

## 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 kanalta 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 kiinteistösiirtoyhtiö 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 keskitetty muun muassa valtion palvelusuhdeasunnot ja 40 % sijoitus- ja ydinliiketoimintanaan tai ydinliiketoimintanaan (ammattimaisesti) kiinteistöliiketoimintaa harjoittavien omistuksessa. Suuromistajien 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 vajaat 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 virstomuotoinen 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 toimitilavuokrista 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 erityistapuksiin. Senaatti-kiinteistöillä ei ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä.

Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin liikelaitoksen perustamisen yhteydessä vuonna 1999 virstomuotoisen Valtion kiinteistölaitoksen hallinnassa ollut käyttöomaisuus, joka muodostui kiinteistöistä ja huoneistososakkeista. 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 m<sup>2</sup> on kiinteistöosakeyhtiöissä ja niistä 228 000 m<sup>2</sup> 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 nollatulokseen 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 käyttäjäsidoonaisia 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.

Erityiskiinteistöjen toimialan asiakas-kuntaan kuuluu muun muassa tutkimuslaitoksia, vankiloita, kulttuuri- ja taidelaitoksia sekä valtion erityiskouluja. Kiinteistökanta on pääasiassa käyttäjäsidoonaisia 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 käyttäjäsidoonaisia ja pääosin suljetuilla alueille 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 %
Erityiskiinteistöt	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 arvonkorotusrahastoa ei saa siirtää peruspääomaan. Senaatti-kiinteistöiden hallintaan on siirretty 5 §:ssä säädettyin 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 yhtiösuhde 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 laitospöytäkirjan lain antamisen jälkeen otettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), joka on yleislaki ja koskee myös liikelaitosten henkilökuntaa.

Laitospöytäkirjan lain 4 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöillä on oikeus ottaa pitkäaikaislaista 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 huonommassa 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 pääomaraken-teen 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 kiinteistöstä 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 rahoitussuunnittelusta 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 volyymituja.

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 tilalpalveluista. 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 tilalpalveluja 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 vuokrausopimukseen, 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 ristosubventio 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 ristosubventiota 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 liiketaloudellisiin periaattein. Sama periaate koskisi myös lahjoituksina saatuja maa-alueita. Lahjoituksina saatu kiinteistövarallisuus on merkitty vuonna 1998 valtion taseeseen samoin periaattein kuin muikin 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 kiinteistö-osakeyhtiöiden osakkeita ja sillä olisi oikeus harjoittaa ydinliiketoimintaansa myös yhtiömuotoisesti hallinnoituissa kiinteistöissä. Kiinteistöosakeyhtiö on toimiva malli usean omistajan yhteishankkeissa. Uusia kiinteistö-osakeyhtiöitä olisi tarkoitus perustaa vain silloin kun rakennushankkeen toteuttaminen yhdessä yhden tai useamman valtionhallinnon ulkopuolisen tahon kanssa olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Yhtiöittämisen 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 tytäryhtiöilleen ja osakkuusyhtiöilleen. Kaksinkertaisen takausmaksun estämiseksi annetusta lainasta ei perittäisi valtiontakauksesta ja valtiontakausta annettun 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 yliopiston välisissä vuokra- ja kumppanuussopimuksissa sekä investointiohjelmassa ottaen huomioon edellä mainitusta yleislaista seuraavat rajoitukset ja edellytykset.

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



kiinteistöjä että huonetilan hallintaan oikeutavia osakkeita myös ulkomailla.

Yleislain 14 §:n mukaan eduskunta antaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä valtioneuvostolle oikeuden päättää liikelaitokselle siirrettävästä omaisuudesta. Lisäksi valtioneuvosto voi päättää yksittäisten kiinteistövarallisuuden kohteiden tai kiinteistövarallisuuden kokonaisuuksien, joiden käypä arvo on enintään kymmenen miljoonaa euroa, siirtämisestä liikelaitokselle tai liikelaitokselta budjettitalouteen.

Käytännössä ongelmallisia ovat olleet pienten arvoltaan suhteellisen vähäisten maa-alueiden siirrot, joita on tarvittu tontin muodostamiseksi tai rakennuspaikan järjestämiseksi tarkoituksenmukaiseksi ja yhden haltijan hallinnassa olevaksi. Toteutettu puolustusvoimien hallinnassa olevan kiinteistövarallisuuden siirto pääosin Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle tulee aiheuttamaan tarvetta niiden välisten hallintarajojen tarkastamiseen. Jotta liikelaitosten kesken tai virastojen ja liikelaitosten välillä tarvittavien maa-alueiden hallintarajojen muutokset voitaisiin hoitaa mahdollisimman joustavasti esitetään, että valtiovarainministeriö voisi päättää kiinteistövarallisuuden siirtämisestä Senaatti-kiinteistöille tai siltä pois silloin kun siirrettävän kiinteistövarallisuuden käypä arvo on enintään kolme miljoonaa euroa.

#### 4. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla ei ole välittömiä vaikutuksia valtion talouteen lukuun ottamatta opiskelija-asuntotonteista perittävää vuokraa ja varainsiirtoverovapautusta. Lainmuutos siten, että Senaatti-kiinteistöillä ei olisi tuloa tuottamatonta erityistä omaisuutta eikä mahdollisuutta päättää opiskelija-asuntotonttien vuokran perimättä jättämisestä, lisää opintotukimäärärahojen kautta maksettavia menoja. Nykyisin vastaava tuki on sisällynyt Senaatti-kiinteistöjen tulokseen ja siitä talousarvion tuloutettavaan määrään. Eduskunnan antaman valtuutuksen perusteella Senaatti-kiinteistöt on vuosittain päättänyt jättää pe-

rimättä noin 1,1 miljoonan euron suuruiset vuokratulot 36 tontista. Liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien hoitoon voidaan 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 siirtäminen valtioneuvostolta valtiovarainministeriölle vähentäisi valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden määrää muutamalla päätöksellä vuodessa. Ehdotettu laki mahdollistaa Senaatti-kiinteistöjen toiminnan tehostamisen edelleen. Erityisesti liikelaitoksen kokonaan hallinnoimien tytäryhtiöiden purkamisen vähentää hallinnollista työtä.

Senaatti-kiinteistöjen asiakaskunta ja kiinteistövarallisuus sijaitsevat pääosin Etelä-Suomen alueella samoin kuin suurin osa Senaatti-kiinteistöjen liikevaihdosta tulee samalta alueelta. Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevasta kiinteistövarallisuudesta sijaitsi 31 päivänä joulukuuta 2002 Etelä-Suomen alueella 59,4 %. Liikevaihdon osuus oli vastaavasti 55,0 %. Liikelaitoksen pääkonttori on edellä mainitun vuoksi syytä säilyttää nykyisessä paikassaan, minkä vuoksi esityksellä 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 valtiovarainministeriön lisäksi puolustusministeriö, opetusministeriö ja Senaatti-kiinteistöt. Työryhmä kuuli asiantuntijoina Valtiokonttorin, rikosseuraamusviraston, Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen ja sisäasiainministeriön edustajia.

Hallituksen esitys perustuu työryhmän ehdotuksiin sekä sen jälkeen valtiovarainministeriössä tapahtuneeseen virkamiesvalmisteluun.

## 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 kiinteistöhoito- ja kunnossapitopalveluihin. Kiinteistöhoito 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 käytettävyys 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 uudelleenjärjestelyä 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 virano maistehtävä, 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. Mairituslaissa 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 ulkomailla.

Uuden yhtiön perustamisen tulee perustua kiinteistön tai rakennuksen yhteisomistuksesta saatavaan etuun tilanteessa, jossa muut yhteisomistajat ovat valtionhallinnon ulkopuolisia. Yhteisesti omistetut kiinteistöt tulisivat pääsääntöisesti toteuttaa yhtiömuodossa. Yhtiön perustamisen tulee perustua osakkaiden pitkäjänteiseen pysyvään yhteiseen tilankäyttöön. Rahoituksen saanti investointiin tai investointikehysten kiertäminen, esimerkiksi osakkaiden välisestä 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 osaketiloihin 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 takauksen 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 talousarvionalouteen, valtioneuvosto päättää siirrosta. Koska valtion kiinteistöstrategian toimeenpano jatkuu edelleen ehdotetaan, että ratkaisuvalltaa asiassa voisi käyttää valtiovarainministeriö ja että päätös voisi koskea enintään kolmen miljoonan euron arvoista luovutusta.

6 §. *Eryiiset 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 säätämällä, 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 päätösvallasta, 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 oikeudet 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 kiinteistönvastaat ovat suoraan liikelaitoksen taseessa, rahoitus tulee suoraan omistajalle/haltijalle, ei tarvita erillistä hallintoa kunkin kiinteistön osalta, poistot liikelaitoksen käytettävissä ja vuokruksen 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 varainsiirtoveroseuraamuksen. Senaatti-kiinteistöjen kilpailijat markkinoilla voivat purkaa tytäryhtiönsä fuusioimalla ne emoyhtiöön ilman veroseuraamuksia. 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 valtiovarain-

ministeriö.

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 päättä.

7 §

*Tarkemmat säännökset*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta, hallituksen tehtävistä, hallituksen päätösvallostaa, 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 kiinteistölai-

toksesta 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 säädetyt 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 kiinteistöosakeyhtiöiden purkautumisiin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2003

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*