

LUONNOS 10.1.2020 - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä muutettaviksi valtion liikelaitoksista annettua lakia, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia, sähkömarkkinalakia ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsitteilyn turvallisuudesta annettua lakia.

Ehdotuksen mukaisesti valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi jatkossa keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaisi jatkossa valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista.

Säädettäväksi ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitokohtainen erityislaki, johon sisältyisivät valtion omistamien niin sanottujen puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointia koskevat säännökset sekä Senaatti-konsernia ja Senaatti-kiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset. Järjestelyn yhteydessä nykyinen Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu lainsäädäntö kumottaisiin toiminnan siirtyessä liikelaitosmuodossa harjoitettavaksi. Yleislakina toimivaa liikelaitoslakia ehdotetaan muutettavaksi samassa yhteydessä eräiden muiden liikelaitoksen operatiivista toimintaa joustavoittavien säännösten osalta sekä ehdotetaan tehtäväksi puolustuskiinteistöt-järjestelystä johtuvat muutokset muihin lakeihin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Puolustushallinnon tilahallinnan kuvaus.....	6
2.1.1 Toimijat ja niiden roolit	6
2.1.1.1 Eduskunta ja valtioneuvosto	6
2.1.1.2 Ministeriöt.....	6
2.1.1.3 Tilojen ja niihin liittyvien palveluiden tarjoajat.....	7
2.1.1.4 Puolustusvoimat tilojen käyttäjänä	8
2.1.1.5 Metsähallitus muiden puolustusvoimien kiinteistöpalveluiden tuottajana.....	8
2.1.2 Puolustusvoimien vuokramalli.....	8
2.1.3 Muutokset turvallisuustilanteessa	9
2.1.4 Liikelaitoksen hallinnosta liikelaitoslain kehittämistarpeiden näkökulmasta	10
3 Kilpailuneutraliteetti valtion liikelaitoksessa.....	12
3.1 Valtiontukisääntelystä.....	12
3.2 Valtion liikelaitokset.....	13
3.2.1 Liikelaitos valtion palvelukeskuksena	14
3.2.2 Valtion palvelukeskusten asiakaspiirien määritelmät	14
3.2.3 Senaatti-kiinteistöjen asema ja asiakaspiiri.....	15
3.2.4 Palveluiden hinnoittelu liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä	17
3.2.5 Markkinoille suuntautuvan myynnin vaikutukset liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä.....	17
4 Tavoitteet	18
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	19
5.1 Keskeiset ehdotukset.....	19
5.1.1 Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointi.....	19
5.1.2 Henkilöstön asema	19
5.1.3 Yleiset liikelaitoslain kehittämistarpeet	20
5.2 Pääasialliset vaikutukset.....	21
5.2.1 Taloudelliset vaikutukset	21
5.2.2 Vaikutukset henkilöstön asemaan	22
5.2.3 Muut vaikutukset.....	23
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot	24
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	24
6.1.1 Nykytilan säilyttäminen	24
6.1.2 Keskitetty virastomalli	25
6.1.3 Puolustuskiinteistöjen yhtiöittäminen	25
6.1.4 Itsenäinen liikelaitos.....	26
6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	26
6.2.1 Ruotsi	27
6.2.2 Norja.....	27
6.2.3 Tanska	28
6.2.4 Hollanti.....	28

6.2.5 Baltian maat	28
7 Lausuntopalaute	30
8 Säännöskohtaiset perustelut	30
8.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä	30
8.2 Laki valtion liikelaitoksista	37
8.3 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta	42
8.4 Sähkömarkkinalaki	42
8.5 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta	42
9 Lakia alemman asteen sääntely	43
10 Voimaantulo	43
11 Toimeenpano ja seuranta	43
12 Suhde muihin esityksiin	43
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	44
LAKIEHDOTUKSET	45
1. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä	45
2. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta	48
3. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta	50
4. Laki sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta	51
5. Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta	51

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman linjausten mukaisesti puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää uudistetaan paremmin puolustushallinnon tarpeita palvelevaksi. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriikelaivos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on linjauksen mukaan vähentää myös toimitilakustannusten nousua.

Jatkossa valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytäriikelaivostokseen toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaisi jatkossa valtion muiden tilaasiakkaiden palveluista.

Hallituksen esitys sisältää muutosehdotukset linjauksen toimeenpanemiseksi lainsäädännön tasolla.

Lainvalmistelua varten valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat asettaneet työryhmän (VM135:00/2019, VN/10445/2019), jossa ovat molempien ministeriöiden edustajat sekä Puolustusvoimien edustaja. Lisäksi työryhmä on täydentänyt itse kokoonpanoa pysyvillä asiantuntijoilla valtiovarainministeriöstä, Puolustusvoimista, Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta ja Senaatti-kiinteistöistä. Valmistelun yhteydessä on myös kuultu työ- ja elinkeinoministeriötä kilpailuneutraliteettiin liittyvien kysymysten osalta.

Puolustuskiinteistöjen kokonaisuudistusta koskien valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat asettaneet hankkeen (VM104:00/2019, VN/10467/2019). Valmistelua ohjaamaan ja koordinoimaan on asetettu ohjausryhmä sekä hanketoimisto. Hanketoimistossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Puolustushallinnon rakennuslaitos ja Senaatti-kiinteistöt. Ohjausryhmässä edustettuina ovat olleet valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö sekä Puolustusvoimat. Valmistelutyötä tekemään on organisoitu myös hanketoimiston alaisuudessa toimivat projektiryhmät. Projektiryhmissä on edustettuina laajasti kaikki yllä mainitut organisaatiot ja kaiken kaikkiaan koko hankkeessa on mukana nimettyinä edustajina yli 80 henkilöä. Henkilöstöä koskevien asioiden osalta henkilöstön edustajille on pidetty kuulemistilaisuus hanketoimiston toimesta, jonka lisäksi valtion pääsopijajärjestöt ovat saaneet osoittaa henkilöstöasioita käsittelevään projektiryhmään kukin oman edustajansa. Hankkeen ohjausryhmä ja hanketoimisto tekevät yhteistyötä säädösvalmistelutyöryhmän kanssa.

Hanke ja siihen liittyvät säädösmuutokset vaikuttavat Puolustushallinnon rakennuslaitoksen, jäljempänä *Rakennuslaitos*, ja Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöön ja heidän tehtäviinsä hallinnon alan rajat ylittävästi. Tämän johdosta valtiovarainministeriö on asettanut poikkihallinnollisen yhteistyöryhmän yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 6 luvun mukaisesti (VM137:00/2019, VN/10438/2019). Ryhmässä edustettuina ovat olleet ao. ministeriöt sekä valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Palkan-saajajärjestö Pro ry. Lisäksi ryhmässä ovat olleet mukana Puolustusvoimien, Rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen edustajat.

2 Nykytila ja sen arviointi

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. Muita merkittäviä valtion kiinteän omaisuuden haltijoita ovat Väylävirasto liikenneinfrastruktuurin osalta sekä ulkoministeriö Suomen valtion ulkomailla omistaman kiinteistövarallisuuden osalta. Strategian mukaan valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteuttaminen.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (242/2015, jäljempänä *hallinta-asetus*) 3 §:n mukaisilla valtion haltijavirastoilla saa olla hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta. Omistajahallinnan koostaminen liikelaitoksiin on toteutettu tämän vuosituhannen vaihteessa tällöin voimassa olleessa hallinta-asetuksessa säädetyllä hallinnansiirtomenettelyllä, mikä toteutettiin puolustushallinnon osalta vuoden 2003 alussa. Valtion kiinteistöjen omistajahallinnan keskittäminen liikelaitoksiin on perustunut näihin linjauksiin ja säädöksiin.

Valtion työympäristöjen ja toimitilojen käyttöä ohjataan valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion toimitilastrategiasta 18.12.2014. Valtiolla on ollut käytössä vuokrajärjestelmä vuodesta 1995 alkaen. Nykyinen vuokrajärjestelmä tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamiseen ja valtion vuokrajärjestelmään liittyvät säännökset on kirjattu hallinta-asetukseen. Vuokrajärjestelmää koskevat tarkemmat periaatteet on kuvattu valtiovaraministeriön määräyksenä (10.12.2019) annetussa valtion vuokratähtikirjassa. Vuokrajärjestelmässä lähtökohtana on Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen välisiin kokonaisvuokrasopimuksiin perustuva omakustannusperusteinen vuokraustoiminta, jossa kokonaisvuokra muodostuu pääomaosuudesta ja ylläpito-osuudesta. Senaatti-kiinteistöjen ja puolustusvoimien välillä on tästä poiketen nykyään käytössä pääomavuokramalli, jossa vuokralainen itse vastaa kiinteistöjen ylläpidosta ja niiden kustannuksista.

Puolustushallinnon käytössä oleva kiinteistöomaisuus

Puolustusministeriö vastaa puolustushallinnon tilahallinnan tulohallinnasta ja strategisesta suunnittelusta. Puolustusministeriön lisäksi puolustushallinnon tilahallintaan osallistuvat lisäksi Puolustusvoimat vuokralaisena, Senaatti-kiinteistöt vuokranantajana ja Rakennuslaitos ylläpitopalvelun järjestäjänä ja asiantuntijaorganisaationa Puolustusvoimille.

Puolustusvoimien käytössä on noin 2,8 milj. m² toimitiloja. Käytössä olevien tilojen kustannukset jakautuvat nykyisellään Senaatti-kiinteistöille maksettaviin vuokratilakustannuksiin, Rakennuslaitokselle maksettaviin ylläpitokustannuksiin ja valtion ulkopuolisille toimijoille maksettuihin vuokra- ja käyttökustannuksiin. Toimitilojen kokonaiskustannukset Puolustusvoimille vuonna 2018 olivat noin 268 milj. euroa. Näistä pääomavuokratilakustannuksia Senaatti-kiinteistöille oli noin 152 milj. euroa ja ylläpitokustannuksia Rakennuslaitokselle noin 104 milj. euroa sekä muita vuokratilakustannuksia noin 12 milj. euroa.

Puolustuskiinteistöjen osalta kyse on huomattavasta valtion omaisuuserästä, jonka kirjanpitoarvo on noin 1,1 mrd. euroa. Vuosina 2002–2003 tehdyssä omaisuuden hallinnansiirrossa Puolustusvoimilta Senaatti-kiinteistöille omaisuuden käyväksi arvoksi määriteltiin yhteensä

noin miljardi euroa. Siirron jälkeen Senaatti-kiinteistöt on investoinut puolustuskiinteistöihin yli 1,6 mrd. euroa.

Käytössä olevan pääomavuokramallin mukaisesti vuokralainen eli Puolustusvoimat on vastannut vuokraamiensa kohteiden ylläpidosta (hoito, huolto ja vuosikorjaukset), vuokranantajan eli Senaatti-kiinteistöjen vastatessa kohteiden peruskorjauksista ja uudisinvestoinneista. Malli arvioitiin vuosien 2000–2003 aikana toteutetun kiinteistöjärjestelyn yhteydessä puolustusvoimien käyttämien kohteiden osalta tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi järjestää kiinteistöpito.

Puolustusvoimat on ostanut ylläpitoon liittyvät työt Rakennuslaitokselta palvelusopimuksella. Tämä kahdelle taholle hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei ole tuottanut Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua eikä palvelumallia, jossa vastuut olisivat selkeät. Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen välistä työnjakoa ei aina ole kyetty saamaan riittävän yksiselitteiseksi, mikä on voinut aiheuttaa tarpeetonta viivytystä, lisäkustannuksia ja hallinnollista lisätyötä kummankin organisaation lisäksi myös asiakkaalle eli Puolustusvoimille. Hajautunut malli on ollut ongelmallinen myös kiinteistökannan arvon säilymisen näkökulmasta. Mallissa rakenteellisena kannustinongelmana ja riskinä on, että esim. kustannussäästöjen hakemiseksi kiinteistökannan arvon säilyttävien ylläpitopalveluiden tasoa voitaisiin laskea, jolloin näin Rakennuslaitoksen puolella saavutettava säästö muodostuisi tosiasiallisesti peruskorjausvelaksi, josta vastuussa olisi kiinteistökannan omistajahaltija eli Senaatti-kiinteistöt. Hajautuneen mallin ongelmana on myös kiinteistöorganisaatioiden resurssien hajautuminen ja osaamiskapeikkojen syntyminen kumpaankin organisaatioon. Tällä hetkellä niin Senaatti-kiinteistöt kuin Rakennuslaitoskin kärsivät esim. rakennuttamisen osaamisen niukkuudesta.

2.1 Puolustushallinnon tilahallinnan kuvaus

2.1.1 Toimijat ja niiden roolit

2.1.1.1 Eduskunta ja valtioneuvosto

Talousarvion yhteydessä eduskunta ohjaa tilantarjoajaa eli valtiovarainministeriön hallinnonalalla olevaa Senaatti-kiinteistöjä. Eduskunta päättää mm. liikelaitoksen investointien, muiden sitoumusten sekä lainanoton enimmäisvaluuksista. Eduskunnalla on myös perustuslain 84 §:n nojalla mahdollisuus asettaa liikelaitokselle palvelu- ja toiminnan tavoitteita. Eduskunta asettaa normaalin budjettiohjauksen kautta Puolustusvoimille ja Rakennuslaitokselle vuosittaiset tavoitteet.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010), jäljempänä *liikelaitoslaki*, 12 §:n mukaisesti valtioneuvosto vahvistaa Senaatti-kiinteistöjen vuosittaisen tilinpäätöksen. Samassa yhteydessä valtioneuvosto päättää myös liikelaitoksen vuosittaisesta tuloutuksesta ja mahdollisesti muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä.

2.1.1.2 Ministeriöt

Puolustusministeriölle kuuluu puolustushallinnon tilahallinnan strateginen suunnittelu ja tulosohjaus. Puolustusministeriön strategiaan kuuluu osana yhdyskunta- ja ympäristöasiat käsiteltävä osastrategia. Puolustushallinnon tulosohjaus on toteutettu ministerin ja puolustusvoimain komentajan sekä ministerin ja Rakennuslaitoksen johtajan välisillä tulossopimuksilla.

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) mukaan valtiovarainministeriö valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen yleisestä järjes-

telmästä. Ministeriön tehtäviin kuuluvat asetuksen mukaan myös valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet ja toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus.

Valtiovarainministeriö ohjaa näiden koko valtionhallintoa koskevien yleisten tehtävien ohella myös valtion palvelukeskuksia Senaatti-kiinteistöt mukaan lukien.

Valmiuslain (1552/2011) mukaisissa poikkeusoloissa ohjausvalta on jaettu puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken. Ohjausvalta poikkeusoloissa on normaalioloja tiukempaa. Ministeriöiden ohjaus poikkeusoloissa perustuu valmiuslain nojalla annettujen asetusten mukaisiin käskyihin. Poikkeusoloissa puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö asettaisivat liikelaitokselle vain valmiuslain muille kuin viranomaisille mahdollistamia tehtäviä. Liikelaitokseen ei siirtyisi viranomaistehtäviä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä, mitkä on tarkoitettu lähinnä sotilasviranomaisille poikkeusoloissa. Sopimuksin liikelaitos voi lisäksi sitoutua varautumaan poikkeusoloihin ja myös toimimaan poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa myös liikelaitoksen henkilökuntaa voidaan Puolustusvoimien toimesta ottaa palvelukseen reservistä, jolloin heille voidaan antaa sotilasviranomaisen tehtäviä.

2.1.1.3 Tilojen ja niihin liittyvien palveluiden tarjoajat

Rakennuslaitoksesta säädetään puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annetussa laissa (1360/1993). Lain 1 §:n mukaan Rakennuslaitoksen tehtävänä on tuottaa tai hankkia Puolustusvoimien rauhanajan ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakentamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut. Käytännössä nämä Rakennuslaitoksen tehtävät sisältävät Puolustusvoimille tuotettavia erilaisia asiantuntijapalveluita, tarveselvityksiä, hankesuunnittelua, rakennuttamistehtäviä, varuskuntien kehittämis- ja alueidenkäyttösuunnittelua, kiinteistönhoitoa, siivouspalveluja, kunnossapitoa, energiahuoltoa, ympäristönsuojelupalveluja, tietohallintoa ja erillisiä käyttäjätoimintoihin liittyviä palveluja.

Rakennuslaitoksen henkilöstömäärä on tällä hetkellä 696 henkilöä, joista johtajaa lukuun ottamatta kaikki ovat työsuhteisia. Rakennuslaitoksen henkilöstöstä naisia on 36% ja miehiä 64%. Henkilöstön keski-ikä on 51,6 vuotta ja eläkkeelle siirtyi 6,2 % henkilöstöstä vuonna 2019. Koulutusindeksi oli 3,6 ja runsaalla 13 %:lla on korkeakoulututkinto. Toimialoitain henkilöstömäärissä suurimmat ovat kiinteistöpalvelut sekä siivous- ja tekniset palvelut. Seuraavien kolmen vuoden aikana eläkeiän saavuttaa noin 80 henkilöä.

Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta säädetään pääasiallisesti liikelaitoslaissa. Lain 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja laissa tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

Senaatti-kiinteistöjen asiakkuudet jakautuvat kolmeen toimialaan: Puolustus ja turvallisuus, Ministeriöt ja erityiskiinteistöt sekä Toimistot. Senaatti-kiinteistöillä on hallinnassaan yhteensä n. 9 000 rakennusta, joiden yhteenlaskettu vuokrattava pinta-ala on noin 5,9 milj. m², ja josta noin 49 % on Puolustusvoimien käytössä.

Senaatti-kiinteistöt vastaa omistajan ja vuokranantajan tehtävistä, investoinneista, peruskorjauksista, kiinteistökannan kunnosta, maankäytön omistajapuhevallan käytöstä sekä kiinteistöjen ja huoneistojen hankinnasta, luovuttamisesta ja hallinnosta. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan suunnittelussa lähtökohtana on nykyisinkin kuulla Puolustusvoimien toiminnallisia tarpeita ja ottaa huomioon Puolustusvoimien toimitila- ja aluestrategiat.

Senaatti-kiinteistöjen henkilöstömäärä on tällä hetkellä (31.12.2019) yhteensä 405 henkilöä, joista kaikki ovat työsuhteisia. Henkilöstöstä naisia on 46,4 % ja miehiä 53,6 %. Henkilöstöstä 61 % sijoittuu maantieteellisesti Helsinkiin. Henkilöstön keski-ikä on 46,2 vuotta ja eläkkeelle siirtyy n. 1,5 % henkilöstöstä vuosittain. Senaatti-kiinteistöjen tehtävät ovat asiantuntijatason toimihenkilötehtäviä, joissa 73,7 %:lla on korkeakoulututkinto. Koulutusindeksi on 5,9. Suurimmat tehtäväryhmät ovat asiakasrajapinnassa toimivat asiakaspäälliköt, kiinteistöpäälliköt, kiinteistöassistentit, tilaratkaisujen asiantuntijat, vuokrausosaajat, rakennuttajapäälliköt, sisäolosuhde-asiantuntijat ja talotekniikan asiantuntijat. Seuraavien kolmen vuoden aikana eläkeiän saavuttaa n. 20 henkilöä ja seuraavan kuuden vuoden aikana n. 40 henkilöä.

2.1.1.4 Puolustusvoimat tilojen käyttäjänä

Puolustusvoimat vastaa tilojensa käytöstä, käyttäjän tarpeiden määrittämisestä sekä kiinteistöjen ylläpidosta, jotka Puolustusvoimat on veloitettu hankkimaan pääsääntöisesti Rakennuslaitokselta. Puolustusvoimat maksaa rakennuksista pääomavuokraa Senaatti-kiinteistöille ja ylläpitovastiketta kiinteistöpalveluista Rakennuslaitokselle. Puolustusvoimien tehtävistä ja toiminnasta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Puolustusvoimaudistuksen yhteydessä vuonna 2015 perustettiin pääesikunnan alainen Puolustusvoimien logistiikkalaitos, jäljempänä *Logistiikkalaitos*. Se vastaa puolustusvoimien materiaalihallinnosta, hankintatoimesta, terveydenhuollon järjestämisestä, ympäristöasioista ja tilalahallinnasta. Logistiikkalaitokseen kuuluu esikunta, joka ohjaa Puolustusvoimien tilahallinnan ja ympäristönsuojelun järjestelyitä ja kehittämistä valtakunnallisesti. Lisäksi Logistiikkalaitokseen kuuluu kuusi muuta hallintoyksikköä: Järjestelmäkeskus, Räjähdekeskus, Sotilaslääketieteen keskus ja kolme logistiikkarykmenttiä. Näistä hallintoyksiköistä vain osa vastaa tällä hetkellä tilahallinnan tehtävistä.

2.1.1.5 Metsähallitus muiden puolustusvoimien kiinteistöpalveluiden tuottajana

Metsähallitus on valtion liikelaitos, josta säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016). Metsähallituksen yleistehtävänä on lain 2 §:n mukaan käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallitus harjoittaa lisäksi toimialallaan liiketoimintaa laissa säädettyjen ja valtion talousarviossa täsmennettyjen yhteiskunnallisten veloitteiden puitteissa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen liiketoiminnasta säädetään lain 3 §:ssä.

Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. ha valtion omistamia maa- ja vesialueita. Puolustusvoimilla on käytössään 293 100 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.

2.1.2 Puolustusvoimien vuokramalli

Puolustusvoimien vuokramalli poikkeaa muusta valtionhallinnosta. Puolustusvoimien vuokraamissa kohteissa on käytössäniin sanottu pääomavuokramalli. Puolustusvoimilla on joitakin valtion yleisellä kokonaisvuokraukseen perustavalla mallilla vuokrattuja kohteita, mutta nämä muodostavat hyvin pienen osan koko kiinteistökannasta. Molemmissa vuokramalleissa pääomakustannusten määräytymisperusteet ovat samat. Pääomavuokramallissa vuokralainen vastaa itse kiinteistöjen ylläpidosta, eivätkä ylläpitokulut siis sisälly vuokrasopimukseen. Puolustushallinnon käytössä olevien kiinteistöjen ylläpitopalvelut tuottaa aiemmin kuvatulla tavalla pääosin Rakennuslaitos lakisääteisen tehtävänsä perusteella ja erillisen sopimuksen mukaisesti.

Valtiolla vuokratkustannukset on sidottu elinkustannusindeksiin. Myös Puolustusvoimien kiinteistömäärärahat on sidottu elinkustannusindeksiin. Ylläpitokustannuksiin vaikuttavat myös mm. volyyymi- ja laatutasomuutokset.

2.1.3 Muutokset turvallisuustilanteessa

Puolustuskiinteistöjä koskevaa uudistusta puoltavat myös turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset. Suomen turvallisuusympäristön muutoksia on käsitelty muun muassa Valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS 5/2017 vp.), Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp.) sekä pääministeri Marinin hallitusohjelmassa. Puolustusselonteon mukaan Suomen lähialueen turvallisuustilanne on heikentynyt Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan konfliktin jälkeen. Sotilaalliset jännitteet Itämeren alueella ovat lisääntyneet ja epävarmuus on lisääntynyt laajemminkin. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut epävarmampaan suuntaan, ja muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Itämeren alueen sotilasstrateginen merkitys on kasvanut, ja sotilaallinen toiminta alueella on lisääntynyt. Uusien vaikuttamiskeinojen kehitys on vaikeuttanut uhkatilanteiden tunnistamista ja niihin reagoimista. Kybetoimintaympäristön ja hybridiuhkien merkitys kasvaa, eikä niiden käyttöä poliittisten ja sotilaallisten päämäärien saavuttamiseksi voida sulkea pois. Turvallisuusympäristön kehitys on asettanut kasvaneita vaatimuksia erityisesti tilannekuvalle, ennakkovaroituskyvyille ja valmiudelle. Vaikka Suomeen ei tällä hetkellä kohdistu sotilaallista uhkaa, yllättävät turvallisuusympäristön muutokset ovat mahdollisia.

Suomelta turvallisuusympäristön muutos edellyttää selontekojen mukaan parempaa kykyä toimia maa-, meri-, ilma- ja kybetoimintaympäristöissä. Toimintaympäristön asettamat vaatimukset korostavat muun muassa tiedustelukykä, eri hallinnonalojen valmiutta toimia nopeasti kehittyvissä tilanteissa, kykyä suojautua kauaskantoisten asejärjestelmien vaikutuksilta ja kyberpuolustuskykyä.

Turvallisuusympäristön muutos ja keinovalikoiman monipuolistuminen edellyttävät mm. Puolustusvoimien kiinteistöihin liittyvän huoltovarmuuden parantamista. Kohteiden maantieteellisen sijainnin merkitys on muuttunut. Kybetoimintaympäristön merkitys tulee kasvamaan lähivuosina. Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus kohtaa suurempia paineita digitalouden ja hyperkytkeytyneen toimintaympäristön kehityksen myötä. Infrastruktuuri perustuu aiempaa voimakkaammin älykkäisiin sähköverkkoihin ja itseohjautuviin järjestelmiin, jotka ovat altimpiä kybervaikuttamiselle.

Nykyiset kiinteistöt sisältävät paljon tekniikkaa ja niitä pyritään hoitamaan kustannussyistä yhä enemmän etäyhteyksien kautta. Tämä tapahtuu kiinteistöautomaatio- ja valvontajärjestelmillä, jotka toimivat tai niitä ylläpidetään kaupallisilla järjestelmillä. Ne sisältävät mahdollisen kanavan vaikuttamiselle ja vakavan uhan koko puolustusjärjestelmälle. Rakennushankkeissa ei nykyisellään ole kaikilta osin riittävässä määrin huomioitu kasvavaa kyberuhkaa puolustushallinnon kiinteistöille ja verkostoille. Tavallista on, että erillisten rakennushankkeiden seurauksena samassa varuskunnassa on useita erilaisia ja erikseen toimivia kaupallisia kiinteistöautomaatiojärjestelmiä. Kriittiseksi arvioitua osaa kiinteistötiedoista tulisi voida käsitellä siten, että sen haavoittuvuus minimoidaan ja se on toisaalta myös hyödynnettävissä Puolustusvoimien suorituskyvyn kannalta optimaalisella tavalla.

Keskeinen tiedustelukohde on Puolustusvoimien kriittisten kiinteistöjen ja niihin liittyvien verkostojen tiedot, rakennustekniset piirustukset ja suunnitelmat. Nykytilanteessa kyseistä tietoa käsitellään hajallaan eri toimijoiden kesken sähköisesti ja paperimuodossa. Vaikka kriittisen tiedon hallintaan kiinnitetään kasvavaa huomiota, ulkoistusten voimakas lisääntyminen ja

suojattujen tietoyhteyksien puuttuminen ylläpitävät turvallisuusriskiä. Verkottuminen ja riippuvuus kaupallisista palveluntuottajista ovat lisänneet yhteiskunnan haavoittuvuutta.

Tieteen ja teknologian kehitys aiheuttaa myös muunlaisia haasteita uhkiin varautumiselle. Monimuotoiset kemialliset, biologiset, radiologiset ja ydinaseuhkat (CBRN) säilyvät. Siksi myös näiltä uhkilta suojaavia tiloja tarvitaan edelleen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat myös Puolustusvoimien infrastruktuuriin ja toimintoihin. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutos tulee lisäämään infrastruktuurin ja kaluston kunnossapidon tarvetta ja kustannuksia. Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää huomion kiinnittämistä päästövähennyksiin sekä aiempaa tehokkaampaa yhteensovittamista uusiutuvan energian rakentamisen ja maanpuolustuksen vaatimusten välillä.

Kiinteistöalan vasteaikaa voidaan lyhentää käyttämällä jo normaalioloissa mahdollisimman laajasti poikkeusolojen toimitiloja ja pitämällä poikkeusoloissa käytettävien tilojen valmiutta entistä korkeammalla. Poikkeusoloissa vaadittavien toimenpiteiden edellyttämää aikaa voidaan lyhentää parantamalla valmiussuunnittelun tasoa, yksinkertaistamalla ja yhdenmukaistamalla kiinteistöalan johtosuhteita ja organisaatorakennetta sekä parantamalla kiinteistöjen jatkuvuuden hallintaa eli resilienssiä ja palautumiskykyä. Myös energian tuotannon ja jakelun varmistaminen kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää panostusta energiahuollon jatkuvuuteen ja huoltovarmuuteen.

Tiedustelukyvyyssä tapahtuneisiin muutoksiin vastaaminen edellyttää suojaetäisyyksien turvaamista, laajempaa työskentelyä tiedustelulta suojatuissa tiloissa, maantieteellisen sijainnin suojaamisen sijaan toiminnan laadun suojaamista sekä yleistä tasokorotusta henkilö- ja tilaturvallisuudessa.

Nämä turvallisuustilanteeseen ja sen muuttumiseen kytkeytyvät näkökulmat puoltavat sitä, että valtion kiinteistöhallinnossa tulisi vähentää erillisten toimijoiden määrää, tunnistaa kiinteistöpalveluiden tuottaja strategiseksi kumppaniksi, varmistaa kiinteistöalan sovittaminen kiinteäksi osaksi puolustusjärjestelmää ja sovitaa sen toiminta tukeutumisympäristönsä. Erityistä huomiota vaatii kiinteistöjärjestelmän valmiuden ja turvallisuuden ohjauksen rakenne. Muutunut turvallisuustilanne edellyttää myös kiinteistöhallinnon osalta entistä enemmän erityisosaamista. Osa tästä osaamisesta on oltava valtiolla itsellään turvallisuusvaatimuksista johtuen.

Puolustusvoimien kiinteistökustannusten ennustetaan edelleen nousevan. Syynä tähän ovat olleet muun muassa puolustusvoimien toiminnan edellyttämät uudet investoinnit. Puolustusvoimat on pyrkinyt rajoittamaan vuosittaisten tilakustannusten kasvua ja karsimaan tarpeettomia tiloja. Kustannusnousun hillitseminen edellyttää nyt kuitenkin kiinteistöhallinnon laajempaa tarkastelua. Puolustusvoimien käytössä on muun muassa kohteita, joiden rakennustekninen elinkaari on poikkeuksellisen pitkä. Tällaisten kohteiden osalta pääomavuokrakustannusten jaksottaminen vastaamaan paremmin rakennusten todellista elinkaarta edesauttaa kustannusnousun taittamisessa.

2.1.4 Liikelaitoksen hallinnosta liikelaitoslain kehittämistarpeiden näkökulmasta

Valtion omaisuuden luovuttamisesta on säädetty oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002, jäljempänä *luovutuslaki*). Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskeva päätösvalta on liikelaitosten hallinnoiman omaisuuden osalta kolmella eri taholla. Päätöstasoon vaikuttaa ennen kaikkea luovutettavan omaisuuden käyvän arvon suuruus. Eduskunta päättää valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta, mikäli omaisuuden käypä arvo on yli 30 milj. euroa. Valtioneuvosto päättää luovutuksista, joiden käypä arvo

on yli 10 milj. euroa, mutta kuitenkin enintään 30 milj. euroa. Tätä pienemmissä luovutuksissa toimivalta luovutuksissa on yksin liikelaitoksen hallituksella. Liikelaitoksen hallitus käsittelee ja osaltaan hyväksyy myös yli 10 milj. euron ylittävät luovutukset, mutta lopullinen päätösvalta on kuitenkin yllä kuvatulla tavalla valtioneuvostolla tai eduskunnalla.

Liikelaitoksen hallintoa koskevat säännökset sisältyvät liikelaitoslain 4 lukuun. Hallituksen kokoonpanosta, tehtävistä ja palkkioista on säädetty lisäksi laitoskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella Senaatti-kiinteistöistä (1292/2010). Hallituksen tehtäviin kuuluu liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti mm. päättää liikelaitoksen hallitsemien osakkeiden osalta osakkeenomistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä siten kuin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 6 §:ssä virastoista ja laitoksista säädetään. Tämä tarkoittaa esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa, että liikelaitoksen hallituksen tehtävänä on päättää kaikista liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden myynneistä riippumatta niiden arvosta tai merkityksellisyydestä. Merkittävimmät myyntipäätökset hyväksytään lisäksi valtioneuvostossa tai eduskunnassa riippuen luovutettavan omaisuuden arvosta.

Senaatti-kiinteistöjen hallitus tekee nykyisellään vuosittain keskimäärin noin 100–130 kiinteistövarallisuuden myyntipäätöstä. Näistä keskimäärin 50 % koskee alle 100 000 euron arvoista omaisuuserää ja 80 % päätöksiä kohteena olevista omaisuuseristä on alle 1 milj. euron suuruisia. Päätösmääriä on kuvattu alla olevassa taulukossa. Taulukossa on ne myyntipäätökset, jotka ovat johtaneet myös lopulliseen kauppaan. Myyntipäätöksiä tehdään tosiasiallisesti hieman toteutuneita kauppia enemmän, koska osa päätetyistä myyntiprosesseista peruuntuu esimerkiksi ostajan vetäytyessä kaupanteosta ennen kaupan lopullista solmimista.

Toteutuneita kauppia euroja:	kpl/vuosi	kpl/vuosi	kpl/vuosi
	2016	2017	2018
o yli 5 milj. euroa	7	11	6
o yli 1 milj. eur - alle 5 milj. eur	8	18	17
o yli 500 000 - alle 1 000 000 eur	8	8	6
o yli 100 000 - alle 500 000 eur	23	26	31
o yli 50 000 - alle 100 000 eur	16	13	18
o yli 10 000 - alle 50 000 eur	25	19	18
o 1 - 10 000 eur	14	17	29
Yhteensä:	101	112	125

Liikelaitoslaisissa oleva hallituksen toimivaltasäädös koskien valtion kiinteistövarallisuuden myynneistä ja maanvuokrauksesta päättämistä poikkeaa tällä hetkellä vastaavasta Metsähallituksesta koskevasta säädöksestä. Metsähallituksen hallitus päättää Metsähallituksesta annetun lain 12 §:n mukaisesti mainittujen päätösasioiden toimivallasta eli hallituksella on tältä osin päätösvalan ohella myös oikeus delegoida päätösvaltaa operatiiviselle liiketoiminnalle.

3 Kilpailuneutraliteetti valtion liikelaitoksessa

3.1 Valtiontukisääntelystä

Julkisen rahoituksen tai tuen osalta on aina arvioitava sen vaikutukset markkinoihin. Valtiontuki määritellään EU:n perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näitä vaikutuksia on arvioitava myös valtion liikelaitosten osalta. Tuki tulee EU:n valtioneukisääntöjen piiriin, jos kaikki perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttyvät:

- 1) julkisten varojen kanavoiminen yrityksiin taloudelliselle toimijalle;
- 2) taloudellinen etu on valikoiva;
- 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja
- 4) vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutuskriteeri)

Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat armeija, poliisi, ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta, meriliikenteen valvonta ja turvallisuus, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi, rahoittaminen ja täytäntöönpano, julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen viranomaisten toimesta, julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetun lakisääteisen velvoitteen perusteella

Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin valtioneukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin.

Euroopan Unionin komissio on avannut valtioneukin käsitteen määrittelyä lisää tiedonannossaan (C/2016/2946, jäljempänä *valtioneukin käsite -tiedonanto*). Tiedonannossa on käsitelty, millä edellytyksillä infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtioneukisääntöjen piiriin. Jos infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan, EU:n valtioneukisääntöjä ei sovelleta.

Tiedonantoa on tulkittu siten, että julkisen infrastruktuurin tarjoaminen valtion omaan käyttöön ei ole taloudellista toimintaa silloinkaan, kun osa tästä toiminnasta suuntautuu markkinoille (infrastruktuuripoikkeus). Komissio on katsonut myös, että muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien niin sanottujen tavanomaisten palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin esim. valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasravintolan tilavuokrauksella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Infrastruktuuripoikkeus ja tavanomaiset lisäpalvelut ovat merkityksellistä nimenomaan valtion liikelaitosten kohdalla. Toisin sanoen valtion käyttäessä omistamaansa infrastruktuuria, kuten esim. omistamiaan kiinteistöjä toimintojensa järjestämiseen, tämä ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin niissäkään tilanteissa, joissa vähäinen osa infrastruktuurista on jonkin muun tahon käytössä. Tämä muu käyttö on ns. liitännäistoimintaa tai tavanomaisia lisäpalveluita. Edellytyksenä on se, että muiden kuin valtion käyttöä infrastruktuurista ei ole järkevästi erotettavissa. Näin ainakin silloin kun toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen valtion käyttö, esimerkiksi samoja materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Organisoitumuodolla (liikelaitos vai osakeyhtiö) ei tässä arvioinnissa ole merkitystä, vaan toiminnan luonne ratkaisee.

Valtiontuen käsite -tiedonannossa on infrastruktuurin käytön osalta todettu, että jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiin tukemiseen.

Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 % infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Markkinoille suuntautuva liitännäistoiminta tulee myös eriyttää kirjanpidollisesti.

Vaikka julkiseen rahoitukseen ei edellä mainituin perustein sovellettaisi EU:n perustamissopimuksen ja siitä annetun oikeuskäytännön mukaan valtiontukisääntelyä, on kilpailuneutraliteettia arvioitava kansallisen kilpailulain näkökulmasta. Kilpailulain kannalta olennaisinta on varmistaa markkinaehtoisuus tilanteissa, joissa julkinen taho harjoittaa taloudellista toimintaa sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kyky valvoa tätä toimintaa. Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisääntelyn perusteella toimivalta puuttua valtion taikka sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka esim. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Näin on myös liikelaitosten osalta.

3.2 Valtion liikelaitokset

Nykyinen yleislakina toimiva liikelaitoslaki on tullut voimaan vuoden 2011 alusta lukien. Voimaantulon jälkeen liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena on toiminut yksi liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt. Valtion toinen liikelaitosmuodossa toimiva organisaatio on Metsähallitus, jota koskien on säädetty oma 15.4.2016 voimaan tullut liikelaitoskohtainen lakinsa. Metsähallituksen toimintaan liittyneet tarpeet julkisista hallintotehtävistä sekä metsätalouden harjoittamisesta valtion metsäomaisuudella edellyttivät yleislakina toimivasta liikelaitoslaista merkittävästi poikkeavia ratkaisuita. Metsähallituksen toimintaa ei siten ollut järjestettävissä yleislain nojalla, eikä esitys vaikuta siihen.

Yleislain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Lain perusteluissa tämä lähtökohta on kuvattu epätarkasti, mikä on aiheuttanut tulkintaongelmia liikelaitoksen hankinta- oikeudellisesta suhteesta. Tämän vuoksi nyt liikelaitoslain tarkistusten yhteydessä on tarpeellista kuvata ja selventää liikelaitosten olevan osa Suomen valtio –oikeushenkilöä, ja että liikelaitosten palveluiden myynti valtionhallinnolle tapahtuu ns. omana tuotantona muun myynnin ollessa laissa säädettyyn tehtävään kytkeytyvää liitännäistoimintaa. Samalla liikelaitoksen asiakaspiirin kuvausta on syytä ajantasaistaa vastaamaan paremmin nykyisiä tarpeita.

3.2.1 Liikelaitos valtion palvelukeskuksena

Valtion liikelaitoksen asiakaspiiri ja palvelut määritellään liikelaitoslaissa. Palvelut myydään liiketoiminnalle tyypillisiä ja tavanomaisia palveluiden myyntisopimuksia kuten esim. vuokrasopimuksia hyödyntäen, vaikka kyse onkin valtion virastojen ja laitosten kohdalla saman oikeushenkilön sisällä tapahtuvasta oikeustoimista. Tämä lähtökohta on osa liikelaitoksen liiketaloudellisia toimintaperiaatteita. Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa kokonaisuudessaan asiakasmaksuina ja vieraalla pääomalla eli lainanotolla, josta se vastaa ensi sijassa itse. Liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta. Juridisesti liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö eikä näin ollen voi mennä konkurssiin. Suomen valtio vastaa toisijaisesti liikelaitoksen sitoumuksista.

Liikelaitosmuodossa toimintaa ei ole tarkoitettu lähtökohtaisesti harjoitettavaksi markkinoilla. Siltä osin kuin liikelaitos toimisi vähäisessä määrin markkinoilla infrastruktuuria käyttäen esim. valtiolle tarpeettomien tilojen vuokrausien muodossa, on hinnoittelu markkinaehtoista. Siten liikelaitoksen toiminta ei vääristä markkinoita. Liikelaitoksella ei voi olla myöskään tytäryhtiötä muutoin kuin erityisestä syystä. Tytäryhtiön perustaminen edellyttää liikelaitoslain 18 §:n mukaisesti valtioneuvoston lupaa. Liikelaitoksen tavanomaista toimintaa tulee myöskään siirtää tytäryhtiöihin muutoin kuin poikkeuksellisesti.

Nykyisen lain nojalla toimiva Senaatti-kiinteistöt hyödyntää palveluiden tuottamisessa valtion omistamaa infrastruktuuria eli Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa valtion omistamia kiinteistöjä.

3.2.2 Valtion palvelukeskusten asiakaspiirien määritelmät

Liikelaitoksien asiakaspiiri määritellään voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:ssä. Valtion virasto- ja laitosten toimijoiden ohella asiakkaina voivat olla valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ja muut yleislain tai erityislain mukaiset valtion liikelaitokset samoin kuin eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvion otetulla määrärahalta.

Valtion muita palvelukeskuksia koskevissa laeissa niiden asiakaspiirin määritelmä on sittemmin kehittynyt liikelaitoslaissa määriteltyä laajemmaksi. Esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, jäljempänä *Palkeet*, annetussa laissa (179/2019) palvelukeskuksen asiakaskunnaksi on edellä mainittujen lisäksi mainittu valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla. Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) nojalla perustetun Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskuksen, jäljempänä *Valtorin*, asiakkaina voivat olla samat asiakkaat kuin liikelaitoksellakin, mutta sen lisäksi myös muut julkisen hallinnon viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset ja julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavat yritykset ja yhteisöt.

Asiakaspiirin osalta lähtökohtana on kuitenkin ollut, että palvelukeskus ei toimisi muuta kuin rajoitetusti sellaisilla toimialueilla, joilla palvelujen hankinnat on kilpailutettava julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti. Valtorin osalta on hallituksen esityksessä todettu, että palvelukeskus ei toiminnassaan osallistuisi esimerkiksi kuntasektorin tarjouskilpailuihin tarjouksen antajana. Palveluita voidaan tuottaa kuitenkin valtion viranomaisia laajemmalle asiakaspiirille silloin, kun sen on tarkoituksenmukaista ja mahdollista ilman kilpailutusmenettelyä. Säännösten perusteella palveluja voitaisiin tuottaa esimerkiksi sellaisille asiakkaille, joille palvelujen tuottamisesta on lainsäädännössä säädetty tai sen nojalla määrätty.

Säännös mahdollistaa palvelukeskuksen toiminnan julkisen hallinnon turvallisuusverkon palvelutuottajana ja lisäksi esimerkiksi muiden sellaisten palvelujen tuottajana, joiden tuottaminen mahdollisesti myöhemmin tehtävien päätösten mukaisesti olisi säädetty yksinoikeudella tuotettavaksi myös muille julkisen hallinnon viranomaisille. Palvelukeskukset voivat tarjota palvelujaan kunnallisille viranomaisille myös sellaisissa poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa vastaavia kunnallisen viranomaisten tarvitsemia palveluja ei olisi muualla tarjolla. Tällöin kunnallisella viranomaisella olisi mahdollisuus tehdä suorahankintoja palvelukeskukselta.

Valtion yhteishankintayksikkönä toimivan Hansel Oy:n asiakaspiiriä on laajennettu viime vuosina julkisen hallinnon yhteistoiminnan edistämiseksi (Laki Hansel Oy nimisestä osakeyhtiöstä 1060/2018). Hansel Oy:n asiakkaina voivat olla mm. kunnat, seurakunnat ja julkisoikeudelliset laitokset, joiden ohjaus- tai määräysvaltaa käyttävät laissa tarkoitetut Hansel Oy:n asiakkaat sekä lisäksi EU:n Suomessa toimivat erillisvirastot ja Keva.

3.2.3 Senaatti-kiinteistöjen asema ja asiakaspiiri

Nykyisen liikelaitoslain nojalla toimii tällä hetkellä Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita liikelaitoslain 1 §:ssä säädetyille asiakkaille. Näitä ovat virastojen ja laitosten ohella valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, muut valtion liikelaitokset kuten Metsähallitus, samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt esim. Kela ja Suomen Pankki. Senaatti-kiinteistöt voi tuottaa vastaavia palveluita myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Senaatti-kiinteistöillä on myös muita asiakkaita, joiden osuus koko liikevaihdosta on alle 10 %. Kyse on valtaosin joko valtionyhtiöistä, valtion yhtiöittämistä toiminnoista tai valtion tarvitsemien lisäpalveluiden tuottajista.

Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tulee huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöjen päätehtävä on ylläpitää ja korjata nykyistä kiinteistökantaa valtion tarpeisiin. Vähäisessä määrin se myös rakennuttaa uutta kiinteistökantaa. Kiinteistövarallisuuden valtion tarpeiden päättyessä Senaatti-kiinteistöt myy omaisuuden avoimin ja syrjimättömin myyntimenettelyin. Senaatti-kiinteistöt ei käytännössä kehitä kiinteistöomaisuutta muutoin kuin kaavoituksen kautta. Rautatieinfrastruktuurin yhteydessä olevien valtion asemaluiden kehittämiseksi näiden alueiden omistus ja kehittämisvastuu on siirretty Senaatti-kiinteistöjen omistamalle Senaatin Asema-alueet Oy:lle. Yhtiön toiminta on markkinaehtoista.

Senaatti-kiinteistöjen tulee myös varautua hoitamaan tehtäviään valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

Suomen valtion omistuksessa on sen laissa määriteltyjen tehtäviensä hoitamiseksi kiinteistövarallisuutta. Tämän varallisuuden voidaan arvioida olevan luonteeltaan valtiontuen käsite - tiedonannossa tarkoitettua infrastruktuuria. Kiinteistövarallisuus on Suomen valtion omistuksessa ja sitä hallinnoi lain nojalla Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöt ei ole juridisesti itsenäinen oikeushenkilö vaan osa Suomen valtiota. Kyse on siitä, miltä osin kiinteistöinfrastruktuurin hyödyntäminen muille kuin valtiolle itselleen tuotettavien palveluiden osalta on mahdollista ilman, että kyse on valtiontuesta. Kiinteistöinfrastruktuurin käyttöä valtion ja muiden asiakkaiden välillä ei käytännössä ole vaikeuksista kuitenkaan erotettavissa.

Ensiksikin Senaatti-kiinteistöjen on katsottava olevan valtiontuen käsite -tiedonannon kohdan 200 mukaisesti infrastruktuurin rakennuttaja/omistaja. Valtio käyttää omaisuutta valtaosin omiin tarpeisiinsa valtion sisäistä vuokrajärjestelmää hyödyntäen. Kyse on tiedonannon koh-

dan 203 mukaisesta infrastruktuurin käyttämisestä, jossa tarkoitus ei ole hyödyntää omaisuutta kaupallisesti, ja jolloin infrastruktuurin julkinen rahoitus ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Senaatti-kiinteistöjen ei voida katsoa olevan tiedonannossa tarkoitettu toiminnanharjoittaja, eikä sitä arvioida tällaisena toimijana. Senaatti-kiinteistöjen asema on muodostettu lailla, jossa on määritelty myös sen lakisääteiset tehtävät. Lailla säädetyn toimialansa mukaisesti Senaatti-kiinteistöt ei suuntaudu, eikä se voi suuntautua markkinoille. Se ei myöskään voi osallistua julkisiin kilpailutuksiin silloin kun jokin hankintalain mukainen hankintayksikkö joutuu palvelunsa kilpailuttamaan.

Toisekseen Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva valtion omaisuus on tarkoitettu hyödynnettäväksi liikelaitoslaissa säädetysti ensi sijassa markkinoiden ulkopuolella ja ei-kaupallisesti. Omaisuutta käyttävät valtion virastot ja laitokset sekä näihin verrattavat toimijat valtion sisäisen vuokrajärjestelmän kautta. Tilojen hyödyntäminen on välttämätöntä julkisen vallan käyttämiseksi ja julkisten lakisääteisten valtion palveluiden tuottamiseksi kansalaisille. Merkittävin käyttäjä on puolustushallinto (n. 49 % kiinteistökannasta ja 34 % myynnistä eli lähinnä vuokratuloista). Senaatti-kiinteistöillä on myös muita valtiontuen käsite-tiedonannon kohdassa 17 mainittuja tai niihin rinnastuvia julkisen vallan käyttäjiä asiakkaina. Tällaisia asiakkaiden toimintoja ovat esim. rajavartiolaitos, tulli, poliisi, vankeinhoito ja keskushallinto eli ministeriöt. Valtion tarpeista vapautuva omaisuus myydään avoimin ja syrjimättömin myyntimenettelyin eikä sitä jätetä vuokraamaan markkinoille muutoin kuin tilapäisesti. Tällöinkin kyse on omaisuuden arvon säilyttämiseksi ja kiinteistövarallisuuden myynnin varmistamiseksi tehtävästä vuokraamisesta. Senaatti-kiinteistöt ei kehittä kiinteistövarallisuutta myyntiä varten käytännössä muutoin kuin kaavamutoksien. Kiinteistövarallisuuden muuntaminen muuhun käyttöön valtion ei-taloudellisen toiminnan päätyttyä, ei tapahdu liikelaitoksen omistuksessa.

Senaatti-kiinteistöillä on valtion vaikutuspiiriin kuuluvia asiakkaita, jotka eivät ole samaa valtio -oikeushenkilöä. Asiakkuuden taustalla on lähes poikkeuksetta omaisuuden hyödyntäminen tilanteessa, jossa jokin valtion lakisääteinen tehtävä on osoitettu lailla muulle kuin virastolle tai kyse on julkisin varoin tuotettavasta palvelusta, jota ei muutoin ole markkinoilla. Esimerkki tällaisesta asiakkaasta on Kansallisgalleria-säätiö, jota koskevassa laissa sille on asetettu joukko aiemmin Valtion taidemuseo -nimellä toimineen laitoksen tehtäviä.

Vähäiseksi rajautuvan valtion vaikutuspiiriin ulkopuolelle jäävän asiakasryhmän osalta kyse on usein tilavuokrauksista Senaatti-kiinteistöjen kilpailuttamille palvelutuottajille näiden tuottaessa palveluita valtiolle (esim. henkilöstöravintolat, puhtauspalvelutuottajat tai kaluston huoltopalveluiden tuottajat). Ulkopuolisia asiakkaita ovat myös yksityishenkilöt esim. autopaikka-vuokraustilanteissa virastotalojen yhteydessä sekä joiltain osin työsuhdeasuntojen vuokrauksesta. Vähäiseltä osin Senaatti-kiinteistöt vuokraa tiloja yllä kuvatulla tavalla valtion ulkopuolisille tahoille kiinteistövarallisuuden arvon ja myytävyyden säilyttämiseksi. Joissain tapauksissa yhdyskuntarakenne ja kaavoitus edellyttävät toimintoja rakennuksiin, joiden hyödyntäminen valtion osalta ei ole mahdollista. Näin esim. kauppa- ja liiketilojen sijoittamisvaatimukset asemakaavoituksella toimistorakennuksen yhteyteen. Tämä taloudelliseksi toiminnaksi katsottava toiminta on markkinaehtoista.

Puolustuskiinteistöjen perustaminen ei juurikaan vaikuttaisi tähän asiakaspiiriin jaotteluun. Jatkossa vastaavat luvut tarkasteltaisiin Senaatti-konsernitason tasolla. Puolustusvoimat on mm. suljetuilla alueilla vuokrannut tiloja edelleen strategisille kumppaneilleen, kuten esim. Millog Oy:lle puolustushallinnon rakennemuutosten yhteydessä. Vuokrauksien yhteydessä Puolustusvoimat on näin voinut varmistaa kohteiden osalta oman suoran ohjauksen. Mikäli näitä Puolustusvoimien edelleen tekemiä vuokrauksia halutaan siirtää suoraan Puolustuskiinteistöjen vuokrauksiksi, vaikuttaisi tämä siinä kohtaa valtio-oikeushenkilön vuokrausta pienentäväs-

ti ja vastaavasti erityistehtäväyhtiöiden vuokrausta suurentavasti. Tämän osuus olisi arviolta enintäänkin n. 3–4 %. Senaatti-kiinteistöjen asiakaskunnan vuokraus- ja palvelumyynnin liikevaihdosta liikelaitoslain 1 §:n mukaisia asiakkaita on yhteensä noin 92 %. Puolustuskiinteistöihin liittyvä järjestely todennäköisesti jossain määrin kasvattaa tätä lukua Senaatti-konsernin tasolla, kun nykyinen Rakennuslaitoksen ylläpitopalveluiden palvelumaksu Puolustusvoimille poistuu ja muuttuu osaksi Puolustuskiinteistöjen kokonaisvuokraa.

3.2.4 Palveluiden hinnoittelu liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä

Liikelaitoslain säätämisen jälkeen valtion palvelukeskusten ml. Senaatti-kiinteistöjen palveluiden hinnoittelussa valtion sisäisille asiakkaille lähtökohdaksi on muodostunut ns. omakustannusperusteinen hinnoittelumalli. Mallissa palvelun myynnillä saatavilla tuloilla katetaan palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset sekä esim. liikelaitosten tapauksessa palvelutuotantoon sidotun pääoman tuotto, joka on viime vuosina vastannut valtion lainanoton keskimääräisiä kustannuksia. Omakustannusperusteinen hinnoittelu on ollut mahdollista liikelaitoslain 1 §:n 1 momentin mukaisille asiakkaille sekä niille valtiopiiriin kuuluville asiakkaille, joiden rahoituksesta on katettu vähintään 75 % valtion talousarvioon varatulla määrärahalta.

Hinnoittelu muille kuin valtion sisäisille asiakkaille on liikelaitoslain lähtökohdan mukaisesti markkinahintaista. Tätä asetelmaa ei esitetä muutettavaksi.

3.2.5 Markkinoille suuntautuvan myynnin vaikutukset liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä

Valtiontuen käsite -tiedonannon mukaisesti liikelaitosten toiminnan vaikutuksia arvioida myös sen perusteella onko toiminnalla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Liikelaitokset tuottavat palvelut lähtökohtaisesti valtiolle itselleen, jolloin niiden toiminta lähtökohtaisesti tapahtuisi vain Suomen valtion alueella. Palvelutuotanto tapahtuu lain nojalla säädetyn toimialan ja tehtävien puitteissa. Ulkomailla sijaitsevat lähetystökiinteistöt ja muut instituuttkohteet ovat kansainvälisten diplomaatti-statukseen liittyvien syiden vuoksi jatkossakin ulkoministeriön hallinnonalalla hoidettavia. Ehdotuksen mukaisen Puolustuskiinteistöjen osalta toimintaa voisi olla puolustusvoimien tehtäviin kuuluvien sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä olla myös Suomen ja käytännössä aina myös EU:n rajojen ulkopuolella. Valtion liikelaitosten toiminnalla ei arvioida siten olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai investointeihin joko lainkaan tai se on enintäänkin marginaalista. Tämä pätee myös jäljempänä kuvatun Senaatti-kiinteistöjen ja esitetyn Senaatti-konsernin toimintaan.

Senaatti-konsernin omistajahallinnassa oleva kiinteistökanta muodostuu pääosin myös sellaisista kohteista, joilla ei ole markkinoilla kilpailevaa infrastruktuuria. Valtion ydintoimintoihin lukeutuvien puolustuskiinteistöjen, rajaturvallisuuden kohteiden, vankeinhoitolaitoksien ja ainutlaatuisien kansallisten kulttuurilaitosten ja -rakennusten osalta ei ole olemassa markkinoita eivätkä markkinaehtoiset toimijat tuota tällaisia tiloja markkinoille. Valtion itsensä käyttöön nämä kohteet tuotetaan ja ylläpidetään siten, että kohteet ovat valtion itsensä omistuksessa. Toiminnan luonteesta ja esim. turvallisuusvaatimuksista johtuen kohteita ei voida hankkia vuokraamalla tai muutoin markkinoilta käyttäen esim. tilahallintapalveluita. Tämä koskee pääosin myös valtion käyttämiä toimistotyyppisiä kohteita. Toimistokiinteistöjen osalta strategisena linjauksena on myös omistuksen kautta ylläpitää riittävä toimitilaverkosto monipaikkaisen työskentelyverkoston mahdollistamiseksi valtiolla kaikissa tilanteissa.

Varsinainen kiinteistöihin liittyvä tuotanto esim. ylläpidon ja rakentamisen osalta tapahtuu pääosin Senaatti-kiinteistöjen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, mukaisella kilpailutuksella markkinoilta. Puolustus-

kiinteistöjen osalta tulisi jatkossa olemaan myös omaa ylläpitopalveluiden tuotantoa, mikä olisi välttämätöntä mm. turvallisuussyistä.

4 Tavoitteet

Puolustusvoimien tilakanta ja käyttö poikkeavat merkittävästi muiden valtionhallinnon toimialojen tilatarpeesta ja käytöstä. Puolustusvoimien toimialalla suurin osa toimitiloista on muuta kuin tyyppillistä toimistotilaa, erikoistiloja on paljon ja lisäksi suuri osa niistä sijaitsee suljetuilla alueilla ja tilojen käyttöä määrittää sotilaallisen toiminnan erityistarpeet. Tästä johtuen tilakantaa ja sen käyttöä tulee suunnitella pitkäjärjestyksellä. Esimerkiksi nykyinen Puolustusvoimien strategiakausi, jolla hankkeita suunnitellaan ja arvioidaan, jatkuu vuoteen 2035. Monet kiinteistöinvestoinneista ovat samalla suoraan liitännäisiä strategiakaudella tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin.

Kaikessa puolustushallinnon toiminnassa korostuu turvallisuusintensiivisyys, joka heijastuu vahvasti myös toimitilatarpeisiin. Tällaisia tarpeita ovat mm. tilojen käytettävyyden normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä häiriötilanteiden sietokyky. Myös kansainvälisten tehtävien vaatimukset sekä korkea tila- ja tietoturvallisuuden vaatimustaso korostuvat puolustushallinnon toiminnassa. Puolustushallinnossa kiinteistöt ja toimitilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista. Tästä johtuen puolustushallinnon tilaratkaisut tulee suunnitella ja toteuttaa osana turvallisuusratkaisujen kokonaisuutta.

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. Uudistuksen yhteydessä voidaan poistaa päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita. Tavoitteena on pystyä palvelemaan puolustusvoimien tarpeita aiempaa paremmin vähentämällä ja selkeyttämällä vastuurajapintoja ja vahvistamalla strategista kumppanuutta puolustushallinnon ja liikelaitoskonsernin kesken. Strategisen kumppanuuden keskeisenä tavoitteena on tukea Puolustusvoimien valmiutta, varautumista ja turvallisuutta toimitilojen tarjoaman suojan ja käytettävyyden kautta. Tämän toteutuminen varmistetaan tuottamalla Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen yhtenäinen tilannekuva.

Valtion kiinteistötoimen tavoitteena on tuottaa virastojen toiminnalle tarkoituksenmukaiset tilat mahdollisimman kustannustehokkaasti. Liikelaitosmallin myötä toteutettu valtion keskitetty kiinteistönomistus on osoittautunut toimivaksi. Sillä pyritään varmistamaan kaikkia hallinnonaloja ja kokonaistaloudellisuutta ajatellen kiinteistöjen riittävä ylläpito, kiinteistöjä koskevien riskien hallinnan keskittäminen, tarvittavat investoinnit ja kiinteistöjen elinkaaren aikainen tehokas hyödyntäminen. Keskitetty toimintamalli mahdollistaa vahvan kiinteistöosaamisen ja erikoistumisen. Keskitetyssä mallissa investoinnit voidaan tehdä oikea-aikaisesti liikelaitoksen kautta ja maksaa ne pidemmällä aikajänteellä vuokrana takaisin. Tämä helpottaa virastojen ja laitosten talouden suunnittelua ja budjetointia, kun toimitilakustannukset ovat sopimusperusteisesti määritettyjä ja vuokran muodossa tasaisesti maksettavia.

Yhtenäisessä omistajahallinnassa on voitu toimeenpanna myös koko valtionhallintoa koskevia kiinteistö- ja toimitilastrategioita ottaen huomioon virastojen ja laitosten yhdenvertainen kohdeltu ja valtion kokonaisuus. Yhtenäisen omistajahallinnon tavoitteena on hallita valtion kiinteistöihin liittyviä riskejä kokonaisvaltaisesti samassa konsernirakenteessa. Liikelaitoskonsernin yhteisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtana on osaamiskeskittyminen, joka tuo hyötyjä koko valtionhallinnolle mm. valmiuden ja turvallisuuden osalta. Vaikka liikelaitokset olisivat

omia hankintayksiköitä, tehokkaalla yhtenäisellä hankintatoimella ja yhteisillä hankinnoilla pyrittäisiin saamaan synergia- ja taloudellisia hyötyjä. Toisilleen konsernin liikelaitokset tuottaisivat palvelut saman oikeushenkilömuodon sisällä ilman kilpailutusta kirjanpitolain edellyttämällä tavalla ja sisäistä hinnoittelua noudattaen. Lisäksi muitakin palveluita keskittämällä voidaan hillitä toimitilakustannusten nousua.

Liikelaitoslain yleinen kehittäminen sujuvoittaa lain nojalla toimivien liikelaitosten ja niitä ohjaavien keskushallinnon viranomaisien hallintoa. Samalla tavoitteena on selkeyttää valtion liikelaitosten toiminnan perusteiden, vastuiden ja velvoitteiden kuvausta säädösten tasolla. Liikelaitosten asiakaspiirin selkeyttämisellä ja päivittämisellä varmistetaan liikelaitosten juridisen toimintaympäristön toimivuus.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

5.1.1 Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointi

Puolustusvoimien käytössä oleva rakennettu kiinteistöomaisuus on tarkoitus koota Puolustuskiinteistö-tytärliikelaitokseen. Puolustuskiinteistöt olisi Senaatti-kiinteistöjen tytärorganisaationa toimiva liikelaitos. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ensiksikin perustettavaksi Puolustuskiinteistö-tytärliikelaitos ja säädettäväksi sen osalta mm. tämän tehtävästä, ohjauksesta, toimintaperiaatteista ja hallinnosta. Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat säädökset koottaisiin samalla uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Laitoskohtaisessa laissa säädettäisiin siten muodostuvasta liikelaitoskonsernista ja konsernirakenteen toiminnoista. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin. Yleislaista ehdotetaan samalla siirrettäväksi kaikki nykyiset Senaatti-kiinteistöä koskevat laitoskohtaiset säännökset uuteen laitoskohtaiseen lakiin.

Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhtenä lähtökohtana on hillitä Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousua. Samalla Senaatti-kiinteistöjen muiden asiakkaiden asema ei tulisi heikentyä. Näiden tavoitteiden varmistamiseksi osa emo- ja tytärliikelaitoksen asiakkaille tuottamista ja konsernin itse tarvitsemista palveluista on tarkoitus tuottaa keskitetysti. Yhteisten palveluiden ja toimintojen toimivuudesta vastaisi Senaatti-kiinteistöt emoliikelaitoksena ja palveluita tuotettaisiin joko Senaatti-kiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä konsernin sisällä kulloinkin tehokkaimmaksi katsotuilla järjestelyillä ja tuotantovastuilla. Puolustuskiinteistöt tuottaisi resurssiensa puitteissa esim. valmiuteen ja varautumiseen liittyviä konsernin yhteisiä palveluita liikelaitoskonsernille ja koko valtionhallinnolle.

5.1.2 Henkilöstön asema

Uudelleenorganisoinnissa henkilöstön asema turvattaisiin niin Rakennuslaitoksen kuin Senaatti-kiinteistöjenkin osalta. Valtaosa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Samalla Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä siirtyisi vähäisessä määrin Puolustuskiinteistöihin ja vastaavasti osa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä Senaatti-kiinteistöihin. Kaikki henkilöstösiirrot toteutettaisiin liikkeenluovutuksen periaatteita noudattaen. Laitoskohtaiseen lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi näitä henkilöstöä koskevien periaatteiden ja lähtökohtien toteuttamiseksi tarvittavat säännökset. Ehdotus ei sisällä siirtoja Puolustusvoimien henkilöstön osalta. Henkilöstön asemaa on kuvattu tarkemmin jäljempänä mm. henkilöstövaikutukset kohdassa.

5.1.3 Yleiset liikelaitoslain kehittämistarpeet

Valtion muita palvelukeskuksia koskevissa laeissa palvelukeskusten asiakaspiirin tarkentaminen ja määrittely vastaamaan voimassa olevaa soveltamista, on tarpeellista. Taustalla ovat olleet valtionhallinnon rakennemuutokset sekä julkisen sektorin yhteistyön lisääntyminen yli sektorirajojen. Liikelaitoslain asiakaspiirin määritelmää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että se kuvaa aiempaa selvemmin liikelaitoksen roolin valtion sisäisenä palvelukeskuksena. Asiakaspiirin määritelmässä on tavoitteena huomioida myös julkisen hallinnon kehittämistarpeet yli julkishallinnon yksiköiden rajojen. Tämä on välttämätöntä esim. kehitettäessä valtion ja kuntien kansalaispalveluiden yhteisiä tuottamismahdollisuuksia.

Jatkossakin yleislaki sisältäisi valtion liikelaitoksen asiakaspiirin kuvauksen. Liikelaitoskohtaisessa erityislaissa tulisi kuitenkin ottaa kantaa siihen, miltä osin yleislain asiakaspiiri on perustettavan liikelaitoksen toimialalla sovellettavissa ja onko liikelaitoskohtaisesti tarvetta täydentää asiakaspiirin määritelmää. Liikelaitoskohtaisesti olisi harkittava ja lailla säädettyä liikelaitoksen mahdollisuudesta toimia markkinoilla yleislain puitteissa. Markkinoilla olevan toiminnan osalta lähtökohtana olisi markkinahinnoittelu liikelaitoslain ehdotettavan 3 §:n mukaisesti. Mahdollisuus toimia ylipäätään markkinoilla olisi tulkittava suppeasti, johtuen liikelaitosmalliin liittyvistä rakenteellisista ominaisuuksista kuten liikelaitoksen konkurssikelvottomuudesta johtuen. Taloudellinen toiminta voisi olla mahdollinen sisämarkkinoiden sallimisessa puitteissa ja lähinnä vain silloin, kun kyse on oman palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvasta liitännäistoiminnasta. Tämän markkinoille suuntautuvan taloudellisen toiminnan määrä tulisi olla aina vähäinen suhteessa varsinaiseen liiketoimintaan. Voimassa olevassa liikelaitoslaissa taso on 10 %, mikä olisi jatkossakin lähtökohtana. Kaiken liitännäistoiminnan määrän osalta lähtökohtana olisi infrastruktuurikohtainen arviointi ja enimmillään sitä saisi olla 20 %. Määrä tulisi kuitenkin arvioida ja asettaa lailla jokaisen liikelaitoksen perustamisen yhteydessä erikseen.

Ehdotettavan asiakaspiirin jaottelun mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen asiakkaista valtion virastojen, laitosten sekä muiden valtiopiiriin kuuluvien asiakkaiden yhteenlaskettu osuus ei käytännössä muuttuisi nykyisestä. Asiakaspiirille tapahtuvan palvelumyynnin seuranta tulisi kuitenkin lain voimaantulon jälkeen päivittää vastaamaan laissa määriteltyä jaottelua.

Nämä rajat eivät juurikaan poikkeaisi kansallisista markkinasääntelyn lähtökohdista ja olisivat valtion liikelaitosten osalta perusteltuja, koska ne toimivat aina valtion sisäisinä palvelukeskuksina ja niiden palvelutuotanto suuntautuu aina valtionhallinnon sisäisiin tarpeisiin. Niillä ei esimerkiksi ole hoidettavanaan kansalaispalveluita tai tehtävänään palvella yksityistä markkinaa ja niiden tehtävistä säädetäisiin joka kerta lailla erikseen. Liikelaitoksilla olisi todennäköisesti usein myös valmiuslain mukaisia olennaisia tehtäviä hoidettavanaan, mikä on mm. kuntalain (410/2015) 127 §:n yhteydessä todettu perusteeksi poiketa yhtiöittämisvelvoitteesta, vaikka toiminta olisi osin markkinoilla tapahtuvaa. Valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisella ja liikelaitoskohtaisilla laeilla ei ole tarkoitus sulkea pois kilpailulain neutraliteettisääntelyn soveltumista.

Valtion palvelukeskusten palveluiden yleisesti käyttöön otetun omakustannusperusteisen hinnoittelumallin johdosta liikelaitoslaissa todettua liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden määrittelyä on tarpeellista tarkentaa. Liikelaitosten toiminnan tulee jatkossakin olla liiketaloudellisia periaatteita noudattavaa. Tämä on välttämätön lähtökohta, jotta toiminnan läpinäkyvyys ja vertailtavuus voidaan edelleen toteuttaa ja toiminnan kustannustehokkuutta vertailtavuuden kautta seurata. Laissa selvennettäisiin kuitenkin, milloin palvelutuotanto voi olla omakustannushinnoitteluun perustuvaa ja milloin sen tulee olla markkinaehtoista.

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

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitettävä järjestely koskee merkittävää n. 1,1 mrd. euron valtion kiinteistöomaisuuserää. Omaisuusjärjestelyt ja uudelleenorganisointuminen tapahtuisivat kuitenkin valtionhallinnon sisällä eikä esitys lisäisi valtion vastuita ulkopuolelle, vaan kyseessä on olemassa olevien vastuiden uudelleenorganisointi. Järjestely ei lisää Senaatti-kiinteistöjen muiden valtioasiakkaiden toimitilakustannuksia tai heikennä niiden palveluita.

Tavoitteena on, että keskitettäessä Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen toimintoja yhteen mm. päällekkäisten ICT-ratkaisujen poistumisen, saavutettavien hankintojen mittakaava-etujen, liikelaitoslain hallinnollisten vaatimusten keventymisen ja toiminnan yhdenmukaistumisen myötä on saavutettavissa valtiolle vähintään 5 milj. euron alempi kustannustaso. Tämä saavutetaan n. 5–10 vuoden aikana muun muassa päällekkäisten tehtävien ja ICT-järjestelmien poistamisen sekä tehtävien uudelleenjärjestämisen kautta. Yhteisillä konsernipalveluilla tuotettaisiin jatkossa palveluita kummallekin liikelaitokselle ja niiden asiakkaille aiemman kahden organisaation sijaan. Kiinteistöjen ylläpitoprosessin yhtenäistäminen mahdollistaa ylläpidon kustannustason alentumisen. Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen samankaltaisten hankintojen volyymiksi on arvioitu n. 50 milj. euroa, mistä jatkossa hankintoja yhtenäistämällä on saavutettavissa kustannusten alentumista.

Järjestely mahdollistaa Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitsemisen. Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja vuokrajärjestelmän soveltamisen tavoitteena on nimellisten toimitilakustannusten alentaminen vuoteen 2035 mennessä siten, että toimitilakustannuksien suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista ei kasva nykyisestä.

Kokonaisvuokramallissa Puolustuskiinteistöt vastaa Puolustusvoimien vuokraamien kiinteistöjen kokonaiskustannuksista ja elinkaaren suunnittelusta. Kunnossapitovastuu siirtyy pois Puolustusvoimilta, joka voi keskittyä ydintoimintaansa. Uudet kokonaisvuokra- ja palvelusopimukset laaditaan siten, että Puolustusvoimien toimitilamenot vastaavat kohdetasolla paremmin todellisia kustannuksia ja helpottavat niiden ennustettavuutta. Ennakoiva ylläpito vähentää korjaustarvetta ja aikaansaa kustannussäästöjä.

Uudelleenorganisoinnin ja hankkeen läpiviintiin liittyvien kertakustannusten on arvioitu olevan n. 4 milj. euroa, josta suoria projektkustannuksia on n. 0,9 milj. euroa. Muut kustannukset muodostuvat organisaatioiden omista lisäkustannuksista hankkeen onnistuneen läpiviennin varmistamiseksi. Kustannusten vaikutuksia talousarvioon on kuvattu tarkemmin kohdassa 11.2.

Järjestelyn yhteydessä siirtyvän omaisuuden omistusoikeus ei vaihtuisi, vaan kyse olisi omistajahallinnan siirrosta. Juridinen omistusoikeus olisi jatkossakin Suomen valtiolla. Siirron yhteydessä ei tulisi suoritettavaksi varainsiirtoveroa eikä esityksellä olisi muitakaan varainsiirto-

verovaikutuksia. Siirtyvästä n. 1,1 mrd. euron omaisuudesta Rakennuslaitoksen osuus olisi arviolta n. 25 milj. euroa. Puolustuskiinteistöille muodostettavan vieraan pääoman määrä olisi arviolta n. 400 milj. euroa. Vieras pääoma koostuisi Rakennuslaitoksen nykyisistä lyhytaikaisista ostoveloista ja emoliikelaitoksen kanssa muodostettavasta velkasuhteesta. Lainajärjestely olisi valtion sisäinen ja toteutettaisiin emo- ja tytäriikelaitoksen taserakenteen muodostamiseksi yhdenmukaisiksi keskenään. Näin järjestely olisi valtion muiden virastojen ja laitosten tilakustannusten näkökulmasta neutraali. Kummankin liikelaitoksen omavaraisuusaste tulisi olemaan noin 60–65 %:n välillä. Luvut on arvioitu viimeisten vahvistettujen vuoden 2018 tilinpäätöstietojen perusteella.

5.2.2 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Uudelleenorganisoinnin yhteydessä olisi tarkoitus säätää liikkeenluovutuksen ehtojen noudattamisesta, jolloin näiden ehtojen toteutumista ei tarvitsisi erikseen tarkastella. Uudelleenorganisointiin ei liittyisi henkilöstön vähentämistä. Esityksellä ei olisi liikkeenluovutuksena välittömiä vaikutuksia henkilöstön etuihin. Järjestelyn yhteydessä henkilöstön palkkaus, etuudet ja eläkejärjestelyt jatkuisivat liikkeenluovutuksen ehtojen mukaisesti. Järjestelyn tuloksena Senaatti-konsernissa sovellettavien työehtojen ja etuuksien kirjo saattaisi kasvaa. Senaatti-konsernissa pyritään varmistamaan työntekijöiden tasapuolinen kohtelu, minkä toteuttamiseksi pidemmällä aikavälillä tavoitteena olisi työehtojen ja etuuksien yhtenäistäminen.

Henkilöstön aseman järjestämiseen sovellettaisiin työsopimuslain (55/2001) ja valtion virkamieslain (750/1994) liikkeenluovuttamista koskevia säännöksiä. Siirtoihin sovellettaisiin myös lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa ja lakia yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007). Järjestelyyn ei sovellettaisi lakia valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002), koska järjestely koskee lain soveltamisalan ulkopuolella olevaa liikelaitosta eikä järjestelyä olisi toteuttavissa erillisenä liikelaitoksen toiminnasta.

Yhteensä uuden Senaatti-konsernin palveluksessa olisi n. 1 100 työsuhteista työntekijää 1.1.2021 alkaen. Puolustuskiinteistöt tuottaisi tilapalvelut Puolustusvoimille ja sen määrittämille strategisille kumppaneille. Senaatti-kiinteistöt tuottaisi tilapalvelut muulle valtion hallinnolle ja valtion budjettitalouden ulkopuolella oleville asiakkaille.

Asiakkaiden ja konsernin itsensä tarvitsemat yhteiset palvelut tuotettaisiin keskitetysti ja yhdenmukaisesti. Palveluja tuottavat yksiköt ja niiden henkilöstö sijaitsisivat Senaatti-kiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä.

Rakennuslaitoksen henkilöstöstä pääosa siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöihin siirtyisivät ne henkilöt, jotka työskentelisivät jatkossa Senaatti-kiinteistöjen tuottamissa yhteisissä palveluissa. Yhteisiä palveluita tuotettaisiin osin myös Puolustuskiinteistöissä ja tältä osin yhteisiä palveluita tuottava henkilöstö olisi Puolustuskiinteistöissä. Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöihin siirtyisi myös se henkilöstö, joka tulisi hoitamaan Puolustusvoimien asiakkuutta jatkossa. Määräaikainen työsuhteinen henkilöstö siirtyisi määräaikansa osoittamaksi ajaksi liikelaitoksien palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen.

Järjestelyn yhteydessä tarkasteltaisiin myös Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen toimintojen rajapintoja. Nykyisessä pääomavuokramallissa ylläpidon vastuun ollessa Puolustusvoimilla Puolustusvoimien henkilöstöä on resursoitu näihin ydintoiminnan ulkopuolisiin toimintoihin.

Rakennuslaitoksen nykyisen johtajan määräaikainen virka muuttuisi tämän lain nojalla määräaikaiseksi työsuhteeksi ja sijoitettaisiin Puolustuskiinteistöihin väliaikaiseksi johtajaksi, kunnes Puolustuskiinteistöjen hallitus tekisi valinnan varsinaisesta johtajasta. Kaikki siirrot toteutettaisiin 1.1.2021 lukien ja koko henkilöstö siirtyisi entisiin ehdoin. Uudistuksen yhteydessä on kuultu henkilöstöjärjestöjä eikä uudistus toisi muutoksia henkilöstöjärjestöjen asemaan.

Henkilöstön sijoittuminen määräytyisi tehtävien perusteella. Suurin osa henkilöstöstä jatkaisi aiemmissa tehtävissään. Ehdotuksessa kuvattujen toimintojen uudelleenjärjestelyn myötä henkilöstön tehtävänkuviiin ja työrooleihin saattaisi tulla muutoksia. Tällaisia muutoksia voisivat olla esim. tehtävän suorituspaikan, esimiehen tai työyksikön vaihtuminen. Joissain toiminnissa voisi muodostua päällekkäistä resursointia järjestelyn myötä. Nämä päällekkäisyydet mahdollistaisivat henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamisen havaittavien resurssivajeiden täyttämiseksi. Kaikissa muutoksissa pyrittäisiin huomioimaan henkilöstön osaaminen ja toiveet. Mahdollisissa uudelleenjärjestelyissä varmistettaisiin riittävä koulutus ja tuki.

Toimintaa tultaisiin kehittämään Puolustusvoimien tarpeista lähtien. Puolustuskiinteistöjen toimipaikkaverkosto tulisi sijoittumaan Puolustusvoimien organisaation välittömään läheisyyteen yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa. Henkilöstölle todennäköisesti avautuisi uudistuksessa mahdollisuuksia siirtyä työskentelemään pysyvästi myös johonkin muuhun toimipisteeseen, kuin missä henkilö tällä hetkellä työskentelee.

Järjestelyn myötä henkilöstölle avautuisi konsernissa nykyistä laajemmin sisäisiä uramahdollisuuksia. Henkilöstöresurssien kokoaminen yhden konsernin palvelukseen lisäisi myös mahdollisuuksia toisaalta erikoistua nykyistä syvemmin erilaisiin tehtäväkokonaisuuksiin ja toisaalta hakeutua eri tyyppeihin tehtäviin hyödyntämällä tehtäväkiertoa. Tämä osaltaan parantaisi mahdollisuuksia tuottaa Puolustusvoimille ja valtionhallinnon muille asiakkaille nykyistä parempaa tilapalvelua. Samalla tämä parantaisi koko valtion kiinteistöhallinnon jatkuvuudenhallintaa ja esim. mahdollisuuksia toimia kiinteistöalan suunnannäyttäjänä. Muodostuva nykyistä syvempi strateginen kumppanuus Puolustuskiinteistöjen ja Puolustusvoimien välillä mahdollistaisi myös osaamisen ja yhteistyön syventämisen henkilökiertojen kautta.

Henkilöstöön liittyvien muutosten toteuttamisen lähtökohtana olisi hyvä henkilöstöpolitiikka ja laadukas henkilöstöjohtaminen. Muutostilanteessa noudatettaisiin lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2003) sekä yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia (334/2007) ja henkilöstön edustajat olisivat mukana muutostilanteen valmistelussa ja toteuttamisessa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää myös koko henkilöstön osallistamisen jatkamista koko muutoksen ajan. Tämä edistää myös henkilöstön tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia muutoksen valmistelussa ja toteutuksessa.

5.2.3 Muut vaikutukset

Ehdotuksen mukainen tilahallinnan keskittäminen parantaisi Puolustusvoimien kykyä toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään muodostuvan strategisen kumppanin myötä. Tässä keskeisenä hyötynä olisi, että Puolustuskiinteistöt pitäisi Puolustusvoimien kriittiset toimitilat poikkeusolojen vaatimuksia vastaavassa kunnossa. Tiloihin liittyvä valmiuden järjestely olisi toteutettu kustannustehokkaasti. Valmiuden ja varautumisen kannalta koko valtio hyötyisi Puolustuskiinteistöihin muodostuvan osaamiskeskittymän kautta.

Keskeistä uudistuksessa olisi myös se, että Puolustuskiinteistöt olisi osa sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaa. Tällöin se voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon ja ohjata osana Puolustusvoimien muuta strategista suunnittelua. Tilahallinta pystyttäisiin ehdotetussa mallissa tehokkaammin kytkemään kiinteäksi osaksi turvallisuusratkaisujen kokonaisuutta

niin kotimaassa kuin kansainvälisissäkin tehtävissä. Tilahallinnan keskittäminen mahdollistaisi myös muun muassa nykytilaa yhtenäisemmät tietojärjestelmäratkaisut Puolustusvoimien ja uuden tytäriikelaitoksen kesken.

Puolustusvoimat on tunnistanut toimitilat kiinteäksi osaksi puolustusjärjestelmää. Puolustusvoimien lakisäätelien tehtävien toteuttaminen edellyttää toimintaa tukevat toimitilat ja palvelut. Tällä hetkellä Puolustusvoimilla ei ole saatavissa yhtenäistä kohdekohtaista kustannus- ja käytettävyydestä kohteistaan. Lisäksi kiinteistötiedot ovat hajallaan eri organisaatioiden järjestelmissä. Puolustuskiinteistöt ottaisi kokonaisvastuun tilannekuvan tuottamisesta (esim. kustannukset, tilojen määrät, tilankäytön tehokkuus, ympäristöasiat). Tällä olisi merkittävä parantava vaikutus kustannusten hallittavuuteen.

Yleislain puolelle ehdotettu liikelaitoksen asiakaspiirin laajennus mahdollistaisi julkisen hallinnon yhteisten palveluiden ja palveluketjujen kehittämisen aiempaa paremmin. Esimerkiksi kansalaispalveluiden kokoaminen tuotettavaksi valtion ja kuntien yhteispalvelupisteissä tarkoittaa sitä, että nykyisistä liikelaitoksista Senaatti-kiinteistöjen tulisi kyetä tuottamaan tilaratkaisuja myös kunnille tai kuntayhtymille tietyissä tilanteissa.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) tuli voimaan vuoden 2020 alusta lukien. Lain velvoitteet koskevat myös liikelaitoksia laissa säädettyllä tavalla. Tiedonhallintalain vaatimusten mukaisten toimenpiteiden valmistelu on käynnistetty Senaatti-kiinteistöissä. Samat tiedonhallinnan menettelyt otettaisiin käyttöön myös Puolustuskiinteistöjen osalta ottaen huomioon turvallisuuskriittisten tietojen erityistarpeet. Tiedonhallintalain velvoitteiden järjestäminen kahden eri organisaation sijaan yhdessä organisaatiossa keventäisi ja yhdenmukaistaisi toimintatapoja valtion kiinteistöhallinnon osalta ja näin parantaisi tiedonhallintalain edellytysten täyttymistä. Tiedonhallintalaki ei aiheuta tähän esitykseen liittyen välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1.1 Nykytilan säilyttäminen

Nykytilan säilyttämiseen liittyisi useita ongelmia, eikä sitä siksi voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Nykyisellä kiinteistöhallinnan mallilla ei pystyttäisi hillitsemään esityksen tavoitteen mukaisesti puolustushallinnon kiinteistömenojen kasvua ilman merkittäviä muutoksia pääomavuokran määräytymisperusteisiin. Nykyinen hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei myöskään tuottaisi Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Nykyinen palvelumalli ei myöskään ole tuottanut Puolustusvoimien kannalta riittävän selkeitä vastuita. Nykyinen hajautunut malli on ongelmallinen myös kiinteistöhallinnon toimivuuden ja kiinteistökannan arvon säilymisen näkökulmista ja on johtanut muun muassa kiinteistökannan rappeutumiseen ja korjausvelan kasvuun.

Ongelmana nykymallissa voidaan pitää myös sitä, ettei se tarjoa riittäviä keinoja vastata Puolustusvoimien poikkeusolojen ja kansainvälisten tehtävien edellyttämiin vaatimuksiin. Senaatti-kiinteistöt ei ole tällä hetkellä maanpuolustuksen tarpeiden näkökulmasta riittävän erikoistunut turvallisuussektoria tukeva toimija, eikä siksi pysty täysimääräisesti vastaamaan Puolustusvoimien erityistarpeisiin. Nykytilaa ja siihen liittyviä ongelmia arvioidaan tarkemmin esityksen luvussa 2.

6.1.2 Keskitetty virastomalli

Virastomuodossa toimiminen tarkoittaisi käytännössä valtiolla vielä 1990-luvulla käytössä olleen omistus- ja hallinnointijärjestelyn palauttamista Puolustuskiinteistöjen osalta. Tuolloin vuonna 1995 aloitetun kiinteistöhallinnon uudistamisen ensivaiheessa valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoi virastomuodossa toiminut Valtion kiinteistölaitos. Kiinteistöhallinnon uudistaminen liittyi yhtenä osana valtion koko talouden ohjausmallin muuttamiseen tulosohtausuudistuksessa. Uudistuksessa toimitilojen osalta siirryttiin sisäiseen vuokrajärjestelmään ja virastojen omaan vastuuseen toimitilakustannuksistaan määrärahojensa puitteissa. Uudistus vietiin loppuun muuttamalla virastomuotoinen Valtion kiinteistölaitos 1999 lukien valtion talousarvioaloudesta erilliseksi liikelaitokseksi.

Erityisesti rakennetun kiinteistövarallisuuden osalta siirtyminen virastosta liikelaitokseksi on tuonut merkittäviä etuja. Suurin ero on itsenäinen investointien rahoitus myös ottamalla lainaa, mikä ei ole mahdollista vuosittaiseen kassavirtaan ja budjettimäärärahoihin sidotussa virastossa. Aidon lainarahoituksen kautta saavutettiin myös toiminnan ja talouden oleellisesti parempi vertailtavuus vastaaviin kiinteistö- ja toimitilasektorin toimijoihin, mikä osaltaan on tuonut toimintaan tehokkuusvaatimuksen.

Virastomuotoon järjestäytyminen edellyttäisi myös laajaa erityislainsäädäntöä, jotta viraston toimintamalliin saataisiin liikelaitos- tai yhtiömalleja vastaavia kiinteistöliiketoiminnan elementtejä. Virastomuotoisella toimintamallilla ei ole arvioitu saavutettavan Puolustusvoimien palvelutason parantamiseksi vaadittavaa nopeaa toiminta- ja reagoitokykyä. Malli johtaisi myös valtion keskitetyn kiinteistöhallinnon hajautumiseen ja sitä kautta saavutettujen synergia- ja keskittämishyötyjen menettämiseen.

6.1.3 Puolustuskiinteistöjen yhtiöittäminen

Puolustuskiinteistöjen yhtiöittämisessä keskeiseksi tarkastelun lähtökohdaksi nousisi kiinteistöjen erityisluonne. Omaisuus koostuisi yksinomaan valtion puolustus- ja turvallisuusintressien kannalta keskeisistä kohteista. Yhtiöittämisen jälkeen valtion omistus kohdistuisi osakeyhtiön osakekantaan. Kiinteistövarallisuus olisi enää normaaliosakeyhtiössä perustuslain 92 §:n perusteella säädetyn luovutuslain alaista omaisuutta. Ratkaisu edellyttäisi osakeyhtiöstä annettavaa erityislainsäädäntöä, joka koskisi luovutusrajoituksia tai päätösvallan siirtoa kiinteistöjen luovutusasioissa yhtiön ulkopuolelle. Sitä olisi pidettävä perustuslaissa säädettyjen omaisuudensuojan kannalta erittäin ongelmallisena, jonka lisäksi se tarkoittaisi erittäin suurta poikkeamista myös maakaassa (540/1995) edellytettyihin omistuksen selkeyden periaatteisiin ja siten koko nykyisen maakaaren perustavoitteisiin. Luovutusrajoitus olisi todennäköisesti myös sen tasoinen, että se tulisi kirjata jokaisen kiinteistön osalta kiinteistörekisteriin.

Osakeyhtiömalli saattaisi myös johtaa tarpeeseen pilkkoa omaisuutta useampaan kokonaisuuteen, mikä tässä yhteydessä merkitsisi keskitetystä mallista saavutettujen ja edelleen saavutettavien synergia- ja mittakaavaetujen menettämistä. Samalla tämä tarkoittaisi, ettei tällä järjestelyllä voitaisi tukea valtion muun toiminnan tuottavuustavoitteiden toteutumista nykyisessä laajuudessa.

Omistuksen siirtämistä valtion suoran omistuksen ja Eduskunnan suoran ohjausvallan ulkopuolelle ei ole arvioitu uudistuksen tavoitteiden kannalta mahdolliseksi.

6.1.4 Itsenäinen liikelaitos

Yhtenä vaihtoehtona tytärliikelaitosmallille olisi Puolustuskiinteistöjen perustaminen itsenäisenä, kokonaan Senaatti-kiinteistöistä erillisenä liikelaitoksena. Itsenäisen liikelaitoksen mallissa olisi monia samoja elementtejä ja vaikutuksia kuin ehdotetussa tytärliikelaitosmallissa. Puolustuskiinteistöt olisi itsenäisenä liikelaitoksenakin erikoistunut turvallisuustoimija ja pysyisi sen johdosta vastaamaan Puolustusvoimien erityistarpeisiin. Puolustusvoimien näkökulmasta sillä olisi valtaosin yksi kumppani, joka vastaisi kiinteistöjen hallinnasta ja ylläpidosta vastaavan toimijan kanssa. Olisi todennäköistä, että osa Puolustusvoimien käytössä olevista kohteista jäisi jatkossakin Senaatti-kiinteistöille esim. sen vuoksi, että niiden pääasiallinen käyttäjä on joku muu kuin Puolustusvoimat tai sen strateginen kumppani. Kiinteistöjen vuokramalli olisi myös itsenäisen liikelaitoksen kautta toteutettavissa samoin kuin tytärliikelaitoksessa.

Itsenäisen liikelaitoksen heikkoutena voidaan pitää väistämättä liikelaitoksiin syntyvää kaksinkertaista hallintoa. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt eivät voisi tällöin hyödyntää konsernin yhteisiä palveluita, mikä todennäköisesti johtaisi korkeampiin kokonaiskustannuksiin. Pienempänä toimijana itsenäisen Puolustuskiinteistöjen taloudellinen riskinsietokyky olisi ehdotettavaa konsernirakennetta heikompi. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt joutuisi järjestämään ja tuottamaan Puolustusvoimille nyt yhteisesti kaikille valtionasiakkaille tuotettavaksi ehdotettavat palvelut itse, mikä lisäisi päällekkäisyyksiä.

Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöjen tulisi hankkia toimintansa vaatima vieras pääoma itse. Rahoituksen hankinta hajautuisi ja edellyttäisi päällekkäistä talous- ja rahoitusosaamista, mikä osaltaan lisäisi Puolustuskiinteistöjen kustannuksia. Samalla myös Valtiokonttorille muodostuisi lisää hallinnollista työtä rahoituksen järjestämisen kautta. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöillä olisi vain sen tarpeisiin mitoitettu vuosittainen investointi- ja sitoumuskehys. Vaihtoehdossa ei siten olisi mahdollisuutta ehdotuksen kaltaiseen koko Senaatti-konsernin investointikehysten uudelleenkohdentamiseen ja Puolustuskiinteistöjen nopeaan reagointikykyyn esim. normaaliolojen häiriötilanteissa.

Puolustusvoimien luopuessa tarpeettomiksi käyvistä kohteista, on kyse usein vaikeasti myytävistä tai uuteen käyttöön muunnettavista kohteista. Nämä rasittaisi itsenäisenä liikelaitoksena toimivaa Puolustuskiinteistöjen tasetta koko kohteiden myyntimenettelyn ajan ja edellyttäisi siltä kokenutta kiinteistömyyntiresurssien hankkimista. Samalla valtion myyntitoiminta hajautuisi useampaan valtio-organisaatioon, mikä on esim. kuntatoimijoiden puolelta tuotu negatiivisena seikkana esiin kaavoituksen ja alueiden kehittämisen toteuttamisessa.

Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt olisi lähtökohtaisesti puolustusministeriön hallinnonalalla ja siten puolustusministeriön ohjauksessa. Valtiovarainministeriön ohjaukselta ei tällöin toteutuisi samalla tavalla kuin tytärliikelaitosmallissa. Samalla olisi olemassa riski siitä, ettei valtion vuokramallia ja valtiolle yhteisiä toimitilahallinnon lähtökohtia kyettäisi toteuttaa yhdenvertaisesti valtion virastoille ja laitoksille.

6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallia on selvitetty ja uudistettu viimeisten vuosikymmenten aikana myös muualla maailmassa. Naapurimaissamme asevoimien tilojen hallintamallia on kehitetty varsin mittavillakin reformeilla. Lähinaapurimaissa organisaatiot toimivat pääasiallisesti puolustusministeriön hallinnonalla, mutta myös muita hallintamalleja on olemassa. Baltian maiden osalta valtiollinen kiinteistöhallinto on kokonaisuudessaan monin osin vielä hajanainen ja siten muutoksessa maiden historiaan liittyvistä syistä. Ruotsissa tur-

vakriittisten kiinteistöjen omistus on järjestetty valtiovarainministeriön hallinnonalalle, kuten Suomessakin. Ruotsissakin puolustuskiinteistöt on sijoitettuna virastomuotoiseen Fortifikationsverketiin eli ne hallinnoidaan erillään muun valtionhallinnon kiinteistöistä. Jäljempänä on kansainvälistä vertailua eri Euroopan maista.

6.2.1 Ruotsi

Ruotsissa Fortifikationsverket, FortV (englanniksi Swedish Fortifications Agency, SFA) on Ruotsin valtiovarainministeriön alainen siviilivirasto, jonka tehtävänä on tukea Ruotsin asevoimia omistamalla ja hallinnoimalla rakennettuja kiinteistöjä, kuten esikuntia, kasarmeja ja varastoja, ilmavoimien ja laivaston tukikohtia sekä maa-alueita, mukaan lukien harjoitus- ja testausalueet. Fortifikationsverket vastaa koko kiinteistöhallinnan prosessista: maan hankinnasta, kehittämisestä, suunnittelusta, rakennuttamisesta sekä maa-alueiden, rakennusten ja tilojen ylläpidosta ja hallinnasta. Fortifikationsverketilla on erityisen vahva osaaminen ruotsalaisessa yhteiskunnassa kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa.

Virasto on jaettu kuuteen osastoon: strateginen osasto, kiinteistöhallinto, projektiosasto, kehittämisosasto, hallintopalvelut sekä henkilöstö- ja viestintäpalvelut. Oikeudellinen yksikkö, turvallisuusyksikkö ja pääjohtajan toimisto ovat erillisiä yksiköitä.

Fortifikationsverketin rahoitus tulee etupäässä kiinteistöjen vuokratuloista. Vuoden 2016 kokonaistulot olivat n. 310 milj. euroa. Tästä n. 220 milj. euroa tuli kiinteistöjen hallinnasta. Loput tulivat kiinteistöjen myynnistä sekä esim. kriittisen infrastruktuurin suojaukseen liittyvistä tukitehtävistä. Osa vuokraustoiminnan tuotoista tuloutetaan vuosittain valtiolle.

Fortifikationsverket johtaa projekteja, mutta rakennustyöt hankitaan yksityisiltä urakoitsijoilta tarjouskilpailujen perusteella. Hankintatoimea on keskitetty kustannustehokkuuden lisäämiseksi.

Vuodesta 2006 asti käytössä on ollut todellisiin kuluihin perustuva kokonaisvuokra sisältäen ylläpidon ja energiapalvelut. Tekeillä on uusi vuokramalli, jossa energiavastikkeet eriytetään vuokrasta. Tällä kannustettaisiin energian säästämiseen ja lisättäisiin tilatyyppeiden ja vertailtavuutta ja kustannusten läpinäkyvyyttä.

6.2.2 Norja

Norjan malli, Forsvarsbygg (englanniksi Norwegian Defence Estates Agency, NDEA) on puolustusministeriön alainen hallintovirasto. Kiinteistöjä hallinnoi puolustusministeriö. Viraston ensisijaiset tehtävät liittyvät puolustusalueiden ja kiinteistöjen suunnitteluun, rakentamiseen, hallintoon, vuokraamiseen ja myyntiin.

Norjan asevoimat edustaa viraston suurinta ja tärkeintä asiakasta, mutta virasto ei ole osa asevoimia. Forsvarsbygg on jaettu neljään yksikköön: rakennuttaminen ja myynti, kiinteistöjen hallinta ja ylläpito, hallinto- ja erityispalvelut sekä hankinta ja sopimushallinta.

Forsvarsbyggin rahoitus tulee valtion budjetista, jossa menokehys määritellään neljävuotiskaudeksi sikäläisen ”puolustuspoliittisen selonteon” perusteella. Tavaroiden ja palveluiden hankinnat muodostavat suurimman osan toiminnan menoista. Tästä johtuen hankintatoimi on määritelty organisaation ydinpalveluksi ja hankinnat on keskitetty hiljattain perustettuun hankinta- ja sopimusbudjetin osastoon, jonka toimipaikka on ylimmässä johdossa.

Vuokrien ja palveluiden hinnoittelu perustuu todellisten kustannusten kattamiseen eli omakustannusperiaatteeseen. Salkkutasolla kustannuksiin perustuva vuokra määritellään tasolle, joka tarvitaan salkun arvon säilyttämiseksi.

6.2.3 Tanska

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (englanniksi Danish Ministry of Defence Estate Agency, MDEA) on Tanskan puolustusministeriön alainen siviilivirasto. Sen tavoitteena on tukea Tanskan asevoimien pääesikuntaa ja muita puolustusministeriön alaisia virastoja. Keskeinen tehtävä on puolustusministeriön hallinnoimien kiinteistöjen ja alueiden toiminnan yleinen hoitaminen. Tähän kuuluvat kiinteistönhoito, rakennushankkeet, rakennusten ylläpito, ympäristö- ja energiatehtävät sekä luonnonsuojelu. Lisäksi Ejendomsstyrelse myy tai edelleenvuokraa käytöstä poistuneet kiinteistöt. Virasto on organisoitu kolmeen pääalueeseen: resurssien hallinta, hankkeiden hallinta ja asiakassuhteet.

Toiminta rahoitetaan valtion talousarviokehyyksen mukaisesti, joka perustuu 4–5 vuoden jaksolle tehtyyn puolustuspoliittiseen sopimukseen, joka on luonteeltaan lähellä suomalaista selonteko-asiakirjaa. Viraston toiminnan laajuus on kuvattu vuotuisessa toimintasuunnitelmassa, jossa määritellään mm. toteutettavat hankkeet. Virasto tekee vuosittain tulossopimuksen puolustusministeriön kanssa.

Lähes kaikki tehtävät, esim. kiinteistönhoito, ympäristönsuojelu, palontorjunta, rakentaminen ja ylläpito on ulkoistettu yritysille, jotka hankitaan kilpailuttamalla.

Vuokrien taso määritellään asiakkaiden vaatimusten ja tilan luokittelun (26 eri tilatyyppeä) perusteella. Sisäisten asiakkaiden hinnat perustuvat muuttuviin kustannuksiin ja lasketaan yhdeksi kiinteäksi hinnaksi per laitos tai neliometri. Menot kirjataan ja raportoidaan säännöllisesti käyttökustannusten seurantaan varten. Ulkoiset asiakkaat maksavat perusmarkkinavuokran, energiankäytön, kiinteistönhallintapalvelut sekä 20 %:n yleiskustannuslisän.

6.2.4 Hollanti

Hollannissa valtion kiinteistönomistuksien hallinnointia on keskitetty yhteen virastomuotoisesti toimivaan yksikköön (Rijksvastgoedbedrijf), joka on käynnistänyt toimintansa vuoden 2014 aikana. Puolustuskiinteistöjen omistajahallinto on puolustusministeriöllä. Virasto toimii ministeriön puolesta kiinteistöjen managerina ja tuottaa kiinteistöihin liittyvät kiinteistönpidon palvelut. Virasto toimii paikallisen sisäministeriön hallinnonalalla. Tiloja virastolla on yhteensä n. 12,3 milj. neliötä ja näistä puolustuskiinteistöjen osuus on n. 49 %. Puolustuskiinteistöt muodostuvat n. 6 milj. m²:n tiloista n. 11 000 rakennuksessa.

Kiinteistöjen omistaja eli puolustusministeriö vastaa kiinteistöjen rakentamisesta, kunnossapidosta ja ylläpidosta. Managerina toimiva virasto on nettobudjetoitu ja se kattaa toimintansa kustannukset budjettirahoituksen ohella virastoilta ja ulkopuolisilta vuokralaisilta saatavilla vuokratuloilla. Puolustuskiinteistöjen omistusmallin johdosta Hollannissa ei ole kuitenkaan käytössä sisäistä vuokrajärjestelmää Puolustuskiinteistöjen osalta. Puolustusministeriö maksaa virastolle managerointipalkkiota. Puolustuskiinteistöjen huonon kunnan vuoksi kiinteistöihin liittyvää rahoitusta on tavoitteena ohjata puolustuskiinteistöjen kiinteistöstrategian avulla.

6.2.5 Baltian maat

Baltian maissa valtioiden kiinteistöhallinnon organisoituminen on edelleen kehittyvässä vaiheessa. Kaikkien kolmen maan osalta kiinteistöhallintoa on jo osin koottu, mutta johtuen mai-

den historiasta valtion kiinteistöomaisuus ja sen hallinnointi on edelleen melko hajanaisesti organisoitunutta.

Virossa tiloja hallinnoi vuonna 2017 toimintansa aloittanut ”Puolustusinvestointikeskus” eli Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (englanniksi [Estonian] Centre for Defence Investment, ECDI). Virossa keskuksen perustaminen käynnistettiin vuonna 2010, kun uudessa kansallisessa puolustusstrategiassa säädettiin hankintoihin ja kiinteistöjen hallintaan keskittyvän viraston perustamisesta. Uusi laitos tarvittiin, koska hankinnat ja investoinnit olivat kasvaneet moninkertaiseksi. Virossa investointien ja puolustushankintojen arvioidaan nousevan 200 milj. euroon vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi uuden keskuksen perustamisella tavoiteltiin kasvaneen kiinteistökannan hallinnassa tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja parempaa tilannekuvaa.

ECDI toimii puolustusministeriön alaisuudessa. Puolustusministeriö on yksi suurimmista Viiron valtion kiinteistöomistajista. Puolustusinvestointikeskus yhdistää aiemmin erilliset asevoimien kiinteistöjen hankinta- ja infrastruktuurin hallintoviranomaiset, erityisasiantuntijat, tietotaidon ja taloudelliset resurssit. Puolustusministeriö määrää budjetin. Henkilökunta koostuu alan ammattilaisista, jotka ovat tähän asti työskennelleet puolustusministeriössä ja asevoimissa.

Virossa ei ole toistaiseksi käytössä vuokramallia, sillä asevoimat eivät maksa tiloistaan vuokraa eikä muitakaan käytöstä aiheutuvia vastikkeita.

Latviassa Valsts aizsardzības militāro objektu un iepirkumu centrs (englanniksi Centre for Defence Military Sites and Procurement, SCDMSP) hallinnoi puolustushallinnon kiinteistöjä sekä vastaa puolustusministeriön ja Latvian asevoimien julkisista hankinnoista. Keskeisiä tehtäviä ovat kiinteistöjen hallinta, mukaan lukien rakennuttaminen, ylläpito, ympäristönsuojelu sekä kiinteistöjen rekisteröinti. Keskitettyjen hankintapalveluiden lisäksi SCDMSP vastaa Latvian asevoimien standardoinnista, normeista, teknisten eritelmien laatimisesta ja materiaalihankkeiden hallinnasta ja lisäksi varastoinnin hallinnasta (sis. logistiikka, tulliselvitykset, kirjanpito ja jakelu yksiköille). SCDMSP on suoraan puolustusministeriön alainen ja sen johtajan nimittää puolustusministeri.

Puolustusjärjestelmän organisaatiot eivät toistaiseksi maksa vuokraa, mutta yksityisille yrityksille vuokrattavat tilat ovat maksullisia. Julkisten palveluiden, kuten urheiluinfrastruktuurin ja majoitustilojen hinnat on vahvistettu valtioneuvostossa ja lasketaan julkisen sektorin sääntelyn mukaisesti.

Vuokramallista johtuen toiminnan rahoitus tulee valtion budjetista. Vuokrista ja julkisista palveluista saadut tulot ovat alle prosentin kokonaisbudjetista. SCDMSP:n budjetti on osa puolustusministeriön budjettia ja ministeriö hyväksyy sen kolmivuotiskaudeksi. Pitkän aikavälin hankkeiden talousarvio hyväksytään 5–7 vuoden jaksolle.

Liettuassa puolustushallinnon kiinteistöistä ja alueista vastaa useampi kansallisen puolustuksen ministeriön ja Liettuan asevoimien osasto (Krašto Apsaugos Ministerija, englanniksi Ministry of National Defence, MOND). Ministeriön logistiikkaosasto vastaa infrastruktuurin kehittämisstrategiasta ja hallinnointisäännöistä, kiinteistöjen hallinnasta, ympäristö- ja energiastrategioista ja johtamisesta. Ministeriön puolustussuunnitteluosasto kehittää pitkän aikavälin puolustusinvestointisuunnitelmaa. Ministeriön infrastruktuurikehitysosasto vastaa rakennushankkeista ja aluesuunnittelusta. Asevoimien varuskuntatukipalvelut vastaavat kunnossapidosta (ml. peruskorjaukset), palveluista (ml. siivous, catering-palvelut), ympäristönsuojelusta ja harjoitusalueiden metsäalueiden hoidosta. Ministeriön alaiset Liettuan asevoimiin kuulumatomat laitokset ovat itse vastuussa kiinteistöjensä ylläpidosta ja palveluista.

Liettuassa logistiikkaosasto ja puolustussuunnitteluosasto ovat osa kansallisen puolustuksen ministeriön hallintoa, mutta ministeriön infrastruktuurikehitysosasto on hallinnollisesti erillinen organisaatio. Kaikki kolme osastoa ovat ministeriön varaministerin alaisia. Varuskuntatukipalvelut ovat osa asevoimia.

Valtion talousarviositoumuksia hallinnoidaan useiden puolustusbudjettiohjelmien kautta, joihin sisältyvät investoinnit, kuten rakennushankkeet ja menot (esim. huolto ja palvelut). Hallinnonalan sisäiset käyttäjät (laitokset, asevoimat) maksavat käyttämistään tiloista vain niiden käytöstä syntyvät kulut (vesi, energia, jätteet jne.) Ulkoiset käyttäjät maksavat kulujen lisäksi myös vuokraa.

7 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja ministeriöiltä, Puolustusvoimilta, Puolustushallinnon rakennuslaitokselta, Oikeuskanslerin virastolta, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, Valtiokonttorilta, Senaatti-kiinteistöiltä, Metsähallitukselta, Valtiontalouden tarkastusvirastolta ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Lausuntoa on pyydetty myös Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pro ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä sekä Elinkeinoelämän keskusliitolta.

Lausuntoaika on ollut 10.1.–21.2.2020.

Lausuntojen perusteella...

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1 §. Hallinnollinen asema. Pykälän 1 momentin mukaisesti tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimisi Senaatti-kiinteistö-niminen liikelaitos, jolla olisi Puolustuskiinteistö-niminen tytärliikelaitos. Nämä kaksi liikelaitosta muodostaisivat yhdessä liikelaitoskonsernin, Senaatti-konsernin. Liikelaitoskonserni sijoittuisi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Vastuu ohjauksen toteutumisesta Senaatti-konsernissa olisi viime kädessä valtiovarainministeriöllä. Liikelaitoksilla voi lisäksi olla omistuksessaan osakeyhtiömuodossa toimivien tytä- tai osakkuusyhtiöiden osakkeita siten kuin liikelaitoslaissa on säädetty. Viitattaessa tässä laissa liikelaitoskonserniin, tarkoitettaisiin tällä liikelaitosten muodostamaa konsernirakennetta, ellei tässä tai yleislakina toimivassa liikelaitoslaissa ole nimenomaisesti toisin säädetty. Konserni ei siten olisi oma muodollinen organisaatio. Nimitettäessä emoliikelaitoksen toimitusjohtajaa, voitaisiin toimitusjohtaja nimetä tarvittaessa myös konsernijohtajaksi, mikäli tämän katsottaisiin selkeyttävän johtosuhteita. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt olisivat arvonlisäverolain ja hankintalain näkökulmasta toisistaan erillisiä toimijoita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ohjauksesta Puolustuskiinteistöjen osalta. Konsernikokous ja emoliikelaitoksena toimiva Senaatti-kiinteistöt olisi ensimmäisen momentin mukaisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen ohjauksessa. Puolustuskiinteistöjen osalta ohjaus olisi organisoitu siten, että Puolustusvoimien laissa määriteltyihin tehtäviin liittyvissä asioissa puolustusministeriöllä olisi ohjauksen valmistelussa vastuu. Puolustusministeriö valmistelisi ohjausta yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa Puolustuskiinteistöjä koskevissa muissa asioissa. Toisaalta myös muun Senaatti-konsernin ohjaus tulisi toteuttaa yhdessä, mikäli tämä olisi Puolustusvoimien tehtäviin tarvittavien palveluiden tuottamisen kannalta välttämätöntä. Ohjaus ja sen valmistelu tulisi toteuttaa ministeriöiden kesken koordinoidusti siten, että ohjattavalle Senaatti-konsernille muodostuu selkeä kuva ohjauksesta ja sen tavoitteista.

Ohjauksen konkreettinen osoittaminen Senaatti-konsernille esim. vuosittaisten palvelu- ja toiminnantavoitteiden muodossa tapahtuisi kootusti valtiovarainministeriöstä. Ohjausmallissa olisi huomioitu perustuslakivaliokunnan mm. Metsähallitusta koskevan lain yhteydessä esiin tuomat vaatimukset (PeVL 1/2016vp - HE 132/2015vp) ministeriöiden ohjauksen riittävän tarkkarajaisesta määrittämisestä.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin säädettävän lain suhde liikelaitoslakiin. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin.

2 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin Senaatti-kiinteistöjen ja sen tytärliikelaitosten tehtävistä. Pykälän sisältö olisi samankaltainen kuin nykyisen liikelaitoslain 2 §:ssä Senaatti-kiinteistöjen osalta on säädetty. Muutokset liittyisivät muodostuvan konsernirakenteen huomioimiseen pykälän 1 momentin muotoilussa. Konsernin emoliikelaitos Senaatti-kiinteistöt vastaisi ja tuottaisi tilapalveluista pääasiassa muille kuin Puolustusvoimille. Senaatti-kiinteistöt vastaisi ja osaltaan tuottaisi myös muita asiakkaidensa tarvitsemia palveluita kuten esim. ulkopuolisten toimitilojen vuokraus, toimitilapalvelut, turvallisuuspalvelut, tilatietopalvelut ja erilaiset kiinteistövarallisuuteen liittyvät asiantuntijapalvelut. Osa palveluista tuotettaisiin kolme momentissa kuvatulla tavalla yhteisinä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös Senaatti-konsernin markkinoille suuntautuvan toiminnan enimmäismäärästä. Markkinoille suuntautuvan liitännäistoiminnan tulisi pysyä vähäisenä ja olla enimmilläänkin noin 10 %. Liitännäistoimintaa voisi muodostua vain laissa säädettyllä toimialalla toimittaessa ja kun se kytkeytyisi laissa säädettyjen asiakkaiden palvelutarpeiden tuotantoon. Mukaan lukien ei-markkinoilla tapahtuva muu liitännäistoiminta koko liitännäistoiminnan määrä saisi olla enimmilläänkin Euroopan komission valtiotukisäännösten sallima 20 %. Liitännäistoiminnan määrää seurattaisiin ensisijaisesti liikelaitosten muodostaman konsernin tasoisesti kokonaisvaikutuksen huomioimiseksi. Tämä olisi perustelua, koska Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä olisi merkittäviä osin yhteisiä infrastruktuuriin liittyviä kytkentöjä kuten esimerkiksi rahoitus ja liiketoimintaprosessien ohjaus. Seuran toteuttamiseksi Senaatti-konsernissa tulisi olla myyntiä koskeva ajantasainen liikevaihtoseuranta ja liitännäistoiminta raportoitaisiin vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä. Kausivaihteluiden tasoittamiseksi seuranta voisi olla tarvittaessa useammalle, esim. 3–5 vuodelle ulottuva.

Liitännäistoiminnan puitteissa Senaatti-konsernilla olisi mahdollisuus tuottaa palveluita kuntasektorille ja mahdollisille muille julkisen hallinnon toimijoille. Näille palveluiden tuottaminen olisi kuitenkin ensi sijassa tarkoitettu niihin tilanteisiin, joissa valtion ja muun julkisen hallinnon yhteisön palvelun tuottaminen olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteistyössä. Tällaisia tilanteita olisivat esim. Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa kansalaispalveluiden tuottaminen yhteispalvelupisteissä yhdessä kunnallisten palveluiden kanssa tai vaikkapa poliisin vapautensa menettäneiden tilojen käyttö yhdessä kunnallisen selviämisasiematoiminnan kanssa.

Senaatti-konsernin kuuluvat tytär- ja osakkuusyhtiöt olisivat myös momentissa tarkoitettuja muita asiakkaita, mikäli niitä ei olisi laskettavissa pykälän muihin liikelaitoslain 2 §:n asiakaskohtiin. Näihin asiakkaisiin lukeutuisivat valtiolle strategiset kumppanirytykset ja yhteisöt. Tällaisia olisivat esim. Puolustusvoimien kanssa suljetuilla sotilasalueilla toimiva Millog Oy. Tämän tyyppisille valtion erityistehtävyyhtiöille tapahtuva palvelumyynti olisi luonteeltaan ei-markkinoilla tapahtuvaa, silloin kun palveluita käytetään valtion määrittämän erityistehtävälvoitteen suorittamiseen. Momentin tarkoitamiin muihin asiakkaisiin kuuluisivat myös sellaiset asiakkaat, jotka olisivat tarpeellisia liikelaitoksen omistajahallinnassa olevan omaisuuden myynnin kannalta. Esimerkiksi valtion rakennettua kiinteistövarallisuutta hallinnoivan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on valtion tarpeista vapautuneiden kiinteistöjen myyn-

ti. Tämän tehtävän toteuttamiseksi Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla mahdollisuus ylläpitää myytävien kohteiden arvoa ja myytävyyttä hankkimalla näihin muita käyttäjiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen tehtävistä. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä olisi tuottaa Puolustusvoimille sen puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustusvoimien lisäksi asiakkaina voisi olla Puolustusvoimien erikseen määrittelemiä sopimuskumppaneita. Puolustusvoimien sopimuskumppaneista esimerkiksi Leijona Catering Oy:llä, Millog Oy:llä ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:llä on tälläkin hetkellä toimitiloja Puolustusvoimien sotilasalueilla. Puolustuskiinteistöillä voisi olla vähäisessä määrin myös muita asiakkaita, mikäli tämä olisi perusteltua esim. tarkoituksenmukaisen kiinteistönpidon, palveluiden tai vuokrausliiketoiminnan järjestämiseksi. Vastaavasti myös Senaatti-kiinteistöt voisi toimia jatkossakin Puolustusvoimien tilapalveluiden tuottajana vähäisessä määrin, silloin kuin tämä olisi perusteltua valtion kiinteistöhallinnon tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta. Näin olisi mahdollista toimia esimerkiksi monikäyttäjakohteiden taikka myytäväksi Senaatti-kiinteistöille Puolustuskiinteistöistä siirrettävien kohteiden osalta, joissa Puolustusvoimat on vielä tilapäisesti vuokralla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että konsernissa tuotetaan keskitetysti organisaatioiden yhteiset palvelut. Yhteisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtana on osaamiskeskittyminen, joka on hyödyksi koko valtionhallinnolle. Yhteiset palvelut tuotettaisiin konsernin liikelaitoksissa konsernin johtoryhmässä sovitusti ja niiden järjestämisestä ja toimivuudesta vastaisi Senaatti-kiinteistöt. Palvelut voisivat olla konsernin itsensä tarvitsemia tai asiakkaille myytäviä tilapalveluita tai niihin välittömästi liittyviä palveluita.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Senaatti-konsernin tehtävistä valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säädos olisi pitkälti nykyisen liikelaitoslain 2 §:n mukainen, mutta sitä täsmennettäisiin muodostuvan konsernin vastuujaolla. Valmiuslakiin tehtävän viittauksen osalta viitattaisiin myös nykyisin voimassa olevaan valmiuslakiin. Puolustuskiinteistöjen osalta määräysvalta olisi puolustusministeriöllä. Näillä tarkoitetaan valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuja tilanteita. Muilta osin määräysvalta olisi valtiovarainministeriöllä. Normaalioloissa puolustusministeriö ohjaisi lain 1 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla Puolustuskiinteistöjä yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Normaaliolojen häiriötilanteissa puolustusministeriön ohjaus korostuisi ministeriöiden yhteisessä ohjauksessa. Senaatti-konsernin toiminta tulisi myös järjestää niin, että sillä olisi mahdollisuus tuottaa palveluitaan normaaliolojen häiriötilanteissa Puolustusvoimien vaatimusten ja määräysten mukaisesti.

3 §. Vastuu tytärliikelaitoksen sitoumuksista. Pykälässä säädettäisiin emoliikelaitoksen ensisijaisesta vastuusta tytärliikelaitoksen sitoumuksista. Talousarvionalouden piirissä toimivan Suomen valtion vastuu liikelaitoksien sitoumuksista on aina viimesijaista. Näin ollen Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista vastaisi ensisijaisesti tytärliikelaitos itse aina ensin koko omaisuudellaan. Niiltä osin kuin Puolustuskiinteistöt ei tähän kykenisi, vastaisi Senaatti-kiinteistöt näistä. Vasta tilanteessa, jossa emoliikelaitoskaan ei kykenisi vastaamaan sitoumuksista, vastaisi niistä Suomen valtio liikelaitoslain nojalla.

4 §. Eduskunnan ohjaustoimivalta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkennus Eduskunnan ohjaustoimivallan muodostamiseen Senaatti-konsernin tapauksessa. Liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti Eduskunnan ohjaustoimivallassa on päättää liikelaitoksen investointien, lainanoton, tytärosakeyhtiöille annettavien takauksien sekä tuleville investointivuosille tehtävien sitoumusten enimmäismääristä.

Pykälän 2 momentissa nämä valtuudet vahvistettaisiin Senaatti-konsernin tapauksessa konsernitasolla. Tämä on tarkoituksenmukaista mm., jotta varmistetaan Puolustuskiinteistöjen mah-

dollisuus nopeaan reagointiin häiriö- ja poikkeusoloissa. Näissä tilanteissa liikelaitoskonserni voisi suunnata investointikehyksen käyttöä Puolustuskiinteistöt liikelaitoksen tarpeisiin laajamittaisesti. Eduskunta antaa lisäksi suostumuksensa konsernin lainanotolle ja konsernin liikelaitosten välillä tapahtuvalle lainanannolle ja hyväksyy mahdolliset peruspääoman korotukset ja alennukset. Lainanoton ja -annon järjestäminen esitetyllä tavalla olisi jäljempänä 6 §:n perusteluissa kuvatulla tavalla perusteltua Senaatti-konsernin yhteisen taloussuunnittelun kannalta.

5 §. Tase. Pykälässä säädettäisiin omaisuuden siirroista Puolustuskiinteistöjen toiminnan käynnistymisen jälkeen. Perustamisvaiheen omaisuuden siirtoa koskeva säännös olisi siirtymäsäännöksenä 10 §:ssä. Perustamisvaiheen jälkeen noudatettaisiin liikelaitoslain 13 §:n mukaista menettelyä. Muodostuvasta konsernirakenteesta johtuen valtioneuvoston tulisi kuitenkin lisäksi päättää emo- ja tytärliikelaitoksen välisestä vastuusta omaisuuden siirtojen yhteydessä. Omaisuuteen liittyvistä vastuista suhteessa talousarviotalouteen olisi aina vastuussa emoliikelaitos. Esimerkiksi merkittäessä liikelaitokselle siirrettävä omaisuus lainaehdoin annetuksi pääomaksi, vastaisi tästä velasta talousarviotalouteen päin Senaatti-kiinteistöt. Valtioneuvoston päätöksessä olisi tullut kuitenkin samalla päättää tytärliikelaitoksen vastuusta emoliikelaitokselle.

6 §. Kirjanpito, tilinpäätös ja talous. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Senaatti-konsernin kirjanpidon järjestämisestä liikelaitoksien ja näiden muodostaman konsernin osalta. Säädöksessä olisi vain ne asiat, jotka ovat tarpeellisia muodostuvan konsernirakenteen huomiointiseksi ja muutoin kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä olisi voimassa mitä yleislaissa on tästä säädetty. Pohjana näin olisi osakeyhtiölain ja kirjanpitolain mukainen konsernin muodostaminen. Senaatti-kiinteistöjen ja Senaatti-konsernin tilikausi olisi kalenterivuosi ja tilinpäätös tulisi laatia liikelaitoslaissa säädetyllä tavalla helmikuun loppuun mennessä. Emoliikelaitoksena toimivan Senaatti-kiinteistöjen hallitus ja konsernia johtava Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja allekirjoittaisivat Senaatti-kiinteistöjen ja konsernin tilinpäätöksen.

Pykälän 2 momentin mukaisesti Puolustuskiinteistöille laadittaisiin oma tilinpäätös noudattaen Senaatti-kiinteistöjen kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteita ja se olisi käsiteltävä Puolustuskiinteistöjen hallituksessa. Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja allekirjoittaisivat tilinpäätöksen ja osoittaisivat sen emoliikelaitoksen hallitukselle vahvistettavaksi ja konsolidoitavaksi Senaatti-konsernin tilinpäätökseen. Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös tulisi laatia, hyväksyä ja osoittaa emoliikelaitoksen vahvistettavaksi ennen emoliikelaitoksen ja konsernin tilinpäätöksiensä hyväksymistä. Liikelaitoksien mahdollisesti omistamat tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistukset tulisivat huomioiduiksi tilinpäätöksissä tavanomaisin kirjanpito- ja tilinpäätösperiaattein eikä säädöksellä olisi siten näihin vaikutusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin liikelaitoskonsernin tuloutuksesta. Tuloutuksesta talousarviotalouteen olisi jatkossakin vastuussa Senaatti-kiinteistöt. Näin esim. talousarviokäsittelyyn ei tulisi tältä osin muutoksia. Senaatti-kiinteistöjen tuloutuksesta ja mahdollisista muista toimenpiteistä tilinpäätöksen perusteella päätettäisiin konsernin tilinpäätöksen perusteella eikä pelkän emoliikelaitoksen tilinpäätöksen perusteella. Tämä mahdollistaa sen, että konsernin liikelaitosten tulokset voidaan paremmin huomioida kokonaisuutena. Samalla tämä kannustaisi liikelaitoskonsernin sisällä mahdollisimman neutraaliin ja läpinäkyvään talouden suunnitteluun ja taloudenpitoon. Valtioneuvosto päättäisi samalla myös Puolustuskiinteistöjen tuloutuksesta Senaatti-kiinteistöille. Käytännössä tämän valtioneuvoston päättämän Puolustuskiinteistöjen tuloutuksen Senaatti-kiinteistöt tulouttaisi edelleen valtion talousarviotalouteen. Ensimmäisen kerran tuloutusvelvollisuus Puolustuskiinteistöillä olisi vuonna 2022 vuoden 2021 tuloksen perusteella.

7 §. Lainan ottaminen ja lainananto Puolustuskiinteistöille. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen lainoituksen järjestämisestä. Liikelaitoksien tarvitsemasta lainanotosta vastaisi Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöt voisi edelleen antaa lainaa Puolustuskiinteistöille tämän rahoitustarpeen hoitamiseksi. Vaikka säädöksessä käytettäisiinkin määritelmää lainananto, olisi juridisesti kyse kuitenkin valtio-oikeushenkilön sisällä tapahtuvasta rahoituksen edelleen kohdentamisesta. Menettely olisi vastaava kuin Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 4 momentin säätämisen yhteydessä (HE 179/2014 vp) on todettu lainan ottamisesta valtion liikelaitosten käyttöön. Velallinen on Suomen valtio. Suunnitellulla mallilla ei näin olisi vaikutusta myöskään valtion talousarviokirjanpitoon.

Kummankin liikelaitoksen lainatarpeeseen vaikuttaisivat olennaisesti liiketoiminnasta tuleva kassavirta ja Senaatti-kiinteistöjen osalta mahdolliset omaisuuden myyntitulot, joissa on yleensä vaihtelua. Järkevän lainanoton ja tasaisemman kassanhallinnan varmistamiseksi rahoitusta olisi tarkoituksenmukaista suunnitella ja lainanottoa toteuttaa konsernitasolla. Liikelaitosten lainanotto tapahtuisi Valtiokonttorista säädetyin lain 2 §:n nojalla pääasiallisesti Valtiokonttorin kautta. Keskittämällä konsernin lainanotto varmistettaisiin, että lainanotto muodostuu mahdollisimman pieneksi hallinnolliseksi rasitteeksi Valtiokonttorin hoitamalle yleiselle valtion lainanotolle ja -hoidolle. Valtiokonttori ottaa valtionlainat yleisiltä rahoitusmarkkinoilta toimivilta rahoittajilta. Keskitetyssä lainanotossa lainavastuita kannettaisiin koko liikelaitoskonsernin omaisuudella, mikä toisi lisävakautta lainaukseen suhteessa rahoitusmarkkinoihin. Lainanotto ja -anto tulisi kulloinkin hyväksyä kummankin liikelaitoksen osalta erikseen ja koko lainanoton tulisi pysyä Eduskunnan asettamassa lainanottovaltuuden ja Senaatti-kiinteistöille asetetun lainanottovaltuuden rajoissa. Rahoituksen hankintaan ja hallintaan liittyvät yleiset kustannukset katettaisiin Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kesken kustannuserusteisesti.

8 §. Puolustuskiinteistöjen hallinto. Pykälän *1 momentin* mukaisesti Puolustuskiinteistöillä olisi oma hallitus. Hallituksessa olisi normaalitilanteessa enemmistö Puolustusministeriön nimeämiä edustajia. Tarkoitus ei kuitenkaan olisi, että ennalta suunnittelemat hallituskoonpanon muutokset esim. hallitusjäsenen eroaminen oma-aloitteisesti tai kuolema aiheuttaisi hallituksen päätösvaltaisuuden menettämistä tästä syystä. Hallituksen nimittäisi ja sen erottamisesta päättäisi liikelaitoslain mukaisesti valtiovarainministeriö. Hallituksen jäsenten pätevyysvaatimuksista, tehtävistä ja esittelijän vastuista voitaisiin antaa liikelaitoslain 7 §:n mukaisesti tarkentavia määräyksiä asetuksella.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin myös Puolustuskiinteistöjen johtajasta. Johtajan valinnasta ja tämän erottamisesta päättäisi Puolustuskiinteistöjen hallitus Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan esittelystä. Johtajan valitsemiseksi Puolustuskiinteistöjen hallitus asettaisi nimitysvaaliokunnan, jota johtaisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Poiketen liikelaitoslain 9 §:stä Puolustuskiinteistöille ei valittaisi toimitusjohtajaa. Johtaja olisi näin ollen Puolustuskiinteistöjen työsuhteinen työntekijä ja hallituksen nimeämässä johtajatehtävässä toimiessaan hänen hallinnollisena esimiehenään olisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja.

Pykälän *2 momentissa* kuvattaisiin johtajan tehtävät. Johtajalla olisi laaja yleistoisimivalta toimia Puolustuskiinteistöjen operatiivisen liiketoiminnan ja hallinnon hoitamisessa ja kehittämisessä. Mahdollisista sellaisista toimitusjohtajalle kuuluvista tehtävistä, jotka eivät sisältyisi säädettyyn johtajan tehtävään, vastaisi hallitus.

Pykälän *3 momentin* mukaisesti hallituksen esittelijänä toimisi Puolustuskiinteistöjen johtaja, kun hallitus käsittelee Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tuotettavia palveluita. Näitä ovat esimerkiksi Puolustusvoimien tarpeisiin tehtävät investoinnit, Puolustuskiinteistöjen strategia ja operatiivisen toiminnan muut päätökset. Muissa asioissa esittelijänä

toimisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja, jonka esittelystä hallitus päättäisi esim. tytärliikelaitoksen johtajan nimittämisestä, talousarvioesityksestä, taloudenpitoon liittyvistä valtuusesityksistä ja lainanotosta. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan esittelyvastuulle kuuluisi myös strateginen investointiohjelma, koska sillä on suoria vaikutuksia investointi- ja sitoumuskehyselädotuksiin. Esittelyvastuun jakaminen Senaatti-konsernin toimitusjohtajalle olisi perusteltua esim. asioissa, joilla on suoraa vaikutusta koko konsernin taloudenpitoon, johtamisjärjestelmiin ja hallintoon. Kaikkien Puolustuskiinteistöjen hallituksessa käsiteltävien asioiden operatiivinen valmisteluvastuu olisi kuitenkin Puolustuskiinteistöjen johtajalla.

Pykälän 4 momentin mukaisesti Puolustuskiinteistöjen hallinto rakentuisi muutoin pitkälti liikelaitoslain säädösten mukaisesti. Mm. henkilöstön edustus hallituksessa muodostuisi yleislain mukaisesti.

9 §. *Eräät Senaatti-konsernin omaisuuden siirrot ja luovutukset.* Säädös vastaisi sisällöltään pitkälti nykyisen liikelaitoslain 19 §:ää. Nykyisen säädöksen kiinteistövarallisuus-määritelmä olisi korvattu laajemmalla omaisuus-määritelmällä. Käytännössä Senaatti-konsernin toimialasta johtuen omaisuus on lähes aina kiinteistövarallisuutta. Laajemman määritelmän käyttöönotto olisi kuitenkin perusteltua, koska kiinteistöalan teknistyessä omaisuuteen liittyy kuitenkin aiempaa selvästi enemmän myös kiinteistövarallisuusmääritelmän ulkopuolista omaisuutta, kuten esim. tietojärjestelmiä ja laitteistoja. Pykälän 1 momentin nojalla valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta siirtää enintään 10 milj. euron suuruisia omaisuuseriä päätöksellään omaisuuslajista riippumatta.

Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin ainoastaan Puolustuskiinteistöjä koskevalla maininnalla. Muutoin säädös olisi vastaava kuin voimassa oleva yleislain 19 pykälä. Puolustuskiinteistöt voisi toimia Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen tapaan kansallisen turvallisuuden kannalta valtiolle lunastettavien tai etuosto-oikeuden kautta hankittavien kohteiden omistajahaltijana.

10 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentin mukaisesti laki tulisi voimaan Eduskunnan hyväksymisen jälkeen. Tavoitteena olisi lain voimaantulo kesällä 2020 esim. 1.7.2020 lukien. Henkilöstön ja omaisuuden siirrot sekä varsinaisen liiketoiminnan käynnistäminen toteutettaisiin vuoden 2021 alusta lukien. Lain voimaantulo olisi välttämätöntä jo ennen tätä, jotta liikelaitoksen toimintaa voidaan ryhtyä valmistelemaan ja Puolustusvoimien tilapalveluiden katkeamaton tuotanto varmistamaan. Myös Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja tulisi samoista syistä valita jo vuoden 2020 aikana.

Pykälän 2 momentin mukaisesti Rakennuslaitosta koskeva laki kumottaisiin niin, että sitä voitaisiin soveltaa vuoden 2020 loppuun saakka. Viraston toiminta lakkaisi vuoden 2021 alusta lukien.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen perustamisvaiheeseen liittyvästä toiminnan ja omaisuuden siirrosta. Menettely olisi liikelaitoslain 13 §:n mukainen. Valtioneuvoston päätös olisi samalla omaisuuden hallinnansiirtoasiakirja sisältäisi samalla siirtyvää omaisuutta ja toimintaa koskevat tiedot. Valtioneuvoston päätös olisi tarkoitus tehdä lain voimaantulon jälkeen siten, että omaisuuden siirtoajankohtana olisi 1.1.2021.

Siirto käsittäisi kiinteistövarallisuuden ja muun omaisuuden ohella kaiken siihen liittyvän toiminnan, oikeudet, vastuut, velat, velvoitteet, sopimukset ja vastaavat sitoumukset. Mikäli liikelaitoslain 13 §:n nojalla jotain vastuuta, velvoitteita tai oikeuksia ei katsottaisi voitavan siirtää olisi tämän varalle säädettynä vielä jäljempänä 4 momentissa erillinen siirtymäsäännös näitä varten. Omaisuus siirrettäisiin käyttäen omaisuuden kirjanpitoarvoja niin Puolustushal-

linnon rakennuslaitokselta kuin Senaatti-kiinteistöiltäkin. Mahdolliset omaisuuden siirtotarpeet Puolustusvoimilta toteutettaisiin erikseen jo voimassa olevilla liikelaitoslain hallinnansiirtomenettelyillä. Kaikki omaisuus siirtyisi siirtohetken mukaisessa kunnossa ja siirtohetken mukaisina vastuineen. Mikäli Rakennuslaitoksen kirjanpidossa olevan omaisuuden kirjaukset poikkeaisivat olennaisesti vastaanottavan liikelaitoksen noudattamasta kirjanpitolain mukaisista kirjauksista, kirjataan omaisuus kirjanpitolain mukaisin arvoin ja periaattein. Kirjanpitoarvojen käyttäminen olisi perusteltua, kun kyse on valtion sisäisestä kiinteistöhallinnon järjestelystä, omaisuuden omistusoikeus säilyisi edelleenkin valtiolla ja valtaosa siirrettävästä omaisuudesta olisi jo kirjanpitolain nojalla toimivassa liikelaitoksessa. Siirto koskisi omaisuuden hallinnansiirtoa eikä omistusoikeus muuttuisi. Näin ollen siirron yhteydessä ei tulisi suoritettavaksi varainsiirtoveroa eikä esityksellä olisi muitakaan varainsiirtovero vaikutuksia.

Aloittavan taseen täsmäytys ja muodostuvan vieraan ja oman pääoman määrien tarkistus tehtäisiin vuoden 2021 alkuvuodesta Senaatti-kiinteistöjen ja lakkautettavan Rakennuslaitoksen tilinpäätösten valmistumisen jälkeen. Tarkoitus olisi, että Puolustuskiinteistöjen aloittavan taseen omavaraisuus vastaa emoliikelaitoksen omavaraisuusastetta. Samoin jako muuhun omaan pääomaan ja peruspääomaan tehtäisiin vastaavalla jaolla kuin Senaatti-kiinteistöillä on siirtohetkellä. Valtioneuvosto voisi käsitellä tarvittaessa Puolustuskiinteistöjen perustamiseen liittyvät toiminnan ja omaisuuden siirrot sekä tase-erät uudelleen vuoden 2021 aikana taseen täsmäytyksen jälkeen. Vaikka siirrossa omaisuuden omistusoikeus ei vaihtuisi, rinnastuisi siirto arvonlisäverovastuiden osalta arvonlisäverolain (1501/1993) 19 a §:ssä tarkoitetulla tavalla kiinteistön luovuttamiseen liiketoiminnan luovutuksen yhteydessä. Tämä tarkoittaisi mm. omaisuuteen liittyvien arvonlisävastuiden tarkistusvelvollisuuden siirtymistä siirron saajalle.

Puolustuskiinteistöjen perustamishetkellä keskeneräisiä Senaatti-kiinteistöjen rakennushankkeita tai muita vastaavia hankkeita ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää ennen niiden valmistumista. Tällaisten omaisuuserien arvon ja siirtyvien vastuiden määrittäminen olisi erittäin vaikeaa. Siirrot toteutettaisiin tavanomaisilla hallinnonsiirtomenettelyillä kohteiden valmistumisen jälkeen. Näiden kohteiden käypänä siirtoarvona olisi niiden valmistumishetken kirjanpitoarvo, minkä voitaisiin myös katsoa vastaavan niiden käypää arvoa.

Lakkaavan viraston osalta vuoden 2021 aikana saattaisi olla tarpeellista tehdä vielä päättäviä toimia esim. kirjanpidon, tilinpäätöksen ja arkistojen päättämisen osalta. Tämän tyyppisten toimenpiteiden johdosta pykälän *4 momenttiin* sisällytettäisiin oikeus toimia Rakennuslaitoksen osalta vielä vuoden 2021 aikana. Puolustuskiinteistöt vastaisi näiden toimenpiteiden suorittamisesta.

Pykälän *5 momentti* olisi liikelaitoslain 13 §:n 1 momentin nojalla toteutettavaa siirtoa täydentävä säädös sen varalle, ettei kaikkia lakkaavan Rakennuslaitoksen taseen ulkopuolisia vastuita, velvoitteita ja oikeuksia saataisi syystä tai toisesta siirrettyä. Puolustuskiinteistöt ja toissijaisesti Senaatti-kiinteistöt vastaisivat tämän lain voimaan tullessa Rakennuslaitoksella vireillä olevista asioista, tehdyistä sopimuksista ja sitoumuksista samoin kuin niistä johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista Rakennuslaitoksen seuraajana, ellei näiden osalta muuta ole todettu.

Pykälän *6 momentissa* todettaisiin menettely sellaisten sitoumusten ja sopimusten osalta, joita ei voida näiden sisällön tai sopimusehtojen vuoksi siirtää, eivätkä ne toisaalta voi jäädä myöskään voimaan enää siirron ja Rakennuslaitoksen lakkaamisen jälkeen. Ensi sijassa tällaisten sopimusten osalta pyrittäisiin neuvottelemaan sopimuskumppaneiden kanssa siirrosta. Mikäli siirrosta ei kyettäisi sopimaan eikä sopimus tai sitoumus voi myöskään järjestelyn toteutumisen jälkeen 1.1.2021 lukien jatkua, säädettäisiin ulkopuoliselle sopimusosapuolelle oikeus irtisanoa tällaiset sopimukset päättämään viimeistään 31.12.2020. Tällaisia sopimuksia tai muita sitoumuksia olisi joka tapauksessa erittäin vähän.

11 §. *Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös.* Pykälän 1 momentin mukaisesti koko Rakennuslaitoksen henkilöstö otettaisiin työsuhteeseen liikelaitoskonsernin muodostaviin Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöstä pääosa siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöihin siirtyisivät ne henkilöt, jotka työskentelisivät jatkossa Senaatti-kiinteistöjen tuottamissa yhteisissä palveluissa. Yhteisiä palveluita tuotettaisiin osin myös Puolustuskiinteistöissä edellä 2 §:ssä kuvatulla tavalla. Näitä yhteisiä palveluita tuottavat henkilöt siirtyisivät Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöjen puolelle siirtyisi se henkilöstö, joka tulisi hoitamaan Puolustusvoimien asiakkuutta eikä näiden henkilöiden siirtyminen Puolustuskiinteistöihin heikentäisi Senaatti-kiinteistöjen kykyä tuottaa palveluita muulle valtionhallinnolle. Siirtyvä henkilöstö ja heidän sijoittumisensa Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin määriteltäisiin henkilöstösiirtoa koskevissa asiakirjoissa liikkeenluovutuksen periaattein.

Pykälän 2 momentin mukaisesti työsuhteiset tehtävät ja niissä oleva henkilöstö siirtyisivät liikelaitoksiin työsuhteeseen 1.1.2021. Määräaikainen työsuhteinen henkilöstö ja Rakennuslaitoksen johtaja siirtyisivät määräaikojensa osoittamaksi ajaksi liikelaitoksien palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen. Palvelussuhteen lajin muuttuminen ei vaikuttaisi palvelussuhteen jatkuvuuteen. Rakennuslaitoksen johtajan virkasuhde muuttuisi lain nojalla työsuhteeksi samalla määräajalla Puolustuskiinteistöissä. Siirto ja Rakennuslaitoksen lakkauttaminen eivät aiheuttaisi henkilöstön työsuhteiden ehtojen olennaisia muutoksia eikä siirtoon liittyisi tehtävien tai organisaatioiden alueellistamista koskevia ratkaisuja. Siirtoihin sovellettaisiin sekä työsuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 1 luvun 10 §:n säännöksiä liikkeenluovutuksesta ja Rakennuslaitoksen johtajan viran osalta valtion virkamieslain 5 e ja 5 f §:n säännöksiä. Liikkeenluovutuksessa ei siirtyisi liikelaitoksille mitään viranomaistehtäviä tai julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Pykälän 3 momentin mukaisesti ennen luovutusta eräänntyneistä palkka- ja muista työ- ja virkasuhteiden saatavista vastaisivat Puolustusministeriö lakkaavan Rakennuslaitoksen osalta sekä Senaatti-kiinteistöt oman siirtyvän henkilöstönsä osalta. Mikäli eräänntyneet vastuut olisi suorittanut vastaanottava organisaatio, olisi näillä laissa todetuilla tahoilla velvollisuus suorittaa vastaava erä vastaanottavalle organisaatiolle.

Pykälän 4 momentin mukaisesti kumpikin liikelaitos olisi velvollinen noudattamaan luovutus-
hetkellä voimassa olleita työehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

8.2 Laki valtion liikelaitoksista

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälässä säädettäisiin yleislain ja liikelaitoksista säädettyjen laitoskohtaisten lakien välisestä suhteesta. Liikelaitokset perustettaisiin jatkossa säätämällä niistä laitoskohtainen erityislaki taikka säätämällä täysin oma liikelaitosta koskeva lakinsa perustuslain 84 §:n nojalla, kuten Metsähallituksesta on säädetty. Yleislaki sisältäisi liikelaitoksen toimintaan liittyvät sellaiset säännökset, jotka ovat liikelaitoksille yhteisiä. Erityislakeihin tulisi sisällyttää sellaisia laitoskohtaisia säädöksiä, joiden säätäminen yleislain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista, eivätkä nämä tulisi koskemaan käytännössä yhtä liikelaitosta laajempaa joukkoa valtion liikelaitoksia. Yleislaki tulisi sovellettavaksi liikelaitoksen toimintaan sellaisenaan, jollei erityislaissa ole joltain osin nimenomaisesti erikseen muuta säädetty. Yleislakia sovellettaisiin mm. Senaatti-konserniin kuuluviin Senaatti-kiinteistöihin ja sen tytärliikelaitokseen Puolustuskiinteistöihin, mutta ei esim. Metsähallitukseen, jota koskeva erityislaki sisältää kaikki kyseiseen liikelaitokseen sovellettavat säännökset. Laitoskohtaisten säädösten tulisi myös olla perustuslain 84 §:n vaatimusten kanssa linjassa. Samalla pykälän otsikko muuttuisi vastaamaan paremmin sen sisältöä.

2 §. Asema ja tehtävät. Pykälä sisältäisi jatkossa valtion liikelaitoksien yleisen asiakaskuntaa ja tehtävää määrittävän säännöksen. Vastaava säännös on sisältynyt voimassa olevan lain ensimmäiseen pykälään. Nykyinen Senaatti-kiinteistöjä käsittelevä pykälä siirtyisi Senaattikonsernista säädettävään laitospohjaiseen erityislakiin. Säädosrakenteen muutoksella ei olisi tarkoitus vaikuttaa Senaatti-kiinteistöjen nykyiseen juridiseen pohjaan eli Senaatti-kiinteistöjä ei lainsäädäntörakenteen muutoksesta johtuen perustettaisi uudelleen erityislain säätämisen yhteydessä. Samalla pykälän otsikko muuttuisi vastaamaan sen sisältöä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin ne liikelaitoksen asiakkaat, joiden osalta palveluiden tuottamisessa kyse olisi ns. oman työn tuotannosta. Palveluiden hankkimisessa kyse olisi sisäisestä hankinnasta valtiolta itseltään eli ei-taloudellisesta toiminnasta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin liikelaitoksen muista asiakkaista, joille liikelaitos voi tuottaa palveluita. Momentin *1 ja 2 kohdassa* mainitut asiakasmääritelmät olisivat lainkohdassa uusia, mutta vastaisivat voimassa olevan liikelaitoslain osalta tehtyä tulkintaa. Asiaksmääritelmän päivittäminen on välttämätöntä, koska valtion virastomuodon rinnalla näyttää vahvistuvan esim. osakeyhtiö- ja säätiömuotoinen organisaatorakenne. Näin siitä huolimatta, että organisaation toiminta pysyy viranomaispalvelun tyyppisenä ja organisaatio tuottaa luonteeltaan julkiseen palveluun verrattavia palveluita lailla määrätyleisille asiakaskunnalle pääosin budjettirahoitteisesti. Tähän saakka 1 kohdan asiakkaiden on tulkittu sisältyneet voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttiin. Sidosyksikköasemassa toimivien asiakkaiden osalta 2 momentin 2 kohdalla on tarkoitus myös selventää nykytilaa niin, että valtion ns. inhouse-toimijat, kuten esim. Haus Oy voivat olla osana Suomen valtiota toimivan liikelaitoksen asiakkaita. Lainkohdalla tarkoitettu asiakkaan sidosyksikköasema voi muodostua myös erityisalojen hankintalain (1398/2016) kautta. Liikelaitoksen asiakkuuden kannalta sidosyksikön tulisi kuitenkin täyttää yleisen hankintalain sidosyksikkövaatimukset.

EU:n valtioneuvoston päätöksen yleisenä lähtökohta on, että EU:n perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa valtioneuvoston päätöstä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä. Liikelaitoksen asiakkaina voisivat siten olla virastojen ja laitosten ohella myös sellaisia asiakkaita, joille olisi jokin valtion julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä. Asiakkuus ei olisi riippuvainen organisaatio- tai oikeushenkilömuodosta. Asiakkaina voisivat olla esim. julkisoikeudellisena säätiönä toimiva Kansallisgalleria, kulttuuri-itsehallintoelimenä toimiva Saamelaiskäräjät tai itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Työterveyslaitos. Asiakkaiden tässä tarkoitettu tehtävä olisi lailla tai muutoin lain nojalla niille säädetty, eivätkä ne siten tässä tilanteessa harjoita liiketaloudellista toimintaa. Julkisen hallintotehtävän tulisi olla valtion järjestämisvastuulle kuuluva ja sen tulisi olla luonteeltaan selkeästi markkinatoiminnan ulkopuolelle laskettava myös EU:n valtioneuvoston päätöksen perusteella. Tällaisia olisivat esim. kansalaisille suunnatun viranomaispalvelun hoitaminen tai tehtävä, johon liittyy valituskelpoisten ratkaisujen tekeminen. Näille asiakkaille tapahtuvaa palvelumyyntiä ei katsottaisi liikelaitoksen näkökulmasta markkinoilla toimimiseksi. Palvelumyynti rinnastuisi valtioasiakkaille tapahtuvaan myyntiin. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarvittavat palvelut tulisi kuitenkin myydä siten, että ne on eriytettävissä mahdollisen kaupallisen toiminnan tarvitsemista palveluista. Mikäli näin ei olisi ja julkisten hallintotehtävien laskennallinen osuus palveluiden käytöstä olisi vähemmän kuin puolet, tulisi koko palvelumyynti katsoa liitännäismyynniksi. Esimerkiksi VTT Oy harjoittaa julkista hallintotehtäväänsä samoissa tiloissa sen muun toiminnan kanssa, josta osa on kaupallista. VTT Oy:n tapauksessa julkinen hallintotehtävä on myös suhteellisesti melko pieni osa sen koko toiminnasta eikä siihen sisälly yllä kuvattun kaltaisia valtioneuvoston päätöksen tiedonannossa tarkoitettuja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Palveluiden myynti olisi todennäköisesti kokonaisuudessaan laskettava liitännäismyynniksi.

Liitännäistoiminta liikelaitokselle olisi mahdollista komission valtiontuen käsite - tiedonannossa tarkoitetuissa infrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvissä tilanteissa. Mikäli liikelaitoksella ei olisi käytössään tällaista infrastruktuuria, ei liikelaitoksen tulisi myydä palveluita liitännäisasiakkaille katsottaville tahoille. Käytännössä lainkohdan 3–5 mukaisille asiakkaille tehtävä palveluiden myynti olisi liikelaitokselle liitännäistoimintaa. Liitännäistoimintaan kuuluvista asiakkaista osa todennäköisesti harjoittaisi toimintaansa markkinoilla. Liitännäistoiminta kokonaisuudessaan tulisi riittävällä tavalla eriyttää liikelaitoksen ei-markkinoille suuntautuvasta palvelumyynnistä kirjanpidossa muusta myynnistä, jotta sen markkinaehtoisuuden todentaminen on mahdollista. Kaiken kaikkiaan liikelaitoksen markkinoille suuntautuvan, laissa säädetyn tehtävän puitteissa välttämättömäksi katsotun, liitännäistoiminnan määrä ei tulisi ylittää noin 10 %:a. Liitännäistoiminnan kokonaisuusmäärä mukaan lukien valtiopiiriin katsottava ei-markkinoilla tapahtuva myynti saisi olla komission tiedonannossa kuvattu 20 % koko palvelumyynnin liikevaihdosta. Valtion sisäisinä palvelukeskuksina toimivien valtion liikelaitosten kohdalla liitännäistoiminta tulisi myös aina olla kytköksissä valtion tarvitsemien palveluiden tuottamiseen. Toiminta ei saisi siten aktiivisesti missään vaiheessa suuntautua kilpailuille markkinoille. Lisäksi asia tulisi jokaisen liikelaitoksen kohdalla arvioida erikseen liikelaitosta perustettaessa ja huomioida liikelaitoskohtaisessa laissa.

2 momentin 3 kohdassa säädetty valtion pääosin rahoittamat yhteisöt voisivat olla liikelaitoksen asiakkaita, mikäli niiden rahoitus muodostuisi pääosiltaan valtion talousarviosta tulevasta rahoituksesta tai valtion muusta rahoituksesta kuten esim. Veikkauksen rahapelitoiminnan tuotoista jaettavista avustuksista tai valtion viranomaisen valtion talousarviosta saamansa rahoituksen perusteella myöntämistä valtionavustuksista. Jotta liikelaitos voisi myydä palveluita tällaisille asiakkaille, tulisi näiden asiakkaiden valtion rahoituksella harjoitettu toiminta olla kokonaan tai vähintäänkin pääosiltaan ei-taloudellista ja ei-markkinoille suuntautuvaa toimintaa. Tällaisia asiakkaita olisi esim. Suomen kansallisooppera -säätio. Kansallisoopperan rahoituksesta tulee n. 70–75 % valtion talousarvion piiristä ja sen päätoimintaan kuuluu säätion perustehtävän mukaan mm. tarjota oopperataidetta valtakunnallisesti ja tuottaa balettioppilaitokseen 2. asteen perusopetusta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän luvan mukaisesti. Kansallisoopperan toiminta on luonteeltaan myös joka tapauksessa valtiontuen käsitteetiedonannossa tarkoitettua ei-taloudellista kulttuuritoimintaa, jolloin se ei tule lainkaan valtiotukitarkastelun piiriin. Kolmannen kohdan osalta edellytyksenä olisi, että valtiolta tulevan rahoituksen osuus tulisi olla enemmän kuin puolet koko toiminnan rahoituksesta tai valtion rahoitusosuus tulisi olla nimenomaisesti kohdennettu täysimääräisesti liikelaitokselta hankittavan palvelun kustannuksiin ja se kattaisi nämä kustannukset lähes kokonaisuudessaan. Tällöin rahoituksen myöntämisen yhteydessä on voitu myös varmistaa, ettei tuki muodostu kielletyksi valtionavuksi ja vääristä näin markkinoita. Rahoitusosuuteen on tarkoituksenmukaista laskea mukaan siten suoraan ja välillisesti talousarvioletaloudesta tuleva rahoitus. Koska valtion rahoitusosuus voi vaihdella vuosittain, tulisi rahoitusosuuden suuruutta seurata pidemmällä aikavälillä esimerkiksi 3–5 vuoden jaksolla.

2 momentin 1 ja 3 kohtia täydennettäisiin myös säätioitä koskevalla maininnalla, mikä täsmentää säädöksen sisältöä. Säätiolain näkökulmasta säätioillä ei ole omistajaa eikä siihen käytetä muodollista määräysvaltaa ulkoa päin. Liikelaitoslain asiakaspiiriä koskevassa käsittelyssä säätiot on tarkoitettu rinnastumaan 1 ja 3 kohdissa mainittuihin muihin asiakkaisiin. Säätiot on nykytilanteessakin tulkittu kuuluvan momentin mukaisiin asiakkaisiin, joten vallitsevaan oikeustilaan tällä ei olisi vaikutusta.

Mahdollisuus tuottaa palveluita valtion tehtäväpiirin ulkopuolelle ei vaikuttaisi näiden palveluita hankkivien tahojen velvoitteeseen noudattaa julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä ja kilpailuttaa palveluita. Liikelaitoslain nojalla toimivan Senaatti-konsernin ydintoimintaan eli toimitilojen vuokraukseen hankintalain 9 §:n 1 momentin mukaisesti

sovelleta. Sääntelyllä ei myöskään olisi tarkoitus rajoittaa hankintalain hankintayksiköille sallimaa yksiköiden välistä yhteistyötä ja tämän puitteissa tapahtuvaa palveluiden myyntiä, jota ei siten laskettaisi liitännäismyynniksi, ellei kyse olisi markkinoille suuntautuvasta myynnistä. Mikäli palveluita hankkivan organisaation on kilpailutettava palvelunsa hankintalain mukaisesti, ei liikelaitoksen tulisi osallistua tällaisiin kilpailutuksiin. Säädös kuvaisi siten asiakaspiiriä, joille liikelaitos saisi tuottaa palveluita, mikäli nämä asiakkaat voisivat niitä suoraan liikelaitokselta hankkia (esim. sidosyksikköhankinnat, alle kansallisen kynnyksarvon jäävät hankinnat, hankintalain ulkopuoliset palvelut). Kyse olisi siten tältä osin liikelaitoksen toimialan määrittämisestä.

3 §. Liikelaitoksen toimintaperiaatteet. Liikelaitoksen koko toiminta pitää järjestää liiketaloudellisia periaatteita noudattaen. Pykälän ensimmäinen virke kuvaisi liikelaitoksen yleistä toimintaperiaatetta, mutta ei viittaisi siihen, harjoittaako liikelaitos toimintaansa markkinoilla vai ei. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen ei katsottaisi harjoittavan toimintaa markkinoilla. Edellä 2 §:n perusteluissa todetulla tavalla liikelaitoksella voisi olla komission tiedonannossa (C/2016/2946) tarkoitetuissa tilanteissa infrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvää liitännäistoimintaa, mutta tämäkään toiminta ei muuta liikelaitoksen toimintaa taloudelliseksi toiminnaksi, kun liitännäistoiminta pysyy tiedonannon ja tulkintakäytäntöjen mukaisena. Liitännäistoiminnan myynnin tulisi olla kirjanpidollisesti eriytetty.

1 momentissa otettaisiin kantaa liikelaitoksen palveluiden hinnoitteluun niissä tilanteissa, kun liikelaitos myy palvelunsa muille kuin 2 §:n 1 momentin valtioasiakkaille. Valtioasiakkaiden osalta hinnoittelussa voitaisiin noudattaa kulloinkin liikelaitoksen toiminnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta toimivinta hinnoittelutapaa. Palveluiden hinnoittelu kaikissa tapauksissa tulee olla sellainen, että liikelaitos kykenee kattamaan liiketoimintansa kustannukset täysimääräisesti, sisältäen esim. liiketoiminnan poistot sekä palauttamaan valtion talousarvioon kulloinkin omistajapoliittisesti linjattavan pääoman tuoton. Liiketoiminnan harjoittamisessa noudatetaan kulloisenkin liiketoiminta-alueen tavanomaisia ja alalla vakiintuneesti käytettyjä menettelyitä ja toimintatapoja ja valtion toiminnasta aiheutuvat mahdolliset erityistarpeet. Näin esim. toimitilapalveluiden myynnissä valtion sisälläkin hyödynnetään lähtökohtaisesti tavanomaisia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimusehtoja.

Muiden asiakkaiden osalta lähtökohtana olisi markkinaehtoinen hinnoittelu, kun liikelaitoksen sille myymää palvelua hyödynnetään kilpailutilanteessa markkinoilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi 2 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa mainittuja asiakkaita sekä 3 kohdassa mainittuja asiakkaita siltä osin, kun asiakas toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Sen sijaan 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittujen asiakkaiden lailla säädettyjen valtion tehtävien eli julkisen vallan käyttöä sisältävien hallintotehtävien hoito ei tapahdu markkinoilla. Tällaisten tehtävien hoidon tulisi muodostaa yhteisön toiminnasta pääosan tai julkisten hallintotehtävien hoitoon myytävät palvelut tulisi olla eriyttävissä mahdollisesta kaupallisen toiminnan tarvitsemista palveluista. Mikäli tehtäviä olisi vähemmän eikä niitä olisi mahdollista järkevällä tavalla eriyttää kaupalliseen tarkoitukseen menevästä palvelumyynnistä, koko palvelumyynti tällaiselle yhteisölle tulisi tehdä markkinaehtoisesti. Edellä 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisten sidosyksikköasemassa olevien yhteisöjen ulosmyynti rajautuu kansallisen hankintalain nojalla erittäin vähäiseksi eli alle 5 %:iin/500 000 euroon, jolloin palvelumyynti ei näiden osalta ohjautu markkinoilla tapahtuvaan toimintaan käytettäväksi. Markkinaehtoista hinnoittelua ei ole tarpeellista soveltaa niin kauan kuin sidosyksikköasema täyttyy eikä sidosyksikön markkinoille suuntautuvan toiminnan osuutta voida vaikeuksitta eriyttää.

2 momentti sisältäisi nykyisen lain mukaisen liikelaitoksen ensisijaisen vastuun sitoumuksistaan. Valtio vastaisi näistä toissijaisesti. Säädös vastaa nykyisen lain sisältöä ja ainoa muutos olisi lainkohdan siirtyminen pykälän toiseksi momentiksi.

6 §. *Eduskunnan ohjaustoimivalta.* Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin uusi 1 kohta liikelaitoksen keskeisistä palvelu- ja muista tavoitteista päättäminen. Tältä osin eduskunnan ohjaustoimivallan kuvaaminen palauttaa aiemman vuonna 2002 säädetyn liikelaitoslain mukaisen ohjaustoimivallan maininnan yleislakiin. Nykyisellään eduskunnan ohjaustoimivalta on tältä osin perustunut suoraan perustuslain 84 §:ään. Ohjaavan ministeriön toisessa momentissa mainittu ohjaustoimivalta ei lisäyksen johdosta muuttuisi, vaan ministeriön tehtävänä olisi edelleen täydentää Eduskunnan talousarvion yhteydessä hyväksymiä palvelu- ja toiminnantavoitteita päätöksellään.

7 §. *Hallitus.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että liikelaitoksen hallituksen jäsenten toimikautta pidennettäisiin nykyisestä yhden vuoden mittaisesta toimikaudesta enintään kolmen vuoden mittaiseksi. Muutos edesauttaisi pitkäjänteisemmän hallitustyöskentelyn muodostumista liikelaitoksiin. Samalla muutos keventäisi ohjaavalla ministeriöllä olevaa hallinnollista työtä, kun hallituksen jäsenten nimittäminen tapahtuisi vuosittaisen päätöksen sijaan harvemmin tehtävällä päätöksellä.

Hallitukseen nimitettäisiin jatkossakin henkilöstöä edustava jäsen. Henkilöstöä edustajan jäsenen tulisi olla liikelaitoksen palveluksessa tai henkilöstöjäsenen voisi olla nimetty myös liikelaitoksen kanssa samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä tai yhteisöistä, mikäli tälle on perusteltu syy.

Jatkossakin liikelaitosten hallituskokoonpanossa olisi otettava huomioon valtion omistajaohjauksen linjaukset ja liikelaitoskonsernin toiminnan asettamat vaatimukset ja kehitysvaiheet. Näin hallituksen jäseneksi valittavalla olisi oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Hallituksessa tulisi myös kokonaisuutena löytyä liikelaitoksen kannalta tarvittavaa kokemusta riittävän laaja-alaisesti liikelaitoksen toimialaan nähden. Hallituksessa on oltava molempia sukupuolia. Näistä säädettäisiin tarvittaessa liikelaitoskohtaisella valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin tekniseltä esitystavaltaan vastaamaan nykyisiä säädösteknisiä vaatimuksia.

8 §. *Hallituksen tehtävät.* Liikelaitoksen hallituksen tehtävänä on nykyisellään päättää liikelaitoksen taseessa olevan kiinteistövarallisuuden myynneistä, mahdollisista muista luovutuksista ja maanvuokraamisesta luovutuslain mukaisesti. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallituksella olisi oman toimivaltansa ohella myös oikeus joiltain osin delegoida päätösvaltaa luovutuksissa ja vuokrauksissa. Hallitus ei voisi kuitenkaan siirtää koko päätösvaltaansa alaspäin, vaan kaikki olennaiset omaisuuden luovutukset olisi hyväksyttävä jatkossakin hallituksessa. Delegointioikeus ei koskisi myöskään kiinteistövarallisuuden hankkimista, vaan tämä olisi jatkossakin hallituksen päätettävä. Käytännössä tämä tarkoittaisi euromääräisesti merkittävien myyntien käsittelyä jatkossakin hallitustasolla ja vähäarvoisempia luovutuksia voitaisiin delegoida toimitusjohtajalle tai toimitusjohtajan edelleen osoittamalle taholle. Päätösvaltan delegoinnista koskien voitaisiin tarvittaessa myös säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

13 §. *Liikelaitoksen tase.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti ja samalla nykyinen 4 momentti muuttuisi pykälän 5 momentiksi.

Ehdotuksen tavoitteena on valtion kiinteistöomaisuuden hallinnoinnin yksinkertaistaminen. Nykyisiin liikelaitoksiin eli Senaatti-kiinteistöihin ja Metsähallitukseen keskitetty valtion omaisuus muodostuu tällä hetkellä kiinteistövarallisuudesta. Tämä omaisuus ei kaikilta osin muodosta hallinnoinnin, käytön, omistamisen tai vaikkapa myynnin näkökulmasta tarkoituk-

senmukaisia kokonaisuuksia. Vuosikymmenten saatossa tapahtuneiden valtionhallinnon sisäisten järjestelyiden johdosta omaisuutta on monin paikoin kummankin liikelaitoksen taseessa. Tämä ei ole välttämättä aiheuttanut ongelmia valtiokäytön jatkuessa. Valtiokäytön päättyessä usean valtionhallinnon toimijan omistajahallitsemien kokonaisuuksien myynti on kuitenkin hallinnollisesti raskasta. Valtion omistukset ja omistajapuhevallan käyttö mm. kaavoituksen yhteydessä on myös ongelmallista. Mahdollistettaessa liikelaitosten väliset hallinnansiirrot liikelaitosten omilla päätöksillä, omistusrakenteen eheyttäminen näissä tilanteissa helpottuisi merkittävästi. Nykyisellään omaisuuserän siirto liikelaitoksesta toiseen edellyttää liikelaitosten omien käsittelyiden ohella kummankin liikelaitoksen ohjaavien ministeriöiden käsittelyä (valtiovarainministeriö Senaatti-kiinteistöjen osalta ja maa- ja metsätalousministeriö Metsähallituksen osalta) ja tilintarkastajien lausuntoa. Jatkossa nämä käsittelyn ministeriövaiheet jäisivät alle 10 milj. euron omaisuuserien osalta pois. Vastaava koskisi myös Senaatti-kiinteistöjen ja perustettavaksi ehdotettavan Puolustuskiinteistöjen välisiä siirtoja.

Muutoin liikelaitosten välinen hallinnansiirtomenettely ei poikkeaisi nykyisen lain mukaisesta menettelystä. Omaisuus tulisi siirtää käyväällä arvolla. Lähtökohtaisesti liikelaitoksissa omaisuuden tulisi taseessa olla sen käyväällä arvolla, joka todennäköisesti toimisi käytännössä käyvän arvon lähtökohtana. Käyvän arvon määrittämiseksi tulisi kuitenkin jatkossakin pyytää tai laatia sisäisesti asianmukainen arviointi, mikäli on syytä olettaa, ettei tasearvo vastaa jossain tilanteessa omaisuuden käypää arvoa.

Metsähallitusta koskevassa laissa liikelaitosten välistä hallinnansiirtoa koskien on säädetty lain 34 §:ssä. Lain mukaan liikelaitosten väliseen hallinnansiirtoon sovelletaan luovutuslakia. Säädos itsessään ei ole kaikilta osin selkeä, mutta tarkoituksena on ollut säätää nimenomaisesti menettelystä. Toisin sanoen oikeus päättää hallinnansiirrosta on liikelaitoksella vastaavissa tapauksissa kuin liikelaitoksella olisi lain mukaan oikeus myös päättää omaisuuden luovuttamisesta.

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen luovutuslain muutoksen jälkeen liikelaitos saa päättää enintään 10 milj. euron suuruisten omaisuuserien luovuttamisesta. Mikäli siirrettävä omaisuus olisi jotain muuta kuin luovutuslaissa tarkoitettua kiinteistövarallisuutta, vastaavat päätösvalan eurorajat soveltuisivat myös näihin siirtoihin.

19 §. *Eräät Senaatti-kiinteistöjen hallinnan siirrot ja luovutukset.* Pykälä esitetään kumottavaksi ja säädos esitettäisiin siirrettäväksi laitoskohtaiseen erityislakiin.

8.3 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta

7 §. *Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät.* Pykälän 2 momentissa oleva viittaus Rakennuslaitokseen korvattaisiin viittauksella Puolustuskiinteistöihin. Kyseessä oleva alihankkijarooli ja mahdollisuus tuottaa lainkohdassa mainittuja palveluita ei sisällä julkisen vallan käyttöä eikä ole viranomaistehtävä.

8.4 Sähkömarkkinalaki

2 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin maininnalla Puolustuskiinteistöihin.

8.5 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

3 §. *Lain soveltaminen Puolustusvoimissa.* Säädöstä täydennettäisiin lisäämällä pykälän 4 momenttiin Puolustuskiinteistöt. Säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä on hoitanut puolustusvoimissa Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto valvonta-asetuksen 4 §:n nojalla ja tarkas-

tus on kohdistunut myös Rakennuslaitoksen toiminnanharjoittaja-vastuulla oleviin kohteisiin (kemikaalien varastointi ja teollinen käsittely). Rakennuslaitoksen lakatessa ja toiminnan siirtymässä Puolustuskiinteistöille kohteet siirtyvät Puolustuskiinteistöille. Puolustusvoimien viranomaisrooli suhteessa näihin kohteisiin olisi tarkoitus säilyttää nykyisellään ja Puolustusvoimat hoitaisi tässä laissa tarkoitettuja viranomaistehtäviä jatkossa Puolustuskiinteistöjen kohteiden osalta.

9 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksen johdosta olisi tarpeellista muuttaa lähinnä valtion kiinteistöhallintoon liittyviä asetuksia siten, että säädökset soveltuisivat myös Puolustuskiinteistöihin. Näitä olisivat ainakin valtioneuvoston asetus Senaatti-kiinteistöistä (1292/2010), valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015) ja Puolustusministeriön asetus vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta puolustushallinnossa (713/2017).

10 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2020. Järjestelyyn liittyvät henkilöstö- ja liiketoiminnan siirrot toteutettaisiin 1.1.2021. Tällä lailla kumottaisiin Rakennuslaitoksesta annettu laki. Lakia sovellettaisiin laitoksen toimintaan kuitenkin vuoden 2020 loppuun saakka.

Lain voimaantulo esitetyssä aikataulussa olisi välttämätöntä Puolustuskiinteistöjä koskevan järjestelyn läpiviemiseksi esitetyssä aikataulussa. Järjestelyn viivästyttäminen nyt esitetystä aikataulusta aiheuttaisi henkilöstön osalta työsuhteisiin liittyvän epävarmuuden jatkumista kohtuuttomasti. Tämä todennäköisesti johtaisi henkilöstön vaihtuvuuden lisääntymiseen ja osaamisen menetyksiin. Lykkääminen ja siirtymävaiheen pidentyminen vaikeuttaisi myös Puolustusvoimien investointien läpivientä.

Puolustuskiinteistöt suorittaisi Rakennuslaitoksen toimintavuoden 2020 osalta tarvittavat toimenpiteet sekä toiminnan lakkaamiseen liittyvät muut toimenpiteet voidaan suorittaa loppuun vuoden 2021 aikana.

11 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotuksella tavoiteltaisiin edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset mainittujen Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitsemistä.

Puolustuskiinteistöjen järjestelyn yhteydessä olisi tarkoitus ottaa käyttöön mittari kustannussäästön todentamiseksi. Mittarina toimisi toimitilakustannusten suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Suhteellinen osuus ei tulisi kasvaa nykyisestä tasosta. Seuranta ja saavutettavat tulokset olisi tarkoitus todentaa ulkopuolisen tahon toimesta.

12 Suhde muihin esityksiin

Edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset todetuista syistä esityksellä olisi vaikutuksia vuosien 2020–2021 talousarvioesityksiin.

Rakennuslaitoksen lisärahoituksen tarve vuodelle 2020 olisi n. 1,0 milj. euroa. Rahoitus sisältyy vuoden 2020 hyväksytyyn talousarvioon.

Valtiovarainministeriön vastuulla olisi suorina projektikustannuksia yhteensä n. 0,7 milj. euroa, mitkä katettaisiin momentilta 28.01.20 (Valtion kiinteistöstrategian toteuttaminen ja hallinnon alan omistajaohjaus). Projektikustannukset aiheutuisivat vuoden 2020 aikana. Momentille haettaisiin tätä varten vastaavaa 0,7 milj. euroa lisätalousarviolla vuoden 2020 aikana.

Senaatti-kiinteistöjen kustannukset vuonna 2020 olisivat yhteensä n. 3,0 milj. euroa. Nämä katettaisiin Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2020 tuloksesta tapahtuvaa tuloutusta pienentämällä vuonna 2021 vastaavalla summalla (vaikutus momentille 13.05.01 Valtion liikelaitosten voiton tuloutukset).

Vuoden 2020 aikana haettaisiin myös kevään 2020 aikana lisätalousarvion yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n mukaisia valtuuksia siirtää ehdotuksen mukaiset Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt valtuuden nojalla perustettavaan Puolustuskiinteistöihin. Samalla haettaisiin myös tarvittavat muutokset Senaatti-kiinteistöjen investointi- ja sitoumuskehyksiin sekä lainanoton ja -annon valtuuksiin. Lainanannon valtuus olisi uusi nyt ehdotettavan lain nojalla myönnettäväksi tuleva. Valtuudet haettaisiin sillä edellytyksellä, että tämä ehdotus tulee hyväksytyksi eduskunnassa.

13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Valtion liikelaitoksista on säädetty perustuslain 84 §:ssä. Ehdotettava uusi liikelaitoskohtainen erityislaki ja jo olemassa oleva yleislakina toimiva liikelaitoslaki olisivat perustuslain säädöksen mukaisia. Muut lainmuutokset ovat teknisiä muutoksia, joissa lähinnä kyse olisi lakkaavan Rakennuslaitoksen korvaamisesta lainsäädännössä Puolustuskiinteistöillä.

Ehdotuksessa olisi kyse valtion sisäisen kiinteistöhallinnon järjestelystä eikä vaikutuksia kansalaiseen olisi. Siirtymäsäännöksessä ehdotetulla tavalla ulkopuolisten sopimuskumppaneiden kanssa solmittuihin sopimuksiin ja sitoumuksiin ei tulisi taannehtivaa sääntelyä eikä järjestely heikentäisi ulkopuolisten tahojen oikeuksia. Siirrossa sopimus- ja sitoumuskumppanin oikeushenkilömuoto ei muuttuisi missään vaiheessa. Kumppanina olisi siirronkin jälkeen juridisesti Suomen valtio.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Hallinnollinen asema

Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos (*jäljempänä Puolustuskiinteistöt*) ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), jollei tässä laissa toisin säädetä.

2 §

Tehtävät

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Puolustuskiinteistöt vastaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemista tilapalveluiden tuottamisesta. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia sen hallinnassa olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Senaatti-konserni hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö määräävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin puolustusministeriö määrää.

3 §

Vastuu tytärliikelaitoksen sitoumuksista

Senaatti-kiinteistöt vastaa Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista, mikäli Puolustuskiinteistöt ei kykene näistä sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella vastaamaan.

4 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Eduskunta päättää liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 2–4 kohdissa säädetyistä valtuuksista ja suostumuksista Senaatti-konsernin tasolla.

Muilta osin Eduskunnan ohjaustoimivallasta on voimassa Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen osalta mitä liikelaitoslaissa säädetään.

5 §

Tase

Valtioneuvoston päättäessä liikelaitoslain 13 §:n mukaisesti toiminnassa olevalle Puolustuskiinteistöille siirrettävästä omaisuudesta, päättää se samalla Puolustuskiinteistöjen omaisuuteen liittyvistä velvoitteista Senaatti-kiinteistöille ja Senaatti-kiinteistöjen velvoitteista suhteessa talousarviotalouteen.

6 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

Liikelaitoslain 12 §:ssä säädetyin lisäksi Senaatti-kiinteistöt vastaa liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen laatimisesta.

Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen allekirjoittavat Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja. Senaatti-kiinteistöjen hallitus vahvistaa Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen. Senaatti-kiinteistöjen ja Senaatti-konsernin tilinpäätökset tulee laatia ja toimittaa valtiovarainministeriölle siten, että valtioneuvosto voi vahvistaa ja päättää niistä 12 §:ssä säädetyllä tavalla.

Valtioneuvosto päättää konsernitilinpäätöksen perusteella Senaatti-konsernin voiton tulouksesta valtion talousarvioon, tuloutuksen kohdentumisesta liikelaitosten välillä sekä muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä. Tuloutuksen talousarviotalouteen suorittaa Senaatti-kiinteistöt.

7 §

Lainan ottaminen ja lainan antaminen Puolustuskiinteistöille

Senaatti-kiinteistöt ottaa Senaatti-konsernin tarvitsemat lainat. Senaatti-kiinteistöt voi antaa lainaa Puolustuskiinteistöille. Puolustuskiinteistöt hyväksyy lainan ottamisen ja siihen liittyvät velvoitteet osaltaan.

8 §

Puolustuskiinteistöjen hallinto

Puolustuskiinteistöillä on hallitus ja johtaja. Puolustuskiinteistöjen johtajan valitsee ja erottaa Puolustuskiinteistöjen hallitus. Puolustuskiinteistöillä ei ole toimitusjohtajaa.

Puolustuskiinteistöjen johtaja vastaa Puolustuskiinteistöjen juoksevan hallinnon ja operatiivisen liiketoiminnan hoitamisesta ja kehittämisestä hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä huolehtii siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Johtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta, noudatettava hallituksen määräyksiä ja annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista, ellei näitä ole osoitettu Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajalle.

Puolustuskiinteistöjen johtaja toimii esittelijänä asioissa, jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen Puolustusvoimille sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Muissa asioissa esittelijänä toimii Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja.

Puolustuskiinteistöjen hallituksesta ja henkilöstön osallistumisesta on muutoin voimassa mitä liikelaitoslain 7, 8, 10 ja 11 §:ssä säädetään. Johtajaan sovelletaan muilta osin mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17-20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukainen tilinpäätös toimitetaan Senaatti-kiinteistöjen hallituksen vahvistettavaksi.

9 §

Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset

Poiketen siitä, mitä liikelaitoslain 13 §:n 3 momentissa säädetään, valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallintaan tai sen hallinnasta valtion talousarviotalouteen tehtävästä yksittäisestä omaisuuden tai omaisuuskokonaisuuden siirrosta, jonka käypä arvo on enintään 10 miljoonaa euroa.

Sen lisäksi, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään, Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen hallinnassa olevaa puolustusvoimille vuokrattua kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto toisin päättä.

Senaatti-konserni voi tiedonhallinnassaan turvallisuusluokitella toimintaansa liittyviä asiakirjoja ja tehdä niihin turvallisuusluokkaa koskevia merkintöjä, mikäli se on tarpeen Senaatti-konsernin tehtävien hoitamiseksi.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki (1360/1993), jäljempänä *kumottava laki*. Kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Puolustushallinnon rakennuslaitokseen 31 päivänä joulukuuta 2020 saakka.

Puolustuskiinteistöjen aloittaessa toimintansa sen taseesta päätetään liikelaitoslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Toiminnan aloituksen yhteydessä omaisuuden ja velvoitteiden siirrot tehdään kirjanpitoarvoilla. Tässä pykälässä tarkoitetut omaisuuden siirrot ja jäljempänä 11 §:ssä tarkoitetut henkilöstösiirrot toteutetaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Puolustuskiinteistöt suorittaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintavuoden 2020 osalta tarvittavat päättävät toimenpiteet ja toiminnan lakkaamiseen liittyvät muut toimenpiteet vuoden 2021 aikana.

Vastuisiin, velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka eivät siirry Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n nojalla, sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat siirrettäväksi tarkoitetut asiat ja sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 31 päivänä joulukuuta 2020, jollei sopimusta tai sitoumusta voida siirtää tai siirron jälkeen jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava siirron saajalle viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2020, ellei osapuolet ole muuta sopineet. Siirron saajina olevien Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähe-tettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kirjallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille.

11 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan Puolustuskiinteistöjen tai Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen 1 päivänä tammikuuta 2021. Samalla jatkossa Puolustusvoimien asiakkuutta hoitava Senaatti-kiinteistöjen henkilöstö siirtyy Puolustuskiinteistöjen palvelukseen. Siirroista säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:ssä sekä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä. Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhteeseen liittyvien etuuksien määräytymisen osalta jatkuneen valtiolla yhtäjaksoisena.

Siirtymähetkellä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtajan virkasuhde muuttuu vastaavaksi määräaikaiseksi työsopimussuhteeksi Puolustuskiinteistöissä. Yksin virkaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ennen 1 päivänä tammikuuta 2021 erääntyneestä palkkasaatavasta tai muusta työ- tai virkasuhteesta johtuvista saatavista vastaavat Puolustusministeriö sekä Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt yhteisvastuullisesti. Luovutuksensaaja suorittaa erääntyneet saatavat, elleivät osapuolet asiaa toisin sovi. Puolustusministeriö on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta ja Senaatti-kiinteistöt siltä siirtyvän henkilöstön osalta vastuussa luovutuksensaajalle sen suorittamista erääntyneistä saatavista.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat velvollisia noudattamaan 31 päivästä joulukuuta 2020 voimassa olleiden työehtosopimuksen määräyksiä sopimusten voimassaoloajan kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 19 §,

muutetaan 1- 3 §, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §:n 2 momentin 11 kohta, sekä

lisätään 13 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (*liikelaitos*). Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa (*laitoskohtainen laki*). Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

2 §

Asema ja tehtävät

Liikelaitos tuottaa palveluita valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille (valtioasiakkaat).

Liikelaitos voi tuottaa palveluita myös (muut asiakkaat):

- 1) valtion määräysvallassa oleville yhteisöille tai säätiöille, joiden laissa tai sen nojalla säädettyinä tai määrättyinä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen; ja
- 2) yhteisölle, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetussa sidosyksikköasemassa; sekä
- 3) yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta ja, jotka eivät kuulu kohdan 1 asiakkaisiin.

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Jos liikelaitos tuottaa palveluita muille asiakkaille kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailuilla markkinoilla.

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

6 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta:

- 1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;
 - 2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;
 - 3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa;
 - 4) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.
-

7 §

Hallitus

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön henkilöstöä.

yhteisön palveluksessa. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta ja toimikauden pituudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella, joka säädetään laitoskohtaisesti.

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään.

8 §

Hallituksen tehtävät

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

11) päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä, sen mukaan kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään, muista kuin merkittävistä valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta koskevan päätösvallan järjestämisestä liikelaitoksessa.

13 §

Liikelaitoksen tase

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 tarkoitettua päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja siihen liittyvät velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015) 7 §:n 2 momentti seuraavasti:

7 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeli-verkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia Puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laitteiden rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustuskiinteistöt.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähkömarkkinalain (588/2013) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §

Tätä lakia sovelletaan sähkömarkkinoihin, joilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä ja toimitusta sekä sähkönsiirtoa ja -jakelua. Tämän lain II osan sekä 7 ja 12 luvun säännöksiä ei sovelleta puolustushallintoon eikä Puolustuskiinteistöihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 3 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 200/2017, seuraavasti:

3 §

Tässä laissa viranomaisille säädetyt räjähteitä koskevat tehtävät hoidetaan Puolustusvoimissa puolustushallinnon sisäisesti. Sama koskee myös 3 momentissa tarkoitettuja Rajavartiolaikokselle luovutettuja räjähteitä. Samoin hoidetaan myös maanpuolustuksen kannalta erityis-suojattavissa kohteissa sekä sotilaallisissa harjoituksissa, harjoitusalueilla ja rauhanturvaoperaatioissa tapahtuvaan vaarallisten kemikaalien varastointiin ja teolliseen käsittelyyn liittyvät tässä laissa viranomaiselle säädetyt tehtävät sekä Puolustuskiinteistöjen vastaavien kohteiden viranomaistehtävät. Näitä tehtäviä hoitavien on toimittava yhteistyössä muiden tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tehtävien hoitamisesta annetaan tarkempia säännöksiä puolustusministeriön asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero