METSÄHALLITUS

19.5.2020 MH 271/2020

Eduskunnan puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi
valiokuntaneuvos Heikki Savola

Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 7.5.2020, HE 31/2020

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ 31/2020 LAIKSI SENAATTI-KIINTEISTÖISTÄ JA PUOLUSTUSKIINTEISTÖISTÄ

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä muutettaviksi mm. valtion liikelaitoksista annettua lakia. Esityksen mukaan perustettaisiin Senaatti-konserni, jossa toimii nykyinen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos ja sille perustettava uusi tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt. Näille olisi keskitetty valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hallinta. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin.

Kahdesta liikelaitoksesta muodostuva konserni olisi Metsähallituksen käsityksen mukaan ainoa laatuaan. Kyseessä olisi nykyisellään jo olemassa olevien vastuiden uudelleenorganisointi.

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

Esityksessä on oikein tuotu esille valtion liikelaitosten erilaisuus. Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitoskohtainen erityislaki, jota sovellettaisiin valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) ohella. Liikelaitoslain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Tätä lähtökohtaa ehdotetaan samalla yksityiskohdissaan tarkennettavaksi esiintyneistä tulkintaongelmista johtuen. Liikelaitoslain asiakaspiirin määritelmää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että se kuvaa aiempaa selvemmin liikelaitoksen roolin valtion sisäisenä palvelukeskuksena.

Metsähallitus toisena valtion liikelaitoksena toimii konsernirakenteessa samoin laitoskohtaisen erityislain nojalla. Metsähallitus toimii edellä mainitusta in-house -liikelaitosmallista ja sitä koskevasta v. 2010 liikelaitoslaista poiketen emo-

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland

Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

organisaationa myös yhtiömuotoiselle liiketoiminnalle. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan uskotun tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden omistaminen. Metsähallitus harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallitus hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä liiketoiminnasta eriytetyssä yksikössä.

Metsähallitukseen ei siten sovelleta esityksessä muutettavaksi tarkoitettua valtion liikelaitoksista vuonna 2010 annettua lakia, vaan Metsähallituksen toimintaa ja taloutta koskeva lakitasoinen sääntely sisältyy Metsähallituksesta annettuun lakiin (234/2016) ja lakiin valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016). Esitetyillä lakimuutoksilla ei siten ole vaikutusta Metsähallituslakiin. Esityksellä on Metsähallituksen toimintaan ulottuvuutta lähinnä hallinnansiirtoja koskevien esitysten osalta.

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

Vastaavasti Metsähallituksen yhteistyö puolustusvoimien ja puolustusministeriön kanssa on ollut toimivaa. Nykyinen toimintamalli tuottaa aitoa synergiaa ja alueiden yhteiskäyttöä. Alueiden hankinta on järjestetty siten, että se ei rasita valtion budjettia vaan tehdään puolustusvoimien ohjauksessa Metsähallituksen liiketoiminnan investointina. Maa- ja vesialueiden käyttöoikeuskorvausten perusteet on rakennettu kilpailuneutraliteettivaatimusten puitteissa valtion organisaatioiden välinen tehtäväjako huomioiden.

Kun esityksen mukaiselle organisaatiorakenteelle ei löydy verrokkeja ja valtion liikelaitos sääntelyn kohteena on oman erityissääntelynsä varassa, hallinnon järjestämisen (corporate governance) ja johtamisjärjestelmän kysymyksiin tulee kiinnittää esityksessä erityinen huomio. Metsähallitukselle tärkeää on, että lakiuudistus ei heikennä edellä mainittuja hyvien yhteistyömallien toimintaedellytyksiä. Säädösten luoma hallinnollinen selkeys osaltaan edistää hyvien yhteistyömallien jatkuvuutta.

Tältä osin esitys on kehittynyt jo luonnosvaiheessa annettujen lausuntojen perusteella. Ohjausmallin kuvausta on selkeytetty ja ehdotuksen perustuslain mukaisuuden ja kilpailuneutraliteettia koskevien vaatimusten arviointia on täydennetty. Metsähallitus pitää hyvänä, että hallituksen esitykseen on perusteltu liikelaitoksen ja sen asiakkaina olevien valtion virastojen ja laitosten välisen palvelutuotannon järjestämistä sopimuksin sekä käsitelty vastuiden jakautuminen julkisten hallintotehtävien hoidossa, koska näiden tulkinnassa on erityisesti nähty potentiaalisia ongelmia nykykäytännöissä. Liikelaitos hyödyntäisi tehtäviensä ja toimialansa mukaisia tyypillisiä sopimistapoja ja sopimusvälineitä palveluiden myynnissä. Liikelaitoksen sopimukset toisen valtio-organisaatioon kuuluvien yksiköiden kesken eivät olisi luonteeltaan hallintosopimuksia.

Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön ohjauksen tarkkarajaisuuteen on esityksessä kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan käytännössään edellyttämällä tavalla.

Esityksellä ei muuteta sinänsä valtion liikelaitoksen perustavanlaatuisia toimintaperiaatteita. Liikelaitosmallia on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Esityksen mukaan

liikelaitosten toiminnan tulee jatkossakin olla liiketaloudellisia periaatteita noudattavaa. Laissa tarkennettaisiin liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden määrittelyä in-house -olosuhteissa ja milloin palvelutuotanto voi olla omakustannushinnoitteluun perustuvaa ja milloin sen tulee olla markkinaehtoista.

Esityksessä selkeästi kuvattu toiminta järjestettäisiin kahdessa liikelaitoksessa hoidettavaksi in-house -muotoisena valtion sisäisenä toimintana. Toiminnalliset ja turvallisuuteen liittyvät perustelut tälle on esitetty selkeästi. Liikelaitokseen ei siirtyisi viranomaistehtäviä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä liikelaitosten tehtävää katsota miltään osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Poikkeusolojen tehtävät määräytyisivät valmiuslain mukaisesti.

Yleislakina toimivaa liikelaitoslakia ehdotetaan muutettavaksi mm. liikelaitosten välisen valtion kiinteistövarallisuuden hallinnansiirtomenettelyn yksinkertaistamiseksi. Liikelaitoslain 13 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että liikelaitokset voisivat päättää niiden välisten yksittäisten omaisuus- tai kiinteistövarallisuuserien siirrosta silloin, kun niillä olisi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain mukaan oikeus päättää omaisuuden luovuttamisesta muutoinkin. Metsähallitus pitää tätä esitystä kannatettavana ja tarpeellisena.

Metsähallituksen osalta liiketoimintakäyttöön siirrettävä omaisuus tulee Metsähallituksen peruspääomaan. Peruspääoma on tuottovaateen alaista ja arvotettava Metsähallituslain mukaisesti käypään arvoon. Hallinnansiirtoon usein liittyy kohteen käyttötarkoituksen muutos ja uudelleenarvottamistarve.

Uudessa hallinnansiirtomallissa olisi tarpeen kuvata myös menettely omaisuuden käypään arvoon arvottamisen ja mahdollisten alaskirjausten osalta. Edelleen on hyvä huomioida ja todeta, että Metsähallituksen osalta päätökset hallinnansiirroista tekee viimekädessä eduskunta talousarviokäsittelyn yhteydessä päättäessään Metsähallituksen peruspääoman muutoksista. Kyseistä hallinnansiirtoja koskevaa kohtaa on hyvä vielä tarkistaa ja täydentää em. asiat huomioiden.

Kun yleinen liikelaitoslaki ei koske Metsähallitusta, niin olisi hyvä myös varmistaa, missä määrin sen perusteluissa voidaan tarkentaa Metsähallituslain tulkintaa. Metsähallituksen peruspääoman muutokset hyväksytään Metsähallituslain nojalla eduskunnan talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Tältä osin lakiesitykseen ei sisälly Metsähallituslain muutosta tarkoittavaa sääntelyä.

Juha S. Niemelä

pääjohtaja