

Juha Lemström

25.3.2021

515822

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Senaatti-kiinteistöjen lausunto luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi koskien valtion kiinteistöstrategiaa 2030

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030

1. Taustaa

Valtion voimassa oleva kiinteistöstrategia vuodelta 2010 on toiminut työvälteenä valtion kiinteistövarallisuuden omistajaohjauksen yhdenmukaistamiseksi ja valtion omistajapolitiikan vahvistamiseksi. 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 tarpeellisen.

Päivitettäviksi tunnistettuja aihekokonaisuuksia ovat erityisesti 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 sekä tiedon jakaminen ja rekisterien kehittäminen.

Valtion toimintaa ohjaavat kansallisen ja kansainvälisen tason lainsäädännön velvoitteet, poliittiset tavoiteohjelmat, muut valtion toimintaa ohjaavat päätökset ja strategiat sekä yhteiskunnalliset ja valtiontaloudelliset 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.

2. Valtion päivitetty kiinteistöstrategia 2030

Kiinteistöstrategian päämäärä ja omaisuuden strateginen luokittelu

Tällä valtioneuvoston periaatepäätöksellä voimaan tulevan kiinteistöstrategian on tarkoitus edelleen toimia valtion kiinteistöjen yhtenäisen omistajapolitiikan työvälteenä. Valtion kaikessa toiminnassa huomioidaan taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökohdat. Jo lähitulevaisuuden keskeisiä haasteita ovat mm. ilmastonmuutoksen torjuntaan, kulttuuriympäristön vaalimiseen ja julkisen

Juha Lemström

25.3.2021

515822

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, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevissa ratkaisuissa.**
- 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.**

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. Harkinnassa tulee huomioida yhteiskuntavastuullisuus mukaan lukien harmaan talouden torjunta.

- 3. 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.

Juha Lemström

25.3.2021

515822

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 kiinteistövarallisuuteen sidottua pääomaa valtion varsinaisiin ydintoimintoihin. Valtion virastojen ja laitosten omistajahallinnassa olleista omistuksista pääosa on kiinteistöstrategian mukaisesti nykyisin keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-konsernille ja maa- 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.

4. 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 kokonaisetua toteuttavaa

5. 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 kokonaisetua. Hanke voi lisäksi kartoittaa olemassa olevan tietoaineiston pohjalta valtion kulttuurihistoriallisten omistusten kokonaiskuvaa.

Juha Lemström

25.3.2021

515822

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 laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002 ns. luovutuslaki). Luovutuslain 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 omistamaansa 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 kokonaisuus. 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 muinaisjäänneiden rauhoittamisen kannalta sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen taikka rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden kannalta.

- 6. Valtiolle tarpeettomista omistuksista luovutaan omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Luopuminen mahdollistaa osaltaan kohteiden tarkoituksenmukaisemman käytön ja siten tukee niiden ylläpitoa ja säilymistä.**
- 7. Luovuttamisen tulee tapahtua avoimesti ja syrjimättömästi ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Ennen omaisuuden luovuttamista on sen kehittämismahdollisuudet selvitettävä ja omaisuutta mahdollisuuksien mukaan**

Juha Lemström

25.3.2021

515822

kehitettävä. Haltijavirastot ja liikelaitokset voivat kehittää kiinteistöjä vain riskittömällä tavalla eli rajoittuen omaisuuden kaavalliseen tms. toimintaan. Kuntien kanssa yhteistyötä kaavoituksessa kehitetään edelleen.

- 8. 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 toimialoittain. Tätä työtä tulee laajentaa. Perusrekistereissä olevat virheet ja puutteet korjataan liittyen mm. monihallintaisiin valtion rekisteriryksiköihin ja määrääloihin 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. Huomiota on syytä kiinnittää erityisesti toimijoiden välisiin yhteistyökäytäntöihin hallinnansiirtojen ja luopumisten yhteydessä, huomioiden myös alueiden jatkokäytön suunnitelmat ja mahdolliset rajoitteet esim. pilaantuneiden maiden muodossa.

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

Linjaukseen liittyen:

- Metsähallitus, Senaatti-konserni ja Väylävirasto varmistavat valtion kiinteistöjen sisäisten keskinäisten hallintarajojen paikkatiedon jakamisen ja yhteiskäytön sekä jatkoselvittävät rajapintojen (tmv.) toteuttamisen omiin kiinteistötietojärjestelmiinsä.

Juha Lemström

25.3.2021

515822

- 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 ilmastomuutoksen torjuntaa.

Valtion kiinteistöjen haltijat ovat jo arvioineet tai käynnistäneet arvioinnin päästöjensä määrästä sekä tehneet suunnitelmia päästöjen vähentämiseksi. Metsähallituksen hallinnoimien valtion metsien hiilinielukuksi on arvioitu 12 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia, millä on merkittävä rooli matkalla kohti hiilineutraalia Suomea. Senaatti-konsernin 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. Olemassa olevan rakennuskannan päästöjen vähennystä ohjaa Suomen pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategia. Uudisrakentamisessa valtiotoimijat toimivat edelläkävijöinä vähähiilisen rakentamisen kehittämisessä.

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

10. Valtion tulee toimia edelläkävijänä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee selvittää oman ilmastokuormituksensa nykytila ja asettaa konkreettiset tavoitteet hiilijalanjälkensä vähentämiseksi tukemaan kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista. Tavoitteiden toteuttamista tulee seurata ja tarvittaessa kehittää. Valtion kiinteistönhaltijoilla tulee olla suunnitelma ilmastomuutokseen sopeutumisesta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Toimijoita ohjaavat ministeriöt valvovat tavoitteiden asettamista ja toteutumista.

Juha Lemström

25.3.2021

515822

- 11. 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 poikkihallinnollista sitoutumista ja ohjata julkisen hallinnon kehittämisstrategioiden ja –ohjelmien toimeenpanoa.

- **Valtiovarainministeriö asettaa kiinteistöstrategian toimeenpanon seurantaan 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.**

Senaatti-kiinteistöt

Jari Sarjo
toimitusjohtaja