

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 34/2003 vp

Hallituksen esitys laiksi Senaatti-kiinteistöistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä marraskuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Senaatti-kiinteistöistä (HE 108/2003 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa. Lausunnot HaVL 11/2003 vp ja PuVL 4/2003 vp on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, jolle sivistys- ja tiedejaosto on antanut lausuntonsa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- valtiovarainministeri Antti Kalliomäki, budjettineuvos Vesa Jatkola ja neuvotteleva

virkamies Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö

- kansliapäällikkö Matti Ahola, osastopäällikkö Eero Lavonen ja ympäristöneuvos Antti Kivipelto, puolustusministeriö
- johtaja Markku Mattila, opetusministeriö
- rakennusneuvos Toivo Vainiotalo, Helsingin yliopisto
- hallintojohtaja Erkki Tuunanen, Jyväskylän yliopisto
- johtaja Jari Panhelainen ja lakiasianpäällikkö Arja Virtanen, Senaatti-kiinteistöt
- hallintojohtaja Pekka Salojärvi ja pääluottamusmies Markku Toivanen, Puolustushallinnon rakennuslaitos
- toimitusjohtaja Ulla-Mari Karhu, Suomen opiskelija-asunnot Oy.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Vesa Jatkola, valtiovarainministeriö
- johtaja Markku Mattila, opetusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon sivistys- ja tiedejaostolle ovat antaneet

- Valtion taidemuseo
- Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi Senaatti-kiinteistöjä koskeva laitoskohtainen laki. Uuden lain tavoitteena on uudistaa laitoskohtainen laki valtion liikelaitoksista annetun uuden lain peri-

aatteiden mukaisesti. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa Senaatti-kiinteistöille edellytykset huolehtia kilpailluissa olosuhteissa valtion virastojen ja laitosten tilapalveluista.

Ainoastaan Senaatti-kiinteistöjen toimialasta johtuvat perustellut poikkeukset olisi tarkoitus sisällyttää laitoskohtaiseen lakiin. Esityksen mukaan esimerkiksi uuden liikelaitoslain liikelaitoskonsernia koskevat säännökset eivät soveltu kiinteistötoimialalle. Kaikki Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva kiinteistövarallisuus hinnoiteltaisiin liiketaloudellisin periaattein. Senaatti-kiinteistöillä olisi mahdollisuus omalla päätöksellään hankkia luovutuslaissa tarkoitettuja asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita, ja sillä olisi oikeus harjoittaa ydinliiketoimin-

taansa myös yhtiömuotoisesti hallinnoituissa kiinteistöissä.

Lisäksi ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus eduskunnan suostumuksella myöntää takauksia osakkuusyhtiölainasta sekä eduskunnan suostumuksen rajoissa oikeus antaa lainaa tytäryhtiölleen ja osakkuusyhtiölleen. Senaatti-kiinteistöille annettaisiin mahdollisuus sulauttaa kokonaan omistamansa yhtiöt liikelaitokseen ilman erityisiä veroseuraamuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Taustaa. Senaatti-kiinteistöjen perustaminen lähti liikkeelle valtion kiinteistöstrategiasta vuoden 1998 keväällä. Tarkoituksena oli tehostaa valtion kiinteistötoimen hallintoa ja keskittää budjettivaltion kiinteistöt perustettavaan liikelaitokseen, nykyiseen Senaatti-kiinteistöihin. Virastoilta ja valtionyhtiöiltä tarpeettomaksi käynyt kiinteistöomaisuus oli tarkoitus siirtää perustettavalle yhtiölle, Kapiteeli Oy:lle. Vielä samana vuonna hallitus antoi esityksen (HE 130/1998 vp) laiksi Valtion kiinteistölaitoksesta. Esityksen tavoitteena oli muuttaa Valtion kiinteistölaitoksen hallinnollinen asema vastaamaan paremmin sen asemaa ja toimintaa maksullisia toimintoja tuottavana ja kilpailuolosuhteissa liiketaloudellisin periaattein toimivana, ensisijassa valtion virastoille ja laitoksille toimiloja tarjoavana laitoksena.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin liikelaitoksen perustamisen yhteydessä vuonna 1999 virastomuotoisen Valtion kiinteistölaitoksen hallinnassa ollut käyttö- ja vaihto-omaisuus, joka arvostettiin käypään arvoon, 3 141,7 mil-

joonaan euroon. Liikelaitoskautena Senaatti-kiinteistöjen hallintaan on siirretty useassa eri vaiheessa valtion toimintojen edellyttämiä toimitiloja ja niihin liittyviä maa-alueita. Vuonna 2000 Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin opetusministeriön hallinnonalan kulttuurirakennuksia yhteensä 235,5 miljoonan euron arvosta. Vuonna 2001 siirrettiin vankeinhoitolaitoksen kiinteistövarallisuus, arvoltaan 218,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 siirrettiin Kriminaalihuoltoyhdistykseltä valtion omistukseen siirtynyttä kiinteistövarallisuutta, arvoltaan 4 miljoonaa euroa. Viimeksi, kuluvan vuoden talousarvion yhteydessä tehdyllä päätöksellä siirrettiin puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus, arvoltaan 1 009 miljoonaa euroa. Kaikki nämä omaisuudensiirrot on tehty eduskunnan päätöksillä.

Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluisa on todettu, Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistöomaisuuden haltija. Sen hallinnassa on 11 500 rakennusta, joiden pinta-ala on yhteensä noin 8 miljoonaa m². Kiinteistövarallisuuden tasearvo on noin 5 miljardia euroa. Valtion koko kiinteistövarallisuuden kirjanpitoarvo on noin 26 miljardia euroa.

Senaatti-kiinteistöjen muodostamaan konserniin kuuluu 47 kiinteistöosakeyhtiömuotoista tytäryhtiötä ja 38 osakkuusyhtiötä. Tytäryhtiöistä 12 on valtion kokonaan omistamia. Tytäryhtiöiden lisäksi Senaatti-kiinteistöjen hallin-

nassa on kaikkiaan 152 muun asunto- ja kiinteistösaakeyhtiön osakkeita.

Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoi Senaatti-kiinteistöjen lisäksi kolme muuta valtion liikelaitosta ja 18 virastoa sekä kaksi valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa. Kiinteistötoimialalla toimii myös edellä todettu, valtion kokonaan omistama kiinteistösijoitusyhtiö Kapiteeli Oy, jolle on keskitetty muun muassa valtion palvelussuhdeasunnot sekä Sponda Oyj, josta valtio omistaa 47,2 prosenttia.

Liikelaitoslaki. Valtion liikelaitoksista annettu laki (1185/2002), jäljempänä liikelaitoslaki, tuli voimaan kuluva vuoden helmikuun alusta lukien. Liikelaitoslaki on luonteeltaan puitelaki, johon on pyritty sisällyttämään liikelaitosmallin kannalta keskeiset säännökset.

Valtion liikelaitoksina toimivat tällä hetkellä Senaatti-kiinteistöjen lisäksi Ilmailulaitos, Metsähallitus ja Tieliikelaitos. Näissä liikelaitoksissa työskentelee yli 8 000 henkilöä, ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli liikelaitoslain antamishetkellä noin 1 380 miljoonaa euroa.

Liikelaitoslain säätämisen yhteydessä valtiovaraminvaliokunta piti tärkeänä, että uusittava laki valtion liikelaitoksista tekisi liikelaitosmuodosta entistä pysyvemmän liiketoimintamuodon. Tässä kohden valiokunta viittasi siihen, että liikelaitostamisesta on käytännössä muodostunut usein välivaihe siirryttäessä yhtiömuotoon. Valiokunta totesi liikelaitosmallin takaavan puitteet erityisesti sellaiselle valtion liiketoiminnalle, jota tulee yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä ohjata.

Liikelaitoslain 2 §:n 2 momentin mukaan liikelaitosten on toimittava liikeloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti. Senaatti-kiinteistöjen osalta tähän ei ehdoteta poikkeuksia.

Liikelaitoslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan liikelaitosten ei tulisi harjoittaa ydintoimintaansa osakeyhtiömuodossa. Tämänkertaisen hallituksen esityksen yleisperusteluissa on todettu, että kiinteistötoimialalle on kuitenkin ominaista toimiminen osakeyhtiömuo-

dossa. Uuden liikelaitoslain liikelaitoskonsernia koskevat säännökset eivät esityksen mukaan sovellu kiinteistötoimialalle. Perusteluissa todetaan edelleen, että Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla oikeus valita tarkoituksenmukaisin tapa harjoittaa toimintaansa. Senaatti-kiinteistöillä on koko liikelaitoskauden ajan ollut yhtiömuotoista ydinliiketoimintaa.

Valtiovaraminvaliokunta lähtee yksiselitteisesti siitä, että laitospohjaisen lain muuttaminen esitetyllä tavalla tekee Senaatti-kiinteistöt-konsernin yhtiöittämisen tarpeettomaksi. Konsernin sisällä liiketoiminta tulee järjestää siten, että se parhaiten palvelee asiakaskunnan etuja.

Hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 11/2003 vp yhtyen valtiovaraminvaliokunta pitää asianmukaisena, että Senaatti-kiinteistöt kykenee toimimaan liikeloudellisin periaattein silloin, kun on kysymys toiminnasta aidossa kilpailutilanteessa. Tällaisesta tilanteesta ei Senaatti-kiinteistöjen kohdalla läheskään aina ole kyse, kuten jäljempänä käy ilmi.

Erillisrahoitus. Senaatti-kiinteistöillä ei esityksessä ole ajateltu olevan viranomaistoimintaa eikä varsinaisia viranomaistehtäviä. Siihen sovelletaan kuitenkin liikelaitoslain 7 §:ää, jonka mukaan "valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha liikelaitokselle määrätyn, liikeloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten". Tätä ollaan myös välittömästi soveltamassa, kun vuoden 2004 talousarvioesityksen täydennyksessä (HE 145/2003 vp) esitetään 1 178 000 euron lisämäärärahaa opiskelija-asuntotonttien vuokrien aiheuttamien kulujen kompensoimiseen; käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen liittyy opiskelija-asuntotonttien vuokran perimättä jäämisen poistaminen Senaatti-kiinteistöiltä.

Liikelaitoslain 7 §:n mukaista erillisrahoitusta tultaneen jatkossa tarvitsemaan muun muassa rakennus- ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten osalta. Tilanteessa, jossa tällaisen rakennuksen peruskorjaaminen vaatii mitattavia investointeja ja rakennuksen käyttö normaalina toimitilana ei mahdollista investoinnin edellyttämää vuokraa, jouduttaneen turvautu-

maan liikelaitoslain 7 §:n mukaiseen menettelyyn ottamalla esimerkiksi investointeja varten tarvittava määräraha valtion talousarvioon. Samalla tavalla erillisrahoitukselle saattaa olla tarvetta esimerkiksi eräiden valmiustilojen osalta.

Ristisubventioiden kielto. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan liikelaitoslain periaatteisiin, joiden mukaan ns. ristisubventio ei ole sallittua. Tämän periaatteen mukaisesti Senaatti-kiinteistöjä koskevasta liikelaitoskohtaisesta laista poistettaisiin ristisubventiota koskeva nykyisen lain 5 §:ää vastaava säännös. Tämän mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on voinut olla sellaista omaisuutta, jolle ei aseteta tuottovaadetta.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, ettei ristisubvention kielto sisältynyt liikelaitoslain pykäliin, vaan ainoastaan perusteluihin. Liikelaitoslaista antamassaan mietinnössä VaVM 31/2002 vp valtiovarainvaliokunta piti tärkeänä, ettei näillä perusteluilla rajoitettaisi mahdollisuutta sisällyttää laitospoistoksi lakeihin yleislain periaatteista poikkeavia säännöksiä, mikäli ne todetaan tarkoituksenmukaisiksi. Valiokunta totesi, että mikäli laitospoistoksi lakeja valmisteltaessa kuitenkin päädytään ristisubventioiden luopumiseen, tämä asettaa valtion talousarvion valmistelulle aiempaa suuremmat vaatimukset.

Ristisubventioiden kiellolla perustellaan esityksessä se, että kaikki Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva kiinteistövarallisuus hinnoiteltaisiin liikelaitoslaisten periaattein. Tämä koski myös lahjoituksina saatuja maa-alueita. Kuten esityksessä huomautetaan, lahjoituksena saatu kiinteistövarallisuus on merkitty vuonna 1998 valtion taseeseen samoin periaattein kuin muunkin valtion kiinteistövarallisuus ja siirretty liikelaitokseen sitä perustettaessa käyvästä arvosta. Opetusministeriö on pitänyt tärkeänä, että yliopistojen kohdalla voitaisiin käyttää aiempaa lahjoitusmaiden pääoman tuottovaatimusta.

Valiokunta toteaa, että valtio on saanut lahjoituksia myös muuhun kuin yliopistotoimintaan. Eduskunta ei ole asettanut lahjoitusmaita eri asemaan valtion hankkimiin maihin nähden siirtäessään kiinteistöjä Senaatti-kiinteistöjen hallin-

taan ja sen taseeseen. Valiokunta toteaa, että liikelaitoslaki ja laki Senaatti-kiinteistöistä antavat periaatteessa mahdollisuuden asettaa näille maille kuitenkin alempi tuottovaatimus, jos niin päätetään. Tähän problematiikkaan palataan 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä.

Keskeiset palvelutavoitteet. Useissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, että Senaatti-kiinteistöt toimii vain voiton maksimoimiseksi eikä ota huomioon käyttäjien tarpeita. Vuokraneuvottelujen katsotaan vaativan runsaasti aikaa. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että eduskunnalla on vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä mahdollisuus ottaa kantaa myös Senaatti-kiinteistöjen keskeisiin palvelutavoitteisiin ja muihin toimintatavoitteisiin. Puhtaasti liikelaitoslaisten tavoitteiden rinnalle on tässä yhteydessä mahdollisuus asettaa myös asiakkaiden tarpeista lähteviä palvelutavoitteita. Eduskunta voi talousarvion käsittelyn yhteydessä lausua kantansa myös liikelaitoksen tulos- ja tuloutustavoitteista.

Saadun selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt on teettänyt vuosittain asiakastytyväisyyskyselyjä. Näiden mukaan tyytyväisyys kiinteistöhoitopalveluihin on viime aikoina noussut, mutta tyytyväisyys asiakaspalveluun on ollut hienoisessa laskussa. Valiokunnan saamat asiantuntijalausunnot ja muut käytettävissä olevat tiedot tukevat käsitystä, että asiakkaat suhtautuvat Senaatti-kiinteistöjen nykyiseen toimintaan kriittisesti. Tätä lienee tulkittava niin, että Senaatti-kiinteistöjen on syytä lisätä asiakaslähteistä toimintaa ja panostaa kumppanuuden kehittämiseen kaikkien vuokralaistensa kanssa.

Muuta. Puolustusvaliokunta ei ole esityksestä antamassaan lausunnossa pitänyt perusteltuna esityksen perustelujen mainintaa siitä, että Senaatti-kiinteistöjen pääkonttori tulisi säilyttää Helsingissä. Tällainen toteamus on puolustusvaliokunnan mielestä ristiriidassa valtion toimintojen alueellistamispyrkimysten kanssa. Valtiovarainvaliokunta yhtyy tässä puolustusvaliokunnan kantaan.

Puolustusministeriö on valiokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, ettei sille ole annettu mahdollisuutta perehtyä eduskunnalle annettuun esitykseen kiireeseen vedoten. Toisaalta puolustusministeriö kertoo osallistuneensa Senaatti-lain valmisteluun ja antaneensa asiasta lausuntonsa. Uudistusta on käsitelty myös valtiovarainministeriön kanssa pidetyissä neuvotteluissa.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että Senaatti-kiinteistöjä koskevaa laitospohjaista lakia on valmisteltu työryhmässä, jossa on ollut edustettuna myös puolustusministeriö. Valtiovarainvaliokunta pitää tässä mielessä osaa eduskuntavaiheen aikana esitetystä kritiikistä varsin erikoisena. Osaltaan arvostelu johtunee eri ministeriöiden erilaisesta valmistelukulttuurista. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitystä kohtaan on esitetty myös perusteltua kritiikkiä, jonka valiokunta on pyrkinyt ottamaan mietinnössään huomioon.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. *Toimiala ja tehtävät.* Pykälän 1 momentin mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensisijassa valtion virastoille ja laitoksille. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Senaatti-kiinteistöjen tulisi tuottaa ja kehittää tilapalveluja, jotka tukevat valtion virastoja ja laitoksia niiden hoidossa ydintoimintaansa. Asiakkaiden tarpeet ja kiinteistöjen elinkaariajattelu ohjaisivat Senaatti-kiinteistöjen investointeja liiketaloudellisten tavoitteiden ohella.

Esityksen yleisperustelujen mukaan Senaatti-kiinteistöt on kilpailutilanteessa muiden vaihtoehtojen tilantarjoajien kanssa, koska valtion virastoilla ja laitoksilla on oikeus valita tilapalvelujen tuottaja. Samassa yhteydessä todetaan, että liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen tulee kuitenkin ensisijaisesti tarjota palvelujaan valtion virastojen ja laitosten käyttöön.

Senaatti-kiinteistöjen toiminnot on jaettu asiakaskunnan mukaisesti neljään toimialaan:

— yliopistokiinteistöihin

— toimistokiinteistöihin
— erityiskiinteistöihin
— puolustuskiinteistöihin.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että toimistokiinteistöjen toimialaa lukuun ottamatta kiinteistökanta muodostuu pääasiassa käyttäjäsidonnaisista rakennuksista. Tällaiset rakennukset on tehty yleensä tiettyä käyttötarkoitusta varten. Vuokra määräytyy kuitenkin liiketaloudellisin perustein asetettujen tuottovaatimusten mukaisesti, vaikkei aitoa vaihtoehtoa tai kilpailutilannetta toimitilojen suhteen olisikaan olemassa. Tyypillisiä käyttäjäsidonnaisia kiinteistöjä ovat suurelta osin muun muassa yliopistokiinteistöt ja Valtion taidemuseon kiinteistöt, jotka muodostavat kolmasosan koko Senaatti-kiinteistöjen kiinteistövarallisuudesta.

Valiokunta viittaa voimassaolevaan Senaatti-kiinteistöjä koskevaan lakiin, jossa on säännös erityisestä omaisuudesta. Se koskee sellaista valtion kiinteää ja irtainta omaisuutta, jolle historiallisen luonteensa tai erityisen käyttötarkoituksensa vuoksi ei voida asettaa taloudellisia tavoitteita. Tällaisten kiinteistöjen vuokrilla ja muilla tuloilla katetaan ainoastaan toiminnan juoksevat kulut (hoito ja kunnossapito). Esimerkiksi yliopistoilla ja Valtion taidemuseolla on juuri tällainen erityinen käyttötarkoitus, mikä tulisi ottaa huomioon vuokrien tasossa.

Kun kiinteistölaitoksesta muodostettiin vuoden 1999 alusta liikelaitos, otettiin lähtökohdaksi liiketaloudellinen hinnoittelu. Liiketaloudellisenkin hinnoittelu antaa Senaatti-kiinteistöille kuitenkin mahdollisuuden käyttää joiltakin osin alemmaa tuottovaatimusta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tämän tulee koskea erityisesti käyttäjäsidonnaisia kiinteistöjä.

Valtiovarainministeriö asetti viime vuoden elokuussa työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisen vuokrausperiaatteiden kehittämisestä. Kuluvan vuoden talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen kiirehtivän toimenpiteitä, joilla yliopistokoulutukseen tarjotetuista kiinteistöistä peritään alemmaa vuokraa kuin Senaatti-kiinteistöille asetettu yleinen

tuottotavoite edellyttäisi. Edellä todetun työryhmän keskeinen ehdotus oli, että korkeakoulujen kehittämislain valmistelun yhteydessä otetaan huomioon eräänä mitoitustekijänä vuokrasopimuksista ja niiden indeksisidonnaisuuksista aiheutuvat lisämäärärahatarpeet.

Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan, että puolustushallinnon käyttöön maanpuolustustehtäviin suunnitelluille kiinteistöille on vain yksi käyttäjä, jolle kiinteistöuudistuksen toteuttamisen jälkeen kiinteistöjä vuokraa ainoastaan Senaatti-kiinteistöt. Puolustusvoimien näkökulmasta Senaatti-kiinteistöillä on monopoliaseman tarvitsemien tilojen osalta. Käyttäjäsidoissa kiinteistöissä asiakkaalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta kilpailuttaa vuokraamistaan kiinteistöjä. Näiden kiinteistöjen markkinaehtoistaminen on vääristänyt tilanteen, koska aitoa asiakasta ja markkinoita ei ole.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) 3 ja 4 § sääntelevät valtion virastojen päätösvaltaa ja hankintamenettelyä toimitilojen osalta. Virastoilla on asetuksen perusteella oikeus valita vuokranantajansa. Kuten edellä on käynyt ilmi, tämä mahdollisuus on useissa tilanteissa käytännössä varsin nimellinen.

Kaikkein olennaisinta valtiovarainvaliokunnan mielestä on, että Senaatti-kiinteistöjen asiakkaina olevilla virastoilla ja laitoksilla on käytettävissään riittävät määrärahat toimitilakustannuksista selviämiseen niin, ettei niiden kattamiseen tarvitse käyttää varsinaiseen toimintaan tarkoitettuja määrärahoja. On tärkeää, että vuokramenot kyetään talousarviomenettelyssä erittelemään riittävän tarkasti, jotta pystytään arvioimaan, kuinka paljon määrärahoja on käytettävissä varsinaiseen toimintaan. Tämä on myös eduskunnan kannalta olennainen tieto ja tulisi näkyä virastojen ja laitosten toimintamenomomenttien perusteluissa.

Saadun selvityksen mukaan myös Suomen ulkomailla toimivien kulttuuri-instituuttien tilat tulevat mahdollisesti Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimiksi. Valiokunta on useana vuonna joutunut lisäämään eduskuntakäsittelyssä kulttuuri-

instituuttien määrärahoja. Vaarana siten on, että näistä muodostuu uusi ryhmä, joka joutuu kattamaan vuokrakustannuksia toimintaan tarkoitettuista varoista.

Erityisesti opetusministeriö, yliopistot ja puolustusministeriö ovat asiantuntijalausunnoissaan nostaneet esille huolen määrärahojen riittävydestä ja vastustaneet vuokrien sitomista indeksiin. Valtiovarainministeriön mukaan vuokrien nousu johtuu kuitenkin pääosin toimitilainvestoinneista. Yliopistojen tilauksesta tehty, valmistuneet investoinnit ovat olleet vuosina 1999—2003 noin 268 miljoonaa euroa. Käynnistyneitä hankkeita on saadun selvityksen mukaan noin 170 miljoonan euron arvosta.

Samoin puolustushallinnolla on korjausvelasta ja puolustusmateriaalihankinnoista johtuva mittava investointitarve, jota varten kehyksiin on varattu kolmen miljoonan euron vuosittainen määrärahalisäys investoinneista aiheutuvien vuokramenojen kattamiseen. Investointiohjelman taso nousee saadun selvityksen mukaan yli 70 miljoonan euron, mikä merkitsee investointivolyymin kaksinkertaistumista aikaisempaan järjestelmään verrattuna.

Huomattavat vuokrat ja niiden vaikutuksesta myös poikkeuksellisen suuret vuokrien indeksikorotukset ovat olleet esimerkiksi Valtion taidemuseon erityisenä ongelmana. Indeksikorotukset on tähän mennessä kyetty rahoittamaan viimeistään lisätalousarvion kautta, mutta vuosittainen epätietoisuus määrärahatilanteesta luo epävarmuutta toiminnan suunnitteluun.

Senaatti-kiinteistöjen lähtökohtana, johon valtiovarainministeriö on yhtynyt, on ollut, että sitomalla vuokra sataprosenttisesti indeksiin turvataan kiinteistöjen asianmukainen ylläpito ja korjaus. Yliopistovuokrasopimusten keskimääräinen indeksisidonnaisuus on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällä hetkellä 68 prosenttia. Puolustushallinnon osalta indeksisidonnaisuudesta keskustellaan. Valtiontalouden kehykset on vahvistettu vuoden 2004 hintatasossa, ja niihin on tarkoitus tehdä vuosittain hintakorjaukset, joilla kompensoidaan muun muassa

vuokrien indeksisidonnaisuudesta aiheutuvia lisämenoja.

Valiokunta katsoo, että vuokrien indeksitarkistusten johdosta tehtävän kompensaaion tulee olla täysimääräinen. Kompensaaion tulee koskea kaikkia kiinteistötoimialoja, joilla indeksitarkistus tehdään.

Senaatti-kiinteistöt voi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina taikka välittää niitä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan puolustushallinnon käyttämien kiinteistöjen ylläpito- ja palvelut tuottaa tai hankkii Puolustushallinnon rakennuslaitos. Tämä on tärkeää myös turvallisuusnäkökohtien näkökulmasta, johon palataan jäljempänä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa on säädetty Senaatti-kiinteistöille velvollisuus varautua huolehtimaan puolustuskiinteistöjä koskevista tehtävistään myös poikkeusolojen vallitessa. Puolustuskiinteistöjen osalta tämän tulee tapahtua sen mukaan kuin puolustusministeriö määrää. Käytännössä Senaatti-kiinteistöjen poikkeusoloihin varautuminen ja siihen liittyvä suunnittelu ja valmistelu tehtäisiin yhteistyössä puolustusministeriön ja puolustusvoimien kanssa. Saadun selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt on sitoutunut laatimaan puolustusvoimien kiinteistökantaa koskevan valmiussuunnitelman poikkeusolojen varalle puolustusvoimien antamien perusteiden mukaisesti yhteistoiminnassa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa 1.1.2007 mennessä. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on järjestää toimitilat siten, että puolustusvoimilla on käytössään sellaiset toimitilat, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen rauhan ja poikkeusolojen aikana.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain (1080/1991) 40 §:ssä lähdetään siitä, että poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa. Myös liikelaitoslaki lähtee siitä, että säännöksiin perustuva määrämuotoinen liikelaitosohjaus ja omistajaohjaus on keskitetty asianomaiseen ministeriöön, joka Senaatti-kiinteistöjen osalta on valtiovarainministeriö. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että poikkeusoloihin varautu-

misessa ohjaavia ministeriöitä Senaatti-kiinteistöjen osalta on kaksi, valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö. Näiden ohjaussuhteet on syytä selkiyttää, jotta epäselvyyksiltä välttyttäisiin.

Puolustusministeriö on korostanut, että puolustuskiinteistöjä tulee koskea maanpuolustuksen osana erityisen tiukat ja kattavat turvallisuusvaatimukset. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan valtakunnan turvallisuuteen ja maanpuolustuksen etuun liittyvissä salassapitoasioissa lakiin viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), jonka todetaan koskevan myös liikelaitosten henkilökuntaa. Puolustushallinto on katsonut, että Senaatti-kiinteistöille ei voida antaa vapaata harkintaa sallia puolustusvoimia kuulematta vapaa pääsy kenelle tahansa puolustusvoimien turvaluokiteltuihin tiloihin, luovuttaa maanpuolustusta keskeisesti koskevia tietoja ulkopuolisille ja sallia vapaa pääsy puolustuskiinteistöjä koskeviin tiedostoihin liikelaitoksen oman harkinnan mukaan. Valiokunta ehdottaa 2 §:n 3 momenttia täydennettäväksi siten, että siinä todetaan Senaatti-kiinteistöjen noudattavan puolustuskiinteistöjen ja niiden tilapalvelujen osalta puolustusministeriön turvallisuusmääräyksiä.

4 §. Liikelaitoksen antamat lainat ja takaukset. Yksi merkittävimmistä poikkeuksista liikelaitoslakiin olisi se, että Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus eduskunnan talousarvion yhteydessä antaman suostumuksen perusteella antaa takauksia osakkuusyhtiöiden ottamista lainoista sekä sellaisten tytär- tai osakkuusyhtiöiden lainoista, jotka hallitsevat kiinteistötytäryhtiötä. Senaatti-kiinteistöt oikeutettaisiin eduskunnan suostumuksen rajoissa antamaan myös lainaa liikelaitoskonsernille kuuluvalla kiinteistöyhtiömuotoiselle tytär- ja osakkuusyhtiölle.

Valiokunta toteaa, että edellä mainitut muutokset ovat lakiehdotuksen perusteluissa todetulla tavalla tärkeitä jo investointien joustavan toteuttamisenkin kannalta ja myös sen vuoksi, että rahoituksen osalta voidaan aina valita tarkoituksenmukaisin tapa. Erityisesti nämä muutokset ovat valiokunnan käsityksen mukaan

sellaisia, että ne tekevät Senaatti-kiinteistöjen yhtiöittämisen jatkossa tarpeettomaksi.

6 §. Erityiset säännökset. Pykälässä on Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva puolustusvoimille vuokrattu kiinteistövarallisuus asetettu erityiseen asemaan siinä mielessä, ettei sitä saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto yksittäistapauksessa toisin päättä. Opetusministeriö on esittänyt pykälään lisättäväksi vastaavatyypin säännöksen, että yliopistoalueita ei saisi käyttää muuhun kuin yliopistotarkoituksiin ilman opetusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto yksittäistapauksessa toisin päättäisi.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että yliopistoalueita ei ole määritelty aiemmin lainsäädännössä ja yleisellä tasolla määrittely olisi ilmeisen mahdotonta; lakiehdotuksen perusteluissa yliopistoalueet jouduttaiisiin luettelemaan määrälöina tai kiinteistöyksikköinä kiinteistörekisteritietoineen. Kaava- ja rakentamismääräyksissä yliopistoalueella ei ole sellaisia erityispiirteitä kuin on puolustustarkoituksiin kaavoitetuilla alueilla, joille muun muassa saa rakentaa ilman rakennuslupaa. Erona puolustushallintoon on myös, että sen kiinteistöihin liittyy salassapidettäviä, puolustusvalmiuteen liittyviä asioita sekä räjähdysmateriaalin säilyttämisestä aiheutuvia vaara- ja varoalueita koskevia rajoitteita. Näistä käytännön tieto on vain puolustushallinnolla, minkä vuoksi lupamenetely on välttämätön.

Valiokunnan valtiovarainministeriöltä saaman selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt joka tapauksessa pyytäisi jatkossakin yliopistoalueen luovuttamisesta muuhun kuin yliopistotarkoituksiin lausunnon/luvan ao. yliopistolta. Tämä on otettu tai otetaan huomioon Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisissä kumppanuus- ja vuokrasopimuksissa.

9 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan Valtion kiinteistölaitoksesta annetussa laissa ja asetuksessa säädetyt ja niiden nojalla annetut tehtävät sekä Senaatti-kiinteistöille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät käsitel-

tävänä olevan lain tullessa voimaan tämän lain tarkoittamalle Senaatti-kiinteistöille. Pykälän perusteluissa on todettu tämän koskevan muun muassa Senaatti-kiinteistöjen tekemiä puite- ja vuokrasopimuksia. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan esittänyt selvyyden vuoksi nimenomaisesti todettavaksi, että siirtymäsäännökset koskevat muun muassa puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen toteuttamiseen liittyviä ministeriöiden välisiä sopimuksia niiltä osin kuin niissä on sovittu Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta. Valtiovarainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan.

Valtiovarainvaliokunta asetti hyväksyessään vuosi sitten talousarvion yhteydessä puolustuskiinteistöjä koskevan uudistuksen kolmannen ja viimeisen vaiheen sekä siihen liittyneen kiinteistövarallisuuden siirron eräitä tärkeitä reunaehdotja uudistukselle. Valiokunta katsoo, että nämä reunaehdot ovat edelleen voimassa. Valiokunta muistuttaa myös siitä, että eduskunta edellytti puolustuskiinteistöjen siirtoon liittyvän järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta tehtäväksi kokonaisarvion vuonna 2006. Kiinteistöuudistuksen toteutumista seuraa neuvottelukunta, jossa myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat edustettuina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena, paitsi 2 §:n 3 momentti näin kuuluvana:

2 §

Toimiala ja tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät. *Senaatti-kiinteistöt noudattaa lisäksi puolustuskiinteistö-*

*jen ja niiden tilapalvelujen osalta puolustus-
ministeriön turvallisuusmääräyksiä.*

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Kimmo Sasi /kok (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Eva Biaudet /r (osittain)	Irja Tulonen /kok
	Jyri Häkämies /kok	Kari Uotila /vas
	Kyösti Karjula /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Pekka Kuosmanen /kok	vjäs. Arto Bryggare /sd (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Christina Gestrin /r (osittain)
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Timo Kalli /kesk (osittain)
	Mika Lintilä /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk (osittain)	Eero Lämsä /kesk (osittain)
	Pirkko Peltomo /sd	Tuija Nurmi /kok
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Maija Perho /kok (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
	Matti Saarinen /sd	Maija Rask /sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Puolustusvoimien käytössä oleva kiinteistövarallisuus on pääosin suljetuilla alueilla olevaa käyttäjäsidonnaista erityisvarallisuutta, jota ei tule hinnoitella puhtaasti liikeloudellisin perustein. Käytännössä tällaisille kiinteistöille ei useinkaan ole vaihtoehtoa.

Myös yliopistojen ja korkeakoulujen tilat saattavat sijaita keskeisellä ja kalliilla paikalla, mutta samalla kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden tiloissa. Useinkaan yliopistoilla ja korkeakouluilla ei käytännössä ole vaihtoehtoja. Ei ole taroituksenmukaista hinnoitella yliopistoja ja korkeakouluja tällaisista tiloista ulos tai edellyttää niiden käyttävän kohtuuttoman suurta osaa toimintamenoistaan tällaisiin tiloihin. Koulutus- ja opetuskäytössä olevilta kiinteistöiltä ei voida edellyttää samaa tuottoa kuin liikekiinteistöiltä, sillä sellainen merkitsisi niukkojen opetusvarojen ohjautumista kiinteistömenoihin ilman, että nämä laitokset saavat korvausta määrärahojen nousuna.

Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto onkin ehdottanut lausunnossaan, että lakiehdotukseen otettaisiin säännös, jolla alennetaan Senaatti-kiinteistöjen tuottovaatimusta sen hallinnoimista opetuskäyttöön tarkoitettuihin tiloista. Jaosto piti myös tärkeänä, että tämä periaate koskisi myös kulttuurikäyttöön tarkoitettuja tiloja. Tässä vastalauseessa olemme aluksi tyytyneet ehdottamaan muutosta vain yliopistojen ja korkeakoulujen sekä puolustusvoimien osalta, mutta katsomme, että tuottovaatimusta pitää kattavasti arvioida ja hallituksen tulee nopeasti selvittää tuottovaatimusta koko laajuudessaan ja sen pohjalta ehdottaa kattavampaa

luetteloa kiinteistöistä, joita alennettu tuottovaatimus koskisi.

Katsomme, että perustellusta syystä liikeloudellisista periaatteista voidaan poiketa. Tästä on syytä säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaikka säännösehdoituksessamme tuodaan esille yhtenä perusteena kulttuurihistoriallisesti merkittävät kiinteistöt, sitä ei ole tarkoitettu rajaavaksi vaan esimerkinomaiseksi ilmaisuksi, ja siksi säännös on ymmärrettävä tätä laajemmaksi.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si lain 2 § näin kuuluvana:

2 §

Toimiala ja tehtävät

(1 mom. kuten VaVM)

Poiketen siitä, mitä valtion liikelaitoksista annetun lain 2 §:n 2 momentissa säädetään liikeloudellisista periaatteista, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että yliopistoille ja korkeakouluille sekä puolustusvoimille vuokratusta kiinteistövarallisuudesta peritään käypää alhaisempaa vuokraa erityisesti, milloin kyse on kulttuurihistoriallisesti merkittävästä tai puolustushallinnon käytössä olevasta käyttäjäsidonnaisesta erityisvarallisuudesta. (Uusi)

(3 ja 4 mom. kuten VaVM:n 2 ja 3 mom.)

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2003

Mikko Kuoppa /vas
Kari Uotila /vas
Anni Sinnemäki /vihr

VASTALAUSE 2

Perustelut

Lakiehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla huomioitu puolustusvoimien ja yliopistojen erikois-asemaa. Kokoomus esittää, että laissa huomioidaan puolustusvaliokunnan ja sivistys- ja tiedejaoston lausunnoissaan esille nostamat näkökohdat.

Puolustusvaliokunta toteaa, että olisi perusteltua erottaa puolustuskiinteistöt selkeästi omaksi osa-alueeksi Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa. Näin on toimittu esimerkiksi Ruotsissa, jossa puolustushallinnon kiinteistöjen hallinto on annettu erilliselle liikelaitokselle, joka keskittyy pelkästään tähän tehtävään. Maanpuolustustehtäviin suunnitelluille kiinteistöille on vain yksi käyttäjä, puolustusvoimat, jonka käytössä oleva omaisuus sijaitsee pääosin suljetuilla alueilla ja on täten sellaista erityisvarallisuutta, jolle ei ole olemassa liiketaloudellisia markkinoita. Tähän näkökohtaan viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että tällaisessa tilanteessa pelkästään liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen puolustuskiinteistöjen vuokrien tasoa määrittäessä ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista, sillä tällainen menettely johtaisi hyvin todennäköisesti ristiriitaan maanpuolustuksellisten ja liiketaloudellisten periaatteiden välillä.

Sivistys- ja tiedejaosto korostaa, että yliopistojen sekä taide- ja kulttuurilaitosten kiinteistöillä on erityinen luonne koulutus- ja opetuskiinteistöinä, eikä niiden käytössä olevista kiinteistöistä voida edellyttää samaa tuottotavoitetta kuin muista kiinteistöistä. Yliopistojen tehtävänä on tuottaa aineetonta pääomaa, mutta sen tehtävä tutkimuksen ja opetuksen järjestäjänä vaarantuu, kun toimintamäärärahoilla joudutaan

kattamaan vuokratukustannuksia. Eduskunta on vuoden 2003 talousarvion käsittelyn yhteydessä hyväksynyt lausuman, jossa edellytettiin hallituksen kiirehtivän toimenpiteitä, joilla yliopistokoulutukseen tarkoitettuista kiinteistöistä peritään alemmalla vuokraa kuin mitä Senaatti-kiinteistöjen yleinen tuottotavoite edellyttäisi.

Edellä esitettyyn viitaten kokoomus esittää, että puolustusvoimien ja yliopistojen käytössä oleville kiinteistöille asetetaan alempi tuottovaatimus.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena, paitsi lain 2 § näin kuuluvana:

2 §

Toimiala ja tehtävät

(1 mom. kuten VaVM)

Senaatti-kiinteistöjen muusta toiminnasta poiketen puolustushallinnon ja yliopistojen ja tarvittaessa muiden käytössä olevien kiinteistöjen tuottovaatimusta voidaan alentaa. Senaatti-kiinteistöjen tulee huolehtia tehtyjen sopimusten mukaisesti toimitilapalveluista näissä koh-teissa. Toiminnan rahoittamiseen sovelletaan tarvittaessa valtion liikelaitoslain 7 §:n mukais-ta menettelyä. (Uusi)

(3 ja 4 mom. kuten VaVM:n 2 ja 3 mom.)

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2003

Jyri Häkämies /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Kimmo Sasi /kok

Irja Tulonen /kok
Tuija Nurmi /kok