

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion liikelaitoksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion liikelaitoksista (HE 161/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- hallitusneuvos Matti Setälä, maa- ja metsätalousministeriö

- talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- pääjohtaja Eero Karjaluo, Tiehallinto
- johtaja Erkki Pitkänen ja lakimies Petteri Nissilä, Ilmailulaitos
- johtava lakimies Jorma Karttunen, Metsähallitus
- pääjohtaja Aulis Kohvakka ja lakiasianpäällikkö Arja Virtanen, Senaatti-kiinteistöt
- toimitusjohtaja Heikki Koivisto ja päälakimies Petri Ruisaho, Tielikelaitos
- neuvottelupäällikkö Kauko Passi, Palkansaajajärjestö Pardia ry edustaen samalla myös AKAVA-JS ry:tä
- lakimies Heikki Sipiläinen, Valtion yhteisjärjestö VTY ry.

Lisäksi oikeusministeriö on antanut jaostolle kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki valtion liikelaitoksista, jolla kumottaisiin voimassa oleva, vuodelta 1987 peräisin oleva valtion liikelaitoksista annettu laki. Ehdotetussa uudessa laissa otettaisiin huomioon liikelaitosmallista saadut kokemukset sekä muutos- ja kehittämistarpeet.

Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi valtion liikelaitosten ohjausta koskevia säännöksiä. Eduskunnan ohjaustehtäviin ei ehdoteta oleelli-

sia muutoksia. Eduskunta ei kuitenkaan enää päättäisi investointien tärkeimpiä kohteita. Valtioneuvoston yleisistunto käsitelisi vain laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Muu säännöksiin perustuva määrämuotoinen liikelaitosohjaus sekä omistajaohjaus keskitettäisiin asianomaiseen ministeriöön. Valtioneuvostolta ehdotetaan siirrettäväksi asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi palvelu- ja muista toiminta-

tavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteista päättäminen sekä liikelaitoksen tilintarkastajien valinta.

Liikelaitoksen sekä ohjaavan ministeriön ja muiden liikelaitoksen palveluja tarvitsevien viranomaisten välisissä suhteissa siirryttäisiin tilaaja—tuottaja-järjestelmän mukaisiin menettelytapoihin. Jos liikelaitokselle on asetettu liiketaloudellisesti kannattamattomia palvelu- ja muita toimintatavoitteita eikä voida toimia tilaaja—tuottaja-järjestelmän mukaisesti, valtion talousarvioon voitaisiin ottaa erityinen määräraha tällaisen tehtävän rahoittamiseksi.

Liikelaitoksen toimivan johdon, hallituksen ja toimitusjohtajan välisiä toimivalta-, valvon-

ta- ja vastuusuhteita ehdotetaan kehitettäväksi osakeyhtiölain periaatteiden mukaisesti. Liikelaitoksen lakisääteinen organisaatio käsittäisi hallituksen ja toimitusjohtajan. Toimitusjohtaja ei olisi enää palvelussuhteessa liikelaitokseen ja hänen irtisanomissuojansa perustuisi johtajasopimukseen. Muutoin liikelaitoksen henkilöstön palvelussuhde olisi työsuhde. Mikäli liikelaitoksella on laitospohjaisen lain mukaan julkisia hallintotehtäviä, niitä hoitavien henkilöiden tulee olla virkamiehiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivästä tammikuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että esitys perustuu lähes yksinomaan valtiovarainministeriön sisäiseen valmisteluun. Laveampi valmistelupohja olisi saattanut tuoda valmisteluun näkemyksiä, jotka olisivat olleet hyödyllisiä lain sisällön kannalta. Valiokunta pitää tältäkin kannalta perusteltuna, että laitospohjaisissa laeissa voidaan tarvittaessa poiketa yleislain linjauksista. Jäljempänä palataan tarkemmin niihin tarpeisiin, jotka on syytä erityisesti ottaa huomioon laitospohjaisia lakeja säädettäessä.

Käsittelyssä oleva laki on luonteeltaan puitelaki, johon on pyritty sisällyttämään liikelaitosmallin kannalta keskeiset säännökset. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että useat yksityiskohdat on jätetty perusteluiden varaan. Erityisesti näitä yksityiskohtia on tarpeen tämentää laitospohjaisen lakien lakitekstissä. Tässä yhteydessä on valiokunnan mielestä tarpeen ottaa huomioon, että liikelaitosten toimialat ovat erilaiset, ne toimivat hyvin erilaisissa toimintaym-

päristöissä ja alakohtainen kilpailutilanne on hyvin vaihteleva. Nämä erot tulisi voida ottaa huomioon laitospohjaisissa laeissa.

Lain uudistamisen lähtökohtana on ollut uuden perustuslain sisältö. Samalla on pyritty ottamaan huomioon esimerkiksi talousarviolainsäädännössä, osakeyhtiölainsäädännössä, kirjanpitolainsäädännössä ja tilintarkastuslainsäädännössä tapahtunut kehitys. Myös valtion liikelaitosten toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtumassa muutoksia.

Valtion liikelaitoksina toimivat tällä hetkellä Ilmailulaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Tieliikelaitos. Esityksestä ilmenee, että näissä laitoksissa työskentelee yli 8 000 henkilöä ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 1 380 miljoonaa euroa.

Esityksessä todetaan myös, että liikelaitostamisesta on käytännössä muodostunut usein välivaihe siirryttäessä yhtiömuotoon. Valiokunta pitää tärkeänä, että nyt uusittava laki valtion liikelaitoksista mahdollistaisi sen, että liikelaitosmuodosta voisi muodostua jatkossa entistä pysyvämpi liiketoimintamuoto, ja että laki voisi toimia pohjana myös mahdollisten uusien liikelaitosten perustamiselle. Liikelaitosmalli takaa puitteet erityisesti sellaiselle valtion liiketoimin-

nalle, jota tulee yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä ohjata.

Yksityiskohtaiset perustelut

Liikelaitoskonserni (3 §)

Kattavan konsernitarkastelun mahdollistamiseksi esimerkiksi tilinpäätöksen yhteydessä esityksessä ehdotetaan, että kaikki tosiasialliset tytäryhtiöt ja niiden muodostamat alakonsernit olisivat liikelaitoskonsernin osia.

Myös liikelaitoksen toimintojen yhtiöittämiseen ehdotetaan muutoksia. Nykyisen määräyksen mukaan kaavamaisesti määritellyn osakepääoman rajan ylittävien tytäryhtiöiden perustamista koskeva toimivalta on valtioneuvostolla. Ehdotetun järjestelmän mukaan tytäryrityksen perustamiseen tarvitaan valtioneuvoston lupa, jos tytäryrityksen osakkeiden arvo on huomattava tai liikelaitoksen ja tytäryrityksen yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä. Liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja vastaisivat siitä, että yhtiöittämistä koskevat asiat saatetaan ohjaavan ministeriön ratkaistavaksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ohjaavan ministeriön ja liikelaitoksen tulisi omistajaohjaukseen liittyen käsitellä liikelaitoksen tytäryhtiöpolitiikkaa. Liikelaitoksen ydintoimintoja eikä muitakaan sellaisia toimintoja, joihin eduskunnan ja muiden viranomaisten ohjaus on tarkoituksenmukaista ulottaa, ei saisi yhtiöittää. Valtiovarainvaliokunta pitää tätä oikeana lähtökohtana. Valiokunta totesi jo Valtiontalouden tarkastusviraston liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen koskeneesta erilliskertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 9/2002 vp osakeyhtiömuodossa toimimisen edellytykseksi sen, että asetetut tavoitteet ja tehtävät saadaan näin paremmin suoritetuksi. Valiokunta katsoi, että lupaa tytäryhtiön perustamiseen ei tulisi myöntää, jos yhteiskunnallinen ohjaus nähdään tarpeelliseksi ja toimintaa on tarkoituksenmukaista harjoittaa liikelaitoksessa.

Kuten esityksen perusteluissa on todettu, laitospolisessa laissa määritelty toimiala vaikuttaa oleellisesti kunkin liikelaitoksen tytäryhtiöpolitiikkaan. Siten valtioneuvosto ei enää etu-

käteen annetuilla päätöksillään pyrkisi kaavamaisesti määrittelemään tytäryrityksen merkittävyyttä.

Asiantuntijalausunnoissa on todettu liikelaitoksen toimintamahdollisuuksien ulkomaille jäävän lakiehdotuksen 3 §:n perusteella jossakin määrin epäselväksi. Ulkomaille suuntautuva toiminta olisi mahdollista vain osakeyhtiömuodossa ja valtioneuvoston luvalla. Tielaitos on kiinnittänyt huomiota siihen, että sillä on pitkäaikaista yhteistyötä Ruotsin Vägverketin kanssa ja että Tieliikelaitoksen konsultointi harjoittaa jo tällä hetkellä asiantuntijavientä Suomen lähialueille. Samoin Metsähallituksella on Villi Pohjola -tulosalueensa kautta vähäistä liiketoimintaa Ruotsissa, Venäjällä ja Virossa.

Saadun selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta toteaa, että perusteluissa ei ole ollut tarkoitus kieltää perinteistä Kalottialueella tapahtuvaa yhteistyötä eikä muutakaan lähialueyhteistyötä. Sen sijaan ei pidetä tarkoituksenmukaisena, että liikelaitos tekisi omilla päätöksillään investointeja ulkomaille tai että liikelaitoksella olisi liikelaitosmuodossa toimintaa etäällä varsinaisesta toiminnasta erilaisessa toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen toiminta-alueen tulee olla Suomi. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että toiminnan, johon liittyy huomattavia liiketoimintariskejä, tulee olla mahdollista vain osakeyhtiömuodossa ja että valtioneuvosto päättää aina tällaisen toiminnan käynnistämisestä.

Liikelaitoksen lainat, takaukset, muut vakuudet ja liikelaitoksen antamat avustukset (5 § ja 3 §:n 3 momentti)

Lain 5 §:n 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi liikelaitoksen lainanottoa koskevat tarpeelliset säännökset. Eduskunta käsitelisi liikelaitosten lainanottoa vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Talousarviossa määriteltäisiin pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen lainan enimmäismäärät. Yleislaista ehdotetaan poistettavaksi valtion talousarviosta myönnettävä laina. Näin liikelaitos olisi samassa asemassa kuin sen kilpailijat, jotka hankkivat lainansa rahamarkkinoilta.

Liikelaitosten lainojen käyttökohteet määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella. Hyvän liiketavan mukaisesti pitkäaikaista lainaa voitaisiin käyttää investointien ja muiden pitkävaikutteisten menojen rahoittamiseen. Lyhytaikaista lainaa voitaisiin käyttää lähinnä vain maksuvalmiuden hoitamiseen.

Liikelaitoksen ottamista lainoista ja liikelaitoksen myöntämistä takauksista liikelaitokselta ehdotetaan perittäväksi takausmaksua. Eräät liikelaitokset ovat todenneet, ettei tällaisen takausmaksun periminen ole perusteltua. Myöskään kilpailuneutraliteettisyyden ei ole katsottu edellyttävän tällaisen maksun perimistä, sillä lähtökohtaisesti liikelaitosten ottaman rahan hinta määräytyy vapaasti markkinoilla. Esitettyä takausmaksua on myös pidetty varsin korkeana. Sen on todettu olevan jäykkä tapa reagoida rahoituksen hinnan markkinatilanteen muutoksiin.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun takausmaksun osalta noudatettaisiin valtion lainanannosta sekä valtion takauksesta ja valtion takuusta annettua lakia. Tämän mukaan erityisestä syystä maksu voidaan jättää määräämättä. Lähinnä kysymyksen tulisivat sellaiset tilanteet, joissa korolla ei ole kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan jatkaa liikelaitosten laina-ehtojen seuranta- ja analysointia ja tätä taustaa vasten määritellä takausmaksun suuruus.

Liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien rahoittaminen (7 §)

Lain 7 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha liikelaitokselle määrätyn, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten. Tällainen säännös sisältyy myös nykyiseen yleislakiin. Säännöksen mukaan valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myöntämiseen liikelaitokselle sille määrätyn tehtävän suorittamiseksi sekä asetettujen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Määrärahaa ei jatkossa kutsutaisi korvaukseksi. Mikäli liikelaitoksella on julkisia hallintotehtäviä, niiden rahoittamista var-

ten otettaisiin talousarvioon oma määrärahamomenttinsa. Momentin selvitysosassa tällaiselle toiminnalle asetettaisiin alustavat tulostavoitteet, kuten muullekin hallinnolliselle toiminnalle.

Hallituksen esityksen perusteluissa on myös todettu, että vastaisuudessa liiketaloudellisen toiminnan tuloksella ei voitaisi kattaa liikelaitokselle määrätystä kannattamattomasta tehtävästä aiheutuvia kustannuksia. Tätä ristisubventoinnin kieltoa ei ole sisällytetty itse lakitekstiin.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kaikilla liikelaitoksilla ei tällä hetkellä ole lakiehdotuksessa tarkoitettuja liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä. Sitä vastoin niillä on liiketoiminnan ohella yhteiskunnallisia palvelutehtäviä ja viranomastehtäviä, joista säädetään laitospöytäkirjoissa laeissa. Näitä yhteiskunnallisia palvelutehtäviä ei kokonaan hoideta ja rahoiteta valtion budjettivarojen, vaan liiketoiminnan rahoitusta käytetään yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen. Useissa liikelaitoksissa tämä toimintamalli on toiminut varsin hyvin ja turvannut riittävät resurssit yhteiskunnan palvelutehtävien hoitamiseen pitkäjänteisesti tilapäisistä suhdanteista riippumatta.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kaikki julkiset hallintotehtävät tulee siirtää suoraan ministeriön ohjaukseen. Nämä tehtävät tulee hinnoitella maksuperustelain mukaan ja alijäämä rahoittaa valtion talousarviosta, jossa niitä käsitellään, kuten muutakin valtion budjettitalouden kuuluvaa toimintaa. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, ettei näillä perusteluilla rajoitettaisi mahdollisuutta sisällyttää laitospöytäkirjoihin lakeihin yleislain periaatteista poikkeavia säännöksiä, mikäli ne todetaan tarkoituksenmukaisiksi. Tällöin esimerkiksi Ilmailulaitos saisi jatkossakin käyttää kannattavien lentokenttien tuloja tappiollisten kenttien ylläpidon kustantamiseen.

Mikäli laitospöytäkirjoissa lakeja valmisteltaessa kuitenkin päädytään siihen, että ristisubventoinnista liiketoiminnan läpinäkyvyyteen ym. vedoten luovutaan, tämä asettaa valtion talousarvion valmistelulle aiempaa suuremmat vaatimukset.

Talousarvioratkaisut on tässä tapauksessa valmisteleva siten, että riittävä rahoitus yhteiskunnallisten palvelutehtävien hoitamiseksi turvataan ilman, että esimerkiksi asiakkaiden maksutaso näiden tehtävien johdosta nousee.

Hallituksen tarkoituksena on laitospaikkausten lakien arvioinnin yhteydessä kartoittaa liikelaitosten hoitamien julkiset hallintotehtävät ja niiden tarkoituksenmukaisuus. Ministeriö ohjaa julkisten hallintotehtävien suorittamista, eikä tehtävä kuulu liikelaitoksen hallitukselle tai toimitusjohtajalle.

Liikelaitoksen ohjaus (8 §)

Valtiovarainvaliokunta on ottanut kantaa liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen edellä todetussa mietinnössään VaVM 9/2002 vp. Valiokunta painottaa myös tässä yhteydessä, että omistajaohjaukselta voidaan odottaa ennen muuta johdonmukaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja selkeyttä. Palvelu- ja muut toimintatavoitteet tulisi määrittää siten, että ne koskevat todella liikelaitoksen kannalta keskeisiä seikkoja. Niiden tulisi olla omistajan asettamia, aitoja ja konkreettisia tavoitteita, joiden toteutumista voidaan tehokkaasti seurata.

Eri ministeriöissä on tähän saakka noudatettu erilaisia ohjauskäytäntöjä, joihin hallituksen esityksessä on aiheellisesti kiinnitetty huomiota. Toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen ja raportoinnin kehittäminen ovat tässäkin mielessä kannatettavia. Samoin on tärkeää, että tunnusluvut määritellään mahdollisimman pitkälle yhteneväisten periaatteiden mukaisesti. Tämä edesauttaisi jatkossa myös jälkikäteisraportointia eduskunnalle liikelaitosten toiminnasta.

Valiokunta pitää ohjauksen kehittämistä keskeisiä ehdotuksia kannatettavina. Tehokas omistajaohjaus ottaa huomioon myös yhteiskunnan erityisintressit. Säännöksiin perustuvan määrämuotoisen liikelaitosohjauksen ja omistajaohjauksen keskittäminen asianomaiseen ministeriöön on perusteltua.

Myös ehdotusta siitä, että eduskunta ei enää hyväksyisi liikelaitoksen investointien tärkeimpiä kohteita, voidaan pitää perusteltuna. Investointien yksityiskohtainen määrittely 1—2 vuot-

ta etukäteen on vaikeaa. Niiden esittäminen valtion talousarviossa ei ole ollut myöskään kilpailutilanteen kannalta tarkoituksenmukaista ja järkevää.

Aiempiin kannanottoihinsa (esim. VaVM 9/2002 vp ja VaVM 25/2002 vp) viitaten valiokunta korostaa eduskunnan tiedonsaannin merkitystä liikelaitosten palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta. Raportointia eduskunnalle ja eduskunnan palvelutaso-ohjausta edistäisi omalta osaltaan se, että sillä olisi käytettävissään liikelaitosten tilintarkastusten tulokset. Myös käsiteltävänä olevan lain mukaan tilintarkastuksesta huolehtivat ulkopuoliset tilintarkastajat, joilla ei ole tällaista raportointivelvollisuutta. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto voi tehdä tarkastusvirastosta annetun lain mukaisesti liikelaitoksiin ainoastaan toiminnantarkastuksia. Lisäksi valtiontilintarkastajat valvovat liikelaitosten toimintaa.

Voitontuloutuksesta päättäminen (8 §:n 2 momentti)

Ehdotetun lain mukaan valtioneuvosto päättää liikelaitoksen voitontuloutuksesta. Asianomainen ministeriö asettaisi tulostavoitteen ja tuloustavoitteen. Voitontuloutuksen perusteena olisi peruspääoma, mikä on liikelaitokseen pysyvästi sijoitettua pääomaa. Eduskunta päättää liikelaitoksen peruspääoman muutoksista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdotti edellä todetussa erilliskertomuksessaan, että liikelaitosten voitontuloutusvaade määritettäisiin varsin mekaanisesti peruspääoman kautta. Valtiovarainvaliokunta totesi tässä yhteydessä, että tämä ei ota huomioon pääomarakennetta, johon kohdistuvat vaatimukset vaihtelevat suuresti liikelaitoskohtaisesti ja toimialakohtaisesti.

Lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että ohjaava ministeriö seuraa liikelaitoksen pääomarakenteen kehittymistä ja tekee asianmukaiset johtopäätökset. Voitontuloutukseen vaikuttaa pääomarakennetta merkittävämmiin liikelaitoksen toimiala ja toimialan suhdannevaihtelut tai liikelaitoksen menestyminen muutoin. Valiokunta katsookin, että tämän vuoksi ei ole mahdollista yksiselitteisesti määrittellä taloudellisia

tulos- ja tuloutustavoitteita. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että voitontuloutusperiaatteet olisivat nykyistä selkeämmät. Toiminnan pitkäjänteisyyden näkökulmasta valiokunta katsoo myös, ettei tuloutustavoitteita tule asettaa ensisijaisesti valtiontaloudellisista lähtökohdista. Valtiovarainvaliokunta toistaa tilakertomuksen käsittelyn yhteydessä (VaVM 26/2002 vp) esittämänsä vaatimuksen, että tulostavoitteiden ja tuloutustavoitteiden tulisi olla mahdollisimman realistisia. Esimerkiksi Metsähallitus on viime vuosina joutunut tuloutustavoitteestaan selviämiseksi harkitsemaan jopa lainarahoituksen käyttämistä, mihin valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota viimeksi kuluvaan vuoden talousarviosta antamassaan mietinnössä VaVM 37/2001 vp.

Henkilöstön palvelussuhde

Liikelaitoksen palvelussuhde olisi lakiehdotuksen yleisperustelujen mukaan työsuhde. Mikäli liikelaitoksella olisi laitospohjaisen lain mukaan julkisia hallintotehtäviä, niitä hoitavien henkilöiden tulisi olla virkamiehiä. Mainintaa henkilöstön asemasta ei ole kirjattu itse lakitekstiin.

Metsähallituksessa on tällä hetkellä 22 virkaa ja Ilmailulaitoksessa 434 virkaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kysymys palvelussuhteen laadusta ei ole käytännössä ongelmallinen. Valtion virkamieslain valmistelun yhteydessä on todettu, että virkasuhde on pääasiallinen palvelussuhde talousarviotalouden piiriin kuuluvassa hallinnossa. Valtion liikelaitoksissa tulisi käyttää palvelussuhteena pääsääntöisesti työsopimussuhdetta, koska liikelaitokset toimivat kilpailutilanteessa työsopimussuhdetta käyttävien yritysten kanssa. Ainoastaan silloin, kun liikelaitoksella on julkisia hallintotehtäviä, tulisi niitä hoitavien olla virkasuhteisia.

Toimitusjohtajan nimittäminen ja asema (10 §:n 1 momentin 3 kohta ja 11 §)

Ehdotetun lain mukaan liikelaitoksen toimitusjohtaja olisi liikelaitoksen lakisääteinen toimielin samalla tavoin kuin toimitusjohtaja on osa-

keyhtiön toimielin osakeyhtiölain mukaan. Toimitusjohtaja ei olisi enää palvelussuhteessa liikelaitokseen. Näin ollen hän ei voisi olla virka- eikä työsopimussuhteessa liikelaitokseen nähden.

Ehdotetussa laissa pyritään selkeyttämään liikelaitoksen valvonta- ja vastuusuhteet. Hallitus valvoisi toimitusjohtajaa. Tästä seuraa, että liikelaitoksen hallituksen pitää voida vaikuttaa toimitusjohtajan asemaan. Tämän vuoksi hallitus nimittäisi ja irtisanoisi toimitusjohtajan.

Valiokunta pitää myös toimitusjohtajan nimittämistä ja asemaa koskevia muutosehdotuksia tarkoituksenmukaisina.

Liikelaitoksen hallintaan tai liikelaitoksen hallinnasta siirrettävä kiinteistövarallisuus (14 §)

Nykyinen liikelaitoslaki lähtee siitä, että vain eduskunnan valtuutuksella voidaan siirtää talousarviotaloudesta omaisuutta talousarviotalouden ulkopuolelle liikelaitoksen hallintaan. Ehdotetun 14 §:n 3 momentin mukaan eduskunta lailla valtuuttaisi valtioneuvoston siirtämään liikelaitoksen hallintaan tai liikelaitoksen hallinnasta valtion talousarviotalouteen kiinteistövarallisuuden kohteita, joiden käypä arvo on enintään 10 miljoonaa euroa.

Metsähallitus on asiantuntijalausunnossaan katsonut, että tällä hetkellä käytössä oleva joustava menettely, jonka mukaan hallinnansiirrot voidaan toteuttaa ministeriöiden päätöksillä sen jälkeen, kun kiinteistöhallintayksiköt ovat alustavasti neuvotelleet ja sopineet asiasta, tulisi säilyttää. Senaatti-kiinteistöt on katsonut, että ainakin liikelaitosten väliset kiinteistövarallisuuden hallinnansiirrot tulisi voida tehdä liikelaitosten omilla päätöksillä. Ehdotuksen on katsottu toteutuessaan merkitsevän, että valtioneuvoston yleisistunto joutuisi ratkaisemaan varsin operatiivisia asioita, joiden merkitys on vähäinen.

Saadun selvityksen mukaan merkittävin syy ehdotetun säännöksen esittämiseen on ollut valtion kiinteistöstrategian toimeenpano. Hallintasiirtojen tekemisessä on tärkeää siirrettävän omaisuuden arvon lisäksi se, millä ehdoin siirto tehdään. Tämän vuoksi ministeriöiden tulisi

koota kiinteistövarallisuuden siirtoja koskevia asioita ja saattaa ne valtioneuvoston ratkaistavaksi. Ehdotus näiden siirtojen käsittelemisestä valtioneuvostotasolla on lähtökohtaisesti perusteltu.

Liikelaitoksen omaisuuden vakuuttaminen

Esityksessä ehdotetaan, että liikelaitosten vahinkoturvajärjestelmää muutettaisiin siten, että liikelaitokset hankkisivat tulevaisuudessa vakuutuksensa markkinoilta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtion vahinkoturvasta luovuttaisiin.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että eräillä toimialoilla on kyse varsin suurista vakuutuksista. Ilmailulaitoksen osalta vahinkoriski liittyy esimerkiksi lennonvarmistuspalveluihin. Nykytilanteessa esimerkiksi lentoliikenteen turvatarkastuksiin liittyviä vastuuvakuutuksia on erittäin vaikeaa, ellei peräti mahdotonta, saada kaupallisilta markkinoilta. Valtiovarainvaliokunta katsookin, että vahingonkorvausvastuuta koskevat kysymykset on voitava ratkaista laitoskohtaisissa laeissa tarkoituksenmukaisella ja toimialan kannalta järkevällä tavalla. Lähtökohtana tulee olla, että valtio vastaa vakuutuslaitoksen kanssa sovitun vakuutuskaton ja/tai liikelaitoksen oman riskinkantokyvyn ylittävistä vahingoista.

Lain voimaantulosäännökset

Hallituksen esityksen mukaan uusi laki tulisi voimaan 1.1.2003. Siirtymäsäännösten nojalla aikaisempaa lakia sovellettaisiin aikaisemman lain mukaisina liikelaitoksina perustettuihin liikelaitoksiin (Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Tieliikelaitos) 31.12.2003 saakka, Ilmailulaitokseen kuitenkin 31.12.2004 saakka.

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen valtion kiinteistövarallisuutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 102/2002 vp). Esitykseen sisältyi muun ohessa ehdotus nykyisen liikelaitoslain 24 §:n muuttamisesta ja uuden 23 §:n 5 momentin lisäämisestä. Mainitut nykyisen liikelaitoslain muuttamista koskevat ehdotukset

vastaavat asiallisesti uuden liikelaitoslain 3 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin 10 kohdan sisältöä. Kiinteistövarallisuutta koskeva lainsäädäntö on saadun selvityksen mukaan tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2003, eikä alkuperäisen aikataulun mukaisesti vasta noin kolmen kuukauden kuluttua hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Nyt käsitellyssä olevalla lailla juuri muutetut liikelaitoslain säännökset kumottaisiin samasta ajankohdasta lukien. Siirtymäsäännösten nojalla aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä (kiinteistövarallisuutta koskevan hallituksen esityksen mukaisesti muutettuja säännöksiä) noudatettaisiin nykyisiin liikelaitoksiin kuitenkin 31.12.2003 saakka.

Koska säännösten muuttaminen ja niiden kumoaminen tapahtuisi samasta ajankohdasta lukien, se voisi saadun selvityksen mukaan aiheuttaa tulkintaongelmia. Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että uuden liikelaitoslain voimaantuloajankohta jätettäisiin avoimeksi. Muutoin voimaantulo- ja siirtymäsäännökset hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa. Tällä muutoksella ei olisi olennaisia vaikutuksia, sillä hallituksen esitykseen sisältyy vuoden mittainen siirtymäkausi. Siirtymäkausi olisi arviolta kuukauden suunniteltua lyhyempi. Ainoastaan ehdotetun lain 20 §:n 5 momentin takausmaksua voitaisiin periä vasta lain voimassaollessa.

Säännösten muutostarpeet

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotusta korjattaisiin siten, että ehdotetun 10 §:n 2 momentin 9 kohdassa viitattaisiin 7 §:n asemasta 8 §:ään.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin muuttamattomana, paitsi 10 §:n 2 momentin 9 kohta ja 19 §:n 1 momentti muutettuina seuraavasti:

10 §	(10 ja 11 kohta kuten HE) (3 mom. kuten HE)
<i>Hallituksen tehtävät</i>	
(1 mom. kuten HE) Hallituksen tehtävänä on erityisesti: (1—8 kohta kuten HE) 9) päättää eduskunnan ja ministeriön 8 §:n perusteella tekemien päätösten rajoissa liikelaitoksen henkilöstörahastolaissa (814/1989) tarkoitettusta voittopalkkiojärjestelmästä ja sen soveltamisesta;	19 § <i>Voimaantulo</i> Tämä laki tulee voimaan <i>päivänä kuuta</i> 2003. (2 mom. kuten HE)

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Maria Kaisa Aula /kesk	Irja Tulonen /kok
vpj. Kari Rajamäki /sd (osittain)	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
jäs. Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Kari Uotila /vas
Reijo Laitinen /sd	Jukka Vihriälä /kesk
Markku Laukkanen /kesk	vjäs. Ulla Anttila /vihr (osittain)
Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Liisa Hyssälä /kesk (osittain)
Tuija Nurmi /kok (osittain)	Kari Kantalainen /kok (osittain)
Virpa Puisto /sd	Riitta Korhonen /kok
Ola Rosendahl /r	Mikko Kuoppa /vas
Matti Saarinen /sd	Hannes Manninen /kesk
Sakari Smeds /kd	Anu Vehviläinen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.