

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VN/10445/2019
VM135:00/2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräistä siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, jäljempänä luonnos.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi.

1. Luonnoksen keskeisistä tavoitteista

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä muutettaviksi valtion liikelaitoksista annettua lakia. Luonnoksen mukaisesti valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi jatkossa keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitokseksi toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaisi jatkossa valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista.

Säädettäväksi ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitoskohtainen erityislaki, johon sisältyisivät valtion omistamien niin sanottujen puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisoimista koskevat säännökset sekä Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset. Järjestelyn yhteydessä nykyinen Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu lainsäädäntö kumottaisiin toiminnan siirtyessä liikelaitosmuodossa harjoitettavaksi. Yleislakina toimivaa liikelaitoslakia ehdotetaan muutettavaksi samassa yhteydessä eräiden muiden liikelaitosten operatiivista toimintaa joustavoittavien säännösten osalta.

Ehdotukselle pyritään mm. toiminnan tehostumisen ja päällekkäisyyksien poistamisen kautta alentamaan valtion kustannuksia ja puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitsemiseen.

Tarkastusvirasto pitää ehdotuksen keskeisiä tavoitteita hyvinä. Muun muassa Puolustusvoimien rakennuslaitoksen toiminnan siirto Puolustuskiinteistöihin yhdenmukaistaa valtion kiinteistöomaisuuden hallinnoinnin viimeisen poikkeuksen liikelaitosmallista poistuessa. Tarkastusvirasto korostaa kuitenkin, että maanpuolustuksellisiin tarkoituksiin käytettäviin kiinteistöihin liittyvät erityiset turvallisuusriskit on voitava hallita riittävällä tavalla myös niiden hallinnoinnin siirtyessä siviilihallintoon kuuluvaan liikelaitoskonserniin. Tarkastusvirasto pitää luonnosta hallituksen esitykseksi kokonaisuutena hyvin valmisteltuna. Esimerkiksi luonnoksen perusteluosuudessa luvussa 3 on käsitelty suhteellisen laajasti valtion liikelaitoksiin liittyviä kilpailuneutraliteetti- ja valtioneukisääntelynäkökulmia.

2. Hallinnollinen asema

Ehdotuksen laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöiksi 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Senaattikiinteistöistä ja sen Puolustuskiinteistöt -nimisestä tytäriikelaitoksesta, jotka yhdessä muodostaisivat Senaattikonsernin. Pykälässä säädettäisiin myös konsernin ohjausvastuun jakautumisesta valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön kesken sekä valtion liikelaitoksista annetun soveltamisesta uuteen liikelaitoskonserniin

Tarkastusvirasto toteaa, että kahdesta liikelaitoksesta muodostuva liikelaitoskonserni on täysin uusi toimintamalli. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan näe estettä uuden toimintamallin käyttöön otolle tai sille, etteikö se voisi osoittautua toimivaksi ja hyödylliseksi. Tähän mennessähän kokemuksia on esimerkiksi useammin ministeriön yhteisessä ohjauksessa olevista viranomaisista kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä valtion yhtiöiden muodostamista konserneista. Ohjausvastuussa olevien ministeriöiden tulisi kuitenkin seurata ja arvioida uuden toimintamallin toimivuutta varsinkin alkuvaiheessa tarpeeksi usein, jotta mahdollisiin siinä esille tuleviin ongelmiin voidaan reagoida nopeasti kehittämällä säädöksiä ja ohjausjärjestelmää edelleen.

3. Tehtävät

Ehdotuksen laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöiksi 2 §:ssä säädettäisiin Senaattikonsernin tehtävistä ja aiempaa yksityiskohtaisemmin myös siitä, mille asiakasryhmille konserni voi tuottaa palveluita. Pykäläluonnoksessa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös luonnokseen valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta ja siinä ehdotukseen lain 2 §:n uudeksi muodoksi.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että säännösluonnoksessa on käsitelty myös liikelaitoksen palvelujen tarjoamista valtionhallinnon ulkopuolisille tahoille ja että säännöksessä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa on käsitelty liikelaitosten suhdetta muun muassa valtion erityistehtäväyhtiöihin sekä puolustusvoimien strategiaan kumppaneihin.

4. Puolustuskiinteistöjen tase, kirjanpito, tilinpäätös ja talous

Lakiluonnoksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Senaatti-kiinteistöjen Puolustuskiinteistöjen taseesta. Tähän liittyisi huomattavan määrän valtion kiinteistöomaisuutta siirtäminen Puolustuskiinteistöjen hallintaan. 6 §:ssä puolestaan ehdotetaan säädettäväksi Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja taloudesta. Ehdotuksen mukaan myös puolustuskiinteistöjen tuloutus tapahtuisi jatkossa Senaattikiinteistöjen kautta. Paljon aikaisemmin valtion sisällä kulkenutta rahaliikennettä siirtyisi liikelaitokseen Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annetun lainsäädännön kumoamisen myötä.

Maaomaisuuden ja tehtävien myötä paljon kiinteistöjä ja niihin tila- ja kiinteistöhallintoa hoitanutta henkilöstöä siirtyisi liikelaitokseen. Tarkastusvirasto näkee tässä yhteydessä tärkeäksi huolehtia siitä, että myös valtiolle jää jatkossakin riittävässä määrin kiinteistöalan osaamista, että se voi toimia tehokkaana ja osaavana kiinteistöpalvelujen ostajana.

5. Puolustuskiinteistöjen hallinto

Lakiluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen hallinnosta. Ehdotuksen mukaan Puolustuskiinteistöillä olisi oma hallitus, jonka enemmistönä olisi puolustusministeriön nimeämiä edustajia.

Ehdotuksen toteutuessa puolustusministeriön nimeävät edustajat olisivat todennäköisesti joko puolustusministeriön tai puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä. Tässä yhteydessä tarkastusvirasto korostaa esteellisyysääntöjen noudattamisen ja vaarallisten työyhdistelmien välttämisen tärkeyttä. Saman asian käsittelyyn osallistuminen molemmilla puolilla kahdessa eri roolissa ei ole toivottavaa riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta vaikka esteellisyysääntöjä ei suoranaisesti rikottaisikaan.

6. Henkilöstöä koskevat siirtymäsäädökset

Ehdotuksen laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöiksi 11 §:ssä säädettäisiin henkilöstöä koskevista siirtymäsäädöksistä. Ehdotetun pykälän mukaan puolustushallinnon rakennuslaitoksen koko henkilökunta siirtyy joko Puolustuskiinteistöjen tai Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen. Lisäksi jonkin verran henkilöstöä siirtyy Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöjen palvelukseen. Tarkastusvirasto pitää ehdotettuja henkilöstösiirtoja kannatettavina, koska ne saattavat mahdollistaa saman henkilöstömäärän aikaisempaa tehokkaamman hyödyntämisen isommassa organisaatiokokonaisuudessa.

7. Valtion liikelaitoslaitoksista annetun lain soveltamisalasta

Luonnoksen laiksi valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja tarkoituksesta. Tarkastusvirasto pitää muotoilua onnistuneena, koska siitä käy selvästi ilmi liikelaitosten asema osana valtiota. Myös luonnoksen hallituksen esityksessä perustelujen kappaleessa 3.2 on tuotu esiin tarve tuoda aikaisempaan selvemmin esille liikelaitosten kuuluminen valtio-oikeushenkilöön. Tarkastusvirasto on samaa mieltä asiasta ja pitää tavoitetta kannatettavana.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Kaj von Hertzen
johtava lainsäädäntöasiantuntija