

HE 108/2003 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi Senaatti-kiinteistöjä koskeva laitoskohtainen laki. Mainitun lain uudistaminen johtuu valtion liikelaitoksista annetun lain antamisesta

ja se on valtion liikelaitoksista annetun lain 2 §:n tarkoittama laitoskohtainen laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Valtion liikelaitoksista annettu laki (1185/2002), jäljempänä uusi yleislaki, tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2003. Uudella yleislailla kumottiin valtion liikelaitoksista vuonna 1987 annettu laki (627/1987), jäljempänä vuoden 1987 yleislaki. Yleislain uudistaminen edellyttää laitoskohtaisten lakien arviointia ja kehittämistä yleislain uudistamisen yhteydessä esitettyjen periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Yleislain 20 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöjä koskeva laki tulee uudistaa niin, että uusi laki on voimassa 1.1.2004. Senaatti-kiinteistöjä koskee laki valtion kiinteistölaitoksesta (1052/1998). Valtion kiinteistölaitoksen nimi on muutettu muotoon Senaatti-kiinteistöt Valtion kiinteistölaitoksen nimen muuttamisesta nimeksi Senaatti-kiinteistöt annetulla lailla (1209/2000).

Uutta yleislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 161/2002 vp) yleisperustelujen mukaan tulee poikkeuksista säätää laitoskohtaisessa laissa, mikäli liikelaitoskohtaisesti on erityisiä perusteita poiketa ehdotetusta yleisestä mallista. Vain liikelaitosmallin kannalta perustellut poikkeukset tulisi sisällyttää laitoskohtaisiin lakeihin.

Uuden yleislain 2 §:n mukaan liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitos-

kohtaisessa laissa. Liikelaitos hoitaa toimialallaan liiketoimintaa ja suorittaa lisäksi muut sille laitoskohtaisessa laissa säädetyt tehtävät. Edelleen 9 §:n ja 10 §:n mukaan tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta ja hallituksen tehtävistä annetaan tarvittaessa laitoskohtaisessa laissa tai asetuksessa. Uuden yleislain 9 §:n mukaan liikelaitoksen hallituksen henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen palveluksessa, jollei erityisestä syystä laitoskohtaisella asetuksella toisin säädetä.

Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa toimitilapalveluja ensisijassa valtion budjettitalouden piirissä oleville valtion virastoille ja laitoksille sekä hoitaa sen hallintaan luovutetun valtion kiinteistövarallisuuden omistajuusasiat ja huolehtia kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöillä ei ole viranomais-toimintaa eikä varsinaisia viranomaistehtäviä. Kiinteistövarallisuuden omistaminen ja vuokraustoiminta on yksityisoikeudellista toimintaa.

Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistöomaisuuden haltija. Vuonna 2003 puolustushallinnon kiinteistöjen siirtämisen jälkeen Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on 11 500 rakennusta, joiden pinta-ala on yhteensä noin 8 miljoonaa neliometriä. Kiinteistövarallisuuden tasearvo on noin 5 miljardia euroa. Toimitilavuokrasopimuksia on

yhteensä noin 3 100 kappaletta. Senaatti-kiinteistöt muodostaa liikelaitoskonsernin, johon kuuluu 47 kiinteistöosakeyhtiömuotoista tytäryhtiötä. Tytäryhtiöiden lisäksi Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on kaikkiaan 152 muun asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeita.

Valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoi Senaatti-kiinteistöjen lisäksi kolme muuta valtion liikelaitosta ja 18 virastoa sekä kaksi valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa. Yliopistoilla ja Valtion taidemuseolla on hallinnassaan asunto-osakeyhtiöiden osakkeita. Valtion koko kiinteistövarallisuuden kirjanpitoarvo on noin 26 miljardia euroa (Valtion tilinpäätösasiakirja 2002). Kiinteistötoimialalla toimii myös valtion kokonaan omistama kiinteistösijoitusyhtiö Kapiteeli Oy, jolle on keskitetty muun muassa valtion palvelusuhdeasunnot sekä Sponda Oyj, josta valtio omistaa 47,2 %.

Suomen koko kiinteistövarallisuuden arvo on noin 270 miljardia euroa. Toimitilojen osuus on noin puolet koko kannasta eli noin 135 miljardia euroa. Toimitiloista noin 60 % on käyttäjien omistuksessa ja 40 % sijoitustoimintanaan tai ydinliiketoimintanaan (ammattimaisesti) kiinteistöliiketoimintaa harjoittavien omistuksessa. Suurimistajien hallussa on 90 % ammattiomistuksessa olevista tiloista eli noin 35 % kaikista toimitiloista. Suurimmat toimitilojen ammattiomistajat ovat niin kutsutut institutionaaliset sijoittajat kuten vakuutusyhtiöt, ja kiinteistöliiketoimintaa ydinliiketoimintanaan harjoittavat yhtiöt. Jos näiden ammattiomistuksessa olevien tilojen arvo on noin 47 miljardia euroa, on Senaatti-kiinteistöjen osuus noin 10 % ja kaikista toimitiloista vajaan neljä prosenttia.

Yleisenä muutossuuntauksena kiinteistötoimialalla on omistuksen ja hallinnan keskittyminen siihen erikoistuneille tahoille tehokkuuden aikaansaamiseksi. Valtiolla tähän on pyritty keskittämällä omaisuus (rakennusvarallisuus) Senaatti-kiinteistöille. Liikelaitoksena se on kilpailutilanteessa muiden vaihtoehtoisten tilantarjoajien kanssa, koska valtion virastoilla ja laitoksilla on oikeus valita tilapalvelujen tuottaja. Liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen tulee kuitenkin ensisijaisesti tarjota palvelujaan valtion virastojen ja laitosten käyttöön.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Laki Valtion kiinteistölaitoksesta (1052/1998) tuli voimaan 1.1.1999. Sillä virastomuotoinen Valtion kiinteistölaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi, johon sovelletaan vuoden 1987 yleislakia.

Valtion kiinteistölaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa toimitilapalveluja ensisijassa valtion virastoille ja laitoksille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta siten, että sen arvo säilyy sekä että se pysyy kunnossa ja on kysynnän sekä yleisten laatuvaatimusten mukainen. Senaatti-kiinteistöt toimii kiinteistötoimialalla, jossa on useita suuria kilpailevia yrityksiä. Valtion virastot ja laitokset saavat itse, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, ratkaista mistä ne vuokraavat tarvitsemansa toimitilat. Niiden tulee lisäksi noudattaa julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä.

Senaatti-kiinteistöjen saamista toimitilavuokrasta yli 90 % kertyy budjettitalouden piiriin kuuluvilta virastoilta ja laitoksilta. Liikelaitoksen hallinnassa olevat tilat, joille ei ole valtion sisäistä käyttöä myydään tai vuokrataan ulkopuolisille tahoille. Valtion virastojen ja laitosten lisäksi Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisina on jonkin verran kuntia, valtioapuyhteisöjä sekä myös yksityisiä yrityksiä.

Senaatti-kiinteistöt tuottaa myös toimialaansa liittyviä asiantuntija- ja toimitilojen käyttöä edistäviä palveluja. Senaatti-kiinteistöt tarjoaa tilapalveluja koko valtakunnan alueella. Lisäksi Senaatti-kiinteistöt on varautunut tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa ja poikkeusolojen erityistarpeisiin. Senaatti-kiinteistöillä ei ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin liikelaitoksen perustamisen yhteydessä vuonna 1999 virastomuotoisen Valtion kiinteistölaitoksen hallinnassa ollut käyttöomaisuus, joka muodostui kiinteistöistä ja huoneisto-osakkeista. Omaisuus arvostettiin käypään

arvoon. Luovutettu kiinteistövarallisuus oli arvoltaan yhteensä 3 141,7 miljoonaa euroa.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan on liikelaitoskautena siirretty lisää valtion toimintojen edellyttämiä toimitiloja ja niihin liittyviä maa-alueita. Vuonna 2000 Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin opetusministeriön hallinnonalan kulttuurirakennuksia yhteensä 235,5 miljoonan euron arvosta. Vuonna 2001 siirrettiin vankeinhoitolaitoksen kiinteistöva-

rallisuus, arvoltaan 218,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 siirrettiin Kriminaalihuoltoyhdistykseltä valtion omistukseen siirtynyttä kiinteistövarallisuutta, arvoltaan 4 miljoonaa euroa. Vuonna 2003 siirrettiin puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus, arvoltaan 1 009 miljoonaa euroa.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirretyn kiinteistövarallisuuden määrää kuvaa seuraava taulukko:

Tasearvo (1000 e)	12/1999	12/2000	12/2001	12/2002	6/2003
Liikelaitos	3 260 312	3 590 305	3 897 840	4 097 137	5 209 557
Konserni	3 301 066	3 622 017	3 920 253	4 114 105	5 224 036

Senaatti-kiinteistöjen muodostamaan konserniin kuuluu 47 tytäryhtiötä ja 38 osakkuusyhtiötä. Tytäryhtiöistä 12 on valtion kokonaan omistamia. Kaikki tytäryhtiöt ovat keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on kaikkiaan 114:n muun asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevista toimitiloista 4,2 % eli 332 000 m² on kiinteistöosakeyhtiöissä ja niistä 228 000 m² tytäryhtiöissä.

Senaatti-kiinteistöt hoitaa myös tytäryhtiöiden kautta liikelaitoksen ydinliiketoimintaa eli tarjoaa toimitiloja valtion virastoille ja laitoksille. Lähes kaikki Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevista osakkeista on siirretty sen hallintaan perustamisvaiheessa tai sen jälkeen muilta hallinnonaloilta tapahtuneilla hallinnansiirroilla. Osakeyhtiöt ovat muutamaa yhtiötä lukuun ottamatta keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Yhtiöitä on perustettu

valtion ja kuntien sekä muiden yhteistyökumppaneiden toimesta niiden yhteisiksi virastotaloiksi.

Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on osakeyhtiö, jossa osakkailla on huoneistojen hallintaoikeus. Keskinäinen kiinteistöyhtiö on periaatteessa vain kulujen hallinnointimuoto ja yhtiön tiloista saadut tuotot eli vuokrat ohjautuvat yhtiön osakkeenomistajalle. Vuokraustoiminnan tulos näkyy osakkeenomistajan, tässä tapauksessa Senaatti-kiinteistöjen tuloksessa. Keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeen omistus poikkeaa muiden yhtiöiden osakkeen omistuksesta, koska keskinäiset kiinteistöyhtiöt pyrkivät yleensä nollostulokseen eikä keskinäinen kiinteistöyhtiö ole itsenäinen taloudellinen yksikkö tavallisen osakeyhtiön tapaan.

Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen kehitys liikelaitosaikana on ollut seuraavan taulukon mukaista:

Tunnuslukutaulukko, konserniluvut suluissa* (milj. euroa)

	1999	2000	2001	2002	2003
					Talousarvio
Liikevaihto	311 (315)	343 (347)	381 (385)	405 (409)	496 (502)
Voitto	76 (69)	136 (131)	133 (127)	137 (131)	106 (102)
Sijoitetun pääoman tuotto %	3,6 (3,5)	4,6 (4,56)	4,6 (4,56)	4,65 (4,48)	4,10 (3,90)
Investoinnit	163 (163)	217 (217)	280 (285)	299 (303)	320 (320)
— perusparannukset	83 (83)	106 (106)	100 (105)	116 (116)	150 (150)
— uudisrakentaminen	80 (80)	111 (111)	180 (180)	183 (187)	170 (170)
Investoinnit liikevaihdosta %	52,4 (51,7)	63,1 (62,5)	73,5 (74,0)	73,8 (74,1)	64,5 (63,7)
Omavaraisuusaste %	77,3 (78,5)	77,9 (80,5)	75,2 (77,6)	74,5 (76,8)	59,5 (61,0)
Henkilöstömäärä	204 (204)	197 (197)	201 (201)	212 (212)	215 (215)

* Liikelaitoskonserni muodostuu liikelaitoksesta ja keskinäisistä kiinteistöyhtiöistä ja näin ollen konsernissa muun muassa liikevaihdon lisäyksenä näkyy vain tytäryhtiöiden muiden osakkaiden maksamat vastikkeet.

Senaatti-kiinteistöjen tase (milj. euroa):

	31.12.2002		30.6.2003	
	Liikelaitos	Konserni	Liikelaitos	Konserni
Peruspääoma	672	672	672	672
Muu oma pääoma	1 928	1 928	1 928	1 928
Edellisten tilikausien voitto	306	288	412	389
Tilikauden voitto	136	131	58	56
Lainat valtiolta	843	843	1 814	1 814
Lainat rahoituslaitoksilta	160	162	250	252
Taseen loppusumma	4 097	4 114	5 209	5 224

Senaatti-kiinteistöjen toiminnot on jaettu asiakaskunnan mukaisesti neljään toimialaan: yliopistokiinteistöihin, toimistokiinteistöihin, erityiskiinteistöihin ja puolustuskiinteistöihin. Yliopistokiinteistöjen toimialan asiakaina on 18 yliopistoa. Senaatti-kiinteistöjen osuus yliopistojen kaikista tiloista on noin 75 % (2001). Kiinteistökanta on pääasiassa käyttäjäsidonnaisia rakennuksia, jotka on rakennettu käyttäjän erityistarpeiden mukaan. Investoinneista suuri osa on kohdistunut yliopistokiinteistöihin.

Toimistokiinteistöjen toimialan asiakas-kunta koostuu valtion hallintoviranomaisista, joilla on toimintaa ja toimipaikkoja ympäri maan. Suurimmat asiakasorganisaatiot ovat sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalat sekä verohallinto. Merkittävän ryhmän muodostavat ministeriöt, joiden pää-

toimipaikat ympäristöministeriötä lukuun otamatta ovat Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevia tiloja.

Erytiskiinteistöjen toimialan asiakaskuntaan kuuluu muun muassa tutkimuslaitoksia, vankiloita, kulttuuri- ja taidelaitoksia sekä valtion erityiskouluja. Kiinteistökanta on pääasiassa käyttäjäsidonnaisia rakennuksia, jotka on rakennettu käyttäjän erityistarpeiden mukaan. Rakennuksissa on runsaasti erikois-tiloja kuten laboratorioita, näyttely- ja vanki-tiloja. Toimialan investoinnit painottuvat vankiloihin ja tutkimuslaitoksiin.

Puolustuskiinteistöjen toimialan asiakkaana on puolustushallinto. Kiinteistökanta on käyttäjäsidonnaista ja pääosin suljetuilla alueilla olevaa erityisvarallisuutta. Puolustushallinnon vuokrasopimukset perustuvat pääomavuokraan. Puolustushallinnon käyttämi-

en kiinteistöjen ylläpitopalvelut tuottaa tai hankkii Puolustushallinnon rakennuslaitos. Senaatti-kiinteistöjen investoinnit vuonna

2002 ja kiinteistövarallisuus, liikevaihto ja vuokrattava pinta-ala 30.6.2003 jakautuivat toimialoittain seuraavasti*:

	Omaisuus %	Vuokrattava pinta-ala %	Liikevaihto %	Investoinnit toimi- aloittain vuonna 2002 %
Erytiskiinteistöt	22	18	24	28,9
Puolustuskiinteistöt	20	45	14	6
Toimistokiinteistöt	25	16	29	16,1
Yliopistokiinteistöt	33	21	33	48,4
Hallinto				0,6

* Puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus siirtyi Senaatti-kiinteistöille 1.1.2003 mutta vuonna 2002 toimialalla tehtiin joitain investointeja tulevaa hallinnansiirtoa ennakoiden. Puolustushallinto, Rikosseuraamusvirasto ja Helsingin yliopisto huolehtivat vuokratilojen ylläpidosta ja maksavat Senaatti-kiinteistöille vain pääomavuokraa.

Valtion kiinteistölaitoksesta annetun lain 5 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallintaan voidaan siirtää kiinteää ja irtainta omaisuutta myös muun pääoman ehdoin. Tällainen omaisuus ei ole voiton tuloutuksen perusteena. Tätä omaisuutta tai sen arvokorotusrahastoa ei saa siirtää peruspääomaan. Senaatti-kiinteistöiden hallintaan on siirretty 5 §:ssä säädetyin perustein opiskelija-asuntokäyttöön vuokratut tontit. Eduskunnan päätöksen mukaan tonttien vuokra voidaan jättää perimättä silloin, kun kiinteistöä käytetään opintotuen asumislisään tai asumistukeen oikeutettujen opiskelijoiden asumiseen edellyttäen, että asianomainen kunta myös tukee opiskelija-asumista.

Senaatti-kiinteistöjen kiinteistökannasta viidennes on luokiteltu rakennustaiteellisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi. Senaatti-kiinteistöissä on laadittu arvokiinteistöjä koskeva strategia, jonka mukaan rakennukset pyritään pitämään jatkuvassa käytössä ja huolehtimaan niistä yhteiskuntavastuullisesti ja kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti niin, että niiden arvo säilyy. Valtion virastoille ja laitoksille tarpeettomiksi käyneet kiinteistöt pyritään myymään. Jos tarpeettomien kiinteistöjen luovuttamiseen ei ole oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002), jäljempänä luovutuslaki, mukaisia edellytyksiä, eduskunta voi talousarviossa myöntää uuden yleislain 7 §:n mukaisen määrärahan rakennusten ylläpitoon.

Uuden yleislain mukaan liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden luovuttamisessa noudetaan lakia oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta. Mainittu laki määrittelee valtion kiinteistövarallisuuden. Valtion kiinteistövarallisuutta ovat valtion maaomaisuus, valtion omistamat rakennukset, valtion omistamat asunto-osakeyhtiöiden ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeet sekä valtiolle kuuluvat erityiset oikeudet. Uudessa yleislaissa ei säädetä liikelaitoksen oikeudesta hankkia kiinteistöjä tai rakennuksia mutta yleislain mukaan liikelaitoksen on saatava valtioneuvoston lupa hankkiessaan kiinteistövarallisuutta yhtiömuodossa, tytäryrityksen nimiin taikka yhtiöittäessään kiinteistövarallisuutta, jos osakkeiden arvo on huomattava tai yhtiösuhte merkittävä.

Valtion kiinteistölaitoksesta annetussa laissa henkilöstölle on säädetty salassapitovelvollisuus, jonka mukaan henkilöstöön kuuluva ei saa palvelussuhteen aikana eikä sen jälkeen ilmaista tietoa, joka valtakunnan turvallisuuden, maanpuolustuksen edun tai rikosten ehkäisemisen takia on salassa pidettävä. Vastava säännös on laitokohtaisen lain antamisen jälkeen otettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), joka on yleislaki ja koskee myös liikelaitosten henkilökuntaa.

Laitokohtaisen lain 4 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöillä on oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettulla tavalla. Uuden yleislain mukaan

kaikilla liikelaitoksilla on tämä oikeus.

2.2. Nykytilan arvio

Kiinteistötoimialalla Senaatti-kiinteistöjen merkittävimmät kilpailijat ovat olleet rakennusliikkeet, muut kiinteistösijoittajat sekä pankki- ja vakuutussektorit. Samanaikaisesti kun valtion virastot ja laitokset kilpailuttavat toimitilojaan hankintasäännösten edellyttämällä tavalla, kilpailijat ovat aktivoituneet valtion virastojen ja laitosten suuntaan. Kiinteistötoimialalla kilpailu on kiristynyt. Alalle on tullut uusia toimijoita ja lisäksi uudet rahoitusmuodot ja -mallit ovat alkaneet yleistyä myös Suomessa. Senaatti-kiinteistöjen toimintaedellytykset osallistua yhtäläisesti kilpailuun tulee myös tässä suhteessa turvata. Liikelaitosmalli antaa Senaatti-kiinteistöille periaatteessa valmiudet toimia suurelta osin kilpailijoihin rinnastettavalla tavalla. Liikelaitosmalli mahdollistaa muun muassa lainan ottamisen markkinoilta ja siten investointien rahoittamisen.

Uuden yleislain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan liikelaitosten ei tulisi harjoittaa ydintoimintaansa osakeyhtiömuodossa. Liikelaitosten oikeutta hankkia osakkeita on rajoitettu. Samoin toimintoja, joita on ohjattu eduskunnan päätöksillä, ei tulisi siirtää tytäryhteisön hoidettavaksi. Kiinteistötoimialalle on kuitenkin ominaista toimiminen osakeyhtiömuodossa. Uuden liikelaitoslain liikelaitoskonsernia koskevat säännökset eivät sovellu kiinteistötoimialalle. Liikelaitos on kilpailijoitaan huomionnassa asemassa muun muassa osakkeiden hankinnassa ja tytäryhtiöiden rahoituksen järjestämisessä. Toimitilapalvelujen tuottaminen valtion virastoille ja laitoksille tulisi olla mahdollista yhtä joustavasti sekä valtion suoraan omistamissa kiinteistöissä että kiinteistöyhtiömuodossa, joten Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla oikeus valita tarkoituksenmukaisin tapa harjoittaa toimintaansa. Senaatti-kiinteistöillä on myöskin koko liikelaitoskauden ajan ollut yhtiömuotoista ydinliiketoimintaa. Pääosa osakkeista onkin siirretty liikelaitoksen hallintaan liikelaitosta perustettaessa.

Liikelaitoslain mukainen liikelaitoskonserni eroaa osakeyhtiölain mukaisesta konsernista siinä suhteessa, että liikelaitoksella ei

ole mahdollisuutta antaa konserniavustuksia ja -lainoja tytäryhtiöilleen eikä fuusioida tytäryhtiöitä liikelaitokseen. Vuoden 1987 yleislain mukaan liikelaitos on voinut eduskunnan asettamissa rajoissa antaa lainaa 100-prosenttisesti omistetuille tytäryhtiöille. Eduskunta on vuosittain antanut Senaatti-kiinteistöille lainanantovaltuuden. Uuden liikelaitoslain mukaan lainan myöntäminen ei enää olisi mahdollista. Eduskunta voi jatkosakin antaa liikelaitokselle suostumuksen takauksen antamiseen liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryhtiön lainasta. Sen sijaan takauksia ei voida antaa tytäryhtiölle, joka yksin tai yhdessä toisen tytäryhtiön kanssa hallitsee muuta yhtiötä.

Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiöt ovat viime aikoihin asti olleet 100-prosenttisesti omalla pääomalla rahoitettuja, mutta pääomarakenteen tervehdyttämiseksi ja verosuunnittelun mahdollistamiseksi yhtiöissä tulee olla mahdollisuus käyttää myös vierasta pääomaa. Kun yhtiö tekee normaaliin tapaan suunnitelmien mukaiset poistot, vuokrauksen kate muodostuu oikeaksi ja sen määrä on verrattavissa suoraan omistetusta kiinteistöistä laskettuun katteeseen. Yhtiöt voivat hankkia lainat myös rahoituslaitoksilta, mutta olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista säilyttää mahdollisuus, että Senaatti-kiinteistöt voisi antaa niille lainaa tai taata yhtiöiden lainoja. Investointien joustavan toteuttamisen kannalta on tärkeää, että rahoituksen osalta voidaan valita tarkoituksenmukaisin tapa.

Mahdollisuus antaa takauksia vain tytäryhtiöiden lainoista aiheuttaa esteen kyseisen järjestelyn toteuttamiselle yhtiöissä, joissa valtion osuus on 50 % tai vähemmän. Tällaiset keskinäiset kiinteistöyhtiöt eivät yleensä saa investointeja varten lainarahoitusta markkinoilta ilman takauksia.

Rahoituksellisesti keskinäiset kiinteistöyhtiöt ovat riippuvaisia omistajiensa rahoitus-suunnittelusta ja rahoituksesta. Konsernin sisäiset lainat ja takaukset mahdollistavat osaltaan rahoituksen tehokkaan hoitamisen. Tämän tulisi olla mahdollista myös kiinteistötoimialalla toimivan liikelaitoskonsernin keskinäisten kiinteistöyhtiöiden kohdalla. Käyttämällä konsernitiliä liikelaitoskonsernin rahaliikenteen hoidossa, liikelaitos voi ohjata ja seurata myös tytäryhtiöittensä rahaliiken-

nettä. Konsernitilin avulla saavutetaan myös volyyमितuja.

Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on 12 valtion kokonaan omistamaa kiinteistöosakeyhtiötä. Yhtiöiden omistamien kiinteistöjen voidaan katsoa olevan valtion omistuksessa pysyvästi pidettäviä ja valtion virastoille tarpeellisia kiinteistöjä. Erityistä syytä jatkaa näiden kokonaan omistettujen yhtiöiden toimintaa ei ole. Tarkoituksenmukaista olisikin siirtää tällaisten yhtiöiden omistamat kiinteistöt suoraan valtion omistukseen ja Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Suorassa kiinteistöomistuksessa on etuna keskinäiseen kiinteistöosakeyhtiöön verrattuna muun muassa, että kiinteistönvastuut ovat liikelaitoksen taseessa, rahoitus tulee suoraan omistajalle/haltijalle, erillistä yhtiökohtaista hallintoa ei tarvita ja poistot ovat käytettävissä.

Edellä tarkoitettujen yhtiöiden omistamien kiinteistöjen käypä arvo on noin 187 miljoonaa euroa. Kaikkien kokonaan omistettujen yhtiöiden osakeyhtiölain mukainen purkamisen aiheuttaisi noin 7,5 miljoonan euron varainsiirtoverokustannuksen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Uuden Senaatti-kiinteistöjä koskevan lain tavoitteena on uudistaa laitoskohtainen laki uuden yleislain periaatteiden mukaisesti. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa Senaatti-kiinteistöille edellytykset huolehtia kilpailuissa olosuhteissa valtion virastojen ja laitosten tilapalveluista. Ainoastaan Senaatti-kiinteistöjen toimialasta johtuvat perustellut poikkeukset olisi tarkoitus sisällyttää laitoskohtaiseen lakiin.

Senaatti-kiinteistöjä koskevaan lakiin ehdotetaan tehtäväksi uudistetun liikelaitoslain vaatimat muutokset. Laitoskohtaisessa laissa ei enää säädettäisi liikelaitoksen oikeudesta ottaa lainaa eikä yleislaista poikkeavasta toimivallasta. Myöskään henkilöstön salassapitovelvollisuudesta ei tarvitse enää säätää laitoskohtaisessa laissa, sillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 § koskee muun muassa liikelaitoksen henkilöstöä. Sen mukaan viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiannotehtävää hoitavan palveluksessa toimiva ei

saa paljastaa salassa pidettävää tietoa eikä muutakaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta on päätynyt.

Senaatti-kiinteistöjen toimialaa ja tehtäviä koskeva määrittely on ollut toimiva ja pääosin vastannut asiakkaiden tarpeita. Senaatti-kiinteistöt tuottaisi edelleen tilapalveluja ensisijassa valtion virastoille ja laitoksille ja huolehtisi, että sen hallintaan luovutetun kiinteistövarallisuuden käytettävyyttä säilyy ja sen kysyntä turvataan. Tilojen käyttö turvaa myös kiinteistöjen arvon säilymisen ja kunnossa pysymisen. Liikelaitoksen luonteesta johtuen sen tulisi ottaa huomioon valmiudelliset näkökohdat ja varautua poikkeusoloihin sen mukaan kuin ohjaava ministeriö määrää.

Valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002) säädetään valtion virastojen ja laitosten oikeudesta hankkia kiinteistövarallisuutta valtion omistukseen ja oikeudesta vuokrata kiinteistövarallisuutta käyttöönsä. Asetuksen mukaan virastoilla ja laitoksilla on oikeus vuokrata joko toiselta virastolta, valtion liikelaitokselta tai yksityiseltä. Päätösvalta hankinnassa siirrettiin ministeriölle, jos hankintahinta on vähintään 5 miljoonaa euroa sekä sitoutumisessa vuokrasopimukseen, jos sopimuksesta aiheutuu valtiolle menoja vähintään 5 miljoonaa euroa. Asetuksen 4 §:n mukaan ennen uusien tilojen hankkimista tai vuokraamista viraston tai laitoksen tulee selvittää mahdollisuudet käyttää hyväksi valtion jo omistamaa kiinteistövarallisuutta ja hankinnan tai vuokraamisen vuoksi vapautuvan valtion omistaman kiinteistövarallisuuden käyttö.

Uuden yleislain periaatteiden mukaan risisubventio ei ole sallittu. Eduskunta ja valtioneuvosto voivat kuitenkin määrätä liikelaitokselle liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän, mutta uuden yleislain 7 §:n mukaisesti sitä varten valtion talousarvioon tulee ottaa erillinen määräraha. Tämä on tarpeen sekä liikelaitoksen toiminnan että valtion tukijärjestelmien läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Tämän periaatteen mukaisesti Senaatti-kiinteistöjä koskevasta liikelaitoskohtaisesta laista poistettaisiin risisubventiota koskeva

nykyisen lain 5 §:ää vastaava säännös, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on voinut olla sellaista omaisuutta, jolle ei aseteta tuottovaadetta. Kaikki Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva kiinteistövarallisuus hinnoiteltaisiin liiketaloudellisin periaattein. Sama periaate koskisi myös lahjoituksina saatuja maa-alueita. Lahjoituksina saatu kiinteistövarallisuus on merkitty vuonna 1998 valtion taseeseen samoin periaattein kuin muukin valtion kiinteistövarallisuus ja siirretty liikelaitokseen sitä perustettaessa käyvästä arvosta. Varallisuutta on hoidettava hyvän omistajan periaatteiden mukaisesti riippumatta omaisuuden laadusta.

Uusi yleislaki lähtee siitä, että ydintoimintoja ei siirrettäisi tytäryhtiön hoidettavaksi. Kiinteistötoimialalla toimiminen erillisissä yhtiöissä on tavallista. Näin on toimittu myös valtionhallinnossa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöillä olisi mahdollisuus omalla päätöksellään hankkia luovutuslaissa tarkoitettuja asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita ja sillä olisi oikeus harjoittaa ydinliiketoimintaansa myös yhtiömuotoisesti hallinnoiduissa kiinteistöissä. Kiinteistöosakeyhtiö on toimiva malli usean omistajan yhteishankkeissa. Uusia kiinteistöosakeyhtiöitä olisi tarkoitus perustaa vain silloin kun rakennushankkeen toteuttaminen yhdessä yhden tai useamman valtionhallinnon ulkopuolisen tahon kanssa olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Yhtiöittäminen tulisi olla mahdollista myös silloin kun sillä helpotettaisiin valtion suoraan omistaman kiinteistön myyntiä. Senaatti-kiinteistöjen tulisi huolehtia, että liikelaitoksen edustajat kiinteistöyhtiöiden hallituksissa toimivat liikelaitoksen antamien ohjeiden mukaisesti ja noudattavat mitä Senaatti-kiinteistöjen tehtävistä on säädetty tai määrätty.

Lisäksi ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus eduskunnan suostumuksella myöntää takauksia osakkuusyhtiön lainasta sekä eduskunnan suostumuksen rajoissa oikeus antaa lainaa tytäryhtiölleen ja osakkuusyhtiölleen. Kaksinkertaisen takausmaksun estämiseksi annetusta lainasta ei perittäisi valtioneuvoston takauksesta ja valtioneuvoston annetun lain (449/1988) mukaista takausmaksua.

Senaatti-kiinteistöjen muodostama konserni on syntynyt hallinnansiirtojen seuraukse-

na. Konsernirakenne ei ole kaikilta osiltaan tarkoituksenmukainen. Osa Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimista tytäryhtiöistä on kokonaan valtion omistamia ja liikelaitoksen hallitsemia. Näiden tytäryhtiöiden toiminnan jatkaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla mahdollisuus sulauttaa kokonaan omistamansa yhtiöt liikelaitokseen ilman erityisiä veroseuraamuksia.

Kiinteistöt voidaan kaavassa velvoittaa järjestämään pysäköintinsä pysäköintilaitoksessa. Tässä tarkoituksessa kaupunkialueilla on alettu muodostaa usean kiinteistön yhdessä omistamia osakeyhtiömuotoisia pysäköintilaitoksia. Liikelaitoksen tulisi voida antaa lainaa taikka myöntää takauksia myös sellaiselle tytär- tai osakkuusyhtiölle, joka hallitsee tällaista kiinteistöyhtiömuotoista tytäryhtiötä.

Senaatti-kiinteistöjen oikeudesta luovuttaa luovutuslain mukaista hallinnassaan olevaa kiinteistövarallisuutta rajoitettaisiin siltä osin, kun on kysymys puolustusvoimien käyttöön vuokratuista alueista. Puolustusvoimien toimintaan liittyvien erityisten riskien ja erityispiirteiden vuoksi on luovutusmenettelystä tarpeen säätää edellä mainittua yleislakia tarkemmin Senaatti-kiinteistöistä annettavassa laissa. Niissä tapauksissa, joissa on kysymys puolustusvoimien käyttöön vuokratusta kiinteistövarallisuudesta, luovuttaminen edellyttäisi aina puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto yksittäistapauksessa toisin päättä. Edellä mainitun yleislain säätämät rajoitukset ovat muilta osin riittäviä. Esimerkiksi yliopistoihin liittyviin alueisiin ei liity sellaisia maanpuolustuksellisia tai valmiudellisia syitä, jotka tulee ottaa huomioon alueiden käytössä. Yliopistoalueiden käytöstä ja kaavoittamiseen liittyvistä tavoitteista voidaan sopia Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisissä vuokra- ja kumppanuussopimuksissa sekä investointiohjelmissa ottaen huomioon edellä mainitusta yleislaista seuraavat rajoitukset ja edellytykset.

Valtion kiinteistövarallisuuden uudelleenjärjestelyjä on tarkoitus jatkaa muun muassa siirtämällä opetusministeriön hallinnassa olevat ulkomailta sijaitsevat kohteet Senaatti-kiinteistöille. Tämän vuoksi Senaatti-kiinteistöille annettaisiin, yleislaista poiketen, oikeus hankkia ja hallita kiinteistövarallisuutta sekä

kiinteistöjä että huonetilan hallintaan oikeut-
tavia osakkeita myös ulkomailla.

Yleislain 14 §:n mukaan eduskunta antaa
valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä
valtioneuvostolle oikeuden päättää liikelai-
tokselle siirrettävästä omaisuudesta. Lisäksi
valtioneuvosto voi päättää yksittäisten kiin-
teistövarallisuuden kohteiden tai kiinteistöva-
rallisuuden kokonaisuuksien, joiden käypä
arvo on enintään kymmenen miljoonaa eu-
roa, siirtämisestä liikelaitokselle tai liikelai-
tokselta budjettitalouteen.

Käytännössä ongelmallisia ovat olleet pien-
ten arvoltaan suhteellisen vähäisten maa-
alueiden siirrot, joita on tarvittu tontin muo-
dostamiseksi tai rakennuspaikan järjestämi-
seksi tarkoituksenmukaiseksi ja yhden halti-
jan hallinnassa olevaksi. Toteutettu puolus-
tusvoimien hallinnassa olevan kiinteistöva-
rallisuuden siirto pääosin Senaatti-kiinteis-
töille ja Metsähallitukselle tulee aiheutta-
maan tarvetta niiden välisten hallintarajojen
tarkastamiseen. Jotta liikelaitosten kesken tai
virastojen ja liikelaitosten välillä tarvittavien
maa-alueiden hallintarajojen muutokset voi-
taisiin hoitaa mahdollisimman joustavasti
esitetään, että valtiovarainministeriö voisi
päättää kiinteistövarallisuuden siirtämisestä
Senaatti-kiinteistöille tai siltä pois silloin kun
siirrettävän kiinteistövarallisuuden käypä ar-
vo on enintään kolme miljoonaa euroa.

4. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla ei ole välittömiä vaiku-
tuksia valtion talouteen lukuun ottamatta
opiskelija-asuntotonteista perittävää vuokraa
ja varainsiirtoverovapautusta. Lainmuutos sit-
ten, että Senaatti-kiinteistöillä ei olisi tuloa
tuottamatonta erityistä omaisuutta eikä mah-
dollisuutta päättää opiskelija-asuntotonttien
vuokran perimättä jättämisestä, lisää opinto-
tukimäärärahojen kautta maksettavia menoja.
Nykyisin vastaava tuki on sisältynyt Senaat-
ti-kiinteistöjen tulokseen ja siitä talousarvi-
oon tuloutettavaan määrään. Eduskunnan an-
taman valtuutuksen perusteella Senaatti-
kiinteistöt on vuosittain päättänyt jättää pe-

rimättä noin 1,1 miljoonan euron suuruiset
vuokratulot 36 tontista. Liiketaloudellisesti
kannattamattomien tehtävien hoitoon voi-
daan uuden liikelaitoslain 7 §:n mukaan ottaa
valtion talousarvioon määräraha.

Ehdotuksella ei ole henkilöstövaikutuksia
eikä merkittäviä hallinnollisia vaikutuksia.
Osakkeiden hankintaa koskevan toimivallan
siirtäminen valtioneuvostolta liikelaitokselle
sekä eräiden hallinnansiirtopäätösten siirtä-
minen valtioneuvostolta valtiovarainministe-
riölle vähentäisi valtioneuvostossa käsiteltä-
vien asioiden määrää muutamalla päätöksellä
vuodessa. Ehdotettu laki mahdollistaa Sen-
aatti-kiinteistöjen toiminnan tehostamisen
edelleen. Erityisesti liikelaitoksen kokonaan
hallinnoimien tytäryhtiöiden purkaminen vä-
hentää hallinnollista työtä.

Senaatti-kiinteistöjen asiakaskunta ja kiin-
teistövarallisuus sijaitsevat pääosin Etelä-
Suomen alueella samoin kuin suurin osa Sen-
aatti-kiinteistöjen liikevaihdosta tulee sam-
alta alueelta. Senaatti-kiinteistöjen hallin-
nassa olevasta kiinteistövarallisuudesta sijait-
si 31 päivänä joulukuuta 2002 Etelä-Suomen
alueella 59,4 %. Liikevaihdon osuus oli vas-
taavasti 55,0 %. Liikelaitoksen pääkonttori
on edellä mainitun vuoksi syytä säilyttää ny-
kyisessä paikassaan, minkä vuoksi esityksel-
lä ei ole alueellisia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 11 päivänä
kesäkuuta 2003 työryhmän, jonka tehtävänä
oli valmistella uuden yleislain edellyttämä
Senaatti-kiinteistöjä koskeva laitoskohtainen
laki. Työryhmässä olivat edustettuina valtio-
varainministeriön lisäksi puolustusministeriö,
opetusministeriö ja Senaatti-kiinteistöt. Työ-
ryhmä kuuli asiantuntijoina Valtiokonttorin,
rikosseuraamusviraston, Valtion teknillisen
tutkimuskeskuksen ja sisäasiainministeriön
edustajia.

Hallituksen esitys perustuu työryhmän eh-
dotuksiin sekä sen jälkeen valtiovarainminis-
teriössä tapahtuneeseen virkamiesvalmiste-
luun.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Hallinnollinen asema.* Pykälä vastaa nykyistä lakia. Senaatti-kiinteistöt olisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, johon sovellettaisiin valtion liikelaitoksista annettua yleislakia.

2 §. *Toimiala ja tehtävät.* Ehdotettu pykälä vastaa pääosin voimassa olevaa lakia. Pykälään 1 momenttiin on lisätty velvollisuus kehittää kiinteistötoimialaa. Samoin siinä annettaisiin Senaatti-kiinteistöille oikeus harjoittaa toimintaansa myös ulkomailla sekä velvollisuus huolehtia valtion tarvitsemista tilapalveluista myös poikkeusoloissa. Senaatti-kiinteistöille ei asetettaisi julkisia palvelutehtäviä eikä liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä. Senaatti-kiinteistöillä ei voisi enää olla omaisuutta, jolle ei asetettaisi taloudellista tuottotavoitetta.

Kiinteistötoimialalla termi tilapalvelut sisältää käyttäjä- ja kiinteistöpalveluja. Käyttäjäpalvelut ovat kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja. Kiinteistöpalvelut voidaan jakaa kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluihin. Kiinteistönhoito tarkoittaa kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa säännöllistä toimintaa, jolla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla. Kunnossapito on kiinteistön ylläpitoon kuuluva toiminta, jossa kohteen ominaisuudet pysytetään uusimalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kohteen suhteellinen laatutaso olennaisesti muuttuu.

Senaatti-kiinteistöjen tulisi tuottaa ja kehittää tilapalveluja, jotka tukevat valtion virastoja ja laitoksia niiden hoitaessa ydintoimintaansa. Senaatti-kiinteistöjen tulisi toiminnassaan ottaa huomioon virastojen ja laitosten tarpeet ja odotukset. Sen toimintatavan tulisi olla asiakasohjautuvaa ja asiakaskeskeistä. Asiakkaiden tarpeet ja kiinteistöjen elinkaariajattelu ohjaisivat Senaatti-kiinteistöjen investointeja liiketaloudellisten tavoitteiden ohella.

Toimitilojen käyttöön liittyviä palveluja voivat olla esimerkiksi parkkipaikkojen, toimipaikkaruokailun, energia-, siivous-, turva- ja muuttopalvelujen, tietoverkkojen sekä kalustamisen organisointi. Tilanhallintaan liit-

tyviä palveluja voivat olla yhteisen tilahallintajärjestelmän ja sen tietojen ylläpitäminen, muuntojoustavien ja tilatehokkaiden työpaikkakonseptien kehittäminen, etätyökonseptien tukeminen sekä työympäristön parantaminen. Palveluilla, joita Senaatti-kiinteistöt tarjoaa tilojen käyttäjille, on aina kiinteä yhteys ydinliiketoiminnan eli vuokrausliiketoiminnan tuloksellisuuteen ja Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimaan kiinteistövarallisuuteen. Käyttäjäpalvelut tukevat virastojen ja laitosten ydintehtävien suorittamista sekä kohteen käytettävyyttä.

Senaatti-kiinteistöt voisi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina taikka välittää niitä. Senaatti-kiinteistöt voisi myös kilpailuttaa palveluhankintoja valtion virastojen ja laitosten puolesta. Senaatti-kiinteistöt voisi valtion virastojen ja laitosten tilantarpeiden tyydyttämiseksi vuokrata kiinteistöjä ja toimitiloja muilta kiinteistöalan toimijoilta ja edelleen vuokrata niitä valtion virastoille ja laitoksille. Liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöt hinnoittelisi palvelunsa liiketaloudellisin perustein. Kiinteistöliiketoiminnassa tämä merkitsee vuokraus- ja siihen liittyvän muun palvelutoiminnan hinnoittelua siten, että toimintaan sijoitetulle pääomalle tulee saada korvaus, joka vastaa kiinteistön elinkaarikustannuksia.

Senaatti-kiinteistöjen tulisi huolehtia hallintaansa siirrettyyn valtion kiinteistövarallisuuteen liittyvien oikeuksien valvomisesta ja velvollisuuksien täyttämisestä, käyttämällä valtio-omistajan puhevaltaa kiinteistövarallisuuteen liittyvissä asioissa. Liikelaitoksen tulisi hoitaa kiinteistövarallisuutta huolellisen omistajan tavoin. Senaatti-kiinteistöjen tulisi pitää hallinnassaan oleva kiinteistövarallisuus kunnossa sekä huolehtia, että kiinteistövarallisuuden käytettävyyttä säilyy ja se on kysynnän mukaista sekä tuottavassa käytössä. Kiinteistövarallisuuden luovuttamisessa tulisi noudattaa luovutuslakia sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään.

Pykälän 2 momentti koskee Senaatti-kiinteistöjen oikeutta harjoittaa toimintaansa ulkomailla. Uuden yleislain lähtökohtana on, että liikelaitokset toimivat pääasiassa Suomessa. Niiden ulkomaille suuntautuva toi-

minta olisi mahdollista vain osakeyhtiömuodossa. Valtioneuvosto päättäisi aina tällaisen toiminnan käynnistämisestä. Valtion kiinteistövarallisuuden uudelleenjärjestelyjä on tarkoitus jatkaa siirtämällä opetusministeriön hallinnassa olevat ulkomailla sijaitsevat kohteet Senaatti-kiinteistöille. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus hankkia ja hallita kiinteistövarallisuutta sekä kiinteistöjä että kiinteistöjen hallintaan oikeuttavia osakkeita myös ulkomailla. Tarkoituksena olisi, että valtiovarainministeriö ohjaisi tätä toimintaa ja että asiakkaina olisivat ainoastaan valtion virastot ja laitokset sekä valtionavustusta saavat tiede- ja kulttuurilaitokset. Ulkomailla olevaan kiinteistövarallisuuteen liittyvät lisäarvopalvelut määräytyisivät paikallisten olosuhteiden mukaan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Senaatti-kiinteistöille velvollisuus huolehtia virastojen ja laitosten tilapalveluista myös poikkeusoloissa. Suurena palvelujen tuottajana Senaatti-kiinteistöjen tulisi varautua tehtävien hoitamiseen myös poikkeusoloissa ja poikkeusolojen erityistarpeisiin. Säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä olisivat ainakin poikkeusolojen suunnittelu yhdessä keskeisten asiakkaiden kanssa ja varautuminen tehtävien hoitamiseen poikkeusoloissa laadittavien suunnitelmien mukaan. Tämä velvollisuus ei olisi uudessa yleislaissa tarkoitettu viranomaistehtävä, vaan vastaisi erityislakien mukaan liikelaitokselle tai yksityiselle kiinteistönomistajalle asetettuja velvoitteita.

3 §. *Oikeus hankkia valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvia osakkeita.* Yleislain mukaan osakkeiden hankintaan samoin kuin luovutukseen on saatava valtioneuvoston lupa, jos tytäryhteisön osakkeiden arvo on huomattava tai yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä. Yleislain mukaan kiinteistövarallisuuteen luettavien asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden luovuttamisessa noudatetaan kuitenkin luovutuslakia.

Luovuttamisen osalta kiinteistövarallisuuteen kuuluvat osakkeet on jo vuoden 2003 alusta voimaantulleessa luovutuslaissa asetettu samaan asemaan kuin kiinteistöt. Mainitussa laissa tarkoitettuja osakkeita ovat asunto-osakeyhtiöiden osakkeet ja niin sanottujen keskinäisten ja tavallisten kiinteistöosakeyh-

tiöiden osakkeet eli osakkeet sellaisissa yhtiöissä, joiden tarkoituksena yhtiöjärjestyksen mukaan on lähinnä hallita kiinteistöä, joko omistusoikeudella tai vuokraoikeudella. Koska kyseessä olevien osakkeiden luovuttamista säädellään kuten kiinteistön luovuttamista, olisi tarkoituksenmukaista samoin säädellä myös niiden hankintaa kuten kiinteistöjen hankintaa.

Ehdotetussa pykälässä Senaatti-kiinteistöille annettaisiin yleislaista poikkeava oikeus hankkia asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeita, ostamalla osakkeita ja perustajaosakkaana osakkeita merkitsemällä. Senaatti-kiinteistöt saisi siten harjoittaa ydinliiketoimintaan kuuluvaa toimintaa osakeyhtiömuodossa. Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus hankkia kiinteistöjen ja tilojen hallintaan oikeuttavia osakkeita myös ulkomailta.

Uuden yhtiön perustamisen tulee perustua kiinteistön tai rakennuksen yhteisomistuksesta saatavaan etuun tilanteessa, jossa muut yhteisomistajat ovat valtionhallinnon ulkopuolisia. Yhteisesti omistetut kiinteistöt tulisikin pääsääntöisesti toteuttaa yhtiömuodossa. Yhtiön perustamisen tulee perustua osakkaiden pitkäjänteiseen pysyvään yhteiseen tilankäyttöön. Rahoituksen saanti investointiin tai investointikehysten kiertäminen, esimerkiksi osakkaiden välisistä osto-optioista sopimalla, ei saisi olla perusteena yhtiön perustamiselle. Toisaalta yhtiön perustaminen olisi mahdollista myös silloin kun valtiolle kokonaan tai osittain tarpeettoman suoraan omistetun kiinteistön jakaminen osakkeisiin olisi tarkoituksenmukaista koko rakennuksen tai sen osan myynnin kannalta tai keino saada valtiolle tarpeettomaksi jäänyt kiinteistö myydyksi.

4 §. *Liikelaitoksen antamat lainat ja takaukset.* Uuden yleislain mukaan liikelaitos saa myöntää eduskunnan suostumuksella takauksen sen kanssa samaan liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiömuotoisen tytäryrityksen lainasta. Liikelaitos ei kuitenkaan saa antaa takausta sellaisen tytäryhtiön lainasta, joka yksin tai yhdessä toisen tytäryrityksen kanssa hallitsee muuta yritystä eikä osakkuusyhtiön lainasta.

Ehdotetussa pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöillä olisi oikeus eduskunnan talousarvion yhteydessä antaman

suostumuksen perusteella antaa takauksia osakkuusyhtiöiden ottamista lainoista sekä sellaisten tytär- tai osakkuusyhtiöiden lainoista, jotka hallitsevat kiinteistötytäryhtiötä.

Uuden yleislain mukaan liikelaitoksella ei ole oikeutta myöntää lainaa. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että Senaatti-kiinteistöt oikeutettaisiin eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa antamaan lainaa liikelaitoskonserniin kuuluvalla kiinteistöyhtiömuotoiselle tytäryhtiölle. Laina voisi olla joko pitkäaikaista tai lyhytaikaista.

Tarkoituksena on, että annettavien lainojen ja osakkuusyhtiöiden lainoista myönnettävien takausten turvaamiseksi vastuista sovittaisiin osakkaiden kesken yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksissa. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tulisi saada riittävä vakuus, kuten kiinteistökiinnitys yhtiön tonttiin tai vuokraoikeuteen sekä rakennuksiin. Lainaa ja osakkuusyhtiöiden lainojen takauksia voitaisiin antaa ainoastaan omistusosuuksien suhteessa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää tästä tarkemmin.

Senaatti-kiinteistöjen antamasta lainasta ei perittäisi valtiolle valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädettyä takausmaksua. Konserniin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhtiöiden rahoituksen järjestäminen liikelaitoksen ottamalla lainalla olisi tarkoituksenmukaista ja useimmiten huomattavasti edullisempaa kuin kunkin konserniin kuuluvan yhtiön erikseen ottamalla lainoilla. Koska liikelaitos joutuu yleislain mukaisesti maksamaan ottamastaan lainasta takausmaksua valtiolle, ei ole syytä periä samasta lainasta kaksinkertaista takausmaksua. Lähinnä tytäryhtiöiden lyhytaikainen rahoituksen tarve hoidettaisiin pääsääntöisesti konsernitilijärjestelyllä, poikkeustapauksissa konsernitilin käyttäjänä voisi olla myös osakkuusyhtiö. Konsernitili tehostaa ja selkeyttää konsernin kassanhallintaa, lisää korkotuottoja ja vähentää korkokuluja sekä lisää maksuliikenteen joustavuutta. Konsernitilin käyttöön ei liittyisi velvollisuutta maksaa takausmaksua.

Sen sijaan tytär- tai osakkuusyhtiön pitkäaikaisen lainan vakuudeksi annetusta takauksesta perittäisiin valtiolle valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädetty takausmaksu. Tytär- tai osakkuusyhtiön

ottaman lyhytaikaisen lainan takauksesta takausmaksua ei peritä.

5 §. *Eräät hallinnansiirrot ja -luovutukset.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi eräitä hallinnansiirtoja koskevasta ratkaisuvallasta. Uuden yleislain 14 §:n 3 momentin mukaan siirrettäessä yksittäisiä kiinteistövarallisuuden kohteita tai kiinteistövarallisuuden kokonaisuuksia, joiden käypä arvo on enintään kymmenen miljoonaa euroa, liikelaitoksen hallintaan tai liikelaitokselta valtion talousarviotalouteen, valtioneuvosto päättää siirrosta. Koska valtion kiinteistöstrategian toimeenpano jatkuu edelleen ehdotetaan, että ratkaisuvallasta asiassa voisi käyttää valtiovarainministeriö ja että päätös voisi koskea enintään kolmen miljoonan euron arvoista luovutusta.

6 §. *Erityiset säännökset.* Luovutuslain mukaan valtion kiinteistövarallisuutta saadaan luovuttaa, jos luovuttamista on pidettävä taloudellisesti tarkoituksenmukaisena tai luovuttamiseen on erityinen syy eikä ole olemassa perusteltua syytä pitää omaisuus valtion omistuksessa. Lain nojalla ei kuitenkaan saa luovuttaa kiinteistövarallisuutta, jonka käypä hinta on suurempi kuin 10 miljoonaa euroa tai sen merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun taikka kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta on erittäin huomattava. Lisäksi laissa on rajoitettu rantavyöhykkeellä sijaitsevan kiinteän omaisuuden luovuttamista. Liikelaitoksella on oikeus päättää hallinnassaan olevan kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta, jos luovutettavan kiinteistövarallisuuden käypä hinta on enintään viisi miljoonaa euroa.

Puolustusministeriön kiinteistöjen hallinnansiirron yhteydessä sovitun mukaisesti lakiin ehdotetaan Senaatti-kiinteistöjen luovutuslain mukaista oikeutta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta tarkennettavaksi säättämällä, että kiinteistövarallisuutta, joka on vuokrattu puolustusvoimien käyttöön, ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta ellei valtioneuvosto toisin päättä.

7 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälä sisältäisi tavanomaisen lain täytäntöönpanosäännöksen. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta, hallituksen tehtävistä, hallituksen päätösvallassa, toimitusjohtajasta sekä hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien palk-

kioista sekä tämän lain täytäntöönpanosta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

8 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältäisi säännökset lain voimaantulosta ja sen johdosta kumottavista säädöksistä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004 ja sillä kumottaisiin 18 päivänä joulukuuta 1998 Valtion kiinteistölaitoksesta annettu laki (1052/1998) sekä 21 päivänä joulukuuta 2000 annettu laki Valtion kiinteistölaitoksen nimen muuttamisesta nimeksi Senaatti-kiinteistöt (1209/2000). Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Ennen lain voimaantuloa voidaan muun muassa valita liikelaitokselle uusi hallitus.

9 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentin mukaan kumottavan lain mukaiselle Senaatti-kiinteistöille laissa tai asetuksessa säädetyt tai niiden nojalla annetut tehtävät sekä Senaatti-kiinteistöille kuuluvat oikeuden ja velvollisuudet siirtyisivät tämän lain mukaiselle Senaatti-kiinteistöille. Tämä koskee muun muassa Senaatti-kiinteistöjen tekemiä puite- ja vuokrasopimuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan liikelaitoksen henkilöstö siirtyisi tämän lain mukaisen Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen entiset oikeutensa ja velvollisuutensa säilyttäen. Toimitusjohtajalla on mahdollisuus tehdä uuden liikelaitoslain 20 §:n mukaisesti sopimus, että toimitusjohtajaan sovelletaan uutta liikelaitoslakia.

Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa on 12 valtion kokonaan omistamaa kiinteistöosakeyhtiötä. Osakkeet on pääosin siirretty Senaatti-kiinteistöjen hallintaan liikelaitoksen perustamisen yhteydessä. Kyseisten yhtiöiden omistamien kiinteistöjen voidaan katsoa olevan valtion omistuksessa pysyvästi pidettäviä ja valtion virastoille tarpeellisia kiinteistöjä. Yhtiöiden toimintaa ei olisi tarkoituksenmukaista jatkaa, vaan niiden omistamat kiinteistöt olisi tarkoituksenmukaista siirtää valtion

suoraan omistukseen ja Senaatti-kiinteistöjen hallintaan.

Suorassa kiinteistöomistuksessa olisi etuna keskinäiseen kiinteistöosakeyhtiöön verrattuna muun muassa se, että kiinteistönvastoit ovat suoraan liikelaitoksen taseessa, rahoitus tulee suoraan omistajalle/haltijalle, ei tarvita erillistä hallintoa kunkin kiinteistön osalta, poistot liikelaitoksen käytävissä ja vuokraluksen kate on laskettavissa suoraan tuloslaskelmalta. Osassa kiinteistöyhtiöistä on lähivuosina tulossa suuret peruskorjaus- ja muutostyöt, joiden hoitaminen suoraan liikelaitoksen omilla päätöksillä olisi joustavampaa ja vähentäisi hallinnollista työtä.

Osakeyhtiölain mukainen purkaminen aiheuttaisi kuitenkin Senaatti-kiinteistöille noin 7,5 miljoonan euron varainsiirtoveroeraamuksen. Senaatti-kiinteistöjen kilpailijat markkinoilla voivat purkaa tytäryhtiönsä fuusioimalla ne emoyhtiöön ilman veroeraamuksia. Määräaikaisella varainsiirtoverovapautuksella pyrittäisiin saattamaan Senaatti-kiinteistöt osittain samaan asemaan kuin markkinoilla toimivat osakeyhtiömuotoiset kilpailijat.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset täytäntöönpanosta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen sisällytettäisiin säännökset Senaatti-kiinteistöjen hallituksesta, hallituksen päätöksenteosta ja eräistä tehtävistä.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2004 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Senaatti-kiinteistöistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Hallinnollinen asema

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos.

Senaatti-kiinteistöihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1185/2002), jollei tässä laissa toisin säädetä.

2 §

Toimiala ja tehtävät

Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöt saa harjoittaa toimintaansa ulkomailla sen mukaan kuin valtiovarainministeriö määrää.

Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

3 §

Oikeus hankkia valtion kiinteistövarallisuuden kuuluvia osakkeita

Poiketen siitä, mitä valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:ssä säädetään Senaatti-kiinteistöillä on oikeus hankkia oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 3 §:ssä tarkoitettuja osakkeita.

4 §

Liikelaitoksen antamat lainat ja takaukset

Poiketen siitä, mitä laissa valtion liikelaitoksista säädetään Senaatti-kiinteistöt saa eduskunnan suostumuksella myöntää takauksen sellaisen liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiön lainasta, joka yksin tai yhdessä toisen yhtiön kanssa hallitsee muuta kiinteistöyhtiötä, sekä osakkuusyhtiönsä lainasta.

Senaatti-kiinteistöt saa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa antaa lainaa sen kanssa samaan liikelaitoskonserniin kuuluvalla osakeyhtiömuotoiselle tytäryhtiölle tai osakkuusyhtiölle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin lainanannon edellytyksistä ja lainaehdoista.

Liikelaitoksen tytär- ja osakkuusyhtiöiden pitkäaikaisille lainoille myöntämistä takauksista peritään valtiolle valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §:n 3 momentin mukainen takausmaksu. Senaatti-kiinteistöjen antamasta lainasta takausmaksua ei peritä.

5 §

Eräät hallinnansiirrot ja -luovutukset

Poiketen siitä, mitä valtion liikelaitoksista annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädetään, Senaatti-kiinteistöjen hallintaan tai sen hallinnasta valtion talousarviotalouteen tehtävästä yksittäisen kiinteistövarallisuuden kohteen tai kiinteistövarallisuuden kokonaisuuden siirrosta, jonka käypä arvo on enintään kolme miljoonaa euroa, päättää valtiovarainministeriö.

6 §

Erityiset säännökset

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

7 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta, hallituksen tehtävistä, hallituksen päätösvallasta, toimitusjohtajasta sekä hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien palkkioista sekä tämän lain täytäntöönpanosta.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

Tällä lailla kumotaan valtion kiinteistölaitoksesta 18 päivänä joulukuuta 1998 annettu

laki (1052/1998) ja 21 päivänä joulukuuta 2000 Valtion kiinteistölaitoksen nimen muuttamisesta nimeksi Senaatti-kiinteistöt annettu laki (1209/2000).

Toimenpiteisiin tämän lain täytäntöön panemiseksi voidaan ryhtyä ennen sen voimaantuloa.

9 §

Siirtymäsäännökset

Valtion kiinteistölaitoksesta annetussa laissa ja asetuksessa säädetty ja niiden nojalla annetut tehtävät sekä Senaatti-kiinteistöille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain tullessa voimaan tämän lain tarkoittamalle Senaatti-kiinteistöille.

Senaatti-kiinteistöjen henkilöstö siirtyy tämän lain mukaisen Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen ja säilyttää aikaisempaan palvelusuhteeseensa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Varainsiirtoveroa ei ole suoritettava 1 päivän tammikuuta 2004 ja 31 päivän joulukuuta 2006 välisenä aikana Senaatti-kiinteistöille tapahtuneista luovutuksista, jotka perustuvat Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevien ja valtion kokonaan omistamien kiinteistöosa-
keyhtiöiden purkautumisiin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2003

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*