

Esko Korhonen, Jussi Niemi, Riitta Ekuri, Raila Oksanen, Heikki Miettinen, Jarno Parviainen, Anne Haapanen, Tommi Patanen

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiali

Helmikuu 2018

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 5.2.2018		
Tekijät	Esko Korhonen, Jussi Niemi, Riitta Ekuri, Raila Oksanen, Heikki Miittinen, Jarno Parviainen, Anne Haapanen, Tommi Patanen		
Julkaisun nimi	Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018		
Asiasanat	Kiinteistöt, toimitilat, rakennukset, kehitys- ja säästöpotentiaali, kuntien talous		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Helmikuu, 2018	Sivuja 93	Kieli suomi

Tiivistelmä

Tutkimushankkeessa selvitettiin kuntien rakennuskannan nykytilannetta ja ennusteita maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiselle ajalle, arvioitiin rakennuskantaan sisältyvää kehitys- ja säästöpotentiaalia sekä tunnistettiin keskeisimmät keinot potentiaalin hyödyntämiseksi. 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.

Kuntien rakennuskannassa on selkeästi merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, joka koostuu mm. tyhjästä, vajaakäyttöisistä ja käyttötarkoitukseensa sopimattomista rakennuksista sekä energiatehokkuudesta. Potentiaalin hyödyntäminen ei kuitenkaan ole nopealla aikataululla mahdollista, vaan vaatii pitkäaikaisia, valtakunnallisia ja kuntakohtaisia toimenpiteitä. Erityisesti toimenpiteet tulee kohdistaa väestöään menettäneisiin kuntiin ja kaupunkeihin.

Tutkimushankkeessa määritettiin kymmenen tärkeintä strategista ja operatiivista toimenpidettä, joiden avulla kuntia tuetaan oman kuntakohtaisen kehitys- ja säästöpotentiaalin tunnistamisessa, analysoinnissa, suunnittelussa ja toteuttamisessa ja joiden avulla kunnat pystyvät parantamaan taloutensa kautta, vähentämään massiivista korjausvelkaa ja pääsemään vähitellen eroon myös rakennusterveysongelmista.

Liite 1 Määritelmät

Liite 2 Kuntakyselyn kysymykset

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 5.2.2018		
Författare	Esko Korhonen, Jussi Niemi, Riitta Ekuri, Raila Oksanen, Heikki Miettinen, Jarno Parviainen, Anne Haapanen, Tommi Patanen		
Publikationens namn	Den kommunala byggnadsbeståndet utvecklings- och besparingspotential		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utvecklings- och forskningsverksamhet x/2017		
Nyckelord	Fastigheter, lokaler, byggnader, utvecklings- och besparingspotential, kommunekonomin		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	Februari, 2018	Sidantal 93	Språk finska

Sammanfattning

I forskningsprojektet klarlades det nuvarande läget gällande kommunernas byggnadsbestånd och prognoser för tiden efter social- och hälsovårds- och landskapsreformen, utvecklings- och besparingspotentialen gällande byggnadsbeståndet, och de mest centrala medlen för utnyttjandet av potentialen identifierades. Kommunerna är olika till sin storlek, struktur och ekonomi, men för samtliga kommuner är den mest centrala utmaningen i frågor gällande lokaler hur kommunen i fortsättningen kan anpassa sitt byggnadsbestånds tjänstebehov så att omväxlande behov även långt in i framtiden tas i beaktande.

I kommunernas byggnadsbestånd finns klart märkbar utvecklings- och besparingspotential som byggs upp av bl.a. tomma eller ineffektivt använda byggnader eller byggnader som är opassande för sina användningsändamål, samt av energieffektivitet. Utnyttjandet av potentialen är inte möjligt med en snabb tidtabell, utan det kräver långvariga, landsomfattande och enskilda åtgärder i varje kommun. Åtgärderna skall speciellt riktas till kommuner och städer som mist befolkning.

I forskningsprojektet bestämdes tio viktigaste strategiska och operativa åtgärder med vilka kommunerna stöds i identifieringen, analysen, planeringen och fullbordandet av kommunens egna utvecklings- och besparingspotential. Med hjälp av dessa åtgärder skall kommunerna även kunna förbättra sin ekonomiska stabilitet, minska den massiva reparationsskulden och så småningom bli av med byggnadshälsoproblem.

Bilaga 1 Uttrycken

Bilaga 2 Frågor till kommunerna

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 5.2.2018				
Authors	Esko Korhonen, Jussi Niemi, Riitta Ekuri, Raila Oksanen, Heikki Miettinen, Jarno Parviainen, Anne Haapanen, Tommi Patanen				
Title of publication	Development and saving potential in the municipalities' building stock				
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities x/2017				
Keywords	Real estates, premises, buildings, development and saving potential, municipal economy				
Other parts of publication/ other produced versions					
Release date	February, 2018	Pages	93	Language	Finnish

Abstract

In the research project the current situation concerning the municipalities' building stock was clarified, as well as the prognoses for the time after the health and social care and provincial reform, the development and saving potential included in the building stock was estimated and the most central measures of utilizing the potentials were recognized. The municipalities are different in size, structure and economy, but the most central challenge for all, concerning premises, is how each municipality will be able to adapt their building stock's service needs so that changing needs far into the future are taken into account.

There is clearly a significant development and saving potential in the municipalities' building stock, which consists of empty or ineffectively used buildings, and buildings that are unsuitable for their purpose of use, and of energy efficiency. However, utilizing the potential with a rapid schedule is not possible, but requires long term and nationwide measures, as well as individual measures in each separate municipality. The measures should especially be directed at municipalities and cities that have lost population.

In the research project, ten of the most important strategic and operative measures were defined, with the help of which the municipalities will be supported in identifying, analyzing, planning and implementing of their own separate development and saving potential. With the help of the measures, the municipalities will be able to improve the stability of their economy, reduce the large maintenance backlog and gradually eliminate health issues related to buildings.

Appendix 1 Definitions

Appendix 2 Questions for municipalities

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rajaukset	1
2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet.....	1
2.2 Tutkimuksen rajaukset	2
3. Aineisto ja menetelmät	2
3.1 Aineistot	2
3.2 Menetelmät	3
3.3. Vastaajat	3
4. Rakennusomaisuus ja kuntatalous	4
4.1 Kuntien rakennusomaisuuden nykytila ja kehitystrendit	4
4.2 Rakennusomaisuuden arvot	8
4.2.1 Tasearvot	8
4.2.3 Jälleenhankinta- ja tekniset arvot.....	9
4.3 Korjausvelka.....	10
4.4 Kuntakonsernien investoinnit, velkaantuneisuus ja talouden tasapaino.....	12
4.5 Ennusteet maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä tilanteessa.....	16
5. Tilatehokkuuden kehittämisen haasteet	18
5.1 Kunnan palvelut	18
5.2 Väestölliset muutokset ja kuntien välinen muuttoliike	21
5.3 Keskeisten palvelutarpeiden kehitys.....	21
5.4 Organisaatoratkaisut, vaihtoehtoiset palvelumallit ja uudet työnteon muodot	25
5.5 Kuntien rakennuskannan tilatehokkuuden nostaminen	28
5.6 Kuntien tilojen hallinta tulevaisuudessa	32
5.7 Tilatarpeen optimointityökalut	33
6. Kiinteistöjen omistus ja ylläpito	35
6.1 Tilahallinnon organisointi ja kiinteistöjen yhtiöittäminen	35
6.2 Kiinteistönhoidon ja siivouspalveluiden järjestäminen	37
6.3 Kiinteistönpitoon liittyviä näkemyksiä.....	38

6.4 Ohjelmien ja toimenpiteiden tilanne	42
6.5 Rakennusten kunto ja sisäilmatilanne.....	45
6.6 Rakennusten energiatehokkuus	49
7 Tyhjät tilat, käyttöasteet ja jälkihoito	55
7.1 Tyhjät tilat ja rakennusosat	55
7.2 Tilatehokkuuden kasvattamisen haasteet.....	57
7.3 Tyhjien tilojen jälkihoito	59
7.3 Valtion kannustimet.....	61
8. Rakennushankkeiden toteutusmallit.....	63
8.1 Toteutusmallien nykyisyys ja tulevaisuus	63
8.2 Elinkaarimalli ja allianssi	65
9. Rakennuskannan tehostamispotentiaali ja investointitarpeet	66
9.1 Tehostamispotentiaali	66
9.2 Investointitarpeet ja korjausvelan vähentäminen	67
9.3 Kuntien valmistautuminen maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan.....	68
10. Tilojen hallinta tulevaisuudessa	69
11. Yhteenveto	70
11.1 Palvelutarpeiden ja rakennuskannan yhteensovittaminen.....	70
11.2 Rakennuskannan nykytilanne ja ennusteet maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen.....	71
11.3 Kiinteistönpidon merkitys kuntataloudelle ja säästöpotentiaali	72
11.4 Kiinteistönpidon kehittämistarpeet ja keinot.....	77
11.5 Valtion tukimuodot ja mahdollisuudet kuntien kiinteistönpidon kehittämisessä....	80
12. TOP TEN.....	82
LÄHTEET	86
LIITTEET	86
LIITE 1. Määritelmiä.....	90
LIITE 2. Kuntakyselyn kysymykset.....	92

1. JOHDANTO

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat siirtyvät pois kuntien käytöstä ja kunnat vuokraavat ne maakunnille. Kuntien omistukseen ja hallintaan jää uudistuksen jälkeenkin erittäin merkittävä rakennuskanta. Varhaiskasvatuksen ja opetus- ja kulttuuritoimen tilat muodostavat siitä kunnissa yleensä merkittävimmän osuuden. Kuntien rakennuskannassa oletetaan olevan huomattavaa kehitys- ja säästöpotentiaalia, mutta sen määrästä ja hyödyntämismahdollisuuksista ei ole aiempaa tutkittua tietoa.

Kuntien rakennuskannasta on tarve saada parempi kansallinen kokonaiskuva. Sitä varten tarvitaan pohjatietoja mm. kuntien omistamista kiinteistöistä, niiden määrästä, kunnosta, käyttötarkoituksesta ja -tarpeista, sijoittumisesta ja arvosta. Näiden avulla on puolestaan mahdollista arvioida paremmin rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaalia sekä sen hyödyntämismahdollisuuksia ja merkitystä kuntataloudelle.

Edellä esitettyjen tietotarpeiden selvittämiseksi valtioneuvoston kanslia käynnisti keväällä 2017 tutkimushankkeen ”Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali”. Tutkimuksen toteuttajaksi valittiin FCG Konsultointi Oy:n ja Suomen kuntaliitto ry:n muodostama konsortio. Hanketta ohjasi valtioneuvoston kanslian osoittama ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen (1.8-30.11.2017) ja erityisasiantuntija Jussi Lammassaari (1.-31.12.2017) molemmat valtiovarainministeriöstä.

2. TUTKIMUKSEN TARKOITUS, TAVOITTEET JA RAJAUKSET

2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Tutkimushankkeen tarkoituksena oli selvittää kuntien rakennuskannan nykytilannetta ja tilannetta maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Edelleen tarkoituksena oli löytää keinoja, kuinka rakennuskanta saadaan toimivimmalla ja taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla käyttöön, miten investoinnit tuottavat mahdollisimman paljon hyötyä ja miten tilatehokkuutta pystyttäisiin nostamaan.

Yhtenä tutkimuskohteena oli, miten yleistä toimitilojen sekä erilaisten toimitilojen hallintamallien, kuten esimerkiksi elinkaarimallien käyttö on ja kuinka niitä voidaan saada yleisempään käyttöön ja miten erityisesti suurissa hankkeissa voidaan hyödyntää ns. allianssimalleja.

Tarkoituksena oli myös selvittää tyhjillään olevien ja tyhjenevien toimitilojen tilannetta. Lisäksi tuli selvittää taloudellisten kannusteiden mahdollisuudet tilatehokkuuden nostamiseksi ja kiinteistökannan käytön tehostamiseksi. Edelleen tarkoituksena oli selvittää, miten talouteen liittyviä kannustuskeinoja tulisi kehittää.

Keskeisimpänä tavoitteena oli selvittää kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali sekä sen hyödyntämismahdollisuudet ja tarvittavat toimenpiteet.

Tutkimustehtävän toteuttamiseksi asetettiin seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1) Mikä on kuntien omistaman rakennuskannan ikä, käyttö, neliömäärä ja arvo maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä tilanteessa ja miten rakennuskanta jakaantuu kuntiin?
- 2) Mikä on maakunta- ja sote-uudistuksen jäljelle jäävän rakennuskannan ylläpitämisen kuntataloudellinen merkitys?
- 3) Millaisin keinoin tilatehokkuutta olisi mahdollista nostaa?
- 4) Minkälaisia kannustinjärjestelmiä valtion olisi mahdollista käyttää?
- 5) Onko mahdollista rakentaa kuntien yhteisiä konsepteja ja järjestelmiä kiinteistöhallintaa varten ja mitä niiden toimivuus edellyttäisi?
- 6) Miten laajalle elinkaarimallien käyttö kunnissa on levinnyt, mitkä ovat kokemukset mallien käytöstä ja olisiko perusteltua pyrkiä laajentamaan niiden käyttöä?

2.2 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan kuntien ja kuntakonsernien omistaman rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaalia sekä keinoja sen hyödyntämiseksi. Kiinteistöomaisuutta tarkasteltiin siltä osin, kuin tietoja oli rekistereistä saatavissa ja tietoja täydennettiin tarvittaessa laskennallisesti kokonaiskuvan saamiseksi. Kehitys- ja säästöpotentiaalintarkasteluissa hyödynnettiin kuntakyselyn ja haastatteluiden antamaa kuvaa täydennettynä kirjallisuudesta saaduilla tiedoilla ja asiantuntija-arvioilla. Tyhjien ja mahdollisesti tyhjiksi jääviä kiinteistöjen tarkastelu kohdistettiin pääsääntöisesti muihin kuin sote-kiinteistöihin.

3. AINEISTO JA MENETELMÄT

3.1 Aineistot

Rekisteriaineisto. Väestörekisterikeskuksen ylläpitämässä väestötietojärjestelmässä on henkilötietojen lisäksi tiedot rakennuksista ja huoneistoista. Rakennustietoja ylläpidetään ja tarkistetaan tiiviissä yhteistyössä kuntien rakennusvalvontaviranomaisten ja maistraattien kanssa. Väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotietoja kutsutaan usein kansainvälisen käytännön mukaisesti rakennus- ja huoneistorekisteriksi (RHR).

Tiedot rakennushankkeista saadaan kuntien rakennusvalvontaviranomaisilta. Ilmoitusvelvollisuus perustuu väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettuun lakiin (661/2009)¹ ja valtioneuvoston asetukseen väestötietojärjestelmästä (128/2010)².

¹ Finlex 2009. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661>.

² Finlex 2010. Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100128>.

Tässä tutkimuksessa käytetty rekisteriaineisto saatiin tilanteen 1.10.2017 mukaisena. Tietojen kattavuus ja oikeellisuus perustuvat siihen, kuinka hyvin kunnat ovat toimittaneet ja päivittäneet tietojaan rekisteriin.

Kirjallisuuskatsausta varten tehtiin kirjallisuushaut yleisimmistä tietolähteistä ja Kuntaliiton tietokannasta. Kirjallisuudesta saatua aineistoa on käsitelty kunkin aihepiiriin yhteydessä muilla menetelmillä saatujen aineistojen tukena jäljempänä ilmenevällä tavalla.

3.2 Menetelmät

Kyselytutkimus toteutettiin webropol-kyselynä 4.9. – 3.10.2017 välisenä aikana.

Kyselyn keskeisimpien kysymysten vastauksia on tarkasteltu jäljempänä luvuissa 6-10 ja moniin kysymyksiin sisältyneitä vapaita vastauksia on tarkemmin analysoitu kunkin kysymyksen yhteydessä.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Teemat kohdennettiin kyselytutkimuksen ja tavoiteasetannan pohjalta kahdeksaan kysymykseen:

- 1) Arvioi oman kuntasi tilanteen pohjalta, mitkä tekijät ovat sellaisia, jotka jarruttavat kiinteistönpidon kokonaisvaltaista kehittämistä toivomaasi suuntaan ja mitkä taas edistävät. Mitä niille pitäisi tehdä?
- 2) Arvioi oman kuntasi tilanteen pohjalta, mitkä olisivat toimivimmat keinot (tärkeysjärjestyksessä) tilatehokkuuden kasvattamisessa ja miksi niitä ei aina käytetä? Kuinka valtio voisi tukea tilatehokkuuden kehittämistä ja tuen tärkeysjärjestys?
- 3) Mitkä tekijät estävät energiansäästöpotentiaalin hyödyntämisen? Mitä asialle pitäisi tehdä?
- 4) Miten arvioit kuntasi kiinteistönpidon tilanteen (strategisen, operatiivisen ja taloudellisen) muuttuvan nykyisestä maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa ja kuinka olet siihen valmistautumassa?
- 5) Onko mahdollista rakentaa kuntien yhteisiä konsepteja ja järjestelmiä kiinteistöhallintaa varten ja mitä niiden toimivuus edellyttäisi? Minkälaisia kokemuksia Sinulla on niistä? Mitä muita kuntien välisiä yhteistyömuotoja voisi olla ja kuinka niitä edistettäisiin?
- 6) Ovatko tyhjät tai tyhjiksi jäävät kiinteistöt ongelma ja kuinka niiden kanssa aiot menetellä? Kuinka valtion tulisi tilannetta helpottaa?
- 7) Mikä on kuntasi tiekartta terveellisiin tiloihin? Voisiko valtio olla työssä mukana ja millä tavoin?
- 8) Ovatko rakennusten uudet omistamisen ja hallinnan muodot (esim. elinkaarimallit) ja rakennushankkeiden toteutustavat (esim. allianssit) ratkaisu tulevaisuuden kiinteistönpidon ongelmiin ja mitä kokemuksia Sinulla on niistä?

3.3. Vastaajat

Kysely toimitettiin kaikkien kuntien, pl. Ahvenanmaan kunnat, tilahallinnasta vastaaville henkilöille. Oletuksena oli, että kohderyhmänä he tuntevat tutkimuksen aihepiiriin liittyvät toimintalakysymykset omassa kunnassaan parhaiten.

Kyselystä muistutettiin kolme kertaa. Vastaukset saatiin yhteensä 138/295 kunnasta eli vastausprosentti oli 47 %, mitä voidaan pitää tyydyttävänä. Asukasmäärällä mitattuna vastausten peitto oli 65 %. Vastausten jakauma oli kuvion 1 mukainen eli vastauksia saatiin kaikenkokoisista kunnista ympäri maata.

Kuvio 1. Vastausten määrät ja aluejakauma

Maakunta	Kuntia	Vastaukset	Vastaus%
Etelä-Karjala	9	3	33,3 %
Etelä-Pohjanmaa	17	7	41,2 %
Etelä-Savo	14	7	50,0 %
Kainuu	8	2	25,0 %
Kanta-Häme	11	9	81,8 %
Keski-Pohjanmaa	8	4	50,0 %
Keski-Suomi	23	10	43,5 %
Kymenlaakso	7	2	28,6 %
Lappi	21	11	52,4 %
Pirkanmaa	22	14	63,6 %
Pohjanmaa	15	4	26,7 %
Pohjois-Karjala	13	5	38,5 %
Pohjois-Pohjanmaa	30	16	53,3 %
Pohjois-Savo	18	13	72,2 %
Päijät-Häme	9	3	33,3 %
Satakunta	17	7	41,2 %
Uusimaa	26	12	46,2 %
Varsinais-Suomi	27	9	33,3 %
Yhteensä	295	138	46,8 %

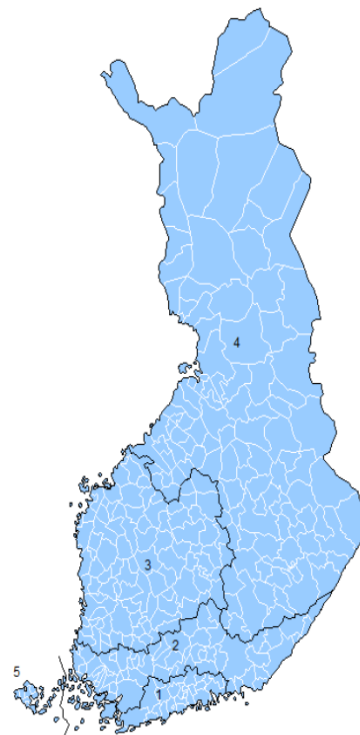
Suuralue	Kuntia	Vastaukset	Vastaus%
Etelä-Suomi	63	26	41,3 %
Helsinki-Uusimaa	26	12	46,2 %
Länsi-Suomi	94	42	44,7 %
Pohjois- ja Itä-Suomi	112	58	51,8 %
Yhteensä	295	138	46,8 %

Koko	Kuntia	Vastaukset	Vastaus%
Yli 100 000	9	9	100,0 %
50 001–100 000	12	9	75,0 %
20 001–50 000	34	21	61,8 %
10 001–20 000	41	22	53,7 %
5 001–10 000	81	35	43,2 %
5 000 tai vähemmän	118	42	35,6 %
Yhteensä	295	138	46,8 %

Tyyppi	Kuntia	Vastaukset	Vastaus%
Kaupunkimaiset	56	36	64,3 %
Taajaan asutut	63	34	54,0 %
Maaseutumaiset	176	68	38,6 %
Yhteensä	295	138	46,8 %

Suuralueet 2015

- 1 Helsinki-Uusimaa
- 2 Etelä-Suomi
- 3 Länsi-Suomi
- 4 Pohjois- ja Itä-Suomi
- 5 Ahvenanmaa - Åland



Haastatteluihin valittiin 20 suurimman kunnan ja 20 muun kunnan edustajia eri kokoisista kunnista, eri puolelta Suomea. Haastattelut kohdennettiin kyselyyn vastanneisiin kuntiin. Oletuksena oli, että vastaajilla siten oli jo kuntakohtaiset tiedot käytettävissään ja tietämys myös vastauksissa esiin nostetuista asioista. Suurimpien kuntien palautteet saatiin ryhmähaastatteluna/-työnä ja lisäksi neljä kuntaa täydensi vastaustaan tämän jälkeen kirjallisesti. Pienemmistä kunnista vastauksia saatiin yhteensä 15. Vastausten edustavuus oli molemmissa ryhmissä hyvä.

4. RAKENNUSOMAISUUS JA KUNTATALOUS

4.1 Kuntien rakennusomaisuuden nykytila ja kehitystrendit

Rakennus- ja huoneistorekisterissä on yhteensä 46 812 kuntien (kunnat ja kuntien liikelaitokset) omistuksessa olevaa rakennusta (taulukko 1). Rekisteristä puuttuu 4 585:n rakennuksen kerrosalatieta. Aineistoa täydennettiin laskennallisesti siten, että puuttuneen kerrosalatieta tilalle määritettiin asianomaisen rakennustyyppin keskimääräinen kerrosala ja ker-

rottiin rakennustyyppin rakennusten määrällä. Näin kuntien omistamien rakennusten yhteiseksi kerrosalaksi saatiin noin 35,132 miljoonaa kem². Jatkossa tässä tutkimuksessa kuntien tietoihin sisältyvät myös liikelaitokset, ellei toisin ilmoiteta.

Taulukko 1. Kuntien omistamat rakennukset ja niiden kerrosalat

Omistajana kunta	Rakennukset				Kerrosala		
	Kaikki	Kerrosala tiedossa	Kerrosala ei tiedossa	Kerrosala ei tiedossa	Tiedossa	Tiedossa	Korjattu
	kpl	kpl	kpl	%	m ²	m ² /rakennus	m ²
10 Asuinrakennukset	9 106	8 744	362	4,0	3 482 372	398	3 626 361
20 Hoitorakennukset	2 545	2 454	91	3,6	4 143 131	1 688	4 296 675
23 Lasten päiväkodit	2 163	2 102	61	2,8	1 545 293	735	1 590 137
30 Toimistorakennukset	1 355	1 293	62	4,6	1 914 984	1 481	2 007 017
40 Kokoontumisrakennukset	3 778	3 521	257	6,8	2 690 634	764	2 886 954
44 Jäähallit	90	88	2	2,2	373 445	4 244	381 932
45 Uimahallit	96	95	1	1,0	303 766	3 198	306 908
51 Peruskoulut ja lukiot	4 154	4 001	153	3,7	8 810 367	2 202	9 147 417
52 Ammatilliset oppilaitokset	395	383	12	3,0	1 291 278	3 371	1 331 758
53 Muut opetusrakennukset	621	611	10	1,6	656 669	1 075	667 416
60 Varastorakennukset	2 331	2 061	270	11,6	1 384 342	1 092	1 565 876
70 Liikenteen rakennukset	1 149	1 041	108	9,4	760 666	731	839 982
90 Muut rakennukset	19 029	15 833	3 196	16,8	5 396 120	341	6 484 015
Yhteensä	46 812	42 227	4 585	9,8	32 753 067	776	35 132 448

Vuonna 2006 tehdyn selvityksen³ mukaan kuntien omistama rakennuskanta oli vuonna 2005 yhteensä 49 919 rakennusta pinta-alaltaan yhteensä 35,761 miljoonaa kem². Tämän mukaan rakennusten kokonaismäärä on vähentynyt 3 107 rakennuksella ja kerrosala pienentynyt noin 0,629 miljoonaa kem² viimeisen 12 vuoden aikana. Vähennystä on tapahtunut eniten asuinrakennusten osalla, 3 455 kpl. Eniten puolestaan on tullut lisää muita rakennuksia, 1 254 kpl.

Kun tarkastelu ulotetaan koko kuntakonserniin (kunnat, kuntien liikelaitokset, kuntayhtymät ja kuntien yhtiöt), rakennus- ja huoneistorekisterissä on yhteensä 60 484 rakennusta (taulukko 2). Rekisteristä puuttuu 5 752:n rakennuksen kerrosalatieto. Aineistoa täydennettiin laskennallisesti vastaavalla tavalla kuin edellä, jolloin kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten ja kuntien yhtiöiden omistamien rakennusten yhteiseksi kerrosalaksi saatiin noin 50,573 miljoonaa kem². Vuoden 2006 selvityksestä ei vertailutietoa ollut saatavissa.

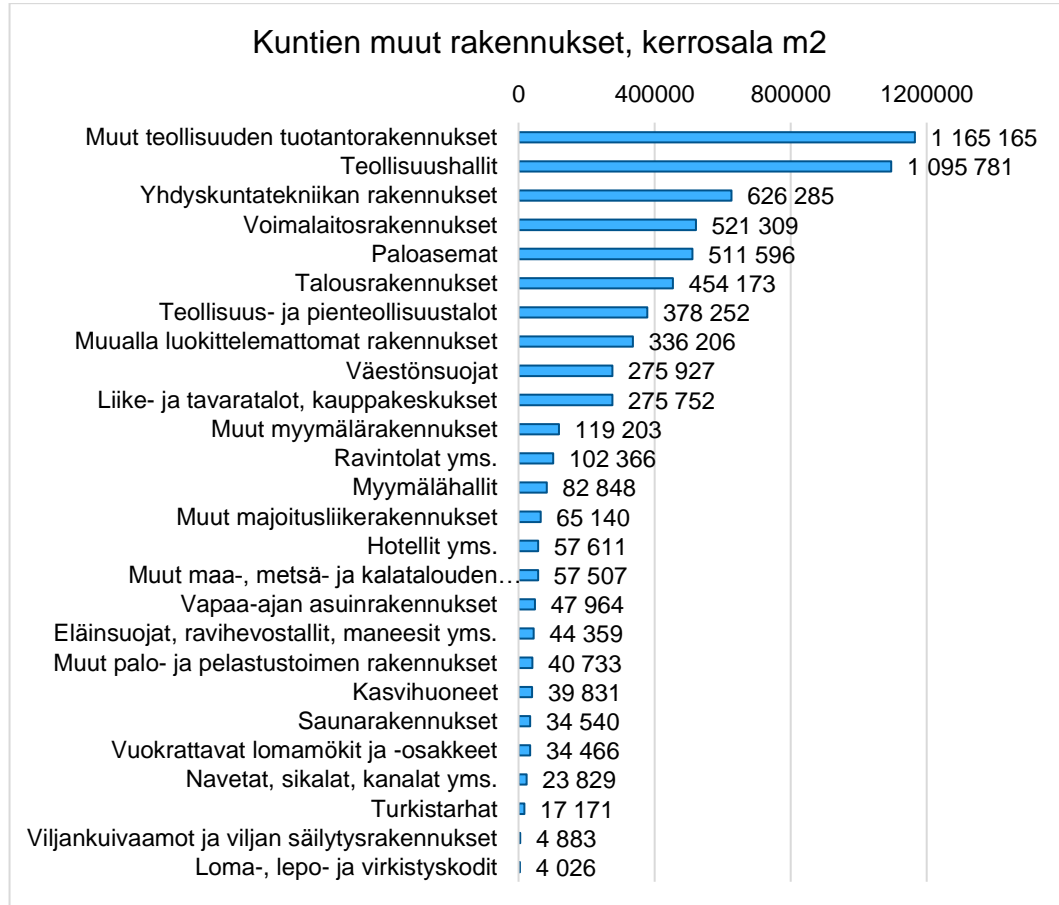
Taulukko 2. Kuntakonserniin omistamat rakennukset ja niiden kerrosalat

Omistajana kuntakonserni	Rakennukset				Kerrosala		
	Kaikki	Kerrosala tiedossa	Kerrosala ei tiedossa	Kerrosala ei tiedossa	Tiedossa	Tiedossa	Korjattu
	kpl	kpl	kpl	%	m ²	m ² /rakennus	m ²
10 Asuinrakennukset	15 162	14 663	499	3,3 %	10 267 629	700	10 535 017
20 Hoitorakennukset	3 094	2 975	119	3,8 %	6 733 799	2 263	7 006 751
23 Lasten päiväkodit	2 257	2 194	63	2,8 %	1 615 145	736	1 661 482
30 Toimistorakennukset	1 563	1 494	69	4,4 %	2 324 992	1 556	2 431 392
40 Kokoontumisrakennukset	3 888	3 629	259	6,7 %	2 953 526	814	3 153 806
44 Jäähallit	104	102	2	1,9 %	447 265	4 385	455 752
45 Uimahallit	100	99	1	1,0 %	317 650	3 209	320 792
51 Peruskoulut ja lukiot	4 199	4 043	156	3,7 %	8 934 062	2 210	9 280 936
52 Ammatilliset oppilaitokset	828	799	29	3,5 %	2 915 273	3 649	3 022 307
53 Muut opetusrakennukset	646	636	10	1,5 %	680 195	1 069	690 942
60 Varastorakennukset	2 711	2 408	303	11,2 %	1 762 209	732	1 973 003
70 Liikenteen rakennukset	1 546	1 377	169	10,9 %	1 253 003	910	1 415 882
90 Muut rakennukset	24 386	20 313	4 073	16,7 %	7 183 760	354	8 624 838
Yhteensä	60 484	54 732	5 752	14,8 %	47 388 508	866	50 572 902

³ Vainio T., Jaakkonen L., Nuutila H., Nippala E. 2006. Kuntien rakennuskanta 2005. Suomen Kunta-liitto ry

Peruskoulujen ja lukiodien jälkeen pinta-alaltaan toiseksi suurimpana ryhmänä kunnissa erottuu muut rakennukset. Se on pinta-alaltaan kolmanneksi suurin ryhmä kuntakonserneissa. Kuntien muun ryhmän rakennukset on esitetty kuviossa 2.

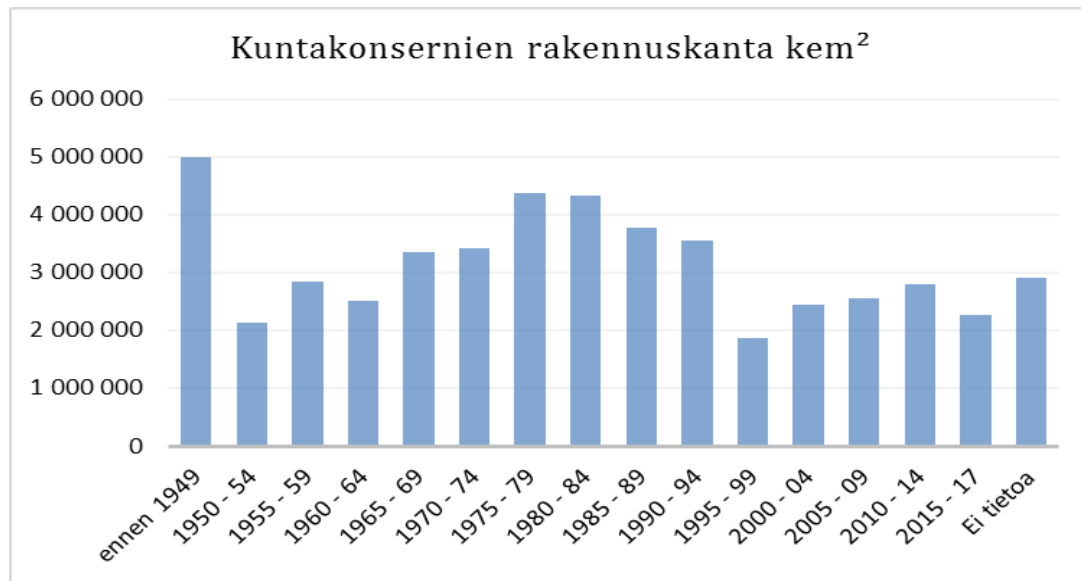
Kuvio 2. Kuntien muut rakennukset ja niiden kerrosalat



Kuntien muiden rakennusten ryhmässä suurimmat rakennustyyppit ovat teollisuuden tuotantorakennukset ja teollisuushallit, joita molempia on yli 1 miljoonaa kem². Kuntakonserneissa muiden rakennusten kokonaismäärä on yli 2 miljoonaa kem² suurempi kuin emokunnissa.

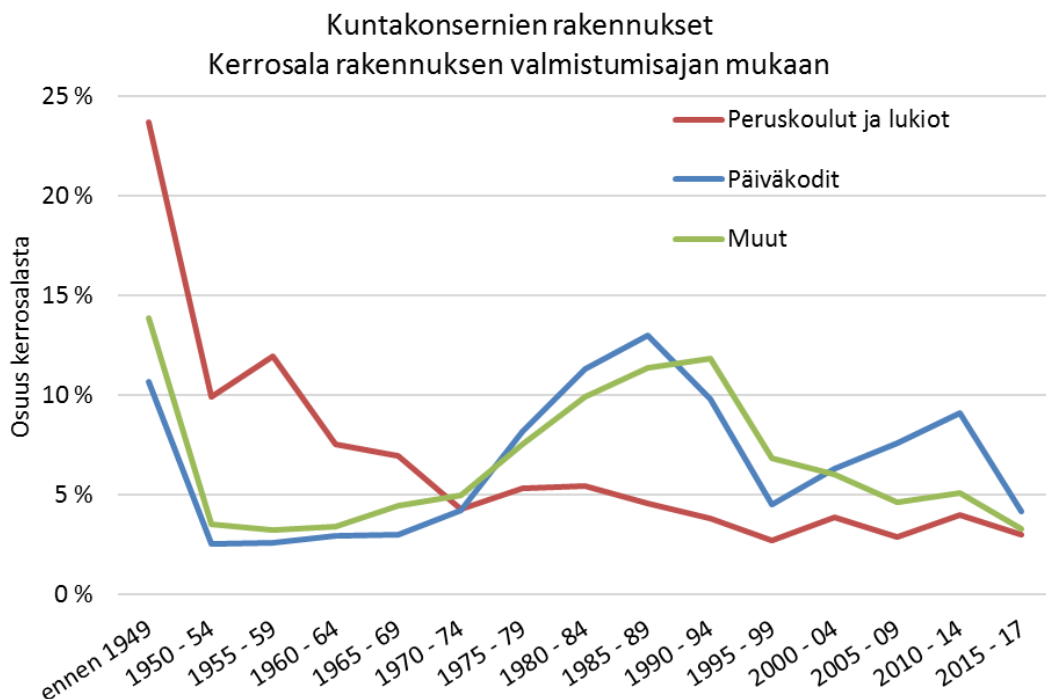
Kuviossa 3 on esitetty kuntakonsernien rakennusten ikäjakauma.

Kuvio 3. Kuntakonsernien rakennuskannan ikäjakauma



Kuviosta on hyvin nähtävillä koko rakennuskannan ikäjakauma ja merkittävä vilkkaan rakentamisen jakso 1970 ja 1980 –luvuilla.

Kuvio 4. Kuntakonsernien peruskoulujen ja lukioiden, päiväkotien ja muiden rakennusten ikäjakauma



Ikäjakaumasta on nähtävissä, että suuri osa peruskouluista ja lukioista on rakennettu ennen vuotta 1949. 1950-luvulla rakennettiin paljon ja jonkinlainen vilkkaamman rakentamisen aika

oli myös 1970- ja 1980 -luvuilla. Päiväkotien ja muiden rakennusten osalla erityinen rakentamisbuumi oli 1970-1990 -luvuilla. Varhaiskasvatuslaki⁴ ja sitä täydentävä asetus olivat juuri 1970-luvulla vauhdittamassa mm. päiväkotirakentamista.

Kumulatiivisesti tarkastellen voidaan sanoa, että noin 85 prosenttia koulurakennuksista on rakennettu ennen 1990 -luvun alkua ja koko tämä rakennuskanta on jo laskennallisessa peruskorjausväylässä. Koulujen varsinaisten peruskorjausten tekeminen on varsin haasteellista, sillä kunnollista peruskorjausta ei ole mahdollista tehdä koulujen loma-aikoina. Käytännön tutkimuksissa on havaittu, että kouluihin tehdyt korjaukset ovat yleensä olleet pieniä vuosikorjauksia, joilla koulua on ns. tekohengitetty vuosikausia odottaen mahdollisuutta varsinaiseen peruskorjaukseen. Tällöin koulurakennus voi näyttää siistiltä, vaikka tekniikka ja tietyt rakennusosat alkavat olla jo elinkaarensa lopussa. Monestikaan kunnilla ei ole väistötiloja, joihin opetustyö voitaisiin remonttien ajaksi siirtää. Toisaalta joskus on ollut myös pelkona remontin alle joutuvan koulun lakkauttaminen, jonka vuoksi hanketta on haluttu siirtää. Nämä ovat olleet ja ovat edelleen vaikeita poliittisen päätöksenteon kohteita.

Monissa tutkimuksissa mm. Reijula ym.⁵ on todettu, että juuri rakennusten käyttöiän loppuminen näyttää johtavan sisäilmaongelmiin, joista terveyden kannalta merkittävimpiä osatekijöitä ovat kosteus- ja homevauriot. Rakennuksessa tekninen käyttöikä vaihtelee rakennusosien välillä. Myös rakennusosien kesken käyttöikä vaihtelee riippuen kunnossapidon laadusta ja ympäristöolosuhteista. Rakennuksen ja rakennusosien tekninen vanheneminen on mallinnettavissa ja peruskorjaustarve arvioitavissa rakennusosien käyttöikä ja koko rakennuksen teknisen arvon aleneman perusteella. Arviota on luonnollisesti täydennettävä riittäville tutkimuksilla. Lisäksi huomionarvoista on, että nykyään riskirakenteiksi tunnistetut ratkaisut ovat hyvin yleisiä vanhassa rakennuskannassa. Riskirakenteiden yleisyys on yhteydessä sekä rakennuksen vaurioherkkyyteen, että teknisen käyttöiän pituuteen.

Ajoissa korjaamisen merkitystä on selvitetty Keron⁶ tekemässä tutkimuksessa. Rakennusten korjaamiselle on tyypillistä korjaustoimien aloittamisen venyttäminen liian pitkään. Usein niihin ryhdytään vasta, kun jokin rakennusosa vaurioituu silmin nähden tai rakenteiden ja järjestelmien sisällä tapahtuu jotain, yleensä vuoto, joka laukaisee ihmisten oireilun tai epäviihtyvyyden. Siksi rakenteen vaurioituminen etenee usein niin pitkälle, että rakenteita joudutaan purkamaan laajasti vaurioiden poistamiseksi. Tämä johtaa tyypillisesti korkeisiin korjauskustannuksiin. Tutkimuksessa vertailtiin rakenteiden korjauskustannuksia korjausten tapahtuessa ennen niiden vaurioitumista ja vaurioitumisen jälkeen. Tarkastelussa oli mukana yhteensä 11 tyypillistä, varsinkin julkisissa rakennuksissa esiintyvää rakennetta. Tulosten perusteella rakenteiden korjaaminen ennen niiden vaurioitumista on rakenteesta riippuen 13-83 prosenttia edullisempaa verrattuna rakenteiden korjaamiseen vasta vaurioitumisen jälkeen.

4.2 Rakennusomaisuuden arvot

4.2.1 Tasearvot

Kuntakonsernien rakennusten tasearvot 31.12.2016 on saatu kuntien tilinpäätösten pohjalta ja ne olivat yhteensä 32,4 miljardia euroa eli 5 924 euroa per asukas. Emokuntien osuus oli 13,5 miljardia euroa eli 41,7 prosenttia koko kuntakonsernien rakennusten tasearvosta.

⁴ Finlex 1973. Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1973/19730036>

⁵ Reijula K. et. al. 2012. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012

⁶ Kero P./FCG Suunnittelu ja Tekniikka Oy 2016. Korjaa ajoissa ja säästä. Kosteus- ja homekoot. Tutkimusraportti 13.12.2016

Taulukko 3. Kuntakonsernien rakennusten tasearvot 31.12.2016

Rakennusten tasearvot 2016								
			Kunta, emo		Muu konserni		Kuntakonserni, yht.	
Maakunta	Kuntia	Väestö 31.12.2016	Milj. €	€/asukas	Milj. €	€/asukas	Milj. €	€/asukas
Etelä-Karjala	9	130 506	275	2 109	474	3 634	750	5 743
Etelä-Pohjanmaa	17	191 860	498	2 598	644	3 356	1 142	5 954
Etelä-Savo	14	148 975	435	2 917	525	3 523	959	6 440
Kainuu	8	74 803	213	2 850	179	2 399	393	5 249
Kanta-Häme	11	173 781	440	2 530	486	2 796	926	5 326
Keski-Pohjanmaa	8	69 027	221	3 207	267	3 863	488	7 070
Keski-Suomi	23	276 196	834	3 019	947	3 430	1 781	6 449
Kymenlaakso	7	177 659	417	2 345	616	3 465	1 032	5 810
Lappi	21	180 207	396	2 196	527	2 922	922	5 119
Pirkanmaa	22	509 356	1 192	2 340	1 405	2 759	2 597	5 099
Pohjanmaa	15	181 441	535	2 951	519	2 859	1 054	5 810
Pohjois-Karjala	13	164 085	385	2 345	509	3 102	894	5 447
Pohjois-Pohjanmaa	30	411 150	1 134	2 757	1 160	2 821	2 294	5 579
Pohjois-Savo	18	247 776	551	2 224	981	3 959	1 532	6 183
Päijät-Häme	9	201 685	466	2 311	622	3 086	1 088	5 397
Satakunta	17	221 740	494	2 228	438	1 974	932	4 202
Uusimaa	26	1 638 293	4 112	2 510	7 093	4 330	11 205	6 840
Varsinais-Suomi	27	475 543	952	2 002	1 486	3 126	2 438	5 127
Manner Suomi	295	5 474 083	13 550	2 475	18 878	3 449	32 428	5 924

Rakennusomaisuus muodostaa kuntakonsernien taseen loppusummasta noin 40 prosenttia. Emokuntien osalta vastaava suhdeluku on noin 24 prosenttia. Muun konsernin (kuntayhtymät ja kuntien yhtiöt) rakennusomaisuuden tasearvo on noin 79 prosenttia vastaavasta taseen loppusummasta, mikä osoittaa kunnan tytäryhteisöjen toiminnan olevan hyvin rakennusinvestointivaltaista. Tämän raportin kappaleessa 11.2. on havainnollistettu emon ja muun kuntakonsernin rakennustyyppikohtainen jakauma, jonka mukaan erityisesti asuinkannasta ja muista rakennuksista huomattava osa on investoitu tytäryhteisöjen taseeseen.

4.2.3 Jälleenhankinta- ja tekniset arvot

Jälleenhankinta-arvoa vastaavia käsitteitä ovat uushankintahinta ja jälleenhankintahinta. Jälleenhankinta-arvo kuvaa sitä rahamäärää, joka tarvitaan uuden vastaavan rakennuksen rakentamiseen samalle tontille. Uusissa rakennuksissa jälleenhankinta-arvo saadaan toteutetun investoinnin kautta. Niissä jälleenhankinta-arvo on siis suoraan se summa, joka rakennuksen rakentamiseen on kaiken kaikkiaan käytetty. Uudehkoissa rakennuksissa (< 10 vuotta) jälleenhankinta-arvo voidaan niin ikään määritellä investoinnin kautta indeksoimalla alkuperäinen hankintahinta rakennuskustannusindeksillä haluttuun tarkasteluajankohtaan⁷.

⁷ Isoniemi H. 2009. Sisäinen vuokra kunnassa ja kuntayhtymässä. Suomen Kuntaliitto ry.

Tekninen arvo perustuu rakennuksen jälleenhankinta-arvoon ja kulumiseen. Tekninen arvo saadaan, kun jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen iästä, käytöstä ja kulumisesta (keskimäärin noin 1,5 – 2,0 prosenttia/vuosi) aiheutunut arvon aleneminen huomioiden rakennuksen elinkaaren aikana siihen tehdyt tasevaikutteiset investoinnit. Mitä alhaisempi on rakennuksen tekninen arvo, sitä huonokuntoisempi rakennus yleensä on.

Kuntakonsernien rakennuskannan jälleenhankinta-arvot ja tekniset arvot on määritetty taulukkoon 4. Laskenta perustuu Trelum Consulting Oy:n laajaan kuntien rakennuskannan arvojen määrittelyjen yhteydessä tuotettuun aineistoon.

Taulukko 4. Kuntakonsernien rakennusten jälleenhankinta-arvot ja tekniset arvot (Trelum Consulting Oy ja FCG)

Kuntakonserni	Lukumäärä	Pinta-ala	Jälleenhankinta-arvo	Tekninen arvo
Rakennustyyppi	Kpl	Kem ²	€	€
Asuinrakennukset	15 162	10 535 017	19 437 106 004	12 561 229 755
Hoitorakennukset	3 094	7 006 751	17 341 709 788	12 676 789 855
Lasten päiväkodit	2 257	1 661 482	3 738 334 650	2 875 713 930
Toimistorakennukset	1 563	2 431 392	4 704 743 543	3 347 425 031
Kokoontumisrakennukset	3 888	3 153 806	6 812 221 959	5 041 044 250
Jäähallit	104	455 752	594 756 864	417 816 697
Uimahallit	100	320 792	1 097 108 822	854 647 772
Peruskoulut ja lukiot	4 199	9 280 936	18 793 895 739	13 738 337 785
Ammatilliset oppilaitokset	828	3 022 307	5 576 156 098	4 130 537 629
Muut opetusrakennukset	646	690 942	1 368 066 045	987 743 684
Varastorakennukset	2 711	1 973 003	2 485 984 317	1 606 567 365
Liikenteen rakennukset	1 546	1 415 882	1 911 440 565	1 342 786 997
Muut rakennukset	24 386	8 624 838	13 972 237 076	8 516 078 498
Yhteensä	60 484	50 572 902	97 833 761 469	68 096 719 248

Laskennan mukaisesti kuntakonsernien koko rakennuskannan rakentaminen uudestaan maksaisi noin 97,8 miljardia euroa. Vastaavasti rakennuskannan tekninen arvo (nykyhinta) on noin 68,1 miljardia euroa.

4.3 Korjausvelka

Rakennuksen korjausvelka kuvaa yleisesti sitä rahamäärää, joka rakennuksen kunnossapidosta on tingitty, jotta se olisi kohtuullisessa käyttökelpoisessa kunnossa. Korjausvelan laskennassa nykykunnan lähtö- ja tavoitetasona käytetään 75 prosentin kuntoluokkaa. Kun rakennuksen kuntoluokka laskee alle määritellyn tavoitetason (75 prosenttia), lasketaan kuinka paljon rahaa tekniseen arvoon ja nykykuntoon tulisi lisätä, jotta määritelty 75 prosentin tavoitetaso saavutetaan. Tästä nykykunnan ja tavoitekunnan erotuksesta voidaan määrittää yksittäisen rakennuksen korjausvelka.

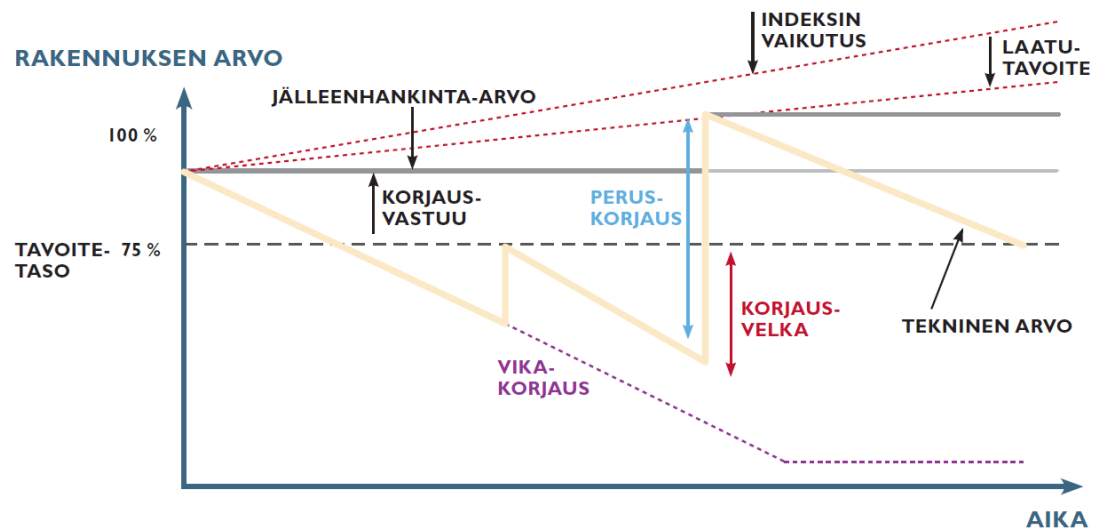
Rakennusten kuntoluokkia on viisi, joiden pohjalta nähdään, miten koko omaisuus on jakautunut erinomaisessa (>90 prosenttia), hyvässä (75 – 90 prosenttia), tyydyttävässä (60 – 75 prosenttia), välttävässä (50 – 60 prosenttia) ja huonossa kunnossa (< 50 prosenttia) oleviin rakennuksiin.

Peruskorjaus- ja perusparannustarve lasketaan sitten, kun rakennusten nykykunto alittaa 60 prosentin. Tämän jälkeen lasketaan, kuinka paljon rahaa näihin rakennuksiin tulisi investoida, jotta rakennukset saataisiin alkuperäiseen (peruskorjaustarve) tai tämän päivän täysin

uuden käyttötarkoitukseltaan vastaavan rakennuksen mukaiseen tavoitekuntoon (perusparannustarve). Peruskorjaustarve sisältää fyysisen kulumisen johdosta tarvittavat investoinnit (tavoitekunto 90 prosenttia) ja perusparannustarve (tavoitekunto yleensä 120 prosenttia) fyysisen kulumisen lisäksi myös ajanmukaistamisen vaatimat investoinnit eli toiminnalliset muutokset, jolla rakennuksen taso nostetaan alkuperäistä tasoa korkeammaksi.

On huomattava, että rakennuskannan korjausvelkalaskenta on suuntaa antava arvio rakennuskannan tilasta eikä välttämättä kuvaa kovin tarkasti yksittäisen rakennuksen tilannetta. Yksittäisen rakennuksen todellinen kunto saattaa poiketa laskennallisesta riippuen mm. rakennuksen käytöstä ja ylläpidon asteesta. Tarkempaan tarkasteluun tulee käyttää esim. kuntotutkimuksia ja rakennusosakohtaisia kuntoarvioiteja.

Kuvio 5. Rakennuksen korjausvelan muodostuminen (muokattu Trellum Consulting Oy)



Kuviossa 5 esitetty korjausvelan muodostumisen periaate ei ole ainoa, mutta se on yleisin tapa tarkastella rakennuksen kulumista ja arvojen muutoksia. Taulukkoon 5 on laskettu edellä kuvatut koko kuntakenttää koskevat tunnusluvut.

Taulukko 5. Kuntakonserniin rakennusten kuntoluokat, korjausvelat ja perusparannustarpeet (Trellum Consulting Oy ja FCG)

Kuntakonserni	Lukumäärä	Pinta-ala	Kuntoluokka	Korjausvelka	Perusparannustarve
Rakennustyyppi	Kpl	Kem ²	%	€	€
Asuinrakennukset	15 162	10 535 017	65	2 381 045 485	4 762 090 971
Hoitorakennukset	3 094	7 006 751	73	1 196 577 975	1 820 879 528
Lasten päiväkodit	2 257	1 661 482	77	185 047 565	261 683 426
Toimistorakennukset	1 563	2 431 392	71	357 560 509	493 998 072
Kokoontumisrakennukset	3 888	3 153 806	74	408 733 318	476 855 537
Jäähallit	104	455 752	70	50 554 333	83 265 961
Uimahallit	100	320 792	78	50 467 006	76 797 618
Peruskoulut ja lukiot	4 199	9 280 936	73	1 296 778 806	1 973 359 053
Ammatilliset oppilaitokset	828	3 022 307	74	365 238 224	585 496 390
Muut opetusrakennukset	646	690 942	72	106 709 151	191 529 246
Varastorakennukset	2 711	1 973 003	65	304 533 079	609 066 158
Liikenteen rakennukset	1 546	1 415 882	70	162 472 448	267 601 679
Muut rakennukset	24 386	8 624 838	61	2 137 752 273	4 890 282 976
Yhteensä	60 484	50 572 902	70	9 003 470 173	16 492 906 614

Kuntakonsernien rakennuskannan kuntoluokka (teknisen arvon ja jälleenhankinta-arvon suhde) on noin 70 prosenttia ja on siten tyydyttävällä tasolla. Teknisen arvon laskenta perustuu rakennustyyppikohtaisiin keskimääräisiin kuntien rakennusten kuntosuorituksiin. Jälleenhankinta-arvot ovat puolestaan rakennustyyppikohtaisia asiantuntija-arvioita.

Korjausvelkaa rakennuskannassa on noin 9,0 miljardia euroa, mikä vastaa emokuntien rakennuskannassa korjausvelan määrää noin 6,2 miljardia euroa. Se on siten tällä tarkastelulla suurempi kuin aiemmin arvioitu noin 5 miljardia euroa. Laskentaan sisältyy kuitenkin paljon epätarkkuuksia ja parempaan tarkkuuteen on mahdollista päästä mm. kuntien tilastointia kehittämällä. Peruparannustarvetta (kuntoluokan alle 60 prosenttia rakennukset korjataan tavoitetasolle 120 prosenttia) rakennuskannassa puolestaan on yhteensä noin 16,5 miljardia euroa.

Korjausvelkaa on yleensä aina kuntakonsernien rakennuskannassa eikä sitä ole tarkoituksenmukaista yrittää poistaa kokonaan, vaan pitää se kohtuullisella tasolla. Yleisenä ohjearvona (perustuen kuntakohtaisiin laskentoihin) korjausvelan määrälle on käytetty tasoa noin 100 euroa/m². Tämän pohjalta tarkastellen hyväksyttävä korjausvelan taso kuntakonserneissa olisi yhteensä noin 5,0 miljardia euroa ja emokunnissa noin 3,5 miljardia euroa. Tästä puolestaan voidaan karkeasti laskea, että kuntakonsernien todellinen katettava korjausvelka olisi noin 4,0 miljardia euroa ja emokunnissa yhteensä noin 2,7 miljardia euroa.

On hyvä muistaa että, rakennuskannan korjausvelan lisäksi kuntakonserneilla on myös muuhun infraan (kadut ja tiet, vesi- ja viemärijohtot, aluevalaistus, sillat, muut taitorakenteet jne.) sisältyvä mittava korjausvelka, jonka vähentämiseen eivät sovi kaikki rakennuskantaan sisältyvät kehittämistoimenpiteet.

4.4 Kuntakonsernien investoinnit, velkaantuneisuus ja talouden tasapaino

Kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2016 paikallishallinnon investoinnit olivat runsas kymmenesosa kaikista investoinneista eli noin 4,3 miljardia euroa⁸. Kuntien investoinnit kohdistuvat valtaosaltaan rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun talouden kehitystä edistävään perusinfrastruktuuriin. Vuonna 2016 kuntien poistonalaisista investoinneista lähes puolet kohdistui rakennuksiin. Rakennusinvestoinneista puolestaan korjausrakentamisen osuus oli noin 54 prosenttia.

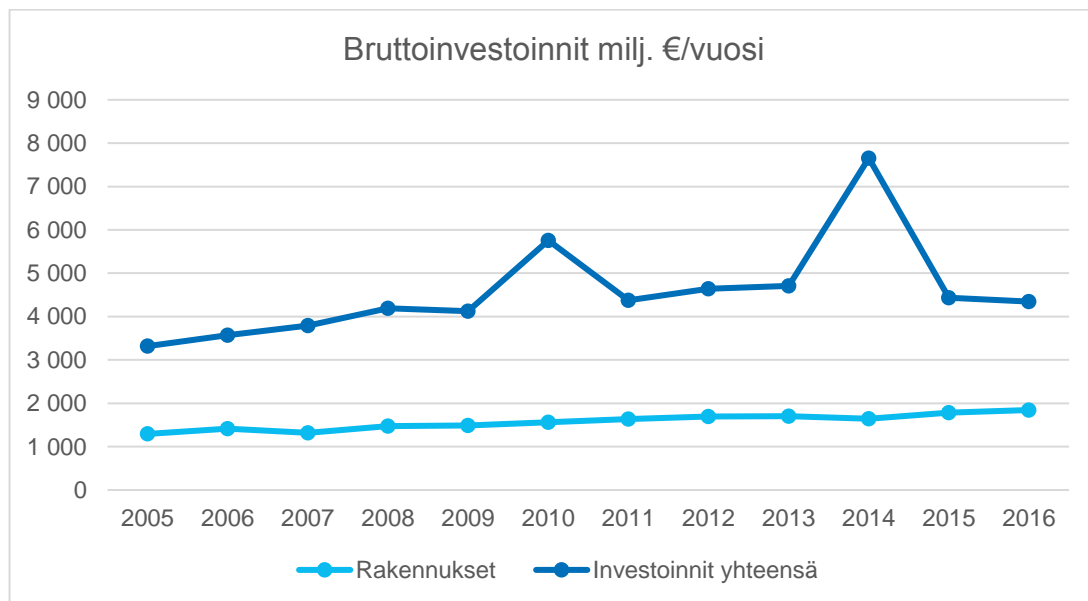
⁸ Vaine J. 2017. Kuntasektorin velkaantuminen. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntasektorin-velkaantuminen>

Taulukko 6. Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit v. 2016

Investointihyödyke	Vuosi 2016, milj. €				
	Kunnat	Ky:t	Yhteensä	Yhteensä	Yhteensä
			milj. €	%-osuus	muutos-%
Rakennukset	1 411	434	1 845	42,4	3,5
siitä: Rakennusten hankinta	649	216	865	19,9	6,3
Rakennusten korjausinvestoinnit	762	218	980	22,5	1,2
Kiinteät rakenteet ja laitteet	1 158	165	1 323	30,4	-3,2
Koneet, kalusto, kuljetusvälineet	356	150	506	11,6	22,2
Muut poistonalaiset investoinnit	112	80	193	4,4	-18,1
Poistonalaiset investoinnit yht.	3 037	829	3 866	88,9	1,8
Maa- ja vesialueet	277	19	295	6,8	15,8
Osakkeet ja osuudet	170	17	187	4,3	-50,7
Ei-poistonalaiset inv. yht.	447	36	482	11,1	-24,0
Investoinnit yhteensä	3 484	865	4 348	100,0	-1,9

Rakennuskannan kulumisen huomioiden ja korjausvelan kääntäminen laskuun tarkoittaa sitä, että kuntien ja kuntakonsernien tulisi lisätä selvästi rakennusinvestointejaan. Pelkkä investointien lisääminen ei kuitenkaan yksin ole ratkaisu vaan keinovalikoimaa tulee käyttää laajemmin jäljempänä esitettävillä tavoilla.

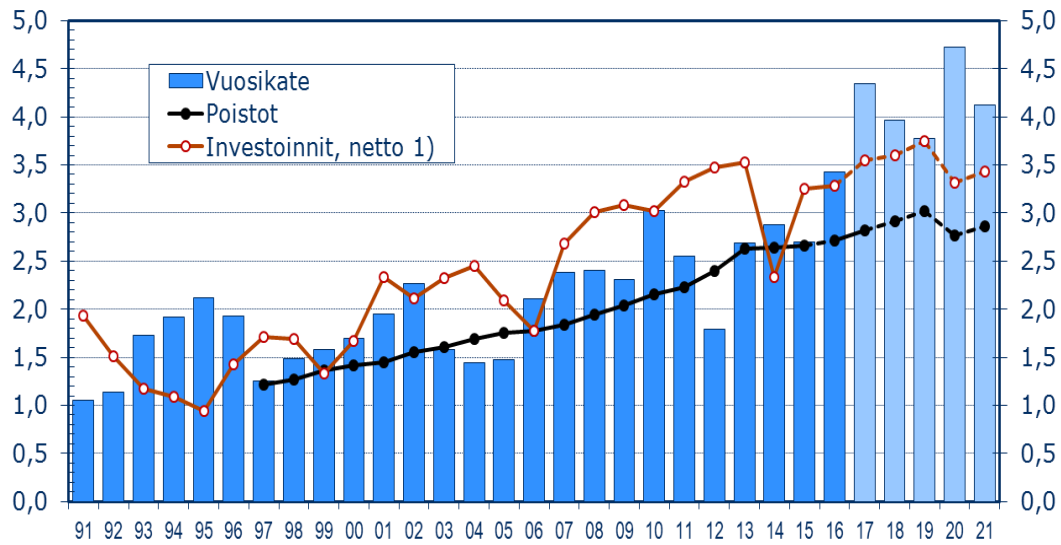
Kuvio 6. Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit vuosina 2005-2016



Kuviossa 6 vuoden 2010 investointien poikkeava kasvu johtui Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymän perustamisesta ja vuoden 2014 mm. ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisistä.

Yhtenä kuntatalouden tasapainon arviointimenetelmänä voidaan vertailla vuosikatetta, poistoja ja investointeja, joiden tulisi lähestyä toisiaan erityisesti pitkän aikajakson tarkastelussa. Kuntien ja kuntayhtymien talouden tasapainoa on kuvattu aikasarjana vuodesta 1991 alkaen.

Kuvio 7. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot sekä investoinnit 1991 – 2021 (Tilastokeskus, VM)

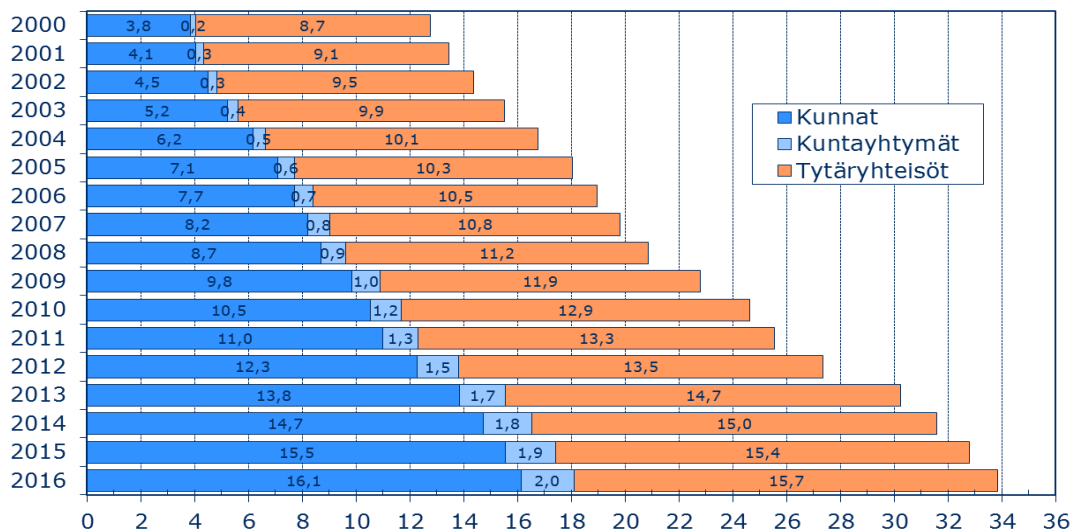


1) Investoinnit, netto = Käyttöomaisuusinvestoinnit – rahoitusosuudet – käyttöomaisuuden myyntitulot

Kaikkien kuntien osalta vuosikate on ollut vähintään poistojen tasolla tällä vuosikymmenellä kaikkina vuosina pl. 2012. Myös ennustevuosina vuosikate ylittäisi poistojen tason. Vuosina 2011 – 2013 sekä 2015 investointien määrä ylitti vuosikatteen ja poistojen määrän. Ennustevuosina investointitaso ylittäisi poistojen määrän mutta pysyisi vuosikatteen tasolla tai sen alapuolella⁹.

Kuntakonsernitasoinen tarkastelu tulee yhä tärkeämmäksi uuden kuntalain konsernisääntelyn myötä. Talouden tasapainoa ja kantokykyä arvioidaan jatkossa nimenomaisesti kuntakonserninäkökulmasta eikä ainoastaan emokunnan lukujen perusteella.

Kuvio 8. Kuntakonsernien lainakanta vuosina 2000-2016, miljardia euroa (Tilastokeskus)



⁹ Valtiovarainministeriö 2017. Kuntatalousohjelma vuodelle 2018, Valtiovarainministeriön julkaisu 31a/2017.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta vuoden 2016 lopussa oli tilinpäätösten mukaan 18,1 miljardia euroa. Lainakantaa ovat kasvattaneet kuntien tehtävien lisääntyminen ja merkittävät investointipaineet. Kuntien valtionosuuksien leikkaukset, tehtävien kasvu ja palvelujen kysynnän lisäys ovat pienentäneet kuntien investointien tulorahoitusosuutta, mikä yhdessä korkean investointitason kanssa on kiihdyttänyt kuntien velkaantumista. Tämä selittää valtaosan kuntien velkamäärän kasvusta, josta niin sanottua syömävelkaa 2000-luvulla on ollut vain noin 5 prosenttia.

Kuntakohtaiset erot lainojen määrissä ovat suuria. Johtopäätöksiä on kuitenkin syytä tehdä varovasti, sillä kuntien velkaan ja sen rakenteeseen vaikuttavat mm. kunnan organisaatio ja kehitysvaihe sekä siitä johtuvat eritasoiset investointitarpeet. Useissa kunnissa lopullinen velallinen on liikelaitos tai yhtiö. Tällaisissa tapauksissa kyseisen yksikön toiminnan taloudellinen tulos vaikuttaa lainanhoitokykyyn. Näistä syistä esimerkiksi vertailu asukaskohtaisista lainamääristä ei välttämättä anna koko kuvaa kuntien kokonaistaloudellisesta tilanteesta.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on viime vuosina ollut noin 8 prosenttia BKT:sta. On kuitenkin muistettava, että Suomen BKT:n volyymi on yhä reaalisesti noin 4 prosenttia matalammalla tasolla kuin finanssikriisin alkaessa vuonna 2008. Tämä asetelma merkitsee myös suhteellisen velkaantuneisuuden kasvua ja velkaantumisen tulkinnan hankaloitumista. Kun suhdelukuun vaikuttaa siis myös taloudellisen toimeliaisuuden väistyminen, se ei ole täysin käyttökelpoinen mittari¹⁰.

Kuvio 9. Kuntien lainakanta 31.12.2016, euroa/asukas (Kuntaliitto)

Koko maa keskimäärin 2 933 euroa/asukas

suurin:

Reisjärvi	9 309
Kökar	8 634
Rautavaara	7 977
Hanko	7 551
Kyyjärvi	7 361
Konnevesi	6 650
Karikkala	6 503
Kaustinen	6 360
Lahti	6 232
Kannonkoski	6 085
Raahe	5 768
Kotka	5 729
Keuruu	5 469
Juankoski	5 324
Hartola	5 266

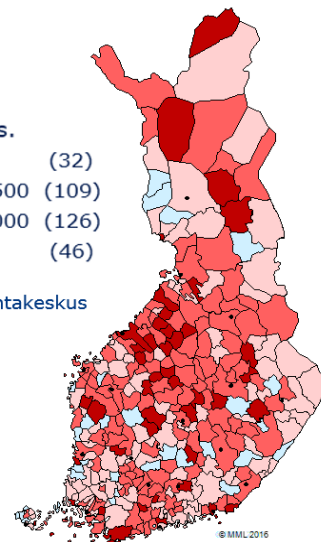
pienin:

Enonkoski	0
Jomala	0
Karvia	0
Kauniainen	0
Hammarland	5
Koski Tl	41
Sysmä	101
Ylitornio	162
Hirvensalmi	249
Polvijärvi	299
Rauma	372
Merikarvia	395
Eurajoki	423
Parikkala	472
Isokyrö	515

Lainakanta, €/as.

Alle 1 000	(32)
1 000 - 2 500	(109)
2 500 - 4 000	(126)
Yli 4 000	(46)

• Maakuntakeskus



Lähde: Tilastokeskus

Kuntien velkaantumisen taustalla ovat investointipaineet. Investointipäätösten ja investointien tulorahoitusosuuden tulee perustua huolelliseen käsitykseen väestökehityksestä, palvelutarpeista ja tarvittavasta palveluverkosta. Tarvitaan myös käsitys tulopohjasta, jota vastuiden hoitamiseen tarvitaan. Näin ollen kokonaisvelkamäärän ja asukasta kohti lasketun velkamäärän sekä BKT-suhteen lisäksi on perusteltua tarkastella myös muita mittareita. Tällaisia ovat velan merkittävyys kunnalle sekä kunnan lainanhoitokyky. Näitä voidaan kuvata omavaraisuusasteella, suhteellisella velkaantuneisuudella sekä lainanhoitokatteella. Näin

¹⁰ Vaine J. 2017. Kuntasektorin velkaantuminen. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntasektorin-velkaantuminen>

tarkastellen voitaisiin puhua ns. hyvästä velasta, jonka merkitystä mahdollisen kriisikuntakriteerien täyttymisen yhteydessä voitaisiin tarkastella erikseen.

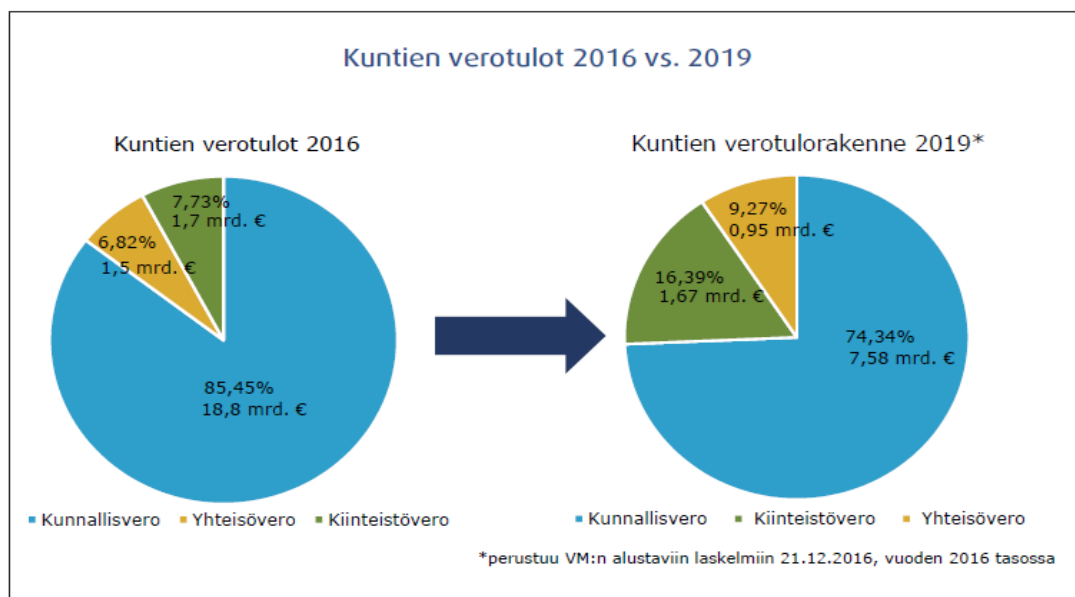
Kunnan talouden tasapainoa¹¹ voidaan lähestyä lainsäädännössä arviointimenettelyn kriteerien näkökulmasta. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely ns. kriisikuntamenettely voidaan kuntalain (118 §) mukaan käynnistää, jos

- kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää määräajassa
- kunnan konsernitaseeseen on kertynyt alijäämää viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden TAI
- kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena peräkkäisenä vuotena täyttäneet kaikki laissa säädetyt raja-arvot, jotka ovat:
 1. kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
 2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
 3. asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
 4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

4.5 Ennusteet maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä tilanteessa

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuminen merkitsee muutosta kuntatalouteen, jossa verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde. Vuonna 2016 kunnille tilitettiin kunnallisveroa noin 18,9 miljardia euroa, yhteisöveroa noin 1,5 miljardia euroa ja kiinteistöveroa noin 1,7 miljardia euroa. Verotulot muodostavat yhteensä noin puolet kuntien kaikista tulonlähteistä.

Kuvio 10. Kuntien verotulojen muutos maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksessa



¹¹ Finlex 2015. Kuntalaki 410/2015 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Uudistuksen myötä noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy uusille maakunnille. Siirtymisen seurauksena kunnan elinvoima- ja sivistysrooli sekä elinkeinopolitiikan hoitaminen tulevat korostumaan. Myös hyvinvoinnin edistäminen, kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli vahvistuvat¹².

Investointipaineet korostuvat tulevaisuudessakin etenkin väestöltään kasvavissa kunnissa. Väestöään menettävissä kunnissa jatkossa kyse on enemmänkin sekä kiinteistöjen että infan korjausvelan hallinnasta.

Tällä hetkellä kunnat vastaavat vuosittain yli 1,8 miljardin euron toimitilainvestoinneista. Kestävän kuntatalouden tarkemmat kriteerit määräytyvät kuntakohtaisesti, jolloin pitää huomioida mm. onko kunta kasvava vai väestöään menettävä, pitääkö palveluverkkoa uusia tai laajentaa vai onko suuret investoinnit jo tehty. Jokaisella kunnalla tulee olla taloustavoitteena ylijäämä ja velkaisuuden kasvun hallinta, oma tilanne ja rakenne huomioiden.

Uudistuksessa myös toimitilajärjestelyt kokevat suuria muutoksia. Lakisääteiset kuntayhtymät (sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit) siirtyvät varoineen ja velkoineen maakuntiin. Kunnille jäävät niiden omat sote-rakennukset, jotka maakunta (Maakuntien tilakeskus Oy) vuokraa kunnilta kolmeksi vuodeksi (mahdollinen yksi lisävuosi). Mahdollista on, että uudistuksen myötä osa sote-kiinteistöistä jää tarpeettomiksi.

NHG:n tekemän selvityksen¹³ mukaan suurimmassa riskissä ovat laitokset ja vanhat avopalvelurakennukset vähenevän väkiluvun kunnissa. Arviolta 35 prosenttia riskissä olevista laitosten kiinteistöistä ja 5–15 prosenttia avopalveluiden käytössä olevista kiinteistöistä jää käyttämättä. Taustalla on palveluverkon ja –rakenteen kehittäminen, jota tehdään soteuudistusta varten, mutta osittain myös siitä riippumatta. Suurimmassa riskissä olevien, sote-käytöstä poistuvien kiinteistöjen pinta-ala on arviolta 490 000–530 000 m² ja luetteloarvo 300–315 miljoonaa euroa.

Siirtymäkauden jälkeen kunnalla olisi oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä. Järjestelyjen merkitystä arvioidaan suhteessa kunnan tuloveroprosentin tuottoon. Arviointi tehdään kunnan ja valtiovarainministeriön yhteisissä neuvotteluissa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen on hahmoteltu kuvion 11 mukaisesti.

¹² Kuntaliitto 2017. Uuden kunnan talous vuonna 2019. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3318.

¹³ Leskelä R.-L. ym. 2016. Kuntien kiinteistöriskit sote-uudistuksessa. NHG. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2016.

Kuvio 11. Kuntien ja kuntayhtymien talous nyt ja tulevaisuudessa (VM 19.9.2017/Kuntaliitto)

ARVIO VUODELLE 2017 noin 44 mrd. €

Palkat 16 mrd. € 36 %	Sosiaali- ja terveystoimi 20 mrd. € 46 % (toimintamenot + investoinnit)	Verotulot 23 mrd. € 51 % Siitä: Kunnallisvero 43 % Yhteisövero 4 % Kiinteistövero 4 %
Muut henk.-menot 10 %		
Materiaalin ostot 8 %		
Palvelujen ostot 10 mrd. € 22 %	Opetus- ja kulttuuritoimi 14 mrd. € 31 % (toimintamenot + investoinnit)	Valtionosuudet 9 mrd. € 20 %
Avustukset 5 %		
Lainanhoito 5 %	Muut tehtävät 7 mrd. € 16 %	Toimintatulot 9 mrd. € 21 %
Investoinnit 11 %		
Muut menot 3 %	Rahoitus ym. 7 %	Lainanotto 4 % Muut tulot 4 %

ARVIO VUODESTA 2020 noin 25 mrd. €

Maakunnille siirtyvä osuus noin 20 mrd. €		
Palkat 8 mrd. € 33 %	Opetus- ja kulttuuritoimi 15 mrd. € 58 % (toimintamenot + investoinnit)	Verotulot 13 mrd. €, 49 % Siitä: Kunnallisvero 35 % Yhteisövero 6 % Kiinteistövero 8 %
Muut henk.menot 8 %		
Materiaalin ostot 9 %		
Palvelujen ostot 4 mrd. €, 16 %		Valtionosuudet 3 mrd. €, 10 %
Avustukset 5 %	Muut tehtävät 8 mrd. € 32 %	Toimintatulot 8 mrd. € 30 %
Lainanhoito 9 %		
Investoinnit 17 %		
Muut menot 3 %	Rahoitus ym. 10 %	Lainanotto 5 % Muut tulot 6 %

Kuntien taloudesta siirtyisi maakunnille arviolta 20 miljardia euroa, joka olisi kuntataloudesta noin 45 prosenttia. Ensi vaiheessa uudistuksen vaikutukset eivät olisi täysimääräiset johtuen maakunnan ja kunnan välisestä sote-kiinteistöjä koskevasta vuokrausjärjestelmästä.

Uudistuksen sisältyy useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat talouden tasapainotusta ja muutosten ennakointia. Kuntien taloudesta poistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin liittyvät mittavat kasvupaineet ja varsin vaikeasti ennakoitavat erikoissairaanhoidon kustannukset, mikä helpottaa talousarvioiden laadintaa ja taloudenhoitoa talousarviovuosien aikana.¹⁴

5. TILATEHOKKUUDEN KEHITTÄMISEN HAAS-TEET

5.1 Kunnan palvelut

Kuntien tilatarpeeseen ja rakennusten käyttöön vaikuttavat lukuisat eri tekijät. Kunnilla on laaja peruspalvelujen järjestämisvastuu, minkä seurauksena kunnat omistavat laajasti erilaisia tiettyyn käyttötarkoitukseen suunniteltuja rakennuksia. Pitkään vallitseva tila oli, että kunnat tuottivat palvelut lähinnä itse, jolloin tuottamiseen tarvittavat välineet ja tilat olivat luontevaa omistaa itse. Kunnallisten, lakisääteisten palveluiden saatavuuden jatkuminen turvattiin omistamalla maa-alueet, rakentamalla omat laitokset ja palkkaamalla oma henkilöstö. Nykyisin kunnan palvelut eivät edellytä omaa palvelutuotantoa, vaikka perusvastuu palvelun järjestämisestä on edelleen kunnalla¹⁵.

¹⁴ Valtiovarainministeriö 2017. Kuntien talous ja valtionosuusjärjestelmä sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Muistio 20.1.2017

¹⁵ Siitonen P., Anttiroiko A-V, Kallio O. 2010. Kunnat ja omistaminen. Johdatus kaupunkien omistajuusproblematiikkaan ja omistajuusinnovaatioihin

Kunnat järjestävät ja tuottavat palveluja pääsääntöisesti omalla alueellaan omille asukkaille. Palveluinfran rakentaminen kytkeytyy hyvinvointivaltion kehitykseen. Koulurakennusten kultakausi sijoittuu 1950-luvulle ja osin 1970-luvulle ja muiden rakennusten osalta myös lainsäädännössä ja väestössä tapahtuneiden muutosten seurauksiin. Muuttoliike on jättänyt jälkeensä suureen osaan Suomea nykyiseen väestöpohjaan suhteutettuna laajan palvelurakenteen ja vajaakäytöllä olevan rakennuskannan.

Alueellisesti tarkasteltuna kuntiin voi muodostua raskas ja epäoptimaalinen palvelurakenne, jos huomioidaan koko alueen väestömäärä ja sen sijoittuminen yhdyskuntarakenteeseen. Kuntarakenteen kehitys ja kuntien välinen yhteistyö voi siten joko rajata tai mahdollistaa tilatehokkuuteen tähtääviä toimenpiteitä.

Kunnan tilatarpeisiin vaikuttavista tekijöistä merkittävimpiä on rakennuksen käyttäjäryhmässä tapahtuvat muutokset. Osaa rakennuksia käyttää rajattu käyttäjäryhmä, kuten oppilaat koulurakennuksissa ja luistelijat jäähallissa.

Tilatarpeeseen vaikuttaa edelleen myös se, miten palvelu järjestetään. Esimerkiksi liikunta-palveluissa olisi mahdollista tukea asukkaiden liikuntaharrastuksia vain palveluseleillä ja ostaa palvelut yksityisiltä palvelun tuottajilta. Tällöin kunnan ei olisi välttämätöntä omistaa ollenkaan liikuntatiloja. Liikuntamahdollisuudet määräytyisivät kuntalaisten suorien preferenssien pohjalta. Käytännössä väestömäärältään pienillä alueilla ei usein synny sellaista käyttäjäpotentiaalia, että palvelulle löytyisi yksityistä tarjoajaa.

Kunnat omistavat rakennuksia, joiden omistaminen ei pohjautu lainsäädäntöön. Esimerkiksi lainsäädäntö ei edellytä, että kunnan on omistettava asuntoja. Kunnista on tullut kuitenkin merkittävä vuokra-asuntojen omistajataho varsinkin valtion rahoittamassa tuotannossa, koska aikanaan ei ollut riittävästi muita toimijoita ja kunnat havaitsivat, että hyvät asunto-olot ovat tärkeä tekijä kunnan kehityksen kannalta. Kunnan ei tarvitsisi olla asuntojen omistaja, jos asuntomarkkinat toimisivat kaikkien osapuolten kannalta tyydyttävällä tavalla ilman kuntaakin. Harvassa kunnassa tilanne on tämä. Kun harkitaan mahdollisia vaihtoehtoja kunnan vuokra-asunto-omistukselle ja asunnoista luopumiselle, kysymys ei ole pelkästään kunnan omaisuuden myynnistä. Tällöin on arvioitava myös mitä vaikutuksia omistuksesta luopumisella olisi paikkakunnan vuokra-asuntomarkkinoille¹⁶. Kuviosta 2 voi hyvin todeta, että kunnilla on asuntojen lisäksi melkoisen laaja valikoima erityyppisiä rakennuksia, joille ei välttämättä enää nykypäivänä löydy perusteltua omaa käyttötarkoitusta.

Suuressa osassa kuntia väestö vähenee ja vanhenee. Tällöin vanhan palveluverkon ylläpito käy usein kunnalle mahdottomaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi. Kuntalaiset haluavat palvelunsa läheltä. Lähipalvelun määrittämä palveluverkko, kunnan rakennuskanta ja taloudelliset reunaehdot voivat olla vahvasti ristiriidassa kuntalaisten toiveiden kanssa. Kunnan on usein hankala saavuttaa kiinteistötaloudellista optimia, koska kuntalaiset arvostavat lähipalveluja. Tällöin keskeiseksi tulee hahmottaa palveluverkon aidot kustannukset ja viestiä tästä kuntalaisille, sekä saada tarvittavat palveluverkon kehittämistä koskevat päätökset aikaiseksi.

Suomessa on usein pyritty määrittelemään palveluja sekä hallinnollisista että palvelujen käyttäjien näkökulmista. Kohtuullisena pidetyt palvelumatkat saattavat vaihdella luokittelusta ja näkökulmasta riippuen huomattavastikin¹⁷. Lähipalvelulla tarkoitetaan usein palvelua, jota

¹⁶ Kuntaliitto 2008. Kunnan vuokratulojen omistajapolitiittiset linjaukset.

¹⁷ Zitting J. & Ilmarinen K. 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

käytetään lähes päivittäin ja jonka piiriin löytyy tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen ihmisen asukas pohjasta. Lähipalvelun tulee olla helposti saavutettavissa. Sen on oltava lähellä tai sinne on oltava hyvät tai tarkoituksenmukaiset kulkuyhteydet. Saavutettavuus kuvaa palveluiden etäisyyttä käyttäjiin. Saavutettavuus ei kuvaa pelkkää etäisyyttä, vaan mm. liikenneyhteyksiä ja odotusaikoja. Sähköiset palvelut edistävät osan palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta¹⁸.

Tutkimusten mukaan lähipalvelut voisivat olla kaupunkilaisten mielestä 2–4 kilometrin, taajamissa ja kirkonkylissä 3–5 kilometrin ja maaseudulla 5–9 kilometrin etäisyydellä kodista. Terveyskeskus voi sijaita kauempana, mutta kaupan pitäisi olla kaikkein lähimpänä. Tietenkin on muistettava, että etäisyydet vaihtelevat liikkumismahdollisuuksien mukaan: esimerkiksi vanhemmat ihmiset ja autottomat haluavat palveluja lähemmäksi¹⁴.

Keskitetyn palveluntuotannon käänköpuoli on myös kasvavat matkakustannukset ja matkustamiseen kuluva aika. Kasvavat välimatkat lisäävät myös kuntalaisten välistä eriarvoisuutta ja välimatkojen kasvaessa myös ihmisten väliset erot saada palveluita kasvavat. Lähipalveluiden saavutettavuudessa tuleekin kiinnittää huomiota myös liikenne- ja kuljetuspalveluiden saatavuuteen.

Kunnan koko toiminnan näkökulmasta on huomioitava siten kuntalaisten kyky saavuttaa palveluita. Lähipalveluiden eritoten koulujen karsiminen vähentää sen alueen vetovoimaa lapsiperheiden näkökulmasta ja väestöään menettävät kunnat pyrkivät lisäämään vetovoimaansa juuri tässä ryhmässä. Tilanne on siten kaksijakoinen kunnan päätöksenteon näkökulmasta, koska samanaikaisesti ikäluokat aivan selvästi pienenevät. Kunta on kuitenkin velvollinen järjestämään koulukuljetukset, joten opetuksen järjestäjän näkökulmasta saavutettavuus taataan.

Tutkimuksissa on huomattu, että lähipalvelujen puuttuminen lisää selvästi etenkin lapsiperheiden muuttoalttiutta. Pääkaupunkiseudun muuttovirtoja käsitelleessä tutkimuksessa tyytyväisyys julkisten palvelujen järjestämiseen korreloi useissa muuttovirroissa terveydenhuollon, koulun läheisyyden, päivähoitomahdollisuuksien ja kulttuuritarjonnan kanssa¹⁹. Myös terveyskeskuspalvelujen huono saatavuus lisää lähinnä pienituloisten eläkeläisten muuttoaikeita. Suurituloisten asumisvalinnat ovat muita vähemmän riippuvaisia palvelujen saatavuudesta²⁰.

Kun huomioidaan nykyisen palveluverkon laajuus, käyttötarkoitus ja kapasiteetti sekä väestörakenteessa jo toteutuneet ja ennustetut muutokset joudutaan palveluverkkoa väistämättä tehostamaan olennaisesti monessa kunnassa. Palveluverkon supistaminen ja tiivistäminen vaikuttavat kuitenkin tutkimuksen valossa olevan vahvasti ristiriidassa sen kanssa, miten kansalaiset haluavat saada julkiset verorahoitteiset palvelunsa. Ristiriidan ylittämiseen tarvitaan kunnan taloudellisesta kantokyvystä johdettuja joustoja lähipalvelun määritelmään sekä palvelutuotannossa uusia toimintamalleja, jotka pohjautuvat esim. digitaalisiin ratkaisuihin ja yhdistettyihin kuljetuspalveluihin.

¹⁸ Stenvall, J. & Virtanen, P. 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet.

¹⁹ Kytö H. ym. 2011. Hyvillä palveluilla laadukkaaseen lähiöasumiseen. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 2/2011.

²⁰ Kytö, H. 1998. Muuttajan muuttuvat motiivit eräissä suomalaisissa kaupungeissa 1980- ja 1990-luvuilla. Muuttoaikeet hyvinvointiteoreettisesta näkökulmasta. Väitöskirja. ACTA 1998/100.

5.2 Väestölliset muutokset ja kuntien välinen muuttoliike

Muutokset väestön kokonaismäärässä ja ikärakenteessa vaikuttavat kunnan palvelutarpeisiin. Väestön sijoittuminen kunnan alueella vaikuttaa myös rakennusten käyttöön. Hajautuneessa yhdyskuntarakenteessa korostetaan palvelujen saavutettavuutta ja kunnan palvelutarjonta ja rakennuskanta muodostuvat usein suureksi. Tiiviissä yhdyskuntarakenteessa mahdollisuudet tilatehokkuuden ja palvelujen parantamiseen kasvavat.

Suomessa väestö keskittyy muutama suureen kasvukeskukseen ja niiden ympäryskuntiin²¹. Erityisesti nuoret aikuiset muuttavat kasvukeskuksiin, mikä käytännössä tarkoittaa, että yhä useampi lapsi syntyy kaupungissa. Maaseudulla väestön väheneminen vaikuttaa esimerkiksi varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden palvelutarpeiden vähenemiseen.

Tilatarpeen kehittymisellä on selvä alueellinen ulottuvuus, kun tilantarve vähenee väestötappioalueilla, kasvaa se samalla väestöään lisäävillä alueilla. Väestöään menettävillä alueilla kunnan omistamat vajaakäyttöiset ja tyhjät rakennukset muodostuvat taloudelliseksi ongelmaksi kunnalle.

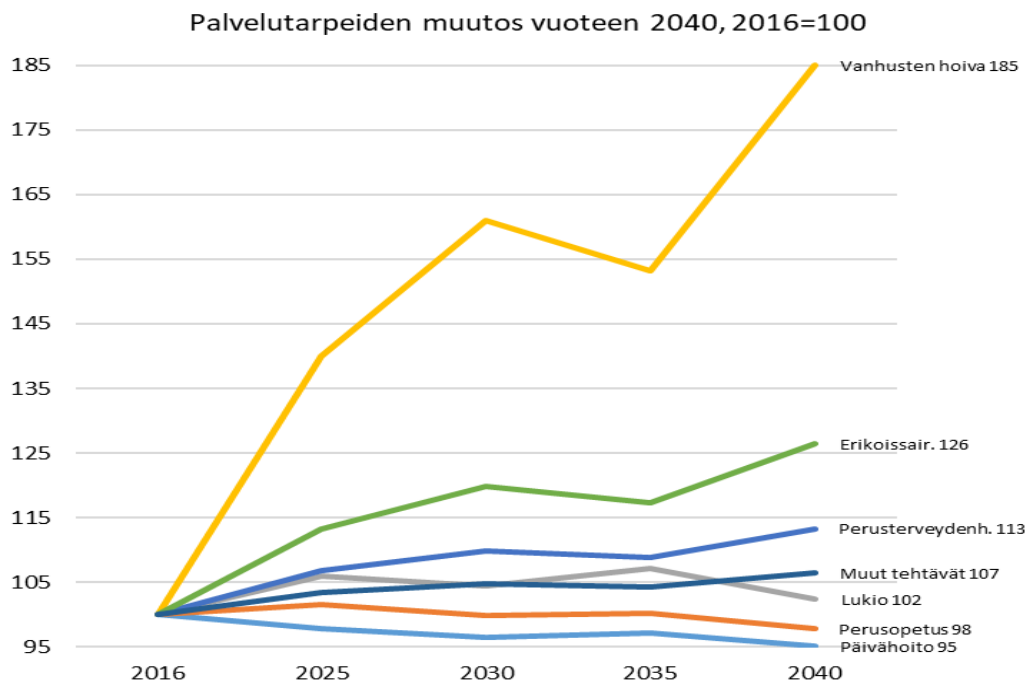
Kunnissa tehtävien investointipäätösten ja palveluverkkojen kehittämisen tulisi perustua realistiseen tulevaisuuskuvaan. Ongelmana on mm. se, että monissa kunnissa kuntien omat strategisiin väestötavoitteisiin pohjautuvat väestöennusteet poikkeavat Tilastokeskuksen väestöennusteista tai todellisuudesta ja sen myötä palveluverkkosuunnittelua saatetaan tehdä väärin perustein. Kuntien omat mahdollisuudet vaikuttaa väestörakenteen muutoksiin ja maan sisäisiin muuttoliikkeisiin ovat kohtalaisen rajalliset. Näin on varsinkin niissä pienissä väestöä menettävissä kunnissa, jossa myös työpaikkakehitys on huono ja koulutusmahdollisuudet heikot.

5.3 Keskeisten palvelutarpeiden kehitys

Palvelutarpeiden muutosta voidaan ennakoida karkeasti väestön muutosten perusteella oletuksena, että palvelujen käyttö säilyy ikäluokissa samalla tasolla kuin se on nyt (kuvio 12). Pohjana on käytetty Tilastokeskuksen väestöennustetta vuodelta 2015. Päivähoidon, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tarpeiden muutos perustuu vastaavien ikäluokkien määrän muutokseen, vanhusten hoivassa yli 75 –vuotiaiden määrän muutokseen. Perusterveydenhoidon tarve on laskettu perusterveydenhoidon ikäluokittaisten lääkarissäkäyntien perusteella ja erikoissairaanhoidon tarve ikäluokittaisten hoitojaksojen perusteella vuosina 2012-2014 (Sotkanet). Muiden tehtävien tarpeen muutos on koko väestön määrän muutos.

²¹ Aro T. 2017. Alue- ja väestörakenteen muutoksesta kaupungistumisen näkökulmasta. <https://www.slideshare.net/TimoAro/alue-ja-vestrakenteen-muutos-kaupungistumisen-nkkulmasta-2892017/1>

Kuvio 12. Palvelutarpeiden muutos vuoteen 2040



Kuviosta on selkeästi nähtävillä suurten ikäluokkien vaikutus erityisesti hoivatarpeiden kasvuun ja lievempänä myös terveystarpeiden tarpeeseen. Syntyvyyskehitys puolestaan vaikuttaa lievästi laskeviin päivähoitoon ja perusopetuksen palvelutarpeisiin.

Taulukko 7. Kunnan päiväkotihoidossa olevien lasten sekä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppilasennusteet vuoteen 2040

Päiväkotihoidossa olevat lapset	2016	2025	2030	2035	2040	Päiväkotihoidossa olevat lapset	2016	2025	2030	2035	2040	Muutos 2016-2040
5 000 as. tai vähemmän	10 543	9 541	9 254	9 359	9 031	5 000 as. tai vähemmän	100	90	88	89	86	-14%
5 001-10 000 as.	20 295	18 627	18 099	18 293	17 727	5 001-10 000 as.	100	92	89	90	87	-13%
10 001-20 000 as.	24 312	23 447	22 864	23 100	22 418	10 001-20 000 as.	100	96	94	95	92	-8%
20 001-50 000 as.	41 334	39 650	38 947	39 254	38 364	20 001-50 000 as.	100	96	94	95	93	-7%
50 001-100 000 as.	28 091	27 780	27 224	27 480	26 694	50 001-100 000 as.	100	99	97	98	95	-5%
Yli 100 000 as.	83 288	85 000	84 688	85 026	84 130	Yli 100 000 as.	100	102	102	102	101	1%
Koko maa	207 947	203 605	200 595	202 041	197 861	Koko maa	100	98	96	97	95	-5%
Peruskoulun oppilaat	2016	2025	2030	2035	2040	Peruskoulun oppilaat	2016	2025	2030	2035	2040	Muutos 2016-2040
5 000 as. tai vähemmän	29 871	27 056	25 714	26 068	24 571	5 000 as. tai vähemmän	100	91	86	87	82	-18%
5 001-10 000 as.	59 943	56 540	53 994	54 719	51 627	5 001-10 000 as.	100	94	90	91	86	-14%
10 001-20 000 as.	61 607	61 816	59 728	60 285	57 439	10 001-20 000 as.	100	100	97	98	93	-7%
20 001-50 000 as.	109 790	106 442	103 588	104 015	100 796	20 001-50 000 as.	100	97	94	95	92	-8%
50 001-100 000 as.	70 960	71 606	70 542	70 639	68 550	50 001-100 000 as.	100	101	99	100	97	-3%
Yli 100 000 as.	169 738	186 521	187 807	186 857	187 602	Yli 100 000 as.	100	110	111	110	111	11%
Koko maa	538 780	547 478	538 468	539 700	527 090	Koko maa	100	102	100	100	98	-2%
Lukion oppilaat	2016	2025	2030	2035	2040	Lukion oppilaat	2016	2025	2030	2035	2040	Muutos 2016-2040
5 000 as. tai vähemmän	3 757	3 443	3 267	3 409	3 053	5 000 as. tai vähemmän	100	92	87	91	81	-19%
5 001-10 000 as.	8 537	8 421	7 992	8 293	7 501	5 001-10 000 as.	100	99	94	97	88	-12%
10 001-20 000 as.	9 014	9 253	9 033	9 317	8 594	10 001-20 000 as.	100	103	100	103	95	-5%
20 001-50 000 as.	15 894	16 677	15 850	16 478	15 359	20 001-50 000 as.	100	105	100	104	97	-3%
50 001-100 000 as.	13 151	13 401	13 159	13 574	12 932	50 001-100 000 as.	100	102	100	103	98	-2%
Yli 100 000 as.	34 434	39 652	40 563	40 983	40 993	Yli 100 000 as.	100	115	118	119	119	19%
Koko maa	104 500	110 824	109 170	112 014	107 020	Koko maa	100	106	104	107	102	2%

Varhaiskasvatikäisten lasten määrät laskevat Tilastokeskuksen väestöennusteiden perusteella kaikissa muissa kuntaryhmissä yli 100 000 asukkaan kaupunkeja lukuun ottamatta. Näissäkin kasvu on vaatimatonta, vain prosentin luokkaa. Pienten kuntien alle kouluikäisten lasten määrän lasku on merkittävää (14 prosenttia). Myös pienehköissä kunnissa ja kaupungeissa päivähoitoikäisten määrien vähentyminen lähentelee kymmentä prosenttia.

Mikäli päivähoidon käyttömäärät eivät kasva ja lasten määrän lasku toteutuu ennustetulla tavalla, lasten päivähoidon palvelutarve tulee vähenemään samassa suhteessa. Koko maassa päivähoidon tarve vähenee vuoteen 2030 mennessä noin 7 000 päivähoitopaikalla ja vuoteen 2040 mennessä yli 10 000 päivähoitopaikalla. Palvelutarpeen väheneminen tarkoittaa erittäin merkittävää päiväkotiverkoston supistamistarvetta ja käytännössä varsinkin alle 50 000 asukkaan kunnissa ja kaupungeissa päiväkotien lakkauttamisia.

Peruskoulujen oppilasmäärät jatkavat laskuaan kaikissa muissa kuin suurten kaupunkien kuntaryhmässä. Vuoteen 2040 mennessä kansallisesti tarkasteltuna peruskoulun oppilaita ennakoidaan olevan 10 000 nykyistä vähemmän. Erittäin voimakkaana lasku kohdistuu alle 10 000 asukkaan kuntiin, joissa alle 5 000 asukkaan kunnissa peruskoulun oppilasmäärien ennakoidaan laskevan peräti 18 prosenttia ja 5 000-10 000 asukkaan kunnissa 14 prosenttia. Määrällisesti tämä tarkoittaa näissä kunnissa reilua 13 000 oppilasta nykyistä vähemmän. Näin merkittävä oppilasmäärän väheneminen tarkoittaa erittäin merkittävää koulupaikkojen palvelutarpeen ja –tarjonnan supistamistarvetta pienissä kunnissa. Paikallisesti tilanne voi kuitenkin vaihdella verrattuna valtakunnan tason kehitysennusteisiin.

Myös keskisuurten kaupunkien peruskoulun oppilasmäärät laskevat nykyisestä huomattavasti, 7-8 prosenttia eli yli 13 000 oppilaalla. Myös tämän kokoisissa kaupungeissa oppilasmäärän väheneminen tarkoittaa erittäin merkittävää koulupaikkojen palvelutarpeen ja –tarjonnan supistamistarvetta.

Suurten kaupunkien (50 000-) oppilasmääräkehitys on täysin vastakkainen. Määriin ennustetaan noin 10 prosentin kasvua eli noin 15 500 oppilasta nykyistä enemmän vuonna 2040. Tämä tarkoittaa, että suurten kaupunkien peruskoulupaikkojen palvelutarve kasvaa saman verran ja peruskoulupaikkoja tarve nykyisestä kasvaa merkittävästi.

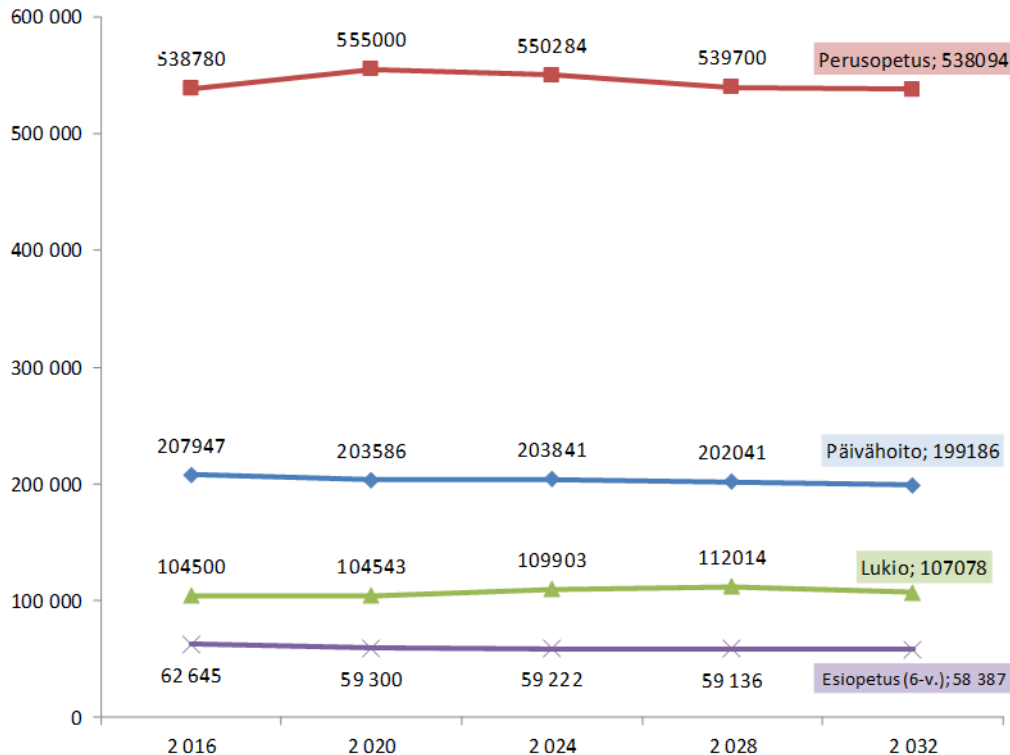
Lukioiden opiskelijamäärien ennakoidaan kokonaisuudessaan kasvavan. Kasvu kohdistuu suurimpien kaupunkien lukioihin ja on laskennallisesti yli 6 000 nykyistä lukion opiskelijaa suurempi opiskelijamäärä. Myös lukioiden opiskelijamäärien lasku kohdistuu pieniin kuntiin ja kaupunkeihin. Vuoteen 2040 mennessä näiden kuntien lukion opiskelijamäärien ennakoidaan vähenevän 1 700 opiskelijalla. Opiskelijamäärien väheneminen tarkoittaa merkittävää lukion koulutuspaikkojen palvelutarpeen ja –tarjonnan supistamistarvetta pienissä kunnissa ja kaupungeissa.

Kaikkien muiden kuntaryhmien (10 000-100 000) sisällä ennustetaan nousua vuoteen 2035 asti, jonka jälkeen opiskelijamäärät kääntyvät laskuun. Viimeistään 2030-luvulla on ennustettavissa myös kaupunkien lukioverkkoihin supistamispaineita.

Käytännön työssä mm. palveluverkkosuunnitelmien laadinnan yhteydessä on havaittu jonkin verran horjuvuutta kuntien omien ennusteiden ja Tilastokeskuksen ennusteiden välillä.

Kuvio 13. Kunnan päivähoidossa olevien lasten sekä varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppilasennusteet vuoteen 2032

Kunnan kustantamassa päivähoidossa olevat 0–6-vuotiaat, 6-vuotiaat sekä oman perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppilaat



2016 kunnan kustantamassa päivähoidossa olevat 0-6-vuotiaat: THL, Sotkanet

2016 peruskoulun ja lukion oppilasmäärät: Opetushallitus. Esiopetus: 6-vuotiaat

Kehitys: Tilastokeskuksen väestöennuste 2015

Kasvanut ostopalveluiden määrä ja kunnan roolin muuttuminen toiminnan järjestäjäksi vaikuttaa kuntien omien tilojen tarpeeseen. Kunnat voivat vuokrata tiloja omistamisen sijaan. Käytännössä tätä rajoittaa usein aitojen markkinoiden puute etenkin pienissä kunnissa. Lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa peruskäyttäjryhmä ovat opiskelevat nuoret. Näissä rakennuksissa opiskelijamäärät voivat vaihdella eri koulutusmuotojen suosion mukaan. Myös alueellinen elinkeinokehitys vaikuttaa. Toinen hankalasti ennakoitavissa oleva asia on alle 18-vuotiaiden nuorten muuttoliike.

Eräissä palveluissa, kuten liikuntapalveluissa käyttäjäryhmä voi olla koko perusväestö tai tietyn liikuntalajin harrastajat. Myös näissä palveluissa käyttäjämääriä voidaan ennakoida melko hyvin perustuen väestökehitykseen. Toisaalta väestömäärään pohjautuva ennakointi ei huomioi mahdollisia muutoksia palvelutasoissa. Liikkumismahdollisuuksiin panostava kunta joutuu rakentamaan liikuntapakkoja. Riittäviä liikuntapalveluja ei välttämättä synny markkinavoimin ainakaan kaikkialla maassa. Terveiden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta esimerkiksi liikuntapalveluihin tulisi kuitenkin investoida aikaisempaa enemmän väestön ikääntyessä.

Useimmilla kaupunkiseuduilla väestömäärä mahdollistaa erikoistuneiden palveluiden järjestämisen, toisin sanoen palvelulle on olemassa riittävä käyttäjäkunta. Yhden kunnan voi kuitenkin olla kannattamatonta järjestää palvelua, koska se on vapaasti myös muiden kuntien

kuntalaisten käytettävissä ilman taloudellista vastuuta. Tyypillinen esimerkki tästä ovat uimahallit, kuten myös muut kalliimmat liikuntapaikat. Sama koskee myös konserttisaleja, museoita ja muita kulttuuritiloja sekä palveluita (esim. kirjastopalvelut), joita kyllä tuotetaan yleensä kaikissa kunnissa, mutta joissa palvelutaso ja -laajuus on selvästi korkeampi keskustaupungeissa. Tilanne voi johtaa epäedulliseen kuntien väliseen optimointiin, jossa kunta ei tuota palveluja lainkaan, jos kuntalaiset käyvät toisessa kunnassa vastaavan palvelun piirissä. Palveluja tuottavalle kunnalle tilanne aiheuttaa taloudellisia ongelmia ja vähitellen sen on mahdollisesti lopetettava palvelun tarjoaminen. Kuntien välinen yhteistyö ja seudulliset palvelut voisivat olla varsinkin pienten kuntien ratkaisu palveluiden järjestämisessä.

Lopulliseen kunnan tilatarpeeseen vaikuttaa tilojen käyttöaste ja monikäyttöisyys sekä missä määrin koetaan, että palvelu on tuotettava lähipalveluna (palveluverkon laajuus). Mitä korkeampi käyttöaste rakennuksilla on, sitä vähemmän tilaa tarvitaan. Käytännössä ja poliittisesti on kuitenkin usein hankala saavuttaa kaikista korkeimpia käyttöasteita.

Teknologian kehitys sekä uudet työnteon ja oppimisen menetelmät vaikuttavat myös tilatarpeeseen. Etätöiden yleistymisen ja esimerkiksi etäopiskelu, kuten myös etäsairaanhoidon ja diagnostiikka vähentävät fyysisten tilojen tarvetta. Suurimmat potentiaalit ovat lähinnä toimistorakennuksissa.

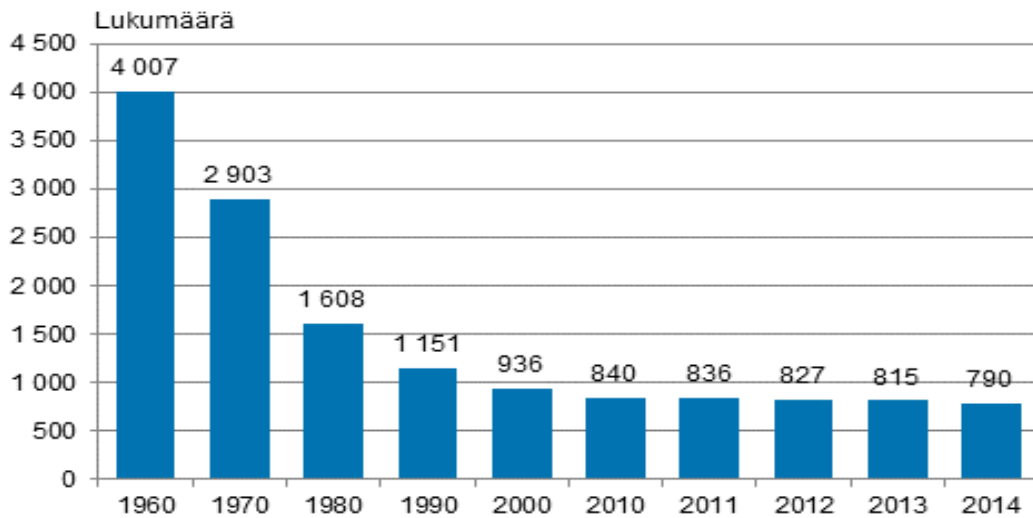
5.4 Organisaatoratkaisut, vaihtoehtoiset palvelumallit ja uudet työnteon muodot

Tilatehokkuuden haasteeseen voidaan vastata uusilla yhteistyömalleilla sekä tukeutumalla muun muassa yksityisiin palveluntuottajiin. Kuntakohtainen palveluiden suunnittelu ja järjestäminen ei takaa palveluita väestöään menettävillä alueilla, eikä luo kannustimia tuottaa erikoispalveluja. Suunnittelun lähtökohtana tulisi olla seudullisuus tai sitä vastaava muu kuntayhteistyö. Myös kuntaliitokset vähentävät esteitä palveluverkon optimoimiselle. Kuntaliitokset itsessään eivät takaa tehokkaampaa palveluverkkoa, mutta antaa sen suunnittelulle kuntakohtaista järjestämistapaa paremmat mahdollisuudet. Esimerkiksi kirjastojen määrä on laskenut selvästi kuntaliitosten myötä ja vakiintunut nykyiselle kuntamäärälle. Vaikka kirjastojen määrä on viime vuosina vähentynyt, niin Kuntaliiton kyselyn²² mukaan kuntalaiset ovat edelleen erittäin tyytyväisiä kirjastopalveluihin.

²² Pekola-Sjöblom M. 2017. Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 13/2017. Suomen Kuntaliitto ry.

Kuvio 14. Kirjastojen määrät vuosina 1960-2014

Yleiset kirjastot Suomessa, 1960–2014



Paras-hankkeen ja kuntarakenneuudistuksen aikana ajateltiin, että kuntien lisääntyvän yhteistyön ja kuntaliitosten myötä kuntarajojen merkitys vähenee ja alueellisten kokonaisuuksien merkitys vastaavasti kasvaa. Ajatuksesta ei ole tarpeen luopua, vaikka seudullisuus ei kehittynyt ajatellusti.

Useimmat kuntien palveluongelmat ovat luonteeltaan alueellisia ja liittyvät etäiseen sijaintiin ja huonoon saavutettavuuteen ja riittämättömään palvelujen kysyntään²³. Tästä esimerkkinä on yksityiseltä puolelta kyläkauppojen väheneminen.

Olemassa olevia puutteita voidaan korjata lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä, yhdistämällä haja-asutusalueiden kaupallisia ja julkisia palveluja, kehittämällä liikkuvia palveluja, uudistamalla palvelutuotannon rakenteita ja kehittämällä sähköisiä palveluja. Esimerkiksi juuri mainitut jäljellä olevat kaupat syrjäseuduilla ovat muuttuneet eräänlaisiksi monipalvelukeskuksiksi. Julkisen puolen lähipalveluiden osalta, jos ne halutaan säilyttää, on luontevaa nähdä kehitystarpeen olevan vastaava kuin kaupallisten palveluiden osalta on ollut.

Kuntarakenneuudistuksen taustalla vaikuttaneet tekijät ovat siten yhä ennallaan ja maa- ja sote-uudistus toteutuessaan lisää mahdollisuuksia terveydenhuollossa palveluverkon kehittämiseen ja tilatarpeen optimointiin.

Eräs kuntayhteistyön haaste on, että vaikka palvelutaso parantuisi, oman kunnan palvelutason koetaan heikentyneen, jos asiakas joutuu matkustamaan naapurikuntaan saadakseen palvelua²⁴. Palveluverkkojen ja tilatarpeen optimointia ei ole kuitenkaan mahdollista saavuttaa täysmääräisenä ilman kuntarajat ylittävää strategista otetta.

Väestöään menettävillä alueilla palvelutuotannossa suuntaus tulee olemaan kohti seudullisuutta, koska väestömäärän ei voi nähdä edellyttävän kuntakohtaista järjestämistapaa, ja toisaalta kuntakohtaisessa järjestämismallissa riittävän osaamisen turvaaminen hankaloituu

²³ Zitting J. & Ilmarinen K. 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

²⁴ Kokko S. ym. 2009. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa 2009–2013. THL, Raportti 36 /2009.

ja taloudelliset voimavarat eivät tähän riitä. Myös liikkuvat työntekijät yleistyvät: osa palveluista muuttuu todennäköisesti lähipalveluina suoritettaviksi seudullisiksi palveluiksi, joissa seudulliset työntekijät liikkuvat toimipisteestä toiseen tai asiakkaan luo.

Tällaista tuotantomallia on sovellettu esimerkiksi kuntien viranomaispalveluissa, joissa muutenkin liikutaan laajasti asiakkaiden luona. Malli on käytössä lähinnä ympäristönsuojelussa ja ympäristöterveydenhuollossa, joissa palveluja tuotetaan laajasti kuntien yhteistyönä. Ympäristöterveydenhuollossa laki edellyttää tätä. Tällä on turvattu riittävien mittakaavaetujen toteutuminen ja toisaalta mitoitettu resurssit alueelliseen kysyntään. Samalla vakituisten työtilojen sekä asiakastilojen määrällä ei ole vastaavaa tarvetta kuin aikaisemmin, kun samalla työtä voidaan tehdä myös etänä ja palveluprosessit siirtyvät myös verkkoon.

Myös kasvavilla kaupunkiseuduilla tilatehokkuutta voidaan lisätä yhteisellä palvelutuotannolla, vaikka tilaproblematiikka ei vastaa tilannetta pienissä ja syrjäisissä kunnissa. Kasvuseuduilla kuntarajoille syntyy tilanteita, joissa palvelun järjestäminen voisi olla kuntalaisen kannalta järkevämpää seudullisesti kuin kuntakohtaisesti.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla kysyntä ei ole ongelma. Ennemmin ongelma on yhteen sovittava palvelut ihmisten päivittäisten kulkureittien varrelle. Jos esimerkiksi päivittäinen työmatka, tai muu asiointimatka (esim. opiskelu) kohdistuu keskuskaupunkiin, ja omat peruspalvelut sijaitsevat kehyskunnan keskustaaajamassa, tilanne ei ole optimaalinen kuntalaisen näkökulmasta. Yksi mahdollisuus on ostaa esimerkiksi päivähoitoa ja koulupaikkoja keskuskaupungista, mutta tämä edellyttää reiluja ja oikeudenmukaisia kompensatiomenettelyjä. Jos alue olisi yksi kunta, ja kaikki osallistuisivat veronmaksajina palveluiden rahoittamiseen, erillisiä menettelyjä ei tarvittaisi, vaan palveluverkko olisi mahdollista toteuttaa kuntalaisten kannalta optimaalisemmin.

Syrjäisemmillä väestöään menettävillä alueilla on pohdittava ikäluokkien pienentyessä esimerkiksi yhteisiä kouluja ja mahdollisuuksia käydä toisen kunnan koulussa, jos esimerkiksi välimatka oman kunnan kouluun muodostuu oppilaan hyvinvoinnin kannalta liian pitkäksi.

Koulutukseen liittyen ammatillisen koulutuksen tilatarve tulee muuttumaan olennaisesti, kun opetuksen painopiste siirtyy oppimiseen työpaikoilla. Tämä on erityisen hyvä esimerkki siitä, kuinka suhteellisen nopeasti muutettaessa vanhaa toteutusmallia ja siihen liittyviä ratkaisuja suurikin määrä kiinteistö kantaa muuttuu osin tarpeettomaksi. Toimintatapojen muutokset ja valtakunnan tasolla tapahtuva poliittinen päätöksenteko voivatkin muuttaa olennaisesti kuntien kiinteään omistukseen liittyviä riskejä.

Myös toimistotilan kohdalla on useita vielä osittain hyödyntämättömiä potentiaaleja jäljellä. Toimistoissa suuntaus on ollut kohti avokonttoreita, joissa tilatehokkuus kasvaa. Jos käytössä on myös tehokkaat etätyöjärjestelyt, toimistotilaa voidaan vähentää reilusti. Toiseen suuntaan asiakkaiden vähentyneet fyysiset asiakaskäynnit vähentävät myös tilatarvetta toimistojen kohdalla.

Tilatehokkuuden parantamisessa on kuitenkin aina muistettava, että tila palvelee jotakin päätarkoitusta. Osassa rakennustyyppejä muuttamalla työskentelymenetelmiä ja muita toimintatapoja tilatarvetta voidaan vähentää pysyvästi. Osa rakennuksista on muista syistä tietyn kokoisia (esim. jäähalli) ja tällöin pääkeino on lisätä sen käyttöastetta, mihin voidaan myös vaikuttaa esimerkiksi varausjärjestelmien kehittämisellä ja hinnoittelulla.

Kuntayhteistyössä on havaittavissa merkittävä potentiaali parantaa ihmisten palveluita ja vähentää kuntien tilatarvetta. Käytännössä seudullinen palvelutuotanto tarkoittaisi joidenkin osalta lähipalveluiden katoamista ja matkojen kasvamista palveluihin. Huomioiden kuntien

taloudelliset voimavarat, kehityskulku tulee kuitenkin olemaan joka tapauksessa tähän suuntaan. Vastavuoroisesti seututasolla voitaisiin saavuttaa nykyistä korkeampi palvelutaso ja säilyttää eräitä erikoispalveluita, joista koko seutu hyötyy, kuten esimerkiksi yhteinen lukio, uimahalli, jäähalli ja korkealaatuinen kirjasto. Tällainen malli edellyttää kuitenkin monipuolisia ja riittävän kattavia kuljetuspalveluja. Samalla pitää edelleen ottaa huomioon myös sellaiset ihmiset, kuten lapset, ikääntyneet ja vammaiset, jotka eivät juuri liiku itsenäisesti kuntarajojen yli, ja kehittää ratkaisuja pidentyneiden palvelumatkojen kompensoimiseksi.

Teknologian vaikutukset tiloihin

Perinteinen fyysinen palveluverkosto kiinteine toimipisteineen näyttää edelleen harvenevan ja asiakkaiden kuljettaminen palvelujen luo on yleistynyt ja liikenteen merkitys korostuu. Nopeammat liikenneyhteydet ja erityisesti tietoyhteiskuntakehitys ovat merkinneet aika- ja tilasuhteiden kokoonpuristumista. Asiointi tietoverkon kautta ja erilaiset verkkopalvelut tulevat moninkertaistumaan julkisissa palveluissa lähivuosina.

Teknologinen kehitys ja palveluiden digitalisaatio eli parantuvat mahdollisuudet asioida verkossa vastaavat osaltaan tulevaisuudessa palveluiden järjestämisen haasteisiin ja kuntien tilatarpeeseen. Myös erilaiset uudet digitalisaatioon pohjautuvat palvelumallit ja vertaistalouden sovellutukset voivat korvata ja täydentää perinteisiä julkisia palveluja. Erityisesti jakamistalouteen perustuvat henkilö- ja tavarakuljetuspalvelut voivat mahdollistaa nykyistä kustannustehokkaammat kotipalvelut sekä parantaa palveluiden saavutettavuutta, jolloin vastavuoroisesti fyysistä palveluverkkoa voidaan supistaa.

Keskeiseksi tekijäksi muodostuu uusien teknologioiden käyttöönotto ja niiden leviäminen kuntakentässä. Pienkuntavaltaisessa järjestelmässä uusien käytänteiden leviäminen voi olla hidasta johtuen sekä suuresta organisaatioiden määrästä, että osin niiden heikosta resursoinnista ja mahdollisesti pitäytymisestä vanhassa.

Jo nykyisellään suuren osan esimerkiksi erilaisista viranomaispalveluista pystyy hoitamaan verkon välityksellä. Valtion palveluverkko on harventunut selvästi koko maassa ja sähköisiä toimivia palveluja on ollut välttämätöntä järjestää tilalle.

Kuntien toiminnassa nykyään sähköisiä palveluita hyödynnetään esimerkiksi lupapalveluissa, terveydenhuollossa ja koulutoimissa etäopetuksen muodossa. Nämä palvelu muodot korvaavat osan fyysisestä tilatarpeesta sekä vähentää matkustustarvetta.

Lisääntyviin sähköisiin palveluihin liittyy niiden määrän kasvaessa myös haasteita. Ensimmäinen edellytys on, että koko maassa on riittävän laadukkaat tietoliikenneyhteydet. Toiseen kansalaiset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa digitaatioissaan ja väestön ikääntyessä tuleekin huomioida ikääntyneiden digiosaamisen taso, jos jostakin palvelusta tehdään kokonaan sähköinen. Palveluiden digitalisaatiossa on huomioitava kansalaisten yhdenvertaisuus.

5.5 Kuntien rakennuskannan tilatehokkuuden nostaminen

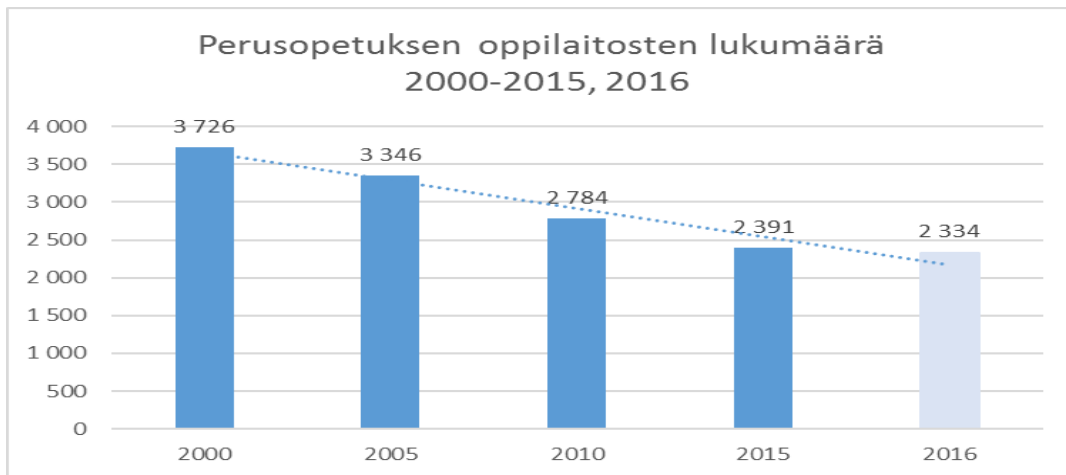
Vuonna 2016 perusopetuksen oppilaitoksia oli 2 440 ja näissä perusopetuksen oppilaita 539 232. Alle sadan oppilaan kouluja oli 35 prosenttia kaikista perusopetuksen oppilaitoksista.

Taulukko 8. Perusopetuksen koulut ja oppilaat koulun koon mukaisesti v. 2016

	Oppilaitoksia	Perusopetuksen oppilaat
– 49	457	14 806
50 – 99	414	28 849
100 – 299	858	160 908
300 – 499	475	181 789
500 – 699	170	98 322
700 –	66	54 558
Yhteensä	2 440	539 232

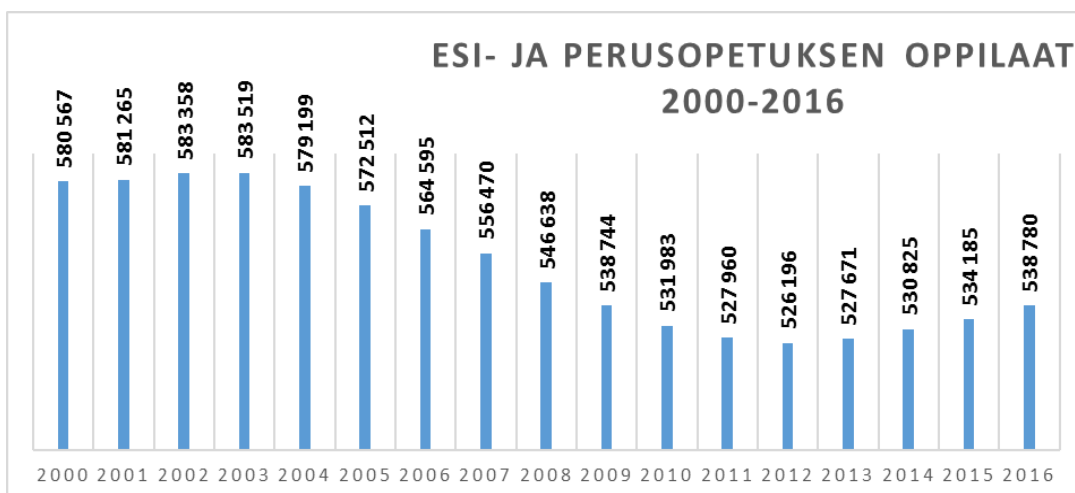
Kuviossa 15 on oppilaitosten alenevaa kehitystä havainnollistettu ja ennusteiden mukaan trendin odotetaan jatkuvan.

Kuvio 15. Perusopetuksen oppilaitokset vuosina 2000-2016



Perusopetuksen oppilaitosten lukumäärä on laskenut viimeisten parinkymmenen vuoden aikana yli 1 300 oppilaitoksella. Samaan aikaan esi- ja perusopetuksen vuosiluokkien 1-9 oppilasmäärät ovat laskeneet 41 787 oppilaalla.

Kuvio 16. Esi- ja perusopetuksen oppilaat vuosina 2000-2016



Vuosina 2010-2015 lakkautettiin 393 peruskoulua, 44 lukiota ja 22 ammatillista oppilaitosta. Erityiskouluja lakkautettiin 40. Perusopetusta antavien oppilaitosten lukumäärä väheni lähes 3 000 oppilaitoksesta reiluun 2 500 oppilaitokseen. Peruskoulujen määrä väheni 2 900 peruskoulusta 2 467 peruskouluun.

Myös lukiokoulutusta antavien oppilaitosten määrä väheni, samoin kuin lukioden määrä. Vuoden 2010 lukioista (394) vuonna 2015 jatkoi toimintaa 350. Samalla ajalla ammatillisten oppilaitosten määrä väheni lähelle sataa.

Vastoin yleistä käsitystä, peruskoulujen lakkautukset eivät kyseisellä ajanjaksolla kohdistuneet Pohjois- ja Itä-Suomeen, vaan eniten peruskouluja lakkautettiin Uudenmaan ja Keski-Suomen maakunnissa. Tämä voi johtua siitä, että Pohjois- ja Itä-Suomessa on jo valmiiksi harva kouluverkko. Osassa Pohjanmaan maakuntia, Lapissa ja Ahvenanmaalla ei kyseisellä ajanjaksolla lakkautettu yhtään peruskoulua. Myös lukioden lakkautukset kohdistuivat Uudenmaan ja Keski-Suomen maakuntiin.

Päiväkotien ja koulujen tilatehokkuus

Rakennus- ja huoneistorekisterin kerrosalatietojen perusteella vuonna 2016 päiväkotirakennusten kerrosala kunnan väestömäärän mukaisesti laskettuna oli lasta kohden 11,9 kem². Vaihteluväli etenkin pienten kuntien kesken on suuri, keskimäärin kunnassa kymmenestä neliöstä peräti 50 neliöön lasta kohden. Kuviosta 17 voi kuitenkin havaita, että mitä suurempi kunta on kyseessä, sitä pienempi on kuntien päiväkotirakennusten keskimääräisen kerrosalan koon vaihtelu lasta kohden.

Tarkasteltaessa päiväkotirakennusten kerrosalaa, tulee huomata, että todennäköisesti rakennus- ja huoneistorekisterin lähtötiedoissa voi olla kuntakohtaisia eroavuuksia siinä, mitä neliöitä päiväkotirakennuksen kokonaisalana rekisteriin ilmoitetaan. Päivähoidon osalta epä-tarkkuutta voi muodostua esimerkiksi päiväkodin kanssa samassa rakennuksessa sijaitsevien hammashoitoloiden tai neuvoloiden osalta. Erityisesti yhteiskäyttöisten tilojen oikeassa kohdentamisessa rekisterin tietoihin voi olla vaihtelevia kuntakohtaisia käytäntöjä.

Kuvio 17. Kuntakonsernien päiväkotirakennusten tilakapasiteetit



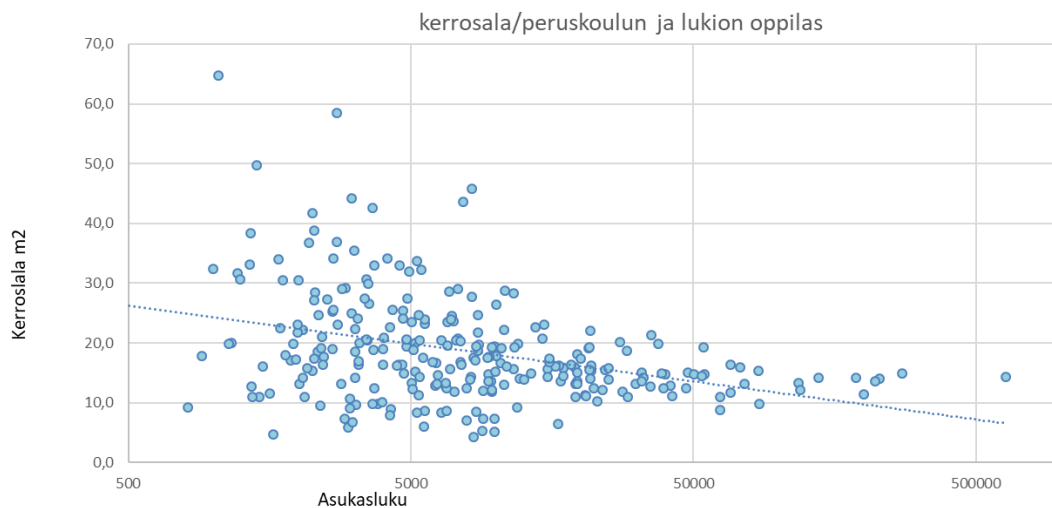
Rakennus- ja huoneistorekisterin kerrosalatietojen perusteella vuonna 2016 peruskoulu- ja lukiorakennusten keskimääräinen kerrosala oppilasta kohti oli 15,0 kem² (= n. 12,5 htm²). Kuvista 18 voi havaita, että pienimmissä kunnissa hajonta on suurinta. Huolestuttavan suuressa määrässä kuntia, oppilaskohtainen kerrosala nousee yli 25 kem².

Vaihteluväli on etenkin pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa suuri. Alimmillaan kerrosala jää viiteen neliöön oppilasta kohden ja suurimmillaan kerrosala on yli 65 kerrosneliötä oppilasta kohden. Kuvasta 14 voi havaita päiväkotirakennusten kanssa samansuuntaisen ilmiön: mitä suurempi kunta on kyseessä, sitä pienempi kerrosalan koon vaihtelu on.

Erityisesti peruskoulu- ja lukiorakennusten kerrosalatarkasteluun tulee suhtautua varauksella ja huomata, että osa kunnista ilmoittaa todennäköisesti rakennus- ja huoneistorekisteriin koko rakennuksen kokonaisalan, erottelematta rakennuksen kokonaisalasta muiden käyttäjien tai hallintokuntien hallinnassa olevia tiloja. Tällaisia tiloja ovat esimerkiksi valmistuskeittiöt, kirjastot, neuvolat, liikunta- ja kulttuuritoimen tilat sekä terveydenhuollon tilat.

Kuvio 18. Kuntakonsernien peruskoulujen ja lukioiden tilakapasiteetit

Peruskoulu- ja lukiorakennukset (myös liikelaitokset ja yhtiöt)



Käytettävissä ollut aineisto on vuodelta 2016. Viime vuosina varsinkin suurissa kunnissa on koulujen tilatehokkuutta lähdetty suunnitelmallisesti kehittämään. Uusimmissa koulurakennuksissa onkin joillakin paikkakunnilla saavutettu jopa 5,5-7 brm²/oppilas tilatehokkuus.

Rakennus- ja huoneistorekisterin kerrosalatietojen perusteella varsinkin pienissä kunnissa koulujen oppilaskohtainen kerrosala on suuri. Tätä selittää kaksi asiaa: pienissä kunnissa on keskimääräistä enemmän oppilasmäärältään pieniä kouluja ja perusopetuksen järjestäminen edellyttää koulurakennuksilta toiminnan edellyttämiä tiloja. Paikalliset olosuhteet vaikuttavat koulun perustilaratkaisuihin, mutta pääsääntöisesti voi todeta, että oppimisen tilojen lisäksi kouluun tarvitaan jonkinlaiset liikunta-, ruokahuolto-, käytävä- ja tekniset tilat.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksessä²⁵ on todettu, että perusopetuksen kokonaiskustannukset ovat nousseet vuodesta 2011 vuoteen 2015. Myös perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttömenot nousivat vuosina 2011–2015. Suurin syy nousuun on kiinteistöjen ylläpidosta johtuneiden kustannusten nousu, myös oppilashuollon ja sisäisen hallinnon menot kasvoivat. Sen sijaan opetuksen oppilaskohtaiset menot pysyivät samalla tasolla

²⁵ Pitkänen K. ym. 2017. Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisu 27:2017.

vuodesta 2011 vuoteen 2015. Oppilaskohtaiset käyttömenot ovat olleet suurimmat ja ovat myös kasvaneet eniten maaseutumaisissa kunnissa.

Ammatillisen koulutuksen puolella on myös tapahtunut ja tapahtumassa merkittäviä tilamuutoksia. Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry:n syksyllä 2017 tekemän kyselytutkimuksen mukaan²⁶:

- 28 vastaajaa (78 %) on päättänyt vähentää keskimäärin 18 % kaikista tiloistaan.
- 19 vastaajaa (53 %) hoitaa 42 % kiinteistöjen vähentämisestä purkamalla.
- Purkuluvan on saanut noin 60 rakennusta eli 131 000 m².
- Kaksi kolmesta vastaajasta kertoi tilojensa vähentyneen jo vuosina 2012-2017.
- Yli kolmannes vastaajista ilmoitti työpaikoilla tapahtuvan oppimisen syyksi tilojen vähentämiselle.
- Yli puolet vastaajista ei usko löytävänsä ostajaa vapautuville tiloille.
- 22 vastaajalla (62 %) on tyhjänä keskimäärin 9 % kaikista tiloista.
- Kyselyyn vastasi 36 monialaista koulutuksen järjestäjää, jotka kouluttavat 62 % kaikista opiskelijoista.

5.6 Kuntien tilojen hallinta tulevaisuudessa

Maakunta- ja sote-uudistuksessa kunnalle on määritelty paikallisten tehtävien toteuttajan rooli. Tähän tehtävään kuuluvat lisäksi paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisölliset tehtävät sekä väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämistehtävät. Kunnat saavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosaa:

- Kunta saa sitä sen mukaan, miten hyvin se hoitaa tehtävänsä asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.
- Tätä työtä kunta tekee kaikessa toiminnassaan, muun muassa johtaessaan kuntaa sekä osana peruskoulutusta ja liikuntatoimea.

Ottamatta kantaa, mitä sote-kiinteistöille tapahtuu, tullaan kunnassa tarvitsemaan tiloja, joissa kunta toteuttaa yhteisöllisiä tehtäviään sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Näitä rakennuksia ovat olleet kunnanvirastot ja kaupungintalot, kirjastot, liikunta- ja kulttuuritilat, erilaiset kokoontumistilat, kuten nuorisotilat sekä erilaiset oppilaitosrakennukset.

Viime vuosikymmeninä kunnissa on varattu jokaiselle toiminnolle omat erilliset rakennukset tai rakennuksen sisällä omat erilliset tilansa. Suuntausta tuki valtion rahoitus. Päivähoitoa annettiin päiväkodeissa, perusopetusta peruskouluissa, terveyttä ja hyvinvointia edistettiin kirjastoissa, konserttisaleissa ja urheilutiloissa, hallinnosta ja demokratiasta on huolehdittu kunnanvirastoissa jne.

²⁶ Lempinen P. 2017. Tilat vähenevät - ammatillinen koulutus keskittyy. Raportti AMKEN tilakyselystä. Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry 2017.

2000-luvulla kuntien tilankäyttö on saanut samoja piirteitä kuin nykyinen tieto- ja asiakaspalvelutyöskentely sekä verkosto- ja toimistotyöskentely²⁷. Monitilatoimistoissa tilat perustuvat aseman ja organisaation sijaan toimintoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että rakennuksen sisällä erilaiselle työskentelylle varataan kyseisen työskentelyn edellyttämiä tiloja ja tilat ovat organisaation rakenteesta tai henkilön asemasta riippumatta kaikkien rakennuksessa työskentelevien käytössä.

Toimintalähtöinen suhtautuminen rakennuksiin muuttaa kuntien rakennuskantaa monella tapaa.

- 1) Rakennuksiin sijoitetaan aiempaa enemmän toimijoita ja rakennuksista tehdään yhden toiminnon (esim. päiväkotitai koulu) sijaan monitoimitaloja.
- 2) Rakennusten käyttöastetta nostetaan
- 3) Rakennusten tilatehokkuutta kehitetään lisäämällä rakennusten muunneltavuutta

Meidän koulusta meidän taloksi

Perinteisesti monitoimitalot on suunniteltu palvelemaan monia eri käyttäjäryhmiä, mutta usein niin, että monitoimitalon eri käyttäjillä on ollut omat tilansa. Tulevaisuuden monitoimitalot ovat rakennuksia, jossa rakennuksen pääkäyttäjiä on yhden käyttäjäryhmän sijaan useita.

Monitoimitalot tulevat myös käyttäjäprofiileiltaan muuttumaan. Samassa rakennuksessa voi olla kunnan, maakunnan, soite-alueen, kolmannen sektorin ja yksityisten palvelutuottajien toimintoja.

Kuntalaisten käytössä 24/7

Aiemmin tilojen yhteiskäyttö on tapahtunut vuorottain. Toisin sanoen, tilojen käyttöastetta on pyritty nostamaan, mutta mahdollisten muiden synergiaetujen muodostuminen on ollut marginaalista. Tulevaisuudessa eri toimijat käyttävät samoja tiloja ja tilatehokkaimmissa ratkaisuissa samaa tilaa käyttää samaan aikaan eri käyttäjäryhmät.

Tehokkuudella lisää neliöitä

Toiminnot määrittävät tiloja ja käyttäjät tulevat toimintojen takia kyseiseen tilaan. Erillisistä sisäänkäynneistä luovutaan ja kaikki hyötyalan ulkopuoliset neliöt otetaan rakennuksen kaikkien käyttäjien yhteiseen käyttöön. Tilojen käyttökustannuksien jakajia on useampia.

5.7 Tilatarpeen optimointityökalut

Palvelujen ja toimintojen tilatarpeet ovat muuttuneet parin viimeisen vuosikymmenen aikana voimakkaasti erityisesti tietoteknisten menetelmien ja välineiden kehittymisen seurauksena. Aiemmat tilatarpeiden mitoitustmenetelmät eivät siten vastaa enää nykyajan tai tulevaisuuden tarpeita. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet toimistotyössä, joissa omista työhuoneista on siirrytty monitilatoimistoihin ja yhä enemmän myös etätööhön ja aikaan ja paikkaan sitomattomiin työtapoihin. Aiemmat henkilö pohjaiseen neliömäärämitoitukseen pohjautuvat mitoitustmenetelmät eivät siten enää sovellu toimistotilojen tilamitoitukseen. Tilalle on

²⁷ Staffans, A. & Teräväinen, H. 2011. Tulevaisuuden oppimisympäristöt kannustavat osallistumaan. Käyttäjälähtöiset tilat, uutta ajattelua tilojen suunnitteluun

otettu mm. palvelumuotoiluun pohjautuvat tarkastelut, joissa pyritään toimintojen kautta lähestymään tilatyyppejä ja tilamääriä. Myöskään tilojen kategorinen omistaminen tai perinteinen vuokraaminen eivät enää ole ainoita ratkaisuja vaan monet kiinteistönomistajat tarjoavat jo hybridiratkaisuja, joissa tietty osa tiloista on yleisiä ja vaihtuvakäyttöisiä. Parhaimmillaan täysin kalustetun toimistotilan tarvittavine palveluineen (ns. coworking space –tilan) voi vuokrata, vaikka vain tunniksi. Tietotekniikka on tullut myös oman monitilatoimiston avuksi. Vapaana olevan työtilan tai kokoushuoneen voi tarkistaa ennakolta mobiilisti.

Esi- ja perusopetuksen sekä lukioiden tilamitoituksessa on perinteisesti käytetty Opetushallituksen tunnuslukuohjeita²⁸. Ohjeet ja mitoitukset perustuvat aikaan, jolloin peruskoulun opetusryhmän koko saattoi olla 32 oppilasta. Opetuksen, oppimisympäristöjen ja opetusryhmäkokojen voimakkaasti muuttuessa nämä ohjeet johtavat kokonaisuutena nykytietämyksen mukaan väljään mitoitukseen. Ohjeet kaivannevat näin ollen päivityksiä. Myös muut markkinoilla olevat optimointitavat ja –työkalut perustuvat enemmän tai vähemmän mekaaniseen laskentaan ja tarvinnevat edelleen kehittämistä mm. uusia oppimisympäristöjä paremmin huomioiviksi.

Julkisen terveystalouden toimitiloissa on valtava tehostamispotentiaali ja tilatehokkuutta kuvaavien tunnuslukujen kehittäminen ja käyttöön ottaminen on erittäin ajankohtaista. Koskinen selvitti diplomityössään²⁹ terveystalouden tilankäytön tehostamisen työvälineitä ja tunnuslukuja. Yleisimmät tilan käyttöä kuvaavat tunnuslukuehdotukset olivat vuodeosastojen sairaansijojen kuormituskapasiteetti, leikkaussalien käyttöaste ja tilakustannukset per vuokratut neliöt, joita haastateltavissa organisaatioissa mitattiin tai oli mitattu. Vapaata ja käytössä olevaa sairaansijamäärää seurattiin jatkuvana mittarina. Yhdessä sairaanhoitopiirissä oli käytössä leikkaussalien käyttöastemittaus, jolla mitattiin kuinka monta prosenttia leikkaussalit ovat olleet käytössä normaalityöajasta. Tilakustannuksia per vuokratut neliöt on käytetty benchmarkkauksessa sairaanhoitopiirien välillä. Ongelmia on ollut kuitenkin tilakustannusten määrittelyperusteissa, ennen kaikkea ylläpitovuokran osalta. Kaikilla toimijoilla on erilaisia laskentatapoja ja järjestelmiä, jolloin tilakustannusten vertailtavuutta hyvällä tasolla on ollut vaikeata saavuttaa. Lisäksi tietojen yhtenäiseen saamiseen ulos järjestelmistä ei ole riittävästi aikaa eikä resursseja.

Friströmin diplomityön³⁰ tavoitteena oli luoda listaus tai tarkemmin mittaristo, jolla toimitilajohto voi perustellusti tehdä päätöksiä kunnan sosiaalitoimen toimitiloja koskien. Monet mitataustavat, joilla usein mitataan toimitiloja, kuten tilaa/työntekijä, kertovat tuloksesta vain yhdestä näkökulmasta. Kiinteistöjohdon mittarointi saattaa olla hyvin paljon taloudellisia lukuja seuraavaa, vaikka todellisuudessa optimaalinen tulos voitaisiin saavuttaa muitakin, kuin esimerkiksi taloudellisia mittareita seuraamalla. Tutkimuksessa saatiin tietoa kunnan sosiaalitoimen tilojen mittaamisesta. Tärkeimmät näkökulmat mittaristossa olivat toiminnan kehittäminen, esteettömyys ja saavutettavuus, tyytyväisyys, turvallisuus, tilatehokkuus, tilojen monikäyttöisyys, taloudellisuus ja tilojen laatu. Jokaisesta näkökulmasta sisällytettiin mittaristoon vähintään yksi mittari.

Todellista tilankäyttöä on nykyisin mahdollista mitata erilaisin sensorein ja kuvaustekniikoin. Tilatarvetta puolestaan on mahdollista testata esim. rakentamalla prosesseille koeympäristöjä ja hyödyntämällä 3D-mallinnusta. Tämä mahdollistaa tulevaisuudessa tilatarpeen paremman optimoinnin, jolla on merkittäviä vaikutuksia palveluiden tehokkaampaan toteuttamiseen ja kustannusten hillintään. Kehitystyötä tulee kuitenkin jatkaa ja erityisesti kuntien

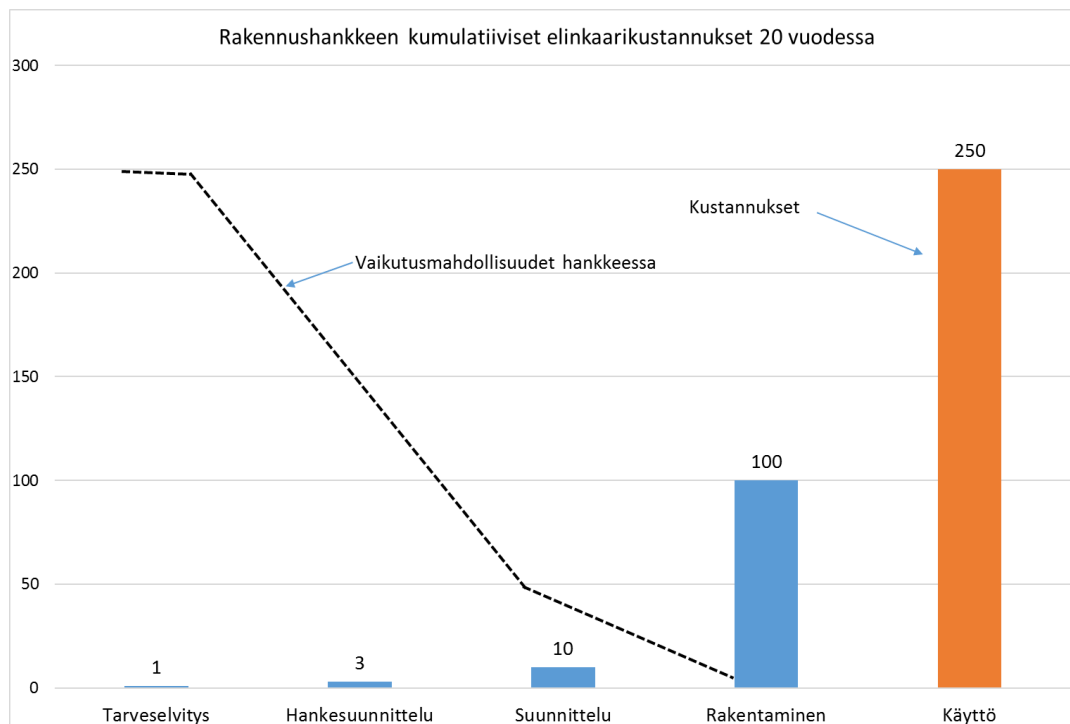
²⁸ Opetushallitus 2012. Perus- ja esiopetuksen tilatarpeen tunnusluvut. Lukion tilatarpeen tunnusluvut.

²⁹ Koskinen L. 2013. Terveystalouden tilankäytön tehostamisen työvälineet ja tunnusluvut

³⁰ Friström S. 2013. Mittaristo kunnan sosiaalitoimen tilankäyttöä koskevaan päätöksentekoon

rakennushankkeiden toteutuksessa tulisi pääpaino siirtää tarveselvitysvaiheen perusteelliseen hallintaan.

Kuvio 19. Rakennushankkeen vaiheistus, vaikutusmahdollisuudet ja suhteellisten kumulatiivisten kustannusten muodostuminen



Käytännössä merkittävimmät rakennuksen kokoa, laatua ja käyttöä koskevat ratkaisut tehdään jo tarveselvitysvaiheessa. Nähtävillä on, että kunnissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota tarveselvitysvaiheeseen ja investointeja on laitettu liikkeelle usein pelkästään käyttäjätahojen ilmoittamiin tarpeisiin perustuen, eli kuntien kokonaistarpeen ja -edun lähtökohtien tarkastelu ja tunnistaminen usein puuttuu. Myös rakennushankkeen elinkaarikustannusten ymmärtäminen kaipaa terävöittämistä (kuvio 19). Voidaan jopa olettaa, että nämä yhdessä ovat eräs syy siihen, että monessa kunnassa on ylisuuri rakennuskanta tarpeeseen nähden.

Käyttövaiheessa on luonnollisesti mahdollista myös vaikuttaa kustannuksiin esim. ylläpitostrategisilla toimenpiteillä ja energiansäästöllä, mutta niiden osuutta ei ole arvioitu kuvioon 19. Toisaalta ylläpitoon liittyvät asiat on syytä huomioida jo suunnitteluvaiheessa.

Hyvänä työkaluna kunnissa olisi hankeohje, johon olisi koottu hankkeiden toteuttamiseen liittyvä ohjeistus. Jonkin verran näitä kunnissa on jo nykyään, mutta varsinkin omistajaohjauksen rooli kaipaa kunnissa vielä terävöittämistä.³¹

6. KIINTEISTÖJEN OMISTUS JA YLLÄPITO

6.1 Tilahallinnon organisointi ja kiinteistöjen yhtiöittäminen

Syksyllä 2017 toteutetun kyselyn perusteella kuntien toimitilahallinto on organisoitu useimmiten nettoyksikköön (41 prosenttia vastanneista). Vajaa kolmannes kunnista on organisoinut toimitilahallinnon bruttoyksikköön ja hiukan reilu neljännes taseyksikköön. Osakeyhtiöön

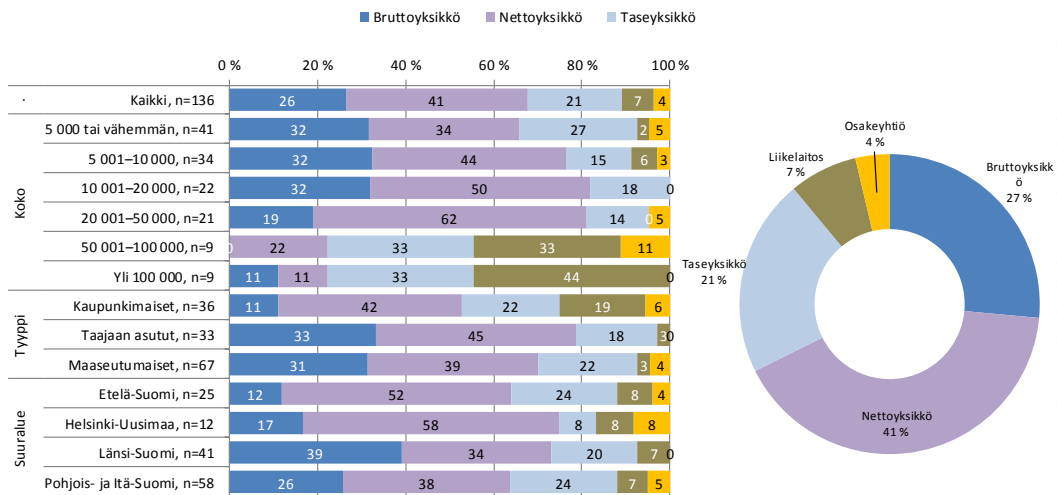
³¹ Suomen Kuntaliitto 2016. Harkittua omistajuutta toimitiloihin. Ohjeita kuntakonserniensa tilaomaisuuden hallintaan

ja liikelaitokseen yhteensä toimitilahallinto on organisoitu 10 prosentissa vastanneista kunnista.

Kun vastauksia painotetaan vastanneiden kuntien kerrosalalla, lopputulos muuttuu olennaisesti. Bruttoyksikön yleisyys laskee yli 10 prosenttiyksikköä. Suurin muutos tapahtuu liikelaitosten kohdalla. Painotetussa tarkastelussa neljännes kyselyn kuntien kerrosalasta on organisoitu liikelaitosten alaisuuteen.

Taustaryhmittäin tarkasteltuna organisaatiomuodossa löytyy siis eroja kuntien välillä. Merkittävin ero löytyy liikelaitosten yleisyydestä kuntakokojoukossa 50 001- 100 000 ja yli 100 000 asukasta, jossa se on selvästi yleisempi organisaatiomuoto kuin koko aineistossa. Osakeyhtiömuotoinen organisoitintapa on yleisempi kokoluokassa 50 001 – 100 000 asukasta kuin koko aineistossa.

Kuvio 20. Tilayksikön hallintamuoto

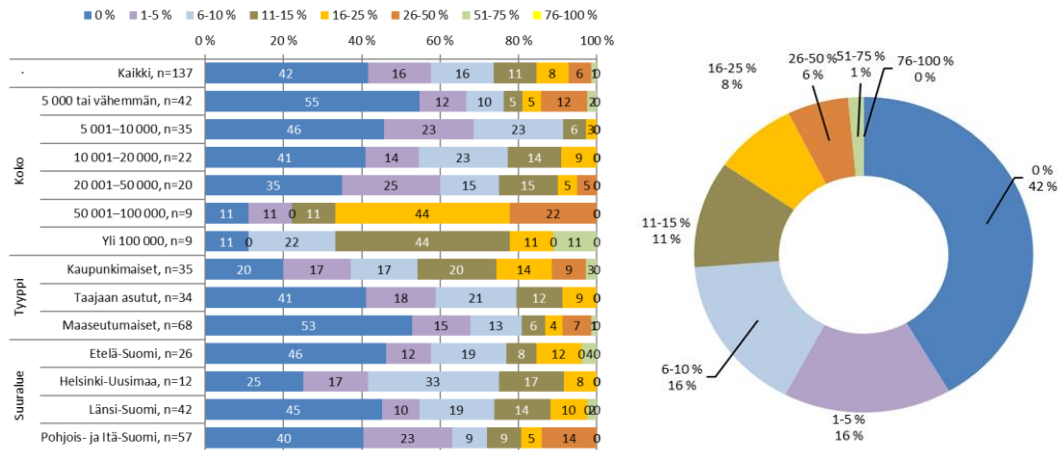


Vuonna 2016 toteutetussa kuntien kiinteistönhoidon ja –huollon arviointia ja kehittämistä koskeneessa kyselyssä vastausten jakauma oli samansuuntainen³².

Kunnilta tiedusteltiin myös rakennuskannan yhtiöittämisen tilannetta asuntoja lukuun ottamatta.

³² Kuntaliitto 2017. Kuntien kiinteistönhoidon ja huollon arviointi ja kehittäminen.

Kuvio 21. Rakennuskannan yhtiöittämisen osuus (%) kokonaismäärästä



Kaikista vastaajista 42 prosenttia ilmoitti, että kunnan kiinteistökantaa ei ole laisinkaan yhtiöissä. Koko aineistosta yleisimmin yhtiötetyn kiinteistömäärä oli joko 1-5 prosenttia tai 6-10 prosenttia koko kiinteistömäärästä pois lukien asunnot.

Kerrosalalla painotetuista (otettu huomioon vastaajakunnan kiinteistökannan kerrosala suhteessa valtakunnan kerrosalaan) tuloksista huomataan kuitenkin, että kokonaan yhtiöittämisen ulkopuolella olevia rakennuksia on vain neljänneksessä vastanneista kunnista ja yhteensä lähes puolessa kunnista yhtiötetyn rakennusmassan osuus on joko 6-10 prosenttia tai 11-15 prosenttia. Lähes neljänneksessä kunnista se on 16-25 prosenttia, näitä kuntia on eritoten kokoluokassa 50 001 – 100 000 asukasta.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että koko kuntakentässä toimitilojen yhtiöittäminen ei ole yleistä. Rakennuksista kuitenkin tätä suurempi osuus on yhtiöittämisen ja liikelaitosten piirissä, koska suuremmissa kaupungeissa yhtiöt ja liikelaitokset ovat selvästi yleisempiä kuin pienissä kunnissa ja myös yhtiötetyn kiinteistömäärän osuus suurin. Vastanneista 50 001 – 100 000 asukkaan kunnista 44 prosenttia ilmoitti, että kiinteistömäärästä on yhtiötetty 16-25 prosenttia. Suurista yli 100 000 asukkaan kaupungeista 13 prosenttia ilmoitti, että kiinteistömäärästä on yhtiötetty 51-75 prosenttia. Tässäkin kokoluokassa yleisin yhtiöittämistaso oli kuitenkin 11-15 prosenttia (50 prosenttia vastaajista).

6.2 Kiinteistönhoidon ja siivouspalveluiden järjestäminen

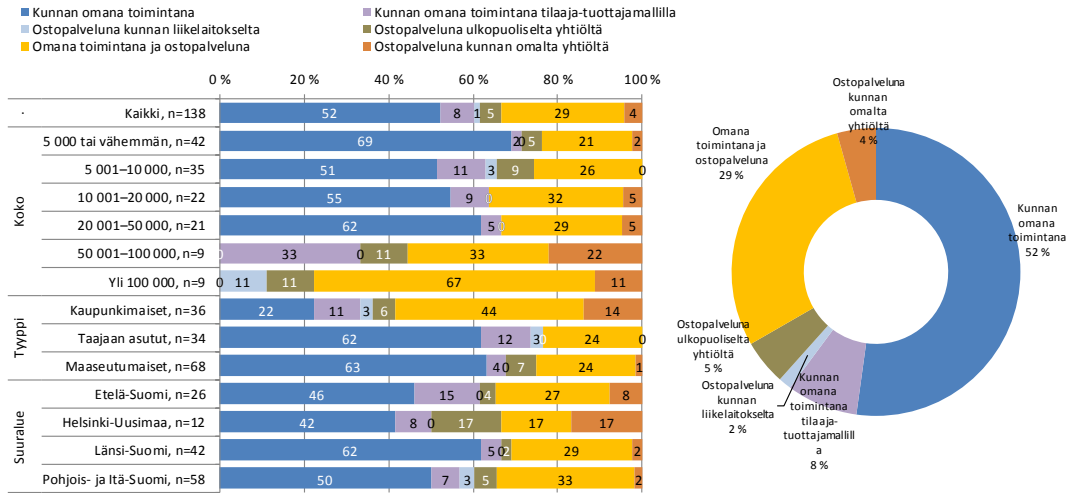
Kyselyn perusteella kunnista yli puolet järjestää kiinteistönhoidon kunnan omana toimintana. Toiseksi yleisin tapa on oman toiminnan ja ostopalvelun yhdistelmä. Nämä kaksi tapaa kattavat yhteensä 83 prosenttia kaikista järjestämistavoista.

Alle 5 000 asukkaan kunnissa omana toimintana järjestäminen on yleisempää kuin tätä suuremmissa kunnissa. Yli 50 000 asukkaan kunnissa kiinteistönhoidon ei järjestetä laisinkaan pelkkänä kunnan omana toimintana vaan yleisin tapa on oman toiminnan ja ostopalvelun yhdistelmä. Ostopalvelua kunnan omilta yhtiöiltä on merkittävässä määrin vain yli 50 000 asukkaan kunnissa. Kokoluokittaisessa tarkastelussa huomataan, että kunnan oma toiminta tilaaja-tuottaja -mallilla on selvästi muita ryhmiä useammin käytössä kuntakokoluokassa 50 001 – 100 000 asukasta ja ostopalvelua omalta liikelaitokselta käytetään lähinnä vain yli 100 000 asukkaan kunnista, joissa neljännes on valinnut sen järjestämistavaksi.

Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa näkyy selvästi kuntien erot toiminnan järjestämisessä. Kokonaan kunnan omana toimintana valinneiden osuus laskee neljännekseen ja

oman toiminnan ja ostopalvelun yhdistelmä on selvästi yleisin järjestämistapa (49 prosenttia painotetuista vastauksista).

Kuvio 22. Kiinteistöhoidon järjestämistapa



Kunnan kiinteistöjen siivouspalveluiden järjestäminen noudattelee kiinteistöhoidon järjestämistä. Yleisimmät järjestämistavat ovat vastaavat kuin kiinteistöhoidossa ja myös prosenttijakaumat ovat vastaavat. Myös kokoluokittaisessa tarkastelussa kuntien väliset erot ovat vastaavia kuin kiinteistöhoidossa.

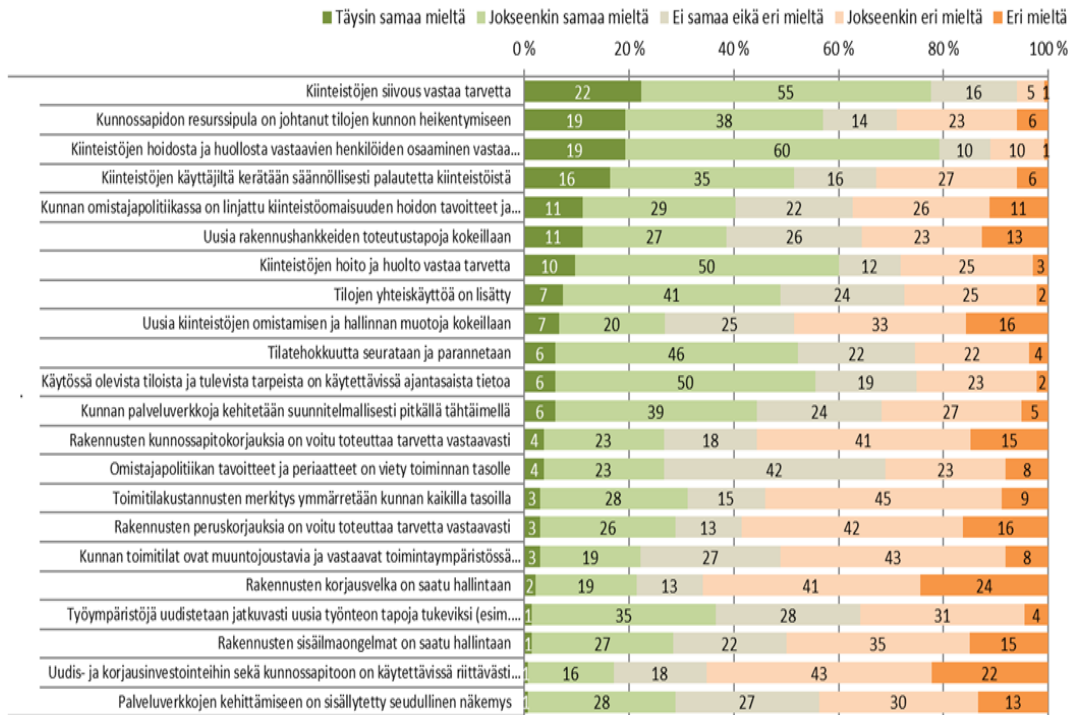
Vuoden 2016 tutkimuksessa¹⁹ todettiin, että on lukuisa joukko kuntia, joiden kiinteistöhoidossa ja huollossa olisi paljon kehitettävää. Toinen selkeä tutkimustulos oli se, että suurten kuntien tilanne näyttää olevan huomattavasti pieniä kuntia valoisampi. Yllättäen selkeä ero näkyi jo yli 30 000 asukkaan kuntien ja 10 001–30 000 asukkaan kuntien välillä. Viime mainitun ja kahden pienemmän kuntakokoluokan 5 001–10 000 asukasta ja < 5 000 asukasta kesken erot eivät olleet suuret ja järjestys jopa vaihteli osioittain.

Suuret kunnat ovat voineet panostaa kiinteistöhoidon kehittämiseen pieniä kuntia enemmän ja se näkyi myös kyselyn vastausten jakaumassa siten, että suurissa kunnissa kehittämistarpeita nähtiin edelleen kehittämisessä (strateginen kehittäminen) kun taas pienissä kunnissa painotukset olivat enemmänkin perusasioiden kuntoon saattamisessa.

6.3 Kiinteistönpitoon liittyviä näkemyksiä

Kyselyssä arvioitiin kuntien kiinteistöpidon nykytilaa myös erilaisten väittämien avulla.

Kuvio 23. Kiinteistöpidon nykytilan arviointi



Eniten oltiin samaa mieltä väittämien kiinteistöjen siivous vastaa tarvetta, kunnossapidon resurssipula on johtanut tilojen kunnan heikentymiseen ja kiinteistöjen hoidosta ja huollosta vastaavien henkilöiden osaaminen vastaa työn vaatimuksia kanssa. Erityisesti siivouksen osalta tilanne kunnissa näyttää hyvältä. Vastaajista 77 prosenttia on sitä mieltä, että siivous vastaa tarvetta täysin tai jokseenkin. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa tilanne heikkenee kuitenkin melko selvästi, koska vastaajien mielestä viidenneksessä rakennuksista siivous ei vastaa tarvetta. Kokoluokittain tarkasteltuna mielenkiintoinen huomio on, että suurimmassa kuntakokoluokassa on eniten niitä, jotka ovat väittämän kanssa täysin samaa mieltä sekä niitä, jotka ovat eri mieltä.

Vastaajista 79 prosenttia näkee, että huollosta ja hoidosta vastaavien henkilöiden osaaminen vastaa tarvetta. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa tulos laskee hieman. Kokonaisuudessaan tilannetta voi pitää hyvänä. Kokoluokassa 50 001 – 100 000 asukasta on eniten niitä, jotka ovat eri mieltä asiasta.

Huolestuttavaa sen sijaan on, että vastaajista yli puolet (57 prosenttia) oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että resurssipula (raha ja henkilöstö) on johtanut tilojen kunnan heikentymiseen. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa luku nousee 66 prosenttiin, koska yli 50 000 asukkaan kunnat ovat useimmiten samaa mieltä väittämän kanssa.

Vähiten samaa mieltä oltiin väittämien; rakennusten sisäilmaongelmat on saatu hallintaan, uudis- ja korjausinvestointeihin sekä ylläpitoon on käytettävissä riittävästi resursseja ja palveluverkkojen kehittämiseen on sisällytetty seudullinen näkemys kanssa. Näiden väittämien kohdalla alle kolmannes oli väittämän kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa huomataan, että rakennusalakohtaiset tulokset ovat vielä tätä heikommat lukuun ottamatta seudullisen näkemyksen huomioimista. Tältä osin tuloksia voi pitää huolestuttavina. Myös kyselyn muut osiot vahvistavat, että esimerkiksi sisäilmaongelmat näyttävät lähinnä lisääntyneen.

Väittämien perusteella kuntien rakennuskannan kehittämiseen kohdistuu huomattavia paineita, esimerkiksi korjausvelan ilmoittaa saaneensa jotenkin hallintaansa viidennes vastaajista ja tämä koskee kaiken kokoisia kuntia. Tilanteen ei voi nähdä parantuvan nopeasti, koska vastaajista yli puolet kokee, että peruskorjauksia ei ole voitu toteuttaa tarvetta vastaavasti. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa vain noin viidennes vastaajista on väittämän kanssa edes jokseenkin samaa mieltä. Kuntien rakennusten heikkoon tilanteeseen on johtanut määrärahojen vähyys ja pitkään jatkunut talouden taantuma. Rakennuksista ja myös muusta infrastruktuurista on ollut poliittisesti helpompi säästää kuin esimerkiksi terveydenhuollosta ja koulutuksesta, joissa palaute käyttäjiltä on suorempaa. Infrastruktuuriin kohdistuneet säästöt eivät myöskään välittömästi näy rakennusten kunnossa ja näin tilanne pääsee heikkenemään salakavalasti. Rakennuksia ei pitäisikään erottaa niissä tapahtuvasta toiminnasta. Jos koulu rakennuksena pääsee huonoon kuntoon, näkyy se myös koulutyössä. Investoinnit ja säästöt tulisi nähdä kokonaisuuksina.

Kiinteistöjohtamisen ja strategisen suunnittelun tasolla on huomattavissa selviä eroja kunta-kokoluokittain. Kokonaisuudessa vastaajista alle kolmannes kokee, että omistajapolitiikan tavoitteet on viety käytäntöön ja toimitilakustannusten merkitys ymmärretään kunnan kaikilla tasoilla. Vajaa puolet vastaajista näkee, että palveluverkkojen suunnittelu on kunnassa pitkäjänteistä.

Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa tilanne on kuitenkin selvästi parempi. Suurissa kunnissa toiminta on tältä osin strategisempaa ja pitkäjänteisempää kuin pienissä kunnissa.

Suuressa osassa kaiken kokoisia kuntia tilatehokkuutta on parannettu, ja siihen tähtäviä toimenpiteitä toteutettu. Kerrosalaksi muutettuna vastaukset ovat noin 10 prosenttiyksikköä väittämätasoa parempia. Yli 100 000 asukkaan kunnissa ollaan vastausten perusteella selvästi muita kuntia pidemmällä tilatehokkuuden seurannassa ja kasvattamisessa. Suurimmissa kunnissa toteutetaan myös selvästi muita useammin uusia rakennushankkeiden toteuttamistapoja ja työympäristöjä kehitetään vastaamaan uusia työnteon tapoja.

Vastausten perusteella kuntien rakennusten kerrosalasta noin viidesosassa olisi tällä hetkellä jossain määrin tai kokonaan tilatehokkuuden kasvattamisen tarvetta, esimerkiksi tilojen yhteiskäyttöä ei ole lisätty ja tilatehokkuutta ei seurata tai tiloja ei kehitetä tukemaan uusia työnteon muotoja. Syynä voi olla se, että rakennuksia on käytännössä ilman käyttötarvetta ja niitä ei ole saatu purettua tai myytyä. Toisaalta tilatehokkuuden parantamiseen on varaa myös suuremmissa kaupungeissa, joissa väestön vähenemisestä johtuvaa käyttötarpeen laskua ei ole samassa määrin kuin osassa pieniä kuntia. Tilatehokkuuden parantamiseen sisältyy siten yhä merkittävää kehittämispotentiaalia.

Haasteena tilojen tehokkaalle käytölle on myös se, että vastausten perusteella kerrosalasta vain kolmannes on sisällytetty seudulliseen palveluverkon suunnitteluun. Tämä on toisaalta varsin ymmärrettävää, jos vain kuusi prosenttia vastaajista ilmoitti, että kunnan palveluverkoja kehitetään suunnitelmallisesti pitkällä aikavälillä. Ilman ensin paikallista ja sen jälkeen seudullista koordinaointia on hankala saavuttaa parhaita ratkaisuja tilatehokkuuden kasvattamiseksi.

Tekesin laatimassa raportissa Käyttäjälähtöiset tilat³³ nousivat esille kuntien haasteina pääosin samat asiat:

- Vanhentuneet palveluverkot
- Liian pienet yksikkökoot

³³ Tekes 2011. Käyttäjälähtöiset tilat. Uutta ajattelua tilojen suunnitteluun.

- Korjausvelan kasvu
- Tilojen tuottamaton käyttö – matalat täyttöasteet
- Puutteelliset tiedot ja riittämätön kokonaiskuva toimitilojen nykytilasta ja tulevaisuuden tarpeista
- Talotekniikan vanhenemisen aiheuttamat kosteus- ja terveysongelmat
- Investointien väärä tai riittämätön kohdentaminen
- Hallintorajat ylittävä yhteistyö
- Tilahallinnon asiantuntemuksen puutteellisuus – vaikeutunut päätöksenteko

Kuntien kiinteistönpidon ongelmat ovat toisiaan pahentavia. Jos palveluverkkoa ei saada supistettua, niukkojen resurssien maailmassa yhä useamman rakennuksen kohdalla joudutaan tinkimään ylläpidosta. Tällöin korjausvelka ja mahdolliset sisäilmaongelmat lisääntyvät. Kiinteistönpidon saattaminen kestäväälle pohjalle edellyttää sitä, että palveluverkko on aidosti optimoitu vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeita (ei haluja) ja kunnan taloudellista kantokykyä.

Kiinteistönhoidon ja huollon merkitys mm. rakennusten käytettävyyden ja käyttäjien terveyden kannalta on kiistaton. Siten toiminnan kehittämiseen panostaminen tuo merkittäviä positiivisia kansantaloudellisia ja -terveydellisiä vaikutuksia. Toiminnan kehittämisessä on tarpeen tunnistaa tärkeimmät ja kriittisimmät kehityskohteet, priorisoida ne ja edetä järjestelmällisesti niiden pohjalta. Vuonna 2016 tehdyssä tutkimuksessa¹⁹ arvioitiin nykytilaa ja tärkeyttä. Tulokset vaihtelivat voimakkaasti eri kuntien välillä. Valtakunnallisella tasolla tutkimuksesta voitiin johtaa ainakin seuraava keskeisimmät löydökset ja johtopäätökset:

Asiakkuuksien hallinta:

Kiinteistönhoitoon liittyvän asiakaspalautteen kerääminen ja hyödyntäminen havaittiin olevan yksi selkeä kipupiste ja kehittämiskohde, joka esiintyi kyselyssä läpileikkaavana aiheena. Usein kuntien oma kiinteistönhoito-organisaatio tuottaa kiinteistönhoitopalveluita kuntien omissa kiinteistöissä kuntien omille käyttäjäorganisaatiolle. Tällaisessa asetelmassa palveluita tuotetaan ikään kuin sisäiselle asiakkaalle ja asiakkuuksien oikea tunnistaminen ja -hallinta saattaa jäädä vaille riittävää huomiota. Kuntien kiinteistönhoidosta vastaavien tahojen tulisikin kehittää viestintänsä ja vuorovaikutuskeinoja kokonaisuutena ja tähdätä kumppanuuksien ja asiakkuuksien parempaan hallintaan.

Kiinteistönpidon parempi kokonaishallinta:

Kiinteistönhoidon perusprosessien hallinnassa oli havaittavissa hajontaa valtakunnallisen tason tarkastelussa. Epätasaisuutta havaittiin niin strategisen tason johtamisen kuin operatiivisen toiminnankin osalla. Strategisen tason johtamisen puutteet ilmenivät monista vastauksista mm. siten, että kiinteistönhoidon toimintaa ei ole merkittävässä määrin sidottu strategiaan tavoitteisiin tai kiinteistökannan salkutukseen. Operatiivisen toiminnan puutteita voi monista vastauksista päätellä siitä, että kiinteistönhoidon ja huollon toiminnot eivät perustu mitoitukseen ja että keskeisten prosessien tunnistamisessa ja kehittämisessä on parantamisen varaa. Operatiivisen tason kehittämistarpeita ilmenee myös työntekijätasolle asti, kuten esim. työntekijöiden tavoitteiden asettamisen ja seurannan osalla.

Osa vastausten epätasaisuudesta oli todennäköisesti selitettävissä eri kuntien toimintatapojen välisillä eroavaisuuksilla sekä kuntakoon mukanaan tuomilla eroavaisuuksilla. Mutta syytä voi olla myös siinä, että kiinteistönpitoon liittyvien prosessikokonaisuuksien hallinnassa on puutteita ja kehittämistarpeita.

Tavoitteeksi tulisikin asettaa kokonaisuuksien parempi hallinta:

- Strategisen tason suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta tulisi kirkastaa kuvamalla ja sitomalla kiinteistönhoidon ja -huollon toimiin liittyvät tavoitteet tiiviimmin mm. kiinteistöohjelmaan. Hoidettavan kiinteistömässän ryhmittely ja luokittelu helpottaisivat hoidon ja huollon toimenpiteiden oikeaa kohdentamista.
- Operatiivista toiminnan kehittäminen tapahtuisi varsinaisten kiinteistöhoito- ja huoltotoimien vastuita ja velvoitteita kirkastamalla sekä hoidettavien kohteiden osalta että kiinteistöhoitohenkilökunnan vastuiden osalta. Kiinteistönhoidon ja huollon tehtävien mitoitus, kohdekohtaiset tehtävälistat ja tehtäviä hoitavan henkilökunnan tehtäväluettelot voisivat olla käytännön keinoja, joilla parempaa selkeyttä ja hallittavuutta olisi mahdollista tavoitella.

Toiminnan kehittämisessä tulisi tavoitella eräänlaista jatkumoa strategisen tason tavoitteiden kirkastamisesta lähteville prosesseille. Prosessit etenevät kohti operatiivisen toiminnan kehittämistoimia esim. kiinteistömässän tarpeista lähtevän selvityksen kohdentamisen kautta päädytään henkilöstön oikeanlaiseen resursoinnin ja osaamisen varmistamiseen.

Osaratkaisuna kiinteistönpidon ongelmiin voidaan pitää yhteistyön lisäämistä toiminnassa kuntien kesken. Tätä asiaa tiedusteltiin haastatteluissa. Haastatellut kannattivat pääsääntöisesti kuntien yhteistoimintaa, mutta siitä oli vain vähän kokemusta. Yhteistyöllä nähtiin saatettavan muun muassa nykyistä parempaa asiantuntijuutta kiinteistönpitoon. Keskeisenä haasteena yhteistyölle, joka ilmeni lähes kaikissa haastatteluissa, pidettiin yhteisten tietojärjestelmien puuttumista. Haastatteluissa ehdotettiin muun muassa kaikille kunnille yhtä ja samaa kiinteistö- ja huoltotietokantaa. Yhteistyötä on pyritty kehittämään myös hankinnoissa, kaluston yhteisessä käytössä ja yhteisessä päivystyspalvelussa.

Ylläpidon digitalisaatio on kuitenkin kokonaisuutena vielä kehitysvaiheessa. Esimerkiksi tietomalleja on suunnittelun ja rakentamisen tukena käytetty jo parikymmentä vuotta. Siitä huolimatta kiinteistöala ei ole onnistunut ottamaan tietomalleja ylläpidon käyttöön. Suurin syy tähän on se, ettei nykyisissä tietomalleissa juuri ole ylläpidon tarvitsemaa tietoa. Tämä taas on seurausta siitä, ettei tilaaja ole toimeksiannossaan määrittellyt ylläpidon tietotarvetta. Nykyiset tietomallien laadintakäytännöt eivät juurikaan tue ylläpidon tarpeita. Ylläpidon tarvitsemaa tietoa, kuten esimerkiksi materiaalien käyttöikiä tai hoitajaksoja, ei normaalisti tallenneta malliin. Rakennussuunnittelijat eivät myöskään välttämättä ole oikea taho laatimaan ylläpidon tehtäviä³⁴.

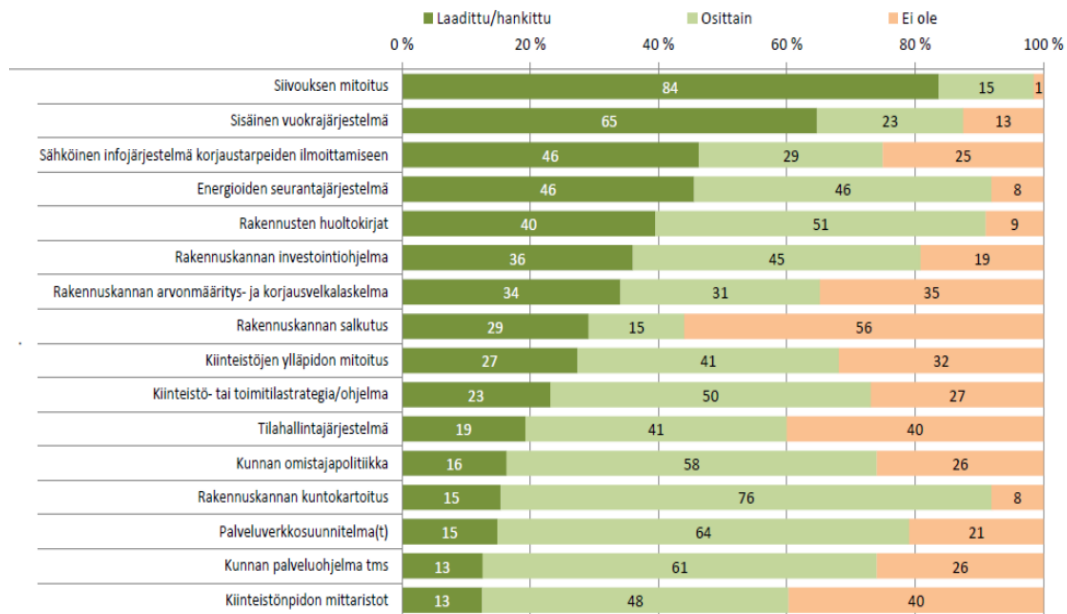
Toteutettiinpa rakennushanke tietomallin avulla tai ilman on tärkeää, että ylläpidon näkökulma otetaan mukaan jo suunnittelun alusta lähtien ja hankkeen ohjeistukseen tulisi lisätä elinkaaritarkastelut ja hoidettavuuden huomiointi yhtä tärkeänä osana kuin esim. energiakyvykset ja rakennusterveysasiat. Yksi tärkeä kehitysaskel olisi rakennusten elinkaaren aikaisen ylläpito-ohjelmien laadinta, johon liitettäisiin budjetoititekninen varautuminen tuleviin kustannuksiin. Periaate olisi teoriassa sama kuin elinkaarimallissa, mutta tässä se tapahtuisi kunnan toimesta.

6.4 Ohjelmien ja toimenpiteiden tilanne

Kuntien kiinteistönpidon strategisesta ja operatiivisesta tilanteesta saatiin mielenkiintoisia tuloksia.

³⁴ Halmetoja E. 2016. Tietomallit ylläpidossa. Raportti 2016-09-21.

Kuvio 24. Ohjelmien ja toimenpiteiden tilanne



Kunnista lähes kaikki ovat tehneet ainakin osittaisen siivouksen mitoituksen ja erot kuntien välillä ovat pieniä. Kerrosalalla painotettuna tarkasteluna tulos ei muutu. Kunnissa on käytössä myös pääsääntöisesti sisäinen vuokrajärjestelmä. Sen yleisyys kasvaa selvästi kunnan koon ollessa yli 20 000 asukasta. Kerrosalalla painotettuna tarkasteluna sitä ei olisi käytössä vain 5 prosentissa kerrosalasta.

Kunnista neljäsnes ilmoittaa, että käytössä ei ole lainkaan sähköistä infojärjestelmää korjaustarpeiden ilmoittamiseen. Kerrosalalla painotettuna tarkasteluna tämä tarkoittaa kuitenkin vain 7 prosenttia vastanneiden kuntien kerrosalasta, koska myös niiden yleisyys kasvaa selvästi kunnan asukasluvun mukaan.

Energian kulutuksen seurantajärjestelmä on ainakin osittain käytössä noin 90 prosentissa kunnista. Kerrosalasta vain 2 prosenttia on kokonaan seurannan ulkopuolella. Toisaalta kyselyssä ei tarkemmin kartoitettu, kuinka seuranta on kunnissa järjestetty. Se voi vaihdella esim. huoltohenkilöstön kerran kuukaudessa tapahtuvasta mittareiden luennasta reaaliaikaiseen sähköiseen mittaukseen.

Rakennusalan arvonmääritys ja korjausvelkalaskelma on laadittu 34 prosentissa kunnista, mutta se koskee 75 prosenttia kaikista kerrosalasta. Kunnista viidesnes ilmoittaa, että rakennuskannan investointiohjelmaa ei ole laadittu. Kerrosalasta tämä on vain 6 prosenttia, koska esimerkiksi kaikki suurimmat kunnat ovat laatineet investointiohjelman.

Rakennusten huoltokirjat ovat käytössä noin 40 prosentissa kaikista kunnista. Kun huomioidaan vielä ”osittain” vastaukset luku nousee yli 90 prosenttiin. Kunnista hiukan yli puolet ilmoittaa, että rakennuskannan salkutusta ei ole tehty. Koska isoissa yli 50 000 asukkaan kunnissa salkutus on tehty ainakin osittain lähes kaikissa kunnissa, rakennusala on salkuttamatta noin viidesnes. Suuri osa näistä rakennuksista on alle 10 000 asukkaan kunnissa, joissa salkutusta ei välttämättä edes tarvita vähäisen rakennusmäärän takia.

Kiinteistöjen ylläpidon mitoitusta ei ole tehty kolmanneksessa vastanneista kunnista. Vastanneiden kuntien rakennusala tämä tarkoittaa noin 15 prosenttia. Vastaajista 40 prosenttia ilmoittaa, että käytössä ei ole tilahallintajärjestelmää. Tässäkin kohdassa erottuu

kuntakokoluokat alle 5 000 asukasta sekä 5 001 – 10 000 asukasta, joissa järjestelmällä saatavat hyödyt voivat jäädä niukoiksi. Tilahallintajärjestelmien ulkopuolella on kokonaan vajaa viidennes kuntien rakennuksista.

Palveluverkkosuunnitelmat on laadittu 15 prosentissa kunnista ja osittain 64 prosentissa kunnista. Kerrosalalla painotettuna vastaukset antavat tuloksen, että palveluverkkosuunnitelmien ulkopuolella kokonaan olisi noin 10 prosenttia rakennusalasta. Tilanne ei kuitenkaan käytännössä ole näin valoisa, sillä kyselyssä ei tarkemmin selvitetty suunnitelmien laatimisen ajantasaisuutta. Perinteisellä tavalla tehtyinä palveluverkkosuunnitelmat ovat yleensä vanhentuneita jo valmistuessaan. Näin ollen palveluverkkosuunnittelun kehittäminen ja suunnitelmien ajantasallapito ovat erittäin tärkeä pohja pitkän tähtäimen investointiohjelmien laadinnalle ja kestäväälle kiinteistönpidolle.

Kunnista vajaalla kolmanneksella ei ole toimitiloaohjelmaa ja rakennusalastakin tämä tarkoittaa yli viidennestä. Ohjelmia puuttuu kaikenkokoisista kunnista ja tässä on myös yksi kehitystarve havaittavissa.

Kunnan omistajapolitiikka puuttuu kolmanneksesta kunnista, mutta vastanneiden kuntien rakennusalalla tämä on vain 14 prosenttia. Kiinteistönpidon mittaristot puuttuvat kolmannekselta kunnista. Alle 10 000 asukkaan kunnista noin puolella ei ole niitä lainkaan, ja myös tässä on havaittavissa yksi kehityskohde.

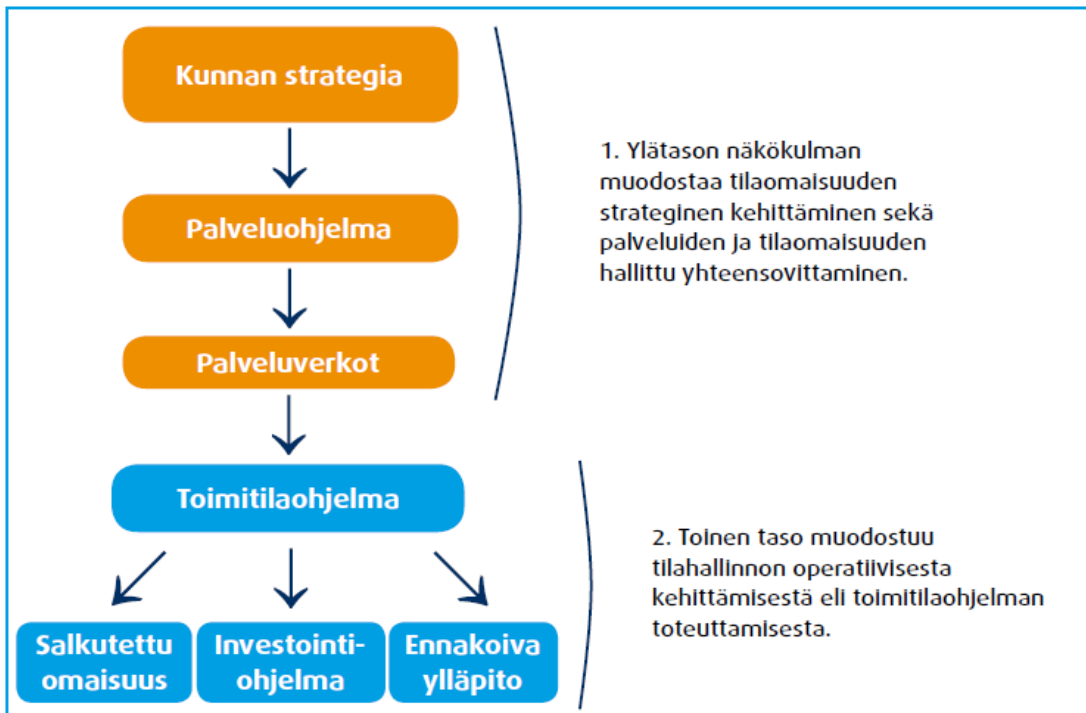
Vastausten perusteella kokonaan kuntokartoitusten ulkopuolella on noin 5 prosenttia kuntien rakennuskannan kerrosalasta. Huomattavaa on tosin, että ”osittain vastanneiden osuus on hyvin suuri 84 prosenttia, mikä sisältänee hyvin erilaisia kartoituksia eri laajuuksissaan. Kuten monessa muussa kysymyksessä, kuntokartoitusten osalta ei ole huomattavissa eroja eri kokoisten kuntien kohdalla.

Kyselyn mukaan kiinteistönpidon strateginen ja operatiivinen tilanne vaihtelee kunnissa voimakkaasti. Suurissa kunnissa tilanne on pääsääntöisesti hyvällä tasolla, mutta sielläkin kehittämistarvetta on edelleen mm. tiedolla johtamisessa. Erityinen tarve olisi kiinteistönpidon ”digiloikan” ottamiselle. Pienemmissä kunnissa tilanne on heikko ja strategisen suunnittelun taustaksi tarvittavien mittaristojen ja kartoitusten tilanne ei ole riittävä. Suunnitelmallisuuteen voidaan päästä vain ajantasaisen tiedon kautta.

Kuntaliitto on hankkeessaan Harkittua omistajuutta toimitiloihin³⁵ luonut selkeän mallin sekä kuntien toimitilahallinnon tueksi että laatinut erillisen päättäjäohjeen helpottamaan kiinteistö-pitoon liittyvien päätösten tekemistä. Ohjeessa on mm. kuvattu selkeä ja johdonmukainen toimintamalli kunnan strategiasta aina kiinteistöomaisuuden ennakoivaan ylläpitoon saakka.

³⁵ Kuntaliitto 2016. Harkittua omistajuutta toimitiloihin. Ohjeita kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan,

Kuvio 25. Kiinteistöpidon kehittämisen hierarkiapolku

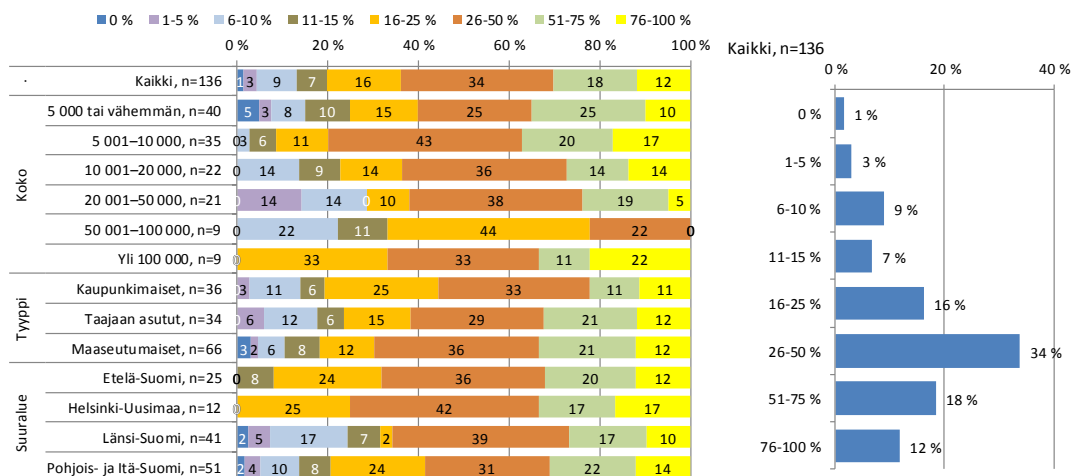


Kunnat ovat tätä ohjetta myös hyödyntäneet, mutta edelleen tarvitaan toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Erityisesti strategisen päätöksenteon ja operatiivisen toiminnan yhdyspintaan liittyvät toiminnot tarvitsevat tukea ja ohjausta. Palveluverkkotyön ja sen avulla muodostettavan toimitilaohjelman laatimisessa on kehitettävää, kuten kyselytutkimuskin osoitti.

6.5 Rakennusten kunto ja sisäilmatilanne

Kyselyssä tiedusteltiin kunnilta vielä tarkemmin, kuinka suuri osa niiden rakennuksien kunnosta on selvitetty kuntoarvioinneilla tai vastaavilla.

Kuvio 26. Kuntoarvioiden ja vastaavien osuus (%) koko rakennuskannasta



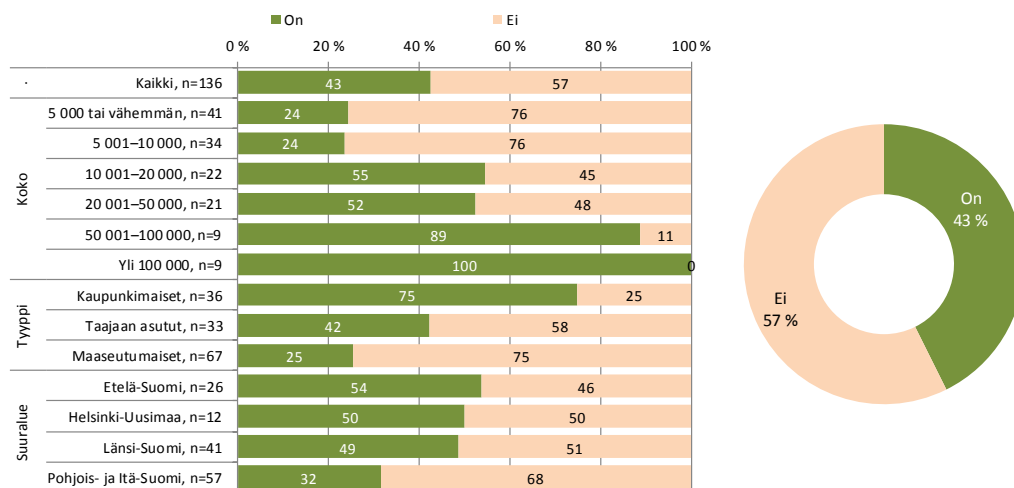
Yleisin vastaus oli 26-50 prosenttia. Toiseksi yleisimmät vastausluokat olivat 16-25 prosenttia ja 51-75 prosenttia. Kuntakokoluokittain vastaukset erosivat siten, että jakaumat olivat melko tasaisia kokoluokkaan 20 001 – 50 000 asukasta asti, suuria eroja kuntakokoluokkien

kesken ei ole havaittavissa. Kokoluokassa 50 001 – 100 000 asukasta ei päästy ollenkaan korkeimpiin arviointiluokkiin, kuten muissa kunnissa ja poikkeuksellisen yleistä oli, että arvioiteja oli tehty 16-25 prosenttiin rakennuksista. Yli 100 000 asukkaan kunnat erosivat siinä muista, että kaikissa kunnissa vähintään 16-25 rakennuksista oli kartoitettu. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa näkyy yli 50 000 asukkaan kunnat siinä, että vastaajamäärä luokassa 16-25 prosenttia kasvaa 10 prosenttiyksikköä. Ääripäissä painottomien ja painotettujen vastausten ero on hyvin pieni.

Kyselyn pohjalta rakennusten kunnon selvittämisessä on vielä paljon tehtävää, vaikkakin käytännössä kaikkien rakennusten tutkiminen ei välttämättä olekaan. Haastattelussa tuli esiin, että kuntokartoituksia on syytä tehdä jatkossa aiempaa suunnitelmallisemmin, jotta saadaan aikaan kokonaiskuva kunnan sisäilmatilanteesta. Tässäkin yhteydessä haastatellut korostavat, että palveluverkon täytyy olla oikean kokonainen suhteessa kunnan taloudelliseen kantokykyyn, jotta tarvittavat korjaukset ja uusinvestoinnit on mahdollista toteuttaa. Valtiolta kaivataan taloudellista tukea ja yleistä ohjeistusta kuntokartoituksiin ja sisäilma-asioidin.

Kiinteistönpitoon liittyen kysyttiin myös, onko kunnassa käytössä sähköinen tilanhallintajärjestelmä ja sähköiset huoltokirjat.

Kuvio 27. Sähköisen tilanhallintajärjestelmän yleisyys (%)

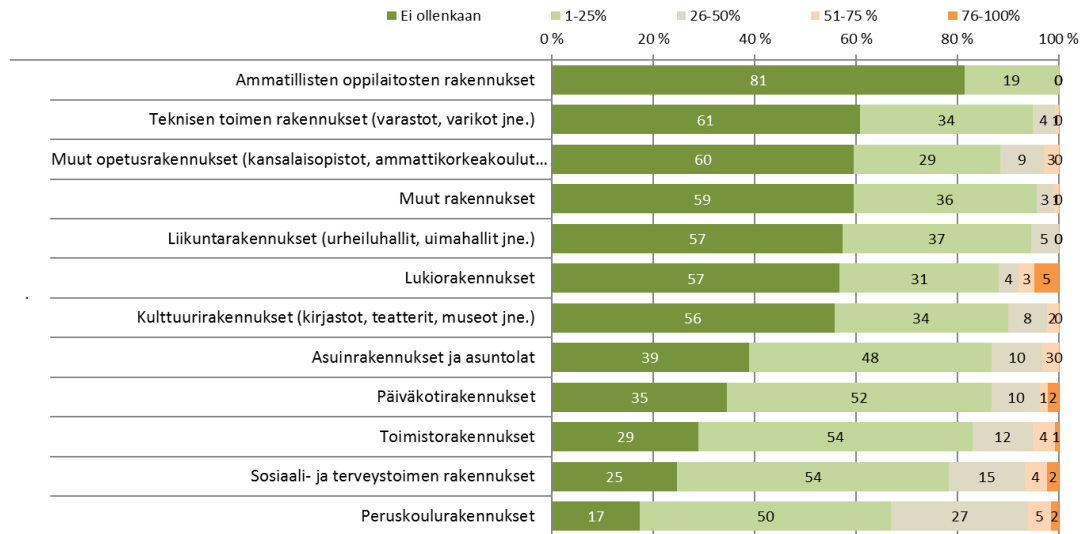


Sähköinen tilanhallintajärjestelmä on käytössä 43 prosentissa vastanneista kunnista. Sen yleisyys kasvaa selvästi kunnan koon kasvaessa ja se onkin käytössä lähes kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa. Kerrosalalla painotettuna tämä tarkoittaa, että 75 prosenttia kuntien rakennuskannasta on sähköisen tilanhallintajärjestelmän piirissä.

Sähköiset huoltokirjat ovat yleisempiä kuin sähköiset tilanhallintajärjestelmät. Vastanneista kunnista 66 prosenttia ilmoittaa niiden olevan käytössä. Kerrosalalla painotettuna luku nousee 88 prosenttiin. Tämä johtuu siitä, että ne ovat levinneet laajemmin myös pienempien kuntien käyttöön kuin sähköiset tilanhallintajärjestelmät.

Sisäilmatilannetta selvittävään kysymykseen (kuvio 28) saatujen vastausten perusteella tyypillisintä on, että rakennuksissa ei ole lainkaan merkittäviä sisäilmaongelmia tai niitä on 1-25 prosentissa rakennustyyppistä

Kuvio 28. Vähäistä merkittävämmän sisäilmaongelman yleisyys (%)



Vastaajat arvioivat, että vähäistä merkittävämpiä sisäilmaongelmia on vähiten ammatillisten oppilaitosten rakennuksissa. Vastaajista viidennes arvioi, että ongelmia on 1-25 prosentissa näistä rakennuksista. Kerrosalalla painotettuna luku on selvästi suurempi ja 60 prosenttia vastaajista arvioi, että ammatillisten oppilaitosten rakennuksista 1-25 prosenttia kärsii sisäilmaongelmista.

Seuraavaksi vähiten (yli 50 prosenttia ei lainkaan) sisäilmaongelmia arvioitiin olevan teknisen toimen rakennuksissa, muissa opetusrakennuksissa, muissa rakennuksissa, liikuntarakennuksissa, lukiorakennuksissa ja kulttuurirakennuksissa. Näistä rakennustyypeissä kolmannes arvioi, että 1-25 prosenttia kärsii sisäilmaongelmista.

Selvästi eniten sisäilmaongelmia koetaan olevan peruskoulurakennuksissa. Vain vajaa viidennes vastaajista arvioi, että heidän kunnassaan sisäilmaongelmaisia rakennuksia ei ole lainkaan. Puolet vastaajista arvioi, että peruskoulujen neliömäärästä 1-25 prosenttia kärsii sisäilmaongelmista ja kolmannes arvioi, että rakennustyyppistä 26-50 prosenttia kärsii sisäilmaongelmista. Toiseksi eniten sisäilmaongelmia arvioidaan olevan sosiaali- ja terveystoimen rakennuksissa sekä toimistoissa. Asuinrakennukset ja asuntolat sekä päiväkodit kuuluvat myös ryhmään, jossa vastaajat katsovat useammin, että 1-25 prosentissa rakennustyyppistä on sisäilmaongelma kuin että sitä ei olisi lainkaan.

Vastaajakunnan kerrosalalla painotettuna kaikissa rakennustyypeissä laskee niiden kohteiden määrä, joissa ei olisi lainkaan sisäilmaongelmia, ja tyypillisintä onkin, että rakennustyyppistä 1-25 prosentissa on sisäilmaongelma. Painotetussa tarkastelussa kolmannes vastaajista arvioi, että peruskouluista 26-50 prosenttia kärsii sisäilmaongelmista ja 66 prosenttia vastaajista arvioi, että sisäilmaongelmia on 1-24 prosentissa rakennustyyppistä. Painotetussa tarkastelussa myös päiväkodit, toimistorakennukset sekä sosiaali- ja terveysalan rakennukset näyttävät entistä vahvemmin rakennustyyppinä, joissa sisäilmaongelmia ilmenee. Painotetuista vastauksista noin 80 prosenttia ilmaisee, että näissä rakennustyypeissä sisäilmaongelmista kärsii 1-25 prosenttia koko rakennustyyppin neliömäärästä.

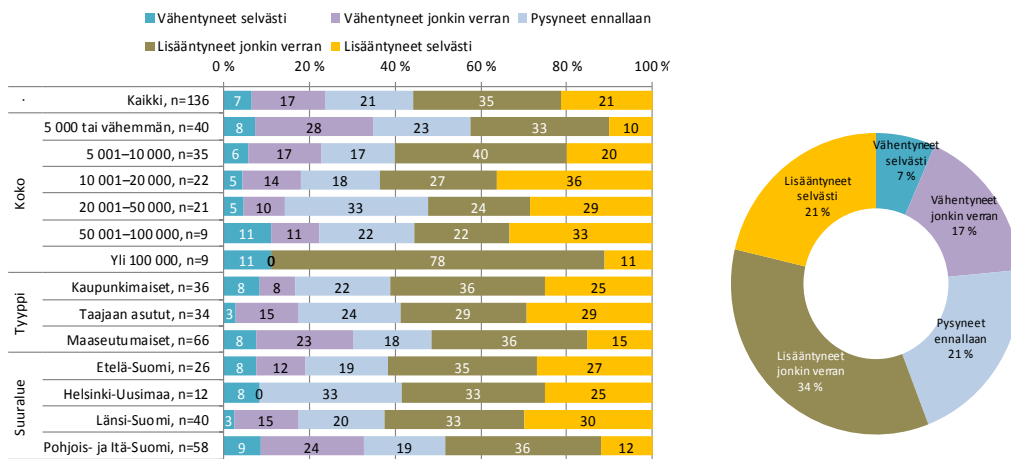
Painotettu tarkastelu ei juuri muuta rakennustyyppien keskinäistä järjestystä sen suhteen, kuinka paljon niissä on sisäilmaongelmia. Joitakin muutoksia on kuitenkin havaittavissa lis-

tan keskivaiheilla; lukiorakennusten ja asuinrakennusten asema suhteessa muihin rakennustyyppisiin paranee sisäilmaongelmien yleisyyden suhteen ja taaskin muiden opetusrakennusten kohdalla käy päinvastoin, kun huomioidaan kerrosalapainotus.

Johtopäätöksenä on, että peruskoulurakennukset ja sosiaali- ja terveystoimen rakennukset erottuvat sisäilmaongelmaisina rakennustyyppinä. Merkittävää tuloksessa on se, että mainitut rakennustyyppit ovat myös suurimpien käyttäjäryhmien käytössä.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, kuinka sisäilmatilanne on kehittynyt vuosien 2010-2017 välillä.

Kuvio 29. Sisäilmaongelmien määrän muutos vuosina 2010-2017



Yleisin vastaus oli, että sisäilmaongelmat ovat lisääntyneet jonkin verran (34 prosenttia vastaajista). Vastaajista vain 7 prosenttia arvioi niiden vähentyneen selvästi. Loput arviot jakautuivat siten tasaisesti, että noin viidennes arvioi niiden lisääntyneen selvästi tai vähentyneen jonkin verran tai pysyneen ennallaan. Tämän arvon perusteella sisäilmaongelmat ovat kasvaneet selvästi tarkasteluajanjaksolla. Tulokset ovat hyvin lähellä Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE 5 –projektin tuloksia, jossa 51 prosenttia vastaajista arvioi ongelmien pahentuneen ainakin jossain määrin viimeisen 5 vuoden aikana.

Suurimmissa kunnissa oli eniten niitä, jotka arvioivat ongelmien vähentyneen selvästi. Toisaalta suurimmassa kokoluokassa 80 prosenttia vastaajista arvioi ongelmien lisääntyneen jonkin verran. Alle 5 000 asukkaan kunnissa oli vähiten niitä, jotka arvioivat ongelmien lisääntyneen selvästi, ja niissä myös kolmannes arvioi ongelmien vähentyneen jonkin verran.

Myös SE 5- projektissa³⁶ sisäilmaongelmien määrän lisääntymisestä raportoivat suuret yli 50 000 asukkaan kunnat, joissa näin ilmoitti tapahtuneen peräti 70 prosenttia vastaajista. Raportissa arvioitiin, että tähän syynä saattaa olla se, että suurissa kaupungeissa rakennusten kunto tunnetaan paremmin kuin pienissä kunnissa ja sisäilma on aidosti kartoitettu.

Kokoluokassa 10 001 – 50 000 asukasta oli korkeimmat niiden vastanneiden osuudet, joiden mielestä ongelmat olivat lisääntyneet selvästi (noin 30 prosenttia vastaajista). Kokoluokasta 20 001 – 50 000 voidaan huomata, että tässä kuntaryhmässä niiden vastanneiden osuus, joiden mielestä tilanne on pysynyt ennallaan, oli kaikkein korkein.

³⁶ Kuntaliitto 2015. Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE5 –projekti. Kirjallisuus- ja kehittämis-tarveselvitys. 2015.

Kyselyssä ei täsmennetty todentamismenetelmää, mutta kun huomioidaan se, että suurissa kunnissa kuntokartoituksia on tehty selvästi pienempiä kuntia laajemmin, voi tilanne olla pienemmissä kunnissa sisäilmaongelmien kohdalla huonompi, kuin mitä vastaukset kertovat.

Painotetussa tarkastelussa niiden osuus, joissa ongelmat ovat kasvaneet selvästi pysyy ennallaan, eli viidenneksessä rakennuskannasta ongelmien arvioidaan lisääntyneen selvästi. Sen sijaan koko rakennusalaan huomioiden yli puolessa siitä ongelmien arvioidaan kasvaneen jonkin verran.

Rakennusterveyteen ja sisäilmaongelmiin liittyviä tutkimuksia on runsaasti. Myös ongelmien yleisyyteen liittyviä kyselyitä ja seurantatutkimuksia on paljon. Ongelmana näissä on luonnollisesti se, että niiden vertaileminen on vaikeaa. Avaimet terveelliseen ja turvalliseen rakennukseen -tutkimuksessa (Vnk 44/2017)³⁷ on todettu, että koulujen sisäilmatilanne on parantunut, mutta noin 10 – 30 prosenttia kunnista kokee koulujen sisäilmatilanteen haastavaksi tai jopa vaikeaksi.

Vuonna 2014 toteutetussa Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE 5 –projektissa³⁸ selvitettiin kuntien (54) viiden viimeisen vuoden (2009-2014) aikana tapahtunutta sisäilmaongelmien määrän kehitystä, yli puolet vastaajista eli noin 53 prosenttia arvioi, että sisäilmaongelmat ovat lisääntyneet joko jonkin verran tai selvästi. Erityisesti sisäilmaongelmien määrän lisääntymisestä raportoivat suuret yli 50 000 asukkaan kunnat, joissa näin ilmoitti tapahtuneen peräti 70 prosenttia vastaajista.

Suurista epävarmuustekijöistä huolimatta käsillä olevan kyselyn tulokset viittaavat siihen, että todettujen sisäilmaongelmien määrät ovat edelleen kasvaneet vuosien 2010-2017 aikana. Valtiovalta on myös pitkäjänteisesti koettanut puuttua ongelmiin ja aivan viimeisimpänä on käynnistynyt Terveet tilat 2028 -ohjelma³⁹.

6.6 Rakennusten energiatehokkuus

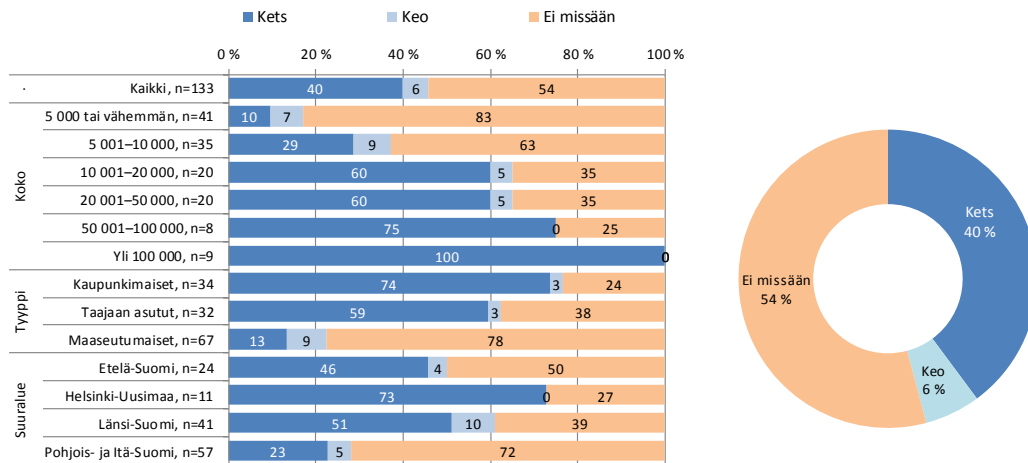
Energiatehokkuuden parantaminen on yksi keskeinen keino saada säästöjä aikaan. Kuntien rakennusten energiakustannukset (lämpö, sähkö, vesi ja jätevesi) ovat vuositasolla noin 900 miljoonaa euroa. Kyselyssä tiedusteltiin kunnilta useasta näkökulmasta rakennusten energiatehokkuuteen liittyviä asioita. Kuntasektorin sopimusjärjestelmässä on kaksi vaihtoehtoista sopimusmallia. Suurille ja keskikokoisille kunnille on työ- ja elinkeinoministeriön ja kunnan kahdenvälinen energiatehokkuussopimus (KETS). Pienille kunnille on Motiva Oy:n hallinnoima energiaohjelma (KEO).

³⁷ Hyvärinen A. ym. 2017. Avaimet terveelliseen ja turvalliseen rakennukseen (AVATER). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2017.

³⁸ Kuntaliitto 2015. Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE 5 –projekti. Kirjallisuus- ja kehittämistarveselvitys.

³⁹ Paavilainen M. 2017. Ehdotus terveet tilat 2028 – toimenpideohjelmaksi. Valtioneuvoston kanslia 2017. <http://vnk.fi/documents/10616/334456/Ehdotus+Terveet+Tilat+2028+toimenpideohjelmaksi.pdf/9af292aa-2ae5-482f-b5e5-ee1c6bd576e>

Kuvio 30. Liittyminen energiatehokkuussopimukseen

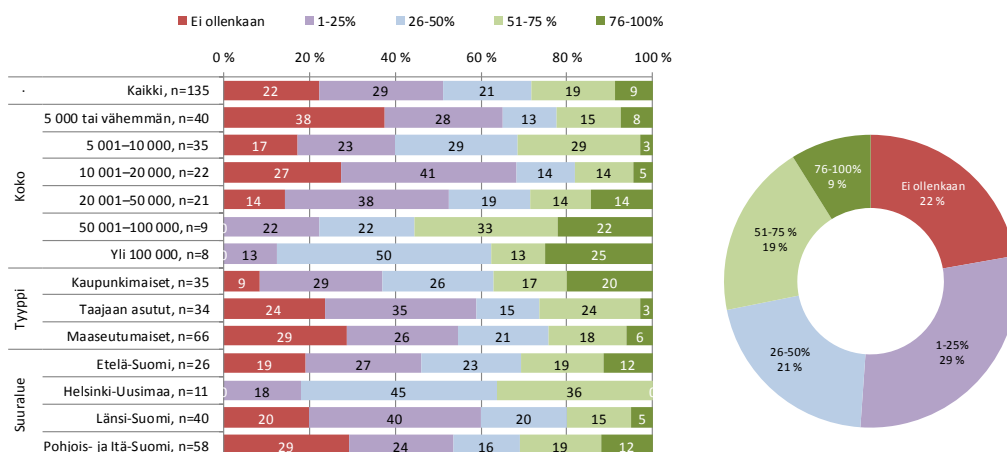


Kyselyyn vastanneista kunnista 46 prosenttia kuului johonkin energiatehokkuussopimukseen. Kerrosalalla painotettuna tämä tarkoittaa, että 80 prosenttia kerrosalasta kuuluu sopimusten piiriin. Yli 100 000 asukkaan kunnista kaikki ovat energiatehokkuussopimuksessa mukana, mikä selittää koko maan hyvää tilannetta. Kokoluokittain tarkasteltuna on havaittavissa selvä trendi. Mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä todennäköisemmin kuulutaan sopimukseen. Yli 10 000 asukkaan kunnista vähintään 65 prosenttia on sopimusten piirissä.

Noin viidennes rakennuskannasta ei kuulu sopimusten piiriin. Erityisesti alle 10 000 asukkaan kuntia olisikin kannustettava liittymään sopimuksiin.

Motivan tilastojen mukaan vuoden 2016 lopussa kuntien energiatehokkuussopimukseen (KETS) kuului 64 kaupunkia/kuntaa ja 13 kuntayhtymää ja kuntien energiaohjelmaan (KEO) kuului 53 kaupunkia/kuntaa ja 2 kuntayhtymää.⁴⁰

Kuvio 31. Energiakatselmoitujen rakennusten osuus (%) koko rakennuskannasta



Kolmannes vastaajista ilmoittaa, että rakennuskannasta on energiakatselmoitu 1-25 prosenttia. Noin viidennes puolestaan ilmoittaa, että rakennuskannasta on katselmoitu 26-50

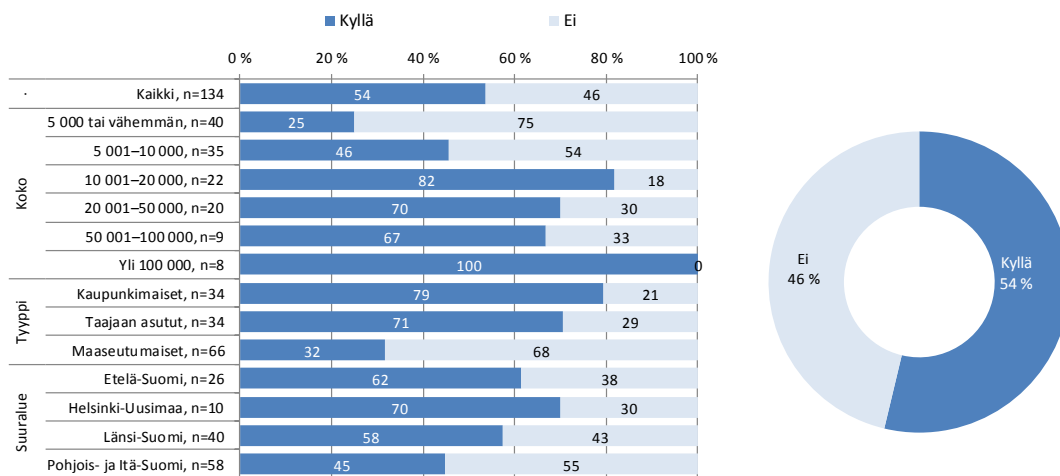
⁴⁰ Motiva Oy. 2016. Energiatehokkuussopimukset 2016. Kuntien energiatehokkuussopimuksen ja energiaohjelman vuosiraportti.

prosenttia ja toinen viidennes, että 51-75 prosenttia. Niiden osuus, jotka ilmoittavat, että rakennuskantaa ei ole ollenkaan katselmoitu on 22 prosenttia.

Yli 50 000 asukkaan kunnissa ei ole ollenkaan kuntia, joissa katselmoiteja ei olisi tehty lainkaan. Samoissa kunnissa lähes neljännes ilmoittaa, että rakennuskannasta on energia-katselmoitu 76-100 prosenttia.

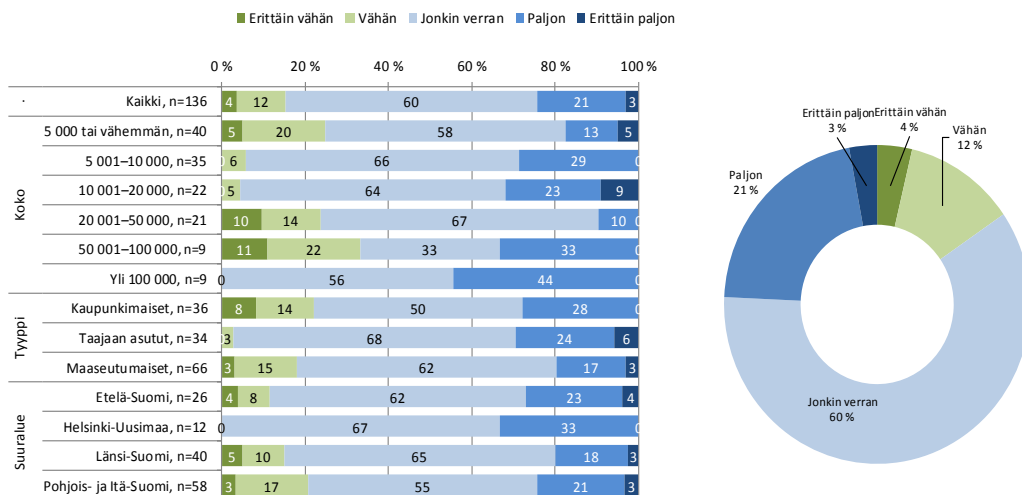
Painotetussa tarkastelussa kolmannes ilmoittaa, että rakennuskannasta on katselmoitu 26-50 prosenttia ja painotetuista vastauksista neljännes ilmoittaa, että rakennuskannasta on katselmoitu 51-75 prosenttia. Painotetussa tarkastelussa kokonaan katselmoimattoman kerrosalan määrä jääkin näin alle 10 prosenttiin rakennuskannasta.

Kuvio 32. Energianseurantajärjestelmän yleisyys



Kaikista vastaajista hiukan yli puolet ilmoittaa, että käytössä on energianseurantajärjestelmä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa se on kaikissa käytössä. Painotetussa tarkastelussa tämä tarkoittaa sitä, että 80 prosenttia kerrosalasta on energian seurannan piirissä. Alle 10 000 asukkaan kunnat erottuvat joukosta siinä, että niissä järjestelmä on käytössä selvästi muita kuntia harvemmin.

Kuvio 33. Energiansäästöpotentiaalın määrä



Kaikista vastanneista 60 prosenttia arvioi, että energiatehokkuuden parantamiseen liittyvää säästöpotentiaalia on jonkin verran ja viidennes arvioi sitä olevan paljon. Vähiten säästöpotentiaalia arvioitiin olevan kaikista pienimmissä kunnissa sekä 20 001 – 50 000 asukkaan kunnissa. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa niiden kuntien määrä, jotka näkevät, että säästöpotentiaalia on paljon, on 34 prosenttia vastaajista.

Haastatelluista moni ilmoitti, että heidän kuntansa on mukana jossain energiatehokkuusso-
pimuksessa tai hankkeessa. Tämä ilmeni jo kyselyaineistosta. Suurimpana ongelmana ener-
giatehokkuuspotentiaalin hyödyntämisen osalta nähtiin asenneilmapiiri. Uusinvestointeja ei
välttämättä uskalleta tehdä ja käyttäjät eivät välttämättä ymmärrä energian säästön potenti-
aalia. Ohjeistusta asian suhteen kaivattiin kuntapäätäjille. Esiin nousi myös energiatehok-
kuuden ja sisäilmaongelmien epäselvä kytkös, mikä on omiaan vähentämään investointiha-
lukkuutta.

Koska osa helpoimmista keinoista on jo käytetty kunnissa, tulevaisuuden haasteeksi nousi
myös osaaminen, kun keinot monimutkaistuvat ja teknologia kehittyä edelleen. Toisaalta
osasta vastauksia ilmeni, että potentiaali on tiedossa, mutta ei ole vielä kustannustehokasta
tehdä uusia investointeja energiatehokkuuteen. Kuten tilatehokkuuden kasvattamisen koh-
dalla myös energiatehokkuuden parantaminen on usein helpointa toteuttaa uudiskohteessa.

Tainion⁴¹ tutkimuksessa kuntien kiinteistöjen energiansäästöpotentiaaliksi on saatu noin 12–
17 prosenttia. Tästä 1-3 prosenttia on voitu saavuttaa erilaisilla säästötoimenpiteillä, mutta
suurin osa potentiaalista edellyttää investointeja.

Heljon⁴² tutkimuksessa on arvioitu toteutettavissa olevaa energiansäästöpotentiaalia vuoden
2010 rakennuskannassa vuoteen 2050 mennessä. Tarkastelun kohteena olivat asuin- ja
palvelurakennusten korjaustoimintaan liittyvät energiansäästötoimenpiteet. Tutkimus kumosi
yleisen käsityksen, että nykyisessä rakennuskannassa voisi saada huomattavasti enemmän
ja nopeammin energian säästöä aikaan kuin uudistuotannossa. Tärkein peruste tähän johto-
päätökseen on, että rakennustekniset energiansäästötoimenpiteet on kannattavaa tehdä
pääsääntöisesti vain silloin, kun energiansäästön kohteena olevissa rakennusosissa on
muutakin merkittävää korjaustarvetta kuin energiatehokkuuden parantamistarve.

Motivan (www.motiva.fi) tilastojen mukaan vuosina 1992–2013 on kuntasektorilla katsel-
moitu yhteensä yli 4 000 katselmuskohdetta, jotka vastaavat noin 67 milj. m³. Lämpöener-
gian säästöpotentiaali on näissä kohteissa ollut keskimäärin 15 prosenttia (n. 490 GWh/a),
sähköenergian säästöpotentiaali noin 5,5 prosenttia (n. 103 GWh/a) ja veden säästöpotenti-
aali 6,5 prosenttia (n. 0,8 milj. m³).

Vuosina 2008-2013 tehtyjen energiakatselmusten keskimääräiset säästömahdollisuudet
puolestaan olivat Motivan tilastojen⁴³ pohjalta vedelle 2 prosenttia, sähkölle 7 prosenttia ja
lämmölle 12 prosenttia. Esimerkiksi koulujen energiankäytössä on mahdollista saavuttaa
merkittäviä säästöjä tehostamalla ilta- ja viikonloppukäytön energiatehokkuutta. Energiakat-
selmuksissa on löydetty keskimäärin 13 prosentin suuruiset kustannussäästöt. Energian-
säästöjä on mahdollista saada niin sähkön-, lämmön- kuin vedenkulutuksessakin. Vastaa-
vasti sairaaloissa on tärkeää tehostaa energiankulutusta siten, ettei sairaalan toimintaedelly-
tyksiä heikennetä, eikä potilasturvallisuutta vaaranneta. Energiakatselmuksissa on löydetty

⁴¹ Tainio P. 2010. Kunnan kiinteistöjen energiansäästöpotentiaali. Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2010.

⁴² Heljo J. & Vihola J. 2012. Energiansäästömahdollisuudet rakennuskannan korjaustoiminnassa. Tampereen teknillinen yliopisto. Raportti 8. 2012.

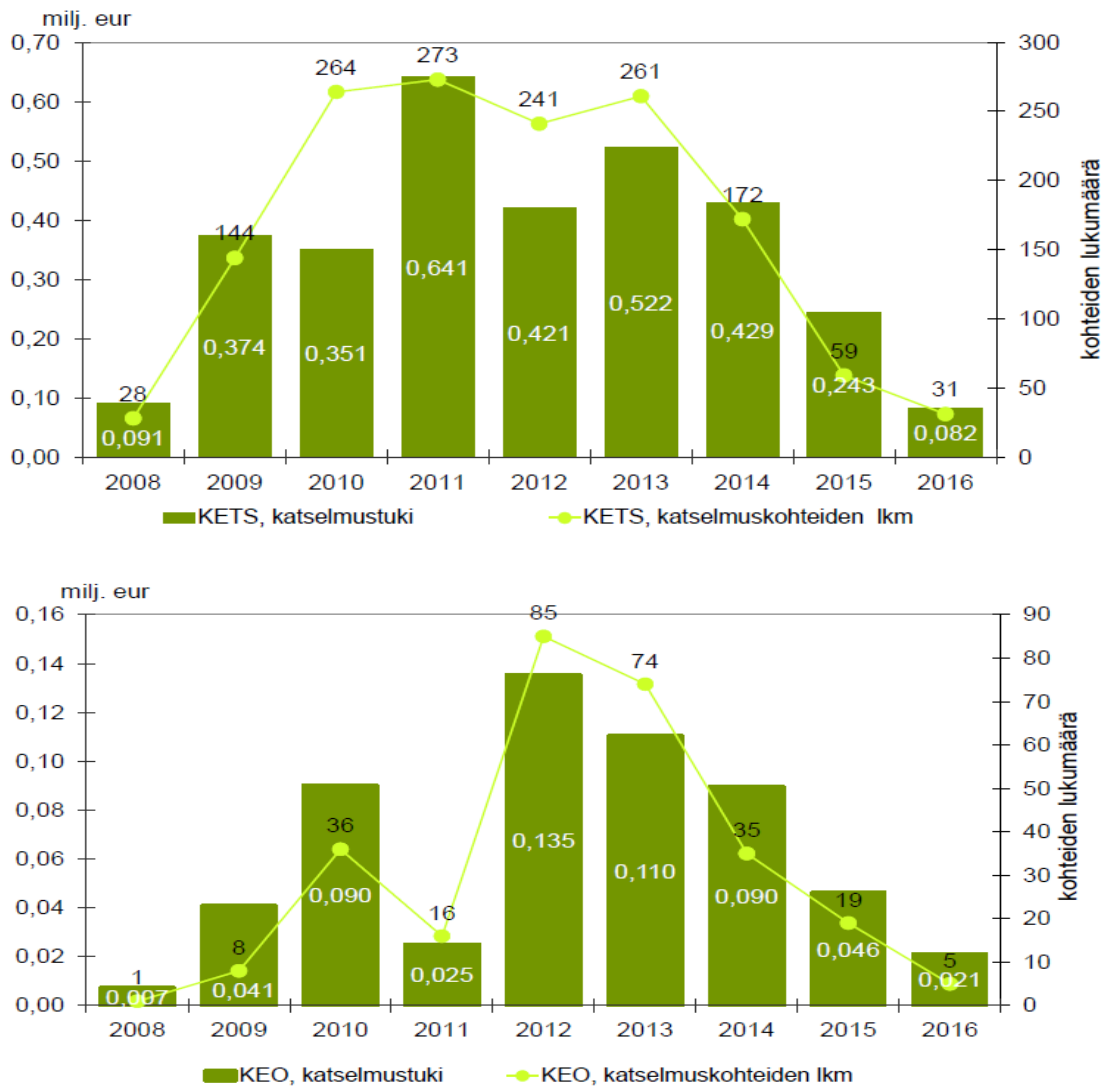
⁴³ Motiva Oy 2014. Energiakatselmus kannattaa. Säästöjä kunnille ja pk-yrityksille.

säästömahdollisuuksia erityisesti valaistuksesta, ilmanvaihdosta ja lämmöntalteenotosta. Energiانسäästötoimilla saavutetut säästöt energiakuluissa olivat keskimäärin 15 prosenttia.

Energiatohokkaiden investointien toteutukseen on saatavilla valtion tukea ja rahoitusta kolmella tavalla. Tekes ja työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) voivat myöntää Kuntien energiatohokkuussopimukseen tai energiaohjelmaan liittyneille kunnille **energiakatselmustukea** enintään 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Lisäksi energiatohokkuussopimukseen liittyneiden kuntien tuki uusiutuvan energian kuntakatselmuksiin on enintään 60 prosenttia.

Tekes ja työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) voivat myöntää **investointitukea** muun muassa hankkeisiin, jotka edistävät energiانسäästöä ja energiatohokkuutta. Pääpaino on uutta teknologiaa hyödyntävissä hankkeissa. Energiatohokkuussopimusjärjestelmään liittyneillä yhteisöillä on mahdollisuus saada tapauskohtaisen harkinnan perusteella tukea myös tavantomaisten säästöinvestointien toteuttamiseen.

Kuvio 34. KETS- ja KEO-kunnille myönnetyt energia-avustukset ja energiakatselmusten määrät 2008-2016 (Motiva Oy 2016⁴⁴).



⁴⁴ Motiva Oy. 2017. Kuntien energiatohokkuussopimuksen ja energiaohjelman vuosiraportti. 2017.

Katselmoiteihin ja investointeihin myönnettävä tuki on laskenut tasaisesti, erityisesti KEO-kuntien kohdalla. Syynä tähän on mahdollisesti se, että katselmoiteja on jo tehty riittävästi suhteessa investointikykyyn. Kuntien taloustilanne ja epävarmuus tulevista päätöksistä on vähentänyt investointihalukkuutta.

KETS-kunnan keskimääräinen katselmusaste on 77 prosenttia ja KEO-kunnilla vain 23 prosenttia. Tässä selvityksessä on arvioitu, että kuntien keskimääräinen katselmusaste on 43 prosenttia, joten KEO-sopimuksella voi nähdä olevan positiivinen vaikutus energiatehokkuuden kehittäminen. Energiakatselmoimatonta rakennusala on jäljellä kuntakonserneissa 25 miljoonaa neliometriä. Tässä on huomattava, että uusimpia tai esimerkiksi purettavia rakennuksia ei ole tarkoituksenmukaista edes katselmoida.

Energiansäästöinvestointi voidaan rahoittaa kokonaisuudessaan myös kolmannen osapuolen rahoituksella eli niin sanotun **ESCO-palvelukonseptin** avulla. ESCO-palvelu on selaista palveluliiketoimintaa, jossa ulkopuolinen energia-asiantuntija toteuttaa asiakasyrityksessä investointeja ja toimenpiteitä energian säästämiseksi. ESCO-toimija (Energy Service Company) sitoutuu sovittavalla tavalla energiankäytön tehostamistavoitteiden saavuttamiseen asiakasyrityksessä. ESCO-palvelun tarjoajana voi toimia erillinen ESCO-yritys, ESCO-toimintaa harjoittava urakoitsija, energiayhtiö ja energiatehokkaita laitteita tai järjestelmiä valmistava ja urakoiva yritys.

Vuonna 2014 toteutetun kuntakyselyn⁴⁵ mukaan energiainvestoinneissa ESCO-hankkeiden käyttöä olisi mahdollista lisätä huomattavasti. Käyttöä rajoittaa menettelyn heikohko tuntemus ja hankintaan liittyvät kehitystarpeet. Valitettavan monet ESCO-hankkeiden hankintavaiheet on myös riitautettu, mikä on entisestään vähentänyt niihin kohdistuvaa kiinnostavuutta.

Laajemmassa kontekstissa (energia- ja ilmastopolitiikka)⁴⁶ on tutkimusryhmä löytänyt yhdeksän keskeistä muutostointia, joilla maamme energia- ja ilmastotavoitteissa voidaan edetä:

- viestintä- ja koulutuskampanjat
- taloudellisten ohjauskeinojen ja rahoitusvälineiden kehitys
- rakentamismääräysten ja kaavoituksen kehittäminen
- energiakatselmusjärjestelmän kehittäminen
- taloyhtiöiden roolin lisääminen energiamurroksessa
- sähkömarkkinaregulaation muutokset
- kaukolämpömarkkinoiden sääntelyn kehitys
- sähköautojen latausinfrastruktuurin edistäminen (ja liikenteen uudet palvelumallit)
- energiansäästöpalveluiden kuten (Micro-) ESCO:jen tuki ja kehitys
- tutkimus- ja pilotointitoiminta

⁴⁵ Kuntaliitto 2015. Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE5 –projekti. Kirjallisuus- ja kehittämistarveselvitys. 2015.

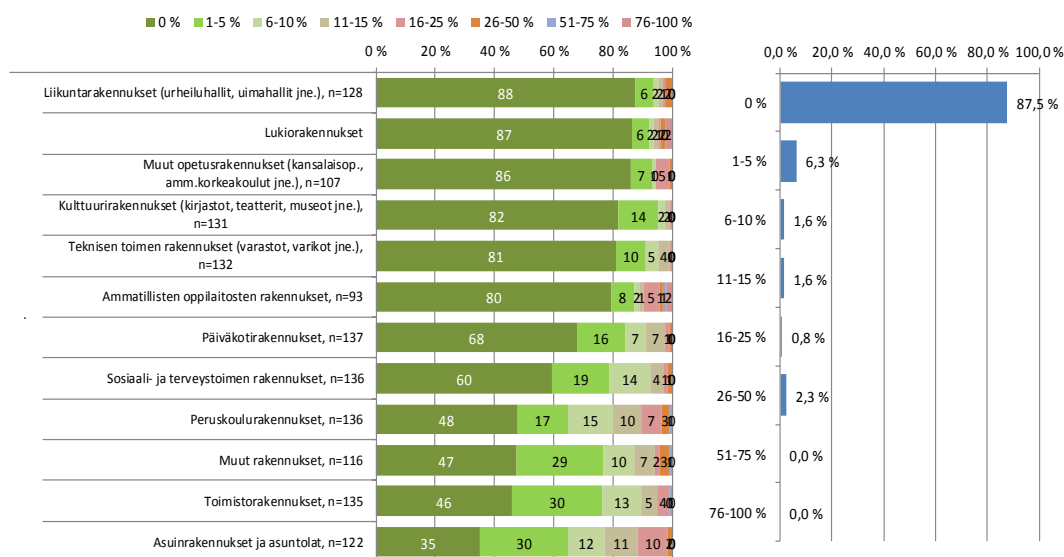
⁴⁶ Hyysalo S. et. al 2017. Uusia näkyviä energiamurroksen Suomeen. Murrosareenan tuottamia kunnianhimoisia energia- ja ilmastotoimia vuosille 2018-2030.

7 TYHJÄT TILAT, KÄYTTÖASTEET JA JÄLKIHOITO

7.1 Tyhjät tilat ja rakennusosat

Kunnissa on kyselyn perusteella vähiten tyhjiään liikuntarakennuksia, lukiorakennuksia, muita opetusrakennuksia, kulttuurirakennuksia, teknisen toimen rakennuksia sekä ammatillisen koulutuksen rakennuksia. Näiden kaikkien rakennustyyppien kohdalla yli 80 prosenttia vastaajista ilmoittaa, että rakennuksia ei ole lainkaan tyhjiään. Jos rakennuksia on tyhjiään, niitä on pääsääntöisesti tyhjiään 1-5 prosenttia rakennustyyppistä.

Kuvio 35. Tyhjen rakennusten ja rakennusosien määrä rakennustyypeittäin

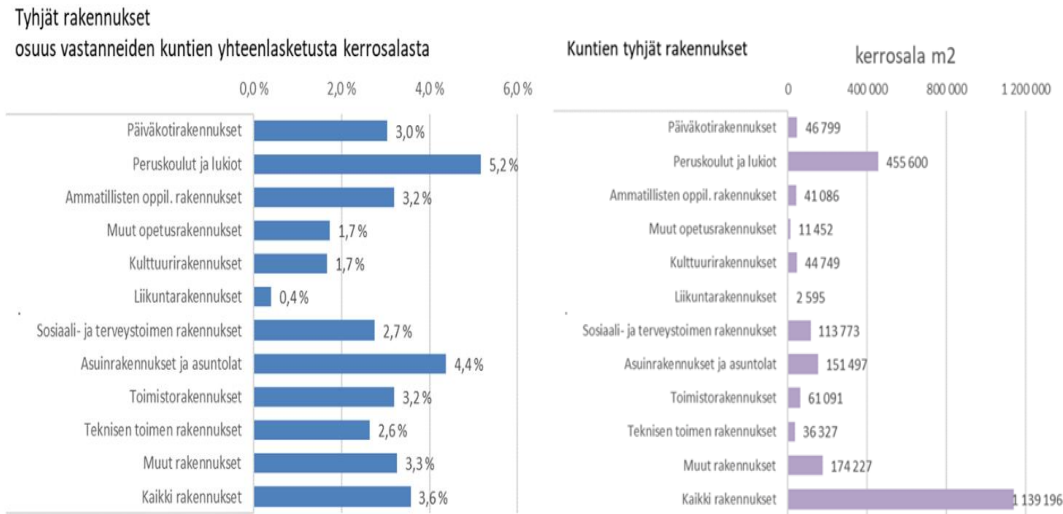


Peruskoulujen, muiden rakennusten, toimistorakennusten ja asuinrakennusten kohdalla alle puolet ilmoittaa, että rakennuksia ei ole lainkaan tyhjiään, edelleen tyypillisintä on, että tyhjiä rakennuksia on 1-5 prosenttia rakennustyyppistä (noin kolmannes vastaajista).

Kerrosalalla painotettu tarkastelu ei merkittävästi muuta tuloksia niiden rakennustyyppien osalta, joissa tyhjiä rakennuksia on vähän. Muutenkin erot ovat melko maltillisia. Peruskoulujen osalta kuitenkin tyhjiään olevan rakennuskannan määrä kasvaa ja vain viidennes peruskoulukannasta on täydessä käytössä. Tässä tarkastelussa 40 prosenttia vastaajista ilmoittaa, että peruskouluista tyhjiään on 1-5 prosenttia ja neljännes ilmoittavat, että niitä on tyhjiään 6-10 prosenttia.

Päiväkotien, sosiaali- ja terveystoimen rakennusten, asuinrakennusten ja myös ammatillisten oppilaitosten osalta niiden vastaajien määrä laskee yli 10 prosenttiyksikköä, jotka ilmoittavat näiden rakennusten olevan täydessä käytössä.

Kuvio 36. Tyhjen rakennusten osuus ja neliömäärä rakennustyypeittäin



Kaikista rakennustyypeistä eniten tyhjiään tässä aineistossa on peruskouluja ja lukioita 5,2 prosenttia vastanneiden kuntien rakennusten kerrosalasta. Toiseksi eniten tyhjiään on asuinrakennuksia ja asuntoloita 4,4 prosenttia. Selvästi vähiten tyhjiään on liikuntarakennuksia 0,4 prosenttia ja muita opetusrakennuksia sekä kulttuurirakennuksia 1,7 prosenttia rakennustyyppin kerrosalasta. Muiden rakennustyyppien kohdalla tyhjen rakennusten osuus koko rakennustyyppin kerrosalasta on 2,6 – 3,6 prosenttia.

Kun tyhjä rakennus muutetaan vielä kerrosalaksi, erottuu joukosta entistä selvemmin peruskoulut ja lukiot. Syynä tähän on osittain huomattavat väestölliset muutokset, joiden seurauksena nuoria ikäluokkia syntyy ja kasvaa yhä harvemmassa kunnassa. Muuttotappioalueet selittänevät myös tyhjiään olevien asuinrakennusten ja asuntoloiden suhteellisen kerrosalan.

Neliömääräisesti kulttuurirakennukset nousevat esiin, vaikka niitä on prosentuaalisesti vain vähän tyhjiään. Neliömääräisesti myös tyhjiään oleva ammatillisten oppilaitosten kerrosala on huomattava. Myös toimistorakennuksia on tyhjiään esimerkiksi enemmän kuin päiväkojeja.

Rakennusten tilannetta tarkasteltiin myös toisesta näkökulmasta eli kysyttiin vastaajilta rakennusten käyttöasteita. 100 prosentin käyttöasteeseen päästään useimmiten päiväkojeissa, lukioissa, liikuntarakennuksissa ja teknisen toimen rakennuksissa (noin 60 % vastaajista). Muutenkin käyttöaste on yli 85 prosenttia kaikissa muissa rakennustyypeissä lukuun ottamatta ammatillisten oppilaitosten rakennuksia, muita opetusrakennuksia, sekä asuinrakennuksia ja asuntoloita. Selvästi alhaisimmat käyttöasteet ovat ammatillisten oppilaitosten rakennuksissa sekä muissa opetusrakennuksissa.

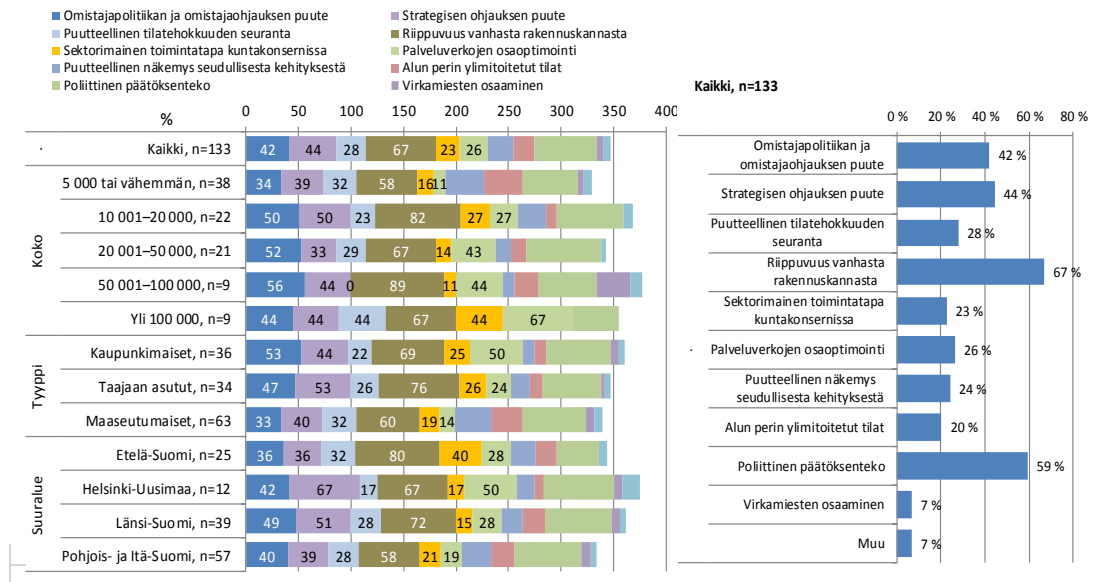
Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa 100 prosentin käyttöasteet laskevat pääsääntöisesti melkein kaikissa rakennustyypeissä lukuun ottamatta liikuntarakennuksia. Myös painottamattoman tarkastelun heikoimman käyttöasteen rakennustyypeissä tapahtuu muutoksia (amatilliset oppilaitokset ja muut opetusrakennukset). Niiden kohdalla kokonaan vajaakäytössä olevien rakennusten osuus pienenee. Tästä voidaan päätellä, että vajaakäyttöisyys on näiden rakennustyyppien kohdalla pienempien kuntien haaste.

Rakennustyyppien keskinäinen järjestys käyttöasteessa ei muutu huomattavasti kerrosalalla painotetussa tarkastelussa.

7.2 Tilatehokkuuden kasvattamisen haasteet

Kyselyssä selvitettiin kunnilta, mitkä asiat vastaaja näki keskeisesti olevan haasteita tilatehokkuuden kasvattamisessa. Kysymyksellä pyrittiin hahmottamaan kuntien ongelmakohtia ja miten niitä voitaisiin ratkaista aiempaa paremmin.

Kuvio 37. Haasteet tilatehokkuuden kasvattamisessa



Kyselyyn vastanneet, nostivat kaksi selittävää tekijää ylitse muiden tekijöiden: riippuvuus vanhasta rakennuskannasta ja poliittinen päätöksenteko. Tilajohtajien haastatteluissa nousi esiin, että paikallisella tasolla nämä kaksi asiaa kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat yhdessä yhden ongelman. Vanhasta, osin vajaakäytössä olevasta ja siltä osin tarpeettomasta rakennuskannasta on hankala päästä eroon, koska se usein tarkoittaa epämukavia päätöksiä ja lähipalvelun siirtymistä totutusta kauemmaksi.

Vanha ja tarpeettomaksi muodostuva rakennuskanta tuottaa ongelmia alueilla, joissa väkiluku vähenee. Palveluverkkoa olisi pystyttävä muuttamaan ja optimoimaan se vastaamaan pieneneviä palvelutarpeita. Haasteita kunnan taloudelle syntyy myös alueilla, joissa investointitarpeet ovat kovat väestönkasvun johdosta ja samaan aikaan vanhaa epätarkoituksellista rakennuskantaa ei saada poistettua käytöstä. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa samat asiat pysyivät suurimpina haasteina, joten voi tulkita, että nämä kaksi asiaa ovat haasteellisia kaikenkokoisissa kunnissa.

Seuraavaksi merkittävimmiksi haasteiksi nousivat strategisen ohjauksen, omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen puute. Ilman strategista otetta rakennuskantaa ei päästä suunnittelemaan ja omistajapolitiikkaa toteuttamaan pitkäjänteisesti yli valtuustokausien. Rakennuksiin liittyviä ratkaisuja tehdään yksittäin, jolloin kokonaisuus, palveluverkon tiivistäminen ja mahdollinen luopuminen tarpeettomista rakennuksista, on haastavaa. Jotta palveluverkkoja ja tarpeetonta rakennuskantaa voidaan muokata ja kehittää kunnan talouden kannalta kestävästi, tulisi kunnan strategian yhteydessä tehdä edes yleispiirteinen kannanotto kunnan rakennuskannan pitkäjänteisestä kehittämisestä.

Vuonna 2016 ilmestyneessä selvityksessä⁴⁷ päädyttiin vastaavaan johtopäätökseen. Useissa kunnissa kiinteistönhoidon ja huollon pohjana ei ole strategista suunnittelua ja tämä korostui vielä erityisesti suurten ja pienten kuntien välillä. Raportin laatijat arvioivatkin:

”Kiinteistönhoidon ja huollon järjestäminen ja resurssien oikea kohdentaminen ei strategisella tasolla tavoita toivottua suunnitelmallisuuden tasoa. Tämä johtaa siihen, että täydellistä suunnitelmallisuutta sekä johdonmukaisuutta ei voida tavoittaa ja että resursseja ei voida ehkä ohjata ja kohdentaa juuri oikeisiin kohteisiin ja oikealla tavalla. Puutteet strategisen tason suunnitelmallisuudessa näkyvät usein epäjohdonmukaisuutena operatiivisessa toiminnassa.”

Pienimpinä haasteina kaikkien vastaajien keskuudessa pidettiin alun perin ylimitoitettuja tiloja sekä virkamiesten osaamista.

Tulokset muuttuvat osittain paljonkin, kun niitä tarkastellaan painotettuna vastaajakuntien kerrosalalla. Strategisen ohjauksen vähyteen liittyvät haasteet kasvavat entisestään. Puutteellisen näkemyksen seudullisesta kehityksestä ja alun perin ylimitoitettujen tilojen painoarvo haasteina pienenee. Huomattavin ero syntyy kuitenkin palveluverkkojen osaoptimoinnin kohdalla, kun huomioon otetaan kerrosalapainotus, sen haasteeksi valinneiden osuus kasvaa 20 prosenttiyksikköä ja lähes puolet pitää sitä haasteena. Puutteellista tilatehokkuuden seurantaan pitää haasteena vajaa kolmannes, ja se on vasta kuudenneksi huomattavin haaste, eli tilatehokkuuden kasvattamisen ongelma ei ole keskeisesti tunnistettava johtuvan tiedon puutteesta vaan polkuriippuvaisuudesta ja strategisen ohjauksen puutteesta.

Kunnat kokevat siten erilaisia haasteita tilatehokkuuden kasvattamisessa, mutta niille yhteinen nimittäjä on strategisen ohjauksen puute, mikä konkretisoituu poliittisessa päätöksenteossa. Pienissä väestöään menettävissä kunnissa on haasteena supistaa palveluverkkoa. Kasvavilla kaupunkiseuduilla korostuu palveluverkkojen osaoptimointi, kun suunnittelu perustuu pääsääntöisesti kuntarajoihin, ei toiminnallisen alueen palvelutarpeeseen. Näin ollen on selvää, että kehittämistoimenpiteitä tulee suunnata juuri edellä mainittuihin asioihin.

Niirasen ym. tutkimuksessa⁴⁸ todettiin, että poliittisen ja toiminnallisen johdon keskinäissuhteet liittyvät tiiviisti päätöksentekoon ja sen tietoperustaan. Tämän tutkimuksen mukaan tiedon käyttömahdollisuus perustuu siihen, että on olemassa tilat, mekanismit ja välineet tiedon saamiseksi sekä rakenteet, jotka antavat mahdollisuuden keskustella saadusta tiedosta ja käyttää sitä. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksessa luottamus, tuki ja tiedon käyttö liittyvät toisiinsa. Jos ei saa tietoa tai vuorovaikutus ei toimi, tilanne tuottaa epäluottamusta. Tästä saattaa syntyä itseään uusintava kehä, joka vaikeuttaa päätöksentekoprosessia. Pääasiallinen tiedon saamisen kanava luottamushenkilöillä ovat päätöksentekoasiakirjat, esittelytekstit ja muu esittelijöiltä saatava tieto. Luottamushenkilöt pitivät tärkeänä sitä, että esittelytekstit perustuvat tutkittuun tietoon. Tutkimus osoitti, että tutkimuskuntien poliittinen johto on päätöksenteossaan riippuvainen siitä, kuinka käytettävää ja luotettavaa tietoa toiminnallinen johto ja esittelijät tuottavat.

Vapaana vastauksena kunnilta kysyttiin, mikä on mielestänne suurin este tilatehokkuuden kehittämiseksi? Vastauksissa nousi eniten esille poliittinen päätöksenteko ja siihen rinnasteisten strategisten ratkaisujen puute. Tässä nousi esille myös resurssien (raha ja henkilöresurssit) vähyyden etenkin pienten kuntien kohdalla.

⁴⁷ Kuntaliitto 2017. Kuntien kiinteistönhoidon ja huollon arviointi ja kehittäminen.

⁴⁸ Niiranen V. ym. 2013. Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kaks – kunnallissalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74.

Edelleen kysyttiin, millaisin keinoin kuntanne on lisännyt tilatehokkuutta? Vastauksissa tuli hyvin esille, että kunnat ovat pyrkineet monin tavoin lisäämään tilatehokkuuttaan mm. myymällä ja purkamalla rakennuksia, aukioloaikoja ja iltakäyttöä lisäämällä, toimintoja keskittämällä ja lisäämällä tilojen monikäyttöisyyttä, luopumalla vuokratiloista, palveluverkkoja kehittämällä, toimitiloohjelmilla jne. Vastauksista käy kuitenkin selvästi ilmi, että toimenpiteet ovat olleet lähinnä yksittäisiä ja niistä usein puuttuu kokonaisvaltainen strateginen ote.

Haastatteluissa kuten kyselyssäkin kiinteistönpidon kokonaisvaltaisen kehittämisen haasteena esiin nousi resurssien niukkuus. Tällä tarkoitettiin kiinteistönpitoon osoitettavaa rahamäärää ja pienemmissä kunnissa myös käytössä olevaa henkilöresurssia asioiden hoitamiseen ja erityisesti kehittämiseen.

Laajempänä ongelmana nähtiin jo aiemmin mainittu suunnitelmallisuuden puute toiminnassa sekä laaja palveluverkko. Asian korjaamiseksi nähtiin tarvittavan lisää informaatiota sekä päätöksentekokäytänteiden uudistamista siten, että pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus korostuisi.

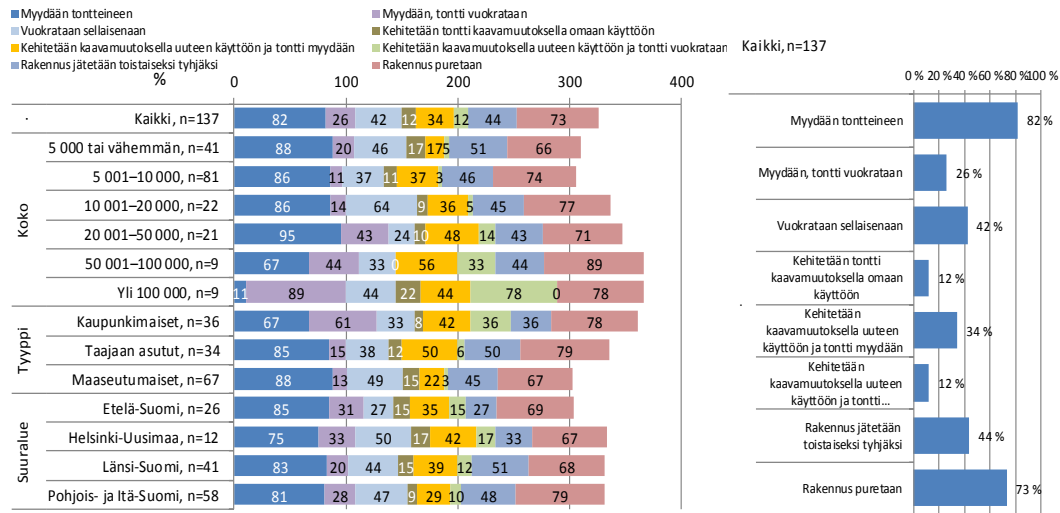
Myös käynnissä oleva maakunta- ja sote-uudistus näkyi haastatteluissa siten, että se aiheutti epävarmuutta kiinteistönpitoon, koska tiedossa ei ole, mitkä rakennukset tulevat olemaan jatkossa osana soten palvelutuotantoa.

Väestöään melko nopeastikin menettävissä kunnissa väestön väheneminen itsessään nähtiin haasteena kiinteistönpidon kehittämiseksi. Ilmeisesti tarpeettomaksi muodostuvaa kiinteistömassaa on hankala saada poistettua ja nykyiset tilat ovat ylimitoitettuja. Edelleen hankalaa voi olla arvioida mitoituksia uusien rakennusten kohdalla, koska tavoitteena kunnissa luonnollisesti on, että väestön väheneminen pysähtyisi, vaikkakin se on realismia vain osassa näitä kuntia. Palveluverkon optimointi vastaamaan tulevaa väestömäärää on haastavaa, vaikkakin välttämätöntä koko kunnan näkökulmasta, koska osalle kuntalaisista se tarkoittaa lähipalvelujen heikkenemistä, mikä entisestään heikentää näiden alueiden vetovoimaisuutta.

7.3 Tyhjen tilojen jälkihoito

Kyselyn vastausten perusteella tyypillisintä on myydä rakennus tontteineen tai purkaa rakennus sen jäädessä ilman alkuperäistä käyttötarkoitustaan. Menettelyt ovat selvästi käytetyimmät muissa kunnissa, paitsi kaikista suurimmissa, joissa tavallista on, että myyntitilanteissa tontti vuokrataan.

Kuvio 38. Toimenpiteet rakennuksen jäädessä vaille käyttöä



Seuraavaksi yleisimmät tavat ovat, että rakennus vuokrataan sellaisenaan tai kehitetään kaavamuutoksella uuteen käyttöön ja tontti myydään tai rakennus jätetään toistaiseksi tyhjäksi. Viimeksi mainitun vastauksen yleisyys oli yllättävää ja kertoo kuntien päätöksenteon vaikeudesta. Eli jos ei osata tehdä päätöstä tai päätösvaltaa ei ole delegoitu, tilanne saattaa jäädä pitkäksi aikaa ratkaisemattomaksi ja aiheuttaa ylimääräisiä kuluja.

Vähiten käytetty menettely on kaavamuutoksella kehittää tontti omaan käyttöön. Suurimmat kuntakokoluokittaiset erot syntyvät siitä, myydäänkö myös tontti vai vuokrataanko se. Suurissa kunnissa vuokraaminen on myymistä yleisempää kuin pienissä kunnissa. Toisaalta suurissa kunnissa kaikki menettelyt ovat käytössä, kun pienissä kunnissa muutama menettely (purkaminen ja myyminen sellaiseen tontin kanssa sekä vuokraaminen sellaisenaan) ovat selvästi käytetyimmät menettelyt.

Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa edellä kuvattu ilmeneekin siten, että vaihtoehdon myydään tontteineen, valinneiden määrä lähes puolittuu, ja erilaisten vaihtoehtojen suosio, joissa tontti vuokrataan, määrä yli kaksinkertaistuu. Muissa vaihtoehtoissa ei ole merkittäviä eroja sen perusteella onko vastauksia painotettu vastanneiden kuntien kerrosaloilla vai ei.

Kunnilta kysyttiin myös vapaana vastauksena arviota, mikä olisi mielestänne tehokkain toimenpide tyhjiksi jääneiden kiinteistöjen kohdalla? Myynti sai tässäkin eniten kannatusta ja myös purkaminen mainittiin usein kuten muutkin vaihtoehdot. Toisaalta monessa vastauksessa todettiin, että toimenpiteet ratkaistaan tapauskohtaisesti.

Tyhjilleen jäävien tilojen ja jo nykyisellään tyhjinä olevien rakennusten kohdalla ilmeni haastatteluissa huomattavia kuntakohtaisia eroja, mikä johtuu kuntien varsin erilaisista tilanteista. Pääsääntöisesti isoissa kaupungeissa tyhjien tilojen ongelmaa ei nähdä merkittäväksi ja maakunta- ja sote-uudistuksen myötä tyhjiä rakennuksia arvioidaan syntyvän maltillisesti. Isojenkin kaupunkien kohdalla asiassa on eroja. Isoissa kaupungeissa hyvillä paikoilla olevia rakennuksia voidaan muuttaa uuteen käyttötarkoitukseen tai purkaa ja myydä tontti, koska varsinkin keskusta-alueilla tontit ovat haluttuja. Valtiolta kaivattiin tässä yhteydessä purkuavustusta ja muutoksia suojeluperusteisiin, jotta kaikkea rakennusmassaa, jolle ei ole aitoa käyttötarvetta ei tarvitsisi suojella. Haastatteluissa nousi laajemminkin esille liian kireät suojeluvaatimukset, jotka hankaloittavat tyhjästä rakennuksista eroon pääsyä.

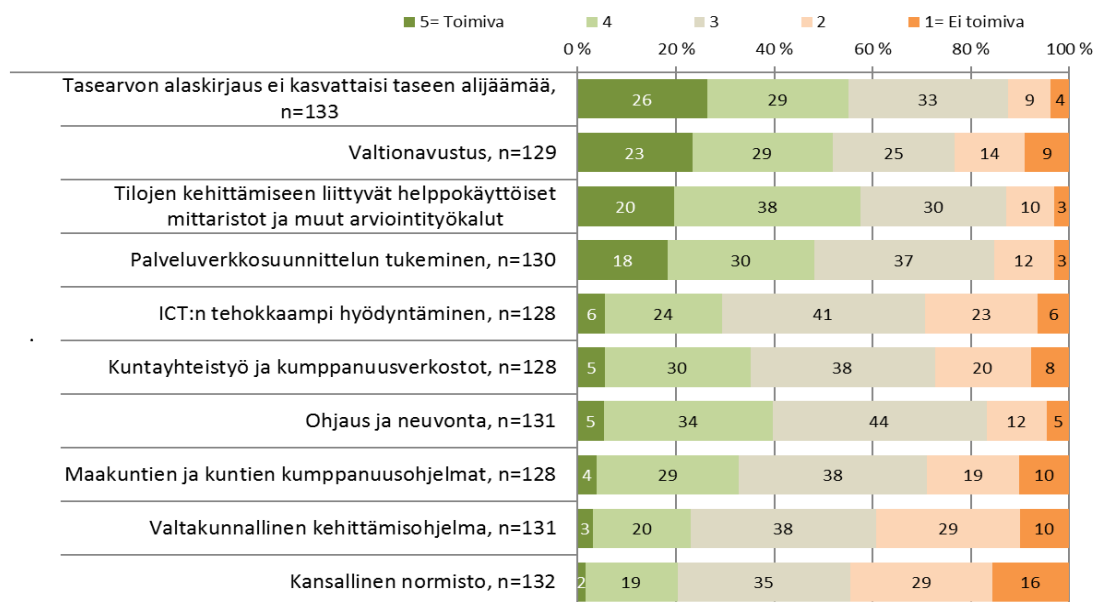
Pienemmissä ja väestöään menettävissä kunnissa tyhjen rakennusten ongelma on suurempi ja kuntataloudelle merkittävämpi. Rakennuksille ei löydy helposti ostajaa ja tonttimaan arvo voi olla vähäinen. Purkaminen on tehokas ratkaisu, mutta voi olla haastavaa suojelumääräyksien ja purkamisen kalleuden vuoksi.

Osa haastatelluista kunnista on luokitellut omat rakennuksensa ja osana esim. kiinteistöohjelmaa laatinnut niille toimenpidevaihtoehdot. Osassa kuntia tyhjiä rakennuksia on onnistuttu purkamaan ja tyhjen tilojen ongelmaa ei juuri ole. Osassa samankaltaisia kuntia purkamisen ei ole ollut mahdollista samassa mittakaavassa ja tyhjiä rakennuksia on paljon. Näissä tapauksissa tilanne on pitkittynyt mm. lopullisen poliittisen ratkaisun puuttuessa.

7.3 Valtion kannustimet

Kyselyssä kunnilta tiedusteltiin, mitä valtion keinoja pidettäisiin toimivina rakennusten tilatehokkuuden kasvattamiseksi.

Kuvio 39. Valtion tukikeinojen toimivuus



Neljänä toimivimpana keinona pidettiin tasearvojen alaskirjauksen helpottamista, valtionavustusta, mittaristotyökaluja sekä palveluverkkojen suunnitelmien tukemista. Näiden toimenpiteiden kohdalla vastaajista puolet tai vähän yli puolet pitivät keinoja joko toimivina tai vähintään jokseenkin toimivina. Nämä keinot ovat linjassa sen suhteen, mitä pidettiin suurimpina haasteina tilatehokkuuden kasvattamiselle. Hieman yllättäen ICT:n tehokkaampi hyödyntäminen ei noussut korostetummin esille. Syynä saattaa olla se, että vastaajat eivät oikein tunnistanee tarvetta tai sitten eivät mieltäneet sitä valtion rooliksi.

Vähiten kannatusta saivat vaihtoehdot kansallinen normisto, valtakunnallinen kehittämisohjelma sekä maakuntien ja kuntien kumppanuusohjelmat. Näissä kohdissa vajaa kolmannes piti niitä vähintään jokseenkin tehokkaina keinoja ja vastaavista niissä olivat suurimmat vastausmäärät kohtiin ei toimiva ja jokseenkin ei toimiva. Vastauksia arvioitaessa huomattava on, että kaikissa kohdissa keinon neutraaliksi arvioivien määrä on suuri.

Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa vastaukset muuttuivat osittain, mutta pääosin vastausvaihtoehtojen keskinäinen järjestys säilyi. Palveluverkkojen suunnittelun tukeminen nousi selvästi tärkeimmäksi ja ohjauksen sekä neuvonnan merkitys pieneni.

Tätä selittää se, että suurimmissa kaupungeissa ohjauksen ja neuvonnan tarve on pienempi kuin pienissä kunnissa. Palveluverkkojen suunnittelun tukeminen koettiin tärkeäksi nimenomaan suurissa kunnissa, mutta myös pienemmissä kunnissa. Myös mittaristojen kehittämisen koettiin sitä paremmaksi keinoksi, mitä suuremmasta kunnasta oli kyse, mutta silläkin oli laajaa kannatusta kaikissa kuntakokoluokissa.

Valtakunnallista kehittämisohjelmaa kannatettiin myös selvästi useammin yli 50 000 asukkaan kunnissa kuin tätä pienemmissä kunnissa. Tehokkaammassa ICT:n hyödyntämisessä yli 100 000 asukkaan kunnat erosivat muista. Muiden keinojen kohdalla kuntakokoluokittaiset erot ovat suhteellisen pieniä tai niiden suosio ei suoraan ole yhteydessä kuntakoon muutokseen.

Vastausten perusteella kaikki kunnat hyötyisivät jonkin muotoisesta taloudellisesta tuesta, helppokäyttöisistä mittarityökaluista sekä palveluverkkosuunnitelmien tukemisesta. Kohdenetusti pienet kunnat tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa ja suurille kaupungeille hyötyä voisi olla valtakunnallisesta kehittämisohjelmasta, joka painottuu ICT:n tehokkaampaa hyödyntämiseen tilatehokkuuden kasvattamisessa.

Vapaana vastauksena kysyttiin, millä tavoilla valtio voisi auttaa kuntia tilatehokkuuden parantamisessa? Vastauksissa eniten toivottiin avustuksia eri muodoissaan ja mm. rakennusten suojelupäätöksien purkamista.

Kyselyn tuloksia voidaan peilata siihen, mitkä keinot kunnat kokivat haastatteluissa tehokkiksi tilatehokkuuden kasvattamisen suhteen. Haastateltavat toivat esille monenlaisia keinoja tilatehokkuuden kasvattamiseen. Keinot voidaan jakaa pääsääntöisesti kahteen luokkaan. Osa keinoista liittyy rakennuksiin ja niiden ominaisuuksiin ja toinen osa keinoista toiminnan organisointiin rakennuksissa.

Rakennuksiin liittyvien keinojen osalta nähtiin, että vanhoista ja vajaakäyttöisistä rakennuksista tulisi päästä nopeammin eroon (myynti ja purkaminen), mieluiten ennakoiden ja suunnitelmallisesti. Kunnissa joissa väestö vähenee nopeasti ja vanhat tilat ovat heikosti muunneltavissa uuteen käyttötarkoitukseen, selkeästi tehokkain tapa kasvattaa tilatehokkuutta ovat realistisesti mitoitettut uusinvestointikohteet, joissa edellytykset monikäyttöisyyteen ja muunneltavuuteen ovat hyvät, samalla kuitenkin huolehtien, että vanhasta rakennuskannasta voidaan luopua rasittamasta kunnan taloutta. Luonnollisesti uusinvestoinnit ovat näille kunnille melko raskaita ja valtiolta peräänkuulutettiin tukea vanhojen rakennusten purkamiseen ja itse investointeihin.

Kyselyssä toiseksi suosituin valtion tukimuoto oli valtionavustus. Kyselytulosten perusteella ei voida päätellä, mihin sitä toivottiin. Haastatteluihin ja kyselyn muuhun aineistoon pohjautuen on mahdollista eritellä tarkemmin tuen tarvetta ja sen kohdentumista. Kyselyn tulokset ovat kuitenkin linjassa vuonna 2015 tehdyn kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilannetta koskevan selvityksen kanssa⁴⁹. Siinä selvästi tarpeellisimmaksi valtion tukimuodoksi osoitautuivat energia-avustukset (investointeihin, energiatehokkuuteen/uusiutuvaan ja katselmuksiin). Selvityksessä ilmeni myös vastaavasti kuin nyt, että pienemmillä kunnilla on edelleen tarvetta ohjaukseen ja neuvontaa energiatehokkuusasioissa.

Pienissä kunnissa kaivattiin purkuavustusta, koska rakennusten purkukustannukset rahoitetaan käyttötaloudesta ja ne muodostuvat helposti suhteettoman suuriksi. ARA-vuokratalojen

⁴⁹ Parviainen J. 2015. Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015. Suomen Kuntaliitto ry

osalla tällainen avustusmuoto on jo olemassa⁵⁰ ja myös ympäristöministeriössä on tilannetta asuntojen osalta selvitetty⁵¹. Suurilla kaupungeilla tällaista ongelmaa ei ole.

Kunnat tarvitsisivat ohjausta ja neuvontaa sekä tukea myös rakennusten energiakatselmuksiin ja kuntokartoituksiin. Jotta kuntien kiinteistönpidossa voitaisiin päästä nykyistä suunnitelmallisemmalle tasolle perustiedot rakennuskannasta ja sen kunnosta on oltava selvillä. Asianmukaisilla kartoituksilla voidaan taata myös, että purkuavustus kohdentuu oikeisiin rakennuksiin. Kunnista 22 prosenttia ei ole tehnyt lainkaan energiakatselmuksia ja kolmannes kunnista on kuntokartoittanut alle 25 prosenttia rakennuskannasta.

Kuntokartoitusten ja energiakatselmusten pohjalta voitaisiin myöntää myös valtionapua uusinvestointeihin. Tulevalle väestöpohjalle ylimitoitettuja rakennuksia ei kannata usein peruskorjata vaan rakentaa tilalle uusi monikäyttöisempi ja lähtökohtaisesti myös energiatehokkaampi rakennus. Haastatteluissa esiin nousi myös, että suojelukohteet lisäävät todennestusti kunnan ylläpitokustannuksia ja investoinnit ovat hankalia ja usein myös kalliita toteuttaa. Näiden kohteiden osalta voitaisiin harkita myös jotakin erityistukea kunnille, koska suojelupäätös ei ole kunnan oma valinta.

Toiminnan tehokkaampaan organisointiin liittyen haastatteluissa tuotiin esiin esimerkiksi vuoroluku peruskouluissa, jolloin käyttöastetta saataisiin nostettua nykyisestä. Haasteena tilatehokkuuden kasvattamisessa nähtiin omistajakeskeinen näkökulma. Rakennukset ovat liiaksi pääkäyttäjän tarpeiden mukaisia ja siten hankalasti luovutettavissa muiden käyttöön. Uusien rakennusten kohdalla monikäyttöisyys on huomioitu jo suunnitteluvaiheessa ja lähtökohdat tilatehokkuuden kasvattamiselle ovat siten paremmat kuin vanhoissa rakennuksissa. Myös peruskorjausten myötä ollaan voitu parantaa edellytyksiä monikäyttöisyydelle. Keskeistä on, että mahdollisimman moni käyttäjäryhmä pääsee osaksi suunnittelua, jolloin rakennus voi oikeasti palvella erilaisia tarpeita. Valtiolta kaivattiin selkeitä suosituksia siitä, miten ottaa huomioon eri käyttäjäryhmät rakennusten suunnittelussa ja investointitukea monikäyttöisyyden edistämiseen esimerkiksi peruskorjausten yhteydessä.

8. RAKENNUSHANKKEIDEN TOTEUTUSMALLIT

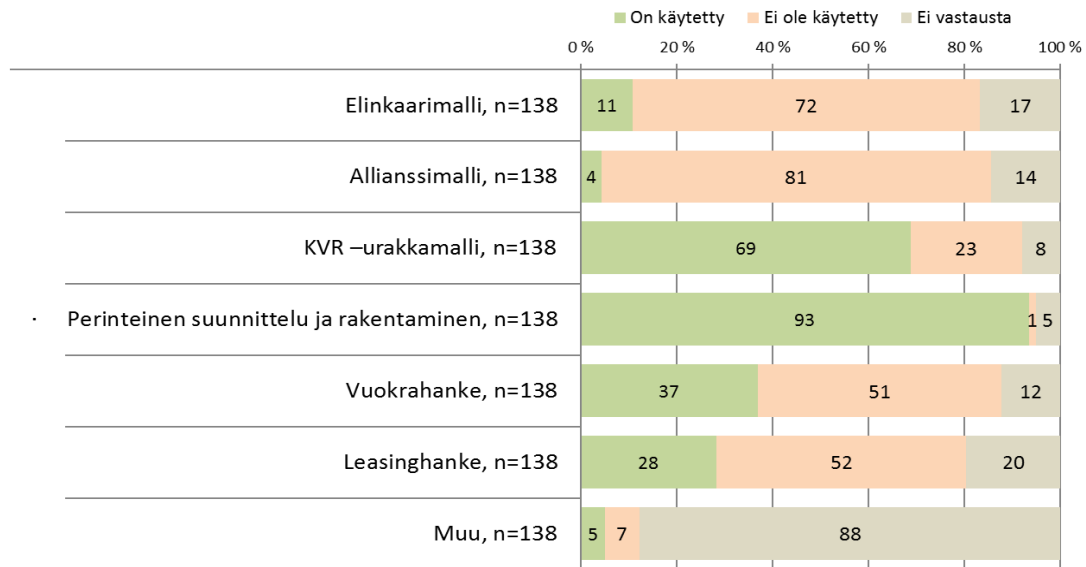
8.1 Toteutusmallien nykyisyys ja tulevaisuus

Uusilla rakennushankkeiden toteuttamismalleilla pyritään saamaan kustannussäästöjä sekä parantamaan rakennusten koko elinkaaren aikaista hoitoa ja ylläpitoa. Uudenlaisten toteuttamismallien hyödyntäminen vaatii kuitenkin omanlaistaan osaamista. Kyselyaineistosta voidaankin melko suoraan todeta, että uusia toteuttamistapoja on hyödynnetty lähinnä yli 50 000 asukkaan kunnissa.

⁵⁰ ARA. <http://www.ara.fi/purkuavustus>

⁵¹ Ympäristöministeriö 2017. Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella. Ympäristöministeriön raportteja 23/2017.

Kuvio 40. Rakennushankkeiden toteutusmallien käyttö



Vastanneita kunnista 93 prosenttia käyttää perinteistä suunnittelua ja rakentamista. Se on yleisin tapa kaiken kokoisissa kunnissa. Toiseksi eniten on käytetty KVR-urakkamallia (69 prosenttia vastannaista).

Vuokrahanketta on käyttänyt (37 prosenttia) ja leasing hanketta (28 prosenttia) vastanneista. Vuokrahankkeen yleisyys kasvaa kunnan koon mukaan. Erotettavissa on kolme luokkaa, alle 10 000 asukasta, 10 000 – 50 000 asukasta ja yli 50 000 asukasta. Näistä viimeisessä luokassa kunnista lähes 90 prosenttia on hyödyntänyt vuokrahanketta. Leasingmallissa toistuu sama periaate, mutta ei yhtä selväpiirteisesti, selvästi muista kunnista tässä erottuvat yli 50 000 asukkaan kunnat.

Elinkaarimallia ja allianssimallia on käyttänyt alle 10 prosenttia kunnista. Pienissä kunnissa elinkaarimallin käyttö on erittäin harvinaista. Allianssimallia on hyödynnetty vain yli 100 000 asukkaan kunnissa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hyvien käytänteiden toteutuminen myös pienissä kunnissa vaatii mallien edelleen kehittämistä, kuntayhteistyötä ja koulutusta.

Kyselyssä tiedusteltiin myös ennakointia varten, mitä toteutusmuotoja aiotaan käyttää tulevaisuudessa. Eniten kannatusta sai perinteinen suunnittelu ja rakentaminen (33 prosenttia).

Seuraavaksi eniten kannatusta saivat KVR-urakkamalli (27 prosenttia), leasinghanke (25 prosenttia), vuokrahamanke (23 prosenttia) ja elinkaarimalli (22 prosenttia).

Korkein ei aiota käyttää vastanneiden osuus on allianssimallilla (15 prosenttia), ja sitä on myös jatkossa käyttämässä vain yli 100 000 asukkaan kunnat. Myös leasing- ja KVR-uramallia aiotaan käyttää yleisimmin suurissa kuin pienissä kunnissa. Muiden toteuttamismuotojen kohdalla erot jäävät pieniksi kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

Haastatteluissa korostui pääosin positiivinen suhtautuminen uusiin malleihin ja niillä koettiin pystyttävän parantamaan kiinteistönpidon ongelmia. Samaan aikaan pidettiin kuitenkin mahdollisena, että varsinkin elinkaarimalli voi olla tavanomaisia ratkaisuja kalliimpi kunnalle ja että pienemmissä kunnissa hankkeet eivät välttämättä ole riittävän suuria, jotta uusista malleista olisi riittävä hyötyä.

Vastauksissa korostui myös, että mallit itsessään eivät ole ratkaisuja erityisesti pienempien kuntien perusongelmiin. Kunnalla on oltava aina riittävä oma asiantuntemus rakentamiseen ja suunnitteluun liittyen ja tämä korostuu vain entisestään uusien mallien kohdalla.

8.2 Elinkaarimalli ja allianssi

Elinkaarimallilla toteutettuja kuntien toimitilahankkeita on taulukon 9 mukaan 45 ja niiden investointiarvo on yhteensä noin 1,3 miljardia euroa. Ne on kaikki toteutettu vuoden 2001 jälkeen ja suurin osa vuoden 2009 jälkeen eli käytännössä vanhinkaan hankkeista ei ole vielä sopimuskautensa lopussa. Elinkaarihankkeista valtaosa on kouluja ja päiväkotia.

Taulukko 9. Elinkaarimallit Suomessa (Inspira Oy 2017)

Kunta	Käyttäjät / oppilaat	Hankkeiden sopimusarvot milj. euroa	Lukumäärä
Espoo	5 624	559	12
Haukipudas	1 280	50	3
Hollola	1 200	49	2
Hämeenkyrö	450	27	1
Hämeenlinna	990	33	1
Jyväskylä	1 000	54	1
Kokkola	560	19	1
Kuopio	3 300	157	8
Mäntsälä	623	66	2
Oulu	2 000	100	1
Parkano	730	26	1
Porvoo	1 501	85	8
Pudasjärvi	709	55	2
Sodankylä	130	36	1
Tyrnävä	500	22	1
YHTEENSÄ	20 597	1 338	45

Allianssihankeita on toteutettu Suomessa hieman vähemmän kuin elinkaarihankkeita ja kuntien osuus hankkeista on selvästi pienempi. Tyypillisesti nämä toimitilahankkeet ovat vaativia erikoiskohteita kuten sairaaloita.

Käsillä olevasta tutkimusaineistosta ei voi kovin suurella varmuudella päätellä, ovatko erilaiset nyt lähinnä kaupunkien hyödyntämät mallit leviämässä myös pienempiin kuntiin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakaan selvää kasvavaa trendiä tähän suuntaan ei ole. Pienten kuntien yleensä kertaluonteiset suuretkaan investoinnit eivät houkuttele kokeilemaan uusia malleja, ellei niiden toteutustapoja pystytä yksinkertaistamaan ja riskejä vähentämään. On siten selvää, että kehitystyötä mallien osalta tulee jatkaa. Esimerkkinä mainittakoon, että elinkaarimallien pitkiä sopimusaikoja voitaisiin lyhentää, mikä keventäisi myös rakentajien riskejä ja mahdollisesti yksinkertaistaisi sopimusjuridiikkaa. Edelleen allianssimallin ja elinkaarimallin yhdistelmä ns. hybridimalli voisi olla tutkimisen arvoinen kehityspolku, jossa mallien hyvät puolet voitaisiin sopivasti yhdistää.

Rakennushankkeiden uusien omistus- ja toteutusmallien yhtenä piirteenä on myös nähtävillä se, että niiden toteuttajat ovat usein valtakunnallisia tai jopa kansainvälisiä suuryrityksiä, joilla on pieniä yhtiöitä paremmat mahdollisuudet tuotekehitykseen, kokeiluihin ja riskin sietoon. Edelleen on nähtävillä myös kehityssuunta, jossa uudet mallit ohjautuvat vain harvojen toteuttajien käsiin. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon Kuopion elinkaarimallilla toteutetut ja jo päätetyt kouluhankkeet, joista kaikkien toteuttajaksi on valikoitunut Lemminkäinen Oyj. Kun vielä suurimmat toteuttajat YIT Oyj ja Lemminkäinen Oyj ilmoittivat 19.6.2017 yhteisellä pörssitiedotteellaan yhtiöiden yhdistymisestä sulautumisella, toteuttajajoukko harvennee edelleen.

Rakennushankkeen toteutusmuodon valintaan tarvitaan analyttisempää otetta. Varsinkin pienissä ja keskisuurissa kunnissa hankkeiden toteutusmuotoja ei yleensä punnita eri näkökulmista. Useimmiten päätös tehdään sen mukaan, kuinka hankkeita on totuttu aiemmin tekemään. Hankkeiden elinkaaritarkastelut eivät myöskään ole vielä rutiinia kunnissa. Tarve olisi siten rakennushankkeiden toteutusmuodon analysointityökalulle, jolla yhdistettäisiin hankkeen tavoitteet, rakennuttajan omat ominaisuudet, resurssit ja tavoitteet sekä ulkoiset olosuhteet (mm. markkinoiden tilanne) hankkeen elinkaaren toimintaan ja talouteen.

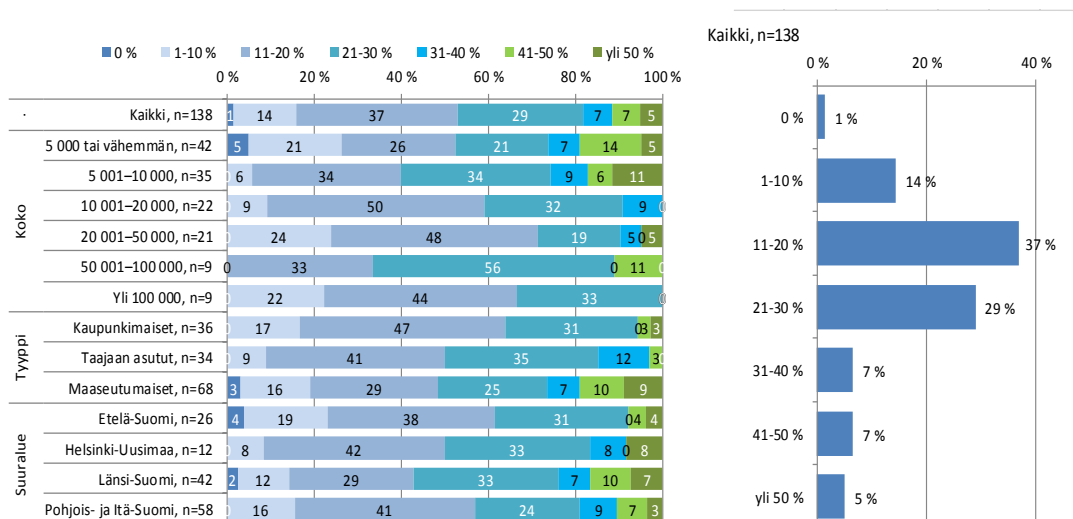
Joka tapauksessa on selvää, että kehitystyötä sekä vanhojen totuttujen toteutusmuotojen että uusien mallien suhteen tulee jatkaa. Tässä työssä mm. edelleen kehittyvä digitalisaatio tarjoaa hyvän kehitysalustan.

9. RAKENNUSKANNAN TEHOSTAMISPOTENTIAALI JA INVESTOINTITARPEET

9.1 Tehostamispotentiaali

Tutkimushankkeen yksi keskeisistä tutkimuskohteista oli kuntien rakennuskannan tehostamispotentiaalin selvittäminen, josta pyydettiin kuntien omia arvioita.

Kuvio 41. Rakennuskannan tehostamispotentiaalin suuruus sote-kiinteistöjen mukaan lukien

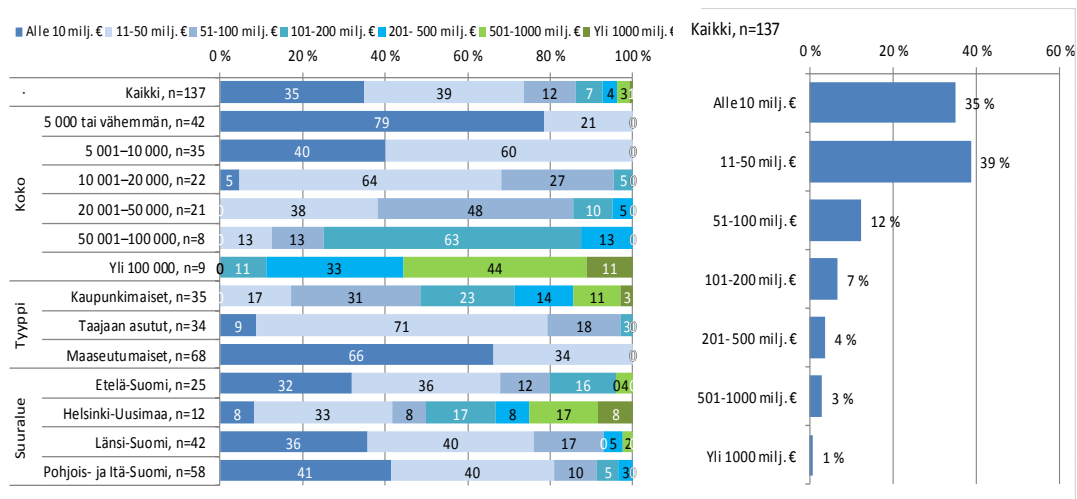


Kuntakyselyssä vastaajat arvioivat tyypillisimmin, että rakennuskannan tehostamispotentiaalia olisi 11-20 prosenttia (37 prosenttia vastaajista). Kolmannes arvioi, että tehostamispotentiaalia olisi 21-30 prosenttia ja hiukan yli kymmenys vastaajista arvioi sen olevan 1-10 prosenttia. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa jakauma muuttuu siten, että suurin yksittäinen luokka on 21-30 prosenttia (43 prosenttia vastaajista). Niitä, jotka arvioivat, että tehostamispotentiaalia olisi yli 30 prosenttia tai tämä yli, on eniten alle 10 000 asukkaan kunnissa. Nämä kunnat ovat myös useasti maaseutumaisia.

9.2 Investointitarpeet ja korjausvelan vähentäminen

Kunnilta kysyttiin myös yleisesti korjaus- ja uudisinvestointitarpeita vuosille 2017-2027.

Kuvio 42. Rakennuskannan investointitarpeet sote-kiinteistöt mukaan lukien vuosille 2017-2027



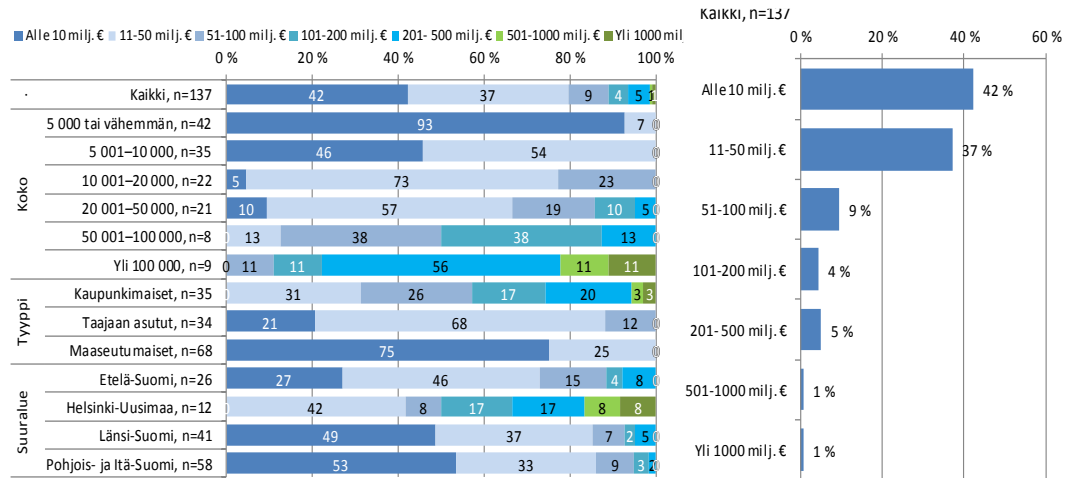
Korjaus- ja uudisinvestointien määrä seuraavan kymmenen vuoden ajanjaksolla heijastelee kunnan kokoa. Vastaajista yhteensä 75 prosentilla ne ovat alle 50 miljoonaa. Kuitenkin mitä suuremmasta kunnasta on kyse sitä hajautuneempia vastaukset ovat, esimerkiksi kokoluokassa 50 001- 100 000 asukasta on kuntia, joissa tarpeet ovat 200-500 miljoonaa sekä niitä, joissa ne ovat 11-50 miljoonaa. Aineiston perusteella voi todeta, että kaupungit ovat keskenään eri tilanteessa investointitarpeidensa sekä mahdollisuuksiensa kanssa.

Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa näkyikin, että investoinnit jakautuvat melko tasaisesti eri luokkiin. Painotetussa tarkastelussa alle 10 miljoonan investointitarpeet ovat harvinaisimpia ja yleisin vastaus on 11-50 miljoonaa ja 501 – 1000 miljoonaa.

Hyvin karkeasti laskien prosentiosuuksilla ja ryhmäkeskiarvoilla, saadaan kokonaisinvestointiarvioksi noin 11 miljardia euroa seuraavien kymmenen vuoden ajalle. Tämä tarkoittaisi noin 1,1 miljardin euron vuosipanostusta, kun nykyinen investointitahti on noin 1,8 miljardia euroa vuodessa. On hyvin luultavaa, että vastaajat ovat arvioineet varovaisesti tulevia investointitarpeitaan ja toisaalta se kuvanee myös yleisemminkin arvioinnin vaikeutta.

Edellä esitetty karkea laskelma ei tue pyrkimyksiä kuntien rakennuskannan korjausvelan määrän kääntämiseksi laskevalle uralle.

Kuvio 43. Rakennuskannan investointitarpeet sote-kiinteistöt pois lukien vuosille 2017-2027



Ilman sote-kiinteistöjä kuntien investointitarpeet painottuvat hiukan selvemmin kahteen pienimpään luokkaan eli alle 10 miljoonaan ja 11-20 miljoonaan. Myös muissa luokissa on pientä pudotusta lukuun ottamatta yli miljardi-investointien kuntia.

Kerrosalapainotus huomioiden vastaukset jakaantuvat huomattavasti tasaisemmin, ja yleisimmät investointitarpeet ovat joko 11-50 miljoonaa tai 201-500 miljoonaa. Suurimpana erotuksena tarkasteluun, jossa sote-kiinteistöt olivat mukana, on selvää laskua 501-1000 miljoonaan investointien kohdalla, mikä näkyy taas kasvuna investointiluokassa 201-500 miljoonaa. Yli miljardin investointitarpeen ilmoittaneiden osuus pysyy ennallaan kokoluokassa yli 100 000 asukasta, mutta sote-kiinteistöjen kanssa 501-1000 miljoonaan investointitarpeista ilmoittaneiden määrä laskee ilman sote-kiinteistöjä jopa 30 prosenttiyksikköä.

Kokonaisinvestointien määräksi saatiin tässä tapauksessa karkeasti noin 7,5 miljardia euroa seuraavalle kymmenelle vuodelle. Mikäli kunnissa päästäisiin kestävästi kiinteistönpidon mukaiseen tilanteeseen, jossa investoinnit on arvioitu ja aikataulutettu vähintäänkin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin, olisivat kyselyn tulokset huomattavasti varmemmalla pohjalla.

9.3 Kuntien valmistautuminen maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan

Haastatteluiden perusteella kunnat ovat valmistautuneet ja suhtautuvat hyvin eri tavalla kiinteistöpidon muuttuvaan tilanteeseen maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Osa kunnista suhtautui muutokseen hyvinkin passiivisesti ja osa oli ottanut selvästi aktiivisemmän ja ennakkoivamman otteen muutokseen. Tämä on sinällään luonnollista, koska haastatelluissa kunnissa oli isoja ja vakaita kuntia sekä pieniä väestöään menettäviä ja osin sijainniltaan syrjäisikin kuntia.

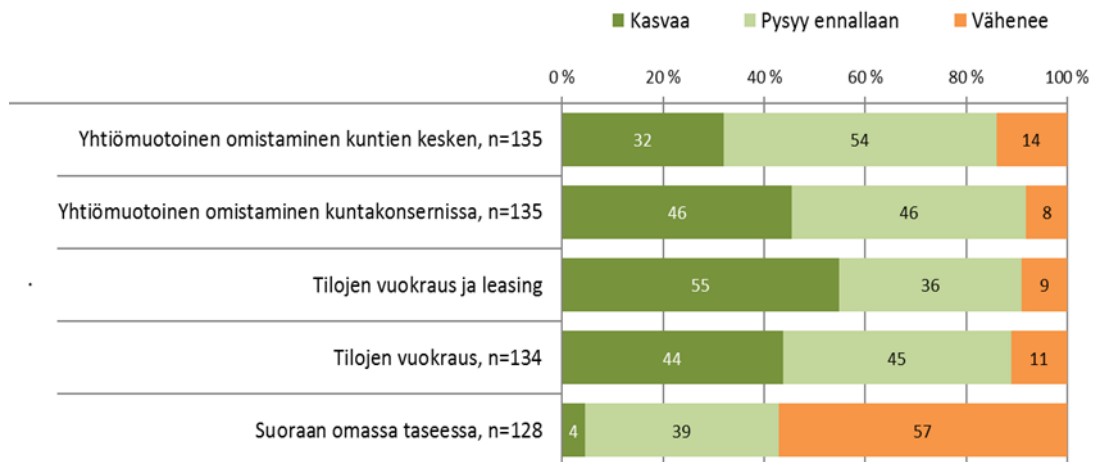
Pääviesti haastateluissa oli silti laaja epävarmuus siitä, miten asiat tulevat etenemään. Pääsääntöinen suhtautumistapa olikin lähinnä tilanteen tiedostaminen, seuraaminen ja lopullisten päätösten odottaminen. Osassa kuntia tämä tarkoitti, että varsinaista valmistautumista ei olla tehty ja päätöksiä odotellessa pidättäytytään investoimasta mahdollisesti tyhjilleen jääviin rakennuksiin ja näiden rakennusten tavanomaisiinkin korjauksiin suhtaudutaan kriittisesti.

Muutokseen ennakoivasti suhtautuvissa kunnissa on tehty laskelmia, arvioitu mahdollisten tyhjiilleen jäävien tilojen määrää ja luetteloitu rakennuksia tämän perusteella sekä valmistauduttu yhtiöittämään tiloja joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa.

10. TILOJEN HALLINTA TULEVAISUUDESSA

Kunnilta tiedusteltiin kyselyssä, kuinka he arvioivat erilaisten tilojen hallinnan keinojen kehityvän tulevaisuudessa. Tulokset olivat tältä osin hyvin selkeitä. Vastaajista noin puolet arvioi, että yleistymään tulee yhtiömuotoinen omistaminen kuntakonsernissa, tilojen vuokraus ja leasing sekä vuokraus. Näiden kohdalla myös niiden määrä, jotka arvioivat tällaisen toiminnan vähenevän oli alle 10 prosenttia vastaajista. Kerrosalalla painotetussa tarkastelussa nämä kolme kasvattavat edelleen suosiotaan, ja esimerkiksi tilojen vuokrauksen arvioi kasvavan lähes 70 prosenttia vastaajista.

Kuvio 44. Rakennuskannan hallintamuodon kehitys tulevaisuudessa



Toinen selvä tulos on, että omistaminen omassa taseessa tulee vähenevään olennaisesti. Kaikista vastanneista 57 prosenttia ja kerrosalalla painotettuna 63 prosenttia vastaajista oli tätä mieltä.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna huomataan, että omassa taseessa hallinnan kasvaminen nykyisestä ei saa kannatusta missään kuntakokoluokassa. Toisaalta kuntakokoluokasta riippuen 22-50 prosenttia arvioi sen pysyvän ennallaan.

Tilojen vuokraus yleistyy tämän kyselyn mukaan yli 50 000 asukkaan kunnissa enemmän kuin tätä pienemmissä kunnissa. Tilojen vuokrauksen ja leasingin kohdalta yleistymistä on arvioitu jokseenkin saman suuruisiksi kaikissa muissa kokoluokissa paitsi alle 5 000 asukkaan kunnissa, jossa sen ei oleteta yleistyvän samassa määrin kuin tämä isommissa kunnissa.

Yhtiömuotoisen omistamisen kohdalla kuntakonsernissa vastaukset jakautuvat hyvin tasaisesti kuntakokoluokittain. Noin puolet vastaajista arvioi sen kasvavan ja toinen puoli pysyvän ennallaan.

Kuntien keskinäisen omistamisen kohdalla kuntakokoluokka yli 100 000 asukasta eroaa siinä, että luokassa kuntien yhteisomistajuuden katsotaan kasvavan selvästi muita kuntakokoluokkia harvemmin. Yleisesti koskien kaikkia kuntia tyypillisin arvio on, että kuntien keskinäinen omistaminen pysyy ennallaan.

Kyselyn toiseksi viimeisenä kysymyksenä tiedusteltiin, miten aiotte maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen lähteä kehittämään kuntanne tilojen tilatehokkuutta? Hyvin monessa vastauksessa tuotiin esille epäselvä tilanne eli ei vielä tiedetä toteutuuko uudistus ja sen vuoksi ei ole vielä tehty suunnitelmia. Toisaalta esitettiin myös huoli tyhjiksi jäävistä sote-kiinteistöistä. Niissä kunnissa, joissa toimenpiteitä aiotaan tehdä, ne olivat pääosin jo aiemmin esille nousseita toimenpiteitä.

Kyselyn viimeisenä kysymyksenä tiedusteltiin, mitä sellaisia toimenpiteitä mielestänne on löydettävissä kuntanne kiinteistönpidon kehittämiseksi, jotka eivät ole tulleet ilmi kyselyssä? Vastauksissa tuli esille osin jo samoja ja aiemmin esillä olleita toimenpiteitä, mutta myös seuraavia, kuten elinvoimainvestointeja yksityisellä rahalla, ostopalvelutoiminnan ja investointihankkeiden tehostaminen, energiatehokkuuden parantaminen, ylläpitotoiminnan kehittäminen sekä talotekniikkaosaamisen ja ICT:n kehittäminen.

11. YHTEENVETO

11.1 Palvelutarpeiden ja rakennuskannan yhteensovittaminen

Suomessa ja globaalisti on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana voimakas palvelurakenteiden ja -tarpeiden muutos mm. digitalisaation seurauksena ja muutos jatkuu edelleen. Palvelu ja siihen liittyvä tila ovat menettäneet eräillä aloilla tiiviin yhteytensä ja on siirrytty aikaan ja paikkaan sitomattomiin työtapoihin (mm. etätö). Toisiin palveluihin tarvitaan edelleen tiloja mm. koulut, päiväkodit ja hoitolaitokset, mutta niissäkin tilatarve on muuttunut voimakkaasti (esim. uudet oppimisympäristöt, opetuksen siirtyminen työpaikoille ja kotiin annettavat hoitopalvelut). Palvelutarpeiden muutosta on lisäämässä voimakas kaupungistuminen ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin. Väestön ikärakenne muuttuu myös ja sen myötä palvelutarpeet ja tämä korostuu edelleen kasvukeskusten ja väestöään menettävien alueiden välillä. Rakennuskanta ei enää vastaa palvelutarpeisiin, mikä aiheuttaa vääristymää palvelutuotantoon ja palveluiden kokonaiskustannuksiin.

Keskeisin ongelma ja haaste maamme kuntien toimitilakysymyksissä on, kuinka kunkin kunta pystyy jatkossa sopeuttamaan rakennuskantansa palvelutarvetta vastavaksi niin, että siinä otetaan huomioon palvelutarve pitkälle tulevaisuuteen. Tämä tulee olemaan käytännössä myös monen kunnan olemassa olon haaste. Erityisesti tämä koskee väestöään voimakkaasti menettäviä kuntia. Kasvukeskuksissa ongelmana on pikeminkin nopean väestönkasvun aiheuttama pula päiväkodeista ja kouluista.

Rakentamiseen ja kunnalliseen päätöksentekoon liittyy monitahoinen ajallisen ulottuvuuden ongelma. Rakennushanke, olkoonpa kyse uudisrakentamisesta tai peruskorjauksesta, vie tarveselvitysvaiheesta käyttöönottoon lyhimmilläänkin noin 3 vuotta, mikäli kunnallinen päätöksenteko sujuu ongelmitta. Rakennukset suunnitellaan yleisesti noin 50 vuoden käyttöä varten, jolloin on todennäköistä, että sen elinkaaren aikana palvelutarpeet ehtivät muuttua moneen kertaan. Tämä tuo lisää haasteita rakennuksen suunnitteluun, toteutukseen, omistamiseen ja ylläpitoon.

Kuntien rakennusten heikkoon tilanteeseen on johtanut myös määrärahojen vähyys ja pitkään jatkunut talouden taantuma. Rakennuksista ja myös muusta infrastruktuurista on ollut poliittisesti helpompi säästää kuin esimerkiksi terveydenhuollosta ja koulutuksesta, joissa palaute käyttäjiltä on suurempaa. Ratkaisun avaimina kunnille ovat oikean, riittävän ja selkeän tiedon kokoaminen, analysointi ja sen pohjalta tapahtuva suunnittelu kunnallisen päätöksenteon tueksi kaikilla päätöksenteon tasoilla.

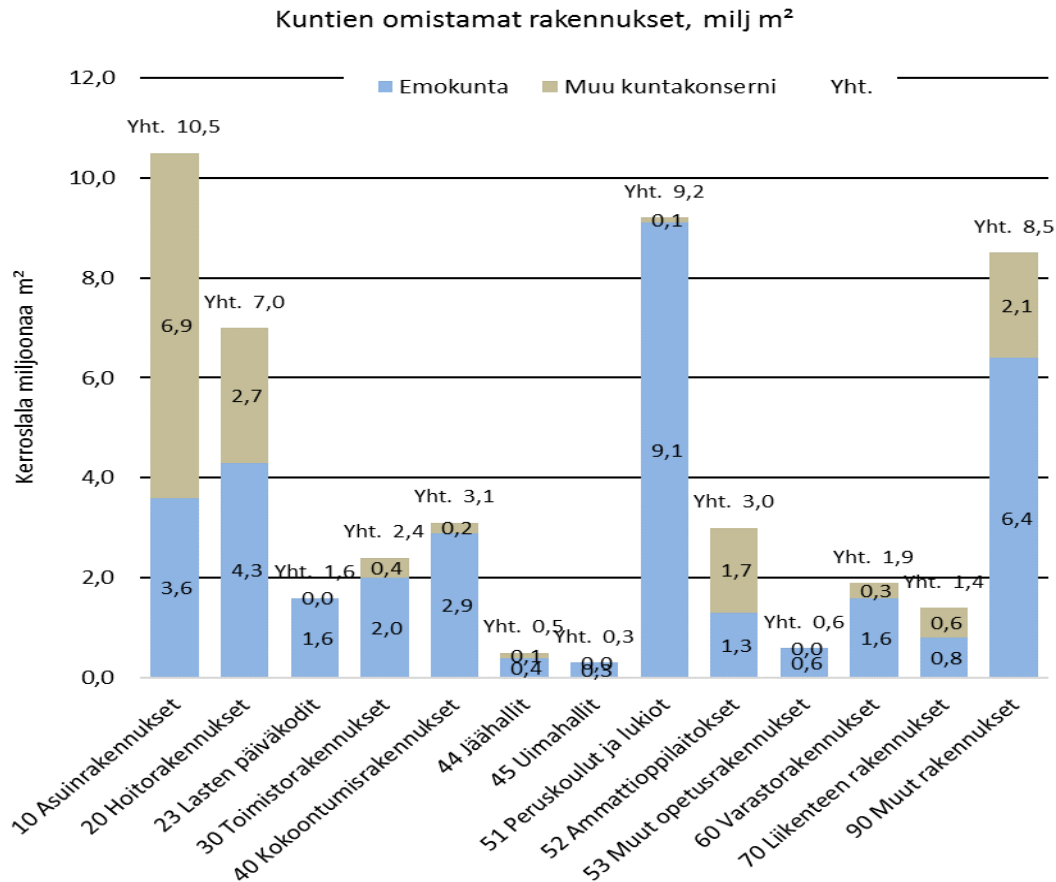
11.2 Rakennuskannan nykytilanne ja ennusteet maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen

Kuviosta 45 on havainnollisesti nähtävissä, että maakunta- ja sote-uudistus ei tule muuttamaan oleellisesti kuntien tai kuntakonsernien kiinteistöjen määrää varsinkaan suunnitellun siirtymäkauden aikana. Uudistuksen myötä kuntakonsernien käytöstä maakuntien käyttöön on käsillä oleva tutkimuksen mukaan arvioitu siirtyvän noin 7,007 miljoonaa kem² hoitoalan tiloja (aiempi arvio 6,7 miljoonaa kem²) ja noin 0,552 miljoonaa kem² palo- ja pelastustoimen tiloja (aiempi arvio 0,62 miljoonaa kem²). Osa sosiaalitoimen tilojen siirroista on vielä tarkemmin määrittelemättä. Maakuntien tilakeskus Oy:n käynnissä olevassa hankkeessa (Rakennusten teknisten arvojen ja vuokrien määrittelyhanke) selviävät tarkemmin vuokrattavat kohteet ja niiden pinta-alat.

Uudistuksessa yhteydessä kiinteistöjen omistajuus, sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien kiinteistöjä lukuun ottamatta, ei siirry vaan kuntakonsernit edelleen vastaavat kiinteistöjensä omistajavastuista ja ylläpidosta. Vastuidensa hoitamiseksi kuntakonsernit saavat vuokraamistaan tiloista maakunnilta vuokratuloja, joiden suuruus selviää tarkemmin vuoden 2018 keväällä Maakuntien tilakeskus Oy:n vuokrien määrittelyhankkeen valmistuessa. Karkea arvio näiden vuokrien suuruudesta on noin 1,2 - 1,3 miljardia €/v (aiempi arvio noin 1,0 - 1,1 miljardia €/v).

Maakuntien käyttöön siirtyvässä rakennuskannassa on paljon investointitarpeita. Kuntakonsernien näkökulmasta haasteena ja taloudellisena riskinä on, että vuokrattavien kiinteistöjen siirtymäaika 2020 – 2022 (2023) ei mahdollista näiden kiinteistöjen osalta pitkäjänteistä kiinteistönpidon kehittämistä ja investointitoimintaa, elleivät kunnat ja maakunnat keskenään pysty heti alusta alkaen sopimaan palveluverkoistaan, investoinneistaan ja pidempiaikaisista sopimuksistaan. Luonnollisesti haasteena on myös, että osa kiinteistöistä jäänee siirtymäajan jälkeen ilman käyttöä. On kuitenkin huomattava, että siirtyvä rakennuskanta on kokonaisuudessaan vain noin 15 prosenttia kuntakonsernien rakennuskannasta, mutta sen merkitys voi yksittäiselle kunnalle olla silti huomattava.

Kuvio 45. Kuntien rakennuskanta



Kunnissa tapahtuu, maakunta- ja sote-uudistuksesta riippumatta, merkittäviä väestörakenteellisia ja toiminnallisia (mm. digitalisaatiokehitys) muutoksia, joilla on vaikutuksia myös kuntien rakennuskantaan. Alle 50 000 asukkaan kunnissa lasten ja nuorten määrät vähenevät merkittävästi vuoteen 2030 ja erityisesti vuoteen 2040 mennessä. Myös lukiokoulutuksessa olevien nuorten määrät ennakoitua pienenevät. Suurten kaupunkien lasten ja nuorten määrät vastaavasti kasvavat. Lukiokoulutusta lukuun ottamatta, nettomuutos kansallisesti tarkasteltuna jää negatiiviseksi.

Rakennuskannan sopeuttamisessa erityisesti palveluverkkosuunnittelun ja toimitilaohjelman laadinnan avulla voidaan tilakanta optimoida ja samalla esimerkiksi suunnitelmallisesti pyrkiä eroon sisäilmaongelmallisista kiinteistöistä, mikäli ne eivät ole strategisesti keskeisillä paikoilla. Tämä keino toimii kunnissa, joissa palvelutarpeet ovat selvästi laskussa ja toimispisteverkkoa voidaan harventaa.

11.3 Kiinteistöpidon merkitys kuntataloudelle ja säästöpotentiaali

Kiinteistöpidon kuntatalousvaikutukset toteutuvat käyttötaloudessa vuotuisina käyttö- ja ylläpitomenoina. Mainituissa menoissa voidaan saavuttaa säästöjä vähentämällä vielä käytössä olevia tiloja, jo tyhjänä olevia tiloja ja/tai saavuttamalla säästöjä käyttö- ja ylläpitomenoissa. Ylläpitomenoista erityisesti energioiden kulutuksessa on mahdollista tavoitella säästöjä. Ylläpitomenoihin kuuluvien kiinteistönhoidon ja huollon sekä siivouksen tehostamisen säästöpotentiaali puolestaan on hankalammin määriteltävissä, sillä ylläpitotoiminnassa on

tutkimusten⁵² mukaan kyllä paljon kehittämispotentiaalia, mutta sen rahallista arvoa on vaikea mitata. Ylläpidon mahdollista säästöpotentiaalia ei siten tässä tutkimuksessa ole erikseen huomioitu, mutta se sisältyy jäljempänä tilatehokkuuden parantamisen säästöpotentiaaliin. Kuntakohtaisissa tarkasteluissa ylläpitoiminnot on luonnollisesti huomioitava ja erityisesti selvitettävä niihin sisältyvien töiden oikea mitoitus ja kohdentuminen tarkoituksenmukaisesti.

Tässä kappaleessa on tarkasteltu säästöpotentiaalia edellä mainittujen näkökulmien avulla. Laskelmissa on käytetty käyttö- ja ylläpitomenojen yksikkökustannuksena käytössä oleville tiloille 5 euroa/kem²/kk, tyhjänä oleville tiloille 2 – 3 euroa/kem²/kk ja energiakustannusten yksikkökustannuksina 1,50 euroa/kem²/kk.

Kuntakonserniin tilat olivat vuonna 2016 yhteensä 50 572 902 kem². Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tilojen määrä vuonna 2016 oli 9 280 936 kem².

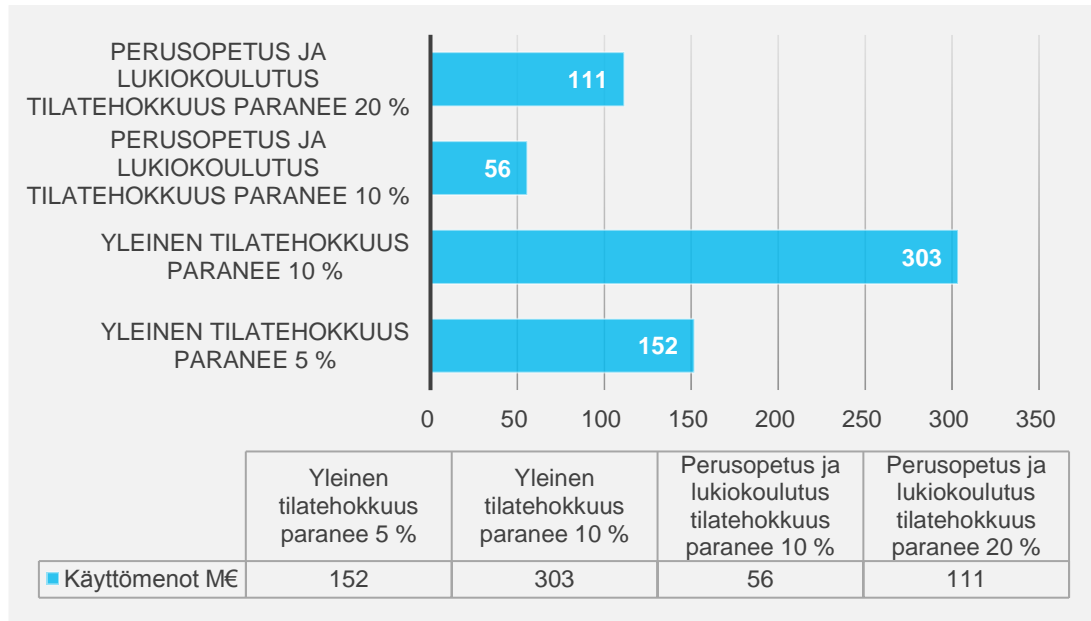
Seuraavissa kuvissa on havainnollistettu säästöpotentiaalia erilaisin vaihtoehdoin. Yleisen tilatehokkuuden parantamisen skenaarioissa on käytetty varovaisuuden periaatetta, sillä kyselytutkimuksen vastaajat eivät välttämättä ole voineet luotettavasti arvioida omien kuntakonserniensa tilojen koko tehostamispotentiaalia, koska konserneissa tiloja on yleensä useissa eri organisaatioissa ja niiden rakennuskanta poikkeaa toisistaan. Näin ollen yleiselle tilatehokkuuden parantamiselle on haettu vaihteluväli 5 – 10 prosenttia ja erikseen perusopetukselle ja lukiokoulutukselle 10 – 20 prosenttia. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen säästöpotentiaali sisältyy laskelmissa kuitenkin yleisen tilatehokkuuden laskennan sisälle.

- a) yleinen tilatehokkuus paranee 5 %
- b) yleinen tilatehokkuus paranee 10 %
- c) perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tilatehokkuus paranee 10 % (15 kem²/oppilas > 13,5 kem²/oppilas)
- d) perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tilatehokkuus paranee 20 % (15 kem²/oppilas > 12 kem²/oppilas)
- e) energiatehokkuus paranee 3 % ilman lisäinvestointeja, 5 %, 10 % ja 15 %, mitkä edellyttävät energiainvestointeja

Tehokkuudessa on otettu huomioon sekä käyttötaloudelliset vaikutukset että tilankäytön tehostumisen myötä vähenevät laskennalliset investointitarpeet.

⁵² Kuntaliitto 2017. Kuntien kiinteistönhoidon ja huollon arviointi ja kehittäminen

Kuvio 46. Tilatehokkuuden parantamisen laskennallinen säästöpotentiaali

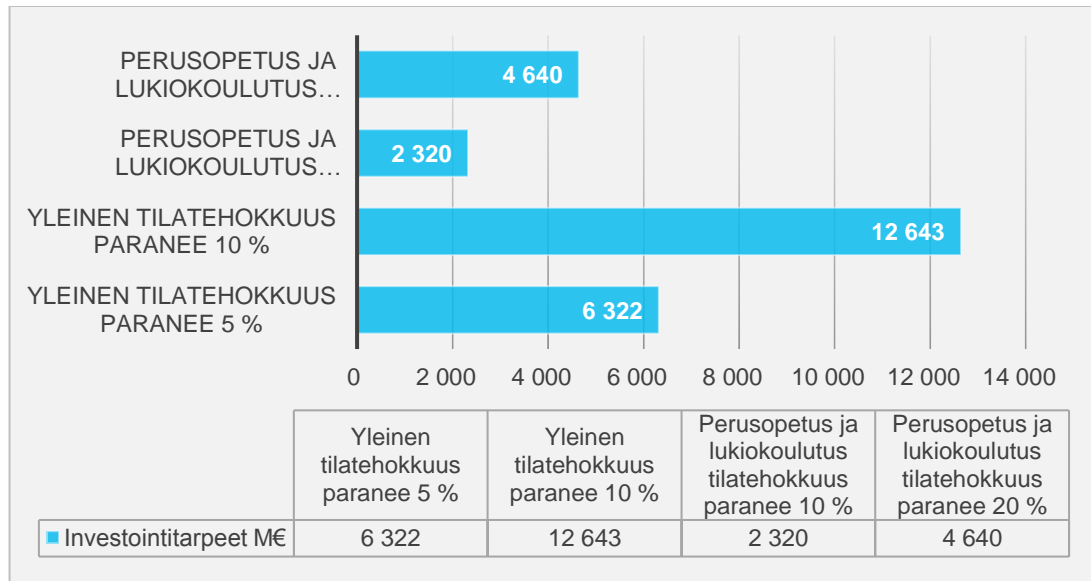


Kaikkien kuntakonsernin tilojen osalta tilatehokkuuden parantuessa 5 prosentilla saavutettaisiin noin 152 miljoonan euron vuotuiset teoreettiset säästöt käyttötaloudessa. Mikäli tilatehokkuus edelleen kaksinkertaistuisi 10 prosentin tehostumisen tasolle, säästöt olisivat noin 303 miljoonaa euroa vuodessa.

Mikäli perusopetuksen ja lukion tilatehokkuudessa saavutettaisiin 10 prosentin parannus, säästöä saataisiin vuotuisesti noin 56 miljoonaa euroa. Tehostumisen ollessa 20 prosenttia, säästöjen määrä olisi noin 111 miljoonaa euroa.

Edellä mainittu säästöpotentiaalin osittainenkin toteutuminen edellyttää tilankäytön tehostumisen lisäksi tyhjilleen jäävien tilojen poistumista kuntakonsernien taseista ja käyttötaloudesta joko purkamalla tai luovutuksin. Samalla se edellyttää myös tilatehokkaampien investointien toteuttamista. Säästöpotentiaalin toteutumisessa on kuitenkin huomioitava se, että myyntiin tulevien kiinteistöjen markkinoita ei juurikaan ole väestöään menettävien kuntien alueilla ja rakennusten purkaminen taas aiheuttaa purkukustannuksia ja tasearvojen alaskirjauksen tarvetta. Siten täysimääräinen säästöpotentiaalin toteutuminen ei käytännössä ole realistista ja osittainenkin toteutuminen kestää vuosia ja vaatii mittavia kansallisia ja kunta-kohtaisia toimia toteutuakseen.

Kuvio 47. Rakennuskannan pienenemisen laskennallinen vaikutus investointitarpeisiin



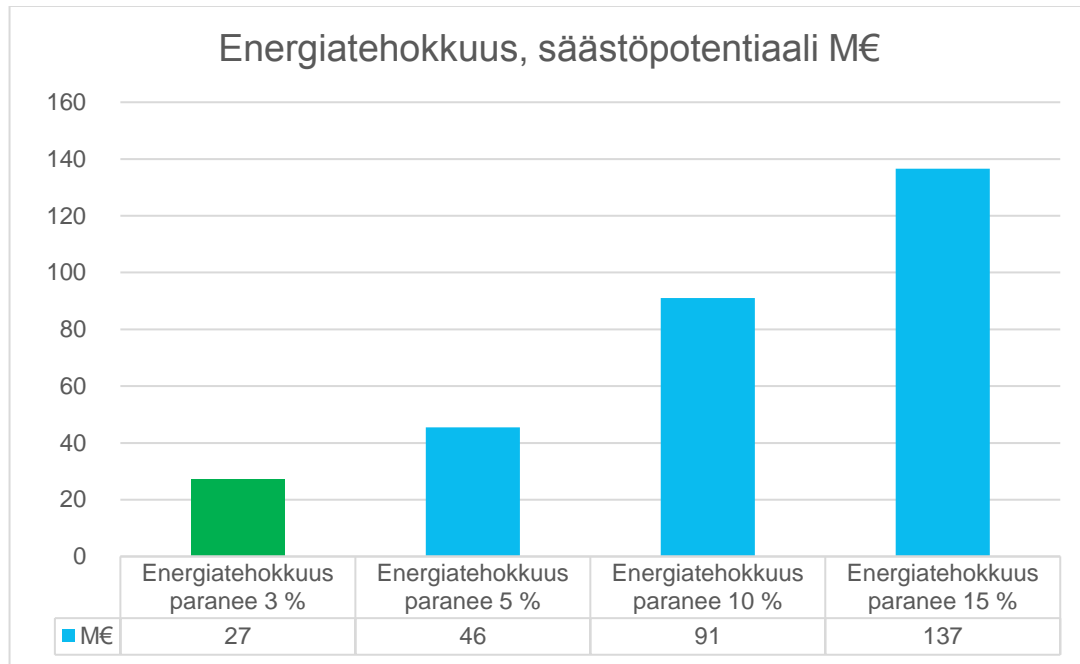
Tilankäytön tehostuminen vaikuttaa ajan mittaan myös investointitarpeisiin. Yllä olevassa kuvassa on esitetty laskennallinen malli investointitarpeen vähenemisestä. Mikäli tilatehokkuutta parannettaisiin 5 – 10 prosenttia siten, että myös kyseisiin tiloihin liittyvä korvausinvestointitarve poistuisi, vaikutus kuntien talouteen olisi huomattava eli noin 6,3 - 12,6 miljardia euroa. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta vastaavat summat olisivat noin 2,3 - 4,6 miljardia euroa. Kyseiset summat jaksottuisivat 20-30 vuoden ajalle riippuen investointien toteutusajankohdasta ja poistosuunnitelmasta.

Kuntakyselyn pohjalta vastaajat olivat arvioineet jo valmiiksi tyhjillään olevien kuntakonsernien tilojen määräksi kerrosalaksi muutettuna yhteensä noin 1,139 miljoonaa kem². Tämä rakennuskanta aiheuttaa kuntakonserneille ylimääräisiä ylläpitokustannuksia arviolta noin 27 - 41 miljoonaa euroa vuodessa. Tämänkään säästöpotentiaalin hyödyntäminen ei ole ongelmatonta. Kyselyn mukaan suosituin tapa olisi myydä rakennus (tontteineen tai ilman). Myyntien kuntataloudellista merkitystä ei ole tässä yhteydessä arvioitu. Toiseksi suosituin tapa olisi purkaa rakennus. Jos oletetaan, että noin kolmannes rakennuskannasta purettaisiin, siitä aiheutuisi kunnille noin 50 – 70 miljoonan euron kustannukset ja noin 100 – 200 miljoonan euron tasearvojen alaskirjaukset.

Yhden erityisryhmän muodostavat suojellut rakennukset, joiden purkaminen ei tule kyseeseen ja myynti on hankalaa. Näille tulee hakea kestävä erilliskorjaus.

Energiakustannuksiin liittyvää säästöpotentiaalia on havainnollistettu kuviossa 48.

Kuvio 48. Rakennuskannan energiatehokkuuden laskennallinen säästöpotentiaali



Tämän raportin kappaleessa 6.6 on käsitelty energiatehokkuutta. Tainion tutkimuksessa kuntien kiinteistöjen energiansäästöpotentiaaliksi on saatu noin 12–17 prosenttia. Tästä 1-3 prosenttia on voitu saavuttaa erilaisilla säätötoimenpiteillä, mutta suurin osa potentiaalista edellyttää investointeja. Mainittakoon, että uusissa energiatehokkuussopimuksissa on ohjeelliseksi energiansäästötavoitteiksi kaudelle 2017-2025 asetettu 4 prosenttia vuodelle 2020 ja 7,5 prosenttia vuodelle 2025.

Mikäli kuntakonsernit saavuttaisivat 3 prosentin säästön energiatehokkuudessa, taloudellinen vaikutus olisi vuotuisesti noin 27 miljoonaa euroa. Mainitun säästöpotentiaalin saavuttaminen katsotaan olevan mahdollista ilman energiainvestointeja, mutta edellyttää erilaisia toiminnallisia muutoksia ja mm. tilojen käyttäjien aktiivointia.

Säästöpotentiaali kasvaa huomattavasti tilanteessa, jossa toteutetaan energiatehokkuutta parantavia investointeja. Viiden prosentin parannus tarkoittaisi noin 46 miljoonan euron vuotuisia säästöä. Kuvaajassa suurin säästöpotentiaali olisi noin 137 miljoonaa euroa eli 15 prosenttia, mikä edellyttäisi sekä toiminnallisia parannuksia että energiatehokkuuteen liittyviä investointeja. Käytännössä suuri osa näistä investoinneista toteutetaankin kunnissa peruskorjausten ja –parannusten sekä uudisrakentamisen yhteydessä eli rakennuskannan energiatehokkuus paranee sitä kautta koko ajan.

Energiatehokkuuden lisääminen vaatii merkittäviä investointeja, joiden arvoa ei ole tässä yhteydessä selvitetty. Investointien kannattavuus on kuitenkin yksittäistapauksissa suhteellisen helppo selvittää. Yleisinä keskimääräisinä takaisinmaksuaikoina on esim. automaation osalta noin 5 vuotta ja järjestelmämuutosten osalta noin 10 vuotta, mutta jokainen investointi on laskettava aina erikseen ja arvioitava sen kannattavuus. Erillishankkeina toteutettavien energiansäästöinvestointien toteuttamista voidaan helpottaa valtion tukitoimenpiteillä, jolloin niiden avulla kuntien energiatehokkuustavoitteisiin pääsemistä olisi mahdollista nopeuttaa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kuntien kiinteistökannassa on tilatehokkuuteen ja energiansäästöön liittyvää säästöpotentiaalia, jonka realisoituminen vaatii monipuolisia ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä, mutta toimenpiteisiin kannattaa ryhtyä.

11.4 Kiinteistönpidon kehittämistarpeet ja keinot

Strateginen kehittäminen

Strategiatasolla kuntastrategia – palveluohjelma – palveluverkot – toimitilaohjelma muodostavat toimintaketjun, jolle kunnan kannattavan kiinteistönpidon perusta voidaan rakentaa. Palveluiden järjestämien ja tuottaminen ovat keskeinen osa kuntien toimintaa ja talouden suunnittelua. Palvelut ja palveluverkot kytkeytyvät kiinteästi maankäytön, asumisen ja liikenteen kehitykseen. Palveluiden kehittäminen ja toimitilat liittyvät toisiinsa selkeimmin palveluverkkojen suunnittelussa, mikä puolestaan on luonteva osa toimitilakannan strategista kehittämistä. Strategiatyön tavoitteina on selvittää ja linjata, mitä kunta haluaa omistaa, miten ja millä resursseilla omistustaan hoitaa ja kuinka ja mihin tarkoituksiin sitä käyttää sekä kuinka strategisten ratkaisujen avulla kyetään tukemaan kuntatalouden vakauttamista ja investointien saamista kestäväälle pohjalle.

Kunnissa toimintojen uudelleenjärjestelyt, kuntaliitokset sekä maakuntahallinnon uudistaminen vaikuttavat jatkossa merkittävästi kuntien kiinteistökannan tarpeisiin ja tulevaisuuteen. Aktiivinen omistajapolitiikka, tietopohjainen päätöksenteko, ajantasaiset kiinteistö- ja toimitilaohjelmat sekä seutukuntien yhteiset palveluverkkosuunnitelmat ohjaavat pitkäjänteiseen toimintaan. Tässä työssä tarvitaan hyvien käytänteiden esille nostamista, benchmarkkausta, koulutusta, opastusta ja neuvontaa. Kuntien ollessa kokonsa ja tilanteensa mukaisesti hyvin erilaisia, voitaisiin esimerkiksi suurin piirtein samassa vaiheessa olevien kuntien kesken perustaa verkostoja ja verkostohankkeita, joissa strategisen kehittämisen asioita voitaisiin edistää.

Operatiivinen kehittäminen

Operatiivisella tasolla toimitilaomaisuuden kehittämisen lähtökohtana on, että kunnan tulee tuntea omaisuutensa määrä, arvo, kunto ja käyttötarve. Tässä on kuntien välillä eroja niin, että suurissa kunnissa tilanne on pieniä parempi. Valtakunnan tasolla kuntien tilastotietojen keräämistä ja ajantasallapitoa tulee myös kehittää. Korjausvelkalaskennalla saadaan hyvä poikkileikkaus suurenkin rakennuskannan kokonaistilanteesta ja se on hyvä pohja mm. palveluverkkoselvityksille ja kiinteistönpidon strategiselle kehittämiselle. Laskenta ei kuitenkaan välttämättä kuvaa kovin tarkasti yksittäisen rakennuksen kuntoa ja korjaustarvetta. Sen määrittämisen tueksi tarvitaan vähintäänkin rakennuskohtaisia katselmuksia, kuntoarvioita ja kuntotutkimuksia.

Avuksi tarvitaan myös rakennuskannan luokitusjärjestelmien ja salkutusten käyttöönottoa sekä analysointisovellusten kehittämistä. Salkutuksessa rakennuskanta ryhmitellään jatkokäyttönsä mukaisesti koreihin ja jokaiselle salkulle määritellään oma ylläpito- ja investointi-/realisointiohjelmansa. Näin voidaan tehokkaasti estää sekä hukkainvestointien että hukakaylläpidon aiheutumista. Kunnat voivat soveltaa salkutetun rakennuskantansa hallintaan myös elinkaariajattelua, jota toteutetaan esimerkiksi pidettävän kiinteistösalkun osalta ennakkoivan ylläpidon keinoin.

Ylläpitotoiminnassa tulee siirtyä ennakoivaan toimintaan, jossa tutkimusten perusteella rakenteiden korjaaminen ennen niiden vaurioitumista on selkeästi edullisempaa verrattuna rakenteiden korjaamiseen vasta vaurioitumisen jälkeen.

Omistaminen ja hallinta

Tässä tutkimuksessa erityisesti esiin nousi mielipide, että sote-toimintojen siirtyessä pois kuntien järjestämistä vastuulta, myöskään sote-kiinteistöjen omistajuutta ei pidetty enää kunnille tärkeänä. Tämän suuntaista kehitystä on ollut nähtävissä laajemminkin kunnissa. Monet kunnat ovat liikelaitostaneet toimitilahallintonsa tai jopa yhtiöittäneet kiinteistönsä saadakseen kiinteistönpitoon enemmän ammattimaisuutta, joustavuutta ja kannattavuutta. Monesti taustalla on ollut tarve päätöksenteon nopeuttamisesta. Aivan viime vuosina tosin on liikelaitoksia myös purettu ja palautettu takaisin kunnan suoran hallinnon alle. Syynä tähän on ennen muuta ollut liikelaitoksen eriytyminen liikaa omaksi toiminnakseen (osaoptimointi) ja kunnan kokonaisedun hämärtyminen.

Kiinteistöjen yhtiöittämisten taustalla on yleensä ollut samantapaiset tarpeet kuin liikelaitostamisessa, mutta myös tarve järjestellä kiinteistöjä tulevaisuutta (esim. sote) varten ja kuntataloustarpeet. Kiinteistöyhtiöt ovat tapauskohtaisesti myös yleisten markkinoiden kiinnostuksen kohteita, mikä saattaa olla myös yhtenä pontimena taustalla.

Hankehallinto

Kunnissa on perinteisen omistamisen (oman taseen) ohelle noussut yhä useammin vaihtoehtoisia toimitilojen hallintamuotoja ja investointien toteutustapoja, kuten epäsuoran omistuksen muodot (kiinteistöyhtiöt), ulkoisen taseen vaihtoehdot (vuokramallit, kiinteistöleasing) ja kumppanuusmallit (elinkaarimalli, allianssi). Investointihankkeiden ohjaus ja toteuttaminen on kuntien tilahallintojen ydintehtäviä ja menestystekijä koko kuntatalouden kannalta. Investointeihin sitoutuu mittavia pääomia ja niiden vaikutusaika on pitkä.

Käytännössä merkittävimmät ratkaisut tehdään palveluverkkosuunnittelun ja sen päätöksenteon yhteydessä sekä hankkeiden tarveselvitysvaiheessa, joiden merkittävyyttä tulee korostaa. On hyvin todennäköistä, että kunnissa ei ole aiempina vuosina kiinnitetty riittävästi huomiota tarveselvitysvaiheeseen ja investointeja on laitettu liikkeelle usein pelkästään käyttäjätahojen ilmoittamista tarpeista lähtien eikä kuntien kokonaisedun lähtökohdista tunnistuen. Myöskään ei ole huomioitu muuttuvia palvelutarpeita eikä riittävän kauaskantoisia ennusteita. Kunnille suositellaankin laadittavaksi hankeohje, johon kootaan hankkeiden toteuttamiseen liittyvät pelisäännöt. Erityisesti palvelutarvelähtöisen tilatarpeen arviointiin ja määrittelyyn sekä vaihtoehtojen vertailuun tulee siinä kiinnittää riittävästi huomiota.

Erityisesti rakentamiseen laatuun ja ylläpitoon liittyvät ongelmat (esim. sisäilmaongelmat) ovat ohjanneet elinkaarimallin käyttöön. Suuret ja monikäyttöiset kohteet, joihin tulee ennalta vaikeasti määriteltävät suunnittelu- ja toteutusratkaisut, ovat puolestaan olleet pontimena allianssimallin käytölle. Molemmat soveltuvat lähinnä suuriin, vähintään kymmenien miljoonien eurojen hankkeisiin.

Kehitystyötä mallien osalta tulee jatkaa. Tulisi esimerkiksi tutkia, voitaisiinko elinkaarimallien pitkiä sopimusaikoja lyhentää, mikä keventäisi myös rakentajien riskiä ja mahdollisesti sopimusjuridiikkaa. Myös tulisi selvittää mahdollisuudet pienten hankkeiden yhdistelyyn ja myös useamman kunnan hankkeiden paketointiin. Edelleen allianssimallin ja elinkaarimallin yhdistelmä ns. hybridimalli voisi olla tutkimisen arvoinen kehityspolku, jossa mallien hyvät puolet voitaisiin sopivasti yhdistää.

Myös perinteisimmässä oman taseen rakentamismalleissa tulee kehitystä viedä eteenpäin, jotta vihdoinkin voitaisiin päästä jatkuvasti otsikoissa olevista sisäilmaongelmista ja muista epäkohdista eroon. Suunnittelun lähtökohdiksi tulee valita tavoitetasot rakentamisen ja ilmanvaihdon puhtausluokituksista, sisäilmastoluokasta ja rakennusmateriaalien päästöluokasta. Myös Joutsenmerkitty rakentaminen on pikkuhiljaa yleistymässä. Edelleen Terveen Talon

toteutuksen kriteerit (ohjeen päivittäminen käynnissä), Kuivaketju10 ja sääsuojassa rakentaminen sekä rakennustyön valvonnassa eri alojen asiantuntijoiden käyttö ovat yleistyneet ja tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman laajasti.

Unohtaa ei sovi myöskään rakennusrakan yleisiä sopimusehtoja, joiden mukaan työsuorituksen takuu-aika on kaksi vuotta, ellei urakkasopimuksessa muuta ole sovittu. Tässä tulisi pikimmiten päästä käytäntöön, jossa takuu-aika olisi esimerkiksi viisi vuotta. Tämä on käytännössä jo mahdollista nykyistenkin sopimusehtojen mukaan ja pidennettyä takuu-aikaa on jo jonkin verran käytettykin.

Käytettiinpä hankkeissa mitä omistajuuden muotoa tai toteutustapaa tahansa, näiden taloudellisuuden ja toiminnallisuuden mahdollisimman monipuolinen arviointi ja vertaileminen ovat hankkeiden valmistelussa äärimmäisen tärkeitä ja vertailusystematiikkaa tulee kehittää. Esimerkiksi elinkaarietäällisuuden laskentaan tarvitaan yksinkertaisia laskentamenetelmiä tai tietoteknisiä sovelluksia, jotta niiden käyttö yleistyisi.

ICT:n hyödyntäminen

Tietoteknisten sovellusten ja palvelujen käyttö kuntien kiinteistönpidossa on vasta kehitymässä, vaikka tekniikka on jo pitkälle olemassa. Kunnat ovat myös tietoteknisissä ratkaisuissaan hyvin eri vaiheissa. Esimerkiksi tietomallinnuksen ja mallinnusohjelmien käyttö on jo joissakin kunnissa rutiinia, toisissa puolestaan asiaa vasta pohditaan. Käytännössä on kuitenkin niin, että pienissä kunnissa tietomallien tarvetta ei välttämättä toistaiseksi ole.

Tietomallinnuksen perusidea soveltuu erittäin hyvin myös ylläpidon tarpeisiin. Yksi kiinteistönpidon ajuri, joka vaikuttaa myös tietomallien käyttöön, on rakennusautomaatiojärjestelmien rajapintojen avautuminen sekä toisaalta jälkiasennettavien anturointi- yms. ratkaisujen yleistyminen.

Älykkäät IoT-ratkaisut (älykkäät kiinteistöt) tulevat tarjoamaan uusia palveluja tilojen omistajille ja käyttäjille esim. tunnistamaan läsnäoloa tai säätämään tilan olosuhteita henkilökohtaisten asetusten mukaan. Samalla näiden avulla pystytään ennakoimaan ja todentamaan esim. sisäilmaongelmien ilmaantumista. Keskeinen kehittämiskohde tässä ns. digiloikassa tulee olemaan oleellisen tiedon kerääminen, analysointi, jalostaminen ja visualisointi päätöksentekoa tukeviksi tiedoiksi kaikilla tasoilla. Se ei siis ole pelkästään ns. johdon tietojärjestelmäkehitystä vaan kaikille tasoille huoltomiehestä toimitusjohtajaan saakka tapahtuvaa toimintaa, jossa vain tiedon taso- ja tarkkuusvaatimukset ovat erilaiset.

Tunnusluvut ja mittarit

Erilaisten toimitiloja ja tilahallintoa koskevien strategisten ja operatiivisten tunnuslukujen ja mittareiden käyttötarve on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Niiden rinnalle on alettu ottaa käyttöön myös laadullisia mittareita, joilla mitataan esim. käyttäjä- tai asiakastytyvyyttä. Tunnukslukuja ja mittareita voidaan hyödyntää tilahallinnon strategisessa kehittämisessä ja kunnan vuotuisessa talousarvioprosessissa. Niitä tulee kuitenkin edelleen kehittää ja yhdenmukaistaa sekä käyttöä lisätä, jolloin ne mahdollistaisivat paremmin myös kuntien välisen vertailun.

Päätöksenteon tukeminen

Kuntien teknisen sektorin toimintaan liittyy paljon omaa terminologiaa, erityisaloja, teknisiä järjestelmiä, koneita, laitteita ja erityisosaamista ja toimenpiteiden kustannusvaikutukset kuntatalouteen ovat merkittävät. Kuntatalouden investoinneista valtaosa on nimenomaan

teknisen sektorin investointeja. On selvää, että kunnan omien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteon tueksi tarvitaan oikea-aikaista, luotettavaa ja selkeää esitystapaa ja viestintää. Uudet tietotekniset sovellukset tarjoavat tähänkin hyvä avun, mutta sen lisäksi tarvitaan jatkuvaa koulutusta, opastusta ja neuvontaa sekä tekniselle sektorille että päättäjille.

Kuntayhteistyön kehittäminen

Kuntien sopimukseen perustuva yhteistyö viranomaistoiminnassa, mm. rakennusvalvonnassa on yleistymässä. Viranomaistehtävien ostaminen on tapa järjestää hallintoa, josta päättää kunnanvaltuusto. Tehtävien ostaminen edellyttää käytännössä kirjallista sopimusta. Kuntien lakisääteisten tehtävien hoitaminen voidaan ostaa vain toiselta kunnalta, ei kuntayhtymältä, jossa kunta ei ole jäsenenä eikä yksityiseltä yhteisöltä tai säätiöltä.

Kuntayhteistyön muotoja on monia ja kumppaneina voivat kuntien lisäksi olla esim. järjestöt ja maakunnat. Maakunta- ja sote-uudistus toteutuessaan luo lisää tarpeita yhteistyön kehittämiseksi. Kuten jo aiemmin esitettiin, eräänä yhteistyön muotona voisi olla mm. muodostaa suurin piirtein samassa asemassa olevien kuntien kesken verkostoja, joissa jakaa hyviä käytänteitä ja tehdä kehitystyötä. Suuret kaupungit ovat tässä olleetkin esimerkkinä, mutta varsinkin pienten kuntien osalta tarvitaan enemmän toimia.

11.5 Valtion tukimuodot ja mahdollisuudet kuntien kiinteistöpidon kehittämisessä

Kunnat luonnollisesti vastaavat omaisuutensa ylläpidosta ja kehittämisestä. Mikäli kuntien omaisuuden kohdistuvista järjestelyistä johtuen kuntien mahdollisuudet näiden velvoitteidensa hoitamiseen kuitenkin olennaisesti heikentyvät, jonkinlainen kompensatiomekanismi voisi olla tarpeen. Tästä Valtiovarainministeriö onkin tehnyt ehdotuksen 13.12.2017⁵³.

Tässä tutkimuksessa neljänä toimivimpana keinona kunnat arvioivat tasearvojen alaskirjauksen helpottamista, valtion avustusta, mittaristotyökaluja sekä palveluverkkojen suunnittelun tukemista. Vähiten kannatusta saivat vaihtoehdot kansallinen normisto, valtakunnallinen kehittämisohjelma sekä maakuntien ja kuntien kumppanuusohjelmat. Palveluverkkojen suunnittelun tukeminen koettiin tärkeäksi nimenomaan suurissa kunnissa, mutta myös pienemmissä kunnissa. Myös mittaristojen kehittäminen koettiin sitä paremmaksi keinoksi, mitä suuremmasta kunnasta oli kyse, mutta silläkin oli laajaa kannatusta kaikissa kuntakokoluokissa. Valtakunnallista kehittämisohjelmaa kannatettiin myös selvästi useammin yli 50 000 asukkaan kunnissa kuin tätä pienemmissä kunnissa. Tehokkaammassa ICT:n hyödyntämisessä yli 100 000 asukkaan kunnat erosivat muista eli siellä tarve on pienempiä kuntia suurempi. Eräänä erityistuen kohteena esille nousivat myös suojelurakennukset.

Vastausten perusteella kaikki kunnat hyötyisivät jonkin muotoisesta taloudellisesta tuesta, helppokäyttöisistä mittarityökaluista sekä palveluverkkosuunnitelmien tukemisesta. Kohdenetusti pienet kunnat tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa ja suurille kaupungeille hyötyä voisi olla valtakunnallisesta kehittämisohjelmasta, joka painottuu ICT:n tehokkaampaan hyödyntämiseen tilatehokkuuden kasvattamisessa.

⁵³ Valtiovarainministeriö 2017. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntien-itsehallinto-turvataan-uudistuksen-omaisuusjarjestelmissa.

Tyhjät ja mahdollisesti tyhjiksi jäävät kiinteistöt

Kunnilla on jo nykyisin suuri määrä tyhjiä ja vajaakäytöllä olevia rakennuksia ja väestörakenteen muutosten, digitalisaation ja maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena näitä on arvioitu tulevan lisää. Kuntien tyhjille kiinteistöille tulee löytää taloudellisesti kestävä ratkaisu. Tyhjiillään olevien ja tyhjiksi jäävien kiinteistöjen määrässä on vielä toistaiseksi paljon epätarkkuutta, jonka vuoksi tarpeen olisi selvittää tarkemmin rakennusten määrät, sijoittuminen ja jälkikäyttömahdollisuudet. Vaihtoehtojen punninnassa voisi ottaa huomioon kuntien ohella myös alueelliset ja maakunnalliset yhteistoiminnan muodot. Yhtenä ratkaisumallina tulisi selvittää myös valtion purkuavustuksen käyttöönnoton mahdollisuudet.

Paljon toivottu alaskirjauksen helpottaminen ilman tulosvaikutusta ei kuitenkaan käytännössä liene mahdollista, sillä kirjauksia tehtäessä tulee aina varmistaa, että tilinpäätös ja mm. siihen sisältyvä tase antaa oikean ja riittävän kuvan kunnan taloudellisesta asemasta. Sen sijaan näiden sinänsä välttämättömien alaskirjausten vaikutus saattaisi olla mahdollista ottaa lieventävänä huomioon mahdollisen kriisikuntakriteeristön toteutuessa.

Kunnissa olevat suojellut kohteet ovat erityistapaus. Yleisin tapa suojella rakennuksia on maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiin perustuva ns. kaavasuoja. Tiedot asema- ja yleiskaavoissa suojelluista kohteista saa kyseisen kunnan kaavoitusviranomaiselta. 1.7.2010 voimaan astuneen rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain⁵⁴ nojalla voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä joko rakennushistorian, rakennustaiteen tai rakennustekniikan kannalta. Myös aiemmin voimassa olleiden säädösten (rakennussuojelulaki 60/1985 ja asetus valtion omistamien rakennusten suojelusta 480/1985) nojalla tehdyt suojelupäätökset ovat voimassa. Ympäristöministeriö on listannut⁵⁵ rakennussuojelulain ja rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellut kohteet. Asetuksella suojellut kohteet löytyvät Museoviraston ylläpitämästä Rakennusperintörekisteristä.

Suojeltujen huonokuntoisten rakennusten korjaamisesta ja ylläpidosta on vaikea saada taloudellisesti kannattavaa ilman valtion tukea ja suojellut kohteet ovat merkittävä "rasite" kunnille. Suojelukohteiden osalta tulisi valmistella erilliselvitys, jonka avulla kuntien tyhjänä olevien, tyhjiksi jäävien tai vajaakäytöllä olevien kohteiden kestävä ratkaisu voitaisiin saada aikaiseksi.

Kiinteistönpidon kehittäminen

Kuntien kiinteistönpidon kokonaisvaltaisessa kehittämisessä keskeistä on oikean tiedon ja parhaiden käytänteiden jalkauttaminen kuntien päättäjille ja luottamushenkilöille. Erityisesti kaivataan tietoa siitä, kuinka kuntien tilamäärä sopeutetaan palvelutarvetta vastaavaksi, laaditaan kunnan kantokykyä vastaavat pitkän tähtäimen investointiohjelmat ja päästään ennalta koivaan ylläpitotoimintaan. Viestintä voisi tapahtua eri muodoissaan mm. alueellisina koulutustilaisuuksina ja toimintaa varten tulisi varata valtion budjettiin riittävä rahoitus riittävän pitkäksi ajaksi esim. seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Viestintä voitaisiin toteuttaa yhdessä Terveet tilat 2028 –toimenpideohjelman kanssa, sillä hankkeet tukevat hyvin toisiaan.

⁵⁴ Finlex 2010. Laki rakennusperinnön suojelemisesta 4.6.2010/498.

⁵⁵ Ympäristöministeriö 2014. Rakennussuojelulailta suojellut kohteet. <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B2977D417-ADF7-4F26-AB9A-09BCADD80C34%7D/77826>.

12. TOP TEN

Keskeisin ongelma ja haaste maamme kuntien toimitilakysymyksissä on, kuinka kukin kunta pystyy jatkossa sopeuttamaan rakennuskantansa palvelutarvetta vastaavaksi niin, että siinä otetaan huomioon palvelutarve pitkälle tulevaisuuteen. Samalla tähän haasteeseen sisältyy olemassa olevan kehitys- ja säästöpotentiaalin kuntakohtainen tunnistaminen, analysointi, suunnittelu ja toteuttaminen, joilla pystytään tukemaan kuntatalouden vakautta, vähentämään massiivista korjausvelkaa ja pääsemään vähitellen eroon kansakuntaa piinaavista rakennusterveysongelmista. Tämän pohjalta on koottu kymmenen tärkeintä toimenpidettä, joilla tähän haasteeseen voidaan vastata. Keskeistä on huomata, että kuntien kiinteistönpidossa on mittava kehityspotentiaali ja vasta siihen liittyvien toimenpiteiden kautta on mahdollista päästä säästöpotentiaalin hyödyntämiseen. Nämä toimenpiteet tukevat osaltaan Terveet tilat 2028 –hankkeelle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

- 1. Muutosilmiöiden tunnistaminen.** Kuntien palvelu- ja tilatarpeisiin vaikuttavat monet "ison kuvan" megatrendit, kuten väestömäärien ja palvelutarpeiden muutokset, työn murros, tietoyhteiskunta- ja kaupungistumiskehitys jne. Kunnan strategisen pitkäjänteisen kannattavan kiinteistönpidon perustan tulee tukeutua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, mutta paikallistason linjaukset lopulta määrittävät tarkemmin strategisia ratkaisuja.

Erityisen tärkeää on kyetä laatimaan luotettavia ennusteita, joille tulevaisuutta rakennetaan. Hyödyllisiä olisivat erilaiset väestömäärä- ja palvelutarve-ennusteet sekä talouden skenaariot erilaisilla ennustemalleilla. Ennustemalleihin tulisi yhtenä osana liittää investointien erilaiset määrämuutokset ja niiden vaikutukset ajan funktiona kuntatalouden tilaan. Mallien käyttöä tulisi edelleen aktivoida ja jakaa tietoa mm. yhteisissä kuntajohdon koulutustilaisuuksissa.

- 2. Strategisen kiinteistönpidon kehittäminen ja tukeminen.** Kuntaliitto on hankkeessaan Harkittua omistajuutta toimitiloihin luonut selkeän mallin sekä kuntien toimitilahallinnon tueksi että laatinut erillisen päättäjäohjeen helpottamaan kiinteistönpitoon liittyvien päätösten tekemistä. Ohjeessa on selkeä ja johdonmukainen toimintamalli kunnan strategiasta aina kiinteistöomaisuuden ennakoivaan ylläpitoon saakka. Mallia onkin jonkin verran hyödynnetty, mutta erityisesti pienissä kunnissa strategisen pitkäjänteisen ja taloudellisesti kestävä kiinteistönpito-ohjelman (esim. toimitilaohjelma) luominen kangertelee edelleen. Varsinkin strategisen päätöksenteon ja operatiivisen toiminnan yhdyspintaan (palveluverkot/toimitilaohjelma) liittyvät toiminnot tarvitsevat tukea ja ohjausta. Palveluverkkosuunnittelu kaipaa tehostamista ja erityisenä kehittämisen kohteena olisi alueellisten näkökulmien huomioiminen nykyistä laajemmin. Toimitilaohjelman tulisi jatkossa olla palveluverkossa tapahtuviin muutoksiin perustuva ja vuosittain talousarviovalmistelun yhteydessä päivittyvä.

Tässä tilanteessa voisi olla hyödyllistä kestävä kiinteistönpidon kehittämishankkeen käynnistäminen tukemaan erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien strategia-työtä. Tämä voisi toimia Terveet tilat 2028 –toimenpideohjelman rinnalla, sillä hankkeiden tavoitteet tukevat toisiaan. Palveluverkkosuunnittelun käytännön toteutuksen esteiden tunnistaminen ja poisto voisi olla yksi kehittämiskohteista. Luonnollisesti kuntien hyvien käytänteiden jalkauttaminen laajemmin olisi hankkeen työskana. Lisäksi kuntien kiinteistönpidon kokonaisvaltaisen kehittämisen viestintä voisi tapahtua mm. alueellisina koulutustilaisuuksina ja toimintaa varten tulisi varata valtion budjettiin riittävä rahoitus riittävän pitkäksi ajaksi esim. seuraavaksi kymmeneksi

vuodeksi. Viestintä voitaisiin toteuttaa yhdessä Terveet tilat 2028 –toimenpideohjelman kanssa.

- 3. Poliittisen päätöksenteon tukeminen.** Tämän tutkimuksen kyselyssä toiseksi tärkeimmäksi tilatehokkuuden parantamisen haasteeksi vastaajat nostivat poliittisen päätöksenteon. Esimerkiksi vanhasta, osin vajaakäytössä olevasta ja tarpeettomasta rakennuskannasta on hankala päästä eroon, koska se usein tarkoittaa epä-mukavia päätöksiä ja voi siten johtaa päättämättömyyden tilaan. Poliittisen päätöksenteon tulee aina perustua oikeaan, riittävään ja havainnolliseen tietoon. Tämän jälkeen päätöksenteko toimii edustuksellisen demokratian toimintamallien mukaisesti. Pääasiallinen tiedon saamisen kanava luottamushenkilöillä ovat päätöksentekoasiakirjat, esittelytekstit ja muu esittelijöiltä saatava tieto. Luottamushenkilöt pitävät tärkeänä sitä, että esittelytekstit perustuvat tutkittuun tietoon. Poliittinen johto on päätöksenteossaan riippuvainen siitä, kuinka käytettävää ja luotettavaa tietoa toiminnallinen johto ja esittelijät tuottavat.

Eräitä ratkaisumalleja helpottamaan ongelmatiikkaa voisivat olla mm. päätöksenteon kapeikkojen kuntakohtainen tunnistaminen, johdon tietojärjestelmät ja toiminnallisen ja poliittisen johdon koulutustilaisuudet, vuorovaikutteisten toimintamallien käyttö strategioiden laadinnassa sekä iltakoulut ja seminaarit.

- 4. Kiinteistötilastoinnin kehittäminen.** Tiedolla johtamisen perusta on oikea, ajantasaainen ja hyödyntämiskelpoinen tieto. Käsillä oleva tutkimus osoitti, että olemassa olevassa kiinteistötietokannassa (rekisteriaineistossa) on puutteita, eivätkä kaikki siellä olevat tiedot ole ajan tasalla. Puutteita ja virheellisyyksiä oli mm. rekisteriaineiston rakennusten omistajatiedoissa ja korjausvuosissa. Valmisteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus tulee toteutuessaan aiheuttamaan vielä lisää ajantasaistamistarvetta.

Tehdyn tutkimuksen perusteella vaikuttaisi perustellulta selvittää mahdollisuudet kuntien kiinteistötilastoinnin kehittämiseksi vastaamaan paremmin tulevia tiedon keräämisen ja hyödyntämisen tarpeita. Työn tuloksista hyötyisivät paitsi kunnat, myös valtakunnan tason rekisteriaineistoja hyödyntävät ministeriöt ja muut organisaatiot.

- 5. Tietotekniikan parempi hyödyntäminen** (= kiinteistöhallinnon ICT-loikka). Rakennusautomaatio-, huoltokirja-, energioiden mittaus- ja infojärjestelmät sekä tietomallintaminen yms. ovat tuttuja kiinteistöalan ammattilaisille jo vähintäänkin parin vuosikymmenen ajalta. Nyt ollaan siirtymässä seuraavaan vaiheeseen eli tiedon louhimiseen eri järjestelmistä, laitteista ja antureista ja niistä saatavan tiedon analysointiin, skenarointiin ja visualisointiin. Kyse on siitä, että yksittäisistä järjestelmistä saatavan tiedon seurannasta siirrytään kiinteistön ja sen olosuhteiden kokonaishallintaan, jossa rakennuksen olosuhteista saadaan ajantasaista tietoa ja tiedon myötä voidaan kiinteistön tekniikkaa säätää sekä optimoida mm. huoltoa ja siivousta sekä turvata kiinteistön käyttäjille turvallisemmat ja terveellisemmät olosuhteet.

Merkittävän kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatiohankkeen (Kira-digi-hanke) jatkuvuus olisi tärkeää turvata myös vuoden 2018 jälkeen ja hankkeen tuloksia jalkauttaa laajasti kiinteistöalalle ja erityisesti kuntakenttään. Kehitystyössä olisi tärkeää kiinnittää huomiota avoimiin rajapintoihin ja tähdätä erityisesti julkisen kiinteistönpidon kehittämiseen digitalisaatiota hyödyntämällä.

- 6. Operatiivisen kiinteistönpidon tukeminen.** Kunnat ovat kooltaan ja organisaatioltaan hyvin erilaisia. Pienissä kunnissa kiinteistöasioita ratkomassa on usein vain tekninen johtaja oman työnsä ohella tai jopa niin, että asiat kuuluvat kunnanjohtajan

toimivaltaan. Isoissa kaupungeissa tilaorganisaatioissa saattaa olla jopa satoja henkilöitä. On siten selvää, että myös operatiiviseen kiinteistönpitoon liittyvät tehtävät hoidetaan eri tavoin ja ne ovat luonteeltaankin erilaisia. Yhteinen nimittäjä organisaatiosta riippumatta on kuitenkin se, kuinka tilamäärä saadaan vastaamaan palvelutarvetta ennakoivasti.

Suunnitelmallinen toiminta vaatii tuekseen pitkän tähtäimen suuntaviivat ja siinä toimitilojen laadinta olisi hyvänä apuna. Ohjelmaan sisältyisi myös rakennuskannan salkutukset, investointiohjelmat ja siirtyminen keskeisten rakennusten osalta ennakoivaan ylläpitokulttuuriin. Ennakoivalla ylläpidolla ja ajoissa tehdyillä kunnossapitokorjauksilla on mm. todettu saavutettavan selkeitä säästöjä.

Toimivana tukimuotona voisi olla myös muodostaa suurin piirtein samassa asemassa olevien kuntien kesken verkostoja, joissa jakaa hyviä käytänteitä ja tehdä kehitystyötä. Suuret kaupungit ovat tässä olleetkin esimerkkinä, mutta varsinkin pienten kuntien osalta tarvitaan enemmän toimia ja yhteistyötä. Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumisen myötä yhteistyö tulisi laajentaa myös maakuntiin.

- 7. Tilankäytön tehostaminen.** Tilankäytön tehostamiseen on tehdyn tutkimuksen mukaan monenlaisia mahdollisuuksia ja työkaluja. Niitä tuleekin suunnitelmallisesti pyrkiä käyttämään. Esimerkiksi opetustilojen tilankäyttöä voitaisiin tehostaa käyttöai-koja pidentämällä, ryhmäkokoja kasvattamalla, pedagogisia toimintatapoja muuttamalla, opetukseen käytettäviä tiloja lisäämällä, monitoimitilojen tiloja hyödyntämällä ja ict-ratkaisuilla. Myös käyttökelpoisia ratkaisuja voisivat olla ajallisesti muuntuvat tilapäiskoulut ja oppilaaksiottoalueiden muutokset.

Tässä yhteydessä suositellaan käyttöön otettavaksi valtakunnallisia mittareita, joilla tilankäytön tehokkuuden kehittymistä voidaan seurata. Ne toimisivat mm. kuntien talousarvioprosesseissa kehityksen indikaattoreina ja myös valtakunnallinen vertailu niiden avulla olisi mahdollista. Keskeisimmistä mitattavista suureista tulisi tehdä selvitys.

Suunnittelussa suunnitteluprosessien kehittäminen (esim. LEAN ja allianssi) voi johtaa tehokkaampaan tilankäyttöön. Vielä nykyisin käytössä olevat Opetushallituksen perus- ja esiopetuksen tilantarpeen tunnusluvut ja lukion tilantarpeen tunnusluvut – ohjekirjat tulisi päivittää vastaamaan uusien opetussuunnitelmien vaatimuksia.

- 8. Energiansäästöpotentiaalın hyödyntäminen.** Ilman investointeja kuntakonserneilla on mahdollista saavuttaa noin 3 prosentin eli noin 27 miljoonan euron säästö energiankulutuksessa. Tämä edellyttää toiminnallisia muutoksia (säätöjä) mm. rakennusten energiaa kuluttaviin järjestelmiin sekä käyttäjien opastusta ja neuvontaa. Ilmanvaihdon käyntiaikojen säädöissä on kuitenkin oltava varovainen, ettei sillä puolestaan aiheuteta ongelmia sisäilman laadulle.

Vaikeammin toteutettavia ovat investointeja vaativat energiansäästöhankeet. Eri-tyisesti ESCO-palvelukonseptin käyttöä olisi mahdollista laajentaa, mutta sen käytön edistämiseksi olisi syytä tehdä selvitys, jolla käytön esteet ja mahdolliset sopimusmallin kehittämistarpeet tunnistettaisiin. Kuntien tietoisuutta energiakatselmukseen ja energiansäästöhankeisiin saatavista tuista tulisi myös lisätä.

- 9. Rakennusten omistus- ja hallintamuotojen sekä hankkeiden toteutusmallien kehittäminen.** Kunnissa on perinteisen omistamisen (oman taseen) ohelle noussut vaihtoehtoisia toimitilojen hallintamuotoja ja investointien toteutustapoja, kuten epä-

suoran omistuksen muodot (kiinteistöyhtiöt), ulkoisen taseen vaihtoehdot (vuokramallit, kiinteistöleasing) ja kumppanuusmallit (elinkaarimalli, allianssi). Investointihankkeiden ohjaus ja toteuttaminen ovat tilahallintojen ydintehtäviä, hankkeisiin sitoutuu mittavia pääomia ja niiden vaikutusaika on pitkä. Kuntatalouden ja koko rakennusalan kehittämisen kannalta olisi suotavaa, että jo yleisesti käytössä olevia ja vaihtoehtoisia hankkeiden toteutusmuotoja kehitettäisiin järjestelmällisesti edelleen.

- 10. Valtion tukimuotojen kehittäminen.** Kunnilla on jo nykyisin suuri määrä tyhjiä rakennuksia ja väestörakenteen muutoksen, digitalisaation sekä maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena näitä on arvioitu tulevan lisää. Niiden määrät, sijoittuminen ja jälkikäyttömahdollisuudet tulisi selvittää tarkemmin erillisellä valtion tuella tehtävällä selvityksellä. Toiseksi tulisi selvittää, millä ehdoin kuntia voitaisiin tukea tyhjiä rakennusten purkutilanteissa. Kolmantena tulisi selvittää kuinka kuntien suojeltujen rakennusten kestävä jälkikäyttö voitaisiin saada aikaiseksi.

LÄHTEET

Anttiroiko A-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen Sente-julkaisu 33/2010.

ARA. <http://www.ara.fi/purkuavustus>.

Aro T. 2017. Alue- ja väestörakenteen muutoksesta kaupungistumisen näkökulmasta. <https://www.slideshare.net/TimoAro/alue-ja-vestrakenteen-muutos-kaupungistumisen-nkkulmasta-2892017/1>.

Motiva. 2016. Energiatehokkuussopimukset 2016. Kuntien energiategokkuussopimuksen ja energiaohjelman vuosiraportti.

Finlex 2015. Kuntalaki 410/2015. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>.

Finlex 2010. Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 25.2.2010/128. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100128>.

Finlex 2009. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 21.8.2009/661. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090661>.

Finlex 2010. Laki rakennusperinnön suojelemisesta 4.6.2010/498. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100498>.

Finlex 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Finlex 1992. Kiinteistöverolaki 20.7.1992/654. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920654> .

Finlex 1973. Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1973/19730036>

Friström S. 2013. Mittaristo kunnan sosiaalitoimen tilankäyttöä koskevaan päätöksentekoon.

Green Building Council Finland 2013. Rakennusten elinkaarimittarit 2013.

Haipus L. 2014. Tilahankinnan toteutusmuodon valinta riskianalyysin perusteella. Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere 2014.

Häkkinen E. 2013. Kiinteistötietojen välittyminen kunnalta verohallinnolle. Oulun seudun ammattikorkeakoulu 2013.

Halmetoja E. 2016. Tietomallit ylläpidossa. Raportti 2016-09-21.

Heljo J. & Vihola J. 2012. Energiansäästömahdollisuudet rakennuskannan korjaustoiminnassa. Tampereen teknillinen yliopisto. Raportti 8. 2012.

Hyvärinen A. ym. 2017. Avaimet terveelliseen ja turvalliseen rakennukseen (AVATER). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2017.

Hyysalo S. et. al 2017. Uusia näkymiä energiamurroksen Suomeen. Murrosareenan tuottamia kunnianhimoisia energia- ja ilmastotoimia vuosille 2018-2030.

Isoniemi H. 2009. Sisäinen vuokra kunnassa ja kuntayhtymässä. Suomen Kuntaliitto ry. 2009.

Isopoussu A. 2013. Kymppi-moni. Jyväskylän nyky menetelmän dokumentointi. Jyväskylän kaupunki 2013.

Kero P./FCG Suunnittelu ja Tekniikka Oy 2016. Korjaa ajoissa ja säästä. Kosteus- ja home-talkoot. Tutkimusraportti 13.12.2016.

Kokko S. ym. 2009. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen ratkaisusta 2009–2013. THL, Raportti 36 /2009.

Koskinen L. 2013. Terveyspalveluiden tilankäytön tehostamisen työvälineet ja tunnusluvut.

Kuntaliitto 2017. Uuden kunnan talous vuonna 2019. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3318.

Kuntaliitto 2017. Kuntien kiinteistöhoidon ja huollon arviointi ja kehittäminen.

Kuntaliitto 2016. Harkittua omistajuutta toimitiloihin. Ohjeita kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan.

Kuntaliitto 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut.

Kuntaliitto 2015. Sisäilmasto ja energiatehokkuus SE5 –projekti. Kirjallisuus- ja kehittämistarveselvitys. 2015.

Kuntaliitto 2008. Kunnan vuokratulojen omistajapoliittiset linjaukset.

Kuntaliitto 2005. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset.

Kytö H. ym. 2011. Hyvillä palveluilla laadukkaaseen lähiöasumiseen. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 2/2011.

Lempinen P. 2017. Tilat vähenevät - ammatillinen koulutus keskittyy. Raportti AMKEN tilakyselystä. Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry 2017.

Leskelä R-L. ym. 2016. Kuntien kiinteistöriskit sote-uudistuksessa. NHG. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2016.

Motiva Oy. 2017. Kuntien energiatehokkuussopimuksen ja energiaohjelman vuosiraportti. 2017.

Motiva Oy. 2014. Energiakatselmus kannattaa. Säästöjä kunnille ja pk-yrityksille.

Mäntylä H. 2009. Päiväkotien peruskorjausten priorisointi Turun Tilaliikelaitoksella. Turku 2009.

Niiranen V. ym. 2013. Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kaks – kunnallisalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 74.

Nippala E., Vainio T. & Nuutila H. 2006. Rakennustyyppikohtainen peruskorjaustarpeen arviointi kuntien rakennuksissa. Kuntaliitto 2006.

Paavilainen M. 2017. Ehdotus terveet tilat 2028– toimenpideohjelmaksi. Valtioneuvoston kanslia 2017. <http://vnk.fi/documents/10616/334456/Ehdotus+Terveet+Tilat+2028+-toimenpideohjelmaksi.pdf/9af292aa-2ae5-482f-b5e5-ee1cbfbd576e>.

Parviainen J. 2015. Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015. Suomen Kuntaliitto ry.

Pauni M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Suomen Kuntaliitto ry.

Pekola-Sjöblom M. 2017. Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 13/2017. Suomen Kuntaliitto ry.

Pitkänen K. ym. 2017. Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisu 27:2017.

Reijula K. et. al. 2012. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012.

ROTI 2017. Rakennetun omaisuuden tila.

Siitonen P., Anttiroiko A-V. Kallio O. 2010. Kunnat ja omistaminen. Johdatus kaupunkien omistajuusproblematiikkaan ja omistajuusinnovaatioihin.

Staffans, A. & Teräväinen, H. 2011. Tulevaisuuden oppimisympäristöt kannustavat osallistumaan. Käyttäjälähtöiset tilat, uutta ajattelua tilojen suunnitteluun

Stenvall, J. & Virtanen, P. 2012. Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet.

Tainio P. 2010. Kunnan kiinteistöjen energiansäästöpotentiaali. Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2010.

Tekes 2011. Käyttäjälähtöiset tilat. Uutta ajattelua tilojen suunnitteluun.

Tuomala M. 2009. Julkistalous.

Vaine J. 2017. Kuntasektorin velkaantuminen. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntasektorin-velkaantuminen>.

Vainio T., Jaakkonen L., Nuutila H., Nippala E. 2006. Kuntien rakennuskanta 2005. Suomen Kuntaliitto ry.

Valtiovarainministeriö 2017. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntien-itsehallinto-turvaan-uudistuksen-omaisuusjarjestelyissa

Valtiovarainministeriö 2017. Kuntatalousohjelma vuodelle 2018, Valtiovarainministeriön julkaisu 31a/2017.

Valtiovarainministeriö 2017. Kuntien talous ja valtionosuusjärjestelmä sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Muistio 20.1.2017.

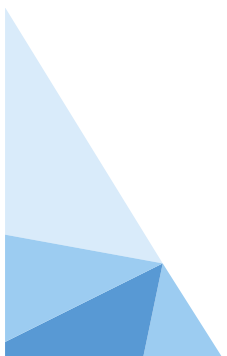
Vastamäki V. 2010. Rakennusten teknisen arvon määrittäminen ja hyödyntäminen Helsingin kaupungin kiinteistövirastossa. Helsingin kaupunki 2010.

Viljakainen J. 2004. Kiinteistön teknisten arvojen laskenta. Helsingin kaupunki 2004.

Ympäristöministeriö 2017. Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella. Ympäristöministeriön raportteja 23/2017.

Ympäristöministeriö 2014. Rakennussuojelulailta suojellut kohteet. <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B2977D417-ADF7-4F26-AB9A-09BCADD80C34%7D/77826>.

Zitting J. & Ilmarinen K. 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin tutkimuskeskus.



LIITTEET

LIITE 1. MÄÄRITELMIÄ

Kiinteistö

Kiinteistö on kiinteistörekisteriin merkitty maan tai vesialueen yksikkö siihen kuuluvine rakennuksineen, etuuksineen ja rasitteineen.

Toimitila

Toimitila on kiinteistöön sisältyvä rakennettu tila, jota käytetään aineettomien tai aineellisten hyödykkeiden tuotantoon. Tilat voidaan jaotella liike-, toimisto-, tuotannollisiin, palvelu- ja varastotiloihin.

Toimitilajohtaminen

Tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttäjäpalveluista.

Kiinteistöliiketoiminta

Kiinteistöliiketoiminnalla tarkoitetaan kiinteistön omistamiseen, hyödyntämiseen tai asiakaspalvelujen tuottamiseen liittyviä toimintoja.

Kiinteistönpito

Kiinteistönpito tarkoittaa kiinteistöstä ja sen hyödyntämisestä vastaamista.

Kiinteistöpalvelut

Tarkoittaa kiinteistön hoitoon ja ylläpitoon sekä toimitiloihin ja käyttäjiin kohdistuvia palveluja.

Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelut

Tarkoittaa palveluja, joiden tarkoituksena on säilyttää kiinteistön kunto, arvo, ominaisuudet ja olosuhteet halutulla tasolla. Näitä palveluja ovat: energianhallintapalvelut, tekniset palvelut, kiinteistöhuolto, jätehuolto, siivouspalvelut ja ulkoalueiden hoito.

Bruttoyksikkö

Bruttoyksikkömalli sopii toimintaan, jossa tulot ja menot ovat ennalta tiedossa, eikä niihin oleteta tulevan muutosta vuoden aikana. Bruttoyksikkö on sitova sekä tulojen että menojen suhteen. Vaatii ylitysluvan valtuustolta. Talous on samassa yhteydessä kunnan muun kirjanpidon kanssa. Ei tasejatkuvuutta. Tavoitteet asettaa lautakunta ja valtuusto. Toimintaa ohjataan johtosäännön mukaisesti.

Nettoyksikkö

Nettoyksikkömalli sopii toimintaan, jossa joustavuutta pienessä määrin voidaan hakea kuluvan vuoden aikana esim. tulo- ja menojen kasvattamalla. Nettoyksikkö on toimintakatteeltaan tai vuosikatteeltaan sitova yksikkö. Talous on samassa yhteydessä kunnan muun kirjanpidon kanssa. Ei tasejatkuvuutta. Tavoitteet asettaa lautakunta ja valtuusto. Toimintaa ohjataan johtosäännön mukaisesti.

Taseyksikkö (kirjanpidollinen)

Taseyksikkömalli sopii toimintaan, jossa joustavuutta voidaan hakea kuluvan vuoden aikana esim. tulo- ja menojen kasvattamalla. Nettoyksikkö on toimintakatteeltaan tai vuosikatteeltaan

sitova yksikkö. Taseyksikön tuloslaskelma ja tase on eriytetty kunnan muusta kirjanpidosta. Taseyksikkö laatii vuosittain oman tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman. Mahdollinen tilikauden ylijäämä siirtyy automaattisesti taseyksikön taseeseen. Mikäli taseyksikkö tekee alijäämäisen tuloksen, tulee se kattaa kolmen vuoden kuluessa. Tavoitteet asettaa lautakunta ja valtuusto. Toimintaa ohjataan johtosäännön mukaisesti.

Liikelaitos

Liikelaitos pystyy toimimaan tehokkaasti ja sen reagoitivalmius on nopeampi kuin ns. perinteisillä yksiköillä. Liikelaitos tekee oman talousarvion, jonka johtokunta hyväksyy. Liikelaitoksen kirjanpito on eriytetty muusta kunnan kirjanpidosta. Laatii myös oman tilinpäätöksen. Mahdollinen tilikauden ylijäämä siirtyy automaattisesti liikelaitoksen taseeseen. Mikäli liikelaitos tekee alijäämäisen tuloksen, tulee se kattaa kolmen vuoden kuluessa. Kannattavuusvaatimus. Tavoitteet asettaa johtokunta ja valtuusto. Toimintaa ohjataan johtosäännön mukaisesti.

Osakeyhtiö

Osakeyhtiö pystyy toimimaan tehokkaasti ja sen reagoitivalmius organisaatiomuutoksiin on nopea. Valtuusto asettaa osakeyhtiölle talousarvioon toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kunta omistaa osakeyhtiöstä tietyn osuuden, jonka perusteella sillä on oikeus tiettyyn määräysvaltaan. Osakeyhtiö tekee oman talousarvion. Osakeyhtiön kirjanpito on eriytetty omistajakunnan kirjanpidosta.

Kirjanpidolliset velvoitteet tulevat osakeyhtiölain kautta. Osakeyhtiöllä on tasejatkuvuus ja vastuu omasta pääomasta. Osakeyhtiön hallitus valitaan vuosittain yhtiökokouksen yhteydessä. Toimintaa ohjataan hallitustyöskentelyn kautta. Hyvä hallinto- ja johtamistapa, omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje.

Tasearvo

Rakennuksen tasearvo on rakennuksen kirjanpidollinen arvo kunnan kirjanpidossa tiettyinä ajanhetkenä, jolloin kunnan taseeseen aktivoidun investoinnin arvosta on vähennetty hyväksytyin poisto-ohjelman mukaiset arvon alenemiset eli poistot.

Jälleenhankinta-arvo

Rakennuksen jälleenhankinta-arvo (uushankinta-arvo) kuvaa sitä rahamäärää, joka tarvitaan uuden vastaavan rakennuksen rakentamiseen samalle tontille.

Tekninen arvo

Tekninen arvo (tekninen nykyarvo) saadaan, kun jälleenhankinta-arvosta vähennetään rakennuksen iästä, käytöstä ja kulumisesta aiheutunut arvon aleneminen ja huomioidaan arvoa korottavana rakennuksen elinkaaren aikana siihen tehdyt tasevaikutteiset investoinnit.

LIITE 2. KUNTAKYSELYN KYSYMYKSET

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali

(- kysymysten vastausvaihtoehtoja ei ole esitetty kysymysten yhteydessä)

I. ARVIOT KUNNAN KIINTEISTÖNPIDON NYKYTILANTEESTA

Kiinteistönpidon organisoituminen, yleistilanne, ohjelmat ja raportointi.

1. Toimitilahallinnosta vastaavan yksikön organisaatiomuoto on
2. Kiinteistönhoidosta ja huollosta vastaavan yksikön organisaatiomuoto on
3. Kunnan kiinteistöhoito on järjestetty
4. Kunnan siivouspalvelut on järjestetty
5. Arvioikaa kuinka suuri osa kunnan omistamasta rakennuskannasta (pois luettuna asunnot) on yhtiötetty
6. Arvioikaa kuinka hyvin seuraavat väittämät kuvaavat kuntanne kiinteistönpidon nykyistä tilannetta.
7. Mikä on seuraavien ohjelmien ja toimenpiteiden tilanne kunnassanne?

Rakennusten kunto ja sisäilmatilanne

8. Kuinka suuri osa kunnan omistamien rakennusten kunnosta on selvitetty kuntoarvioinneilla tai muilla vastaavilla?
9. Onko käytössänne sähköinen kiinteistön/tilahallintajärjestelmä?
10. Onko käytössänne sähköinen huoltokirjaohjelma?
11. Arvioikaa, kuinka suuressa osassa (neliöitä suhteessa koko rakennustyypin neliömäärään) rakennuskantaanne teillä on tällä hetkellä vähäistä merkittävämpi sisäilmaongelma.
12. Millä tavoin arvioitte todettujen sisäilmaongelmien määrien muuttuneen vuosien 2010-2017 välisenä aikana?
13. Onko kuntanne mukana energiatehokkuussopimuksessa?
14. Kuinka suuri osa rakennuskannastanne (m²) on energiakatselmoitu?
15. Onko käytössänne energianseurantajärjestelmä?
16. Kuinka paljon kunnassanne on energiatehokkuuden parantamiseen liittyvää säästöpotentiaalia?

Tyhjät tilat, rakennusten käyttöaste ja tilatehokkuus

17. Kuinka paljon kunnassanne on arvion mukaan tyhjillään rakennuksia tai rakennuksen osia?

18. Mikä on rakennusten keskimääräinen arvioitu käyttöaste tällä hetkellä?

19. Onko kunnassanne käytetty seuraavia rakennushankkeiden toteutusmuotoja ja arvioi aiotaanko niitä käyttää jatkossa?

20. Mitkä ovat käytetyimmät ratkaisut kunnassanne rakennuksen jäädessä vaille alkuperäistä käyttötarkoitusta?

21. Mikä on mielestänne tehokkain toimenpide tyhjiksi jääneiden kiinteistöjen kohdalla?

22. Mitkä tekijät arvionne mukaan estävät tilatehokkuuden kehittämisen teidän kunnassanne?

23. Mikä on mielestänne suurin este tilatehokkuuden kehittämiseksi?

24. Millaisin keinoin kuntanne on lisännyt tilatehokkuutta?

25. Millä tavoilla valtio voisi auttaa kuntia tilatehokkuuden parantamisessa?

26. Miten toimiviksi arvioitte seuraavat valtion toimenpiteet/kannustimet kuntien tilatehokkuuden kasvattamisessa?

II. ARVIO SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN JÄLKEISESTÄ KIINTEISTÖNPIDON TILANTEESTA SEURAAVAN KYMMENEN VUODEN AIKANA

27. Kuinka paljon arvioitte kunnallenne jäävään rakennuskantaan (sotekiinteistöt mukaan lukien) sisältyvän tehostamispotentiaalia?

28. Minkälaiset ovat kuntanne rakennuskannan (sotekiinteistöt mukaan lukien) korjaus- ja uudisinvestointitarpeet yhteensä ajanjaksolla 2017-2027?

29. Minkälaiset ovat kuntanne rakennuskannan (sotekiinteistöt pois lukien) korjaus- ja uudisinvestointitarpeet yhteensä ajanjaksolla 2017-2027?

30. Miten arvioitte tilojen hallinnan kehittyvän tulevaisuudessa?

31. Miten aiotte sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen lähteä kehittämään kuntanne tilojen tilatehokkuutta?

32. Mitä sellaisia toimenpiteitä mielestänne on löydettävissä kuntanne kiinteistönpidon kehittämiseksi, jotka eivät ole tulleet ilmi kyselyssä?

FCG.

 Kuntaliitto
Kommunförbundet

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-507-5 (pdf)

