VALTIOVARAINMINISTERIÖ **Muistio** **Liite 1**
Budjettineuvos 12.3.2015
Tomi Hytönen

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTION KIINTEISTÖVARALLISUUDEN HANKINNASTA, VUOKRAAMISESTA, HALLINNASTA JA HOITAMISESTA

1 Toimivalta

Toimivalta määräytyy oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002), jäljempänä *luovutuslaki*, 15 §:n 1 momentin mukaan.

2 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Voimassa oleva valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annettu valtioneuvoston asetus (1070/2002) kattaa valtion kiinteistövarallisuuden hankinnan, muun kuin valtion omistaman luovutuslain 3 §:ssä tarkoitetun kiinteistövarallisuuden vuokrauksen valtiolle, muun kuin maanvuokralain (258/1966) mukaisen valtion kiinteistövarallisuuden vuokrauksen ulkopuoliselle ja valtion kiinteistövarallisuuden hallinnan, hoidon ja käytön sekä rekisteröinnin ja luetteloinnin.

Asetuksen soveltamisala rajaa, toisin kuin asetuksen perustana oleva luovutuslain soveltamisala, valtion liikelaitokset pääsääntöisestä asetuksen soveltamisen ulkopuolelle. Luovutuslain 1 §:n 2 momentin mukaan laki koskee valtion virastoja ja laitoksia ja valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010), jäljempänä *liikelaitoslaki*, tarkoitettuja liikelaitoksia sekä tasavallan presidentin kansliaa ja valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja, jollei rahastoista toisin säädetä. Asetuksenantovaltuutta koskevassa luovutuslain 15 §:n 2 momentissa kuitenkin todetaan, että kyseinen valtuus ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.

Asetuksenantovaltuuden lähtökohtana on ollut, että asetuksella säädettäisiin valtionhallinnon sisäiseksi luonnehdittavista asioista. Luovutuslain perustelujen mukaan varallisuuden hankinnasta ja vuokraamisesta valtiolle on ollut tarkoitus säätää lähinnä hankintamenettelyn osalta sekä valtioneuvoston, ministeriön ja viraston toimivallanjakoa koskien. Valtioneuvoston asetuksella ei ole tarkoitettu säädettävän valtion liikelaitosten hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä, vaan asetuksenantovaltuuden perustelujen mukaan näistä tulisi säätää valtion liikelaitoksista annetussa laissa ja liikelaitoskohtaisissa laeissa (HE 102/2002 vp, 15 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Luovutuslakiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden ja sen perustelujen lähtökohtaa ei ole tarkoitus muuttaa eikä asetuksenantovaltuutta siksi ehdoteta muutettavaksi. Ehdotettava asetus ei edelleenkään ohjaisi valtion liikelaitosten kiinteistövarallisuuden hankintaa, hallintaa, hoitoa tai käyttöä. Kyse olisi valtionhallinnon virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hankintaa ja vuokrausta ohjaavasta sääntelystä. Asetusehdotuksessa Senaatti-kiinteistöillä olisi kuitenkin aiemmin asetuksessa määriteltyä keskeisempi rooli valtion kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja järjestelyissä suhteessa valtion virastoihin ja laitoksiin, mikä vastaisi paremmin myös liikelaitoslain 1–2 §:ssä tarkoitettujen tehtävien mukaista roolia valtion keskitettynä, virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hankintojen ja vuokrauksen asiantuntijana. Senaatti-kiinteistöjen tehtävän kehittymiseen on vaikuttanut ennen kaikkea valtion kiinteistö-

varallisuuden hallinnan ja hoidon keskittäminen. Haltijavirastojen tarve ja tehtävät ovat samassa suhteessa vähentyneet. Virastot ja laitokset tukeutuvat nykyisin laajasti toimitila-asioissa Senaatti-kiinteistöihin. Asetuksen soveltaminen virastoissa ja laitoksissa heijastuisi tämän vuoksi myös Senaatti-kiinteistöjen toimintaan.

Kiinteistövarallisuuden keskittäminen käynnistettiin valtion kiinteistöhallinnon uudistuksella vuonna 1995. Uudistuksen tavoitteena oli kiinteistövarallisuuden tuoton lisääminen ja käytön tehostaminen. Kiinteistöjen hallinta siirrettiin pois niitä hallinnoivilta virastoilta ja laitoksilta aluksi valtion kiinteistölaitokselle ja myöhemmin Senaatti-kiinteistöille. Valtiovarainministeriön tehtävänä on ollut vastata valtion kiinteistövarallisuuden tarkoituksenmukaisen ja tuottavan käytön yleisestä ohjauksesta ja yhteensovittamisesta.

Ehdotettava asetus vastaisi kiinteistövarallisuuden hankinnan osalta monilta osin voimassa olevaa sääntelyä. Merkittävimmät muutokset nykyiseen sääntelyyn verrattuna olisivat haltijavirastojen määrän selkeä vähentäminen, joka olisi linjassa jo aiemman asetuksen tarkoituksen kanssa, sekä haltijavirastojen kiinteistövarallisuuden hankinnan rajoittaminen. Muutokset perustuvat osin vuodelta 2010 olevaan valtion kiinteistöstrategiaan (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi, VM/2404/00.00.02/2010) ja valtioneuvoston siinä linjaamaan valtion kiinteistövarallisuuden hallinnan ja hoitamisen tehostamiseen. Valtion kiinteistövarallisuuden keskittäminen on keskeisiltä osin toteutettu ja asetuksessa oleva haltijavirastoluettelo saatettaisiin vastaamaan ajantasaista tilannetta. Lähtökohtaisesti haltijavirastojen tulisi siirtää niille tarpeettoman kiinteistövarallisuuden hallinta joko valtiovarainministeriölle tai maa- ja metsätalousministeriölle, jotka edelleen siirtävät omaisuuden ao. valtion liikelaitokselle. Haltijavirastot voisivat edelleen vuokrata eteenpäin lyhytaikaisesti hallinnassaan olevaa muuta valtion kiinteistövarallisuutta kuin maaomaisuutta esimerkiksi silloin, jos omaisuus ei ole tilapäisesti omassa käytössä. Vuokratun tilan vuokraaminen edelleen on mahdollista vuokrasopimusehtojen sen mahdollistaessa.

Virastojen ja laitosten tekemien kiinteistövarallisuuden luovutuksien tulisi rajautua vain virastojen ydintoiminnan edellyttämiin luovutuksiin. Näin ollen esimerkiksi haltijaviraston käytöstä vapautunut kiinteistövarallisuus tulisi siirtää yllä mainituille ministeriöille eikä virasto tai laitos saisi sitä myydä tai muutoin luovuttaa ulkopuoliselle taholle, ellei luovuttamiselle suoraan viraston tai laitoksen omistajahallinnasta ole olemassa erittäin painavia syitä.

Ehdotettavan asetuksen muutokset kohdistuisivat kiinteistövarallisuuden hankintamenettelyä ja vuokraamista koskevaan sääntelyyn. Jatkossa valtion kiinteistövarallisuuden hankinta kuuluisi ensisijaisesti Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Jotta haltijavirasto voisi perustellusta tarpeesta hankkia kiinteistövarallisuutta, sen on selvitettävä toimivaltaisen liikelaitoksen kanssa mm. mahdollisuudet käyttää valtion jo omistamaa tai ulkopuolelta vuokraamaa kiinteistövarallisuutta. Perusteltu tarve hankkia kiinteistövarallisuutta valtiolle olisi esimerkiksi Liikennevirastolla, kun se hankkii kiinteistövarallisuutta väyläalueiksi ja niihin liittyviksi alueiksi tai tiloiksi.

Toimitilojen vuokraamisessa olisi tarkoitus hyödyntää mahdollisimman kattavasti valtion omistamia toimitiloja. Jatkossa virastojen ja laitosten tulisi vuokrata tarvitsemansa toimitilat ensisijaisesti valtion omistamista tai, jos on olemassa perusteltu syy,

valtiolle ulkopuoliselta vuokratuista tiloista. Ehdotettava sääntely selkeyttäisi myös Senaatti-kiinteistöjen asemaa toimitilojen hallinnoijana, vuokraajana ja tila-asiantuntijana.

Ministeriö päättäisi, kuten nykyisinkin arvoltaan vähintään 5 miljoonan euron kiinteistövarallisuuden hankinnasta valtion omistukseen sekä hallinnonalansa virastojen ja laitosten sitoutumisesta vuokrasopimukseen, jossa vuokramenot ovat yhteensä vähintään 5 milj. euroa (sis. alv).

Uutena ehdotuksena olisi, että ministeriön päätösvaltaan kuuluisi lisäksi tilanne, jossa viraston ja Senaatti-kiinteistöjen arviot valtion kokonaisetua parhaalla mahdollisella tavalla vastaavasta vaihtoehdosta toteuttaa toimitilan vuokraus ovat erilaiset. Tällöin ohjaavan ministeriön tulisi pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Mikäli ministeriö ei ole samaa mieltä valtiovarainministeriön kanssa, sen olisi saatettava asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Lisäksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäväksi tulisi saattaa muu kiinteistövarallisuuden hankintaa tai vuokrasopimukseen sitoutumista koskeva asia, jos siihen sisältyy merkittävä valtion kokonaisetuun liittyvä taloudellinen kysymys. Ehdotettavan asetuksen mukaan kiinteistövarallisuuden hankintaa tai vuokrausta arvioitaisiin aiempaa perusteellisemmin. Arvioinnissa korostuisi valtion kokonaisetu.

Ehdotettava asetus sisältäisi säännöksen valtion omien tilojen vuokrasopimusten irtisanomisesta ja investoinnin jäännösarvon maksamisesta. Ehdotettava säännös edellyttäisi, että virastot ja laitokset saisivat tehdä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimitilan vuokrasopimuksen vain määräaikaisena tai sellaisena toistaiseksi voimassa olevana sopimuksena, joka on irtisanottavissa 12 kuukauden irtisanomisajalla. Irtisanominen lisäksi edellyttäisi, että tila on kohtuullisin ehdoin vuokrattavissa tai luovutettavissa edelleen. Ehdotus poistaisi eräät ongelmaksi koetut tilanteet, jossa virasto tai laitos on solminut pitkän vuokrasopimuksen Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja tarpeettomasta toimitilasta on ollut vaikea luopua kesken sopimuskauden. Lisäksi asetukseen ehdotetaan lisättäväksi valtionhallinnon sisäiseksi tarkoitettu säännös, että virasto tai laitos saa tehdä Senaatti-kiinteistöjen kanssa vuokrasopimuksen vain ehdoin, että jos virastolle tai laitokselle on tehty vuokrattuun tilaan viraston tai laitoksen tarpeeseen investointeja ja vuokrasopimus irtisanotaan ennen kuin investointi on maksettu takaisin, viraston tai laitoksen on maksettava investoinnin jäännösarvo, jos tehtyä investointia ei voisi suoraan ja täysimääräisesti hyödyntää tilaa edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa. Ehdotuksella varmistetaan, että viraston vaatimuksesta sen tarpeeseen tehdyt investoinnit tulevat maksetuksi myös vuokrasopimuksen irtisanomistilanteessa. Jos investointi taas olisi hyödynnettävissä täysimääräisenä esimerkiksi kohteen uuden vuokralaisen käytössä, takaisinmaksutarvetta ei olisi. Edelleen olisi mahdollista tehdä myös määräaikaisia vuokrasopimuksia. Vuokranantajan irtisanomisoikeus määrittyisi vuokrasopimuksen pohjalta.

Valtioneuvoston 18.12.2014 hyväksymän uuden valtion toimitilastrategian tilatehokkuustavoite hankittaville ja peruskorjattaville toimistotiloille on 18 m2/henkilötyövuosi ja uudisrakennuksille 15 m2/henkilötyövuosi (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi, VM/2544/00.00.02/2014). Lisäksi strategiassa on tuloksellista toimintaa ja työn suorituskyvyn lisäämistä tukevia toimintaperiaatteita. Tällä hetkellä valtion toimistotilojen toteutunut tilatehokkuus on ollut noin 30 m2/henkilö. Tilatehokkuuden parantaminen edellyttää toteutuakseen ohjausta ko-

konaistaloudellisuuteen. Ehdotettavalla sääntelyllä tuettaisiin tilatehokkuustavoitteiden saavuttamista.

Nykyisin käytössä ei ole erillistä erimielisyyksien ratkaisumenettelyä. Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn perustuvaa menettelyä erimielisyyksien ratkaisemista varten.

Asetuksessa säädettäisiin myös valtion vuokrasopimustietojen sekä tilatehokkuuden ja muiden tilanhallinnassa tarvittavien tietojen keskitetystä kokoamisesta.

Nyt ehdotetulla asetuksella kumottaisiin aiempi kiinteistövarallisuuden hankintaa, hallintaa ja hoitamista koskeva asetus (2002/1070).

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei olisi suoranaisia taloudellisia vaikutuksia, mutta asetuksen mukaisen ohjauksen tehostaminen johtaisi tilatehokkuuden parantumiseen ja sitä kautta tilatarpeen pienenemiseen valtiolla. Tämä laskisi valtion tilakustannuksia.

Esitys mahdollistaisi valtion vuokrajärjestelmän uudistamista koskevan valtiovarainministeriön työryhmän (29/2014) ehdotusten toimeenpanon ja siirtymisen valtion vuokrajärjestelmässä omakustannusperiaatteen käyttöön Senaatti-kiinteistöjen vuokrien määrittämisessä. Työryhmän ehdotuksen toimeenpano alentaa valtion omissa tiloissa Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena olevien virastojen ja laitosten vuokria arviolta noin 45 milj. eurolla. Ehdotuksen perusteella vuokriin kohdistetaan kaikki Senaatti-kiinteistöjen kustannuserät ja omalle pääomalle määritelty vaihtoehtoiskustannus (valtion velan korkokustannus). Oman pääoman vaihtoehtoiskustannuksen tasoksi työryhmä ehdotti valtion lainanoton korkokustannusta 4 vuoden keskiarvona (1,5 % v. 2011-2014) ja kustannustaso määritellään 4 vuoden välein osana julkisen talouden suunnitelmaa. Alennus on ehdotettu tehtäväksi yksipuolisella sopimusmuutoksella vuoden 2016 alusta lukien.

Työryhmä ehdotti, että mallia sovelletaan sekä valtion omistamiin toimistotiloihin että käyttösidonnaisiin tiloihin (varuskunnat, vankilat, tutkimuslaitokset, kulttuurikiinteistöt tms.). Omakustannusperiaatetta ei sovellettaisi yleisiltä vuokramarkkinoilta valtiolle vuokrattujen tilojen vuokranmääritykseen tai liikelaitoslain mukaisiin Senaatti-kiinteistöjen in house -piirin ulkopuolisiin asiakkaisiin. Alennuksen seurauksena Senaatti-kiinteistöjen vuokratuotto alenisi noin 45 milj. euroa, mikä laskisi valtion tuloja vastaavalla summalla. Tuloutuksen ja tulon muutos tulisi huomioida julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2016–2019 laadittaessa. Omakustannusperiaatteeseen siirtyminen ei merkitse budjettitaloudessa kokonaisuutena säästöä. Tästä syystä vuokranalennuksen vaikutus talousarvioon on ehdotettu tehtäväksi budjettineutraalisti.

Esitys tukisi valtioneuvoston 18.12.2014 hyväksymän valtion toimitilastrategian toimeenpanoa. Valtion tilahallinnon kehittäminen valtion kokonaisetua parhaalla tavalla toteuttavaksi on taloudellisesti perusteltua ja sillä on mahdollista saada säästöjä. Nykyinen tilankäyttö valtiolla on tehotonta suhteessa yleisiin vuokramarkkinoihin.

Toimistotiloissa keskimääräinen tilatehokkuus valtiolla on nykyisin noin 30 m2/henkilö. Valtion toimitilastrategia tukee tilankäytön tehostamista (tilatehokkuusvaatimus 18 m2/htv, uudisrakennukset 15 m2/htv) ja työnteon edellytysten parantamista tukemaan. Toimitilastrategian mukaisen tilatehokkuustavoitteen toteuttaminen 8 vuoden aikajänteellä merkitsisi noin 100 milj. euron säästöä vuokra- ja hoitokustannuksissa valtionhallinnolle. Säästö edellyttää toteutuakseen asetuksessa esitettyä selkeää toimintaroolia Senaatti-kiinteistöille.

Hallitus päätti vuosia 2015–2018 koskevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, että virastojen ja laitosten toimintamenomäärärahoihin tehdään vuosittain toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys. Esityksellä ei olisi vaikutuksia tähän käytäntöön.

Esityksellä ei ole varsinaisesti vaikutuksia toimitilamarkkinoiden hyödyntämiseen valtion tilatarpeissa. Markkinoiden tilatarjontaa hyödynnetään jatkossakin silloin kun valtion omistama tila ei sovellu tarkoitukseen tai markkinoilta saatu ratkaisu on kustannustehokkaampi. Tarpeettomaksi jäänyttä valtion tilaa voidaan myydä ja sitä kautta vapauttaa pääomaa.

3.2 Hallinnolliset vaikutukset

Valtiovarainministeriön työryhmä (29/2014) on ehdottanut valtion vuokrajärjestelmän muuttamista omakustannusperusteiseksi ja tilahallinnan kehittämistä valtion kokonaisetua toteuttavaksi. Ehdotettava asetus toimeenpanisi työryhmän ehdottamat keskeiset muutokset ja valtion vuokrausjärjestelmän uudistuksen.

Työryhmä ehdottaa, että vuokrien määrittelemisessä siirrytään omakustannusperiaatteen käyttöön. Vuokriin kohdistetaan kaikki Senaatti-kiinteistöjen kustannuserät ja omalle pääomalle määritelty vaihtoehtoiskustannus (omakustannus), joka vastaa valtion velanoton korkokustannusten neljän vuoden keskiarvoa. Vaihtoehtoiskustannuksen taso päätettäisiin neljän vuoden välein osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankinta on valtion kiinteistöstrategian mukaisesti linjattu keskitettäväksi Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle, mikä todettaisiin nyt myös ehdotetussa asetuksessa. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa sitä tilannetta, että väyläalueiden kiinteistövarallisuuden ja väylänpitoon liittyvien tilojen hallinta ja hoito on keskitetty Liikennevirastolle. Liikenneviraston toimintarooli liikenneinfrastruktuuriin luettavan kiinteistövarallisuuden hallinnoijana ja hoitajana toteutuu sillä olevan haltijavirastoaseman kautta.

Valtion toimitilojen hankinta, vuokraus ja hallinta keskitettäisiin yhdelle hankintayksikölle eli Senaatti-kiinteistöille. Tämä kasvattaisi Senaatti-kiinteistöjen roolia. Valtion omien tilojen käyttö säädettäisiin ensisijaiseksi. Ulkopuolista tilatarjontaa hyödynnettäisiin kuten nykyisinkin kun valtion omat tilat eivät sovellu tarkoitukseen.

Omakustannusperiaatteella toimittaessa tilojen hankinta ja hallinta on perusteltua järjestää keskitetysti. Ehdotus poistaa päällekkäistä hallintoa ja selkeyttää toimintaperiaatteita. Lähtökohtana on, että virastot tai laitokset ja Senaatti-kiinteistöt toimivat yhteisymmärryksessä toimitilojen hankinnassa ja vuokrauksessa. Mahdollisten erimieli-

syyksien ratkaisua varten säädettäisiin valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn perustuvasta menettelystä.

Vuokrasopimusten joustavuutta lisättäisiin helpottamalla virastojen ja laitosten irtautumista tarpeettomista valtion omistamista tiloista. Senaatti-kiinteistöt voisi tehokkaammin tarjota ratkaisuja eri virastojen tilatarpeisiin ja myydä valtiolle tarpeetonta tilaa. Vuokrasopimuksen irtisanomisen jälkeen tila jäisi kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöjen vastuulle. Jos tilaan on tehty viraston tai laitoksen tarpeisiin perustuva investointi, virasto tai laitos voi irtautua vuokrasopimuksesta maksamalla lisäksi tehdyn investoinnin jäännösarvon, jos tehtyä investointia ei voida kokonaan ja täysimääräisesti hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa.

Asetus tukisi myös valtioneuvoston 21.12.2010 hyväksymän valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoa. Asetuksella kiinteistövarallisuuden hallintaa ja tila-asiantuntijuutta kyettäisiin keskittämään, jolloin virastot ja laitokset keskittyvät ydintehtäväänsä. Haltijavirastojen määrä vähenisi ja niiden rooli valtion kiinteistövarallisuuden hallinnoinnissa tavoitellusti kapenisi ja päällekkäisen hallinnointityön määrä vähenisi. Samalla muiden virastojen ja laitosten toimivalta vuokrausmenettelyssä kapenisi. Muutokset selkiyttäisivät ja yksinkertaistaisivat valtion toimijoiden rooleja kiinteistövarallisuuden hankinnassa, vuokraamisessa, hallinnassa ja hoidossa. Senaatti-kiinteistöt voisi hoitaa valtion tilahallinnon asioita asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisemmin, mikä vapauttaisi virastojen ja laitosten voimavaroja ydintehtäviin. Asetuksen myötä valtion kokonaisetu tulisi omakustannusperusteisessa vuokrausjärjestelmässä huomioon otetuksi.

Virastoille ja laitoksille säädettäisiin tilatietojen toimittamista koskeva velvoite. Tämä vahvistaisi valtion vuokra- ja tilatietojen tietopohjan rakentamista, jonka kattavuuden osalta on nostettu esille kehittämistarpeita.

4 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä osana valtiovarainministeriön asettaman valtion toimitilojen hankinta ja hallinta -työryhmän (VM077:00/2014) työtä. Työryhmä luovutti raporttinsa (VM 29/2014) valtiovarainministeriölle 5.12.2014. Raporttiin sisältyi osana työryhmän ehdotuksia ehdotus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoidosta annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi ehdotuksia 5.12.2014.

Ehdotetut muutokset ovat valtioneuvoston vahvistaman valtion toimitilastrategian (18.12.2014) ja valtion kiinteistöstrategian mukaisia (21.12.2010).

Valtiovarainministeriö pyysi 8.12.2014 lausuntoja työryhmän ehdotuksista sekä asetusluonnoksesta että sen perustelumuistioluonnoksesta seuraavilta tahoilta: ministeriöt, Senaatti-kiinteistöt, Eduskunta, Tasavallan presidentin kanslia, Suomenlinnan hoitokunta, Liikennevirasto ja Metsähallitus. Lausunnot pyydettiin toimittamaan 9.1.2015 mennessä ja ministeriöitä pyydettiin kokoamaan lausuntonsa omalta hallinnonalaltaan. Lausunnot saatiin oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä,

työ- ja elinkeinoministeriöltä, Eduskunnalta, Tasavallan presidentin kanslialta, Liikennevirastolta, Metsähallitukselta ja Senaatti-kiinteistöiltä. Pyydetyistä tahoista valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, ympäristöministeriö ja Suomenlinnan hoitokunta jättivät vastaamatta lausuntopyyntöön.

Lausunnoissa siirtymistä omakustannusperiaatteeseen työryhmän ehdottamalla tavalla pidettiin pääsääntöisesti hyvänä ja läpinäkyvänä. Ehdotuksen mukaisen vaihtoehtoiskustannuksen määrittely valtion lainanoton kustannukseksi ja käyvän korkotason vahvistamisen neljän vuoden välein katsottiin varmistavan pääomavuokran ajantasaisuuden. Yksittäisissä lausunnoissa korkotasoa ehdotettiin työryhmän ehdottamaa alhaisemmaksi.

Pääomavuokran määrittelyssä vuodesta 2016 alkaen sovellettava rakenne olisi: pääomakustannus, kiinteistön kuluminen, riski sekä toiminnan kulut. Ottaen huomioon annetut lausunnot, työryhmän ehdottamasta riskin määrittelyn kaksiportaisuudesta voidaan luopua ja valtion tilojen tuleviin vuokrasopimuksiin soveltaa vain tekniset riskit kattavaa 1 % riskitasoa. Tämä olisi mahdollista, kun asetuksessa huomioidaan työryhmän ehdotus investoinnin takaisinmaksusta vuokrasopimuksesta irtautumisesta tiloissa, joihin on tehty asiakkaan tarpeisiin perustuva investointi.

Merkittävä osa investoinneista liittyy käyttösidonnaisiin virastojen tarpeisiin: esim. kalanviljelyslaitos, tutkimuslaboratorio, suljetun alueen sisällä oleva puolustusvoimien rakennus tai varastoluola ja tutka-asema. Vuokralaisen jäännösarvovastuun tarkoituksena on kannustaa välttämään liian lyhytjänteisiä investointeja. Mikäli investoinnin jäännösarvo jäisi Senaatti-kiinteistöjen vastuulle, vuokrien riskitason tulisi olla merkittävästi korkeampi. Asia on keskeinen osa omakustannusperiaatetta. Vuokrasopimusten 12 kuukauden irtisanomisaika lisää merkittävästi Senaatti-kiinteistöjen kokonaisriskiä, mm. kiinteistöjen vajaakäyttöriskin siirtyessä kokonaan Senaatille suurimmassa osassa kiinteistökantaa. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota mahdolliseen myyntivoittoon. Käytännössä valtion käyttösidonnaisten kiinteistöjen myynnistä syntyy voittoa hyvin harvoin. Esimerkiksi puolustusvoimauudistuksen yhteydessä Senaatti-kiinteistöt on tehnyt merkittäviä alaskirjauksia puolustusvoimilta vapautuneisiin kiinteistöihin.

Työryhmän ehdotusta valtion kokonaisetua toteuttavan toimitilahallinnon käyttöönotosta pidettiin pääasiassa kannatettavana. Huomiota kiinnitettiin siihen, että Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tulee olla kustannustehokasta, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä ja lisäksi sillä tulee olla riittävät resurssit ja osaamista toiminnan hoitamiseen. Yksittäisissä lausunnoissa ehdotuksen mahdollisena riskinä nähtiin Senaatti-kiinteistöjen kaksoisrooli toimitilojen vuokranantajana sekä vuokralaisten edustajana asioissa, jotka liittyvät toimitilojen vuokraamiseen ja hallintaan. Osin nähtiin myös, että erimielisyyksien käsittelyä varten esitetty kaksivaiheinen ratkaisumenettely vahvistaisi päätöksentekoprosessissa Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovarainministeriön roolia ja samalla pienentäisi viraston toimivaltaa. Eräissä lausunnoissa todettiin Senaatti-kiinteistöjen olleen luotettava ja asiantunteva, yhtenäistä linjaa edistävä vuokranantajaosapuoli, jonka kanssa viraston on ollut selkeämpi keskustella kuin kasvottomien sijoitusyhtiöiden kanssa. Keskitetyssä mallissa tavoitteena on, että Senaatti toteuttaa valtionasiakkaiden toimitilahankintaa edelleenvuokrausmallilla, mikäli valtiolla ei ole tarjota sopivaa tilaa. Samalla pyritään valtion kokonaisedun varmistamiseen kaikissa vuokrasopimuksissa. Tiivis asiakasyhteistyö ja tilankäyttäjän tarpeiden

täyttäminen ovat jatkossakin välttämätön edellytys toiminnalle. Senaatti-kiinteistöjen asiakas ja käyttäjätyytyväisyyttä on seurattu vuosien ajan ja tulokset ovat olleet alan keskimääräistä tasoa paremmat.

Lausunnoissa kannatettiin vuokrasopimusten joustavuuden lisäämistä. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin, että irtisanomisehdon tulisi koskea ainoastaan vuokralaista. Ehdotetussa asetuksessa Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtävät vuokrasopimukset voisivat olla joko määräaikaisia tai toistaiseksi voimassa olevia. Toistaiseksi voimassa olevat vuokrasopimukset tulee olla irtisanottavissa myös vuokranantajan puolelta esimerkiksi laajassa tilajärjestelyssä tai kun on olemassa rakennus- ja talotekniset perusteet (mm. peruskorjaus). Senaatti-kiinteistöjen irtisanomismahdollisuus olisi käytännössä poikkeustapaus ja tällaisessa tilanteessa se olisi velvollinen hankkimaan virastolle sen tarpeeseen soveltuvan tilaratkaisun.

Lausuntojen perusteella on kuitenkin tehty täsmennyksiä asetukseen ja sen perustelumuistioon. Esimerkiksi ministeriön päätösvaltaa (2 ja 10 §:t), kiinteistövarallisuuden määräaikaista hallintaa (14 §), toimitilan vuokrausta ja vuokrasopimuksen irtisanomista (9, 11 ja 12 §:t) koskevia säännöksiä on täsmennetty.

Asetusluonnos on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

5 Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Soveltamisala. Asetuksessa säädettäisiin kuten nykyisinkin valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta valtion omistukseen ja kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ministeriön, valtion viraston tai laitoksen taikka valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston käyttöön. Asetuksessa säädettäisiin edelleen myös valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille sekä virastoille ja laitoksille.

Lisäksi siinä säädettäisiin valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja hallinnan siirrosta, hoidosta, käytöstä ja rekisteröinnistä.

Asetuksessa säädettäisiin aiemmasta poiketen kiinteistövarallisuuden tehokasta ja taloudellista hallintaa, hoitoa ja käyttöä edistävän valtion toimitilatiedon, kuten vuokrasopimus- ja tilatehokkuustietojen kokoamisesta. Tilatiedon keskitettyä kokoamista valtion kiinteistövarallisuuden hallinnan tueksi perusteltaisiin raportoinnin tietopohjan ja sisällön parantamisella.

Uutena säännöksenä olisi valtion kokonaisedun arviointia toteuttavasta menettelystä säätäminen.

Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja vuokraamisesta säädettäisiin edelleen laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Luovuttamisella tarkoitettaisiin myyntiä, vaihtoa tai muuta omistuksen luovuttamista. Vuokraamisella tarkoitettaisiin maanvuokralaissa (258/1966) tarkoitettua vuokraamista sekä myös asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) ja liikehuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (482/1995) mukaista vuokraamista valtiolle. Maan-

vuokralain mukaisesta vuokraamisesta valtiolta pois säädettäisiin edelleen luovutuslaissa.

Valtion kiinteistövarallisuuden valtiolta pois vuokraaminen kuuluisi jatkossa pääasiassa Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Sekä aiemman että nykyisen kiinteistöstrategian aikana valtion omistuksista pääosa on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle.

Valtion kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Jäljellä olevan kiinteistövarallisuuden osalta keskittämistä on katsottu olevan perusteltua jatkaa. Asetuksen perusteella haltijavirastot voisivat edelleen vuokrata hallinnassaan olevaa kiinteistövarallisuutta lyhytaikaisesti eteenpäin muille virastolle ja laitokselle sekä ulkopuoliselle. Haltijaviraston vuokraaminen käsittäisi myös mahdollisuuden esim. ulkomaankiinteistöjen vuokraamiseen ulkopuolisille. Lähtökohtaisesti muut virastot ja laitokset eivät vuokraisi käyttämäänsä kiinteistövarallisuutta eteenpäin. Ne voisivat kuitenkin edelleen vuokrata käyttämäänsä toimitilaa toiselle virastolle tai laitokselle taikka ulkopuoliselle lyhytaikaisin vuokrasopimuksin, kun se on tilaa koskevan vuokrasopimuksen ehtojen mukaan mahdollista.

Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoimintaa koskevat perusteet ja menettelyt, kuten vuokran määräytymisen perusteet ja vuokrasopimusten ehdot, rajautuisivat tämän asetuksen ulkopuolelle. Liikelaitoksen toiminnasta säädetään liikelaitoslaissa.

Nykyisin valtion liikelaitokset ovat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Senaatti-kiinteistöistä säädetään laissa valtion liikelaitoksista (1062/2010) ja Metsähallituksesta laissa Metsähallituksesta (1378/2004). Lisäksi liikelaitoslain (1062/2010) siirtymäsäännöksen mukaan sen voimaantulon yhteydessä kumottua aikaisempaa liikelaitoslakia (1185/2002) ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Metsähallitukseen, kunnes Metsähallituksesta toisin säädetään.

Luovutuslaki ei koske eduskuntaa, sen toimielimiä tai sen virastoja ja laitoksia eikä Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta. Siten myöskään luovutuslain nojalla annetun asetuksen ei ole tarkoituksenmukaista koskea kyseisiä toimijoita.

Luovutuslain mukaisesti valtion liikelaitokset rajattaisiin pääsääntöisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Asetuksen 8 §:ään sisältyisi ainoa valtion liikelaitoksiin kohdentuva velvoite, kiinteistövarallisuuden rekisteröinti ja luettelointi.

Asetuksen 4 §:ään sisältyisi säännös, jossa valtion liikelaitos toimisi sitä ohjaavan lainsäädännön ja toimialansa mukaisessa asiantuntijaroolissa. Lisäksi asetuksen 9, 11 ja 12 §:iin sisältyisi sääntelyä, jossa Senaatti-kiinteistöt toimisi sitä ohjaavan lainsäädännön ja toimialansa mukaisessa asiantuntijaroolissa.

2 § Päätösvalta hankinnassa ja vuokrauksessa. Pykälässä säädettäisiin ministeriölle toimivalta rahamääräisesti merkittävissä kiinteistövarallisuuden hankinnoissa sekä rahamääräisesti merkittävissä vuokrasopimuksiin sitoutumisessa.

Ministeriön päätösvallasta hankinnasta säädetään nykyisen asetuksen 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaisi asiallisesti nykyisen asetuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Siten rahamääräisesti merkittävänä kiinteistövarallisuuden hankintana valtion omistukseen hallinnonalallaan pidettäisiin jatkossakin hankinta-arvoltaan vähintään 5 milj. euron hankintaa. Mainittu hankinta-arvo vastaisi myös raha-asiainvaliokunnan käsittelylle asetettua rajaa. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (N:o TM 0201; VM/2081/00.00.00/2010) valtion varallisuutta ja omistajapolitiikkaa koskevan 2.5. kohdan mukaan valtion omaisuuden hankintaa koskevat asiat on käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa, jos kiinteää omaisuutta tai osakkeita hankintaan vähintään 5 000 000 euron arvosta tai omaisuuden hankintaa on muutoin pidettävä merkittävänä (kohta 2.5.3.).

Asetusehdotuksen 4 §:ssä kiinteistövarallisuuden hankinta olisi rajattu haltijavirastoille, mikä tulisi huomioitavaksi 1 momentin mukaista toimivaltaa käytettäessä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan hallinnonalansa laitoksen tai viraston sitoutumisesta vuokrasopimukseen päättäisi ministeriö, jos vuokramenot ovat vähintään 5 milj. euroa. Euromääräisen rajan ylittymistä arvioitaisi joko koko sopimuskauden (määräaikaiset vuokrasopimukset) tai 10 vuoden jakson (toistaiseksi voimassa olevat vuokrasopimukset) perusteella. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen 2.1.3. kohdan mukaan raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn on tuotava asiat, joissa on kysymys sitoutumisesta vähintään 5 milj. euron arvoiseen useampaa vuotta koskevaan sopimukseen, kuten esimerkiksi uuden toimitilan vuokraukseen.

Valtion vuokrajärjestelmää koskevassa uudistuksessa ehdotettaisiin siirryttäväksi pääasiallisesti käyttämään toistaiseksi voimassa olevia vuokrasopimuksia. Määräaikaisissa vuokrasopimuksissa valtiolle aiheutuvien vuokramenojen laskeminen säilyisi ennallaan eli koko sopimuskaudelle laskettavana. Toistaiseksi voimassa oleville vuokrasopimuksille tarvittaisiin laskentamalli ministeriön päätösvallan toteamiseksi. Toistaiseksi voimassa olevan vuokrasopimuksen vuokramenot ehdotettaisiin laskettavaksi 10 vuoden jaksolle.

Alle 5 milj. euron jääviä vuokrasopimuksia ei olisi edelleenkään tarkoitettu tuotavaksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan.

Lisäksi ministeriön toimivaltaan ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joista säädettäisiin asetuksen 10 §:ssä. Siinä ehdotetaan säädettäväksi tilanteesta, jossa viraston tai laitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen arviot valtion kokonaisetua parhaalla tavalla vastaavasta vaihtoehdosta toteuttaa toimitilan vuokraus poikkeavat toisistaan. Tällöin virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön olisi pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Jos ministeriö ei tyydy valtiovarainministeriön lausuntoon, on ministeriön saatettava vuokrasopimuksen tekemistä koskeva asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Kyseessä olisi uusi menettely erimielisyyksien ratkaisemisen tueksi toimitila-asioissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ministeriön olisi tuotava päätösvaltaansa kuuluva asia ennen päätöksentekoa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi.

Lisäksi ministeriön on tuotava raha-asiainvaliokuntaan käsiteltäväksi myös muu kiinteistövarallisuuden hankintaan tai vuokrasopimuksen sitoutumista koskeva asia, jos siihen sisältyy merkittävä valtion kokonaisetuun liittyvä taloudellinen kysymys. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen 2.1.7. kohdan mukaan valiokunnan käsittelyyn on tuotava asiat, joihin sisältyy poikkeuksellinen taloudellinen periaatekysymys.

Pykälässä ehdotettu sääntely olisi osin informatiivinen mutta ehdotetaan sisällytettäväksi asetukseen, koska tarkoituksena on, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ottaisi ulkopuolisena tahona kantaa arvoltaan tai valtion kokonaisetuun liittyviin merkittäviin kiinteistövarallisuuden hankintoihin tai vuokrasopimukseen sitoutumisiin valtiolla.

Pykälän mukaiseen euromääräiseen rajaan luettaisiin mukaan vuokrasopimuksesta aiheutuvat menot ja muut itse vuokraukseen liittyvät menot. Tällaisia menoja olisivat pääomavuokra ja ylläpitovuokra. Menoihin luettaisiin myös vuokrauksesta aiheutuvat arvonlisäveromenot. Sen sijaan esimerkiksi huonekaluja ja muita vastaavia ei luettaisi mukaan menoihin, elleivät nämä sisälly kiinteänä osana tehtävään arvonlisäveron sisältävään vuokrasopimukseen.

3 § Haltijavirastot. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin haltijavirastoista. Haltijavirastot olisivat virastoja, joilla saisi olla hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta ja jotka saisivat hankkia valtiolle kiinteistövarallisuutta.

Valtion kiinteistövarallisuus -käsite määritellään luovutuslain 3 §:n 1 kohdassa. Säännöksen nojalla valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvat: a) valtion omistamat kiinteistöt, muut rekisteriyksiköt ja maa- ja vesialueet sekä osuudet niihin (valtion maaomaisuus), b) valtion maalla sekä toisen maalla sijaitsevat valtion omistamat rakennukset ja näiden osuudet, c) valtion omistamat asunto-osakeyhtiöiden osakkeet ja osakkeet sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta, sekä d) valtiolle kuuluvat erityiset oikeudet, joilla tarkoitetaan käyttö-, rasite- ja irrottamisoikeutta sekä näihin verrattavaa oikeutta.

Valtion kiinteistövarallisuus -määritelmän piiriin kuuluvat valtion omistamalla kiinteistöllä olevat valtion omistamat rakennukset sekä pysyvää käyttöä varten rakennetut rakennelmat, rakenteet, laitteet ynnä muut sellaiset. Myös toisen omistamalla maalla sijaitsevat rakennukset kuuluvat kiinteistövarallisuuteen, mutta toisen maalla sijaitsevat rakennelmat, rakenteet, laitteet eivät kuulu kiinteistövarallisuuteen. Valtion omaisuus, joka ei kuulu valtion kiinteistövarallisuuteen, kuuluu irtaimeen omaisuuteen, jota koskevat irtaimen omaisuuden säännökset.

Jo aiempaa asetusta annettaessa lähtökohtana oli, että valtion kiinteistövarallisuutta siirrettäisiin lähivuosina valtion liikelaitoksille, ja että haltijavirastojen määrä vähitellen vähenisi. Asetusta annettaessa haltijavirastoja oli 18. Valtion kiinteistöuudistuksen toimeenpanon myötä kiinteistövarallisuutta on siirretty valtion liikelaitoksille ja valtion kiinteistöstrategian mukaan haltijavirastoilla saa olla omistajahallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta vain, jos se on virastojen toiminnan kannalta välttämätöntä eikä omaisuuden keskittämisellä ole saavutettavissa valtion kokonaisedun kannalta hyötyä. Haltijavirastot saavat kehittää omistajahallinnassaan olevaa valtion

kiinteistövarallisuutta vain haltijaviraston ydintoimintoja varten. Tavoitteena on edelleen keskittää kiinteistövarallisuutta liikelaitoksille kiinteistöstrategian mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne ministeriöt ja virastot, jotka edelleen toimivat haltijavirastoina. Haltijavirastoja olisi jatkossa 8 ja ne olisivat pääasiassa ministeriöitä. Haltijavirastoasema perustuisi kiinteistövarallisuuden hankinta- ja hallintatarpeeseen ministeriölle määritellyn tehtävän perusteella (esimerkiksi kiinteistövarallisuuden omistamiseen, hallintaan ja suojeluun liittyvät tehtävät).

Keskusvirastoista haltijavirastoasemalle olisi enää tarve lähinnä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimivalla Liikennevirastolla. Liikenneviraston hallintaan on keskitetty sen tehtävien hoitoa varten oleva valtion kiinteistövarallisuus. Liikennevirasto vastaa muun muassa valtion tie- ja rataverkosta sekä hallinnoimistaan vesiväylistä ja niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta sekä merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta sekä ratojen ja vesiväylien suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta (laki Liikennevirastosta 862/2009). Suomenlinnan alueen ja rakennusten hallintaa, hallintoa, hoitoa ja kunnostusta varten on opetusministeriön alainen Suomenlinnan hoitokunta (laki Suomenlinnan hoitokunnasta 1145/1988). Suomenlinnan hoitokunnan hallintaan kuuluvista alueista ja rakennuksista on säädetty tarkemmin asetuksella (294/2013).

Pykälän 2 momentissa ehdotettaisiin säädettäväksi, että muilla kuin haltijavirastoilla ei saisi olla valtion kiinteistövarallisuutta hallinnassaan muutoin kuin tilapäisesti. Kiinteistövarallisuuteen kuuluvien kiinteistöjen ja maa-alueiden hallinta valtiolla keskittyisi valtion liikelaitosten lisäksi vain haltijavirastoille. Viraston tai laitoksen tilapäinen hallinta voisi käsittää myös esimerkiksi rakennelmia, rakenteita, laitteita ynnä muuta sellaisia. Tämän tyyppisen varallisuuden (esimerkiksi partiomajat, tornit, laiturit) tilapäinen hallinta virastolla voisi perustua esimerkiksi toiminnalliseen tarpeeseen.

Asetuksen 14 §:n ehdotettuun siirtymäsäännökseen sisältyisi Luonnonvarakeskusta, Museovirastoa ja Rajavartiolaitosta määräaikaisena haltijavirastona koskeva säännös. Rajavartiolaitoksen ja Museoviraston kohdalla keskeinen kiinteistövarallisuus ja rakennukset on jo aiemmin siirretty Senaatti-kiinteistöille. Luonnonvarakeskus muodostettiin 1.1.2015 ja sen osalta on käynnissä suunnittelu kiinteistövarallisuuden hallinnansiirroista Metsähallitukselle ja Senaatti-kiinteistöille. Määräaikainen haltijavirastoasema olisi tarpeen hallinnansiirtojen toteuttamiseksi.

4 § Hankintamenettely. Pykälässä säädettäisiin asetuksen alaan kuuluvasta valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta.

Valtion kiinteistövarallisuuden hallinnan keskittämistä koskevan tavoitteen mukaista olisi, etteivät haltijavirastot hankkisi kiinteistövarallisuutta omistukseensa. Sen vuoksi kiinteistövarallisuuden hankinta kuuluisi lähtökohtaisesti Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Jos haltijavirastolla olisi kuitenkin perusteltua tarvetta kiinteistövarallisuuden hankintaan, asetuksessa säädettäisiin menettelystä, jota sen tulisi hankinnassa noudattaa. Asetuksen mukaan vain haltijavirastot voisivat hankkia valtion omistukseen ja hallintaansa kiinteistövarallisuutta. Muut virastot ja laitokset voisivat vuokrata tiloja ja saada niihin näin käyttöoikeuden.

Haltijaviraston, jonka käyttöön hankittava kiinteistövarallisuus tulisi, olisi selvitettävä joko Senaatti-kiinteistöjen tai Metsähallituksen kanssa hankinnan tarpeellisuus, eli hankinnan sijasta mahdollisuudet hyödyntää valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta, ulkopuolelta valtiolle jo vuokrattua kiinteistövarallisuutta sekä hankinnan vuoksi vapautuvan kiinteistövarallisuuden käyttö (kohdat 1 ja 2). Lisäksi tulisi selvittää hankinnasta aiheutuvat käyttö- ja investointikustannukset ja muut kustannukset (kohta 3) sekä muut vaihtoehtoiset tavat vastata haltijaviraston kiinteistövarallisuuden hankintatarpeen taustalla oleviin perusteisiin (kohta 4). Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen toimivalta hankinnan selvittämisessä todetaan niille säädetyn tehtävän sekä valtion kiinteistö- ja toimitilastrategian linjausten perusteella.

Sen lisäksi, mitä asetuksessa säädettäisiin, hankintaa ohjaisi muun muassa julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007) ja talousarviolainsäädäntö. Esimerkiksi valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992), jäljempänä *talousarvioasetus*, 38 §:n mukaan viraston tai laitoksen on ennen kuin se tekee sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös), varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan ja valtuuden riittävyys.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, ettei 1 momentissa tarkoitettua selvitystä tarvitsisi tehdä, jos se olisi ilmeisen tarpeeton hankittavan kiinteistövarallisuuden käyttötarpeesta johtuen. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi kun kiinteistövarallisuus hankittaisiin valtiolle suojelualueeksi tai väyläalueeksi.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi säännös lahjoitusvarallisuuden vastaanottamisesta ja sen käytöstä. Vastaava säännös sisältyy nykyisen asetuksen 4 §:n 2 momenttiin. Lahjoitusvarallisuuden vastaanottamista säädetään talousarvioasetuksen 72 d §:ssä, joka kattaa sekä lahjoitus- että testamenttivarojen vastaanottamisen. Tämän säännöksen perusteella myös muille virastoille ja laitoksille kuin haltijavirastoille voi tulla hallintaansa valtion kiinteistövarallisuutta. Sen vuoksi asetuksen 6 §:n hallinnan siirtoa ehdotetaan koskevan myös muita virastoja ja laitoksia kuin vain haltijavirastoja.

5 § Hoitaminen ja käyttö. Pykälä vastaisi nykyisen asetuksen 5 §:ää. Pykälässä säädettäisiin haltijavirastolle kuuluvista tehtävistä. Sen tehtäviin kuuluisivat sekä juridis-hallinnolliset että tekniset vastuut kiinteistövarallisuudesta. Haltijaviraston tulisi hoitaa kyseinen omaisuus huolellisen omistajan tavoin. Haltijalla olisi velvollisuus valvoa valtion etua ja pitää huolta siitä, että omaisuuden arvo säilyy ja omaisuus on tuottavassa käytössä. Myös esimerkiksi valtion talousarviosta annetun lain 22 §:n 1 momentti edellyttää, että valtion omaisuutta on käytettävä tuottavalla tavalla. Ns. rakennusperinnön ja muun erityisen omaisuuden käyttöä ja hoitamista on lisäksi erikseen säännelty lainsäädännöllä tai muulla ohjeistuksella taikka erikseen päätetty kaavoituksella

Haltijaviraston on huolehdittava hallinnassaan olevaan valtion kiinteistövarallisuuteen liittyvien oikeuksien valvomisesta ja velvollisuuksien täyttämisestä sekä hoidettava varallisuutta huolellisesti sen luonne ja käyttötarkoitus huomioon ottaen.

6 § Hallinnansiirto. Pykälässä säädettäisiin valtion kiinteistövarallisuuden hallinnansiirroista. Pykälän 1 momentti vastaisi pitkälti nykyisen asetuksen 6 §:n 1 momenttia. Valtion kiinteistövarallisuuden hallinnansiirrosta päättäisi haltijavirasto kuten nykyisinkin. Kun haltijavirastolla, muulla virastolla tai laitoksella (mm. asetuksen 14

§:ssä mainitut virastot ja laitokset) ei enää olisi perusteltua käyttöä hallinnassaan olevalle valtion kiinteistövarallisuudelle, sen tulisi siirtää se joko valtiovarainministeriölle tai maa- ja metsätalousministeriölle niiden toimivaltajaon mukaisesti. Tarkoitus ei ole, että varallisuus jäisi valtiovarainministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön hallintaan, vaan se siirrettäisiin edelleen, lähinnä Senaatti-kiinteistöille tai Metsähallitukselle.

Koska viraston tai laitoksen hallintaan voisi tulla kiinteistövarallisuutta esimerkiksi 4 §:n 3 momentin nojalla, hallinnansiirtoa koskeva sääntely koskisi myös muita virastoja ja laitoksia. Näiden kohdalla kyse olisi 3 §:n 2 momentin mukaisesta tilapäisestä hallinnasta, ja kyseisten virastojen ja laitosten tulisi ryhtyä toimiin niille tulleen varallisuuden hallinnan pois siirtämiseksi.

Siirroista ja niiden järjestämisestä tulisi aina sopia etukäteen valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa, koska kiinteistövarallisuuden omistukseen ja hallintaan liittyy erilaisia velvoitteita ja vastuita. Pykälää sovellettaisiin myös asetuksen 14 §:ssä lueteltuihin virastoihin ja laitoksiin.

7 § Oikeus luovuttaa ja vuokrata kiinteistövarallisuutta. Pykälä vastaisi keskeisiltä osin nykyisen asetuksen 7 §:ää. Ministeriön oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta ja vuokrata valtion maaomaisuutta säädetään oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa. Käytännössä hallinnassa olevan kiinteistövarallisuuden luovutus edellyttää, että luovuttaja olisi myös haltijavirasto.

Luovutuslain 6 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta päättää valtioneuvosto. Ministeriö voi kuitenkin päättää hallinnonalallaan olevan kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta, jos sen käypä hinta on enintään 5 milj. euroa. Sama koskee myös tasavallan presidentin kansliaa ja valtion liikelaitosta. Lisäksi valtioneuvosto voi siirtää päätösvaltaa luovutuksissa ministeriön alaiselle virastolle tai laitokselle, ei kuitenkaan oikeutta luovuttaa kiinteistövarallisuutta käypää alemmasta hinnasta tai vastikkeesta.

Päätösvallan siirtämisen virastoille tai laitoksille on käytännössä tarkoitettu rajautuvan vain tilanteisiin, joissa välttämätön tarve sitä vaatii ja silloinkin ehdoilla ja rajoituksilla, joihin on toiminnallisista ja/tai taloudellisista syistä välttämätön tarve.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa haltijavirasto voisi luovuttaa hallinnassaan olevaa valtion kiinteistövarallisuutta ulkopuoliselle. Tilanteet rajautuisivat luovutuslain luovutuksen edellytyksiä sekä kauppahintaa ja muuta vastiketta koskeviin edellytyksiin (lain 4, 5 ja 12 §:ssä säädetyt edellytykset). Lisäksi valtioneuvoston on tullut siirtää luovutuslain 6 §:n 4 momentin mukaisesti päätösvaltaa luovutuksissa ministeriön alaiselle virastolle tai laitokselle, ei kuitenkaan oikeutta luovuttaa kiinteistövarallisuutta käypää alemmasta hinnasta tai vastikkeesta.

Luovuttamisen on oltava taloudellisesti tarkoituksenmukaista tai sille on oltava olemassa erityinen syy, eikä omaisuutta ole perusteltua pitää valtion omistuksessa. Sellaista kiinteistövarallisuutta, jonka käypä hinta on suurempi kuin 10 milj. euroa tai jonka merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun taikka kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta on erittäin merkittävä, ei saa luovuttaa luovutuslain nojalla. Lisäksi luovutuslakiin sisältyy ul-

komailla olevaa valtion kiinteistövarallisuutta sekä rantavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää omaisuutta koskevaa erityissääntelyä. Kauppahinnan tai muun vastikkeen osalta on edellytetty, että kyse on käyvästä hinnasta tai käypää alemmalle hinnalle tai vastikkeelle on erityisen painava syy. Lisäksi luovutuslain 12 §:n mukaan ennen valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista tai vuokraamista taikka sitä koskevan erityisen oikeuden myöntämistä asiasta on hankittava ympäristöministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella, joka luovutetaan, vuokrataan tai johon erityinen oikeus myönnetään, saattaa olla huomattava merkitys kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun tai luonnonsuojelun kannalta, ja opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta.

Pykälän 1 momentti rajaisi luovutusoikeuden vain haltijavirastoille. Lähtökohtaisesti virastoilla ei ole nykyisin tarvetta oikeudelle luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta. Valtion kiinteistövarallisuuden luovutuksia ovat toteuttaneet ja toteuttaisivat jatkossa Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että haltijavirasto voisi vuokrata lyhytaikaisesti sen hallinnassa olevaa valtion kiinteistövarallisuutta pl. valtion maaomaisuus muille valtion virastoille ja laitoksille sekä ulkopuolisille. Vastaava säädös sisältyy nykyisen asetuksen 7 §:n 3 momenttiin. Jos haltijavirastolla ei itsellään ole varallisuudelle pysyvää käyttöä, haltijaviraston tulisi kuitenkin siirtää kiinteistövarallisuuden hallinta asetuksen 6 §:ssä mainitulle toimivaltaiselle ministeriölle, eikä sen tulisi ryhtyä edelleen vuokraamaan sitä.

Lähtökohtaisesti muut virastot ja laitokset eivät vuokraisi käyttämäänsä kiinteistövarallisuutta muille. Virasto tai laitos, joka ei olisi haltijavirasto, voisi vuokrata edelleen käyttämäänsä toimitilaa toiselle virastolle tai laitokselle taikka ulkopuoliselle lyhytaikaisin vuokrasopimuksin, jos vuokramainen on tilaa koskevan vuokrasopimuksen ehtojen mukaan mahdollista.

8 § Rekisteröinti. Pykälä vastaisi käytännössä nykyisen asetuksen rekisteröintiä koskevaa 8 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan valtion kiinteistövarallisuudeksi luettavan varallisuuden rekisteröinti-ilmoitusvelvollisuus eri rekistereihin Suomen valtion nimiin olisi kiinteistövarallisuutta hallinnoivan haltijaviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Metsähallituksen tai valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston vastuulla. Ilmoitusvelvollisuus olisi varallisuutta hallinnoivalla toimijalla. Suomen valtion omistama omaisuus merkitään aina Suomen valtion nimiin. Pykälässä täsmennettäisiin, että omistajatiedon lisäksi erilaisiin rekistereihin tulisi aina ilmoittaa myös valtion omistamaa omaisuutta hallinnoiva viranomainen, liikelaitos tai rahasto. Haltijaviraston, liikelaitoksen ja rahaston tulisi hallintaansa ja Suomen valtion omistukseen kiinteistövarallisuutta hankkiessaan huolehtia, että jo kauppakirjaan merkitään aina ostajaksi Suomen valtio ja sen lisäksi kauppakirjaan merkitään kiinteistövarallisuuden haltija ja haltijan yhteisötunnus. Lainhuudatettavalle kiinteistölle on haettava lainhuuto Suomen valtion nimiin ja kirjaamisvelvollisuuden alainen erityinen oikeus on kirjattava Suomen valtion nimiin maakaaren mukaisesti. Pykälä velvoittaa ilmoittamaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin omistajatiedon myös lainhuudatuksen ulkopuolelle jäävistä kiinteistöistä ja muista rekisteriyksiköistä sekä muista kuin kirjaamisvelvollisuuden alaisista kirjattavista erityisistä oikeuksista. Omistajatiedon lisäksi haltijavi-

raston, liikelaitoksen tai rahaston on ilmoitettava rekisteriin muistutustietona myös haltija ja haltijan yhteisötunnus.

Tarkoituksena on, että kaikista valtion omistamista kiinteistöistä ja muista rekisteriyksiköistä sekä valtiolle kuuluvista erityisistä oikeuksista olisi omistaja- ja haltijatieto lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä. Tavoitteena olisi hyödyntää olemassa olevaa järjestelmää niin, että kaikki valtion omistamat kiinteistöt ja muut rekisteriyksiköt sekä valtiolle kuuluvat erityiset oikeudet voidaan aina selvittää yleisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin avulla, eikä perusteita tai tarpeita oman erillisen omistaja- ja haltijarekisterin perustamiselle tämän vuoksi ole.

Omistaja- ja haltijatietojen ilmoittamisvelvollisuus koskee kaikkea valtion kiinteistövarallisuuden hallinnoijalla jo olevaa ja sille tulevaa kiinteistövarallisuutta. Asetuksella säädettäisiin, että rekisteri-ilmoitus tulisi tehdä viipymättä saannon jälkeen. Lainhuudatettavan kiinteistön lainhuutoa ja kirjaamisvelvollisuuden alaisen maanvuokra- tai käyttöoikeuden kirjaamista tulee myös hakea viipymättä, mutta viimeistään maakaaren edellyttämän kuuden kuukauden kuluessa saannosta.

Lisäksi pykälän 2 momentissa todettaisiin selvyyden vuosi, että haltijatieto tulee esittää merkittäväksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muistutustietona. Muistutustietona merkitään myös lainhuudatuksen ulkopuolella olevan kiinteistön ja muun rekisteriyksikön omistajatieto. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin voidaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annetun asetuksen (960/1996) 13 §:n 7 ja 8 kohtien nojalla merkitä muistutustietona seuraavat tiedot: 7) lainhuudatuksen ulkopuolelle jäävän kiinteistön omistaja ja kiinteistöä hallinnoiva viranomainen; sekä 8) muu oikeutta tai rasitusta koskeva tieto, joka on säädetty merkittäväksi lainhuutoja kiinnitysrekisteriin tai sitä vastaaviin aikaisempiin rekistereihin taikka joka selventää kirjausta. Rekisteriviranomainen päättää mihin tieto merkitään.

Kun valtion omistaman kiinteistön hallinta jakautuu useammalle virastolle ja laitokselle, voidaan kaikki haltijat merkitä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muistutustietona. Tällaisissa tilanteissa tulisi kuitenkin aina harkita, olisiko tilan lohkominen hallintarajojen mukaisesti tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentin mukaan haltijatieto olisi muutettava viipymättä myös silloin, kun kiinteistön hallinta siirtyy valtion sisällä haltijalta toiselle. Ilmoituksen tekemisestä olisi vastuussa saava haltijavirasto, rahasto, Senaatti-kiinteistöt tai Metsähallitus. Viraston tai laitoksen, jonka kautta varallisuus siirtyy, ei kuitenkaan olisi välttämätöntä ilmoittaa muutosta, jos tarkoituksena on tehdä siirto edelleen ns. lopulliselle haltijavirastolle ja tämä tekee muutosilmoituksen viipymättä.

Haltijatieto tulee pitää ajan tasalla. Tätä ei enää erikseen todettaisi pykälässä mutta velvoite seuraisi pykälän 1 ja 2 momentista. Kiinteistövarallisuuden luetteloinnista ei säädettäisi, vaan viraston pitäisi muutenkin pitää varallisuudesta sellaisia luetteloita, jotka se katsoo tarpeelliseksi tehtäviensä hoitamisen kannalta tai jotka ovat esimerkiksi kirjanpidon hoitamisen kannalta välttämättömiä.

9 § Toimitilan vuokraus. Toimitilan vuokrausta koskevasta menettelystä ehdotettaisiin säädettävän hankintamenettelystä erillään. Hankintamenettelystä säädettäisiin 4 §:ssä.

Ennen kuin virasto tai laitos vuokraisi käyttöönsä edellä mainittua toimitilaa, sen tulisi pykälän 1 momentin nojalla, nykyisen asetuksen 4 §:ää vastaavasti, selvittää mahdollisuudet käyttää valtion omistamaa tai ulkopuoliselta vuokrattua toimitilaa, vuokraamisen vuoksi vapautuvan valtion omistaman tai ulkopuoliselta vuokratun toimitilan käyttö ja vapautumisesta aiheutuvat kustannukset sekä vuokrattavan valtion omistaman toimitilan käyttö- ja tarvittavat investointikustannukset.

Selvitystyö on yleensä tehty yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa, vaikka tätä ei ole aikaisemmin säädöksessä suoraan todettu. Jatkossa aiemmasta sääntelystä poiketen viraston tai laitoksen olisi aina selvitettävä vaihtoehdot valtion toimitila-asiantuntijana toimivan Senaatti-kiinteistöjen kanssa, mistä myös säädettäisiin 1 momentissa. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tarjota virastojen ja laitosten tarpeiden mukaisia tilapalveluja, tuoda tietoa valtion tilojen ja tilankäytön tilanteesta ja valtion kokonaisedusta sekä levittää innovaatioita ja parhaita käytäntöjä valtionhallinnossa. Muutos lisäisi Senaatti-kiinteistöjen mahdollisuuksia hallinnoida valtion kiinteistövarallisuutta ja yhteen sovittaa valtionhallinnon tilatarpeita.

Pykälän 2 momentissa ehdotettaisiin, että investoinnin vuokravaikutus tulee yksilöidä laskelmassa, josta ilmenee miltä osin investoinnissa on kyse vuokranantajan vastuulla olevasta peruskorjauksesta ja miltä osin peruskorjaustason ylittävästä perusparantamisesta. Laskelmassa on esitettävä myös uusinvestoinnin kustannukset. Tämä yksilöiminen tulisi toteuttaa Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtävässä selvityksessä.

Pykälän 3 momentin mukaisesti virastojen ja laitosten tulisi ensisijaisesti vuokrata käyttöönsä tarvitsema toimitila valtion omistamasta kiinteistövarallisuudesta. Kuitenkin perustellusta syystä tilat voitaisiin vuokrata valtion ulkopuoliselta vuokraamasta kiinteistövarallisuudesta. Jatkossa toimitilaa valtion tarpeisiin vuokraisi ulkopuolelta käytännössä Senaatti-kiinteistöt, joka edelleen vuokraa tilan valtion virastoille ja laitoksille. Tällä hetkellä valtion ulkopuolelta virastojen ja laitosten itse vuokraaman toimitilan kustannus on noin 150 milj. euroa vuodessa. Myös tähän tilaan sisältyy toimitilastrategian mukainen merkittävä tehostamispotentiaali. Sääntely olisi yhdenmukainen valtion toimitilastrategian kanssa.

Momentissa perustellulla syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilanteita, joissa ulkopuolinen tila vastaisi paremmin viraston tai laitoksen käyttötarvetta tai edistäisi valtion toimitilastrategian tavoitteiden toteutumista taikka sopivaa omaa tilaa ei olisi vapaana tai kohtuuajassa vapautettavissa. Esimerkiksi myös jo aiemmin ulkopuolelta vuokrattujen tilojen yhteiskäyttö valtion eri toimijoiden kesken voisi olla perusteltua. Valtion ei olisi myöskään perusteltua rakennuttaa sellaista uutta toimitilaa, jota voitaisiin kannattavasti vuokrata ulkopuoliselta.

Jos virasto tai laitos kokisi, ettei selvityksen perusteella ehdotettu 3 momentissa tarkoitettu valtion toimitila tai ulkopuolelta valtiolle jo vuokrattu toimitila vastaisi sen käyttötarvetta, virasto tai laitos voisi 4 momentin nojalla selvittää vaihtoehtoiset ratkaisut toimitiloiksi. Myös tämä selvitys tulisi toteuttaa Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Vaihtoehtoisia ratkaisuja ja tapoja olisi ensinnäkin arvioitava niiden käytön tarkoituksenmukaisuuden ja kustannusten näkökulmasta. Kriteereissä olisi huomioituna esimerkiksi taloudelliset ja toiminnalliset tekijät sekä saavutettava tilankäytön tehokkuus ja muut mahdolliset erityiset tekijät. Toiminnalliset tekijät määräytyisivät kulloinkin vuokralaisena toimivan viraston tai laitoksen substanssin näkökulmasta. Tilo-

jen tulisi tukea viraston tai laitoksen työnteon tapoja ja kustannustehokasta toimintaa. Tilatehokkuutta ohjaavana asiakirjana toimisi valtion toimitilastrategia.

Pykälän 5 momentissa ehdotettaisiin, että vuokrauksesta olisi päätöksenteon tueksi laadittava laskelma, jossa yksilöidään pääomakustannukset, pääoman erilliskustannukset ja ylläpitokustannukset. Säännös lisäisi toimitilakustannusten läpinäkyvyyttä ja parantaisi edellytyksiä arvioida vuokrasopimusten taloudellisuutta.

10 § Valtion kokonaisedun arviointi. Pykälässä ehdotettaisiin säädettäväksi valtion kokonaisedun arvioinnin menettelystä toimitilavuokrausta koskevassa erimielisyystilanteessa.

Vuokrattavan toimitilan valintaa tulisi arvioitavaksi valtion kokonaisedun kannalta, jos viraston tai laitoksen ja Senaatti-kiinteistöt arviot parhaasta vaihtoehdosta toteuttaa toimitilan vuokraus poikkeaisivat toisistaan. Tällaisessa erimielisyystilanteessa virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön olisi pyydettävä asiasta lausunto valtiovarainministeriöltä. Valtiovarainministeriön toimivalta asiassa perustuisi valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 10 kohdassa ministeriölle määriteltyihin tehtäviin. Mainitun säännöksen mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä ovat valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet ja toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus.

Valtiovarainministeriön lausunnossa olisi arvioitava, kuinka vaihtoehdot toteuttavat valtion kokonaisetua. Valtion kokonaisetua arvioitaisiin esimerkiksi tilaratkaisun vaikutuksella työn tuottavuuteen, valtion nettomääräisiin tilakustannuksiin sekä tilojen yleispätevyydellä ja saatavilla synenergiahyödyillä, yhteiskuntavastuun toteutumisella ja kiinteistövarallisuuteen sidotun pääoman vapautumisella.

Valtion kiinteistöstrategian mukaan valtion kokonaisedulla tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös esimerkiksi ”sosiaalisia, ympäristöllisiä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä seikkoja sekä muita yhteiskunnallisia näkökohtia kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, elinkaariajattelua, kestävää kehitystä, energiatehokkuuden edistämistä sekä toimivia kiinteistömarkkinoita”. Kokonaisetua tulisi tarkastella niin lyhyellä kuin pitkällä aikajänteellä. Valtion toimitilastrategian mukaisesti valtion kokonaisetua varmistettaessa tilaratkaisuja ei tarkastella vain yksittäisen toimijan kannalta. Vaihtoehtojen seuraukset on arvioitava ”läpinäkyvästi valtioyhteisön ja koko valtiontalouden näkökulmasta”. Toimitilojen ja niistä aiheutuvien kustannusten tulee olla oikeassa suhteessa todelliseen tilantarpeeseen.

Pykälän 1 momentin mukaisesti virasto tai laitos ei voisi tehdä päätöstä toimitilan vuokraamisesta, vaan asiassa toimivalta siirtyisi ohjaavalle ministeriölle. Sen tulisi puolestaan pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto. Ministeriön päätösvalta asiassa olisi todettu asetuksen 2 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, jossa ohjaava ministeriö ei tyytyisi valtiovarainministeriön lausuntoon. Tällöin sen tulisi saattaa vuokrasopimuksen tekemistä koskeva asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi.

Ministeriön tulisi erimielisyystilanteissa viedä asia käsiteltäväksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan. Jos raha-asiainvaliokunta ei puoltaisi esittelevän ministerin

ratkaisua, asia siirtyisi valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 8 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Asetuksen valmistelussa on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja erimielisyyksien ratkaisuun soveltuviksi toimijoiksi. Hallinnonalan ministeriön roolia voidaan perustella muun muassa sen ohjaustehtävän, hallinnontason sekä viraston tai laitoksen substanssin tuntemuksen näkökulmasta. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan roolia voidaan perustella muun muassa sen käsiteltäväksi määrättyjen taloudellisesti merkittävän omaisuuden hankintaa ja vuokrasopimukseen sitoutumista koskevien asioiden käsittelytehtävällä sekä ministerivaliokunnan pysyväisluonteella.

11 § Toimitilan vuokraus ulkopuoliselta. Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa virasto tai laitos päätyisi vuokraamaan tilat ulkopuoliselta toimijalta. Tarkoituksena on, että jatkossa valtiolla olisi toimitilojen vuokrauksessa keskitetysti vain yksi hankintayksikkö, Senaatti-kiinteistöt, joka toimisi suhteessa ulkopuoliseen toimijaan.

Ehdotetun säännöksen mukaan jos viraston tai laitoksen käyttöön vuokrataan 9 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua ulkopuolista toimitilaa, voisi virasto tai laitos solmia ulkopuolista toimitilaa koskevan vuokrasopimuksen vain Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Kyseessä olisi valtionhallinnon sisäinen määräys. Ehdotetun säädöksen mukaan virastojen ja laitosten tulisi huolehtia siitä, etteivät ne tee vuokrasopimuksia ulkopuolisen kanssa ohi Senaatti-kiinteistöjen. Tätä voidaan perustella Senaatti-kiinteistöjen tehtäväkentällä ja asiantuntijaroolilla sekä tarpeella ohjata asetuksen 9 §:n mukaisesti virastoja ja laitoksia käyttämään valtion omistamaa kiinteistövarallisuutta. Tätä voidaan lisäksi perustella muun muassa sillä, että kun valtion sisäiset toimitilojen vuokrasopimukset olisi jatkossa mahdollista päättää nopeasti ja siirtää tila takaisin Senaatti-kiinteistöjen vastuulle, voi olla pyrkimys soveltaa menettelyä myös ulkopuolisten kanssa tehtyihin pitkiin vuokrasopimuksiin toiminnan muutostilanteissa tai kustannusten karsimiseksi. Valtion virastojen ja laitosten muutostilanteiden ennakoidaan jatkuvan voimakkaana valtion henkilöstömäärän supistuessa edelleen. Myös valtion toimitilastrategiassa tavoitellaan tilatehokkuuden lisäämistä mikä vapauttaa toimitiloja. Tämä merkitsee myös ulkopuolelta vuokrattujen tilojen vajaakäyttöä ja tyhjenemistä. Senaatti-kiinteistöjen vastuulle voisi siirtyä valtiolle ulkopuolta virastojen ja laitosten tarpeeseen vuokrattuja tai niiden itse vuokraamia toimitiloja ja vuokrasopimuksia. Ulkopuolisen kanssa tehdyn vuokrasopimuksen päättäminen joustavasti on yleensä vaikeaa ja merkitsee lähes aina taloudellisia seuraamuksia, jotka on tarpeen pyrkiä ammattimaisesti ennakoimaan solmittaessa vuokrasopimuksia.

Senaatti-kiinteistöt tekisi edelleen vuokrausta koskevan sopimuksen viraston tai laitoksen kanssa. Edelleenvuokraus on nykyisellään yleinen toimintatapa ulkopuolisten toimitilojen vuokraamisessa Senaatti-kiinteistöjen asiakkaille.

Säännöksellä ei luotaisi Senaatti-kiinteistöille toimivaltaa tehdä päätöstä ulkopuoliselta vuokrattavasta tilasta, vaan tilan vuokrausta koskevat ratkaisut tulisi tehdä ehdotetun asetuksen 2, 9 ja 10 §:n mukaisesti.

Virasto tai laitos saisi solmia itse vuokrasopimuksen vain, jos Senaatti-kiinteistöt ei tee vuokrasopimusta ulkopuolisen toimijan kanssa. Säännös mahdollistasi vuokrasopimuksen solmimisen sellaisissa poikkeustilanteissa, jossa Senaatti-kiinteistöt ei solmisi sopimusta ulkopuolisen kanssa.

12 § Vuokrasopimuksen irtisanominen ja investoinnin maksaminen. Pykälässä säädettäisiin virastojen ja laitosten Senaatti-kiinteistöjen kanssa tekemän vuokrasopimuksen irtisanomista. Säännöksellä pyrittäisiin ohjaamaan virastoja ja laitoksia sitoutumaan toiminnan muutostilanteiden reagoinnin kannalta joustaviin vuokrasopimuksiin ja välttämään liian pitkiä vuokrasopimuksia. Pitkät sisäiset vuokrasopimukset on koettu valtion vuokrajärjestelmässä joustamattomuutena ja sopimuksista irrottautumista ennen sopimuskautta tarpeellisena. Nykytilanteeseen Senaatti-kiinteistöjen kuten ulkopuolistenkin vuokranantajien kanssa tehdyistä vuokrasopimuksista on voinut irtautua vain poikkeuksellisessa tapauksessa.

Ehdotettavan pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että virasto tai laitos saa tehdä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimitilan vuokrauksesta sopimuksen vain määräaikaisena taikka sellaisena toistaiseksi voimassa olevana sopimuksena, joka on irtisanottavissa 12 kuukauden irtisanomisajalla, jos vuokrattu kiinteistövarallisuus on kohtuullisin ehdoin vuokrattavissa tai luovutettavissa edelleen.

Valtion toimitilastrategiassa on korostettu, että tilatarpeiden ja tilojen muunneltavuuden lisäksi myös vuokrasopimuksien pituuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hallinnonalojen toiminnot ja tilatarpeet vaihtelevat. Normaaleissa toimistotiloissa lyhyt, jopa 5 vuoden määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus saattaa olla riittävä, ja maksimissaan vuokrasopimusten tulisi olla 10 vuoden sopimuksia. Erityisissä, käyttötarkoituksiltaan ja investointikustannuksiltaan poikkeavissa tiloissa pitkät vuokrasopimukset voivat edelleen olla tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Määräaikaisissa tilavuokrasopimuksissa tulisi huomioiduksi toimitilastrategian linjaukset vuokrasopimuksen pituudesta. Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset tulisi olla irtisanottavissa 12 kuukauden irtisanomisajalla. Viraston tai laitoksen irtisanoessa Senaatti-kiinteistöjen kanssa tekemänsä toistaiseksi voimassa olevan vuokrasopimuksen, tila siirtyisi 12 kuukauden irtisanomisajan jälkeen Senaatti-kiinteistöjen vastuulle.

Vuokrasopimuksen irtisanominen yksipuolisesti viraston tai laitoksen toimesta voitaisiin toteuttaa, jos tila olisi kohtuullisin ehdoin vuokrattavissa tai luovutettavissa eteenpäin. Yksipuolinen irtisanominen voisi siten estyä lähinnä poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa Senaatti-kiinteistöjen on mahdoton luovuttaa tai vuokrata edelleen kohdetta. Tällaisessakin tilanteessa Senaatti-kiinteistöt neuvottelisi irtisanomisen mahdollisuudesta viraston tai laitoksen kanssa.

Momenttia sovelletaan asetuksen voimaantulon jälkeen virastojen ja laitosten Senaatti-kiinteistöjen kanssa tekemiin vuokrasopimuksiin. Momenttia sovellettaisi myös niihin vuokrasopimuksiin, joita virasto tai laitos tekisi Senaatti-kiinteistöjen kanssa sen edelleen vuokraamista tiloista. Momenttia ei tarkoitettu sovellettavaksi yleisiltä vuokramarkkinoilta valtiolle vuokrattavien tilojen vuokrasopimuksiin tai liikelaitoslain mukaisiin Senaatti-kiinteistöjen in house -piirin ulkopuolisiin asiakkaisiin.

Yksittäisissä tapauksissa voisi olla tarpeen, että myös Senaatti-kiinteistöt voisi irtisanoa vuokrasopimuksen. Tällaisia irtisanomistilanteita voi syntyä esimerkiksi tilajärjestelyissä, jossa yksi virasto voi estää laajemman (kampusratkaisu tms.) toimitilajärjestelyn toteuttamisen ja tätä kautta estää valtion kokonaisedun toteutumisen. Lisäksi irtisanomisoikeus on aina, kun sille on rakennus- ja talotekniset perusteet kuten esim.

peruskorjaustarve. Senaatti-kiinteistöjen puolelta tapahtuva vuokrasopimuksen irtisanomismahdollisuus on tarkoitettu poikkeustapaukseksi. Senaatti-kiinteistöt on aina velvollinen hankkimaan virastolle vuokralaisen tarpeeseen soveltuvat toimitilat. Virasto tai laitos voisi mahdollisessa erimielisyystilanteessa saattaa vuokrasopimuksen irtisanomista koskevan asian ohjaavan ministeriönsä kautta ratkaistavaksi raha-asiainvaliokunnassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viraston tai laitoksen tarpeeseen sille vuokrattuun toimitilaan tehdyn investoinnin takaisinmaksamisesta tilanteessa, kun se irtisanoo vuokrasopimuksen ennen kuin investointi on takaisinmaksettu. Säännöksessä määrättäisiin, että virasto tai laitos saisi tehdä Senaatti-kiinteistöjen kanssa vuokrasopimuksen vain ehdoin, että jos Senaatti-kiinteistöt on tehnyt virastolle tai laitokselle vuokraamaansa kohteeseen viraston tai laitoksen tarpeeseen perustuvia investointeja ja virasto tai laitos irtisanoo vuokrasopimuksen ennen kuin investoinnit on sopimuksen mukaisesti maksettu, viraston tai laitoksen olisi maksettava investoinnin jäännösarvo. Investointia tulisi maksaa, jos sitä ei voida suoraan ja täysimääräisesti hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa tai luovutettaessa.

Ehdotettu säännös lisäisi joustavuutta verrattuna nykytilanteeseen, jossa vuokrasopimuksesta on voinut irtautua kesken vuokrakauden vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Siksi korvausvastuu investoinnin jäännösarvosta tulisi olla vuokralaisella riittävän harkinnan varmistamiseksi investointien tarpeellisuudesta. Erityisesti mikäli pääomavuokran määräytymiseen jatkossa vaikuttaisivat tekniset riskit eivätkä tilan monikäyttöisyys ja sijainti. Ennakoimattomissa tilanteissa (esimerkiksi poliittisten päätösten seurauksena) jäännösarvon korvaamiseen voitaisiin jatkossakin osoittaa budjettirahoitusta vastaavin menettelyin kuin nykyisin (talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus 20.11.2012).

Ehdotettu säännös jäännösarvon korvaamisesta säilyttäisi vuokralaisella vastuun investointien tarpeellisuuden harkinnassa. Näin pyritään estämään ns. ”moral hazard”-tilanne, jossa vuokralainen edellyttää investointeja joiden kustannuksista se ei viime kädessä vastaisi. Jos investointi olisi hyödynnettävissä seuraavan vuokralaisen käytössä tai luovutettaessa (esim. myyntitilanne), jäännösarvoa ei tarvitsisi korvata.

13 § Vuokra- ja tilatietojen toimittaminen. Tällä hetkellä valtion toimitiloista ei ole koottuna kattavaa ja seikkaperäistä tilatietoa, jota voisi hyödyntää esimerkiksi tilatehokkuuden parantamisessa. Tarkastusvaliokunta on todennut valtionhallinnon toimitilojen vuokrausta Senaatti-kiinteistöiltä koskevassa mietinnössään (TrVM 5/2014 vp) tilatehokkuuden toteutumisen edellyttävän, että ”valtiovarainministeriöllä ja eduskunnalla on käytössään riittävän kattava ja seikkaperäinen tieto mm. toimitilojen määristä, kuluista ja muista tilatehokkuuteen vaikuttavista tekijöistä, jotka perustuvat yhtenäiseen kustannusten seurantaan ja raportointiin”. Valiokunnan mukaan Senaatti-kiinteistöjen käyttämän raportoinnin tietopohjaa ja raportoinnin sisältöä on olennaisesti parannettava.

Pykälässä säänneltäisiin virastojen ja laitosten velvollisuudesta luovuttaa tämän asetuksen nojalla laaditut vuokrasopimuksensa sekä käytössään olevien toimitilojen tilatehokkuutta koskevat sekä muut tilanhallinnassa tarvittavat tiedot valtiovarainministeriölle tai tämän määräämälle toimijalle. Sääntelyllä varmistettaisiin yhtenäisen ja

kattavan tietovarannon kokoaminen. Valtiovarainministeriön määräämänä ja tehtävien puolesta luontevana tiedon kokoajana voisi toimia esimerkiksi Senaatti-kiinteistöt.

14 § Voimaantulo. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Asetuksen toimeenpano edellyttää riittävää valmistelua. Asetuksen voimaantulo ajoittuisi uuden vuokrausjärjestelmän talousarviovaikutusten alkamiseen. Asetuksella kumottaisiin aiempi valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annettu valtioneuvoston asetus.

Pykälään sisältyvällä siirtymäsäännöksellä täydennettäisiin ehdotettua 3 §:n haltijavirastoja koskevaa luetteloa siten, että myös Luonnonvarakeskus, Museovirasto ja Rajavartiolaitos toimisivat haltijavirastona vuoden 2017 loppuun asti. Ehdotetulla poikkeuksella varmistettaisiin, että Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen, Metsäntutkimuslaitoksen, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken tilastotuotannon yhdessä 1.1.2015 alkaen muodostama Luonnonvarakeskus pystyy suunnittelemaan valtion kiinteistöstrategian mukaiset kiinteistövarallisuuden hallinnansiirrot. Museoviraston ja Rajavartiolaitoksen keskeinen kiinteistövarallisuus on jo aiemmin siirretty Senaatti-kiinteistöille. Määräaikainen haltijavirastoasema olisi lähinnä tarpeen mahdollisten hallinnansiirtojen toteuttamiseksi.

Siirtymäsäännöksiin sisältyisi selvyyden vuoksi myös säännös siitä, että ennen asetuksen voimaantuloa tehtyihin vuokrasopimuksiin ja esivuokrasopimuksiin sovellettaisiin asetuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sekä asetuksen 13 §:ää.