Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitussihteeri Peppiina Huhtala

Eduskunnan hallintovaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 53/2022 vp)

1. Tausta

Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin lailla Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos hoitamaan Puolustusvoimien toimitilatarpeita (Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettu laki, 1018/2020). Lain voimaantulon myötä valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hoito ja hallinta keskitettiin näihin kahteen valtion liikelaitokseen, jotka yhdessä muodostavat Senaatti-konsernin. Senaatti-konsernin hallinnassa oli vuonna 2021 85 prosenttia valtion kaikesta rakennetusta kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa laissa säädetään liikelaitosten tehtävistä, rahoituksesta ja ohjauksesta. Liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta sekä tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtio-organisaatioon kuuluville asiakkaille kuten valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja eduskunnalle.

Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös valtion ulkopuolisille asiakkaille.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, joilla valtion virastot ja laitokset velvoitetaan asioimaan toimitiloja hankkiessaan ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa. Tällä hetkellä valtion virastoilla ja laitoksilla ei tällaista velvollisuutta ole, mutta käytännössä suurin osa eli noin 75 prosenttia (sopimusten euromääräinen arvo) toimitiloista vuokrataan Senaatti-konsernin liikelaitoksilta. Esityksellä voimassa oleva käytäntö vietäisiin virastoja ja laitoksia velvoittavana lain tasolle.

3. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain uusi 2 a §

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädetään valtion sisäisen toimitilavuokrauksen tavoitteista. Kun Senaatti-konsernin liikelaitos voimassa olevan lain 2 §:n mukaisesti hankkii ja luovuttaa toimitiloja valtion virastolle tai laitokselle *(toimitilavuokraus),* toiminnan tavoitteena tulee olla valtion kokonaisetu, jota tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon asiakasviraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sekä tilatehokkuustavoitteiden

toteutuminen. Vaikutukset tulisi arvioida toimitilan koko elinkaaren ajalta sekä koko valtiontalouden kannalta.

Pykälässä määritellään toimitilavuokraus osaksi liikelaitosten voimassa olevan lain 2 §:n mukaisia tilojen hankinnan ja luovuttamisen tehtäviä. Liikelaitosten ja valtion virastojen ja laitosten väliset sopimukset ovat voimassa olevan lain 2 §:n mukaan palvelusopimuksia, joihin sovelletaan hallintolain (4343/2003) hallintosopimusta koskevia säännöksiä.

Toimitilavuokraus- ja *vuokrasopimus*-termiä käytetään esityksessä tilojen hankinnan ja luovuttamisen sekä palvelusopimuksen sijaan, koska vuokraus ja vuokrasopimus ovat vakiintuneita oikeudellisia käsitteitä, jotka tarkoittavat tietyn kohteen vastikkeellista käyttöoikeuden antamista vuokralaiselle sopimukseen perustuen. Terminologialla ei pyritä hämärtämään sopimusten oikeudellista luonnetta hallintosopimuksina, vaan tuomaan esiin ero Senaatti-konsernin tarjoamiin muihin palveluihin ja niistä tehtyihin sopimuksiin, joita ei koske vastaava esityksessä ehdotettu käyttövelvoite kuin toimitilavuokrausta.

4. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain uusi 2 b §

Lakiin lisättäisiin uusi 2 b §, jonka mukaan valtion virasto ja laitoksen tulisi vuokrata tarvitsemansa toimitilat ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista. Toissijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitos ja valtion virasto tai laitos voivat sopia, että liikelaitos hankkii tarvittavan toimitilan hallintaansa ja vuokraa sen edelleen viraston tai laitoksen käyttöön. Viimesijaisesti virasto ja laitos voi vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos tämä olisi kokonaistaloudellisesti edullista.

Esityksellä tavoitellaan valtion rakennetun kiinteistönvarallisuuden tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä sekä virastojen ja laitosten yhdenvertaista kohtelua. Senaatti-konserni huolehtii sen hallintaan keskitetystä rakennetusta kiinteistöomaisuudesta vuokraamalla sitä valtioasiakkaille omakustannusperusteiseen hintaan. Tavoitteena on myös, että virastot ja laitokset voivat keskittyä omaan ydintoimintaansa, kun toimitilojen hallinta ja hoito on keskitetty Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

Suurin osa Senaatti-konsernin tiloja käyttävistä valtion virastoista ja laitoksista on vuonna 2022 julkaistun valtion vuokrajärjestelmää ja Senaatti-konsernin toimintaa koskevan tutkimuksen mukaan tyytyväisiä valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään ja yhteistyöhön liikelaitosten kanssa. Tutkimukseen vastanneista virastoista ja laitoksista 76 prosenttia oli erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä valtion sisäisiin vuokrasopimusehtoihin ja vuokrasopimusten selkeyteen, eli myös Senaatti-konsernin asiakkaat kokevat nykykäytännön pääsääntöisesti toimivaksi.

5. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain uusi 2 c §

Lakiin lisättäisiin asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä toimitilavuokrauksen kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä niistä edellytyksistä, joilla toimitila voitaisiin vuokrata ilman tällaista arviointia.

Kokonaistaloudellisuuden arvioimiseksi vuokrauskohteesta olisi laadittava laskelma, jossa yksilöidään pääomakustannukset, pääoman erilliskustannukset ja ylläpitokustannukset. Virasto ja laitos voisi vuokrata toimitilan suoraan ulkopuoliselta vuokranantajalta ilman laskelmaa kokonaistaloudellisuudesta esimerkiksi silloin, kun toimitilan vuokra on enintään 1 000 euroa kuukaudessa tai toimitilatarve on tilapäinen.

Asetuksella voitaisiin säätää myös vuokrasopimusten irtisanomisajoista sekä Senaatti-konsernin liikelaitoksen oikeudesta periä asiakkaalta se investoinnin osa, joka olisi vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä maksamatta *(jäännösarvovastuu).* Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa virasto tai laitos irtisanoo vuokrasopimuksen, ennen kuin Senaatti-konsernin liikelaitoksen vuokrakohteeseen tekemät viraston tai laitoksen tarvetta palvelevat investoinnit on vuokrasopimuksen mukaisesti maksettu. Jäännösarvovastuu voitaisiin säätää esimerkiksi 10 vuoden määräajaksi.

Asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin myös maksusta, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi (*edelleenvuokrauksen palvelumaksu).* Maksun suuruus on tällä hetkellä 2 prosenttia vuokrasopimuksen euromääräisestä arvosta, mutta asetuksella maksun suuruudelle voitaisiin säätää vaihteluväli, joka vahvistetaan sopimuspohjissa vuosittain. Tämän hetkinen maksu on omakustannusperusteinen valtion kaikkien toimitilojen osalta.

Laissa säädettäisiin valtiovarainministeriölle valtuus antaa tarkempia määräyksiä valtion toimitilavuokrauksessa noudatettavista ehdoista, kuten vuokrien laskentaperusteista, jonka lisäksi ministeriö hyväksyy Senaatti-konsernin liikelaitoksen ehdotuksesta liikelaitoksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot. Määräyksenantovaltuus on tärkeä, jotta toimitilavuokrauksen sopimuksenvaraiset ehdot olisivat kaikille mahdollisimman yhtenäisiä.

6. Lausuntopalautteen nostot

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota mm. Senaatti-konsernin vuokraustoiminnan vaikutukseen markkinoihin. Asiaa selvitettiin yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja todettiin, että koska esityksellä säänneltävä toimitilavuokraus tapahtuu samaan valtioorganisaatioon kuuluvan valtion liikelaitoksen ja valtion viraston välillä, kilpailuneutraliteettia edellyttävää toimintaa markkinoilla ei lainkaan synny. Konsernin markkinoille suuntautuva toiminta on vähäistä (vuonna 2021 6 prosenttia konsernin liikevaihdosta). Esityksellä ei kasvateta liikelaitosten markkinoille suuntaavaa toimintaa.

EAOA:n lausunnossa tuotiin lisäksi esiin, ettei esitysluonnoksessa ollut otettu selvää kantaa siihen, onko Senaatti-konsernilla perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävistä on säädetty vuonna 2021 voimaan tulleella Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetulla lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi lain säätämisen yhteydessä, että Senaatti-konsernin tehtäviin sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Samassa yhteydessä Senaatti-konsernin ja valtioasiakkaiden väliset sopimukset säädettiin aikaisemmasta käytännöstä poiketen hallintosopimuksiksi.

Esityksellä Senaatti-konsernin tehtäviin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia, mutta liikelaitoksille säädettyjä tehtävien luonnetta julkisina hallintotehtävinä on tästä huolimatta arvioitu jälkikäteisesti esityksen säätämisjärjestysluvussa. Toimitilat vaikuttavat osaltaan asiakasvirastojen edellytyksiin hoitaa asianmukaisesti niille kuuluvia viranomaistehtäviä, mistä syystä Senaatti-konsernin virastolle tarjoamien tilapalveluiden voidaan katsoa olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan Senaatti-konsernista säädetyn lain mukaisesti hallintosopimuksin. Senaatti-konsernin toiminnan luonne julkisena hallintotehtävänä määräytyy tapauskohtaisesti. Senaatti-konserni vastaa toimitilojen

käytettävyydestä vuokrasopimuksessa määritetyllä laatutasolla. Lisäksi rakennuksiin yleensä kohdistuvien viranomais- tai rakentamismääräysten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet rakennusluvanvaraisen peruskorjauksen yhteydessä ovat liikelaitoksen vastuulla. Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat puolestaan siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit tehtävien edellyttämiin toimitiloihin, niiden kunnossapitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin, vuokravaikutteisiin toimitilojen muutostöihin.