

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2002 vp

Hallituksen esitys valtion kiinteistövarallisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen valtion kiinteistövarallisuutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 102/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Vesa Jatkola ja neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö

- hallitussihteeri Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita, ympäristöministeriö
- tarkastuspäällikkö Timo-Veli Sälli, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava lakimies Jorma Karttunen, Metsähallitus
- pääsuunnittelija Tarmo Halonen, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV
- johtava lakimies Alf Henriksson ja erityisasiantuntija Sisko Myöhänen, Suomen Kuntaliitto
- kehityspäällikkö Merja Julin, Kapiteeli Oy
- lakiasiainpäällikkö Arja Virtanen, Senaatti-kiinteistöt.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion omistaman kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta. Lakia sovellettaisiin valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen, maaomaisuuden vuokraamiseen ja erityisten oikeuksien myöntämiseen, jollei erikseen ole toisin säädetty. Laki olisi toimivalta- ja yleislaki, ja se koskisi valtion virastoja ja laitoksia, tasavallan presidentin kansliaa, valtion liikelaitoksia ja talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, kun ne luovutta-

vat valtion kiinteistövarallisuutta valtio-omistuksen ulkopuolelle. Laissa määriteltäisiin valtion kiinteistövarallisuus, jolla tarkoitettaisiin valtion omistamia kiinteistöjä ja muita maa- ja vesialueita, asunto- ja kiinteistösaakeyhtiöiden osakkeita, valtion maalla sekä toisen maalla olevia valtion rakennuksia ja valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia. Laki ei koskisi valtionhallinnon sisäisiä vuokrauksia eikä hallinnansiirtoja.

Valtion kiinteistövarallisuutta saataisiin luovuttaa toisen omaksi, jos luovuttamista on pidettävä taloudellisesti tarkoituksenmukaisena tai luovuttamiseen on erityinen syy, eikä ole olemassa perusteltua syytä pitää omaisuutta valtion omistuksessa. Kiinteistövarallisuutta, jonka käypä hinta on yli kymmenen miljoonaa euroa tai jonka merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun kannalta on erittäin huomattava, ei saisi luovuttaa esitetyn lain perusteella vaan luovutus edellyttäisi aina eduskunnan suostumusta. Ulko-omailla olevaa valtion kiinteistövarallisuutta saataisiin kuitenkin luovuttaa, kuten nykyisinkin, omaisuuden arvosta riippumatta.

Esityksessä ehdotetaan, että kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta päättäisi valtioneuvosto silloin, kun omaisuuden arvo on suurempi kuin viisi miljoonaa euroa mutta enintään kymmenen miljoonaa euroa sekä tasavallan presidentin kanslia, ministeriö, rahasto tai liikelaitos silloin, kun omaisuuden arvo on enintään viisi miljoonaa euroa. Valtioneuvosto voisi siirtää ministeriön esityksestä sen päätösvaltaa ministeriön alaiselle virastolle tai laitokselle. Kauppahinnan tai muun vastikkeen tulisi pääsääntöisesti olla käypä.

Esityksessä ehdotetaan, että lailla säädeltäisiin myös maanvuokrasopimuksella maaomaisuuden vuokralle antamista. Lailla ei olisi näin ollen tarkoitus säädellä huoneenvuokrasopimuksilla tehtäviä vuokrauksia. Valtion maaomaisuutta saataisiin vuokrata, jos vuokraaminen on taloudellisesti kannattavaa tai muuten omaisuuden käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Vuokran suuruus tulisi päättää liiketaloudellisin perustein. Erityisen painavasta syystä vuokra voisi olla liiketaloudellisin perustein määräytyvää vuokraa alempi tai sen perimisestä voitaisiin luopua. Valtioneuvosto päättäisi vuokraamisesta silloin, kun vuokrattavan omaisuuden käypä hinta on yli kymmenen miljoonaa euroa vuok-

ra-ajasta riippumatta sekä silloin, kun omaisuuden käypä hinta on yli viisi miljoonaa euroa ja vuokra-aika on pidempi kuin 30 vuotta tai jos vuokrauksella on periaatteellisesti huomattava merkitys. Muuten vuokraamisesta päättäisi tasavallan presidentin kanslia, ministeriö tai liikelaitos. Ministeriö voisi siirtää päätösvaltaansa alaiselleen virastolle tai laitokselle.

Kuntia ei asetettaisi uudessa laissa luovutuksensaajana erityisasemaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan uuteen lakiin sisällytettäväksi valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta valtion omistukseen, valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Valtioneuvoston asetuksella valtuutettaisiin säätämään myös kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtiolle ja valtion kiinteistövarallisuuden ulosvuokraamisesta. Valtion omistaman maaomaisuuden vuokraamisesta säädettäisiin kuitenkin uudessa laissa.

Ehdotetun valtion kiinteistövarallisuus -määritelmän vuoksi esitetään muutettavaksi myös valtion talousarviosta annetun lain 24 §:ää ja valtion liikelaitoksista annettua lakia siten, että näitä lakeja ei sovellettaisi valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien osakkeiden luovuttamiseen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki eräistä kiinteistöjärjestelyistä. Laki, joka olisi voimassa vuoden 2004 loppuun saakka, olisi sisällöltään vastaava kuin vuoden 2001 loppuun voimassa ollut saman niminen määräaikainen laki.

Lailla oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta kumottaisiin laki oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Hallituksen esitys valtion kiinteistövarallisuutta koskeväksi lainsäädännöksi sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (jäljempänä luovutuslaki) sekä siihen liittyvät muutokset valtion talousarviolakiin ja valtion liikelaitoksista annettuun lakiin. Esitys sisältää myös ehdotuksen määräaikaiseksi erityislaiksi eräistä kiinteistöjärjestelyistä (jäljempänä Kapiteelilaki).

Uusi luovutuslaki on luonteeltaan toissijainen toimivalta- ja yleislaki, jolla on tarkoitus korvata voimassa oleva laki oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (687/1978) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Laissa säädetään valtion kiinteistöomaisuutta koskevien luovutusten yleisistä edellytyksistä sekä toimivallasta valtion kiinteistöomaisuutta koskevissa luovutus- ja vuokraustoimissa. Laki ei koske valtionhallinnon sisäisiä vuokrauksia eikä hallinnansiirtoja.

Valiokunta pitää ehdotettua puitelakia perusteltuna ja tarpeellisena osana valtion kiinteistövarallisuuden ohjaus- ja hallinnointijärjestelmää ja esitystä lähtökohdiltaan hyväksyttävänä. Laki jättää valiokunnan mielestä myös tarpeellista sääntelyvaraa mahdollisia erityistilanteita varten.

Valtion talousarviosta annettuun lakiin ja valtion liikelaitoslakiin sisältyvät muutosehdotukset eivät anna valiokunnan mielestä aihetta huomautuksiin.

Määrääjäksi säädettävää Kapiteelilakia on pidetty valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tarpeellisena valtion kiinteistöstrategiaan liittyvien rakenteellisten järjestelyiden loppuunsaattamiseksi. Valiokunnalla ei ole huomauttamista esitykseen myöskään tältä osin.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijatahot ovat Kuntaliittoa ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa YTV:tä lukuun ottamatta kannat-

taneet hallituksen esitystä kokonaisuudessaan ja pitäneet sitä toteuttamiskelpoisena.

Kuntaliiton ja YTV:n ehdotuksia käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä tarkemmin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Uusi luovutuslaki on osoittautunut tarpeelliseksi viime vuosina suoritettujen valtion kiinteistövarallisuutta koskevien rakenteellisten uudistusten ja valtion kiinteistöstrategiassa omaksuttujen periaatelinjausten vuoksi. Esitys kirjaa valiokunnan saaman selvityksen perusteella pitkälti sen, miten 1990-luvun lopulta alkaen on jo käytännössä toimittu. Valiokunta pitää näistä syistä lain ajantasaistamista tarpeellisena.

Ehdotettu luovutuslaki on myös voimassa olevaa lainsäädäntöä kattavampi sikäli, että se koskee kaikkea valtion kiinteistövarallisuutta mukaan lukien myös asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet. Se sallii myös muiden kuin rantavyöhykkeellä olevien tonttien luovutukset lomarakentamiseen tai yksityiseen loma-asuntokäyttöön. Valiokunta pitää näitä laajennuksia perusteltuina ja kannatettavina.

Valtion kiinteistövarallisuuden luovutus

Luovutuslain yhtenä keskeisenä tarkoituksena on väljentää valtion kiinteistövarallisuuden luovutusten edellytyksiä nykyisestä. Luovutuksen edellytyksiä arvioidaan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion tehtävien ja tavoitteiden pohjalta. Tavoitteena on se, että valtion kiinteistövarallisuus, lähinnä rakennusmaa ja talousmetsät, ovat tehokkaassa käytössä ja että niihin sitoutunut pääoma on yleensä tuottavaa. Muusta, valtion kannalta epätarkoituksenmukaisesta kiinteistövarallisuudesta voidaan luopua.

Valtion kiinteistövarallisuutta saadaan ehdotuksen mukaan luovuttaa, jos se on taloudellisesti tarkoituksenmukaista tai jos luovutuksiin on erityinen syy. Tätäkin arvioidaan valtion tehtävien tai tavoitteiden kannalta. Lisäksi edellytetään, ettei ole olemassa perusteltua syytä pitää varallisuutta valtion omistuksessa. Tällainen syy

voi esityksen mukaan liittyä mm. maanpuolustuksen, rajavalvonnan, vankeinhoidon, opetuksen tai tutkimuksen taikka kulttuuriperinteen vaalimisen tarpeisiin.

Lakiehdotus sisältää myös selvät luovutusrajoitukset. Valtion kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa yleislain nojalla silloin, kun luovutettavan omaisuuden käypä hinta on yli 10 miljoonaa euroa. Luovutusosoikeutta on rajoitettu myös silloin, kun kiinteistövarallisuudella on erittäin huomattava merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun tai kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta. Toimivalta on tällaisissa tilanteissa perustuslain 92 §:n 2 momentin nojalla ainoastaan eduskunnalla. Muutoin kiinteistövarallisuuden luovutuksista päättää valtioneuvosto tai ministeriö niille asetettujen rajojen puitteissa.

Valiokunta pitää lakiehdotukseen otettuja rajoituksia perusteltuina. Ne antavat riittävän joustavan mahdollisuuden päättää valtion kiinteistövarallisuuden käytöstä ja rakenteellisista uudistuksista, mutta suojelevat sellaisia kohteita, jotka ovat arvokkaita ja joille ei aseteta tuottotavoitteita. Valtiolla on ja tulee vastakin olemaan omistuksessaan tällaista kiinteistövarallisuutta, mm. luonnonsuojelualueet ja muu kansallisoimaisuus.

Lakiehdotuksessa on valiokunnan mielestä selkeät rajaukset toimivallan jaosta. Asianmukaista on myös se, että päätösvalta nostetaan oikealle tasolle ja että merkittävimmät ratkaisut jäävät eduskunnan päätösvaltaan.

Toinen esityksen kantava periaate on se, että omaisuuden luovutuksen tulee tapahtua käypään hintaan. Tästä voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä, esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi silloin, kun kunta tarvitsee kohdetta yleistä asuntotuotantoa tai muuta yhdyskuntarakentamista tai yleistä virkistys- tai suojelutarkoitusta varten. Poikkeaminen käyvästä hinnasta voisi olla perusteltu myös erityislainsäädännön vaatimusten vuoksi.

Poikkeamisen perusteena ei sen sijaan saisi olla valtionavun tai siihen verrattavan harkinanvaraisen tuen tai avustuksen myöntäminen.

Hallituksen esityksessä on korostettu sitä, että jos tuen antamista pidetään tarkoituksenmukaisena, asia tulee käsitellä eduskunnassa.

Valiokunta pitää käyvän hinnan periaatetta perusteltuina. Se lisää valtion toimenpiteiden avoimuutta ja läpinäkyvyyttä erityisesti kuntien kanssa tehtävien luovutustoimien osalta. Myös liikelaitoslaki edellyttää käyvän tason mukaista hinnoittelua. Ehdotukseen sisältyvä joustosäännös antaa mahdollisuuden käyttää käyvän arvon alittavaa hintaa erityisen painavista syistä. Tämä antaa valiokunnan mielestä riittävän liikkumavaran esimerkiksi yleistä asuntotuotantoa tai muuta yhdyskuntarakentamista ajatellen. Asianmukaista on, että päätösvalta on tällaisissa tilanteissa eduskunnalla, joka voi ottaa kantaa vastikkeen määrään ja tarvittaessa myös liikelaitosten tulotusvaatimuksiin.

Valtion kiinteistövarallisuuden vuokraus

Ehdotukseen sisältyvät myös säännökset valtion maaomaisuuden vuokraamisesta valtion hallinnon ulkopuolelle. Niissäkin lähtökohtana on taloudellinen kannattavuus tai muu omaisuuden tarkoituksenmukainen käyttö silloin, kun maaomaisuutta ei tarvita valtion tarkoituksiin. Myös rantavyöhykkeellä sijaitsevaa maaomaisuutta saadaan vuokrata yksityiseen lomarakennustoimintaan eräin lisäedellytyksin.

Vuokra määräytyy ehdotuksen mukaan liikelatoudellisin perustein, käytännössä yleensä käyvän vuokratason mukaan. Kannattavuutta tarkastellaan kuitenkin kokonaisuuden kannalta ja pitkällä aikavälillä. Ehdotus sisältää samanlaisen joustomahdollisuuden kuin luovutussäännöskin. Alle käyvän arvon toteutettava vuokraus käsiteltäisiin myös silloin eduskunnassa. Muutoin päätösvalta on rajattu vuokrattavan maaomaisuuden arvon ja vuokrasopimuksen pituuden mukaan valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Valiokunta pitää ehdotettuja vuokrausta koskevia säännöksiä perusteltuina ja riittävän joustavina. Myös niiden osalta päätösvaltaa koskevat rajaukset ovat asianmukaisia.

Kuntien asema uudistuksessa

Luovutuslakiehdotuksessa on kysymys valtion sisäisestä toimivaltalaista. Sitä valmistellut Valtion kiinteistövarallisuuden luovutuslaki -työryhmä on ottanut kuitenkin huomioon osittain myös kuntia koskevia seikkoja, vaikka kuntia koskevien säännösten tarkastelu ei ollutkaan sen tehtävänä. Toimeksiannon mukaan nykyisen luovutuslain kuntia koskevat säännökset on tarkoitus selvittää ja arvioida erikseen.

Hallituksen esityksessä kuntia ei aseteta enää säännösten eriyttämisestä valtion sopimuskumppaneihin nähden. Uuteen lakiin ei ole siten ehdotettu enää nimenomaisia säännöksiä, jotka takaisivat kunnille etuoikeuden alueellaan olevaan valtion maaomaisuuteen esimerkiksi asuntotuotannon tarpeisiin. Säännösten poistaminen esityksen mukaan myös kunnilla nykyisin oleva mahdollisuus kohtuullisen vastikkeen käyttöön kiinteistöjen luovutuksissa ja vuokrauksissa samoin kuin mahdollisuus saada maaomaisuutta lahjoituksena valtiolta.

Muutosta nykytilaan on etuoikeuden osalta perusteltu mm. kuntien vahvalla kaavoitusmonopolilla, jonka turvin kunnat voivat vaikuttaa alueensa kehittämiseen. Lisäksi valtion virastojen ja laitosten sekä liikelaitosten hallinnassa ei ole enää samassa määrin rakentamattomia tontteja kuin voimassa olevan lain säätämisen aikaan vuonna 1978.

Kuntien oikeus kohtuuhintaisiin luovutuksiin ja kiinteistön vuokrauksiin on puolestaan ollut käytännössä lähes merkityksetön viimeisten kahden vuosikymmenen ajan. Käytännössä valtion maata ei ole lahjoitettu tai luovutettu ilman käypää vastiketta yleislain nojalla.

Käyvän arvon periaate edistää hinnoittelun läpinäkyvyyttä myös kuntien kesken ja estää piilevän valtionavun alihintaisena vastikkeena. Yksittäinen kunta ei siis voisi enää päästä muita parempaan asemaan, kun tarkastelu tapahtuu laajemmasta kuin yksittäisen kunnan näkökulmasta. Lisäksi valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtion ja kuntien yhteistyö toimii käytännössä hyvin lähes koko maassa.

Kuntaliitto on vedonnut perusteinaan mm. yhteiskunnan kokonaisuuteen, kuntien asuntotuotannon tarpeisiin tai virkistys- ja suojelutarkoitusten edistämiseen kunnissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä perusteet voidaan ottaa valtion kiinteistöomaisuuden luovutuksissa ja vuokrauksissa tarpeen mukaan edelleen huomioon, mutta käytännössä luovutuslain alaisiin vähänkin suurempiin ja merkittävämpiin luovutuksiin alle käyvän hinnan tai vastikkeen tulee saada eduskunnan suostumus. Samalla eduskunnassa voidaan ottaa huomioon myös liikelaitoksen tuloutusvaatimukset. Valiokunta korostaa myös sitä, että erityislainsäädännöllä voidaan jatkossakin turvata esimerkiksi kohtuuhintaiset opiskelijavuokrat. Uusi laki ei siten estä nykyistä menettelyä tältä osin.

Valiokunta pitää lakiesitystä kuntien erityisaseman poistamista koskevilta osin perusteltuna niin kuntien tasavertaisen kohtelun kuin eduskunnan budjettivallan kannalta. Valiokunta ei pidä myöskään aiheellisena rajata erilaisin lakiin otettavin määrittelyin niitä erityisiä syitä, jotka voivat oikeuttaa poikkeamaan käyvästä kauppahinnasta. Tämä antaa mahdollisuuden soveltaa alennettua hintatasoa tarpeen mukaan myös muissa kuin Kuntaliiton esittämässä tapauksissa.

Valiokunta pitää lakiesitystä kuntien erityisaseman poistamista koskevilta osin perusteltuna niin kuntien tasavertaisen kohtelun kuin eduskunnan budjettivallan kannalta. Valiokunta ei pidä myöskään aiheellisena rajata erilaisin lakiin otettavin määrittelyin niitä erityisiä syitä, jotka voivat oikeuttaa poikkeamaan käyvästä kauppahinnasta. Tämä antaa mahdollisuuden soveltaa alennettua hintatasoa tarpeen mukaan myös muissa kuin Kuntaliiton esittämässä tapauksissa.

Valtuussäännös (15 §)

Esityksessä ehdotetaan myös, että uuteen luovutuslakiin sisällytetään valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille sekä eräistä kiinteistövarallisuuden hallinnointiin liittyvistä seikoista. Valtion omistaman maaomaisuuden vuokraamisesta säädettäisiin kuitenkin uudessa laissa.

Valiokunnan kuulema oikeusministeriö on pitänyt ehdotettua sääntelyä mahdollisena, joskin ongelmallisena sikäli, että valtion omaisuuden käyttöä koskevan sääntelyn perusteet sisältyvät talousarviolakiin, eivätkä käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen. Ehdotusta on perusteltu kuitenkin sillä, että säädettävä luovutuslaki on tarkoitettu yleislainsäädännön piiriin tullaan aikanaan ulottamaan myös kiinteistövarallisuutta

koskevat hankinnat. Säännös on tarpeen, jotta sen nojalla voidaan antaa voimassa olevan ns. omaperäisen asetuksen luonteisen asetuksen korvaavat säännökset. Valiokunta katsoo näillä perusteilla, ettei ehdotettuun säätämistapaan ole tarpeen puuttua.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk		Jukka Vihriälä /kesk
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	vjäs.	Kari Kantalainen /kok
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok (osittain)		Juha Karpio /kok (osittain)
	Timo Ihamäki /kok		Riitta Korhonen /kok (osittain)
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)		Mikko Kuoppa /vas
	Tuija Nurmi /kok		Hannes Manninen /kesk (osittain)
	Virpa Puisto /sd		Pirkko Peltomo /sd
	Matti Saarinen /sd		Iivo Polvi /vas
	Sakari Smeds /kd		Anu Vehviläinen /kesk
	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd		Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.