



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi ja
sari.keinanen@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 10.1.2020, VN/10445/2019-VM-8

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SENAATTI-KIINTEISTÖISTÄ JA PUOLUSTUSKIINTEISTÖT-TYTÄRLIIKELAITOSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI VM135:00/2019

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä muutettaviksi mm. valtion liikelaitoksista annettua lakia. Eesityksen mukaan perustettaisiin Senaatti -konserni, jossa liikelaitos Senaatti -kiinteistöt toimisi emo-organisaationa ja sillä olisi tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt. Näille olisi keskitetty valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hallinta. Kahdesta liikelaitoksesta muodostuva konserni olisi Metsähallituksen käsityksen mukaan ainoa laatuaan. Kyseessä olisi nykyisellään jo olemassa olevien vastuiden uudelleenorganisointi.

Esitys on kannatettava ja perusteltu. Se selkiyttää puolustusvoimien käyttämän rakennetun omaisuuden vastuita yhdistämällä Puolustusvoimien rakennuslaitoksen toiminnot ja Senaattikiinteistöjen Puolustusvoimien tilatarpeita palvelevat toiminnot perustettavaan Puolustuskiinteistöt liikelaitokseen. Samalla se ottaa huomioon turvallisuusympäristön kehittymisen vaatimat muutokset valtion kiinteistöhallinnossa. Yksi yhtenäinen kiinteistöhallinto tarkoittaa myös erillisten toimijoiden vähentymistä, mikä tehostaa hallintoa ja parantaa kustannustehokkutta, kun kehittämistarpeita tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena ja päällekkäisiä tehtäviä poistuu.

Esityksessä on oikein tuotu esille valtion liikelaitosten erilaisuus. Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitoskohtainen erityislaki. Metsähallitus toisena valtion liikelaitoksena toimii konsernirakenteessa samoin laitoskohtaisen erityislain nojalla. Metsähallitus toimii emo-organisaationa yhtiömuotoiselle liiketoiminnalle. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan uskotun tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytäri- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden omistaminen. Metsähallitus harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallitus hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä liiketoiminnasta eriytetystä yksikössä.

Metsähallitukseen ei sovelleta esityksessä muutettavaksi tarkoitettua valtion liikelaitoksista vuonna 2010 annettua lakia vaan Metsähallituksen toimintaa ja



taloutta koskeva lakitasoinen sääntely sisältyy Metsähallituksesta annettuun lakiin (234/2016) ja lakiin valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016). Vuoden 2010 liikelaitoslaissa on säädetty valtion sisäisenä palveluntuottajana (in house) toimivan Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen toiminnasta eikä se siksi sovellu Metsähallitukselle, joka harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa sekä hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Esitetyillä lakimuutoksilla ei siten ole vaikutusta Metsähallituslakiin. Esityksellä on Metsähallituksen toimintaan ulottuvuutta lähinnä hallinnansiirtoja koskevien esitysten osalta, joita kommentoidaan jäljempänä samoin kuin esitetään eräitä teknisiä korjauksia Metsähallitusta koskevien tietojen osalta.

Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen tehtävien jako valtion rakennetun ja toisaalta rakentamattoman kiinteistöomaisuuden haltijana on toiminut hyvin ja yhteistyö on sujuvaa. Valtion kiinteistöstrategian mukainen ja liikelaitosmallin nojautunut valtion keskitetty kiinteistönhallinta on ollut toimiva ratkaisu.

Kun esityksen mukaiselle organisaatorakenteelle ei löydy verrokkeja ja valtion liikelaitos sääntelyn kohteena on oman erityissääntelynsä varassa, hallinnon järjestämisen (corporate governance) ja johtamisjärjestelmän kysymyksiin tulee kiinnittää esityksessä erityinen huomio. Konsernirakenteen merkitys ja emo- ja tytärliikelaitosten roolit on syytä yksiselitteisesti määritellä, mahdollisesti todeta myös täydentävistä tulkintasäännöistä (esim. osakeyhtiölain soveltuvuudesta), silloin kun muuta ei ole säädetty. Puolustuskiinteistöjen ohjausrakenteen selkeyteen on syytä kiinnittää myös jatkovalmistelussa erityistä huomiota, niin että Senaattikiinteistöjen ohjaava rooli ja Puolustuskiinteistöjen hallituksen rooli ja sen kautta välittyvä Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien ohjaus muodostavat toimivan kokonaisuuden. Esimerkiksi 8 §:n kohdalla ei käy ilmi, onko ja millaiset asiat puolustuskiinteistöjen hallinnosta myös Senaatin hallituksessa käsiteltäviä.

Esityksessä on kattavasti käsitelty liikelaitoksen toiminnan laatua suhteessa kilpailulainsäädäntöön ja valtioneuvoston sääntelyyn. Liikelaitoksen toiminta ei suuntaudu markkinoille ja mahdollisuutta toimia ylipäätään markkinoilla olisi esityksen mukaan tulkittava suppeasti. Vaihtoehtoiset toiminnan organisoimisen mahdollisuudet käydään esityksessä läpi, mikä avaa hyvin liikelaitosmallin edut näille valtion kiinteistöjen hallinnointia koskeville toiminnoille.

Metsähallituksen käsitys on, että esityksellä ei muuteta sinänsä liikelaitoksen perustavanlaatuisia toimintaperiaatteita. Esityksessä selkeästi kuvattu toiminta järjestettäisiin kahdessa liikelaitoksessa hoidettavaksi in-house muotoisena valtion sisäisenä toimintana. Toiminnalliset ja turvallisuuteen liittyvät perustelut tälle on esitetty selkeästi. Liikelaitokseen ei siirtyisi viranomaistehtäviä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Poikkeusolojen tehtävät määräytyisivät valmiuslain mukaisesti. Esityksessä kuvatun kaltaiseen valtion in house -periaatteella tapahtuvaan toimintaan, liikelaitos sopii organisoimismuotona hyvin. Liikelaitosmalli perustuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Liikelaitosmallia on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä.

Yleislakina toimivaa liikelaitoslakia ehdotetaan muutettavaksi asiakaspiirin tarkentamisen, markkinoilla toimimisen edellytysten, liiketaloudellisten

toimintaperiaatteiden tarkentamisen sekä eräiden hallinnon ja päätöksenteon sujuvoittamista tarkoittavien muutosten osalta.

Sivulla 21 esiin otettu hallinnansiirtojen yksinkertaistamistarve on erittäin tarpeellinen ja kannatettava uudistus myös Metsähallituksen mielestä.

Nykyisellään hyvin hitaiden ja monivaiheisten hallinnansiirtojen yksinkertaistaminen on kannatettavaa. Asiaa käsitellään liikelaitoslain 13§:ssä s. 50 ja sen perusteluissa s. 42

Liikelaitoslain 13 §:ää esitetään muutettavaksi seuraavasti:

”Siirrettäessä valtion yksittäisiä omaisuus- tai kiinteistövarallisuuseriä liikelaitosten välillä, päättävät liikelaitokset näistä siirroista silloin, kun niillä olisi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain mukaan oikeus päättää omaisuuden luovuttamisesta. Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi. Ennen 1—4 momenteissa tarkoitetun päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja siihen liittyvät velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto.”

Metsähallituksen osalta liiketoimintakäyttöön (joita siirrettävät omaisuuserät pääosin ovat) siirrettävä omaisuus tulee Metsähallituksen peruspääomaan (ei muuhun omaan pääomaan kuten esityksessä nyt virheellisesti todetaan). Peruspääoma on tuottovaateen alaista ja arvotettava Metsähallituslain mukaisesti käypään arvoon. Hallinnansiirto perustuu usein tilanteeseen, jossa kohteen käyttötarkoitus on jollain tavoin muuttunut tai muuttumassa. Vaikka siirrettävä kohde olisi myös Senaatissa ollut käypään arvoon arvotettu, niin hallinnansiirtoihin on tyyppillisesti liittynyt uudelleenarvottamistarve. Näin hallinnansiirroissa omaisuuserien arvo ei ole sama luovuttavalla organisaatiolla ja vastaanottavalla Metsähallituksella. Nykytilanteessa hallinnansiirron kulkiessa ministeriöiden kautta omaisuus on siirretty MMM:stä Metsähallitukselle arvotettuna jo käypään arvoon. Uudessa suoraviivaisemmassa hallinnansiirtomallissa olisi tarpeen kuvata myös menettely omaisuuden käypään arvoon arvottamisen ja mahdollisten alaskirjausten osalta. Edelleen on hyvä huomioida ja todeta, että Metsähallituksen osalta päätökset hallinnansiirroista tekee viimekädessä eduskunta, kun eduskunta päättää talousarviokäsittelyn yhteydessä Metsähallituksen peruspääoman muutoksista.

Kyseistä hallinnansiirtoja koskevaa kohtaa on hyvä vielä tarkistaa ja täydentää em. asiat huomioiden.

Kun yleinen liikelaitoslaki ei koske Metsähallitusta, niin olisi hyvä myös varmistaa, missä määrin sen perusteluissa voidaan tarkentaa Metsähallituslain tulkintaa.

Tekniset täsmennykset

s. 5 Valtion kiinteistövarallisuuden omistaminen ja hallinta

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen valtion kiinteistöstrategiasta 21.12.2010. Valtion kiinteistöstrategialla ohjataan valtion kiinteistöjen omistamista. Pääosa valtion omistuksista on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle.

Metsähallituksen osalta siis syytä todeta muodossa *maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle.*



s. 8

Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. ha valtion omistamia maa- ja vesialueita. Puolustusvoimilla on käytössään ~~293 100 ha~~ 268 000 ha Metsähallituksen, n. 10 000 ha Senaatti-kiinteistöjen ja n. 10 000 ha muiden omistajien alueita. Pääsääntönä voidaan todeta, että ~~Senaatti-kiinteistöt omistaa valtion hallinnassa olevat rakennetut alueet ja Metsähallitus maa- ja vesialueet.~~ Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on valtion omistamat rakennetut alueet ja Metsähallituksen hallinnassa on maa- ja vesialueet.

Metsähallitus on vuokrannut puolustusvoimille n. 268 000 hehtaaria.



Juha S. Niemelä
pääjohtaja