



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-496-5 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-496-5
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-496-5](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-496-5)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1 VALOKUVAAJA VOITTO NIEMELÄ, SENAATTI-KIINTEISTÖT
LUKU 2 SUPER OTUS / SUOMENLINNAN HOITOKUNTA
LUKU 3 VALOKUVAAJA TUOMAS UUSHEIMO, ARKKITEHTI ARKKITEHTITOIMISTO ALA
LUKU 4 IStock

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 040/54/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaan kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoministeriölle, valtiovarainministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, Suomenlinnan hoitokunnalle, Senaatti-kiinteistöille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista ulkoministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, Suomenlinnan hoitokunnalla ja Senaatti-kiinteistöillä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 26. marraskuuta 2020

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja

Hanna Virta
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin Senaatti-kiinteistöjen, Suomenlinnan hoitokunnan ja ulkoministeriön toimintaa valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnassa. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, että valtion rakennusomaisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut toimijat ovat luoneet edellytykset rakennusomaisuuden elinkaaren hyvälle hallinnalle.

Edellytykset rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle ovat tällä hetkellä olemassa kaikissa kohdeorganisaatioissa: rakennusomaisuuden elinkaaren ohjaus on ollut pääosin riittävää, ja organisaatioiden nykyiset toimintatavat tukevat rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa. Investointipäätöksissä otetaan vaatimusten mukaisella tavalla huomioon elinkaaren mittaiset hyödyt ja kustannukset. Valtion tämänhetkinen ohjaus mahdollistaisi kuitenkin nykyistä kunnianhimoisemman elinkaariajattelun.

Ulkoministeriön toimintatavat eivät ole aiemmin tukeneet rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa riittävästi. Ministeriö on kuitenkin parantanut toimintatapojaan olennaisesti viime aikoina ja jatkaa niiden kehittämistä edelleen. Uusien toimintatapojen toimivuudesta ei vielä ole näyttöä.

Säädökset edistävät elinkaariajattelua mutta mahdollistavat sen, että niitä sovelletaan eri tavoin

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskevat säädökset edistävät elinkaarilaadukasta rakentamista, rakennuskannan hoitoa ja kunnossapitoa. Ne mahdollistavat kuitenkin elinkaarilaadultaan osin vaihtelevia soveltamisratkaisuja. Esimerkiksi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) antaa mahdollisuuden käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia, mutta ei kuitenkaan velvoita tähän.

Tarkastuskohteet ottavat investointipäätöksissään vaatimusten mukaisella tavalla huomioon elinkaaren aikaisia hyötyjä ja kustannuksia. Valtion tämänhetkinen ohjaus kuitenkin mahdollistaisi niille nykyistä kunnianhimoisemman elinkaariajattelun. Tällä hetkellä tarkastuskohteet eivät arvioi rakennusinvestointipäätöksiensä yksityiskohtaisia elinkaarikustannuksia vaan investointien kannattavuutta tai investointikustannuksia. Käyttövaiheen aikaisia kustannuksia kuitenkin seurataan. Muita elinkaarivaikutuksia, kuten ympäristövaikutuksia, tunnistetaan, mutta niitä ei vielä arvioida systemaattisesti. Myyntipäätökset sekä harvat vastikkeettomat luovutus- ja purkupäätökset on tehty organisaatioiden toimintatavoissa määritellyllä tavalla, ja ne ovat olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja.

Kiinteistö- ja toimitilastrategiat tukevat hyvää elinkaaren hallintaa, mutta tavoite valtion kokonaisedusta jättää tilaa tulkinnoille

Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat tukevat hyvää rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa. Kiinteistöstrategian tavoitteeksi on asetettu valtion kokonaisedun varmistaminen, mutta tavoite on esitetty niin yleisellä tasolla, että sen toteutumista ei voida yksikäsitteisesti todentaa. Tulkinnanvarainen linjaus heikentää strategian ohjausvaikutusta. Jos strategia linjattaisiin nykyistä tiukemmin, se todennäköisesti edistäisi valtion kokonaisedun kannalta parempaa elinkaaren hallintaa.

Nykyisellään kiinteistöstrategia pyrkii varmistamaan valtion kokonaisetua siten, että se ohjaa tarkastelemaan rakennusomaisuuden elinkaari vaikutuksia laaja-alaisesti valtion kokonaisedun eri näkökulmista. Näitä näkökulmia ovat taloudellisten vaikutusten lisäksi sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvät seikat sekä muut yhteiskunnalliset näkökohdat. Kiinteistöstrategiassa linjataan selkeästi, että omistaminen keskittyy jatkossa strategiaan kiinteistöihin, kun taas ei-strategiset, valtiolle tarpeettomat kiinteistöt myydään.

Toimitilastrategian linjaukset tukevat hyvää elinkaaren hallintaa. Esimerkiksi sen tavoitteissa mainittu tilojen terveellisyyden ja turvallisuuden varmistaminen onnistuu parhaiten silloin, kun valtion rakennusomaisuus pidetään pitkäjänteisesti hyvässä kunnossa.

Organisaatioiden nykyiset toimintatavat tukevat rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa - ulkoministeriön uusien toimintatapojen toimivuutta ei voida kuitenkaan vielä arvioida

Tarkastuskohteiden rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on pääosin suunnitelmallista, tavoitteellista ja vastuultaan selkeää. Senaatti-kiinteistöjen ja Suomenlinnan hoitokunnan toimintatavat tukevat hyvää elinkaaren hallintaa, mutta ulkoministeriön toimintatavat eivät tarkastulla jaksolla tukeneet elinkaaren hallintaa riittävästi. Koska ulkoministeriön toimintatavoissa on ollut puutteita, valtiovarainministeriöllä ja eduskunnalla ei ole ollut riittäviä tietoja ulkomaan edustustojen kiinteistöjen ja toimitilojen kunnosta ja korjaustarpeesta.

Ulkoministeriö on kuitenkin kehittänyt elinkaaren hallinnan toimintatapojaan olennaisesti viime aikoina, ja se jatkaa työtä edelleen. Uudet toimintatavat luovat hyvän pohjan rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnalle tulevina vuosina. Uusien toimintatapojen toimivuutta ei ole vielä mahdollista arvioida.

Rakennetun ympäristön keskeinen asema ilmastonmuutoksen hillitsemisessä tiukentaa vaatimuksia

Valtion rakennusomaisuuden haltijoiden tulee valmistautua siihen, että rakennettuun ympäristöön kohdistuvat ilmastovaatimukset tiukkenevat. Rakennetussa ympäristössä tehtävillä toimenpiteillä on suuri vaikutus ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen. Koko kiinteistö- ja rakentamisalan energiankulutus vastaa 35:tä prosenttia Suomen kokonaisenergiankulutuksesta, ja rakennusten osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä on noin 30 prosenttia.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaan Suomen tavoite on olla hiilineutraali vuonna 2035. Tavoitteeseen pyritään muun muassa jatkamalla vähähiilisen rakentamisen tiekartan toimeenpanoa, kehittämällä rakennuksen elinkaaren aikaiseen hiilijalanjälkeen perustuvaa säädösohjausta sekä tehostamalla materiaalien kierrätystä ja kiertotaloutta rakennusalalla. Ympäristöministeriön mukaan rakennusten hiilijalanjäljen arviointi on tulossa osaksi rakennusmääräyksiä 2020-luvulla. Tavoitteena on, että myöhemmin myös muiden ympäristövaikutusten arviointi ja seuranta olisivat osa rakennusten suunnittelua ja toteutusta.

Tarkastusviraston suositukset

1. Valtiovarainministeriön pitää huolehtia siitä, että Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen omistajahallinnan tavoitteet määritellään nykyistä täsmällisemmin ja valtion kokonaisuus huomioon ottaen.
2. Ulkoministeriön tulee määritellä nykyistä tarkemmin kriteerit, joiden perusteella se päättää kohteiden vuokraamisesta ja omistamisesta. Kriteereissä tulee ottaa huomioon edustukselliset tarpeet, toimintaympäristöstä aiheutuvat rajoitteet ja valtion kokonaisuus.
3. Ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tulee seurata tiiviisti ulkoministeriön kiinteistöstrategian toimeenpanon onnistumista ja tehdä tarvittavat muutokset strategiaan tai sen toimeenpanoon.
4. Ulkoministeriön tulee edistää aktiivisesti uusien kiinteistönhallinnan toimintatapojensa vakiintumista, seurata niiden toimivuutta ja tehdä niihin tarvittavat muutokset.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko valtio ohjannut riittävästi rakennustensa elinkaaren hallintaa?	15
2.1 Säädökset edistävät elinkaariajattelua mutta mahdollistavat sen, että niitä sovelletaan eri tavoin	15
2.2 Kiinteistö- ja toimitilastrategiat tukevat hyvää elinkaaren hallintaa, mutta tavoite valtion kokonaisedusta jättää tilaa tulkinnoille	21
2.3 Valtiolla on ollut osin puutteellista tietoa rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeesta	25
3 Tukevatko organisaatioiden toimintatavat rakennusomaisuuden elinkaaren hyvää hallintaa?	29
3.1 Rakennusomaisuudesta huolehditaan pääosin suunnitelmallisesti, tavoitteellisesti ja selkeästi määritellyin vastuin	29
3.2 Korjausvelan hallinnan haasteena on epävarmuus määrärahojen riittävydestä	39
3.3 Monet elinkaaren hallintaa hankaloittavat tekijät ovat toimijoiden vaikutusvallan ulottumattomissa	44
4 Onko elinkaarivaikutukset huomioitu rakennusinvestointipäätöksissä riittävällä tavalla?	51
4.1 Tarkastuskohteet ottavat investointipäätöksissään vaatimusten mukaisella tavalla huomioon elinkaaren mittaiset hyödyt ja kustannukset	51
4.2 Myynti- ja purkupäätökset sekä vastikkeettomat luovutukset ovat olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja	55
Liite: Miten tarkastettiin	59
Viitteet	63



MUSIKKITALO MUSIKHUSET MUSIC CENTRE

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa arvioitiin valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa. Tarkastus kohdistui valtion rakennusomaisuutta hallitsevien Senaatti-kiinteistöjen, ulkoministeriön ja Suomenlinnan hoitokunnan toimintaan, jolla nämä ottavat huomioon rakennusten elinkaaren mittaiset kustannukset ja hyödyt investoinneissa, käyttövaiheen hallinnassa, myynti- ja purkupäätöksissä sekä vastikkeettomissa luovutuksissa. Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että valtion rakennusomaisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut toimijat ovat luoneet edellytykset rakennusomaisuuden elinkaaren hyvälle hallinnalle.

Valtion rakennusomaisuuden valtiontaloudellinen merkitys on suuri: valtion talousarvio- ja rahastotalouden sekä liikelaitosten taseisiin kuuluvan rakennusomaisuuden arvo oli 3,9 miljardia euroa vuonna 2019.¹ Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta vaikuttaa valtiontalouteen paitsi suoraan aiheuttamalla kustannuksia ja tuottoja sekä vaikuttamalla omaisuuden arvoon, myös epäsuorasti muiden elinkaaren aikaisten vaikutusten, esimerkiksi ympäristövaikutusten, kautta.

Pääosaa valtion rakennusomaisuudesta hallinnoi liikelaitoksena toimiva Senaatti-kiinteistöt. Huomattava osa valtion kiinteistöistä on puolestaan Metsähallituksen hallinnassa maa- ja vesialueina. Pieni osuus valtion omistamista rakennuksista ja kiinteistöistä on jätetty virastojen hallintaan. Merkittävimpiä näistä virastoista ovat eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö ja Suomenlinnan hoitokunta.

Tarkastus rajattiin valtion suoraan tai liikelaitosten kautta omistamaan rakennusomaisuuteen, jonka kirjanpitoarvot esitetään kuviossa 1. Näin ollen tarkastuksessa ei käsitelty rakennusomaisuutta, jonka valtio omistaa välillisesti, esimerkiksi valtionyhtiöiden kautta. Kohteiksi valittiin rakennusomaisuudesta suurinta osaa hallinnoiva Senaatti-kiinteistöt, valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä ja tiloja hallinnoiva ulkoministeriö ja Suomenlinnan maailmanperintökohdetta hallinnoiva Suomenlinnan hoitokunta.

Senaatti-kiinteistöjen noin 9 000 rakennuksesta lähes puolet on Puolustusvoimien käytössä. Muista rakennuksista merkittävä osa on toimistoja sekä oikeus- ja turvallisuusviranomaisten tiloja, kuten vankiloita ja oikeus- ja poliisitaloja. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.² Ulkoministeriön hallinnoimat noin 210 kiinteistöä tai toimitilaa kattavat ulkomaan edustustojen kansliatoimitilat, virka-asunnot, muut rakennukset sekä kulttuuri-instituutti- ja paviljonkirakennukset. Ulkoministeriö käyttää kiinteistöjään pääasiassa edustautumiseen. Suomenlinnan hoitokunta vastaa maailmanperintökohteen säilyttämisestä, ylläpidosta, esittelystä ja alueen käytön kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Hoitokunnan hallinnassa on yli 230 rakennusta. Maailmanperintökohteen tulee säilyttää autenttisuutensa ja eheydensä, joiden vaaliminen on myös hoitokunnan ensisijainen tavoite.

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa arvioitiin kolmesta näkökulmasta:

- Onko valtio ohjannut riittävällä tavalla viranomaisia ja muita toimijoita rakennusomaisuutensa elinkaaren hallinnassa? (luku 2)
- Onko rakennusomaisuutta hallinnoivilla viranomaisilla ja muilla toimijoilla riittävät toimintatavat elinkaaren hyvään hallintaan? (luku 3)
- Onko elinkaarivaikutukset huomioitu riittävällä tavalla investointipäätöksissä? (luku 4)

Tarkastuksen kriteerit on johdettu valtion omaisuuden hallintaa, taloudenhoitoa ja rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa käsittelevistä säädöksistä, strategioista, periaatepäätöksistä ja ohjeista. Tarkastusasetelma on kuvattu liitteessä.

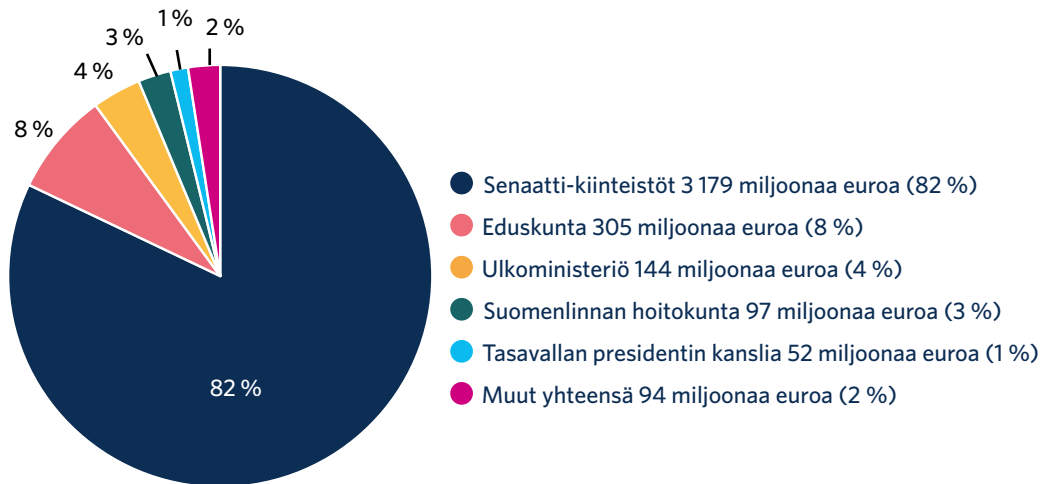
Tarkastus on osa Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta -tarkastusteemaa. Teeman tavoitteena on parantaa valtion omaisuuden hallintaan parhaiten soveltuvia elinkaaren hallinnan käytäntöjä sekä levittää tietoa omaisuuden elinkaaren hallinnasta. Teeman tarkastukset kohdistuvat rakennusomaisuuden lisäksi valtion liikenneväyliin ja valtion kone- ja laiteomaisuuteen.

Mitä tarkoitetaan rakennusomaisuuden elinkaaren hyvällä hallinnalla?

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on hyvää, jos rakennusten elinkaarilaatu on pääsääntöisesti korkea. Elinkaarilaatu voidaan määritellä seuraavasti: "kestävällä tavalla laadukas rakennus täyttää omistajien, käyttäjien ja yhteiskunnan vaatimukset koko elinkaaren ajan hallitulla ja optimaalisella tavalla."³ Elinkaarilaadussa otetaan huomioon sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja ekologiset vaatimukset.

Yksittäisen rakennuksen elinkaaren hallinta tarkoittaa käytännössä, että valmistusvaiheen päätöksissä huomioidaan koko rakennuksen elinkaari, rakennuksen kuntoa arvioidaan säännöllisesti, kunnossapitoa ja korjauksia ennakoidaan, tarpeelliset kunnossapidon toimenpiteet ja korjaukset toteutetaan ja rakennus puretaan, jos sitä ei ole enää taloudellisesti järkevää korjata niin, että se vastaa sille asetettuja vaatimuksia. Elinkaaren hallinta alkaa rakennuksen suunnittelusta ja rakentamisesta ja jatkuu rakennuksen koko hallinnassa olon ajan myyntiin, purkuun tai vastikkeettomaan luovutukseen saakka.

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa voidaan pitää hyvänä ja tuloksellisena, jos kiinteistöjen hallinnalla ja hoitamisella tavoiteltu valtion kokonaisuus varmistuu mahdollisimman pienin kustannuksin. Valtion kokonaisuus määritellään kiinteistöstrategiassa,⁴ ja tämä kokonaisuus määrittelee valtion rakennusomaisuuden elinkaari-laadun tavoitetilan.



Kuvio 1: Valtion suoraan tai liikelaitosten kautta omistaman rakennusomaisuuden kirjanpitoarvo vuonna 2019. Kirjanpitoarvo oli yhteensä noin 3,9 miljardia euroa. Rakennusomaisuuteen on laskettu kansallisomaisuuteen kuuluvat rakennukset ja aineellisiin hyödykkeisiin kuuluvat rakennukset ja rakennelmat. Kuvio ei sisällä valtionyhtiöiden tai rahastojen kautta omistettua rakennusomaisuutta eikä yksittäisiä huoneisto-osakkeita. (Lähde: tilinpäätöstiedot⁵)



2 Onko valtio ohjannut riittävästi rakennustensa elinkaaren hallintaa?

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan ohjaus on ollut pääosin riittävää. Elinkaaren hallintaa koskevat säädökset edistävät elinkaariajattelua mutta mahdollistavat sen, että niitä sovelletaan eri tavoin. Kiinteistö- ja toimitilastrategiat ilmaisevat valtion tahto- ja tavoitetilän, mutta toimijat kaipaavat vahvempia linjauksia. Valtiolla on ollut osin puutteellinen tieto rakennusomaisuutensa kunnosta ja korjaustarpeesta.

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta: hyvän ohjauksen tunnusmerkit

Kun elinkaaren hallinnan ohjauksen menettelyt ovat riittävät, valtio voi varmistua siitä, että sen tahto rakennusomaisuuden hoidosta välittyy rakennuksia hallinnoiville organisaatioille. Hyvän ohjauksen tunnusmerkistönä on tässä tarkastuksessa pidetty sitä, että

- rakennusomaisuuden elinkaaren hyvän hallinnan sääntely on riittävää (ks. alaluku 2.1)
- päätöksentekovastuu jakautuu selkeästi (ks. alaluku 2.1)
- valtio ilmaisee selkeästi tahto- ja tavoitetilansa siitä, miten valtion rakennusomaisuutta pitäisi hallita ja hoitaa (ks. alaluku 2.2)
- rakennusomaisuuden haltijan ja valtion tavoitteet ovat yhdenmukaiset (ks. alaluku 2.2)
- valtiolla on hyvä käsitys rakennusomaisuutensa kunnosta (ks. alaluku 2.3).

2.1 Säädökset edistävät elinkaariajattelua mutta mahdollistavat sen, että niitä sovelletaan eri tavoin

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa ohjaa lukuisa joukko säädöksiä.⁶ Elinkaaren hallintaa koskevat säädökset edistävät elinkaarilaadukasta rakentamista, rakennuskannan hoitoa ja kunnossapitoa, mutta ne mahdollistavat elinkaarilaadultaan osin vaihtelevia soveltamisratkaisuja. Säädos-ten perusteella vastuu rakennusten investointi- ja luovutus päätösten tekemisestä jakautuu toimijoiden välillä selkeästi.

Rakentamisen ja kiinteistönpidon ohjaus on ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluva tehtävä.⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan (132/1999, 12 §) ”rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää

1. hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista
2. rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin
3. rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.”

Rakentamisen ohjaus ulottuu siten myös esimerkiksi alueidenkäyttöön, joka rajautuu tämän tarkastuksen ulkopuolelle.

Valtion rakennusomaisuuden kannalta keskeisimpiä rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa ohjaavia säädöksiä on kuvattu taulukossa 1. Taulukossa säädökset on jaoteltu sen mukaan, mitä elinkaari vaikutusta ne pääasiassa säätelevät. Jaottelu on tehty taloudellisiin, sosiaalisiin, ekologisiin ja kulttuurisiin vaikutuksiin edellä mainittujen rakentamisen ohjauksen tavoitteiden toisen kohdan mukaisesti. Taulukossa on myös kuvattu, mitä rakennuksen elinkaaren vaihetta säädöksessä säädelään. Taulukosta havaitaan, että keskeiset säädökset ulottuvat kaikkiin jaottelun mukaisiin elinkaari vaikutuksiin ja kaikkiin elinkaaren vaiheisiin. Senaatti-kiinteistöt, ulkoministeriö ja Suomenlinnan hoitokunta tuntevat rakennusten elinkaaren hallintaa koskevien säädösten vaatimukset hyvin.

Elinkaaren hallintaa koskevat säädökset edistävät elinkaarilaadukasta rakentamista, rakennuskannan hoitoa ja kunnossapitoa, mutta ne myös mahdollistavat elinkaarilaadultaan osin vaihtelevia soveltamisratkaisuja. Esimerkiksi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista antaa mahdollisuuden käyttää elinkaarikustannuksia hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena, mutta ei kuitenkaan velvoita siihen (1397/2016, 95 §).

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa ohjataan säädösten lisäksi myös esimerkiksi kiinteistö- ja toimitilastrategioilla, joita käsitellään alaluvussa 2.2.

Keskeiset säädökset ulottuvat kaikkiin elinkaari vaikutuksiin ja elinkaaren vaiheisiin

Taulukko 1: Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa käsitteleviä säädöksiä. Taulukossa on kuvattu, mitä rakennuksen elinkaaren vaihetta (tuotevaihe, rakentaminen, käyttövaihe, elinkaaren loppu, ks. tarkemmin kuvio 3) ja mitä rakennuksen elinkaarivaikutusta (taloudellinen, sosiaalinen, ekologinen, kulttuurinen) säädöksessä säädelään.

Säädely elinkaarivaikutus (pääasiallinen)	Säädös	Säädely elinkaaren vaihe	Kuvaus
Taloudelliset vaikutukset	Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)	Kaikki vaiheet, koko rakennuskanta	"Ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma" (10 § 1 mom.). "Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määräraharahatarpeista ja tuloarvioista" (10 § 2 mom.). Viraston ja laitoksen on järjestettävä toiminnan tuloksellisuuden seuranta (55 §).
Taloudelliset vaikutukset	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)	Tuotevaihe, rakentaminen	"Hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia" (95 §).
Taloudelliset vaikutukset (myös päätösvalta)	Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002)	Käyttövaihe: luovutus	Laissa säädetään luovuttamisen edellytyksistä (4 §), kauppahinnasta (5 §), luovuttamisesta päättämisestä (6 §), sekä vuokraamisesta (7-9 §).
Taloudelliset vaikutukset	Laki valtion talousarviosta (423/1988)	Kaikki vaiheet, koko rakennuskanta	"Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä" (12 §). "Valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla" (22 §).
Taloudelliset vaikutukset (pätösvalta)	Suomen perustuslaki (731/1999)	Käyttövaihe: luovutus	"Valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään" (92 §).
Taloudelliset vaikutukset	Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015)	Kaikki vaiheet	Ennen hankintaa on selvittävä mm. "hankittavan kiinteistövarallisuuden käyttö- ja investointikustannukset ja muut kustannukset" (4 §). Haltijaviraston on hoidettava hallinnassaan olevaa valtion kiinteistövarallisuutta "huolellisesti sen luonne ja käyttötarkoitus huomioon ottaen" (5 §). Säädetään myös oikeudesta luovuttaa kiinteistövarallisuutta (7 §).
Ekologiset vaikutukset	Energiatieteidenlaki (1429/2014)	Tuotevaihe, rakentaminen	Keskushallintoviranomaisten ⁸ hankintojen energiatehokkuus (29 a §), energiatehokkaiden rakennusten hankinta (29 d §).
Ekologiset vaikutukset; sopeutumisen kautta myös muut vaikutukset	Ilmastolaki (609/2015)	Kaikki vaiheet, koko rakennuskanta	Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistäviä toimia (4 §).
Ekologiset vaikutukset	Ympäristöministeriön asetus uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017)	Tuotevaihe, rakentaminen	Asetus koskee sisäilmaston ylläpitoon energiaa käyttävän uuden rakennuksen suunnittelua ja rakentamista (1 §).
Ekologiset vaikutukset	Ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13, 2/17)	Käyttövaihe: korjaus- ja muutostyöt	Energiatieteiden parantamisen suunnittelu (2 §), energiankulutusvaatimukset rakennusluokittain (6 §), E-lukuvaatimus rakennusluokittain (7 §), vaihtoehtoiset tavat energiatehokkuuden parantamiseksi (8 §).
Kulttuuriset vaikutukset	Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)	Käyttövaihe, elinkaaren loppu	Lain tavoitteena on rakennetun kulttuuriympäristön ajallisen ja alueellisen monimuotoisuuden turvaaminen, ominaisluonteen ja erityispiirteiden vaaliminen sekä kulttuurisesti kestävä hoidon ja käytön edistäminen (1 §).
Kulttuuriset vaikutukset	Muinaismuistolaki (295/1963)	Käyttövaihe, elinkaaren loppu	Kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittaminen (1 §).
Kaikki vaikutukset	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)	Kaikki vaiheet	Lain tavoitteena on "järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä" (1 §). Rakentamisen ohjauksen tavoitteet (12 §), energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset (117 g §).

Keskeisessä säädösperustassa on organisaatiokohtaisia eroja

Senaatti-kiinteistöjen toiminnan kannalta keskeisin säädös on laki valtion liikelaitoksista (1062/2010). Laki määrittelee, että ”[Senaatti-kiinteistöjen] tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja – virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta” (2 §). Lain 3 §:n mukaan ”liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”. Liikelaitoksen hallintaan siirretty valtion omaisuus on liikelaitoksen taseessa (13 §). Koska Senaatti-kiinteistöjen tulee toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaan, sen taseeseen siirretty kiinteistöomaisuus luo sille taloudellisen kannustimen huolehtia omaisuuden kunnosta. Laki valtion liikelaitoksista säätelee siis elinkaari-vaikutuksista erityisesti taloudellisia vaikutuksia.

Suomenlinnan hoitokunnan hallinnoiman rakennusomaisuuden hoito perustuu Suomenlinnan hoitokunnasta annettuun lakiin (1145/1988) ja asetukseen (294/2013), alueiden käyttöä ohjaavaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä muinaismuistolakiin (295/1963). Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, 4 §) mukaan rakennusperinnön säilyttämisen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle. Suomenlinnan rakennusperinnön säilyttämistä tämän lain nojalla edistävät ja valvovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä Museovirasto (4 §). Valtioneuvoston asetuksessa Suomenlinnan hoitokunnasta (294/2013, 16 §) määritellään hoitokunnalle vastuu Suomenlinnan hallinnasta, hoidosta ja kunnostuksesta. Suomenlinnan hoitokuntaa erityisesti ja rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa yleisesti sääntelevät lait muodostavat yhdessä riittävät puitteet Suomenlinnan rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle.

Ulkoministeriö ylläpitää, rakennuttaa ja toteuttaa Suomen valtion ulkomailla olevia kiinteistöjä ja tiloja, missä se ottaa huomioon kohdemaan paikalliset säädökset ja määräykset. Mahdollisissa ristiriitatilanteissa kohdemaan lainsäädäntö on ratkaisevassa asemassa. Ulkoministeriön hallinnoiman rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaan kohdistuu siten sekä koti- että ulkomaista lainsäädäntöä. Taloudellisten vaikutusten osalta ulkoministeriö kuitenkin noudattaa kotimaista lainsäädäntöä, joka velvoittaa suunnitelmalliseen omaisuuden elinkaaren hallintaan. Sääntely antaa taloudellisesta näkökulmasta riittävät puitteet ulkoministeriön hallinnoiman rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle.

Ulkoministeriön hallinnoiman rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaan kohdistuu sekä koti- että ulkomaista lainsäädäntöä

Päätöksentekovastuu jakautuu eri toimijoiden välillä selkeästi

Säädösten perusteella päätöksentekovastuu rakennusten investointi- ja luovutuspäätöksissä jakautuu selkeästi valtioneuvoston, eduskunnan, rakennusomaisuutta hallinnoivien organisaatioiden sekä muiden viranomaisten välillä.

Omaisuuden hankintaa ja vuokrausta säädellään valtioneuvoston asetuksessa valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta.⁹ Asetuksen 2 §:ssä säädetään hankintojen ja vuokrauksen päätösvallasta.

Kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa, jos se on taloudellisesti tarkoituksenmukaista tai kiinteistöä ei ole enää perusteltua pitää valtion omistuksessa

Kiinteän omaisuuden luovutusta säätelevät perustuslaki¹⁰ ja laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta¹¹. Pääsääntöisesti kiinteää omaisuutta saa luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella, mutta kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta päättää valtioneuvosto tai ministeriö riippuen luovutettavan omaisuuden arvosta. Kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa, jos se on taloudellisesti tarkoituksenmukaista tai kiinteistöä ei ole enää perusteltua pitää valtion omistuksessa.

Raha-asiaivaliokunnan ohjeistuksessa¹² määritetään, milloin investointeja koskeva asia tulee sen taloudellisen merkityksen perusteella käsitellä ja päättää valtiovarainministeriössä, raha-asiaivaliokunnassa tai eduskunnassa. Tämä koskee rakennusomaisuudesta tehtäviä päätöksiä hankittaessa uusia kiinteistöjä tai toimitiloja ja kunnostettaessa tai myytäessä niitä. Raha-asiaivaliokunta käsittelee valtion omaisuuden hankintaa koskevat asiat esimerkiksi silloin, kun kiinteää omaisuutta hankitaan vähintään viiden miljoonan euron arvosta. Tällä pyritään muun muassa siihen, että toimenpiteet ovat taloudellisesti ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia ja riittävästi perusteltuja. Investointipäätöksen tekee ministeri.

Senaatti-kiinteistöjen rakennusomaisuus on valtion omaisuutta, mutta liikelaitoksen omistajahallinnassa. Liikelaitos päättää käytännön tasolla omaisuuteen suoraan liittyvistä asioista, kuten investoinneista, ylläpito- palveluista ja korjaamisesta. Sen toimintaa ohjaavat kuitenkin liikelaitoslain mukaisesti eduskunnan antamat investointi- ja lainanottokehykset sekä sitoumuskehys.

Päätöksentekovastuun jakautuminen eduskunnan, Suomenlinnan hoitokunnan, Suomenlinnan johtokunnan, ympäristöministeriön, ELY-keskusten ja Museoviraston välillä on selkeästi määritelty laissa rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) sekä laissa Suomenlinnan hoitokunnasta (1145/1988) ja sitä koskevassa asetuksessa (294/2013). Valtio on antanut Suomenlinnan hoitokunnalle vastuun suojella, säilyttää ja esitellä alueellaan sijaitsevaa kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä asettanut¹³ tätä varten asianmukaisen henkilökunnan ja tehtävien edellyttämät varat.

Ulkoministeriön investointipäätökset ja kiinteistöjen ja toimitilojen myynnit saatetaan niiden taloudellisen merkityksen perusteella joko raha-asiaivaliokunnan tai eduskunnan päätettäviksi. Pienissä hankkeissa päätöksenteko tapahtuu kokonaan ulkoministeriössä.

Elinkaariarvioinnista on tulossa nykyistä sitovampaa lähivuosina

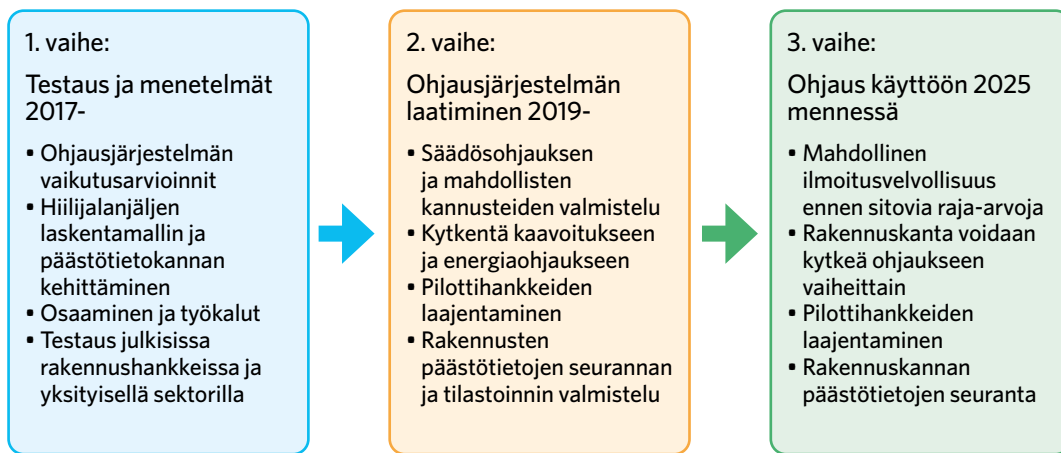
Valtion rakennusomaisuuden haltijoiden tulee valmistautua siihen, että rakennettuun ympäristöön kohdistuvat ympäristövaatimukset tiukkenevat. Rakennetussa ympäristössä tehtävillä toimenpiteillä on suuri vaikutus ilmastonmuutoksen hillitsemiseen¹⁴ ja siihen sopeutumiseen. Koko kiinteistö- ja rakentamisalan energiankulutus vastaa 35:tä prosenttia Suomen kokonaisenergiankulutuksesta, ja rakennusten osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä on noin 30 prosenttia.¹⁵

Elinkaariarviointi¹⁶ on menetelmä, jolla arvioidaan tuotteiden ja palveluiden ympäristövaikutuksia ja luonnonvarojen kulutusta. Sitä käytetään rakennusalalla rakennusten ekologisen kestävyuden arvioinnissa. Elinkaariarvioinnissa kiinnitetään huomiota rakennuksen koko elinkaareen. Hiilijalanjäljen arvioiminen on yksi osa elinkaariarviointia. Se kuvaa tuotteen tai palvelun elinkaaren aikaista vaikutusta ilmaston lämpenemiseen. Vaikutusta mitataan kasvihuonekaasupäästöjen yhteenlasketulla määrällä.¹⁷

Ympäristöministeriön mukaan rakennusten hiilijalanjäljen arviointi on tulossa osaksi rakennusmääräyksiä 2020-luvulla. Tavoitteena on, että myöhemmin myös muiden ympäristövaikutusten¹⁸ arviointi ja seuranta olisivat osa rakennusten suunnittelua ja toteutusta. Ympäristöministeriön näemyksen mukaan elinkaariarviointi onkin yksi keskeinen uusi asiakokonaisuus käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Elinkaariarvioinnin työvälineitä ja ohjeita laaditaan parhaillaan.^{19, 20} Ympäristöministeriön julkistama vähähiilisen rakentamisen tiekartta näyttää, miten rakennuksen elinkaaren kasvihuonekaasupäästöjen ohjaukseen pyritään siirtymään (kuvio 2).

Tarkastuksen kohdeorganisaatioilla on hyvät edellytykset ja valmiudet hiilijalanjälkilaskennan käyttöönottoon. Hiilijalanjäljen laskemiseen rakennuksille on jo julkaistu eurooppalainen standardi SFS-EN 15978. Kuviossa 3 on esitetty tämän standardin mukaiset rakennuksen elinkaaren vaiheet. Elinkaaren päävaiheet ovat valmistus (tuotevaihe ja rakentaminen), käyttövaihe ja elinkaaren loppu.

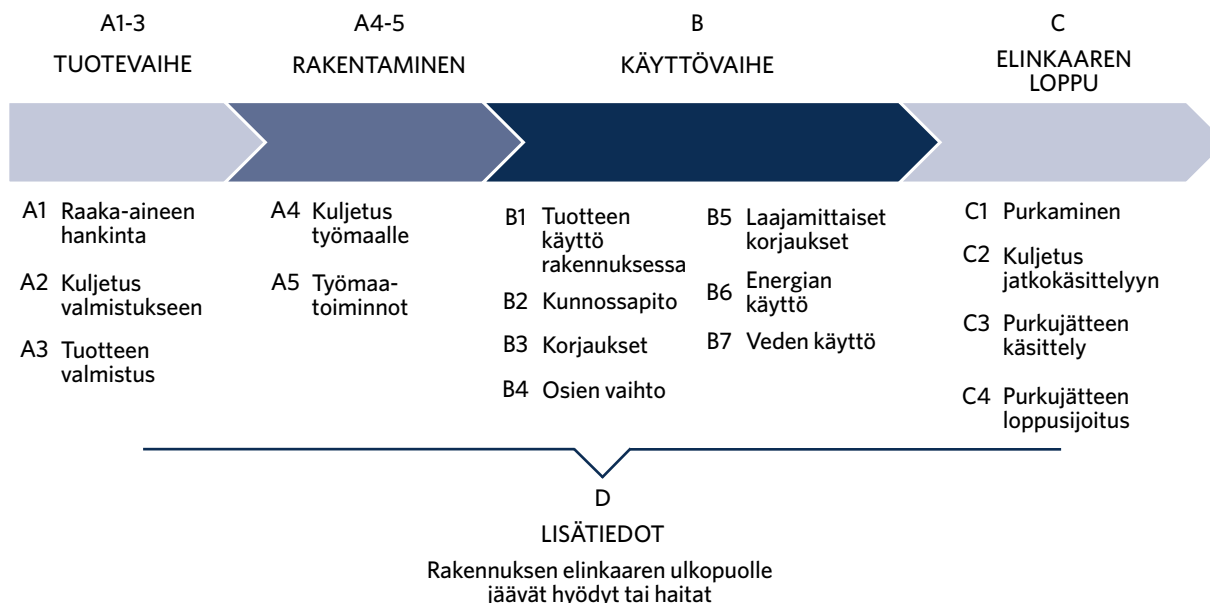
Tarkastuksen kohdeorganisaatioilla on hyvät edellytykset ja valmiudet hiilijalanjälkilaskennan käyttöönottoon



Kuvio 2: Vähähiilisen rakentamisen tiekartta. (Lähde: ympäristöministeriö²¹)

Uudiskohteiden rakennusvaiheen hiilijalanjäljen arvioimiseksi on tarjolla useita Suomessa kehitettyjä menetelmiä sekä tietokantoja rakentamisessa käytettävien tuotteiden ja palveluiden ympäristövaikutuksista ja luonnonvarojen käytöstä. Lisäksi tarjolla on viranomaisohjausta ja pilottihankkeita.²²

Elinkaariarviointi sisältyy moniin kestävästi rakentamisen sertifiointijärjestelmiin. Arviointia voidaan laajentaa koskemaan hiilijalanjäljen ohella myös muita ympäristövaikutuksia. Tarkastushaastatteluiden perusteella kohdeorganisaatiot suhtautuvat ympäristövaikutusten määrittämiseen myönteisesti.



Kuvio 3: Rakennuksen elinkaaren vaiheet standardin SFS-EN 15978²³ mukaan.

2.2 Kiinteistö- ja toimitilastrategiat tukevat hyvää elinkaaren hallintaa, mutta tavoite valtion kokonaisedusta jättää tilaa tulkinnoille

Valtion kiinteistö-²⁴ ja toimitilastrategiat²⁵ tukevat hyvää rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa, mutta erityisesti kiinteistöstrategian tavoite valtion kokonaisedusta on tulkinnanvarainen.

Strategioissa ilmaistaan keskeisin valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskeva tahto- ja tavoitetila. Kiinteistöstrategian tavoitteena on ”valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla”, kun taas toimitilastrategia pyrkii siihen, että valtion tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tavoite myydä valtiolle tarpeettomat, ei-strategiset kiinteistöt sekä asetetut tilatehokkuustavoitteet ovat selkeitä.

Valtiovarainministeriön vetämä Vuokraperusteiden ja toimintatapojen kehittämisryhmä ehdotti loppuraportissaan, että valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat päivitetäisiin.²⁶ Päivitetty kiinteistöstrategia valmistuneen vuoden 2020 aikana.²⁷ Toimitilastrategian päivityksessä on odotettavissa, että muun muassa tilatehokkuusvaatimuksia kiristetään.

Kiinteistöstrategia pyrkii varmistamaan valtion kokonaisedun

Valtion kiinteistöstrategia ohjaa tarkastelemaan rakennusomaisuuden elinkaarivaikutuksia laaja-alaisesti valtion kokonaisedun eri näkökulmista. Kokonaisedun korostavat linjaukset ovat toisaalta luonteeltaan niin yleisiä, että sen toteutumista ei voida yksikäsitteisesti todentaa. Tällaiset tulkinnanvaraiset linjaukset heikentävät strategian ohjausvaikusta. Jos strategia linjattaisiin nykyistä tiukemmin, se todennäköisesti edistäisi valtion kokonaisedun kannalta parempaa elinkaaren hallintaa.

Tulkinnanvaraiset linjaukset valtion kokonaisedusta heikentävät kiinteistöstrategian ohjausvaikutusta

Kiinteistöstrategia linjaa selkeästi, että omistaminen keskittyy jatkossa strategisiin kiinteistöihin, kun taas ei-strategiset, valtiolle tarpeettomat kiinteistöt myydään.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi on annettu 21.12.2010.²⁸ Kiinteistöstrategia linjaa valtion kiinteistövarallisuuden omistajapolitiikkaa. Kiinteistöstrategian tavoitteena on ”valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa”. Kiinteistöstrategian mukaan ”valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteutuminen”.

Valtion kokonaisuuteen kuuluu strategian määritelmän mukaan monia näkökohtia: ”Valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, elinkaariajattelua, kestävää kehitystä, energiatehokkuuden edistämistä sekä toimivia kiinteistömarkkinoita.”

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

Toimitilastrategia pyrkii edistämään tuloksellista toimintaa

Valtion toimitilastrategian linjaukset tukevat rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi annettiin 18.12.2014.²⁹ Strategian tavoitteena on, että valtion toimitilat tukevat tuloksellista toimintaa: ”Tilojen kehittämisellä edistetään parempia työsuorituksia ja parannetaan kustannustehokkuutta. Tilaratkaisuissa varmistetaan tilojen terveellisyys ja turvallisuus sekä valtion kokonaisuuden ja yhteiskuntavastuullisuus.”³⁰

Kustannustehokkuuden parantamista tavoitellaan ensisijaisesti tilatehokkuutta parantamalla: tilatehokkuustavoitteet ovat maksimissaan 18 m²/htv hankittaville tai peruskorjattaville toimistotiloille ja maksimissaan 15 m²/htv uudisrakennuksille.^{31, 32}

Toimitilastrategia ohjaa tehostamaan valtion tilojen käyttöä siten, että samalla kuitenkin tuetaan muuttuvan työelämän tarpeita. Kun tilankäyttöä tehostetaan, osa valtion rakennusomaisuudesta jää tarpeettomaksi ja myydään kiinteistöstrategian linjausten mukaan. Lisäksi tilatehokkuuden parantaminen kasvattaa rakennuksen suorituskykyä, koska se vähentää henkilötyövuotta kohden laskettuja kustannuksia, energiankulutusta ja ympäristövaikutuksia. Sen sijaan neliometriä kohden lasketut kustannukset, energiankulutus ja ympäristövaikutukset saattavat lisääntyä tilojen tehostuneen käytön seurauksena.

Toimitilastrategia ohjaa tehostamaan valtion tilojen käyttöä siten, että samalla tuetaan muuttuvan työelämän tarpeita

Toimitilastrategian linjaukset näkyvät rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnassa erityisesti silloin, kun suunnitellaan uusien toimitilojen rakentamista tai vanhojen toimitilojen korjausta: toimitilat rakennetaan tai korjataan strategian edellä mainittujen tavoitteiden mukaisiksi. Strategian tavoitteissa mainittu tilojen terveellisyyden ja turvallisuuden varmistaminen onnistuu parhaiten silloin, kun valtion rakennusomaisuus pidetään pitkäjänteisesti hyvässä kunnossa. Toimitilastrategian linjaukset tukevat siten hyvää elinkaaren hallintaa.

Valtion tahto- ja tavoitetilaa kuvataan myös muissa asiakirjoissa

Kiinteistö- ja toimitilastrategioiden lisäksi valtion tahto- ja tavoitetilaa kuvataan myös muissa asiakirjoissa, kuten valtioneuvoston ilmastopoliittisessa selonteossa ja hallitusohjelmassa. Niissä täsmennetään kiinteistö- ja toimitilastrategioissa linjattuja tavoitteita erityisesti rakennusten ympäristövaikutusten vähentämisessä, ja näin ne tukevat osaltaan rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa.

Valtio on ilmaissut 13.6.2013 annetussa periaatepäätöksessä³³ tavoitteeseen vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia julkisissa hankinnoissa, esimerkiksi rakennuksissa, hankinnan koko elinkaaren aikana. Myös pääministeri Marinin hallituksen laatimassa tiekartassa hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi todetaan muun muassa, että ”valtion rakennuskannan kehittämisessä, käytössä ja ylläpidossa painotetaan vähähiilisyttä ja energiatehokkuutta”.³⁴

Valtioneuvoston ilmastopoliittisessa selonteossa³⁵ on asetettu valtion rakennusomaisuudelle tavoitteet, joiden mukaan valtionhallinto luopuu toimitilojensa öljylämmityksestä vuoteen 2025 mennessä ja kaikkia julkisia toimijoita kannustetaan samaan. Öljylämmityksestä luopuminen pienentää rakennusten lämmityksen ilmastovaikutuksia, jos öljylämmitys korvataan ilmastoystävällisillä lämmitysmuodoilla. Selonteon tavoitteiden mukaan myös energiatehokkuutta parannetaan ja edistetään uusiutuvan energian käyttöä olemassa olevassa rakennuskannassa.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman³⁶ mukaan Suomen tavoite on olla hiilineutraali vuonna 2035. Tavoitteeseen pyritään muun muassa jatkamalla vähähiilisen rakentamisen tiekartan toimeenpanoa, kehittämällä rakennuksen elinkaaren aikaiseen hiilijalanjälkeen perustuvaa säädösohjausta sekä tehostamalla materiaalien kierrätystä ja kiertotaloutta rakennusalalla (ks. myös alaluku 2.1). Lisäksi pääministeri Marinin hallituksen laatimassa tiekartassa hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi todetaan muun muassa, että ”valtion rakennuskannan kehittämisessä, käytössä ja ylläpidossa painotetaan vähähiilisyttä ja energiatehokkuutta”.³⁷

Hallitusohjelmaan on tehty kirjaus puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisoinnista. Se voi toteutuessaan selkeyttää puolustushallinnon kiinteistöjen elinkaarivastuuta eli vastuuta kiinteistöjen ylläpidosta ja peruskunnosta, mikä edesauttaa niiden nykyistä parempaa elinkaaren hallintaa. Uudelleenorganisointia varten Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt. Tällä hetkellä puolustushallinnon kiinteistöjen elinkaarivastuu on jakautunut Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kesken, mutta taloudelliset kannustimet ohjaavat niitä hoitamaan kiinteistöjä tavalla, joka on elinkaaren hallinnan näkökulmasta epäoptimaalista (ks. alaluku 3.3).

Muissa asiakirjoissa täsmennetään kiinteistö- ja toimitilastrategioissa linjattuja tavoitteita erityisesti rakennusten ympäristövaikutusten vähentämisessä

Senaatti-kiinteistöt kaipaavat vahvempia linjauksia kiinteistöstrategiaan

Senaatti-kiinteistöjen mukaan rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan ohjaus voisi olla uudessa kiinteistöstrategiassa nykyistä määrätietoisempaa ja velvoittavampaa muun muassa sen suhteen, mikä energiantuotantotapa uusiin rakennuksiin valitaan. Esimerkiksi aurinkoenergiaratkaisut ovat kohdanneet vastustusta, koska ne voivat korottaa vuokria.

Ulkoministeriön näkemys on, ettei sen hallinnoiman rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa ohjaa mikään tahon, jos ei oteta lukuun valtiovarainministeriön talousohjausta. Ulkoministeriö toivoisi selkeämpiä linjauksia siihen, miten sen pitäisi hallinnoida ja hoitaa hallinnassaan olevaa rakennusomaisuutta, jotta kiinteistöstrategian mukainen valtion kokonaisuus toteutuisi. Tällaiset linjaukset tukisivat muun muassa ulkoministeriön harkintaa tilojen osto-, myynti- ja rakennusinvestointitilanteissa. Investointipäätökset ja kiinteistöjen ja toimitilojen myynnit saatetaan niiden taloudellisen merkityksen perusteella joko raha-asiaivaliokunnan tai eduskunnan päättäväiksi. Ulkoministeriö noudattaa valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden linjauksia myös ulkomailla sijaitsevilla kohteilla.

Suomenlinnan hoitokunta on tyytyväinen saamaansa elinkaaren hallinnan ohjaukseen. Valtion tahto- ja tavoitetila Suomenlinnan rakennuskannan hallinnassa on johdettavissa Unescon yleissopimuksesta maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi (jatkossa maailmanperintösopimus): tavoitteena on vaalia ja säilyttää maailmanperintökohteen kulttuuriperintöarvoja, suojella ja välittää sen yleismaailmallisesti erityisiä arvoja tuleville sukupolville, kehittää alan tieteellistä tutkimusta ja huolehtia Suomenlinnan esittelystä sekä välittää tietoa maailmanperinnöstä koulutusohjelmien ja tiedottamisen avulla.

Suomen valtio on sitoutunut Suomenlinnan maailmanperintökohteen säilyttämiseen. Hakiessaan Suomenlinnaa maailmanperintöluetteloon Suomen valtio katsoi sen olevan osa erityisen arvokasta kulttuuri- tai luonnonperintöä, minkä vuoksi se täytyy säilyttää osana ihmiskunnan yhteistä maailmanperintöä. Maailmanperintösopimuksen 4. artiklan mukaisesti ”yleissopimuksen osapuolena oleva valtio tunnustaa, että velvollisuus huolehtia alueellaan sijaitsevan kulttuuri- ja luonnonperinnön määrittämisestä, suojelemisesta, säilyttämisestä, esittelemisestä sekä tuleville sukupolville välittämisestä kuuluu ensisijaisesti asianomaiselle valtiolle.” Maailmanperintöluetteloon hyväksyminen edellyttää, että kohteella on erityistä yleismaailmallista arvoa.³⁸

Ulkoministeriön rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnalle ei ole ohjaajaa

Suomenlinnan hoitokunta on tyytyväinen saamaansa elinkaariohjaukseen

Valtion ja rakennusomaisuuden haltijaorganisaatioiden tavoitteet ovat pääosin yhtenevät

Valtion ja rakennusomaisuuden haltijoiden väliset tiedonvälityksen menettelyt ovat olleet pääosin riittävät rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan tavoitteiden viestimiseksi: valtion ja haltijaorganisaatioiden tavoitteet ovat pääosin yhtenevät, eikä havaittavia intressiristiriitoja ole syntynyt.

Senaatti-kiinteistöt on sekä rakennusomaisuuden haltija että omistaja, eikä se tunnista mahdollisuutta, että sen intressit näissä rooleissa eriaisivät. Senaatti-kiinteistöt voi toteuttaa sille liikelaitoslaisissa³⁹ osoitettua tehtävää itsenäisesti liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Vaikka Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirretty valtion rakennusomaisuus onkin Senaatti-kiinteistöjen taseessa, sille osoitettu tehtävä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta sitoo Senaatti-kiinteistöt noudattamaan valtion tavoitteita rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnassa. Tulohjaajana toimii valtiovarainministeriö, ja sen saaman informaation riittävyys varmentuu tulohjausmenettelyssä sekä Senaatti-kiinteistöjen hallituksen ja valtiovarainministeriön tapaamisissa.

Maailmanperintösopimus ja asetus Suomenlinnan hoitokunnasta varmistavat yhdessä, että valtion ja Suomenlinnan hoitokunnan intressit ovat yhtäläiset: tavoitteena on edesauttaa maailmanperintökohteen arvojen säilymistä. Hoitokunta nimeää raportointi- ja neuvottelumenettelyjen tärkeimmiksi tiedonvälityskanaviksi tulossopimuksen Suomenlinnan hoitokunnan ja sitä ohjaavan opetus- ja kulttuuriministeriön välillä sekä johtokunnan ja operatiivisen johdon väliset raportointikäytännöt. Asetuksen mukaan johtokunnassa ovat edustettuina tärkeimmät Suomenlinnan sidosryhmät kuten opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö. Lisäksi tiedonvälityskanavana toimii Unescolle laadittava Periodic Report, jonka hoitokunta tekee maailmanperintökohteen kansallisen maailmanperintötoiminnan yhteystahon (engl. Focal Point) ohjauksessa. Suomessa yhteystahona toimii Museovirasto.

Ulkoministeriölle on osin epäselvää, mitä tavoitteita valtiolla on ulkoministeriön hallinnoimalle rakennusomaisuudelle (ks. myös sivu 24). Siksi ulkoministeriön ja valtion kokonaisintressien yhteneväisyydestä ei voi olla täyttä varmuutta. Tiedonvälityksen menettelyitä on parannettu aivan viime aikoina: uuden kiinteistöstrategian⁴⁰ toimeenpanoa edistämään on perustettu neuvottelukunta, jossa on ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön edustus.

Ulkoministeriölle on osin epäselvää, mitä tavoitteita valtiolla on ulkoministeriön hallinnoimalle rakennusomaisuudelle

2.3 Valtiolla on ollut osin puutteellista tietoa rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeesta

Rakennusomaisuuden haltijoita ohjaavilla ministeriöillä ja eduskunnalla on tärkeää olla riittävästi tietoa valtion rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeesta. Tämän tiedon perusteella ne voivat mukauttaa rakennusomaisuuden haltijoiden ohjausta ja tehdä päätöksiä esimerkiksi rahoituksesta. Tieto rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeesta on kuitenkin ollut osin puutteellista.

Ulkoministeriöllä ei ole ollut riittävästi kokonaiskäsitystä edustustokohteiden kunnosta. Siksi taloussuunnittelun yhteydessä ulkoministeriön valtiovarainministeriölle ja edelleen eduskunnalle toimittama tieto kohteiden kunnosta on ollut puutteellista. Tilanne on syntynyt, koska

1. tietoa ei ole kulkenut riittävästi edustustokohteista ulkoministeriöön
2. kaikilla edustustokohteilla ei ole ollut riittävästi käsitystä kohteiden kunnosta
3. ulkoministeriön pyrkimys pitkän aikavälin suunniteluun on ollut puutteellinen.

Ulkoministeriöllä ei ole ollut riittävästi kokonaiskäsitystä edustustokohteiden kunnosta

Ulkoministeriön haastatteluissa saatujen tietojen perusteella näiden syiden taustatekijöinä ovat olleet epätarkoituksenmukainen vastuuttaminen, tiedonvälityksen riittämättömyys, pitkän aikavälin suunnitelmien puute sekä se, että rakennusomaisuuden kunnosta ei ole kerätty tietoa systemaattisesti.

Tiedonvälitys edustustokohteiden ja ulkoministeriön välillä ei ole ollut tarpeeseen suhteutettuna riittävää. Vastuu kiinteistönhoito- ja kunnossapitotehtävistä on ollut edustustoilla, joille on muodostunut paras tietämys kohteiden kunnosta. Tämä tieto ei ole kuitenkaan riittävästi välittynyt ulkoministeriölle, jolle ei ole siten voinut muodostua kokonaiskäsitystä edustustokohteiden kunnosta.

Lisäksi tarkastushaastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että kaikkien edustustokohteiden tieto kohteen kunnosta ei ole ollut riittävä. Tilanne on johtunut epätarkoituksenmukaisesta vastuuttamisesta: kiinteistönhoito- ja kunnossapitotehtävät ovat olleet muiden kuin kiinteistönpidon ammattilaisten vastuulla, minkä seurauksena tietoa edustustokohteiden kunnosta ei ole kaikissa kohteissa kerätty systemaattisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti. Ulkoministeriöllä ei ole myöskään aiemmin ollut riittävää pyrkimystä pitkän aikavälin suunnitteluun, jolloin ennakoiva tieto seuraavien vuosien korjaustarpeista on jäänyt puutteelliseksi.

Edellä kuvattuun tilanteeseen on kuitenkin puututtu: Edustustoverkoston kiinteistönhoidon ja kunnossapidon tehtäviä aletaan johtaa kotimaasta käsin. Lisäksi ulkoministeriö tuottaa nykyisen käytännön mukaisesti säännöllisesti tiedot ulkomaanedustustojen kunnosta ja korjausvelasta. Ne toimitetaan kuitenkin ainoastaan valtio-varainministeriölle taloussuunnittelun yhteydessä. Rakennusomaisuuden kuntoa käsitellään luvussa 3.

Valtiovarainministeriöllä on ollut näkemyksensä mukaan riittävä käsitys Senaatti-kiinteistöjen omistamien rakennusten kunnosta. Ministeriöllä ei ole tarvetta yksityiskohtaiseen, rakennusten kuntoa koskevaan tietoon, ja sillä on yleisellä tasolla käsitys Senaatti-kiinteistöjen omistamien rakennusten kunnosta. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan sen tehtävä on informoida valtiovarainministeriötä, mikäli se ei kykene hoitamaan tehtävänsä niin, että rakennusomaisuuden kunnosta voidaan huolehtia riittävän hyvin.

Myös Suomenlinnan rakennuskannan kunto on ollut riittävässä määrin hoitokunnan tulosohjauksesta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa. Ministeriö saa tiedon Suomenlinnan hoitokunnan hallinnoiman rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeista määrämuotoisesti hoitokunnan johtokunnan ministeriölle tekemän talousarvioesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman sekä korjaustarpeeseen perustuvan työohjelman muodossa vuosittain. Museovirasto on korjaushankkeissa lausunnonantajana ja arkeologisena valvojana. Korjaustöiden priorisointi ja korjaustöiden laajuuden arviointi tehdään yhteistyössä Museoviraston kanssa. Äkillisistä korjaustarpeista tiedotetaan lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä hoitokunnan johtokuntaa.

Suomenlinnan hoitokunta kertoo informoivansa säännöllisesti sekä johtokuntaa että toimintaansa ohjaavan ministeriön edustajaa. Hoitokunta kertoo tuovansa rahoitustarpeet, kuten äkilliset lisärahoitustarpeet budjettivuoden aikana, välittömästi ja viivyttelämättä niiden tietoon.

Tiedonvälitys edustustokohteiden ja ulkoministeriön välillä ei ole ollut riittävää



3 Tukevatko organisaatioiden toimintatavat rakennusomaisuuden elinkaaren hyvää hallintaa?

Tarkastuskohteiden rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on pääosin suunnitelmallista, tavoitteellista ja vastuultaan selkeää. Senaatti-kiinteistöjen ja Suomenlinnan hoitokunnan toimintatavat tukevat rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan tavoitteita, mutta ulkoministeriön toimintatavoissa on ollut puutteita. Ulkoministeriö on kuitenkin parantanut toimintatapojaan olennaisesti viime aikoina ja jatkaa niiden kehittämistä edelleen. Korjausvelan hallinnan haasteena on epävarmuus määrärahojen riittävydestä. Monet elinkaaren hallintaa hankaloittavat tekijät ovat toimijoiden vaikutusvallan ulottumattomissa.

3.1 Rakennusomaisuudesta huolehditaan pääosin suunnitelmallisesti, tavoitteellisesti ja selkeästi määritellyin vastuin

Hyvä rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta edellyttää, että rakennusomaisuuden haltijalla on tieto rakennusten tulevista korjaustarpeista. Tämä puolestaan edellyttää pitkäjänteistä korjaussuunnittelua ja sitä, että korjaussuunnittelussa hyödynnetään säännöllistä ja riittävän kattavaa rakennusten kunnan auditointia. Myös asetetut tavoitteet ohjaavat rakennuksiin kohdistuvia investointipäätöksiä: esimerkiksi tavoite rakennuksen mahdollisimman pienestä hiilijalanjäljestä ohjaa talotekniikka- ja materiaalivalintoja jo rakennuksen suunnitteluvaiheessa. Selkeä vastuunjako helpottaa sujuvaa päätöksentekoa ja auttaa ylläpitämään kokonaisnäkemystä rakennusomaisuuden tilasta.

Tarkastuskohteiden rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on suunnitelmallista: tällä hetkellä kaikki kohdeorganisaatiot laativat suunnitelmia rakennusten uusimis- ja korjaustoimenpiteistä sekä pitkällä aikavälillä että vuositasolla. Aikaisemmin ulkoministeriön toimintatavoissa on ollut puutteita, mutta ulkoministeriö on kehittänyt toimintatapojaan olennaisesti viime aikoina. Ulkoministeriön toiminnan erityispiirteinä ovat rakennushankkeet, jotka nousevat toteutettaviksi poliittisin perustein nopealla aikataululla ohi varsinaisen investointisuunnittelun.

Rakennusomaisuuden hallinnalle on asetettu tavoitteet kaikissa organisaatioissa. Rakennusinvestointien taloudellisena tavoitteena on investoinnin kannattavuus tai kustannusten hallinta, mutta elinkaarikustannuksia ei arvioida. Muita elinkaarivaikutuksia tunnistetaan, mutta niitä ei vielä arvioida systemaattisesti, eikä niille ole siten asetettavissa tavoitteita.

Hyvä rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta edellyttää, että rakennusomaisuuden haltijalla on tieto rakennusten tulevista korjaustarpeista

Valtion asettamissa tavoitteissa (ks. tarkemmin alaluku 2.2) korostuu toimitilojen tilatehokkuuden parantaminen, mikä ohjaa voimakkaasti tarkastuskohteiden rakennusomaisuuden hallintaa. Tilatehokkuuden parantaminen kasvattaa rakennuksen suorituskykyä, sillä se vähentää henkilötyövuotta kohden laskettuja kustannuksia, energiankulutusta ja ympäristövaikutuksia. Kohdeorganisaatiot pyrkivät lisäksi muun muassa parantamaan rakennustensa energiatehokkuutta, vähentämään energiankulutusta sekä lisäämään uusiutuvan energian käyttöä.

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskevat organisaatiotason vastuut on määritelty selkeästi, ristiriidattomasti ja kattavasti. Elinkaaren hallintaa koskevilla organisaatiotason vastuilla tarkoitetaan organisaatiolle kuuluvia vastuita esimerkiksi rakennusinvestoinneista, rakennusten hoidosta ja ylläpidosta sekä osto- ja myyntipäätöksistä. Vastuunjako määritellään työjärjestyksessä kaikissa kohdeorganisaatioissa.

Rakennusten korjauksia suunnitellaan pitkällä ja lyhyellä aikavälillä

Tarkastuskohteiden rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on suunnitelmallista: kaikki kohdeorganisaatiot laativat suunnitelmia rakennusten uusimis- ja korjaustoimenpiteistä sekä pitkällä aikavälillä että vuositasolla.

Senaatti-kiinteistöjen rakennusomaisuuden kunnon hallinta pohjautuu rakennuskohtaiseen pitkän tähtäimen suunnitelmaan,⁴¹ jota päivitetään säännöllisesti. Ajantasaisen pitkän tähtäimen suunnitelman pohjalta tehdään kunnossapidon vuosisuunnitelma.

Pitkän aikavälin investointisuunnittelun lähtökohtana on rakennuslähtöisten investointitarpeiden tunnistaminen. Senaatti-kiinteistöt korostaa, että pitkän aikavälin fokus ei kuitenkaan ole yksittäisissä rakennuksissa vaan koko rakennuskannan hallinnassa siten, että asiakkaiden tilatarpeet pystytään täyttämään valtion kokonaisuuteen huomioon ottaen. Tärkein tavoite on, että Senaatti-kiinteistöjen asiakkailta on käyttökelpoiset tilat, jotka palvelevat heidän toimintaansa.

Suomenlinnan hoitokunnalla on kymmenen vuoden suunnitelma⁴² rakennusten korjauksista ja muutostöistä. Tämän pitkän tähtäimen suunnitelman korjaukset perustuvat korjausvelkalaskelmaan, kun taas muutostöissä huomioidaan kohteen käyttäjän tai vuokralaisen toiminnan edellyttämät muutokset. Suunnitelmaa tarkistetaan vuosittain. Lisäksi laaditaan vuositason työohjelma ja vuosikorjausohjelmia⁴³.

Suomenlinnan hoitokunta hyödyntää erilaisia auditointeja muun muassa asuntokorjausten ja kävijäturvallisuutta parantavien poikkeamakorjausten suunnittelussa. Kiinteistöjohtamisen tietojärjestelmän kiinteistötietokannassa on talotekniikan seuranta ja elinkaaritieto sekä huolto-ohjelmat ohjelmoituna. Näistä saadaan pitkän tähtäimen suunnitelmat tarvittaville aikajännteille.

Suomenlinnan hoitokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että kiinteistöjohtamisen tietojärjestelmää käyttävät yleisesti niin vuokralaiset, toimijat kuin henkilökunta, sillä näin hoitokunta saa ajantasaisen tiedon kunnostustarpeista. Järjestelmä on mahdollistanut rakennusten huollon ennakoivan toiminnan ja projektien ajantasaisen seurannan.

Suomenlinnan hoitokunta hyödyntää auditointeja korjausten suunnittelussa

Suomenlinnan hoitokunta on laatinut yhdessä sidosryhmiensä⁴⁴ kanssa Suomenlinnan hoito- ja käyttösuunnitelman,⁴⁵ joka julkaistiin vuonna 2019.⁴⁶ Hoito- ja käyttösuunnitelman osana julkaistava, vuosittain päivitetävä toimenpidesuunnitelma tarkentaa niitä toimenpiteitä, joilla hoito- ja käyttösuunnitelman tavoitteisiin pyritään.

Ulkoministeriö ei tee rakennuskohtaisia pitkän tähtäimen suunnitelmia, vaikka Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikkö ylläpitääkin käsitystä edustustokohteiden kunnosta ja kohteiden vaatimista kunnostustoimista.

Ulkoministeriö on laatinut ainakin vuodesta 2017 lähtien⁴⁷ kuukausittain päivitettävän, kymmenvuotisen investointisuunnitelman peruskorjauksista, perusparannuksista sekä edustustoverkoston kanslianvaihtojen ja kanslioiden kunnostusten vaatimista toimenpiteistä. Suunnitelmassa esitetään investointien ajoittuminen hankevaiheittain eriteltynä sekä hankevaiheiden kustannusarviot.⁴⁸ Investointisuunnitelma käsittää noin 30 hanketta, ja suunnitelma sisältää myös kohteen elinkaariennusteen.⁴⁹ Investointisuunnitelmaan on nykyisin mahdollista sisällyttää jakamatonta määrärahaa. Lisäksi vuosittain laaditaan kiinteistöihin liittyvät tarveselvitykset ja hankesuunnitelmat sekä talonrakennushankkeiden investointisuunnitelmat. Edustustokohteiden lisäksi kulttuuri- ja tiedeinstituuteille laaditaan oma investointisuunnitelmaehdotus.

Ulkoministeriön mukaan kiinteistöhallinnon toiminnan erityispiirteinä ovat nopealla aikataululla toteutettavat investoinnit, jotka nousevat poliittisin perustein ja korkealla prioriteetilla toteutettaviksi ohi varsinaisen investointisuunnittelun. Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikkö näki tämän toimintansa yhdeksi erityispiirteeksi, eikä esittänyt asiaan liittyvää kritiikkiä.

Tavoitteena on investoinnin kannattavuus tai kustannusten hallinta, mutta elinkaarikustannuksia ei lasketa

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) määrittelee elinkaarikustannukset tarkasti. Laki antaa mahdollisuuden käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia, mutta ei kuitenkaan velvoita tähän. Tarkastuskohteet eivät tällä hetkellä arvioi rakennusinvestointipäätöksensä elinkaarikustannuksia, vaan arvioivat investointikustannuksia tai investointien kannattavuutta. Käyttövaiheen aikaisia kustannuksia kuitenkin seurataan.

Senaatti-kiinteistöt arvioi rakennusinvestointiensa kannattavuutta investointilaskelmalla, joka sisältää kohteen arvioidut tuotot ja kustannukset. Uudiskohteissa voidaan tehdä elinkaarilaskentaa, jonka tuloksia hyödynnetään tarkentamaan investointilaskentaa. Investointipäätöksissä otetaan huomioon myös muita elinkaareen vaikuttavia tekijöitä, kun arvioidaan valtion kokonaisedun toteutumista. Valtion kokonaisedun toteutumisen arviointi tehdään osana kannattavuuslaskentaa. Vaikka investoinnit olisivat laskelmien perusteella kannattamattomia, ne toteutetaan, jos ne on katsottu välttämättömiksi.

Investointilaskelma laaditaan 15 vuodelle. Kiinteistön jäännösarvo lasketaan 15 vuoden tarkastelujakson jälkeisen ajan kassavirta-arvion perusteella. Senaatti-kiinteistöjen investointipäätöksissä esitetyt kustannusarviot tarkentuvat tarkemmassa suunnitteluvaiheessa. Tarkentuneiden kustannusarvioiden perusteella tehdään uusi investointipäätös, jos kustannukset muuttuvat merkittävästi alkuperäisestä investointipäätöksestä.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista määrittelee elinkaarikustannukset tarkasti

Senaatti-kiinteistöjen investointilaskelma huomioi arvioidut tuotot ja kustannukset 15 vuoden ajalta sekä jäännösarvon

Investointihankkeen valmistumisen jälkeen aletaan seurata kohteen kannattavuutta osana taloudellisen kannattavuuden seurantaa. Taloudellista kannattavuutta seurataan hallinnollisen kiinteistön tasolla, ei asiakkaittain. Hallinnollinen kiinteistö saattaa muodostua useasta rakennuksesta (esimerkiksi varuskunta), mutta myös yksittäinen virastotalo voi olla hallinnollinen kiinteistö. Senaatti-kiinteistöillä on selkeät kannattavuuden tavoitetasot eri kiinteistötyypeille. Tuottoeroista raportoidaan ja tappiollisia kohteita seurataan samalla, kun mietitään mahdollisia toimenpiteitä kannattavuuden palauttamiseksi.

Luopumis- ja purkupäätökset tehdään salkutusmenettelyssä kerran vuodessa. Päätöksissä hyödynnetään muun muassa pitkän tähtäimen suunnitelmia ja kohteiden kannattavuustietoa. Salkutusmenettelyssä kohteet jaetaan eri luokkiin eli salkkuihin, joita vuonna 2019 olivat 1) pysyvät kohteet, 2) edelleenvuokrattavat kohteet, 3) myytävät kohteet, 4) muut kohteet, kuten myyntiin kelpaamattomat kohteet, ja 5) kohteet, joilla ei ole salkkuarvoa. Salkutuksen tavoitteena on muun muassa ohjata Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöomaisuuden hallintaa valtion kiinteistöstrategian mukaisesti.⁵⁰

Keskeisinä elinkaaren aikaisina taloudellisina riskeinä Senaatti-kiinteistöt näkee rakennuksen käyttötarpeen loppumisen ja rakennusten sisäilmaongelmat. Strategiassa painotetaan sisäilmaolosuhteiden hallintaa, säästöjä toimitilakustannuksissa sekä asiakaskokemusta, jotta Senaatti-kiinteistöjen tarjoamat palvelut koettaisiin hinta-laatusuhteeltaan hyviksi. Valtion vuokrajärjestelmä on uudistettu omakustannuspohjaiseksi vuoden 2016 alussa.

Suomenlinna on kokonaisuudessaan kiinteä muinaisjäänös,⁵¹ jonka elinkaari on määrittelemätön. Suomenlinnan hoitokunnan rakennusinvestointipäätösten yhteydessä arvioidaan investointikustannukset, mutta ei käytön aikaisia kustannuksia. Käytön aikaiset kustannukset eivät ole investointipäätöksen kannalta merkityksellisiä, koska investoinnit ovat pääosin välttämättömiä korjaus- ja restaurointihankkeita. Kun suunnittelu etenee, kustannuslaskelmaa tarkennetaan tarvittaessa.

Suomenlinnan hoitokunta vertailee vuokratuloja ylläpito- ja korjauskustannuksiin säännöllisesti. Hoitokunta seuraa kustannusvastaavuutta osana kokonaistalouden seurantaa. Eri seurantatietoja hyödynnetään hankkeiden suunnittelussa ja käynnistyvien sekä suunniteltavien hankkeiden alustavien kustannusarvioiden laatimisessa.

Ulkoministeriö pyrkii määrittämään rakennushankkeiden investointikustannukset. Kustannusarviot ovat investointipäätöksen tekovaiheessa epätarkkoja ja suuntaa-antavia. Kustannusarvioita kuitenkin tarkennetaan suunnittelun edetessä. Kustannusarvioiden laadintatapa vastaa talousarvioesitysten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelussa käytettävää menettelyä. Rakennusinvestointipäätöksissä ei arvioida hankkeen elinkaarikustannuksia.

Ulkoministeriö on toteuttanut viime vuosina ainoastaan poliittisin perustein nopeasti käynnistettyjä ja toteutettuja rakennusinvestointi-hankkeita. Näiden investointihankkeiden ensimmäisiä kustannusarvioita ei ehditä juurikaan valmistella ennen päätösten tekemistä, mutta arvioita tarkennetaan hankkeen edetessä. Ulkoministeriö ei ole rakennuttanut uudiskohteita vuosikymmeniin.

Rakennuksen käyttötarpeen loppuminen ja sisäilmaongelmat ovat keskeisiä riskejä

Suomenlinnassa arvioidaan vain investointikustannukset

Ennakoimattomasti poliittisin päätösin käynnistettävät investointihankkeet eivät ehdi ulkoministeriön suunnitteluprosessiin

Ulkoministeriössä on otettu käyttöön uusi, kustannuslaskentaan perustuva suunnittelu vuoden 2020 alussa. Tässä suunnittelumallissa tullaan huomioimaan myös hankkeiden käyttövaiheen aikaiset kustannukset jo investointivaiheessa.

Edustustokiinteistöjen ja -toimitilojen käyttövaiheen kustannuksia seurataan edustustokohtaisesti. Käyttökustannukset huomioidaan myös arvioidessa edustustokohteen myynnin taloudellisia vaikutuksia.

Mitä tarkoitetaan elinkaarikustannuksilla?

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, 95 §) määrittelee elinkaarikustannukset seuraavasti:

”Elinkaarikustannuksia ovat hankintayksikölle tai muille hankinnan kohteen käyttäjille aiheutuneet hankintakustannukset, käyttökustannukset, huoltokustannukset sekä kierrätys- ja jätevaiheen kustannukset ja muut rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen elinkaaren aikaiset kustannukset.

Elinkaarikustannuksia ovat myös ulkoisista ympäristövaikutuksista aiheutuvat ja hankinnan kohteeseen sen elinkaaren aikana liittyvät kustannukset, jos niiden rahallinen arvo voidaan määrittää ja tarkistaa.”

Elinkaarikustannuslaskenta

Elinkaarikustannuslaskennassa⁵² (Life Cycle Costing, LCC) pyritään määrittämään hankinnan elinkaarikustannukset mahdollisimman tarkasti koko elinkaaren tai sen osan ajalle. Elinkaarikustannuslaskenta on erityisen hyödyllinen, kun vertaillaan keskenään eri hankinta- tai toteutusvaihtoehtoja: se tuo esiin paitsi elinkaarikustannukset, myös sen, miten eri vaihtoehdot vaikuttavat kustannusten muodostumiseen elinkaaren eri vaiheissa. Laskenta voi esimerkiksi paljastaa, että investointikustannuksiltaan edullinen ratkaisu onkin käyttövaiheessa kallis.

Rakentamisessa elinkaarikustannuslaskentaa kannattaa käyttää apuna jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa, jolloin elinkaarikustannuksiin ja -laatuun voidaan vaikuttaa mahdollisimman paljon. Elinkaarikustannuslaskentaa voidaan toteuttaa yhdessä elinkaariarvioinnin kanssa (Life Cycle Assessment, LCA). Elinkaariarvioinnissa pyritään arvioimaan hankinnan ympäristövaikutukset koko elinkaaren ajalta. Elinkaarikustannuslaskennan ja elinkaariarvioinnin yhdistäminen auttaa löytämään elinkaarilaadukkaita ratkaisuja.

Elinkaarikustannuksien avulla voidaan arvioida investointien kannattavuutta tavallisen investointilaskennan keinoin. Elinkaarikustannukset antavat kuitenkin tavalliseen kustannusarviointiin verrattuna yksityiskohtaisempaa tietoa hankkeen kustannuksista koko elinkaaren ajalta.

Senaatti-kiinteistöt haluaa eron sisäolosuhdeongelmista, pyrkii vähentämään ympäristövaikutuksia ja kehittää toimintatapojaan proaktiivisesti

Senaatti-kiinteistöt on asettanut nollatoleranssin sisäolosuhdeongelmille eli ongelmille, jotka liittyvät esimerkiksi sisäilmaan, lämpötilaan ja valaistukseen. Käytännössä tavoitteena on ehkäistä sisäolosuhdeongelmia jo ennalta ja reagoida ilmenneisiin ongelmiin välittömästi. Lisäksi Senaatti-kiinteistöt pyrkii parantamaan tila- ja energiatehokkuutta sekä vähentämään toiminnastaan syntyviä ympäristövaikutuksia. Senaatti-kiinteistöt käyttää monia elinkaaren hallintaa tukevia työkaluja ja menettelyjä, jotka tukevat sen tavoitteita. Seurantatietoa tuotetaan muun muassa energiankulutuksesta, energiatehokkuudesta ja hiilidioksidipäästöistä. Senaatti-kiinteistöt kehittää toimintatapojaan jatkuvasti ja ennakoivasti. Erityisesti kehitetään rakentamisen ympäristövaikutusten minimoimista ja kestävästä rakentamisesta.⁵³

Hyvien sisäolosuhteiden varmistaminen on Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan sen tärkein elinkaaren hallinnan kehittämiskohde. Jotta tässä onnistutaan, rakennusten tulee olla pitkäjänteisesti hyvässä kunnossa. Tavoitteen tukemiseksi Senaatti-kiinteistöt on laatinut asettamastaan sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssista tulospuun, jonka mukaisten osatavoitteiden edistymistä seurataan säännöllisesti. Senaatti-kiinteistöt käyttää tulospuita strategisina ohjaustyökaluina, joiden avulla strategiset tai muut tavoitteet esitetään osatavoitteina. Niissä edistymistä seurataan liikennevalomallin avulla.

Valtion asettamissa tavoitteissa (ks. tarkemmin alaluku 2.2) korostuu toimitilojen tilatehokkuuden parantaminen, mikä näkyy tarkastuskohteista selkeimmin Senaatti-kiinteistöjen asettamissa tavoitteissa. Senaatti-kiinteistöjen mukaan tilatehokkuus on myös tärkein energiatehokkuustoimenpide. Tilankäytön tehostuessa tiloja tulee ilmastoida ja jäähdyttää aiempaa tehokkaammin, jolloin rakennus voi kuluttaa energiaa aiempaa enemmän neliometriä kohden, mutta työntekijää kohden arvioituna energiankulutus voi pudota 30–40 prosenttia. Tilankäytön tehostuminen pienentää myös Senaatti-kiinteistöjen rakennuskannan yhteenlaskettua energiankulutusta, sillä kokonaisneliömäärä pienenee, kun tarpeettomaksi jääneet toimitilat myydään.

Senaatti-kiinteistöt pyrkii parantamaan energiatehokkuutta myös muun muassa asettamalla tavoitteet lämmön, sähkön ja veden kulutukselle. Uudisrakentamisessa pyritään rakentamaan lähes nollaenergiarakennuksia maankäyttö- ja rakennuslain vaatimusten mukaisesti.⁵⁴

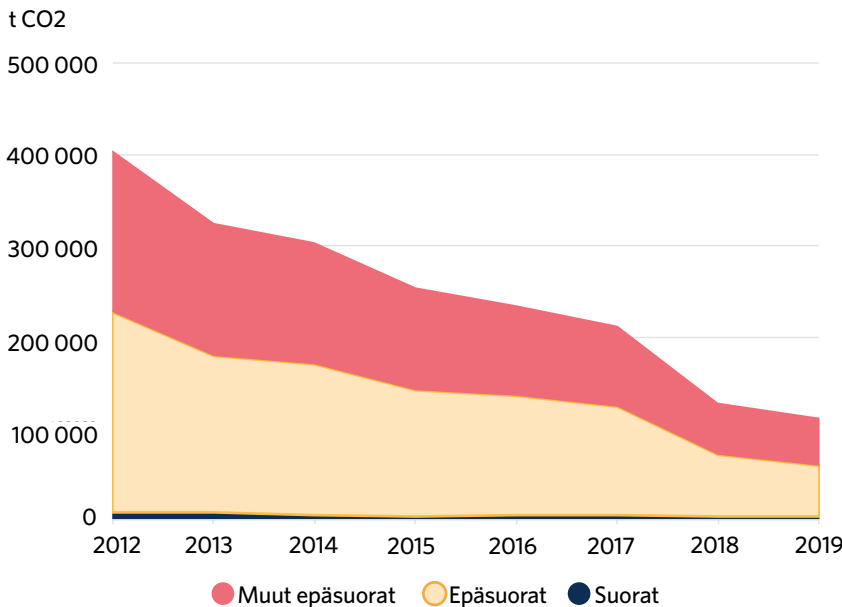
Senaatti-kiinteistöt pyrkii vähentämään toimintansa ympäristövaikutuksia. Se pyrkii edistämään vähähiilistä rakentamista, ja se on ollut mukana vähähiilisen rakentamisen tiekarttaan kuuluvissa testaus- ja pilottihankkeissa. Materiaalitehokkuutta pyritään lisäämään kiertotaloustoimilla ja käyttämään muovia ainoastaan siellä, missä sen käyttö on perusteltua.

Senaatti-kiinteistöt on pyrkinyt vähentämään kiinteistöjensä kasvihuonekaasupäästöjä paitsi tila- ja energiatehokkuutta parantamalla, myös lisäämällä uusiutuvan energian käyttöä. Vuonna 2018 kaikki kiinteistöihin ostettu sähkö oli tuotettu uusiutuvilla energianlähteillä.

Senaatti-kiinteistöt on asettanut nollatoleranssin sisäolosuhdeongelmille

Toimitilojen tilankäytön tehostuminen pienentää työntekijäkohtaista energiankulutusta

Rakennusten elinkaaren tuote-, rakentamis- ja käyttövaiheessa syntyvien ilmastovaikutusten määrittämiseksi Senaatti-kiinteistöt on selvittänyt ylläpitämiensä aluelämpölaitosten sekä ostamansa energian tuotannosta aiheutuneet hiilidioksidipäästöt. Lisäksi se huomioi laskelmassa pääomavuokra-kohteisiinsa ostetun energian tuotannosta aiheutuvat päästöt, rakentamisen päästöt ja työmatkustamisen päästöt. Vuosien 2012–2019 aikana Senaatti-kiinteistöjen hiilidioksidipäästöt ovat laskeneet 72 prosenttia (kuvio 4).



Kuvio 4: Senaatti-kiinteistöjen hiilidioksidipäästöt vuosina 2012–2019. Suorat päästöt muodostuvat Senaatti-kiinteistöjen ylläpitämien 27 aluelämpölaitoksen päästöistä. Epäsuoriin päästöihin sisältyvät päästöt, jotka aiheutuvat Senaatti-kiinteistöjen ylläpitämiin kohteisiin ostetun energian tuotannosta. Muihin epäsuoriin päästöihin on laskettu Senaatti-kiinteistöjen pääomavuokra-kohteisiin ostetun energian tuotannosta aiheutuvat päästöt, rakentamisen päästöt ja työmatkustamisen päästöt. (Lähde: Senaatti-kiinteistöt⁵⁵)

Suomen hallituksen julkistaman hiilineutraalisuustavoitteen mukaisesti Suomen tavoite on olla hiilineutraali vuonna 2035.⁵⁶ Senaatti-kiinteistöt pyrkii saattamaan valtion omistamat kiinteistöt hiilineutraaleiksi vuoteen 2035 mennessä.⁵⁷ Se on myös ollut mukana rakennusten ympäristövaikutusten arviointiin ja vähentämiseen tähtäävissä hankkeissa ja kokeiluissa.

Senaatti-kiinteistöt pyrkii edistämään elinkaaren hallintaa myös digitaalisilla ratkaisuilla. Peruskorjausten ja uudisrakentamisen yhteydessä kiinteistöjen ohjaamiseen on mahdollista liittää tekoäly ja ennakoiva kiinteistönpito, joilla voidaan säädellä esimerkiksi valaistusta tai lämpötilaa.

Tärkeä osa rakennusten käytönaikaista elinkaaren hallintaa on niiden oikeanlaisen käytön varmistaminen. Näin voidaan paitsi edistää rakennuksen kunnossa pysymistä myös esimerkiksi vähentää sen energiankulutusta ja siten ympäristövaikutuksia. Muutama vuosi sitten järjestetyssä käyttäjäsähköprojektissa osallistettiin suurimpien rakennusten käyttäjät ja käytiin heidän kanssaan läpi tapoja, joilla he voisivat vähentää sähkönkäyttöä esimerkiksi valaistusjärjestelmien ja ICT-laitteiden hallinnalla. Projektin tuloksena sähkönkulutus saatiin merkittävään laskuun, ja kulutus on laskenut edelleen.

Suomenlinnassa tavoitteena on säilyttää maailmanperintökohteen rakennuskanta mahdollisimman hiilineutraalein ratkaisuin

Suomenlinnan hoitokunnan tavoitteena on maailmanperintökohteen rakennuskannan säilyttäminen. Vaikka hoitokunta on luonut menettelyn ainoastaan taloudellisten elinkaarivaikutusten arvioimiseksi, se on asettanut tavoitteita myös energiankulutukselle ja hiilijalanjäljelle ja pyrkii rakennusomaisuuden hoidossa hiilineutraaleihin ratkaisuihin muun muassa kierrättämällä olemassa olevia rakennusosia ja materiaaleja. Suomenlinnan hoitokunnan toimintatavat tukevat elinkaaren hallinnan tavoitetta säilyttää rakennuskanta.

Suomenlinnan kiinteistökantaa on rakennettu 1700-luvulta lähtien. Se on passiivirakenteista ja sitoo energiaa massaansa hyvin. Kiinteistökannan energiankulutustavoitteissa pyritään ohjaamaan kiinteistön käyttäjiä kohti järkevää, kestävästä kulutuskäyttäytymistä.

Suomenlinnan rakennusten korjauksiin liittyvät päästöt ovat vähäisiä, koska restaurointikorjauksissa pyritään tekemään vain välttämättömät toimenpiteet. Materiaalien uusiminen pyritään myös minimoimaan. Jatkuva, säännöllinen ylläpito ja huolto edesauttavat rakennusten, rakenteiden ja linnoituslaitteiden säilymistä. Suomenlinnan hoitokunnan restaurointi- ja kunnossapitoyksikkö on mukana rakennusperinnön säilymiseen ja korjaamiseen liittyvässä kehitystyössä seuraamalla ja edistämällä yleisesti sovituja restauroinnin, korjausrakentamisen ja erityisesti kestävästä rakentamisen periaatteita ja menetelmiä.

Suomenlinnan hoitokunta on laatinut energiatehokkuussuunnitelman. Korjaustöiden yhteydessä uusittavien taloteknisten järjestelmien hankinnassa painotetaan energiatehokkaita valintoja Suomenlinnan erityispiirteet huomioiden. Myös energiankulutuksen seurantaan liittyvät järjestelmät uusitaan.

Käyttövaiheen aikaisiin elinkaarikustannuksiin ja muihin elinkaarivaikutuksiin voidaan vaikuttaa erityisesti energian tuotantotavan valinnalla. VTT:n tekemän Suomenlinnan kestävästä kehityksen mukaiset energiaratkaisut pitkällä aikavälillä -esiselvityshankkeen⁵⁸ tavoitteena olikin esittää vaihtoehtoisia tapoja täyttää Suomenlinnan, Lonnan ja Särkän saarten energiantarve. Alustava teknistaloudellinen arviointi käsitti elinkaarikustannusten ja muiden elinkaarivaikutusten arvioinnin. Alustavat ympäristövaikutuslaskennat tehtiin ostolämmön ja sähkön nykykulutukselle sekä vaihtoehdolle, jossa osa lämmöstä ja sähköstä tuotettaisiin aurinkolämmöllä ja sähköllä.

Suomenlinnan hoitokunnan mukaan ympäristöministeriössä kehitteillä oleva rakennusten hiilijalanjäljen arviointimalli soveltuu parhaiten uudisrakennuksille. Hoitokunta katsoo, että Suomenlinnaa tulee kohdella sen rakennuskannan erityispiirteiden vuoksi erityistapauksena hiilijalanjäljen arvioimisessa.

Suomenlinnan rakennusten korjauksiin liittyvät päästöt ovat vähäisiä

Ulkoministeriö asettaa tavoitteita tila- ja energiatehokkuudelle, energiankulutukselle ja materiaalien käytölle

Ulkoministeriön asettamia, kiinteistöjen elinkaaren hallintaa tukevia tavoitteita on esitetty Suomen ulkoasiainhallinnon ympäristöohjelmassa.⁵⁹ Niitä ovat tilatehokkuuden parantaminen, energiatehokkuuden parantaminen, energian kulutuksen vähentäminen vuosittain, uusiutuvien energiamuotojen suosiminen sekä kestävä kehityksen mukaisten, ympäristöystävällisten materiaalien käyttäminen. Ympäristöohjelman mukaan tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain. Seurantaan voisi ulkoministeriön mukaan kuitenkin parantaa: ministeriö on tunnistanut tavoitteiden toteutumisen mittaamisen ja seurannan kehittämiskohteeksi.

Myös Suomen edustautumisen tavat ja mallit -hankkeessa (TAMA-hanke)⁶⁰ otettiin kantaa rakennusomaisuuden hallintaan kestävä kehityksen näkökulmasta: energiatehokkuus, taloudellisuus ja tehokas tilankäyttö ohjaavat osaltaan tilojen käyttöä, toimintaa ja hankintoja.

Ulkoministeriö on kehittänyt elinkaaren hallinnan toimintatapojaan olennaisesti viime aikoina

Ulkoministeriön toimintatavat eivät aiemmin tukenet rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa riittävästi. Ulkoministeriö on kuitenkin kehittänyt rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan toimintatapoja olennaisesti viime aikoina, ja kehitystyö jatkuu edelleen.

Ulkoministeriön haasteena ovat olleet puutteellinen tieto sen hallinnassa olevan rakennusomaisuuden kunnosta sekä ongelmat tiedonkulussa. Ministeriön Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikön mukaan rakennusomaisuuden kunnan nopea heikentyminen ja akuutti korjaustarve johtuu valtion säästötoimenpiteiden seurauksena tehdyistä muutoksista: Noin kymmenen vuotta sitten, osana valtion säästötoimenpiteitä, edustustokohteiden lähetettyjen kiinteistöhoitajien määrää vähennettiin, ja heidän tehtävänsä jäivät edustustojen lähetettyjen hallintovirkamiesten tai diplomaattien vastuulle. Kiinteistöhoito- ja kunnossapitotehtävät eivät olleet suurlähettiläiden avainosaamista eikä prioriteetti, jolloin edustustojen kiinteistöhoito- ja kunnossapitotehtävien toteutus sekä käsitys kohteiden kunnosta jäivät puutteellisiksi. Edustustoille hajautettu vastuu johti myös tiedonkulun puutteisiin: ulkoministeriölle ei muodostunut riittävää kokonaiskäsitystä edustustokohteiden tilanteesta ja kunnosta.

Tilanteeseen on kuitenkin puututtu, sillä vuonna 2017 käynnistetyn KIINTUKI-hankkeen myötä maailmanlaajuisen edustustoverkoston kiinteistöhoitoon ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä aletaan johtaa kotimaasta käsin. Lisäksi kaikkien edustustokohteiden kunto arvioidaan jatkossa konsultin avustuksella vähintään 2–3 vuoden välein, joidenkin kohteiden vuosittain.

Ulkoministeriön toimintatavat eivät aiemmin tukenet rakennusomaisuuden hyvää elinkaaren hallintaa riittävästi

Ulkoministeriö on kehittänyt rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan toimintatapojaan monipuolisesti

Ulkoministeriö on tunnistanut rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan parantamismahdollisuudet ja kehittänyt rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan toimintatapojaan monipuolisesti. Ulkoministeriön tahtotila ja tavoitteet on esitetty vuonna 2017 laaditussa kiinteistösuunnitelmassa, vuosille 2019–2028 laaditussa investointisuunnitelmassa, ympäristöohjelmassa⁶¹ sekä Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategiassa vuosille 2019–2030.⁶² Strategiassa keskeisiksi kehittämistarpeiksi on tunnistettu

- kiinteistöhallinnon asema ulkoministeriön organisaatiossa
- omistajaohjauksen toimintamallit ja prosessit
- rahoitus ja korjausvelan hallinta
- henkilöresurssit ja osaaminen.

Strategian keskeisenä tavoitteena on parantaa talousraportoinnin läpinäkyvyyttä sekä ajantasaisen tiedon tuottamista ja hyödyntämistä ohjauksessa. Tällä hetkellä seurantatietoa tuotetaan tapaus- ja hankekohtaisesti, mutta kokonaisuuden haltuunottoon ei ulkoministeriöllä sen oman näkemyksen mukaan ole riittäviä henkilöstöresursseja.

Rakennusomaisuutta koskevat organisaatiotason päätöksentekovastuut ovat selkeät

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskevat organisaatiotason vastuut on määritelty selkeästi, ristiriidattomasti ja kattavasti. Elinkaaren hallintaa koskevilla organisaatiotason vastuilla tarkoitetaan organisaatiolle kuuluvia vastuita esimerkiksi rakennusinvestoinneista, rakennusten hoidosta ja ylläpidosta sekä osto- ja myyntipäätöksistä. Vastuunjako määritellään työjärjestyksessä kaikissa kohdeorganisaatioissa.

Senaatti-kiinteistöt on määritellyt rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaan liittyvät vastuut hallinnointikoodissa, hallituksen työjärjestyksessä ja Senaatti-kiinteistöjen operatiivisessa johtamisjärjestelmässä. Vastuut jakautuvat toimialoille ja operatiiviselle yksikölle: strategisen tason päätökset ovat toimialojen vastuulla, kun taas operatiivinen yksikkö vastaa rakennuttamisen sekä toimitila- ja ylläpitopalveluiden toiminnoista. Senaatti-kiinteistöillä on kolme toimialaa: (1) Puolustus ja turvallisuus, (2) Ministeriöt ja erityiskiinteistöt sekä (3) Toimistot.

Ulkoministeriön Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikön toimialajohtajalla on laaja ratkaisovalta kiinteistöjä, toimitiloja ja edustuston päällikköjen virka-asuntoja sekä muita tiloja koskevissa kysymyksissä.

Suomenlinnan hoitokunnan työjärjestyksessä on määritelty hoitokunnalle kuuluvat tehtävät liittyen kiinteistöjen hallintaan, rakennusten korjaamiseen ja hoitoon. Vastuut on esitetty hoitokunnan yksiköiden tasolla sekä johtajien ja yksiköiden päälliköiden tehtävien kuvauksissa.

3.2 Korjausvelan hallinnan haasteena on epävarmuus määrärahojen riittävydestä

Rakennusomaisuuden haltijalla on tärkeää olla hyvä käsitys omaisuutensa kunnosta. Mitä paremmin se tuntee rakennustensa kunnan, sitä paremmin se pystyy huolehtimaan rakennuksista niiden elinkaaren eri vaiheissa. Tieto rakennusten kunnosta auttaa pitkän ja lyhyen aikavälin investointisuunnitelmien tekemisessä ja taloussuunnittelussa tarvittavia investointeja varten. Se antaa taustatietoa myös mahdollisia luopumis- ja purkupäätöksiä varten.

Senaatti-kiinteistöt ei arvioi korjausvelan määrää, mutta sillä on hyvä käsitys rakennustensa kunnosta. Suomenlinnan hoitokunta päivittää korjausvelkalaskelmansa säännöllisesti. Ulkoministeriö arvioi korjausvelan määrän tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Sen korjausvelan määrään sisältyy runsaasti arvionvaraisuutta.

Suomenlinnan hoitokunta ja ulkoministeriö pitävät epävarmuutta rahoituksen riittävydestä haasteena, joka haittaa korjausvelan hallintaa.

Korjausvelka kuvaa rakennuksen kunnostustarpeen suuruutta tavoitetason nähden

Korjausvelan määrä kuvaa, kuinka suurella rahamäärällä omaisuutta olisi kunnostettava, jotta se olisi tavoitetason mukaisessa kunnossa. Rakennuksissa tavoitetasona käytetään yleisesti 75 prosentin kuntuoluokkaa. Omaisuuden kuntuoluokka tarkoittaa sen todellisen kunnan (tekninen arvo) suhdetta uuteen vastaavaan omaisuuserään (jälleenhankinta-arvo). Korjausvelkaa alkaa muodostua vasta, kun omaisuuden kunto laskee alle tavoitetason. Sitä ennen omaisuus on vaatimustason mukaisessa kunnossa.^{63, 64}

Peruskorjaus- ja perusparannustarve kuvaavat myös kunnostustarpeen suuruutta

Peruskorjaustarve kertoo, kuinka suuren investoinnin rakennus vaatii, jotta fyysisen kulumisen vaatimat korjaukset saadaan tehtyä. Peruskorjauksella tavoitellaan yleensä 90 prosentin kuntuoluokkaa.

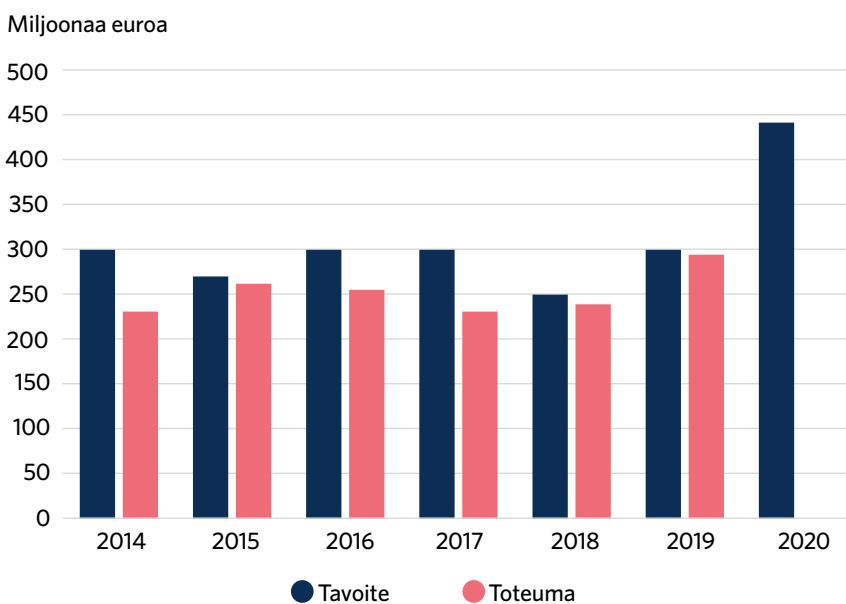
Perusparannuksen tarvetta arvioitaessa otetaan fyysisen kulumisen lisäksi huomioon myös toiminnalliset muutokset, joilla rakennus nostetaan käyttötarkoitukseltaan vastaavan uudisrakennuksen tasolle. Perusparannushankkeen tavoitteena on nostaa rakennuksen kuntuoluokka yli 100 prosenttiin, esimerkiksi 120 prosenttiin. Perusparannuksen jälkeen omaisuuden kuntuoluokka määritetään suhteessa perusparannetun rakennuksen jälleenhankinta-arvoon.⁶⁵

Senaatti-kiinteistöt ei arvioi korjausvelan määrää, mutta sillä on hyvä käsitys rakennustensa kunnosta

Senaatti-kiinteistöjen korjausvelkaa on arvioitu kertaluonteisesti vuonna 2018.⁶⁶ Arviointi kohdistui 192 rakennukseen, kun koko rakennuskanta oli tuolloin 9 300 rakennusta. Omaisuuden keskimääräinen kuntoluokka arvioitiin 72,9 prosentiksi, mitä voidaan pitää tyydyttävänä. Korjausvelkaa kuntoluokan 75 prosentin tavoitetasoon oli noin 65 miljoonaa euroa eli 118 euroa neliometriä kohden. Perusparannustarpeen määräksi alle 60 prosentin kuntoluokan rakennuksissa arvioitiin noin 61 miljoonaa euroa. Rakennuskannan vuotuiseksi fyysiseksi kulumiseksi arvioitiin noin 20 miljoonaa euroa ja pitkän aikavälin vuotuiseksi investointitarpeeksi noin 35 miljoonaa euroa.⁶⁷ Tämän arvion perusteella koko Senaatti-kiinteistöjen vuotuinen pitkän aikavälin investointitarve olisi noin 350 miljoonaa euroa.⁶⁸ Eduskunnan päättämä Senaatti-kiinteistöjen investointikehys on vaihdellut 250–442 miljoonan euron välillä vuosina 2014–2020 (kuvio 5). Senaatti-kiinteistöjen tilikauden 2019 toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen mukaan yleinen taloudellinen tilanne on ohjannut valtion virastojen ja laitosten toimintaa siten, että päätöksenteossa ovat edenneet pääsääntöisesti vain välttämättömät ja tilatehokkuutta lisäävät investoinnit.⁶⁹ Ilmeisesti suurelta osin tämän pitkään jatkuneen tilanteen takia investointikehystä ei ole useana vuonna hyödynnetty kokonaan.

Senaatti-kiinteistöt ei näe rakennusomaisuuden korjausvelkaa toimintaansa ohjaavana mittarina, eikä aio jatkossa määrittää sitä. Senaatti-kiinteistöjen omistamien kiinteistöjen käyttötarkoitus muuttuu usein, jolloin tekemättömien korjausten arvon laskeminen ei ohjaa toimintaa. Senaatti-kiinteistöt päivittää kuitenkin käsitystään keskeisten rakennustensa kunnosta ajantasaisten pitkän tähtäimen suunnitelmien perusteella. Suunnitelmat kertovat ajantasaisen tilanteen rakennuksen käytettävyyteen liittyvistä puutteista elinkaaren eri vaiheissa.

Tieto korjausvelan määrästä ei ohjaa Senaatti-kiinteistöjen toimintaa



Kuvio 5: Senaatti-kiinteistöjen investointivaltuuteen kuuluvien investointien tavoite ja toteuma vuosina 2014–2020. (Lähteet: Senaatti-kiinteistöt, tietopyyntövastaus; Senaatti-kiinteistöjen toimintakertomus- ja tilinpäätöstiedot tilikausilta 2014–2019;⁷⁰ valtion talousarvioesitykset 2014–2020⁷¹)

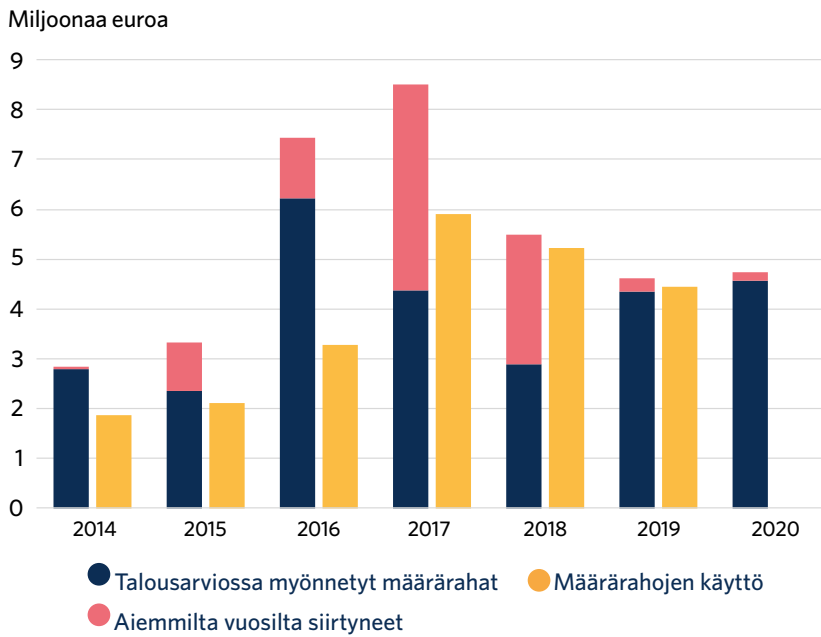
Suomenlinnan hoitokunta aikoo päivittää korjausvelkalaskelmansa

Suomenlinnan rakennuskannan korjausvelka on määritetty ensimmäisen kerran vuonna 2019. Tätä ennen Suomenlinnan hoitokunnan ylläpitämässä rakennuskortistossa⁷² oli tieto rakennuksen kuntoluokasta. Korjausvelka-arvio päivitetään seuraavan kerran vuonna 2020, jonka jälkeen päivitys on suunniteltu tehtävän joka toinen vuosi. Koska kyse on museaalisesta kohteesta, ovat laskennan pohjana käytetyt jälleenhankinta-arvo ja rakennuksen kuluneisuutta kuvaava tekninen arvo hyvin epävarmoja. Tästä huolimatta laskenta tuottaa Suomenlinnan hoitokunnan näkemyksen mukaan hyödyllistä tietoa rakennusten kuntoluokista, kuntoprofilista, neliökohtaisesta korjausvelasta ja rakennusten kulumiseen perustuvasta pitkän aikavälin investointitarpeesta.

Suomenlinnan hoitokunta käytti korjausvelan arvioimisessa yleisesti käytössä olevaa laskentatapaa.⁷³ Korjausvelan kehittyminen on arvioitu vuoteen 2040 saakka, ja laskenta kattoi kaikki 232 rakennusta. Korjausvelkaa oli arvion mukaan noin puolessa Suomenlinnan rakennusneliöistä. Korjausvelka arvioitiin rakennusten ja linnoituslaitteiden osalta 40 miljoonaksi euroksi, maiseman ja maisemarakenteiden osalta 10 miljoonaksi sekä kunnallistekniikan osalta 11 miljoonaksi euroksi. Korjausvelkalaskelman pohjalta tehdyn pitkän aikavälin arvion mukaan vuotuinen investointitarve olisi keskimäärin noin 6,9 miljoonaa euroa vuosina 2018–2040. Suomenlinnan hoitokunta on vuosina 2018–2019 käyttänyt sille momentilla 29.80.75 (Toimitilojen ja kiinteistövarallisuuden perusparannukset ja kunnossapito) osoitetut määrärahat (kuviot 6).

Suomenlinnan rakennuskannan matalimman kuntoluokan rakennuksissa on korjausvelan lisäksi perusparannustarvetta. Perusparannuksia pyritään toteuttamaan suunnitelmien mukaan. Nykyinen suunnitelma on laadittu olettaen, että korjausmäärärahojen taso saadaan kaksinkertaistettua vuoden 2019 tasoon verrattuna. Suomenlinnan hoitokunta laatii työohjelman ja vuosikorjausohjelmien kohteena olevista rakennuksista suunnittelun ja toteutuksen edellyttämät tutkimukset ja selvitykset, joihin sisältyvät kuntoselvitykset ja vauriokartoitukset sekä usein muun muassa myös dokumentointi, rakennushistoriaselvitys ja tilakohtainen inventointi. Suunnittelun käynnistyttyä laaditaan kustannuslaskelma, jonka perusteella tehdään päätös hankkeen aloittamisesta ja aikataulusta.

Suomenlinnan rakennusten korjausvelka on 40 miljoonaa euroa



Kuvio 6: Suomenlinnan hoitokunnan momentin 29.80.75 (Toimitilojen ja kiinteistövarallisuuden perusparannukset ja kunnossapito) määrärahat ja niiden käyttö vuosina 2014–2020. (Lähteet: Suomenlinnan hoitokunnan toimintakertomukset ja tilinpäätökset vuosilta 2014–2019 sekä valtion talousarvioesitys 2020⁷⁴)

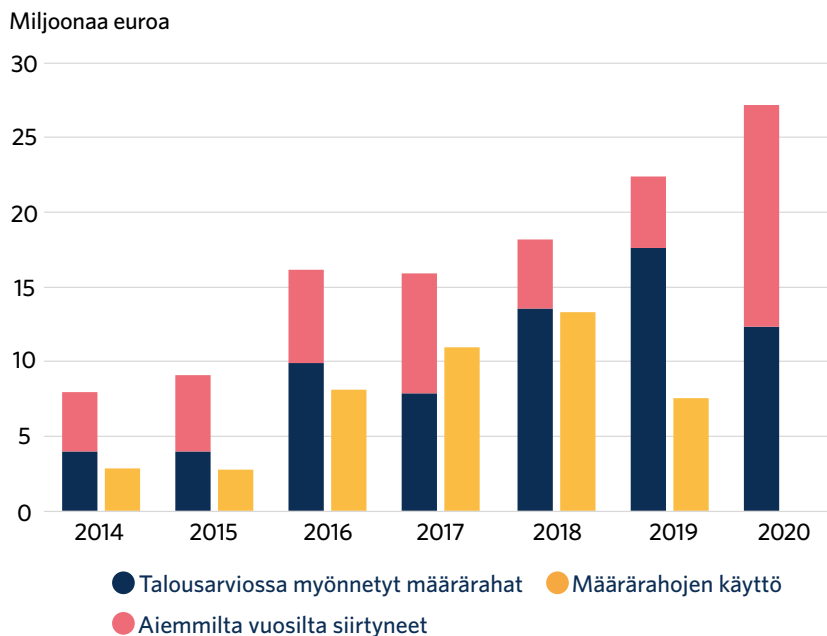
Ulkoministeriön korjausvelan määrään sisältyy runsaasti arvionvaraisuutta

Ulkoministeriö on määrittänyt hallinnoimiensa kiinteistöjen ja toimitilojen korjausvelan niiden käyvän arvon ja tasearvon erotuksena. Korjausvelan määrään on arvioitu olevan ulkomaan edustustokohteissa noin 85 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön korjausvelka-arvio ei kuitenkaan perustu yleisesti käytössä olevaan laskentatapaan, jossa korjausvelkaa arvioidaan kohteiden tavoitetason mukaisen arvon (yleensä 75 prosenttia jälleenhankinta-arvosta) ja teknisen arvon erotuksen avulla. Lisäksi arvio kohteiden käyvästä arvosta on vanhentunut, sillä omaisuuden käyvän arvon määrittäminen on tehty vuonna 2012.

Ulkoministeriön korjausvelan määrä on 85 miljoonaa euroa

Korjausvelan hallintaa on vuoteen 2019 saakka vaikeuttanut ulkoministeriön mukaan vähäisten henkilöstöresurssien ohella korjaustoimien vaatimien taloudellisten resurssien ja käytettävissä olevien investointimäärärahojen välinen epäsuhta. Tämä epäsuhta ei kuitenkaan välity talonrakennusmomentin määrärahojen käyttöä esittävästä kuviosta (kuvio 7), sillä sen mukaan määrärahoja on jäänyt käyttämättä 4,8–14,8 miljoonaa euroa vuosittain vuosien 2014–2019 aikana. Ulkoministeriön mukaan vuosina 2018 ja 2019 ero käytössä olevien ja käytettyjen määrärahojen välillä selittyy pitkälti kertaluonteisilla rahoituserillä, joista merkittävimmät on myönnetty Suomen Pekingin suurlähetystön kanslian väistötiloihin sekä Suomen Moskovan suurlähetystökiinteistön perusparannukseen. Eduskunta lisäsi näitä varten yhteensä 11,3 miljoonaa euroa määrärahaa vuoden 2019 talousarvioesitystä täydentävässä talousarviomenettelyssä (HE 232/2018 vp, EK 31/2018 vp). Osa kertaluonteisista rahoituseristä on myönnetty hankkeisiin, joiden kustannukset jakautuvat usealle vuodelle. Talonrakennusmomentin pysyvää investointimäärärahatasoa on nostettu viiteen miljoonaan euroon vuonna 2019 ja siitä kahdeksaan miljoonaan euroon vuodessa seuraavalle kehyskaudelle. Kuviossa 7 on sinisellä pylväällä esitetty talousarviossa myönnettyt määrärahat. Ne sisältävät pysyvän investointimäärärahan lisäksi myös kertaluonteiset rahoituserät.

Kiinteistö- ja hankintapalveluyksikkö ylläpitää käsitystä edustustokohdeiden kunnosta ja kohteiden vaatimista kunnostustoimista. Vuosille 2019–2028 on peruskorjauksien, perusparannusten, edustustoverkoston kanslianvaihtojen ja kunnostusten toteuttamiseksi laadittu yksityiskohtainen investointisuunnitelma. Investointisuunnitelman toteutus riippuu myönnettyjen määrärahojen ja henkilöstöresurssien riittävydestä.



Kuvio 7: Ulkoministeriön momentin 24.01.74 (Talonrakennukset) määrärahat ja niiden käyttö vuosina 2014–2020. (Lähteet: valtion tilinpäätökset 2014–2019,⁷⁵ valtion talousarvioesitykset 2014–2020⁷⁶)

3.3 Monet elinkaaren hallintaa hankaloittavat tekijät ovat toimijoiden vaikutusvallan ulottumattomissa

Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaan vaikuttavat paitsi rakennuksista huolehtivan organisaation sisäiset tekijät myös monet ulkoiset tekijät. Tällaisia ulkoisia tekijöitä ovat esimerkiksi muutokset toimintaympäristössä. Näihin ulkoisiin tekijöihin ei juurikaan voi vaikuttaa, mutta niihin voi pyrkiä varautumaan ja niitä voi myös hyödyntää. Tarkastuksen havainnoista tunnistettiin tärkeimpiä kohdeorganisaatioiden sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat rakennusomaisuuden hallintaan. Havainnot on koottu SWOT-analyysiksi⁷⁷ kuvioihin 8–10.

Senaatti-kiinteistöjen rakennuskannan elinkaarihaasteet ovat pääosin muualla kuin yksittäisen rakennuksen elinkaaren hallinnassa

Senaatti-kiinteistöjen rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistävät ja vaikeuttavat tekijät – sisäiset vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoiset mahdollisuudet ja uhat – esitetään kuviossa 8. Senaatti-kiinteistöt korosti, että jotta kiinteistöjä voidaan hoitaa pitkäjänteisesti ja hyvin ja jotta toimitilat voidaan suunnitella tarkoituksenmukaisiksi, suunnittelu tulee kytkeä vahvasti asiakasviraston ja ylimmän johdon tahtotilaan. Näin pystytään ennakkoimaan tulevia toimitilatarpeita ja kyetään tekemään pitkälle aikavälille ulottuvat hyvät suunnitelmat. Suunnitelmia ei tulisi Senaatti-kiinteistöjen mukaan laatia rakennuskohtaisesti, vaan asiakkaan tulisi kyetä johtamaan toimitilaverkoston.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan toimitilaverkoston pitäisi mukauttaa, jos asiakasvirastojen tarpeet ovat muuttuneet: muuten toimitilaverkosto voi muuttua tarpeisiin suhteutettuna tehottomaksi. Tehoton toimitilaverkosto on myös rakennusomaisuuden huonoa elinkaaren hallintaa. Jos valtion eri toiminnoille ei voida tarjota tehokkaita tilapalveluita, jää omaisuudesta saatava hyöty tarpeettoman pieneksi.

Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan yksi keskeinen elinkaaren hallintaa haittaava tekijä on, että Senaatti-kiinteistöillä ei ole elinkaarivastuuta Puolustusvoimille vuokraamistaan kiinteistöistä. Senaatti-kiinteistöt on vuokrannut Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt pääomavuokramallin mukaisesti. Tässä mallissa Puolustushallinnon rakennuslaitos vastaa puolustuskiinteistöjen ylläpidosta, kun taas Senaatti-kiinteistöt vastaa rakennusten peruskunnosta. Puolustuskiinteistöjen elinkaarivastuu on siten jakautunut Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kesken, mutta taloudelliset kannustimet ohjaavat niitä hoitamaan kiinteistöjä tavalla, joka on elinkaaren hallinnan näkökulmasta epäoptimaalista. Malli onkin ollut omiaan aiheuttamaan ristiriitaa kiinteistöjen kunnosta, sillä on ollut tulkinnanvaraista, ovatko korjaustarpeet johtuneet kunnossapidon puutteista eli huonosta ylläpidosta vai onko kyse ollut kohteen peruskorjaustarpeesta. Kokonaisvuokramallissa elinkaarivastuu olisi selkeästi Senaatti-kiinteistöillä: tällöin Senaatti-kiinteistöt vastaisi sekä kiinteistöjen pääomasta eli rakennushankkeista että ylläpidosta. Puolustusvoimien vuokraamia kiinteistöjä lukuun ottamatta Senaatti-kiinteistöt vuokraa tiloja kokonaisvuokramallin mukaan.

Tehoton toimitilaverkosto on myös rakennusomaisuuden huonoa elinkaaren hallintaa

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa on kirjaus puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisoinnista. Tätä varten Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriyksikkö Puolustuskiinteistöt.⁷⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi⁷⁹ on parhaillaan käsittelyssä. Hallituksen esityksen mukaan Puolustuskiinteistöt vuokraisi kiinteistöt Puolustusvoimille kokonaisvuokramallin mukaisesti, jolloin elinkaarivastuu kiinteistöistä olisi Puolustuskiinteistöillä.

Vaativat luonnonolosuhteet heikentävät Suomenlinnan rakennusten kuntoa

Kuviossa 9 esitetään Suomenlinnan hoitokunnan rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistävät ja vaikeuttavat sisäiset vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoiset mahdollisuudet ja uhat. Suomenlinnan hoitokunnan vahvuutena on Suomenlinnan asema maailmanperintökohteena: se asettaa selkeän tavoitteen säilyttää kohteen autenttisuus. Suomenlinnan hoitokunnalla on hyvät toimintatavat ja osaamista historiallisten rakennusten kunnossapitämiseksi pitkäjänteisesti.

Suomenlinnassa rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa vaikeuttavat erityisesti luonnonolosuhteet, sijainti ja vanhat rakenteelliset ratkaisut. Merelliset olosuhteet kuluttavat rakennuksia, ja museaalisen kohteen kunnossapito saariolosuhteissa sekä vanhat rakenteelliset ratkaisut ovat omiaan aiheuttamaan osin ennakoimattomia lisäkustannuksia.

Suomenlinnaa ei ole tällä hetkellä suojeltu, mutta Museovirasto on tehnyt esityksen lähes koko Suomenlinnan suojelusta vuonna 2017. Esitys on käsittelyssä.⁸⁰ Suojeluesityksen hyväksyminen selkiyttäisi Suomenlinnan asemaa, vaikka sitä onkin jo nyt hoidettu kuten suojeltua kohdetta. Tällä hetkellä Suomenlinnan linnoituksen arkeologinen perintö on rauhoitettu muinaismuistolain nojalla.

Kiinnostus Suomenlinnaa kohtaan on kasvamassa, mikä voidaan päätellä esimerkiksi kävijämäärien tai vuokratulojen perusteella. Kiinnostukseen vaikuttavat museaalisen kohteen käytettävyys, turvallisuus ja terveellisyys, joita voidaan parantaa ja ylläpitää rakennusomaisuuden aktiivisella elinkaaren hallinnalla.

Suomenlinnan rakennusomaisuuden hallinnan uhkana ovat muun muassa ilmastonmuutos, meriliikenteen kasvu ja urakoitsijoiden vähäinen kiinnostus. Ilmastonmuutos muuttaa sääolosuhteita niin, että ne kuluttavat rakennuksia entistäkin enemmän: sään ääri-ilmiöiden odotetaan lisääntyvän ja esimerkiksi viistosade yleistyy. Meriliikenteen kasvu kuormittaa rantarakenteita ja lisää niiden kunnostustarvetta. Kohteen museaalisuus ja saariolosuhteet rajaavat Suomenlinnan monen urakoitsijan mielenkiinnon ulkopuolelle, joten kilpailu hankkeista on vähäistä ja tekijöitä voi olla ajoittain vaikeaa löytää.

Museovirasto on tehnyt esityksen lähes koko Suomenlinnan suojelusta

Ulkoministeriö luovii poliittisessa ympäristössä Suomessa ja ulkomailla

Kuviossa 10 esitetään ulkoministeriön rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistävät ja vaikeuttavat sisäiset vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoiset mahdollisuudet ja uhat. Ulkoministeriön vahvuutena on sen kyky kehittää toimintatapojaan, mikä on ollut nähtävissä erityisesti viime aikoina. Uusi kiinteistöstrategia⁸¹, kuukausittain päivitettävä kymmenvuotinen investointisuunnitelma, vuoden 2020 alusta käyttöön otettu investointien suunnittelumalli sekä vuonna 2017 laadittu kiinteistösuunnitelma luovat hyvän pohjan rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnalle tulevina vuosina. Myös tiedonvälityksen menettelyitä on parannettu aivan viime aikoina: uuden kiinteistöstrategian toimeenpanoa edistämään on perustettu neuvottelukunta, jossa on ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön edustus.

Ulkoministeriön hallinnoima rakennusomaisuus käsittää noin 210 kiinteistöä tai toimitilaa ympäri maailman. Koska rakennusomaisuus on hajaantunut laajalle, ovat lähtökohdat elinkaaren hyvälle hallinnalle haastavat. Rakennusomaisuuden hallinnan kannalta heikkoutena voidaan pitää sitä, että omaisuuden hoito tai elinkaaren hallinta ei ole ulkoministeriön ensisijainen tavoite tai ydinosaamisalue, vaan rakennusomaisuus on väline toteuttaa edustautumista. Ministeriön rakennusomaisuuden kunto onkin heikentynyt viime vuosina, mikä hankaloittaa omaisuuden hyvää hoitoa lähivuosina. Kuten edellä todettiin, ulkoministeriö on kuitenkin kehittänyt toimintatapojaan merkittävästi viime aikoina.

Edustautumisen tavat muuttuvat ulkoisten muutosajureiden vaikutuksesta: yleinen kansainvälistyminen, uudet teknologiat ja niiden mukanaan tuomat toimintatapojen muutokset sekä esimerkiksi vapaa-ajan arvostuksen lisääntyminen luovat mahdollisuuksia järjestää edustautumista eri tavoin kuin aiemmin. Muutos voi helpottaa rakennusomaisuudesta huolehtimista, jos esimerkiksi joistakin isoista ylläpidettävistä kohteista voidaan luopua. Vaikka rakennusomaisuuden hajanaisuus tuo haasteita omaisuudesta huolehtimiseen, se tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää esimerkiksi aurinkoenergiaa, mikä Suomessa on mahdollista vain rajoitetusti.

Monet ulkoministeriön rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa vaikeuttavat ulkoiset tekijät liittyvät siihen, että rakennusomaisuus on hajaantunut ympäri maailman. Ulkoministeriö huolehtii rakennusomaisuudesta vieraassa toimintaympäristössä. Lisäksi se on useimmiten rakennusurakoitsijoiden näkökulmasta kerta-asiakas, mikä ei edistä sen neuvotteluasemaa ja saattaa johtaa rakennusurakoiden ylihinnotteluun ja laatuongelmiin. Ulkoministeriön tehtäväkenttä on poliittisessa toimintaympäristössä, mikä näkyy sekä kotimaassa että ulkomailla ja heikentää ennakoitavuutta rakennusomaisuuden hallinnassa: poliittisista syistä hankkeita saatetaan joutua toteuttamaan nopealla aikataululla ohi normaalin suunnitteluprosessin, ja ulkomaisten poliittinen tilanne voi vaatia nopeaa reagointia edustustokohteissa.

Edustautumisen tavat muuttuvat, mikä voi helpottaa rakennusomaisuuden hoitoa

SENAATTI-KIINTEISTÖT

	Edistää rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa	Vaikeuttaa rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa
Sisäiset tekijät	<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta on Senaatti-kiinteistöjen ydintoimintaa.- Hyvä kokonaisnäkemys valtion toimitiloista.- Ajantasainen käsitys keskeisen rakennuskannan kunnosta ja korjaustarpeista.- Rakennusten suuri lukumäärä tuoskaalaetuja.	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Huolehdittava monista erityyppisistä rakennuksista.- Puolustuskiinteistöjen pääomavuokramalli ei ole kannustanut vuokralaista ylläpitämään kiinteistön kuntoa.- Rakennusomaisuus on osin hankalasti myytävää: tarpeettomille kiinteistöille ei löydy ostajaa, käypä arvo jää alhaiseksi.
Ulkoiset tekijät	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat päivitetään.- Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistetaan: uusi laki huomioi elinkaarinäkökohdat.- Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointi on käynnissä.- Kehittyvä teknologia auttaa ennakoivassa kiinteistönpidossa ja rakennuksen virtuaalisessa mallintamisessa.	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none">- Asiakkaiden resurssit ovat vähäiset: asiakkaat vastustavat tarpeellisia investointeja, koska ne korottavat vuokraa.- Asiakasvirastot eivät johda ja suunnittele toimitilaverkostoaan pitkäjänteisesti.- Poliittisista syistä tehtävät toimitilamuutokset vaikeuttavat elinkaaren optimaalista hallintaa.- Kiinteistömarkkinoilta ei löydy tarpeettomille kiinteistöille ostajaa.- Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiat eivät aseta riittävän kunnianhimoisia tavoitteita.

Kuvio 8: Senaatti-kiinteistöjen rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistäviä ja vaikeuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä.

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

	Edistää rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa	Vaikeuttaa rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa
Sisäiset tekijät	<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selvä tavoite maailmanperintökohteena: säilyttää kohteen autenttisuus. - Korjausvelka on määritetty ja laskelma tullaan päivittämään säännöllisesti. - Hoito- ja käyttösuunnitelma, pitkän tähtäimen suunnitelma ja vuosikorjausohjelma. - Osaaminen historiallisten suojelukohteiden tutkimuksen, suunnittelu- ja korjausmenetelmien sekä rakentamisen alalla. - Yhteistyö Rikosseuraamuslaitoksen kanssa: mahdollisuus teettää korjauksia vankityönä. 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Museaalisten kohteiden korjaus- ja restaurointityö vaatii erityisasiantuntemusta ja on kallista. - Merelliset olosuhteet ja nopeasti vaihteleva sää kiihdyttävät rapautumista ja aiheuttavat lisäkustannuksia. - Riskirakenteet: esimerkiksi rakennusten kosteusvaurioiden riskiä edistävää rakennusten maan varaista perustusratkaisua ei voi muuttaa. - Aurinkoenergian ja maalämmön tuotanto ei ole laajamittaisesti mahdollista suojelullisista syistä.
Ulkoiset tekijät	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suojeluesityksen hyväksyminen lähitulevaisuudessa. - Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistetaan: uusi laki huomioi elinkaarinäkökohdat. - Kävijämäärät kasvussa. - Merilämmön tuotanto voi olla tulevaisuudessa mahdollista. 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ilmastonmuutos: sään ääri-ilmiöt (esim. myrskyt, rankkasateet, tulvat) ja viistosade lisääntyvät, lämpenevät talvet lisäävät vesisateita. - Meriliikenteen kasvu kuormittaa rantarakenteita. - Jyrsijät aiheuttavat vallien sortumisia, hyväksyttäviä torjuntakeinoja ei ole. - Museaalisten kohteiden asiantuntijoista on puutetta tulevaisuudessa. - Urakoitsijoiden vähäinen kiinnostus.

Kuvio 9: Suomenlinnan hoitokunnan rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistäviä ja vaikeuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä.

ULKOMINISTERIÖ

	Edistää rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa	Vaikeuttaa rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa
Sisäiset tekijät	<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Uusi kiinteistöstrategia, investointisuunnitelma ja suunnittelumalli.- Kiinteistösuunnitelma ja sen hyväksyttäminen ministeriön johdolla.- Uusi neuvotteluelin, jossa on UM:n johdon ja VM:n edustus.- Kokeneet hankepäälliköt.- Luovat ratkaisut: edustustoja on perustettu myös toimistokohteisiin.- Osaaminen ja kyky luopua vanhoista käytännöistä.	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Edustustokohteiden omistamisen ja vuokraamisen valintaa ei ole tehty taloudellisin perustein.- Korjausvelan laskentatapa on arvionvarainen, investointisuunnitelmien kustannusarviot ovat suuntaa-antavia.- Rakennuskohtaisia pitkän tähtäimen suunnitelmia ei tehdä.- Riippuvuus rakennuttajakonsulttien osaamisesta.- Rakennusomaisuuden kunto on heikentynyt.- Rakennusomaisuus on hajaantunut: noin 210 kiinteistöä tai toimitilaa ympäri maailmaa.
Ulkoiset tekijät	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none">- Edustautumisen tapa muuttuu.- Valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden päivittäminen ja noudattaminen myös edustustokohteissa.- Aurinkoenergiaa voidaan hyödyntää maissa, joissa olosuhteet mahdollistavat sen.	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none">- Poliittisen toimintaympäristön ennakoimattomuus.- Kiinteistömarkkinoiden heilahtelut ja markkinoiden toimimattomuus joissain kohteissa.- Omistajan tahtotila on epäselvä omaisuuden hallintaan liittyvissä kysymyksissä.- Kerta-asiakkuus ulkomailla peruskorjaus- ja perusparannusinvestoinneissa: ylihinnoittelu ja laatuongelmat.

Kuvio 10: Ulkoministeriön rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa edistäviä ja vaikeuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä.



4 Onko elinkaarivaikutukset huomioitu rakennusinvestointipäätöksissä riittäväällä tavalla?

Elinkaaren hallinnan toteutumista yksittäisissä rakennuksissa pyrittiin arvioimaan tapaustarkastelujen avulla. Tapaustarkasteluista tehdyt havainnot tukivat tarkastuksen muita havaintoja.

Tarkastuskohteet ottavat investointipäätöksissään vaatimusten mukaisella tavalla huomioon elinkaaren mittaiset hyödyt ja kustannukset. Rakennusinvestointipäätösten kustannusarvioita laaditaan eritasoisesti ja kustannukset ja aikataulut ovat toteutuneet vaihtelevasti. Muita kuin taloudellisia elinkaarivaikutuksia tunnistetaan, mutta niitä ei vielä arvioida systemaattisesti.

Senaatti-kiinteistöt on toteuttanut investointinsa pääsääntöisesti suunnitelluissa kustannusraameissa sekä tavoiteaikataulussa. Muissa kohdeorganisaatioissa kustannus- ja aikataulutavoitteet ovat toteutuneet vaihtelevasti: monissa hankkeissa kustannukset ovat ylittyneet tai aikataulu on viivästynyt suunnitelmiin verrattuna.

Myyntipäätökset kuten myös harvat vastikkeettomat luovutus- ja purkupäätökset on tehty organisaatioiden toimintatavoissa määritellyllä tavalla, ja ne ovat olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja.

4.1 Tarkastuskohteet ottavat investointipäätöksissään vaatimusten mukaisella tavalla huomioon elinkaaren mittaiset hyödyt ja kustannukset

Tapaustarkastelujen avulla arvioitiin kohdeorganisaatioiden toimintatapoja käytännön esimerkkien kautta. Tapaustarkastelujen avulla tarkasteltiin, miten organisaatiot arvioivat investointien elinkaarikustannuksia ja -hyötyjä sekä muita elinkaarivaikutuksia. Rakennusinvestointipäätöksistä arvioitiin kustannusten ja aikataulujen suunnitelma- ja toteumatietoja sen selvittämiseksi, ovatko investointien toteutuneet kustannukset vastanneet hankkeen kustannusarvioita ja onko investoinnit toteutettu suunnitellussa aikataulussa.

Tapaustarkastelujen perusteella tarkastuskohteet ottavat rakennusinvestointipäätöksissään säädösten vaatimalla tavalla huomioon elinkaaren mittaiset hyödyt ja kustannukset. Investointipäätösten kustannusarvioita laaditaan eritasoisesti ja kustannukset ja aikataulut ovat toteutuneet vaihtelevasti. Senaatti-kiinteistöt on kuitenkin toteuttanut investointinsa pääsääntöisesti suunnitelluissa kustannusraameissa sekä tavoiteaikataulussa. Muita kuin taloudellisia elinkaarivaikutuksia tunnistetaan, mutta niitä ei vielä arvioida systemaattisesti. Tapaustarkasteluun valituissa tapauksissa rakennusinvestointipäätösten yhteydessä arvioitiin hankkeen kustannuksia, hyötyjä ja muita vaikutuksia kunkin organisaation toimintatapojen mukaisesti.

Rakennusinvestointipäätösten kustannusarvioita laaditaan eritasoisesti ja kustannukset ja aikataulut ovat toteutuneet vaihtelevasti

Tapaustarkastelukohteiksi valittiin viiden viime vuoden aikana valmistuneita kohteita, viimeisen viiden vuoden aikana tehtyjä rakennusinvestointipäätöksiä (ulkoministeriön osalta 10 vuoden aikana tehtyjä rakennusinvestointipäätöksiä) sekä vielä toteuttamattomia investointisuunnitelmia, joiden investointilaskelmat on jo tehty. Senaatti-kiinteistöistä tapaustarkastelukohteita oli 11, joista 3 on vielä työmaavaiheessa. Suomenlinnasta tapaustarkastelukohteita oli 7, ja lisäksi mukana oli 3 vielä toteuttamatonta hanketta, joiden suunnitelmat oli kuitenkin jo tehty. Ulkoministeriöstä tapaustarkastelukohteita oli 9, joiden lisäksi arvioitiin yhden ulkomaan edustuston ostoinvestointi.

Senaatti-kiinteistöjen rakennusinvestointeina huomioitiin sekä uusinvestoinnit että peruskorjausinvestoinnit. Suomenlinnan rakennusinvestointeina huomioitiin kaikki investoinnit. Ulkoministeriön rakennusinvestointeina huomioitiin sekä uusinvestoinnit että peruskorjaus- ja perusparannusinvestoinnit. Koska ulkoministeriö on toteuttanut suuren osan viimeaikaisista rakennushankkeistaan vuokrakohteisiin, myös tällaisia hankkeita otettiin mukaan tarkasteluun. Näissä hankkeissa noudatetaan ulkoministeriön mukaan samoja toimintatapoja kuin omistuskohteisiin toteutettavissa hankkeissa.

Senaatti-kiinteistöt ja Suomenlinnan hoitokunta ovat rakennuttaneet yksittäisiä uudiskohteita viimeisen vuosikymmenen aikana, esimerkiksi Musiikkitalon, VTT:n ydinturvallisuustalon ja Lonnan saunarakennuksen Suomenlinnassa. Senaatti-kiinteistöt pilotoi hiilijalanjälkilaskentaa rakenteilla olevan suomalais-venäläisen koulun rakennushankkeessa ja pyrkii otamaan hiilijalanjälkilaskennan käyttöön ympäristöministeriön kehittämän laskurin valmistuttua. Ulkoministeriö sen sijaan ei ole rakennuttanut uudiskohteita vuosikymmeniin.

Senaatti-kiinteistöjen investointipäätöksissä on arvioitu investointien kannattavuutta investointilaskelman avulla, mutta päätöksissä on otettu huomioon myös muita elinkaareen vaikuttavia tekijöitä. Investointipäätöksissä esitetyt kustannusarviot tarkentuvat tarkemmassa suunnitteluvaiheessa, minkä vuoksi arvioita joudutaan välillä korottamaan. Tapaustarkasteluissa ei noussut esille tilanteita, joissa kustannukset olisivat nousseet merkittävästi enää rakentamispäätöksen jälkeen. Suunnitellut aikataulut ovat pitäneet pääsääntöisesti hyvin. Taulukossa 2 on tarkastuksessa mukana olleiden Senaatti-kiinteistöjen investointihankkeiden suunniteltujen ja toteutuneiden aikataulujen ja kustannusten vertailu. Hankkeiden suunnitellut kustannukset ovat vaihdelleet noin 2,5 miljoonasta eurosta lähes 35 miljoonaan euroon.

Suomenlinnan hoitokunnan rakennusinvestointipäätöksissä on arvioitu investointien aiheuttamat kustannukset. Suomenlinnan rakennusinvestointien toteutukselle ei ole kaikissa tapauksissa asetettu selkeää aikataulutavoitetta. Aikatauluarvioita ei ole erityisesti vankityönä toteutettavissa hankkeissa. Tapaustarkastelujen perusteella hankkeita on kuitenkin kyetty toteuttamaan suunnitellussa aikataulussa, mikäli sellainen on asetettu. Puolessa niistä tapauksista, joissa suunnitellut ja toteutuneet kustannukset ovat selvillä, hankkeet oli kyetty toteuttamaan suunnitelluissa kustannusraameissa. Niissä hankkeissa, joissa kustannukset ovat nousseet, kustannusten nousu on johtunut yllätyksellisistä syistä, kuten kosteus- ja lahovaurioista tai tulipalosta. Tällaisiin hankkeisiin on jouduttu hakemaan lisärahoitusta. Myös rakentaminen saariolosuhteissa on omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia. Taulukossa 3 on vertailtu tarkastuksessa mukana olleiden Suomenlinnan hoitokunnan investointihankkeiden suunniteltuja ja toteutuneita aikatauluja ja kustannuksia. Hankkeiden suunnitellut kustannukset ovat olleet alle 100 000 eurosta neljään miljoonaan euroon.

Senaatti-kiinteistöjen rakennusinvestoinnit on toteutettu pääsääntöisesti tavoiteaikataulussa ja -kustannuksilla

Saariolosuhteet ja rakenteiden yllättävät vauriot vaikuttavat investointien toteutukseen Suomenlinnassa

Ulkoministeriön investointihankkeiden kustannusarviot ja aikatauluarviot ovat olleet investointipäätöksen tekovaiheessa epätarkkoja ja suuntaa-antavia. Kustannusarviot ovat perustuneet rakennuksen pinta-ala- ja tilavuustietoihin pohjautuvaan kokemusperäiseen kustannustietoon. Kustannusarvioita on kuitenkin tarkennettu suunnittelun edetessä.

Suurimmassa osassa tapauksista tarkennetuissa kustannusarvioissa on joko pysytty tai niissä voidaan arvioida pysyttävän. Aikataulut ovat sen sijaan viivästyneet monissa investointihankkeissa. Hankkeiden viivästyksiin ovat vaikuttaneet hankekohtaiset ja toimintaympäristöstä johtuvat syyt. Tarkastushaastatteluiden perusteella ulkoministeriön hankkeiden aloitus on saattanut viivästyä merkittävästi, jopa 10 vuotta, vaikka korjattavana olisi vaikeitakin sisäilmaongelmia. Viivästyminen on ulkoministeriön näkemyksen mukaan johtunut määrärahojen puutteesta sekä siitä, että tarpeita vastaavan ratkaisun löytäminen on vienyt aikaa. Taulukossa 4 on vertailtu tarkastuksessa mukana olleiden ulkoministeriön investointihankkeiden suunniteltuja ja toteutuneita aikatauluja ja kustannuksia. Hankkeiden suunnitellut kustannukset ovat olleet noin 100 000 eurosta yli 14 miljoonaan euroon.

Ulkoministeriön investointihankkeiden kustannus- ja aikatauluarviot ovat olleet suuntaa-antavia

Taulukko 2: Senaatti-kiinteistöiltä tarkastuksessa mukana olleiden investointihankkeiden suunniteltujen ja toteutuneiden aikataulujen ja kustannusten vertailu. Taulukossa on esitetty vain valmistuneet hankkeet (vastaanottopäätös on tehty). *Suunniteltuina kustannuksina on käytetty uuden kustannusarvion perusteella tehdyn uuden investointipäätöksen mukaisia kustannuksia. (Lähde: Senaatti-kiinteistöt)

Senaatti-kiinteistöjen hanke	Valmistuminen aikataulussa	Kustannukset korkeintaan suunnitelman mukaiset
Hanasaaren kulttuurikeskus, peruskorjaus ja laajennus	Kyllä (-16 pv)	Kyllä (-2,6 %)*
Joensuun oikeus- ja poliisitalo, uudisrakennus	Kyllä (-67 pv)	Lähes (+0,6 %)*
Kansallisarkiston keskusarkisto, Mikkeli, uudisrakennus	Kyllä (0 pv)	Kyllä (-5,2 %)
Kilpisjärven tulli, uudisrakennus	Kyllä (0 pv)	Kyllä (-13,0 %)*
Saamelaisalueen koulutuskeskus, pääkoulun laajennus	noin aikataulussa, ei tarkkaa tietoa	Kyllä (-8,7 %, 30.9.2019 mennessä)
Sisäministeriö, Kirkkokatu 12, perusparannus	Kyllä (-30 pv)	Kyllä (-0,5 %, ennuste)*
Valtiokonttorin ja Patentti- ja rekisterihallituksen tilaratkaisu	Kyllä (-30 pv)	Kyllä (-9,5 %, 16.9.2019 mennessä)
Vekaranjärven varuskunnan muonituskeskus, varuskuntaravintolan peruskorjaus ja laajennus	Ei (+21 pv)	Ei (+6,9 %)

Taulukko 3: Suomenlinnan hoitokunnalta tarkastuksessa mukana olleiden investointihankkeiden suunniteltujen ja toteutuneiden aikataulujen ja kustannusten vertailu. Taulukossa on esitetty vähintään toteutusvaiheessa olevat hankkeet. (Lähde: Suomenlinnan hoitokunta)

Suomenlinnan hoitokunnan hanke	Valmistuminen aikataulussa	Kustannukset korkeintaan suunnitelman mukaiset
Asuinhuoneisto, äkillisen vaurion aiheuttama korjaustyö	Ei aikataulutavoitetta	Kyllä (-6,0 %)
Myllysalin, äkillisen vaurion aiheuttama korjaustyö	Ei aikataulutavoitetta	Ei tiedossa
Patterin sortuma, äkillisen vaurion aiheuttama korjaustyö	Ei aikataulutavoitetta	Kyllä (0,0 %)
Muurinkorjaus, vankityönä, jatkuvaluonteinen kunnossapito	Ei aikataulutavoitetta	Ei tiedossa
Lonan sauna, uudisrakennus	Kyllä (-2 kk)	Ei (+12,8 %)
Lonan miinavarastot, käyttötarkoituksen muutos	Ei aikataulutavoitetta	Ei (+47,2 %)
Upseerikerho, toteutuneet hankkeet, peruskorjaus	Ei aikataulutavoitetta	Ei tiedossa

Taulukko 4: Ulkoministeriöltä tarkastuksessa mukana olleiden investointihankkeiden suunniteltujen ja toteutuneiden aikataulujen ja kustannusten vertailu. Taulukossa on esitetty vähintään toteutusvaiheessa olevat hankkeet. (Lähde: ulkoministeriö)

Ulkoministeriön hanke	Valmistuminen aikataulussa	Kustannukset korkeintaan suunnitelman mukaiset
Bern, virka-asunnon korjaus	Ei (noin vuoden myöhässä)	Lähes (+2,9 %)
Buenos Aires, uuden virka-asunnon korjaus	Ei tiedossa	Pysynee kustannusarviossa
Bryssel, kanslia, vuokraohteen muutostyöt	Ei tiedossa	Kyllä (-0,7 %)
Murmansk, toimitilat, vuokraohteen muutostyöt	Ei tiedossa	Ei tiedossa
New Delhi, compound, perusparannus, II vaihe	Ei (noin vuoden myöhässä)	Kyllä (-0,7 %)
New York, pääkonsulaatti ja YK-edustusto, vuokraohteen muutostyöt	Ei (kesken)	Ei tiedossa (kesken)
Rooma, kanslian peruskorjaus	Ei (noin 3 vuotta myöhässä, aloitus viivästynyt)	Ei (+32,2 %)
Teheran, virka-asunto, vuokraohteen korjaus	Ei (kesken, myöhästyy noin vuoden)	Pysynee kustannusarviossa
Tokio, kanslian peruskorjaus	Ei (kesken, myöhästyy noin vuoden)	Pysynee kustannusarviossa

Rakennusten käyttövaiheen aikaisia kustannuksia arvioitiin vain Senaatti-kiinteistöissä

Tapaustarkastelujen avulla arvioitiin myös, ovatko rakennusten käyttövaiheen aikaiset kustannukset ja hyödyt toteutuneet suunnitelman mukaisina ja onko laskelmia tarvittaessa päivitetty. Elinkaaren käyttövaiheeseen kohdistuvassa vertailussa vertailuperusteena käytettiin investointivaiheessa tehtyjä laskelmia, joten käyttövaiheen tapaustarkasteluun valikoitiin ensisijaisesti sellaisia kohteita, joista nämä laskelmat ovat saatavilla.

Senaatti-kiinteistöjen valmistuneiden investointikohteiden kohdekohtainen toteutunut kannattavuus vastaa tasoltaan investointilaskelmissa arvioitua. Tuloslaskelman mukaista operatiivista tulosta verrattiin siihen, millaiseksi operatiivinen nettotuotto arvioitiin investointeja varten tuotetussa investointilaskelmassa.⁸² Vertailun perusteella toteutuneet kohdekohtaiset operatiiviset tulokset olivat suurin piirtein samaa tasoa kuin investointilaskelmissa arvioidut luvut. Operatiivinen tulos oli kuitenkin neljässä tapauksessa kuudesta pienempi kuin investointilaskelmassa arvioitiin. Taulukossa 5 on esitetty kohdekohtaiset kannattavuusvertailut.

Suomenlinnan hoitokunta on toteuttanut viime vuosina hyvin vähän sellaisia hankkeita, joita tarkastelemalla olisi voitu arvioida, ovatko rakennusten käyttövaiheen aikaiset kustannukset ja hyödyt toteutuneet suunnitelmien mukaisina. Lonnan saunan uudisrakennushankkeessa investointipäätökseen on vaikuttanut saunan rooli osana Lonnan saaren palvelukokonaisuutta. Vuokratulot ovat toteutuneet vuokrasopimuksen mukaisesti, mutta vuokratuottoja ei ole erityisesti arvioitu investoinnin perusteluissa. Saunan ylläpitokustannukset ovat pääosin vuokralaisen vastuulla.

Ulkoministeriön hallitsemien rakennusten käyttövaiheen aikaiset kustannukset tullaan huomioimaan investointihankkeissa uudessa, vuoden 2020 alussa käyttöön otetussa suunnittelumallissa. Tapaustarkastelussa mukana olleet hankkeet oli toteutettu vanhan toimintamallin mukaan, eikä käyttövaiheen aikaisia kustannuksia ollut arvioitu suunnitteluvaiheessa.

Senaatti-kiinteistöjen rakennushankkeiden kannattavuus on samalla tasolla kuin investointilaskelmissa

Ulkoministeriö huomioi uudessa suunnittelumallissa käyttövaiheen aikaiset kustannukset

Taulukko 5: Senaatti-kiinteistöiltä tarkastuksessa mukana olleiden investointihankkeiden suunniteltujen (investointilaskelma) ja toteutuneiden (vuosi 2018) operatiivisten tulosten vertailu ilman poistoja. Taulukossa on esitetty vain vuoden 2017 aikana valmistuneet hankkeet (vastaanottopäätös on tehty) ja vain ne kohteet, joissa Senaatti-kiinteistöillä on ylläpitovastuu. (Lähde: Senaatti-kiinteistöt)

Senaatti-kiinteistöjen hanke	Operatiivinen tulos vähintään suunnitelman mukainen
Hanasaaren kulttuurikeskus, peruskorjaus ja laajennus	Ei (-7 %)
Joensuun oikeus- ja poliisitalo, uudisrakennus	Ei (-17 %)
Kansallisarkiston keskusarkisto, Mikkeli, uudisrakennus	Ei (-20 %)
Kilpisjärven tulli, uudisrakennus	Kyllä (0 %)
Sisäministeriö, Kirkkokatu 12, perusparannus	Kyllä (+11 %)
Valtiokonttorin ja Patentti- ja rekisterihallituksen tilaratkaisu	Ei (-23 %)

4.2 Myynti- ja purkupäätökset sekä vastikkeettomat luovutukset ovat olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja

Tapaustarkastelujen avulla arvioitiin myös toteutuneet myynti- ja purkupäätökset sekä vastikkeettomat luovutukset kotimaassa ja ulkomailla. Arvioinnilla pyrittiin selvittämään, ovatko päätökset toteutuneet suunnitellusti ja ovatko ne muuten olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja.

Myyntipäätökset kuten myös harvat vastikkeettomat luovutus- ja purkupäätökset on tehty organisaatioiden toimintatavoissa määritellyllä tavalla, ja ne ovat olleet valtiontaloudellisesti perusteltuja. Korvauksetta luovutettuja kohteita oli tarkastuksen kohdeorganisaatioissa yksi. Kohdeorganisaatiot ovat purkaneet vain yksittäisiä, linkaarensa päässä olleita rakennuksia.

Senaatti-kiinteistöistä tarkasteltiin kymmentä viimeisen viiden vuoden aikana toteutunutta myyntikohtetta. Kohteet valittiin tapaustarkasteluun pääasiassa joko niiden taloudellisen merkityksen tai toteutuneesta myyntihinnasta aiheutuneen alaskirjaustarpeen vuoksi. Kohteita valittiin kaikista rakennustyypeistä ja koko maan alueelta. Ulkoministeriön osalta arvioitiin kaikki myyntikohteet viimeisen kymmenen vuoden ajalta, sillä kohteita oli kaikkiaan vähän. Suomenlinnan osalta arvioitiin kaikki yksittäiset purkukohteet viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

Senaatti-kiinteistöt valmistelee kiinteistökauppansa määrämuotoisesti

Tapaustarkastelujen perusteella Senaatti-kiinteistöt on noudattanut kiinteistökehityksen ja -myynnin yleisperiaatteita hyvin. Kahdessa tapauksessa se ei ollut markkinoinut kiinteistöjä julkisesti. Toinen tapauksista oli varuskunta-alueella sijaitseva kiinteistö ja toinen erityisoppilaitoksen kiinteistö. Senaatti-kiinteistöt on lisäksi purkanut muutamia varuskuntien sisällä olleita huonokuntoisia rakennuksia.

Kohteen käypä arvo on määritetty tyypillisimmin markkina-arvoperusteisesti tuottoarvomenetelmällä. Lisäksi on käytetty kauppaa-arvo- ja vertailukauppamenetelmiä sekä näiden yhdistelmiä.

Tarkastetuissa myynneissä kahden kohteen toteutunut myyntihinta jäi alle ulkopuolisen arvonmäärityksen, mutta oli kuitenkin korkeampi kuin Senaatti-kiinteistöjen valmistelijan näkemys käyvistä arvosta. Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta todetaan (5 §), että kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa vain käyvistä arvosta, jollei käypää arvoa alemmalle hinnalle ole erityisen painavaa syytä.⁸³ Tarkasteltujen kohteiden toteutuneet myyntihinnat ovat olleet suuruusluokaltaan alle 100 000 euroa noin seitsemään miljoonaan euroon.

Korjausvelan määrä oli esitetty puolessa tapauksista joko euromääräisesti kokonaissummana tai neliökohtaisesti. Korjausvelan määrä oli 1,8–10 miljoonaa euroa tai 0,8–1 euroa/kerrosneliömetri/kuukausi. Kahdeksassa myyntikohteessa kymmenestä tehtiin alaskirjaus, jonka määrä vaihteli reilusta 100 000 eurosta reiluun kahdeksaan miljoonaan euroon. Yhteensä alaskirjauksia tehtiin tarkastetuissa myynneissä noin 25 miljoonaa euroa.

Senaatti-kiinteistöillä on tällä hetkellä myytävänä noin 400 kiinteistöä. Myyntiä jatketaan, kunnes kohde saadaan myydyksi. Kiinteistömyynnistä saatavia säästöjä syntyi myyntipäätösten mukaan kahdessa tarkastellussa kohteessa, mutta kokonaisuudessaan kiinteistömyyntien avulla on saavutettu merkittäviä säästöjä ylläpitokustannuksissa. Kiinteistöjen myynnillä saavutetut säästöt ovat vaihdelleet vajaasta 1,5:stä yli 3,5 miljoonaan euroon vuosina 2015–2018.⁸⁴

Kiinteistöluovutukset valmistellaan määrämuotoisesti Senaatti-kiinteistöjen hallituksen käsiteltäviksi. Kaikissa arvioiduissa kymmenessä kiinteistöluovutuksessa on noudatettu kiinteistöjen luovutuksesta annetun lain (973/2002) vaatimuksia. Kymmenestä kohteesta yhdeksän päättyi myyntiin ja vain yksi luovutettiin korvauksetta. Tämä kiinteistö luovutettiin Ahvenanmaan itsehallintolain⁸⁵ mukaisesti korvauksetta Ahvenanmaan maakunnalle sen jälkeen, kun kiinteistö oli jäänyt tarpeettomaksi valtiotoimijalle.

Senaatti-kiinteistöillä on runsaasti kiinteistöjä myytävänä

Suomenlinnan hoitokunnan purkupäätökset ovat edellytys uudiskohteiden rakentamiselle

Suomenlinnan rakennuskantaa ei ole myyty tai luovutettu. Suomenlinnan hoitokunta on purkanut yhden vanhan saunarakennuksen uudiskohteen tieltä, ja purkaminen on ollut edellytys uuden kohteen rakentamiselle. Lisäksi Suomenlinnassa on purettu kolme parakkia, joilla ei ollut antikvaarista arvoa ja joiden käyttö olisi ollut asumisterveydelle haitallista.

Uudiskohteiden rakentaminen tukee Suomenlinnan palvelutarjontaa ja tarkoituksenmukaista käyttöä. Purku- ja rakennuslupien hakemisessa on toimittu organisaation toimintatavoissa määritellyllä tavalla.

Suomenlinnan rakennuskantaa ei ole myyty tai luovutettu

Edustustokohteita on myyty valtiolle tarpeettomina tai soveltumattomina

Ulkoministeriö on myynyt useita kohteita sekä kotimaassa että ulkomailla. Kaikki kohteet on myyty valtiolle tarpeettomina tai siksi, että ne eivät ole vastanneet sijaintinsa tai ominaisuuksiensa vuoksi toiminnallisia tai edustuksellisia tarpeita.

Tarkastuksessa havaittiin, että Berliinin virka-asunnon myynnin taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ei huomioitu pääomakuluja talousarvioasetuksen (1253/2004) 56 §:n mukaisesti. Tarkastuksessa ei ilmennyt perusteita pääomakulujen huomioimatta jättämiseen, joten ne olisi pitänyt ottaa huomioon. Berliinin kohteen myyntipäätöksessä painottuivat muut kuin taloudelliset syyt, eikä pääomakulujen huomioiminen olisi muuttanut päätöstä.

Ulkoministeriö on myynyt kaikki kotimaassa sijainneet osakehuoneistonsa voitollisesti ja saanut niistä yhteensä tavoitteen mukaisen hinnan. Myös ulkomaan edustustokohteet on pääosin myyty tavoitteen mukaisella hinnalla, mutta kahdessa tapauksessa kohde on myyty käypää arvoa alhaisempaan hintaan. Alhainen myyntihinta on johtunut ulkomaisten kiinteistömarkkinoiden voimakkaasta heilahtelusta sekä siitä, että kohde on myyty remontoimattomana tai on ollut sijainniltaan epäedullinen. Kahdessa tapauksessa jäi epäselväksi, onko kohteen myynti käsitelty ohjeistuksen⁸⁶ mukaisesti raha-asiainvaliokunnassa.⁸⁷ Tarkasteltujen ulkomaan edustustokohteiden toteutuneet myyntihinnat ovat olleet suuruusluokaltaan muutamasta sadasta tuhannesta eurosta noin neljään miljoonaan euroon.

Ulkoministeriö ei ole luovuttanut korvauksetta tai purkanut kotimaassa sijainneita omistuksiaan tai ulkomaan edustustokohteita. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan yksi edustustokiinteistö on kuitenkin tullut elinkaarensa päähän, eikä sen korjaaminen olisi enää mielekäästä. Sen sijaan tulisi harkita, kannattaisiko kohde myydä purettavaksi ja hyödyntää arvokas tontti uudisrakentamiseen.

Ulkoministeriö on myynyt useita kohteita sekä kotimaassa että ulkomailla

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, että valtion rakennusomaisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut toimijat ovat luoneet edellytykset rakennusomaisuuden elinkaaren hyvälle hallinnalle.

Tarkastuksen tulosten tärkeimmät hyödyntäjät ovat rakennusomaisuuden hallinnasta vastaavat tahot. Tuloksia voivat hyödyntää myös eduskunta ja valtioneuvosto. Keskeiset hyödyntämistavat ovat kehittäminen (miten toimintaa voidaan kehittää tai ongelmia ratkaista), vastuuttaminen (onko valtioneuvosto toiminut eduskunnan edellyttämällä tavalla) sekä läpinäkyvyyden toteuttamisen edistäminen rakennusomaisuuden hallinnassa (kuvataan, miten asia on).

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksessa arvioitiin valtion viranomaisten ja muiden rakennusomaisuudesta vastaavien tahojen toimintaa valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnassa.

Tarkastus kohdistui valtion suoraan omistamaan rakennusomaisuuteen. Siihen määriteltiin kuuluvaksi kansallisuusomaisuuteen kuuluvat rakennukset, aineellisiin hyödykkeisiin kuuluvat rakennukset ja rakennelmat sekä käyttöomaisuusarvopapereihin kuuluvat huoneisto-omistukset. Välillisesti osakeyhtiöiden tai rahastojen kautta omistettu valtion omaisuus rajautui tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastus kohdistui eri viranomaisista tai yksiköistä Senaatti-kiinteistöihin, ulkoministeriöön ja Suomenlinnan hoitokuntaan. Lisäksi tarkastus kohdistui Senaatti-kiinteistöjä ohjaavaan valtiovarainministeriöön ja Suomenlinnan hoitokuntaa ohjaavaan opetus- ja kulttuuriministeriöön. Ajallisesti tarkastus kohdennettiin ensisijaisesti noin viiden vuoden sisällä tapahtuneisiin toimiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot ulkoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Senaatti-kiinteistöiltä ja Suomenlinnan hoitokunnalta. Ulkoministeriö, Senaatti-kiinteistöt ja Suomenlinnan hoitokunta antoivat lausunnon. Valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta pyydettiin kommentteja Senaatti-kiinteistöiltä, ulkoministeriöltä, Suomenlinnan hoitokunnalta, opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä. Saadut kommentit eivät olleet sellaisia, että ne olisivat vaikuttaneet tarkastusasetelmaan.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät on kuvattu tiivistetysti seuraavalla sivulla. Ensimmäisessä tarkastuskysymyksessä tarkasteltiin paitsi valtion rakennusomaisuuden hallinnasta vastaavia organisaatioita, myös koko valtion tasoa. Ensimmäisen kysymyksen tavoitteena oli arvioida, ovatko puitteet hyvälle rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnalle olemassa valtio- ja organisaatiotasolla ja onko elinkaaren hallintaa koskeva säädös-, informaatio- ja talousohjaus riittävää. Ensimmäisen tarkastuskysymyksen tarkastushavaintoja käsitellään luvuissa 2 (ohjauksen menettelyt) ja 3 (elinkaaren hallinnan menettelyt).

Toisessa tarkastuskysymyksessä arvioitiin tapaustarkastelujen kautta, onko elinkaaren hallinta toteutunut yksittäisissä rakennushankkeissa riittävän hyvin. Tarkasteluun valittiin elinkaaren eri vaiheissa olevia hankkeita jokaisesta tarkastuksen kohdeorganisaatioista. Toisen tarkastuskysymyksen tarkastushavaintoja käsitellään luvussa 4.

Kolmannessa tarkastuskysymyksessä arvioitiin, pystyykö organisaatio hyödyntämään tuottamaansa seurantatietoa koko rakennuskantansa elinkaaren hallinnan parantamiseen. Kysymyksessä keskityttiin rakennusomaisuuden korjausvelan hallintaan ja organisaatiotasoiseen oppimiseen. Kolmannen tarkastuskysymyksen tarkastushavaintoja käsitellään luvussa 3.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnalle ja sen ohjaukselle luotu riittävät menettelyt?
 - Onko rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan ohjaus riittävää (valtiotaso)?
 - Onko organisaation rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta suunnitelmallista, tavoitteellista ja vastuultaan selkeää?
 - Ovatko organisaation toimintatavat riittävät rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle?
2. Onko elinkaarivaikutukset huomioitu rakennusinvestointipäätöksissä riittävällä tavalla?
 - Onko rakennusinvestointipäätöksissä arvioitu hankkeen elinkaarikustannukset, -hyödyt ja muut elinkaarivaikutukset riittävällä tavalla?
 - Hankevaihe: Ovatko rakennusinvestointien toteutuneet kustannukset vastanneet hankkeen kustannusarvioita ja onko investoinnit toteutettu suunnitellussa aikataulussa?
 - Käyttövaihe: Ovatko rakennusten käyttövaiheen aikaiset kustannukset ja hyödyt toteutuneet suunnitelmien mukaisina? Onko laskelmia tarvittaessa päivitetty?
 - Käyttövaihe ja purku: Ovatko luovutus-, purku- ja myyntipäätökset toteutuneet suunnitelmien mukaisina tai olleet muuten valtiontaloudellisesti perusteltuja?
3. Hyödynnetäänkö seurantatietoa rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan parantamiseen?
 - Onko organisaatio hallinnut rakennuskantansa korjausvelkaa riittävällä tavalla?
 - Onko organisaatio parantanut rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnan toimintatapoja seurantatiedon ja kokemusten pohjalta?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Valtiotason ohjaus on riittävää, organisaation rakennuskannan hallinta on suunnitelmallista, tavoitteellista ja vastuultaan selkeää ja toimintatavat tukevat elinkaaren hallinnan tavoitteita organisaatiotasolla ja rakennusomaisuuden elinkaaren eri vaiheissa.

Aineistot: Selvityspyyntövastaukset, haastatteluaineisto ja asiakirja-aineisto.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi.

Kriteerit: Kohteen koko elinkaaren aikaisista kustannuksista ja muista elinkaarivaikutuksista on muodostettu käsitys. Kustannukset ovat toteutuneet suunnitellusti tai poikkeamat johtuvat tekijöistä, joita on ollut vaikea ennakoida. Luovutus-, purku- ja myyntipäätökset on tehty organisaation toimintatavoissa määritellyllä tavalla tai ne ovat muuten valtiontaloutta tukevia.

Aineistot: Tarkastuskohteilta saadut tapaustarkaste-luaineistot:

- rakennusinvestointien investointipäätökset tausta-aineistoinen
- rakennusinvestointien kustannuksia, aikataulua ja hyötyjä koskevat suunnittelu- ja toteumatiedot sekä mahdolliset uudet laskelmat
- luovutus-, purku- ja myyntipäätösten suunnittelu- ja toteumatiedot.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi ja vertailu.

Kriteerit: Korjausvelka on laskettu realistisella tavalla, organisaatiolla on päivittyvä käsitys korjausvelan määrästä ja peruskorjauksia toteutetaan suunnitelmien mukaan. Toimintatapoja on korjattu, jos niissä on havaittu puutteita tai parannusmahdollisuuksia.

Aineistot: Haastatteluaineisto, asiakirja-aineisto ja korjausvelkalaskelmat.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi ja määrällinen kuvailu.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 21.5.2019 ja aineiston kerääminen päätettiin 10.1.2020. Haastattelut toteutettiin 18.6.–17.12.2019. Tarkastuskertomusluonnos lähetettiin palautteelle 29.9.2020. Tarkastuskertomuksen antamisesta päätettiin 5.11.2020.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Hanna Virta ja ylitarkastaja Sanna Ollila. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen.

Viitteet

- 1 Hallituksen vuosikertomus 2019, liite 2: Tilinpäätöslaskelmat, valtion kokonaistase.
- 2 Laki valtion liikelaitoksista 1062/2010, 2 §.
- 3 Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL ry 2013. Rakenteiden ja rakennusten elinkaaren hallinta. RIL 216-2013, s. 21.
- 4 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010. Valtiovarainministeriö 2010.
- 5 Hallituksen vuosikertomus 2019, liite 2: Tilinpäätöslaskelmat, valtion kokonaistase; Senaatti-kiinteistöjen tilinpäätös 2019, koko konserni; Eduskunnan kanslian toimintakertomus 2019; Ulkoministeriön tilinpäätös 2019; Suomenlinnan hoitokunnan toimintakertomus ja tilinpäätös 2019; Tasavallan presidentin kanslian toimintakertomus ja tilinpäätös 2019. Erä ”Muut yhteensä” on laskettu vähentämällä valtion kokonaistaseen mukaisesta rakennusomaisuudesta Senaatti-kiinteistöjen, eduskunnan, ulkoministeriön, Suomenlinnan hoitokunnan ja tasavallan presidentin kanslian tilinpäätöstietojen mukainen rakennusomaisuus.
- 6 Rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa koskevia säädöksiä käsiteltiin Omaisuuden elinkaaren hallinnan ohjeet -selvityksessä (Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2019). Energiatohokkuutta ja kestäväää rakentamista koskevia määräyksiä ja asetuksia käsitellään muun muassa Green Building Council Finlandin sääöstiekartassa (<https://figbc.fi/saadostiekartta/>, viitattu 26.2.2020) ja ympäristöministeriön oppaassa energiatohokkuuden parantamisesta kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4823-1>, viitattu 26.2.2020).
- 7 Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä 1286/2015, 2 §.
- 8 Keskushallintoviranomaisella tarkoitetaan kaikkia hallinnon yksiköjä, joiden toimivalta ulottuu koko valtion alueelle (energiatohokkuuslaki 1429/2014, 3 §).
- 9 Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta 242/2015.
- 10 Perustuslaki 731/1999, 92 §.
- 11 Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta 973/2002, 4–6 §.
- 12 Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 3.1.2002.
- 13 Maailmanperintösopimuksen 5. artiklan mukaisesti.
- 14 Meggers ym. (2012) esittävät, että rakennusten rakennus- ja käyttövaiheesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt voidaan vähentää lähes nolliin. Lähde: Forrest Meggers & al. (2012): Reduce CO2 from buildings with technology to zero emissions. Sustainable Cities and Society 2:1, 2012, s. 29–36.
- 15 ROTI – Rakennetun omaisuuden tila 2019. https://www.ril.fi/media/2019/roti/roti_2019_raportti.pdf, viitattu 7.4.2020.
- 16 LCA, Life Cycle Assessment.
- 17 Kasvihuonekaasupäästöjen yhteismäärän laskemiseksi eri kasvihuonekaasupäästöt muunnetaan hiilidioksidiekvivalenteiksi päästöiksi. Hiilidioksidiekvivalentti kuvaa kaasun ilmastoa lämmittävää vaikutusta hiilidioksidiin suhteutettuna sadan vuoden tarkastelujaksolla. (Ks. esim. <https://fi.wikipedia.org/wiki/Hiilidioksidiekvivalentti>, viitattu 11.5.2020).
- 18 Happamoitumis-, rehevöitymis- ja otsonikatopotentiaali, fossiilisten ja ei-fossiilisten luonnonvarojen abioottinen ehtyminen, primäärienergian kokonaiskulutus, valokemiallinen otsoninmuodostuskyky sekä uusiutuvien vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttö. Lähde: Ympäristöministeriö 2019. Johdatus rakennusten elinkaariarviointiin.
- 19 Ympäristöministeriö 2019. Johdatus rakennusten elinkaariarviointiin.
- 20 Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä. Lähde: Ympäristöministeriön asettamispäätös 24.4.2018. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi.
- 21 Ympäristöministeriö. Vähähiilisen rakentamisen tiekartta. Verkkodokumentti, julkaistu 11.9.2017.
- 22 <https://elinkaarilaskenta.fi/>, viitattu 26.2.2020.
- 23 EN 15978 Sustainability of construction works.
- 24 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010. Valtiovarainministeriö 2010.
- 25 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 18.12.2014. Valtiovarainministeriö 2014.
- 26 Vuokraperusteiden ja toimintatapojen kehittämissyörymän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:47.
- 27 Valtiovarainministeriön asettama hanke Valtion kiinteistöstrategian päivitys päättyi 31.10.2020. Lähde: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM039:00/2020>, viitattu 12.11.2020.
- 28 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010. Valtiovarainministeriö 2010.
- 29 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 18.12.2014. Valtiovarainministeriö 2014.
- 30 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 18.12.2014. Valtiovarainministeriö 2014, s. 1.
- 31 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi 18.12.2014. Valtiovarainministeriö 2014, s. 3.

- 32 Keskimääräinen valtion toimistojen tilatehokkuus oli 22 m²/htv vuonna 2018, kun vuoden 2014 toimitilastrategiassa mainittu keskimääräinen tilatehokkuus oli 30 m²/htv.
- 33 Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013.
- 34 Reilulla siirtymällä kohti hiilineutraalia Suomea – tiekartta hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi 3.2.2020. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen laatima tiekartta 3.2.2020.
- 35 Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030: Kohti ilmastovii- sasta arkea. Valtioneuvoston selonteko 14.9.2017. Ympäristöministeriön raportteja 2017:21.
- 36 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudelli- sesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- 37 Ks. viite 34.
- 38 Outstanding Universal Value, OUV.
- 39 Laki valtion liikelaitoksista 1062/2010.
- 40 Ulkoministeriö 2019. Suomen valtion ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen hallinnan strategia 2019–2030, 20.9.2019.
- 41 Pitkän tähtäimen suunnitelmaa ylläpidetään kiinteistöjohtamisen tietojärjestelmässä.
- 42 Pitkän tähtäimen suunnitelma laadittiin vuoteen 2019 saakka viidelle vuodelle.
- 43 Erilliset vuosikorjausohjelmat laaditaan asunnoille, toimitiloille, julkisivuille, ikkunoille, katoille, linnoitusmuureille, saunoille, kokous- ja juhlatiloille, tykeille, talotekniikalle, maisemalle ja wc-tiloille.
- 44 Suomenlinnan hoitokunnan tärkeitä sidosryhmiä ovat esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö, Museovirasto, Helsingin kaupunki ja Uudenmaan ELY-keskus.
- 45 Hoito- ja käyttösuunnitelman (engl. Management Plan) laatiminen on maailmanperintösopimuksen toimintaohjeis- ton (engl. Operational Guidelines) mukainen toimenpide.
- 46 Suomenlinnan hoitokunta 2019. Hyvinvoivan Suomenlinnan säilyttäminen jälkipolville: Suomenlinnan hoito- ja käyttösuunnitelma 2020–2024.
- 47 Vuotta 2017 edeltäneistä käytänteistä ei saatu dokumentaatiota tarkastuksen aikana.
- 48 Investointisuunnitelma käsittää hankkeita noin 85 miljoonan euron arvosta.
- 49 Vuosi tai ajanjakso, jonka ajan voidaan odottaa, että perusparannus- tai peruskorjausinvestoinnin kohde pysyy halutussa kunnossa.
- 50 Salkutussovellus – salkutusohje. Salkutusryhmä 2019, Senaatti-kiinteistöt. Sisäinen ohje.
- 51 Muinaismuistolaki 295/1963; muinaisjäännösrekisteri: kohdetunnus 1000025127.
- 52 Lisätietoja esimerkiksi seuraavista lähteistä: (1) Juho Pursiainen 2015. Selvitys elinkaarikustannuslaskennasta julkisissa hankinnoissa. Korkeakouluharjoittelun loppuraportti, Suomen ympäristökeskus. (2) Sari Sahlberg 2016. Elinkaarikustannuslaskenta julkisessa rakennushankkeessa. Diplomityö, Tampereen teknillinen yliopisto.
- 53 Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportti 2019. <https://www.senaatti.fi/yhteiskuntavastuuraportti2019>, viitattu 27.4.2020.
- 54 Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 117 g §.
- 55 Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportti 2019, osio Energia, vesi ja päästöt. <https://www.senaatti.fi/yhteiskuntavastuuraportti2019>, viitattu 27.4.2020. Senaatti-kiinteistöiltä on saatu lupa kuvion käyttämiseen tarkastuskertomuksessa.
- 56 Ks. viite 36.
- 57 Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportti 2019, osio Ympäristö. <https://www.senaatti.fi/yhteiskuntavastuuraportti2019>, viitattu 27.4.2020.
- 58 Antti Knuuti 9.2.2016. Suomenlinnan kestävä kehityksen mukaiset energiaratkaisut pitkällä aikavälillä. VTT:n teke- män esiselvityshankkeen tulosten esittelykalvot.
- 59 Suomen ulkoasiainhallinto 2017. Ympäristöohjelma 2017–2020.
- 60 Ulkoasiainministeriö 2016. TAMA – Suomen edustautumisen tavat ja mallit. TAMA-hankkeen loppuraportti.
- 61 Suomen ulkoasiainhallinto 2017. Ympäristöohjelma 2017–2020.
- 62 Ks. viite 40.
- 63 Trellum 2019. Suomenlinnan hoitokunnan rakennusten tekniset- ja jälleenhankinta-arvot, korjausvelka ja peruspa- rannustarve v. 2018 sekä Trellum PTS 2019–2040.
- 64 Janne Rantanen 2014. Korjausvelan laskentaperiaatteiden määrittäminen. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3023, viitattu 2.3.2020.
- 65 Harri Isoniemi 27.4.2018. Rakennusten arvot ja omaisuuden tunnusluvut. Diaesitys. Trellum Consulting Oy.
- 66 Harri Isoniemi 27.4.2018. Senaatti-kiinteistöjen pilotti: Rakennusten reaaliarvojen, korjausvelan ja perusparannus- tarpeen määrittäminen ja laskenta. Trellum Consulting Oy.

- 67 Tarkastelu on toteutettu jatkamalla rakennusten nykykunnan kulumista vuoteen 2033 saakka. Kun rakennuksen kuntoluokka alittaa 50 %, toteutetaan rakennukseen perusparannus, jolla pyritään rakennuksen käyttötarkoitukselta riippuen 100-130 %:n kuntoluokkaan.
- 68 Harri Isoniemi 2.5.2018. Senaatti-kiinteistöjen 192 rakennuksen/rakennusosan Trellum PTS 2033 tarkastelu. Trellum Consulting Oy.
- 69 Senaatti-kiinteistöt, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2019. <https://www.senaatti.fi/app/uploads/sites/9/2020/04/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-2019.pdf>, viitattu 22.6.2020.
- 70 Senaatti-kiinteistöt, tilinpäätös 1.1.-31.12.2014, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2015, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2016, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2017, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2018, toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2019, <https://www.senaatti.fi/uutishuone/julkaisut/>, viitattu 23.6.2020.
- 71 Valtion talousarvioesitykset vuosille 2014–2020. Vuoden 2020 investointivaltuus eli -tavoite on IV lisätalousarvion mukainen.
- 72 Rakennuskortistoon tallennetaan ja päivitetään rakennuksia koskevat perustiedot: rakennusvuosi, käyttötarkoitus, muutokset ja pinta-ala.
- 73 Ks. viite 63.
- 74 Valtion talousarvioesitykset vuodelle 2020. Vuoden 2020 määrärahoissa on otettu huomioon IV lisätalousarvion mukainen tilanne.
- 75 Hallituksen vuosikertomukset 2014–2019.
- 76 Valtion talousarvioesitykset vuosille 2014–2020. Vuoden 2020 määrärahoissa on otettu huomioon IV lisätalousarvion mukainen tilanne. Määrärahoihin ei ole tullut muutoksia IV lisätalousarvioon mennessä.
- 77 SWOT-analyysissä arvioinnin kohteen sisäiset vahvuudet (strengths) ja heikkoudet (weaknesses) sekä ulkoiset mahdollisuudet (opportunities) ja uhat (threats) kootaan nelikentäksi.
- 78 Ks. viite 36.
- 79 HE 31/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 80 Suomenlinnan hoitokunnan verkkosivusto, Lait ja säädökset. <https://www.slhk.fi/suomenlinnan-hoito-ja-kayttosuunnitelma/nykytila/lait-ja-saadokset/>, viitattu 22.6.2020.
- 81 Ks. viite 40.
- 82 Vertailussa käytetyistä luvuista on eliminoitu poistojen osuus, koska tuloslaskelman mukaisiin poistoihin voi sisältyä myös muita kuin tarkastelun kohteena olleeseen investointiin liittyviä poistoja, jolloin vertailtavuus kärsii.
- 83 Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta 973/2002, 5 §.
- 84 Lähde: Senaatti-kiinteistöt.
- 85 Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991.
- 86 Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 3.1.2002.
- 87 Näiden kahden tapauksen mahdollisesta käsittelystä raha-asiainvaliokunnassa ei saatu ulkoministeriöltä dokumentaatiota tarkastuksen aikana. Tietoa ei löydetty myöskään muista lähteistä.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-496-5 (PDF)