

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi Valtion kiinteistölaitoksesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Valtion kiinteistölaitoksesta (HE 130/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Vesa Jatkola ja budjettineuvos Matti Tanner, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pasi Bröijer, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, rajavartiolaitoksen esikunta, sisäasiainministeriö
- kiinteistöjohtaja Pentti Miettinen, puolustusministeriö

- hallintojohtaja Häkan Mattlin, opetusministeriö
- pääjohtaja Pertti Tuominen, Valtion kiinteistölaitos
- hallintojohtaja Heikki Halttunen, Museovirasto
- rehtori Paavo Uronen, Yliopistojen rehtorien neuvosto
- osastopäällikkö Toivo Vainiotalo, Helsingin yliopisto
- neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand, STTK-J ry
- sosiaalisuhteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry
- johtaja Risto Paananen, Suomen Posti Oy
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori..

Lisäksi AKAVA-JS ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry ja Alko-Yhtiöt Oy ovat antaneet valiokunnalle kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Valtion kiinteistölaitoksesta. Nykyisin valtion virastona toimivasta Valtion kiinteistölaitoksesta muodostettaisiin samanniminen valtion liikelaitos. Valtion kiinteistölaitoksen organisatorinen asema muuttuisi valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitetulla tavalla siten, että se olisi valtion talousarvion ulkopuolinen laitos.

Esityksen tavoitteena on muuttaa nykyisen Valtion kiinteistölaitoksen hallinnollinen asema vastaamaan paremmin sen asemaa ja toimintaa maksullisia palveluja tuottavana ja kilpailuolosuhteissa liiketaloudellisin periaattein toimivana ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille toimitiloja tarjoavana laitoksena. Liikelaitosmuoto antaa mahdollisuuden tehostaa laitoksen

toimintaa ja näin parantaa kilpailukykyä salliesaan lainanoton ja sijoitusmenojen maksamisen tulorahoituksella. Erityisesti rakennusinvestointien nopeutuminen lisää kiinteistölaitoksen mahdollisuuksia vastata paremmin julkisen hallinnon ajallisiin ja toiminallisiin toimitilatarpeisiin.

Ehdotetussa laissa annetaan kiinteistölaitoksen toiminnan erityispiirteistä johtuvat valtion liikelaitoksista annettua lakia täydentävät säännökset. Kiinteistölaitokselle ehdotetaan annettavaksi oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettulla ta-

valla. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kiinteistölaitoksen hallintaan voidaan siirtää erityistä omaisuutta, jolle ei aseteta tuottovaatimusta.

Liikelaitoksena kiinteistölaitos jatkaisi nykyisen Valtion kiinteistölaitoksen toimintaa. Sen nykyinen henkilöstö siirtyisi uuden liikelaitoksen palvelukseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 1999 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta on kuitenkin suhtautunut lakiehdotukseen kriittisesti sen vuoksi, että ehdotettujen säännösten avoimuus mahdollistaa valiokunnan mielestä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta epätydyttävän toiminnan, jos korostetaan liikaa liiketaloudellisia periaatteita ja valtion omaisuuden tuottovaatimuksia. Valiokunta on tämän vuoksi päättänyt puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin.

Valtion kiinteistövarallisuuden hoitaminen

Valtion kiinteistölaitos hallitsee nykyisin osaa valtion toimitiloista ja rakennusmaasta koostuvasta kiinteistövarallisuudesta sekä tarjoaa toimitilapalveluja lähinnä valtionhallinnon organisaatioille. Valtion kiinteistölaitos on perustettu valtion kiinteistövarallisuuden käytön ja tuoton turvaamiseksi ja tehostamiseksi. Kiinteistölaitoksen pääasiallinen tehtävä on hallinnassaan olevien toimitilojen vuokraaminen ensisijaisesti

valtion virastojen ja laitosten käyttöön. Kiinteistölaitos tilaa tarvitsemansa kiinteistönhoito-, korjaus- ja rakentamispalvelut näitä palveluita tarjoavilta yrityksiltä.

Kiinteistölaitoksen palvelut kohdistuvat pääasiallisesti valtion budjettitalouden piirissä oleviin valtion virastoihin ja laitoksiin. Merkittävimmän asiakasryhmän muodostavat yliopistot, joiden maksamat vuokrat ovat noin 43 prosenttia valtion budjettitalouden sisäisistä toimitilavuokrista.

Valtion virastoilla ja laitoksilla ei ole velvollisuutta käyttää kiinteistölaitoksen palveluja. Kiinteistölaitoksen toimialalla onkin useita kilpailevia yksityisiä organisaatioita. Kiinteistölaitos vuokraa ulkopuolisille tahoille sellaisia kiinteistöjä, joilla ei ole valtion omaa käyttöä.

Valtion kiinteistön varallisuuden hallinnosta annetun asetuksen (159/1995) mukaan valtion kiinteistön varallisuuden hallinta kuuluu niille virastoille ja laitoksille, jotka valtioneuvosto on määrännyt toimimaan kiinteistöyksikköinä. Näitä budjettitalouden piiriin kuuluvia kiinteistöyksiköjä on yhteensä 15. Kiinteistölaitoksen hallinnassa on noin puolet valtion kiinteistövarallisuudesta. Muut kiinteistöyksiköt ovat tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia (valtioneuvoston väestösuojan osalta), ulkoasiainministeriö, vankeinhoitolaitos, rajavartiolaitos, puolustusministeriö, opetusministeriö

(eräiden kulttuuritoiminnan erityiskohteiden osalta), Museovirasto, Suomenlinnan hoitokunta, Metsäntutkimuslaitos, Tielaitos, Merenkululaitos ja Ratahallintokeskus. Suurin näistä muista kiinteistöyksiköistä on puolustusministeriö. Esityksen mukaan mainitut kiinteistöyksiköt hallitsevat asianomaisen tehtäväalueen toimintaan käyttöominaisuuksiltaan kiinteästi liittyvää toimitila- ja kiinteistökantaa, joka on kokonaisuudessaan suunniteltu valtion omaan pitkäaikaiseen ja yksilöityyn käyttöön.

Virastomuotoinen kiinteistölaitos on tuloshoidettu, investointeja lukuun ottamatta nettobudjetoitu valtion virasto, joka noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Kiinteistölaitos rahoittaa investointeja lukuunottamatta toimintansa perimillään vuokratuloilla. Kiinteistölaitoksen toiminta-ajatuksena on valtiotyönteiden osana omistajuusasioita hoitavana virastona hankkia yhteiskuntavastuullisesti pääomalle markkinaperusteinen tuotto ja siten turvata omaisuuden arvo.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudistuksen tavoitteena on muuttaa kiinteistölaitoksen organisatorinen asema sekä taloudellinen ja toiminnallinen ohjaus paremmin vastaamaan toimitilojen vuokraustoiminnan asettamia vaatimuksia. Kiinteistölaitoksen toimiala, tehtävä ja toiminta valtion- ja muuhun julkiseen sekä yksityiseen sektoriin nähden säilyisivät nykyisen kaltaisina. Keskeinen muutos nykyiseen toimintaan verrattuna olisi liikelaitosmuotoisen kiinteistölaitoksen ohjauksen selkiytyminen ja taloudellisen tulovastuun korostuminen.

Muut kiinteistöyksiköt

Kiinteistölaitoksen siirtyessä yleislain mukaiseksi valtion liikelaitokseksi valtioneuvosto päättää valtion talousarvioon sisältyvän valtuutuksen nojalla laitoksen hallintaan siirrettävästä valtion omaisuudesta. Esityksen mukaan Valtion kiinteistölaitoksen hallintaan on tarkoitus siirtää kiinteistölaitoksen hallinnassa nykyisin oleva käyttö- ja vaihto-omaisuus. Esityksen mukaan laskelmat osoittavat, että Valtion kiinteistölaitoksella on taloudelliset edellytykset toimia liiketaloudellisesti terveellä pohjalla. Esityksen

mukaan uudistuksella ei myöskään ole vaikutuksia liikelaitoksen vuokratasoon.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että talouspoliittinen ministerivaliokunta on katsonut, että valtion nykyisten kiinteistöyksiköiden lukumäärää tulisi supistaa. Valiokunta pitää kuitenkin nykyisten kiinteistöyksikkömäärien supistamista ongelmallisena. Valiokunta toteaa, että siltä osin kuin nykyiset kiinteistöyksiköt hallitsevat asianomaisen tehtäväalueen toimintaan käyttöominaisuuksiltaan ja luonteeltaan kiinteästi liittyvää toimitila- ja kiinteistökantaa, ei omaisuutta tule siirtää kiinteistölaitoksen hallintaan vastoin kiinteistöjen nykyisten käyttäjien tahtoa. Valtiokunta korostaa samalla sitä, että toimitilakysymyksissä on otettava huomioon valtion virastojen omat näkemykset toimitilatarpeista. Tällöin liiketaloudelliset periaatteet eivät saa nousta ensisijaisiksi. On myös huomattava, että omaisuuden tuottovaatimuksen korostaminen saattaa johtaa lyhytnäköisiin ratkaisuihin ja yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisesti nykyistä huonompaan tilanteeseen sekä samalla valtion viranomaisen kannalta epätydyttäviin toimitiloihin.

Mainittakoon, että rajavartiolaitos on vastustanut rajavartiolaitoksen käytössä olevien kiinteistöjen luovuttamista kiinteistölaitoksen hallintaan sillä perusteella, että rajavartiolaitoksen hallinnassa olevista kiinteistöistä suurin osa sijoittuu valtakunnan maarajan läheisyyteen, meren rannikolle ja saariin, jolloin kiinteistöjen ylläpitotehtävien siirtäminen rajavartiolaitoksen ulkopuoliselle liikelaitokselle johtaisi todennäköisesti kustannusten nousun lisäksi ainakin kiireellisten korjaus- ja kunnossapitotoimien viipymiseen. Valiokunta pitää eri seikat huomioon ottaen luonnollisena ja välttämättömänä, ettei esimerkiksi rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia kiinteistöjä siirretä kiinteistölaitoksen hallintaan. Rajavartiolaitoksen suhteellisen vähäinen kiinteistöhenkilöstö on myös kiinteistöjen lämmityksen ja siivouksen vuoksi edelleen pysytettävä rajavartiolaitoksen palveluksessa. Saadun selvityksen mukaan osa rajavartiolaitoksen käytössä olevista toimitiloista on kiinteistölaitoksen hallinnassa. Tällöin kunnossapito- ja huolto-

palveluja saatetaan joutua hankkimaan etäältä ja synnyttäen samalla tarpeettomia kustannuksia.

Lisäksi valiokunta viittaa raja-alueen erityisolosuhteiden ohella kiinteistöille pääsyn salimiseen liittyen rajavartiolaitoksen raja-alueen valvontatehtävään.

Valiokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta ottaa mietintöönsä lausuman, josta ilmenevät kahdessa edellisessä kappaleessa esitetty hallintovaliokunnan kannanotot hallitusta velvoittavina toimenpiteinä.

Yliopistojen ja tutkimuslaitosten kiinteistöt

Valiokunta toteaa, että yliopistot ovat tulevan liikelaitoksen suurin asiakaskunta, vaikka yliopistoilla ei olekaan vuokrausvelvoitetta. Yliopistot ovat yleensä tiloihinsa sidottuja tilojen erikoisluonteen takia. Yliopistoja ei tule muutoinkaan hajottaa toimintaympäristöstään pelkästään valtion kiinteistöomaisuuden tuottoväimusten vuoksi. Valiokunta katsoo, että yliopistojen vuokrataso tulee säilyttää kohtuullisena sekä kiinteistöjen ylläpidon ja peruskorjausten palvelutaso riittävän korkeana.

Hallintovaliokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta ottaa mietintöönsä lausuman, jossa edellytetään, että yliopistojen käytössä säilyvät nykyiset tilat kohtuullisella vuokratasolla, mikäli yliopistot katsovat niiden soveltuvan tarpeisiinsa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Valtion kiinteistölaitoksen hallitukseen tulee saada edustus myös yliopistojen piiristä.

Erityisen arvokas omaisuus

Lakiehdotuksen 5 § 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).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtion kulttuurihistoriallisesti ja muutoin arvokkaan kiinteistöomaisuuden säilyminen pysyvästi turvataan esillä olevan uudistuksen yhteydessä. Valtion kiinteistökannassa oman erityisryh-

mänsä muodostavat kiinteään kansallisomaisuuteen kuuluvat eritasoisin säännöksiin suojellut rakennukset. Saadun selvityksen mukaan valtio omistaa yli 800 tällaista kohdetta.

Valiokunta korostaa sitä, että kiinteistöhallinnon uudistuksia jatkettaessa on erityisesti varauduttava arvokkaiden rakennusten ja kulttuuriympäristöjen suunnitelmalliseen vaalimiseen. Valiokunta katsoo, että hallitus on velvoitettava laadituttamaan valtion rakennuskannan suojelustrategia, joka olisi ohjeena kiinteistöjen haltijatahojen toiminnassa. Samalla on luotava selkeä järjestelmä, joka takaa sekä kiinteän että irtaimen kansallisomaisuuden riittävän hyvän kunnossapidon ja säilymisen turvaamisen.

Opiskelijaravintolat

Kiinteistölaitoksen hallinnassa olevat tilat ovat vuokrajärjestelmän piirissä lukuun ottamatta henkilöstöravintoloita, jotka toimivat kiinteistölaitoksen hallinnassa olevissa tiloissa ja käyttävät kiinteistölaitoksen omistamia laitteita, mutta jotka eivät maksa vuokraa eivätkä käyttökorvauksia.

Esityksen perustelujen mukaan opiskelija- ja henkilöstöravintoloista on tarkoitus alkaa periä vuokraa ja käyttökorvauksia 1 päivästä tammikuuta 2000. Vuodelta 1999 vuokraa ja käyttökorvauksia ei peritä. Tämä otetaan esityksen mukaan huomioon vuoden 1999 tulostavoitteessa.

Valiokunta katsoo, että edullisella opiskelija- ja henkilöstöruokailulla on vakiintunut asema, joka on tarpeen säilyttää myös tulevaisuudessa. Valiokunnan mielestä erityisesti edullisen opiskeljaruokailun säilyttämistä tulisi edellyttää lausumalla. Samalla on tarpeen huolehtia, etteivät yliopistojen vuokrat tämän johdosta nouse.

Henkilöstön asema

Liikelaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön oikeusasema määräytyy yleisen työläinsäädännön ja liikelaitoksissa sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesti. Palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot, kuten vuosiloma, säilyvät siirtymävaiheessa entisellään. Jatkossa palvelussuhteen ehdot määräytyvät liikelaitosta sitovan

työehtosopimuksen mukaisesti. Valiokunnalla ei ole tältä osin huomauttamista esitykseen.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että henkilöstön aseman vahvistamiseksi sillä on aina oltava edustus kiinteistölaitoksen hallituksessa.

Muut kannanotot

Valiokunta pitää edellä mainittuja lausumaesityksiä tarpeellisina, vaikka eduskunta voi vuosittain vaikuttaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä kiinteistölaitoksen palvelu- ja muihin tavoitteisiin.

Ehdotetun sääntelyn avoimuudesta ja uudistuksen tärkeydestä johtuen valiokunta katsoo, että uudistuksen toimeenpanoa on tarpeen seurata ja että eduskunnan on syytä arvioida seuran tuloksia.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää lausuntonaan

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /kesk
Reijo Kallio /sd
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /kok

Pehr Löf /r
Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.