



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien tiloja ja tilankäyttöä koskevan tietopohjan parantaminen

Työryhmän loppuraportti 15.3.2019



Sisälllys

KESKEINEN SISÄLTÖ JA JOHTOPÄÄTÖKSET	2
1. JOHDANTO	3
2. KUNTIEN RAKENNUSKANNAN JA TILATIEDON NYKYTILA	5
2.1 KUNTIEN RAKENNUSKANNAN KEHITYKSELLÄ SUURI VAIKUTUS KUNTATALOUTEEN	5
2.2 KUNTIEN TILANHALLINASSA SUURIA EROJA	6
2.3 VASTUU RAKENNUSTIEDOSTA JAKAUTUNUT USEILLE ERI TOIMIJOILLE	10
2.4 ARVIO RAKENNUSTIEDON NYKYTILASTA JA SEN HAASTEISTA	16
3. KUNTIEN TILATIEDON TAVOITETILA	18
4. VAIHTOEHDOT TAVOITETILAAN PÄÄSEMISEKSI	21
4.1 ALUSTAVAT VAIHTOEHDOT KUNTIEN TILOJA KOSKEVAN TIETOPOHJAN PARANTAMISEKSI	21
4.2 LAINSÄÄDÄNNÖN REUNAHDOT	23
5. KUNTIEN TILANKÄYTÖN TEHOKKUUDEN MITTAAMINEN	26
5.1 ESIMERKKEJÄ TILANKÄYTÖN TUNNUSLUVUISTA RAKENNUSTYYPEITTÄIN	26

KESKEINEN SISÄLTÖ JA JOHTOPÄÄTÖKSET

- Kuntien tilahallinnan ja kiinteistönpidon nykytila, toimintatavat ja kehittämistarpeet vaihtelevat merkittävästi eri kuntien välillä.
- Kuntien käytössä olevia ja omistamia tiloja koskevaa tietoa on nykyisin eri rekistereissä ja tilastoissa. Tietoa kerätään myös erillistiedonkeruin. Tieto ei ole kuitenkaan kattavaa eikä ajantasaista, eikä mahdollista kuntien keskinäistä vertailua. Tietopohjan puutteet heikentävät tietojohdantamisen ja tietoon perustuvaa päätöksenteon edellytyksiä niin kunnissa kuin valtionhallinnossa.
- Rakennustietojen virtausta selvittäneessä hankkeessa havaittiin, että kullekin viranomaiselle erikseen laaditut velvoitteet estävät rakennustiedon optimaalisen virtaamisen. Eri rekistereissä oleva rakennustieto ei sisällä kattavasti tietoa kuntien käytössä olevista tai omistamista tiloista, eikä tieto ole ajantasaista.
- Työryhmä on määritellyt tavoitetilan valtiovarainministeriön ohjauksen edellyttämästä tilatiedosta ja kartoittanut etenemisvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi. Tavoitteena on oltava se, että uusi tietopohja tukee tilojen omistamista ja käyttöä koskevaa tietojohdantamista ja päätöksentekoa kunnissa, mutta samalla lisää valtion mahdollisuuksia seurata kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouteen liittyviä riskejä. Tarkastellut vaihtoehdot ovat nykyisten rekisterien kehittäminen, erillistiedonkeruu ja kunnille säädettävä uusi lakisääteinen velvoite, jonka mukaan kuntien tulisi seurata tilojensa käyttöä yhtenäisten tietomäärittysten mukaisesti ja julkistaa tai toimittaa määrätyleiselle taholle ajantasaista tietoa tiloistaan ja niiden käytöstä. Työryhmä toteaa, että tarkoituksenmukaisin etenemistapa olisi näiden vaihtoehtojen yhdistelmä.
- Tilatiedon saaminen ja saatavilla jo mahdollisesti olevan aineiston yhdenmukaisuuden varmistaminen tulee vaatimaan ensisijaisesti perustietojen kuntoon laittamista kunnissa ja tietorekistereissä. Edellytyksenä tälle on yhteisten tietomäärittysten ja tietomallien käyttö. Tavoitteiden saavuttaminen tulee vaatimaan arvioiden mukaan useita vuosia työtä ja riittävää resursointia. Lisäksi se vaatii ministeriöiden välistä yhteistyötä, koska perusrekistereitä koskeva lainsäädäntö ja ohjaus on jakautunut usealle hallinnonalalle.
- Toimitiloja koskevan tietopohjan kerääminen valmisteilla olevalla automaattisen talousraportoinnin mallilla tulisi selvittää. Raportoitavien tietojen hyödyntäminen edellyttäisi tilojen taloudellisuutta ja tehokkuutta kuvaavien mittareiden määrittelyä, jotta mittarien laskennassa tarvittavat talous- ja toimintatiedot voidaan sisällyttää kuntalain mukaiseen uuteen tiedonkeruuseen. Näitä tietoja kunnat voisivat käyttää myös toimintansa johtamisessa ja suunnittelussa. Tilatietojen keruu olisi osin uusi tehtävä kunnille, mikäli siirryttäisiin nykyistä yksityiskohtaisempaan, kuten toimialakohtaisesta kiinteistökohtaiseen tiedonkeruuseen.
- Työryhmä on kuullut tilankäytön tehokkuuden mittaamiseen liittyen alan asiantuntijoita sekä perehtynyt aiheita koskeviin selvityksiin ja tutkimuksiin. Tämän perusteella työryhmä katsoo, että kuntien tilatehokkuuden mittaamiseksi ei ole luotavissa yhtä, koko tilakantaa koskevaa mittaria, vaan tilankäyttöä tulisi mitata tilojen käyttötarkoituksen mukaan vaihtuvalla mittaus tavalla. Kuntien erot ovat kasvaneet, ja tilojen käyttöön ja omistukseen liittyvät haasteet ovat myös erilaisia erityyppisissä kunnissa. Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua pohtia myös sitä, tulisiko eri kokoisille ja tyyppisille kunnille luoda omat tilankäytön mittarit.

1. Johdanto

Hallitus linjasi kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden kannustinjärjestelmien käyttöönotosta, osana julkisen talouden toimintauudistusta, jonka tavoitteena on saavuttaa 1 mrd. euron säästö julkisessa taloudessa vuoteen 2029 mennessä (ns. JTS-miljardi). Yksi esitetyistä kannustinjärjestelmistä oli julkisen sektorin tilaohjelmat, josta kuntatalouteen kohdistuvaksi säästötavoitteeksi asetettiin 100 milj. euroa.

Kuntien tilakustannusten kannustinjärjestelmän kehittämiseen liittyen käynnistettiin keväällä 2017 selvityshanke osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN-TEAS). Hankkeen loppuraportti *Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali*¹ valmistui helmikuussa 2018. Raportissa selvitettiin kuntien rakennuskannan nykytilannetta ja ennusteita maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiselle ajalle, arvioitiin rakennuskantaan sisältyvää kehitys- ja säästöpotentiaalia sekä tunnistettiin keskeisimmät keinot potentiaalin hyödyntämiseksi.

Loppuraportin perusteella kuntien rakennuskannassa on merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, mutta se koostuu useista eri osatekijöistä kuten tilatehokkuuden parantaminen, palveluverkkojen kehittäminen, vajaakäyttöisten rakennusten poistaminen sekä energiatehokkuuden lisääminen. Potentiaalin hyödyntämiseen ei raportin perusteella ole yhtä yksittäistä, nopeasti toteutettavaa toimenpidettä, vaan säästöjen saavuttaminen vaatii pitkäaikaisia valtion ja kuntien toimenpiteitä. Potentiaalin hyödyntämistä hankaloittaa myös kuntien väliset erot rakennuskannan koossa, kunnossa, käyttöasteessa ja omistusmuodoissa. Esimerkiksi suurten kaupunkien ja pienten kuntien rakennuskanta, sen haasteet ja kehittämistarpeet sekä säästöpotentiaali eroavat merkittävästi toisistaan.

Selvityshankkeen yhteydessä huomattiin, että kuntien rakennuskantaan liittyvissä tietokannoissa, rekistereissä ja tilastoinnissa on myös selviä puutteita, jotka vaikeuttavat tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Olemassa olevassa kiinteistötietokannassa eli valtakunnallisessa rakennustietokannassa ja väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisterissä on puutteita, eivätkä kaikki tiedot ole ajan tasalla. Puutteita ja virheellisyyksiä on muun muassa rekisteriaineiston rakennusten omistus-, peruskorjaus- ja kerrosneliötiedoissa. Kuntien omistamien rakennusten tiedot eivät myöskään päivity verotustietojen kautta. Lisäksi osa rekisteritietojen luokituksista on vanhentuneita, eikä luokitukset kaikilta osin vastaa enää rakennusten nykyisiä käyttötapoja. Tämä vaikeuttaa kuntien rakennuskantaa koskevan tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Puutteiden ja virheiden vuoksi rekisteritietoja ei voi myöskään käyttää luotettavasti tiedolla johtamiseen tai päätöksentekoon kunnissa tai valtiolla.

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2018 työryhmän selvittämään kuntien tiloja ja tilankäyttöä koskevan tietopohjan parantamista. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää vaihtoehtoiset mallit, joilla kuntien rakennuskantaa ja tilankäyttöä koskevaa tietopohjaa voidaan parantaa. Selvityksessä tuli laatia myös arvio kehittämistoimenpiteiden toteuttamisaikataulusta sekä kustannuksista. Työryhmän tuli laatia myös ehdotus kuntien tilatehokkuuden mittaamiseen soveltuvista mittareista ja indikaattoreista ottaen huomioon myös kuntien eriytymiskehitys.

Työryhmän jäseniksi nimettiin finanssineuvos Urpo Hautala valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pauliina Pekonen valtiovarainministeriöstä, finanssineuvos Tuomo Mäki valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Riitta Autere valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Minna Perähuhta ympäristöministeriöstä, johtava asiantuntija Paavo Häikiö Maanmittauslaitokselta, kehityspäällikkö Markus Maunula Väestörekisterikeskuksesta, yliaktuaari Pekka Mäkelä Tilastokeskuksesta, ylitarkastaja Auli Hirsjärvi Verohallinnosta sekä apulaiskaupunginjohtaja Juha Isosuo Hämeenlinnan kaupungista. Lisäksi työryh-

¹ Korhonen, E. ja Niemi, J. ja Ekuri, R. ja Oksanen, R. ja Miettinen, H. ja Parviainen, J. ja Haapanen, A. ja Patanen, T. (2018), "Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018.

mään nimettiin asiantuntijajäseneksi tilapalvelupäällikkö Jussi Niemi Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin finanssineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat neuvotteleva virkamies Vesa Lappalainen valtiovarainministeriöstä ja erityisasiantuntija Jussi Lammasaari valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä on toimikautensa aikana kuullut ulkopuolisina asiantuntijoina ylitarkastaja Mikael af Hällströmiä Verohallinnosta, hallitusneuvos Minna-Marja Jokista valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jani Heikkistä valtiovarainministeriöstä, tutkijatohtori Jukka Puhtoa Tampereen yliopistosta, tekniikan tohtori Heikki Lonkaa WSP Finland Oy:stä sekä asiakkuusjohtaja Mikko Holménia Maakuntien tilakeskus Oy:stä.

Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 2.11.2018-28.2.2019. Toimikautta jatkettiin myöhemmin valtiovarainministeriön päätöksellä 15.3.2019 saakka. Työryhmä hyväksyi tämän loppuraportin kokouksessaan 15.3.2019.

Työryhmä jättää loppuraportin valtiovarainministeriölle.

2. Kuntien rakennuskannan ja tilatiedon nykytila

2.1 Kuntien rakennuskannan kehityksellä suuri vaikutus kuntatalouteen

Kuntien rakennuskannan nykytilaa, taloudellista merkitystä sekä kehitys- ja säästöpotentiaalia selvitettiin vuoden 2017 aikana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa. Selvityshankkeen loppuraportti julkaistiin helmikuussa 2018.

Tehdyn selvityksen perusteella kuntien rakennuskannalla ja sen kehityksellä on merkittävä painoarvo kuntataloudessa, mutta myös koko kansantaloudessa. Kuntien ja kunnallisten liikelaitosten omistuksessa arvioidaan olevan nykyisin lähes 47 000 erilaista rakennusta, joiden yhteenlaskettu tasearvo on yli 13 mrd. euroa. Kun tarkastelu ulotetaan kuntakonserneihin, kasvaa kuntaomisteisten rakennusten määrä yli 60 000 rakennukseen ja tasearvo yli 32 mrd. euroon. Rakennusomaisuus muodostaa kuntien taseen loppusummasta noin 24 prosenttia ja kuntakonsernien taseen loppusummasta noin 40 prosenttia.

Kuntien rakennuskannan haasteena on ennen kaikkea rakennusten ikä ja kunto. Esimerkiksi peruskouluista, lukioista ja päiväkodeista valtaosa on rakennettu ennen 1990-luvun alkua, ja koko tämä rakennuskanta on jo laskennallisessa peruskorjauksessa. Rakennusten ikääntyminen ja elinkaarenmukaisten korjausten puuttuminen ovat lisänneet kosteus- ja homevaurioiden sekä sisäilmaongelmien todennäköisyyttä. Tästä huolimatta monissa kunnissa rakennusten peruskorjauksia on siirretty. Niiden sijaan rakennusten käyttöikä on pyritty jatkamaan tekemällä vain välttämättömät korjaukset tai pieniä vuosikorjauksia. Tämä toimintatapa on vain pahentanut ongelmaa: sisäilmaongelmat ovat yleistyneet, korjausvelka kasvanut ja peruskorjattavien kohteiden korjauskustannukset nousseet.

Syyt rakennusten peruskorjausten siirtämiseen ja rakennuskannan kunnan heikkenemiseen ovat olleet pääosin taloudellisia, mutta taustalla vaikuttaa myös poliittiset valinnat ja väestörakenteen muutokset. Taloudellisesti vaikeina aikoina säästötoimenpiteitä on ollut kunnissa poliittisesti helpompi kohdistaa palvelujen sijaan rakennuskantaan, sillä rakennuskantaan kohdistuneet säästöt eivät näy välittömästi rakennusten kunnossa tai kuntalaisten arjessa. Varsinkin väestöä menettävissä kunnissa kyse on ollut myös hallittomuudesta tarkastella kuntien palveluverkkoa ja tulevaa palvelutarvetta kriittisesti. Pelkona on usein ollut peruskorjausta vaativan kohteen lakkauttaminen ja palveluverkon supistaminen. Tällöin on ollut poliittisesti helpompaa tehdä rakennuksiin vain niiden käytön kannalta kaikkein välttämättömimmät korjaukset ja ylläpitää näin nykyistä palvelurakennetta. Oman haasteensa kuntien rakennuskantaa koskeviin ratkaisuihin tuovat paikallishistoriaan, identiteettiin ja suojeluarvoihin liittyvät kysymykset.

Kokonaisuutena kuntien rakennuskannan tulevaisuuden haasteena on rakennusten iän ja kunnan lisäksi väestörakenteen ja palvelutarpeen voimakkaat muutokset. Väestönkasvun arvioidaan keskittyvän yhä voimakkaammin kaupunkiseuduille ja suuriin, yli 100 000 asukkaan yliopistokaupunkeihin. Kaupunkiseutujen ulkopuolella ja pienemmissä kunnissa asukasluvun sen sijaan ennustetaan pääsääntöisesti laskevan. Samanaikaisesti myös väestön ikärakenne muuttuu voimakkaasti. Heikentyneen syntyvyyden ja muuttoliikkeen myötä nuoret ikäluokat keskittyvät kaupunkeihin, mikä korostaa entisestään palvelutarpeen eroja kasvukeskusten ja väestöä menettävien alueiden välillä. Väestöllisten muutosten lisäksi myös uudet toimintatavat ja digitalisaatio haastavat kuntien palvelurakennetta. Keskeinen kysymys on, miten kunnat kykenevät reagoimaan näihin muutoksiin. Kuntien rakennuskannan osalta väestöä menettävien kuntien haasteena on sopeuttaa nykyinen palveluverkko pienenevää palvelutarvetta vastaavaksi sekä tarpeettomista tiloista luopuminen. Suurilla kaupunkiseuduilla ja kasvavissa kunnissa haasteena on puolestaan kasvavan väestön vaatimien uusien investointien toteutus taloudellisesti ja toiminnallisesti kestävällä tavalla.

Tehdyn selvityksen perusteella kuntien rakennuskannassa on merkittävä määrä ns. korjausvelkaa, mutta samalla myös huomattava kehitys- ja säästöpotentiaali, jolla on mahdollista lieventää peruskorjaus- ja investointitarpeiden muodostamaa menopainetta kuntataloudessa. Kehitys- ja säästöpotentiaalin saavutta-

miseksi ei olekaan yhtä yksittäistä, nopeasti toteutettavaa toimenpidettä, vaan se koostuu useista eri osatekijöistä, kuten tilatehokkuuden parantaminen, palveluverkkojen kehittäminen, vajaakäyttöisten rakennusten poistaminen sekä energiatehokkuuden lisääminen. Haasteena on lisäksi kuntien väliset erot niin rakennuskannan koossa, kunnossa, käyttöasteessa ja omistusmuodoissa kuin tilanhallinnassa (ks. luku 2.2). Esimerkiksi suurten kaupunkien ja pienten kuntien rakennuskanta, sen haasteet ja kehittämistarpeet sekä säästöpotentiaali eroavat merkittävästi toisistaan. Nykyistä kustannustehokkaamman rakennuskannan saavuttaminen vaatiikin selvityksen perusteella sekä koko kuntakenttää koskevia että kuntakohtaisia toimenpiteitä.

Lähtökohtaisesti kunnat vastaavat aina itse omaisuutensa ylläpidosta ja kehittämisestä. Omaisuutta, investointeja sekä esimerkiksi palveluiden saatavuutta ja palveluverkkoa koskeva päätöksenteko on kiinteä osa kunnallista itsehallintoa. Hyvän ja taloudellisesti kestävä päätöksenteon edellytyksenä on kuitenkin oikea, riittävä ja ajantasainen tieto. Selvityshankkeen yhteydessä kuitenkin huomattiin, että kuntien rakennuskantaan liittyvissä tietokannoissa, rekistereissä ja tilastoinnissa on myös selviä puutteita, jotka vaikeuttavat tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Tietopohjan puutteet heikentävät siten tietojohdamisen ja tietoon perustuvaa päätöksenteon edellytyksiä kunnissa. Samalla ne heikentävät kuitenkin myös valtion mahdollisuuksia seurata kuntatalouden kehitystä ja esimerkiksi kuntien rakennuskantaan ja investointeihin liittyviä vastuuta ja riskejä.

Maakunta- ja sote-uudistus olisi toteutuessaan aiheuttanut muutoksia kuntien rakennuskannassa ja rakennuskantaan liittyvissä taloudellisissa vastuissa. Uudistuksen myötä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien rakennusomaisuus vastuineen olisi siirtynyt kunnilta maakunnille. Kuntien omistukseen olisi kuitenkin jäänyt uudistuksen jälkeenkin määrällisesti ja taloudellisesti erittäin merkittävä rakennuskanta. Maakunnille siirtyväksi esitetyn rakennuskannan oli arvioitu olevan kokonaisuudessaan vain noin 15 prosenttia kuntakonsernien koko rakennuskannasta. Taloudellisesti muutos olisi kuitenkin ollut merkittävä. Nykyisillä sairaanhoitopiireillä on käynnissä tai suunnitteilla sairaalainvestointeja noin 5 mrd. euron arvosta. Näihin investointeihin liittyvät vastuut olisivat siirtyneet uudistuksen myötä kunnilta maakunnille, mikä olisi helpottanut osittain kuntien rakennuskantaan kohdistuvia investointipaineita. Uudistuksen peruunnuttua myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiloja koskevat investoinnit ja niihin liittyvät riskit jäävät kuntien vastuulle.

Maakuntien tilakeskus Oy on kerännyt maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä kattavan tietopohjan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tiloista sekä niiden koosta, kunnosta, arvoista ja ylläpitokustannuksista. Tilakeskuksen keräämä tietopohja ei kuitenkaan ole täydellinen, koska erityisesti osa kunnista kieltäytyi luovuttamasta tiloja koskevia tietoja ennen uudistusta koskevien lakien hyväksymistä. Kerätty tietopohja on puutteista huolimatta tällä hetkellä kattavin kuntien ja kuntayhtymien tiloja koskeva kokonaisuus. Uudistuksen peruuntumisesta huolimatta olisi tärkeää huolehtia siitä, että kerättyä tietopohjaa ylläpidetään ja se on tulevaisuudessa julkisen hallinnon käytössä.

2.2 Kuntien tilanhallinnassa suuria eroja

Kuntien tilahallinnan ja kiinteistönpidon toimintatavat ja tilanne vaihtelevat merkittävästi eri kuntien välillä. Kunnat ovat kooltaan, rakenteiltaan ja taloudeltaan erilaisia, mutta kaikille keskeisin haaste toimitilakysymyksissä on, kuinka kukin kunta pystyy jatkossa sopeuttamaan rakennuskantansa palvelutarvettaan vastaavaksi niin, että siinä otetaan huomioon muuttuvat tarpeet myös pitkälle tulevaisuuteen. Viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut väestön keskittyminen kasvukeskuksiin, väestön ikärakenteen kehitys sekä edelleen muutokset palvelutarpeissa ja -rakenteissa ovat haastaneet kuntien toimitilajohtamista voimakkaasti. Lähivuosina koko maan tasolla tarkasteltuna palvelutarve vähenee väestötekijöiden seurauksena varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa ja kasvaa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta kuntien välillä palvelutarpeen muutoksessa on suuria eroja.

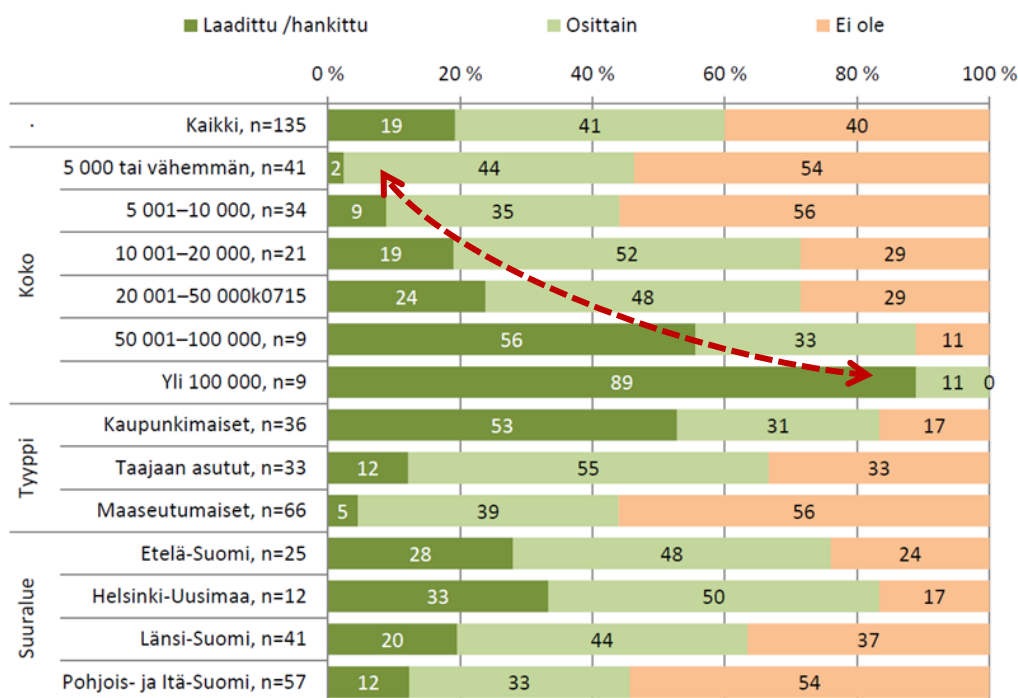
Kuntien kiinteistökantaa ja toimitilajohtamista on sivuttu muutamissa tutkimuksissa ja selvityksissä:

- Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018);
- Kuntien kiinteistönhoidon ja huollon arviointi ja kehittäminen (Kuntaliitto 2017);
- Harkittua omistajuutta toimitiloihin. Ohjeita kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan (Kuntaliitto 2016); ja
- Infraomaisuuden hallinta (Kuntaliitto 2013).

Merkittävimmät erot kuntien kiinteistönpidon toimintatavoissa muodostuvat eri kuntakokoluokkien välille. Suurimmilla kunnilla on luonnollisesti enemmän resursseja käytettävissä ja toimintatavat ammattimaisia. Pienimmät kunnat ovat suhteuttaneet kiinteistönpidon toimintatapojaan kiinteistömäärän kokoon ja käytössä oleviin resursseihin nähden. Tämä ei kuitenkaan suoraan merkitse sitä, että kiinteistönpito suurissa kunnissa olisi laadullisesti parempaa ja suunnitelmallisempaa kuin pienissä kunnissa. Myös pienissä kunnissa on osoitettavissa useita esimerkkejä, joissa kunnat ovat onnistuneet varsin hyvin toimimaan omien resurssien puitteissa ja tuottamaan kiinteistönpitoa laadukkaasti. Isojen kuntien osalta on kuitenkin osoitettavissa tiettyjä yhteneväisiä suunnitelmallisia toimintamalleja, jotka ovat yleisiä juuri suurten kuntien keskuudessa.

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali -hankkeen (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018) yhteydessä tehdyssä kyselytutkimuksessa selvitettiin muun muassa tilahallintajärjestelmien käytön yleisyyttä kunnissa. Vastaukset jakautuvat alla olevaan kuvan mukaisesti. Tilahallintajärjestelmiä oli kattavasti käytössä suuremmissa kuntakokoluokissa ja vastaavasti vähemmän siirryttäessä kohti pienempiä kuntia.

Kuvio 1. Tilahallintajärjestelmän käyttö kuntatyypeittäin

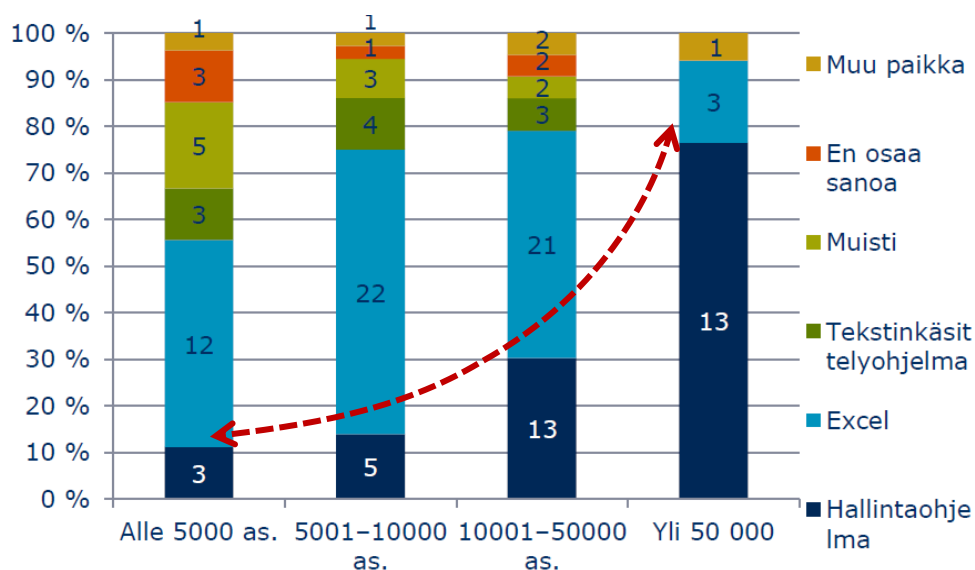


Lähde: Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja 5/2018)

Vastaavaa asiaa oli selvitetty jo aiemmin Infraomaisuuden hallinta -selvityksessä vuonna 2013. Tulokset olivat samankaltaisia: tilahallintaohjelmistojen käyttö yleistyy kuntakoon kasvaessa ollen yleisintä suurimpien kuntien keskuudessa. Tiedon tallennuspaikkoina olevina hallintaohjelmina ilmoitettiin alla yleisesti

tunnettuja ohjelmistoja seuraavasti: Haahtela (9 vastausta), Buildercom (4 vastausta), sekä Haltia, Kiinteistökirjanpito, Facility Info ja Logica yhdellä käyttäjällä kukin. Yksi vastaaja 34:stä hallintaohjelmia käyttävästä ilmoitti käytössä olevan useita eri ohjelmia. Yleisin tiedon tallennuspaikka oli Excel-ohjelmisto (58 vastausta, 58 % vastanneista). Erilaisiin tietotekniikkaohjelmiin tietoa tallennettiin yhteensä 102 vastauksessa, eli 83 % vastauksista. Pelkästään tilajohtajan tai teknisen johtajan muistiin tietoa oli tallennettu 7 kunnassa eli 7 %:ssa kysymykseen vastanneista kunnista (7 % vastauksista). Muina tallennuspaikkoina ilmoitettiin sähköinen piirustusarkisto, talousohjelmisto ja kirjanpito.

Kuvio 2. Kuntien toimitilaomaisuutta koskevien tietojen tallennuspaikat kuntakokoryhmittäin

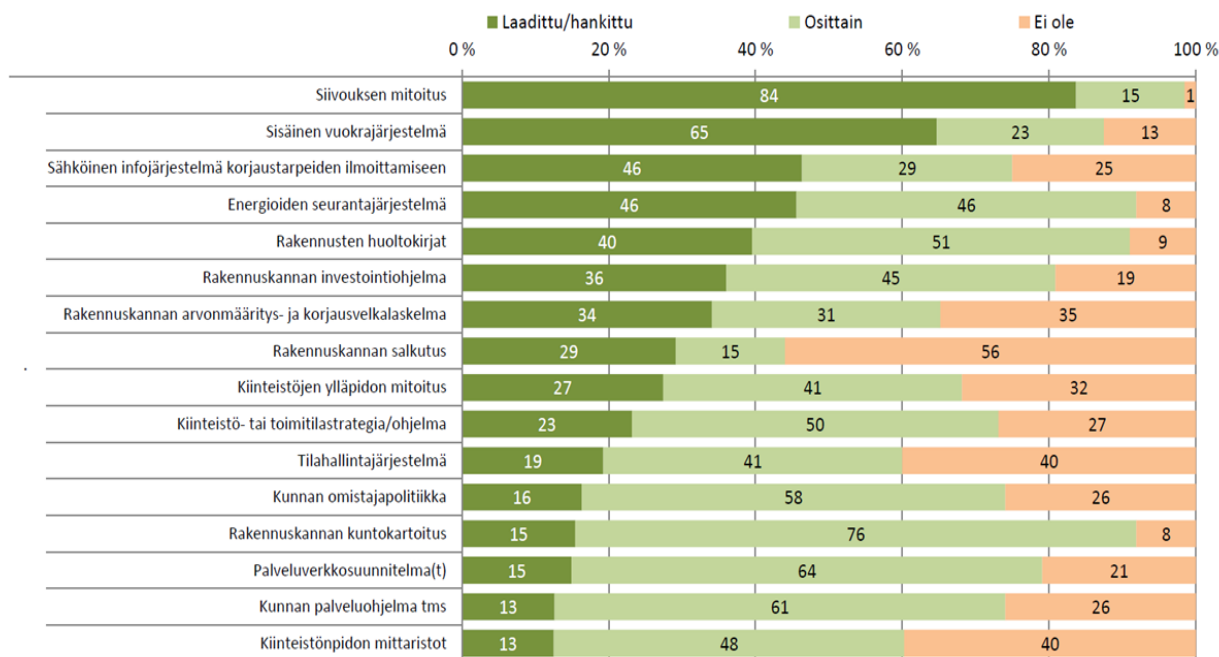


Lähde: Infraomaisuuden hallinta (Kuntaliitto 2013)

Erillinen tilahallinnan ohjelmisto mahdollistaa paremmin toimitiloihin liittyvän tiedon hallinnan ja kuvaa näin ollen organisaation tilatiedon hallinnan edellytyksiä. Todettakoon kuitenkin, että osaavissa käsissä Excel-ohjelmistokin on varsin toimiva järjestelmä tilatiedon hallinnassa. Erillinen tilahallinnan ohjelmisto mahdollistaa kuitenkin parhaimmillaan piirustustietojen linkittämisen ohjelmaan, erilaisten kulutus- ja las-
kutustietojen automatisoinnit sekä älykkäät haku- ja listaustoiminnot ja muita vastaavia toimintoja.

Vastaavanlaista vaihtelua on havaittavissa myös muita suunnitelmallisia kiinteistönpidon toimintatapoja vertailtaessa. Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali -hankkeen yhteydessä tehdyssä kyselytutkimuksessa selvitettiin suunnitelmalliseen kiinteistönpidon tasoa ja tilannetta kuvaavien ohjelmien ja toimenpiteiden tilannetta kunnissa. Suurien ja pienten kuntien eroavaisuuksista johtuen ohjelmien ja toimenpiteiden tilannetta tutkittiin myös painottamalla vastauksia vastaajien omistaman kiinteistökannan pinta-alalla.

Kuvio 3. Kiinteistönpidon tasoa kuvaavien ohjelmien ja toimenpiteiden tilanne kunnissa



Lähde: Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja 5/2018)

Siivouksen mitoitus ja sisäinen vuokrajärjestelmä ovat käytössä suhteellisen kattavasti kaikissa kuntakokoluokissa. Sisäisen vuokrauksen yleisyydessä on kuitenkin havaittavissa kasvua kunnan koon ollessa yli 20 000 asukasta. Kerrosalalla painotettuna tarkasteluna sisäinen vuokrauksen ulkopuolelle kokonaan jäisi vain 5 prosentissa kerrosalasta.

Sähköisten informaatiojärjestelmien käyttäminen korjaustarpeiden ilmoittamiseen sekä energian kulutuksen seurantajärjestelmät vaikuttaisivat myös olevan melko kattavasti käytössä ja yleisyys vielä kasvaa kuntakokoon kasvaessa. Kunnista neljännes ilmoittaa, että käytössä ei ole lainkaan sähköistä infojärjestelmää korjaustarpeiden ilmoittamiseen. Kerrosalalla painotettuna tarkasteluna tämä tarkoittaa kuitenkin vain 7 prosenttia vastanneiden kuntien kerrosalasta. Myös energian kulutuksen seurantajärjestelmä vaikuttaisi olevan kattavasti käytössä (ainakin osittain käytössä noin 90 prosentissa kunnista). Kerrosalasta vain 2 prosenttia on kokonaan seurannan ulkopuolella.

Kysely paljasti myös kehitystarpeita, joita esiintyi kaikissa kuntakokoluokissa. Tällaiset koko kuntakenttää leikkaavat kehitystarpeet liittyivät muun muassa omistajaohjauksen kehittämiseen, palveluohjelmien ja palveluverkkosuunnitelmien laatimiseen, kiinteistöohjelman laatimiseen sekä ylläpitotoimintojen mitoittamiseen ja kiinteistönpidon mittarointiin. Näillä osa-alueilla on terävöittämissä tarvetta kaikissa kuntakokoluokissa.

Palveluverkkosuunnitelmat on laadittu 15 prosentissa kunnista ja osittain 64 prosentissa kunnista. Palveluverkkosuunnittelun kehittäminen ja suunnitelmien ajan tasalla pito ovat erittäin tärkeä pohja pitkän tähtäimen investointiohjelmien laadinnalle ja kestäväälle kiinteistönpidolle. Tällä hetkellä mikään sitova säännös ei kuitenkaan suoraan velvoita kuntia palveluverkkosuunnitteluun, vaikka tällaisen suunnitelmallisuuden hyödyt olisivat kiistattomat. Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 37 §:ssä säädetään kuntastrategiasta. Kuntastrategia on valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan toiminnan johtamisessa, ja se vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittyy kunnan strategisen suunnittelun ja talous-suunnittelun tiukasti yhteen. Kuntastrategiassa valtuuston tulee linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet muun muassa palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä omistajapolitiikkaan liittyen. Nämä tavoitteet liittyvät suoraan palveluverkkosuunnitteluun ja ohjaavat sitä.

Yhden kiinteistönpidon tasoa ja tilannetta kuvaavien ohjelmien ja toimenpiteiden ryhmän muodostivat ne toimenpiteet, joissa korostui isojen kuntien edelläkävijän rooli. Aiemmin kuvattu tilanne tilahallintajärjestelmien osalta toistui myös useiden muiden ohjelmien kohdalla. Esimerkiksi kunnista viidennes ilmoittaa, että rakennuskannan investointiohjelmaa ei ole laadittu ja tämä korostuu varsinkin pienempien kuntien osalta. Kerrosalasta tämä on kuitenkin vain 6 prosenttia, koska esimerkiksi kaikki suurimmat kunnat ovat laatineet investointiohjelman. Vastaavia havaintoja on mahdollista tehdä muun muassa korjausvelkalaskelmien, rakennusten huoltokirjojen ja rakennuskannan salkutuksen osalta.

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali -tutkimuksen yksi keskeinen havainto on, että kunnilla on samaan aikaan sekä säästöpotentiaalia että merkittävä korjausvelka, sisäilmaongelmia, paljon investointitarvetta ja kehitettävää ylläpidossa. Lisäksi tilanteet vaihtelevat voimakkaasti eri kuntien välillä. Osalla kunnista ja varsinkin suuremmilla kaupungeilla on käytössä kehittyneet tilanhallintajärjestelmät, sisäisen vuokran järjestelmät, kiinteistönpidon mittareita, sähköiset huoltokirjat, kiinteistöstrategiat ja palveluverkkosuunnitelmat, eli kokonaisuutena suhteellisen tarkka kuva tilojen kunnosta, käytöstä ja kustannuksista. Toisilla kunnilla ja erityisesti pienillä kunnilla puolestaan ei ole käytössä näin kattavasti suunnitelmallisen kiinteistönpidon toimintamalleja.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kiinteistönpidon strategisen ja operatiivisen hallinnan tilanne vaihtelee kunnissa voimakkaasti. Suurissa kunnissa tilanne on pääsääntöisesti hyvällä tasolla, mutta sielläkin kehittämistarvetta on edelleen muun muassa tiedolla johtamisessa. Erityinen tarve olisi kiinteistönpidon ”digiloikan” ottamiselle, ja haasteena on useiden järjestelmien aiheuttama tietojen pirstaloituminen. Pienemmissä kunnissa yleisellä tasolla tilanne on kokonaisuudessaan heikompi, ja strategisen suunnittelun taustaksi tarvittavien mittaristojen ja kartoitusten tilanne ei ole riittävä. Toimintaa ohjaavaan suunnitelmallisuuteen voidaan päästä vain ajantasaisen tiedon kautta.

2.3 Vastuu rakennustiedosta jakautunut useille eri toimijoille

Valtiovarainministeriön tietovirtakartoitushankkeessa on tehty Rakennustietojen virtaus julkisessa hallinnossa -raportti², joka julkaistiin helmikuussa 2019. Siinä on kuvattu julkishallinnon organisaatioiden välisen rakennustiedon vaihto ja siihen liittyvät ongelmat. Sen lisäksi selvityksessä tarkastellaan tietovirtauksen mallia eli mitä viranomaisten välisessä tiedonvirtauksessa tiedosta ja virtaamisesta tulisi kuvata, jotta kuvaus antaisi realistisen kuvan tiedonhallinnan kehittämistarkastelua varten.

Rakennus- tai rakennelmatietoa synnytetään pääosin kunnissa, josta se siirretään valtion rekisteriviranomaisille. Selvityksen mukaan rakennustiedon virtaus ja suurelta osin myös tietojen päivittäminen on normeilla ohjattua. Keskeisiä normeja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki, laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, asetus väestötietojärjestelmästä, laki Verohallinnosta, valtiovarainministeriön asetus rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista, kiinteistöverolaki ja laki Maanmittauslaitoksesta.

Tarkastelussa havaittiin, että rakennustietojen osalta kullekin viranomaiselle erikseen laaditut veloitteet estävät tiedon optimaalisen virtaamisen ja samalla koko toimintaketjun digitalisoinnin tehokkaasti.

Seuraavassa nostetaan esille tietovirtaselvityksessä havaittuja ongelmia.

² Rakennustietojen virtaus julkisessa hallinnossa -raportti: <https://wiki.julkict.fi/julkict/juhta/juhta-n-kokousasikirjat-vuonna-2019/2-juhtan-kokous-27-2.2019/Liite%203%20C%20Tietovirtakartotus%20-%20Rakennustietojen%20virtaus%20julkisessa%20hallinnossa%20JUHTAversio%20190227.pdf/view>

Tilatieto on hajautunut usealle viranomaiselle – tilankäytöstä vain vähän vertailukelpoista tietoa

Viranomaistietoa rakennuksista ja rakennelmista synnytetään pääosin kunnissa. Rakennus- ja huoneistotietoa voidaan välittää reaaliaikaisesti kaikista kunnista Väestörekisterikeskuksen (VRK) väestötietojärjestelmään (VTJ) sekä VTJ-ylläpitorajapinnan että selainpohjaisen VTJ-ylläpitolähtöliittymän avulla. Joiltain osin tiedon välittäminen tapahtuu Maistraatin avustuksella. KuntaGML-tietopalvelurajapintaa hyödyntävä VTJ-ylläpitorajapinta mahdollistaa sanomapohjaisen, reaaliaikaisen rakennushanke- ja rakennustietojen ilmoittamisen ja ylläpitotoiminnot kunnan rakennusvalvonnan ohjelmiston ja VTJ:n välillä. Reaaliaikaisesti toimiva VTJ-ylläpitorajapinta korvasi aiemman kuukausittaisen erämuotoisen rakennushanketietojen ilmoitusmenettelyn (ns. KER-siirto).

Väestötietojärjestelmästä tietoa poimitaan ja toimitetaan pääosin Verohallinnolle sekä Tilastokeskukseen. Tiedon virtaus VTJ:stä tehdään pääosin viikoittain tai kuukausittain toisille viranomaisille. Rakennusten perustiedot ovat ladattavissa avoimena datana neljä kertaa vuodessa päivittyvinä, mikä vähentää erillissiirtojen tarvetta.

Kunnat ja Maanmittauslaitos ilmoittavat kiinteistötunnuksen muutokset VRK:lle, kun kiinteistöllä on rakennuksia. Verohallinto täydentää tietoja toimintaansa varten eri lähteistä. Verohallinto toimittaa verovuositaisen tiedon kiinteistöverotuksesta niille kunnille, jotka ovat ko. tiedot tilanneet. Tällöin kunnat voivat verrata ja tarkistaa tietoja sekä ilmoittaa tarvittaessa verotuksesta puuttuvia tietoja VRK:lle ja edelleen verohallinnolle poimittavaksi. Tällöin kunnat voivat vuorostaan päivittää muuttuneet tiedot VTJ:ään. Tyypillisesti ne kunnat, joilla on sopimus VRK:n rajapinnan käytöstä, päivittävät muutostietoja VTJ:ään noin kuukausittain.

Edellä kuvatun viranomaisten välisen tiedonvirtauksen lisäksi esimerkiksi VRK ja Tilastokeskus jakavat suuria volyymeja rakennustietoja kansalaisille, rakennusliikkeille, pankeille, isännöitsijöille ja muille tahoille sähköisten verkkopalveluiden välityksellä. Tilastokeskuksen kautta saadaan tilastotietoja, mutta ei tietoja yksittäisistä rakennuksista.

Huomionarvoista on, että edellä kuvatut tiedot rakennuksista ja rakennelmista ovat pääosin rakennusten ominaisuuksia kuvaavaa teknistä tietoa. Nämä tiedot eivät kuitenkaan kuvaa rakennusten käyttöä, vaan enintään käyttömahdollisuuksia. Kuntien tilankäytöstä ei nykyisellään ole koko maan kattavaa tiedonkeruuta tai vertailukelpoista tietoa. Tilankäyttöä kuvaava tieto on pääosin kuntien itsensä hallussa ja sen laatu sekä vertailukelpoisuus vaihtelevat huomattavasti. Tästä johtuen seuraavassa tarkastelussa keskitytään pääosin rakennustekniseen tietoon ja sen tuottamiseen.

Kunnat

Kunnalla on velvoite ilmoittaa rakennusluvut VRK:n ylläpitämään VTJ-järjestelmään vähintään kuukausittain.

Kuntia motivoi rakennustietojen koostamiseen, käsittelyyn ja ilmoittamiseen lainsäädännön lisäksi erityisesti kiinteistöveroitus ja sen oikeellisuus. Lähtökohtaisesti kunnat haluavat varmistaa, että ne saavat asianmukaiset kiinteistöverotulonsa. Ongelmana on, että kunnat eivät maksa itse omistamistaan (peruskunta) kohteista kiinteistövero, minkä vuoksi niillä ei ole tarvetta eikä halua peruskunnan omistamien rakennusten tietojen päivittämiseen. Peruskuntien omistamista rakennuksista on tämän vuoksi usein olemassa vain rakennusaikaiset tiedot, mutta rakennusten peruskorjauksia tai käyttötarkoituksen muutoksia koskevat tiedot sen sijaan puuttuvat. Käytännössä tämä tarkoittaa, että peruskuntien rakennuksia koskevat tiedot ovat sitä paremmin ajan tasalla, mitä uudemmas rakennuksesta on kyse. Vastaavasti, mitä pi-

dempi aika rakennuksen käyttöönotosta on, sitä todennäköisemmin tiedoissa on puutteita. Ongelma koskee nimenomaan peruskuntien omistamia rakennuksia. Kunnan tytäryhtiöiden kautta omistamista tiloista ja vuokratiloista kunnat saavat kiinteistöveroja, joten nämä tiedot ovat tästä johtuen pääsääntöisesti kunnossa.

Kunnat vastaanottavat vuosittain Verohallinnolta Excel-taulukon, josta ilmenee kiinteistöverotuksen mukaiset kiinteistöt ja rakennukset. Usein taulukkotiedon täsmäyttäminen kunnan omien tietojen kanssa on haastavaa, koska tiedot eivät ole yhtenevät eikä helposti vertailtavassa muodossa.

Tietojen ilmoittamisen teknisiä menetelmiä (rajapinta ja selainkäyttöliittymä) kehitetään jatkuvasti ja suunnitelmallisesti tiiviissä yhteistyössä VRK:n, kuntien, kuntien järjestelmätoimittajien sekä Suomen Kuntaliiton kanssa. Rakennus- ja huoneistotietojen ilmoittamisen osalta kaikkien kuntien ja VRK:n välillä toimii reaaliaikainen tiedonsiirto. Laki velvoittaa kuntia tietojen kuukausittaiseen ilmoittamiseen, mutta teknisesti reaaliaikaisuudelle ei ole mitään estettä, vaan kyse on kuntien sisäisistä prosesseista ja käytettävissä olevista resursseista.

Kaikilla VTJ:hin rekisteröidyillä rakennuksilla on pysyvä rakennustunnus (PRT), jonka avulla identifioidaan rakennuksia. Kuntien omissa järjestelmissä on kuitenkin edelleen rakennuksia, joilla ei ole PRT:tä. Syy voi olla se, että niitä ole onnistuttu täsmäyttämään VTJ:n PRT:n kanssa tai rakennusta ei ole lainkaan rekisteröity VTJ:hin. Varsinkaan vanhoilla rakennuksilla ei välttämättä ole pysyvää rakennustunnusta, koska ne on rakennettu ennen pysyvän rakennustunnuksen (PRT) käyttöönottoa, eikä niitä kaikkia syystä tai toisesta ole pystytty täsmäyttämään PRT-tunnukseen.

Vanhoissa rakennuksissa on myös ongelmana, että vanha rakennus saattaa koostua useista rakennuksen osista, joiden ominaisuuksien erittely tai tunnistaminen voi olla hankalaa. Esimerkiksi rakennuksen käyttötarkoituksen ominaisuus tulisi määrittää koko rakennukselle (yksi käyttötarkoitus), mutta vanha rakennus voi koostua esimerkiksi useista jälkeempinä rakennetuista laajennusosista, joilla on usein omat käyttötarkoituksensa.

VRK ja Verohallinto ottavat uuden rakennusluokituksen käyttöön vuoden 2019 aikana ja konvertoivat vanhoille rakennuksille tiedon siitä, mihin uuteen luokkaan rakennus luetaan. Haasteena on kuitenkin sekä uuden luokitustiedon päättely vanhoille rakennuksille että joidenkin kuntien valmius ottaa uusi luokitus käyttöön ajoissa ja toimittaa uuden luokan mukainen tieto aloitetuille hankkeille.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö (YM) vastaa rakennetun ympäristön lainsäädännöstä ja myös rakentamiseen liittyvien EU-säädösten sovittamisesta kansalliseen lainsäädäntöön sekä yleisestä rakentamisen ohjauksesta.

Ympäristöministeriön lakisäätöiset tehtävät, jotka liittyvät rakennustietoon, ovat rakennussuojelu, kansalliset kaupunkipuistot, sekä valtion kiinteistöomaisuuden luovutus. Ministeriö vastaa säädösvalmistelusta rakennettuun ympäristöön (ml. MRL, maankäyttö- ja rakennuslaki, lait luonnonsuojelualueista). Muun muassa ELY-keskusten päättämät rakennusten suojelut vahvistetaan ja valtion rakennusomaisuuden luovutukset sekä kansalliset kaupunkipuistot päätetään ympäristöministeriössä.

YM:n Rakentamismääräyskokoelma ohjaa muun muassa rakennuspiirustusten sisältöä (joka on nyt asetuspohjaista tietoa) mutta ei sähköisen tiedon muotoa. Rakennuksen työmaa-aikana näitä rakennustietoja toimitetaan aluehallintoviranomaisille (AVI, Verohallinto), ARA:n Energiatodistusrekisterille sekä kuntaan rakennuslupaa varten, kaikille näille eri formaateissa ja hieman eri sisällöllä.

Lainsäädännössä ei ole juurikaan velvoittavuutta rakennustiedon koostamiseen tai ilmoittamiseen valtion viranomaisille ennen kuin rakennuslupahakemus tai sen mukainen päätös on syntynyt. Säädöksissä määritetään muun muassa tiedonantovelvoitteita ja mitä sisältöjä rakennuspiirustuksissa pitää olla, mutta ei tämän tiedon jakelutapoja. Ympäristöministeriön johdolla aloitetun maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on muun muassa rakennustiedon rakenteesta ja yhteentoimivuudesta säätäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ei ministeriönä ole juurikaan osallisena rakennustiedon käsittelyssä, tuottamisessa tai vastaanottamisessa. Poikkeuksena voidaan mainita maatalouden investointituet, joita ministeriössä käsitellään ja joissa rakennustieto tuotantorakennuksista on osa tuen myöntämisessä tarvittavaa tietoa. Lisäksi MMM saa ja käyttää tietoa tuotantorakennuksista esimerkiksi eläinsuojeluun liittyen.

Maanmittauslaitos (MML)

Maanmittauslaitoksen veloitteena on huolehtia maastotietoja koskevan valtakunnallisen maastotietojärjestelmän pitämisestä ja siinä yhteydessä rakennusten osalta niiden fyysinen sijainnin kuvaamisesta. Lisäksi Maanmittauslaitoksella on kuntien ohella velvoite välittää VTJ:ään tieto rakennuksen sijaintikiinteistön muutoksista (tarkoittaa kiinteistötunnusta).

VRK:n kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti MML huolehtii VTJ:n rakennustietojen paikkatietopohjaisen tietopalvelun tarjoamisesta VRK:lta tietoluvan saaneille asiakkaille. Samoin MML huolehtii VRK:ta velvoittavien INSPIRE-direktiivin mukaisten katselu- ja kyselypalvelujen (rakennus- ja osoitetiedot-teemat) tarjoamisesta.

Väestörekisterikeskus (VRK)

Väestörekisterikeskuksella on velvoite pitää yllä väestötietojärjestelmää³. Muita VRK:ta velvoittavia normeja ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 147§⁴. Väestötietojärjestelmässä ylläpidetään tietoja:

- henkilöistä, sekä Suomen että Suomessa asuvan ulkomaalaisen henkilön osalta;
- valtakunnan alueella sijaitsevista kiinteistöistä ja muista rekisteriyksiköistä, jos niitä koskevia tietoja tarvitaan järjestelmän henkilö-, rakennus- tai huoneistotietojen käsittelemisessä;
- rakennuksista; ja
- huoneistoista.

Pääasiallisena lähteenä kiinteistö- rakennus- ja huoneistotiedolle ovat kunnat. VRK luo kunnan ilmoittamille rakennuksille niin kutsutun PRT:n eli pysyvän rakennustunnuksen, jonka avulla identifioidaan rakennuksia. Viranomaisilla ja muilla toimijoilla on rakennuksille myös muita, omia tunnuksia.

VRK pitää jatkossa yllä myös pysyvää huoneistotunnusta (PHT), jonka avulla yksittäinen huoneisto voidaan jatkossa tunnistaa. Huoneistotunnus on huoneiston identifioiva, viranomaisten yhteiskäyttöinen tunnus. PHT lisättiin VTJ:ssä kaikille huoneistoille 3.12.2018 ja kunnat ottavat sen käyttöönsä vaiheittain syksystä

³ Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta 661/2009: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661>

⁴ Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

2019 alkaen. Kiinteistötietoja saadaan sekä kunnilta että Maanmittauslaitokselta. Kun rakennushanke merkitään kunnassa aloitetuksi, VRK toimittaa hankkeen tiedot Verohallinnolle viikoittain. Niitä hanketietoja, joita kunta ei ilmoita VRK:lle, ei VRK voi myöskään toimittaa Verohallinnolle.

Tiedot puretuista rakennuksista ilmoitetaan VTJ:n sähköisesti Maistraatin tai kunnan (kunnan ollessa rekisteripitäjä) toimesta. Puretuille rakennuksille voimassaolon päättymispäivän voi rekisteröidä VTJ-ylläpitokäyttöliittymällä. Osoiterekisterimuutoksia tulee myös aika ajoin – tiedot tulevat pääosin rajapinnan kautta.

VRK vastaa väestötietojärjestelmän järjestelmäkehityksestä sekä kuntien ohjauksesta, neuvonnasta ja koulutuksesta tietojen ilmoittamisen osalta

Maistraatti

Väestötietojärjestelmän päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat rekisterinpitokunnat, maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Väestörekisterikeskus ja maistraatit saavat käyttää väestötietojärjestelmän tietoja niille tämän tai muun lain mukaan kuuluvien tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien tai velvoitteiden hoitamisessa.

Maistraatti auttaa kuntia VTJ-tietojen ylläpidossa muun muassa osoiterekisterimuutosten sekä purettujen rakennusten tietojen päivittämisessä VTJ:ään. Maistraatti tekee myös rakennuslupailmoituksia joidenkin kuntien toimeksiannosta.

Myös muuttoilmoitukset työllistävät maistraattia. Kuntalaiselta tuleva tai VTJ-järjestelmään ilmoitettu muutto ei aina saada syötettyä VTJ:ään. Tyypillisesti syynä voi olla se, että muuttokohdetta ei ole merkitty asunnoksi (kunta ei ole ilmoittanut käyttöönottotarkastusta tehdyksi), rakennus on oikeasti kesken tai käyttöönottotarkastusta ei ole tehty, tai VTJ-rekisteristä ei löydy rakennusta tai asuntoa muuttokohteesta.

Tilastokeskus

Tilastotuotantoa määrittelee tilastolaki⁵. Tilastokeskus käyttää tilastotuotannossa ensisijaisesti rekisteripohjaisia, hallinnollisia tai muun toiminnan yhteydessä syntyneitä tietoja. Tilastointivelvoitteita ja tilastojen tietosisältöä määrittelevät sekä kansalliset tarpeet että EU-säädökset. Tilastokeskus vastaa myös Suomessa käytössä olevasta JHS-standardin mukaisesta kansallisesta rakennusluokituksesta, jonka uusien versio julkistettiin vuonna 2018.

Rakennustietoa Tilastokeskukselle tuottavat muun muassa VRK, ARA, Verohallinto, kiinteistö- ja osakehuoneistorekisteri ja MML. Tilastokeskus tekee myös omaa tiedonhankintaa esimerkiksi kyselytutkimuksin. Tilastoja julkaistaan pääosin kuukausi- ja vuositilastoina. Tilastotietoa jaellaan pääosin palvelutietokantoina, jotka ovat saatavilla verkosta⁶.

Palvelutietokannoissa päätietolähteenä on VRK. Tilastokeskus saa tiedot rakennusluvista ja rakennuksista viikoittain. Tiedot sisältävät sekä uudet hankkeet ja rakennukset että näiden muutostiedot sähköisenä siirtona VRK:lta. VRK:n rakennus- ja huoneistotietokannan kopio siirretään kerran vuodessa.

Tilastotyötä ohjaa suurelta osin Eurostat eli EU:n tilastoelin. Eurostat velvoittaa tekemään tietyt tilastot jokaisessa EU:n maassa. Tämän vuoksi useiden tilastojen nimet, sisältö ja tilastoissa käytetyt käsitteet, yk-

⁵ Tilastolaki 280/2004: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040280>

⁶ Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>

siköt ja sanastot ovat Eurostatin vaateiden mukaiset. Näin ollen esimerkiksi rakennus -käsite ei ole semanttisesti saman sisältöinen Tilastokeskuksessa ja Verohallinnolla. Osa Tilastokeskuksen tilastoissa olevista käsitteistöistä on peräisin 1980-luvulta, jolloin tilastointityö aloitettiin.

Verohallinto

Verohallinto toimittaa kiinteistöverotuksen Verohallinnon rekisterissä olevien, verovelvollisen antamien ja sivullisilta tiedonantovelvollisilta verotusmenettelystä annetun lain⁷ 3 luvun säännösten nojalla saatujen tietojen sekä asiassa saadun muun selvityksen perusteella⁸ (Kiinteistöverolaki (654/1992) 22 §:n 3 momentti). Valtion ja kunnan viranomaisen on VML 3 luvun 18 §:n 5 momentin mukaan toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta ja omistajista.

Verohallinto voi VML 18 § 8 momentin nojalla antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

Verohallinto lähettää vuosittain verovelvolliselle selvityksen kiinteistöverotuksen perusteena käytetyistä kiinteistötiedoista. Kiinteistöverolain 16 § mukaan verovelvollisen on tarkistettava selvitykseen merkityt maapohjaa ja rakennuksia koskevat ominaisuustiedot ja ilmoittaa virheet ja puutteet Verohallinnolle.

Verohallinnon vastuulla on kiinteistöverotus ja sen oikeellisuus sekä tasapuolisuus verotettavia kohtaan. Verotuksen kannalta on oleellista, että VRK:lta viikoittain saatavat rakennushanketiedot ovat kattavia ajantasaisia, täsmällisiä, luotettavia ja oikeita, koska saatuja tietoja käytetään verovelvolliselle vuosittain tarkistettavaksi lähetettävän kiinteistöverotuspäätöksen perusteena.

Verohallinto vastaanottaa aloitetut rakennushanketiedot viikoittain koneellisesti käsiteltävänä tiedostosiirtona Väestörekiterikeskuksesta (VRK). Tiedot vastaanotetaan Tilastokeskuksen luokituksen mukaisesti ja tyyppitellään verotusarvolaskennassa käytettävien rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksen edellyttämisiin rakennustyyppeihin. Kuntien tulee ilmoittaa VRK:lle rakennusten ominaisuustiedot kuten myös jälleenhankinta-arvoasetuksen⁹ määritelty rakennuksen kokonaispinta-alatieto.

Verotuksen oikeellisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta ongelmaksi nähdään se, että rakennustiedot ovat joidenkin rakennustyyppien osalta puutteellisia, koska kunnat ovat tulkinneet ja tulkitsevat eri tavoin muun muassa rakennuksen kokonaispinta-ala käsitettä. Ongelmana on lisäksi se, että Verohallinto ei saa tietoja VRK:lta niistä aloitetuista rakennushankkeista, joita kunta ei VRK:lle ilmoita tai joita laki ei velvoita kuntia ilmoittamaan VRK:lle. Myös se, millaisen rakennuksen tai rakennelman kunta katsoo rakennusluvan edellyttämäksi rakennukseksi tai rakennelmaksi, vaihtelee kunnittain.

Ongelma poistuisi, jos kunnat ilmoittaisivat kattavasti kaikki verotuksen piiriin kuulujen rakennusten ja rakennelmien rakennushankkeet VRK:lle. Tuolloin ne saisivat VTJPRT -numeron, tulisivat yksilöidyiksi sekä saapuisivat oikea-aikaisesti myös kiinteistöverotuksen piiriin.

Verohallinnon näkökulmasta rakennustietovirtojen ohella parannettavia tietovirtoja ovat lisäksi uudet asemakaavat ja asemakaavojen muutokset maapohjan verotusarvon ja veron määräämistä varten. Ongelmana on se, että asemakaavojen detaljitietoina ilmoitettavat asemakaavan mukaiset käyttötarkoitustiedot poikkeavat kuntakohtaisesti toisistaan, ovat kunnan sisäistä tietoa, eivätkä siten ole luokiteltavissa ympäristöministeriön pääkäyttötarkoituksiluokkaan.

⁷ Laki veromenettelystä 1558/1995: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19951558>

⁸ Kiinteistöverolaki 1992/654: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920654?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Kiinteist%C3%B6verolaki>

⁹ Valtiovarainministeriön asetus rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista 1036/2018

Myös asemakaavan kaavan mukainen pääkäyttötarkoitustieto tulisi olla käsitteellisesti yksiselitteistä riippumatta siitä, kuka tietoa käyttää. Yksiselitteisen käsitteen standardoiminen tältäkin osin olisi ensiarvoisen tärkeää, sillä Verohallinto tarvitsee täsmällisen tiedon maapohjan verotusarvon määrytymisperusteeksi. Hallituksen 17.8.2018 antamaan esitysluonnokseen¹⁰ perustuen vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa tietoa tullaan tarvitsemaan maapohjan aluehinnan ja siten myös verotusarvon ja veron koneelliseen päättelyyn, joten käyttötarkoituluokan merkinnän tulee asemakaava-alueilla olla valtakunnallisesti yksiselitteinen ja ympäristöministeriön määrittelemän pääkäyttötarkoituluokan mukainen.

Muut toimijat

Rakennetun ympäristön kokonaisarkkitehtuurin nyky- ja tavoitetilatarkastelun tietojen mukaan rakennustiedon virtaukseen osallistuvat lisäksi muun muassa AVI, ELY, Kela, Museovirasto ja SYKE.

2.4 Arvio rakennustiedon nykytilasta ja sen haasteista

Valtiovarainministeriön asettamassa rakennustietojen virtausta selvittävässä hankkeessa havaittiin, että kullekin viranomaiselle erikseen laaditut veloitteet estävät rakennustiedon optimaalisen virtaamisen ja samalla koko toimintaketjun digitalisoinnin tehokkaasti, minkä vuoksi digitalisaatio jää pisteittäisiksi ratkaisuksi. Selvityksen perusteella rakennustiedon virtaus ei ole riittävän selkeästi normeilla ohjattua, eikä tiedon päivittämisvelvoitetta ole määriteltä laissa riittävällä tavalla.

Nykyisin monet rakennustietoja käyttävät viranomaiset ovat itse päivittäneet rakennustietoja ja laajentaneet niitä omaa toimintaansa varten. Päivitetty tieto ei kuitenkaan päivyty toisille viranomaisille, koska lainsäädäntö ei ohjaa viranomaisia tietojen päivittämisen. Mikäli tieto päivittyy, on sen päivityssykli usein tarpeeseen nähden liian hidask. Nykytilan haasteena on lisäksi se, että kukin viranomainen käyttää omien rekisteriensä osalta omia käsitteistöjään ja tietoyksiköitään, joten tietoja siirrettäessä niitä poimitaan ja muunnetaan siirtoa varten. Tietoa myös syötetään edelleen usein manuaalisesti toisen järjestelmän käyttöliittymään automaattisen tiedonsiirron sijaan.

Rakennustiedolla ei ole nykyisin nk. ”masteria”, jossa tieto olisi ajantasaista. Tästä ja edellä mainituista syistä johtuen esimerkiksi Verohallinnolla ja VRK:lla saattaa olla rekisterissään eri määrä rakennuksia ja eri määrä niiden ominaisuustietoja. Myös rakennusten käyttötarkoitustieto ja rakennuksen käyttötarkoituksen luokittelu saattaa vaihdella eri viranomaisten kesken samaa rakennusta koskien.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että eri rekistereissä oleva rakennustieto ei sisällä kattavasti tietoa kuntien käytössä olevista tiloista tai että tieto ei ole ajantasaista. Erityisesti kuntien omistamia rakennuksia koskeva tieto on puutteellista, koska kunnat eivät ole kiinteistöverovelvollisia.

Kuntien omistamien ja niiden käytössä olevien tilojen osalta luotettavan tiedonsaannin esteinä on kunta-kohtainen vapaus järjestää tiedonhallintansa haluamallaan tavalla. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa tilatieto on eri muodoissa ja sisällöltään eri tavoin ryhmiteltyä ja tallennettuna erilaisiin tietojärjestelmiin. Lisäksi osalla kunnista ei ole käytössä tilanhallintaa koskevia tietojärjestelmiä, koska siihen ei ole velvoitetta.

¹⁰ Hallituksen esitys varojen arvostamisessa verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Luotettavan tilatiedon saamiseksi tulisi määritellä tarvittavat tietoelementit (tietosisältö) ja varmistaa, että kunnat muodostavat näistä tiedoista tietotuotteet, jotka saadaan helposti ulos järjestelmistä. Lisäksi kuntien tallentaman tiedon laatua tulee tehostaa varmistamalla tiedon tuottamisen prosesseja ja niiden sääntönmukaisuutta sekä huolehtimalla siitä, että tilatietoihin tulevat muutokset päivitetään välittömästi.

Kuntien tilankäyttöä koskeva muu kuin rakennustieto

Kuntien tilatiedon nykytilan osalta haasteena on myös kuntien tilankäyttöä koskevan tiedon puuttuminen. Kuntien tilankäytöstä ei nykyisellään ole koko maan kattavaa tiedonkeruuta tai vertailukelpoista tietoa. Tilankäyttöä kuvaava tietoa on pääosin kuntien itsensä hallussa, ja sen laatu sekä vertailukelpoisuus vaihtelevat huomattavasti.

Oppilaiden ja opiskelijoiden oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön säädetään perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja ammattikorkeakoululaissa. Varhaiskasvatuslain mukaan toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava terveellisiä, turvallisia ja asianmukaisia, ja niissä on huomioitava esteettömyys.

Opetushallitus on julkaissut oppilaitosrakentamisen ja -suunnittelun tueksi oppaita. Ohjeita on muun muassa aineenopetustiloista. Opetushallitus ja Rakennustietosäätiö valmistelevat koulu- ja päiväkotirakennuksia koskevia suosituksia, joiden arvioidaan valmistuvan kesään 2019 mennessä. Ohjeet ovat luonteeltaan suosituksia.

Kansallinen varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda kerää varhaiskasvatuksen tiedot valtakunnallisesti yhteen paikkaan vuoden 2019 alusta lähtien. Tietovarannon avulla varhaiskasvatuksesta saadaan jatkossa yhteismitallista, vertailukelpoista ja laadukasta tietoa muun muassa viranomaisten käyttöön. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tietoja tallentavat varhaiskasvatustoimijat. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetaan tiedot muun muassa varhaiskasvatustoimijoista ja toimipaikoista, varhaiskasvatuksessa olevista lapsista sekä varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Toistaiseksi on epävarmaa, missä määrin tiedot olisivat yhdistettävissä muihin rakennuksia koskeviin tietovarantoihin.

Varhaiskasvatuksen tietovarannosta määrätään varhaiskasvatuslaissa (540/2018), joka tuli voimaan 1.9.2018. Tietovarannon käyttöönotto tapahtuu vaiheittain vuoden 2019 alkupuolelta lähtien.

Opetushallitus vastaa tietovarannon ylläpidosta ja tietojen luovuttamisesta esimerkiksi viranomaisten käyttöön. Varda-tietovarantoa kehitetään yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä teknisen toimittajan kanssa.

3. Kuntien tilatiedon tavoitetila

Kuntien tilatiedon tavoitetilan yksi keskeisimpiä kysymyksiä on kerättävän tiedon käyttötarkoitus. Käyttötarkoituksella on suuri merkitys sille, mitä ja minkä laatuista tietoa kerätään sekä miten tiedon keräys teknisesti toteutetaan. Olennaista on myös se, että tiedon tuottaja käyttää tietoa omassa toiminnassaan. Näin parannetaan osaltaan tiedon luotettavuutta. Työryhmän katsoo, että tietopohjan kehittämisessä tulee ottaa huomioon sekä kuntien omat että valtion viranomaisten tietotarpeet.

Työryhmän työn aikana, kuten myös meneillään olevien kunta- ja maakunta-tieto-ohjelmien perusteella, on käynyt selväksi, että kuntien tiloja ja tilankäyttöä koskeva tietoaineisto on hyvin vaillinaista eikä luotettavaa, vertailukelpoista aineistoa ole saatavissa koko kuntakentän tasolla. Joidenkin kuntien osalta tilatiedon taso on kuitenkin hyvä ja monipuolinen. Tilatiedon saaminen ja saatavilla jo mahdollisesti olevan aineiston yhdenmukaisuuden varmistaminen tulee vaatimaan ensisijaisesti perustietojen kuntoon laittamista kaikissa kunnissa ja tietorekistereissä. Edellytyksenä tälle on yhteisten tietomäärittysten ja tietomallien käyttö. Työn tavoitteena on oltava se, että uusi tietopohja tukee tilojen omistamista ja käyttöä koskevaa tietojohdantaa ja päätöksentekoa kunnissa, mutta samalla lisää valtion mahdollisuuksia seurata kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouteen liittyviä riskejä. Tämä työ tavoitteiden saavuttamiseksi tulee vaati- maan arvioiden mukaan useita vuosia.

Kunnan toiminnan ja tehokkuuden seurannan kannalta tulee ensinnäkin voida seurata käytössä olevia tiloja. Tämä lienee kunnissa suurin kiinnostuksen kohde, etenkin uusien investointien suunnittelua tehtäessä ja niiden käyttöä seurattaessa. Myös valtiovarainministeriö seuraa kuntatalouden kehitystä ja arvioi kuntatalouteen liittyviä riskejä. Tämä tarkoittaa sitä, että etenkin riskitarkastelussa olisi saatava tieto kuntien rakennuskannan nykytilasta sekä käyttämättömistä ja vajaakäytössä olevista tiloista. Kaikista tiloista tarvittaisiin vähintään taseen tiedot, omistustiedot ja tiloihin liittyvät vastuut. Työryhmä on näin ollen rajannut tietopohjan kehittämistarpeen ensinnäkin kuntakonsernin omistamiin tiloihin ja toiseksi kuntien käytössä oleviin tiloihin ja niitä koskeviin erityisesti käyttö- ja kustannustietoihin.

Työryhmä on laatinut alustavan kartoituksen kaikista kunnista kerättävistä tilatiedoista. Työryhmän kartoittamat vähimmäistiedot voidaan jakaa karkeasti kuntien kiinteistöomaisuutta, sen hallintaa ja siihen liittyviä riskejä koskeviin tietoihin sekä tilojenkäyttöä ja tilatehokkuutta koskeviin tietoihin. Kuntien erilaisista kiinteistöjen hallintamuodoista johtuen kiinteistöomaisuutta koskevat tiedot tulisi kerätä kuntakonsernien tasolla, ottaen huomioon myös kuntien käytössä oleviin tiloihin liittyvät vuokra- ja leasingvastuut. Tilankäyttöä koskevien tietojen osalta tilojen omistamisella ei ole merkitystä, vaan tiedot tulisi saada kaikista kuntien käytössä olevista tiloista riippumatta siitä, onko tila kunnan itsensä omistama vai kunnan käytössä leasing- tai vuokrasopimukseen perustuen.

Kuntien omistamaa kiinteistöomaisuutta ja tilajenkäyttöä koskevat tiedot:

- rakennuksen tunnistetiedot
 - esim. kohteen nimi, osoite, sijaintikunta, rakennustyyppi, VTJPRN-numero
- rakennuksen käyttötarkoitus
 - esim. opetustilat, sote-tilat, hallinnolliset tilat, ulkopuolelle vuokratut tilat, tyhjiillään olevat tilat tms. luokitus
- rakennuksen pinta-alatiedot
- rakennuksen valmistumisvuosi tai käyttöönottovuosi
- rakennuksen peruskorjausvuosi
 - esim. toteutettujen ja tulevien korjausten arvo ja toteutusvuosi
- rakennuksen omistusmuoto ja vastuut
 - esim. kunnan ja/tai konserniyhtiön omistama, ulkopuolelta vuokratut tilat, leasing-tilat

- ulkopuolelta vuokrattujen tilojen osalta tieto sovitusta vuokra-ajasta, leasing-tilojen osalta tieto sopimuksen pituudesta sekä sopimukseen mahdollisesti liittyvistä muut vastuut, kuten mahdollinen lunastusveloite
- rakennuksen tasearvo, nykyarvo ja valmistumishinta tai jälleenhankinta-arvo;
- rakennuksen tekninen arvo tai kuntoluokka sekä energiatehokkuusluokka
- tilojen käyttöaste
 - esim. vuokratyöyhtiöiden osalta vuokrattujen tilojen osuus yhtiön asuntokannasta, opetustiloissa oppilaiden määrä jne.
- tilojen käynti- ja suoritemäärät
 - esim. opetustilojen osalta suoritettut tutkinnot, kulttuuri- ja liikuntatilojen osalta käyntimäärät tai muut suoritteet
- tilojen käyttökustannukset ja/tai ylläpitokustannukset menolajeittain eri rakennusten kohdalla, jotta saadaan omistetut ja muiden omistamat tilat samalla tasolle
 - oman käytön kustannukset, leasingmaksut, vuokratkustannukset.

Työryhmän arvion mukaan merkittävällä osalla kuntia ei ole kaikkia edellä mainittuja tietoja nykyisin käytössään (esim. rakennusten kuntoluokan arvioinnit), joten tietojen saaminen vaatisi kunnissa osittain uutta tiedontuotantoa. Vertailukelpoisten tietojen saaminen vaatii myös useiden tiedon yhtenäisyyttä koskevien tietomäärittysten ja luokitusten laatimista riippumatta siitä, miten tiedot kerättäisiin. Lisäksi tulee huomioida, että useiden edellä mainittujen tietojen osalta käytetyt määrittelyt ja luokitukset vaikuttavat merkittävällä tavalla kerättävän tiedon sisältöön ja sen hyödynnettävyyteen. Kattavan kokonaiskuvan saamiseksi samaa asiaa kuvaavaa tietoa voidaan joutua keräämään useammalla kuin yhdellä määrittelyllä tai luokituksella. Lisäksi luokitusten osalta on varottava negatiivisten ulkoisvaikutusten luomista eli sitä, että luokitukset alkavat ohjata kuntien kiinteistöomaisuuden hallintaa, tilankäyttöä tai esimerkiksi uudisrakentamista epätoivottuun suuntaan.

Rakennuksen käyttötarkoituksen määrittely on vaikeaa erityisesti monitoimi- ja yhteiskäyttötilojen osalta, joiden määrä kunnissa on viime vuosina kasvanut. Monitoimi- ja yhteiskäyttötilojen osalta käyttötarkoitus tulisi todennäköisesti määrittellä käyttäjien tarvitsemien neliömetrien tai käyttötuntien mukaan. Käyttötarkoituksen määrittelyyn tällä tavalla tarvitaan yhtenäiset periaatteet ja määritelmät. Oma kysymyksensä on se, voisiko rakennukselle määrittellä pääasiallisen käyttötarkoituksen lisäksi myös muita käyttötarkoituksia.

Rakennuksen pinta-alan osalta ongelmaksi saattaa muodostua se, että etenkin vanhoista rakennuksista pinta-alatiedot voivat olla vaikeasti saatavilla. Osassa kiinteistöjä tiedot on todennäköisesti mitattava piirustuksista.

Rakennusten valmistumisvuoden ja käyttöönottovuoden sekä peruskorjausvuoden osalta ongelmia saattaa aiheutua silloin, jos tilat on rakennettu tai peruskorjattu vaiheittain, jolloin rakennuksella ei ole yhtä yksiselitteistä valmistumis-, käyttöönotto- tai peruskorjausvuotta. Lisäksi tulevaa peruskorjaustarvetta on usein vaikea ennakoida useamman vuoden päähän. Tähän vaikuttaa se, että koko rakennuksen käyttöikä on usein vaikea arvioida. Osa rakennuksesta tai esimerkiksi jokin rakennuksen teknisistä järjestelmistä voi pettää jo ennen suunnitellun käyttöiän päättymistä (esim. LVI-järjestelmien uusimistarve ja sisäilmaongelmat), mikä vaikuttaa peruskorjaustarpeeseen ja sen ajoitukseen. Peruskorjausvuoden ennakointi vaatii kuitenkin taustalle varsin tarkan kohdekohtaisen kuntotutkimuksen.

Rakennusten tase-arvon, nykyarvon ja valmistumishinnan tai jälleenhankinta-arvon osalta haasteena on se, että kuntien rakennusten tasearvot eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa rakennuksen oikeaan eli nykyiseen arvoon verrattuna, vaan kuntien rakennusten tasearvot ovat usein isommat kuin rakennuksen todellinen arvo. Lisäksi rakennusten nykyarvot, ja varsinkin vanhempien rakennusten osalta jälleenhankinta-arvot, ovat usein vaikeasti laskettavissa, koska rakennuksille ei ole suoraa vertailukohtaa tai toimivia

markkinoita, jotka määrittäisivät hinnat. Näiden tietojen saaminen vaatisi näin ollen ainakin joiltain osin kohdekohtaisten tutkimusten tekemistä.

Rakennusten tekninen arvo ja kuntoluokka liittyvät rakennuskannan ns. korjaustarpeen ja taloudellisten riskien laskentaan. Korjaustarpeen arviointiin ei ole tällä hetkellä olemassa yhtä yhtenäistä laskentatapaa, vaan käytössä on useita eri mittaustapoja ja lopputulos riippuu esimerkiksi kuntien käytössä olevista rakennusten kulumismalleista. Tämän vuoksi kuntien rakennuskannasta olisi kerättävä tiedot, joiden perusteella rakennusten korjaustarve olisi laskettavissa. Teknisen arvon ja kuntoluokan saaminen vaatii kuitenkin monissa kunnissa kohdekohtaisten tutkimusten tekemistä, koska läheskään kaikki kunnat eivät ole vielä tehneet kattavaa selvitystä rakennusomaisuutensa kunnosta. Korjausvelasta puhuttaessa on toisaalta huomioitava, että kyseessä on laskennallinen tulos, joka ei välttämättä kuvaa rakennuskannan todellista korjaustarvetta, koska korjausvelan määrä riippuu vahvasti myös kunnan kiinteistöjen pitkän tähtäimen suunnitelmista sekä nykyisistä ja tulevista palveluverkkoa koskevista päätöksistä.

Tilojen käyttöasteen mittaamiseksi ei ole työryhmän näkemyksen mukaan luotavissa yhtä, koko tilakantaa koskevaa mittaria, vaan käyttöaste tulisi mitata tilojen käyttötarkoituksen mukaan vaihtuvalla mittaustavalla. Näin toimimalla esimerkiksi koulukiinteistöille, liikunta- ja kulttuurituloille tai kunnan omistamille vuokra-asunnoille on mahdollista luoda omat käyttöasteen mittarit. On hyvin todennäköistä, että kullekin tilatyypille on tarkoituksenmukaista luoda useampi kuin vain yksi mittari. Mahdollisia vaihtoehtoisia mitta-reita on kuvattu lyhyesti kuntien tilatehokkuuden mittareita koskevassa raportin luvussa 5. Lisäksi työryhmä on työssään ottanut huomioon kuntien väliset erot asukasmäärässä, rakennuskannassa ja toimintaympäristössä. Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua pohtia sitä, tulisiko eri kokoisille ja tyyppi-sille kunnille luoda omat tilankäytön mittarit. Kuntien väliset erot tulisi joka tapauksessa huomioida vertailtaessa kuntien tilankäytön tunnuslukuja toisiinsa.

Tilojen käyttökustannusten ja ylläpitokustannusten osalta ongelmana on kuntien eriytyneet laskentatavat. Nykyisistä vaihtelevista käytänteistä johtuen tiloja ja tilankäyttöä koskevat kulut on voitu tilastoida kunnissa hyvin eri tavoilla. Eroja kiinteistöjen ylläpitokustannuksiin aiheuttavat useat eri tekijät. Näitä ovat esimerkiksi erot rakennusten käyttöajoissa ja laajuuksissa, suunnitteluratkaisuissa, sijainneissa ja vaadituissa ylläpidon laatutasoissa. Myös ylläpidossa tarvittavien resurssien, kuten energian, veden ja työn, yksikköhinnoinnissa esiintyy suurta paikkakunta- ja toimittajakohtaista vaihtelua. Edellä mainitusta johtuen vertailukelpoisia käyttö- ja ylläpitokustannuksia on todennäköisesti erittäin vaikea saada. Vertailukelpoisen tiedon saaminen vaatisi todennäköisesti yhtenäisen kustannuslaskentamallin tai sisäisen vuokran järjestelmän käyttöönottoa koko kuntasektorilla. Nykyisin valtaosalla kuntia on käytössä jonkinlainen sisäisen vuokran järjestelmä, mutta järjestelmät eroavat usein toisistaan. Sisäisen vuokran järjestelmän käyttöönotossa kaikissa kunnissa ja yhtenäiseen järjestelmään siirtymisessä oli kyse ainakin osittain uuden lakisääteisen tehtävän antamisesta kunnille. Lainsäädännön reunaehtoja uuden lakisääteisen tehtävän antamiselle on käsitelty tarkemmin raportin luvussa 4.

Edellä luetellut eivät suurelta osin kuulu rekistereiden tai tiedonkeruiden piiriin. Osalla kunnista on kuitenkin jo nykyisin käytössä tilanhallintajärjestelmiä, jotka sisältävät näitä tietoja, tai joiden kautta tiedot olisi helposti tuotettavissa. Tavoitetilan tiedot ovat erityyppisiä: rakennusten ominaisuuksia, rakennuksen omistamista ja tilan käyttöä koskevaa tietoa sekä taloustietoa. Tästä johtuen onkin selvitettävä, miltä osin edellä mainitut tiedot olisi mahdollista saada esimerkiksi kuntien tilinpäätös- ja toimintatietojen tiedonkeruun yhteydessä. Koska kiinteistöjen käyttökustannuksia ja tilatehokkuutta kuvaavat tiedot tarvitaan monelta osin kohdekohtaisesti ja tiedot ovat osittain sidoksissa toiminnan tapahtumatason tietoihin, on todennäköistä, että nykyiset rekisterit ja tiedonkeruut tai niiden kehittäminen eivät yksistään riitä tarvittavan tasaisen tietopohjan rakentamiseen.

4. Vaihtoehdot tavoitettiin pääsemiseksi

4.1 Alustavat vaihtoehdot kuntien tiloja koskevan tietopohjan parantamiseksi

Työryhmä on tarkastellut seuraavia etenemisvaihtoehtoja edellisessä luvussa kuvatun tavoitteen saavuttamiseksi. Tarkastellut vaihtoehdot ovat:

- Nykyisten rekisterien kehittäminen
- Erillistiedonkeruu
- Uusi lakisääteinen tehtävä / laajeneva tehtävä / vanhan tehtävän velvoittavuuden lisääminen

Nämä vaihtoehdot eroavat toisistaan huomattavasti aikataulun ja kustannusten suhteen. Mikään vaihtoehdoista ei tuottaisi nopeaa parannusta tilatietoihin. Todennäköisesti tarkoituksenmukaisin etenemistapa oli ns. hybridimalli eli kuvattujen vaihtoehtojen yhdistelmä. Etenemiseen vaikuttaa myös se, minkä laatuista tietoa ja mihin käyttötarkoitukseen tietoa haluaa kerätä. Vaatimukset ovat erilaisia, jos tavoitteena ovat täydelliset, vertailukelpoiset tiedot kaikista kunnista verrattuna siihen, että riittäisi, jos suurin osa kunnista pystyisi toimittamaan tietyt tiedot tiloistaan ja tilankäytöstään.

Kuntien tietopohjan parantaminen tulee etenemismallista riippumatta nivoa rakennetun ympäristön tietoalueen yhteentoimivuustyöhön ja pysyviin tunnisteesiin. Pysyvät kiinteistön, rakennuksen, huoneiston ja kaavayksikön tunnukset mahdollistavat taloustiedon ja fyysisen ympäristön kohteiden tietojen linkittämisen ilman mittavia tietorakenteiden muutoksia. Kun erillistiedonkeruut, rekisterien muutokset, kuntien omien tietojen tarkistukset ja lainsäädäntötyö toteutetaan yhteisillä tiedonrakenteilla, voidaan viranomaisten välisissä tiedonsiirroissa saada merkittäviä pitkäkestoisia hyötyjä.

Nykyisten rekisterien kehittäminen

Raportin luvussa 2 esitellyn rakennustiedon tietovirtaselvityksen perusteella voidaan todeta, että nykyisissä rekistereissä on kehittämistarvetta tietojen laadun sekä toisaalta prosessin kehittämisen ja tiedon yhteiskäytön näkökulmasta. Rekisterien kehittämistä voidaankin pitää välttämättömänä edellytyksenä kuntien tilatietoa koskevan tietopohjan parantamiseksi.

Nykyiset rekisterit eivät sisällä kaikkea tavoitteen mukaista tietoa. Tietosisällön kehittämistä tulisi tehdä rekisterien kehittämisen yhteydessä. Tämä edellyttäisi myös lainsäädännön muuttamista. Rekistereiden tietosisältöä ohjaava lainsäädäntö on usealla hallinnonalalla useassa erillislaissa, joten koordinoitu eteneminen vaatii valtioneuvostotasoisia yhteistyötä.

Nykyisten rekisterien kehittäminen ei ole toteutettavissa nopeasti ja edellyttäisi tuekseen monivuotisen kehittämisohjelman, jossa tavoitteen ja eri toimijoiden roolit on selkeästi määritelty. Rekisteritietoon tulee täsmennyksiä maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä, mutta tietopohjan parantuminen tätä kautta vie vuosia.

Kiinteistöjen käyttöön liittyvien tietojen osalta rekisterit ja niiden tietopohjan kartoittaminen eivät ole järkevin tapa, koska käytön indikaattorit ovat sidoksissa toiminnan tapahtumatason tietoihin (esim. käynnit uimahallissa).

Erillistiedonkeruu

Erillistiedonkeruu kuntien tilatiedoista on nopeasti toteutettavissa. Tilastokeskus voi tilastolain nojalla kerätä tiedot kaikista kunnista, kuten se nykyisinkin toimii toimeksiantoina tapahtuvien tiedonkeruiden osalta.

Tiedonkeruun käynnistäminen edellyttäisi kerättävien tietojen määrittelyä ja sen jälkeen tiedonantajien kouluttamista. Lisäksi tiedot vaativat jälkikäteistä tarkistamista ja yhteydenpitoa vastaajien kanssa. Jokainen erillistiedonkeruu lisää hallinnollista taakkaa kunnissa, ja viime aikoina suuntaus on ollut pyrkiä vähentämään erillistiedonkeruita. Erillistiedonkeruu tulisi sitoa rakennetun ympäristön tietoalueen yhteentoimivuustyöhön, jotta erilliskeruuista olisi pitkäkestoinen hyöty.

Ongelmana on kuitenkin se, että kuntien toimittama tieto olisi todennäköisesti laadultaan epäyhtenäistä ja vaihtelevaa, jos kyseessä oleva tieto on sellaista, että kunta ei käytä sitä itse tilanhallinnassa ja johtamisessa. Samoin kunnille ei tule kannustetta parantaa lähtötietojaan, vaan tiedot tuotettaisiin manuaalisesti eri lähteistä.

Erillistiedonkeruu on etenemismuutosehdosta nopeimmin toteutettavissa, mutta vaatisi siitä huolimatta vähintään 2-3 vuoden valmistelutyön. Kyselyn tietosisältö tulisi suunnitella ja täsmentää, kysely olisi tarpeen pilotoida kunnissa ja tiedonantajien koulutukseen pitäisi varata aikaa. Työryhmän tavoitetilassa kerättävä tieto on lisäksi luonteeltaan sellaista, että sitä ei ole todennäköisesti helposti saatavilla kaikissa kunnissa, joten olisi syytä varautua siihen, että ensimmäisen kyselyn tulokset eivät ole kovin luotettavia. Erillistiedonkeruun kustannuksia on vaikea arvioida etukäteen. Alustavan arvion mukaan erillistiedonkeruun kustannuksiksi arvioidaan esiselvityksineen ja -toineen vähintään 300 000–500 000 euroa. Lisäksi kyselyyn vastaaminen aiheuttaisi kustannuksia kunnille. Kunnille aiheutuvien kustannusten määrän arvioidaan vaihtelevan kunnittain ja riippuvan voimakkaasti kuntien tilatiedon nykytilasta ja mahdollisuuksista automatisoida tiedontuotantoa erillistiedonkeruun tarpeita vastaavaksi.

Erillistiedonkeruu voisi suhteellisen nopeasti toteutettavana olla ratkaisu, jolla saataisiin tietoa tilankäytöstä ennen kuin muita kehittämistoimenpiteitä saadaan toteutettua. Erillistiedonkeruu ei kuitenkaan ratkaisisi pidemmällä aikavälillä kuntien rakennuskannan tietopohjan ongelmia.

Uusi lakisääteinen tehtävä tilanhallinnasta ja siihen liittyvän tiedon julkistamisesta

Kolmantena etenemismuutosehtona työryhmä on tarkastellut mallia, jossa tilatietojen kokoamisesta säädettäisiin kunnille uusi lakisääteinen tehtävä.

Uusi tehtävä täytyy määrittää riittävän yksityiskohtaisesti, koska tällä hetkellä kuntalaissa ei ole yleisiä säädöksiä, joita voitaisiin suoraan soveltaa ja tarkentaa koskemaan kuntien tiloja ja tilankäyttöä koskevan tietopohjan parantamista, kuten kuntalain taloussäädöksiä on voitu tarkentaa kuntien taloustietoja koskien. Tehtävässä tulisi säätää kunnalle uusi velvoite seurata tilojensa käyttöä yhtenäisten tietomäärittelyjen mukaisesti ja julkistaa tai toimittaa määrätulle taholle ajantasaista tietoa tiloistaan ja niiden käytöstä.

Tehtävässä voitaisiin noudattaa kuntalain 109 § mukaista periaatetta, jossa tiedot kuntien kiinteistöistä ja niiden käytöstä julkaistaan yleiseen tietoverkkoon. Lisäksi tehtävässä noudatettaisiin kuntalain 29 § mukaista periaatetta viestintävelvollisuuden noudattamisesta toiminnasta.

Uuden lakisääteisen tehtävän toimeenpano tarkoittaisi säädöshanketta, muutamia tietomäärittelyshankkeita, toimeenpanovaihetta kuntasektorille ja tietojen hyödyntämisen hanketta valtionhallinnossa. Tietosisältöön pitäisi voida yhdistää myös rekistereistä tulevia tietoja. Lisäksi kunnissa pitäisi kehittää tilatiedon hallintaa. Kyse olisi näin ollen useamman vuoden kehittämisohjelmasta.

4.2 Lainsäädännön reunaehdot

Edellä raportissa kuvattujen kiinteistötietojen tiedonkeruuseen ja tiedontuottamiseen kohdistuvien muutostarpeiden ratkaisujen selvittäminen vaatii jatkotyöstöä. Kuntien tiedontuottamista koskevat yleis- ja erityisveloitteet ja kerättäviä tietosisältöjä koskevat veloitteet ovat hajallaan lainsäädännössä ja ohjeissa. Tietotarpeita on kuvattu edellä tässä raportissa. Raportin luvussa 3 kuvataan kuntien tilatiedon tavoitetilaa. Kuntien tiloja ja tilakäyttöä koskeva tietopohja tulisi saada pidemmällä aikavälillä vertailukelpoiseen muotoon ja tiedonkeruuta koskevaa sääntelyä tarvittaessa täydentää puuttuvien tietotarpeiden osalta. Tietopohjan avulla saataisiin kuntien itsensä sekä valtion käyttöön kuntatalouden tilaa koskevia tietoja ja kuntien toiminnan kustannustietoa. Vertailukelpoinen tieto olisi kunnan omalle tiedolla johtamiselle tarpeellista ja tiedon avulla kuntia voitaisiin kannustaa toiminnan tehostamiseen. Vähintäänkin raportoinnin ja mittareiden kehittämien olisi tarpeellista.

Raporttiin edelle kerättyjen nykytilaa koskevien tietojen perusteella voi todeta, että tietojen kerääminen perustuu osin olemassa olevaan sääntelyyn, mutta tavoitetilan mukaisen tietopohjan kerääminen vaatisi lainsäädännön kehittämistä ja uusia tiedonkeruuta koskevia veloitteita kunnille. Raportissa on käsitelty esimerkiksi nykytilaa kuntien sisäisen vuokrajärjestelmän käyttöön liittyen. Uuden tehtävän antamista kunnille tulisi arvioida suhteessa kunnalliseen itsehallintoon sisältyvään kunnan oikeuteen päättää omasta hallintorakenteestaan, kunnille annettavista tehtävistä säätämiseen lakitasoisesti sekä rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säännöksen tarkoitus on estää antamasta kunnille uusia tehtäviä lakia alemman asteisiin säädöksiin. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kuntien hallinnon yleistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa (410/2015). Perustuslain 121 §:n 2 momentin lakivaraus merkitsee, että kunnalle on jätettävä riittävä liikkumavara oman hallintonsa järjestämiseen.

Pelkästään uudenlaisen raportointimallin käyttöönotto, jolla nykyiseen lainsäädäntöön perustuvien raportoitavien tietojen muoto ja sisältö teknisesti yhdenmukaistettaisiin, ei vaikuttaisi kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen päättää omasta hallintorakenteestaan tai palvelujen tuottamisen organisoinnista. Sääntelyllä ei tuolloin olisi suoraan vaikutusta kunnan sisäisiin menettelytapoihin tai toimivaltaan koskien sisäisiä tehtäväjärjestelyitä ja toiminnan organisointia. Tällöin myöskään kunnan toiminnan suunnittelun ja seuraamisen edellytyksiin ei tulisi rajoitteita. Kunnalle jäisi edelleen mahdollisuus päättää esimerkiksi omista tarkemmista tiedonkeruun menetelmistä ja tietomäärityksistä.

Sisäinen vuokrajärjestelmä ei ole käytössä kaikissa kunnissa, mutta on yleinen varsinkin suurimmissa kunnissa. Lakisääteinen velvoite sisäisen vuokrajärjestelmän käyttöön ottamisesta kunnissa olisi ongelmallinen suhteessa perustuslain suojaamaan kuntien itsehallintoon kuuluvaan oikeuteen päättää omasta hallinnosta ja taloudesta. Käytännössä järjestelmän käyttäminen edellyttäisi, että kunnan hallinnossa olisi keskitetty tilahallinto eli nk. tilakeskusta vastaava toiminta tai toimitilayhtiö. Vaikka sisäisen vuokran käyttämisen organisoiminen jätettäisiin esimerkiksi kunnan hallintosäännössä tarkemmin päätettäväksi, veloitteen säätämisestä lailla ei todennäköisesti saavutettaisi yhtenäisten tietojen keruulle asetettavaa tavoitetilaa vertailukelpoisista tiedoista. Tämä edellyttäisi sitä, että sisäisen vuokran määrittämisessä käytettävät periaatteet kuten pääoman tuottovaatimus, omaisuuden poistoajat sekä ylläpitokustannusten sisältämät erät, olisivat yhtenäiset. Näiden periaatteiden voidaan katsoa kuuluvan kunnan itsehallintonsa nojalla itse päätettäviin asioihin.

Kunnalliseen itsehallintoon katsotaan sisältyvän rahoitusperiaate, jonka mukaan annettaessa kunnille tehtäviä on huolehdittava myös kuntien mahdollisuudesta selviytyä tehtävien hoidon riittävästä rahoituksesta. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan¹¹.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (2009/1704) 55 § 2 momentin mukaan kuntien uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Tietotuotannon raportoinnin ja sitä koskevien vaatimusten muutoksista aiheutuisi kunnille todennäköisesti lisäkustannuksia, esimerkiksi henkilöstökustannuksia ja mahdollisesti investointikustannuksia tietojärjestelmiin.

Kuntien erityislakeihin sisältyviä velvoitteita tiedon tuottamiseen on käsitelty toimialakohtaisesti edellä tässä raportissa. Kunnilla on yleinen velvoite tuottaa tietoa tilastointia varten. Tilastolain 14 §:n perusteella kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Tilastolain 7 §:n mukaan neuvoteltuaan tiedonantovelvollisten tai heidän edustajiensa kanssa tilastoviranomainen päättää kerättävistä tiedoista sekä tietojen keräämisessä noudatettavista menettelytavoista ja määräajoista. Tietojenkeruun käynnistämisestä ja kerättävistä tiedoista on riittävän ajoissa ilmoitettava tiedonantajille ja heidän edustajilleen. Tilastolain 21 §:n mukaan tilastoviranomaisella on oikeus saada edellä kuvatut tiedot maksutta. Tähän tiedonkeruuseen voitaisiin liittää kuntien toimitilati tietojen keräämistä, mutta ongelmallista kerättävän tiedon hyödyntämisen kannalta on, että tiedot eivät olisi vertailukelpoisia keskenään. Lisäksi nykyisin tilastointiin pohjautuvat julkisyhteisöjen tilinpäätöstiedot sekä erityisesti niiden tehtävä- ja palvelukohtaiset kustannustiedot ovat saatavissa noin 11 kuukauden kuluttua kunkin vuoden päättymisestä. Kunnan ja valtion päätöksenteossa olisi tarvetta huomattavasti ajantasaisemmalle tiedolle.

Kuntalaissa (410/2015) ei ole yleistä sääntelyä kunnan velvollisuudesta tuottaa kunnan toimintaa ja taloutta koskevia seurantatietoja. Kuntalaki ei siten sisällä myöskään sääntelyä tilahallinnan tiedoista tai niiden raportoinnista. Kuntalain muuttamista yhtenäisen raportoinnin mallin kehittämiseksi on pohdittu virkatyönä niin kutsutun taloustietolain (Julkisen hallinnon talousseurannan ja -raportoinnin sääntelyn kehittämisryhmä, VM048:00/2017) valmistelun yhteydessä. Valmistelussa päädyttiin ehdottamaan sääntelyä, jonka mukaan kunnat velvoitettaisiin toimittamaan erikseen säädetty taloustietonsa suoraan taloushallinnostaan Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon.

Kuntalain säännökset velvoittaisivat kuntia tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Tietojen tuottamisen ja raportoinnin tekninen muoto ja tietomääritykset perustuisivat yhteentoimivuuden kuvauksiin sekä tietoja käyttävien viranomaisten yhteistyöhön. Raportoitavista tietosäällöistä päättäisivät laissa säädetyn toimivaltansa mukaisesti kunkin hallinnonalan viranomaiset. Säännöllisesti kerättävää taloustietoa koskevat tietotarpeet sovitettaisiin ja muiden tietoja käyttävien viranomaisten yhteistyössä sopimaan yhteiseen tietomalliin niin, että tieto kerättäisiin käyttökelpoisessa muodossa valtakunnalliseen tietovarantoon, josta se olisi mahdollisimman viiveettä avoimen datan periaatteen mukaisesti maksutta eri tahojen käytettävissä. Valtiovarainministeriö vahvistaisi vuosittain voimassa olevaan lainsäädännön, ohjeistusten ja edellä mainitun yhteistyön perusteella kerättävät taloustiedot ja raportoinnissa käytettävät tekniset määritelmät.

Taloustietolakityöryhmä ehdottaa kuntalakiin uutta säännöstä, jonka mukaan kunnan on tuotettava toimialoitain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta taloudesta ja palvelutuotannon kustannuksista kunnan

¹¹ PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/ II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II.

toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan varten sekä lain 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Kunnan olisi toimitettava asetuksella säädettävät talous- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtiovarainministeriö vahvistaisi vuosittain taloustietojen toimittamisessa sovellettavan tarkemman tietosisällön ja tekniset määritelmät kuntien sekä muiden tietoja käyttävien tahojen yhteiseen valmisteluun perustuen. Ehdotuksen mukaan kunnan toiminnan seuranta, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

Taloustietolakityöryhmä toteaa, että ehdotuksen mukaista toimintatavan muutosta on tarkoitus jatkossa laajentaa asteittain myös muihin kuin esityksessä mainittuihin taloustietojen tiedonkeruuihin. Laajentaminen koskee tietojen laajentamista koko tilinpäätösisältöön kertomustietojen sekä muiden vuosiraportointien, kuten henkilöstötilinpäätösten osalta. Sisältölaajennukset kohdistuisivat julkisyhteisöjä koskevaa sektorikohtaista erityislainsäädännön perusteella toteutettavaa lomakemuotoista tiedonkeruuta eri hallinnonaloilla. Näillä tulevilla laajennuksilla tavoitellaan uuden toimintamallin hyötyjen lisäämistä ja siirtymisellä reaaliaikaiseen talouden suunnitteluun, maksuihin ja seurantaan.

Toimitiloja koskevan tietopohjan kerääminen edellä kuvatulla mallilla tulisi selvittää. Raportoitavien tietojen hyödyntäminen edellyttäisi tilojen taloudellisuutta ja tehokkuutta kuvaavien mittareiden määrittelyä, jotta mittarien laskennassa tarvittavat talous- ja toimintatiedot voidaan sisällyttää kuntalain mukaiseen uuteen tiedonkeruuseen. Näitä tietoja kunnat voisivat käyttää myös toimintansa johtamisessa ja suunnittelussa. Tilatietojen keruu olisi osin uusi tehtävä kunnille, mikäli siirryttäisiin nykyistä yksityiskohtaisempaan, kuten toimialakohtaisesta kiinteistökohtaiseen tiedonkeruuseen.

5. Kuntien tilankäytön tehokkuuden mittaaminen

Työryhmän tuli toimeksiannon mukaan laatia ehdotus kuntien tilatehokkuuden mittaamiseen soveltuvista mittareista ja indikaattoreista ottaen huomioon myös kuntien eriytymiskehitys. Työryhmä on toimikautensa aikana kuullut tilankäytön tehokkuuden mittaamiseen liittyen alan asiantuntijoita sekä perehtynyt aihetta koskeviin selvityksiin ja tutkimuksiin. Tehdyn työn ja asiantuntijakuulemisten perusteella työryhmä katsoo, että kuntien tilankäytön tehokkuuden mittaamiseksi ei ole luotavissa yhtä, koko tilakantaa koskevaa mittaria, vaan tilankäyttöä tulisi mitata tilojen käyttötarkoituksen mukaan vaihtuvalla mittaustavalla. Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua pohtia myös sitä, tulisiko eri kokoisille ja tyyppisille kunnille luoda omat tilankäytön mittarit. Kuntien väliset erot tulisi joka tapauksessa huomioida vertailtaessa kuntien tilankäytön tunnuslukuja toisiinsa.

Kuntien tilatehokkuutta on aikaisemmin selvitetty tapaustutkimuksina muun muassa Teknologian tutkimuskeskus VTT:n toimesta vuonna 2006 sekä KTI Kiinteistötieto Oy:n toimesta vuonna 2010. Näistä VTT:n toteuttama Tilateho-hanke käsitti kahdeksan kaupungin tilatehokkuutta kuvaavat tiedot¹² ja KTI:n kiinteistötietojen vertailuselvitys puolestaan 20 kunnan tai kaupungin kiinteistötiedot¹³. Seuraavassa luvussa on kuvattu lyhyesti edellä mainituissa selvityksissä käytettyjä tilatehokkuuden mittareita rakennustyypeittäin. Työryhmä ei ole työnsä aikana arvioinut esitettyjen mittareiden toimivuutta tai soveltuvuutta, vaan ne esitetään loppuraportissa esimerkinomaisina vaihtoehtoina. Mittareissa ei ole huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelusta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen tehokkuutta koskevia mittareita, vaan nämä on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Työryhmä toteaa yleisenä havaintonaan, että julkista kiinteistöjohtamista koskevaa tutkimusta tehdään Suomessa varsin vähän. Tällaiselle tutkimukselle olisi kuitenkin tarvetta ottaen huomioon julkisen kiinteistöomaisuuden laajuus ja tarve julkisen talouden tehostamiseen.

5.1 Esimerkkejä tilankäytön tunnusluvuista rakennustyypeittäin

Koulurakennuksia koskevat tunnusluvut

- Keskimääräiset huoneistoalat kunnittain, htm2
- Keskimääräiset oppilasmäärät
- Koulujen huoneistoalat oppilasta kohti, htm2/oppilas
- Kuntakohtaiset vuosittaiset kokonaisylläpitokustannukset, euroa, oppilasta kohti

Päiväkotirakennuksia koskevat tunnusluvut

- Keskimääräiset huoneistoalat kunnittain
- Keskimääräiset lapsilukumäärät
- Päiväkotien huoneistoalat lasta kohti, htm2/lapsi
 - luokittelua päiväkotien lapsilukumäärän mukaan
- Päiväkotien hoitopaikkojen täyttöaste
- Kuntakohtainen päivähoitoryhmien keskikoko
- Päiväkotien lapsilukumäärät yhtä lastentarhanopettajaa tai -hoitajaa kohti
- Päiväkotitilojen kokonaisylläpitokustannukset, euroa, suhteessa lapsien lukumäärään
- Päiväkotitilojen kokonaisylläpitokustannukset ilman korjauksia ja kunnossapitoa suhteessa lapsien lukumäärään

¹² Nissinen, K. (2006): "Tilateho -hankkeen loppuraportti N:o 1: Kaupungit". VTT Rakennus- ja yhdyskuntatutkimus.

¹³ KTI Kiinteistötieto Oy (2010): "Kuntien kiinteistöjen tunnusluvut ja niiden vertailu"

- Ryhmittely suuriin ja pieniin päiväkoteihin

Uimahallirakennusten tilankäytön tunnusluvut

- Keskimääräiset huoneistoalat kunnittain, htm²
- Kuntakohtaiset vuosittaiset kokonaiskustannukset suhteessa uimahallin kävijämäärään
- Uimahallien energiapaketin kustannukset, euroa per kävijä tai euroa/htm²/kk
- Uimahallien käyttöajat, tuntia vuodessa
- Uimahallien vuosittaiset kävijämäärät suhteessa huoneistoalaan, kävijää vuodessa/ htm².
- Käyttöpäiväkohtaiset kävijämäärät, kävijä/ käyttöpäivä
- Kuntakohtaiset kävijät käyttötuntia kohti

Jäähallirakennusten tilankäytön tunnusluvut

- Keskimääräiset huoneistoalat kunnittain, htm²
- Jäähallien käyttöaikojen mediaaniarvot, tuntia vuodessa
- Kiinteistön ylläpitoon liittyvien energia- ja vesikulut (energiapaketti), euro per kävijä vuodessa

Museorakennusten tilankäytön tunnusluvut

- Keskimääräiset huoneistoalat kunnittain
- Kävijää kohti lasketut kuntakohtaiset kokonaiskustannusten mediaaniarvot, euroa per kävijä vuodessa