till statens kunder. Generellt sett fungerar denna kostnadsbaserade uthyrningsmodell väl, och den erbjuder lösningar till de flesta nackdelar som parlamentets granskningsutskott identifierade i deras rapport 2014. Denna nya uthyrningsmodell leder till en större transparens i uthyrningsförhandlingarna och en högre flexibilitet för byte av faciliteter på behovsbasis. Modellens kostnadsbaserade hyra förverkligas väl på portföljnivå, men inte nödvändigtvis per byggnad- eller kund, vilket på längre sikt kan leda till vissa utmaningar.

Att staten äger största delen av fastigheterna är berättigat i och med att staten har tillgång till en förmånlig finansiering och att det existerar ett begränsat utbud av specialfastigheter på marknaden. Att hyra fastigheter ses som ett giltigt alternativ eftersom det finns en fungerande likvid marknad för de hyrda fastigheterna. Public-private-partnership (partnerskap mellan privata och offentliga aktörer) anses ofta vara ett kostsamt alternativ i jämförelse med ägandeskap, på grund av den höga riskpremien som de privata aktörerna kräver i förhållande till Senaattis förmånliga finansieringskostnader. Den ifrågakvarande ägarmodellen skall alltid utvärderas per fastighet. Senaattis monopolställning i förhållande till dess kunder möjliggör och stöder en effektiv portföljoptimering. För att förhindra monoopolets nackdelar, är det viktigt att fortsätta ställa uppmärksamhet åt Senaattis riktning och kontroll.

## Bilaga 1 Personerna som intervjuades för utvärderingen

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 6.3.2018		
<b>Authors</b>	Deloitte Oy		
<b>Title of publication</b>	Evaluation of the functioning of state's rental system		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 21/2018		
<b>Keywords</b>	Senaatti, rent model, ownership model, total rent, total cost of ownership, capital rent, maintenance rent		
<b>Release date</b>	March, 2018	<b>Pages</b> 90	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

In this report, the viability of the state's new rent model, applied since January 2016, is evaluated with respect to how it is fulfilling the state's overall benefit and the state's facility and real estate strategies. In addition, the basic selection of the preferred ownership model is evaluated based on the state's overall benefit. Also the state's current facilities management operating model is evaluated and compared to alternative ways of fulfilling the state's facility needs.

State's public utility company, Senaatti, owns and leases spaces from the private market, that it rents out to the state users in a monopolistic position. The new cost based rent model works well in general, and offers a solution for most of the drawbacks identified in the parliament's inspecting committee's 2014 report. The renewed rent model makes rent negotiations more transparent and switching spaces based on need more flexible. The new rent model assumes cost based rent. The rent is estimated on portfolio level, not e.g. on building level actuals, causing some estimation error. This may lead to some issues in the long run.

The Finnish state owns a large share of the facilities it occupies. Extensive ownership may be justified based on cheap financing available for the state and limited rental markets for required special facilities. Leasing is seen as a valid option especially when there is a liquid market for the leased properties. A public-private-partnership is considered to be an expensive option compared to owning a building, due to the high risk premium required by the private counterpart and the difference in financing costs between private enterprises and Senaatti. The applied ownership arrangement should always be evaluated per property. Senaatti's monopoly in relation to its customers enables predictive long term planning and efficient portfolio optimization. It is important, however, to pay continuous attention to the steering and control of Senaatti in order to avoid the possible inefficiencies caused by its monopoly.

### Appendix 1 Interviews conducted for the evaluation

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 ([tietokaytoon.fi/en](http://tietokaytoon.fi/en)).


The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



# SISÄLLYS

<b>1. Johdon yhteenveto .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Johdanto .....</b>	<b>12</b>
2.1 Arvioinnin tavoitteet.....	13
2.2 Senaatti-kiinteistöt valtion kiinteistöyksikkönä .....	14
2.2.1 Valtion kiinteistösalkku ja kiinteistönhoito.....	14
2.2.2 Senaatin toiminta .....	16
<b>3. Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategia .....</b>	<b>17</b>
3.1 Valtion kiinteistöstrategia .....	17
3.2 Valtion toimitilastrategia .....	18
3.3 Arviointiin sisältyvät strategiset tavoitteet .....	18
<b>4. Erilaiset vuokramallit ja niiden teoreettinen arviointi.....</b>	<b>19</b>
4.1 Markkinavuokramalli .....	20
4.2 Kustannusperusteinen vuokramalli .....	21
4.3 Ei vuokraa -malli.....	23
4.4 Vuokramallien edut ja haitat.....	23
4.5 Valtion vuokramallit muualla Euroopassa .....	26
<b>5. Uuden vuokramallin arviointi.....</b>	<b>28</b>
5.1 Kustannusperusteisen vuokramallin soveltaminen Suomessa.....	29
5.1.1 Käyttöönotto ja tavoitteet .....	29
5.1.2 Vuokran määräytyminen.....	31
5.1.3 Jäännösarvovastuu.....	33
5.1.4 Yhteenveto Suomen kustannusperusteisesta mallista .....	34
5.2 Kustannusperusteiseen vuokramalliin siirtymisen vaikutukset .....	35
5.2.1 Kustannusperusteisen vuokramallin yleisten vaikutusten teoreettinen arviointi .....	36
5.2.2 Siirtyminen uuteen vuokramalliin käytännössä.....	38
5.2.3 Vaikutukset vuokralaisille.....	39
5.2.4 Vaikutukset Senaatille .....	43
5.2.5 Vaikutukset valtiolle .....	45

5.2.6 Kokonaisvaikutukset ja yhteenveto sidosryhmittäin .....	46
5.3 Vuokratason ja tilatehokkuuden kehitys.....	48
5.3.1 Vuokratason kehitys .....	48
5.3.2 Tilatehokkuuden kehitys .....	49
5.3.3 Toimistojen vuokrataso suhteessa markkinoihin .....	51
5.4 Vaikutukset suhteessa tarkastusvaliokunnan mietintöön .....	53
5.5 Johtopäätökset ja kehitysehdotukset.....	57
<b>6. Tilahallinnan toimintamallin arviointi.....</b>	<b>59</b>
<b>7. Omistusmallivaihtoehtojen arviointi .....</b>	<b>62</b>
7.1 Erilaiset omistusmallit ja niiden teoreettinen arviointi .....	62
7.1.1 Omistaminen.....	62
7.1.2 Vuokraus.....	63
7.1.3 Elinkaarimalli.....	64
7.1.4 Omistusmallien edut ja haitat.....	66
7.1.5 Kiinteistöjen omistusmallit Euroopassa .....	67
7.2 Omistusmallivaihtoehtojen taloudellinen vertailu .....	70
7.2.1 Laskennallisen mallin esittely .....	70
7.2.2 Toimiston omistamisen ja vuokraamisen vertailu .....	72
7.2.3 Erityiskiinteistön omistamisen ja elinkaarimallin vertailu .....	73
7.3 Senaatin salkun omistusmallianalyysi.....	74
7.3.1 Strategiset ja ei-strategiset kohteet .....	74
7.3.2 Kohteiden myyminen .....	75
7.3.3 Myyntihinnan määrittäminen.....	77
7.3.4 Näkökulma myynti- ja takaisinvuokrausoperaatioihin.....	78
7.4 Johtopäätökset tavoiteltavasta omistusrakenteesta .....	79
<b>8. Vuokra- ja omistusmallien vaikutus kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toteutumiseen.....</b>	<b>80</b>
<b>9. Senaatin asiakastyytyväisyyden mittaaminen ja asiakaspalaute .....</b>	<b>84</b>
9.1 Asiakastyytyväisyyden mittaaminen .....	85
9.2 Asiakaspalaute.....	85
9.2.1 Vuokriin, vuokraustoimintaan ja investointeihin liittyvä palaute.....	86
9.2.2 Senaatin toimintaan liittyvä muu palaute .....	87
<b>10. Senaatin toiminnan vaikutus kiinteistömarkkinaan .....</b>	<b>88</b>



<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>	<b>89</b>
<b>LIITE 1 .....</b>	<b>90</b>

# 1. JOHDON YHTEENVETO

## **Arvioinnin tausta ja tavoitteet**

Tämän arvioinnin tarkoituksena on arvioida valtion uuden vuokrajärjestelmän toimivuutta valtion kokonaisedun, valtion toimitilastrategian sekä kiinteistöstrategian tavoitteiden kannalta. Lisäksi arviointi selvittää omistusmallin valinnan tarkoituksenmukaisuutta. Samalla arvioidaan nykyistä toimintamallia suhteessa vaihtoehtoisin tapoihin ratkaista valtion toimitilatarpeet, ottaen huomioon mm. vaikutukset valtion toimintaan, vuokratasoon ja kiinteistömarkkinoiden toimivuuteen.

Valtio harjoittaa sisäistä vuokraustoimintaa Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen kautta. Senaatti-kiinteistöt on sidosyksikköasemassa eli in-house asemassa ja tuottaa palveluja pääsääntöisesti valtionhallinnolle ja sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetuilla määrärahoilla. Senaatin omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö ja ohjauksessa noudatetaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksesta antamia linjauksia. Senaatin toiminnan ja tämän selvityksen kannalta keskeisimmät ohjeistukset pohjautuvat valtion kiinteistöstrategiaan, valtion toimitilastrategiaan ja valtion vuokramallia kuvaavaan Vuokrakäsikirjaan<sup>1</sup>.

Senaatti-kiinteistöissä otettiin uusi vuokrajärjestelmä käyttöön 1.1.2016, jonka avulla haluttiin parantaa aikaisemmassa vuokrajärjestelmässä havaittuja epäkohtia. Muutosta edelsi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö (5/2014), jossa todettiin silloiseen vuokrausjärjestelmään ja sen ohjaukseen liittyvän ongelmia. Ongelmien nähtiin vaarantavan valtion kokonaisedun toteutumisen ja vaikeuttavan yksittäisten virastojen ja laitosten toimintaa kasvattamalla kustannuksia, joihin ne eivät voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Mietinnön seurauksena käyttöön otetussa uudessa vuokrajärjestelmässä siirryttiin asetusmuutoksella valtion omistamien tilojen osalta *markkinaperusteisesta* vuokrajärjestelmästä (kuvattu luvussa 4.1) *kustannusperusteiseen* vuokrajärjestelmään (kuvattu luvussa 5.1).

Uuden vuokrajärjestelmän piiriin kuuluvat valtion ns. in house -toimijat eli valtion virastot ja laitokset sekä sellaiset yhdistykset ja säätiöt, jotka saavat pääosan tuloistaan valtion talousarviosta. Muiden kuin in house -vuokralaisten hinnoittelussa noudatetaan liiketaloudellisia ja markkinaehtoisia periaatteita kuten aiemmin. Uuden vuokrajärjestelmän hinnoitteluperiaatteet ja irtisanomisehdot eivät myöskään koske edelleenvuokrauskohteita.

Uuden vuokrajärjestelmän toimeenpano tapahtui valtiovarainministeriön ohjauksessa. Keskeisenä vuokran määräytymistä ohjaavana dokumenttina toimii valtiovarainministeriön laatima Vuokrakäsikirja. Käytännössä muutos tarkoittaa sitä, että vuokrat määräytyvät uudessa mallissa kohteisiin tehtyjen investointien perusteella ja tilojen Senaatille aiheuttamien arvioidujen kustannusten mukaisesti, kun aikaisemmin vuokrat perustuivat enemmän Senaatin ja vuokralaisten välillä käytyjen neuvotteluiden tuloksiin. Vanhassa mallissa laskennallinen pääomavuokran tuotto Senaatille vaihteli noin 6,5-11 % välillä tilatyyppistä ja sijainnista riippuen, kun uudessa mallissa vaihteluväli on 6,3-6,8 % investoinnin arvosta – vuokrien vaihteluväli on siis kaventunut merkittävästi aikaisemmasta.

Muutoksen yhteydessä olemassa olevien vuokrasopimusten vuokria laskettiin Senaatin omistamien tilojen osalta 15 % (pl. puolustushallinto, jossa tehtiin kertyneestä korjausve-

<sup>1</sup> Linkit dokumentteihin löytyvät valtiovarainministeriön sivuilta osoitteesta: <http://vm.fi/kiinteistot-ja-toimitilat>



lasta johtuen tasokorotus), jolloin vuokrataso vastaa Senaatin kiinteistöportfolion keskimääräisten kustannusten tasoa. Senaatin näkökulmasta vuokrien laskeminen kustannusten tasolle tarkoittaa, että valtio ei enää odota sen tekevän ylijäämää vuokraustoiminnalla, lukuun ottamatta kiinteistöihin sitoutuneen oman pääoman kustannusta vastaavaa 1,5 % tuottoa. Vuokramallin muutoksella ei ollut välitöntä vaikutusta virastojen toimintaedellytyksiin, koska virastojen toimintamenomäärärahoja pienennettiin vuokrien muutosta vastaavasti.

Vuokranmääräytymisperusteen lisäksi toinen olennainen muutos uudessa vuokramallissa oli siirtyminen Vuokrakäsikirjan ohjaamana määräaikaisista sopimuksista toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin, joissa on 12 kuukauden irtisanomisaika. Vuokra-ajan muutoksen tarkoitus on helpottaa vuokralaisten siirtymistä tiloista toisiin ja tällä tavalla parantaa koko järjestelmän joustavuutta ja tehokkuutta. Toistaiseksi voimassa olevien sopimusten ja lyhyen irtisanomisajan vastapainoksi vuokralaisille tuli velvollisuus korvata vuokralaista varten tiloihin tehtyjen investointien laskennallinen jäännösarvo, mikäli investointia ei pystytä hyödyntämään toisen käyttäjän toimesta ja vuokralainen luopuu tiloista ennen kuin jäännösarvo on tullut kuoletettua. Tästä korvausvelvollisuudesta käytetään termiä *vuokralaisen jäännösarvo-vastuu*.

Vuokramallin muutoksen yhteydessä muutettiin asetuksella myös Senaatin asemaa suhteessa sen valtiovuokralaisiin; vuokralaisilta poistui mahdollisuus tehdä itse sopimuksia suoraan muiden vuokranantajien kuin Senaatin kanssa. Senaatti sai näin ollen monopoliase- man suhteessa valtioasiakkaisiinsa.

### ***Vuokramallin arviointi***

Suomessa käytettävä vuokramallisovellus on - kuten lähes kaikkien valtioiden vuokramallit - ainutlaatuinen maailmassa.

Uuden vuokramallin soveltamisesta on tämän selvityksen tekemisen ajankohtana (8/2017-2/2018) vasta vähän kokemusta. Uuden mallin mukaisia vuokrasopimuksia on tehty 1.1.2016 alkaen ja niitä on noin 120 kpl, vastaten noin 3,6 % Senaatin tilojen pinta-alasta. Vanhoja vuokrasopimuksia ei muuten kuin vuokratason osalta konvertoitu muutoksen yhteydessä uudenmallisiksi, joten kokonaan uuteen vuokrasopimusmalliin siirrytään vähitellen sitä mukaa, kun vanhoja vuokrasopimuksia uusitaan. Edellä esitetystä johtuen selvityksessä on vain hyvin rajatusti voitu käyttää todellisiin havaintoihin perustuvia kvantitatiivisia menetelmiä; tarkastelu painottuu enemmän teoreettiseen näkökulmaan sekä osapuolien haastatteluissa esille tuomiin näkemyksiin.

Siirtyminen uuteen vuokramalliin kestää todennäköisesti hyvin pitkään, sillä vanhoja vuokrasopimuksia ei ole tarkoitus uusida uuden mallin mukaisiksi ilman eri syytä. Käytännössä vuokrasopimuksen uusimisen aiheuttaa joko laajat korjaustoimenpiteet kiinteistössä tai vuokralaisen vaihtuminen. Korjaustoimenpiteiden yhteydessä uusittavan vuokrasopimuksen vuokran lähtökohdaksi (pohjavuokraksi) otetaan voimassa olevan vuokrasopimuksen vuokra. Vain se osuus korjauksista, joka parantaa kohteen tasoa suhteessa alkuperäiseen (eli ns. perusparannusosuus), kasvattaa vuokraa. Asteittainen siirtyminen vähentää uuden vuokrasopimusmallin taloudellisia vaikutuksia huomattavasti. Käytännössä raportissa esitetyt arviot vuokramallin vaikutuksista näkyvät koko laajuudessaan todennäköisesti vasta kymmenien vuosien kuluttua.

### *Vuokran määrittelyn portfolioerusteisuus*

Uusi vuokramalli on kustannusperusteinen eli vuokrat määritellään perustuen tilojen Senaatile aiheuttamiin *kustannuksiin*. Kustannukset arvioidaan *portfolioerusteisesti* eli perustuen Senaatin laskelmiin ja kokemukseen koko tilasalkun ja tietyn tilatyypin aiheuttamista kustannuksista. Portfolioerusteisuudella pyritään erityisesti vuokrien vähäiseen heilahteluun sekä vuokranlaskennan yksinkertaisuuteen ja edullisuuteen verrattuna tilanteeseen, jossa vuokrat määräytyisivät kunkin tilan todellisten toteutuneiden kustannusten perusteella.

Vuokralaisille vuokra ilmenee *kokonaisvuokrana*, eli vuokrasopimuksissa vuokraa ei eritellä pääoma- ja ylläpito-osuuksiin. Vuokraa määritellessään Senaatti kuitenkin arvioi pääoma- ja ylläpito-osuudet erikseen. *Pääomaosuuden* määrittelyn pohjana on portfoliotasolla määritellyt kustannukset. *Ylläpito-osuuden* arvioinnissa Senaatti hyödyntää kokemustaan tietyn tilatyypin ja jopa tietyn tilan aiheuttamista kustannuksista.

Uudessa vuokramallissa vuokrien *pääomaosuuden* vaihteluhaarukka pienenee vanhan markkinaperusteisen mallin noin 4 %-yksiköstä uuden mallin 0,5 %-yksikköön (investoinnista laskettuna). Tämä on seurausta osaksi Senaatin riskin tasaamisesta koko portfoliolle ja osaksi kohdekohtaisen markkinariskin eliminoinnista vuokralaisille siirretyllä jäännösarvovastuulla. Vuokravariaatiota aiheuttavaksi tekijäksi jäljelle jää ainoastaan kohteiden korjauskustannusten vaihtelu. Vuokrien *ylläpito-osuuden* määrittelyyn vuokramallin muutoksella ei ollut vaikutusta.

Yksinkertaisuuden ja vähäisen heilahtelun vastapainona portfolioerusteisuudesta seuraa, että yksittäisen vuokralaisen tai viraston kannustin pienentää tilojen käytön kustannuksia ei maksimoidu, mikäli virasto ei saa välitöntä hyötyä tilakustannusten pienenemisestä. Valtion näkökulmasta tästä aiheutuvan ongelman voidaan arvioida olevan kuitenkin melko pieni, koska Senaatin vastuulla on kuitenkin seurata ja optimoida kokonaisuuden kustannuksia.

### *Vuokralaisen jäännösarvovastuu*

Vuokralaisen jäännösarvovastuu otettiin käyttöön ehkäisemään vuokrasopimusten määräämisestä luopumisesta aiheutuvia mahdollisia haittavaikutuksia. Jäännösarvovastuun avulla pyritään välttämään Senaatin ja valtion kannalta epätaloudellisia investointeja, joita vuokralaisilla voisi muuten olla halu tehdä. Ilman jäännösarvovastuuta Senaatin pitäisi huomioida riski epätaloudellisista investoinneista vuokrissa, mikä nostaisi vuokria kaikilla asiakkailta. Jäännösarvovastuun avulla kustannus voidaan pääosin kohdistaa niille asiakkaille, joilla riski epätaloudellisten investointien riski todella realisoituu. Kustannusten oikea kohdentuminen on kokonaistaloudellisuuden kannalta positiivinen asia, koska se hillitsee vuokralaisten turhaa investointihalukkuutta.

Jäännösarvovastuun menettely voi periaatteessa kuitenkin joissain tapauksissa heikentää viraston kannustimia luopua tarpeettomista tiloista, mikä heikentää järjestelmän tehokkuutta valtion kokonaisuhyödyn näkökulmasta. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen, mikäli vuokralainen ei pysty budjettinsa puitteissa maksamaan jäännösarvovastuusta seuraavaa kertakorvausta. Vaikutus lienee kuitenkin käytännössä melko pieni, koska jäännösarvo lankeaa maksettavaksi vasta vuokrasopimuksen irtisanomisesta seuraavalla budjettikaudella johtuen vuokrasopimuksen 12 kuukauden irtisanomisajasta. Jäännösarvovastuun lankeaminen on siis yleensä huomioitavissa budjetoinnissa hyvissä ajoin, etenkin kun huomioidaan, että vuokralaiset pääsääntöisesti suunnittelevat tiloista luopumisen jo huomattavasti ennen varsinaista vuokrasopimuksen irtisanomisesta.

## *Kustannusten kohdistusongelma*

Tiivistetysti voidaan sanoa, että uusi vuokramalli vastaa pääosin niihin epäkohtiin, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta 2014 mietinnössään esitti. Vuokramalli tekee vuokrasta ja vuokrasopimusneuvotteluista aikaisempaa läpinäkyvämpiä ja yksinkertaisempia sekä joustavoittaa tilojen vaihtamista auttaen tilakustannusten hallinnassa. Pitkällä aikavälillä malliin liittyy kuitenkin haasteita, koska kaavamaisesti toteutettuna malli johtaa siihen, että yksittäisten tilojen vuokrat ja kustannukset eivät kohdistu keskenään oikein. *Kohdistusongelma* (kuvattu tarkemmin luvussa 5.2) johtaa siihen, että tilat joiden korjauskustannukset ovat keskimääräistä korkeammat, tulevat olemaan Senaatille kroonisesti tappiollisia, mikäli vuokria ei soviteta taloudellisesti kestäväälle tasolle. Vastaavasti on mahdollista, että korjauskustannuksiltaan keskimääräistä edullisemmat tilat tulevat olemaan Senaatille kroonisesti ylijäämäisiä, mikäli vuokria ei soviteta vastaamaan todellista kustannustasoa. Sovittelu on mahdollista Vuokrakäsikirjaan perustuen Senaatille tappiollisten kohteiden osalta, mutta kroonisesti ylijäämäisten vuorien käsittelyyn ei ole olemassa selkeästi määriteltyä mekanismia. Sovittelu johtaa siihen, että kaavamaisesta vuokranmäärittelystä saatavat edut, joita ovat erityisesti neuvotteluprosessin helppous ja vuokrien läpinäkyvyys, pienenevät. Toistaiseksi ongelmia ei ole tämän takia havaittu, koska uuden mallisia vuokrasopimuksia on tehty vasta vähän suhteessa koko vuokrakantaan.

Senaatin näkökulmasta tuottojen ja kulujen kohdistusongelma pitää ottaa huomioon Senaatin sisäisessä budjetoinnissa ja mittaamisessa, mikäli koko kohdistusongelmaa ei poisteta muuttamalla vuokria vastaamaan paremmin todellisia kustannuksia. Jos näin ei toimita, syntyy riski, että kroonisesti alijäämäisten kohteiden korjaamiseen ei kohdisteta riittävästi rahaa niiden arvon säilyttämiseksi, mikä kasvattaa korjausvelkaa<sup>2</sup>. Vastaavasti ylijäämäisten kohteiden korjaamiseen saattaa kohdistua liikaa rahaa suhteessa todelliseen tarpeeseen. Mikäli mainitut riskit toteutuvat, johtaa tilanne myös valtion kannalta epätoivottavaan lopputulokseen.

Valtion näkökulmasta kohdistusongelmalla ei periaatteessa pitäisi olla ole merkittävää vaikutusta kokonaiskustannuksiin tai tilankäytön tehokkuuteen, mikäli se huomioidaan edellä esitetyllä tavalla Senaatin budjetoinnissa ja mittaamisessa. Lisäksi kustannustason nousun välttämiseksi on syytä huolehtia siitä, että kohdistusongelman aiheuttamat muutokset valtion budjetin eri momenteilla tulevat huomioitua niin, että muutosten nettovaikutus budjettiin on nolla. Haasteita kuitenkin syntyy, kun asiaa tarkastellaan vuokralaisina olevien yksittäisten virastojen näkökulmasta.

Vuokralaisten näkökulmasta uusi vuokramalli kaavamaisesti sovellettuna johtaa siihen, että tilakustannukset muuttuvat virastojen välillä; runsaasti korjauskustannuksia vaativien tilojen käyttäjät maksavat todellisia kustannuksia vähemmän vuokraa ja suhteellisesti vähän korjauskustannuksia vaativien tilojen käyttäjät maksavat todellisia kustannuksia enemmän. Mikäli tätä potentiaalista kohdistusvirhettä ei oteta huomioon sektoribudjetoinnissa, jossa ei erotella toimitilamäärärahoja muista toimintamäärärahoista, on vaarana, että virastojen määrärahat eivät allokoidu oikeassa suhteessa tilakustannuksiin.

---

<sup>2</sup> Korjausvelan määrä kertoo, paljonko rakennuksiin olisi pitänyt investoida, jotta ne olisivat käytön kannalta hyvässä kunnossa. Korjausvelka syntyy, kun ennakoivasta kunnossapidosta tingitään ja tehdään vain välttämättömiä, kiireellisiä korjauksia. Kunnossapito on siis vähäisempää kuin rakenteiden kuluminen. Korjausvelkaa syntyy käytännössä aina jonkin verran suurten korjaustoimenpiteiden välillä. Ongelmaksi korjausvelka muodostuu, kun se alkaa vaikuttaa rakennusten käyttökelpoisuuteen ja/tai johtaa suurempiin korjauskustannuksiin, kuin mihin ajoissa tehdyillä korjauksilla olisi voitu päästä.

### *Kohdistusongelman korjaaminen*

Vuokrien ja kustannusten kohdistusongelmaa voidaan lieventää lisäämällä joustavuutta vuokratason asettamisessa, jolloin vuokratasossa päästään lähemmäksi todellisia kustannuksia. Vuokratäksikirjassa mainittu sovittelumahdollisuus käytännössä pitää huolen Senaatile alijäämäisten vuokrien korjaamisesta, mutta ylijäämäisten vuokrien korjaamiseksi voidaan harkita erilaisia vaihtoehtoja. Joustavuuden lisäämisen kääntöpuolena on, että menetetään ainakin osa niistä eduista, joita nykyisellä yksinkertaisella mallilla on tavoiteltu; erityisesti neuvottelutarve sekä kustannuslaskentaan tarvittava aika ja resurssit lisääntyvät. Ei olekaan objektiivisesti määriteltävissä, mikä on paras tasapainotila yksinkertaisuuden ja tarkkuuden välillä – loppujen lopuksi kyse on omistajan eli valtion tahtotilasta.

Yksi keino lieventää kohdistusongelmaa on määritellä rajallinen määrä (esim. 3-5) mahdollisia pääomavuokratasoja nykyisen kapean vaihteluvälin (6,3-6,8 % tehdystä investoinnista) sijaan. Eri tasojen tulisi paremmin heijastaa kiinteistökohtaista kustannustasoa, eli alimman tason pitäisi olla nykyisen vaihteluvälin alapuolella ja ylimmän tason sen yläpuolella. Tasojen määrittelyn yhteydessä tulisi määritellä kriteerit, joilla vuokrattavat kohteet luokitellaan eri tasoille. Mitä selkeämpi ja yksiselitteisempi luokittelu olisi, sitä vähemmän se lisäisi neuvottelutarvetta vuokrasopimuksia tehtäessä. Käytännössä kriteeristön laatiminen on hyvin haasteellista ja neuvotteluiden tarve tulisi väistämättä lisääntymään nykytilanteeseen verrattuna.

Mikäli vuokrien porrastusta ei tehdä, on syytä arvioida uuden vuokramallin aiheuttamia kustannusten kohdistusmuutoksia säännöllisesti, esimerkiksi kolmen vuoden välein. Tällä hetkellä uuden vuokramallin piiriin kuuluu vasta hyvin rajallinen määrä tiloja, joten arviointiin saatavilla oleva data on laajuudeltaan hyvin rajallista. Merkittävää tarvetta arvioinnille ei liene muutamaan vuoteen johtuen vuokrasopimusmuutosten hitaudesta.

Porrastamisen sijaan voidaan toimistojen osalta harkita vuokran määrittelemistä markkinapohjaisesti. Muutos tarkoittaisi toimistojen osalta käytännössä vanhaan vuokramalliin palauttamista (tarvittavin päivityksin). Markkinapohjainen hinnoittelu todennäköisesti pienentäisi toimistojen kroonista ylijäämää siitä, mihin nykyinen malli saattaa johtaa. Toimistot kuitenkin jäisivät edelleen jonkin verran ylijäämäisiksi johtuen siitä, että markkinaperusteiseen vuokraan sisältyisi markkinoiden tuottovaatimus. Markkinahinnoittelu tekisi läpinäkyviksi tilojen todelliset kustannukset valtiolle vaihtoehtoiskustannukset mukaan lukien. Ei kuitenkaan ole selvää, miten suuria haasteita nykyinen vuokramalli toimistojen osalta aiheuttaa, joten ei myöskään voida sanoa, miten suuren ongelman muutos todellisuudessa parantaisi. Joka tapauksessa aiheutuisi neuvottelutarpeen kasvua verrattuna nykyiseen.

Tiettyjen erikoistilojen osalta kohdistusongelma aiheuttaa vuokralaisen näkökulmasta erityisiä haasteita. Tämä koskee tiloja, joiden elinkaari on hyvin pitkä, joiden peruskorjaustarve on vähäinen tai joita ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus korjata elinkaaren päätteeksi. Esimerkki tällaisista tiloista on puolustusvoimien erikoisvarastot. Niiden ja vastaavanlaisten tapausten osalta mahdollisia vaihtoehtoisia tapoja vuokran määrittelyyn on käsitelty tarkemmin luvussa 5.2.3 kohdassa *Case Puolustushallinto*.

### *Vanhojen vuokrasopimusten ongelmien paljastuminen*

Vuokralaisten ja valtion näkökulmasta vuokramallin muutokseen liittyy haaste, joka ei tosin johdu uuden vuokramallin sisällöstä vaan vuokraustoiminnan aikaisemmasta historiasta. Kun vanhoja vuokrasopimuksia päivitetään uuden mallin mukaisiksi, tekee uusi malli näkyväksi vanhojen vuokrasopimusten mahdollisen alihinnoittelun. Esille nousee tilanteita, joissa vuokrataso on ollut liian matala ja/tai suurta korjausvelkaa on päässyt syntymään muusta

syystä. Näissä tapauksissa vuokran korjaaminen kestäväälle tasolle voi vuokralaisen näkökulmasta johtaa kohtuuttomalta tuntuvaan vuokrankorotukseen. Tähän viittaavaa kritiikkiä nousi esiin erityisesti puolustushallinnossa ja poliisissa. Mikäli vuokratasoja nostetaan ja korjausvelkaisia kiinteistöjä aletaan korjata korotettujen vuokrien avulla, merkitsee se valtion näkökulmasta faktisesti budjettimenojen kasvua. Valtion on syytä näiltä osin joko varautua kustannusten nousuun, hyväksyä korjausvelan olemassaolo ja jopa kasvaminen tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Onkin suositeltavaa, että korjausvelan määrästä ja siitä seuraavasta mahdollisesta vuokrankorotuspaineesta tehtäisiin erillinen arvio, jonka perusteella tarvittavista toimenpiteistä voitaisiin perustellusti päättää.

#### *Arvio vuokratason kehityksestä*

Kokonaisuutena valtion tasolla uusi vuokrajärjestelmä on vuoden 2016 alussa tehdyn vuokranalennuksen verran halvempi kuin vanha markkinaperusteinen järjestelmä. Vuokria laskettiin vuoden 2016 alusta lukien 15 %. Keskimääräinen vuokranalennus oli kuitenkin vain 8,6 % johtuen enimmäkseen puolustushallinnon vuokriin tehdystä huomattavasta tasokorotuksesta. Lisäksi keskimääräistä muutosta pienensivät indeksikorotukset sekä muutokset yksittäisissä vuokratkohteissa. Senaatin omistuksessa olevien valtiokäyttöisten tilojen neliövuokrat muuttuivat vuosien 2014-2015 välillä +2,6 %, 2015-2016 välillä edellä mainitut -8,6 % ja 2016-2017 välillä +1,5 %.

Uuden vuokramallin myötä uusien *toimistoja* koskevien vuokrasopimusten vuokratason on enimmillään odotettavissa 10,7 % nousu verrattuna nykyiseen (tässä nykyisellä vuokratasolla viitataan valtaosaan vuokrasopimuksista sovellettavaan vanhan vuokramallin mukaiseen, mutta 15 prosentilla alennettuun vuokratasoon). Tämä siis tarkoittaa, että uuden mallin mukaisesti määritellyt toimistovuokrat tulevat keskimäärin olemaan vanhaa markkinaperusteista vuokramallia noin 6 % halvempia, mutta nykyistä tilannetta kalliimpia. Muutos johtuu aikaisemmin kuvatussa kohdistusongelmasta. Vastaavasti korkeaa peruskorjaustasoa vaativien erityiskiinteistöjen arvioidaan tulevan Senaatille alijäämäisiksi ja niiden vuokrataso samaa logiikkaa noudattaen teoriassa laskisi uuteen malliin siirtymisen myötä. Todellisuudessa Senaatti ei tällä hetkellä tee merkittävästi tappiollisia vuokrasopimuksia, minkä vuoksi vuokrat korjataan arvioituja todellisia korjauskustannuksia vastaavalle tasolle.

Uuden vuokramallin ja indeksikorotusten lisäksi vuokratason kehitykseen vaikuttaa korjaustoimenpiteiden yhteydessä rakennuksiin tehtävät perusparannukset. Perusparannukset nostavat kohteen tasoa yli alkuperäisen ja vuokraa nostetaan perusparannuskustannuksia vastaavalla osuudella. Sekä indeksimuutosten että perusparannusten seurauksena tehtävät vuokrankorotukset ovat normaali käytäntö myös yksityisellä vuokramarkkinalla.

Varsinkin toimistotilojen *neliövuokria* on omiaan nostamaan valtion tilastrategian mukainen siirtyminen monikäyttötiloihin. Tällaisten tilojen neliövuokra on tyypillisesti perinteisiä toimistotiloja korkeampi, mutta niiden tilankäyttö on tehokkaampaa - pelkkien neliövuokrien tarkastelun lisäksi onkin samalla syytä pyrkiä tarkastelemaan myös tilakustannusten kehitystä suhteessa tiloja käytävien henkilötyövuosien määrään.

#### *Asiakaspalaute Senaatin toiminnasta*

Arvioinnin yhteydessä haastateltiin useita Senaatin asiakkaita laajan kokonaiskuvan saamiseksi. Yleisesti asiakkaat kokevat, että Senaatin toiminta ja mandaatti on mahdollistanut investoinnit uuden vuokramallin aikana entistä helpommin, vaikka yksittäisten kohteiden osalta on ollut eriäviä näkemyksiä. Toisaalta monessa tapauksessa vuokrataso on voinut nousta todellista kustannustasoa vastaavan vuokrahinnoittelun myötä.

Vuokramallin läpinäkyvyyttä pitäisi osan Senaatin asiakkaiden mielestä edelleen parantaa. Useampi asiakkaan edustaja ehdotti, että Senaatin pitäisi tarkemmin esittää ja eritellä kustannukset, joiden perusteella vuokrat määritellään. Kritiikki liittyy usein tilanteisiin, jossa vuokria tarkastetaan laajojen korjausten yhteydessä ja arvioidaan, mikä osuus kustannuksista on vuokraan vaikuttamatonta peruskorjausta ja mikä vuokravaikutteista perusparannusta. Eräät asiakkaat toivovat Senaatilta myös pääoma- ja ylläpitovuokran erittelyä laskutuksessa; ehdotus on arvioinnin tekijöiden mielestä suositeltava ja Senaattikin suhtautuu siihen myönteisesti.

Erityisesti puolustushallinnon taholta esitettiin kritiikkiä, että investoinnista kaavamaisesti laskettu vuokrataso voi tietyissä tapauksissa johtaa liian korkeaan vuokraan erityisesti tiloissa, joiden elinkaaren aikana peruskorjauskustannuksia ei synny poistoja vastaavaa määrää ja joita ei ole tarkoitus peruskorjata käytön päättyessä.

Osa Senaatin asiakkaista kokee, että uuteen vuokramalliin liittyvä jäännösarvovastuu on kohtuuttoman suuri ja kestää liian pitkään<sup>3</sup>.

Senaatin asema asiakkaan ainoana neuvottelukumppanina nähdään asiakkaiden taholta enimmäkseen etuna, koska se säästää asiakkaan resursseja. Myös uuden mallin yksinkertaisuus nähdään sopimuksen sujuvan tekemisen kannalta positiivisena, sillä neuvotteluväriä ei juuri jää.

#### *Senaatin asiakastyytyväisyystutkimukset*

Senaatin vuoden 2016 *päätäjätason asiakastyytyväisyystutkimuksen* vastaajista 65 % oli melko tai erittäin tyytyväisiä Senaattiin. Melko ja erittäin tyytymättömien vastaajien osuus oli 7 %, mikä on samaa tasoa vuoteen 2015 nähden. Vertailtaessa Senaattia yksityisiin markkinatoimijoihin, Senaatti oli vuokralaisille tarjottujen tilojen osalta ja tyytyväisyydessä vuokranantajaan hieman keskiarvon alapuolella. Palveluissa Senaatti oli aavistuksen keskiarvoa parempi. Senaatin osa-aluekohtaisissa tyytyväisyystuloksissa ei tapahtunut merkittävää muutosta vuoteen 2015 nähden.

Erillisenä tutkimuksena vuonna 2016 tehtyyn *käyttäjätyytyväisyyskyselyyn* vastanneista kolme neljästä kokee, että Senaatin tarjoamat tilat soveltuvat työntekoon hyvin. Toimialoista ministeriöt ja erityiskiinteistöt -toimialan käyttäjät ovat keskivertoa tyytyväisempiä.

Yhteenvedon kyselyistä voidaan todeta, että ne täyttävät hyvän asiakastyytyväisyyden seurantamallin perusedellytykset: niissä kysytään pääsääntöisesti oikeita asioita oikeilta ihmisiltä.

#### ***Tilahallinnan toimintamalli***

Tilahallinnan toimintamallilla tarkoitetaan valtion tapaa ratkaista toimitilojen tarjoaminen valtiokäyttäjille. Tilahallinta voidaan järjestää keskitetysti yhden kiinteistöyksikön toimesta, hajautetusti useamman kiinteistöyksikön toimesta tai ääritapauksessa hajautetusti siten, että jokainen virasto vastaa itse toimitilojensa hankinnasta ja hallinnoinnista. Keskitetyssä mallissa kiinteistöyksiköllä voi olla monopoliasema suhteessa asiakkaisiinsa tai asiakkailla voi olla mahdollisuus vuokrata tiloja myös itse vapailta markkinoilta.

<sup>3</sup> Senaatti toimeenpanee uusissa vuokrasopimuksissa valtiovarainministeriön ohjauksen (Vuokrakäsikirja) antamalla mandaatilla vuokralaisille investointiriskiä osittain siirtävää jäännösarvovastuuta. Jäännösarvovastuun pituutta laskettiin tämän arvion tekemisen aikana 20:stä vuodesta 10:een. Esitys siirtää turhista investoinneista aiheutuvaa riskiä asiakkailta Senaatille ja vastaa asiakkaiden esittämään kritiikkiin. Johtuen muutoksien ajoittumisesta arvion tekemisen loppuvaiheeseen, siitä ei ehditty saada palautetta asiakkailta.

Yhtä ”oikeaa” tapaa järjestää tilahallinta ei ole. Sovellettavaa mallia onkin arvioitava siinä kontekstissa, jossa toimitaan. Kussakin maassa mallin valintaan vaikuttavat mm. poliittinen harkinta, valtion asettamat strategiset tavoitteet, historiallinen kehitys, tilasalkun rakenne ja koko, tilatarpeiden kehitys, kiinteistömarkkinoiden tila ja valtion taloudellinen kantokyky. Kansainvälisesti tilahallinnan keskittäminen on Suomessa kaiken kaikkiaan erittäin pitkällä – valtion käyttämistä tiloista ainoastaan Metsähallituksen, presidentin kanslian, Suomenlinnan hoitokunnan, lähetystöjen ja eduskunnan tilat eivät ole Senaatin hallinnassa.

Suomessa Senaatti-kiinteistöillä on monopoliasema suhteessa sen valtioasiakkaisiin. Senaatin monopoliaseman etuna on mahdollisuus parempaan tilasalkun koordinaatioon kuin ilman monopolia. Tätä kautta kustannustehokkuuden parantamiseen valtion näkökulmasta on hyvät mahdollisuudet. Parantuneen koordinaatiokyvyn vastapainona on riski monopolille tyypillisen tehottomuuden lisääntymisestä, mikäli Senaatin valvonta ja ohjaus eivät toimi tehokkaasti. Konkreettisia merkkejä monopoliaseman aiheuttamasta tehottomuudesta ei arvioinnissa havaittu, joskaan asian tutkiminen ei myöskään ollut arvioinnin varsinaisessa laajuudessa. Monopoliasema vähentää myös vuokralaisten valinnanmahdollisuuksia verrattuna hajautettuun toimintamalliin, mikä aiheuttaa vuokralaisten taholta ymmärrettävästi kritiikkiä.

Senaatin monopoliasema vahvistaa sen neuvotteluasemaa suhteessa yksityisiin vuokranantajiin, mikä valtion näkökulmasta parantaa mahdollisuuksia neuvotella edullisia vuokrasopimuksia. Senaatin neuvotteluvoima olisi heikompi vapaassa kilpailussa, jossa yksittäinen virasto saisi vuokrata tiloja markkinoilta itse. Kun monopolimallissa yksittäiset virastot eivät neuvottele vuokranantajan kanssa, jää vastapuolelle vain yksi neuvottelukumppani eli Senaatti.

Valtion näkökulmasta monopolimallin etuna hajautettuun malliin nähden on myös se, että hajautettu malli todennäköisesti heikentäisi tilahallinnan ammattimaisuutta ja nostaisi kustannuksia; osaaminen hajautuisi virastoihin eikä pääsisi kumuloitumaan. Osaamisen hajautuminen aiheuttaisi päällekkäisyyttä virastojen resursseissa, mikä nostaisi valtion kokonaiskustannuksia.

Vertailtaessa Senaatin omistamien toimistotilojen vuokria suhteessa markkinahintoihin, Senaatti pärjää varsin hyvin. Tämä indikoi, että ainakaan kovin merkittävää monopoliaseman aiheuttamaa tehottomuutta ei näyttäisi olevan. Monopolin haittojen ehkäisemiseksi on tärkeää, että Senaatin ohjaukseen ja valvontaan kiinnitetään jatkossakin erityistä huomiota. Olennainen rooli tässä on erityisesti omistajaohjauksella ja Senaatin hallituksella. Tärkeää on myös, että Senaatille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet, joilla kustannustehokkuutta ja laatua voidaan seurata. Konkreettisine työkaluina tässä toimivat mm. selkeästi määritellyt valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat.

Arviossa läpikäyty kokonaisuus ja Suomen tilanne huomioiden, nykyisenlainen keskitetty monopolityyppinen toimintamalli vaikuttaa arvioinnin tekijöiden näkemyksen mukaan olevan valtion kokonaisedun kannalta varsin hyvin toimiva. Erityisesti mahdollisuus optimoida tilankäyttöä ja tilasalkkua valtion näkökulmasta sekä keskittämisen kautta saatavat suuruuden ekonomiat nähdään hyvin tärkeinä etuina. Arvion laajuuteen ei kuulunut tilahallinnan toimintamallin syvälinen arviointi, joten siksi arviota on pidettävä suuntaa antavana, eikä se tarkoita sitä, etteikö toimintamallia voisi edelleen kehittää.

## ***Omistusmallien arviointi***

Valtioilla on useita vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia tapoja täyttää toimitilatarpeensa. Perinteisesti valtiot ovat omistaneet käyttämänsä kiinteistöt. Tarve omistamiseen on kuitenkin kasvavassa määrin kyseenalaistettu ja vaihtoehtoisia omistusmalleja otetaan Euroopassa jatkuvasti lisää käyttöön. Omistamiselle vaihtoehtoisia malleja hankkia tiloja on kiinteistöjen vuokraaminen yksityiseltä markkinalta sekä erilaiset elinkaarimallijärjestelyt.

Omistusmallien käyttö eri maissa riippuu pitkälti paikallisista tekijöistä ja historiasta. Esimerkiksi valtion taloudellinen tilanne, poliittiset interventiot kiinteistöyksikön toimintaan, kiinteistöyksikön asema ja mandaatti voivat vaikuttaa eri omistusmallien toimivuuteen. Omistusmalleja esitellään tarkemmin luvussa 7.1.

### *Suomen omistusmallirakenne*

Suomessa omistusmallit jakautuvat kiinteistösalkun sisällä siten, että Senaatin omistuksessa on 93 % ja yksityisiltä toimijoilta edelleenvuokrattuna 7 % kiinteistöpinta-alasta. Mikäli valtiohallinnon suoraan markkinoilta vuokraamat tilat (noin 1 milj. m<sup>2</sup>) otetaan huomioon, ulkoa vuokrattuna on noin 20 % valtion tiloista. Elinkaarimallia ei ole käytössä. Eurooppalaisittain Suomen omistusaste on kohtuullisen korkea, mihin vaikuttaa puolustukseen liittyvien tilojen suuri osuus Senaatin salkussa. Toimistoissa omistusmallit jakautuvat siten, että omistuksessa on 66 % ja edelleenvuokrattuna 34 % toimistotilasta. Vertailun vuoksi esimerkiksi Belgiassa (62 %) ja Tanskassa (67 %) toimistoportfoliosta huomattavasti suurempi osa vuokrataan yksityiseltä markkinalta.

Suomessa, kuten useassa muussakin maassa, tilat jaetaan strategisiin ja ei-strategisiin kohteisiin. Strategiset kohteet tulee valtion kiinteistöstrategian mukaisesti jatkossakin pitää Senaatin omistuksessa, kun taas ei-strategisten kohteet voidaan myydä, mikäli se on valtion kokonaisedun mukaista. Senaatin hallinnoimasta portfoliosta noin 36 % on strategista (pinta-alalla arvioituna), josta valtaosa on turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvää tilaa.

Arvioinnissa ei havaittu, että Senaatin toiminnalla ml. omistusmalliratkaisut, olisi merkittäviä vaikutuksia yleiseen kiinteistömarkkinan toimivuuteen.

### *Harkinta omistamisen, vuokraamisen ja elinkaarimallin välillä*

Tilojen myynnillä voidaan vapauttaa pääomaa, joka tuloutetaan valtion talousarvioon, josta se voidaan puolestaan siirtää muualle talouteen. Kaikkia ei-strategisia kohteita ei kuitenkaan ole valtion kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista myydä. Selkeitä myyntikohteita ovat kohteet, joille valtiolla ei ole enää käyttöä tai joiden tarve on lähivuosina päättyneessä. Helpoimmin myytävissä olevia kohteita ovat hyvissä sijainneissa olevat tavanomaiset kiinteistöt, joilla on likvidi markkina kuten esimerkiksi toimistoilla. Itsestään selvää ei kuitenkaan ole, että tällaiset kohteet kannattaisi aina myydä. Ei-likvidit erikoisemmat kohteet, kuten historialliset kohteet, nähtävyydet, poliisiasemat ja muut erityiskiinteistöt, on usein edullisempaa omistaa itse kuin vuokrata. Tähän vaikuttaa erityisesti valtion edullinen pääoman kustannus ja usein verrattain vähäinen yksityinen markkinatarjonta. Arviointi omistusmallista on kuitenkin aina tehtävä kohdekohtaisesti, eikä yleisluontoisia suosituksia voi antaa.



Elinkaarimallilla voidaan ulkoistaa mm. kehitys-, urakka- ja rahoitusriski yksityiselle yhteistyökumppanille normaalia vuokramarkkinaa korkeampaa vuokraa vastaan. Senaatilla nähdään kuitenkin olevan kyvykkyyttä kehittää itse tilojaan ja Senaatin edulliset pääomakustannukset yleensä antavat huomattavan edun yksityiseen markkinaan verrattuna. Tästä seuraa, että elinkaarimalli ei ole yleensä kustannustehokas vaihtoehto Senaatille.

Suomen valtiolla on kaksi merkittävää etua puolellaan verrattuna yksityisiin kiinteistönomistajiin ja vuokranantajiin. Ensinnäkin valtio saa pääsääntöisesti lainaa markkinoilta edullisemmin kuin toimitilamarkkinoilla toimivat yhtiöt. Toiseksi valtiolla ei ole samanlaista voitontavoittelupykimystä kuin markkinaehtoisilla toimijoilla. Edellisistä seuraa, että valtion on usein edullisempaa omistaa tiloja kuin vuokrata niitä tai tehdä elinkaarimallijärjestelyjä etenkin, mitä erikoisemmasta tai epälikvidimmästä tilasta on kyse. Tätä taustaa vasten Senaatin noudattama periaate, jonka mukaan tilat omistetaan (vaikka ne olisivat ei-strategisia), mikäli niille on nähtävissä pitkäaikaista valtion käyttöä, on usein strategian mukainen ja perusteltu.

Omistamisen kannattavuus on myös riippuvaista siitä, miten kustannustehokkaasti Senaatti toimii, koska sen toimintakustannukset ovat valtion näkökulmasta osa omistamisen kustannuksia. Tästä syystä onkin siis suositeltavaa, että eli Senaatin toiminnan tehokkuuden kehittymistä seurataan tarkasti.

Omistusmallin arviointi ja valinta vaativat aina kiinteistökohtaista tarkastelua ja yleispätevää suositusta on mahdotonta antaa. Tämän vuoksi vertailevaa empiiristä rahoitusvirtatarkastelua ei pystytty tämän arvioinnin puitteissa tekemään; ollakseen luotettava ja relevantti, tarkastelussa pitäisi vertailla mahdollisimman samanlaisia tiloja samanlaisissa sijainneissa, mikä vaatisi tästä arvioinnista poikkeavaa lähestymistapaa ja huomattavaa työmäärää.

#### *Kansainvälisiä kokemuksia kiinteistöjen omistusjärjestelyistä*

Useat eurooppalaiset valtiot ovat aktiivisesti myyneet omistuksiaan vapauttaakseen kiinteistöihin sitoutunutta pääomaa sekä vähentääkseen hallinnollisia tarpeita ja siirtyneet vuokraamaan tiloja yksityiseltä markkinalta. Valtioiden vuokraavat tiloja yksityiseltä markkinalta tavallisesti yleisten maakohtaisten markkinakäytäntöjen mukaisesti, ja vuokrasopimukset noudattavat pääsääntöisesti maassa yleisesti käytettäviä sopimusehtoja.

Kaikki tilojen myyntioperaatiot eivät ole aina johtaneet valtion kannalta tyydyttävään lopputulokseen. Esimerkiksi Belgiassa vuosien 2001 ja 2006 välillä tehdyn mittavan tilojen sale-and-lease back -järjestelyn myötä kiinteistöyksikkö ja valtio sitoutuivat pitkiin vuokrasopimuksiin, jotka kattavat suuren osan koko portfoliosta. Tämä on vaikeuttanut jatkuvasti muuttuvien tilatarpeiden täyttämistä ja on osoitus siitä, että salkun omistusrakenteen muutoksia tehdessä kannattaa ottaa huomioon myös salkun muuntojoustavuuden säilyttäminen.

Joustavuuden säilyttämisen näkökulmasta tavoiteltavaa olisi yhdistelmä omistamista ja markkinoilta vuokraamista siten, että tilojen joustava allokointi käyttäjille onnistuu lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tähän sisältyy hallitut ja ajallisesti hajautetut myynnit, joissa sale-and-lease back kohteiksi valikoidaan monikäyttöisiä tiloja, joille saatetaan nähdä käyttöä vuokrasopimuksen ajalle myös muualta asiakasportfoliosta. Vielä myyntien ajallista hajautusta oleellisempaa on suunnitelmallisesti hallita portfolion markkinoilta vuokrattujen tilojen vuokrasopimusten määräaikojen päättymisajankohtia. Optimitalanteessa vuokrasopimusten määräaikoja raukeaa tasaisin väliajoin, mikä mahdollistaa tilatehokkuuden parantamisessa valtion jatkuvan sekä tehokkaan tiloista luopumisen ja näin ollen myös vajaakäytön minimoinnin.

## **Lopuksi**

Vuokra- ja omistusmallien lisäksi valtion kiinteistö -ja toimitilastrategioissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, kuten tilakustannuksiin ja tilankäytön tehokkuuteen, vaikuttavat monet muutkin asiat. Erityisesti Senaatin strateginen johtaminen, johtamismalli ja omistajaohjaus sekä virastoille asetettavat tavoitteet, kannustimet ja mittarit ovat avainasemassa. Vaikka mainitut osa-alueet eivät olleet tämän arvioinnin piirissä, voidaan niissä onnistumisen arvioida vaikuttavan strategisten tavoitteiden saavuttamiseen huomattavasti vuokran määräytymisperustetta enemmän.

Pääomanvuokran komponenttien erittely uudessa vuokramallissa tekee vuokrien kustannusrakenteesta aikaisempaa läpinäkyvämmän mahdollistaen vuokraustoiminnan tehokkuuden entistä helpomman mittaamisen ja kehittämisen. Samalla myös ohjaavan tahon toimesta tehtävien selkeiden kehitys- ja tehostamistavoitteiden asettaminen Senaatille helpottuu. Senaatin hallinnointikustannusten osalta tehokkuustavoitteita on mahdollista asettaa omistettujen tilojen lisäksi myös edelleenvuokrattujen tilojen kohdalla.

Arvion tekijät eivät näe välittömiä radikaaleja muutostarpeita valtion omistusmallissa; tila-portfolioa tulee kuitenkin seurata ja analysoida jatkuvasti ja tehdä omistuksissa muutoksia tarpeen mukaan. Senaatin ja sitä kautta valtion näkökulmasta on tärkeää, että Senaatilla on riittävän selkeästi asetetut tavoitteet ja mandaatti valtion kokonaisedun ajamiseksi; tässä Valtion kiinteistöstrategia- ja Valtion toimitilastrategia -dokumenteilla on keskeinen rooli. Arvioinnissa sekä omistaminen, että vuokraaminen nähdään tärkeinä omistusmuotoina valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toteuttamisen näkökulmasta – konkreettiset omistusmalliratkaisut on kuitenkin syytä tehdä aina kohdekohtaisten arvioiden ja vertailujen perusteella.

Osoituksena nykyisen tilahallinnan toimintamallin toimivuudesta on valtiollisten kiinteistöhoitajien kansainvälisen PuRE-net verkoston teettämä tutkimus, jossa Suomen valtion toimitila- ja kiinteistöstrategiat sekä niiden toimeenpano todetaan kuuluvan eurooppalaisen vertailuryhmän parhaimmiston.

Olennaisina jatkotoimenpiteinä suositellaan tehtäväksi erityisesti:

- Kohdistusongelman aiheuttamien budjetoivaikutusten tarkastelu tietyin väliajoin, mikäli vuokramallia ei muuteta niin, että kohdistusongelma poistuu.
- Korjausvelan määrästä ja siitä seuraavasta mahdollisesta vuokrankorotuspaineesta tehtävä erillinen arvio, jonka perusteella tarvittavista toimenpiteistä voidaan perustellusti päättää.
- Senaatin ohjausmallin (sisältäen omistajaohjaus sekä Senaatin sisäinen ohjausmalli) arviointi. Arvioon on suositeltava sisällyttää myös tiloja vuokraavien virastojen mittareiden ja muiden kannusteiden arviointi tilakustannusten näkökulmasta.

## 2. JOHDANTO

Valtion tilojen omistajahallinta on keskitetty Senaatti-kiinteistöt nimiselle valtion liikelaitokselle (jatkossa käytetään nimeä Senaatti), joka on valtion sisäinen palveluntarjoaja. Senaatti tulouttaa kertyneet voittonsa valtion talousarvioon valtioneuvoston päätösten mukaisesti. Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat ohjaavat Senaatin toimintaa. Vuokrasuhteen ehdot ja mm. Senaatin kiinteistöilleen asettama tuottotavoite poikkeavat markkinatoimijoiden vastavista käytännöistä joiltain osin.

Ennen vuotta 2016 valtiolla oli käytössä vuokramalli, jossa asiakkaat neuvottelivat vuokrataison Senaatin kanssa noudattaen valtion liikelaitoslain mukaisia liiketaloudellisia perusteita (markkinahinta). Senaatti pyrki saamaan omistamistaan tiloista keskimäärin noin 7 %:n vuokratuoton. Malliin liittyi myös markkinahinnoittelun aiheuttaman Senaatin voiton tuloutus valtion talousarvioon. Näin ollen malli muistutti avointa markkinamallia, jossa vuokrien tarkoituksena oli heijastaa markkinoiden käypää tasoa. Ennen vuotta 2016 vuokralaisilla oli mahdollisuus vuokrata tiloja markkinoilta itsenäisesti ohi Senaatin. Uuden vuokramallin käyttöönoton yhteydessä tämä mahdollisuus poistettiin, kun asetuksella säädettiin Senaatin monopoliasemasta toimitilojen tuottamiseen valtioni asiakkaille.

Ennen vuotta 2016 sovellettuun vuokramalliin liittyen eduskunnan tarkastusvaliokunta antoi toukokuussa 2014 mietinnön, jossa todettiin, että Senaatin toimintaa on merkittävästi kehitettävä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan vuokrausjärjestelmään ja sen ohjaukseen liittyi ongelmia, jotka vaarantavat valtion kokonaisedun toteutumisen ja vaikeuttavat yksittäisten virastojen ja laitosten toimintaa kasvattamalla kustannuksia, joihin ne eivät voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Näitä ongelmia olivat mm. odottamattomien toimitilakustannusten kattaminen muuhun toimintaan tarkoitetuista budjettiosuuksista sekä kustannusten puutteellinen läpinäkyvyys ja ennustettavuus. Tilatehokkuuden parantaminen ei ollut kaikilta osin tuettua, sillä hallinnonalat joutuivat itse etsimään uusia vuokranmaksajia vapautuneille tiloilleen.

Valiokunnan mukaan nykyaikainen ja hyvä tapa toimia tulisi jatkossa olla sellainen, että osapuolet ja myös vuokralainen voivat kokea aidosti olevansa neuvottelutilanteessa, jossa Senaatilla on intressi ja asiantuntemus tarjota yksittäistapauksessa kokonaistaloudellisesti kustannustehokkainta vaihtoehtoa, ja että vuokralainen voi tähän lähtökohtaan luottaa (TrVM 5/2014 vp — M 4/2014 vp).

Uutta vuokrajärjestelmää alettiin soveltaa 1.1.2016 alkaen. Uudessa järjestelmässä siirryttiin markkinapohjaisesta vuokrajärjestelmämallista kustannusperusteiseen vuokrajärjestelmämalliin. Kokonaisuudessaan siirtyminen uuteen malliin tapahtuu vähitellen. Olemassa olevien vuokrasopimusten vuokratasoa laskettiin 1.1.2016 alkaen niin, että Senaatin vuokraportfolio keskimääräinen tuotto vastasi kustannuksia. Muiden ehtojen osalta olemassa olevaa vuokrasopimuskantaa ei muutettu kerralla uuden mallin mukaiseksi vaan uusia sopimuksia tehdään tarpeen mukaan, eli käytännössä uusien tilojen käyttöönoton yhteydessä, kun vuokralaiset vaihtuvat tai kun tiloihin tehdään merkittäviä korjauksia.

Oikein toimiva vuokrajärjestelmä helpottaa virastojen ja laitosten toimintaa vähentämällä kustannuksia. Virastot ja laitokset voivat nopeammin reagoida muutostilanteiden mukaisiin uusiin tilatarpeisiin ja päästä irti tarpeettomien toimitilojen kustannuksista (*Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3 - Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta;*

6/2016). Kustannustehokkaammat virastot ja laitoksen palvelevat valtion kokonaisedun toteutumista. Hyvin toimiva vuokrajärjestelmä tukee myös muiden strategisten tavoitteiden saavuttamista luoden edellytykset myös toimitilojen nykyaikaistamiselle ja tuottavalle työlle.

Tämän arvioinnin tarkoituksena on ensinnäkin selvittää työn tilaajalle eli valtioneuvoston kanslialle ja sitä kautta muille ministeriöille valtion uuden vuokrajärjestelmän vaikutukset Senaatti-kiinteistöihin ja vuokralaisiin, toimitilatarpeisiin ja asiakastyytyväisyyteen sekä tilojen uudistamiseen ja tiivistämiseen. Arvioinnin toinen tarkoitus on selvittää ja arvioida valtion kokonaisedun sekä kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toteutumista nykyisessä toimintamallissa sekä erilaisten hallinta- ja omistusmallien taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.

Tämän selvityksen tarpeellisuus perustuu valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän määrittelemiін tietotarpeisiin. Selvitystyön käynnistämisen taustalla on toisaalta tarve arvioida vuokrajärjestelmän toimivuutta ja tarjota aineksia kehittämisen pohjaksi.

## 2.1 Arvioinnin tavoitteet

Tällä selvityksellä on ollut kaksi päätavoitetta, joille on määritelty myös omat osatavoitteensa. (Suluissa kunkin alatavoitteen kohdalla on mainittu luvut, joissa asiaa on käsitelty tässä arvioinnissa.)

- 1) Tehtävänä on arvioida valtion uuden vuokrajärjestelmän toimivuutta valtion kokonaisedun, valtion toimitilastrategian sekä kiinteistöstrategian tavoitteiden toteutumisen kannalta.
  - Johtaako uudistuksen jälkeen perittävän ylläpitovuokran ja pääomavuokran yleinen taso ja määräytymisperusteet kokonaisuutena virastojen kannalta edullisempaan vuokratasoon kuin markkinaehtoisesti määräytyvät vuokrat. (5.1, 5.2, 5.3)
  - Onko uuden vuokrajärjestelmän mukainen vastuu- ja tehtäväjako Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen kesken toimiva ja selkeä. (5.1, 5.2, 5.4, 7.1, 9)
  - Uuden vuokrajärjestelmän vaikutus toimitilastrategian tavoitteiden toteutumiseen sekä virastojen toiminnasta syntyviін tilatarpeisiin: valtion tilankäytön tehostaminen, toimitilakustannusten alentaminen ja joustavuuden lisääminen. (5.3, 8)
  - Uuden vuokrajärjestelmän investoinnin jäännösarvon takaisinmaksun mallin merkitys toimitilatarpeiden muutoksessa ja erityisesti ennakoimattomissa muutostilanteissa Senaatin ja toisaalta virastojen näkökulmasta. (5.1, 5.2)
  - Asiakastyytyväisyyden seurantamalli ja kehitys (9)
  - Tukeeko vuokrajärjestelmä valtion toimitila- ja kiinteistöstrategioiden tavoitteita ennakoivan tilojen käytön uudistamisen ja tiivistämisen tarpeiden ja tarpeettoman kiinteistöomaisuuden myynnin osalta. (8)
- 2) Toisena tehtävänä on selvittää taloustieteen keinoin omistusmallin valinnan taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. Samalla arvioidaan nykyistä toimintamallia suhteessa vaihtoehtoihin tapoihin ratkaista valtion toimitilatarpeet, ottaen huomioon mm. vaikutukset valtion toimintaan, vuokratasoon ja kiinteistömarkkinoiden toimivuuteen.

- Onko nykyinen toimintamalli ja rakenne valtion kokonaistaloudellisesta näkökulmasta perusteltu, kun sitä verrataan muihin perusratkaisuihin, kuten esimerkiksi oman toimitilakannan myyntiin ja tarvittavien tilojen vuokraamiseen markkinoilta (7.2, 7.3, 7.4)
- Arvioinnissa tulee ottaa huomioon vuokramarkkinoiden toimivuus eri alueilla sekä valtion tarvitsemien tilojen käyttötarkoitus. (10)
- Hankkeessa tulee arvioida valtiolle toimitiloista aiheutuvia rahavirtoja ja valtion tilahallinnan kustannustehokkuutta sekä laatua verrattuna muihin toimijoihin. (5.3, 7.2, 9)
- Mitä Suomi voisi oppia muiden maiden kokemuksista valtion tilahallinnan järjestämisestä. (4, 7.1, 7.3)
- Valtion (Senaatti) omaisuussalkun rakenne ja analysointi, jotta sille vaihtoehtoisia toimintamalleja voitaisiin arvioida. (2.2, 7.1, 7.3)
- Tutkimusryhmän tulee esittää konkreettisia kehittämissuhteita siitä, millainen rakenne ja toimintamalli olisi kokonaistaloudellisesti toimivin valtion toimitilojen hankinnan ja hallinnan toteuttamiseksi. (5.2, 5.4, 5.5, 6, 7.2, 7.3, 7.4, 8)

## 2.2 Senaatti-kiinteistöt valtion kiinteistöyksikkönä

Valtion kiinteistöomistuksista pääosa on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatille ja maa-, metsä ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Senaatti on ollut valtion liikelaitos vuodesta 1999 saakka. Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti ja liikelaitosmalli mahdollistaa kannusteet valtion tilojen jatkuvalla tehostamisella. Senaatti rahoittaa toimintansa itse, eikä se kuulu valtion budjettitalouden piiriin muuten kuin siltä osin, mitä lainsäädännössä on säädetty mm. tuloutuksesta valtion talousarvioon. Valtion liikelaitoksena Senaatin toimintaedellytysten tulee olla kilpailullisesti neutraaleja.

Liikelaitoslaki edellyttää, että liikelaitos tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille sekä muille valtion toimintayksiköille. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Eduskunta ja hallitus ohjaavat liikelaitoksen toimintaa ja mm. säättävät Senaatin vuosittaisen investointien enimmäismäärän sekä antavat valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja myöhemmille tilikausille. (HE 63/2010)

### 2.2.1 Valtion kiinteistösalkku ja kiinteistöhoito

Senaatin hallinnassa on valtion kiinteistöomaisuutta kirjanpidolliselta arvoltaan noin 4,4 miljardin euron arvosta, johon kuuluu yli 9 000 rakennusta. Näistä suojeltuja arvorakennuksia on noin 500. Lokakuussa 2017 valtiolla oli Senaatin kautta käytössään erilaisia toimitiloja noin 5,6 miljoonaa neliometriä, josta noin neljännes on toimistotilaa ja loput erilaisia toiminnan tiloja kuten oikeussaleja, museoita, poliisilaitoksia, laboratorioita ja erilaisia varastoja. Hallinnonaloista eniten tiloja on puolustusvoimien käytössä, jonka osuus on lähes puolet kokonaisneliömäärästä. Viisi suurinta hallinnonala vuokraavat 75 % toimitilapinta-alasta ja kattavat 64 % Senaatin vuokraliikevaihdosta. Kokonaisvuokraliikevaihto oli vuonna 2017 noin 555 miljoonaa euroa.

Senaatin vuokraliikevaihto jakautuu hallinnonalojen välillä taulukon 1 mukaisesti. Puolustusministeriön hallinnonalan vuokratessa neliöstä lähes puolet, on se myös suurin vuokranmaksaja valtiolle 24 % osuudella.<sup>4</sup> Käytettyjen kiinteistöjen tyyppi vaihtelee myös riippuen hallinnonalan käyttötärpeistä, jolloin esimerkiksi erityistilojen ja toimistotilojen käytön suhde voi vaihdella hallinnonalasta riippuen ja osaltaan vaikuttaa maksettavaan keskimääräiseen neliövuokraan.

**Taulukko 1: Senaatin vuokraustoiminta asiakasryhmittäin**

Asiakasryhmä	Osuus kokonaisvuokrapinta-alasta	Osuus vuokraliikevaihdosta
Puolustusministeriön hallinnonala	47 %	24 %
Sisäministeriön hallinnonala	9 %	12 %
Oikeusministeriön hallinnonala	9 %	12 %
Valtiovarainministeriön hallinnonala	5 %	8 %
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	4 %	7 %
Valtioneuvoston kanslia	2 %	6 %
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 %	5 %
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	3 %	4 %

Valtion budjettitalouden piirissä olevista rakennuskiinteistöistä ainoastaan presidentin kanslian hallitsemat tilat, Suomenlinnan hoitokunta, Suomen ulkomaan edustustot ja eduskunnan tilat eivät ole Senaatin hallinnassa (*Senaatti*). Metsähallituksella, joka on Senaatin tavoin valtion liikelaitos, on hallinnassaan tasearvoltaan 48,3 miljoonan euron arvosta rakennuksia ja rakennelmia (*Metsähallituksen tilinpäätös*). Kansainvälisesti tilahallinnan keskittäminen on Suomessa kaiken kaikkiaan erittäin pitkällä.

Senaatti on monopoliasemassa suhteessa asiakkaisiinsa, mistä on säädetty *valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta*. Monopoliasemalla tarkoitetaan sitä, että asiakkaiden täytyy vuokrata tilansa Senaatin kautta. Asiakkaiden toimitilatarpeisiin hyödynnetään ensisijaisesti valtion omia tai jo vuokraamia tiloja. Ellei näitä ole tarjolla, toimitilat pyritään löytämään markkinoilta. Tavoitteena on, että mikäli valtiolla ei ole sopivaa tilaa, Senaatti hankkii tai vuokraa asiakkaan tarpeeseen sopivat tilat ja toimii valtion ainoana hankintayksikkönä markkinoille.

Omistusmallit jakautuvat kiinteistösalkun sisällä siten, että Senaatin omistuksessa on 94 % ja edelleenvuokrattuna 6 % kiinteistöpinta-alasta. Elinkaarimallia (public private partnership, PPP) ei ole käytössä. Toimistoissa omistusmallit jakautuvat siten, että omistuksessa on 66 % ja edelleenvuokrattuna 34 % toimistotilasta. (*PuRE-net Benchmark Report 2017*)

Senaatin monopoliasema valtion virastoihin nähden tuli voimaan samaan aikaan vuokramallin muutoksen kanssa 1.1.2016. Tätä ennen virastot saattoivat tehdä vuokrasopimuksia itse ilman Senaatin osallistumista. Tällaisia, ei Senaatin hallinnassa olevia sopimuksia, virastoilla on vielä vajaan 1 miljoonan neliömetrin verran (sisältää myös ei in-house toimijat). Kesäkuun 2017 tarkasteluhetkellä kyseisiä vuokrasopimuksia oli 921 kappaletta (84 kpl vähemmän kuin joulukuussa 2016). Budjettivaltion piirissä olevien virastojen itse hallinnoimista sopimuksista luovutaan sitä mukaa, kun sopimukset päättyvät tai niitä uusitaan, jolloin ne siirtyvät Senaatin hallintaan. Nämä valtion budjetin piirissä olevien (in-house) virastojen suoraan markkinoilta vuokraamat tilat käsittävät noin 0,6 miljoonaa neliometriä, joista tällä hetkellä noin 50 % (0,3 milj. m<sup>2</sup>) on toimistotiloja. Määrä vastaa vajaata neljäsosaa Senaatin

<sup>4</sup> Puolustusministeriön hallinnonala maksaa vain pääomaosuutta vuokrasta Senaatille, minkä vuoksi vuokraliikevaihto ei ole samassa suhteessa käytetyn pinta-alan kanssa.

hallinnoimasta toimitusopimuskannasta ja tarkoittaa sitä, että mikäli sopimuksia uusitaan ja sen yhteydessä sopimukset siirretään Senaatin hallinnoitaviksi, vuokraamisen osuus Senaatin toimitusportfoliossa tulee automaattisesti kasvamaan. (*Senaatin haastattelut*)

## 2.2.2 Senaatin toiminta

Senaatti toimii matriisiorganisaationa, jossa toimialat vastaavat omaisuudenhoidosta ja asiakassuhteista sekä kiinteistövarallisuuden tehokkaasta ja tuottavasta käytöstä (investoinnit kiinteistövarallisuuteen). Toimialat ovat 1) toimitus, 2) ministeriöt ja erityiskiinteistöt ja 3) puolustus ja turvallisuus. Alueorganisaatiot vastaavat operatiivisesta toiminnasta, kuten kiinteistöjen huollosta, ylläpidosta ja korjauksista. (*Senaatti haastattelut*)

Senaatilla oli henkilökuntaa vuonna 2016 322 henkilöä (*2016 tilinpäätös*). Senaatin strategisina tavoitteina on viedä uusia työnteon tapoja ja uutta työympäristöajattelua koko valtionhallintoon ja näin mahdollistaa huomattavat toimitilakustannussäästöt lisäämällä tilatehokkuutta. Senaatin strategia pohjautuu valtion toimitilastrategiaan. Senaatti näkee itsensä valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toimeenpanijana sekä palveluntarjoajana asiakkailleen. (*Senaatti haastattelut*)

Senaatin toiminta strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi jakautuu eri osa-alueisiin, joita ovat sijoitusjohtaminen, kiinteistöjohtaminen, asiakasneuvonta, ylläpito, toimitilajohtaminen sekä kehittäminen, rakentaminen ja kunnostaminen (*PuRE-net Benchmark Report 2017*). Kiinteistöjen myyntiprosessin onnistunut läpivienti on olennainen osa Senaatin perustehtävää ja tapahtuu kiinteistökehitys- ja myyntiyksikön toimesta. Senaatin vuoden 2016 kiinteistömyynnit olivat 201,5 milj. euroa. Ilman ostajille siirtyneitä kiinteistöyhtiöiden velkaosuuksia myynnit olivat 189,8 milj. euroa.

**Taulukko 2: Senaatin avainlukuja vuodelta 2016**

<b>Senaatti 2016</b>	<b>Milj. euroa</b>
Vuokraustoiminnan tulos	66,8
Investoinnit	257,7
Perusparannus- ja korjausinvestoinnit	146,5
Uudisrakennusinvestoinnit	81,3
Kiinteistömyynnit	201,5

Senaatti hallinnoi keskitettyä sopimustietokantaa valtion tilojen koordinoimiseksi. Kyseinen HTH-tietokanta (hallinnon tilahallinta) on Senaatin omistama tietopalvelu toimitilojen hallintaan, johtamiseen ja kehittämiseen. Keskitetty tietokanta mahdollistaa investointien hallitun allokoinnin ja priorisoinnin portfoliossa. Samalla myös suunnitelmallinen ja organisoitu kiinteistöistä luopuminen mahdollistuu. Senaattia ohjaavat seuraavat talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaamat periaatteet investointien priorisoinnissa:

### 1. Prioriteetin ryhmä

- Henkilöiden terveys tai turvallisuus on vakavasti ja välittömästi uhattuna, eikä muuta ratkaisua ole
- Lain tuoma yksiselitteinen vaatimus toteuttaa hanke
- Valtioneuvoston erikseen päättämät hankkeet

### 2. Prioriteetin ryhmä

- Hanke aikaansaa toimitilakustannussäästöjä tai vapauttaa pääomia

- Valtion kokonaisetua tuottava hanke (toiminnan säästöt, työn tuottavuus, synergia-edut, energiatehokkuus)
- Ylimääräisten investointikustannusten uhka, kiinteistön kunnan merkittävä lasku

### 3. Prioriteetin ryhmä

- Muut valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian ehdot täyttävät hankkeet

Senaatti mittaa sisäistä tehokkuuttaan erilaisilla strategisilla mittareilla. Mittarit ovat taloudellisia, asiakastyytyväisyyteen keskittyviä tai prosesseihin ja tehokkuuteen liittyviä. Kiinteistönhallinnassa taloudellisia mittareita ovat mm. alueellinen vuokratuotto, toimialakohtaiseen- ja alueelliseen säästötavoitteeseen yltäminen ja hallittavan salkun vuokratuotto suhteessa budjetoituun. Prosesseihin liittyviä tehokkuusmittareita ovat mm. portfolion energiansäästö ja tarkastuskäyntien määrä. Yritystasolla prosessimittareita ovat mm. digitaalisten tietopankkien käyttöaste korjaus- ja muutosprojekteissa tai digitaalisen palveluohjeen käyttöaste siivouksessa. *(Senaatin hallinnointimalli)*

## 3. VALTION KIINTEISTÖ- JA TOIMITILASTRATEGIA

Senaatin perustehtävä valtion kiinteistöyksikkönä on toteuttaa valtion sille asettamia tavoitteita. Valtion kiinteistöstrategiassa on määritelty yltäosan suuntaviivat valtion kiinteistövarallisuuden tarkoituksenmukaiseen hoidon mahdollistamiseksi. Valtiolla on myös erikseen toimitilastrategia, johon sisältyvät valtion tarvitsemiin toimitiloihin (ml. valtion omat tilat) liittyvät tavoitteet ja menettelytapa- ja menetelmät koskevat linjaukset. Toimitilastrategia on työväline valtion työympäristöjen ja toimitilojen käytön kehittämiseen ja tarkoituksenmukaiseen yhtenäistämiseen. Tehokkaan ohjausvaikutuksen vuoksi on tärkeää, että valtiolla on jatkossakin kiinteistöstrategia, joka ohjaa kiinteistöjen omistamista sekä toimitilastrategia, joka ohjaa tilojen käyttöä. Kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on arvioitava tarvittaessa yhtenäisenä kokonaisuutena.

### 3.1 Valtion kiinteistöstrategia

Valtion kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa. Valtion omistajahallinnan keskittämistä on jatkettu ja se on saatu tietyssä määrin päätökseen, kun Museoviraston kiinteistöt siirrettiin Senaatin hallintaan ja vuokrajärjestelmän piiriin vuonna 2014. Valtion omistajapolitiikkaa kaavoituksessa, maankäytössä ja alueiden kehittämisessä on myös kehitettävä edelleen nykyistä yhtenäisemmäksi. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevilla ratkaisuisilla. *(Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi, 21.12.2010 - VM/2404/00.00.02/2010)*



## 3.2 Valtion toimitilastrategia

Toimitilastrategia sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset. Toimitilastrategian tavoitteena on valtion uusien työnteon tapojen edistäminen ja tilankäytön tehostaminen. (*Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi, 18.12.2014 - VM/2544/00.00.02/2014*)

Valtion toimitilastrategian toimeenpanolla ja toimitilojen hallinnoinnin parantamisella tavoitellaan 100 miljoonan euron säästöä tilakustannuksissa kahdeksan vuoden aikana. Valtionvarainministeriö, Valtiokonttori ja Senaatti ovat vauhdittaneet siirtymistä uusimuotoiseen työympäristöön ja työn digitalisaatioon Työ 2.0 hankkeessa. Hanke sisältää mm. työnteon uudistamista tukevia kokeiluja, organisaatiovierailuja ja virastokohtaista kehittämistä. (*Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3 - Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta; 6/2016*)

## 3.3 Arviointiin sisältyvät strategiset tavoitteet

Arvioinnissa pohditaan oleellisilta osin valtion kiinteistö- ja toimitilastrategian toteutumista uudessa vuokramallissa. Arvioinnin laatijat ovat tunnistaneet valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioista tämän arvioinnin näkökulmasta oleelliset tavoitteet ja ne on listattu alle. Alla olevissa listoissa oleva numerointi vastaa strategiassa olevaa alkuperäistä numerointia. Vuokra- ja omistusmallien vaikutuksia strategioiden toteutumiseen arvioidaan luvussa 8.

### ***Kiinteistöstrategia (12/2010):***

”1. Kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuissa.”

”8. Valtiolle tarpeettomista ei-strategisista omistuksista luovutaan omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Valtiolle tarpeellisesta ei-strategisesta omaisuudesta voidaan luopua, jos se on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä arvioiden valtion kokonaisedun mukaista. Luovuttamisen tulee tapahtua avoimesti ja syrjimättömästi ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Ennen omaisuuden luovuttamista on sen kehittämismahdollisuudet selvitettävä ja omaisuutta mahdollisuuksien mukaan kehitettävä. Haltijavirastot ja liikelaitokset voivat kehittää kiinteistöjä vain riskittömällä tavalla eli rajoittuen omaisuuden kaavalliseen tms. riskittömään toimintaan.”

Valtion kiinteistövarallisuus luokitellaan valtion strategisessa omistajapolitiikassa strategisiin omistuksiin ja ei-strategisiin omistuksiin. Valtion strategista kiinteistövarallisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka ovat välttämättömiä omistaa;

1) valtion tehtävienhoidon kannalta tai

2) omaisuuden luonteen vuoksi.

Muu valtion kiinteistövarallisuus on luonteeltaan ei-strategista omaisuutta.”

### **Toimitilastrategia (12/2014):**

”4. Työympäristöjen ja toimitilojen tulee tukea toimintaa kustannustehokkaasti”

”5. Tilatehokkuutta ja käyttöastetta seurataan ja parannetaan tavoitteena säästöt kustannuksissa ja energian käytössä. Tilatehokkuustavoite hankittaville tai peruskorjattaville toimistotilille on 18 m<sup>2</sup>/htv ja uudisrakennuksille 15 m<sup>2</sup>/htv.

Muussa kuin toimistokäytössä olevien tilojen tilatehokkuuden parantamiseksi ministeriöt, virastot ja laitokset laativat omia toimialakohtaisia tilatehokkuustavoitteita (esim. oikeussalit, vankilat, kasarnit, jne.). Lisäksi valtiolle laaditaan yhteisiä tilatehokkuustavoitteita sellaisille tyyppitiloille, joita on käytössä useilla virastoilla (esim. laboratoriot, koulutustilat, varastot).”

”7. Toimitilaratkaisuja ohjaa kokonaistaloudellisuus. Ensisijaisesti hyödynnetään valtion omia tai jo vuokraamia tiloja. Ellei näitä ole tarjolla, toimitilat pyritään löytämään markkinoilta. Tavoitteena on, että mikäli valtiolla ei ole sopivaa tilaa, Senaatti-kiinteistöt hankkii tai vuokraa asiakkaan tarpeeseen sopivat tilat ja toimii valtion ainoana hankintayksikkönä markkinoille.”

”8. Valtion käytössä olevien tilojen yhteiskäyttöä lisätään. Tämä edellyttää toimitiloihin ja mm. turvallisuuteen liittyviä yhteisiä toimintatapoja ja hallinnonalojen ja virastojen yhteistyön kehittämistä.”

”9. Vuokrasopimusten maksimipituuksia ovat 10 vuotta ja uudisrakennusten osalta 15 vuotta, ellei tilaan liity merkittäviä erityispiirteitä. Tavoitteena on, että valtion omien tilojen uudet vuokrasopimukset tehdään toistaiseksi voimassaoleviksi 12 kuukauden irtisanomisajalla. Tiloista, joissa on tehty vuokralaisen tarpeisiin perustuva investointi, voi irtautua maksamalla lisäksi investoinnin jäännösarvon.”

## **4. ERILAISET VUOKRAMALLIT JA NIIDEN TEOREETTINEN ARVIOINTI**

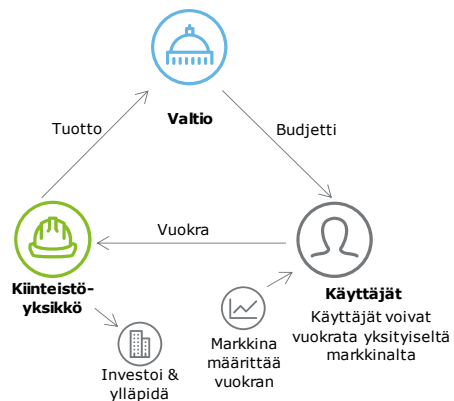
Tässä luvussa esitellään kolme periaatteellisesti erilaista tapaan periä vuokraa valtion virastojen käyttämistä tiloista. Mallit ovat esittämisjärjestyksessä *markkinavuokramalli*, *kustannusperusteinen kokonaisvuokramalli* ja *ei-vuokraa –malli*. Kustakin mallista esitellään ensin teoreettisesti mahdollisimman ”puhdas” malli. Lisäksi *markkinavuokramallista* esitetään lyhyesti tapa, jota Suomessa sovellettiin ennen 1.1.2016 tehtyä vuokramalliuudistusta. Nykyisin Suomessa uusiin vuokrasopimukseen sovellettava vuokramalli on sovellus *kustannusperusteisesta kokonaisvuokramallista*, joka esitellään perusteellisesti luvussa 5.1. Tämän luvun lopussa (4.5) kuvataan Euroopan eri maissa käytössä olevia vuokramalleja tarkemmalla tasolla.

## 4.1 Markkinavuokramalli

Keskushallinto tarjoaa vuosittain toimintabudjetin valtionvirastoille ja -laitoksille, joista osa on kansainvälisen käytännön mukaan varattu toimitiloihin ja työympäristöön liittyviin kustannuksiin (Suomessa ei ole erikseen varausta toimitilakustannuksille). Budjettiosuus voi sisältää vuokranmaksun lisäksi myös esimerkiksi päivittäiseen ylläpitoon tai kalustukseen liittyviä kustannuksia, joita valtion kiinteistöyksikkö ei maksa.

Asiakkaat maksavat kuukausittaista vuokraa valtion kiinteistöyksikölle (Suomen tapauksessa Senaatille). Vuokratasoa ohjaa markkinavuokrataso ja siihen vaikuttaa tilojen kysyntä ja tarjonta sekä tilojen omistajan sijoitetun pääoman tuottovaatimus. Vuokrat neuvotellaan vuokralaisen ja kiinteistöyksikön välillä.

Asiakailtaan saamasta vuokrasta kiinteistöyksikkö rahoittaa oman toimintansa, johon sisältyy toimintakustannukset, ylläpitokustannukset, toimintatilanhallintakustannukset, ynnä muut hallinnointikulut.



Kuva 1: Markkinavuokramalli valtion, kiinteistöyksikön ja käyttäjien välillä

Puhtaassa markkinavuokramallissa asiakkailla ei ole velvoitetta vuokrata tilojaan valtion kiinteistöyksiköltä vaan ne voivat vuokrata tiloja halutessaan myös yksityiseltä markkinalta. Malli kannustaa valtion kiinteistöyksikköä olemaan hyvin kilpailukykyinen hinnan ja palvelutason suhteen, sillä se kilpailee jatkuvasti muun markkinan kanssa. Toisaalta malli voi johtaa siihen, että valtion näkökulmasta tilojen käyttö ei ole optimaalista, koska vuokralaiset tekevät ratkaisunsa vain omaa etuaan silmällä pitäen. Tällöin voi helposti syntyä esim. tilanteita, että valtion omistamia tiloja jää tyhjilleen samalla, kun vastaavia tiloja vuokrataan markkinoilta.

Eri malleista markkinavuokramallissa hinnat heijastavat teoriassa parhaiten tilojen oikeita kustannuksia, ml. vaihtoehtokustannukset. Talusteoreettisesti markkinahintamallissa on näin ollen vuokralaiselle voimakkain kannuste vähentää tilakustannuksia. Malli ei kuitenkaan välttämättä optimoi valtion kokonaisuutta, mikäli vuokralaiset saavat vapaasti valita tilansa markkinoilta ilman valtion keskitettyä koordinoitua.

Puhtaan markkinavuokramallin suurin haaste käytännössä on se, että kiinteistömarkkinat eivät kaikilta osin toimi kovin tehokkaasti, jolloin todellista markkinahintaa ei pääse syntymään. Tehokkaimmillaan markkinat toimivat yleensä suurten kaupunkien keskustoissa sijaitsevien tavanomaisten tilojen, kuten toimistojen osalta. Sen sijaan syrjäisempien ja erikoisempien tilojen, kuten vankiloiden, kasarmeiden, linnojen, museoiden, maanalaisten varastoiden ja turvatilojen markkinat ja hinnanmuodostus ovat hyvin tehottomia. Puutteet johtavat siihen, että käytännössä vuokrat määräytyvät vuokranantajan ja vuokralaisen neuvotteluvai-  
man, –aseman ja –taitojen perusteella. Näin ei myöskään synny läpinäkyvää vuokramarkkinaa, josta vuokralainen voisi aina valita itselleen edullisimman vaihtoehdon. Suomessa tehokkaan markkinan puute on varsin merkittävä haaste; noin 4/5 valtion käyttämistä tiloista on muita kuin toimistotiloja, joilla voidaan ajatella olevan edes kohtuullisen toimiva markkina. Norjassa haasteeseen on pyritty vastaamaan niin, että maassa sovelletaan markkinavuokraperiaatetta ainoastaan toimistoille ja kustannusperusteista kokonaisvuokramallia muille valtio-omisteisille kiinteistöille.

Omistettujen kiinteistöjen ohella valtion kiinteistöyksiköllä on usein myös yksityiseltä markkinalta vuokrattavia tiloja, joita se edelleenvuokraa<sup>5</sup> asiakkailleen. Teoreettisesti puhtaassa mallissa kiinteistöyksikkö soveltaa myös edelleenvuokrauksessa markkinahinnoittelua. Jotta tämä on mahdollista, kiinteistöyksikön pitää pystyä neuvottelemaan tilojen omistajalle maksamansa vuokra edullisemmaksi kuin mitä sen oma vuokralainen pystyisi itse tekemään. Muussa tapauksessa vuokralaisen kannattaa vuokrata tilat itse suoraan omistajalta kiinteistöyksikkö sivuuttaen.

### Markkinavuokramallin soveltaminen Suomessa

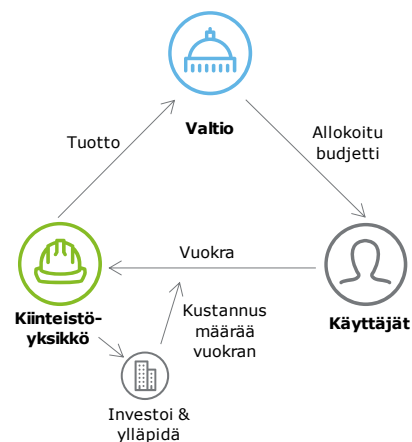
Suomen valtion keskitetty toimitilatoimittaja (Valtion kiinteistölaitos v.1995 - 2001 ja Senaatti-kiinteistöt v. 2001-) operoi markkinavuokramallilla vuosina 1995 - 2015. Ennen vuotta 2016 vuokralaisilla oli oikeus halutessaan vuokrata tilansa itse suoraan markkinoilta ohi Senaatin. Markkinavuokramallissa asiakkaat neuvottelivat vuokratason vapaasti Senaatin kanssa, joka kilpaili yksityisen markkinan kanssa vuokralaisista ja yritti samalla maksimoida voittonsa. Tämä johti Senaatille keskimäärin noin 7 %:n pääomavuokratuottoon. Käytännössä pääomatuottovaatimus vaihteli noin 6,5-11 % välillä tilatyypistä ja sijainnista riippuen. Lisäksi arvioidulla peruskorjaustasolla oli hieman vaikutusta vuokran pääomaosuuden vaihteluväliin. Erityiskiinteistöt, joilla ei ole laajaa kysyntää ja näin ollen likvidiä markkinaa, hinnoiteltiin suuremmalla tuottovaatimuksella kuin likvidimmät kohteet. Epälikvidiys tarkoittaa tässä tapauksessa kysynnän vähäisyyttä, mikä aiheuttaa riskin siitä, että kiinteistölle ei löydy vuokrasopimuksen eräännyttyä taloudellisesti mielekästä käyttöä, jolloin sen arvo laskee tai pahimmassa tapauksessa muuttuu jopa negatiiviseksi. Vanhassa markkinavuokramallissa, kuten nykyisessä kustannusperusteisessä mallissa, vuokra ilmoitettiin asiakkaille kokonaisvuokrana, johon sisältyy pääoma- ja ylläpito-osuus.

Markkinavuokramallin aikana sovitut vuokrat ovat edelleen suurimmaksi osaksi voimassa, joskin 15 % alennettuina. Edelleenvuokrauksen osalta toimitaan edelleen ”markkinamallissa”; Senaatti vuokraa tilan vapailta markkinoilta ja lisää vuokraan 2 %:n edelleenvuokrapalkkion. Palkkion suuruus perustuu Senaatin arvioon keskimääräisestä kustannuksesta, joka sille edelleenvuokraustoiminnasta aiheutuu.

## 4.2 Kustannusperusteinen vuokramalli

Kustannusperusteisessa vuokramallissa käyttäjä maksaa valtion kiinteistöyksikölle vuokraa, joka vastaa kiinteistöyksikölle tilasta aiheutuvia kustannuksia, ml. korjauskustannukset, ylläpidon, osuuden tiloille allokoitavista kiinteistöyksikön yleiskuluista sekä pääoman kustannukset. Kustannusperusteisen vuokramallin yhteydessä käytetään usein termiä ”omistamisen kokonaiskustannus” (TCO, total cost of ownership), joka viittaa tilojen omistajalle aiheutuviin kokonaiskustannuksiin.

On huomattava, että kokonaisvuokran pääomaosuus ja ylläpito-osuus on mahdollista hinnoitella eri mekanismeilla. Tässä alaluvussa puhutaan



Kuva 2: Kustannusperusteinen vuokramalli valtion, kiinteistöyksikön ja käyttäjien välillä

<sup>5</sup> Edelleenvuokraus on tilanne, jossa kiinteistöyksikkö, kuten Senaatti, vuokraa tilan vapailta markkinoilta ja edelleenvuokraa sen omalle asiakkailleen.

kustannusperusteisesta hinnoittelusta yleisellä tasolla, joten eroa kokonaisvuokran pää-oma- ja ylläpito-osuuden välille ei tehdä.

Vuokrahinnoittelu voidaan tehdä myös joko kustannusennusteen perusteella tai toteutuneiden kustannusten perusteella. Ennuste, jota ei korjata vuoden loppuksi, on aina epätarkempi vaihtoehto, mutta siinä on omat etunsa suhteessa toteuman mukaiseen hinnoitteluun.

Kustannuksia voidaan kohdistaa tiloille eri tavoin. Äärimmäiseen tarkkuuteen pyrittäessä kustannukset pyritään kohdistamaan kullekin kohteelle mahdollisimman tarkasti, jolloin esimerkiksi jokainen lasku pyritään jakamaan kohteille sen mukaan, mikä on niiden arvioitu osuus kulusta. Toisessa ääripäässä on kulujen kohdistamien portfoliotasolla, jolloin yksittäisen kohteen kulut arvioidaan perustuen koko kiinteistöyksikön omistaman tilasalkun kuluihin.

Yleensä vuokran kohdistamisessa käytetään jonkinlaista kompromissia ääripäiden välillä, koska molempiin malleihin liittyy sekä hyötyjä että haittoja. Tiivistetysti voidaan sanoa, että tarkka kohdistaminen lisää kulujen kohdistamiseen liittyvää hallinnollista työtä ja vuokranlaskennan monimutkaisuutta sekä aiheuttaa heilahteluita vuokrissa. Toisaalta tarkassa kohdistuksessa kulut tulevat hyvin läpinäkyviksi ja ne kohdistuvat sinne, missä ne aiheutetaan. Oikea kohdistuminen kannustaa kulujen pienentämiseen paremmin kuin epätarkka portfoliotasoinen kohdistaminen. Vastaavasti portfoliotasoinen kohdistamisen eduksi voidaan lukea hallinnollinen keveys ja vuokrien ennustettavuus.

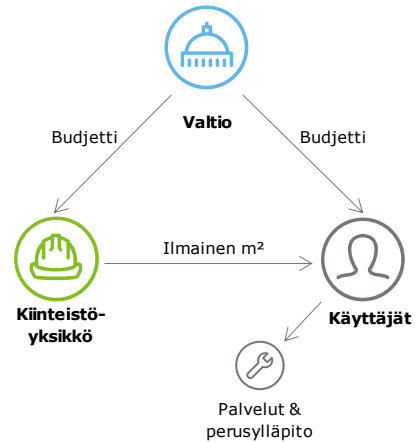
Kustannusperusteinen malli pyrkii kannustamaan vuokralaisia käyttämään tilojaan tehokkaasti ja olemaan konservatiivisia tilavaatimuksissaan. Mitä suurempaa tai hienompaa tilaa käytetään, sitä suurempi on kustannusperusteinen vuokra. Kustannusperusteisen vuokramallin tavoitteena on vähentää käyttäjien vuokrakustannuksia. Aivan yhtä tehokas kustannusperusteinen malli ei kustannustehokkuuteen kannustamisessa kuitenkaan ole kuin markkinavuokramalli, koska vuokrat ovat yleensä markkinamallia alemmat.

Edelleenvuokrauksen osalta kustannusperusteinen vuokramalli eroaa hieman markkinaperusteisesta. Kustannusperusteisessa mallissa valtion kiinteistöyksikkö perii omalta vuokralaiseltaan itse tilan omistajalle maksamansa vuokrasumman lisättynä omalla edelleenvuokrauksesta aiheutuneella kulullaan. Näin ollen kiinteistöyksikön asiakkaaltaan perimä vuokra voi nousta yli sen vuokran, mitä asiakas saisi suoraan markkinoilta (olettaen, että vuokralaisen ei ole mahdollista tehdä itse vuokrasopimusta kiinteistöyksikkö ohittaen). Näin käy, mikäli kiinteistöyksikkö ei pysty neuvottelemaan maksamaansa vuokraa edelleenvuokrapalkkion verran alhaisemmaksi kuin mitä sen asiakas itse pystyy.

### 4.3 Ei vuokraa -malli

Vuokramalleista kaikkein yksinkertaisimmassa käyttäjät eivät maksa vuokraa kiinteistöyksikölle. Sen sijaan valtio tarjoaa suoraan kiinteistöyksikölle budjetin, joka kattaa toiminnan rahoituksen ja kustannukset. Budjetille ei vaadita tuottoa. Vuosittain kiinteistöyksikölle tarjottu budjetti kuitenkin tyypillisesti kiristyy suhteessa kustannuksiin, aiheuttaen kiinteistöyksikölle kannusteen vähentää kiinteistösalkun hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Valtion kiinteistöyksikkö hallitsee kiinteistöportfoliota, joka vuorostaan palvelee asiakkaiden tarpeita. Asukkaat eivät maksa vuokraa käyttämästään tilasta. He maksavat kuitenkin energiankäytön sekä pienet ylläpitokustannukset. Kiinteistöyksikkö hoitaa kaikki peruskorjaukset sekä perusparannukset tiloihin.



*Kuva 3: Ei-vuokraa -malli valtion, kiinteistöyksikön ja käyttäjien välillä*

Tämä malli tarjoaa käyttäjille vähemmän kannusteita tehostaa tilankäyttöään tai harkita tarkoin tilatarpeitaan sekä erityisvaatimuksiaan. Tilan ollessa ilmaista, käyttäjä luonnollisesti pyytää suuria tiloja ja korkealaatuisia erityisrakenteita. Malli voi aiheuttaa esimerkiksi käyttäjien sijoittamisen tilatehokkuudeltaan huomattavasti optimaalista suurempiin ja kalliimpiin tiloihin. Pienentyvien budjettien painostamana kiinteistöyksikkö leikkaa usein kiinteistösalkun ylläpidon laadusta, millä on lähtökohtaisesti negatiivinen vaikutus käyttäjätyytyväisyyteen kiinteistöjen kunnon heikentyessä.

Uusissa rakennus- tai kehitysprojekteissa asiakkailla on usein hyvin kalliita vaatimuksia, sillä heiltä ei vaadita mitään vastineeksi näistä vaatimuksista. Tämän johtaa usein budjetin sekä aikarajan ylittäviin projekteihin, koituen erittäin kalliiksi kiinteistöyksikölle ja sen myötä valtiolle ja veronmaksajille.

Ei vuokraa -mallilla on edellä kuvattujen syiden vuoksi heikko kannustavuus tilankäytön kustannusten vähentämiseen, minkä vuoksi mallia voidaan pitää vanhanaikaisena eikä sitä suositella käytettävän Suomessa.

### 4.4 Vuokramallien edut ja haitat

Jokaisella vuokramallilla on omat etunsa ja haittansa, joita kuvataan tässä luvussa. Yleisesti ottaen Euroopassa suuntauksena on ollut siirtyä ilmaisista valtion tiloista markkinaperusteisiin tai kustannusperusteisiin vuokramalleihin. Mallien eduissa ja haitoissa on jonkin verran poikkeavuuksia riippuen siitä, toimiiko malli monopolityyppisenä vai vapaassa kilpailuasetelmassa. Kilpailuasetelmaan liittyvää problematiikkaa on käsitelty tarkemmin luvussa 6. *Tilahallinnan toimintamallin arviointi*, joten siksi sitä ei käsitellä tässä luvussa.

#### Markkinavuokramalli

Teoreettisesti markkinavuokramallissa on vuokralaiselle eri malleista voimakkaimmat kannusteet toimia kustannustehokkaasti, mikä on valtion näkökulmasta erittäin merkityksellistä. Suurin haaste markkinamallissa on, että usein suurelle osalle tiloja ei ole olemassa selkeää markkinahintaa. Omistaja määrittelee investoinnille kuitenkin aina tuotto-odotuksen, jonka

perusteella se voi määrittää vuokratason, vaikka markkinoita ei olisikaan. Tuottovaatimukselle voidaan hakea vertailukohta vastaavan riskin omaavasta projektista. Asiakkaan kannalta tämä ei ole kuitenkaan läpinäkyvä tapa vuokrahinnoittelulle, vaikka kiinteistöyksikön näkökulmasta katsottuna vuokra perustuukin otettuun riskiin.

**Taulukko 3: Markkinavuokramallin teoreettinen arvio**

<b>Markkinavuokramalli</b>	<b>Edut (+) ja haitat (-)</b>
Valtion näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Eri malleista voimakkaimmat kannusteet vuokralaisille kustannustehokkaaseen tilankäyttöön</li> <li>+ Markkinavuokrat tekevät läpinäkyviksi tilojen todelliset kustannukset (ml. vaihtoehtokustannukset), mikä auttaa kohdentamaan valtion resursseja oikein</li> <li>- Markkinainformaation puute erikoistilojen kohdalla (esim. vankilat, museot, varuskunnat, yms.) ja heikommissa tai syrjäisemmissä sijainneissa, jolloin "oikeaa" markkinavuokraa ei ole olemassa. Tästä seuraa, että vuokrien määrittelyssä osapuolten neuvotteluvoiman merkitys korostuu.</li> <li>- Markkinatyylliset, perusteelliset neuvottelut voivat kasvattaa vuokrasopimusten tekemisen hallinnollisia kustannuksia sekä kiinteistöyksikössä että sen asiakkailta</li> <li>- Voi johtaa valtion kiinteistöyksikön "lihomiseen" ja/tai ylisuuriin investointeihin suurten vuokratuottojen seurauksena, mikäli kiinteistöyksikön johtaminen ja valvonta eivät ole riittävällä tasolla</li> </ul>
Kiinteistöyksikön näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Maksimoi vuokratuotot</li> <li>+ Vuokramallin rakenne on yksinkertainen eikä vaadi monimutkaisia laskutoimituksia</li> </ul>
Asiakas-/käyttäjänäkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuokrat (yleensä) korkeammat kuin muissa malleissa</li> <li>- Aiheuttaa keskustelua, miksi valtio pyrkii tekemään voittoa vuokraus toiminnalla ja kierrättää rahaa ns. taskusta toiseen (korkeammat vuokrat johtavat hallinnonalojen kustannusten nousuun, mutta raha palautuu lopulta valtiolle, josta se on alun perin hallinnonaloille allokoitu)</li> </ul>

## Kustannusperusteinen kokonaisvuokramalli

Eduissa ja haitoissa voi olla poikkeavuuksia riippuen siitä, käytetäänkö kiinteistötasosta kustannusperustetta vai portfoliotasosta kustannusperustetta. Tulee muistaa, että kokonaisvuokran pääomaosuus sekä ylläpito-osuus voidaan hinnoitella tapauksesta riippuen eri tavalla: portfoliotasolla tai kiinteistökohtaisesti. Hinnoittelu voidaan tehdä myös kiinteästi ennakoon lasketun arvion perusteella tai jälkikäteen toteutumaan pohjautuen.

**Taulukko 4: Kustannusperusteisen vuokramallin teoreettinen arvio**

Kustannusperusteinen vuokramalli	Edut (+) ja haitat (-)
Valtion näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Melko voimakkaat kannusteet vuokralaisille kustannustehokkaaseen tilankäyttöön (ei kuitenkaan yhtä voimakkaat kuin markkinamallissa)</li> <li>+ Vuokratason määrittely ei vaadi mittavia kaupallisia neuvotteluja, mikä pienentää kaikkien osapuolten hallinnollisia kustannuksia suhteessa markkinamalliin</li> <li>+ Portfolioperusteinen kustannusten kohdistaminen vähentää hallinnollisia kustannuksia suhteessa tilakohtaiseen kohdistamiseen</li> <li>+ Mitä tarkemmin kustannukset kohdistetaan tiloille, sitä oikeampi kuva kustannusten aiheuttajista syntyy</li> <li>- Mitä tarkemmin kustannukset pyritään kohdistamaan tiloille, sitä enemmän lisääntyvät hallinnolliset kustannukset ja vaatimukset tietojärjestelmille</li> <li>- Kustannusten kohdistaminen portfoliotasolla heikentää vuokralaisen kannustimia vähentää tilojen ylläpitoon liittyviä kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa kustannukset kohdistetaan tarkasti aiheuttamisperiaatteella</li> <li>- Vaihtoehtoiskustannukset jäävät osittain piiloon, mikä vääristää käsitystä tilojen todellisista kustannuksista valtiolle ja voi johtaa väärin päätöksiin</li> </ul>
Kiinteistöyksikön näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Portfolioperusteinen kustannusten kohdistaminen tekee vuokrasta helpommin määriteltäviä sekä ennustettavia</li> <li>- Kustannusten tarkka kohdistaminen tiloille lisää hallinnollista taakkaa</li> <li>- Pienemmät vuokratuotot ja siksi vähemmän taloudellista liikkumatilaa kuin markkinamallissa</li> </ul>
Asiakas/käyttäjän näkökulma	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vuokrat yleensä pienemmät kuin markkinamallissa</li> <li>+ Portfolioperusteinen, ennakoon laskettu kustannusten kohdistaminen tekee vuokrasta helposti ennustettavia</li> <li>- Jos kustannukset kohdistetaan ennakoon ja portfolioperusteisesti, asiakas ei hyödy rahallisesti kaikista tekemistään säästötoimenpiteistä, jotka vaikuttavat ylläpitokuluihin (pois lukien käyttäjän itse maksamat kustannukset, kuten esim. sähkönkulutus)</li> </ul>



## “Ei vuokraa” –malli

”Ei-vuokraa” –malli on yleisesti vanhakantainen, eikä ohjaa valtion käyttäytymistä tehokkaan tilankäytön suuntaan.

**Taulukko 5: “Ei-vuokraa” -mallin teoreettinen arvio**

“Ei-vuokraa” -malli	Edut (+) ja haitat (-)
Valtion näkökulma	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Ei tarvetta valtion sisäiselle laskutusprosessille – vähän byrokratiaa ja hallinnollisia kuluja</li><li>- Vuokralaisilla heikot kannusteet kustannustehokkaaseen tilankäyttöön</li><li>- Ei näkyvyyttä kustannusten jakautumisesta portfolion sisällä eri asiakkaille</li><li>- Kiinteistösalakulle ei ole tuotto-odotusta, mikä vähentää kiinteistöyksikön kannustetta tehokkaaseen salkunhoitoon sekä ylläpitoon</li></ul>
Kiinteistöyksikön näkökulma	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Mikäli kiinteistöyksiköllä on vahva mandaatti, pystyy se kontrolloimaan salkkua paremmin ja vapaammin kuin muissa malleissa</li><li>- Haastava johdettava: kustannusten hallinta voi olla vaikeaa, koska vuokralaisilla on vain vähän mielenkiintoa kustannusten hallintaan</li></ul>
Asiakas/käyttäjän näkökulma	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Ei vuokratkustannuksia</li><li>+ Jos kiinteistöyksiköllä on heikko mandaatti, asiakas voi vaatia haluamiaan erityistarpeita kustannuksista välittämättä</li><li>- Jos kiinteistöyksiköllä on vahva mandaatti, asiakkaalla on heikko mahdollisuus vaikuttaa käytössä oleviin tiloihin (heikko neuvotteluasema suhteessa valtion kiinteistöyksikköön)</li></ul>

## 4.5 Valtion vuokramallit muualla Euroopassa

Euroopassa on käytössä laaja kirjo erilaisia vuokramalleja. Syy kulloinkin käytössä olevaan malliin juontaa yleensä juurensa maan poliittisesta ja/tai historiallisesta taustasta. Huomionarvoista on, että yleensä kehittyneemmät valtiolliset kiinteistöyksiköt operoivat joko markkinavuokramallilla tai kustannusperusteisella vuokramallilla. Perinteisemmät organisaatiot puolestaan operoivat edelleen ”ei-vuokraa” -mallilla. Vuokramallien vertailussa ja niistä johdettaviksi tehtäessä, on syytä huomata, että vuokramalleihin vaikuttaa historiallisten ja poliittisten syiden lisäksi se, että eri maissa kiinteistöyksiköiden tilasalkut ovat hyvin erilaisia sekä kooltaan että sisällöltään. Näistä syistä mallit eivät myöskään ole siirrettävissä sellaiseen maahan toiseen; erityisesti vertailu Suomeen, jossa Senaatin salkku sisältää hyvin monen tyyppisiä tiloja, on haastavaa.

Norjan kiinteistöyksikkö Statsbygg toimii kustannusperusteisella vuokramallilla ja hallinnoi kaikkia tilatyyppisiä, lukuun ottamatta toimistoja. Kaikki toimistorakennukset ovat valtio-omistuksen kiinteistöyhtiön ENTRAn hallinnoimia. ENTRA toimii ja kilpailee vapailla markkinoilla. Omistettujen kiinteistöjen osalta Statsbygg perii vuokran perustuen pääomakustannukseen, operatiivisiin kustannuksiin (hallinnointi ja vakuutukset), kiinteistökohtaiseen ylläpito-kustannukseen sekä lisäveloitukseen<sup>6</sup>. Statsbygg laskuttaa myös tuntiperusteisesti asiakkaille tarjoamiaan käyttäjäneuvontapalveluita. Vuokratessaan tilojaan yksityisille vuokralaisille, Statsbygg käyttää markkinavuokramallia. Yksityisille vuokrataan vain tilojen optimointitarpeen takia.

<sup>6</sup> Lisäveloitusta käytetään, mikäli ylläpitoon sisältyy normaaliin ylläpitoon kuulumattomia osa-alueita kuten esimerkiksi puutarhanhoito.

Statsbyggillä ei ole täyttä monopolia omistamiensa kiinteistöjen tarjoamiseen valtiokäyttäjille, vaan käyttäjät ovat oikeutettuja vuokrata myös vapailta markkinoilta. Osittain tästä syystä Statsbygg vain harvoin vuokraa kiinteistöjä itse yksityiseltä markkinalta edelleen vuokrausta varten. Mikäli käyttäjä haluaa vuokrata yksityiseltä markkinalta, voi Statsbygg tarvittaessa auttaa vuokraneuvotteluissa. Statsbygg toimii Norjassa valtion kiinteistöpolitiikan soveltajana. Valtio on asettanut tiettyjä tilatehokkuusohjeita valtiokäyttäjille, joiden soveltamista käytäntöön Statsbygg pyrkii edistämään ja tukemaan. Statsbygg ei kuitenkaan asemassaan kykene pakottamaan ohjeistusten toimeenpanoa.

Hollannin kiinteistöyksikkö Rijksvastgoedbedrijf on monopoliasemassa käyttäjiin nähden ja toimii kustannusperusteisella (TCO) mallilla, jolle on kolme eri laskentamenetelmää tilatyyppistä riippuen. Käyttäjien maksama vuokra kattaa palvelukustannukset. Ensimmäinen malli on ”keskimääräinen TCO-malli”. Tämä malli sisältää kolme eri kiinteää aluekohtaista neliovuokratasoa. Vuokratasot arvioidaan vuosittain uudelleen. Ongelmaksi kunkin alueen sisällä tulee se, että parhaiden ja huonompien sijaintien vuokrataso on sama, mikä kannustaa vierastoja pyrkimään siirtymään mahdollisimman hyvälle sijainnille saadakseen rahalleen paremmin vastinetta. Tämä nostaa toteutuessaan valtion toimitilakustannuksia. Toinen malli on nimeltään ”kohdetasoinen TCO-malli”, jota käytetään erityiskiinteistöille. Vuokran pääkomponenttina käytetään investoinnin kirjanpidollista poistoa vastaavaa vuokraa, jonka päälle vuokrassa peritään ylläpitokustannukset sekä kiinteistöyksikön operatiiviset kustannukset kattava osuus. Kolmas malli on nimeltään ”ad-hoc –malli”, jota käytetään poikkeuksellisissa kohteissa. Tässä tapauksessa vuokrasopimukset neuvotellaan erikseen käyttäjän kanssa ja vuokrat peritään vuosittain kustannusperusteisesti. Myös Rijksvastgoedbedrijf laskee tuntiveloitteisesti käyttäjille tarjoamistaan neuvonantopalveluista.

Tanskan Bygningsstyrelsen toimii markkinaperusteisella mallilla toimistojen sekä erityiskiinteistöjen kohdalla ja kustannusperusteisella mallilla yliopistojen kohdalla. Kiinteistöyksiköllä ei ole monopoliasemaa suhteessa käyttäjiin. Sekä markkina- että kustannusperusteisessa vuokrassa hallitus vastuuttaa käyttäjät tavoitteellisilla mittareilla, kuten esimerkiksi tilakustannus henkilötyövuotta kohti (DKK/htv), joka puolestaan vaikuttaa kustannusperusteiseen vuokraan tai markkinavuokraan. Markkinavuokramalli perustuu arvioituun markkinavuokraan, jos vastaava kiinteistö vuokrattaisiin yksityiseltä toimijalta. Kustannusperusteinen malli pohjautuu 7 % tuottoon, joka lasketaan kiinteistön arvioidusta markkina-arvosta (markkina-arvo lasketaan arvioidusta kustannuksesta vastaavan kiinteistön uudelleenrakentamiseksi). 7 % tuoton päälle käyttäjiltä laskutetaan ylläpitokulut sekä kiinteistöyksikön hallinnollisten ja operatiivisten kulujen osuus. Vuokraa alennetaan 5,5 prosenttiin vuonna 2020. Edelleen vuokratessaan yksityiseltä markkinalta käyttäjille, perii Bygningsstyrelsen markkinavuokran lisäksi edelleenvuokrauspalkkion käyttäjiltä. Bygningsstyrelsen ei tee portfoliossaan vuokrausta yksityisille toimijoille. Myös Bygningsstyrelsen laskee tuntiveloitteisesti käyttäjille tarjoamistaan neuvonantopalveluista.

Belgiassa toimii kaksi valtion kiinteistöyksikköä. Ensimmäinen ja suurempi niistä on Belgian rakennusvirasto, joka toimii *ei-vuokraa* -mallilla. Käyttäjät eivät maksa kiinteistöyksikölle lainkaan käyttämästään toimitilasta. Kiinteistöyksikkö saa valtiolta vuosittaisen budjetin, jolla se hoitaa kiinteistösalkkuaan ja jakaa toimitiloja käyttäjille. Myös muut palvelut, kuten neuvonanto, ovat ilmaisia käyttäjille. Valtio ei myöskään vaadi minkäänlaista tuottoa kiinteistöportfoliolleen. Myyneistä saadut voitot pitää tulouttaa suoraan valtiolle, eikä niitä voi uudelleen sijoittaa suoraan rakennusviraston toimesta. Belgiassa rakennusvirasto on lailla veloitettu tarjoamaan käyttäjille niiden tarvitsemia tiloja, minkä vuoksi sen täytyy myös taipua käyttäjien sellaisiin erityisvaatimuksiin, jotka eivät ole yleisiä käytäntöjä toimitilarakentamisessa. Tämä ongelma on seurausta siitä, että vuokramalli ei kannusta käyttäjäasiakkaita olemaan kohtuullisia vaatimuksissaan.

Toinen Belgian kiinteistöyksikkö on Flanderin alueella toimiva (Het Facilitair Bedrijf), joka operoi myös suurimmaksi osaksi *ei-vuokraa* -mallilla. Hyvin pieni osa asiakkaista maksaa kustannusperusteista vuokraa lakisääteisen asemansa edellyttämänä. Het Facilitair Bedrijf ei kärsi *ei-vuokraa* -mallin tyypillisistä ongelmista, johtuen mm. seuraavista syistä: 1) sillä on vahva mandaatti asiakkaisiinsa nähden, minkä vuoksi se pystyy myös kieltäytymään tilavaatimuksista, 2) se on tuore organisaatio, jolla on dynaaminen ja verrattain pieni kiinteistöportfolio (750 000 m<sup>2</sup>) ja 3) Flaamin hallituksella on selkeästi määritetty kiinteistöstrategia, joka on kaikkien flaamilaisten virastojen hyväksymä ja noudattama. Het Facilitair Bedrijf ei laskea neuvonantopalveluista asiakkailtaan. Kummallakaan Belgiassa toimivalla kiinteistöyksiköllä ei ole monopoliasemaa siinä mielessä, että valtioasiakkaiden tarvitsisi hankkia tilansa kiinteistöyksiköiden kautta. Joillakin valtion virastoilla on omat kiinteistöosastonsa, joilla on kyvykyys hankkia tilat suoraan markkinoilta.

Itävallassa valtion kiinteistöportfolio on jaettu kahteen osaan. Kiinteistöyksikkö Bundes Immobilien Gesellschaft (BIG) hoitaa erityiskiinteistöt ja valtio-omisteinen kiinteistöomistusyhtiö ARE hallinnoi toimistosalkkua. BIG operoi markkinaperusteisella vuokramallilla, joka perustuu pääoman tuottovaatimukseen (perustuu kyseisen erityiskiinteistön riskitasoon ja voi olla hyvinkin korkea), operatiivisiin kustannuksiin sekä kiinteistön ylläpitokustannuksiin.

Ruotsissa on käytössä hajautettu hallinnointimalli, jossa yhteensä seitsemän organisaatiota (kiinteistöyksikköä) hallinnoi valtion eri kiinteistösalkkuja. Organisaatiojako juontaa juurensa historiasta ja kiinteistöt jakautuvat eri organisaatioiden alle kiinteistötyypin mukaan. Organisaatioiden välillä vuokramallit voivat vaihdella kustannusperusteisen, markkinaperusteisen ja suoraan budjetista rahoitettavan (*ei-vuokraa*) mallin välillä. Esimerkiksi Bidragsfastigheter hallinnoi kulttuurihistoriallisia kohteita kuten museoita ja linnoja, jotka eivät ole vuokrajärjestelmän piirissä, vaan saavat suoraan budjetista rahoituksen. Myös kustannusten kohdistusperiaatteet saattavat vaihdella kiinteistöyksiköittäin portfoliotasoisien ja kiinteistötasoisien kohdistuksen välillä. Hajautetussa mallissa ei Ruotsissa ole kiinteistöyksiköille lainkaan keskitettyä ohjausta, vaan kukin organisaatio operoi omilla periaatteillaan. Tästä johtuen vuokrien läpinäkyvyys ja yhdenmukaisuus eivät Ruotsissa toteudu Suomessa tavoitellulla tavalla.

Muissa maissa käytettyjä vuokramalleja:

- Kustannusperusteinen: Viro, Liettua
- Markkinavuokraperusteinen: Kroatia
- Ei vuokraa: Irlanti, Skotlanti ja Slovakia

## 5. UUDEN VUOKRAMALLIN ARVIOINTI

Tässä luvussa arvioidaan valtion käyttämää uutta vuokramallia teorian ja empiiristen löydösten valossa. Ensin luvussa 5.1 esitellään Suomessa sovellettava kustannusperusteinen kokonaisvuokramalli eli ns. uusi vuokramalli. Luvussa 5.2 käydään läpi yleisellä tasolla uuden vuokramallin aiheuttamia muutoksia ja niihin liittyviä haasteita sekä tarkastellaan muutosten potentiaalisia vaikutuksia erikseen Senaatin vuokralaisten, Senaatin itsensä ja valtion näkökulmista. Tämän jälkeen luvussa 5.3 tarkastellaan vuokratason ja tilankäytön tehokkuuden kehitystä Suomessa uuden ja vanhan vuokramallin aikana. Luvussa 5.4 arvioidaan vuokra-

mallin muutoksen vaikutuksia suhteessa tavoitteisiin, joita vuokramallin muutokselle asetettiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan vuonna 2014 tekemässä mietinnössä. Lopuksi luvussa 5.5 esitetään johtopäätökset vuokramallin toimivuudesta.

## 5.1 Kustannusperusteisen vuokramallin soveltaminen Suomessa

Tässä luvussa kuvataan uuden kustannusperusteisen vuokramallin sisältö pääpiirteittäin sekä paneudutaan sen soveltamiseen Suomessa. Vuokrakäsikirjassa<sup>7</sup> uusi vuokramalli on kuvattu seikkaperäisemmin. Mikäli vuokramalli ei ole tuttu tämän esityksen lukijalle, suosittelaa dokumenttiin tutustumista.

### 5.1.1 Käyttöönotto ja tavoitteet

Uusi kustannusperusteinen kokonaisvuokramalli otettiin käyttöön vuoden 2016 alusta ja sitä sovelletaan valtion virastojen ja laitosten tilatarpeisiin Senaatin toimesta valtio-omisteisissa kiinteistöissä ja kiinteistöyhtiöissä. Vuokramallin muutoksen yhteydessä olemassa olevien vuokrasopimusten vuokria<sup>8</sup> laskettiin Senaatin omistamien tilojen osalta 15 % (pl. puolustusvoimat, joissa tehtiin kertyneestä korjausvelasta johtuen tasokorotus) vuokratason laske-  
miseksi kustannusten tasolle. Vuokralaisten näkökulmasta muutos oli kustannusneutraali<sup>9</sup>, koska virastojen budjetteja laskettiin vuokrien muutosta vastaavasti. Senaatin näkökulmasta vuokrien laskeminen kustannusten tasolle tarkoittaa, että valtio ei enää odota sen tekevän ylijäämää vuokraustoiminnalla valtion vaatiman oman pääoman tuoton (1,5 %) lisäksi.

Muutoksen yhteydessä muuttui vuokran suuruuden määräytymisperusteiden lisäksi kaksi muuta olennaista asiaa. Ensinnäkin vuokrasopimuksen kesto muuttui; uudet sopimukset ovat toistaiseksi voimassa olevia ja ne voidaan irtisanoa 12 kk irtisanomisajalla, kun aikaisemmat sopimukset ovat määräaika-  
isia. Lyhyen irtisanomisajan vastapainoksi vuokralaisille tuli velvollisuus korvata vuokralaista varten tiloihin tehtyjen investointien laskennallinen jäännösarvo siltä osin, kuin investointia ei pystytä hyödyntämään toisen käyttäjän toimesta, mikäli vuokralainen luopuu tiloista ennen kuin jäännösarvo on tullut kuoletettua. Jäännösarvo-  
vastuun avulla pyritään välttämään Senaatin ja valtion kannalta epätaloudellisia investointeja, joita vuokralaisilla voisi muuten olla halu tehdä. Näiden muutosten yhteisvaikutuksella tavoitellaan joustavampia mahdollisuuksia tilankäytön tehostamiseen ja tilakustannusten alentamiseen.

Toinen merkittävä muutos vuokramallin muutoksen yhteydessä oli, että Senaatin asemaa suhteessa sen valtiovuokralaisiin muutettiin; vuokralaisilta poistui mahdollisuus tehdä itse sopimuksia suoraan muiden vuokranantajien kuin Senaatin kanssa. Senaatti sai näin ollen asetukseen perustuvan monopoliaseman suhteessa valtioasiakkaisiinsa. Monopoliaseman etuna on mahdollisuus parempaan tilasalkun koordinaatioon ja tätä kautta kustannustehokkuuden parantumiseen valtion näkökulmasta. Vastapainona on valinnanvapauden vähene-  
minen vuokralaisten näkökulmasta. Lisäksi riskinä on monopoleille tyypillisen organisaation sisäisen tehottomuuden lisääntyminen ja palvelun laadun heikkeneminen, mikäli Senaatin

<sup>7</sup> Vuokrakäsikirja on valtiovarainministeriön (Senaatin vahvalla avustuksella) laatima ja VM:n sivuilla julkaistu ohje, joka on kirjoitettu toimeenpanemaan 2014 periaatepäätöstä valtion toimitilastrategiasta sekä selittämään ja taustoittamaan vuokrajärjestelmän uudistamista. Ohje pohjautuu valtioneuvoston asetukseen 242/2015 ja valtiovarainministeriön työryhmän muistioon 29/2014.

[http://vm.fi/documents/10623/2608187/Vuokrak%C3%A4sikirja\\_p%C3%A4ivitetty\\_11.10.2017.pdf/6a9cfbc3-289f-4b1b-9142-1a5a789b1ed4](http://vm.fi/documents/10623/2608187/Vuokrak%C3%A4sikirja_p%C3%A4ivitetty_11.10.2017.pdf/6a9cfbc3-289f-4b1b-9142-1a5a789b1ed4)

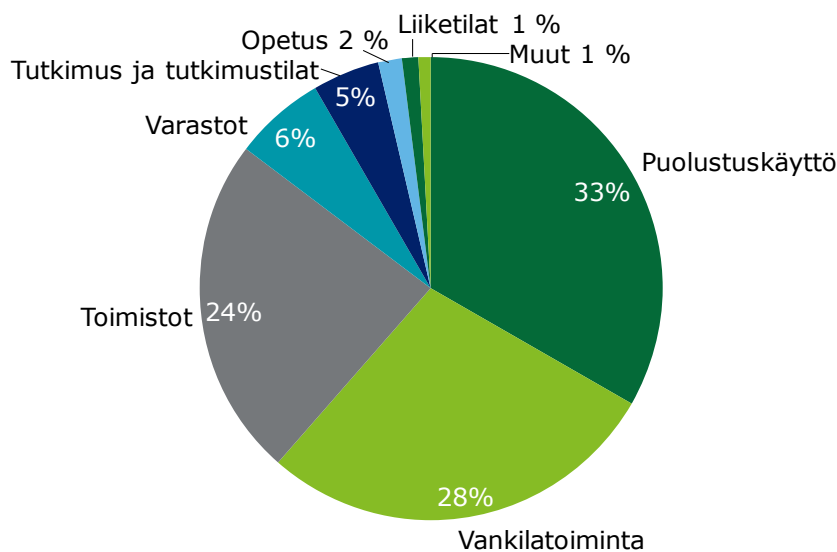
<sup>8</sup> Vanhan markkinaperusteisen vuokramallin vuokra on uuden mallin tavoin kokonaisvuokra, sisältäen pääomaosuuden ja ylläpito-osuuden.

<sup>9</sup> Kustannusneutraalius toteutui täysin vasta vuonna 2017 keskeneräisten projektien seurauksena.

valvonta ja ohjaus eivät toimi tehokkaasti. Konkreettisia merkkejä monopoliaseman aiheuttamasta tehottomuudesta ei arvioinnissa havaittu, joskaan asian tutkiminen ei ollut tämän arvioinnin varsinaisessa laajuudessa. Vertailtaessa Senaatin omistamien toimitilojen vuokria suhteessa markkinahintoihin, Senaatti pärjää varsin hyvin, mikä indikoi, että kovin merkittävää monopoliaseman aiheuttamaa tehottomuutta ei toistaiseksi näyttäisi syntyneen.

Yleinen uudelle vuokramallille asetettu tavoite on edistää valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden tavoitteita. Mallilla tavoitellaan lisäksi suoraviivaisuutta vuokrien määrittelyssä, minkä toivotaan vähentävän neuvottelutarvetta ja parantavan vuokralaisten tasavertaisuutta. Tavoitteita pyritään tukemaan mahdollisimman standardeilla vuokraehdoilla. Uusi yhdenmukainen malli on omiaan eliminoimaan sopimusten laatuvaihteluja, mutta toisaalta myös kiinteistökohtaisen vuokrahinnoittelun joustavuus vähenee.

Uuden vuokramallin mukaisia sopimuksia on ehditty tehdä vasta noin 120 kappaletta (tilanne 10/2017). Pinta-alassa mitattuna sopimukset kattavat 210 000 m<sup>2</sup>, mikä on Senaatin omistamasta toimitilapinta-alasta 3,6 %. Esitettyjen lukujen perusteella voidaan arvioida, että koko omistetun in-house vuokrakannan siirtyminen täysin uuden mallin mukaiseksi voi kestää jopa kymmeniä vuosia. Kuva 4 hahmottaa uuden vuokramallin mukaan tehtyjen sopimusten jakautumista pinta-alan mukaan. Uuden vuokramallin mukaisista sopimuksista kolmannes oli lokakuussa 2017 Puolustusvoimien sopimuksia. Muut pinta-alaltaan suurimmat tilatyypit uuden vuokramallin piirissä ovat vankilat ja toimitot.



Kuva 4: Uusien sopimusten jakautuminen tilatyypeittäin - tilanne 10/2017 (Senaatti)

## 5.1.2 Vuokran määräytyminen

Senaatin asiakkaat maksavat kokonaisvuokraa, eli pääoma- ja ylläpitovuokraa ei eritellä vuokrasopimuksessa. Tämän suhteen ei ole tapahtunut muutosta siirryttäessä uuteen vuokramalliin. Kokonaisvuokralla tarkoitetaan pääomavuokran ja ylläpitovuokran summaa. Vuokraa määrittäessään Senaatti kuitenkin arvioi nämä kaksi komponenttia erikseen, antamatta niistä yleensä tietoa ulospäin. *Pääomaosuus* sisältää valtion kiinteistö pääomalleen vaatiman oman pääoman tuoton, Senaatin vieraan pääoman kustannuksen, kiinteistön ennakoitua kulumista vastaavat poistot, teknisen riskipreemion, sekä Senaatin hallinnointikulun. *Ylläpitoosuus* sisältää kiinteistönhuollon, siivouksen, sähköt, ynnä muun sopimuksessa Senaatin vastuulle osoitetun jatkuvaluonteisen ylläpidon kustannukset. Puolustushallinnon osalta vuokramallissa on poikkeus; puolustusvoimat maksavat vain pääomavuokraa, koska ylläpito-osuutta vastaava ylläpito hoidetaan puolustushallinnon rakennuslaitoksen (PHRAKL) toimesta.

Kustannusten kohdistaminen vuokriin tehdään Suomessa pitkälti *portfolioperusteisesti*. Taulukossa 6 on eritelty *pääomavuokraosuuden* komponentit sekä niiden suuruus perusteluineen. Pääomavuokraosuus lasketaan suhteessa tilaan tehtyyn investointikustannukseen. Pääomaosuuden osalta portfolioperusteisuus merkitsee sitä, että taulukossa esitettyjen komponenttien suuruus on arvioitu koko Senaatin tilaportfolion perusteella, ei yksittäisten tilojen todellisten kustannusten perusteella. Komponenteista ainoastaan *poistoihin* vaikuttaa kulloinkin arvioinnin kohteena olevan tilan ominaisuudet. Poistot voivat vaihdella 3,0-3,5 % välillä investoinnin arvosta; mitä enemmän tila vaatii peruskorjaamista, sitä lyhyemmäksi elinkaari määräytyy ja sitä suurempi on poistoprosentti.

**Taulukko 6: Pääomaosuuden kustannusrakenne**

Kustannuskomponentti	% (investointikustannuksesta)	Perustelu
Keskimääräinen pääomankustannus (WACC)	2,0 %	Painotettu keskiarvo oman ja vieraan pääoman tuottovaatimuksista
<i>Oman pääoman tuottovaatimus</i>	<i>1,5 %</i>	Valtion määrittämä. Perustuu valtion pitkäaikaisten lainojen kustannuksiin ( <i>4 vuoden keskiarvo</i> )
<i>Vieraan pääoman kustannus</i>	<i>3,0 %</i>	Senaatin lainojen keskimääräinen korko
Poistot	3,0 - 3,5 %	Vastaa 28,6-33,3 vuoden poistoaikaa, joka Senaatin arvion mukaan johtaa portfoliotasolla kestävään vuokratasoon
Riskit (tekniset riskit)	1,0 %	Senaatin arvio tasosta, joka riittää kattamaan tiloihin liittyvät tekniset riskit portfoliotasolla
Senaatin hallinnointikulut	0,3 %	Senaatin arvio portfolion keskimääräisistä hallinnointikuluista
<b>Yhteensä</b>	<b>6,3 - 6,8 %</b>	

Kokonaisvuokran *ylläpito-osuus* määritellään kiinteistökohtaisesti kuten aikaisemmassa vuokramallissa, eli ennustettujen kustannusten perusteella. Ylläpito-osuus perustuu Se-

naatin kokemusperäiseen *arvioon* kyseisen tilatyyppin ylläpitokuluista, ei siis kunkin tilan todellisiin toteutuneisiin kustannuksiin. Näin ollen myös ylläpitovuokra on tavallaan portfoliooperusteinen, koska yksittäisten tilojen toteutuneiden ylläpitokustannusten vaihtelut tasataan portfolion sisällä ilman, että ne näkyvät käyttäjille vuokran heilahteluina. Portfolioperusteisella vuokran määrittelyllä tavoitellaan paitsi vuokraheilahteluiden eliminointia, myös teknistä yksinkertaisuutta sekä kevyttä hallintoa ja työmäärää vuokrien määrittelyssä ja laskutuksessa.

Kuten vuokrasopimuksissa yleisesti, kokonaisvuokraa korotetaan vuosittain elinkustannusindeksin mukaan. Vastaava menonlisäys tehdään valtion talousarvion asianomaisten virastojen toimintamenomomenteille sen mukaan kuin Senaatti ilmoittaa, huomioimalla kuitenkin maksullinen toiminta.

Vuokrakäsikirja antaa mahdollisuuden poiketa investointikustannukseen perustuvasta vuokramallista, mikäli sen antama vuokrataso ei kata pitkällä aikavälillä kiinteistön vaatimia korjauskustannuksia. Vuokrakäsikirjassa sanotaan: "Kun olemassa olevaan kiinteistöön tehdään uusi vuokrasopimus, toimii vanha ja terve vuokrataso lähtövuokratasona<sup>10</sup>. Kiinteistön terveenä vuokratasona pidetään vuokratasoa, joka mahdollistaa kiinteistölle pitkällä aikavälillä valtion uuden vuokrajärjestelmän mukaisten kustannusten kattamisen. Lisävuokra peritään mahdollisista perusparannuksista, joita tehdään asiakkaan tarpeiden mukaan." (*Vuokrakäsikirja, kohta 8.*)

Vuokran pääomaosuuden määrittäminen voi tapahtua pääsääntöisesti kahdella eri tavalla tilanteesta riippuen:

- 1) *Senaatti rakentaa tai ostaa uuden tilan vuokralaisen käyttöön*: pääomavuokra lasketaan prosentiosuutena (6,3-6,8 %) Senaatin investointikustannuksesta<sup>11</sup> eli kustannuksesta, joka Senaatilta kului tilan rakentamiseen tai ostamiseen.
- 2) *Vanhaan tilaan tehdään vuokralaisen vaihduttua uusi vuokrasopimus tai vuokrasopimusta päivitetään suuremman korjauksen yhteydessä*: Korjaus voi sisältää peruskorjausosuuden<sup>12</sup> lisäksi perusparannusosuuden. Tällöin vanha ja terve vuokrataso otetaan pohjavuokratasoksi, kattaen peruskorjausosuuden investoinnista. Mikäli investoinnista osa luetaan perusparannukseksi<sup>13</sup>, pohjavuokran päälle lisätään investoinnin perusparannusosuuteen perustuva uuden vuokramallin mukainen pääomavuokra.<sup>14</sup>

Tasoa parantavat tai asiakkaalle räätälöidyt investoinnit ovat perusparannusta ja kokonaan vuokravaikutteista. Lainsäädännön aiheuttamat muutostarpeet kiinteistöihin ovat Senaatin vuokrasopimuksissa määritelty olevan vuokravaikutteisia investointeja, mitä asiakkaat eivät aina ole valmiita hyväksymään. Senaatin näkökulmasta kyseessä on yleisesti markkinoilla käytössä oleva tapa. Lainsäädännöstä aiheutuvien riskeihin varautuminen käytännössä nostaisi vuokria nykyisestä.

<sup>10</sup> Vanhasta ja terveestä lähtövuokratasosta käytetään jatkossa termiä "pohjavuokra"

<sup>11</sup> Investointikustannus on tyypillisesti melko lähellä arvoa, joka kohteelle kirjanpidossa merkitään Senaatin taseeseen. Eroa voi kuitenkin olla jonkin verran sen takia, että kaikkia kuluja ei aina haluta tai voida aktivoida taseeseen.

<sup>12</sup> Peruskorjaus on suhteellisen suurena erillisenä hankkeena toteutettava korjaushanke, jossa rakennuksen laatutaso ei muutu. Peruskorjauksella ei ole vuokravaikutusta.

<sup>13</sup> Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli perusparannus ovat aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia. Viranomaislähtöiset muutostyöt ja parannukset ovat myös aina vuokravaikutteisia.

<sup>14</sup> Esimerkiksi, kun rakennukseen tehdään investointi, josta perusparannusta on 40 %, pohjavuokrana on vanha vuokra (alkuperäisen kustannuksen mukaan aikanaan laskettu) + indeksikorotukset (inflaatio). Pohjavuokraan lisätään päälle perusparannusosuuden mukainen uusi pääomavuokra (40 % x investointi x 6,8 %).

Vuokra on tietyin ehdoin mahdollista määritellä myös ns. annuiteettimenetelmällä asiakkaan kanssa erikseen sovittaessa. Tällöin kyse on aina määräaikaisesta lisävuokrasta. Annuiteettivuokraa käytetään lähtökohtaisesti vain tilanteissa, joissa olemassa olevaan kohteeseen tehdään vähäisiä muutostöitä ja investoinnin taloudellinen käyttöaika on selvästi tavanomaista lyhempi. Vuokra-aika on lähtökohtaisesti enintään 5 vuotta ja maksimissaan 10 vuotta. Vuokran korko on 5 %, joka muodostuu vieraan pääoman kustannuksesta (3,0 %), riskistä (1,0 %) ja Senaatin yleiskuluista (1,0 %). *(Vuokrakäsikirja, kohta 7.)*

Senaatti myös vuokraa tiloja vapailta markkinoilta, mikäli valtiolla ei ole omistuksessaan tarvittavia tiloja. Tällä tavalla vuokratuista tiloista Senaatti perii käyttäjiltä 2 %:n edelleenvuokrapalkkion, joka lasketaan vuokrasummasta. Nämä edelleenvuokraussopimukset ovat näin ollen uuden kustannusperusteisen vuokramallin ulkopuolella, vaikkakin ovat Senaatin näkökulmasta kustannusperusteisia; edelleenvuokrapalkkion suuruus perustuu Senaatin arvioon edelleenvuokraustoiminnan aiheuttamista keskimääräisistä kustannuksista Senaatille. Yksittäistapauksissa todelliset kustannukset voivat olla yli tai alle 2 %. Senaatin vuokrattaessa yksityiseltä markkinalta, vuokrasopimukset ovat enimmäkseen määräaikaisia.

### 5.1.3 Jäännösarvovastuu

Jäännösarvovastuulla tarkoitetaan vuokralaisen vastuuta siitä Senaatin investoinnin vuokra-vaikutteisesta osasta, jota ei voida suoraan ja täysimääräisesti hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa. Jäännösarvovastuu hillitsee vuokralaisten halua vaatia investointeja, joihin liittyy Senaatilla ja sitä kautta valtiolla riski siitä, että investoinnit osoittautuvat turhiksi ja että investointia ei saada maksettua takaisin suunnitellusti.

Käytännössä jäännösarvovastuuta käytetään kattamaan Senaatin investoinnin riskiä jälleenvuokran, vajaakäytön ja likviditeetin osalta. Jäännösarvovastuu voi realisoitua, kun vuokralainen irtisanoo vuokrasopimuksen Senaatin omistamista tiloista. Vastuun määrä vaihtelee riippuen vuokratusta kohteesta. Mikäli rakennus voidaan sellaisenaan välittömästi vuokrata edelleen tai myydä käypään hintaan, on jäännösarvovastuu 0 %. Mitä erikoisempi ja räätälöidympi rakennus on, sen suurempi on myös jäännösarvovastuu. Jäännösarvovastuu voi vaihdella kiinteistöistä/investoinnista riippuen 0-100 % välillä investoinnin arvosta. Jäännösarvovastuu vastaa investoinnin poistoaikaa, mikäli poistoaika on enintään 10 vuotta. Yli 10 vuoden poistoaajan investointien kohdalla jäännösarvovastuu vähenee lineaarisesti 10 vuoden aikana nolnaan.<sup>15</sup>

Jäännösarvovastuu on tärkeä vuokramallin elementti, sillä se haastaa käyttäjät harkitsemaan investointejaan ja tarpeitaan tarkkaan sekä kannustaa pitkän aikavälin suunnitteluun investointien osalta. Se myös mahdollistaa kiinteistöille saman vuokratason, huolimatta siitä onko kiinteistölle olemassa jälkimarkkinaa tai muita käyttötarkoituksia. Näin se siis osaltaan alentaa vuokria erityisesti epälikvideillä markkinoilla ja erikoisempien tilojen osalta. Mitä paremmin jäännösarvovastuun kestoaika vastaa tilaan tehdyn investoinnin ennakoitua taloudellista käyttöaika, sitä voimakkaampi on jäännösarvovastuun turhia investointeja hillitsevä vaikutus. Vastaavasti jäännösarvovastuun keston lyhentäminen siirtää riskiä turhista investoinneista vuokralaisilta Senaatille ja sitä kautta valtiolle.

<sup>15</sup> Senaatin hallitus hyväksyi 11/2017 tehdyn esityksen jäännösarvovastuun vähenemisestä nolnaan 10 vuodessa. 1.1.2016 – 31.10.2017 välillä tehdyissä sopimuksissa poistoaika jää olemaan 20 vuotta. Sitä ei muuteta taannehtivasti eikä sopimusta täydennettäessä muutoliitteellä.



Mikäli virasto joutuu irtisanomaan vuokrasopimuksen seurauksena valtioneuvoston päätöksestä, virastolle voidaan myöntää talousarviossa lisämäärärahaa, jolla korvataan 75 % jäännösarvosta<sup>16</sup>. Näin kompensoidaan virastoille valtion päätöksistä aiheutuvaa budjettiriskiä.

Taulukossa 7 on esitetty jäännösarvovastuun määräytymisperusteet.

**Taulukko 7: Jäännösarvovastuun määräytymisperuste**

Tilamäärittely / tilaominaisuus	Jäännösarvoluokat, jäännösarvovastuun määrä investoinnista
Yleispätevä monitilatoimisto Yleispätevä varastotila	<i>Luokka I</i> Ei jäännösarvovastuuta
Erityis- tai olosuhdehallitut varastotilat	<i>Luokka II</i> Jäännösarvovastuu 25 % investoinnista
Laboratorio, sairaala ja muut vastaavat tilat Majoitus- ja ruokahuoltotilat Koulutusasiat	<i>Luokka III</i> Jäännösarvovastuu 50 % investoinnista
Tuotanto- ja erityistilat (esim. johtokeskus) ja erityisrakenteet ym. vastaavat	<i>Luokka IV</i> Jäännösarvovastuu 75 % investoinnista
Tilat, rakenteet ja infra, jotka palvelevat yksiselitteisesti vain yhtä tarvetta ja asiakkaan poistuttua tila tai rakenne ei mahdollista muuta toimintaa	<i>Luokka V</i> Jäännösarvovastuu 100 % investoinnista

### 5.1.4 Yhteenveto Suomen kustannusperusteisesta mallista

Suomessa käytettävä vuokramallin sovellus on kokonaisuudessaan ainutlaatuinen maailmassa, kuten muidenkin valtioiden käyttämät mallit tyypillisesti ovat. Suomen vuokramalli, joka koskee valtion omistamia tiloja, on kustannusperusteinen ja perustuu kokonaisvuokraan, jonka komponentteja ovat pääomaosuus ja ylläpito-osuus. Vuokran pääomaosuutta peritään kattamaan investoinnista aiheutuva pääomakustannus, peruskorjauskustannukset, Senaatin operatiiviset kustannukset sekä tilan tekniset riskit. Ylläpito-osuus kattaa pääosin kiinteistön päivittäisen huollon ja ylläpidon.

Senaatti on keskitetty kiinteistöyksikkö ja monopoliasemassa suhteessa käyttäjiin, joten sillä on hyvät mahdollisuudet optimoida koko valtion tilaportfoliota. Monopoliaseman vastapainona on Senaatin ohjaukseen, valvontaan ja tavoiteasetantaan kiinnitettävä erityistä huomiota laatu- ja kustannushaittojen ehkäisemiseksi.

Vuokrahinnoittelu tapahtuu portfoliotasolla ja perustuu etukäteen tehtävään kustannusarvioon sen sijaan, että vuokra tarkastettaisiin toteuman perusteella vuosittain. Vuokran pääomaosuus hinnoitellaan portfolioperusteisesti ja ainut kiinteistöstä riippuvainen joustava vuokratyökalu on poisto-osuus. Ylläpito-osuus taas hinnoitellaan kiinteistökohtaisesti arvioitujen ylläpitokustannusten mukaan. Hinnoittelumallilla pyritään yksinkertaisuuteen ja hallinnolliseen tehokkuuteen sekä vähentämään vuokrien heilahteluita.

<sup>16</sup> Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus 20.11.2012.

Uudessa vuokramallissa siirryttiin määräaikaisista vuokrasopimuksista toistaiseksi voimassa oleviin. Samassa yhteydessä otettiin käyttöön vuokralaista koskeva investoinnin jäännösarvovastuu, joka toimii Senaatin ja valtion kannalta investointiriskiä tasapainottavana tekijänä. Ilman jäännösarvovastuun käyttöönottoa vuokralaisella olisi ollut heikot kannusteet harkita tiloihin tehtävien investointien kannattavuutta. Kun vuokralainen asetetaan taloudelliseen vastuuseen tehdystä investoinnista, vältetään usein Euroopassa (varsinkin "ei-vuokra" -mallissa) havaittava taipumus asettaa tiloille toiminnallisuuksiltaan, sijainniltaan tai laadultaan tarpeettoman korkeita vaatimuksia.

Taulukkoon 8 on tiivistetty uuden vuokrajärjestelmän ominaisuudet omistettujen tilojen osalta.

**Taulukko 8: Valtion uuden vuokrajärjestelmän kuvaus omistettujen tilojen osalta**

Vuokrajärjestelmän ominaisuus	Suomen malli	Vaihtoehtoinen tapa
Tilahallinnan toimintamalli	Keskitetty	Hajautettu
	Monopoli	Vapaa kilpailu
Vuokran määrittely	Kustannusperusteinen	Markkinaperusteinen
	Kokonaisvuokra	Vuokrakomponentit eritelty
Pääomaosuus:		
Kohdistus	Portfoliotasoinen	Kiinteistökohtainen
Maksuperuste	Estimaatti	Toteuma
Ylläpito-osuus:		
Kohdistus	Kiinteistökohtainen	Portfolioperusteinen
Maksuperuste	Estimaatti	Toteuma
<b>Vuokrasopimuksen kesto</b>	Toistaiseksi voimassa oleva	Määräaikainen

Senaatti vuokraa tiloja vapailta markkinoilta, mikäli valtiolla ei ole omistuksessaan tarvittavia tiloja. Tällä tavalla vuokratuista tiloista Senaatti perii loppukäyttäjiltä 2%:n edelleenvuokraspalkkion, joka lasketaan vuokrasummasta. Nämä edelleenvuokrasopimukset ovat näin ollen uuden kustannusperusteisen vuokramallin ulkopuolella.

## 5.2 Kustannusperusteiseen vuokramalliin siirtymisen vaikutukset

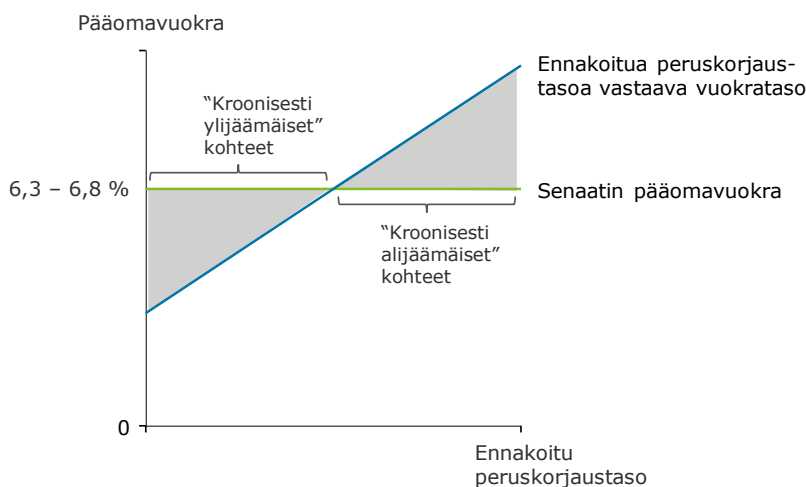
Tässä luvussa tarkastellaan uuteen kustannusperusteiseen vuokramalliin siirtymisen vaikutuksia teoreettisen pohdinnan ja käytännön hinnoitteluesimerkkien kautta. Vaikutusten arviointi perustuu havainnollistaviin esimerkitapauksiin.

Uuden vuokramallin merkittävimmät muutokset vanhaan malliin verrattuna ovat: 1) vuokramallin muutos markkinamallista kustannusperusteiseen malliin (*asetusperusteisesti*), 2) vuokrasopimusten määräaikaisuudesta luopuminen sekä (*valtiovarainministeriön ohjaus*) ja 3) sitä kompensoiva vuokralaisen jäännösarvovastuu (*valtiovarainministeriön ohjaus*). Muutokset näyttäytyvät hieman erilaisina riippuen tarkastellaanko asiaa Senaatin, sen vuokralaisten vai valtion kokonaisuuden näkökulmasta. Ennen vaikutusten tarkastelua kunkin osa-

puolen näkökulmasta käydään ensin läpi vuokran suuruuden määrittelyyn liittyvää problematiikkaa, koska se on olennainen, mutta vaikutuksiltaan hieman hankalasti jäsennettävä osa uutta vuokramallia.

### 5.2.1 Kustannusperusteisen vuokramallin yleisten vaikutusten teoreettinen arviointi

Uuden vuokramallin kaavamainen vuokranmäärittely aiheuttaa haasteita erityisesti pääomaosuuden osalta. Haaste johtuu siitä, että malli ei riittävän hyvin huomioi, että erilaisilla tiloilla on erilaiset korjaustarpeet, jotka aiheuttavat eroja suhteellisiin peruskorjauskustannuksiin. Vuokramallin kaavamainen soveltaminen johtaa siihen, että keskiarvokustannuksia enemmän peruskorjauskuluja vaativat tilat muuttuvat kroonisesti Senaatille tappiollisiksi ja vastavasti keskiarvoa edullisemmat voitollisiksi – syntyy ns. *kohdistusongelma*, kun tilakohtaiset tuotot ja kulut ovat erisuuruiset. Tilannetta on visualisoitu kuvassa 5. Keskiarvoa korkeampia kustannuksia voivat aiheuttaa mm. tilojen tavallisuudesta poikkeavat rakenteet, aikaisempi korjausten laiminlyönti (eli kertynyt korjausvelka) ja historiallisiin kohteisiin liittyvät konservointivaatimukset. Tyypillisiä korkeiden kustannusten kohteita ovat esim. museot, linnat, vanhat kasarmit ja poliisiasemat. Tavalliset toimistotilat uusissa (tai vanhoissa hyvin hoidetuissa) tiloissa ovat esimerkki tyypillisesti keskiarvoa edullisemmän peruskorjauskustannustason tiloista.



Kuva 5: Uuden vuokramallin tuotto-kustannus -kuvaaja eri tilatyypeille Senaatin näkökulmasta. (Tässä: tuotot = pääomavuokra. Kustannukset = ennakoitu peruskorjaustaso)

Ennen siirtymistä uuteen vuokramalliin, erilaisiin tiloihin voitiin soveltaa eri tuottovaatimuksia, jolloin vuokrat voitiin sovittaa joustavasti riskin ja ennakoitun peruskorjauskustannustason mukaan. Valtaosa Senaatin nykyisestä vuokrakannasta toimii edelleen tältä pohjalta, sillä ainoa 1.1.2016 tehty muutos voimassa oleviin sopimuksiin oli, että vuokria alennettiin 15 prosentilla. Uuden mallin lopulliset vaikutukset eivät vielä näy uusien sopimusten pienen määrän takia. Tällä hetkellä ainut pääomavuokraosuuteen variaatiota aiheuttava tekijä on ennakoitu peruskorjaustaso. Vaihteluväli on nykyisin laskennallisesti 6,3-6,8 % ja todellisuudessaakin variaatiota aiheuttavat korjauskustannukset vaihtelevat Senaatin oman arvion mukaan suhteellisen vähän sen toimialojen välillä, joten pieni vaihteluväli on tästä näkökulmasta perusteltu. Variaatiota toki voi tulla vaihteluväliä enemmän tilatyypin erikoisuusasteesta riippuen. Vertailua puhtaasti kiinteistötyypeittäin ei ollut saatavilla arviointia tehtäessä.

Taulukossa 9 on havainnollistava esimerkki, miten Senaatin omistuksessa olevan Onerva Mäen koulun vanhan mallin mukainen vuokra muuttuisi, mikäli vanha vuokrasopimus muutettaisiin uuden mallin mukaiseksi ja vuokra laskettaisiin kaavamaisesti investoinnin arvoon perustuen. Pääomavuokran poisto-osuudeksi esimerkissä on oletettu 3,5 %. Ylläpitovuokran oletetaan olevan muuttumaton (arvioitu noin 2,5 %<sup>17</sup>), sillä vuokramallin muutoksella ei ole siihen vaikutusta. Näin ollen muutos kokonaisvuokraan on esimerkissä -9,7 %. Jos oletetaan, että esimerkissä käytetty vanhan mallin mukainen (15 % alennettu) vuokrahinnoittelu vastaisi todellista kustannustasoa, kohde olisi uudessa vuokramallissa mahdollisesti Senaatile kroonisesti alijäämäinen suuren vuokranlaskun seurauksena. Kohde on uudisrakennus.

**Taulukko 9: Esimerkki vuokran muodostumisesta, mikäli Onerva Mäen koulun vuokrasopimus olisi tehty uuden vuokramallin mukaisesti**

Onerva Mäen koulu	Investointi	Poistot (runko 40 vuotta, tekniikka 15 vuotta → keskimäärin 32,5 vuotta)	Pääomaosuus	Ylläpitoosuus	Kokonaisvuokra
Vanha vuokramalli	29,0 M€	ei vaikutusta	7,8 % (2,26 M€) <sup>18</sup>	2,5 % (0,72 M€)	10,3 % (2,98 M€)
Uusi vuokramalli		3,5 %	6,8 % (1,97 M€)		9,3 % (2,69 M€)
<i>Ero vanhaan malliin nähden</i>	-		-13 %	-	-9,7 %

Vuokrakäsikirjan mukaan tiloilla on oltava terve vuokrataso. Mikäli vuokra jää vanhasta vuokratasosta ja siihen lisättävästä uudesta vuokrasta laskettuna Senaatille pitkällä aikavälillä tappiolliseksi, vuokraa on korotettava vastaamaan todellisia kustannuksia. Kaavamaisesti sovellettuna (eli "terveen vuokratason" vaatimus ohittaen) uusi vuokramalli subventoi kalliimpia (enemmän korjausta vaativia) tiloja halvempien kustannuksella. Näin ollen malli saattaa subventoida myös tiettyjä hallinnonaloja ja hallinnonalojen sisällä eri virastoja toisten kustannuksella, mikäli virastojen tilojen keskimääräisissä korjauskustannustasoissa on eroja. Lisäksi riskinä on, että maan hallitus, ministeriöt ja virastot eivät priorisoi tilavalintojaan oikein, jos kaikki tilat näyttäytyvät niille lähes saman hintaisina. Toistaiseksi näistä haitoista ei kuitenkaan ole merkittävää empiiristä näyttöä uuden mallisten vuokrasopimusten pienen määrän takia.

Edellä kuvatun kohdistusongelman todellisia vaikutuksia on vaikea arvioida kahden siihen vaikuttavan tekijän takia. Ensinnäkin se, että peruskorjausten yhteydessä tapahtuvan vuokratason määrittelyn pohjaksi otetaan vanhan sopimuksen vuokrataso, on omiaan vähentämään muutoksia vuokrissa. Toinen syy, joka vaikeuttaa arviointia on, kuinka paljon sovelletaan Vuokrakäsikirjan määrittelemää joustovaraa vuokrissa. Mitä enemmän joustomahdollisuutta hyödynnetään, sitä pienemmäksi kohdistusongelma jää. Toisaalta jouston soveltaminen merkitsee sitä, että vuokrat irtoavat kaavamaisesta investointipohjaisesta mallista, jolloin malli alkaa muistuttaa vanhaa vuokramallia neuvottelutarpeen osalta. Kun näin tapahtuu, menetetään osittain ne hyödyt, jotka liittyvät vuokramallin yksinkertaisuuteen. Se, kuinka nopeasti potentiaalinen ongelma realisoituu, riippuu etupäässä siitä, kuinka nopeasti tiloja siirtyy uusien sopimusten alle. Toistaiseksi siirtymä on ollut hidasta: yli 1,5 vuoden aikana tiloista vasta 3,6 % on siirtynyt uuteen kustannusperusteiseen vuokramalliin ja näissä-

<sup>17</sup> Arvioitu kustannustaso suhteessa investointiin. Todellisuudessa ylläpito-osuutta ei lasketa prosenttiosuutena investoinnista, vaan se arvioidaan kiinteistökohtaisella neliohinnalla.

<sup>18</sup> Toteutunut vanhan markkinaperusteisen vuokramallin mukainen vuokran pääomavuokrakustannus (alkuperäisestä markkinavuokrahinnoittelusta 15 % alennettuna).

kin tapauksissa vanha vuokra toimii usein rinnalla pohjavuokrana. Voi siis kestää hyvin pitkään ennen kuin potentiaaliset ongelmat kasvavat niin suuriksi, että ne merkittävästi rapauttaisivat mallin hyötyjä.

### 5.2.2 Siirtyminen uuteen vuokramalliin käytännössä

Vuokrasopimuksia uusitaan uuden vuokrajärjestelmän mukaisiksi tyypillisesti laajojen peruskorjausten yhteydessä. Tässä tilanteessa vuokrasopimus uusitaan niin, että se heijastaa tehtyä investointia. Vanha vuokrataso, mikäli se on terve, säilyy lähtökohtaisesti peruskorjausosuutta vastaavana pohjavuokrana ja investoinnista lasketaan lisävuokra perusparannuksen osalta. Nämä yhdessä muodostavat kohteen uuden vuokran.

Uuden vuokramallin aikana (1.1.2016 jälkeen) tehdyissä investoinneissa vuokrasopimus uusitaan uuden vuokrasopimusmallin piiriin kaikilta osin. Vanha vuokra toimii uuden sopimuksen pohjavuokrana, mutta muuten sopimusehdot ovat uuden mallin mukaisia. Osapuolet tekevät siis uuden sopimuksen koko kohteesta ja vanha sopimus jää historiaan. Asiakkaalle uudessa vuokramallissa tuleva jäännösarvovastuu koskee koko investointia ml. sekä peruskorjausosa että perusparannusosa.

Seuraavassa esimerkissä (taulukko 10) esitellään teoreettinen tilanne Etelä-Esplanadi 4:n korjausinvestoinnin jälkeisestä vuokrahinnoittelusta, mikäli kohteeseen olisi investoitu uuden vuokramallin aikana (todellisuudessa investointi tehtiin vanhan vuokramallin aikana). Taulukossa kuvataan lähtötilanne (pohjavuokra), sekä investoinnista seuraava vuokrataso vanhassa ja uudessa vuokramallissa.

Esimerkin perusparannuksen pääomavuokran hinnoittelu on 6,8 % perusparannusinvestoinnista. Tämä on pääomavuokraosuuden haarukan yläpäässä siksi, koska investointi sisältää paljon talotekniikkaa. Talotekniikan keskimääräinen käyttöikä on rakenteita pienempi, mikä näin ollen lyhentää kiinteistön teknistä elinkaarta ja keskimääräistä poistoaikaa. Esimerkissä uuden mallin kokonaisvuokra olisi 160 k€ eli 6,77 % pienempi verrattuna vanhan mallin vuokraan.

**Taulukko 10: Investoinnista seuraavan vuokran hinnoitteluesimerkki (uusi vs. vanha järjestelmä)**

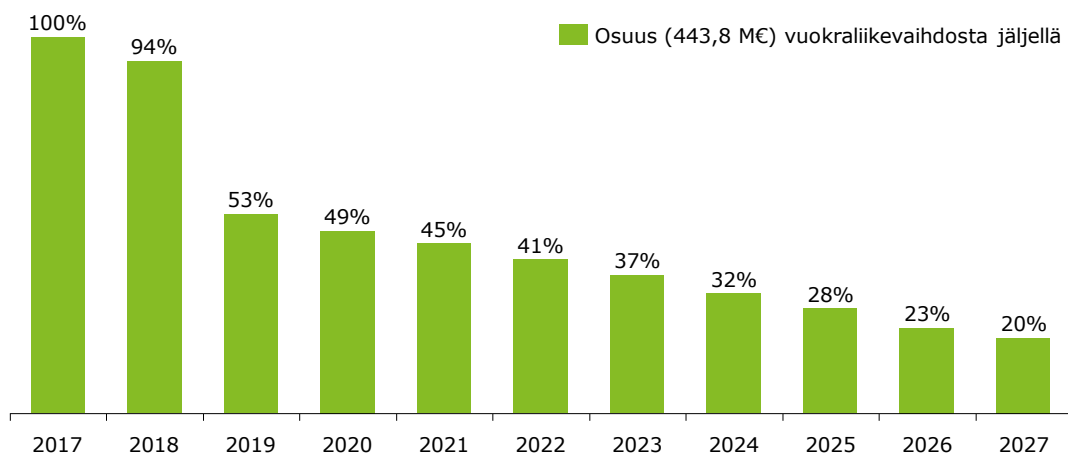
Tilanne	Käytettävä vuokramalli	Investointi	Pääomavuokra	Ylläpito-vuokra	Kokonaisvuokra
Lähtötilanne ennen peruskorjausta	Vanha vuokramalli	-	1,21 M€ (pohjavuokra)	0,33 M€	1,54 M€
<b>Korjauksen jälkeen (vanha järjestelmä)</b>	<b>Vanha vuokramalli</b>	<b>23,7 M€</b>	<b>2,02 M€</b>	<b>0,40 M€</b>	<b>2,42 M€</b>
<i>Peruskorjaus</i>	<i>Vanha vuokramalli</i>	<i>14,2 M€ (60 %)</i>	<i>1,21 M€</i>	-	-
<i>Perusparannus</i>	<i>Vanha vuokramalli</i>	<i>9,5 M€ (40 %)</i>	<i>0,81 M€</i>	-	-
<b>Korjauksen jälkeen (uusi järjestelmä)</b>	<b>Uusi vuokramalli</b>	<b>23,7 M€</b>	<b>1,86 M€</b>	<b>0,40 M€</b>	<b>2,26 M€</b>
<i>Peruskorjaus</i>	<i>Vanha vuokrataso</i>	<i>14,2 M€ (60 %)</i>	<i>1,21 M€</i>	-	-
<i>Perusparannus</i>	<i>Uusi vuokramalli</i>	<i>9,5 M€ (40 %)</i>	<i>0,64 M€* (6,8 % p-o vuokra)</i>	-	-
<b>Uuden ja vanhan järjestelmän ero vuokrassa</b>	-	-	<b>-0,16 M€ (= 0,64 - 0,81) (-8,1 %)</b>	-	<b>-0,16 M€ (-6,77 %)</b>

\*  $23,7\text{M€} \times 40\% \times 6,8\% = 0,64\text{M€}$

Uuden vuokramallin vuokratasoa sovelletaan vain perusparannuksen osuuteen investoinnista, joten uuden vuokramallin vaikutukset eivät konkretisoidu koko mittakaavassa ja vanhan markkinavuokramallin määrittelemä vuokrataso (alennettuna 15 %:lla) tulee jäämään vielä pitkäksi aikaa osaksi vuokrasopimuskantaa.

Uuteen malliin siirtymisen viemää aikaa voidaan teoreettisesti arvioida Senaatin vuokrasopimusten "sulamisraportin" avulla (kuva 6). Raportti kuvaa skenaariota, jossa kaikki vuokrasopimukset irtisanottaisiin nopeimmalla mahdollisella aikataululla. Toisin sanoen, kuvattu tapa on siis nopein mahdollinen siirtymä uuteen malliin. Yli puolet Senaatin vanhoista vuokrasopimuksista on arviointihetkellä irtisanottavissa 6 kuukauden irtisanomisajalla, koska alkupeäinen määräaikainen vuokrankausi on päättynyt ja sopimukset muuttuneet tämän takia toistaiseksi voimassaoleviksi. Raportin mukaan 80 % vuokrasopimuksista olisi muutettavissa uuden mallin mukaisiksi vuoteen 2027 mennessä. Käytännössä siirtymä ei todennäköisesti tule olemaan näin nopea, koska vanhoja vuokrasopimuksia uusitaan vain tarpeen mukaan, eli suurten peruskorjausten yhteydessä tai vuokralaisten vaihtuessa. Muutoksen taloudellista vaikutusta laimentaa lisäksi edellä mainittu tapa ottaa vanhan vuokrasopimuksen mukainen vuokra uuden vuokran pohjaksi.

Sulamismallin tiputus vuonna 2019 johtuu siitä, että raportointihetkellä (12/2017) irtisanottujen sopimusten vaikutus alkaisi näkyä vasta vuonna 2019 liikevaihdossa. Laskelma on suuntaa antava ja siinä on käytetty lähtötasona Senaatin arvioimaa 443,8 M€ (=100 %) vuokraliikevaihtoa<sup>19</sup> vuodelle 2017.



Kuva 6: Senaatin nykyisten vuokrasopimusten sulamisraportti (Lähde: Senaatti)

### 5.2.3 Vaikutukset vuokralaisille

Muutoksen yhteydessä olemassa olevien vuokrasopimusten vuokria laskettiin Senaatin omistamien tilojen osalta 15 % (pl. puolustushallinto, jossa tehtiin kertyneestä korjausvelasta johtuen tasokorotus) vuokratason laskemiseksi Senaatin kiinteistöportfolion keskimääräisten kustannusten tasolle.

<sup>19</sup> Kyseisessä vuokraliikevaihdossa on mukana vain ne omistetut kohteet, jotka ovat osana muutosta kohti uutta vuokrajärjestelmää. Otannasta on poistettu mm. autopaikat ja liiketilat, kuten myös VTT sekä muut ei in-house asiakkaat.

Aikaisemmin markkinavuokraperiaatteen mukaan toimittaessa vuokrat olivat neuvoteltavissa. Tämä johti siihen, että vuokralaiset kokivat, että paremmat neuvottelijat saivat paremmat sopimukset. Uusi malli vähentää neuvottelutarvetta ja tekee sopimusprosessista asiakkaiden näkökulmasta tasapuolisemman mutta myös sellaisen, johon asiakas ei voi aikaisemmassa laajuudessa vaikuttaa.

Edellä kuvatun kohdistusongelman takia uusi vuokramalli saattaa subventoida tiettyjä hallinnonaloja ja hallinnonalojen sisällä eri virastoja toisten kustannuksella, mikäli virastojen tilojen keskimääräisissä korjauskustannustasoissa on eroja. Kohdistusongelmasta voi seurata, että osa kohteista muuttuu Senaatille tappiollisiksi, mikäli pääomavuokra määritetään kaavamaisesti uuteen investointiin tai perusparannusinvestointiin ja vanhaan vuokraan perustuen. Asiakkaat voivat kokea, että tämä vaikuttaa Senaatin halukkuuteen tehdä korjauksia tai muita investointeja tappiollisiin kohteisiin. Riski ali-investoinneista tappiollisiin kohteisiin voi realisoitua, mikäli tappiollisuutta ei oteta huomioon Senaatin budjetoinnissa ja palkitsemisessa.

Vaikka uusi kustannusperusteinen vuokramalli periaatteessa laskee keskimääräistä vuokratasoa 15 % (pl. puolustushallinto), osalle vuokralaisista vuokrasopimusten uudistaminen peruskorjausten yhteydessä saattaa kuitenkin johtaa vuokrien nousuun muutenkin kuin *kohdistusongelman* seurauksena. Tämä nousu ei johdu niinkään uuden vuokramallin ominaisuuksista vaan ennemminkin aikaisemman vuokratason riittämättömyydestä kiinteistöjen korjaustarpeisiin nähden. Osoituksena vanhan vuokratason riittämättömyydestä oli vuosien saatossa – osin jo ennen hallinnansiirtoa Senaatille - mm. puolustusvoimilla ja poliisilla kasvanut mittava korjausvelka. Uusi kustannusperusteinen vuokra johtaa tällaisissa tapauksissa vuokrien nousuun sellaiselle tasolle, jonka pitäisi mahdollistaa peruskorjausten toteuttamisen jatkossa niin, että kiinteistötalous pysyy terveellä tasolla. Tämä asia nousi selvityksen aikana usein esille ja on aiheuttanut paljon kriittistä keskustelua Senaatin ja sen asiakkaiden välillä. On kuitenkin syytä alleviivata, että johtopäätöksiä uuden vuokramallin toivuudesta ei tule tehdä tämän kritiikin perusteella, koska kyse on sitä edeltäneen ajan tapahtumista.

Jäännösarvovastuun avulla Senaatti voi veloittaa asiakkailtaan matalampaa vuokraa kuin ilman sitä, koska riski investoinnin takaisinmaksusta eliminoituu suurelta osin. Tässä mallissa virastot säästävät budjeteissaan niin kauan kuin jäännösarvovastuuriski ei toteudu. Jos riski toteutuu, maksaa vuokralainen jäännösarvon Senaatille. Näin ollen virasto (ja sitä kautta valtion talousarvio) kantavat riskin mahdollisista muutoksista tilankäytössä ja tilakustannuksissa. Mekanismi kannustaa asiakkaita harkitsemaan ja suunnittelemaan investointitarpeitaan tarkkaan, mikä on valtion etu mutta voi asiakkaiden näkökulmasta tuntua rajoittavan toimintaa.

Virastot kokevat joissain tapauksissa jäännösarvon ongelmalliseksi, koska niillä ei ole näkyvyyttä ja päätösvaltaa omaan toimintaansa riittävän pitkällä aikavälillä eikä mahdollisuutta vaikuttaa valtion politiikkaan, jolla on vaikutusta paitsi tilojen tarpeeseen myös virastojen budjetteihin. Saman tyyppinen ongelma tosin liittyy myös määräaikaisiin vuokrasopimuksiin, joissa ei ole jäännösarvovastuuta, mutta kuitenkin velvollisuus maksaa vuokra vuokra-ajan loppuun asti. Asiakasviraston riskiä pienentää talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus, jossa jäännösarvoon sovelletaan 25/75 –periaatetta: mikäli valtioneuvoston nimenomaisesta päätöksestä seuraa, että virasto joutuu yllättäen muuttamaan tai toimipisteitä suljetaan, virastolle korvataan 75 % jäännösarvosta.

Käytännössä joissain yksittäistapauksissa virastolla voi olla heikko kannuste luopua ylimääräisistä tiloista, jos niille on budjetti olemassa; jäännösarvo kirjautuisi kuluksi yhdelle tilikaudelle, mikä on virastolle ongelma silloin, jos asiaa ei ole budjetoitu. Tämä on jäännösarvovastuun vaikutusta valtion kokonaishyödyn kannalta heikentävä elementti. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen, mikäli vuokralainen ei pysty budjettinsa puitteissa maksamaan jäännösarvovastuusta seuraavaa kertakorvausta. Vaikutus lienee kuitenkin käytännössä melko pieni, koska jäännösarvo lankeaa maksettavaksi vasta vuokrasopimuksen irtisanomista seuraavalla budjettikaudella johtuen vuokrasopimuksen 12 kuukauden irtisanomisajasta. Jäännösarvovastuun lankeaminen on siis yleensä huomioitavissa budjetoinnissa hyvissä ajoin, etenkin kun huomioidaan, että vuokralaiset pääsääntöisesti suunnittelevat tiloista luopumisen jo huomattavasti ennen varsinaista vuokrasopimuksen irtisanomista.

### *Case Puolustushallinto*

Puolustushallinto kokee, että uusi vuokramalli ml. vuokran laskentakaava ja jäännösarvon soveltaminen voi aiheuttaa jatkossa merkittäviä ongelmia tilakustannusten hallinnalle. Puolustushallinnon tiloista 40 % on varastotiloja. Puolustushallinnon mukaan varastotilojen peruskorjaustaso ei ole yleisesti Senaatin keskimääräisen toimitilan luokkaa, eli varastot eivät tämän näkemyksen mukaan vaatisi niin korkean vuokran perimistä, kuin mihin uusi vuokramalli johtaa. Varastotiloja on rakennettu viime vuosina vanhan vuokramallin ehtojen mukaan ja varastojen rakentamista on tarkoitus jatkaa myös tulevaisuudessa puolustusvoimien toimitilastrategian mukaisesti.

Erityisesti viime aikoina rakennettujen ja vuoteen 2021 saakka rakennettavien lukuisten maapeitteisten erikoisvarastojen (investointi yhteisarvoltaan 100 M€ luokkaa) vuokrat puolustushallinto kokee kohtuuttoman korkeiksi, jos niihin sovellettaisiin uutta vuokramallia. Koko 100 M€ investoinnista on tehty vanhan vuokramallin mukainen puitesopimus (ennen uuteen vuokramalliin siirtymistä) ja myös vuosina 2016-2017 tehdyissä, sekä tulevaisuudessa investoinneissa sovelletaan vanhan markkinaperusteisen pääomavuokran mukaista hinnoittelua. *Seuraava pohdinta on siis tämän tapauksen osalta teoreettinen*, mutta siitä voi olla hyötyä muiden vastaavien tilanteiden selvittämisessä.

Puolustushallinnon potentiaalisesti (uutta vuokramallia käytettäessä) korkeaksi kokema vuokra johtuu siitä, että uusi vuokramalli olettaa 33 vuoden poistoaikaa vastaavan poistokustannuksen peruskorjausta varten, vaikka puolustushallinnon näkemyksen mukaan tarkoituksena on, että kyseisille kohteille ei tehdä niiden elinkaaren aikana merkittäviä peruskorjauksia (eikä niille ole myöskään tarkoitus tehdä peruskorjausta elinkaaren päätteeksi). Tilojen teknisen elinkaaren ollessa 40 vuotta (vastaa 2,5 % / vuosi poistoaikaa), 33 vuoden poiston vuosittainen hinta (3,0 % / vuosi) on puolustushallinnon näkökulmasta korkea suhteessa elinkaareen ja korjaustarpeeseen.

Senaatin ja puolustushallinnon välillä on näkemusero liittyen kyseisten varastotilojen peruskorjauskustannuksiin. Senaatin näkemyksen mukaan noin puolet investointikustannuksista on ympäröivän infrastruktuurin (mm. tiet ja sähkö) rakentamiseen liittyvää. Mikäli nämä ovat omistajan vastuulla ylläpitää ja kunnostaa, on arvioinnin tekijöiden mielestä perusteltua olettaa niistä koituvan kustannuksia Senaatille tilan elinkaaren aikana. Senaatti perustelee näkemystään peruskorjaustarpeesta myös tilojen tavoitellulla pitkäkäyttöisyydellä, ja näkee ajoittaiset ja johdonmukaiset korjaustoimenpiteet tavoitetta tukevana toimintana.

Tästä huolimatta saattaa kuitenkin olla niin, että varastot poikkeavat elinkaareltaan ja sen aikaisilta ylläpitotarpeiltaan siinä määrin keskimääräisistä Senaatin tiloista, että poikkeuksen



tekemiseen vuokran määrittelyssä puolustushallinnon eduksi voidaan nähdä perusteita. Toisaalta jäännösarvovastuun lyhentymisen 10 vuoteen voidaan ajatella siirtävän investointeihin liittyvää riskiä aiempaa (20 vuoden jäännösarvovastuuta) suuremmassa määrin puolustushallinnolta Senaatille.

Seuraavassa esitetään yksinkertaistettu rahavirtalaskelma varastojen vuokrasta puolustushallinnon näkökulmasta. Oletetaan, että Puolustushallinto maksaa 6,3 % pääomavuokraa koko varastojen elinkaaren ajan. Olettaen 40 vuoden tarkasteluperiodin ja 1 % suuruisen vuotuisen indeksikorotuksen, uutta vuokramallia soveltaen, pääomavuokraa Senaatin 100 M€ investoinnille maksettaisiin tarkasteluperiodin aikana yhteensä 262 M€<sup>20</sup>. Puolustushallinto maksaisi näin ollen 100 M€ investoinnin 2,6-kertaisena Senaatille takaisin. Mikäli laskelmaa yksinkertaistetaan sisältämään vain poistoa vastaavan vuokraosuuden, maksaa puolustushallinto 3,0 prosentin poisto-osuudella (vastaa noin 33 vuoden poistoaikaa) 40 vuoden aikana 146 M€ poistovuokraa (vuosittainen 1,0 % indeksikorotus otettu huomioon). Laskelmissa ei ole huomioitu rahan aika-arvoa.

Mikäli puolustushallinnon oletukset käytön aikaisten peruskorjaustarpeiden pienuudesta (tai jopa olemattomuudesta) ja siitä, ettei tilalle tehdä elinkaarensa päätteeksi korjaustoimenpiteitä pitävät paikkansa, voidaan edellä esitettyjen lukujen valossa ymmärtää puolustushallinnon esittämää kritiikkiä siitä, että kyseiset investoinnit rasittavat viraston budjettia kohtuuttomasti.

Mikäli korjausasteesta on vaikea päästä neuvotteluosapuolten kesken yhteisymmärrykseen, tilannetta voitaisiin helpottaa esimerkiksi käyttämällä seuraavia arvioinnin tekijöiden laatimia vaihtoehtoisia poikkeusmalleja, jotka auttaisivat pääsemään tämän kaltaisten ääritapausten osalta lähemmäksi puhdasta kustannusperusteisuutta.

- 1) *Vaihtoehto sisältää oletuksen ennalta tiedostetusta peruskorjaustarpeesta elinkaaren aikana:*

Pääomavuokran laskentakaavassa käytettäisiin poikkeuksellisesti "arvioitua teknistä poistoaikaa" vastaavaa poistoerää. Tällöin pääomalle maksetaan samaa tuottoa kuin normaalissakin tapauksessa, mutta poistoerä on kohtuullisempi ja suhteutettu aitoon elinkaareen. Tällöin myös kirjanpidollinen poistoaika asetettaisiin vastaamaan teknistä elinkaarta; esimerkiksi 40 vuoden keskimääräinen poistoaika tarkoittaisi 2,5 %:n pääomavuokran poisto-osuutta, mikä johtaisi 5,8 % pääomavuokraan.

- 2) *Vaihtoehto sisältää oletuksen, ettei tilaan eikä infraan tehdä elinkaaren aikana mitään korjaustoimenpiteitä, vaan tarpeellisten lisäinvestointien suhteen tehdään uudet sopimukset:*

Vuokramallia sovelletaan normaalisti, mutta pääomavuokran poisto- ja pääomakustannusosuuksien maksu loppuu asiakkaan maksettua investointia vastaavan määrän vuokran poisto-osuutta. Tämän jälkeen vuokranmaksu jatkuisi ilman poistoerää ja korkoja ja jatkuvaksi vuokraksi jäljelle jäisi 0,3 % suuruisen Senaatin hallinnointipalkkio, sekä 1,0 % teknisen riskin kattava osuus. Mikäli tila tai siihen liittyvä infrastruktuuri vaativat lisäinvestointeja tai muuta kunnossapitoa elinkaaren aikana tai poistoajan jälkeen, hinnoiteltaisiin ne erikseen nykyisen vuokramallin mukaisesti tai annuiteettiperiaatetta hyväksikäyttäen.

<sup>20</sup> Arvioinnin tekijöiden laskelmiin perustuva arvo annetuilla parametreilla, käyttäen pääomavuokramallin investointipohjaista kaavaa ja 1 % vuosittaista indeksikorotusta. Puolustushallinnon omien laskelmien mukaan pääomavuokra maksettaisiin 40 vuoden elinkaaren aikana 430 M€.

Molemmat vaihtoehdot sisältävät oletuksen siitä, että kohteen elinkaarivastuu pysyy Senaatilla loppuun saakka ja Senaatti vastaa omistajana purkukustannuksista.

Vaihtoehto 1) toimii muuten täysin samalla tavalla kuin käytössä oleva uusi vuokramalli, mutta pienemmällä vuokralla. Vaihtoehto 2) voisi olla käytännöllinen niissä tapauksissa, joissa elinkaaren aikana tapahtuvien korjausten tarpeellisuudesta ei päästä yhteisymmärrykseen Senaatin ja asiakkaan välillä.

Senaatin näkökulmasta tarkasteltuna - jäännösarvovastuun poistuessa 10 vuodessa - pienempien poistojen (eli pidemmän poistoajan) mukaiset vuokrat eivät riittäisi välttämättä korvaamaan investoinnin riskiä jäännösarvovastuun ollessa varastoiden ennakoituun elinkaareen nähden verrattain lyhyt. Mitä lyhyempi jäännösarvovastuu on suhteessa kohteen elinkaareen, sitä suurempi riski siirtyy Senaatille tilan tarpeettomaksi jäämisestä. Senaatin näkökulmasta tätä riskiä voitaisiin pienentää tekemällä pitkiä määräaikaista vuokrasopimuksista, mikä tosin on vastoin uuden vuokramallin tavoitteita, mutta voisi tämän tyyppisessä erikoistapauksessa olla perusteltua.

#### 5.2.4 Vaikutukset Senaatille

Senaatilla siirtyminen uuteen vuokramalliin vaikutti vuonna 2016 noin 40 miljoonaa euroa (8 %) vuokraliikevaihtoa alentavasti. Siirtyminen tehtiin siten, että puolustusvoimien vuokriin toteutettiin ensin 36 milj. euron tasokorotus vuoden 2016 alusta. Tämän jälkeen toteutettiin omakustannusperiaatteeseen siirtyminen, joka vähensi vuokria 81 milj. euroa eli noin 15 % (myös puolustusvoimilta). Vuositasolla vuokraliikevaihto laskee em. muutosten vuoksi nettona noin 45 milj. euroa (36 M€ - 81 M€) eli noin 9 %, mutta tämä ei realisoitunut kokonaisuudessaan vielä vuonna 2016, koska osa alennuksista tuli voimaan vasta vuodenvaihteen jälkeen keskeneräisten hankkeiden valmistuttua. Täysimääräisen (45 M€) alentavan vaikutuksen oletetaan toteutuneen vuonna 2017. (*Senaatti*)

90 % Senaatin liikevaihdosta tulee budjettisidonnaisilta asiakkailta. 10 % liikevaihdosta tulee budjettimaailman ulkopuolelta (esim. VTT Oy, Työterveyslaitos), joihin vuokramallin muutos ei vaikuta, mikä osaltaan on hieman pienentänyt liikevaihdon tippumisen suuruutta siirryttäessä uuteen järjestelmään.

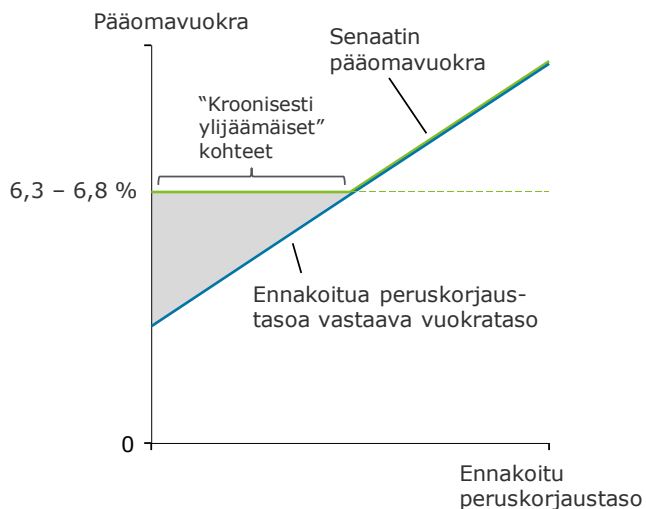
Senaatin sijoitusjohtaminen jakautuu kolmeen eri toimialaan: 1) toimistoihin, 2) ministeriöihin ja erityiskiinteistöihin sekä 3) puolustukseen ja turvallisuuteen. Toimialojen sisältäessä hyvin erityyppisiä kiinteistöjä, myös peruskorjaukseen vaadittava keskimääräinen prosentuaalinen kustannustaso (peruskorjaustaso) voi vaihdella toimialoittain, jolloin myös vuokramallin muutos voi vaikuttaa niihin eri tavoin. Todennäköisesti toimistot tulevat jatkossa tekemään aikaisempaa parempaa tulosta muiden toimialojen kustannuksella.

Senaatin sisäisissä toimialamittareissa on lueteltu mm. tappiollisten kohteiden vähentäminen. Tappiollisten kohteiden määrä uuden mallin aikana tulee todennäköisesti vuokratason yhtenäistämisen myötä kasvamaan, mikäli vuokria ei säädetä Vuokrakäsikirjan mukaisesti "terveelle tasolle". Mikäli tappiolliset kohteet painottuvat yhdelle toimialalle, voi mittari asettaa tarpeettomia paineita tehostaa tai säästää korjaustoimenpiteissä tappiollisissa kiinteistöissä. Todellisuudessa uusi vuokramalli tekee kiinteistöistä tappiollisen, ei todelliset muutokset omistajan (Senaatin) kustannustasossa. Myös toimialojen tulostavoitteet saattavat tulevaisuudessa ohjata väärin säästötoimenpiteisiin tietyillä toimialoilla ja oikeuttaa löysemppään rahankäyttöön toisilla.

Siirtyminen uuteen malliin voi aiheuttaa Senaatin sisäiseen tavoiteasetantaan muutospaineita. Jotta peruskorjaustaso voidaan säilyttää koko Senaatin portfolion laajuudella, on kannattavuuksien mahdollinen muuttuminen syytä huomioida Senaatin budjetoinnissa ja muussa tavoiteasetannassa.

Mikäli Senaatti tarkastaisi systemaattisesti kaikki tappiollisilta näyttävät kohteet Vuokrakäsikirjan mukaisesti "terveelle tasolle", eliminoisi tämä ns. kroonisesti tappiolliset kohteet. Näin ollen Senaatin tuottokäyrä mukautuisi näiden kohteiden osalta muistuttamaan kiinteistöta-soista kustannusperusteista mallia. Tämä toiminta suuremmassa mittakaavassa - valtaosan sopimuksista siirryttyä kustannusperusteisen vuokramallin piiriin – merkitsisi sitä, että Senaatti tekisi voittoa alhaisen peruskorjaustason kohteilla ja saisi omansa takaisin korkea peruskorjaustasoa vaativista kohteista. Mikäli skenaario toteutuu, se ei johda Senaatille asetettujen tavoitteiden mukaiseen oman pääoman kustannusta heijastavaan vuokraustoiminnan voittoon ja matalaan rahan kierrätykseen.

Edellä kuvattua tilannetta on havainnollistettu kuvassa 7. Tilanteen syntymistä voidaan ehkäistä seuraamalla Senaatin tuloksen kehittymistä tarkasti; mikäli vuokraustoiminnan tulos alkaa jatkuvasti kasvaa, on se merkki siitä, että ainakin osa portfoliosta tuottaa kuluja enemmän. Toinen merkki ongelmasta on, jos vuokraustoiminnan kulut suhteessa tuottoihin kasvavat pysyvästi ilman, että in-house vuokraustulos painuu alle 1,5 % pääomatuottovaatimuksen. Tämän tyyppisten ongelmien havaitseminen ja ehkäiseminen on paitsi Senaatin johdon, erityisesti sen hallituksen vastuulla.



*Kuva 7: Senaatin tuotto-kustannus -kuvaaja uudessa mallissa, mikäli tappiollisilta näyttävien kohteiden vuokrat tarkastetaan "terveelle tasolle". (Tässä: tuotot = pääomavuokra. Kustannukset = ennakoitu peruskorjaustaso)*

Tuottojen ja kulujen kohdistusongelma pitää huomioida Senaatin sisäisessä budjetoinnissa ja mittaamisessa, mikäli koko kohdistusongelmaa ei poisteta säätämällä vuokria vastaamaan paremmin todellisia kustannuksia. Jos näin ei toimita, syntyy riski, että kroonisesti alijäämäisten kohteiden korjaamiseen ei kohdisteta riittävästi rahaa niiden arvon säilyttämiseksi, mikä kasvattaa korjausvelkaa. Vastaavasti ylijäämäisten kohteiden korjaamiseen saattaa kohdistua liikaa rahaa suhteessa todelliseen tarpeeseen. Mikäli mainitut riskit toteutuvat, johtaa tilanne myös valtion kannalta epätoivottavaan lopputulokseen, kun korjausinvestoinnit eivät kohdistu optimaalisella tavalla.

### 5.2.5 Vaikutukset valtiolle

Mikäli vuokramallin kaavamainen soveltaminen johtaa siihen, että vuokrat eivät kohdistu kulujen suhteessa oikein käyttäjille, aiheutuu hallinnonalojen ja virastojen välillä perusteetonta kustannusten siirtoa. Valtion näkökulmasta kokonaisvaikutuksen pitäisi *periaatteessa* kuitenkin olla kustannusneutraali, eli sen ei pitäisi aiheuttaa valtiolle sen paremmin kustannuksia kuin säästöjäkään, vaikka yksittäisillä hallinnonaloilla muutos voi olla merkittävä. Käytännössä riski valtion kustannusten kasvusta on kuitenkin olemassa, koska valtion talousarvion tarkastelu ja valmistelu pohjautuvat sektoritarkasteluun. Sektoripohjaisesta budjetoinnista voi seurata, että sektorit, joiden kulut kasvavat, vaativat lisää määrärahoja ja sektorit, joiden vuokrat alenevat, ovat hiljaa säästöistä. Tällainen käyttäytyminen kasvattaisi valtion kokonaisuuden. Riskin minimoimiseksi onkin olennaista, että tilakustannusten muutosta tarkastellaan myös kokonaisuuden näkökulmasta, ei vain sektoreittain ja tehdään tarvittavat määrärahojen siirrot sektoreiden välillä - kokonaistarkastelussa nettomuutoksen pitäisi olla nolla. Arviointia uuden vuokramallin aiheuttamista kustannusten kohdistumismuutoksista on suositeltavaa tehdä tietyin väliajoin (esimerkiksi 3 vuoden välein). Alussa uuden vuokramallin vaikutukset ovat vielä pieniä, joten merkittävää tarvetta arvioinnille ei liene muutamaan vuoteen.

Budjettien mahdollinen uudelleen allokointi määrärahasiirtojen muodossa on valtiohallinnon näkökulmasta hinta siitä, että vuokratasoa saatiin nopeasti hallitusti laskettua, vuokrasopimusten hallinnan kustannuksia pystytään vähentämään, budjetoinnista saadaan ennustettavaa ja vuokramallin soveltamisen tuomat edut saadaan esiin muissa sidosryhmissä (Senaatti ja asiakkaat). Positiivisena vaikutuksena valtiohallinnolle koituu myös joustavuuden lisääntyminen, kun vuokrasopimuksilla on vuoden irtisanomisaika, jonka ansiosta tilankäyttöä voidaan optimoida entistä joustavammin.

Markkinamallista kustannusperusteiseen malliin siirryttäessä vuokrat laskivat eivätkä tilojen vaihtoehtoiskustannukset heijastu vuokriin aikaisemmalla tavalla. Tämän voi otaksua jonkin verran heikentävän vuokralaisten motivaatiota tilakustannusten hallintaan. Vaikutus lienee kuitenkin kokonaisuuden kannalta melko pieni, koska vuokrien muutos tehtiin vuokralaisten näkökulmasta kustannusneutraalisti ja tilakustannusten hallintaan kannustetaan myös muilla keinoilla kuin korkeilla vuokrilla, kuten esim. yleisellä budjettikurilla ja tilankäytön tehokkuudelle asetetuilla tavoitteilla.

Uuteen vuokramalliin siirryttäessä vuokrien laskun välitön vaikutus valtion talousarvioon oli neutraali. Virastojen ja laitosten budjeteista leikattiin saman verran kuin vuokrat alenivat. Vuokrien leikkaamisen yhtenä perusajatuksena oli pienentää Senaatin in-house vuokraustoiminnalla tekemään voittoa, syynä rahakierrätyksen eliminointi valtion budjettitalouden sisällä. Tästä johtuen myös Senaatin tuloutustavoite valtiovarainministeriölle in-house vuokraustoiminnan osalta laski vain valtion sitoutuneelle pääomalle vaadittuun 1,5 % kustannukseen<sup>21</sup>. Tämä maksetaan tilikauden päätyttyä Senaatin hallituksen esityksen mukaisesti tilikauden voitoista ja aikaisempien tilikausien voittovaroista. Tämän lisäksi valtiolle tuloutetaan kiinteistöjen myynneistä saatuja varoja. Näin ollen Senaatin kokonaistuloutustavoite koostuu nykyään suuremmalta osin kiinteistövarallisuuden myyntituloista kuin vanhan vuokramallin aikana.

Valtion kannalta merkittävänä potentiaalisena todellisia tilakustannuksia nostavana tekijänä on edellä (kohdassa "5.2.3 Vaikutukset vuokralaisille") esitetty havainto liittyen aikaisemmin

<sup>21</sup> In-house -osuus Senaatin omasta pääomasta on 2,7 mrd € (vuoden 2016 tilinpäätöksessä), josta saadaan 1,5 % tuottovaatimuksella 2,7 mrd € x 1,5 % = 40,5 M€ vuosittaiseksi in-house vuokraustoiminnan tuloutustavoitteeksi, joka on osa tuloutettavaa kokonaissummaa valtiovarainministeriölle.

liian alhaisten vuokratasojen kautta kertyneen korjausvelan paljastumiseen vuokrasopimusten tarkastuksen yhteydessä. Mikäli vuokratasoja nostetaan ja pahasti korjausvelkaisia kiinteistöjä aletaan korjata korotettujen vuokrien avulla, merkitsee se faktisesti valtion budjettimenojen kasvua. Kyse ei ole varsinaisesti uuden vuokramallin ominaisuuksista vaan siitä, että vanhat virheet nousevat näkyviin vuokrien tarkastelun seurauksena. Valtion on syytä näiltä osin joko varautua kustannusten nousuun, hyväksyä korjausvelan olemassaolo ja jopa kasvaminen tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

### 5.2.6 Kokonaisvaikutukset ja yhteenveto sidosryhmittäin

Siirtyminen kustannusperusteiseen kokonaisvuokramalliin on vasta alussa, minkä vuoksi mallin pitkän tähtäimen kokonaisvaikutuksia voi tässä vaiheessa vielä vain arvioida. Enemistö asiakkailta on ollut varsin tyytyväisiä uuden mallin toimivuuteen. Haasteitakin on tuki ilmennyt, useimmiten erityiskiinteistöihin sekä muihin räätälöintiä vaativiin kohteisiin liittyen (*Asiakashaastattelut*).

Mallin olennaisimpia etuja ovat valtion tilaportfolion optimointikyvyn parantuminen Senaatin monopoliaseman myötä, aikaisempaa vähäisempi neuvottelutarve vuokrasopimuksia tehtäessä ja vuokrasopimusten lyhyen irtisanomisajan (12kk) mahdollistama nopea mukautumisen toimitilatarpeiden muutoksiin. Muita uuteen malliin liittyviä etuja ovat mm. asiakkaiden tasavertaisuuden parantuminen vuokrasopimusehtojen yhdenmukaistuesssa, tilahallintaan liittyvän osaamisen tarpeen keskittyminen Senaattiin ja väheneminen virastoissa sekä ja vuokrahinnoittelun läpinäkyvyyden parantuminen.

Valtion ja virastojen näkökulmasta aiheutuu mahdollisesti haasteita, mikäli uuteen malliin siirryttäessä seuraa kustannusten siirtymistä hallinnonalalta ja virastolta toiselle. Poliittisen ongelmallisuuden lisäksi muutos ei välttämättä anna täysin oikeaa kuvaa hallinnonalojen todellisista muutoksista tilakustannuksissa. Kustannusten siirtymä saattaa lisätä valtion kokonaiskustannuksia, mikäli periaatteessa kustannusneutraalia siirtymää ei huomioida oikein valtion budjetoinnissa.

Vanhan korjausvelan paljastuminen vuokrasopimusten uusimisen yhteydessä voi aiheuttaa kustannuspaineita sekä asiakkaille että valtiolle. Tässä kyse ei tosin ole uuden mallin aikaansaamasta kustannusten noususta vaan siitä, että aikaisemmin tehdyt virheet nousevat esille.

Vuokramalli on vain yksi asia, jolla voidaan vaikuttaa siihen, miten valtion kiinteistö- ja toimitalastrategioita tukeva toimitilojen hallinta tapahtuu. Senaatin ohjausmallin siihen kiinnitetyine mittareineen ja kannusteineen voidaan olettaa olevan vuokramallia merkityksellisempi tekijä. Myös virastojen tavoitteet ja kannusteet tehostaa tilankäyttöä ovat keskeisessä roolissa.

Taulukossa 11 on tiivistelmä uuden vuokramallin olennaisimmista vaikutuksista sidosryhmittäin.

**Taulukko 11: Uuden vuokramallin olennaisimmat vaikutukset sidosryhmittäin**

Sidosryhmä	Matalan peruskorjaustason kohteet	Korkean peruskorjaustason kohteet
Asiakas	Asiakas / hallinnonala maksaa liikaa suhteessa todellisiin kustannuksiin, jos vuokramallia sovelletaan kaavamaisesti.	Asiakas / hallinnonala maksaa liian vähän suhteessa todellisiin kustannuksiin, jos vuokramallia sovelletaan kaavamaisesti. Kannuste vähentää tilakustannuksia ei maksimoidu.
	<p>Yksinkertainen vuokramalli vähentää sopimusbyrokratiasta aiheutuvia kustannuksia, mikäli sitä sovelletaan kaavamaisesti.</p> <p>Vuokrasopimusten lyhyt irtisanomisaika (12kk) helpottaa vuokralaisten irtautumista tiloista, mikä edesauttaa tilakustannusten alentamisessa kokonaisuudessaan.</p> <p>Vuokrasopimusten päivitykset voivat paljastaa piilevää korjausvelkaa, jonka korjaaminen lisää kustannuksia.</p>	
Senaatti	Senaatti pystyy hyvin ylläpitämään kiinteistön arvoa saamallaan vuokralalla ja saavuttaa budjetti- ja tuottotavoitteet helposti.	Senaatin saama pääomavuokra ei riitä kattamaan täysin tarvittavia peruskorjausinvestointeja, jos vuokramallia sovelletaan kaavamaisesti. Riski ali-investoinnista ja korjausvelan kertymisestä, mikäli asiaa ei huomioida Senaatin budjetoinnissa ja tavoitteiden asetannassa.
	<p>Yksinkertainen vuokramalli vähentää sopimusbyrokratiasta ja vuokralaskennasta aiheutuvia kustannuksia, mikäli sitä sovelletaan kaavamaisesti.</p>	
Valtio	Riski ”ylikorjaamisesta” aiheutuvista liiallisista investoinneista.	Riski korjausvelan kertymisestä korkean peruskorjaustason kohteissa, mikäli vuokrat eroavat merkittävästi todellisesta kustannuksista.
	<p>Yksinkertainen vuokramalli vähentää sopimusbyrokratiasta ja vuokralaskennasta aiheutuvia kustannuksia, mikäli sitä sovelletaan kaavamaisesti.</p> <p>Vuokrasopimusten lyhyt irtisanomisaika (12kk) helpottaa vuokralaisten irtautumista tiloista, mikä edesauttaa tilakustannusten alentamisessa kokonaisuudessaan.</p> <p>Asiakkaiden/ hallinnonalojen välinen epätasapaino vuokrien oikeaan kohdistumiseen liittyen (kts. taulukon kohta ”Asiakas”) ei merkittävästi vaikuta valtion kuuluihin kokonaisuudessaan, mikäli kokonaisuutta valvotaan riittävästi osana valtion budjetointiprossia.</p> <p>Vuokrasopimusten päivitykset voivat paljastaa piilevää korjausvelkaa, jonka korjaaminen lisää kustannuksia.</p>	

## 5.3 Vuokratason ja tilatehokkuuden kehitys

Tässä luvussa käsitellään vuokrien ja tilatehokkuuden kehitystä uuden vuokramallin aikana. Tarkoituksena on havainnollistaa, miten vuokrat muuttuivat hallinnonaloittain, kun vanhojen sopimusten vuokria laskettiin 1.1.2016, sekä miten tilatehokkuus on kehittynyt viime vuosina. Luvussa myös vertaillaan Senaatin ja yksityisen markkinan vuokratasoja toimistojen osalta.

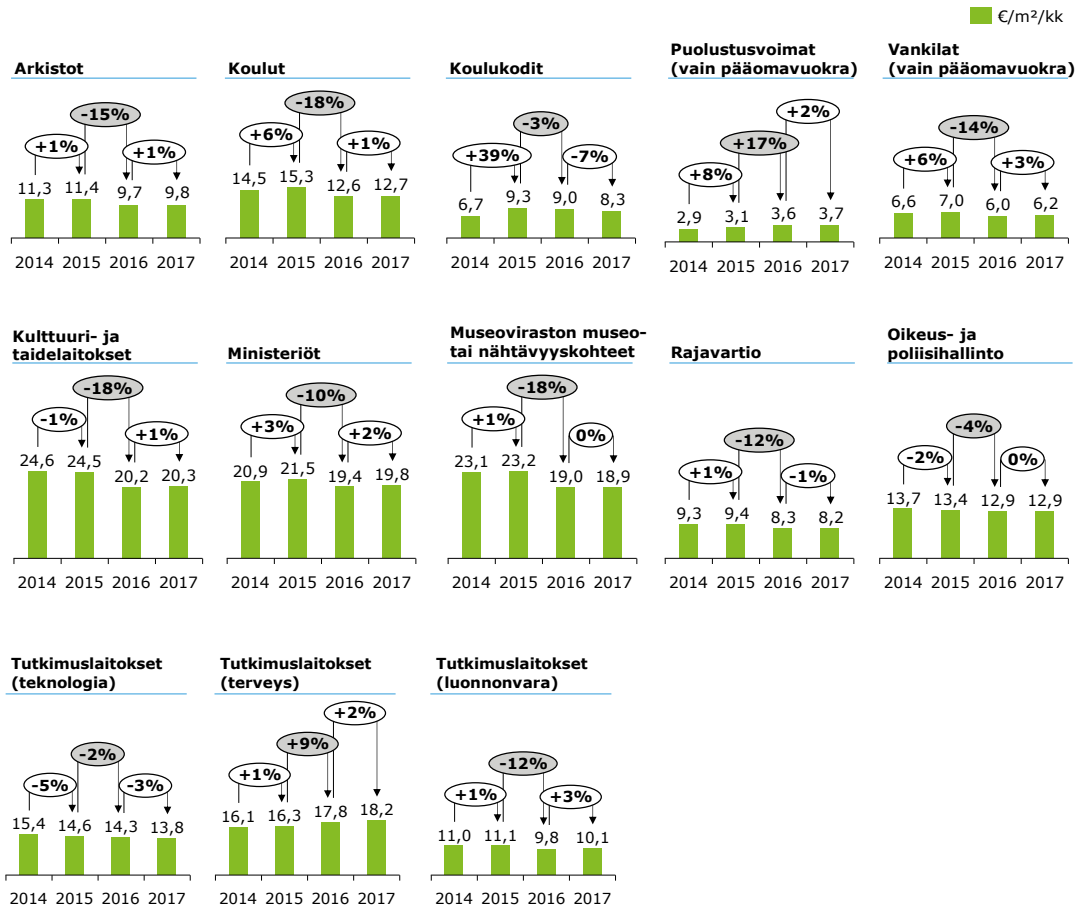
Uuden vuokramallin todellisista vaikutuksista ei valitettavasti voi vetää luotettavia johtopäätöksiä johtuen sopimusten vähäisestä määrästä. Käytännössähän suurelta osin eletään edelleen markkinavuokramallissa, jonka vuokria on alennettu 15 % (pl. puolustushallinto, jonka vuokria nostettiin). Tilatehokkuuteen uudella vuokramallilla nähdään olevan lyhyellä-keskipitkällä aikajaksolla lähinnä marginaalisia vaikutuksia.

### 5.3.1 Vuokratason kehitys

Uuden kustannusperusteisen vuokramallin vuokratason vertaaminen vanhaan markkinaperusteiseen vuokramalliin luotettavasti on haasteellista, johtuen uusien sopimusten pienestä määrästä. Kuvasta 8 (alla) voi kuitenkin selvästi nähdä, miten vuokrien alentaminen 1.1.2016 alkaen vaikutti vuokriin eri tilatyypeille. Ellei muuta mainita, vuokrat ovat kokonaisvuokria, sisältäen sekä pääoma- että ylläpito-osuuden.

Kaikkien tilojen osalta vuokratason muutos 2015-2016 ei ole tarkalleen -15 %. Vaihtelu johtuu tehostustoimista sekä uusiin (useassa tapauksessa kalliimpiin) tiloihin siirtymisestä. Sopimuksien uusiminen ja tuoreeltaan peruskorjattuihin tiloihin muuttaminen voi osaltaan nostaa keskimääräistä vuokratasoa. Tilojen modernisoituessa ja tilatehokkuuden parantuessa neliövuokra voi myös oikeutetusti nousta, jos sama neliömäärä kykenee palvelemaan suurempaa henkilöstömäärää ja tuottavampaa työtä. Näin tapahtuu tyypillisesti siirryttäessä monitoimitiloihin, joita nykyään suositaan valtion toimitilastrategian mukaisesti.

Tulkittaessa kuvaa pitää huomata, että vuokrat kasvavat vuosittain elinkustannusindeksin vauhtia. Myös tiloihin tehtävät vuokravaikutteiset perusparannukset nostavat neliöhintaa, kuten yleensä myös siirtyminen valtion toimitilastrategian mukaisiin monitoimitiloihin. Koko Senaatin omistuksessa olevan valtiokäyttöisen portfolion tasolla neliövuokrat muuttuivat vuosien 2014-2015 välillä +2,6 %, 2015-2016 välillä -8,6 % ja 2016-2017 välillä +1,5 %. Muutos 2015 ja 2016 välillä (-8,6%) kuvaa uuteen vuokramalliin siirtymisen keskimääräistä vaikutusta vuokratason, sisältäen puolustusportfolion tasonkorotuksen. Neliövuokrien nousu hidastui 2016-2017 (1,5 %) verrattuna vanhan mallin 2014-2015 aikaiseen nousuun (2,6 %). Neliökustannuksen nousun hidastumisen ei kuitenkaan voida osoittaa olevan yhteydessä vuokramallin muutokseen.



Kuva 8: Neliövuokrien kehitys tilatyypeittäin 2014-2017 (Lähde: Senaatti)

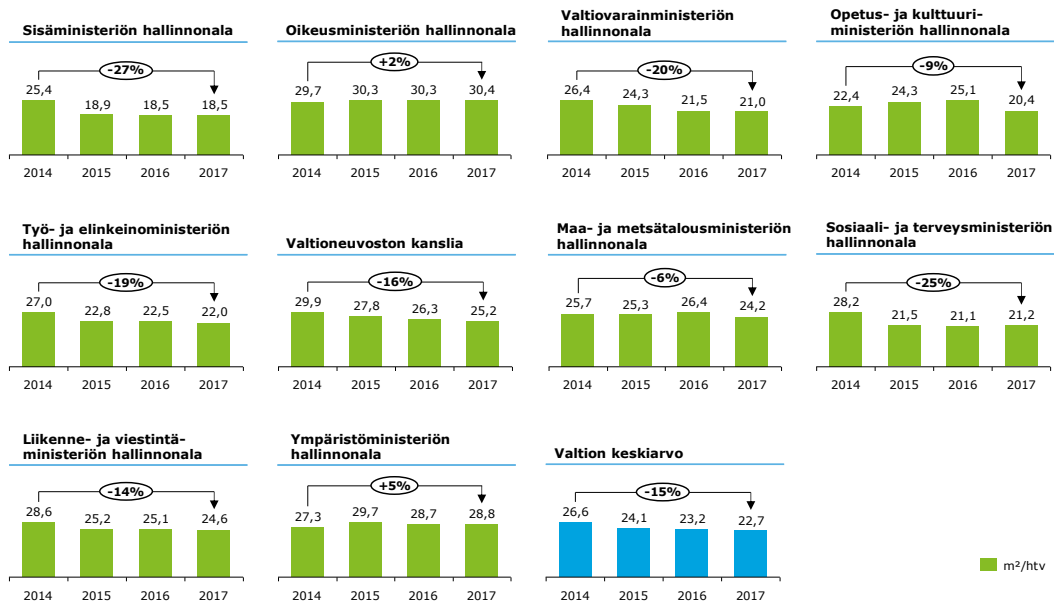
### 5.3.2 Tilatehokkuuden kehitys

Tilatehokkuuden kehitystä tarkastellaan kuvassa 9 vuosina 2014-2017 asiakasryhmittäin. Tilatehokkuutta voidaan mitata jakamalla huoneistopinta-ala (h<sup>2</sup>m<sup>2</sup>) sitä käytävillä henkilötyövuosilla (htv). Tehokkuustarkastelu keskittyy toimistoihin, koska muiden tilojen osalta vertailu ei ole perusteltua johtuen tilojen luonteesta.

On kuitenkin huomattava, että tilatehokkuusvaikutukset eivät johdu pelkästään vuokramallista vaan myös muista tekijöistä, kuten virastojen pienenevien budjettien aiheuttamista säästöpainesta ja tilankäytön tehostamistoimenpiteistä, joihin vuokramallin muutoksella ei ole suoraan kytkentää. Vuokramallin osuutta tilankäytön tehostumisesta ei voida luotettavasti todentaa, mutta sen voidaan arvioida olevan melko pieni suhteessa muihin tekijöihin.

Tilatehokkuuden kehitys valtion tasolla on menossa parempaan suuntaan. Vuodesta 2014 toimistotilatehokkuus on parantunut 15 prosenttia, 22,7 m<sup>2</sup>/htv tasolle. Kehitys on hidastunut hieman, sillä tehostukset on aloitettu portfolion helpoimmista kohteista ja tulevaisuudessa tehostettavien kohteiden tehostuspotentiaali on näin ollen todennäköisemmin aiempaa pienempi. Tietyissä tapauksissa tehokkuuden loiva heikkeneminen voi johtua henkilöstön asettamisesta vähennyksistä, joihin toimitilarave ei ole ehtinyt reagoida; ei olla vielä saavutettu kriittistä pistettä, jolloin tilojen uudelleenjärjestely olisi kannattavaa.

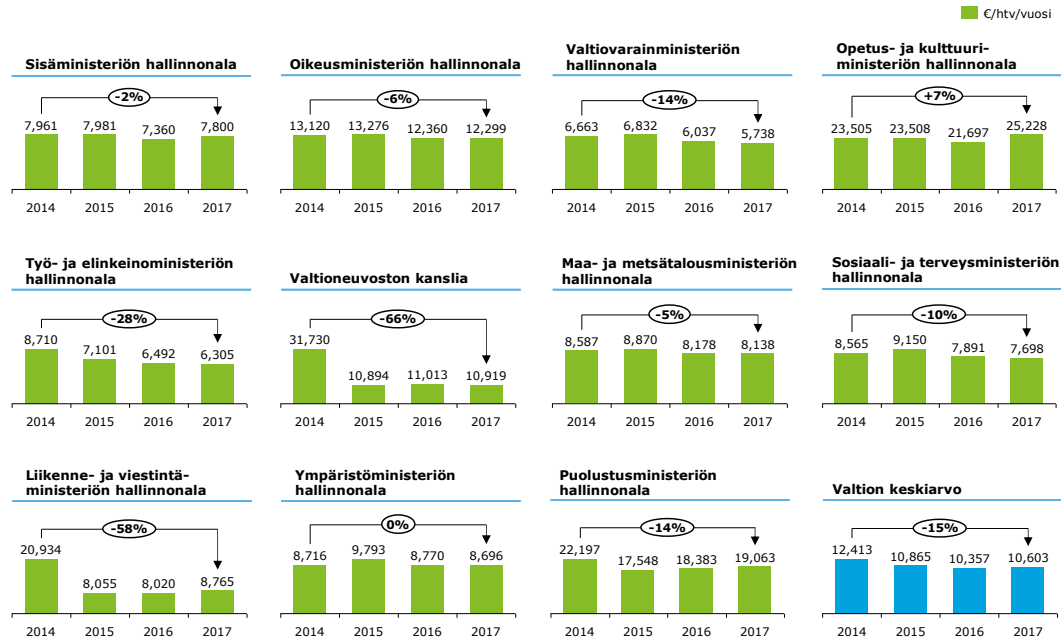




Kuva 9: Tilatehokkuuden (m<sup>2</sup>/htv) kehitys toimistoissa valtion hallinnonaloittain 2014-2017 (Lähde: Senaatti)

Kiinteistökannan tehokkuutta voidaan arvioida myös mittaamalla henkilötövuodelle kohdistuvaa vuokraa (€/htv), kuten on tehty kuvassa 10. Tilakustannus henkilöä kohti on erittäin hyvä mittari tiloille, jotka on tarkoitettu pääosin työntekoon. Museoille sekä muille kulttuuritai nähtävyysskohteille, joissa tila itsessään on arvokas, mittari ei sovellu yhtä hyvin. Kuvan 10 otannassa on kuitenkin mukana kaikki tilatyypit.

Valtion keskiarvo on pysynyt kolme vuotta samalla tasolla, eikä uuden vuokramallin aikana (2016-2017) ole tapahtunut selkeää kehitystä. Neljässä yhdessätoista hallinnonalasta on tapahtunut viimeisen vuoden aikana €/htv –kasvu. Myös koko valtion tasolla kustannukset ovat nousseet henkilötövuotta kohden suhteessa vuoteen 2016. Osasyynä voi olla edelleenvuokrauksen lisääntyminen toimistoissa (kts. vuokraero kuvassa 11). Vuosien 2016-2017 kustannusnousu voi johtua myös siitä, että henkilöstöä on vähennetty tiloja enemmän tai toisaalta siitä, että tilat mahdollistavat paremman tuottavuuden ja näin ollen niistä on myös oikeutettua maksaa enemmän. Pitkällä tähtäimellä €/htv –mittarin tulisi kuitenkin olla laskusuhdanteessa, mikäli tilankäytön halutaan aidosti tehostuvan vuokramallin näkökulmasta.



Kuva 10: Kokonaistilakustannusten kehitys henkilöä kohti hallinnonaloittain (€/htv/vuosi) 2014-2017 (Lähde: Senaatti / HTH)

Kuvassa 10 näkyvä tilakustannusten lasku henkilöä kohti 2015-2016 johtuu osaltaan uuteen vuokramallin siirtymisen aiheuttamasta vuokratason pudotuksesta. Ministeriöiden tilojen ja tilakustannusten keskittäminen valtioneuvoston hallintoyksikköön 1.3.2015 alkaen on osaltaan vaikuttanut valtioneuvoston kanslian tilatehokkuuden suureen parannukseen vuosien 2014 ja 2015 välillä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kustannusten äkillinen tiputus 2014-2015 johtuu vaihtelusta kokonaiskustannusten laskentatavassa<sup>22</sup>.

### 5.3.3 Toimistojen vuokrataso suhteessa markkinoihin

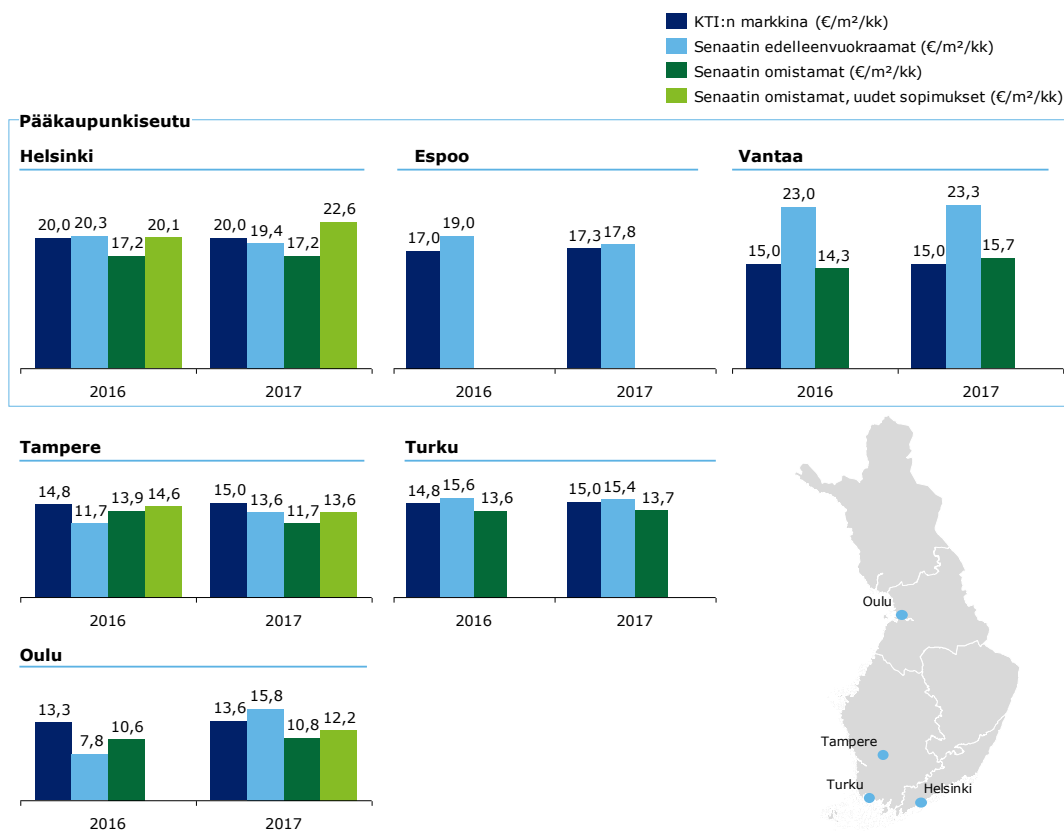
Valtion tilankäytön erityisluonteesta johtuen, Senaatin vuokraamista tiloista relevanttia markkinavertailua voidaan tehdä käytännössä vain toimistojen osalta. Koko toimistotila Suomessa on 19,4 miljoonaa neliometriä, joista 45 % sijaitsee pääkaupunkiseudulla. Senaatilla on 1,3 miljoonaa neliometriä toimistotiloja hallinnassaan. Näistä suurin osa on omistettuja ja loput vuokrattuja. Suomessa Senaatilla on toimistoissa noin 7 % markkinaosuus neliömäärällä mitattuna.

Kiinteistömarkkinoiden näkökulmasta parhailla alueilla, kuten Helsingin keskustassa toimistojen vajaakäyttöaste on pieni. Toimistojen vajaakäyttöaste Suomessa oli 17 % loppuvuonna 2017, mikä vastaa noin 3,2 miljoonaa neliometriä. Vastaavasti Senaatin omistamien toimistokiinteistöjen vajaakäyttöaste oli vain 4,3 %. (KTI Kiinteistötieto)

Kuvassa 11 on esitelty suurimpien kaupunkien toimistojen mediaanivuokratasoja verrattuna Senaatin edelleen vuokraamiin, Senaatin omistamiin sekä Senaatin omistamiin uuden vuokramallin alaisiin toimistotiloihin. Senaatin luvut saattavat vaihdella vuosittain paljonkin, varsinkin kaupungeissa, joissa vuokrasopimuksia on lukumääräisesti vähän. Yleisesti ottaen Senaatti vuokraa omistamiaan tiloja markkinaa edullisemmin ja edelleenvuokraa hieman markkinaa kalliimmalla. Uusien sopimusten osalta on huomioitava, että sopimusmäärät eivät mahdollista tilastollisesti luotettavaa vertailua: Helsingin osalta aineisto sisältää vain 1-4

<sup>22</sup> Netran Kustannustileihin tehtiin tiedonlaadun parannuksia vuodeksi 2015. Esim. Livillä oli 2014 mukana tilakustannuksissa väyliin ylläpitoon/vaalaistukseen liittyviä kustannuksia, joka selittää €/htv tunnusluvun voimakasta parantumista LVM-hallinnonalalla vuosien 2014 ja 2015 välillä.

kohdetta, Tampereella ja Oulussa kohteita on kaksi kummassakin. Esitetyt vuokrat ovat kokonaisvuokria.



Kuva 11: Toimistojen mediaanivuokrat 2016-2017 suurimmissa kaupungeissa (Lähde KTI Kiinteistö-tieto)

### Omistettujen toimistot

Omistettujen toimistotilojen osalta Senaatti on erittäin kilpailukykyinen vuokratasossaan markkinaan nähden; tilojen pinta-alapainotettu keskivuokra on 10,7 % halvempi kuin toimitomarkkinan vuokrataso Suomessa. Saavutusta korostaa se, että Senaatin kustannuksia nostaa asiakkaiden erikoisvaatimukset kuten ministeriöiden johto- ja suojatilat, joita normaaleissa toimistotiloissa ei yleensä tarvita.

Suurin osa vuokrasopimuksista on vielä vanhan markkinaperusteisen vuokramallin piirissä, tosin 15 % alennetuin vuokrin. Omistettujen toimistojen vuokratasossa on ennustettavissa nousua sitä mukaa kun sopimuksia siirtyy uuden mallin piiriin. Ennen uuteen malliin siirtymistä (1.1.2016), Senaatin tuottovaatimus standarditoimistolle oli pääomaosuudeltaan noin 7 %. Helsingin 2017 vuokratason ollessa 17,2 €/m<sup>2</sup>/kk, josta Senaatin keskimääräistä ylläpitovuokraa on 5 €/m<sup>2</sup>/kk. Edellisistä tiedoista voidaan päätellä vanhan vuokramallin aikainen vertailukelpoinen kokonaisvuokrataso (9,3 %). Uuden vuokramallin aikaan siirryttäessä kokonaisvuokraa alennettiin 15 %, minkä seurauksena kokonaisvuokra tippui laskennallisesti noin 7,9 % tasolle. Olettaen, että uusi kustannusperusteinen pääomavuokra on toimistojen osalta keskimäärin 6,55 %<sup>23</sup>, uuden vuokramallin mukana toimistojen vuokratasoon on odotettavissa 10,7 % nousu verrattuna nykyisin vallassa olevaan, 15 %:lla alennettuun vanhaan

<sup>23</sup> Toimistojen keskimääräisen pääomaosuuden arvioidaan olevan keskiarvo uuden vuokramallin 6,3-6,8 %:n vaihteluvälillä, eli 6,55 %.

vuokramalliin. Nousun jälkeenkin vuokrataso olisi kuitenkin noin 6% alle vanhan mallin tason.

Kuvan 11 vuokratasoista voidaan laskea, että omistetut toimitukset pysyisivät kyseisen 10,7 % nousun jälkeen Vantaata ja Turkuun lukuun ottamatta yhä markkinaa edullisempina. Markkinatasoon nähden edullisesta hinnoittelusta huolimatta toimitukset tulisivat olemaan Senaatin näkökulmasta todennäköisesti ylijäämäisiä, mikäli vuokria korotetaan kaavamaisesti uuden mallin mukaisiksi. On kuitenkin huomattava, että käytännössä Senaatin vuokrat tuskin tulevat nousemaan teoreettisen 10,7 % maksimin määrää, koska vanhoissa tiloissa uuden vuokran lähtökohdaksi otetaan vanhan vuokrasopimuksen vuokra. Nousuriski onkin suurempi uusissa tiloissa, joissa ei ole vanhaa vuokrasopimusta pohjalla.

#### *Edelleenvuokraus*

Edelleenvuokrauksesta Senaatti perii 2 % suuruisen edelleenvuokrauspalkkion, mikä nostaa Senaatin hintaa suhteessa markkinaan. Edelleenvuokrauspalkkio kattaa mm. keskitetyn tilanhankinnan ja sopimushallinnan tehtävät, joten asiakkaan ei tarvitse itse panostaa resurssiin kyseisiin tehtäviin. Senaatin hintaeroa markkinaan ei voida kuitenkaan täysin laittaa edelleenvuokrauspalkkion syyksi; hintatasoon vaikuttaa myös erot tilojen sijainneissa ja yleisissä ominaisuuksissa. Osamarkkinoittain tarkasteltuna Senaatin vuokraamien tilojen vuokrataso suhteessa markkinaan voi vaihdella suuresti. Vaihtelua aiheuttaa mm. vuokratun kiinteistökannan laatu suhteessa osamarkkinaan keskimäärin. Pienemmillä paikkakunnilla yksittäiset vuokratioitteet voivat aiheuttaa merkittäviä poikkeamia keskimääräisestä vuokratasosta.

Senaatti on edelleenvuokraajana yleisesti hieman markkinaa kalliimpi. Osamarkkinoiden painotetulla keskiarvolla laskettuna Senaatin edelleenvuokrauksen vuokrataso on 1,0 % markkinaa kalliimpi. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että Senaatti vuokraa yksityisiltä toimijoilta keskimäärin 1,0 % (= 1 % - 2 %) keskimääräistä toimitusmarkkinaa halvempia toimitustiloja. Vaikka tarkkaa vertailua muuhun toimitusmarkkinaan on vaikea tehdä, koska Senaatin vuokraamien tilojen laatua suhteessa toimitusmarkkinaan kokonaisuutena on vaikea valioda, voidaan karkeasti arvioida, että asiakkaat saavat prosentin suuruisen vuokratapreemiot vastaan Senaatin palvelut ja osaamisen käyttöönsä.

## **5.4 Vaikutukset suhteessa tarkastusvaliokunnan mietintöön**

Eduskunnan mietinnössä (5/2014) nostettiin esille useita kehityskohteita silloisen markkina-vuokraperiaatteen vuokramallin ja Senaatin toiminnan osalta. Taulukkoon 12 on kerätty mietinnössä tunnistetut kohteet ja arvioitu, miten vuokramallin muutos on vaikuttanut niihin.

Vuokramalli vastaa useimpiin esitettyihin kehityskohteisiin positiivisesti. Muun muassa mahdollisuus reagoida nopeammin tilatarpeiden muutoksiin, yhdenmukaiset sopimukset kautta maan, tasapuolinen ja kustannusperusteinen hinnanmuodostus sekä valtion tuottovaatimuksen alentaminen ovat asioita, jotka uusi vuokramalli mahdollistaa.

Vanhassa vuokramallissa koettiin ajoittain ongelmallisiksi tilanteet, joissa vuokralaisen on valtion kokonaisedun nimissä hyväksyttävä Senaatin muita vuokranantajia korkeampi vuokrataso. Tämä on tosiasia myös uudessa vuokramallissa, sillä 2016 alkanut monopoliasema vahvistaa Senaatin mahdollisuuksia tehdä valtion kokonaisedun kannalta kannattavia, mutta yksittäisen vuokralaisen näkökulmasta epäoptimaalisia ratkaisuja.

Kehityskohteita, joihin vuokramallin muutoksella ei arvioida olevan vaikutusta, on mm. Senaatin palveluiden kohdistuminen paremmin valtion kokonaisuutena ajaviin asioihin, Senaatin toiminnan läpinäkyvyys ja palvelu- ja tilaratkaisujen kustannustehokkuus, suunnitteluvaiheen asiantuntemus sekä vastuuasiat.

**Taulukko 12: Arvio uuden vuokramallin vaikutuksista suhteessa tarkastusvaliokunnan mietinnössä asetettuihin kehityskohteisiin**

Arviointiasteikko:

+ = Parantanut tilannetta

- = Heikentänyt tilannetta

? = Vaikutus epäselvä

Ei = Vuokramallilla ei ole vaikutusta

Mietinnössä esitetty kehityskohde	Arvio	Arvion tulkinta
1 Näkymättömissä tapahtuvat vuokrien korotukset, jotka eivät tule eduskunnan tietoon sen päättäessä toimintamenoista (toimintamenojen piiloleikkuri)	?	Siirryttäessä vanhoista vuokrasopimuksista uusiin, vuokrat voivat siirtymän yhteydessä nousta vastaamaan tiloista aiheutuneita kustannuksia. Uuden vuokrasopimuksen ollessa voimassa, korotukset tapahtuvat indeksin mukaan tai korjausten seurauksena, mikä oli tilanne myös aikaisemmin.
2 Vuokramenot kohdistuvat epätasaisesti yleiseen vuokratason verrattuna. Vuokrataso voi olla korkeampi taajamien ulkopuolella kuin suurissa kaupunkikeskuksissa.	+	Uusi malli tasaa vuokria, koska lähtökohtaisesti vuokrat vastaavat tiloista aiheutuvia kuluja.  Vuokra voi jatkossakin olla korkeampi kaupungin keskustan ulkopuolella kuin keskustassa, mutta tilanne lienee harvinaisempi kuin aikaisemmin ja sen pitää olla perusteltavissa tilan aiheuttamien kustannusten ja/tai tilaan tehtyjen investointien kautta.
3 Senaatin erilaiset vuokrasopimukset eri puolilla maata aiheuttavat vuokratason vaihtelua.	+	Vuokrasopimukset tehdään samoilla perusteilla kautta maan. Vaihtelua voi olla, mutta sen pitää olla perusteltavissa tilan aiheuttamien kustannusten ja/tai tilaan tehtyjen investointien kautta.
4 Erityistiloihin on kohdentunut voimakas neliöhintojen nousu (63%) vuosina 2008-2012.	+	Uuden vuokramallin lähtökohdan mukaan vuokrien pitäisi nousta vain investointikustannuksia vastaavasti, joten yleisen markkinahintojen nousun ei pitäisi vaikuttaa vuokriin kuin vain todellisten kustannusten nousun verran.
5 Toimitiloja ei voida joustavasti vähentää tilatarpeen vähentyessä	+	Uusi vuokrasopimus on toistaiseksi voimassa oleva ja irtisanottavissa 12kk irtisanomisajalla, kun aikaisemmin sopimukset olivat määräaikaisia.  Vuokralaisen näkökulmasta tilojen vähentämistä hankaloittaa erityisesti erityistilojen osalta jäännösarvovastuu, mikä toisaalta on erittäin perusteltu komponentti valtion kokonaisedun kannalta turhien investointien jarruttajana.
6 Senaatin tuotevalikoimasta puuttuvat palvelut, joilla olisi olennainen vaikutus valtion toimitilamenojen hallintaan	Ei	Ei ole syy-yhteydessä vuokramalliin.
7 Senaatin toimintatapa ja sopimuskäytännöt eivät edistä valtionhallinnolle yhteisten toimitilatasäätöjen aikaansaamispyrkimyksiä (esim. vaikeudet päästä eroon tarpeettomista tiloista ja vuokrista sopimuksellisista syistä)	+	kts. taulukon kohta 5
8 Hallinnonalat joutuvat tilankäyttöä tehostettuaan itse etsimään uusia vuokranmaksajia tiloille, joihin ovat pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla sitoutuneet	+	kts. taulukon kohta 5

Mietinnössä esitetty kehityskohde		Arvio	Arvion tulkinta
9	Asiakkaat kokevat Senaatin tarjoamat räätälöidyt konseptit tarpeettoman kalliiksi toteuttaa ja toteutuksen syövän suuren osan säästöpotentiaalista (saadaan aikaan neliömäärävähennys, muttei mittavia toimitilasäästöjä).	Ei	Palveluiden hinnoittelu ei ole syy-yhteydessä vuokramalliin.
10	Toimitilauudistukset eivät ole tuottaneet toivottua kustannussäästöä, sillä muutosten jälkeen ei ole voitu hyödyntää vanhaa vuokratasoa tai omakustannusarvioon perustuvaa vuokratasoa: Senaatin kiinnostuksessa vuokramenojen alentamiseen on koettu puutteita.	?	Toimitilauudistuksen kustannusvaikutukset eivät ole yksiselitteisesti riippuvaisia uudesta vuokramallista. Vaikutus voi olla positiivinen tai negatiivinen tilanteesta riippuen. Mikäli vanhan sopimuksen vuokra on ollut alhaisempi kuin mitä tilan kunnossapito edellyttää, vuokra todennäköisesti nousee siirryttäessä uuden mallin mukaiseen kustannuspohjaiseen vuokraan. Vuokra voi nousta myös sen seurauksena, että toimitilauudistuksen yhteydessä tilojen tasoa on parannettu (ts. tehty perusparannus) verrattuna vanhaan. Toisaalta, mikäli vanha vuokra on ollut kustannuksia suurempi ja/tai tilojen määrä pienenee, vuokra voi laskea.  Uuteen vuokramalliin siirryttäessä kaikkien vanhojen sopimusten mukaisia vuokria laskettiin kautta linjan 15% (pl. puolustushallinto).
11	Senaatilla ei ole koettu olevan intressiä tarjota valtiolle kokonaistaloudellisesti kustannustehokainta vaihtoehtoa tilanteissa, joissa Senaatti saa voimassa olevista sopimuksista (myös tyhjien ja käyttämättömien tilojen osalta) valtion budjettirahoitukseen perustuvat vuokratulot.	+	kts. taulukon kohta 5.  Vuokralainen voi irtisanoa uuden vuokrasopimuksen päättymään 12kk varoitusajalla, mikä kannustaa Senaattia pitämään vuokrakustannukset kohtuullisina myös asiakkaan näkökulmasta.  Käytännössä Senaatilla on sekä vanhassa että uudessa vuokramallissa suurempi intressi tarkastella valtion kokonaisuutta kuin sen asiakkailta, jotka optimoivat tilannetta lähinnä omasta näkökulmastaan.
12	Senaatin toimintaa kuvaavat tiedot on koettu läpinäkyvämmiksi ja Senaatin raportointia tulee tehdä entistä läpinäkyvämmäksi, selkeämmäksi ja tarkemmaksi.	Ei	Ei ole syy-yhteydessä vuokramalliin.
13	Senaatin omistamat kiinteistöt kilpailevat markkinoilla vuokralaisista	?	Teoriassa monopoliasemassa oleva Senaatti voitaisiin kokea markkinoilla yksityisten vuokranantajien kilpailijana mutta käytännössä tästä ei tässä arvioinnissa havaittu merkkejä.  Liikelaitoslaki edellyttää, että Senaatti tuottaa palveluja yksinomaanvaltion valtion virastoille ja laitoksille sekä muille valtion toimintayksiköille. Senaatti voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Näin ollen Senaatin potentiaalinen markkinavaikutus on melko rajallinen rajatusta asiakaskunnasta johtuen.
14	Senaatin monopoliaseman on koettu aiheuttavan jäykkyyttä palveluiden kehittämisessä.	?	Väitettä ei varsinaisesti empiirisesti tutkittu tässä arvioinnissa. Talousteorian mukaan monopolit voivat heikentää palvelua. Toisaalta keskittämällä voidaan myös tehostaa toimintaa, kasvattaa kiinteistöihin liittyvää osaamista ja neuvotteluvoimaa suhteessa palveluntarjoajiin, mikä on valtion kannalta positiivinen asia. Monopoliasema myös mahdollistaa valtion tilasalkun kokonaisoptimoinnin. Monopoliaseman potentiaalisten haittojen ehkäisemisessä Senaatin ohjauksen ja valvonnan merkitys korostuu.

Mietinnössä esitetty kehityskohde	Arvio	Arvion tulkinta	
15	Senaatin käyttämien ulkoisten konsulttien valvonta ja ohjaus on saatettu jättää asiakkaan hoidettavaksi sekä rakennushankkeiden, että vuokratiokeiden ylläpidon osalta.	Ei	Ei ole syy-yhteydessä vuokramalliin.
16	Senaatin räätälöintikyvyyn ja asiakastuntemuksen puute suunnitteluvaiheessa, mikä johtaa muutostöihin ja lisäkustannuksiin rakennusvaiheessa. Muutostyöt jäävät vuokralaisen maksettaviksi.	Ei	Ei ole syy-yhteydessä vuokramalliin.
17	Ajoittain on koettu ongelmalliseksi tilanteet, joissa vuokralaisen on valtion kokonaisedun nimissä hyväksyttävä Senaatin muita vuokranantajia korkeampi vuokrataso.	-	Havainto pitää paikkansa; yksittäinen vuokralainen saattaa kokea heikennyksenä sen, että valtion kokonaisedun optimoimiseksi vuokralainen ei saa aina itselleen halvimmilta näyttäviä tiloja. Senaatin 2016 alkanut monopoliasema vahvistaa sen mahdollisuuksia tehdä valtion kokonaisedun kannalta positiivisia mutta yksittäisen vuokralaisen näkökulmasta epäoptimaalisia ratkaisuja.
18	Vuokratuottovaatimus vaihtelee 6,5-11 %:n välillä kiinteistöstä riippuen ja tarkastusvaliokunta pitää keskimääräistä vuokratuottoa markkinakorot huomioiden korkeana, eikä koe tuottotavoitteen ohjaavan ja kannustavat Senaattia suunnittelemaan ja toteuttamaan investointejaan optimaalisesti.	+	Uusi malli ei edellytä, että Senaatti ja valtio tekisivät voittoa vuokraustoiminnalla valtion 1,5 %:n oman pääoman tuottovaateen lisäksi. Tuottovaatimuksen vaihteluväli pienenee uudessa mallissa välille 6,3-6,8%.  Uuteen vuokramalliin siirryttäessä kaikkien vanhojen sopimusten mukaisia vuokria laskettiin kautta linjan 15% (pl. puolustusvoimat).  Senaatin investointeja ohjaa vuosittain osana valtion talousarviota hyväksyttävä investointikehys.
19	Pelisääntöjä vuokralaisen osuudesta ja omistajan vastuusta ei ole selkeytetty esimerkiksi peruskorjaushankkeiden osalta. Lisäksi peruskorjauksen ja perusparannuksen rajaa ei ole määritetty sellaisella tarkkuudella, ettei se aiheuttaisi jatkuvasti ongelmia ja tarvetta jatkuvaan keskusteluun.	Ei	Ei liity vuokramallin muutokseen, kun muutoksella tarkoitetaan vuokranmääräytymisen muuttumista markkinaperusteisesta kustannusperusteiseen vuokraan.  Peruskorjauksen ja perusparannuksen välinen linjanveto on tyyppillinen vuokraustointintaan liittyvä ongelma, joka tulee esiin vuokranantajan ja vuokralaisen välillä myös yksityisellä markkinalla ja vuokramallista riippumatta.
20	Merkittävänä ongelmana koetaan peruskorjaushankkeiden osalta näkemyserot vuokralaisen ja Senaatin välillä siitä, kenen vastuulla ovat hankkeiden viranomaismääräyksistä aiheutuvat kustannukset.	Ei	kts. taulukon kohta 19.  Viranomaismääräyksiin liittyvät asiat eivät liity vuokramallin muutokseen. Senaatin näkökulmasta viranomaismääräyksistä aiheutuvien kustannusten siirtäminen vuokraan on normaali markkinakäytäntö. Mikäli näin ei toimittaisi, olisi perusteltua nostaa vuokria ennakoiden mahdollisia viranomaismääräyksiä.
21	Eriyisen ongelmallisina koetaan nykyisen (2014) vuokrasopimuskäytännön mukaiset sopimukset, joissa vuokralainen sidotaan peruskorjauksissa ja uudisrakennuksissa 15 vuoden pituisiin sopimuksiin.	+	kts. taulukon kohta 5  Uusien sopimusten 12kk irtisanomisaika sekä jäännösarvo koskevat myös peruskorjauksia ja uudisrakennuksia.
22	Vuokraneuvottelujen ei ole aina koettu perustuneen osapuolten tasa-arvoiseen asemaan. Neuvottelut saattavat olla hallinnollisesti raskaita ja pitkäkestoisia, yksittäistapauksissa myös tuloksettomia.	?	Vuokramallin muutoksen yhteydessä Senaatile annettu monopoliasema heikentää vuokralaisen neuvotteluasemaa vaihtoehtojen puutuessa.  Toisaalta kaavamainen investointikustannuslähtöinen vuokranmäärittely helpottaa neuvotteluita ja tekee osapuolista tasa-arvoisempia. Sellaisten tilojen osalta, joille kaavamainen vuokranmäärittely tuottaisi kustannuksista merkittävästi poikkeavan vuokran, neuvotteluita kuitenkin edelleen tarvitaan.

Mietinnössä esitetty kehityskohde	Arvio	Arvion tulkinta
23 Senaatti tulouttaa valtion virastoilta ja laitoksilta saamansa vuokratuottojen voitot valtiolle ja tällaista rahojen kierrätystä on kyseenalaistettu.	+	Uudessa kustannusperusteisessa vuokramallissa Senaatin ei ole tarkoitus tehdä voittoa vuokrilla yli valtion 1,5%:n oman pääoman tuottovaatimuksen, jolla käytännössä katetaan valtion lainakulut Senaatin rahoittamisesta. Näin on nykyään myös vanhojen vuokrasopimusten osalta johtuen 1.1.2016 tehdystä 15% vuokratason laskusta.
24 Hinnoitteluperusteiden ollessa kokonaiskannattavuus, vuokratuottoja voidaan kasvattaa tuottovaatimuksella ja laitosten maksamat vuokrat joustavat aina ylöspäin (esim. toimistot toimialalla tuottovaatimus vaihtelee välillä 6-9 %).	+	kts. taulukon kohta 23. Vuokrien on uudessa mallissa tarkoitus kohota vain kustannusten muuttumisen seurauksena.

## 5.5 Johtopäätökset ja kehitysehdotukset

Pääpiirteissään uusi 1.1.2016 käyttöön otettu vuokramalli vaikuttaisi toimivan kohtuullisen hyvin ja vastaavan pääosin niihin epäkohtiin, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta 2014 mietinnössään esitti. Vuokramalli tekee vuokrasta ja vuokrasopimusneuvotteluista yksinkertaisempia ja läpinäkyvämpiä – joskin täydelliseen läpinäkyvyyteen on vielä matkaa. Useimmiten uusi vuokramalli myös joustavoittaa tilojen vaihtamista auttaen tilakustannusten hallinnassa. Pitkällä aikavälillä malliin liittyy kuitenkin haasteita, koska kaavamaisesti toteutettuna malli johtaa siihen, että yksittäisten tilojen vuokrat ja kustannukset eivät kohdistu keskenään oikein. *Kohdistusongelma* taas johtaa siihen, että tilat joiden korjauskustannukset ovat keskimääräistä korkeammat, tulevat olemaan Senaatille kroonisesti tappiollisia, mikäli vuokria ei soviteta taloudellisesti kestäväälle tasolle. Sovittelu on Vuokrakäsikirjan mukaan mahdollista, mutta johtaa siihen, että kaavamaisesta vuokranmäärittelystä saatavat edut, joita ovat erityisesti neuvotteluprosessin helppous ja vuokrien läpinäkyvyys, pienenevät. Toistaiseksi ongelmia ei ole tämän takia havaittu, koska uuden mallisia vuokrasopimuksia on tehty vasta vähän suhteessa koko vuokrakantaan. Ongelman syntymistä ehkäisee myös käytäntö, jonka mukaan uuden vuokran lähtökohdaksi otetaan vanhan vuokrasopimuksen vuokra.

Valtion näkökulmasta kohdistusongelmalla ei periaatteessa pitäisi olla merkittävää vaikutusta kokonaiskustannuksiin tai tilankäytön tehokkuuteen. Kustannustason nousun välttämiseksi on kuitenkin syytä huolehtia siitä, että kohdistusongelman aiheuttamat muutokset valtion budjetin eri momenteilla tulevat huomioitua niin, että nettovaikutus budjettiin on nolla. Haasteita syntyy enemmän, kun asiaa tarkastellaan yksittäisten vuokralaisten näkökulmasta.

Vuokralaisten näkökulmasta vuokramalli kaavamaisesti sovellettuna johtaa siihen, että tilakustannukset muuttuvat virastojen välillä; runsaasti korjauskustannuksia vaativat tilojen käyttäjät maksavat todellisia kustannuksia vähemmän vuokraa ja vähän kustannuksia vaativien tilojen käyttäjät maksavat todellisia kustannuksia enemmän. Lisäksi osa Senaatin asiakkaista kokee, että uuteen vuokramalliin liittyvä jäännösarvovastuu on kohtuuttoman suuri ja kestää liian pitkään<sup>24</sup>. Lisäksi erityisesti puolustushallinnon taholta esitettiin kritiikkiä siitä, että kaavamaisesti laskettu vuokrataso voi tietyissä tapauksissa johtaa liian korkeaan vuok-

<sup>24</sup> Jäännösarvovastuun pituutta laskettiin tämän arvion tekemisen aikana 20:stä vuodesta kymmeneen. Esitys siirtää turhista investoinneista aiheutuvaa riskiä asiakkailta Senaatille ja vastaa asiakkaiden esittämään kritiikkiin. Johtuen muutokset ajoittumisesta arvion tekemisen loppuvaiheeseen, siitä ei ehditty saada palautetta asiakkailta.



raan erityisesti tiloissa, joiden todellinen käyttöaika on kirjanpidollista poistoaikaa merkittävästi pidempi, ennakoitujen peruskorjauskulut ovat vuokramallin olettaa huomattavasti alhaisemmat ja joita ei ole tarkoitus uusia teknisen käyttöiän päätyttyä.

Valtion ja vuokralaisten näkökulmasta vuokramallin muutokseen liittyy myös toinen haaste, joka ei tosin johdu uudesta vuokramallista vaan aikaisemmasta historiasta. Kun vanhoja vuokrasopimuksia päivitetään uuden mallin mukaiseksi, tekee se näkyväksi vanhojen vuokrasopimusten ”virheet”, kuten mahdollisen alihinnoittelun. Esille nousee tilanteita, joissa vuokrataso on ollut liian matala ja/tai ylimääräistä korjausvelkaa on päässyt syntymään muusta syystä. Näissä tapauksissa vuokran korjaaminen kestäväälle tasolle voi vuokralaisen näkökulmasta johtaa kohtuuttomalta tuntuvaan vuokrankorotukseen. Korjausvelan vähentäminen tarkoittaa valtion näkökulmasta todellisten kustannusten kasvamista, joten se on syytä tehdä suunnitelmallisesti ja ottaa huomioon myös budjetoinnissa.

Senaatin itsensä näkökulmasta tuottojen ja kulujen kohdistusongelma pitää ottaa huomioon sisäisessä budjetoinnissa ja mittaamisessa, mikäli koko kohdistusongelmaa ei poisteta sääntämällä vuokria vastaamaan paremmin todellisia kustannuksia. Jos näin ei toimita, syntyy riski, että kroonisesti alijäämäisten kohteiden korjaamiseen ei kohdisteta riittävästi rahaa niiden arvon säilyttämiseksi, mikä kasvattaa korjausvelkaa. Vastaavasti ylijäämäisten kohteiden korjaamiseen saattaa kohdistua liikaa rahaa suhteessa todelliseen tarpeeseen. Mikäli mainitut riskit toteutuvat, johtaa tilanne myös valtion kannalta epätoivottavaan lopputulokseen.

Vuokrien ja kustannusten kohdistusongelmaa voidaan lieventää (Vuokrakäsikirjassa mainittun mahdollisuuden asettaa vuokra ”kestävälle tasolle” lisäksi) lisäämällä joustavuutta vuokratason asettamisessa vastaamaan todellisia kustannuksia. Joustavuuden lisäämisen kääntöpuolena on, että menetetään ainakin osa niistä eduista, joita nykyisellä yksinkertaisella mallilla on tavoiteltu; erityisesti lisääntyy neuvottelutarve sekä kustannuslaskentaan tarvittava aika ja resurssit. Ei olekaan objektiivisesti määriteltävissä, mikä on paras tasapainotila yksinkertaisuuden ja tarkkuuden välillä – loppujen lopuksi kyse on omistajan eli valtion tahotilasta.

Yksi keino lieventää kohdistusongelmaa on määritellä rajallinen määrä (esim. 3-5) mahdollisia pääomavuokratasoja nykyisen kapean (6,3-6,8 % tehdystä investoinnista) vaihteluvälin sijaan. Eri tasojen tulisi paremmin heijastaa kiinteistökohtaista kustannustasoa, eli alimman tason pitäisi olla nykyisen vaihteluvälin alapuolella ja ylimmän tason sen yläpuolella. Tasojen määrittelyn yhteydessä tulisi määritellä kriteerit, joilla vuokrattavat kohteet luokitellaan eri tasoille. Mitä selkeämpi ja yksiselitteisempi luokittelusta saataisiin tehtyä, sitä vähemmän se lisäisi neuvottelutarvetta. Käytännössä kuvatus kaltaisen kriteeristön laatiminen on hyvin haasteellista ja neuvotteluille tulee väistämättä tarvetta. Olennaisina elementteinä kriteeristöissä tulisi joka tapauksessa olla rakennuksen oletettu keskimääräinen elinkaari (määrää poistovuokran) sekä teknisen riskin vaihtelut kiinteistöjen välillä.

Porrastamisen sijaan voidaan toimistojen osalta harkita vuokran määrittelemistä markkinapohjaisesti. Muutos tarkoittaisi toimistojen osalta käytännössä vanhaan vuokramalliin palauttamista (tarvittavin päivityksin). Markkinapohjainen hinnoittelu todennäköisesti pienentäisi toimistojen kroonista ylijäämää siitä, mihin nykyinen malli saattaa johtaa. Toimistot kuitenkin jäisivät edelleen jonkin verran ylijäämäisiksi johtuen siitä, että markkinaperusteiseen vuokraan sisältyisi markkinoiden tuottovaatimus. Markkinahinnoittelu tekisi läpinäkyviksi tilojen todelliset kustannukset valtiolle vaihtoehtokustannukset mukaan lukien. Ei kuitenkaan ole selvää, miten suuria haasteita nykyinen vuokramalli toimistojen osalta aiheuttaa, joten ei

myöskään voida sanoa, miten suuren ongelman muutos todellisuudessa parantaisi. Joka tapauksessa aiheutuisi neuvottelutarpeen kasvua verrattuna nykyiseen.

Vuokramallin lisäksi valtion tilakustannuksiin, tilankäytön tehokkuuteen sekä muihin tiloihin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat monet muut asiat. Erityisesti Senaatin strateginen johtaminen, johtamismalli ja omistajaohjaus sekä virastoille asetettavat tavoitteet ja kannustimet ovat avainasemassa. Vaikka mainitut osa-alueet eivät olleet tämän arvioinnin piirissä, voidaan niissä onnistumisen arvioida vaikuttavan strategisten tavoitteiden saavuttamiseen huomattavasti vuokran määräytymisperustetta enemmän. Tästä johtuen näiden osa-alueiden erillinen arviointi nähdään potentiaalisena lisäselvityskohteena.

Pääomavuokran komponenttien erittely uudessa vuokramallissa tekee vuokrien kustannusrakenteesta aikaisempaa läpinäkyvämmän mahdollistaen vuokraustoiminnan tehokkuuden entistä helpomman mittaamisen ja kehittämisen. Samalla myös ohjaavan tahon toimesta tehtävien selkeiden kehitys- ja tehostamistavoitteiden asettaminen Senaatille helpottuu. Esimerkiksi pääomavuokran komponenteista teknisen riskin hallintaa kehittämällä voidaan vuokrissa säästää koko valtion tasolla. Senaatin hallinnointikustannusten osalta tehokkuustavoitteita on mahdollista asettaa omistettujen tilojen lisäksi myös edelleenvuokrattujen tilojen kohdalla.

## 6. TILAHALLINNAN TOIMINTAMALLIN ARVIOINTI

Tilahallinnan toimintamallilla tarkoitetaan valtion tapaa ratkaista toimitilojen tarjoaminen valtiokäyttäjille. Toimintamalli sisältää valintoja liittyen tilojen hallinnoinnista vastaavien toimijoiden määrään ja niiden lailliseen asemaan sekä toimintaan kiinteistömarkkinalla. Valtion tilahallinta voidaan järjestää keskitetysti yhden kiinteistöyksikön toimesta, hajautetusti useamman kiinteistöyksikön toimesta tai ääritapauksessa hajautetusti siten, että jokainen virasto vastaa itse toimitilojensa hankinnasta ja hallinnoinnista.

Mikäli muuta sääntelyä ei ole, ovat valtioiden kiinteistöyksiköt lähtökohtaisesti vapaassa kilpailutilanteessa yksityisen markkinan kanssa. Tällöin kiinteistöyksikkö joutuu laadulla ja hinnalla kilpailemaan valtioasiakkaista yksityisen markkinan kanssa. On myös mahdollista, että valtio säättää, että valtioasiakkaiden täytyy käyttää valtion kiinteistöyksikön tarjoamia tiloja, kuten Suomessa asia on 1.1.2016 alkaen ollut. Teoriassa monopoliasema heikentää kiinteistöyksikön kannustetta olla kilpailukykyinen hinnalla ja palvelun laadulla mitattuna. Toisaalta keskitetty monopolistinen toimintatapa antaa valtion kiinteistöyksikölle mahdollisuuden optimoida tiloja valtion kokonaisedun näkökulmasta; valtion ei esimerkiksi tarvitse vuokrata tiloja ulkoa, mikäli omia on vapaana. Malli myös tekee keskitetystä kiinteistöyksiköstä vahvan toimijan, jolla on neuvotteluvoimaa palvelutarjoajien ja valtiolle kiinteistöjä vuokraavien tahojen suuntaan parantaen mahdollisuuksia valtion kannalta edullisiin sopimuksiin. Lisäksi keskittäminen mahdollistaa kiinteistöihin liittyvän osaamisen keskittämisen ja ammattimaisen kiinteistönhoidon järjestämisen.

Taulukossa 13 on kuvattu tiivistetysti keskitetyn ja hajautetun tilahallinnan etuja ja haittoja. Taulukossa keskitetty malli on jaettu monopolistiseen ja kilpailulliseen tilanteeseen. Yksittäisille virastoille hajautettu malli on aina kilpailullinen, koska se ei sisällä keskitettyä kiinteistöyksikköä, jolla monopoliasema voisi olla.

Taulukko 13: Toimintamallin arviointi - keskitetty ja hajautettu tilahallinta

	Keskitetty		Hajautettu
	Monopoli	Kilpailutilanne	
<b>Yleiset edut ja haitat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Paras mahdollisuus optimoida valtion salkkua</li> <li>+ Tilakysynnän ennustetavuus hyvä</li> <li>+ Paras mahdollisuus keskittää osaamista</li> <li>+ Maksimaaliset suuruuden ekonomiat</li> <li>- Vuokralaisen valinnanvapaus rajallinen</li> <li>- Ei kilpailullista painetta tehokkuuden ja laadun kehittämiseen – vaatii ohjausta/valvontaa valtion taholta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Kohtalainen mahdollisuus optimoida valtion salkkua</li> <li>+ Kohtalainen mahdollisuus keskittää osaamista</li> <li>+ Kohtuulliset suuruuden ekonomiat</li> <li>+ Vuokralaisen valinnanvapaus</li> <li>- Tilakysynnän ennustetavuus heikohko (vaikeuttaa optimointia)</li> <li>- Vaatii monopolitilannetta enemmän tilaosaamista virastoissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vuokralaisen valinnanvapaus</li> <li>- Salkun optimointi mahdollista vain viraston tasolla, ei valtion</li> <li>- Vaatii keskitettyä mallia suurempaa kiinteistöosastoa virastoihin</li> <li>- Kiinteistöosaaminen hajaantunutta ja riski osaamistason vaihtelulle</li> <li>- Heikko kustannustehokkuus</li> </ul>
<b>Omistaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Omistettujen tilojen tehokas hyödyntäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaara valtion omistamien tilojen vajaakäytölle suurempi kuin monopolissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tilojen tehokas käyttö viraston vastuulla: voi olla vaikea mukauttaa tilankäyttöä tarpeiden muuttuessa</li> </ul>
<b>Vuokraus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Maksimaalinen neuvotteluvoima yksityisiin vuokranantajien nähdessä</li> <li>- Edelleenvuokrauspalkkio sopimusten hallinnoinnista käyttäjän maksettavaksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ei edelleenvuokrauspalkkiota käyttäjän maksettavaksi, ellei vuokrata kiinteistöyksikön kautta</li> <li>- Vaatii virastolta omaa osaamista ja työpanosta vuokrasopimusten hallintaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ei edelleenvuokrauspalkkiota käyttäjän maksettavaksi</li> <li>- Tilojen tehokas käyttö viraston vastuulla: voi olla vaikea mukauttaa tilankäyttöä tarpeiden muuttuessa</li> <li>- Vaatii virastolta omaa osaamista ja työpanosta vuokrasopimusten hallintaan</li> </ul>
<b>Elinkaarimalli</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Riski elinkaarimallin käytöstä pienempi keskittyneemmän erityisosaamisen myötä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mikäli käytetään suoraan viraston toimesta, vaatii virastolta erityisosaamista liittyen elinkaarimalleihin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaatii virastolta erityisosaamista liittyen elinkaarimalleihin</li> </ul>

Keskittäminen luo parhaat mahdollisuudet tehostaa tilankäyttöä valtion näkökulmasta. Vajaakäyttöaste on helpoiten minimoitavissa monopoliasemassa, koska kiinteistöyksikkö näkee kaikkien käyttäjien tilatarpeet ja pystyy paremmin ohjaamaan tilasuunnittelua ja tilankäyttöä. Myös hallittu tiloista luopuminen ja kiinteistöihin sidotun pääoman vapauttaminen onnistuvat parhaiten silloin, kun omistetut ja markkinoilta vuokratut kiinteistöt ovat monopolin hallinnassa. Tällöin tiloista voidaan luopua suunnitelmallisesti ja siirtyä tarvittaessa vuokralle.

Virastojen näkökulmasta Senaatin monopoli kaventaa niiden mahdollisuuksia valita haluamia tiloja. Monopoli voi myös johtaa tilanteeseen, jossa viraston näkökulmasta olisi edul-

lisempää vuokrata tila markkinoilta kuin tyytyä Senaatin tarjoamaan tilaan, mikä luonnollisesti herättää virastoissa ärtymystä. Valtion näkökulmasta voi kuitenkin olla taloudellisempaa ohjata virasto sen tahdosta huolimatta Senaatin tarjoamaan tilaan. Periaatteessa ristiriitaa voitaisiin viraston näkökulmasta helpottaa kompensoimalla sille budjetissa Senaatin ja tarjotun ulkoisen vuokran ero. Käytännössä kompensointimalli lisäisi byrokratiaa ja siten kasvattaisi valtion kokonaiskustannuksia.

Vuokrasopimusten osalta monopoliasemassa olevalla keskitetyllä valtion kiinteistöyksiköllä voidaan suurena yksittäisenä vuokraajana olettaa olevan huomattavaa neuvotteluvoimaa yksityiseen vuokranantajaan nähden. Neuvotteluvoima heikentyy, mikäli yksittäinen virasto saa vuokrata tiloja markkinoilta itse, koska virastojen ammattimaisuus vuokraneuvotteluissa ja tilahallinnossa ylipäätään jää todennäköisesti keskimäärin keskitettyä toimijaa heikomaksi. Lisäksi yksityisellä vuokranantajalla on mahdollisuus neuvotella tilan vuokraamisesta usean viraston kanssa, mikä parantaa sen suhteellista kilpailuasemaa, jos samaan tilaan on useita halukkaita virastoja.

Monopolimallin keskeisin haitta ja riskitekijä on kilpailullisen paineen puute, mikä voi johtaa monopoliyksikön laadun ja asiakaspalvelun heikkenemiseen sekä kustannusten nousuun. Näiden haittojen ehkäisemiseksi on tärkeää, että monopoliyksikön ohjaukseen ja valvontaan kiinnitetään erityistä huomiota. Senaatin tapauksessa tämä korostaa erityisesti omistajaohjauksen ja Senaatin hallituksen merkitystä. Olennaista on myös, että Senaatille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet, joilla kustannustehokkuutta ja laatua voidaan seurata. Konkreettisina työkaluina tässä toimivat mm. selkeästi määritellyt valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat.

Muiden kuin monopolimallien suurin haitta valtion näkökulmasta on tilaportfolion kokonaisuuden hallinnan menettäminen – tilankäyttöä ei voida optimoida kokonaisuuden näkökulmasta tehokkaasti ja riski omistettujen tilojen vajaakäytölle kasvaa. Vajaakäyttö lisää valtion kustannuksia erittäin nopeasti, koska tyhjäkin tila aiheuttaa yleensä merkittäviä ylläpitokustannuksia ja niiden lisäksi tulee maksettavaksi vielä ulkoa vuorattujen tilojen vuokra. Näitä päällekkäisiä kustannuksia kertyy, kunnes tyhjään tilaan löytyy vuokralainen tai tila saadaan myytyä.

Yksi olennainen kilpailullisen ja hajautetun mallin haitta on, että vuokraustoiminta vaatii virastoilta paitsi ajankäyttöä, myös osaamista, jota ne eivät välttämättä muuten tarvitse. Tämä on omiaan nostamaan virastojen kustannuksia. Samalla nousevat myös valtion kokonaiskustannukset. Kilpailullisessa mallissa samaa osaamista tarvitaan joka tapauksessa myös Senaatissa, mikä johtaa päällekkäisiin kustannuksiin. Hajautetussa mallissa päällekkäistä resursointia syntyy väistämättä virastojen välille. Hajautetun mallin osalta on varsin perusteltua olettaa, että keskimäärin virastot eivät itse pysty hoitamaan vuokrausta ja siihen liittyviä asioita edullisemmin kuin mitä keskitetysti pystytään. Senaatin arvion mukaan sen kustannus edelleenvuokraustoiminnasta on noin 2 % vuokrasummasta, joten hajautetussa mallissa kokonaiskustannus olisi todennäköisesti tätä suurempi – kustannus tosin jäisi ainakin osittain helposti piiloon virastojen tuloslaskelmissa osana yleiskuluja. Elinkaarimallit vaativat vuokrasopimuksia enemmän sopimuksen tekoon liittyvää erityisosaamista, kuten rahoituksen ja kiinteistökehityksen tuntemusta, minkä vuoksi niiden käyttö on yleisesti ottaen suositeltavinta tehdä hyvin keskitetysti.

Valtioiden on mahdollista toimia myös osittain keskitetyllä ja osittain hajautetulla tilahallinnan toimintamallilla. Tilahallintamandaatin voi jakaa useammalle kiinteistöyksikölle tilatyypeittäin esimerkiksi siten, että kukin kiinteistöyksikkö vastaa tietyistä määristä tilatyypejä. Tietyt vi-

rastot voivat myös toteuttaa tilahallintansa itsenäisesti. Joillain kiinteistöyksiköillä voi olla tarvittaessa monopoli asiakkaisiinsa nähden ja toiset saattavat operoida kilpaillulla markkinalla. Toimintamallia, joka yhdistelee keskitetyn ja hajautetun sekä monopolin ja kilpaillun mallin elementtejä, kutsutaan hybridimalliksi.

Arviossa läpikäyty kokonaisuus ja Suomen tilanne huomioiden, nykyisenlainen keskitetty monopolityyppinen toimintamalli vaikuttaa arvioinnin tekijöiden näkemyksen mukaan olevan valtion kokonaisedun kannalta varsin hyvin toimiva. Erityisesti mahdollisuus optimoida tilankäyttöä ja tilasalkkua valtion näkökulmasta sekä keskittämisen kautta saatavat suuruuden ekonomiat nähdään hyvin tärkeinä etuina. Myös osaaminen nähdään järkeväksi keskittää sen sijaan, että jokaisella virastolla olisi oma kiinteistöjen hankinta-, hallinta- ja myyntitoimintonsa. Näin mahdollistetaan yhdenmukainen strategisiin tavoitteisiin tähtäävä toiminta koko valtion kiinteistösalkun laajuudella. Monopolin potentiaalisten haittojen eli Senaatin toiminnan laadun ja kustannustehokkuuden heikkenemiseen liittyvän riskin minimoimiseksi, Senaatin ohjaukseen ja valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Osoituksena nykyisen toimintamallin toimivuudesta Suomen kontekstissa on valtiollisten kiinteistöyksiköiden kansainvälisen PuRE-net verkoston teettämä vertailututkimus, jossa valtion toimitila- ja kiinteistöstrategiat ja niiden toimeenpano ovat kansainvälisen vertailun parhaimmista. (*PuRE-net Benchmark Report 2017*)

## 7. OMISTUSMALLIVAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

Tässä luvussa analysoidaan julkisten kiinteistöyksiköiden käytettävissä olevia vaihtoehtoisia omistusmalleja. Esitellyt mallit ovat: omistaminen, vuokraaminen yksityiseltä markkinalta ja elinkaarimallin käyttäminen. Aiheen teoreettista taustaa sekä Euroopan maiden omistusrakenteita esitellään luvussa 7.1. Luvussa 7.2 arvioidaan malleja erityisesti Suomen kontekstissa kassavirtojen ja kannattavuuden näkökulmasta. Luvussa 7.3 avataan Senaatin kiinteistöportfolion rakennetta ja arvioidaan mahdollisia myyntitoimenpiteitä. Johtopäätöksiä omistusmalleista ja arvioinnin perusteella tavoitteellista kiinteistösalkun rakennetta käsitellään lopuksi luvussa 7.4.

### 7.1 Erilaiset omistusmallit ja niiden teoreettinen arviointi

Valtioilla on useita vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia tapoja täyttää toimitilatarpeensa. Perinteisesti valtiot ovat omistaneet käyttämänsä kiinteistöt. Tarve omistamiseen on kuitenkin kasvavassa määrin kyseenalaistettu ja vaihtoehtoisia omistusmalleja otetaan Euroopassa jatkuvasti lisää käyttöön. Tässä luvussa esitellään vaihtoehtoiset omistusmallit, joita valtio ja sen kiinteistöyksikkö tai -yksiköt voivat käyttää. Omistamisen lisäksi käydään läpi omistusmallivaihtoehtoista vuokraus yksityiseltä markkinalta sekä elinkaarimalli.

#### 7.1.1 Omistaminen

Suora kiinteistöomistus tarkoittaa sekä tontin, että sille rakennetun rakennuksen omistamista. Suoran kiinteistöomistuksen vaihtoehtona on pelkän rakennuksen omistaminen ja tontin vuokraaminen maanomistajalta, joka on usein kunta tai valtio.

Kun kiinteistö ostetaan, ovat hankintakustannukset kiinteät ja läpinäkyvät. Omistamisen kannattavuutta arvioitaessa olennaisena komponenttina on otettava huomioon kiinteistöön sitoutuva pääoman ja sen kustannus. Lisäksi kustannukset liittyen kiinteistönhallintaan, vakuutuksiin, veroihin, päivittäiseen ylläpitoon sekä suurempiin ylläpito- ja korjaustoimenpiteisiin tulee ottaa tarkasti huomioon elinkaarikustannuksia arvioitaessa. Omistaminen aiheuttaa kustannuksia lisäksi kiinteistöjen myymiseen ja ostamiseen liittyvien välitys- ja konsultointipalveluiden muodossa.

Kiinteistön loppuarvo tulee ottaa elinkaarilaskelmissa huomioon. Käypää loppuarvoa on kuitenkin monesti vaikea arvioida hankintavaiheessa, sillä arvo riippuu paljon kiinteistön oletusta käyttökelpoisuudesta, kiinteistömarkkinoiden kehityksestä sekä kiinteistön kunnosta luopumishetkellä.

Kiinteistön ollessa vain osittain valtion käytössä, on vapaa tila mahdollista vuokrata yksityiselle toimijalle. Käytännössä vuokraus muille kuin valtion sidosyksiköille voi olla maksimissaan 10 % kiinteistön pinta-alasta. Prosenttiosuuden lisäksi merkitystä on ulosvuokrauksen vaikutuksella kilpailun toimivuuteen kyseisessä tilanteessa.

### 7.1.2 Vuokraus

Tilankäyttäjät eivät aina halua omistaa kiinteistöjä, mikäli kiinteistöjen omistaminen ja ope-roiminen eivät ole käyttäjän ydintoimintaa. Vuokraus tarjoaa joustavuutta tilatarpeiden muut-tuessa, sillä hyvälaatuisia tiloja on usein helposti vuokrattavissa keskeisillä alueilla. Vuok-raus ei myöskään sido pääomaa kuten omistaminen ja mahdollistaa pääoman sijoittamisen muuhun toimintaan. Vuokraus sitoo myös huomattavasti vähemmän organisaation resurs-seja kuin omistaminen.

Useat valtiot ovat myyneet omistuksiaan vapauttaakseen kiinteistöihin sitoutunutta pääomaa sekä vähentääkseen hallinnollisia kustannuksia ja siirtyneet vuokraamaan tiloja yksityiseltä markkinalta. Valtiot vuokraavat tiloja yksityiseltä markkinalta tavallisesti yleisten maakohtais-ten markkinakäytäntöjen mukaisesti, ja vuokrasopimukset tyypillisesti noudattavat maassa yleisesti käytettäviä sopimusehtoja.

Valtion myydessä tiloja ja jäädessä vuokralle samaan kiinteistöön (ns. sale-and-lease back järjestely), se tekee yleensä määräaikaisen vuokrasopimuksen parhaan mahdollisen myynti-hinnan saamiseksi. Tällä ostava osapuoli varmistaa vuokratulon määräajaksi ja vähentää näin oman vuokraustoimintansa riskiä. Määräaikaisuutta voidaan käyttää keinona laskea vuokraa sekä sale-and-lease back tilanteissa, että vuokrasopimuksissa yleensäkin; mitä pi-demmästä määräaikaisuudesta on kyse, sitä alemmaksi vuokra on yleensä neuvoteltavissa omistajan riskin pienentyessä.

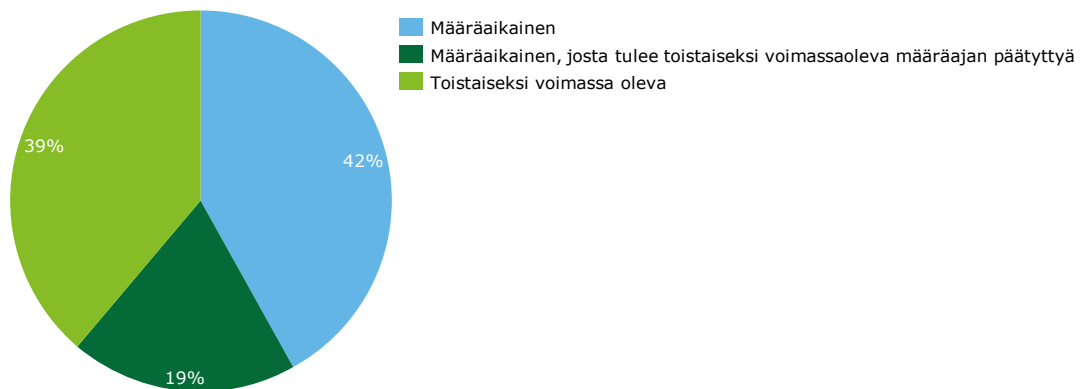
Useimmiten valtiolla on määräaikaisten sopimusten rinnalla myös toistaiseksi voimassa ole- via sopimuksia. Toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia syntyy paitsi tekemällä tämän tyyppi- siä sopimuksia, myös alun perin määräaikaisten sopimusten muuttuessa toistaiseksi voi- massaoleviksi määräajan päätyttyä. Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset mahdollistavat joustavan tiloista luopumisen määräaikaisten sopimuksia paremmin. Vuokraamista tai vuok- ralle siirtymistä voidaan näin ollen tehdä ja käyttää ennakoivasti osana kiinteistö- ja toimiti- lastrategian toteutusta.

Vuokralaisen omistajalle maksama vuokra kattaa usein omistajan pääoman tuottovaatimuk- sen lisäksi omistajalle kiinteistön hoitamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kulut. Tätä vuokraa kutsutaan bruttovuokraksi<sup>25</sup>. KTI-Kiinteistötieto kuvaa bruttovuokraa seuraavasti:

”Bruttovuokrassa tontin vuokra, vakuutukset, kiinteistöverot, sekä operatiiviset kustannukset ovat omistajan vastuulla. Tällä tarkoitetaan, että omistaja vastaa hal- linnointi- ja ylläpitokustannuksista sekä rakennuksen sisä- että ulkotilojen osalta. Lämmityksen, veden ja jätteidenkäsittelyn kanssa toimitaan samalla tavalla. Siivouksesta ja energiakuluista omistaja vastaa yleensä julkisten tilojen osalta ja vuokralainen vastaa siivouksesta ja energiakustannuksista itse käyttämiensä tilo- jen osalta omilla erillisillä sopimuksillaan. Omistajan vastuulla ovat myös normaali- kuluman aiheuttamat korjaus- ja uusimiskustannukset.” (KTI, 2017)

Yhden vuokralaisen kohteissa, jotka ovat tyypillisiä valtion vuokraamille kiinteistöille, vuokra- lainen saattaa olla puolestaan vastuussa ylläpitokustannuksista, mikä on tilanne puolustus- hallinnon osalta. Tämän tyyppistä järjestelyä kutsutaan nettovuokraksi (vrt. pääomavuokra).

Suomen vuokramarkkinat ovat kansainvälisesti poikkeavia siinä mielessä, että Suomessa suuri osa vuokrasopimuksista on toistaiseksi voimassa olevia (kuva 12). Myös määräaikai- set sopimukset jatkuvat yleensä toistaiseksi voimassa olevina määräajan päätyttyä. Tällä hetkellä määräaikaisia sopimuksia, jotka jatkuvat määräaikaisuuden jälkeen toistaiseksi voi- massaolevina on 19 % sopimuskannasta. Suomessa vuokrat sidotaan yleensä kuluttajahin- taindeksiin. Näin ollen vuokraus omistusmallina sopii sopimuksellisesta näkökulmasta Suo- meen hyvin sen mahdollistaessa usein kustannusjoustavan tilankäytöstä luopumisen.



Kuva 12: Iso osa vuokrasopimuksista Helsingissä on toistaiseksi voimassaolevia. Lähde: KTI-Kiinteis- tötiedon vuokratietokanta

### 7.1.3 Elinkaarimalli

Elinkaarimalli (public private partnership, PPP) on vaihtoehto suurten julkisten investointien rahoittamiseksi. Elinkaarimallin etu on, että se ei vaadi julkishallinnolta välitöntä suurta in- vestointia vaan kulut tulevat maksettavaksi myöhemmin investointikohteen käyttömaksuina.

<sup>25</sup> Senaatti ja valtio kutsuvat bruttovuokraa kokonaisvuokraksi ja nettovuokraa pääomavuokraksi

Malli mahdollistaa kattavan sopimuksen julkisen ja yksityisen toimijan välille kaikkien projektin arvoketjun osa-alueiden osalta (suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito) ja siinä operatiivista riskiä jaetaan yksityisten toimijoiden kanssa.

Projektiin liittyvät riskit siirretään julkiselta laitokselta yksityiselle vastapuolen toimijalle. Julkinen laitos tekee tarkan tason vaatimukset ja yksityinen toimija vastaa niiden toteutuksesta haluamallaan tavalla. Kun projekti on toimitettu, julkinen laitos maksaa joko kuukausittaista, neljännesvuosittaista tai vuosittaista maksua kohteen käytöstä. Maksu voi perustua myös käyttömääriin, kuten esim. liikennemäärään tiellä. Maksu on yleensä korkeampi kuin vuokra klassisessa vuokrasopimuksessa, sillä se käsittää usein laajemman paletin yksityisten toimijoiden tarjoamia palveluita.

Elinkaarimalli on hyvin laaja käsite, ja sitä käytetään kuvaamaan monenlaisia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön variaatioita eri toimialoilla. Käytettävän elinkaarimallin tyyppi riippuu kulloisestakin tarpeesta ja mallin täsmällinen sisältö määritellään julkisen toimijan ja yksityisen yhtiön välisessä sopimuksessa. Rakentamisessa ja infrastruktuuriprojekteissa käytetään usein termiä DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate). Siinä yksityiset yhteistyökumppanit (yleensä pankin, rakennuttajan ja urakoitsijan muodostama yhtiö) suunnittelevat, rakentavat, rahoittavat, ylläpitävät sekä operoivat rakennusta. Klassisessa DBFMO-sopimuksessa julkinen toimija rajoittaa oman roolinsa ainoastaan projektilta haettavan tilatarpeen tarkkaan määrittelyyn. Yhteenliittymä voi itse päättää, kuinka haluttuihin tuloksiin päästään määritetyssä aikarajassa. Elinkaarimallista puhuttaessa, DBFMO-kirjainyhdistelmästä voi käyttää monia erilaisia variaatioita ja elinkaarimallisopimuksen sisältö voi vaihdella esimerkiksi rahoituksen järjestämisen, ylläpidon ja tilojen operoinnin sisällön osalta.

Yhteenliittymä kantaa projektiin ja tavoiteltujen tulosten saavuttamiseen liittyvän riskin. Yhteenliittymä myös ennakoii projektin rahoitustarpeet ja on sopimuksella velvoitettu varmistamaan projektin valmistumisen jälkeen kunnostuksen ja ylläpidon saatavuuden. Yleensä laillinen omistajuus projektista pysyy julkisella toimijalla, mutta mikäli näin ei ole, omistajuus yleensä siirtyy sopimuskauden (esim. 20 vuotta) loputtua julkiselle toimijalle.

Virastoille, jotka toimivat budjettitaloudessa, elinkaarimallin edut voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: 1) vältetään tarve tehdä suurta kertainvestointia, 2) ulkopuoliset asiantuntijat ja oikeanlaiset kyvykkyydet saadaan vastaamaan ja suorittamaan projektia, 3) yksityinen yhteenliittymä kantaa projektiin liittyvän riskin. Elinkaarimallin suurimmat heikkoudet ovat keskimääräistä korkeammat kustannukset ja pitkien sopimusten aiheuttama joustavuuden puute. Esimerkkeinä yleisistä elinkaarimallin käyttökohteista Euroopassa mainittakoon vanhat, oikeustalot ja tiet. Senaatti ei ole toistaiseksi käyttänyt elinkaarimallia laajasti. Mallia on kuitenkin kokeiltu vuonna 2005 Helsingin Kumpulaan valmistuneessa Ilmatieteenlaitoksen ja Merentutkimuslaitoksen rakennuksessa. Suomessa mallia on käyttänyt Senaattia enemmän mm. Tiehallinto ja kunnat.



#### 7.1.4 Omistusmallien edut ja haitat

Taulukossa 14 on kuvattu eri omistusmallien etuja ja haittoja valtion näkökulmasta. Eri omistusmallien ominaisuudet vaihtelevat, mutta niitä ei voi laittaa yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen. Kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuva malli riippuu käsillä olevasta tilanteesta, johon puolestaan vaikuttaa mm. tilan käyttäjän vaatimukset tilalle, tilatarpeen kesto, tilojen strategisuus käyttäjälle, markkinoilla ostettavissa tai vuokrattavissa olevien tilojen määrät ja hinnat, mahdollisuudet saada rahoitusta tilojen ostamiseen ja valtion tilastrategia.

Omistamisen etuja on mm. kontrolli koko kiinteistöön, tilojen muovattavuus käyttäjien tarpeiden muuttuessa sekä hyötyminen potentiaalisesta kiinteistön arvonnoususta. Omistamisen haittoina nähdään tiloista luopumisen hitaus, kiinteistöihin sitoutuva pääoma, korjauskustannusten vaikea ennustettavuus sekä omistamiseen liittyvä hallinnollinen taakka.

Vuokraus omistusmuotona ei sido pääomaa ja tekee kustannuksista helpommin ennustettavia. Kun hallinnollista taakkaa ei ole, mahdollistaa vuokraaminen keskittymisen ydinliiketoimintaan. Toisaalta kontrolli tehdä muutoksia kiinteistöön vähenee. Toistaiseksi voimassa olevissa vuokrasopimuksissa tilankäytön ennustettavuus on huonoa, kun taas määräaikaiset sopimukset ovat jäykkiä tilatarpeiden muutoksille.

Elinkaarimalli mahdollistaa yksityisen sektorin osaamisen käytön täysimääräisesti, sekä maksimoi kannusteet toteuttaa projekti aikataulun ja budjetin puitteissa. Elinkaarimallia käytettäessä rahoitusriski siirtyy vastapuolen yritysyhtymälle, usein huomattavasti valtion tuottovaatimusta korkeampaa tuottoa vastaan. Mallin käyttö vaatii pitkää sitoutumisaikaa, eikä sopimuksissa ole joustoa muutostarpeiden tullessa.

Taulukko 14: Omistusmallien edut ja haitat

Omistusmalli	Edut (+) ja haitat (-) valtion näkökulmasta
Omistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Omistajalla on täysi kontrolli omistettuun kiinteistöön</li> <li>+ Valtion edullinen rahoitus antaa edun markkinatoimijoihin nähden</li> <li>+ Mahdollinen kiinteistön arvonnousu kuuluu omistajalle</li> <li>+ Ulosvuokrattuna kiinteistö toimii tulonlähteenä</li> <li>+ Tiloja on helpompi muokata käyttäjän tarpeisiin sopivaksi</li> <li>- Kiinteistöstä eroon pääseminen voi olla vaikeampaa ja hitaampaa verrattuna toistaiseksi voimassa olevaan vuokrasopimukseen</li> <li>- Kiinteistön hankinta sitoo pääomaa</li> <li>- Ylläpito ja korjauskustannukset saattavat muuttua ennakoimattomasti</li> <li>- Paljon hallinnollista työtä (mm. tilahallinta, vuokralaskutus, turvallisuusasiat, palveluiden hallinta, raportointi)</li> <li>- Omistaja kantaa riskin kiinteistön arvon alenemisesta</li> </ul>
Vuokraus	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ei sido pääomaa</li> <li>+ Kustannukset helposti ennustettavissa</li> <li>+ Usein valinnanvaraa vuokrattavissa tiloissa on paljon, kun kyseessä on tavalliset tilat, kuten toimistot</li> <li>+ Mahdollistaa keskittymisen ydinliiketoimintaan (ellei se ole kiinteistöliiketoiminta)</li> <li>- Vähäinen tai olematon kontrolli käytettävään kiinteistöön. Esim. mikäli rakennus on useamman vuokralaisen käytössä, vuokralaisilla ei ole kontrollia siihen, keitä muut vuokralaiset ovat</li> <li>- Ei mahdollisuutta hyötyä kiinteistön arvonnoususta</li> <li>- Vuokralainen on yleensä sidoksissa määräaikaiseen vuokrasopimukseen, josta voi olla vaikea päästä eroon tilatarpeen muuttuessa</li> <li>- Omistaja voi irtisanoa toistaiseksi olevan vuokrasopimuksen halutesaan, vaikka vuokralainen saattaisi haluta jatkaa tilan käyttämistä</li> <li>- Vuokralaisen tekemät parannukset kiinteistöön jäävät lopulta kiinteistön omistajan eduksi</li> </ul>
Elinkaarimalli	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ei sido pääomaa ja siirtää operatiivisen sekä rahoitusriskin yksityisille toimijoille</li> <li>+ Yksityisen sektorin osaaminen on käytössä täysimittaisesti</li> <li>+ Partneriyhtymällä on kannuste pysyä annetussa budjetissa sekä aikataulussa (aikaisesta valmistumisesta voi olla olemassa bonuksia ja myöhästymisestä rangaistusmaksuja)</li> <li>+ Usein omistus jää sopimuskauden päätteeksi tilaajalle</li> <li>- Riskille vaaditaan korkeampaa hintaa yksityisellä puolella kasvattaen käyttökorvauksia</li> <li>- Yksityisiä toimijoita, jotka kykenevät toimittamaan monimutkaisen ja vaativan projektin, on rajallinen määrä. Vähäinen tarjonta vähentää kilpailua ja korottaa mahdollisesti hintaa.</li> <li>- Pitkä sitoutumisaika; sopimukset eivät jousta tilatarpeiden muuttuessa</li> </ul>

### 7.1.5 Kiinteistöjen omistusmallit Euroopassa

Kappaleessa vertaillaan kiinteistöjen omistusmalleja seuraavien julkisten kiinteistöyksiköiden osalta:

- Buildings Agency, Belgia
- Het Facilitair Bedrijf, Flinders, Belgia
- Senaatti, Suomi
- Byggningsstyrelsen, Tanska

- Statsbygg, Norja
- Office of Public Works, Irlanti
- Rijksvastgoedbedrijf, Hollanti

Verrokkiorganisaatioissa omistus on suosituin malli. Omistuksen suuri osuus on monessa maassa seurausta historiallisesta tavasta omistaa kaikki tilat. Siirtymistä muihin omistusmalleihin kuitenkin tapahtuu ja se on huomattavaa varsinkin toimistojen osalta. Julkiset kiinteistöyksiköt vuokraavat tiloja kasvavassa määrin yksityiseltä sektorilta ja sitten edelleenvuokraavat ne omille asiakkailleen (käyttäjille) kulloinkin sovelletun vuokramallin edellyttämällä tavalla.

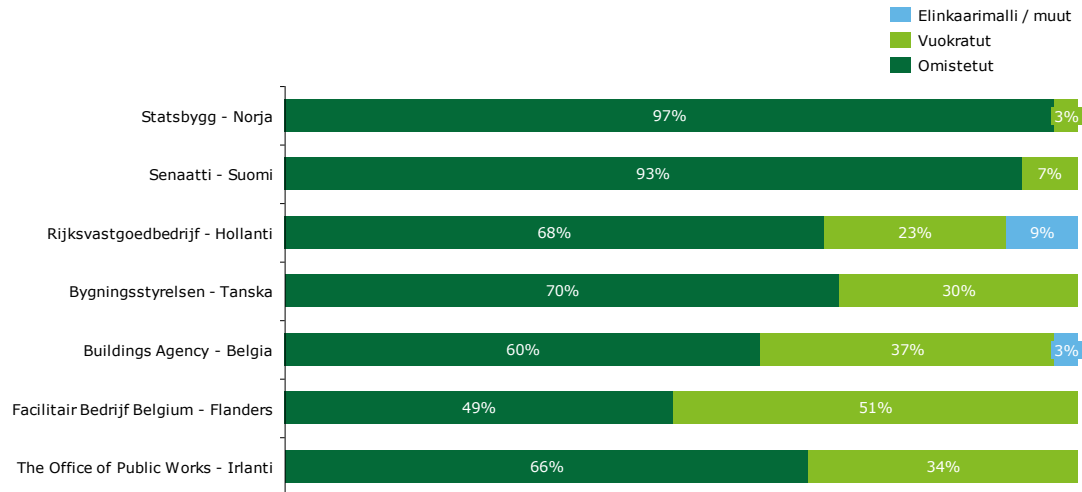
On olemassa myös kiinteistöjen omistumalleja, jotka ovat vuokrauksen ja omistamisen yhdistelmiä (sisältyvät "Elinkaarimalli / muut" –kategoriaan alla olevissa kuvaajissa). Näissä tapauksissa esimerkiksi valtio omistaa rakennuksen, mutta vuokraa alla olevan tontin yksityiseltä omistajalta.

Useat maat, kuten esimerkiksi Belgia ja Hollanti käyttävät osana portfoliotaan elinkaarimallia, jonka yleisin variantti on DBFM (suunnittele, rakenna, rahoita, ylläpidä). Tämän tapaisia omistumalleja käytetään useimmin erityiskiinteistöihin, kuten vankiloihin, kouluihin sekä poliisiasemiin. Suosion kasvu johtuu mahdollisuudesta siirtää riskiä sekä vastuuta tilojen hallinnoinnista yksityisille yhteistyökumppaneille.

Omistumallien käyttö riippuu pitkälti paikallisista tekijöistä ja historiasta. Esimerkiksi valtion taloudellinen tilanne, poliittiset interventiot kiinteistöyksikön toimintaan, kiinteistöyksikön asema ja mandaatti voivat vaikuttaa eri omistumallien toimivuuteen. Senaatin portfolioista vain noin 7 % pinta-alasta on vuokrattuna ulkoa, joista valtaosa on toimistoja. Mikäli valtiohallinnon suoraan markkinoilta vuokraamat tilat (noin 1 milj. m<sup>2</sup>) otetaan huomioon, ulkoa vuokrattuna on noin 20 % valtion tiloista. Suhteellisen pieni vuokraamisen osuus on osittain seurausta puolustuskiinteistöjen suuresta suhteellisesta määrästä salkussa. Toimistosalkkua tarkastellessa noin 34 % Senaatin hallinnoimista tiloista vuokrataan yksityiseltä markkinalta. Vertailun vuoksi esimerkiksi Belgiassa (62 %) ja Tanskassa (67 %) toimistoportfoliosta huomattavasti suurempi osa vuokrataan yksityiseltä markkinalta.

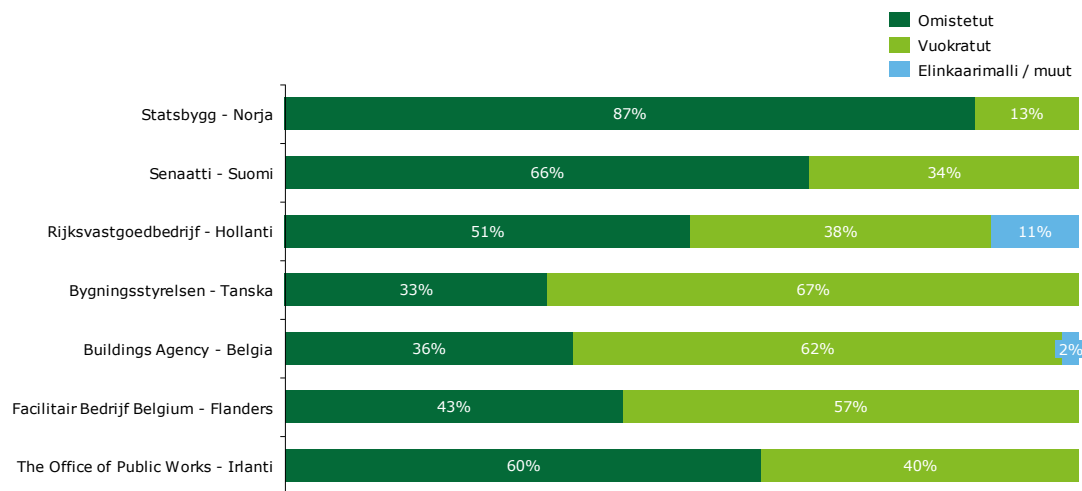
Kuvasta 13 on nähtävissä, että Belgiassa toimivilla kiinteistöyksiköillä on verrokiryhmän suurin osuus hallinnoitusta portfolioista ulkoa hankittuja tiloja. Belgian rakennusvirasto teki 2001-2006 laajamittaisen sale-and-lease back järjestelyn, minkä seurauksena vuokrattavien tilojen osuus kasvoi nopeasti suureksi. Syitä omistumallien painolle salkussa voi olla useita. Omistusrakenne voi olla seurausta strategiasta: yleisesti voidaan arvioida omistumalleista omistamisen vaativan kiinteistöyksiköltä enemmän osaamista kuin vuokraamisen tai elinkaarimallin käytön. Myös kiinteistöyksikön käytettävissä olevan pääoman kustannus voi ohjata valintaa vuokrauksen ja omistamisen välillä. Kiinteistöyksikön mandaatti ohjata käyttäjiä voi myös vaikuttaa siihen, päätyvätkö käyttäjät kiinteistöyksikön omistamiin tiloihin vai voiko asiakasvirasto pakottaa kiinteistöyksikön tarjoamaan käyttöönsä yksityisen markkinan tilaa omistetun sijaan (esim. Belgiassa ei monopolia, minkä vuoksi mandaatti vaikuttaa asiakkaisiin on rajallinen). Kilpailullisessa tilanteessa kiinteistöyksikön tarjoaman palvelun hinta sekä laatu sekä valtio-omisteisen kiinteistökannan laatu vaikuttavat asiakkaiden tekemissä valintoihin. Asiakkaiden valinnat voivat aiheuttaa painetta myydä omistettuja tiloja.

Kuvan 13 kiinteistöyksiköistä ainoastaan Suomella ja Hollannilla on portfolioissaan puolustuskiinteistöjä. Hollannin kohdalla noin neljäsosa portfolioista on puolustuskiinteistöjä, Suomella vajaa puolet.



Kuva 13: Portfolioanalyysi käytetyn omistusmallin suhteen verrokkioorganisaatioissa<sup>26</sup>, % pinta-alasta, 2016

Kuvassa 14 on esitetty omistusmallien jakautumista *toimistotilojen* osalta (kuvassa 13 esitettiin sama jakauma kaikkien tilatyyppejen osalta). Kuvasta nähdään, että myös toimistoportfolion osalta Senaatti on hieman alle keskimääräisen vuokrausasteen. Nykyistä toimintamalla noudatettaessa Senaatin ulkoa vuokrauksen osuus tulee kasvamaan jo automaattisesti sitä mukaa, kun virastoilta siirtyy suorien vuokrasopimusten päätyttyä uusia vuokrasopimuksia Senaatin hallintaan<sup>27</sup>. Mikäli kaikki näistä tämänhetkisistä sopimuksista lasketaan mukaan, voidaan todeta, että valtion toimistoneliöstä lähes puolet on tällä hetkellä vuokrattuna yksityiseltä markkinalta.



Kuva 14: Toimistoportfolion analyysi käytetyn omistusmallin suhteen verrokkioorganisaatioissa, % pinta-alasta, 2016

<sup>26</sup> Ruotsi ei ole otannassa mukana, koska Ruotsin valtion kiinteistönhoito on hajautettu seitsemälle eri organisaatiolle, eikä tarvittava datan kerääminen ollut tämän arvioinnin laajuudessa mahdollista.

<sup>27</sup> Senaatin tämänhetkisestä toimistosopimuskannasta vajaata neljäsosaa vastaava määrä vuokraneliöstä (0,3 milj. m<sup>2</sup>) on vielä in-house virastojen suoraan yksityiseltä markkinalta vuokraamia.

## 7.2 Omistusmallivaihtoehtojen taloudellinen vertailu

Tämän kappaleen tarkoituksena on vertailla omistusmalleja valtion näkökulmasta yksinkertaisen rahoitusteoriaan pohjautuvan laskennallisen mallin perusteella. Mallia voidaan soveltaa erityisesti vertailtaessa taloudellista eroa omistamisen ja vuokraamisen välillä. Malli soveltuu myös omistamisen ja elinkaarimallin vertailuun. Elinkaarimallien ehtojen monimuotoisuuden takia käytäntöön soveltamisessa on oltava erityisen huolellinen ja arvioida myös sellaisia seikkoja, joita puhtaasti matemaattinen malli ei huomioi. Tällaisia asioita ovat esim. vastuiden, riskien ja kustannusten jako sekä omistuksen siirtyminen, jotka vaihtelevat merkittävästi sopimuksesta toiseen. Sovellettiinpa mallia minkä tahansa omistusvaihtoehtojen vertailuun, pitää kuhunkin yksittäiseen tapaukseen liittyvät seikat arvioida aina erikseen; mallia ei siis pidä soveltaa yleisesti kaikkiin omistuspäätöksiin vaan erillistä harkintaa tulee aina käyttää. Mallin avulla voidaan kuitenkin tehdä kohtuullisen luotettavia alustavia arvioita siitä, miten eri omistusvaihtoehdot näyttäytyvät valtion kokonaisedun näkökulmasta. Malli perustuu rahavirtojen nettohyötyarvojen vertailuun valtion näkökulmasta, mikä on rahoitusteoreettisesti hyvin perusteltavissa oleva arviointimenetelmä.

Omistusmallin arviointi ja valinta vaativat aina kiinteistökohtaista tarkastelua ja yleispätevää suositusta on mahdotonta antaa. Tämän vuoksi vertailevaa empiiristä rahoitusvirtastarkastelua ei pystytty tämän arvioinnin puitteissa tekemään ja tarkastelussa keskitytään laskennallisen mallin esittelyyn. Ollakseen luotettava ja relevantti, pitäisi empiirisessä tarkastelussa vertailla mahdollisimman samanlaisia tiloja samanlaisissa sijainneissa, mikä vaatisi tästä arvioinnista poikkeavaa lähestymistapaa ja huomattavaa työmäärää.

### 7.2.1 Laskennallisen mallin esittely

Esitettävä malli perustuu valtion kassavirtojen erojen vertailuun erilaisissa omistusmalleissa. Ensimmäisenä on esitetty valtion kassavirrat omistamisen ja vuokrauksen osalta. Yksinkertaisimmillaan elinkaarimalli rahavirtojen osalta muistuttaa vuokrausta, joten jäljempänä esitetty elinkaarimalliesimerkki noudattaa vuokrauksen kanssa samaa logiikkaa. Elinkaarimallissa omistajan perimä vuokra on kuitenkin tavallista vuokrausta korkeampi, mikä vaikuttaa analyysin lopputulokseen.

Valtion kassavirrat ovat omistamisessa ja vuokrauksessa yksinkertaistettusti:

*Omistus* = – Alkuinvestointi ( $I_A$ ) – Tilan omistamisesta valtiolle aiheutuvat vuosittaiset kulut ( $K$ ) + Myyntihinta ( $I_M$ )

*Vuokraus* = Maksetut vuosittaiset ulkoiset vuokrat + Senaatin kustannus vuokrasopimusten hallinnoinnista ( $V$ )

Jossa:

*Alkuinvestointi* ( $I_A$ ) = Ostohinta tai rakentamisen ja tontin yhteenlaskettu hinta

*Tilan omistamisesta valtiolle aiheutuvat vuosittaiset kulut* ( $K$ ) = Kaikki kustannukset, jotka valtiolle aiheutuu tilan ylläpitämisestä peruskorjaustasolla. Kustannuksiin luetaan mukaan peruskorjauskulut, lainakustannukset, Senaatin hallinnointikulut, vakuutukset, ylläpito, ym. välittömät ja välilliset kulut, ei kuitenkaan arvoa lisääviä investointeja. Teoreettisesti optimaalisessa tilanteessa summa olisi täsmälleen sama kuin Senaatin asiakkaaltaan perimä kustannusperusteinen vuokra

*Myyntihinta* ( $I_M$ ) = Hinta, jonka Senaatti saa kohteen myydessään

Vuokrausta ja omistusta vertailtaessa olennainen tekijä on vuosikustannusten erotus, kun tietty tila vuokrataan markkinoilta ( $V$ ) tai se omistetaan ( $K$ ), eli  $V-K$ . Erotus ( $V-K$ ) kertoo kuinka paljon Senaatti keskimääräisenä vuotena säästää<sup>28</sup> omistamalla suhteessa vuokraamiseen.

Erotus ( $V-K$ ) ei kuitenkaan vielä huomioi investoinnin aiheuttamaan pääomakustannuksen aika-arvoa, joten se ei yksin ole riittävä indikaattori taloudellisuusvertailun tekemiseksi. Avainkysymys on, kuinka suuren alkuinvestoinnin ( $I_A$ ) Senaatti voi erotuksen avulla tehdä, jotta se tekee vuokraamisen ja omistamisen kassavirrat nettohyötyä yhtä suuriksi.

Kun oletetaan, että Senaatti pystyy kustannuksilla ( $K$ ) pitämään tilat perustasolla ja että tilojen markkinahinnat eivät reaalisesti muutu, voidaan olettaa, että Myyntihinta ( $I_M$ ) = Alkuinvestointi ( $I_A$ ).

Edelliset oletukset huomioiden voidaan matemaattisesti osoittaa, että investointi ( $I_A$ ), jonka erotus ( $V-K$ ) kattaa, voidaan laskea kaavalla:

$$I_A = \frac{V - K}{r_v}$$

jossa  $r_v$  on valtion sijoitetulle pääomalleen vaatima pitkän aikavälin tuotto.

Näin laskettuna investointi ( $I_A$ ) on kynnysarvo, jonka alittuessa omistaminen on matemaattisesti arvioituna kannattavampaa kuin vuokraaminen. Kynnysarvon laskemista varten pitää olla tiedossa ainoastaan vuokran ( $V$ ) ja kustannusten ( $K$ ) erotus sekä valtion sijoitetun pääoman tuottovaatimus ( $r_v$ ).

<sup>28</sup> Tyypillisesti vuosittaiset kustannukset ovat omistajalle ovat pienemmät kuin vuokra johtuen siitä, että oman pääoman tuottovaatimus heijastuu suoraan vuokraan mutta ei omistajan kassavirtaan. Mikäli vuokra on pienempi kuin omistamisen vuosittainen kustannus, on vuokraaminen aina taloudellisesti kannattavampaa, mikäli oletetaan, että tilojen markkinahinnat eivät reaalisesti muutu.

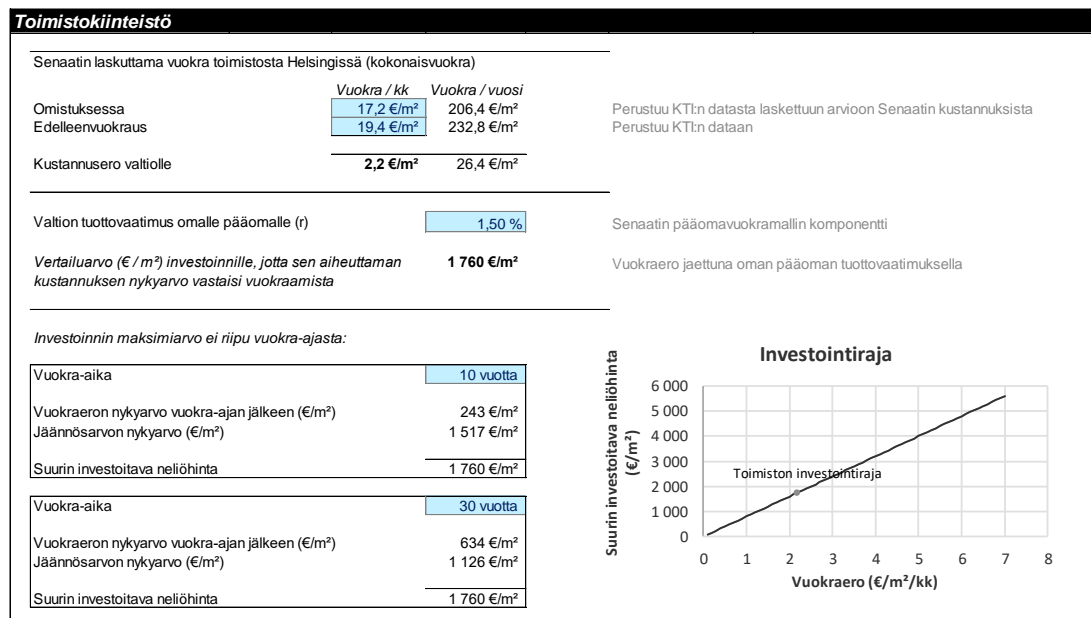
Mallia on mahdollista soveltaa myös tilanteeseen, jossa harkitaan tietyn tilan myymistä ja takaisinvuokraamista (ns. sale-and-lease back –järjestely). Tässä tilanteessa alkuinvestointia ( $I_A$ ) vastaa myynnistä saatava positiivinen kassavirta, jota verrataan vanhan omistamiskustannuksen ( $K$ ) ja uuden vuokran ( $V$ ) erotuksen netto nykyarvoon. Jotta myyminen olisi kannattavaa, pitää myyntihinnan olla suurempi kuin  $(V-K) / r_v$ .

Seuraavissa esimerkeissä on mallinnettu kannattavuuden käyttäytymistä erityyppisissä tiloissa erilaisilla omistumalleilla.

## 7.2.2 Toimiston omistamisen ja vuokraamisen vertailu

Seuraavassa esimerkissä on kyseessä kuvitteellinen toimistotila Helsingissä. Tässä, kuten muissakin esitetyissä esimerkissä, käytetyt oletusarvot on pyritty arvioimaan mahdollisimman realistisesti. Markkinavuokratasoksi on oletettu  $19,4 \text{ €/m}^2/\text{kk}$  ja Senaatin kustannuksiksi  $17,2 \text{ €/m}^2/\text{kk}$ . Kustannuseroksi tulee näiden välillä siis  $2,2 \text{ €/m}^2/\text{kk}$ . Valtion pääoman tuottovaatimuksen ollessa  $1,5\%$  johtaa tämä  $1\,760 \text{ €/m}^2$  investointirajaan ( $I_A$ ), jonka alittamalla omistaminen tulee vuokraamista taloudellisesti kannattavammaksi. Mikäli kohde ostetaan, investointirajaan pitää mahtua sekä ostohinta ja rakentamisen tapauksessa sekä rakennus että tontti, jolla kohde sijaitsee, mikäli kyseessä ei ole vuokratontti. Tässä esimerkissä investointiraja asettuu melko alhaiseksi, joten edes keskimääräisen tasoista toimistotilaa ei olisi mahdollista ostaa tai rakentaa Helsingissä.

Esimerkissä on laskettu nykyarvot kahdelle eri tapaukselle. Ensimmäisessä tila myydään 10 ja toisessa 30 vuoden kuluttua. Tapaukset osoittavat, että omistuksen pituudella ei ole merkitystä investointirajan ( $I_A$ ) suuruuteen olettaen, että valtion tuottovaatimus ei muutu ajan muuttuessa. Arviointiajan pituus vaikuttaa ainoastaan vuokrien ja jäännösarvon suhteellisiin osuuksiin, mutta ei niiden yhteenlaskettuun nykyarvoon.



Kuva 15: Toimistokiinteistön omistumallivertailu: omistus vs. edelleenvuokraus

Esimerkissä oleva kuvaaja osoittaa, miten investointiraja ( $I_A$ ) muuttuu, kun kustannusten ja vuokrien erotus ( $V-K$ ) muuttuu. Kuvaajasta voi siis helposti lukea, mikä on investoinnin kannattavuuden raja, kun Senaatin kustannukset ( $K$ ) ja markkinavuokra ( $V$ ) on tiedossa valtion

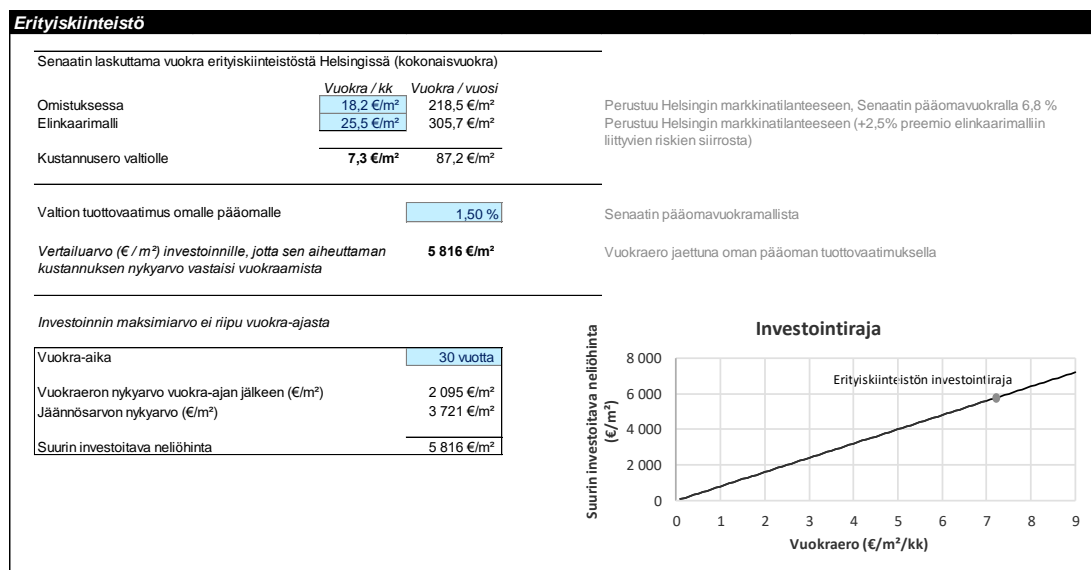
pääomantuottovaatimuksen ollessa 1,5 %. Teoriassa, mikäli kohteen markkinahinta tai rakennuskustannus on alle investointirajan, kannattaa kohde omistaa. Muussa tapauksessa se kannattaa vuokrata.

### 7.2.3 Erityiskiinteistön omistamisen ja elinkaarimallin vertailu

Seuraavassa esimerkissä (kuva 16) on arvioitu kuvitteellisen Helsinkiin rakennettavan erityiskiinteistön omistamisen ja mahdollisen elinkaarimallin suhteellista kannattavuutta. Elinkaarimalli oletetaan hyvin yksinkertaiseksi ja se muistuttaa vuokrajärjestelyä siinä mielessä, että Senaatti maksaa kohteesta kiinteää kuukausivuokraa (25,50 €/ m<sup>2</sup>) ja kohde jää sopimusajan jälkeen alkuperäisen omistajan omistukseen eikä siis siirry Senaatille. Mikäli Senaatti omistaisi kohteen, se pystyisi hoitamaan ja ylläpitämään sitä 18,20 €/ m<sup>2</sup>/kk kustannuksella. Kustannusero omistamisella ja elinkaarimallilla on tässä tapauksessa 7,30 €/ m<sup>2</sup>/kk. Kustannuserolla voi valtion 1,5% pääoman tuottovaatimuksella kattaa 5 816 €/ m<sup>2</sup> suuruisen alkuinvestoinnin, joka on huomattavasti suurempi kuin edellisessä toimistotilaa koskevassa esimerkissä saatu 1 760 €/ m<sup>2</sup>. Käytännössä tilan omistaminen voi siis esimerkiksi tapauksessa tulla hyvinkin kyseeseen, koska 5 816 €/ m<sup>2</sup> voi riittää tilan ostamiseen tai rakentamiseen.

Tilanne on varsin tyypillinen ja sen aiheuttaa pääosin kaksi tekijää, jotka nostavat elinkaarimalliin liittyvän yksityisen omistajan tuottovaatimusta. Ensinnäkin esimerkin erikoiskiinteistöillä on toimistoja suurempi tuottovaatimus erityisesti niihin liittyvien likviditeetti- ja kustannusriskien takia. Toiseksi elinkaarimalliprojektiin liittyy omistajan näkökulmasta suurempi riski mm. koko hankeen onnistumisesta, siihen liittyvistä taloudellista sanktioista sekä pidemmästä sitoutumisajasta kuin tavallisessa vuokrasuhteessa. Johtuen suuresta tuottovaatimuserosta, omistaminen on usein valtiolle taloudellisesti kannattavampi ratkaisu kuin elinkaarimalliin turvautuminen. Luonnollisesti jokainen yksittäinen tilanne on kuitenkin erilainen ja arvioita erikseen.

Elinkaarimalli voi tulla joskus kyseeseen, vaikka nykyarvolaskelmat osoittaisivat sen omistamista huonommaksi vaihtoehdoksi. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että valtion velkaa ei haluta kasvattaa, voi elinkaarimalli olla vaihtoehtoinen rahoitustapa, jolla suuria kertainvestointeja ja velkaantumista voidaan välttää.



Kuva 16: Erityiskiinteistön omistusmallivertailu: omistus vs. elinkaarimalli



Kuten yllä esitetystä mallista ja esimerkeistä voidaan nähdä, nykyarvolaskelmiin vaikuttaa yhtenä muuttuvana komponenttina käytettävä diskonttokorko, eli valtion sitoutuneen pääoman kustannus. Tämä on sama kuin uudessa vuokramallissa oletettu valtion oman pääoman kustannus, jonka on määritetty olevan 1,5 %, ja joka on valtion lainakoron neljän vuoden keskiarvo. Valtion voisi periaatteessa käyttää mitä tahansa haluamaansa diskonttokorkoa, eikä sen tarvitsisi olla juuri edellä esitetty. Valtion korkokustannukseen sidotulla pääoman tuottovaatimuksella valtio osoittaa, että sen ei ole tarkoitus tehdä voittoa vuokraustoiminnalla.

Diskonttokoron muutoksilla on luonnollisesti vaikutusta laskelmien tuloksiin; mitä korkeampaa diskonttokorkoa käytetään, sitä edullisemmaksi vuokraaminen yleensä tulee suhteessa omistamiseen. Jos korot nousevat, myös laskelmassa käytettävä diskonttokorko nousee. Tällöin todennäköisesti jollain aikavälillä myös tuotto-odotus markkinoilla kasvaa, mikä saattaa puolestaan vaikuttaa vuokraamisen kustannuksiin. Myös elinkaarimallien houkuttelevuus lisääntyy valtion diskonttokoron noustessa (olettaen, että samalla ei nouse markkinoiden tuottovaatimus). Diskonttokorkoa on syytä tarkastella säännöllisin väliajoin, jotta muutokset valtion lainakustannuksissa tulevat huomioitua.

Laskelman toinen muuttuva komponentti on Senaatin perimä kokonaisvuokra omistetusta kiinteistöstä. Vuokran ollessa uuden vuokramallin mukaisesti kustannusperusteinen, vuokraan vaikuttavat erityisesti Senaatin toiminnan sisäinen tehokkuus ja rakennusten ylläpitoon ja korjaamiseen tarvittavien palveluiden hankintakustannukset. Lisäksi vuokraan vaikuttavat myös rahoituskustannukset. Toisin sanoen: mitä tehokkaammin ja pienemmillä kustannuksilla Senaatti pystyy operoimaan ja ylläpitämään omistuksiaan, sitä houkuttelevampi vaihtoehto omistaminen on.

Kolmas laskelmaan vaikuttava muuttuva komponentti on vuokra, joka vertailun kohteena olevasta tilasta pitäisi maksaa markkinoille, lisätyn edelleenvuokraustoiminnan Senaatille aiheuttamilla kustannuksilla. Markkinavuokraan Senaatti pystyy vaikuttamaan lähinnä neuvottelemalla tilan omistajan kanssa. Edelleenvuokraustoiminnan kustannuksiin Senaatille vaikuttaa Senaatin oman toiminnan tehokkuus. Kääntäen: mitä edullisemmiksi Senaatti pystyy edelleen vuokrattavien tilojen hinnat neuvottelemaan ja mitä tehokkaammin se pystyy oman edelleenvuokraustoimintansa järjestämään, sitä edullisemmaksi vuokraaminen tulee suhteessa omistamiseen.

## 7.3 Senaatin salkun omistusmallianalyysi

Tässä luvussa arvioidaan Senaatin portfoliota omistusmallinäkökulmasta, pohditaan vaihtoehtoja omistamisen, vuokraamisen ja myymisen välillä. Varsinaisia toimintasuosituksia ei kuitenkaan voida antaa. Suositusten antaminen vaatisi kohteiden arviointia yksittäin, mikä ei kuulu tämän arvioinnin piiriin.

### 7.3.1 Strategiset ja ei-strategiset kohteet

Kuten raportissa on edellä kuvattu, omistusmallin valintaan liittyy taloudellista analyysiä mm. kassavirtojen ja kannattavuuden arvioinnin muodossa. Taloudelliset arvot eivät kuitenkaan

yksin riittä päätöksenteon perusteeksi valtion tarvitsemista tiloista puhuttaessa. Valtion näkökulmasta muita harkintaan olennaisesti vaikuttavia syitä on erityisesti turvallisuus-, kulttuuri- ja historialliset näkökohdat. Jotta nämä muut kuin taloudelliset näkökulmat saadaan huomioidua omistussmallivalinnoissa, käytetään apuna usein jakoa *strategisiin* ja *ei-strategisiin* kohteisiin.

Kiinteistöjen strategisuudelle ei ole yksiselitteistä määritelmää ja määritelmät vaihtelevatkin maittain. Tyypillisiä strategiseksi määrittelyn perusteita ovat mm.:

- Tilalle tai kiinteistölle nähdään pitkäaikaista tarvetta, eikä tilaa siksi haluta myydä ja vuokrata takaisin
- Halutaan aikaansaada kasvua maankäytön sekä kiinteistöjen optimoinnilla
- Integroitujen palveluiden mahdollistaminen käyttäjille onnistuu helpoiten omistamalla kiinteistö
- Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus<sup>29</sup>
- Kulttuuriperinnölliset syyt

Edellä mainittujen ja muiden mahdollisten strategisuuteen vaikuttavien tekijöiden painoarvo vaihtelee maittain paikallisen kiinteistöstrategian mukaan.

Suomessa strategiset kohteet tulee valtion kiinteistöstrategian mukaisesti jatkossakin pitää valtion omistuksessa ja Senaatin hallinnassa, kun taas ei-strategisten kohteet voidaan myydä, mikäli se on valtion kokonaisedun mukaista. Suomessakaan strategisille kohteille ei ole yksiselitteistä määritelmää mutta ne koostuvat valtaosaltaan puolustukseen liittyvistä kohteista. Mukana on myös jonkin verran kulttuurikohteita sekä ministeriöiden tiloja. Taulukosta 15 näkyy, miten Senaatin hallinnoimat tilat<sup>30</sup> jakautuvat toimistoihin ja käyttösidonnaisiin kohteisiin pinta-alan mukaan. Hallinnoitua ei-strategista pinta-alaa Senaatilla on 64 % (3,9 milj. m<sup>2</sup>) koko hallinnoidusta portfolioista. Hallinnoidusta ei-strategisesta pinta-alasta omistettua pinta-alaa on noin 89 % (3,5 milj. m<sup>2</sup>). Loput kohteet ovat strategisia omistuksia (36% / 2,2 milj. m<sup>2</sup>), jotka kiinteistöstrategian mukaan valtion kuuluu pitkäjänteisesti omistaa.

**Taulukko 15: Senaatin hallinnoimien tilojen jakautuminen strategisiin ja ei-strategisiin pinta-alan mukaan (sisältää myös Senaatin markkinoilta vuokraamat kohteet)**

	Ei-strateginen (1 000 m <sup>2</sup> )	Strateginen (1 000 m <sup>2</sup> )		Yhteensä (1 000 m <sup>2</sup> )
		Kulttuurihistoriallinen	Turvallisuus ja muut	
Toimistot	966 (16 %)	6 (0,1 %)	95 (2 %)	1 068 (17 %)
Käyttösidonnaiset	2 969 (48 %)	98 (2 %)	2 010 (33 %)	5 078 (83 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>3 936 (64 %)</b>	<b>104 (2 %)</b>	<b>2 105 (34 %)</b>	<b>6 145 (100%)</b>

### 7.3.2 Kohteiden myyminen

Valtion kiinteistöstrategia kannustaa luopumaan valtiolle tarpeettomaksi käyneistä ei-strategisista tiloista seuraavasti:

<sup>29</sup> Huomattakoon, että esimerkiksi puolustushallinto ei näe tarvetta pitää koulutuskasarmeja strategisina omistuksina tarkoittaen, että ne voitaisiin teoriassa vuokrata yksityiseltä tai rahoittaa elinkaarimallijärjestelyllä.

<sup>30</sup> Hallinnoidut tilat sisältävät sekä omistetut, että edelleenvuokratut kohteet.

”Valtiolle tarpeettomista ei-strategisista omistuksista luovutaan omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Valtiolle tarpeellisesta ei-strategisesta omaisuudesta voidaan luopua, jos se on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä arvioiden valtion kokonaisedun mukaista.”

Senaatin strategisten ja ei- strategisten kohteiden tasearvot, ml. Senaatin tunnistamat potentiaaliset myyntikohteet näkyvät taulukossa 16.

**Taulukko 16: Senaatin omistamat toimitilat jaettuna strategisiin ja ei-strategisiin**

Senaatin omistukset	Tasearvo	%-osuus tasearvosta	Arvioitu myyntihinta
Strategiset	1,9 Mrd €	44 %	-
Ei-strategiset	2,4 Mrd €	56 %	-
Myyntiputki	229 Milj €	5,4 %	401 Milj €*
<b>Yhteensä</b>	<b>4,2 Mrd €</b>	<b>100 %</b>	-

\*Myyntihinta-arvio on Senaatin antama arvio, joka perustuu ulkopuolisen arvioitsijan tekemään arvioon.

Kaikkia ei-strategisia kohteita ei kuitenkaan ole valtion kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista myydä. Selkeitä myyntikohteita ovat kohteet, joille valtiolla ei ole enää käyttöä tai joiden tarve on lähivuosina päättymässä. Helpoimmin myytävissä olevia kohteita ovat hyvissä sijainneissa olevat tavanomaiset kohteet, joilla on likvidi markkina, kuten toimistot. Itsestään selvää ei kuitenkaan ole, että tällaiset kohteet kannattaisi aina myydä; arviointi on aina tehtävä kohdekohtaisesti ja arvioon vaikuttaa mm. mahdollisuudet siirtää toiminta muihin tiloihin tai mahdollisuudet edullisiin sale-and-lease back -järjestelyihin. Vastaavasti ei-likvidit erikoisemmat kohteet, kuten historialliset kohteet, nähtävyydet tai poliisiasemat on usein edullisempaa omistaa itse kuin vuokrata. Myös näiden kohdalta arviointi on kuitenkin aina tehtävä kohdekohtaisesti. Arvioinnissa voidaan käyttää apuna edellä luvussa 7.2 esitettyä matemaattista mallia.

Senaatti on itse tunnistanut potentiaaliset myyntikohteet, jotka ovat tasearvoltaan noin 229 M€. Näistä kohteista Senaatti arvioi saatavan toteutuvana myyntihintana noin 400 miljoonaa euroa (kts. taulukko 16). Potentiaalisen myyntiarvon määrittäminen koko ei-strategiselle osalle portfolioa vaatisi kiinteistökohtaisen arvioinnin. Seuraavassa on kuitenkin hieman spekuloitu asialla.

Myyntiputkessa olevien kohteiden myyntihinta ylittää niiden tasearvon noin 75 %-lla. Mikäli suhdeluku olisi sama koko ei-strategisen salkun osalta, merkitsisi se noin 4,2 mrd euron markkina-arvoa. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että suhdeluku olisi koko salkulle yhtä korkea, koska salkku sisältää suuren määrän hyvin epälikvidejä ja huonosti myytäviä kohteita. Lisäksi koko salkun myyminen tuskin on kokonaistaloudellisesti kannattavaa, koska suurelle osalle tiloista on pitkäaikaista käyttöä ja niiden omistaminen on valtiolle edullista. Tilojen nopea myyminen olisi epäilemättä hyvin työlästä ja saattaisi vaikuttaa myyntihintoihin negatiivisesti. Lisäksi nopean myynnin vaarana olisi sale-and-lease back järjestelyiden kautta sitoutuminen pitkäksi aikaa määräaikaisiin vuokrasopimuksiin, jotka heikentäisivät kykyä vastata tilatarpeen muutoksiin pitkään, kuten on tapahtunut esim. Belgiassa (kts. esimerkki kappaleessa 7.3.4).

Myyntipäätöksiä tehtäessä on huomioitava, että Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää kiinteistökaupoista viiteen miljoonaan euroon saakka. Sen jälkeen toimivalta siirtyy maan hallitukselle, ja yli 10 miljoonan euron kaupoista päättää eduskunta.

Valtion kiinteistöstrategian kohdassa 8. sanotaan, että ”luovuttamisen tulee tapahtua avoimesti ja syrjimättömästi ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Ennen omaisuuden luovuttamista on sen kehittämismahdollisuudet selvitettävä ja omaisuutta mahdollisuuksien

mukaan kehitettävä. Haltijavirastot ja liikelaitokset voivat kehittää kiinteistöjä vain riskittömällä tavalla eli rajoittuen omaisuuden kaavalliseen tms. riskittömään toimintaan.”

Kiinteistöstrategia sallii Senaatille siis käytännössä ainoastaan kaavakehityksen myyntiä varten, mutta ei varsinaisesti riskipitoisia investointeja kehitykseen. Toimintaa on lisäksi rajoitettu siten, että investointeja saa tehdä ainoastaan sellaisiin kohteisiin, jotka tulevat ensin valtion käyttöön (ts. kiinteistöjen ostaminen vain kehittämistä varten ei ole sallittua). Ainoa tiedossa oleva poikkeus tästä periaatteesta on Pasilan asema, jonka Senaatti osti valtiovarainministeriön poikkeusluvalla kehitettäväksi ja myytäväksi ilman valtion omaa käyttötarkoitusta. (Senaatti)

Kiinteistöstrategian linjaus, joka rajoittaa Senaatin mahdollisuuksia kehittää kiinteistöjä myyntiä varten, on varsin ymmärrettävä – kehittämiseen liittyy yleensä merkittävä taloudellinen riski, saadaanko kehittämiseen sijoitetut varat ja riskiä vastaava tuotto takaisin korkeamman myyntihinnan muodossa. Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin Senaatin on valtion edustajana osallistuttava kiinteistökehitysliiketoimintaan – yksiselitteisesti oikeaa vastausta kysymykseen ei ole, vaan kysymys vaatii poliittista harkintaa. Myös kilpailulainsäädäntö voi osaltaan vaikuttaa rajojen vetämiseen.

### 7.3.3 Myyntihinnan määrittäminen

Luvussa 7.2 esitelty teoreettinen malli määrittää kiinteistölle ostohinnan (€/ m<sup>2</sup>), joka johtaisi valtion kannalta taloudellisesti samaan lopputulokseen kuin saman tilan vuokraaminen, kun vuokraamisen ja omistamisen vuotuinen kustannusero tunnetaan. Esitettyä mallia voidaan soveltaa myös, kun halutaan arvioida kiinteistön myynnin taloudellista kannattavuutta suhteessa tilan myymiseen ja saman tai vastaavan tilan takaisinvuokraukseen. Kuvassa 17 on esitetty tähän liittyvä esimerkki.

Esimerkissä on käytetty samoja lukuja kuin aikaisemmassa ostamista koskevassa esimerkissä (luku 7.2.2, kuva 15). Omistamisen kustannus on esimerkissä 17,2 €/ m<sup>2</sup>/kk ja vastaavan tilan markkinavuokra lisätynä Senaatin 2 % välityspalkkiolla on 19,4 €/ m<sup>2</sup>/kk. Diskonttokorkona käytetään valtion pääoman kustannusta, joka on 1,5 %. Näillä luvuilla laskettuna pienin neliöhinta, jolla tilan myyminen ja (saman tai vastaavan tilan) takaisinvuokraaminen kannattaa on 1 760 €/ m<sup>2</sup>.

### Kiinteistön myyntihinnan minimiarvon määrittäminen

Senaatin laskuttama vuokra kiinteistöstä (kokonaisvuokra)		
	Vuokra / kk	Vuokra / vuosi
Omistuksessa	17,2 €/m <sup>2</sup>	206,4 €/m <sup>2</sup>
Edelleenvuokraus	19,4 €/m <sup>2</sup>	232,8 €/m <sup>2</sup>
Kustannusero valtiolle	2,2 €/m <sup>2</sup>	26,4 €/m <sup>2</sup>

Perustuu KTT:n datasta laskettuun arvioon Senaatin kustannuksista  
Perustuu KTT:n dataan

Senaatin pääomavuokramallin komponentti	
Valtion tuottovaatimus omalle pääomalle (r)	1,50 %

Senaatin pääomavuokramallin komponentti

Vertailuarvo (€/m <sup>2</sup> ) myyntihinnalle, jotta sen aiheuttaman kustannuksen nykyarvo vastaisi vuokraamista	
	1 760 €/m <sup>2</sup>

Vuokraero jaettuna oman pääoman tuottovaatimuksella

Myyntihinnan minimiarvo ei riipu arvioidusta vuokra-ajasta:

10 vuotta	
Vuokra-aika	10 vuotta
Vuokraeron nykyarvo vuokra-ajan jälkeen (€/m <sup>2</sup> )	243 €/m <sup>2</sup>
Jäännösarvon nykyarvo (€/m <sup>2</sup> )	1 517 €/m <sup>2</sup>
Pienin neliöhinta, joka oikeuttaa myynnin	1 760 €/m <sup>2</sup>

30 vuotta	
Vuokra-aika	30 vuotta
Vuokraeron nykyarvo vuokra-ajan jälkeen (€/m <sup>2</sup> )	634 €/m <sup>2</sup>
Jäännösarvon nykyarvo (€/m <sup>2</sup> )	1 126 €/m <sup>2</sup>
Pienin neliöhinta, joka oikeuttaa myynnin	1 760 €/m <sup>2</sup>

Investointiraja

Pienin myytävä neliöhinta (€/m<sup>2</sup>)

Toimiston investointiraja

Vuokraero (€/m<sup>2</sup>/kk)

Kuva 17: Malli myyntihinnan minimiarvon määrittämiseen

Kannattaa huomata, että omistetun kiinteistön kustannusten määrittäminen on syytä tehdä mahdollisimman realistisesti (mieluiten kiinteistökohtaisesti, ei portfoliotasolla), jotta arvio tulee tehtyä todellisiin kustannuksiin perustuen. Kaikkien valtion näkökulmasta olennaisten kustannusten huomioimiseksi, edelleenvuokrauksen kustannuksen tulee sisältää Senaatin edelleenvuokrauspalkkio (2 %).

Huomionarvoista on, että mallin antama minimihinta myynnille ei tarkoita, että kiinteistö kannattaisi myydä juuri ja juuri sen ylittävään hintaan. Paras saatavissa oleva hinta määräytyy markkinahinnan mukaan, mikä voi olla huomattavasti mallin antamaa raja-arvoa korkeampi. Mikäli paras saatavissa oleva hinta jää alle rajahinnan, joka esimerkissä on 1 760 €/m<sup>2</sup>, ei kiinteistöä kannata myydä.

### 7.3.4 Näkökulma myynti- ja takaisinvuokrausoperaatioihin

Kansainvälisten kokemusten perusteella sale-and-lease back järjestelyjä tehdessä kannattaa tiedostaa solmittavan vuokrasopimusten määräaikaisuuden vaikutukset tilojen joustoon. Mm. Belgiassa vuosien 2001 ja 2006 välillä tehdyn mittavan tilojen sale-and-lease back järjestelyn myötä kiinteistöyksikkö ja valtio sitoutuivat pitkiin vuokrasopimuksiin, jotka kattavat suuren osan koko portfolioista. Tämä on vaikeuttanut jatkuvasti muuttuvien tilatarpeiden täyttämistä ja on osoitus siitä, että salkun omistusrakenteen muutoksia tehdessä kannattaa ottaa huomioon myös salkun muuntojoustavuuden säilyttäminen. Yksi tapa suojautua kuvattua riskiltä on hajauttaa operaatiota ajallisesti, jotta liian suuri osa salkusta ei sitoudu kerralla liian pitkäksi aikaa. Operaatioon sisällytettävien tilojen osalta tulee myös huolehtia, että ne ovat riittävän monikäyttöisiä niin, että useampi virasto voi tarvittaessa toimia samassa kiinteistössä, mahdollistaen käyttöasteen optimoinnin määräaikaisten vuokrasopimusten edelleen voimassa ollessa.

## 7.4 Johtopäätökset tavoiteltavasta omistusrakenteesta

Omistusmallin valinnassa eli valinnassa tilojen omistamisen, vuokraamisen ja elinkaarimallin välillä, arvioinnin kannalta on olennaista huomata, että:

- Suomen valtio saa lainaa markkinoilta edullisemmin kuin käytännössä mikään toimitalamarkkinoilla toimiva yhtiö ja että
- valtiolla ei ole samanlaista voitontavoittelupykimystä, kuin markkinaehtoisilla toimijoilla.

Edellisistä seuraa, että valtion on usein edullisempaa omistaa tiloja kuin vuokrata niitä tai tehdä elinkaarimallijärjestelyitä etenkin, mitä erikoisemmasta tai epälikvidimmästä tilasta on kyse. Tätä taustaa vasten Senaatin noudattama periaate, jonka mukaan tilat omistetaan (vaikka ne olisivat ei-strategisia), mikäli niille on nähtävissä pitkäaikaista valtion käyttöä, on strategian mukainen ja perusteltu. Omistusmallin arviointi ja valinta on aina kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti ja yleispätevää suositusta on mahdotonta antaa.

Valtion tavoiteltavan omistusrakenteen suhteen voidaan edellä mainittujen ylätasoon suuntaavien lisäksi suorittaa pohdintaa mm. seuraavien näkökulmien ympärillä:

*Erityiskiinteistöissä*, joiden käyttötarkoitus on tarkoin räätälöity käyttäjän tarpeen mukaiseksi, tulee omistaminen usein edullisimmaksi vaihtoehdoksi. Näkemys perustuu siihen, että erityiskiinteistöjä on niiden rajoitetun kysynnän vuoksi erittäin harvoin valmiina olemassa ja niiden markkinat ovat joka tapauksessa hyvin heikosti toimivat. Näin ollen tilat pitää joka tapauksessa yleensä rakennuttaa varta vasten tai olemassa olevia ainakin muokata merkittävästi. Tilojen ohuen markkinan ja huonon likviditeetin takia riski yksityiselle rakennuttajalle on hyvin korkea, mikä nostaa markkinavuokran helposti hyvin korkeaksi. Käytännössä omistamisen vaihtoehdoksi jää näin elinkaarimallijärjestely, joka tosin on yleensä vielä vuokraamistakin kalliimpaan. Elinkaarimallin muut ominaisuudet saattavat kuitenkin tehdä siitä joskus varteenotettavan vaihtoehdon omistamiselle. Elinkaarimalliin turvaututaan usein etenkin silloin, kun halutaan välttää investointeja varten tarvittavan velanoton kasvattamista.

Tilatehokkuuden paranemisen myötä ylimääräiseksi jääviä tiloja tulee myydä valtion kiinteistöstrategian ja Senaatin tuloutustavoitteiden mukaisesti. *Toimistotilat* ovat usein potentiaalinen myyntikohde, koska niille on useammalla paikkakunnalla toimiva ja likvidi markkina. Parhaan myyntihinnan saamiseksi kiinteistöt kannattaa usein myydä sale-and-lease back järjestelyllä, jossa jäädytään myytyyn kiinteistöön vuokralle määräajaksi. Nämä myydyt vuokrakiinteistöt, joista Senaatti pystyy tarvittaessa määräaikaisen vuokrasopimuksen loputtua luopumaan, auttavat luomaan pohjaa tilaportfolion joustavuudelle tulevaisuudessa, kun vuokrasopimusten määräajat päättyvät.

Joustavuuden näkökulmasta tavoiteltavaa olisi yhdistelmä omistamista ja markkinoilta vuokraamista siten, että tilojen joustava allokointi käyttäjille onnistuu lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tähän sisältyy hallitut ja ajallisesti hajautetut myynnit, joissa sale-and-lease back kohteiksi valikoidaan monikäyttöisiä tiloja, joille saatetaan nähdä käyttöä vuokrasopimuksen ajalle myös muualta asiakasportfoliosta. Itseasiassa myyntien ajallinen hajautus ei ole niin olennaista kuin portfolion markkinoilta vuokrattujen tilojen vuokrasopimusten määräaikojen päättymisajankohdat. Optimitilanteessa vuokrasopimusten määräaikoja raukeaa tasisin väliajoin mahdollistaen tilatehokkuuden parantuessa valtion jatkuvan sekä tehokkaan tiloista luopumisen ja näin ollen myös vajeakäytön minimoinnin.

Omistamisen ja vuokraamisen kannattavuuden vertailussa ei riitä, että verrataan pelkästään niistä valtiokäyttäjälle aiheutuvia vuokratasoja keskenään, vaan myös valtion kiinteistöihin sitoutuneen pääoman kustannus tulee huomioida vertailussa. Kiinteistöjen omistamiseen sitoutuvan pääoman kustannus usein kääntää vuokraamisen omistamista taloudellisemmaksi vaihtoehdoksi, kuten luvun 7.2 laskelmassa toimistojen osalta on osoitettu.

Johtopäätöksissä edellä mainittu analyysi vaikuttaisi olevan pitkälti linjassa Senaatin näkemyksen kanssa salkun rakenteellisesta kehityksestä. Senaatti tekee jatkuvasti kiinteistökohtaista myyntiharkintaa, mihin sen kiinteistömyynnin tuloutustavoite itsessään jo ohjaa. Arvioinnissa sekä omistaminen että vuokraaminen nähdään tärkeinä omistusmuotoina valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toteuttamisen näkökulmasta.

## 8. VUOKRA- JA OMISTUSMALLIEN VAIKUTUS KIINTEISTÖ- JA TOIMITILASTRATEGIOIDEN TO- TEUTUMISEEN

Tässä luvussa arvioidaan vuokra- ja omistusmallien sekä tilahallinnan toimintamallin vaikutuksia valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden toteutumiseen. Arvio on esitetty alla olevassa taulukossa (taulukko 17). Arviointiin on sisällytetty vain ne strategioiden kohdat, joihin kyseisillä malleilla voidaan arvioida olevan relevanttia vaikutusta.

Tiivistetysti voidaan sanoa sekä vuokramallin, omistusmallin että tilahallinnan toimintamallin olevan linjassa keskenään ja tukevan valtion strategisia tavoitteita. Mitään sellaisia elementtejä mallit eivät sisällä, joiden voisi merkittävästi katsoa haittaavan asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Vuokramallin osalta voidaan todeta, että sen vaikutus strategian toteutumiseen on varsin rajallinen. Todennäköisesti muut tekijät, kuten Senaatin strategisen ja operatiivisen johtamisen onnistuminen sekä omistajaohjaus, ovat strategian onnistumisen kannalta huomattavasti olennaisempia vaikuttajia. Vuokramallin joustavuus on suurimpia etua toimitilatehokkuuden toteuttamisen näkökulmasta.

Valtion kiinteistöstrategian mukaisesti valtion tulee omistaa strategiset tilat, joten käytännössä valtiolle (tai valtiovarainministeriölle) jää omistusmallin osalta harkintavaltaa vain ei-strategisten tilojen suhteen. Koska valtiolla ja sitä kautta Senaatilla on markkinatoimijoihin verrattuna mahdollisuus saada edullisempaa lainaa eikä valtiolla ole markkinoita vastaavaa voitontekotavoitetta, tulee tilojen omistaminen siksi usein muita vaihtoehtoja taloudellisemmaksi. Nämä puitteet huomioiden voidaan todeta, että omistusmalli ja strategia ovat linjassa keskenään. Se, miten hyvin omistusmalli todellisuudessa toteuttaa taloudellisuuden vaatimusta ja muita strategisia tavoitteita, riippuu sen käytännön soveltamisesta yksittäisissä osto-, myynti-, rakentamis- ja vuokrauspäätöksissä.

Tilahallinnan toimintamalliin vuokramallin muutoksen yhteydessä tehty muutos, joka teki Senaatista monopolin suhteessa sen asiakkaisiin, on hyvin olennainen strategioiden toteuttamiseksi. Monopoliasema mahdollistaa valtion toimitilaportfolion kokonaisvaltaisen suunnittelun ja johtamisen aikaisempaa paremmin.

## Taulukko 17: Arvio kiinteistö- ja toimitilastrategian toteutumisesta uudessa vuokramallissa

Arviointiasteikko:

+ = Vuokramallin muutos on parantanut tilannetta. Omistusmalli tukee strategiaa. Tilahallinnan toimintamalli tukee strategiaa.

- = Vuokramallin muutos on heikentänyt tilannetta. Omistusmalli toimii strategian vastaisesti. Tilahallinnan toimintamalli toimii strategian vastaisesti.

? = Vaikutus epäselvä

Ei = Ei ole vaikutusta



Strateginen tavoite	Arvio	Arvion tulkinta
<b>Kiinteistöstrategia</b> (numerointi vastaa strategiadokumentissa olevaa numerointia)		
1	<p>Kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuotavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuissa.</p>	<p><b>+</b></p> <p><i>Vuokramallin vaikutus:</i></p> <p>Uuden vuokramallin mukaisen lyhyen vuokrasopimuksen voimassaolon (12kk irtisanomisaika) ja vuokralaisen investointihaluja hillitsevän jäännösarvovastuun voidaan katsoa ohjaavan tilankäyttöä strategian mukaisesti valtion kokonaisedun näkökulmasta tehokkaampaan ja taloudellisempaan suuntaan.</p> <p>Markkinamalliin verrattuna kustannusperusteiset vuokramallit, jollainen Suomenkin malli on, eivät huomioi tilojen vaihtoehtokustannuksia täysimääräisesti. Tämä saattaa aiheuttaa mm. sen, että markkinahinnaltaan kalliita kaupunkien keskustatiloja käytetään liian paljon, koska kustannusperusteinen malli voi hinnoitella ne liian halvaksi. Selkeää näyttöä asiasta on kuitenkin käytännössä hyvin vaikea saada. Osaltaan kustannusperusteisen mallin hinnoitteluongelmaa lieventää edelleenvuokraus, jossa vuokrat käytännössä noudattavat markkinamallia.</p> <p>Kokonaisuudessaan vuokramallin vaikutusta strategian onnistumiseen on hyvin vaikea kvantifioida. Todennäköisesti vuokramallia enemmän onnistumiseen vaikuttavat muut tekijät, kuten Senaatin strategisen ja operatiivisen johtamisen onnistuminen, sekä Senaatin monopoli-asema suhteessa sen asiakkaisiin.</p> <p><b>+</b></p> <p><i>Omistusmallin vaikutus:</i></p> <p>Omistusmallin (eli valinnan tilojen omistamisen, vuokraamisen ja elinkaarimallin välillä) arvioinnin kannalta on olennaista huomata, että:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suomen valtio saa lainaa markkinoilta edullisemmin kuin käytännössä mikään toimitilamarkkinoilla toimiva yhtiö ja että</li> <li>2. valtiolla ei ole samanlaista voitontavoittelupyrkimystä, kuin markkinaehtoisilla toimijoilla.</li> </ol> <p>Edellisistä seuraa, että valtion on usein edullisempaa omistaa tiloja kuin vuokrata niitä tai tehdä elinkaarimallijärjestelyitä etenkin, mitä erikoisemmasta tai epälikvidimmistä tilasta on kyse.</p> <p>Tätä taustaa vasten Senaatin noudattama periaate, jonka mukaan tilat omistetaan (vaikka ne olisivat ei-strategisia<sup>31</sup>), mikäli niille on nähtävissä pitkäaikaista valtion käyttöä, on strategian mukainen ja perusteltu.</p> <p>Omistusmallin arviointi ja valinta on aina kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti ja yleispätevää suositusta on mahdotonta antaa.</p> <p><b>+</b></p> <p><i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i></p> <p>Vuokramallin uudistamisen yhteydessä Senaatille annettu monopoli-asema tukee pyrkimyksiä edistää valtion strategiaa ja kokonaisuutta mahdollistamalla valtion tila-portfolioon suunnittelun ja johtamisen yhtenä kokonaisuutena. Monopoli-aseman potentiaaliset kielteiset vaikutukset Senaatin laatuun ja kustannustehokkuuteen on kuitenkin syytä huomioida Senaatin ohjauksessa ja valvonnassa.</p>

<sup>31</sup> Valtion kiinteistövarallisuus luokitellaan valtion strategisessa omistajapolitiikassa strategisiin omistuksiin ja ei-strategisiin omistuksiin. Valtion strategista kiinteistövarallisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka ovat välttämättömiä omistaa;

1) valtion tehtävienhoidon kannalta tai

2) omaisuuden luonteen vuoksi.

Muu valtion kiinteistövarallisuus on luonteeltaan ei-strategista omaisuutta.

Strateginen tavoite	Arvio	Arvion tulkinta
8	<p>Ei</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p><i>Vuokramallin vaikutus:</i></p> <p>Uusi vuokramalli ei liity omistamiseen.</p> <p><i>Omistusmallin vaikutus:</i></p> <p>Omistusmallin voidaan katsoa edellisessä kohdassa (kohta 1) esitetyn perusteella olevan strategianmukainen.</p> <p>Kuinka hyvin strategia toteutuu käytännössä, riippuu sen toimeenpanon onnistumisesta.</p> <p><i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i></p> <p>Kts. taulukon kohta 1.</p> <p>Kokonaisuuden kannalta tehdyn pitkän tähtäimen suunnittelun lisäksi toimitilahallinnon keskittäminen edesauttaa osaamisen keräämistä ja kumuloitumista, mikä edesauttaa ammattitaitoisten ratkaisuiden tekemisessä tilojen kehittämisen osalta.</p>
<b>Toimitilastrategia (numerointi vastaa strategiadokumentissa olevaa numerointia)</b>		
4	<p>?</p> <p>Ei</p> <p>+</p>	<p><i>Vuokramallin vaikutus:</i></p> <p>Vanhaan markkinaperusteiseen vuokramalliin verrattuna uuteen kustannusperusteiseen vuokramalliin siirtyminen laskee vuokria noin 15 %. Vuokran laskeminen pienentää vuokrien osuutta vuokralaisten kokonaiskustannuksista (vaikka muutos tehtiin vuokralaisen näkökulmasta budjettineutraalisti), jolloin kannuste tehostaa tilankäytön kustannuksia teoreettisesti pienenee. Käytännössä vaikutus lienee hyvin marginaalinen.</p> <p>Vuokrasopimusten lyhyt (12kk) irtisanomisaika auttaa tilatehokkuuden parantamisessa omalta osaltaan jonkin verran.</p> <p>Edellisiä enemmän tilatehokkuuden parantamiseen vaikuttaa kuitenkin muut tekijät, kuten valtion toimitilastrategiassa tilankäytölle asetettavat tehokkuustavoitteet ja virastojen budjettirajoitteet.</p> <p><i>Omistusmallin vaikutus:</i></p> <p>Omistusmallilla ei ole vaikutusta tilatehokkuuteen.</p> <p><i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i></p> <p>Kts. taulukon kohta 1.</p> <p>Lisäksi toimitilahallinnon keskittäminen edesauttaa osaamisen keräämistä ja kumuloitumista, mikä edesauttaa ammattitaitoisten ratkaisuiden tekemisessä tilankäytön tehokkuuden osalta.</p>
5		<p>Kts. taulukon kohta 4.</p>

Strateginen tavoite		Arvio	Arvion tulkinta
7	Toimitilaratkaisuja ohjaa kokonaistaloudellisuus. Ensisijaisesti hyödynnetään valtion omia tai jo vuokraamia tiloja. Ellei näitä ole tarjolla, toimitilat pyritään löytämään markkinoilta. Tavoitteena on, että mikäli valtiolla ei ole sopivaa tilaa, Senaatti hankkii tai vuokraa asiakkaan tarpeeseen sopivat tilat ja toimii valtion ainoana hankintayksikkönä markkinoille.	Ei  Ei  +	<i>Vuokramallin vaikutus:</i> Strategian kohta ei liity vuokramalliin.  <i>Omistusmallin vaikutus:</i> Strategian kohta ohjaa omistusmallin valintaa, ei toisinpäin.  <i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i> Kts. taulukon kohta 1.
8	Valtion käytössä olevien tilojen yhteiskäyttöä lisätään. Tämä edellyttää toimitiloihin ja mm. turvallisuuteen liittyviä yhteisiä toimintatapoja ja hallinnonalojen ja virastojen yhteistyön kehittämistä.	+  Ei  +	<i>Vuokramallin vaikutus:</i> Vuokrasopimusten lyhyt (12kk) irtisanomisaika voi hieman edistää vuokralaisten kannusteita yhteiskäyttöön, kun vanhoista vuokrasopimuksista pääsee helpommin eroon.  <i>Omistusmallin vaikutus:</i> Omistusmallilla ei ole merkittävää vaikutusta yhteiskäyttöön.  <i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i> Kts. taulukon kohta 1.
9	Vuokrasopimusten maksimipituudet ovat 10 vuotta ja uudisrakennusten osalta 15 vuotta, ellei tilaan liity merkittäviä erityispiirteitä. Tavoitteena on, että valtion omien tilojen uudet vuokrasopimukset tehdään toistaiseksi voimassaoleviksi 12 kuukauden irtisanomisajalla. Tiloista, joissa on tehty vuokralaisen tarpeisiin perustuva investointi, voi irtautua maksamalla lisäksi investoinnin jäännösarvon.”	+  Ei  Ei	<i>Vuokramallin vaikutus:</i> Uusi vuokramalli on strategian mukainen; siinä on 12kk vuokrasopimuksen irtisanomisaika ja vuokralaisen jäännösarvovastuu.  <i>Omistusmallin vaikutus:</i> Strategian kohta ei koske omistusmallia.  <i>Tilahallinnan toimintamallin vaikutus:</i> Strategian kohta ei koske tilahallinnan toimintamallia.

## 9. SENAATIN ASIAKASTYYTYVÄISYYDEN MITTAAMINEN JA ASIAKASPALAUTE

Luvussa arvioidaan Senaatin asiakastyytyväisyyden seurantamallia ja asiakastyytyväisyyden kehitystä sekä käydään läpi näkökulmia, joita tämän arvioinnin yhteydessä suoritetuissa asiakashaastatteluissa nousi esiin.

## 9.1 Asiakastyytyväisyyden mittaaminen

Senaatti mittaa asiakastyytyväisyyttä kahdella eri kohderyhmille kohdennetulla kyselyllä. Toinen kyselyistä mittaa asiakkaan kiinteistöpäätäjien tyytyväisyyttä ja toinen yleistä käyttäjätyytyväisyyttä. Molemmat kyselyt toteutettiin kolmannen osapuolen toimesta.

Senaatin viimeisin käyttäjätyytyväisyystutkimus toteutettiin nettikyselynä marras-joulukuussa 2016. Tutkimuksen toteutti Senso Research. Tällä kierroksella yhteensä 8 426 käyttäjää arvioi 262 rakennusta. Vastaaajia oli kaikilta Senaatin toimialoilta sekä alueilta. Käyttäjien tyytyväisyydessä ei juuri ole eroja alueiden välillä. Kolme neljästä kokee, että tilat soveltuvat työntekoon hyvin. Toimialoista ministeriöt ja erityiskiinteistöt -toimialan käyttäjät ovat keski-vertoa tyytyväisempiä.

Senaatin vuoden 2016 päättäjätason asiakastyytyväisyystutkimus toteutettiin ensisijaisesti puhelinhaastatteluin ja puhelinhaastattelusta kieltäytyneiden osalta nettikyselynä. Kysely teetettiin KTI Kiinteistötiedolla, joka teettää vastaavan kyselyn myös muille vertailuaineistoon kuuluville toimijoille, joten Senaatin arvioiteja voi verrata muihin vastaajiin. Kyselyssä mitattiin kokonaistyytyväisyyttä Senaatti-kiinteistöihin, suositteluhalukkuutta, tyytyväisyyttä tiloihin, tyytyväisyyttä vuokranantajaan ja tyytyväisyyttä vuokrasuhteeseen sisältyviin palveluihin. Kyselyyn saatiin 402 vastausta. Vastajat arvioivat Senaatilta vuokraamaan tiloja kokonaisuutena. Vastaaajista 65 % on melko tai erittäin tyytyväisiä Senaattiin. Melko ja erittäin tyytymättömien vastaajien osuus oli 7 % (samalla tasolla vuoteen 2015 nähden). Alueittain kokonaistyytyväisyys on noussut vuodesta 2015 hieman, lukuun ottamatta heikkenemistä Etelä-Suomessa. Senaatin toimialoista ainoana kokonaistyytyväisyyden laskua on kokenut puolustus ja turvallisuus, joka oli kriittisin vastaajaryhmä jo vuonna 2015.

KTI Kiinteistötiedon vuoden 2016 päättäjätason vertailututkimuksessa mitattiin asiakkaiden kokonaistyytyväisyyttä tiloihin, vuokranantajaan sekä palveluihin. Tarjottujen tilojen osalta Senaatti (3,74) oli hieman keskiarvon (3,79) alapuolella. Tyytyväisyydessä vuokranantajaan Senaatti (3,75) oli myös hieman keskiarvoa (3,83) jäljessä. Palveluissa Senaatti (3,73) oli aavistuksen keskiarvoa (3,71) parempi. Senaatin osa-aluekohtaisissa luvuissa ei tapahtunut merkittävää muutosta vuoteen 2015. Senaatin kehitysvauhti jäi jälkeen markkinan keskiarvoisesta kehitysvauhdista vuoteen 2015 verrattuna kaikilla mitatuilla osa-alueilla. (*KTI Senaatti Executive Summary*)

Sekä päättäjille, että käyttäjille kohdistuvien kyselyiden koetaan yhdessä auttavan Senaattia kokonaiskuvan hahmottamisessa. Kyselyt lähetetään säännöllisesti ja asiakkaat kokevat, että niissä kysytään pääsääntöisesti oikeita asioita. Senaatin reagoiminen asiakaskyselyssä mainittuihin kehityskohteisiin koetaan aika ajoin hitaaksi. Yhteenvetona kyselyistä voidaan todeta, että ne täyttävät hyvän asiakastyytyväisyyden seurantamallin perusedellytykset: niissä kysytään pääsääntöisesti oikeita asioita oikeilta ihmisiltä.

## 9.2 Asiakaspalaute

Tähän lukuun on koostettu asiakkaiden palautetta ja näkemyksiä, joita tuli esiin selvityksen osana tehtyjen Senaatin asiakashaastatteluiden yhteydessä. Asiakashaastatteluita tehtiin yhteensä 8 kappaletta. Haastatellut henkilöt edustavat monipuolisesti Senaatin asiakaskuntaa. Haastateltujen henkilöiden nimet organisaatioineen ovat liitteessä 1.

Merkittävä osa haastatteluissa esille tulleesta palautteesta ei koske vuokria vaan Senaatin toiminnan muita ulottuvuuksia. Vuokriin kohdistuva kritiikki kohdistuu usein asioihin, joihin uudella vuokramallilla ei ole suoraa vaikutusta vaan ongelmien juurisyy on muualla.

Tunnistettavissa on kaksi merkittävintä juurisyytä vuokriin kohdistuvalle kritiikille. Ensinnäkin vuokramallin muutos tekee vuokrasopimusten uusimisen yhteydessä näkyväksi, mikäli aikaisempi vuokrataso on ollut kuluihin nähden liian alhainen. Kritiikki korostuu, jos tiloihin on joko aikaisemman alhaisen vuokratason tai muun syyn takia kertynyt runsaasti korjausvelkaa. Kyse ei siis ole siitä, että uusi vuokramalli olisi erityisen epäreilu vaan siitä, että se nostaa esiin vanhat ongelmat. Toinen runsaasti kritiikkiä aiheuttanut asia on asiakkaiden kokemus siitä, että Senaatti pyrkii siirtämään sopimusten uusimisen yhteydessä vuokriin sellaisia peruskorjauskustannuksia, joiden asiakkaiden näkökulmasta pitäisi sisältyä vanhaan (pääoma)vuokraan. Tätäkään kritiikkiä ei voi lukea uuden vuokramallin syyksi; osin kyse on normaalista rajankäynnistä vuokranantajan ja vuokralaisen välillä, joka on hyvin tyypillistä kaiken tyyppisissä vuokrasuhteissa, ml. yksityiset markkinat. Lisäksi kritiikissä heijastuu osittain edellä mainittu syy liittyen vanhojen ongelmien esille nousemiseen, kun vuokrat ovat olleet liian alhaiset ja korjausvelkaa on kertynyt.

Seuraavassa on esitelty olennaisinta haastatteluissa esille tuotua asiakaspalautetta. Ensin on esitetty palautetta, joka liittyy vuokriin, vuokraustoimintaan ja investointeihin ja tämän jälkeen palautetta muuhun Senaatin toimintaan liittyen.

### 9.2.1 Vuokriin, vuokraustoimintaan ja investointeihin liittyvä palaute

Kustannusten kova kasvu aiheutti merkittävää kritiikkiä erityisesti puolustushallinnossa ja poliisissa. Kritiikin juurisyy ei niinkään kerro uuden mallin antamasta ”väärästä” vuokratasosta, vaan ennemminkin edellä kuvatusta vanhan vuokratason riittämättömydestä ja rajankäynnistä vuokranantajan ja vuokralaisen välillä. Kritiikin ponttimena on suuri kertynyt korjausvelka kummankin toimijan kiinteistöissä.

Puolustushallinnossa erityisinä epäkohtina nostettiin esille maapeitteisten erikoisvarastojen vuokrat, jotka koettiin liian korkeiksi. Lisäksi epäkohtana koettiin varuskunta- tai muulla yleiseltä käytöltä suljetulla alueella olevien tilojen vuokrat; mikäli puolustushallinto luopuu tilojen käytöstä, ei Senaatti hyvitä tätä vuokrassa. (Senaatin näkökulmasta suljetulla alueella olevaa tilaa ei voi vuokrata edelleen, mistä syystä vuokraa ei myöskään hyvitetä.) Vastaavalaista kritiikkiä esitettiin liittyen purkukustannusten maksamiseen suljetuilla alueilla olevista rakennuksista.

Eryteisesti puolustushallinnossa mutta jossain määrin myös muualla kyseenalaistettiin, miksi Senaatti perii samaa vuokraa senkin jälkeen, kun alkuperäinen investointi korkoineen on tullut jo kuoletettua. Vastaavasti puolustushallinnossa kyseenalaistettiin, miksi vanhan purettavan ja kuoletetun rakennuksen vuokran em. tavalla ”liikaa” perittyä poisto-osuutta ei voi vähentää uuden korvaavan rakennuksen vuokrasta.

Vuokramallin läpinäkyvyyttä pitäisi osan asiakkaista mielestä edelleen parantaa. Usea asiakkaan edustaja esitti, että Senaatin pitäisi tarkemmin esittää ja eritellä kustannukset, joiden perusteella vuokrat määritellään. Kritiikki liittyy usein tilanteisiin, jossa vuokria tarkastetaan laajojen korjausten yhteydessä ja arvioidaan, mikä osuus kustannuksista on vuokraan vaikuttamatonta peruskorjausta ja mikä vuokravaikutteista perusparannusta. Usein joudutaan neuvottelemaan erikseen, miten vuokrasopimuksia tulkitaan ja kuka vastaa mistäkin. Mikäli vuokralaiselle on olemassa monta rinnakkaista vuokrasopimusta samaan kohteeseen, vuokrasopimuksen vastuurajataulukon noudattaminen vaikeutuu ja tulee tulkinnanvaraiseksi.

(Neuvottelutarpeen minimoimiseksi olisi suositeltavaa noudattaa myös pienkorjauksissa pääsopimuksen mukaista vastuunjakoa, mikäli mahdollista.) Eräät asiakkaat toivovat Senaatilta myös pääoma- ja ylläpitovuokran erittelyä laskutuksessa; ehdotus on suositeltava ja Senaattikin suhtautuu siihen myötämielisesti.

Rakennusten purkukustannusten jakautumisessa on joidenkin asiakkaiden mielestä ollut epäjohtonmukaisuutta asiakkaiden välillä; vaihtelua on koettu olevan siinä, vastaako Senaatti vai asiakas purkukustannuksista. Yhtenä syynä epäjohtonmukaisuuteen ja ajoittaiseen neuvottelutarpeeseen voidaan pitää hallinnansiirtojen myötä Senaatille siirtyneiden kiinteistöjen erilaisia vuokrasopimuksia. Tähän asiakkaat toivovat yhdenmukaista linjaa Senaatilta.

Senaatin asema asiakkaan ainoana neuvottelukumppanina nähdään asiakkaiden taholta enimmäkseen etuna, koska se säästää asiakkaan resursseja. Myös uuden mallin yksinkertaisuus nähdään sopimuksen sujuvan tekemisen kannalta positiivisena, sillä neuvotteluvaa ei juuri jää. Toisaalta jäännösarvovastuu aiheuttaa joissain tilanteissa lisäneuvotteluja. Erityiskiinteistöpainotteiset asiakkaat pitävät jäännösarvovastuun prosentuaalista suuruutta ja ajallista pituutta ajoittain ongelmallisena ja vaikeana neuvottelukohteena. (Huom. Haastatteluiden tekemisen jälkeen jäännösarvovastuun kesto on lyhennetty uusien sopimusten osalta kahdestakymmenestä vuodesta kymmeneen vuoteen, mikä parantaa tilannetta asiakasnäkökulmasta.)

Yleisesti asiakkaat kokevat, että Senaatin toiminta on mahdollistanut investoinnit entistä helpommin, vaikka yksittäisten kohteiden osalta on ollut eriäviä näkemyksiä. Toisaalta monessa tapauksessa vuokrataso on voinut nousta todellista kustannustasoa vastaavan vuokrahinnoittelun myötä.

### 9.2.2 Senaatin toimintaan liittyvä muu palaute

Edellä esiteltyjen kyselytulosten vahvistukseksi Senaatti saa myös haastattelujen perusteella tilatehokkuuteen liittyvistä palveluista hyvää tai jopa erinomaista palautetta. Muutamat asiakkaat kuitenkin kokevat näiden palveluiden olevan kalliita tai ajattelevat, että palveluiden tulisi olla ilmaisia (ts. niiden pitäisi sisältyä vuokraan).

Senaatilta toivotaan joidenkin asiakkaiden toimesta tiiviimpää yhteistä strategisen tason suunnittelua, jossa otettaisiin huomioon paremmin asiakkaan strategian sekä tulevaisuuden näkymät. Senaatti saattaa ajoittain mennä suunnitelmissa liian pitkälle kysymättä asiakkaalta ensin. Eräät asiakkaat toivovat yhteisesti hyväksytyä korjausohjelmaa, joka ottaisi huomion asiakasviraston tarpeet ja näin myös auttaisi virastoa suunnittelemaan omaa toimintaansa korjaustoimenpiteet huomioon ottaen. Myös asiakkaan omien kyvykkyyksien käyttömahdollisuuksia toivotaan kartoitettavan ennen kuin Senaatti osoittaa ulkopuolisia konsultteja tehtäviin. Toisinaan myös Senaatin vuokraehdot saattavat muuttua, eikä siitä aina viestitä asiakkaille asianmukaisesti.

Esimerkkinä keskitetyn toimitilahallinnan mahdollisuuksista (joita asiakkaat Senaatilta odottavat) on toimitilainvestointien yhteydessä virastoille yhteisten rakennusten suunnittelu. Esimerkiksi Senaatin investoidessa rajavartiolaitoksen tiloihin, olisi se voinut sijoittaa myös tulin sekä poliisin samaan kiinteistöön. Asiakkaiden mielestä valtion kokonaisuus ja tehokkuusajattelu eivät tässä tapauksessa toteutuneet. Strategista suunnittelua asiakkaiden kanssa olisi siis ehkä hyvä laajentaa harjoitettavaksi keskinäisiä synergioita omaavien asiakasryhmien kanssa.

Erityisemmissä tilatarpeissa Senaatilta toivotaan asiakkaan toiminnan parempaa tunte-  
musta, jotta asiakkaan tilatarpeisiin voitaisiin aidosti vastata. Palveluiden mukauttamista  
asiakastarpeeseen peräänkuulutetaan. Toimistoissa monitilakonsepti toimii hyvin, mutta  
konseptien räätälöinti erityiskiinteistöihin asiakaskohtaisesti ei ole haastattelujen mukaan  
aina toiminut. Erityiskiinteistöjen osalta asiakkaat kokevat, että he joutuvat itse suunnittele-  
maan ja innovoimaan konsepteja, koska Senaatilla ei ole tähän osaamista.

Eräs asiakas peräänkuulutti arkkitehtien määrällisesti rajoitetumpaa käyttöä tai jopa se-  
naatin omaa arkkitehtiä, jotta tiloista voitaisiin tehdä johdonmukaisia, monistaa hyväksi kehi-  
tettyjä konsepteja ja samalla säästää suunnittelukuluissa. Ongelmaksi oli koettu liian erityypp-  
iset ratkaisut eri paikkakunnilla, joihin kuhunkin asiakas joutui sovittamaan oman toimin-  
tansa joka kerta erilaisella tavalla. Samalla kritisoitiin myös Senaatin käyttämien ulkopuolis-  
ten asiantuntijoiden työn hintavuutta.

## 10. SENAATIN TOIMINNAN VAIKUTUS KIINTEISTÖ- MARKKINAAN

Senaatti on merkittävä kiinteistöjen omistaja Suomessa ja se operoi kiinteistömarkkinoilla  
ostajana, myyjänä, vuokraajana ja vuokranantajana. Senaatin vaikutusta markkinoille rajaa  
kuitenkin kolme merkittävää tekijää. Ensinnäkin Senaatin asiakaskunta koostuu pääosin val-  
tion virastoista, eikä Senaatti käytännössä vuokraa tilojaan yksityisille toimijoille. Toinen Se-  
naatin markkinavaikutusta rajaava tekijä on strategisiksi määritellyt tilat, jotka valtion kiinteis-  
töstrategian mukaan pitää säilyttää valtion omistuksessa; näiden kiinteistöjen osalta ei siis  
tapahdu markkinatransaktioita. Strategisiksi määritellyt kohteet muodostavat noin 44 % Se-  
naatin omistamien kiinteistöjen tasearvosta. Kolmas merkittävä Senaatin markkinavaiku-  
tusta vähentävä ryhmä on tilat, joille valtiolla on katsottu olevan pitkäaikaista käyttöä ja joita  
ei siksi ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista myydä; käytännössä tarkasteluajankohtana  
(12/2017) Senaatilla on myyntiputkessa tasearvoltaan 223 miljoonan euron tilat, joiden  
markkinahinnaksi on arvioitu noin 401 miljoonaa euroa. Summa vastaa noin viiden prosentin  
osuutta Suomessa vuonna 2016 tehtyjen kiinteistökauppojen arvosta, joten kauppojen  
määrä ei riitä kuin korkeintaan hyvin paikalliseen markkinavaikutukseen, mikäli kaupat ovat  
keskittyneet maantieteellisesti.

Yksittäisistä tilaluokista toimistot ovat merkittävin potentiaalinen kaupankäynnin kohde,  
koska niihin liittyy suhteellisen vähän strategisia intressejä ja markkina on kohtuullisen lik-  
vidi. Toimistojen osalta Senaatti on merkittävä omistaja Suomessa, omistaen noin 7% toi-  
misto pinta-alasta. Pääkaupunkiseudulla Senaatti omistaa noin 5% pinta-alasta. Pääkau-  
punkiseudulla Senaatin nopeatkaan liikkeet eivät pysty aiheuttamaan merkittäviä markkina-  
häiriöitä. Pienemmillä paikkakunnilla toimistomarkkinoiden ollessa verrattain pienikokoisia,  
Senaatti voi olla suhteellisesti erittäin merkittävä toimija ja sen myötä markkinavaikutukset  
myyntipäätösten tai tilantehostamistoimenpiteiden suhteen voivat olla paikallisen kiinteistö-  
markkinan näkökulmasta huomattavia. Toisaalta samanlainen vaikutus voi pienellä paikka-  
kunnalla olla millä tahansa paikallisesti suurella kiinteistönomistajalla. Haastatteluissa ei il-  
mennyt, että yksityiset toimijat olisivat indikoineet Senaatin aiheuttavan häiriöitä markki-  
noilla. (*Senaatin ja KTI-kiinteistötiedon haastattelut*)

# LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Act on unincorporated state enterprises (1062/2010); Ministry of Finance, Finland
- Annual Report Working Group Benchmarking 2016/2017; Nordic-Baltic Defense Estates Cooperation
- Finnish Property Market 2017; KTI Kiinteistötieto
- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi; HE 63/2010 vp
- Hallituksen esitys valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi; Valtiovarainvaliokunnan mietintö 33/2010 vp
- Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3 - Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta; 6/2016
- Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: Lessons from the early movers; European Investment Bank, 2005
- IPD International Total Occupancy Cost Code, Fourth Edition
- Kustannusvastuu väistöiloista; Talouspoliittinen ministerivaliokunta 24.3.2009
- Newsec Property Outlook Finland (Spring 2016)
- PPP Experiences in Finland; Seppo Mäkinen (Finnish Transport Agency), 2014
- PuRE-net Benchmark Study, Deloitte (ei julkinen)
- PuRE-net Cost drivers, Hans Lind 2017 (ei julkinen)
- Senaatin tilinpäätös 2016
- Senaatin yhteiskuntavastuuraportti 2016
- Senaatin sisäinen materiaali, toimitettu 10-12/2017
- Senaatin asiakastyytyväisyystutkimukset, Lähde: Senaatti ja KTI Kiinteistötieto
- Sustainable Cost Reduction Framework – The Danish Experience, Finnish Public Sector productivity discussion 5.11.2015
- Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2014
- Towards next generation PPP models – insights from an agency perspective; Christopher Palmberg (Tekes) & Sylvia Schwaag Serger (Lund University), 2017
- Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirroissa - Selvitys 20.4.2017, Puolustusministeriö
- Valtioneuvoston kanslian tarjouspyyntö, 2016
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi; Valtiovarainministeriö 21.12.2010 (VM/2404/00.00.02/2010)
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategia, Valtiovarainministeriö 18.12.2014 (VM/2544/00.00.02/2014)
- Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus; VTV, Tuloksellisuustarkastuskertomus nro 225/2011
- Vuokrakäsikirja, 24.5.2016
- Vuokramenojen indeksitarkistusten käsittely kehyksissä ja talousarviossa; Toimitilavuokrien budjetointivaihtoehtoja käsittelevä työryhmä 3.3.2009



# LIITE 1

## Arviointia varten haastatellut henkilöt

Valtion omistajuus- ja ohjausnäkökulma:

- Valtiovarainministeriö, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen
- Valtiovarainministeriö, henkilöstö - ja hallintopolitiikkaosaston osastopäällikkö Juha Sarkio

Valtion kiinteistönhallinta:

- Senaatti, toimitusjohtaja Jari Sarjo
- Senaatti, talousjohtaja Mikko Ahola
- Senaatti, strategiajohtaja Kaj Hedvall
- Senaatti, toimialajohtaja Tuomas Pusa (ministeriöt ja erityiskiinteistöt)

Senaatin asiakkaat:

- Puolustusministeriö, osastoesiupseeri Vesa Halinen
- Puolustusvoimat, toimitilajohtaja Heikki Savolainen
- Verohallinto, ylijohaja Arto Pirinen
- Oikeushallinto, ylijohaja Kari Kiesiläinen ja kiinteistöjohtaja Jarkko Mannerhovi
- Valtioneuvoston kanslia, osastopäällikkö Janne Kerkelä
- Poliisi, teknologiajohtaja Jyrki Wasastjerna
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, hallintojohtaja Mikko Koironen
- Museovirasto, pääjohtaja Juhani Kostet ja kiinteistöpäällikkö Erno Nolvi

Kiinteistöalan asiantuntija:

- KTI Kiinteistötieto, toimitusjohtaja Hanna Kaleva

**Deloitte.**

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-525-9 (pdf)

