



21.12.2010

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi

1. Taustaa

Aiemmassa kiinteistönomistusstrategiassa valtion kiinteistövarallisuus jaettiin käyttöomaisuuteen ja vaihto-omaisuuteen. Jako oli luonteva, kun 1990-luvun pankkikriisin seurauksena valtion haltuun oli kertynyt paljon omaisuutta, jolle ei ollut osoitettavissa valtion omaa käyttöä, ja josta siten voitiin luopua.

Valtion kiinteistöstrategiaa on pystytty toteuttamaan menestyksekkäästi ja strategian päätavoitteet on saavutettu. Samalla Suomen kiinteistöala ja -markkinat sekä valtionhallinto itsessään ovat kehittyneet voimakkaasti, minkä seurauksena on syntynyt tarve selvittää kiinteistöstrategian ajantasaisuus.

2. Valtion uusi kiinteistöstrategia

Kiinteistöstrategian päämäärä ja omistajapoliittinen luokittelu

Tällä valtioneuvoston periaatepäätöksellä voimaan tulevan kiinteistöstrategian on tarkoitus olla työväline valtion kiinteistövarallisuuden omistajaohjauksen yhdenmukaistamiseksi ja valtion omistajapoliitiikan vahvistamiseksi nykyisestä.

Valtionhallintoon kohdistuu lähivuosina lisääntyvästi muutospaineita hallinnon järkipäätämiseksi ja tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi, jotta työikäisen väestön supistumiseen ja valtiontalouden tasa-painottamiseen kyetään vastaamaan. On tärkeää, että myös kiinteistöstrategia antaa tähän osaltaan välineitä muuttuvissa olosuhteissa, ja siten osaltaan tukee lähivuosina edelleen tiukentuvan valtiontalouden kestävä hoitamista. Tulevaisuuden haasteina tulevat olemaan myös ilmastonmuutoksen hillintään, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, asuntotuotannon edistämiseen, kulttuuriympäristön vaalimiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät ja edelleen lisääntyvät velvoitteet ja tavoitteet.

- Kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla nykyisissä ja myös muuttuvissa olosuhteissa. Valtion kiinteistöstrategian tavoitteet tulee varmistaa kaikissa valtion omistuksessa tai määräysvallassa olevaa kiinteistövarallisuutta koskevilla ratkaisuisilla.**
- Valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteutuminen. Valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, elinkaariajattelua, kestävä kehitystä, energiatehokkuuden edistämistä sekä toimivia kiinteistömarkkinoita. Kokonaisedun harkinta tulee tehdä ly-**



hyellä ja pitkällä aikajänteellä ja koko valtiontalouden kannalta. Harkinnan tulee tapahtua tarvittaessa valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset vaikutukset huomioon ottaen.

3. Valtion kiinteistövarallisuus luokitellaan valtion strategisessa omistajapolitiikassa *strategisiin* omistuksiin ja *ei-strategisiin* omistuksiin. Valtion strategista kiinteistövarallisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka on välttämätöntä omistaa;
 - 1) valtion tehtävienhoidon kannalta tai
 - 2) omaisuuden luonteen vuoksi.

Muu valtion kiinteistövarallisuus on luonteeltaan ei-strategista omaisuutta.

Valtion omistajahallinnon järjestäminen

Omistuksia keskittämällä ja siten valtion konserniohjausta tehostamalla on aiemman kiinteistöstrategian aikana saavutettu merkittäviä taloudellisia hyötyjä mm. ylläpidossa, peruskorjauksissa ja investoinneissa synergia- ja mittakaavaetuina. Tämän linjauksen mukaista toimintamallia jatketaan myös uuden kiinteistöstrategian myötä. Valtion kiinteistöomistusten järjeistäminen ja omistusten suhteuttaminen valtion tilantarpeisiin nykyistä paremmin uuden strategisen luokittelun avulla sekä valtiolle tarpeettoman omaisuuden myyntien kautta vapautetaan kiinteistövarallisuuteen sidottua pääomaa valtion varsinaisiin ydintoimintoihin ja luodaan samalla mahdollisuus karsia mm. tarpeettomia ylläpitokustannuksia ja välttää riskejä omaisuuden arvon alentumisesta.

Jo aiemman kiinteistöstrategian aikana valtion omistuksista pääosa on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa- metsä ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Valtion eri virastoilla ja laitoksilla on kuitenkin edelleen omistajahallinnassaan merkittävä määrä valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta, jonka keskittämistä tulee jatkaa. Valtion omistajaroolia ja omistajapolitiikkaa kaavoituksessa, maankäytössä ja alueiden kehittämisessä on myös kehitettävä edelleen nykyistä yhtenäisemmäksi.

Valtion toimitilastrategiassa (talouspoliittinen ministerivaliokunta 2005) on linjattu valtion toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja. Toimitilastrategia sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset. Strategian tarkoituksena on tehostaa osaltaan valtion vuokrajärjestelmän ohjausvaikutusta ja täydentää siten niitä työkaluja, joilla on pyritty saavuttamaan kiinteistönomistusstrategiassa asetetut tavoitteet. Kiinteistöstrategiasta erillisenä ohjausvälineenä toimitilastrategiaa sovelletaan valtion omien tilojen ohella myös ulkopuolelta hankittuihin tiloihin. Yhtenäisten toimintaperiaatteiden ja omien tilojen vuokrajärjestelmän ohjausvaikutuksen täydentämiseksi on tärkeää, että valtiolla on jatkossakin kiinteistöstrategia, joka ohjaa kiinteistöjen omistamista ja toimitilastrategia, joka ohjaa tilojen käyttöä.

4. Valtion kiinteistövarallisuuden keskittämistä jatketaan valtion tätä varten perustamille tai olemassa oleville asiantuntijaorganisaatioille, joita tällä hetkellä ovat liikelaitosmuodossa toimivat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus.
5. Valtion haltijavirastoilla voi jatkossa olla omistajahallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta vain, jos se on virastojen toiminnan kannalta välttämätöntä, eikä omaisuuden keskittämisellä ole saavutettavissa valtion kokonaisedun kannalta hyötyä. Valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) mukaisesti, jollei haltijavirastolla ole perusteltua käyttöä valtion kiinteistövarallisuudelle, haltijaviraston tulee siirtää varallisuuden hallinta omaisuuden hallinnan ja käytön uudelleen järjestämiseksi valtiovarainministeriölle tai maa- ja metsätalousministeriölle.

Haltijavirastot voivat kehittää omistajahallinnassaan olevaa valtion kiinteistövarallisuutta vain haltijaviraston ydintoimintoja varten. Haltijaviraston tulee neuvotella oman ministeriönsä ja valtiovarainministeriön kanssa ennen mahdollisesti merkittäviä taloudel-

lisia arvoja synnyttäviin kaavoitus- tai muihin kehityshankkeisiin ryhtymistä valtion kokonaisedun arvioimiseksi.

6. Valtion tarvitsemiin toimitiloihin (ml. valtion omat tilat) liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja koskevat linjaukset sisältyvät valtion toimitilastrategiaan. Kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on arvioitava tarvittaessa yhtenäisenä kokonaisuutena.
7. Valtion kulttuurihistoriallisesti arvokkaan omaisuuden kartoittamiseksi valtiovarainministeriö asettaa yhdessä opetusministeriön kanssa hankkeen, jonka tarkoituksena on laatia ehdotus kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden hallinnon järjestämisestä omaisuuden kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämiseksi kiinteistöstrategian linjauksien pohjalta. Niiltä osin kuin valtion kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden arvojen säilymistä ei voida varmistaa valtion kiinteistövarallisuutta koskevien yleisten omistus- ja omistajahallinnan keskittämistä koskevien linjausten perusteella, keskitetään tällaiset strategiset omistukset mahdollisimman vähäluisten valtion toimijoiden hallintaan.

Valtion omaisuuden luovuttaminen

Valtion omaisuudesta ja omistuksesta, mukaan lukien kiinteä omaisuus, on säädetty Suomen perustuslaissa. Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaisesti valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella, tai sen mukaan mitä lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002 ns. luovutuslaki). Luovutuslain mukaisesti valtion kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa vain käyvästä hinnasta tai vastikkeesta, jollei käypää hintaa alemmalle hinnalle tai vastikkeelle ole erityisen painavaa syytä. Luovutuslaki koskee valtion virastoja, laitoksia ja ministeriöitä, tasavallan presidentin kansliaa ja valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja, jollei rahastojen osalta ole muuta säädetty, sekä valtion liikelaitoksia.

Asuntomarkkinoiden vakauttamiseksi ja talouskasvun pullonkaulojen välttämiseksi valtion tavoitteena on ollut valtion, kuntien ja alan toimijoiden yhteisin toimenpitein vauhdittaa tontti- ja asuntotarjontaa kysyntään vastaamiseksi. Valtion omista tarpeista vapautuvien maiden osalta valtio jatkaa asuntotuotantoon sopivien maiden myymistä kunnille kohtuuhintaisesti.

Kunnilla on kaavoituksen haltijana lopullinen päätösvalta siitä, missä tahdissa tonttimaata kaavoitetaan. Markkinaehtoisesti toimivilla asunto- ja tonttimarkkinoilla hintataso määräytyy aina kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen mukaisesti.

8. Valtiolle tarpeettomista ei-strategisista omistuksista luovutaan omaisuuteen sidotun pääoman vapauttamiseksi valtion muihin tarpeisiin. Valtiolle tarpeellisesta ei-strategisesta omaisuudesta voidaan luopua, jos se on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä arvioiden valtion kokonaisedun mukaista. Luovuttamisen tulee tapahtua avoimesti ja syrjimättömästi ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla.

Ennen omaisuuden luovuttamista on sen kehittämismahdollisuudet selvitettävä ja omaisuutta mahdollisuuksien mukaan kehitettävä. Haltijavirastot ja liikelaitokset voivat kehittää kiinteistöjä vain riskittömällä tavalla eli rajoittuen omaisuuden kaavalliseen tms. riskittömään toimintaan.

9. Valtio luovuttaa kunnille maata myymällä, vaihtamalla ja tarvittaessa maankäytösopimuksia hyödyntäen. Tavoitteena on varmistaa kuntien ja kansalaisten tasavertainen kohtelu sekä valtion kokonaisedun. Valtion tarpeista vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet luovutetaan kohtuuhintaisesti ensisijaisesti kunnille tai toissijaisesti muulle alueen lopulliselle omistajalle. Kuntien asunto-ohjelmissaan kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon osoittamat tontit valtio myy ensisijaisesti asianomaiselle kunnalle ns. ara-hintaan.

- 10. Kunnan hakiessa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla lunastuslupaa valtion omistamaan alueeseen päätösehdotuksesta pyydetään valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan lausunto. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (N:o TM 0201) mukaan käsitelyllä pyritään mm. siihen, että ”toimenpiteet ovat taloudellisesti ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisia ja riittävästi perusteltuja”.**

Linjaukseen liittyen:

- **Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa annettua valtioneuvoston määräystä (3.1.2002 N:o TM 0201) täydennetään linjauksessa mainittujen lunastusasioiden käsittelemiseksi raha-asiaivaliokunnassa.**

Valtion kiinteistöhallinnon kehittäminen

Valtion konserniohjauksen toimivuuden kannalta ajantasaisten ja luotettavien omaisuustietojen olemassaolo on olennaisen tärkeää. Valtion omistusten huomattavasta määrästä johtuen omaisuustietojen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia ja niiden hyödyntämisessä tulisi voida nojata mahdollisimman laajalti yleisiin tietojärjestelmiin, kuten esimerkiksi valtakunnalliseen kiinteistötietojärjestelmään. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee siksi kiinnittää huomioita yleisten kirjaamis- ja rekisteröimisvelvoitteiden noudattamiseen (ml. valtion haltijavirastomerkinnot). Näiden noudattaminen on olennainen osa haltijavirastoasemaa ja sen tulee tapahtua virastoille jo nyt osoitetuin resurssein.

Valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa keskitetään valtion toimijoiden välisillä hallinnansiirroilla ml. hallinnansiirrot liikelaitoksille. Hallinnansiirroissa omistusoikeus säilyy koko ajan valtiolla, mutta omaisuuteen liittyvä hallintaoikeus siirtyy. Hallinnansiirroista liikelaitoksille päättää joko eduskunta, valtioneuvosto tai ministeriö riippuen siirrettävän omaisuuden arvosta. Samalla tavoin valtion kiinteistövarallisuutta luovutettaessa voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää pääsääntöisesti joko eduskunnan suostumusta tai pienemmissä luovutuksissa valtioneuvoston, ministeriön tai liikelaitosten päätöstä. Lisäksi hallinnansiirrot ja luovutukset usein käsitellään myös valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Valtion kiinteistöhallinnon keventämiseksi päätöksentekomenettelyitä on syytä kehittää nykyisestä.

- 11. Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivien toimijoiden tulee ryhtyä tarpeellisiin toimiin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtyjen valtion kiinteistöomistusta osoittavien merkintöjen yhdenmukaistamiseksi hallinnoimansa omaisuuden osalta valtioneuvoston asetuksessa (1070/2002) mainittujen rekisteröimisvelvoitteiden noudattamiseksi. Kiinteistötietojärjestelmän kirjaamisosan uudistamisessa ja omistajatietoja koskevan rekisteriosan ajantasaisuuden parantamistyössä otetaan huomioon valtion tarpeet tehostaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin käyttämiseksi valtion kiinteistöomistuksen hallinnassa ja ohjauksessa.**
- 12. Valtion kiinteistöhallinnon keventämiseksi selvitetään mahdollisuudet lainsäädännöllä asetettujen, valtion sisäiseen hallinnansiirtoprosessiin ja valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen liittyvien päätöksentekovaltuuksien muuttamiseksi.**

Linjauksiin liittyen:

- **Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) luovuttamisedellytyksiä muutetaan siten, että lain nojalla ei saisi luovuttaa kiinteistövarallisuutta, jonka käypä hinta on suurempi kuin 30 milj. euroa (nykyisen 10 milj. euron sijaan). Samalla valtioneuvoston päätettäväksi jäisivät 10 milj. euroa ylittävät luovutukset. Ministeriö, virasto tai liikelaitos päättäisi tätä pienemmistä luovutuksista.**

- **Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1070/2002) mainittu haltijavirastoluetteloa muutetaan vastaamaan tosiasiallista ajantasaista tilannetta.**
- **Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annettua valtioneuvoston määräystä (3.1.2002 N:o TM 0201) muutetaan niin, että raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäisiin liikelaitoksille lainaehdoin tehtävät hallinnansiirrot vain, kun niiden arvo ylittää 10 milj. euroa. Muutoin, eli liikelaitoksen peruspääomaan tai muuhun pääomaan tehtävien merkintöjen osalta, käsittelymääräystä ei ole syytä muuttaa.**