

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustushallinnon rakennuslaitoksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan puolustusministeriön hallinnonalalle erilliseksi puolustusministeriön alaiseksi laitokseksi perustettavaksi puolustushallinnon rakennuslaitos. Rakennuslaitokselle siirtyisivät puolustusministeriön ja puolustusvoimien organisaatioille nykyisin kuuluvat hallinnonalan kiinteistöjen ylläpitoon ja rakentamiseen liittyvät palvelutehtävät. Kiinteistöjen omistamiseen sekä viranomaistehtäviin liittyvät toiminnot säilyisivät puolustusministeriössä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ensisijai-

senä tehtävänä olisi kiinteistö- ja rakentamispalveluiden tuottaminen puolustushallinnon rauhanajan ja poikkeusolojen tarpeisiin. Rakennuslaitos olisi luonteeltaan tulohajattu nettobudjetoitu työvirasto, joka tarjoaisi palveluja lähinnä puolustushallinnolle.

Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1994.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Puolustusministeriön kiinteistökannan rakentamis- ja kiinteistöhuoltopalvelut sekä kiinteistöjen omistamiseen liittyvät tehtävät ovat olleet puolustusministeriössä kahden eri osaston vastuulla. Ehdotuksella pyritään toisaalta eriyttämään kiinteistöjen omistamiseen liittyvät viranomaistehtävät puolustusministeriölle valtion kiinteistöhallintoprojektin mukaisesti ja toisaalta julkisen sektorin uudistusohjelmaksi 7 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn valtioneuvoston päätöksen mukaisesti poistamaan ministeriötasolta sinne kuulumattomia tehtäviä. Puolustusministeriön alaiselle puolustushallinnon rakennuslaitokselle siirrettäisiin rakennuttamiseen ja kiinteistönhoitoon liittyvät palvelutehtävät. Ehdotetun tulohajattun ja nettobudjetoitun rakennuslaitoksen edellytetään tehostavan puolustushallinnon rakennus- ja kiinteistö-

toimen hoitamista sekä alentavan kustannuksia. Tavoitteena on myös saada puolustusvoimien joukko-osastot kustannustietoisiksi rakentamis- ja kiinteistötarpeidensa osalta.

2. Nykytila

Puolustusministeriöstä annettu asetus (223/82) jakaa kiinteistönhoitoon, kiinteistöjen omistamiseen ja rakentamiseen liittyvät tehtävät kahdelle osastolle. Kiinteistöosasto hoitaa kiinteistö- ja rakennustoimen pitkän aikavälin suunnittelun sekä valmistelee niihin liittyvät talousarvioasiat. Osasto valmistelee rakennushankepäätökset sekä vahvistaa rakennushankkeiden perustamis- ja esisuunnitelmat. Kiinteistöjen hankintaa, hallintaa ja luovuttamista koskevat asiat kuuluvat myös kiinteistöosastolle.

Rakennusosastolle kuuluvat rakennusten ja suojarakenteiden sekä kiinteistöjen hoidon ja kunnossapidon kehittämiseen, suunnitteluun, toteuttamiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät. Varuskunnissa kiinteistö- ja rakennustoimeen kuuluvia tehtäviä hoitavat sotilasläänien vastuusyksiköinä olevat rakennustoimistot, jotka ammatillisissa asioissa toimivat puolustusministeriön ohjauksessa. Rakennustoimistojen henkilöstö kuuluu puolustusvoimiin.

Nykyisin puolustusministeriön alaisuudessa on 21 rakennustoimistoa, joiden palveluksessa on 2 650 henkilöä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Nykyinen puolustusministeriön rakennus- ja kiinteistöhoito-organisaatio ei vastaa valtioneuvoston 7 päivänä toukokuuta 1992 tekemää periaatepäätöstä julkisen sektorin uudistamisesta. Puolustusministeriön kiinteistö- ja rakennusosastojen nykyisin hoitamat, ministeriötasolle soveltumattomat palvelutehtävät ovat sellaisia, jotka olisi hoidettava työviraston luonteisessa rakennuslaitoksessa. Puolustusministeriön olisi voitava pitäytyä kiinteistöhallintoon liittyvissä omistajatehtävissä sekä niihin liittyvissä ministeriötasoisissa viranomaistehtävissä.

Puolustusministeriö on 14 päivänä joulukuuta 1992 päättänyt, että puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen viranomaistehtävien ja palvelutehtävien kehittämistä jatketaan puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen viranomaistehtävien ja palvelutehtävien kehittämistä selvittäneen työryhmän (VIPA-työryhmä) puolustusministeriölle 30 päivänä syyskuuta 1992 luovutetun raportin mukaisesti. VIPA-raportti perustuu valtion kiinteistönhallintoprojektissa esitettyihin periaatteisiin. Omistaja, käyttäjä ja kiinteistöpalvelun tuottaja erotetaan toisistaan. Näiden keskinäinen toiminta perustuu palvelu- ja vuokrasopimuksiin. Omistajan kiinteistöhallintotehtävät hoidetaan puolustusministeriön tulosohtajusta kiinteistöyksiköstä. Sitä täydentää sotilasläänitasolle perustettava kiinteistöpäällikköjärjestelmä. Pitkävaikutteiset kiinteistöhallintotehtävät hoidetaan ministeriössä ja lyhytvaikutteiset sotilasläänitasolla.

Uudistuksen tavoitteena on turvata puolustusvoimien tarvitsemien kiinteistö- ja rakennus-

palveluiden saatavuus kilpailukykyisin kustannuksin sekä varmistaa puolustushallinnon tilojen tehokas käyttö.

Rakennuslaitoksen perustaminen on osa koko puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen uudelleenjärjestelyä, jossa kiinteistö- ja rakennustoimen viranomaisen, palvelujen käyttäjän ja palvelujen tuottajan roolit erotetaan selkeästi toisistaan. Käyttäjää ja omistajaa edustavat sotilasläänin komentaja ja joukko-osaston komentaja. Sotilasläänin muun muassa asettaa ja sopii läänikohtaiset tavoitteet rakentamiseen liittyvissä investoinneissa sekä asettaa tulostavoitteet varuskuntien kiinteistöjen ylläpitotoiminnoissa. Sotilasläänin komentajan apuna toimii kiinteistöpäällikkö, jonka tulee huolehtia siitä, että kiinteistöt vastaavat puolustusvoimien rauhan ja sodan ajan tarpeita ja että niiden käyttö on tehokasta ja taloudellista. Varuskunnassa kiinteistöjen ylläpitoon liittyvien sopimusten laatiminen ja pienehköistä erilliskorjauksista sopiminen rakennuslaitoksen paikallisyksikön kanssa kuuluu varuskunnan päällikölle. Palvelujen tuottajaa edustavat rakennuslaitoksen rakennustoimistot.

Tavoitteena on, että tulosohtajuksen toteutuksessa puolustusvoimien varuskunnat, joukot ja laitokset edustavat käyttäjää, joka toimintamenoistaan maksaa käytössään olevista tiloista ylläpitokorvauksen. Sillä katetaan palvelulaitoksen tuottamat palvelut, kuten ylläpitokustannukset. Hallinnonalan palvelulaitos, puolustushallinnon rakennuslaitos, ehdotetaan muodostettavaksi nykyisestä puolustusministeriön rakennusosastosta, rakennustoimistoista sekä erillisistä rakennustoista. Muodostettava rakennuslaitos olisi tulosohtajatu ja nettobudjetoitu palvelujen tuottaja.

Puolustusministeriö on 10 päivänä kesäkuuta 1993 puolustusvoimista annetun asetuksen (667/92) mukaan antanut määräykset puolustusvoimien kiinteistöjen rakentamis- ja ylläpitopalveluja tuottavan alueorganisaation muuttamisesta. Kiinteistöjen rakentamis- ja ylläpitopalveluja tuottavan alueorganisaation muuttaminen on tarpeen organisaation sopeuttamiseksi vuoden 1993 alusta lukien voimaan tuleeseen puolustusvoimien hallinto- ja johtamisjärjestelmään. Esitetty alueorganisaatio on yhdenmukainen ehdotetun rakennuslaitoksen organisaation kanssa ja sen käyttöönotto mahdollistaa rakennuslaitoksen henkilöstösuunnitelmaan sisältyvät henkilöstösupistukset

vuoden 1993 talousarvioon kirjatun tavoitteen mukaisesti vuoden 1994 alusta lukien.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Rakennuslaitoksen perustamisella pyritään lisäämään puolustushallinnon tarvitsemien kiinteistö- ja rakennuspalveluiden tehokkuutta ja kilpailukykyisyyttä sekä alentamaan niistä aiheutuvia kustannuksia. Erottamalla palveluiden tuottaja (rakennuslaitos) ja käyttäjä (puolustusvoimien joukko-osasto tai laitos) toisistaan pyritään säästöihin kustannustietoisuuden ja -vastuun lisääntymisellä sekä käyttäjien lisääntyneellä tietoisuudella tarvitsemistaan tiloista. Rakennuslaitokselle asetetaan viiden prosentin vuotuinen tuottavuuden lisäystavoite. Rakennuslaitokselle arvioidaan 1.4.—31.12. 1994 kertyvän tuloja 604 700 000 markkaa. Kun palkkoihin ja muihin toimintamenoihin käytetään 604 600 000 markkaa, käyttötalouden rahoituskatteeksi muodostuu 100 000 markkaa.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnan käynnistytessä tulosvastuullisena, nettobudjetoituna laitoksena vuoden 1995 alussa maksut on tarkoitettu mitoitettaviksi siten, että ne kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Puolustushallinnon rakennuslaitos ei tarvitse perustamisvaiheessa uusia investointeja, vaan se käyttää puolustusministeriön rakennustoimistojen tiloja ja välineitä.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Puolustusministeriön rakennusosasto, rakennustoimistot ja erilliset rakennustyöt lakkautetaan ja niiden tilalle perustetaan puolustushallinnon rakennuslaitos.

Rakennuslaitoksella on keskusyksikkö ja yhdeksän alueellista rakennustoimistoa. Rakennuslaitoksen henkilöstö otetaan palvelukseen puolustusministeriön rakennusosastosta sekä puolustusministeriön rakennustoimistoista ja erillistä rakennustöistä. Rakennuslaitoksen henkilökunta on työsuhteista. Rakennuslaitoksen johtaja on virkasuhteinen.

Kiinteistöjen rakentamis- ja ylläpitopalveluja tuottavassa alueorganisaatiossa on tällä hetkellä yhteensä 2 650 virkaa ja työsuhteista

tehtävää. Uuden rakennuslaitoksen suunnittelun yhteydessä on toimintaa rationalisoitu siten, että keskusyksikköön jää noin 40 henkilöä ja alueellisiin yksiköihin noin 2 240 henkilöä, joista kiinteistöjen ylläpitotehtävissä on 1 890 ja projektiluonteissa rakennustehtävissä 350 henkilöä.

Alueorganisaation ulkopuolelle jäävistä viroista ja tehtävistä lähes puolet voidaan edellä olevan perusteella todennäköisesti vähentää niin sanotun luonnollisen poistuman avulla. Lakkautettavien virkojen sekä irtisanottavien virkamiesten ja työntekijöiden lopullinen määrä tarkentuu sen jälkeen, kun rakennustoimistoissa on yksilön tarkkuudella selvitetty mahdollisuudet sijoittaa tai uudelleen kouluttaa ilman uuden organisaation tehtävää jäävä henkilö muualle puolustusvoimiin.

Alueorganisaation ulkopuolelle jääviä tuetaan muun muassa kouluttamalla sekä yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa uudelleensijoitus- ja koulutusmahdollisuuksia selvittämällä.

Puolustushallinnon palveluksesta eroava joukko pääsääntöisesti luopumaan työsuhteestaan eroamista seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Niille henkilöille, joiden palvelussuhde puolustusvoimiin päättyy rakentamis- ja ylläpitopalveluja tuottavan organisaation toiminnan rationalisoinnin vuoksi, turvataan asumisoikeus pääsäännöstä poiketen yhden vuoden ajaksi palvelussuhteen päättymisestä lukien.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Puolustusministeriön kiinteistönhoidon ja rakentamisen järjestelyvaihtoehtoja on selvitetty eri työryhmissä. Puolustusministeriö asetti vuonna 1978 työryhmän selvittämään ministeriön ja pääesikunnan rauhanajan rakenteellista ja toiminnallista kehittämistä (PUHA-työryhmä). Eräänä selvityskohteena tuolloin olivat kiinteistönhoidon ja rakennustoimen organisaatiot. Työryhmän enemmistö oli puolustusministeriön rakennus- ja kiinteistöosastojen yhdistämisen kannalla. Työryhmän esitykset eivät tuolloin kuitenkaan johtaneet toimenpiteisiin.

Puolustusministeriö asetti vuonna 1987 selvitystyöryhmän käynnistämään toimenpiteet kiinteistönhallinnon sekä rakennustoiminnan uudelleen organisoimiseksi (KIRA-työryhmä).

Työryhmä esitti väliraportissaan rakennus- ja kiinteistöosastojen yhdistämistä sekä ministeriön tämän alan toimintapolitiikan hahmottamista. Käytännön toiminta esitettiin annettavaksi erilliselle puolustusvoimien rakennus- ja kiinteistöorganisaatiolle. Työryhmä ei kannattanut tehtävien ja henkilöstön siirtoa rakennushallitukseen.

Puolustusministeriö asetti vuonna 1988 uuden työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustehtävien siirtämiseksi rakennushallituksen hoidettaviksi sekä lisätä yhteistoimintaa hallinnonalojen välillä (PURA-työryhmä). Työryhmässä olivat edustettuina puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, rakennushallitus, pääesikunta sekä henkilöstöryhmien edustajat asiantuntijoina. Työryhmän johtoryhmä esitti toimintojen jakamista puolustushallinnon ja rakennushallituksen välillä sekä edellytti lisäselvitysten tekemistä usealla toiminta-alalla.

Tämä hallituksen esitys perustuu edellä mainitun VIPA-työryhmän ehdotukseen. Kiinteistöjen käyttöön liittyvä sisäisen vuokran järjestelmä on mahdollista ottaa käyttöön 22 päivänä tammikuuta 1993 valtiovarainministeriölle loppuraporttinsa luovuttaneen valtion kiinteistöhallintoprojektin ehdotuksen mukaisesti, mikäli se yleisesti otetaan käyttöön valtionhallinnossa. Rakennusosastolla valmisteltiin 29 päi-

vänä maaliskuuta 1993 luovutettu muistio rakennuslaitoksen organisaatiosta ja toimintaperiaatteista.

5.2. Lausunnot

Hallituksen esitys perustuu edellä kohdassa 5.1. esitettyjen työryhmien selvityksiin. Työryhmissä on ollut edustus muun muassa valtiovarainministeriöstä, rakennushallituksesta, pääesikunnasta ja puolustusministeriöstä. Henkilöstöjärjestöt ovat olleet työryhmissä mukana jäsenenä, asiantuntijoina tai niiden edustajia on kuultu.

Organisaatiomallista on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/88) sekä puolustushallinnon yhteistointasopimusten mukaiset neuvottelut.

Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto valtiovarainministeriöltä, pääesikunnalta sekä asianomaisilta henkilöstöjärjestöiltä.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Rakennuslaitoksen tarkoitus. Hallitusmuodon 65 §:n mukaisesti virastot ja laitokset perustetaan lailla. Puolustushallinnon organisaatioiden uudelleenjärjestelyyn liittyen puolustusministeriön hallinnonalalle muodostettaiisiin ministeriön alainen erillinen puolustushallinnon rakennuslaitos.

2 §. Rakennuslaitoksen tehtävät. Perustettavaksi ehdotettavan rakennuslaitoksen tehtävänä on puolustusvoimien rauhanajan ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämien rakentamis- ja kiinteistöpalvelujen tuottaminen tai niiden hankkiminen muilta palvelujen tuottajilta. Puolustusministeriöllä ja valtion eri virastoilla sekä kunnilla on ja tulee jatkossakin olemaan raken-

nuslaitoksen toimialaan liittyviä yhteishankkeita, joiden toteuttamiseen liittyvistä yhteistyöky-symyksistä ehdotetaan tarkemmin säädettäväksi asetuksella.

3 §. Johtokunta. Rakennuslaitoksella on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta ehdotetaan tarkemmin säädettäväksi asetuksella. Johtokunnan tehtävät liittyivät rakennuslaitoksen toimintapolitiikan kehittämiseen. Johtokunnan jäsenet edustaisivat puolustusministeriötä, pääesikuntaa, rakennusalan asiantuntemusta sekä laitoksen henkilökuntaa. Rakennuslaitoksen johtaja on johtokunnan jäsen.

4 §. Organisaatio. Rakennuslaitoksen keskusjohtona toimisi laitoksen johtaja apunaan keskusyksikkö, joka on suunniteltu jaettavaksi

rakennuttamisen sekä kiinteistöjen ylläpidon ja asiantuntijapalveluiden vastuualueisiin. Alueellisesti rakennuslaitos on tarkoitus organisoida yhdeksäksi erilliseksi maakunnalliseksi rakennustoimistoksi. Rakennuslaitoksen organisaatiosta ehdotetaan säädettäväksi ja määrättäväksi tarkemmin asetuksella ja työjärjestyksellä. Omistajaintressissä tapahtuvasta kiinteistönhallinnoinnista huolehtisivat aluetasolla sotilasläänien esikuntien kiinteistöpäälliköt.

5 §. *Maksuperusteet.* Rakennuslaitos ehdotetaan perustettavaksi tulosohjatuksi ja nettobudjetoiduksi työvirastoksi. Rakennuslaitoksen palvelutuotannon suoritteiden maksullisuuden ehdotetaan määräytyvän valtion maksuperustelain (150/92) mukaisesti. Rakennuslaitos saa tulonsa rakennuttamistaan hankkeista sekä kiinteistöjen ylläpitotoiminnasta.

6 §. *Asiantuntijan salassapitovelvollisuus.* Rakennuslaitoksen toimintaan sekä rauhanajan että poikkeusolojen rakentamiseen ja kiinteistönhuoltoon liittyy sellaisia salassapidettäviä tietoja, joiden julkistaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuutta. Rakennuslaitoksen henkilökunnan salassapitovelvollisuuden osalta noudatetaan rikoslain 40 luvun salassapitorioksia, asiakirjan luvatonta paljastamista ja

lahjoman ottamista koskevia rangaistussäännöksiä. Asiantuntijana toimivat eivät käytä julkista valtaa, joten heihin sovelletaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 27 §:n salassapitosäännöksiä.

7 §. *Tarkemmat säännökset.* Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta sekä 4 §:n mukaan rakennuslaitoksen organisaatiosta säädetään asetuksella. Pykälä sisältää muilta osin tarpeellisen tavanomaisen asetusvaltuutuksen.

8 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotuksen 8 §:ään on otettu tavanomainen voimaantulosäännös. Lailla ehdotetaan sisällöltään vanhentuneena kumottavaksi erinäisen puolustuslaitoksen hallinnassa olevan omaisuuden hoidosta ja kunnossapidosta annettu asetus (223/25). Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että ennen tämän lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin rakennuslaitoksen virkojen ja tehtävien täyttämiseksi sekä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen rakennuslaitoksen toiminnan aloittamiseksi lain tullessa voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

puolustushallinnon rakennuslaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Rakennuslaitoksen tarkoitus

Puolustushallinnon kiinteistöjen rakentamis- ja ylläpitotehtäviä varten on puolustusministeriön alainen puolustushallinnon rakennuslaitos (*rakennuslaitos*).

2 §

Rakennuslaitoksen tehtävät

Rakennuslaitoksen tehtävänä on tuottaa tai hankkia puolustusvoimien rauhanajan ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakentamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut. Asetuksella voidaan säätää rakennuslaitoksen oikeudesta tuottaa erityisestä syystä edellä tarkoitettuja palveluja valtion muille virastoille ja laitoksille sekä kunnille.

3 §

Johtokunta

Rakennuslaitoksella on johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

4 §

Organisaatio

Rakennuslaitoksessa on keskusyksikkö ja sen alaisia alueyksiköitä siten kuin niistä tarkemmin asetuksella säädetään tai työjärjestyksessä määrätään.

5 §

Maksuperusteet

Rakennuslaitoksen suoritteiden maksullisuudesta on voimassa, mitä valtion maksuperusteissa (150/92) säädetään.

6 §

Asiantuntijan salassapitovelvollisuus

Rakennuslaitoksen asiantuntijana toimivan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on voimassa mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 27 §:ssä säädetään.

7 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1994.

Tällä lailla kumotaan erinäisen puolustuslaitoksen hallinnassa olevan omaisuuden hoidosta ja kunnossapidosta 17 päivänä kesäkuuta 1925 annettu asetus (223/25).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin rakennuslaitoksen virkojen ja tehtävien täyttämiseksi sekä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen laitoksen toiminnan aloittamiseksi lain tullessa voimaan.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Puolustusministeri *Elisabeth Rehn*