

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
BUDJETTIOSASTO
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
14.5.2020

HE 31/2020 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 31/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriön budjettiosaston puolesta totean lakiesityksestä seuraavaa:

Lakiesityksestä yleensä

Perustuslain 84 § 4 mom: ”Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.”

Perustuslain 81 § 2 mom. säädetään valtion toiminnan maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleiset perusteet, jotka ovat sen mukaan säädettävä lailla eikä maksut/maksuperusteet voi jäädä viranomaisien harkintavaltaan.

Perustuslain 83 – 84 § säädetään eduskunnan budjettivallasta. Perustuslain 84 § 4 ei säädetä tytärliikelaitosrakenteesta. Näin ollen on epäselvää, onko yleislaki - erityislaki tyttärineen -rakenne ylipäättään perustuslain mukainen. Muita liikelaitoksia kuin Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus ei ole eikä tällä tietoa ole tulossa. Ja on myös epäselvää, voidaanko käyttää valtion liikelaitos nimeä, kun varsinainen valtion ulkopuolista liiketoimintaan on vain alle 10 %:a.

Perustuslain 124 § säädetään julkisen vallan antamisesta: ”Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Esityksessä ehdotetaan lakiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 2 §:ää, jossa säädettäisiin mm. päätösvallasta valmiuslainsäädännön mukaisissa poikkeusoloissa. Ko. säännöksen perustuslainmukaisuus pitäisi varmistaa (2 §:n suhde perustuslain 23 §:ään ja voimassa olevaan valmiuslainsäädäntöön 1552/2011).

Ja pitäisi tarkistaa, voiko olla niin, että yleislaki mahdollistasi kaikki mahdolliset poikkeukset siitä erityislainsäädännöllä (yleislaki 1 §). Myös perustuslaissa on säännöksiä valtioneuvoston ministeriöiden päätösvallasta (yleislaki).

Mm. edellä olevien perustuslain säännösten johdosta ja muutenkin merkittävien säädösmuutosten johdosta, ja joilla ei siis ole vaikutusta vain hallinnon sisällä, vaan merkittävää vaikutusta myös sen

ulkopuolelle mm. valtion maksujen (passit, henkilökortit jne) euromääräiseen suuruuteen, budjettiosasto ehdotti lausunnossaan, että eduskunta hankkisi myös perustuslakivaliokunnan lausunnon esityksestä ennen sen hyväksymistä (liitteenä BO:n lausunto). Katson näin ollen, toisin kuin lakiesityksessä (lukuisten perustuslain säännösten luettelemisen jälkeen) todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkiminen ennen säädösten antamista on erittäin tarpeellista.

Lisäksi viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian menossa olevaan selvitykseen. Oikeusasiamiehen kanslia totesi, että tämän lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelussa on aiheellista tutustua myös niihin Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa koskeviin havaintoihin ja kysymyksiin, jotka on esitetty valtiovarainministeriölle.

Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa koskeviin havaintoihin ja kysymyksiin, jotka on esitetty valtiovarainministeriölle 7.1.2020 osoittamassani lausunto- ja selvityspyynnössä EOAK/6870/2019. <https://www.oikeusasiamies.fi/rfi/raikaisut/-/eoar/6870/2019>

Totean lisäksi, että valtiovarainministeriössä ministereiden toimivalta on jaettu niin, että valtiovarainministeri Kulmunille ja valtiovarainministeriön budjettiosastolle kuuluvat tähän liittyvistä asioista yleinen liikelaitoslaki, samoin kuin muut perustuslain valtionaloussäännökset, ja valtion talousarvio ja talousarviolainsäädäntö. BO on antanut tästä HE-luonnoksesta oman lausuntonsa valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolle.

Kuntaministeri Paaterolle ja valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolle kuuluvat Senaatti-kiinteistöjä koskeva laki, samoin kuin mm. laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta 973/2002 ja sen nojalla annettu valtion kiinteistövarallisuuden hallinta-asetus vuodelta 2015. Eli valtionhallinnon kehittämisosastolla on valmisteltu sääntely sekä ohjeistettu valtion sisäistä vuokranantajaa (Senaatti-kiinteistöjä) ja virasto-vuokralaisia. Ja kokonaisuutena on kaikkiaan laaja hallinnollinen byrokratia. - Budjettiosastolle on jäänyt välineeksi vain valtion budjetti em. lainsäädännön lisäksi. Budjettiosastolla on näkyvyyttä mm. hinnoitteluun/vuokriin ja vuokrasopimusten muuhun sisältöön vain hyvin rajallisesti.

Korostan, että tämä lakiesitys on esitelty valtionhallinnon kehittämisosastolta.

Valtion toimitilajärjestelmä on muodostunut (ei ehkä kaikilta osin tietoisesti säädetty) sellaiseksi, että sillä mielestäni on taipumus ennemminkin lisätä valtion virastojen budjettimenoja. En kuitenkaan ymmärrä mistä lakisääteisistä menoista valiokunta on useaan kertaan kysynyt. Kyse ei ole viraston lakisääteisistä menoista, jos virasto haluaa ostaa kalliimman ja isomman ajoneuvon ja kun se ei sitten mahdu vanhaan autotalliin pitää rakentaa uusi autotalli ja kun se ei mahdu nykyiseen rakennukseen pitää rakentaa kokonaan uusi hieno ja kallis toimitalo kalleimmalla mahdollisella paikalla. Ja kun naapurikaupunkikin sellaisen sai niin itsellekin pitää saada. Kysymys lienee enemmän varustelukierteestä.

Itse nostaisin arvioitavaksi esim. seuraavia valtion toimitilajärjestelmän haasteellisia kohtia:

Järjestelmä ei mahdollista virastojen toimitilojen hankintaa ja vuokrausta muuta kuin Senaatti-kiinteistöjen kautta (Senaatti-kiinteistöille on asetuksella annettu monopoli vuonna 2015) ja valtion vuokrajärjestelmän puitteissa, mutta monopolin valvonnasta ei ole säädetty eikä sitä tietääkseni ole erityisemmin järjestetty. Järjestelmä on myös jo luonteeltaan ja sillä on myös taipumus siihen, että valtion vuokranantaja pyrkii laajentamaan toimintaansa ja toimintakenttäänsä lisäämällä erilaisten lisäpalvelujen ja kokeilujen tarjontaa. On olemassa varma vuokranmaksaja, valtion virasto.

Järjestelmä itsessään nostaa menotasoa ja aikaistaa menositoumuksia, koska vuokrassa huomioidaan tulevia kustannuseriä, mm. korvausvelkaan varautuminen ja vielä sen mukaan kuin on olemassa olevaa rakennuskantaa, vaikka vastaavaa rakennuskantaa ei ehkä tulevaisuudessa tarvitakaan. Tämä pitää nykykannan arvoa ennallaan tai kasvattaa sitä siitä huolimatta, että näin ei tulisi olla vaan päinvastoin pitäisi varmaankin ryhtyä supistamaan sitä.

Joillakin virastoilla vuokramenot suhteessa toimintamenoihin ovat paisuneet todella suuriksi, mm. Rajavartiolaitoksella, jolla se taitaa olla jopa 15 %:a, kun se keskimäärin virastoilla on 8 %:a. Jatkuvasti on pitänyt lisätä rahoitusta Senaatti-kiinteistöjen vuokriin ja jatkuvasti pyydetään lisää tai sanotaan, että ei ole annettu tarpeeksi. Tuntuu, että Senaatti-kiinteistöjen pääomavuokrien laskeminen muuttuu vuosittain. Investointeihin ja hankintoihin mennään ilman, että varmistetaan rahoitusta etukäteen ja hankitaan pysyvät vuokravastuut. Pienissä hankkeissa päätöksiä ei tarvitse tuoda VN:n raha-asiainvalidiokuntaan. Usein päätökset tuodaan usein liian myöhään (eli ne on jo sovittu) hallituksen pöydälle ja tosiasiallisesti jo tehtyihin ratkaisuihin hallitus joutuu laittamaan jälkikäteen rahoitusta, vaikka valtiolla ei välttämättä niihin kaikkiin olisikaan tarkoituksenmukaista satsata.

Omakustannusarvon mukainen hinnoittelu voi vaihdella tapauksittain niin, että siitä ei tiedä etukäteen eikä siihen löydy myös ulkopuoliselle avoimia ja läpinäkyviä ja myös julkaistua määrittelyjä ja laskelmia. Tähän pitäisi olla sitovat laki- ja asetustasoiset säädökset, joita noudatetaan vuodesta toiseen ja joiden perusteella täysin ulkopuolinenkin voi laskea omakustannusarvon. Viimeksi viikko sitten sain sisäministeriöltä Senaatti-kiinteistöjen laskelmia Imatran Immolan peruskorjaukseen. Laskelmat olivat jossakin määrin yllättävät erityisesti sen suhteen, miten suuressa määrin vuokrassa korjausvelkaan (poistoihin ym.) varaudutaan. Vaikka uudisrakennus rakennettaisiin suoralla budjetitirahalla, ei se muuttaisi/vähentäisi juurikaan pääomavuokran määrää. Todettakoon, että laskelmissa oli yhtenä vaihtoehtona myös malli: 3,5% vuokra EU-hanke tyyppi.

Mielestäni Senaatti-kiinteistöjen vastuulla on hoitaa kokonaisvuokramallilla hallinnoimiensa valtion tilojen sisätilaongelmat eikä sitä vastuuta voi siirtää muille. Todettakoon, että sisäilmaongelmatilanteissa (tal.pol ministerivaliokunnan linjaus) on periaatteena, että väistötiloista maksetaan alkuperäisen toimitilan vuokraa.

Rakennushankkeissa noudatetaan valtiovarainministeriön määräyksessä Valtion vuokrajärjestelmä, vuokrakäsikirja (19.12.2019) periaatteita:

- peruskorjauksista aiheutuvat kustannukset ovat Senaatti-kiinteistöjen vastuulla
- uudisrakentaminen on täysimääräisesti vuokravaikutteista
- toiminnalliset muutokset ja perusparannukset ovat vuokravaikutteisia.

Lakiesityksen sisällöstä

Pääministeri Marinin hallitusohjelman kohdassa 3.3.2 todetaan mm. Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriyksikkö Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua. Lakiesitys on annettu toteuttamaan näitä hallitusohjelman linjauksia, mutta se sisältää laajalti paljon muutakin.

Puolustuskiinteistöt

Puolustusvoimien käytössä oleva rakennettu kiinteistöomaisuus on tarkoitus koota Senaatti-kiinteistöjen Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokseen. Puolustusvoimien tilojen käytön ja ylläpidon uudelleenjärjestelyn tavoitteena on, että Puolustusvoimilla on eri toimintatasoille yksi selkeä vastinpari, Puolustuskiinteistöt. Tavoitteena on yksi yhtenäinen kiinteistöhallinto, jossa myös Puolustusvoimien toimitiloihin ja kiinteistöihin liittyviä kehittämistarpeita tarkastellaan osana valtiokokonaisuutta.

Puolustusvoimien kiinteistöjen osalta kyse on valtion omaisuuserästä, jonka kirjanpitoarvo on noin 1,1 miljardia euroa. Puolustushallinto muodostaa nyt noin 49 prosenttia Senaatti-kiinteistöjen kiinteistökannasta ja 34 prosenttia vuokratuloista. Toimitilojen kokonaiskustannukset Puolustusvoimille vuonna 2018 olivat noin 268 miljoonaa euroa. Näistä pääomavuokrakustannuksia Senaatti-kiinteistöille oli noin 152 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannuksia Rakennuslaitokselle noin 104 miljoonaa euroa.

Esityksessä todetaan, että Puolustusvoimien tilakanta ja käyttö poikkeavat merkittävästi muiden valtionhallinnon toimialojen tilatarpeesta ja käytöstä. Puolustusvoimien toimialalla suurin osa tiloista on muuta kuin tyypillistä toimistotilaa, erikoistiloja, ja lisäksi suuri osa niistä sijaitsee suljetuilla alueilla ja tilojen käyttöä määrittää sotilaallisen toiminnan erityistarpeet. Monet kiinteistöinvestoinneista ovat samalla suoraan liitännäisiä strategiakaudella tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin. Kaikessa puolustushallinnon toiminnassa korostuu turvallisuusintensiivisyys.

Puolustusvoimien vuokramalli poikkeaa nykyisin muusta valtionhallinnosta. Vuokrakäsikirjasta poiketen Senaatti-kiinteistöjen ja puolustusvoimien välillä on nykyään käytössä pääomavuokramalli, jossa vuokralainen itse vastaa kiinteistöjen ylläpidosta ja niiden kustannuksista. Jatkossa siirryttäisiin kokonaisvuokramalliin. Esityksen mukaan Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja vuokrajärjestelmän soveltamisen tavoitteena on nimellisten toimitilakustannusten nousun hillitseminen vuodesta 2020 vuoteen 2035 mennessä siten, että toimitilakustannuksien suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista, pois luettuna hävittäjähankinnan ja Laivue 2020 -hankinnan menot, ei kasvaisi nykyisestä. Voimassa olevan Puolustusvoimien toimitilastrategian mukaisesti toimitilakustannusten suhteellinen osuus tulisi olla alle 11 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen menoista.

Uudessa kokonaisvuokramallissa Puolustuskiinteistöt vastaisi Puolustusvoimien vuokraamien kiinteistöjen kokonaiskustannuksista ja elinkaaren suunnittelusta. Kunnossapitovastuu (eli ylläpitovastuu) siirtyisi pois Puolustusvoimilta. Uudet kokonaisvuokra- ja palvelusopimukset laadittaisiin siten, että Puolustusvoimien toimitilamenot vastaavat kohdetasolla paremmin todellisia kustannuksia ja helpottavat niiden ennustettavuutta.

Uudistuksen yhteydessä voidaan poistaa päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita. Tavoitteena on pysyä palvelemaan puolustusvoimien tarpeita aiempaa paremmin vähentämällä ja selkeyttämällä vastuurajapintoja. Kiinteistötoimen strategisen kumppanuuden keskeisenä tavoitteena on tukea Puolustusvoimien valmiutta, varautumista ja turvallisuutta toimitilojen tarjoaman suojan ja käytettävyyden kautta. Toteutuminen varmistetaan tuottamalla Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen yhtenäinen tilannekuva. Tavoitteena on Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitseminen.

Lakiesityksessä tuodaan esiin puolustusvoimien strategiset kumppanit, joista ensimmäisen tietysti tulee mielen Rajavartiolaitos. Tietääkseni Rajavartiolaitos ei ole lähdössä mukaan Puolustuskiinteistöt-tytäryhtiöön, ainakaan tässä vaiheessa.

Uusi laki Senaatti-kiinteistöille ja Puolustuskiinteistöille

Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat säädökset koottaisiin uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Yleislaista ehdotetaan siirrettäväksi kaikki nykyiset Senaatti-kiinteistöä koskevat laitoskohtaiset säännökset uuteen laitoskohtaiseen lakiin.

Ehdotuksen mukaan tytäarliikelaitosrakennetta ei ole arvioitu tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää yleislain puolelle, koska sen mukaan tytäarliikelaitosrakenteen säätäminen liikelaitoskohtaisesti mahdollistaa kulloinkin toimialan erityistarpeiden huomioimisen yleiseksi rakenteeksi säädettävää mallia paremmin. Esityksessä ei arvioida tämän perustuslainmukaisuutta.

Yhteisten palveluiden ja toimintojen toimivuudesta vastaisi Senaatti-kiinteistöt emoliikelaitoksena ja palveluita tuotettaisiin joko Senaatti-kiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä liikelaitoskonsernin sisällä kulloinkin tehokkaimmaksi katsotuilla järjestelyillä ja tuotantovastuilla. Puolustuskiinteistöt tuottaisi resurssiensa puitteissa esim. valmiuteen ja varautumiseen liittyviä konsernin yhteisiä palveluita liikelaitoskonsernille ja koko valtionhallinnolle. Rajapinnat jäisivät näin auki ja säätämättä, mikä vastuiden ja riskien kantamisen kannalta on ongelmallista, ja myös ministerivastuun osalta.

Esityksen mukaan ohjaavien ministeriöiden tehtävänä olisi eduskunnan päätettyä talousarviosta antaa liikelaitoksia koskien tarkemmat palvelu- ja tulostavoitteet sekä tuloutustavoitteet. Valtuuksien ja suostumusten tarkempi kohdentaminen tapahtuisi Senaatti-konsernissa Senaatti-kiinteistöjen päätöksellä eduskunnan hyväksymissä rajoissa ja asetettavat tavoitteet huomioon ottaen ja Puolustuskiinteistöt päättäisi osaltaan valtuuksista näiden puitteissa.

Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä olisi kummallakin oma tase ja kirjanpito. Konsernirakenteesta johtuen erityislailla säädettäisiin eräistä poikkeavista järjestelyistä. Puolustuskiinteistöjen lainarahoitus tulisi Senaatti-kiinteistöiltä. Senaatti-kiinteistöjen lainanotto mukaan lukien Puolustuskiinteistöjen lainatarpeet hoidettaisiin eduskunnan vuosittain hyväksymän lainanottovaltuuden puitteissa. Kumpikin liikelaitos laatisi vuosittaisen tilinpäätöksen. Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös toimittaisiin Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle, jonka tehtävänä olisi tehdä liikelaitoslain mukaisesti kumpaakin liikelaitosta koskeva esitys valtioneuvostolle. Valtioneuvosto vahvistaisi konsernitilinpäätöksen ja asettaisi tuloutusvelvoitteen Senaatti-kiinteistöille sekä päättäisi miltä osin tuloutuksesta vastaisi Puolustuskiinteistöt. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen julkaisemisesta ym.

Ehdotuksessa todetaan Valtion työympäristöjen ja toimitilojen käyttöä ohjataan valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion toimitilastrategiasta 18.12.2014. Valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamiseen ja valtion vuokrajärjestelmään liittyvät säännökset on kirjattu hallinta-asetukseen (19.3.2015/242). Todettakoon, että oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain 15 §:n nojalla on annettu em. asetus 242/2015. Ko. lakipykälän mukaan: ”**Valtion kiinteistövarallisuuden hankkiminen, hoitaminen ja luettelointi.** Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtion maaomaisuuden vuokraamisesta säädetään kuitenkin

tässä laissa.” - Asetusta ei ole siis annettu valtion talousarviolain nojalla niin kuin valtion omaisuuden hallinta ja käyttö yleensä on säädetty. Ko. asetuksella on mm. Senaatti-kiinteistöille annettu monopoli ja sidottu virastot Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisiksi.

Hallituksen esityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen vuokrajärjestelmää koskevat linjaukset sisältyvät valtioneuvoston kiinteistö- ja toimitilastrategioihin ja tarkemmat vuokran määräytymisperusteet sisältyvät valtiovarainministeriön määräyksenä (10.12.2019) annettuun valtion vuokratähtikirjaan. Vuokrajärjestelmässä lähtökohtana on Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen välisiin kokonaisvuokrasopimuksiin perustuva omakustannusperusteinen vuokraustoiminta, jossa kokonaisvuokra muodostuu pääomaosuudesta ja ylläpito-osuudesta. Täytyy kuitenkin todeta, että omakustannusperusteisuutta ei ole sisällytetty säädöksiin ja sitä tulkitaan monella tavalla. Hinnoittelusäännös on jostakin syytä sisällytetty vain yleislakiin valtion liikelaitoksista, ei laitospäätöseen lakiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä.

Valtion liikelaitoslaki yleislakina, muutokset

Yleislain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Juridisesti valtion liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö eikä näin ollen voi mennä konkurssiin. Suomen valtio vastaa toissijaisesti liikelaitoksen sitoumuksista.

Valtion liikelaitoksen asiakaspiiri ja palvelut määritellään liikelaitoslaissa (laitospäätöksessä). Senaatti-kiinteistöjen palvelut myydään liiketoiminnalle tyypillisiä ja tavanomaisia palveluiden myyntisopimuksia kuten esim. vuokrasopimuksia hyödyntäen, vaikka kyse onkin valtion virastojen ja laitojen kohdalla saman oikeushenkilön sisällä tapahtuvista oikeustoimista. Sopimusvälineinä käytetään liikelaitoksen toimialan ja tehtävien kannalta tyypillisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Valtio-oikeushenkilön sisällä käytetään vastaavia sopimusvälineitä valtionhallinnon tarpeisiin soveltuvalla tavalla. Lakiesityksessä otetaan se näkemys, että tämä lähtökohta on lakiesityksen mukaan osa liikelaitoksen liiketaloudellisia toimintaperiaatteita, asiaa kuitenkin erityisemmin ja perusteellemmin perustelematta esim. onko tämä ainoa ilmentymä liiketaloudellisista periaatteista.

Lakiesityksessä viitataan valtion palvelukeskusten palveluiden yleisesti käyttöön otetun omakustannusperusteisen hinnoittelumallin, joka on myös liikelaitoslaissa toteutettu liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden käyttöönotto. Esityksen mukaan liiketaloudellisten periaatteiden lähtökohta on toiminnan läpinäkyvyys ja vertailtavuus ja näin voidaan edelleen toteuttaa ja seurata toiminnan kustannustehokkuutta. Asia ei tästä kuitenkaan mitenkään avaudu eikä ilmene miten on tulkittava termit omakustannushinnoittelu ja liiketaloudelliset periaatteet. Sama läpinäkymättömyys-ongelma vaivaa myös valtion palvelukeskusten hinnoittelussa.

Laissa siis ei edelleenkään ehdoteta säädettäväksi, että käytetään omakustannusarvion mukaista vuokratähterustetta tai muuta maksuperustetta (vaikka kerrotaan sen olevan käytössä), kun tarjotaan toimitilaa (ja käytössä ilmeisesti myös palveluissa) valtion virastolle tai muulle vuokralaiselle. Eikä myöskään säädetä sitä mitä ns. omakustannusarvo tai omakustannusarvon mukainen hinnoittelu itse asiassa tarkoittaa (esim. kaikki viraston tilat vai jokin tietyn rakennuksen tasolla; vuositasolla vai pidemmällä aikavälillä) ja miten se lasketaan (perustuslain 81 § 2). Ehdotus on siis vain seuraava:

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita asiakkailleen hyödynnettäväksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Näin on hyvin hankalaa tarkistaa ja arvioida virastojen vuokratukien mitoitus myös hallituksen ja eduskunnan toimesta talousarviomenettelyssä. Epäselvää on myös, miten hinnoitellaan mm. tilahankkeiden suunnittelupalvelut, Senaatti-kiinteistöjen hallussa olevien valtion tietovarantojen hyödyntäminen, infrastruktuurin käyttö ja tukipalvelut sekä ulkopuolisten tilojen edelleen vuokraus ja milloin niissä käytetään oka-hintaa ja milloin markkinahintaa ja millaisia välityspalkkioita käytetään.

Lakiesityksen mukaan liikelaitoksen operatiiviseen liiketoimintaan liittyvän hallinnon ja päätöksenteon sujuvoittamiseksi liikelaitoslaissa on tunnistettu myös muutamia muutostarpeita. Esityksen mukaan nämä keventäisivät niin liikelaitoksen kuin omistajaohjauksesta kulloinkin vastaavan ministeriön hallinnollista työmäärää. Kehittämistarpeita ovat mm. liikelaitoksen hallituksen päätösvalan delegointimahdollisuus valtion kiinteistövarallisuuden luovutuksissa, hallituksen jäsenten ja tiilitarkastajien nimittämisjakson pidentäminen nykyisestä kerran vuodessa tapahtuvasta nimittämisestä pidemmäksi sekä liikelaitosten välisten valtion kiinteistövarallisuuden hallinnansiirtomenettelyn yksinkertaistaminen.

Katson kuitenkin, että tulisi vielä selvittää mahdollistetaanko lailla liikelaitosten keskinäiset merkittävimmät varallisuussiirrot (vähennyksiä tai lisäyksiä) mm. sen suhteen tulisiko se jättää edelleen poliittisen päätöksentekijän vastuulle, ainakin asiaan tulisi saada perustuslakivaliokunnan näkemys.

Ehdotuksessa todetaan ja ehdotetaan myös, että eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä. Tämän ehdotuksen perusteet ja tarkoitus eivät kuitenkaan esityksestä avaudu. Lailla ei tule poiketa perustuslaista.

Valtion talousarvio 2021 ja lisätalousarvio 2020

Lakiesitys on merkitty ns. budjettilakiesitykseksi ja tulemaan voimaan 1.7.2020 eli se pitäisi periaatteessa hyväksyä eduskunnassa näin ollen ennen LTAE4:n hyväksymistä. Julkisen talouden suunnitelmassa ja Hallituksen vuosikertomuksessa tämä tulee huomioida ensi keväänä.

Lakiesityksen mukaan uudelleenorganisoinnin ja hankkeen läpivientiin liittyvien kertakustannusten on arvioitu olevan noin 5,7 miljoonaa euroa, josta suoria projektikustannuksia on noin 0,9 miljoonaa euroa. Puolustuskiinteistöjen toiminnan alkuvaiheessa kustannuksia syntyy myös tietojärjestelmähankinnoista. Esityksen mukaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lisärahoituksen tarve vuodelle 2020 olisi noin 2,0 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön vastuulla olisi suoria projektikustannuksia yhteensä noin 0,7 miljoonaa euroa, mitkä katettaisiin momentilta 28.01.20 (Valtion kiinteistöstrategian toteuttaminen ja hallinnonalan omistajaohjaus). Projektikustannukset aiheutuisivat vuoden 2020 aikana. Esityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen kustannukset vuonna 2020 olisivat yhteensä noin 3,0 miljoonaa euroa. Lisäksi Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä Senaatti-kiinteistöt siirtäisi Puolustuskiinteistöille pääomaa loppuvuoden 2020 kuluja varten enintään 3,0 miljoonaa euroa edellyttäen, että eduskunta hyväksyy tätä koskevan valtuuden lisätalousarvion yhteydessä vuonna 2020 (momentti 28.20.88).

Lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan budjettimenettelyissä. Mitä lakiesityksessä on kerrottu, ei ehkä täysin tule vastaamaan tulevia budjettiesityksiä. On huomioitava, että

näillä lailla ei voida säätää siitä, miten valtion talousarvion sisällöstä päätetään, vaikka perusteluissa näin todetaankin. Säädökset ovat perustuslaissa ja budjettilainsäädännössä.

LTAE4 on tarkoitus antaa eduskunnalle touko/kesäkuun vaihteessa (ehkä 4.6.2020). Sen sisällöstä ei ole vielä tällä hetkellä varmuutta. Varsinainen budjettimalli uudelle liikelaitokselle ja tytärliikelaitokselle tulee valmisteluun vasta TAE2021:n valmistelun yhteydessä.

Yleensä näin suuret muutokset (jotka vaikuttavat valtion talousarvioon) on saatettu voimaan budjettivuoden alusta. Myös alemman tason säädöksiä, päätöksiä ja ohjeistusta jouduttaneen antamaan.

Myös lakiesityksessä mainittuun puolustuskiinteistöjen omavaraisuusasteeseen ei voi ottaa tässä kantaa (HE:ssä on mainittu 60- 65 %) Myös tytärliikelaitoksen vastuut kuten kokonaisvelkamäärä, uusien investointien ja investointien kokonaismäärä pitää budjettivalmistelussa vielä arvioida erikseen, niihin ei voi tässä ottaa lopullista kantaa. Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa on painotettu tilojen peruskorjausta, ei niinkään uudisrakentamista ja niin varmaan tule olemana myös puolustusvoimien osalta.

Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa asiakasmaksuina (ja lähinnä valtion talousarvion toimintameno-määrärahalla) ja vieraalla pääomalla eli lainanotolla, josta se vastaa ensi sijassa itse. Toisin kuin lakiesityksessä todetaan, liikelaitos voi saada myös suoraa budjettirahoitusta niin kuin Metsähallitus on saanut.

Vuodesta 2021 lukien puolustusministeriön pääluokassa oleva Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuloarviomomentti 12.27.01 (Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulot) poistuisi. Vastaavasti jatkossa Puolustuskiinteistöjen mahdollinen tuloutus valtion talousarviotalouteen tapahtuisi momentilla 13.05.01 (Valtion liikelaitosten voiton tuloutukset). Puolustusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentilta (27.01.29) olisi vähennettävä Rakennuslaitoksen arvonlisäverojen osuus.