



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:9

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:9

Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030

Valtion kiinteistöstrategian päivittämishankkeen ohjausryhmä ja
sen alainen sihteeristö

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-516-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030

Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:9		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtion kiinteistöstrategian päivittämissäntökeen ohjausryhmä ja sen alainen sihteeristö		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	61

Tiivistelmä

Valtion nykyinen kiinteistöstrategia on vuodelta 2010. Strategian linjaamat periaatteet valtion kokonaisedun huomioimisesta ja strategisen omaisuuden määrittelystä sekä omistajahallinnon järjestämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta ovat osoittautuneet kestäviksi ja ohjanneet toimintaa. Asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja ympäristössä tapahtuneet muutokset tekevät strategian päivittämisestä kuitenkin ajankohtaisen ja valtiovarainministeriö päätti 23.3.2020 asettaa hankkeen kiinteistöstrategian päivittämiseksi.

Työryhmätyönä valmistunut ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030 sisältää linjaukset valtion kiinteistönomistuksen ja hallinnoinnin tavoitteiksi ja menettelytavoiksi. Kiinteistöstrategian päämäärä valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja hoitamisesta tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa ei ole olennaisesti muuttunut. Ajankohtaisina teemoina tälle strategiakaudelle nousivat kokonaisturvallisuuden käsite, tiedon hyödyntäminen ja ilmastonmuutos.

Työryhmä ehdottaa yhtätoista linjausta liittyen edellä kuvattuihin teemoihin. Koska toimintaympäristö on muuttuva, on tärkeää kiinnittää huomio myös kiinteistöstrategian toimeenpanon ja toteutumisen seurantaan ja arvioida muutostarpeita jatkuvalla menettelyllä. Työryhmä ehdottaa pysyvän neuvottelukunnan perustamista tähän tehtävään.

Asiasanat hallintopolitiikka, kiinteistöala, kiinteistöt, strategiat, valtio (julkisyhteisöt)

ISBN PDF	978-952-367-516-2	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/4047/2020	Hankenumero	VM039:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-516-2>

Förslag till statens fastighetsstrategi 2030

Finansministeriets publikationer 2021:9		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Stygruppen och gruppens sekretariat för projektet för att uppdatera statens fastighetsstrategi		
Språk	Finska	Sidantal	61

Referat

Statens gällande fastighetsstrategi togs fram år 2010. Principerna i strategin om att bevaka statens helhetsintresse och definiera strategisk egendom samt att organisera ägarförvaltningen och överlåta egendom har visat sig vara hållbara och styra verksamheten. De uppnådda målen och förändringarna i omvärlden gör det dock aktuellt att uppdatera strategin. Den 23 mars 2020 beslutade finansministeriet tillsätta en arbetsgrupp för att uppdatera fastighetsstrategin.

Arbetsgruppens förslag till statens fastighetsstrategi 2030 innehåller riktlinjer för målen och förfaringsätten när det gäller statens fastighetsinnehav och -besittning.

Fastighetsstrategins mål att besitta och sköta statens fastighetsförmögenhet på ett effektivt och produktivt sätt som ser till statens helhetsintresse under nuvarande och även under föränderliga förhållanden har inte förändrats väsentligt.

Aktuella temaområden under denna strategiperiod är begreppet övergripande säkerhet, användning av information och klimatförändringar. Arbetsgruppen föreslår elva riktlinjer inom dessa temaområden.

Eftersom omvärlden är föränderlig är det viktigt att man också ägnar uppmärksamhet åt att följa upp genomförandet och utfallet av fastighetsstrategin och kontinuerligt bedömer behovet av ändringar. Enligt arbetsgruppens förslag ska det inrättas en permanent delegation för denna uppgift.

Nyckelord förvaltningspolitiken, fastighetsbranschen, fastigheter, strategier, staten (offentlig makt)

ISBN PDF 978-952-367-516-2

Ärendenummer VN/4047/2020

ISSN PDF 1797-9714

Projektnummer VM039:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-516-2>

Proposal for a strategy for central government real estate 2030

Publications of the Ministry of Finance 2021:9		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group Author	Working group and secretariat of project for updating the central government real estate strategy		
Language	Finnish	Pages	61

Abstract

The current central government real estate strategy dates back to 2010. The principles outlined in the strategy – on taking into account the overall interests of central government, on defining strategic assets, on organising ownership management and on transferring assets – have proved to be sustainable and have guided the actions undertaken. Due to the achievement of targets and the changes that have taken place in the operating environment, an updated strategy is needed, and on 23 March 2020 the Ministry of Finance established a project for updating the real estate strategy.

The project working group has produced its proposal for a strategy for central government real estate 2030, which includes guidelines on the objectives and procedures for the ownership and management of central government real estate. The purpose of the real estate strategy, which is to manage and take care of central government real estate assets in an effective and productive manner that protects the overall interests of central government, has not changed in any significant way. The following were identified as relevant themes for the current strategy period: the concept of comprehensive security, effective use of information, and climate change.

The working group proposes 11 principles covering the themes referred to. In a changing operating environment, it is essential that attention is also given to monitoring the strategy's implementation and progress, and that the need for changes is assessed on a continuous basis. The working group proposes the establishment of a permanent advisory board for this task.

Keywords governance policy, real property sector, real property, strategies, state (public sector entities)

ISBN PDF	978-952-367-516-2	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/4047/2020	Project number	VM039:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-516-2>

Sisältö

LUKIJALLE	7
1 Valtion nykyinen kiinteistövarallisuus	10
1.1 Valtion kiinteistövarallisuuden määritelmä.....	10
1.2 Suurimmat valtion kiinteistövarallisuuden haltijat ja omistajat.....	10
1.2.1 Senaatti-kiinteistöt	13
1.2.2 Metsähallitus	14
1.2.3 Väylävirasto	15
1.2.4 Ulkoministeriö	16
2 Voimassa oleva kiinteistönomistuspolitiikka	20
2.1 Valtion kiinteistöstrategia	20
2.2 Valtion toimitilastrategia	21
2.3 Kokonaisturvallisuus	22
2.4 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus sekä Ryhti-tietojärjestelmähanke.....	24
2.5 Muita linjauksia valtion strategioiden toteuttamiseksi	25
2.5.1 Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategia 2019-2030	25
2.5.2 Senaatti-kiinteistöjen strategia	26
2.5.3 Metsähallituksen omistajapolitiikka ja strategia	28
2.5.4 Väyläviraston strategia	28
2.5.5 Valtio merkittävän kulttuuriomaisuuden haltijana	29
2.6 Kansainvälinen vertailu	32
3 Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030	36
3.1 Kiinteistöstrategian päämäärä	36
3.2 Omaisuuden luokittelu.....	36
3.2.1 Strategiset omistukset	38
3.2.2 Käyttökiinteistöt.....	39
3.2.3 Luovutettavat kiinteistöt	40
3.2.4 Yhteenvetoa kiinteistöomaisuuden luokittelun käytännön merkityksestä	41
3.3 Valtion omistajahallinnon järjestäminen	43
3.4 Valtion omaisuuden luovuttaminen	46
3.5 Valtion kiinteistöhallinnon kehittäminen - tieto ja yhteistyö.....	49
3.6 Kiinteistöjen ilmastovaikutukset ja ilmastonmuutoksen torjunta.....	51
3.7 Toimeenpano ja seuranta	52
3.8 Linjausehdotus	53

LUKIJALLE

Johdanto ja kiinteistöstrategian päämäärä

Valtion nykyinen kiinteistöstrategia on vuodelta 2010. Ajankohtaisia, strategiassa huomioitavia teemoja olivat tuolloin muun muassa yliopistouudistus ja suhtautuminen valtion kiinteistövarallisuuden lunastukseen sekä valtion kiinteistönomistuksen strategisuuteen.

Strategian linjaamat periaatteet valtion kokonaisedun huomioimisesta ja strategisen omaisuuden määrittelystä sekä omistajahallinnon järjestämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta ovat osoittautuneet kestäviksi ja ohjanneet toimintaa. Asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja ympäristössä tapahtuneet muutokset tekevät strategian päivittämisestä kuitenkin ajankohtaisen. Valtiovarainministeriö päätti 23.3.2020 asettaa hankkeen kiinteistöstrategian päivittämiseksi.

Työryhmätyönä valmistunut ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030 sisältää edeltäjensä tavoin valtion konsernitason linjaukset valtion kiinteistönomistuksen ja hallinnoinnin tavoitteiksi ja menettelytavoiksi. Kiinteistöstrategian päämäärä valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja hoitamisesta tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa ei ole olennaisesti muuttunut. Kahdella edellisellä strategiakaudella aloitettu omistajaohjauksen yhdenmukaistaminen ja omistajahallinnon keskittäminen on edennyt pitkälle. Kiinteistövarallisuuden omistajaohjauksen yhdenmukaistamisella pyritään valtion konsernitason omistajapolitiikan edelleen vahvistamiseen.

Valtion toimintaa ohjaavat kansallisen ja kansainvälisen tason lainsäädännön velvoitteet, poliittiset tavoiteohjelmat, muut valtion toimintaa ohjaavat päätökset ja strategiat sekä yhteiskunnalliset ja valtionaloudelliset realiteetit. Kiinteistöstrategian tulee viime kädessä tukea näiden tavoitteiden, päämäärien ja velvoitteiden saavuttamista veronmaksajien kokonaisedun varmistavalla tavalla. Koska toimintaympäristö, yhteiskunta ja julkishallinnon rooli ja tavoitteet ovat muuttuvia, on tärkeää kiinnittää huomio myös kiinteistöstrategian toimeenpanon ja toteutumisen seurantaan ja arvioida muutostarpeita jatkuvalla menettelyllä. Ajankohtaisina teemoina tälle strategiakaudelle nousivat kokonaisturvallisuuden käsite, tiedon hyödyntäminen ja ilmastonmuutos.

Hankkeen toimeksianto ja työryhmän työskentely

Valtiovarainministeriö asetti kiinteistöstrategian päivittämisen hankkeen 23.3.2020 (VM039:00/2020).

Toimeksiannon mukaisesti päivitettävän strategian tuli käsitellä ainakin seuraavia aihekokonaisuuksia:

- suhde muihin, substanssikohtaisiin strategioihin, joilla voi olla vaikutusta valtion kiinteistöjen omistamiseen;
- omistajahallinnon toimijoiden ja vastuiden täsmentäminen;
- strategisen ja ei-strategisen omaisuuden määrittelyn kehittäminen;
- valtion kokonaisedun tarkastelu, erityisesti kulttuurihistoriallisten kohteiden ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta;
- ilmasto- ja ympäristökysymysten painoarvon lisääminen;
- tiedon ja rekisterien kehittäminen, tiedon jakaminen; ja
- kiinteistöjen hankkiminen, kehittäminen ja luovuttaminen ml. yhteistyö kuntien kanssa.

Strategian päivitystä ohjaamaan ja tukemaan asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi finanssineuvos Tero Meltti valtiovarainministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniksi nimettiin kiinteistöpäällikkö Sari Turunen eduskunnan kansliasta, linnanvouti Anne Puonti Tasavallan presidentin kansliasta, rakennusneuvos Juha Hovinen valtioneuvoston kansliasta, johtava asiantuntija Hanni Sippo ulkoministeriöstä, yksikön johtaja Sara Kajander puolustusministeriöstä, kulttuuriasianneuvos Päivi Salonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Leena Arpiainen maa- ja metsätalousministeriöstä, hallintojohtaja Jussi Luomajärvi liikenne- ja viestintäministeriöstä, rakennusneuvos Timo Tähtinen ympäristöministeriöstä, johtaja Ilari Kurri Suomenlinnan hoitokunnasta ja kiinteistöpäällikkö Mervi Roiha-Muilu Kansaneläkelaitoksesta.

Ohjausryhmän tueksi ja hankkeen työryhmäksi asetettiin sihteeristö, jonka jäseniksi nimettiin neuvotteleva virkamies Pauliina Pekonen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Hannu Koivurinta valtiovarainministeriöstä, osastonjohtaja Mikko Härö Museovirastosta, kehitysjohtaja Tapio Pouta Metsähallituksesta (varahenkilönä erikoissuunnittelija Anu Vauramo), kiinteistöasioiden johtava asiantuntija Antti Castrén Väylävirastosta, projektipäällikkö Jyrki Rihu puolustusministeriöstä, operatiivinen johtaja Juha Lemström Senaatti-kiinteistöistä ja toimialajohtaja Tuomas Pusa Senaatti-kiinteistöistä. Hankesihteerinä toimi Malla Mälkki Senaatti-kiinteistöistä.

Ohjausryhmän ja sihteeristön toimikausi oli 23.3.–30.9.2020. Toimikauden aikana ohjausryhmä ja sihteeristö kokoontuivat yhteisesti viisi kertaa ja sihteeristö lisäksi viisi kertaa. Näiden tapaamisten lisäksi järjestettiin neljä työpajaa, joihin osallistui sihteeristö, ohjausryhmän jäseniä sekä kutsuttuja asiantuntijoita. Työpajat järjestettiin virtuaalisina ja työpäjätyöskentelyä tukivat erityisasiantuntija Santeri Paakko ja työympäristöyksikön päällikkö Reetta Ripatti-Jokela Senaatti-kiinteistöistä.

Toimeksiannon rajaus

Ohjausryhmä on tarkentanut toimeksiantoaan ja linjannut työtään seuraavilla tavoilla:

Kiinteistöstrategian päivittämisen yhteydessä ei ole tarvetta ottaa kantaa toimitiloja koskeviin kysymyksiin. Valtion toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja on linjattu valtion toimitilastrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2014). Toimitilastrategia sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset. Toimitilastrategialla on luonteensa ja käyttötarkoituksensa vuoksi vahva yhteys kiinteistöstrategiaan, minkä takia kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on tarvittaessa arvioitava yhtenäisenä kokonaisuutena. Toimitilastrategian uudistaminen käynnistyy syksyllä 2020.

Toimeksiannon ulkopuolelle on rajattu myös saamelaiden maanomistuskysymyksiä koskevat asiat. Työryhmän näkemyksen mukaan kiinteistöstrategian päivittämistä koskevassa ehdotuksessa ole tarvetta ottaa kantaa tähän asiakokonaisuuteen.

1 Valtion nykyinen kiinteistövarallisuus

1.1 Valtion kiinteistövarallisuuden määritelmä

Valtion omaisuudesta ja omistuksesta, mukaan lukien kiinteä omaisuus, on säädetty Suomen perustuslaissa. Valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen liittyen perustuslain 92 §:n 2 momentissa todetaan, että siihen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella, tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), jäljempänä ns. luovutuslaki. Luovutuslaki koskee valtion virastoja, laitoksia ja ministeriöitä, tasavallan presidentin kansliaa ja valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja, jollei rahastojen osalta ole muuta säädetty, sekä valtion liikelaitoksia. Lain soveltamisen ulkopuolelle on rajattu eduskunta ja sen toimieliimet sekä eduskunnan alaiset ja sen yhteydessä toimivat virastot ja laitokset sekä Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Lakia ei sovelleta myöskään valtion sisäisissä hallinto-oikeuden siirroissa. Valtion kiinteistövarallisuudella tarkoitetaan luovutuslain 3 §:n mukaisesti:

- a) valtion omistamia kiinteistöjä, muita rekisteriyksiköitä ja maa- ja vesialueita sekä osuutta niihin (ns. valtion maaomaisuus);
- b) valtion maalla sekä toisen maalla sijaitsevia valtion omistamia rakennuksia ja näiden osuuksia;
- c) valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja osakkeita sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta; sekä
- d) valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia eli käyttö-, rasite-, ja irrottamisoikeuksia sekä näihin verrattavia oikeuksia.

1.2 Suurimmat valtion kiinteistövarallisuuden haltijat ja omistajat

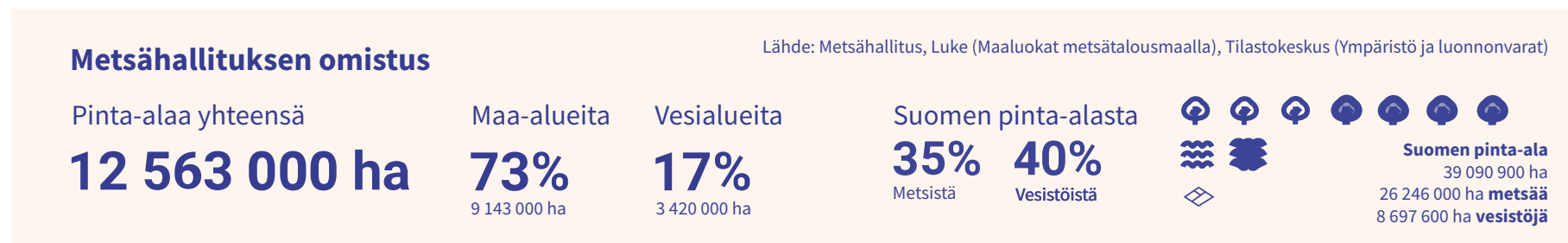
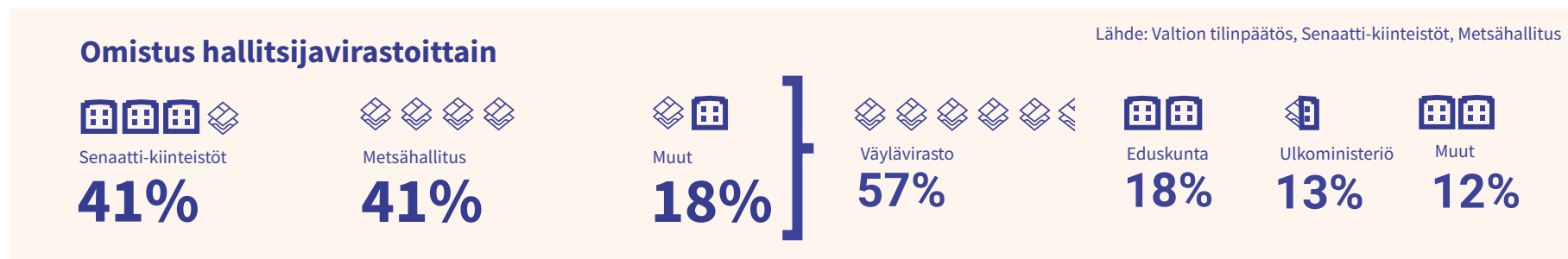
Valtioneuvoston asetuksella (242/2015) on säädetty ne valtion budjettitalouden sisällä toimivat virastot, laitokset ja ministeriöt, joilla saa olla omistajahallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta. Asetuksessa tällaisiksi haltijavirastoiksi on nimetty tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Suomenlinnan hoitokunta, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto ja ympäristöministeriö.

Pääosa aiemmin valtion virastojen ja laitosten omistajahallinnassa olleista omistuksista on kiinteistöstrategian mukaisesti keskitetty valtion liikelaitoksille: rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Liikenneväylien maa-alueet ovat pääsääntöisesti Väyläviraston omistajahallinnassa ja valtion ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt ulkoministeriön omistajahallinnassa. Omia tilojaan omistavat lisäksi eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, Suomenlinnan hoitokunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos sekä Huoltovarmuuskeskus.

Ely-keskusten hallinnassa on luonnonsuojelutarkoitukseen hankittuja maa- ja vesialueita sekä valtion omistamia vesi- ja tulvasuojelurakenteita. Suojelutarkoituksiin hankitut alueet siirretään edelleen Metsähallituksen hallintaan.

Myös eräillä valtionyhtiöillä on omistuksessaan kiinteistöjä. Valtionyhtiöihin sovelletaan lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (1315/2016). Mm. Finavia Oyj, VR-Yhtymä Oy, Governia-konserni Oy ja A-kruunu Oy ovat valtionyhtiöitä, joilla on myös kiinteistöomaisuutta. Valtio myi vuonna 2015 omistamansa vähemmistöosakkuudet Aalto-yliopistokiinteistöt Oy:stä ja Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy:stä. Valtion omistuksessa ja Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on edelleen 33 % osuus Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:stä.

Kuvio 1. Valtion kiinteistöomaisuus 2019



Lähde: Luke (Maaluokat metsätalousmaalla), Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt, Tilastokeskus (Rakennukset ja kesämökkit, Ympäristö ja luonnonvarat), Valtion tilinpäätös, Väylävirasto

1.2.1 Senaatti-kiinteistöt

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille, sekä huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöjen toimintaa säädellään valtion liikelaitoksisista säädetyllä lailla (1062/2010) ja Senaatti-kiinteistöistä annetulla valtioneuvoston asetuksella.

Valtiovarainministeriö asettaa vuosittain Senaatti-kiinteistöille taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Toimintaa ohjaavat valtiovarainministeriön lisäksi valtioneuvosto ja eduskunta. Vuoden 2021 alusta nykyisen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen on tarkoitus yhdistyä uudeksi liikelaitoskonserniksi, jossa on kaksi erillistä liikelaitosta, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt. Puolustusvoimien käytössä oleva kiinteistöomaisuus, noin 1,1 mrd euroa, eli 2,7 milj. m² huonealaa ja 7 049 hehtaaria, siirretään perustettavalle Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokselle.

Muodostuvassa Senaatti-konsernissa tulee olemaan noin 1 100 valtion työntekijää ja sen arvioitu liikevaihto on yhteensä noin 800 miljoonaa euroa. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on tilapalveluiden tuottaminen Puolustusvoimille ja sen strategisille kumppaneille. Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos jatkaa tilapalvelujen tuottamista muille hallinnonaloille, virastoille ja laitoksille.

Senaatti-kiinteistöt hallinnoi noin 2 400 kiinteistöä ja 8 900 rakennusta, mikä tarkoittaa yhteensä yli 200 milj. m² maa-alueita ja noin 6 milj. m² huonealaa. Vuonna 2019 liikelaitoksen tase oli noin 4,5 mrd euroa ja liikevaihto noin 647 milj. euroa. Tulos sisältäen kiinteistöjen myynnit oli 114 milj. euroa. Investoinnit vuonna 2019 olivat yhteensä 309 milj. euroa, josta peruskorjausten tai -parannusten osuus oli noin 181 milj. ja uudisrakentamisen osuus noin 70 milj. euroa. Senaatti-kiinteistöissä työskenteli vuoden 2019 lopussa 405 henkilöä. Palveluiden ulkoistusaste oli yli 90 %.

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

Omakustannusperusteisen järjestelmän myötä Senaatti-kiinteistöjen vuokraustointa valtioasiakkaiden osalta johtaa käytännössä nollatulokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki Senaatti-kiinteistöjen toiminnan kustannukset on pystyttävä kattamaan vuokratuloilla. Senaatti-kiinteistöt ei saa rahoitusta valtion talousarviosta.

Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset sekä sellaiset yhdistykset ja säätiöt, jotka saavat pääosan tuloistaan valtion talousarviosta. Muiden vuokralaisten hinnoittelussa noudatetaan markkinaehtoisia periaatteita. Näiden vuokralaisten osuus voi olla enintään noin 10 % toiminnasta.

Senaatti-kiinteistöillä on kaksi tytäryhtiötä, Senaatin Asema-alueet Oy, joka kehittää junaliikenteen asema-alueita yhteistyössä kaupunkien ja kuntien kanssa, ja Maakuntien tilakeskus Oy, joka tuottaa digitaalista tietoa, palveluita ja ratkaisuja julkisen sektorin toimitilajohtamiseen.

1.2.2 Metsähallitus

Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi ja sovittaa yhteen omistajansa, sidosryhmiensä sekä asiakkaidensa näihin alueisiin kohdistamia odotuksia ja tavoitteita. Metsähallituksen hoidossa on maa-alueita 9 143 000 hehtaaria ja vesialueita 3 420 000 hehtaaria, yhteensä 12 563 000 hehtaaria, eli noin kolmannes Suomea.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta julkisten hallinto-tehtävien osalta toimialallaan. Eduskunta hyväksyy vuosittain Metsähallituksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. (Laki Metsähallituksesta 234/2016).

Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa tytäryhtiöissään Metsähallitus Metsätalous Oy:ssä, MH-Kivi Oy:ssä ja Siemen Forelia Oy:ssä sekä konserniin kuuluvassa Metsähallitus Kiinteistökehityksessä. Metsähallituksen liiketoimintaan kuuluvat valtion metsien kestävä hoito ja käyttö, metsäpuiden siementuotanto sekä valtion maa- ja vesialueiden vuokraus-, myynti- ja kehitystoiminta.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavat Luontopalvelut ja Eräpalvelut. Niiden tehtäviin kuuluvat mm. luonnonsuojelu, eräasiat, luonnon virkistyskäyttö sekä kulttuuriomaisuuden vaaliminen. Julkiset hallintotehtävät hoidetaan erillään liiketoiminnasta, ja ne rahoitetaan valtion talousarvioon osoitetuilla varoilla ja lupatuloilla.

Osana luonnonvarojen kestävästä hoitosta ja käytöstä Metsähallitus huolehtii yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutumisesta liiketoiminnassaan ottamalla huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelun, luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset. Lisäksi Metsähallitus sovittaa yhteen hallinnassaan olevien luonnonvarojen hoidon, käytön ja suojelun saamelaisen kotiseutualueella siten, että saamelaisen kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan sekä poronhoitoalueella siten, että

poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Lisäksi Metsähallitus ottaa toiminnassaan huomioon tutkimuksen, opetuksen, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet.

Metsähallituksen hallinnassa olevat maa- ja vesialueet kuuluvat peruspääomaan tai muuhun omaan pääomaan. Peruspääoma on liiketoimintakäytössä ja tuottovaateen piirissä olevaa pääomaa, joka on arvotettu käypään arvoon. Julkisia hallintotehtäviä varten Metsähallituksen hallinnassa on valtion omistamia luonnonsuojelualueita ja erämaa-alueita, muita suojelutarkoitukseen osoitettuja tai hankittuja alueita sekä muuta julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta tarpeellista omaisuutta. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettu omaisuus kuuluu Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan.

Maa- ja vesialueiden lisäksi Metsähallituksen hallinnassa on myös valtion mailla sijaitsevia ja Metsähallituksen tehtäviin liittyviä rakennuksia, rakennelmia, teitä ja muinaismuistoja. Rakennetun omaisuuden hallinta ja hoito sisältyvät myös Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin siltä osin, kun on kyse julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettua omaisuudesta.

Metsähallituksen hallinnassa olevalla valtion kiinteistöomaisuudella on suuret alue- ja kansantaloudelliset hyödyt niihin perustuvien arvoketjujen kautta. Vaikutukset heijastuvat mm. matkailuun, kaavoitukseen, uusiutuvaan energiaan ja metsäteollisuuteen.

Metsähallituksen maa- ja vesialueiden tasearvo vuonna 2019 oli noin 3,9 miljardia, teiden 24,6 miljoonaa sekä rakennusten ja rakennelmien 26,9 miljoonaa euroa.

Metsähallituksen liikevaihto vuonna 2019 oli 386,5 milj. €, tulos 129 milj. € ja tuloutus valtiolle 138,9 milj. €. Peruspääoman tuotto oli 5,6%. Luontopalveluiden kohteilla oli 8,168 milj. käyntiä, joista historiakohteilla 802 300 käyntiä. Metsästyksen ja kalastuksen lupa-asiakkaiden eränkäyntipäiviä oli vuonna 2019 1,9 milj. päivää. Metsähallituksessa tehtiin 2019 töitä 1 153 henkilötyövuotta.

1.2.3 Väylävirasto

Väylävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka väylänpitäjänä vastaa tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Väylävirasto toimi vuoteen 2018 saakka nimellä Liikennevirasto, joka muodostettiin vuonna 2010 Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon keskushallinnon yhdistyessä. Virasto edistää toiminnallaan väyläverkon toimivuutta, automatisaatiota, liikenteen turvallisuutta, kestävästä kehitystä

osana liikennejärjestelmän kokonaisuutta sekä alueiden ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja tasapainoista kehitystä (laki Väylävirastosta 862/2009).

Väyläviraston lakisäätöisiin tehtäviin kuuluu myös vaalia ja hoitaa hallinnassaan olevia kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kiinteistökohteita, kulttuuriympäristöjä ja kulttuuriomaisuutta. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja rakennelmien sekä RKY-alueiden eli valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen osalta tarve tehostettuun huolenpitoon on tunnistettu. Liikennekäytössä olevat erityiskohteet säilytetään Väylän kunnossapidossa perusväylänpidon rahoilla. Edelleen Väylävirastolla on kuitenkin hallussaan myös luovutuskelpoista, jopa -velvoituksellista, kiinteistöomaisuutta, jolle ei ole löytynyt tarkoituksenmukaista vastaanottajaa.

Väylävirasto tarkastelee hallinnassaan olevaa kiinteistöomaisuutta elinkaaren näkökulmasta. Elinkaari käynnistyy siitä, kun maa (ja mahdolliset rakennukset) lunastetaan tai ostetaan väylähanketta varten. Tarpeettomat rakennukset puretaan ja väylärakenteet sekä tarpeelliset rakennukset, joita nykyisin ovat lähinnä tekniset tilat, rakennetaan tai uusitaan ja kunnostetaan. Väylänpitorakenteiden loppuessa Väylävirasto luopuu kiinteistöomaisuudesta siirtäen sen omaisuuden luonteesta riippuen Metsähallitukselle tai Senaatti-kiinteistöille, tai erityistilanteessa toteuttaen suoran kaupan kolmannelle osapuolelle. Luopumiset ja siirrot toteutetaan tarkoituksenmukaisuus ja valtion kokonaisuus huomioiden.

Väyläviraston hallinnoiman väyläomaisuuden arvo vuonna 2019 oli noin 20 miljardia euroa, josta kiinteän omaisuuden arvo noin 1 miljardi. Väylävirastolla on liikenneväylien maapohjan lisäksi hallussaan joitakin liikennealueiden kunnossapitoon liittyviä rakennuksia ja teknisiä tiloja sekä maa-ainesalueita. Väyläviraston käytössä olevia toimistotiloja hallinnoi Senaatti-kiinteistöt.

Väyläviraston vuosibudjetti oli vuonna 2019 noin 1,6 miljardia euroa, ja virastolla työskenteli noin 400 henkilöä. Välillisesti Väyläviraston toiminta on työllistänyt vuonna 2019 jopa 12 000 henkilöä.

1.2.4 Ulkoministeriö

Ulkoministeriö hallinnoi valtion ulkomailla omistamia kiinteistöjä. Ulkoministeriön toimintaa säätelevät muun muassa ulkoministeriön työjärjestys (550/2008), ulkoasiainhallintolaki (204/2000) sekä valtioneuvoston asetukset ulkoasiainhallinnosta (256/2000) ja ulkoministeriöstä (1171/2005).

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa Suomen ja suomalaisten

turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, aktiiviseen vaikuttamiseen Euroopan unionissa (EU) ja tehokkaaseen monenkeskiseen kansainvälisen oikeuden kunnioittamiseen ja vahvistamiseen perustuvaan yhteistyöhön.

Suomen valtiolla on omistuksessaan ulkomailla merkittävä kiinteistöomaisuus, jota ulkoministeriö hallinnoi. Ulkoministeriön hallinnassa on edustustojen toimitilat ja virka-asunnot, henkilöstöasuntoja ja kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjä. Edustustojen käytössä olevista tiloista noin puolet on Suomen valtion omistuksessa ja noin puolet on vuokrattuja. Kohdekokonaisuus muodostaa merkittävän ja oleellisen strategisen perustan ulkoasiainhallinnon ydintehtävien toteuttamiselle ja toimintaedellytysten varmistamiselle.

Ulkoasiainhallinnon rahoitus on lähes täysimääräisesti valtion talousarviorahoitusta. Rakennusten arvo maa-alueineen vuonna 2019 oli 232 miljoonaa euroa. Näistä rakennusten osuus on noin 144 miljoonaa ja maa- ja vesialueet (tontit) noin 88 miljoonaa. Ulkoministeriön hallinnonalan henkilövuositoteuma vuonna 2019 oli 2 399, joista ulkoministeriössä 853, ulkomaanedustuksessa 598 ja paikallisesti palkattuja 948.

Suomen edustustoverkko on osa ulkoasiainhallintoa ja sillä on keskeinen tehtävä turvallisen ja ennustettavan huomisen rakentamisessa kaikille suomalaisille. Suomen edustustot palvelevat laajasti suomalaisia ja suomalaista yhteiskuntaa.

Suomen ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Lisäksi Suomella on muita diplomaattisia edustustoja eli yhteystoimistoja. Konsuliedustustot ovat lähetetyn virkamiehen johtamia pääkonsulaatteja, konsulaatteja ja pääkonsulaattiin kuuluvia erillisiä yksiköitä tai kunniakonsulin johtamia kunniakonsulaatteja.

Ulkoasiainhallinnon edustustoverkossa on 90 toimipistettä, joista 73 on suurlähetystöjä. Ulkoministeriöllä on hallinnassaan eri puolilla maailmaa sijaitsevia kiinteistöjä ja tiloja yhteensä 210 kpl ja ne jakautuvat seuraavasti:

- Kansliat 82 kpl (omistus 26 kpl / vuokra 56 kpl)
- Virka-asunnot 82 kpl (omistus 48 kpl / vuokra 34 kpl)
- Muut 46 kpl (omistus n. 25 kpl / vuokra 15 kpl) (esim. henkilöstön asunnot, toimisto- ja varastotilat).

Toimipisteissä työskentelee yli 500 Helsingistä lähetettyä henkilöä. Useimmissa edustustoissa työskentelee 2–4 lähetettyä virkamiestä. Lisäksi edustustojen palveluksessa on noin yhdeksänsataa asemamaista palkattua työntekijää.

Suomella on yhteensä 17 kulttuuri- ja tiedeinstituuttia eri puolilla maailmaa. Niiden tehtävänä on tukea suomalaisten taiteen ja tieteen tekijöiden työtä kohdemaissa, ja ne ovat keskeinen osa Suomen kansainvälistä kulttuurivaihtoa. Instituutit edistävät suomalaista kulttuurivientiä ja tutkimuksen kansainvälistymistä. Kaikki kulttuuri- ja tiedeinstituutit ovat itsenäisiä yleishyödyllisiä organisaatioita, joita ylläpitävät yksityiset säätiöt tai rahastot. Instituuttien perusrahoitus tulee opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Lisäksi ne saavat rahoitusta säätiöiltä, yrityksiltä sekä kotimaisilta ja ulkomaisilta yhteistyökumppaneilta.

Kulttuuri- ja tiedeinstituutit toimivat joko valtion omistamissa kiinteistöissä tai vuokratoimistoissa. Valtion omistamien ulkomailla sijaitsevien kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjen ylläpitovastuu ja siihen liittyvä rahoitus siirtyivät ulkoministeriön kiinteistöhallinnolle vuoden 2017 alusta. Näitä kiinteistöjä on seitsemän: Villa Lante ja asunto Roomassa, Suomen Ranskan instituutti Pariisissa, Pohjoismaiden paviljonki (kolmasosa) ja Suomen Aalto-paviljonki Venetsian biennaalialueella sekä Suomen Ateenan instituutti asuntoloineen.

Kuvio 2. Valtion kiinteistöomaisuuden tasearvo 2019



Kuvio 3. Valtion virastojen ja laitosten (pl. liikelaitokset) kiinteistöomistusten tasearvo 2019



Yhteensä 1,8 miljardia €

Maa- ja vesialueet
 Rakennukset
 Rakennusmaa- ja vesialueet

2 Voimassa oleva kiinteistönomistuspolitiikka

2.1 Valtion kiinteistöstrategia

Valtion nykyinen kiinteistöstrategia on vuodelta 2010. Ajankohtaisia, strategiassa huomioidtavia teemoja olivat tuolloin muun muassa yliopistouudistus ja suhtautuminen valtion kiinteistövarallisuuden lunastukseen sekä valtion kiinteistönomistuksen strategisuuteen.

Kiinteistöstrategian tarkoituksena on varmistaa valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoito tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Kiinteistöstrategiaa on käytetty ohjaamaan valtion kiinteistöhallintaa siten, että se tukee valtiontalouden kestävästä hoitamisesta. Kiinteistöstrategian linjausten mukaisesti omistusten keskittämistä on jatkettu ja valtiolle tarpeettomasta omaisuudesta on luovuttu. Näillä toimintamalleilla on saavutettu toivottuja kustannussäästöjä valtion kiinteistöhallinnassa. Myös tavoitteita omistajaohjauksen yhdenmukaistamisesta ja valtion omistajapolitiikan vahvistamisesta voidaan pitää saavutettuina.

Kiinteistöstrategiassa linjatulla tavalla ns. VaKuKi-työryhmä teki 16.1.2012 ehdotuksen kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden hallinnoinnin järjestämisestä. Työryhmä ehdotti joitakin kiinteistöstrategiaa täydentäviä linjauksia, puoltaen kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden luokittelua strategisiin ja ei-strategisiin omistuksiin. Museovirasto toimisi valtion asiantuntijaviranomaisena kohteiden arvottamisessa niiden omistajasta riippumatta. Valtio turvaisi kiinteistövarallisuuteensa liittyvien kulttuurihistoriallisten arvojen säilymisen ensisijaisesti samoilla menettelyillä (maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakennusperintölain menettelyt) kuin muutkin kiinteistöomistajat. Työryhmä ehdotti myös kiinteistöjen omistajahallinnan keskittämisen jatkamista, perustuen valtion vuokrajärjestelmään (omien tilojen vuokraaminen ja vuokrien huomioiminen budjetoinnissa). Lähtökohtana tuli olla kiinteistötaloudellisesti järkevät ja mahdollisimman yhtenäiset rakennus- ja maa-aluekokonaisuudet.

Ehdotuksen pohjalta Museoviraston hallinnassa olevat kiinteistöt siirrettiin Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle vuoden 2014 alusta lähtien. Pääosa strategisista omistuksista siirrettiin Senaatti-kiinteistöille ja pääosa kiinteistä muinaisjäännöskohteista Metsähallitukselle. Myös ei-strategisiksi luokiteltuja kohteita siirrettiin Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle, joiden tehtävänä oli kohteiden myyminen ja luovuttaminen valtiolta. Museoviraston toimesta on muinaismuistolain nojalla hoidettu ja restauroitu myös

sellaisia kiinteitä muinaisjäännöksiä, jotka eivät sijaitse valtion maalla. Näihin liittyviä vastuita ei ole ratkaistu (MuKi, KiVa¹).

Luonnonvarakeskuksen kiinteistöjen hallinta on pääosin siirretty Metsähallitukselle ja Senaatti-kiinteistöille vuonna 2018. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallintaan siirrettiin tutkimusasemiin olennaisesti liittyvät maa-alueet ja rakennetun kiinteistövarallisuuden myynnin kannalta tarvittavat alueet. Muu kiinteistövarallisuus, eli rakentamattomat metsä- ja peltoalueet sekä vesialueet siirtyivät Metsähallitukselle. Luonnonvarakeskukselta Metsähallitukselle siirtyi noin 1768,23 ha ja Senaatille 258,26 ha.

2.2 Valtion toimitilastrategia

Valtion toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja on linjattu valtion toimitilastrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2014). Sen päämääränä on ohjata valtion työympäristöjen ja toimitilojen käytön kehittämistä. Tilojen tulee tukea valtion tuloksellista toimintaa ja tilaratkaisuissa tulee varmistaa tilojen terveellisyys, turvallisuus, valtion kokonaisuus sekä yhteiskuntavastuullisuus.

Toimitilastrategia sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset. Kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on arvioitava tarvittaessa yhtenäisenä kokonaisuutena. Toimitilastrategiaa sovelletaan valtion omien tilojen ohella myös ulkopuolelta hankittuihin tiloihin. Ulkopuolelta hankitut tilat vuokrataan Senaatti-kiinteistöille, joka vuokraa ne edelleen valtionhallinnon piirissä olevan asiakkaan käyttöön. Edelleenvuokraus on perusteltu ratkaisu, kun käytössä tai saatavilla ei ole valtion omia tiloja tai kun nähtävissä oleva tilankäyttö on lyhytaikaista. Edelleenvuokraukseen soveltuvat parhaiten yleispätevät tilat, mm. toimistot, kun taas vaativia erikoistiloja on markkinoilta vaikea tai mahdoton saada. Edelleenvuokrausta käytetään myös sellaisissa myytävissä kohteissa, joissa valtio jää kohteeseen osavuokralaiseksi.

Voimassa olevan toimitilastrategian keskeisiksi teemoiksi on nostettu digitaalisuus ja langattomuus, ympäristö ja energiatehokkuus sekä toimitilojen muuntojoustavuus ja yhteiskäyttöisyys. Tavoitteena on siirtyä toimistoissa monitilaympäristöihin, jotka tukevat paitsi muuttuvia työn tekemisen tapoja, myös tuloksellista, kustannustehokasta toimintaa.

1 Museoviraston hoitamat ja restauroimat muinaisjäännökset Työryhmän ehdotus ns. KiVa-kohteiden hoidon ja hallinnoinnin järjestämiseksi Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:16. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161599/OKM_2019_16_Museoviraston_hoitamat_ja_restauroidut_muinaisjaannokset.pdf

Toimitilastrategiassa toimistotilojen tilatehokkuustavoitteeksi asetettiin jo olemassa olevaan rakennuskantaan 18 m²/htv ja uudisrakennuksille 15 m²/htv. Muiden kuin toimistotilojen osalta linjattiin, että niille tulee laatia toimialakohtaiset tilatehokkuustavoitteet. Tilatehokkuuden ja tilojen käytön laskenta- ja seurantapohjana käytetään sitä varten kehitettyä hallinnon tilahallintajärjestelmää HTH:ta.

Ilmastonäkökulmat tulevat toimitilastrategiassa esille energialuokkamerkintöjen ja tehokkuusdirektiivien kautta: Tilojen ja rakennusten tulee olla energialuokkaa D ja vuoden 2017 jälkeen valmistuvien rakennusten tulee olla lähes nollaenergiarakennuksia.

Työskentelytapojen nopea digitalisoituminen ja etätöiden sekä sähköisen asiakaspalvelun voimakas lisääntyminen ovat tehneet myös toimitilastrategian uudistamisen tarpeelliseksi. Uudistus käynnistyy syksyllä 2020. Keväällä 2020 alkanut Covid-19 -viruksen aiheuttama tilanne, jossa valtiolla on laajamittaisesti siirrytty etätöihin, vaikuttanee merkittävästi ja pysyvästi työnteon tapoihin myös epidemian jälkeen. Toimitilastrategian päivityksen yhteydessä on mahdollista huomioida kokemukset monipaikkaisen työn mahdollisuuksista ja haasteista. Kysymyksiin työn tekemisen tavoista ja etätöistä, fyysisen työpaikan merkityksestä ja yhteiskäyttöisten tilojen ratkaisusta on syntynyt entistä monipuolisempia näkökulmia.

2.3 Kokonaisturvallisuus

Kokonaisturvallisuus käsitteenä on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012. Periaatepäätöksen mukaan ”Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.”²

Suomalainen turvallisuusajattelu ja –suunnittelu on jo pitkään rakentunut poikkihallinnollisuudelle. Kokonaisturvallisuuden käsite ja toimintamalli on toiminut perusteena yhteistyölle ja sen kehittämiseksi varauduttaessa turvallisuushkiin, jotka ovat laaja-alaisia ja usein hallinnonalojen rajat ylittäviä. Viime vuosina resilienssi, kriisinsietokyky, on noussut keskeiseksi tekijäksi turvallisuutta kehitettäessä. Mm. Covid-19 -pandemian kokemusten

² Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012. https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf 1.10.2020

myötä varautumisen merkitys on sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden osalta kasvanut yleisessäkin tietoisuudessa.

Valtion kokonaisturvallisuutta on pyritty parantamaan 1.1.2020 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla kiinteistöjen omistamiseen liittyen. Tavoitteena on ollut luoda viranomaiselle keinoja, joilla kansallista turvallisuutta voidaan parantaa turvallisuusviranomaisten tehtävien kannalta keskeisten toimipaikkojen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen läheisyydessä sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallintaoikeuden siirroissa sekä merkittävässä investointihankkeissa. Suomi pyritään jatkossakin säilyttämään avoimena ja investointimyönteisenä maana, joka toivottaa tervetulleeksi myös ulkomaiset toimijat. Säädösmuutoksen tavoitteena on kuitenkin ennaltaehkäistä tilanteita, joissa rakentamisen tai kiinteistöväihdännän vuoksi turvallisuusviranomaisten toimintaedellytykset tai kansallinen turvallisuusintressi voisivat heikentyä.

Tätä taustaa vasten säädettiin lait eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) ja laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019). Lisäksi lailla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019) kumottiin aiempi laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996). Uusi laki on soveltamisalaltaan kattavampi. Siinä missä aiempi laki huomioi vain Puolustusvoimien tarpeet, antaa uusi laki paremmat mahdollisuudet valtion kokonaisturvallisuuden takaamiselle muidenkin toimijoiden kuin vain Puolustusvoimien toimintakentän osalta. Myös uudistuvaan maankäyttö- ja rakennuslakiin on valmisteltu pykälää, jonka mukaan alueiden suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja huoltovarmuuden tarpeet.

Säädösmuutosten myötä 1.1.2020 alkaen muualla kuin Euroopan unionissa tai Euroopan talousalueella kotipaikkaansa pitävän yhteisön ja muun kuin Euroopan unionin kansalaisen tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisen on ollut velvollisuus hakea lupa kiinteistön hankkimiseksi (470/2019).

Lailla 469/2019 valtiolle luotiin ensimmäistä kertaa kuntien etuosto-oikeutta vastaava oikeus mennä kauppaan ostajan sijaan, mikäli lain edellytykset täyttyvät. Valtiolla on nyt etuosto-oikeus sellaisessa kiinteistön kaupassa, jossa kiinteistön hankkiminen valtiolle on tarpeen maanpuolustuksen tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia. Etuosto-oikeus on voimassa vain laissa määritetyillä vyöhykkeillä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toiminnan läheisyydessä, ja sitä on tarkoitus käyttää viimeisenä keinona puuttua kansallisen turvallisuuden näkökulmasta epätoivottuun kiinteistöomistukseen.

Kokonaisturvallisuutta käsittelee myös valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuudesta, joka on annettu strategian muodossa (PLM/2017/58).³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Strategia on laadittu laaja-alaisessa yhteistyössä eri toimijoiden näkökulmat kansalaisesta viranomaiseen huomioiden. Se kuvaa seitsemän yhteiskunnan elintärkeää toimintoa, joiden toimivuus tulee turvata normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Nämä toiminnot ovat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Strategia ei tavoittele kaikkien valtion kohdistuvien uhkien ratkaisua, vaan niihin mahdollisimman hyvää varautumista. Esimerkiksi energian saatavuuden varmistaminen valtion kiinteistöihin on oleellinen osa huoltovarmuutta. Myös kansainvälinen yhteistoiminta on oman turvallisuuden hoitamiseksi yhä tärkeämpää.

Viranomaisyhteistyö perustuu kokonaisturvallisuuden osalta ymmärrykselle siitä, että jokainen viranomainen on turvallisuusviranomainen niissä kysymyksissä, joita viranomaisen toimivaltaan kuuluu. On tärkeää, että tämän ymmärryksen syventämiseen eri hallinnonaloilla kiinnitetään jatkossakin huomiota.

Kokonaisturvallisuus ja sen myötä kansallinen turvallisuusuhkiin varautuminen ei ole milloinkaan täysin aukoton tai valmis. Varautumisen, harjoittelun, tilannekuvan ylläpidon ja johtamisen lisäksi tulee huomioida omavaraisuus ja kansalliset tarpeet, mutta myös kansainvälinen yhteistyö ja sen työkalut, muistaen eri valtioiden kansallisten etujen ja intressien olevan olemassa. Varautumista tulee tarkastella suhteessa ajankohtaisiin ja päivittyviin, todennäköisimpiin ja vaarallisimpiin uhkakuviin.

2.4 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus sekä Ryhti-tietojärjestelmähanke

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen päätavoitteina ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Uudistuksessa kuntien kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Ilmastonmuutoksen torjunta otetaan vahvasti huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa. Tavoitteena on saada luonnos hallituksen esitykseksi lausuntokierrokselle alkuvuonna 2021 ja hallituksen esitys eduskuntakäsittelyyn keväällä 2022.

³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8056987e> 1.10.2020.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmään tulisi uutena elementtinä kaupunkiseutusuunnitelma, jolla vastattaisiin toiminnallisen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen hallinnan haasteisiin. Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin ennallaan, kuitenkin siten, että yleiskaavaa voitaisiin käyttää sekä strategisena kaavana että tietyin edellytyksin suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Lisäksi selvitetään yksityisen mahdollisuutta tehdä asemakaavaa yhdessä kunnan kanssa. Kaavoitukseen osallistumisessa on tavoitteena aloitusvaiheen korostaminen, oikein mitoitettu ja ajoitettu vuorovaikutus sekä joustavuus ja sähköinen osallistuminen.

Rakentamisessa ilmastonmuutosta torjutaan rakennusten elinkaarta ja vähähiilisyttä koskevilla olennaisilla teknisillä vaatimuksilla. Lisäksi edistetään rakennuksen suunnitelmallista käyttöä ja ylläpitoa. Rakentamisluvissa pyritään sähköiseen muotoon, joka sisältää lupahakemuksen määritellyt ydintiedot mahdollisimman laajasti koneluettavina. Tiedot kerätään valtakunnalliseen tietojärjestelmään.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen rinnalla tehtävässä Ryhti-hankkeessa luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Tietojärjestelmän edellyttämät säännökset on tarkoitus viedä eduskuntaan MRL-uudistuksen jälkeen vuoden 2022 alussa. Tietojärjestelmän käyttöönotto ajoittuu vuoteen 2023.

2.5 Muita linjauksia valtion strategioiden toteuttamiseksi

2.5.1 Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategia 2019-2030

Ulkoministeriö julkaisi 20.9.2019 Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategian vuosille 2019-2030.⁴

Suomen valtiolla on omistuksessaan ulkomailla merkittävä kiinteistöomaisuus, jota ulkoministeriö hallinnoi. Ulkoministeriön hallinnassa on edustustojen toimitilat ja virka-asunnot, henkilöstöasuntoja ja kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjä. Näistä noin puolet on Suomen valtion omistuksessa ja noin puolet on vuokrattuja. Kohdekokonaisuus

⁴ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2050c57e-ad5e-4c0b-ba21-01472058066e/bfb88692-f0ce-4419-88ec-7e4a40d1c8a6/STRATEGIA_20190927075303.pdf 12.8.2020

muodostaa merkittävän ja oleellisen strategisen perustan ulkoasiainhallinnon ydintehtävien toteuttamiselle ja toimintaedellytysten varmistamiselle.

Strategia 2019–2030 määrittelee ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan päämäärät, painopistealueet ja tavoitteet sekä omistajaohjausmallin ja omistajaohjauksen menetelmät. Strategian päämääriä on linjattu ulkoministeriön strategisten painopistealueiden lisäksi valtion kiinteistöstrategian (2010) ja valtion toimitilastrategian (2014) pohjalta. Merkittävimmät muutokset aiempaan strategiaan verrattuna liittyvät omistajaohjauksen johtamiseen ja strategiseen asemaan ministeriössä sekä rahoituskokonaisuuden ja kiinteistöjen hallintaan.

Uuden strategian myötä edustustojen kiinteistöhallinta perustuu jatkossa ministeriön keskitetysti johtamaan toimintatapaan. Strategia pyrkii ohjaamaan ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallintaa aiempaa selkeämmin, suunnitelmallisemmin ja pitkäjänteisemmin.

Hallintaa ohjaaviksi tavoitteiksi on strategiassa määritelty toimitilojen ja virka-asuntojen terveellisyys, turvallisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Myös ympäristöarvot on strategiassa linjattu päätöksenteossa huomioon otettavina. Kaikki edellä mainitut tavoitteet tukevat valtion kiinteistöstrategian (2010) mukaisesti valtion kokonaisedun toteutumista. Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategian 2019–2030 toimeenpano on käynnistetty välittömästi sen tultua hyväksytyksi.

2.5.2 Senaatti-kiinteistöjen strategia

Senaatti-kiinteistöjen toiminnan perustana on laissa ja asetuksessa sekä erillisissä valtioneuvoston päätöksissä annettujen tehtävien tekeminen hyvin. Senaatti-kiinteistöjen arvoissa painotetaan avointa, yhteistoiminnallista ja vastuullista toimintakulttuuria. Visiona on Senaatti-kiinteistöissä ollut motto ”Suomen valtio on uuden ajan työympäristöjen ja työnteon tapojen edelläkävijä.”

Voimassa olevan strategian mukaan Senaatti-kiinteistöjen keskeisimmät tehtäväkokonaisuudet ovat asiakkaiden entistä kokonaisvaltaisempi tuki toimitilojen johtamisessa ja kehittämisessä, toimitilastrategian mukaisten toimitilasäästöjen tuottaminen valtiolle ja välitön sisäilmaongelmiin reagointi sekä toimitiloihin liittyvien turvallisuuspalveluiden tarjoaminen asiakastarpeiden mukaisesti.

Senaatti-kiinteistöjen strategiakauden 2019–2022 kolme päätavoitetta ovat:

- 1) kuuntelemme ja autamme asiakasta onnistumaan toimintansa tehostamisessa tarjoamalla tukea toimitilojen johtamiseen ja kehittämiseen
- 2) jatkamme toimitilasäästöjen tuottamista valtiolle osana valtion toimitilastrategian toimeenpanoa
- 3) otamme sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssin keskeiseksi tavaksi selättää sisäilma- ja muut sisäolosuhdehaasteet

Valtiohallinnon työympäristökumppanina ja toimitila-asiantuntijana Senaatti-kiinteistöjen asiakkaita ovat valtion virastot, laitokset ja yksiköt. Senaatti-kiinteistöt tavoittelee asiakaslähtöisempien toimintatapojen rakentamista ja Senaatti-kiinteistöjen ja asiakaskunnan välisen luottamuksen parantamista. Tavoitteen tueksi on rakennettu asiakaskokemuksen johtamisjärjestelmä, joka mahdollistaa asiakastyytyväisyyden mittaamisen ja seuraamisen sekä asiakastyöhön liittyvien tavoitteiden asettamisen. Järjestelmän avulla valtioasiakkaita koskevaa päätöksentekoa pyritään siirtämään lähemmäksi asiakasta, jotta Senaatti-kiinteistöt pystyy aiempaa paremmin vastaamaan asiakkaiden odotuksiin.

Senaatti-kiinteistöille on asetettu tavoite saavuttaa yli 100 miljoonan euron säästöt toimitiloissa vuoteen 2022 mennessä. Säästötavoite on saavutettu etuajassa. Säästöt ovat syntyneet tilankäyttöä tehostamalla ja siirtymällä uusimuotoisiin tietotyön tekemisen tapoihin. Uusien toimitilaratkaisujen myötä myös vuokraus- ja palvelumallit tulevat uudistumaan. Lisäksi säästöjä on syntynyt valtiolle tarpeettomien tilojen myyntien yhteydessä, kun tyhjien ja vähäkäyttöisten tilojen hoito- ja kunnossapito kustannukset ovat myyntien seurauksena poistuneet.

Kolmantena strategian tavoitteena on olla mukana tekemässä Suomesta sisäolosuhteiden mallimaata. Senaatti-kiinteistöt on systemaattisesti luonut parempaan sisäolosuhteiden hallintaan tähtäviä toimintatapoja asiakasyhteistyöhön sekä rakennusten arviointiin ja korjaustapoihin, painopisteen ollessa ennakkoivissa, ongelmia ennalta ehkäisevissä toimenpiteissä. Strategiakauden tavoitteena on kohdistaa toiminta entistä paremmin ongelmakohtiin ja nopeuttaa tilojen korjausta sekä tarvittaessa myös tiloista luopumista. Tavoitteeksi on otettu nollatoleranssi, jolla pyritään ennakoimalla, tutkimalla ja toimimalla systemaattisesti ja ajoissa saamaan sisäolosuhteisiin vaikuttavat tekijät hallintaan. Ongelmien ilmetessä niihin reagoidaan riittäviä resursseja ja kaikkia tarvittavia keinoja käyttäen, sekä aina myös asiakkaan näkökulma huomioiden.

2.5.3 Metsähallituksen omistajapolitiikka ja strategia

Sanna Marinin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 28.4.2020 Metsähallitukselle uudet omistajapolitiittiset linjaukset vuosille 2020–2024. Uudet linjaukset perustuvat toimintaympäristön muutoksiin sekä hallitusohjelman tavoitteisiin, joista keskeisiä ovat hiilineutraaliustavoite 2035 ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen sekä kestävän metsätalouden harjoittaminen.

Uusissa linjauksissa sovitetaan yhä vahvemmin yhteen maankäytön eri muodot sekä kestävän metsätalouden, puun saatavuuden, luonnon monimuotoisuuden, virkistyskäytön ja ilmastopolitiikan tavoitteet.

Uusittu omistajapolitiikka oli toimintaympäristön muutoksen ohella yhtenä lähtökohtana laadittaessa Metsähallitukselle uutta strategiaa, jonka Metsähallituksen hallitus hyväksyi 29.9.2020. Strategiatyö kytkeytyi omistajapolitiikan lisäksi vahvasti Metsähallituksen ilmasto- ja vastuullisuusohjelmiin sekä brändin ja ilmeen uusimiseen. Strategiassa Metsähallituksen toiminnan tarkoitus kiteytetään seuraavasti: ”Luonnon arvon ja yhteisen varallisuuden vastuullinen kehittäminen yli sukupolvien”.

Strategian pääteemoja ja samalla näkökulmia yhteiskunnan ja asiakkaiden suuntaan ovat:

- vastuullinen yhteistyö
- ilmastonmuutos
- luonnon monimuotoisuus
- hyvinvointi
- biotalous

2.5.4 Väyläviraston strategia

Väylävirasto on tilaajaorganisaatio, joka vastaa tie-, rata- ja vesiväylistä sekä osallistuu liikennejärjestelmätyöhön edistääkseen kansalaisten sujuvaa liikkumista ja elinkeinoelämän tehokkaita kuljetuksia.

Valtion väyläomaisuuden hallinta on Väyläviraston strategian mukaan tulevaisuudessa aiempaa pitkäjänteisempää, ennakoivaa ja asiakastarpeisiin vastaavaa. Vaikuttava väylänpito ja rakentaminen perustetaan Väylävirastossa tiedolle ja vahvalle osaamiselle. Toimiva väyläverkko mahdollistaa Suomen hyvinvoinnin, kilpailukyvyn ja kestävän kasvun.

Myös ilmastonmuutoksen vaikutuksiin on mahdollisuus vaikuttaa väylänpidolla. Väyläviraston strategian mukaan liikennejärjestelmäsuunnittelussa on nostettava keskiön kestävää liikennettä ohjaavat ratkaisut. Väylien rakentamisen ja kunnossapidon

ilmastovaikutuksiin on kiinnitettävä jatkossa vielä aiempaa enemmän huomiota, ja päästöjen vähentämistä on edistettävä myös väylänpidon keinoin.

Asiakaslähtöisyys sekä päivittäisen turvallisuuden ja toimivuuden varmistaminen muodostavat Väyläviraston toiminnan perustan.

2.5.5 Valtio merkittävän kulttuuriomaisuuden haltijana

Valtion ja julkisen rakentamisen pitkä kaari ulottuu linnoista ja kuninkaankartanoista hyvinvointivaltion, infrastruktuurin ja tietoyhteiskunnan konkreettiseen toteuttamiseen. Valtion rakentamisessa on pyritty toisaalta kauneuteen, kestävyYTEEN ja tarkoituksenmukaisuuteen, toisaalta ajanmukaisuuteen, innovatiivisuuteen ja edustavuuteen.

Suomen keskushallinto luotiin autonomisessa suuriruhtinaskunnassa. Perusjaon ovat muodostaneet ministeriöt, keskus- ja muut virastot sekä läänin- tai aluehallinto. Teollistuminen, talouden, tieteiden ja kansalaisyhteiskunnan kehitys sekä sosiaaliset ja kulttuuriset tarpeet johtivat valtion vastuiden ja tehtävien kasvuun sekä yhteiskunnan kehityksen lisääntyvään ohjaukseen. Tarpeisiin vastattiin monimuotoisella virastojen, hoivalaitosten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen verkostolla. Erityisiä olivat vuodet 1940–1980, jolloin hyvin kirjaimellisesti rakennettiin hyvinvointivaltiota.

Hallintoa on uudistettu 1980-luvulta alkaen. Valtio on samalla kehittänyt kiinteistö- ja toimitilapolitiikkaansa. Kiinteistöjen hallintaa on keskitetty, rakennuksista luovuttu ja suuria kiinteistöeriä yhtiötetty. Tämä on vaikuttanut olennaisesti valtion kulttuuriperinnön määrään ja vaalimiseen.

Valtio on vaalinut rakennettua kulttuuriympäristöään tavoitteellisesti 1800-luvun lopusta lähtien, jolloin maamme keskiaikaisia linnoja ryhdyttiin restauroimaan. Suojelutoiminta oli ohjelmallisinta 1960–1990-luvuilla, mutta on sittemmin muovautunut ja hajautunutkin kiinteistöhallinnon ja lainsäädännön muutosten, mm. valtion erityisaseman poistumisen, myötä. Kulttuuriperinnön vaalimisessa Suomi on sitoutunut noudattamaan keskeisiä kansainvälisiä Unescon ja Euroopan neuvoston sopimuksia kuten Unescon vuoden 1954 yleissopimusta kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen selkkauksen sattuessa (ns. Haagin sopimus), Unescon yleissopimusta maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (ns. maailmanperintösopimus) sekä Euroopan neuvoston sopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (ns. Faron sopimus), Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevaa yleissopimusta (ns. Granadan sopimus) ja Eurooppalaista yleissopimusta arkeologisen perinnön suojelusta (ns. Vallettan sopimus).

Maailmanperintösopimuksen toimeenpanosta Suomessa linjataan Suomen kansallisessa maailmanperintöstrategiassa⁵.

Valtion rakennusperintö on muun rakennuskantamme tavoin keskimäärin hyvin nuorta. Sen vaalimisen haasteita ovat mm. kysymykset siitä, mikä on valtion strategisesti merkittävintä perintöä, miten turvata sen pysyminen käytössä, miten varmistaa sen monimuotoisuus sekä miten huomioida uusin, 1940–2000-luvuilla rakennettu kulttuuriperintö.

Museovirasto on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomainen, joka vastaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaan ympäristön, arkeologisen kulttuuriperinnön ja rakennusperinnön sekä kulttuuriomaisuuden suojelusta yhdessä muiden viranomaisten ja muun museolaitoksen kanssa. Museoviraston toimintaa ohjaavat mm. Museovirastosta annettu laki (31/1972) ja asetus (119/1992), muinaismuistolaki (295/1963) ja laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010). Arkeologisen kulttuuriperinnön on kiinteistöstrategiassa tulkittu kuuluvan osaksi valtion kiinteistövarallisuutta.

Valtiolla maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle ja sen alaiselle ympäristöhallinnolle, ELY-keskuksissa niiden ympäristöt ja luonnonvarat – toimialueille. Valtion rakennusperinnön vaaliminen perustuu käytännössä suuresti valtion kiinteistönhaltijoiden vastuullisuuteen sekä niiden ja Museoviraston yhteistyöhön linjakysymyksissä, restaurointi- ja kehittämishankkeissa, osaamisen vahvistamisessa ja kohteista luopuessa tai niitä purkaessa. Museovirasto ei kuitenkaan ole muinaismuistolakiin perustuvia tehtäviään lukuun ottamatta lupaviranomainen lupa-asioiden ollessa kuntien rakennusvalvonnan vastuulla. Poikkeamisratkaisuissa on etenkin suojelukohteissa kuultava myös ELY-keskuksia. ELY-keskusten vastuulla on rakennusperintölakiin perustuvat suojelupäätökset. Rakennusperintölailla suojeltujen kohteiden valvonta ja ohjaus jakautuu Museoviraston ja ELY-keskusten kesken.

Museoviraston ja valtion kiinteistönhaltijoiden yhteinen Valtiolle rakennettu -julkaisu (2016) kertoo valtion kiinteistöistä ja niiden hyvästä hoidosta muuttuvassa toimintaympäristössä. Julkaisu esittelee valtion kiinteistöhallintoa, valtion rakennettujen ympäristöjen

5 Yhteinen perintömme – Vårt gemensamma arv. Kansallinen maailmanperintöstrategia – Nationell världsarvsstrategi 2015–2025. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015:14. <https://minedu.fi/documents/1410845/4072878/Kansallinen+maailmanperint%C3%B6strategia%2C+Nationell+v%C3%A4rldsarvsstrategi+2015-2025.pdf/47a34767-5a32-449a-aab4-278612f33d24/Kansallinen+maailmanperint%C3%B6strategia%2C+Nationell+v%C3%A4rldsarvsstrategi+2015-2025.pdf> 29.10.2020.

ominaisuuksia, hyvän kiinteistönhoidon periaatteita ja käytäntöjä, havainnoiden myös infrastruktuuria, maisemaa ja arkeologista perintöä.⁶

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ympäristöministeriö ovat keväällä 2019 asettaneet työryhmän laatimaan Suomelle uuden arkkitehtuuripoliittisen ohjelman. Uuden arkkitehtuuripoliittisen ohjelman on määrä valmistua syksyllä 2020, ja sen odotetaan huomioivan edellisen arkkitehtuuripoliittisen ohjelman jälkeen tapahtuneen kehityksen, tulevaisuuteen vaikuttavat muutosvoimat ja muutosvauhdin nopeutumisen sekä mahdollisuudet arkkitehtuurin keinoin ratkoa yhteiskunnallisia haasteita. Arkkitehtuuripoliittisella ohjelmalla pyritään vaikuttamaan erityisesti uuden rakentamisen laatuun ja kestävytyteen mutta myös kansallisesti merkittävään, erityisesti nuoremman rakennusperinnön hoitoon liittyviin tavoitteisiin.⁷

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtakunnallisesta kulttuuriympäristöstrategiasta 20.3.2014. Kulttuuriympäristöstrategia syntyi laajan yhteistyön tuloksena ympäristöministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla. Strategian vision mukaan kulttuuriympäristö on hyvinvoinnin ja elinvoiman lähde. Myös kiinteistöstrategian (2010) tavoitteet huomioitiin kulttuuriympäristöstrategiassa.

Kulttuuriympäristöstrategiaa konkretisoimaan laadittiin toimeenpanosuunnitelma vuosille 2014–2020. Strategian toimeenpano-ohjelmassa todetaan tavoitteena, että kulttuurihistoriallisesti arvokkaita, valtion ja kuntien omistamia rakennuksia, kulttuurimaisemia ja arkeologista kulttuuriperintöä vaalitaan ja hoidetaan niin, että ne välittävät tietoa vastuullisesta ja suunnitelmallisesta omistajuudesta. Tämän toteuttamiseksi valtion kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden määrittelyyn vakiinnutetaan kriteeristö, ja valtion kiinteistönhaltijoiden yhteistyö ja kokemusten vaihto kulttuuriympäristöasioissa tiivistetään yhteistyöverkostoksi. Samalla varmistettaisiin kulttuuriympäristön huomioon ottaminen mm. tulevilla kiinteistö- ja toimitilastrategioissa.

Osana kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanoa valmistui vuonna 2015 ympäristöministeriön Museovirastolta tilaama selvitys ”Valtion strateginen Kulttuurihistoriallinen kiinteistövarallisuus analyysi arvottamisesta ja valinnoista”.⁸ Selvityksen mukaan arvioinnissa on haltijoiden välisiä eroja, ja sitä tulisi kehittää yhtenäistämällä arviota Museoviraston ja

6 Hakli, Olli; Laine, Aino (toim.): Valtiolla rakennettu. Museovirasto 2016. Keskeiset osat julkaistu verkossa: <http://www.valtiollerakennettu.fi/index> 21.10.2020.

7 Arkkitehtuuripoliittisen ohjelman hankesivu: <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM017:00/2019> 13.11.2020.

8 Härö, Mikko; Ryyppö, Minna: Valtion strateginen kulttuurihistoriallinen kiinteistövarallisuus - analyysi arvottamisesta ja valinnoista. Museovirasto 2015. <https://www.ym.fi/download/noname/%7BBDD4E56A-48C6-40E9-9189-0068E9363348%7D/119877> 30.9.2020

Metsähallituksen jo toteuttaman käytännön pohjalle. Myös Väylävirasto (Liikennevirasto) on laatinut näihin linjauksiin perustuvia selvityksiä.

Saamelaisalueen kulttuuriympäristötyön vakiinnuttaminen on nostettu yhdeksi kulttuuriympäristöstrategian toimenpidetavoitteeksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt Saamelaismuseum Siidan museolain nojalla (314/2019) 1.1.2020 alkaen alueelliseksi vastuumuseoksi, joka saamelaisten kotiseutualueella vastaa kulttuuriympäristöön liittyvistä rakennusperinnön ja arkeologian asiantuntijatehtävistä. Metsähallitus on tehnyt pitkään yhteistyötä Saamelaismuseum -säätiön kanssa, ja Saamelaismuseum säätiö ja Ylä-Lapin luontokeskus toimivat samoissa tiloissa. Saamelaismuseum-säätiö, saamelaiskäräjät ja Metsähallituksen luontopalvelut tekevät yhteistyötä myös kulttuuriperintöasioissa.

Muinaismuistolaki uudistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla vuosina 2020–2022. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi laki on tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus arvioida ja määrittellä muinaismuistojen suojelun tavoitteet sekä selkeyttää arkeologiseen kulttuuriperintöön liittyviä määritelmiä ja niiden oikeusvaikutuksia. Muinaisjäännösuojelun kohteet, samoin kuin muinaismuistolain suhde muuhun kulttuuriympäristön suojelua koskevaan lainsäädäntöön ovat muuttuneet yhteiskunnassa ja lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta. Näin ollen suojelukohteiden määrittely ja rajapinnat muihin lakeihin on tarpeen arvioida kokonaisuutena uudelleen. Muinaisjäännösten huomioimista maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvien hankkeiden yhteydessä koskevat menettelyt sekä kustannuksia koskeva vastuunjako valtion ja yksityisten välillä on tarkoitus saattaa ajan tasalle, samoin muinaismuistolain mukainen jako yksityisiin ja yleisiin hankkeisiin. Tarkasteltavana ovat myös mm. tiedonsaantiin liittyvät kysymykset ja hallinnolliset menettelyt.

2.6 Kansainvälinen vertailu

Maa- ja vesialueet

Valtion maa- ja vesiomaisuuden hallintomallit perustuvat Euroopassa maiden kansalliseen lainsäädäntöön. Useissa Euroopan maissa valtion maa- ja vesiomaisuus on jaettu eri tavoin esimerkiksi metsiä tai suojelualueita hoitaville toimijoille tai organisaatioille. Metsähallitus, jolle valtion maa- ja vesialueiden omistus Suomessa on keskitetty, on yksi Euroopan suurimpia maa- ja vesialueiden haltijoita.

Valtion hallinnassa olevien suojelualueiden verkoston hoito kokonaisuutena ei myöskään ole tavallista, monissa maissa esimerkiksi yksittäiset kansallispuistot ovat omia hallinnollisia yksiköitään. Ruotsissa pääosa valtion omistamista maa- ja vesialueista on siirretty

valtionyhtiö Sveaskog AB:lle ja suojelualueet Naturvårdsverketille. Itävallassa valtion talousmetsiä hoitaa Österreichische Bundesforste (ÖBf AG), joka on Itävallan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Metsäalasta noin puolet on erilaisten suojelurajoitteiden alaista. Yhtiö hoitaa erillisellä palvelusopimuksella osaa Itävallan suojelualueista. Office National des Forêts (ONF) on Ranskan valtion metsien hoidosta vastaava maatalousministeriön alainen organisaatio. ONF hoitaa valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen metsiä. Ranskan kansallispuistot ovat ympäristöministeriön alaisia itsenäisiä yksiköitä. Muita pienempiä suojelualueita ja -kohteita hallinnoivat alue- ja paikallisviranomaiset ympäristöministeriön avustuksella.

Kulttuurihistorialliset kohteet

Norja aloitti valtion kulttuurihistoriallisten kohteiden luetteloinnin 1930-luvulla, mutta vasta 2000-luvun alussa säädettiin suojelulaki Kulturminneloven ja vuonna 2006 sitä täydentämään asetus valtio kiinteistöjen suojelusta. Norjan lainsäädännön mukaan automaattisesti suojeltuja ovat kaikki vuotta 1537 vanhemmat kohteet, rakennusperintökohteet ajalta 1537–1649 ja yli satavuotiaat saamelaiskohteet.

Valtion kiinteistöomaisuuden suojeluohjelmia on laadittu 1990-luvun alusta lähtien sektoreittain. Tavoitteena on ollut käydä läpi valtion kaikki noin 13 000 kohdetta (eiendommer) ja yhteensä 6 miljoonaa kerrosneliometriä. Suojeluohjelmien tavoitteena on ollut kunkin hallinnonalan historian kirjoittaminen ja dokumentointi sekä valtion kulttuuriperinnön tekeminen ymmärrettäväksi, samalla turvaten sen säilyminen jälkipolville. Vuoden 2019 loppuun mennessä valmiina oli 26 suojeluohjelmaa ja 2100 kohdetta oli suojeltu.

Statens Fastighetsverk (SFV) on Ruotsin valtionhallinnon keskeinen kiinteistönhaltija. Merkittävä osa valtion historian keskeisistä kohteista on Ruotsissa muussa kuin valtion suorassa omistuksessa, esimerkiksi valtiotaustaisilla kiinteistö-osakeyhtiöillä. Viranomaisluonteisia kiinteistönhaltijoita on Ruotsissa silti yhä yhdeksän. Ruotsissa valtion kiinteistönhallinto on Suomen ja Norjankin tavoin uudistunut voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Omistusten keskittäminen, omistuksen ja käyttäjien eriyttäminen sekä osan kiinteistöistä yhtiöittäminen on ollut vastaavaa kuin Suomessa. Ruotsi ja Norja ovat molemmat tunnistaneet samat haasteet julkisen sektorin kiinteistönhallinnassa, ilmastonmuutokseen reagoimisen, ympäristöasiat, taloudellisen kestävyuden ja kustannustehokkuuden ylläpitämisen.

Ruotsissa kaikkien valtion viranomaisten edellytetään ottavan aktiivisesti huomioon kansalliset ympäristötavoitteet (nationella miljökvalitetsmålen). Lisäksi valtion kiinteistönhaltijoilla edellytetään olevan kokonaiskuva kulttuuriperinnöstään ja edellytykset sen hyvään hoitoon sekä olevan esimerkillisiä kiinteistönomistajia. Norjan ja Suomen tapaan myös Ruotsissa odotetaan arvokohteiltakin taloudellista kannattavuutta.

Ruotsissa on viimeisen vuosikymmenen kuluessa laadittu useita selvityksiä valtion kiinteistönhallinnan tilasta, tavoitteista ja vastuista, ja kulttuurihistoriallisten kohteiden huomioimisesta omistajahallinnassa.⁹ Edellisen vuosituhannen perusratkaisuja ei ole kuitenkaan muutettu. Selvityksissä on kartoitettu mm. mitkä kiinteistöt ovat kulttuurihistoriallisin perustein niin arvokkaita, että ne on pidettävä valtion omistuksessa. Samalla on selvitetty kohteet, joista olisi mahdollista luopua. Yksi selvitysten havainnoista on, että valtio-omisteisuus ei ole ainoa tarkoituksenmukainen tapa turvata valtiotaustaisia kohteita, jos käytettävissä on toimiva suojelulainsäädäntö. Tämä vastaa viime vuosien linjauksia Suomessa, kuten rakennusperintölain uudistamista ja erillisestä valtion rakennuksia koskevasta asetuksesta luopumista.

Puolustuskiinteistöjen hallintamalli naapurimaissa

Pohjoismaista Ruotsissa maanpuolustukseen liittyvien kiinteistöjen omistus on järjestetty valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja niitä hallinnoidaan muun valtionhallinnon kiinteistöistä erillään. Käytössä on todellisiin kuluihin perustuva kokonaisvuokra sisältäen ylläpidon ja energiapalvelut. Tanskassa ja Norjassa puolustuskiinteistöjä hallinnoi puolustusministeriö. Norjassa vuokrien ja palveluiden hinnoittelu perustuu todellisten kustannusten kattamiseen eli omakustannusperiaatteeseen. Tanskassa vuokrien taso määritellään kategoriaittain yksikköhintaperusteisesti.

Hollannissa puolustuskiinteistöjen omistajahallinto on puolustusministeriöllä ja valtion kiinteistönomistuksien hallinnointi on keskitetty yhteen virastomuotoisesti toimivaan yksikköön. Baltian maiden (Viro, Latvia, Liettua) osalta valtiollinen kiinteistönhallinto on kokonaisuudessaan monin osin vielä hajanainen ja siten muutoksessa maiden historiaan liittyvistä syistä. Baltiassa puolustuskiinteistöjen omistajahallinto on puolustusministeriöllä tai sitä vastaavalla kansallisen puolustuksen ministeriöllä.

⁹ Esim. SFV:n selvitys (2010) Kulturfastighetsutredningen med kompletteringar, sitä seurannut mietintö Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) ja mietintö Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden (Betänkande av utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter. Stockholm 2013. (SOU 2013:55).

Kiinteistö- ja tilahallinta

Kiinteistöstrategian päivittämisen taustaksi valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt tilasivat kansainvälisen katsauksen valikoitujen eurooppalaisten maiden kiinteistö- ja tilahallinnasta.¹⁰ Selvitys pyrki antamaan tiiviin yleiskuvan valittuihin näkökulmiin kiinteistönhallinnan saralla. Tarkastelussa keskityttiin kiinteistöstrategisiin linjauksiin, kunkin valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden ja kiinteistöihin kiinteästi liittyvän infran omistussuhteisiin, kiinteistösalkkuihin ja kiinteistökehitykseen.

Selvityksen mukaan kiinteistöomaisuuden ja siihen kiinteästi liittyvän infran omistussuhteet valtion eri toimintakentillä vaihtelivat maiden välillä. Tyypillistä on, että valtion kiinteistönhallintaa valvotaan ministeriölähtöisesti kuten Suomessakin. Vertailu korosti päävastuussa olevaa valtion kiinteistö- ja toimitilatoimijaa kunkin maan osalta ja sitä, mitä omaisuuslajia kukin toimija on perinteisesti hallinnoinut. Muuta kuin valtion hallinnoimaa omaisuutta ei selvityksessä ollut mukana.

10 Capgemini Invent Norway: Overview of state real estate and premises strategies in selected countries. Senaatti-kiinteistöt 2020.

3 Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030

3.1 Kiinteistöstrategian päämäärä

Kiinteistöstrategian päämääränä on toimia valtion kiinteistöjen yhtenäisen omistajapolitiikan työvälineenä. Valtion kaikessa toiminnassa huomioidaan taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökohdat. Valtion kiinteistövarallisuutta tulee hallita ja hoitaa tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla ja valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuisa.

Kestävyydellä tarkoitetaan pitkän aikavälin harkintaa valtion kiinteistöomaisuutta koskevassa päätöksenteossa. Kestävyyden osa-alueita ovat ekologinen-, sosiaalinen- ja taloudellinen kestävyys. Valtion kokonaisedulla tarkoitetaan sekä yhteiskuntavastuullista toimintaa ja päätöksentekoa että valtion eri kiinteistönhaltijoiden yhteistyötä koko valtion kannalta parhaiden ratkaisujen aikaan saamiseksi.

Jo lähitulevaisuuden keskeisiä haasteita ovat mm. ilmastonmuutoksen torjuntaan, kokonaisturvallisuuden varmistamiseen, kulttuuriympäristön vaalimiseen ja julkisen talouden kestävyteen liittyvät tavoitteet ja velvoitteet. Myös julkisen hallinnon toimintakykyä halutaan edelleen vahvistaa, esimerkiksi siiloutumista ja päällekkäistä työtä vähentämällä sekä kumppanuutta ja tiedon hyödyntämistä tukemalla.

Valtio-organisaatiolla on kiinteistönhallinnassa omat erityisosaamisalueensa, joilla valtiolla pidettävien kohteiden asiantunteva hoito taataan. Osaamisperusta on ollut hyvä lähtökohta myös kiinteistöstrategiassa, hallinnan ja vastuiden kehittämisessä ja järjestämisessä.

3.2 Omaisuuden luokittelu

Vuonna 2010 hyväksytyssä kiinteistöstrategiassa valtion kiinteistövarallisuus jaettiin strategisiin ja ei-strategisiin kiinteistöihin. Luokittelussa valtion strategista kiinteistövarallisuutta ovat olleet sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka on välttämätöntä omistaa valtion tehtävienhoidon kannalta tai omaisuuden luonteen vuoksi. Muu valtion kiinteistövarallisuus on ollut luonteeltaan ei-strategista omaisuutta. Jaottelu on helpottanut päätöksentekoa kiinteistöjen hallintaa, käyttöä ja kehittämistä arvioitaessa. Työryhmä katsoo, että jatkossakin

on valtion eri toimijoiden käytäntöjen yhtenäisyyden varmistamiseksi hyödyllistä jaotella valtion kiinteistövarallisuus eri kategorioihin.

Valtion kiinteistöjä hallinnoivilla organisaatioilla on lisäksi ollut käytössään organisaatioiden ja hankkeiden sisäisiä, omien toimialueiden näkökulmasta muodostettuja, tarkentavia luokittelutapoja ja ohjausmekanismeja. Kiinteistöstrategiassa määriteltävän luokituksen tulee jatkossakin olla lähtökohtana myös organisaatioiden mahdollisille omia tarkoituksia palveleville luokituksille siten, että sisäiset luokitukset täsmentävät ja täydentävät strategian luokittelutapaa.

Työryhmä ehdottaa, että nykyistä valtion kiinteistöstrategian luokittelua täsmennetään ja selkeytetään jaottelemalla omistukset strategiisiin kiinteistöihin, käyttökiinteistöihin ja luovutettaviin kiinteistöihin. Raja luokittelujen välillä määrittäisi edelleen sen mukaan, kuinka vahva intressi valtiolla olisi omaisuuden omistukseen, ei pelkästään sen mukaan, onko omaisuuserä valtion käytössä vai ei.

- ***Valtion strategista omaisuutta** olisivat jatkossakin ne kiinteistövarallisuuserät, jotka ovat valtion tehtävien hoidon tai omaisuuden luonteen vuoksi välttämättömiä omistaa.*
- ***Käyttökiinteistöjä** olisivat kiinteistövarallisuuserät, jotka on tarkoituksenmukaista omistaa valtion tehtävien hoidon tai omaisuuden luonteen vuoksi ja joita kehitetään aktiivisesti.*
- ***Luovutettavilla kiinteistöillä** ei ole valtiokäyttöä ja omaisuuden luonne ei rajoita luovumista, tai omaisuuden luonne voidaan huomioida myös muun omistajan toiminnassa.*

Valtion kiinteistöstrategian lähtökohtana on ollut, että omaisuuserien määrittely valtion taserakenteessa tapahtuu voimassa olevien säädösten mukaisesti. Kiinteistöstrategian omistusluokittelu toimii puolestaan ohjausvälineenä kiinteistövarallisuuteen kohdistuvassa päätöksenteossa. Luokittelu ei vaikuta myöskään valtion omien tilojen vuokrausperiaatteisiin tai omaisuuden tuottovaatimuksiin. Kiinteistöstrategia ja strateginen jaottelu koskevat ensisijaisesti haltijavirastoja ja liikelaitoksia, mutta valtion kokonaisedun kannalta kiinteistöstrategian tavoitteet tulee huomioida myös muissa valtion määräysvallassa olevissa organisaatioissa. Vastaavasti kiinteistöstrategian tavoitteet tulisi huomioida myös luovuttaessa valtion määräysvallasta valtion omistamissa yhtiöissä, joiden taseessa on valtion kokonaisedun kannalta merkittävää kiinteistövarallisuutta.

Valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleinen ohjaus, mukaan lukien kiinteistöstrategian toteutuminen yleisellä tasolla, kuuluu valtioneuvoston toimivaltajakoa koskevan lainsäädännön mukaisesti edelleen valtiovarainministeriölle. Vastuu kiinteistöstrategian noudattamisesta ja toteuttamisesta konkreettisten omaisuuserien tasolla kuuluu

kuitenkin lähtökohtaisesti kulloisenkin valtion kiinteistövarallisuuserän omistajahaltijalle tai omistajalle. Kiinteistön omistajaorganisaatiot tekevät siten luokittelun ja perustelevat ratkaisunsa omaa harkintaansa käyttäen. Luokittelua tulee pyrkiä soveltamaan joustavasti, ei kaavamaisesti. Työryhmä pitää tärkeänä, että näitä periaatteita noudatetaan jatkossakin.

3.2.1 Strategiset omistukset

Valtion strategisina omistuksina pidetään valtion tehtävienhoidon näkökulmasta tai omaisuuden luonteesta johtuen välttämättömiksi katsottavia omistuksia. Valtion tehtävien hoidon vuoksi strategisia omistuksia ovat mm. kansalaisten turvallisuuden, rajavalvonnan, kriisinhallinnan ja maanpuolustuksen, mutta myös kansalaisten terveysturvallisuuden ja elintarvike- ja säteilyturvallisuuden kannalta välttämättömät kiinteistövarallisuuskohteet, joiden omistuksesta luopuminen voisi vaarantaa kyseisten valtiovallan ydintehtävien häiriöttömän hoitamisen. Kiinteistön omistajana valtio voi omilla päätöksillään mahdollistaa kriisitilanteissa nopeiden kiinteistökehitystoimien tekemisen ja näin varmistaa toimintojen jatkuvuuden.

Esimerkkejä tällaisista kohteista ovat liikenneturvallisuuteen ja rajavartiointiin liittyvien viesti-, yhteys-, ja ohjausjärjestelmien toiminnan ja suojaamisen kannalta kriittiset kohteet sekä uskottavan maanpuolustuksen, aseistuksen ja kaluston tarvitsemat kohteet sekä ainakin osin joukko-osastojen koulutukseen ja harjoitteluun käytetyt kohteet. Lisäksi esimerkkejä voidaan osoittaa mm. tutkimuslaitoksista, joissa käsitellään erikoistiloissa kansalaisten terveys-, ravinto-, lääke- tai säteilyturvallisuuteen liittyviä asioita. Olennaista on, että tällaisia ydintoimintoja ei voida toteuttaa tai niiden toteutumista varmistaa muutoin kuin valtion omistamissa kohteissa (välttämättömyys-periaate).

Sama periaate koskee myös valtion muiden ydintehtävien kannalta välttämätöntä kiinteistövarallisuutta. Tehtävien hoidon näkökulmasta valtion omistajuus voi olla strategisesti välttämätöntä myös kohteissa, jotka muodostavat ns. luonnollisen monopoliaseman omistajalleen yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisissä toiminnoissa tai valtion kansalaisille tuottamissa peruspalveluissa. Tällaisina on pidetty esimerkiksi pääliikenneväyliä sekä sellaisia asemia tms. solmukohtia, jotka ovat liikenneinfrastruktuurin toiminnan ja käytön kannalta välttämättömiä. Valtaosaltaan pääliikenneväylien omistajuus on lainsäädännöllä osoitettu myös nimenomaisesti valtiolle eikä omaisuudelle käytännössä ole useinkaan olemassa tavanomaisia kiinteistö- tai jälkimarkkinoita. Sen sijaan toiminta, jota luonnollisen monopoliaseman muodostavissa kohteissa harjoitetaan, voisi tapahtua tarvittaessa muunkin operaattorin kuin valtion toimesta. Luonnollisen monopolin muodostavaa kiinteistövarallisuutta on nykyisellään erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimijoilla, pääasiassa Väylävirastolla.

Omaisuu den luonteen perusteella valtion on välttämätöntä pitää omistuksessaan kiinteistövarallisuutta, joka on kansallisten kulttuurihistoriallisten tai luonnonsuojelullisten arvojen säilymisen varmistamiseksi tai kokonaisturvallisuuden näkökulmasta välttämätöntä omistaa. Esimerkkejä ovat valtion omistamat tärkeimmät arkeologiset kohteet ja muinaisjäännökset, huomattavimmat keskiaikaiset kivilinnat, historialliset väylärakenteet sekä valtion historian kannalta merkittävät symbolirakennukset, joiden säilymistä ei voida varmistaa muilla omistusjärjestelyillä tai se ei muilla omistusjärjestelyillä olisi kokonaisuutta arvioiden järkevää. Lisäksi omaisuuden luonteen perusteella valtion omistuksessa pidettäviä olisivat esimerkiksi valtion omistukseen suojelutarkoituksessa hankitut ja luonnonsuojeluvälvoitteiden toteutumisen varmistamiseksi tarvittavat suojelualueet. Esimerkiksi Metsähallituksen julkisten hallintotohtävien taseessa oleva valtion kiinteistövarallisuus on katsottu lähtökohtaisesti strategiseksi omaisuudeksi. Vastaavasti lakisääteisesti valtion omistukseen kuuluvat valtion retkeilyalueet sekä Metsähallituslakiin perustuen ja tutkimustarpeiden takia valtion omistuksessa pidettävät tutkimusmetsät ovat strategista omaisuutta. Omaisuuden luonteesta olisi kyse myös silloin, kun kiinteistön hankkiminen valtiolle on tarpeen maanpuolustuksen tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia.

3.2.2 Käyttökiinteistöt

Käyttökiinteistöjä ovat kohteet, jotka on tarkoituksenmukaista omistaa valtion tehtävien hoidon, yhteiskunnallisen tai taloudellisen merkityksen tai omaisuuden luonteen vuoksi ja joita kehitetään aktiivisesti. Kiinteistöstrategiassa (2010) näihin kiinteistöihin on viitattu ei-strategisina käyttökiinteistöinä. Valtion yksinomaisen omistajuuden ohella lähtökohtana voivat olla myös muut vaihtoehdot.

Käyttökiinteistöt ovat tyypillisesti aktiivisessa valtiokäytössä ja kehittämistoimien kohteena ja niiden taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys ovat usein myös huomattavia. Omistusta arvioitaessa keskeistä olisi, onko omistus- tai määräysvallan hankkiminen, säilyttäminen tai siitä luopuminen valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista suhteessa omistukseen. Valtion kokonaisedun harkinta tulee tehdä sekä lyhyellä että koko kiinteistön elinkaaren kattavalla aikajänteellä ja koko valtiontalouden kannalta. Harkinnan tulee tapahtua tarvittaessa valtakunnalliset ja alueelliset vaikutukset huomioon ottaen (tarkoituksenmukaisuus-periaate).

Omistusperusteet olisivat siten yhteiskunnallisia, taloudellisia ja toiminnallisia. Huomioon tulisi ottaa taloudellisten vaikutuksien lisäksi myös muita yhteiskunnallisia ja yhteiskuntapolitiittisia näkökohtia, kuten kulttuuriperinnön vaaliminen, kokonaisturvallisuuden varmistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Huomioon tulisi ottaa myös keskittämisen kautta saavutettujen synergiaetujen mahdollinen heikkeneminen.

Tyypillisiä käyttökiinteistöjä ovat valtion omistuksessa ja käytössä olevat toimisto- ja toimitilat, joita on yleisesti saatavissa myös tavanomaisilta kiinteistömarkkinoilta. Yksityisellä ja osin julkisellakin sektorilla on enenevästi siirrytty vuokrattuihin tiloihin, mikä vapauttaa kiinteistöihin sidottua pääomaa varsinaiseen ydintoimintaan. Valtion toimitilastrategian mukaan valtion tulee rakennuttaa uutta tilaa hyvin harkiten. Tavoitteena on estää haitalliset markkinavaikutukset ja huomioida samalla mm. energia- ja ympäristösitoumusten toteutuminen tilanteissa, joissa tarpeisiin soveltuvaa toimitilaa on jo saatavissa markkinoilta. Toisaalta käyttöomaisuusluonteisia kiinteistöjä voidaan myös kehittää siten, että kiinteistön tai siihen kohdistuvan käyttöoikeuden luovuttamisen kautta saatava taloudellinen hyöty kasvaa, esimerkkinä tuulivoimahankekehitys ja kaavoituksen kautta tapahtuva kehittäminen.

Maa- ja vesialueista käyttökiinteistöihin kuuluisivat ne, joihin ei liity lakisääteisiä tai turvallisuuteen perustuvia täysin välttämättömiä omistusvaatimuksia. Toisaalta myös valtion talousmetsien kokonaisuuteen liittyy yhteiskuntapoliittisia näkökohtia, kuten huoltovarmuuden turvaaminen poikkeusoloissa ja yksityismetsiä laajemmat laissa säädetyt yhteiskunnalliset velvoitteet. Maa- ja vesiomaisuuden käyttökiinteistöt sisältävät moninaisen ja monipuolisesti yhteiskunnalle hyötyjä tuottavan kokonaisuuden. Ne ovat tyypillisesti valtiolle hyvin tuloja tuottavia ja mahdollistavat suorien taloudellisten hyötyjen lisäksi teollisuuden raaka-aineen saantia ja muuta taloudellista toimintaa ja tuottavat näin mittavat yhteiskunnalliset kerrannaisvaikutukset. Maa- ja vesialueiden käyttökiinteistöt tuottavat taloudellisten hyötyjen lisäksi laajat monimuotoisuus, ilmasto- ja virkistysyödyt. Niillä on tämän lisäksi paljon muita erilaisia, myös lakisääteisiä, merkityksiä saamelaiskulttuurin turvaamisesta porotalouden harjoittamisen huomiointiin ja metsästys- ja kalastusharrastuksen mahdollistamiseen. Näiden yhteiskuntapoliittisten intressien turvaaminen näyttäisi edellyttävän ainakin valtion metsien pääosan säilymistä valtion omistuksessa.

3.2.3 Luovutettavat kiinteistöt

Luovutettavia kiinteistöjä ovat valtion omistamat kiinteistöt, joilla ei kuitenkaan ole valtiokäyttöä, ja omaisuuden luonne ei rajoita luopumista, tai omaisuuden luonne voidaan huomioida myös muun omistajan toiminnassa. Kiinteistöstrategiassa (2010) näihin viitattiin valtiolle tarpeettomana vaihto-omaisuusluonteisena kiinteistövarallisuutena, joka koostui valtiolla aiemmin käytössä olleista, mutta sittemmin käytöstä jo poistuneista omaisuuseristä.

Kiinteistöomaisuutta vapautuu valtion käytöstä yleensä toiminnan kehittymisen, hallinnon rakennemuutosten sekä toimintojen keskittämisen ja tehostamisen yhteydessä. Työnteon lisääntyvä digitaalisuus ja etätyö sekä kestävä kehityksen periaatteet muuttavat työnteon tapoja ja tilatarpeita. Käytöstä vapautunut, myytäväksi tarkoitettu kiinteistövarallisuus on pääosin keskitetty Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Vuonna 2019 Senaatti-kiinteistöt teki 102 kiinteistökauppaa, joiden arvo oli yhteensä 107 milj. euroa. Varallisuutta on myyty viime vuosina keskimäärin 100 milj. eurolla vuosittain.

Metsähallituksen luovutukset kohdistuvat käytännössä käyttökiinteistöihin, perusteena esimerkiksi kiinteistörakenteen parantaminen tai kiinteistöjen jalostaminen kaavoituksen kautta. Kohteet myydään usein liiketoiminnan tai matkailun käyttöön.

Väyläviraston toiminnasta vapautuu maa-alueita ja rakennuksia väylähankkeiden yhteydessä sekä edeltäjävirastojen jäljiltä sivuun jääneiden kohteiden selvitystyön kautta. Lisäksi kolmansien osapuolien hankkeiden yhteydessä saatetaan todeta luovutettavaksi soveltuvaksi pieniä väyläalueiden reunoja. Pääsääntöisesti Väylävirasto luopuu hallinnasta Senaatti-kiinteistöille tai Metsähallitukselle, jolloin valtiolta pois luovuttamisen taloudellinen vaikutus ei näy Väyläviraston tuloksessa.

3.2.4 Yhteenvetoa kiinteistöomaisuuden luokittelun käytännön merkityksestä

Valtion kiinteistöomaisuuden strategista luokittelua käsiteltiin yhdessä neljästä työpajasta, joita kiinteistöstrategian päivittämiseksi järjestettiin. Työpajassa todettiin, että kiinteistöstrategian (2010) luokittelu on itsessään edelleen melko ajantasainen. Luokittelu on helpottanut päätöksentekoa esim. kiinteistövarallisuuden luovutustilanteita ja kohteiden hallintaa ja käyttöä harkittaessa. Luokittelulla on myös vakautta luovaa merkitystä, koska se kertoo, mitkä kohteet ovat pysyvämpiä ja mitkä ovat ns. liikkuvia osia.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden osalta on käytössä myös tarkentava luokittelu (VaKuKi 2012), jossa strategisia kohteita on luokiteltu edelleen käyttökiinteistöihin ja muihin ns. kulttuuri- ja nähtävyyshankkeisiin. Valtion kiinteistöomaisuuden kulttuurihistoriallisia arvoja punnitaan seuraavien ominaisuuksien kautta: historiallisen keskusvallan symboli, kansallisen identiteetin kannalta merkittävä kohde ja kokonaisuuden säilyttämisen kannalta merkittävä kohde.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hallinnassa olevien maa- ja vesialueiden luokittelussa omaisuuden strategisuus perustuu keskeisesti omaisuuden luonteeseen: suojelu- ja erämaa-alueet sekä kulttuurihistoriallinen kiinteistövarallisuus. Jälkimmäisissä on sovellettu VaKuKi-työn kriteerejä. Metsähallituksen liiketoiminnan näkökulmasta maa- ja

vesialueiden kokonaisuus ja sen merkitys on strateginen. Pienemmät aluekokonaisuudet ovat hyödyllisiä ja tarpeellisia omistaa, vaikka eivät enää välttämättä merkitykseltään strategisia. Lisäksi omistuksessa on yksittäisiä tarpeettomia kohteita, joista luovutaan, jos se on kokonaisuus huomioiden järkevää.

Väylänpidon kannalta käytetty luokitteluperuste on jaottelu tarpeellinen/tarpeeton. Liikennekäytössä olevat erityiskohteet säilytetään Väyläviraston kunnossapidossa perusväylänpidon rahoituksella. Väyläviraston hallinnassa on edelleen luovutettavaa (väylänpidolle tarpeetonta) omaisuutta, jolle ei ole löytynyt vastaanottajaa. Tämänkin omaisuuden välttämättömät kunnossapitotoimet rahoitetaan perusväylänpidosta.

Voimassa olevan kiinteistöstrategian (2010) mukaista kiinteistöjen luokittelua käytetään hyväksi Senaatti-kiinteistöissä kiinteistön hoidon, ylläpidon ja myös investointien suunnittelussa ja toteutuksessa. Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva kiinteistöomaisuus käydään läpi vuosittain osana vuosisuunnittelua. Tällöin tarkastellaan kiinteistöomaisuuden käyttö- ja kehityspotentiaalia sekä omistuksen välttämättömyyttä.

Puolustusvoimat on luokitellut käytössään olevaa kiinteistöomaisuutta kiinteistöpalvelutuotannon määrittelyä varten. Määrittely on sovellettavissa myös strategisiin kiinteistöihin. Lähtökohtaisesti Puolustusvoimien käytössä olevat kohteet ovat strategista omaisuutta: kalliosuojat (tiedustelu-, valvonta- ja johtamistilat), muut suojarakennukset, ampumaradat, harjoitusalueet ja suojavyöhykkeet. Osittain strategiseksi voidaan katsoa asuin-, huolto-, koulutus-, sosiaali-, toimisto- ja varistorakennukset. Luokittelu on yhteydessä myös Puolustusvoimien määrittelemiin, kohdekohtaisiin turvallisuusvyöhykkeisiin. Puolustusvoimien näkökulmasta rakennus- tai kiinteistökohtainen luokittelu ei useinkaan tule kyseeseen, vaan esimerkiksi toiminnalliset kokonaisuudet ovat tarkoituksenmukaisempi katsantotapa.

Työpajassa nähtiin strategiseen luokitteluun liitetyn terminologian osalta päivitystarve. Käytännössä luokkaan ei-strateginen luokitellut kohteet miellettiin helposti (ja virheellisesti) välittömästi myytäviksi tai myyntilistalle asetettaviksi, vaikka kiinteistöstrategiassa (2010) ei-strategisen omaisuuden linjattiin sisältävän sekä perustellusti valtion omistuksessa edelleen pidettäviä, ei-strategisia käyttökiinteistöjä että luovutettavaa vaihto-omaisuusluonteista omaisuutta.

Luokitteluun liittyviä käytännön ongelmia todettiin liittyvän ei-strategisen omaisuuden luovuttamiseen. Omaisuuden luokittelu on toteutettu organisaatiokohtaisesti ja omasta toiminnasta käsin tulkiten. Haasteena on luokittelun reagointinopeus toiminnassa tapahtuviin muutoksiin sekä muiden yhteiskunnallisten intressien huomioiminen, jos tarpeellisuus organisaation ydintoiminnan kannalta poistuu. Osassa luovutettavista kohteista luopuminen tulisi hoitaa erityisen vastuullisesti (omistajat, käyttö, suojelun turvaaminen).

Keskustelussa oli myös mahdollisuus toteuttaa valtion strategisen omaisuuden määrittely ja ylläpito keskitetyn mekanismin kautta koskien erityisesti kulttuurihistoriallista kiinteistövarallisuutta valiten kohteet siten koko kiinteistöomaisuudesta. Keskitetyn valinnan tarkoituksena olisi myös helpottaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden haltijatahosta riippumattomien suojele-, käyttö- ja hoitotavoitteiden määrittämistä. Kohteille tulisi lisäksi kuvata rahoitusmekanismit, sekä huolehtia tavoitteiden ja mekanismien valvonnasta. Kohdejoukko tulisi tarkistaa määräajoin. Aiempaa yhteistoiminnallisempi lähestymistapa kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin kohteisiin toisi yhdenmukaisuutta ja tasavertaisuutta kohteiden luokitteluun ja hoitoon.

Kiinteistöjen luokittelun rinnalle on strategiakauden aikana kaivattu myös toimintamallia strategiseksi katsottujen kiinteistöjen ylläpitämisen järjestämiseksi. Usein ylläpitoon liitetyt haasteet koskevat kohteita, joiden käyttötarve on muuttunut ja kohteesta on käytön muutoksen myötä tullut enemmän kustannuksia aiheuttava kuin tuottava. Esimerkkejä vastaavista kohteista löytyy niin muinaisjäänöksistä kuin merenkulun ja rautatieliikenteen rakennuksista ja rakenteista, ja kysymys koskettaa siten kaikkia valtion kiinteistöhallinnan parissa toimivia organisaatioita.

3.3 Valtion omistajahallinnon järjestäminen

Omistuksia keskittämällä ja siten valtion konserniohjausta tehostamalla on saavutettu merkittäviä taloudellisia hyötyjä mm. ylläpidossa ja investoineissa synergia- ja mittakaa-vaetuina. Valtion virastojen ja laitosten omistajahallinnassa olleista omistuksista pääosa on kiinteistöstrategian mukaisesti nykyisin keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Valtion kiinteistöomistuksia tulee jatkossakin keskittää silloin kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja valtion kokonaisuutena toteuttavaksi.

Muodostunut tehtävänjako, jossa liikelaitosten toimialojen lisäksi liikenneväylien maa-alueet ovat pääsääntöisesti Väyläviraston omistajahallinnassa ja valtion ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt ulkoministeriön omistajahallinnassa, on koettu nykyisellään toimivaksi, eikä työryhmä ehdota siihen muutoksia. Omia tilojaan omistavat lisäksi eduskunta, tasavallan presidentin kanslia ja Suomenlinnan hoitokunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos sekä Huoltovarmuuskeskus.

Vaikka valtion kiinteistöjen omistajahallinnon tehtävänjako on pääosin toimiva, työryhmän työskentelyssä on tunnistettu kohteita, jotka on arvioitu kulttuurihistoriallisten arvojen tai kokonaisturvallisuuden kannalta strategisiksi, mutta joiden valtiokäyttö on vähäistä tai rahoitus avoinna suhteessa ylläpidon ja säilyttämisen tuleviin tarpeisiin.

Kiinteistöstrategiassa (2010) linjattiin, että strategisten omistusten täysimääräisellä keskittämällä ei välttämättä saavuteta valtion kokonaisedun kannalta parasta ratkaisua. Ratkaisut tulisi tehdä tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Erityispiirteinä valtion strategisissa omistuksissa on se, että ne ovat monin osin tuloa tuottamattomia.

Työryhmä katsoo, että tällaisia kohteita ja niiden omistusjärjestelyjä on tarpeen tarkastella kokonaisuutena ja pyrkiä luomaan toimivat järjestelyt kohteiden omistukselle ja ylläpidolle. Kiinteistöstrategian päivittämiseen liittyvässä työpajassa nostettiin esiin seuraavia kohdetyppejä.

Puolustusvoimien toiminnassa kohteina tunnistettiin suojavyöhykkeet, suljetuilla alueilla sijaitsevat kiinteistöt jotka ovat toimintaympäristön ja toiminnan muutosten takia jääneet vajaalle käytölle, sekä rakennussuojelun vaikutukset strategisissa kohteissa, joista toiminnallisesti tulisi luopua. Jossain määrin tällaisia kohteita ovat poikkeusolojen tarpeisiin varatut kohteet, jotka ovat normaalioloissa vajaakäytössä, esim. vartiolinnakkeet. Myös osittain käytöstä poistuneille strategisille alueille jää usein Puolustusvoimien käytössä olevia kohteita ja rasitteita, mistä syystä niiden luovutuskuntoon saattaminen on usein pitkälinen prosessi. Osaa näistä alueista on mahdollista käyttää yhteistyössä muiden tahojen, esim. Metsähallituksen kanssa.

Museovirasto on restauroinut ja kunnostanut useita muinaisjäännös- ja niihin rinnastuvia kohteita (ns. KiVa-kohteet), jotka sijaitsevat muulla kuin valtion omistamalla maalla. Näiden kohteiden tulevat ratkaisut ovat osin avoinna ja edellyttävät muutoksia mm. haltijoiden tehtäviin ja ajattelutapoihin.¹¹

Väyläviraston hallinnassa on lukuisa joukko pääasiassa edeltäjävirastojen omaa toimintaansa varten rakentamia nykyisin toiminnalle tarpeettomia rakennuksia ja rakenteita, kuten merimajakat ja pookit, sulkukanavien rakenteet ja kanava-alueiden rakennukset sekä rautatieliikennepaikkojen keskeiset rakennukset. Lisäksi hallinnassa on poikkeusolojen varautumiseen liittyviä kohteita ja alueita. Museosillat ja -väyläosuudet pysyvät Väylävirastolla liikennekäytössä. Sen sijaan Väylävirastolle kokonaan tarpeettomista kiinteistöomistuksista luovutaan ns. hallinta-asetuksen mukaisesti pääosin hallinnansiirtoina Senaatti-kiinteistöille tai Metsähallitukselle. Myös näihin kohteisiin sisältyy usein jatkokäyttöä rajaavia tai siihen vaikuttavia tekijöitä, kuten kohteella sijaitsevia teknisiä laitteita tai järjestelmien solmukohtia, kohteen sijainti kiinni liikenneväylässä tai hankala saavutettavuus, pilaantuneen maan riskit tai maanpuolustus- tai suojelustatus. Liikenne- ja

11 OKM:n julkaisu 2019:16; Nolvi, Erno: "Museoviraston hoitamat ja restauroimat muinaisjäännökset – Työryhmän ehdotus ns. KiVa-kohteiden hoidon ja hallinnoinnin järjestämiseksi

viestintäalan museotoiminnan järjestämisestä on 2020 valmistunut selvitys, joka osin tarjoaa ratkaisuja näihin kysymyksiin.¹²

Metsähallituksen hallinnassa olevan strategisen maa- ja vesiomaisuuden voi pääosin katsoa olevan ns. täysimittaisessa käytössä, koska niiden luonne ja käyttö poikkeavat rakennetusta omaisuudesta. Suojelualueet ovat niille tarkoitettussa käytössä. Puolustusvoimien käytössä olevat maa-alueet ovat samalla metsätalous- tai suojelukäytössä. Valtiolle strateginen kulttuurihistoriallinen kiinteistövarallisuus on tyypillisesti osa laajempaa suojelukokonaisuutta ja tarkoituksenmukaisessa käytössä. Hallinnaltaan ja ylläpidoltaan ongelmallisia kohteita on jossain määrin ei-strategisissa, nyt ehdotettavassa luokittelussa käyttökiinteistöiksi tai luovutettaviksi kiinteistöiksi katsotuissa kohteissa.

Ylläpidon ja suuren korjausvelan vuoksi ongelmalliset luonnonsuojelu ja erämaa-alueiden ulkopuoliset kulttuurihistorialliset kohteet ovat siirtyneet Metsähallitukselle valtion kiinteistöstrategian toteuttamisen seurauksena. Metsähallitukselle ei jäänyt pysyvää rahoitusta Museoviraston kohteiden hallinnan siirron yhteydessä. Suurin osa vuonna 2014 Museovirastolta siirretyistä kohteista ja puolustusvoimilta siirretty Vallisaari ovat vetovoimaisia matkailukohteita. Niiden heikko kunto vaarantaisi kohteiden suojeluarvot ja asiakasturvallisuuden. Jos kohteita joudutaan turvallisuuden vuoksi sulkemaan, se merkitsee kohteiden tuomien tulojen ja työpaikkojen menetystä. Tällöin myös kohteiden käyttö muuttuu hallitsemattomaksi ja vaarantaa kohteiden suojeluarvot.

Senaatti-kiinteistöillä on arvionsa mukaan noin 46 strategista, useampia rakennuksia sisältävää kohdetta, joiden käyttö on vähäistä, mutta joiden luovuttaminen ei ole ollut toistaiseksi mahdollista. Kohteet ovat joko enää pieneltä osin strategisessa käytössä, kiinteistöä ei voi myydä sen muista omistajista johtuen tai pilaantuneet maat tai luovutuslain perusteella tarvittavat lausunnot estävät myynnin. Kohteet ovat osin tulleet hallinnansiirtona tai toisaalta hallinnansiirrolle ei ole valtion piirissä vastaanottajaa. Yksittäisissä kohteissa vain luovutus Ahvenanmaan maakuntahallinnolle on mahdollinen, eikä maakuntahallinto halua vastaanottaa kohdetta.

Työryhmä katsoo, että olisi tarpeen käynnistää jatkoselvitys, jossa pohdittaisiin tällaisten kohteiden tulevaisuutta. Selvityksessä tulisi pohtia valtion kokonaisedun täsmentämistä, kun kiinteistön käyttötarve päättyy tai on jo päättynyt. Selvityksessä tulisi myös arvioida purkamisen ja raunioittamisen mahdollisuuksia, sekä saavutettavuutta yleisön kannalta. Lisäksi tulisi käsitellä luovuttamisen ehtoja ja toteutusta ja ottaa huomioon myös

¹² Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:10; Hakomäki, Risto: "Liikenne- ja viestintäalan museotoiminnan järjestäminen: Selvitys malleista joilla turvataan hallinnolliset ja taloudelliset edellytykset alan museoille". Julkaisun pysyvä osoite on: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-605-4>

mahdollisuudet vuokrata kohteita kunnossapitoa vastaan tai luovuttaa kohteita ehdollisena (sopimus/lainsäädäntö/kaavoitus). Korjausvelkaa, lakisääteisiä tehtäviä tai juridisia vastuita ei pääsääntöisesti tulisi siirtää organisaatiolta toiselle ja aiheuttajavastuusta (esim. pilaantuneet maa-alueet) pitäisi pitää kiinni. Kohteen hallinta tulee jatkossakin määritellä sille valtion taholle, jolla on parhaat edellytykset sen asiantuntevaan hallintaan. Parhailla edellytyksillä tarkoitetaan kohdekohtaista asiantuntemusta sekä omaisuuden luonteen mukaista ylläpito- ja kunnossapito-osaamista sekä alihankintaverkostoja. Ratkaisuihin liittyvät rahoitustarpeet ja mallit tulisi olla keskeinen osa selvitystä. Valtion kohteita ja niiden omistusjärjestelyjä on tarpeen tarkastella kokonaisuutena ja pyrkiä luomaan yhdenmukaiset, toimivat järjestelyt kohteiden omistukselle ja ylläpidolle.

Kulttuurihistoriallisia arvoja sisältävät kohteet jakautuvat eri hallinnoiville viranomaisille, josta johtuen niiden kansallinen kartoittaminen ja ylläpidon suunnitteleminen vaatii organisaatioiden välistä yhteistyötä. Kartoittaminen voidaan toteuttaa jo olemassa olevaan aineiston perusteella.

3.4 Valtion omaisuuden luovuttaminen

Valtion omaisuudesta luopumista säätelee luovutuslaki, jossa määritellään edellytykset valtion kiinteistövarallisuudesta luopumiselle. Laissa myös määritellään milloin valtion kiinteistövarallisuudesta ei voida luopua. Laki koskee valtion kiinteistöomaisuutta Suomessa, eikä sitä sovelleta ulkomailla sijaitsevasta valtion kiinteistövarallisuudesta luovuttaessa. Lakia ei sovelleta myöskään valtion sisäisissä hallinto-oikeuden siirroissa.

Luovuttamisen edellytyksiä on päivitetty 1.1.2020 voimaan tulleella lakimuutoksella (1391/2019). Kiinteistöstrategian kannalta olennaisia lakimuutoksia tehtiin pykäliin 4, 6 ja 12. Muutosten tavoitteena oli keventää kiinteistöhallinnon hallinnollista menettelyä sekä lausuntomenettelyvaatimuksia siirtämällä päätös- ja toimivaltaa suoraan toiminnasta ja palvelutuotannosta vastaaville organisaatioille.

Vuonna 2002 säädetyin lain 4 §:n nojalla voitiin luopua kiinteistöomaisuudesta, jonka arvo oli korkeintaan 10 miljoonaa euroa. Sen ylittäviin luopumisiin tarvittiin eduskunnan päätös. 1.1.2020 voimaan tulleella lakimuutoksella rajaa nostettiin 30 miljoonaan euroon. Samalla 6 §:n nojalla valtioneuvoston päätettäväksi tulivat 10 miljoonaa euroa ylittävät luovutukset aiemman 5 miljoonan euron sijaan. Ministeriö, virasto tai liikelaitos päättävät tätä pienemmistä luovutuksista.

Pykälää 12 pyydettävistä lausunnoista muutettiin lausuvien viranomaisten osalta. Vuoden 2002 laissa lausuntoja pyydettiin kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennuksen suoje-
lua koskevilta osin ympäristöministeriöltä ja kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamista

koskevilta osin opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Käytännössä ministeriöt ovat käyttäneet lausuntojensa tukena Museoviraston asiantuntemusta. Lisäksi luovutettavan omaisuuden osalta oli ilmennyt tarve arvioida sen merkitystä maanpuolustuksen järjestämiselle, alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja turvaamiselle taikka rajavalvonnalle tai rajaturvallisuudelle.

Lakia muutettiin 1.1.2020 voimaan tulleella muutoksella siten, että lausuntoja pyydetään suoraan siltä asiantuntijaviranomaiselta, jolla oletettavasti on parhaat edellytykset kiinteistövarallisuuden merkityksen arviointiin kussakin tapauksessa. Vuoden 2020 alusta lähtien valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista tai vuokraamista taikka sitä koskevan erityisen oikeuden myöntämistä varten on hankittava lausunto ympäristöministeriöltä, Museovirastolta, puolustusministeriöltä ja sisäministeriöltä: ympäristöministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys luonnonsuojelun kannalta; Museoviraston lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun tai kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta; sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen taikka rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden kannalta. Lausuntoa tulee pyytää ainoastaan silloin, kun etukäteen arvioiden voidaan pitää mahdollisena, että lausunnon tarpeen edellytykset täyttyvät. Harkinta lausunnon pyytämisestä on aina tapauskohtaista.

Luovutuslain lisäksi liikelaitoslain 19 §:n mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevaa Puolustusvoimille vuokrattua kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto toisin päättä. Vastaavasti Metsähallituksesta annetun lain 34 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevaa kiinteää omaisuutta, jonka käyttöoikeus on puolustusvoimilla tai Rajavartiolaitoksella, ei saa luovuttaa maa- ja metsätalousministeriön tai Metsähallituksen päätöksellä ilman puolustusministeriön tai sisäministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto yksittäistapauksessa toisin päättä.

Puolustusministeriön ja sisäministeriön lisääminen lausunnonantajaksi on omiaan parantamaan kansallista turvallisuutta, kun kiinteistövarallisuuteen kohdistuvien oikeustoimien merkitystä maanpuolustuksen järjestämiselle, alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja turvaamiselle taikka rajavalvonnalle tai rajaturvallisuudelle olisi arvioitava jo etukäteen. Tavoitteena on ehkäistä maanpuolustuksen tai rajaturvallisuuden kannalta ei-toivotun kiinteistöomistuksen syntymistä ennakollisesti.

Valtion kiinteistöomaisuuden hallinnan keskittämisen myötä luovuttavan omaisuuden myyminen tapahtuu nykyisin pääosin Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen kautta, sekä ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen osalta ulkoministeriön toimesta. Tämä mahdollistaa parhaiten kiinteistövarallisuuden yhdenmukaisen käsittelyn ja kiinteistökehityksessä

olennaisena osana olevan yhdenmukaisen toiminnan valtion ulkopuolisiin tahoihin päin mm. maankäyttö- ja kaavoituskysymyksissä.

Työryhmän näkemyksen mukaan kiinteistöstrategiassa on edelleen syytä linjata valtiolle tarpeettoman kiinteistövarallisuuden hallinnan järjestämisestä ja tällaisen omaisuudesta luopumisen menettelyistä. Valtiolle tarpeettomasta kiinteistöomaisuudesta tulee edelleen pyrkiä luopumaan aktiivisesti omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin ja omaisuudesta aiheutuvien tarpeettomien kustannusten välttämiseksi. Uuden käytön ja omistajan löytyminen tukee pääsääntöisesti myös kohteiden jatkokäyttöä ja ylläpitoa.

Ennen omaisuuden luovuttamista sen kehittämismahdollisuudet on selvitettävä ja omaisuutta mahdollisuuksien mukaan kehitettävä. Myyntitoimintaan liittyvä kiinteistökehitystoiminta on perusteltua pitää riskittömänä. Omaisuuden kehittäminen tarkoittaa siten lähinnä kaavallisen kehittämispotentiaalin ja riskittömäksi katsottavan muun kiinteistökehittämisen hyödyntämistä. Valtio luovuttaa kiinteistöomaisuutta käypään arvoon.

Valtio on pyrkinyt eri sitoumuksin tukemaan kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Kokonaisuutena valtio osoittaa omistamaansa maata asuntotuotantoon myymällä, vaihtamalla ja tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen. Tavoitteena on varmistaa kuntien ja kansalaisten tasavertainen kohtelu sekä valtion kokonaisuus. Esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksissa, valtio on joissain tapauksissa sitoutunut vaikuttamaan omistajaohjauksessaan siihen, että valtion tarpeista vapautuvat ja valtion tukemaan asuntotuotantoon soveltuvat alueet luovutetaan kohtuuhintaisesti ensisijaisesti kunnille tai toissijaisesti muulle alueen lopulliselle asuntotuotannon tarjoajalle. Kohtuuhintaisuus on sidottu Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) määrittelemiin enimmäistonttihintoihin.

Valtio voi hankkia omistukseensa maa- tai vesialueita sekä rakennuksia tai tontteja strategisista syistä tai kun niille on varmaa pitkäaikaista käyttöä ja ostaminen on valtion kokonaisedun mukaista. Ostamisen välttämättömyyden tai tarkoituksen mukaisuuden harkitsee kukin kiinteistön haltijataho huomioituaan kiinteistöille tulevan käytön tarpeet sekä valtion kokonaisedun. Perusteita kiinteistön ostamiselle voi syntyä kiinteistön luonteesta johtuvista syistä tai toiminnallisista tarpeista. Kiinteistön luonteesta johtuvat syyt voivat liittyä esimerkiksi luonnonsuojelun toteuttamiseen tai kulttuuriperinnön säilymiseen. Toiminnallisia tarpeita voi muodostua esimerkiksi liikenneväylien rakentamistarpeesta, turvakriittisten kiinteistöjen suojaetäisyyksistä, olemassa olevien kiinteistöjen laajennustarpeista tai kokonaan uusien toimintojen mahdollistamisesta.

3.5 Valtion kiinteistöhallinnon kehittäminen - tieto ja yhteistyö

Kiinteistöstrategiatyössä on tunnistettu digitaalisten tietojärjestelmien potentiaali ja kehittämismahdollisuudet erityisesti yli organisaatorajojen tapahtuvassa tiedonvaihdossa. Hallituksen tavoitteisiin hallinnon kehittämisen osalta kuuluvat mm. julkisen tiedon avoimuuden periaate ja siiloutumisen sekä päällekkäisen työn vähentäminen valtionhallinnossa. Tietoaaineistojen digitaalisuus mahdollistaa tietojen yhdistämisen uusilla ja hyödyllisillä tavoilla. Myös valtion konserniohjauksen toimivuuden kannalta ajantasaisten ja luotettavien omaisuustietojen olemassaolo on tärkeää.

Kiinteistöstrategian päivittämisessä tietoa ja yhteistyötä käsiteltiin erillisenä teemana työpajassa. Perusrekisterit ja muut paikkatietoaaineistot ovat tärkeitä tietolähteitä kiinteistötoimijoille omien rekisterien ohella. Työryhmä katsoo, että valtion omistusten huomattavasta määrästä johtuen omaisuustietojen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia ja niiden hyödyntämisessä tulisi voida nojata mahdollisimman laajalti yleisiin tietojärjestelmiin, kuten valtakunnalliseen kiinteistötietojärjestelmään (KTJ) ja rakennus- ja huoneistorekisteriin (RHR). Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee siksi kiinnittää huomioita yleisten kirjaamis- ja rekisteröimisvelvoitteiden noudattamiseen. Erityiskiinteistöjen osalta kiinteistötiedon hallintaa kehitetään valtion sisällä. Ajantasaisten ja luotettavien omaisuustietojen olemassaolon varmistaminen ja lainhuuto ja kiinnitysrekisterin valtion kiinteistöomistusta osoittavien merkintöjen yhdenmukaistaminen asetettiin tavoitteeksi jo kiinteistöstrategiassa (2010). Perusrekistereissä olevat virheet ja puutteet tulee korjata liittyen mm. monihallintaisiin valtion rekisteriyksiköihin ja määrälaihin sekä lainhuutomerkintöihin ja rakennuksiin.

Pysyvä rakennustunnus on ollut Suomessa käytössä vuodesta 2014 alkaen. Tunnus identifioi rakennuksen koko sen elinkaaren ajaksi ja helpottaa tiedon liikuttelua eri organisaatioiden ja tietojärjestelmien välillä. Työryhmä pitää tärkeänä, että valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivat toimijat käyttävät ja tarvittaessa hakevat pysyviä rakennustunnuksia. Uudisrakennukset saavat pysyvän rakennustunnuksen jo rakennuslupavaiheessa. Ennen vuotta 2014 rakennettujen rakennusten osalta tunnuksissa on puutteita. Tunnuksen jo olemassa olevalle rakennukselle hakeminen tai virheellisen tunnuksen muuttaminen vaatii manuaalista työtä. Työryhmä katsoo, että pysyvien rakennustunnuksien hakemisen prosessi kaikille rakennusluvanvaraisille rakennuksille tulee selvittää ja tunnusta tulee hakea niille rakennuksille, joilta se puuttuu, ja joille se on tarpeen.

Jokaisella valtion toimijalla on lisäksi omat rekisterinsä, joihin on koottuna organisaation kohteistaan tarvitsemaa tietoa. Museovirastolla on useita kulttuuriympäristöä koskevia rekistereitä, joista osa on valtakunnallisesti kattavia (arkeologiset kohteet) ja osa viraston intressikohteita (valtio, kirkko, erityislaki). Rakennettua kulttuuriympäristöä koskevan tiedon yhteiskäyttöä yleisesti ja valtion sisällä on kehitetty viime vuosina osana laajaa KIRA-digi

-hanketta, jonka tavoitteena oli kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaation vauhdittaminen. Museovirasto koordinoi hanketta, jonka tuloksena Suomen ympäristökeskus SYKE mallinsi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojeltuja kohteita koskevien tietojen yhteiskäyttöä ja siirtymistä sähköiseen suojeluprosessiin. Metsähallituksen osahankkeessa tehty investointi tiedon laatuun mahdollistaa luotettavien johtopäätösten tekemisen julkisten hallintotehtävien kulttuuriperintöaineistosta. Metsähallituksessa on käytössä Museoviraston kulttuuriympäristötietojen rajapintapalvelu.

Metsähallituksen paikkatietojärjestelmässä on tietoa valtion maa- ja vesialueilla sijaitsevista rakennuksista, rakenteista ja arkeologisista kohteista. Järjestelmä on osa ympäristöhallinnon ULJAS-tietojärjestelmäkokonaisuutta. KIRA-digi -hankkeessa avattiin tämän järjestelmän valtion maiden suojellut rakennukset ja arkeologiset kohteet avoimeen käyttöön.

Kulttuuriympäristöä koskevan tiedon osalta jatkokehitysohjelmit ovat eri toimijoiden teettämien rakennushistoriaselvitys- ja muiden vastaavien aineistojen tallennus- ja arkistointivastuiden ja käytäntöjen varmistaminen sekä tiedon rakenteiden ja rajapintojen kehittämisen laajentaminen esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen ja Väyläviraston suuntaan.

Metsähallitus tuottaa ja käyttää runsaasti paikkatietoa. Järjestelmät sisältävät ominaisuustietoja kuten kiinteistöjen rajat ja tiedot, rakennukset, lajisto, elinympäristöt, maankäyttö, metsävarat ja puustotiedot, hiilivarastot ja niiden muutokset, sekä toiminnallisia tietoja kuten suunnitelmat ja toimenpiteet, historiatieto, kunnossapito ja rahoitus, kaavoitus, sopimukset ja kävijämäärät. Kansalaisille tuotetaan mm. suosittua Retkikartta.fi-palvelua.

Väylävirastolla on uusi oma kiinteistö- ja sopimusrekisteri, jonka tietosisältöä siirretään ja käydään läpi. Perusrekisterien ohella käytetään kuntien karttapalveluja.

Senaatti-kiinteistöillä on omassa käytössään toistakymmentä järjestelmää, joista keskeisiä ovat kiinteistötietojärjestelmä Koki, asiakirjanhallintajärjestelmä Aski, hallinnon tilahallintaohjelma HTH, projektitietopankki BEM, sekä paikkatietoon pohjautuva sisäinen karttapalvelu, johon on lisätty avoimista rajapinnoista eri toimijoiden karttatasoja.

Digitaalinen, tiedollinen yhteistyö tulee vahvistumaan tulevaisuudessa. Työryhmä katsoo, että myös valtion kiinteistöhallinnassa on tarvetta ja kysyntää organisaatioiden väliselle tiedon jakamiselle tai yhdistämiselle. Tulevalla strategiakaudella tulee selvittää mahdollisuudet tiedon jakamisen ja yhteiskäyttöisyyden matalan kynnyksen keinoihin, esimerkiksi avoimen datan mahdollistamiseen. Kehitystyötä on tehty yhteistyönä kahden tai muutamman toimijan kesken tai toimialoitain ja tätä työtä on mahdollista laajentaa. Kehittämistyössä tulee huomioida tietoturva ja tiedon rakenteet sekä ratkaista kehittämishankkeiden vetovastuut.

3.6 Kiinteistöjen ilmastovaikutukset ja ilmastomuutoksen torjunta

Valtion kiinteistöhallinnan yhtenä lähtökohtana tulee olla ilmastomuutoksen torjunnan ja siihen varautumisen välttämättömyys. Voimassa olevassa kiinteistöstrategiassa (2010) kiinteistövarallisuuden haltijat on veloitettu ottamaan huomioon ympäristölliset seikat, mm. elinkaariajattelu, kestävä kehitys ja energiatehokkuuden edistäminen. Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää laajamittaisia toimia. Valtion omistamat kiinteistöt voivat tukea hiilineutraaliustavoitetta sekä sitomalla hiiltä (maat ja metsät) että minimoimalla rakennetun ympäristön rakentamisen ja ylläpidon päästöjen määrää. Myös luonnon monimuotoisuutta vahvistamalla tuetaan ilmastomuutoksen torjuntaa.

Valtion kiinteistöjen haltijat ovat jo arvioineet tai käynnistäneet arvioinnin päästöjensä määrästä sekä tehneet suunnitelmia päästöjen vähentämiseksi. Metsähallituksen hallinnoimien valtion metsien hiilinieluksi on arvioitu 12 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia ja niillä on merkittävä rooli tavoiteltaessa hiilineutraalia Suomea. Senaatti-kiinteistöjen arvio valtion omistaman rakennuskannan päästöistä on noin 0,3 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia, joka jakautuu puoliksi energiankulutuksen ja materiaali- ja palveluhankintojen kesken. Väylävirasto kehittää väylien päästölaskentamenetelmiä ja -tietokantoja yhteistyössä alan toimijoiden ja järjestöjen kanssa. Päästöjä syntyy yhtäältä infran rakentamisessa ja toisaalta elinkaaren aikaisessa kunnossapidossa. Päävastuu liikenteen päästöjen vähentämisestä ja liikennejärjestelmän kehittämisestä on liikenne- ja viestintäministeriöllä.

Toimijakohtaisten tiekarttojen ohella on tarpeen muodostaa kokonaiskuva valtion kiinteistövarallisuuden päästöistä ja ilmastohyödyistä sekä toimista ilmastomuutokseen sopeutumiseksi ja varautumiseksi.

Valtion kiinteistönhaltijoiden tulee huolehtia oman toimintansa kestävydestä. Kunkin valtiotoimijan tulee selvittää oma ilmastokuormituksensa ja asettaa selkeät, seurattavat tavoitteet kuormituksen pienentämiseksi. Ilmastokuormituksen laskentatavoissa tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä valtiohallinnon sisällä yhtenevään, eri toimijoiden kesken vertailukelpoiseen laskentatapaan

Maa-alueiden hiilensidontakyvyn kartoittamiseksi tulee tehdä haltijaorganisaatioiden välistä yhteistyötä. Suomen metsien hiilinielu on jo huomioitu Suomen valtiota koskevissa päästölaskelmissa, eikä niitä voida käyttää valtion kiinteistönhaltijoiden omissa laskelmissa päästökuormaa pienentävinä. Kartoitus kunkin haltijan kiinteistöillä sijaitsevista hiilinieluista ja suunnitelmat niiden vahvistamiseksi ja metsäkadon vähentämiseksi ovat silti kannallisen tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

Rakennuksen hiilijalanjäljestä suurin osa syntyy sen rakennusvaiheessa. Uudisrakentamisessa valtiotoimijoiden tulee pyrkiä olemaan edelläkävijöinä vähähiilisen rakentamisen kehittämisessä. Valtion kiinteistöhaltijoiden tulee uudisrakennushankkeissaan mitata hankkeen aiheuttamaa ilmastokuormitusta, pyrkiä kestävyteen ja hankkeesta aiheutuvien ympäristöhaittojen minimoimiseen. Mahdollisuudet hankkeessa valmistuvan uudisrakennuksen päästöttömään tai päästöneegatiiviseen ylläpitoon tulee selvittää jo suunnitteluvaiheessa.

Niin ikään jo olemassa olevan rakennuskannan ylläpidossa tulee sitoutua etsimään ratkaisuja, jotka tähtäävät päästöttömyyteen. Iso osa päästöistä syntyy erilaisten hankintojen kautta. Rakennuksen mahdolliset suojelumääräykset asettavat omat haasteensa päästöttömien ratkaisujen toteutukselle, mutta suojeltujenkin kohteiden osalta pystytään kartoittamaan eri vaihtoehtoja. Suurempia muutoksia energiaratkaisuihin voidaan tehdä pääasiassa perusparannusten yhteydessä, mutta esimerkiksi oikea-aikaiset korjaus- ja ylläpitoimet edesauttavat rakennuksen elinkaaren pidentymistä ja vaikuttavat osaltaan kohteen kestävyteen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan valtion kiinteistöjen öljylämmityksestä luovutaan vuoteen 2024 mennessä.

Metsähallituksen hallinnoimien alueiden hiilinielu, 12 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia, vastaa reilua viidesosaa koko Suomen kasvihuonekaasupäästöistä vuonna 2018. Metsähallituksen omistajapolitiikassa on asetettu tavoite Metsähallituksen monikäyttömetsien hiilinielun kasvattamisesta 10 %:lla vuoteen 2035 mennessä. Myös metsäkadon minimointi on tärkeää.

Hillintätoimista huolimatta ilmasto lämpenee, eikä ilmastonmuutosta voida enää kokonaan estää. Ilmastonmuutoksen seurauksiin, kuten tulvien yleistymiseen, on varauduttava ja kyettävä sopeutumaan. Vuonna 2014 julkaistun Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman 2022 päämääränä on, että suomalaisella yhteiskunnalla on kyky hallita ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ja sopeutua ilmastossa tapahtuviin muutoksiin. Tulevien ilmasto-olosuhteiden ennakointi on tärkeää etenkin rakennetun ympäristön kohdalla, jonka elinkaari on tyypillisesti vuosikymmeniä.

3.7 Toimeenpano ja seuranta

Vastuu kiinteistöstrategian toimeenpanosta on valtion kiinteistönhaltijoilla. Näistä tavoitteista ja toimista syntyy kokonaisuus, jonka seurantaan tulee asettaa laajapohjainen neuvottelukunta. Nyt ehdotettavan kiinteistöstrategian päivityksen aikajänne on 2030-luku, mutta neuvottelukunnan tehtävä olisi arvioida strategian toteutumista ja ajantasaisuutta vähintään vuosittain sekä tunnistaa mahdollisia uusia linjaustarpeita.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut kuluvan hallituskauden loppuun julkisen hallinnon uudistamisen poliittisen johtoryhmän. Johtoryhmän tavoitteena on mm. lisätä poikkihallinnollista sitoutumista ja ohjata julkisen hallinnon kehittämisstrategioiden ja –ohjelmien toimeenpanoa.

3.8 Linjausehdotus

Nämä lähtökohdat huomioon ottaen työryhmä on laatinut toimeksiantonsa puitteissa yksimielisen ehdotuksen valtion päivitetyksi kiinteistöstrategiaksi. Kiinteistöstrategian on tarkoitus olla työväline valtion kiinteistövarallisuuden omistajaohjauksen yhdenmukaistamiseksi ja valtion konsernitason omistajapolitiikan vahvistamiseksi nykyisestä.

Strategian päälinjauksiksi työryhmä esittää seuraavaa:

Valtion päivitetty kiinteistöstrategia 2030

Kiinteistöstrategian päämäärä ja omaisuuden luokittelu

Kiinteistöstrategian on tarkoitus toimia valtion kiinteistöjen yhtenäisen omistajapolitiikan työvälineenä. Valtion kaikessa toiminnassa huomioidaan taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökohdat. Jo lähitulevaisuuden keskeisiä haasteita ovat mm. ilmastonmuutoksen torjuntaan, kulttuuriympäristön vaalimiseen ja julkisen talouden kestävyyyteen liittyvät tavoitteet ja velvoitteet. Myös julkisen hallinnon toimintakykyä halutaan edelleen vahvistaa, esimerkiksi siiloutumista ja päällekkäistä työtä vähentämällä sekä kumppanuutta ja tiedon hyödyntämistä tukemalla.

1. Kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestävällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuisa.
2. Valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia sekä muita keskeisiä yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten kulttuuriperinnön vaaliminen, kokonaisturvallisuuden varmistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.
3. Valtion kokonaisedun harkinta tulee tehdä sekä lyhyellä että koko kiinteistön elinkaaren kattavalla aikajänteellä ja koko valtiontalouden kannalta. Harkinnan tulee tapahtua tarvittaessa valtakunnalliset ja alueelliset vaikutukset huomioon ottaen.
4. Valtion kiinteistövarallisuus luokitellaan valtion omistajapolitiikassa strategisiin omistuksiin, käyttökiinteistöihin ja luovutettaviin kiinteistöihin. Valtion strategista kiinteistövarallisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka on välttämätöntä omistaa valtion tehtävienhoidon kannalta tai omaisuuden luonteen vuoksi. Käyttökiinteistöjä ovat kiinteistövarallisuuserät, jotka on tarkoituksenmukaista omistaa valtion tehtävienhoidon, yhteiskunnallisen tai taloudellisen merkityksen tai omaisuuden luonteen vuoksi ja joita kehitetään aktiivisesti. Luovutettavilla kiinteistöillä taas ei ole valtiokäyttöä ja omaisuuden luonne ei rajoita luopumista, tai omaisuuden luonne voidaan huomioida myös muun omistajan toiminnassa.

Esimerkkejä strategisista omistuksista ovat valtion ydintehtävään tai luonnolliseen monopoliin liittyvät kiinteistöt sekä omistukset, joihin liittyy pitkällä aikajänteellä merkittäviä yhteiskuntapoliittisia näkökulmia kuten kulttuurihistorialliset ja luonnonsuojelulliset arvot tai kokonaisturvallisuus ja joissa arvojen säilymistä ei voida varmistaa muuten kuin pitämällä kiinteistö valtion omistuksessa. Käyttökiinteistöt puolestaan ovat tyypillisesti aktiivisessa valtiokäytössä ja kehittämistoimien kohteena. Käyttökiinteistöjen taloudellinen ja

yhteiskunnallinen merkitys ovat usein myös huomattavia ja omistuksen tähtäin keskipitkä aikajänne. Luovutettavista kiinteistöistä tulee luopua omaisuuden sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin.

Valtion omistajahallinnon järjestäminen

Omistuksia keskittämällä ja siten valtion konserniohjausta tehostamalla on saavutettu merkittäviä taloudellisia hyötyjä mm. ylläpidossa ja investoineissa synergia- ja mittakaavaetuina. Valtion kiinteistöomistusten suhteuttaminen valtion toiminnan- ja tilantarpeisiin sekä valtiolle tarpeettoman omaisuuden myynti on vapauttanut kiinteistövarallisuuden sidottua pääomaa valtion varsinaisiin ydintoimintoihin. Valtion virastojen ja laitosten omistajahallinnassa olleista omistuksista pääosa on kiinteistöstrategian mukaisesti nykyisin keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa- metsä ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Ns. hallinta-asetuksen (242/2015) mukaisia haltijavirastoja, joilla saa olla hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta ovat tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Suomenlinnan hoitokunta, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto ja ympäristöministeriö. Muodostunut tehtävänjako, jossa liikelaitosten toimialojen lisäksi liikenneväylien maa-alueet ovat pääsääntöisesti Väyläviraston omistajahallinnassa ja valtion ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt ulkoministeriön omistajahallinnassa, on koettu nykyisellään toimivaksi. Omia tilojaan omistavat lisäksi eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, Suomenlinnan hoitokunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos sekä Huoltovarmuuskeskus.

Vaikka tehtävänjako on pääosin toimiva, eri toimijat ovat tunnistaneet kohteita, jotka on arvioitu kulttuurihistoriallisten arvojen tai kokonaisturvallisuuden kannalta strategisiksi, mutta joiden valtiokäyttö on vähäistä tai rahoitus avoinna suhteessa ylläpidon ja säilyttämisen tuleviin tarpeisiin. Näitä kohteita ja niiden omistusjärjestelyjä on tarpeen tarkastella kokonaisuutena ja pyrkiä luomaan toimivat järjestelyt kohteiden omistukselle ja ylläpidolle.

5. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivat asiantuntijaorganisaatioina liikelaitosmuodossa toimivat Senaatti-konserni (rakennusomaisuus) ja Metsähallitus (maa- ja vesialueet) sekä Väylävirasto (valtion liikenneväylät) ja ulkoministeriö (valtion ulkomailla sijaitsevat kiinteistöt). Valtion kiinteistövarallisuuden keskittämistä näille organisaatioille jatketaan sen ollessa tarkoituksenmukaista ja valtion kokonaisuutta toteuttavaa
6. Valtiovarainministeriö asettaa yhteistyöhankkeen, jonka tarkoituksena on laatia selvitys sellaisista valtion omistamista kiinteistöistä, jotka on katsottu kulttuurihistoriallisten arvojen tai kokonaisturvallisuuden kannalta strategisiksi, mutta joiden valtiokäyttö on hyvin vähäistä. Hankkeen tulee kartoittaa nämä kohteet sekä tehdä ehdotus kohteiden luokittelusta, omistuksesta ja rahoituksesta kiinteistöstrategian linjauksien pohjalta ja tarkastellen valtion kokonaisuutta. Hanke voi lisäksi kartoittaa olemassa olevan tietoaineiston pohjalta valtion kulttuurihistoriallisten omistusten kokonaiskuva.

Valtion omaisuuden luovuttaminen

Valtion omaisuudesta ja omistuksesta, mukaan lukien kiinteä omaisuus, on säädetty Suomen perustuslaissa. Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaisesti valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella, tai sen mukaan mitä lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty luovutuslaissa, jonka mukaisesti valtion kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa vain käyvästä hinnasta tai vastikkeesta, jollei käypää hintaa alemmalle hinnalle tai vastikkeelle ole erityisen painavaa syytä. Luovutuslaki koskee valtion virastoja, laitoksia ja ministeriöitä, tasavallan presidentin kansliaa ja valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja, jollei rahastojen osalta ole muuta säädetty, sekä valtion liikelaitoksia.

Valtion tavoitteena on ollut valtion, kuntien ja alan toimijoiden yhteisin toimenpitein vauhdittaa tontti- ja asuntotarjontaa kysyntään vastaamiseksi. Valtio osoittaa omista maansa asuntotuotantoon soveltuvaa maata kehittämällä sitä kaavallisesti yhteistyössä kuntien kanssa, myymällä, vaihtamalla ja tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen. Tavoitteena on varmistaa kuntien ja kansalaisten tasavertainen kohtelu sekä valtion kokonaisuutta. Valtio vaikuttaa omistajaohjauksessaan siihen, että valtion tarpeista vapautuvat ja valtion tukemaan asuntotuotantoon soveltuvat alueet luovutetaan kohtuuhintaisesti (ns. ARA-hinta) ensisijaisesti kunnille tai toissijaisesti muulle alueen lopulliselle asuntotuotannon tarjoajalle.

Kunnat vastaavat tonttimaan kaavoituksesta. Markkinaehtoisesti toimivilla asunto- ja tonttimarkkinoilla hintataso määräytyy aina kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen mukaisesti.

Luovutuslain mukaisesti ennen valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista on hankittava ympäristöministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys luonnonsuojelun kannalta, ja Museoviraston lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun tai kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen taikka raja-valvonnan tai rajaturvallisuuden kannalta.

7. Valtiolle tarpeettomista omistuksista luovutaan omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Luopuminen mahdollistaa osaltaan kohteiden tarkoituksenmukaisemman käytön ja siten tukee niiden ylläpitoa ja säilymistä.
8. 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. toimintaan. Kuntien kanssa yhteistyötä kaavoituksessa kehitetään edelleen.
9. Valtio hankkii omistukseensa kiinteistöjä strategisista syistä tai pitkäaikaista käyttöä varten silloin kuin ostaminen on valtion kokonaisedun mukaista. Muuten uudet käyttöön tarvittavat kiinteistöt vuokrataan tai hankitaan muilla tavoin valtion käyttöön.

Valtion kiinteistöhallinnon kehittäminen

Hallituksen tavoitteisiin hallinnon kehittämisen osalta kuuluvat mm. julkisen tiedon avoimuuden periaate ja siiloutumisen sekä päällekkäisen työn vähentäminen valtionhallinnossa. Tietoaineistojen digitaalisuus mahdollistaa tietojen yhdistämisen uusilla ja hyödyllisillä tavoilla. Myös valtion konserniohjauksen toimivuuden kannalta ajantasaisten ja luotettavien omaisuustietojen olemassaolo on tärkeää.

Valtion omistusten huomattavasta määrästä johtuen omaisuustietojen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia ja niiden hyödyntämisessä tulisi voida nojata mahdollisimman laajalti yleisiin tietojärjestelmiin, kuten valtakunnalliseen kiinteistötietojärjestelmään (KTJ) ja rakennus- ja huoneistorekisteriin (RHR). Erityiskiinteistöjen osalta kiinteistötiedon hallintaa kehitetään valtion sisällä. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee kiinnittää huomiota yleisten kirjaamis- ja rekisteröimisvelvoitteiden noudattamiseen. Tietojen yhtenäisyyttä ja kattavuutta on kehitetty muutaman toimijan kesken ja toimialoitain. Tätä työtä tulee laajentaa. Perusrekistereissä olevat virheet ja puutteet korjataan liittyen mm. monihallintaisiin valtion rekisteriyksiköihin ja määrälöihin sekä lainhuutomerkintöihin ja rakennuksiin.

Valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa keskitetään valtion toimijoiden välisillä hallinnansiirroilla ml. hallinnansiirrot liikelaitoksille. Hallinnansiirroissa omistusoikeus säilyy koko ajan valtiolla, mutta omaisuuteen liittyvä hallintaoikeus siirtyy. Hallinnansiirtoihin liittyviä päätöksentekomenettelyjä on kevennetty. Jatkossa huomiota on syytä kiinnittää erityisesti toimijoiden välisiin yhteistyökäytäntöihin hallinnansiirtojen ja luopumisten yhteydessä, huomioiden myös alueiden jatkokäytön suunnitelmat ja mahdolliset rajoitteet esim. pilaantuneiden maiden muodossa.

10. Parannetaan perusrekisterien valtion kiinteistöomistuksia koskevien tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee hakea ja käyttää pysyviä rakennustunnuksia.

Linjaukseen liittyen:

- Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Väylävirasto varmistavat valtion kiinteistöjen sisäisten keskinäisten hallintarajojen paikkatiedon jakamisen ja yhteiskäytön sekä jatkoselvittävät rajapintojen (tmv.) toteuttamisen omiin kiinteistötietojärjestelmiinsä.
- Metsähallituksen johdolla toteutetaan selvitys erilaisista historiallisista syistä haltijattomista valtion kiinteistöistä. Hallinnan jaon periaatteena käytetään nykyisten organisaatioiden lakisääteisiä tehtäviä.

Kiinteistöjen ilmastovaikutukset

Valtion kiinteistöstrategiassa toimijat on veloitettu ottamaan huomioon ympäristölliset seikat ja mm. elinkaariajattelu, kestävä kehitys ja energiatehokkuuden edistäminen. Suomen on tavoitteena olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää laajamittaisia toimia. Valtion omistamat kiinteistöt voivat tukea tavoitetta sekä sitomalla hiiltä (maat ja metsät) että minimoimalla rakennetun ympäristön rakentamisen ja ylläpidon päästöjen määrää. Myös luonnon monimuotoisuutta vahvistamalla tuetaan ilmastonmuutoksen torjuntaa.

Valtion kiinteistöjen haltijat ovat jo arvioineet tai käynnistäneet arvioinnin päästöjensä määrästä sekä tehneet suunnitelmia päästöjen vähentämiseksi. Metsähallituksen hallinnoimien valtion metsien hiilinieluksi on arvioitu 12 milj. hiilidioksidiekvivalenttonnia, millä on merkittävä rooli matkalla kohti hiilineutraalia Suomea. Senaatti-kiinteistöjen arvio valtion omistaman rakennuskannan päästöistä on noin 0,3 milj. hiilidioksidiekvivalenttonnia, joka jakautuu puoliksi energiankulutuksen ja materiaali- ja palveluhankintojen kesken. Väylävirasto kehittää väylien päästölaskentamenetelmiä ja -tietokantoja yhteistyössä alan toimijoiden ja järjestöjen kanssa. Päästöjä syntyy yhtäältä infran rakentamisessa ja toisaalta elinkaaren aikaisessa kunnossapidossa. Päävastuu liikenteen päästöjen vähentämisestä ja liikennejärjestelmän kehittämisestä on liikenne- ja viestintäministeriöllä. Olemassa olevan rakennuskannan päästöjen vähennystä ohjaa Suomen pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategia. Uudisrakentamisessa valtiotoimijat toimivat edelläkävijöinä vähähilisen rakentamisen kehittämisessä.

Toimijakohtaisten tiekarttojen ohella on tarpeen muodostaa kokonaiskuva valtion kiinteistövarallisuuden päästöistä ja ilmastohyödyistä sekä toimista ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi.

11. Valtion tulee toimia edelläkävijänä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee selvittää oman ilmastokuormituksensa nykytila ja asettaa konkreettiset tavoitteet hiilijalanjälkensä vähentämiseksi tukemaan kansallisen 2035 hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista. Tavoitteiden toteuttamista tulee seurata ja tarvittaessa kehittää. Valtion kiinteistönhaltijoilla tulee olla suunnitelma ilmastonmuutokseen sopeutumisesta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Toimijoita ohjaavat ministeriöt valvovat tavoitteiden asettamista ja toteutumista.
12. Valtion kiinteistöstrategian seurannassa ylläpidetään yhteisesti kokonaiskuvaa valtion kiinteistöjen päästöistä ja ilmastohyödyistä. Päästöjen trendin tulee olla aleneva. Myös päästöjen kompensointi voi tulla kyseeseen. Seurannassa varmistetaan, että toimijoiden päästölaskennan menettelyt ovat läpinäkyviä, niissä noudatetaan yleisesti hyväksytyjä standardeja, ja että toimenpideohjelmat ilmastokuormituksen pienentämiseen ovat olemassa.

Muita linjauksia:

Vastuu kiinteistöstrategian toimeenpanosta on valtion kiinteistönhaltijoilla. Näistä tavoitteista ja toimista syntyy kokonaisuus, jonka seurantaan asetetaan laajapohjainen neuvottelukunta. Nyt ehdotettavan kiinteistöstrategian päivityksen aikajänne on 2030-luku, mutta neuvottelukunnan tehtävä olisi arvioida strategian toteutumista ja ajantasaisuutta vähintään vuosittain sekä tunnistaa mahdollisia uusia linjaustarpeita.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut kuluvan hallituskauden loppuun julkisen hallinnon uudistamisen poliittisen johtoryhmän. Johtoryhmän tavoitteena on mm. lisätä poikkialinnollista sitoutumista ja ohjata julkisen hallinnon kehittämisstrategioiden ja –ohjelmien toimeenpanoa.

- Valtiovarainministeriö asettaa kiinteistöstrategian toimeenpanon seuranta varten neuvottelukunnan.

Valtion toimitilastrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2014) on linjattu valtion toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja. Toimitilastrategia sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset.

- Valtion tarvitsemiin toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja koskevat linjaukset sisältyvät valtion toimitilastrategiaan. Kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on arvioitava tarvittaessa yhtenäisenä kokonaisuutena.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-516-2 (pdf)

Helmikuu 2021