

## REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2014/2014 rd

### Statsförvaltningens inhyrning av lokaler från Senatfastigheter

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Utskottet beslutade den 3 april 2014 lämna ett betänkande om övervakningsobjektet statsförvaltningens inhyrning av lokaler från Senatfastigheter. Utskottet ska enligt 90 § 1 mom. i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta övervakningsiakttagelser.

##### *Behandlingen av ärendet i utskottet*

Utskottet har tidigare i utlåtandet till finansministeriet om ramar för statsfinansernas 2013—2016 (ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd) och betänkandet om statens bokslutsberättelse 2011 (ReUB 4/2012 rd — B 0/2012 rd, B 14/2012 rd) fäst uppmärksamhet vid statsförvaltningens inhyrning av lokaler, kostnader för lokalerna och behovet av att utveckla lokalförvaltningen. Utskottet gick vidare med utredningen genom att den 31 januari 2013 skicka en enkät Senatfastigheter och till Senatfastigheters hyresgäster inom fem förvaltningsområden. Sammanlagt svarade 154 hyresgäster inom justitieministeriets, undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets, jord- och skogsbruksministeriets samt arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Raimo Laitinen, riksdagen
- verkställande direktör Jari Sarjo, divisionschef Jorma Heinonen, divisionschef Jari Pan-

helainen och operativ direktör Juha Lemström, Senatfastigheter

- ledande effektivitetsrevisor Ari Hoikkala och ledande effektivitetsrevisor Vesa Koivunen, statens revisionsverk, riksdagen
- avdelningschef Hannu Kuikka, statsrådets kansli
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi och fastighetsdirektör Hanni Sippo, utrikesministeriet
- kanslichef Tiina Astola, avdelningschef, överdirektör Kari Kiesiläinen och avdelningschef, överdirektör Arto Kujala, justitieministeriet
- ekonomidirektör Jukka Aalto, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Kai Heng, försvarsministeriet
- finansminister Jutta Urpilainen, förvaltnings- och utvecklingdirektör, överdirektör Helena Tarkka, budgetråd Tomi Hytönen, specialsakkunnig Pauliina Pekonen och specialsakkunnig Ville Kopra, finansministeriet
- undervisningsråd Mirja Vihma och kulturråd Tiina Eerikäinen, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomidirektör Hannele Laihonen, jord- och skogsbruksministeriet
- överdirektör Pekka Plathan, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Kari Mäkinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Pulkkinen, social- och hälsovårdsministeriet

**ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd**

- ekonomidirektör Oili Hintsala, miljöministeriet
  - utvecklingsdirektör Jari Jokinen, Aalto-universitetet
  - förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
  - förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
  - förvaltningsdirektör Matti Hyytinen, Lantmäteriverket
  - ordförande Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf
  - chef för materialförvaltningen Jouni Jantunen, Polisstyrelsen
  - avdelningschef, kommodor Jukka Jaakkola och fastighetsdirektör Heikki Lappalainen, Gränsbevakningsväsendet
  - lokalchef Kauko Niemelä, Brottpåföljdsmyndigheten
  - materialchef Pirkko Paavola-Hägglom, Tullen
  - vice ordförande Kimmo Levä, Veikkauksen edunvälittäjien verkosto.
- Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
- statsrådets kansli
  - utrikesministeriet
  - justitieministeriet
  - inrikesministeriet
  - försvarsministeriet
  - finansministeriet
  - undervisnings- och kulturministeriet
  - jord- och skogsbruksministeriet
  - kommunikationsministeriet
  - arbets- och näringsministeriet
  - social- och hälsovårdsministeriet
  - miljöministeriet
  - jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral
  - Finlands arkitekturmuseum
  - Bovallius-ammattiopisto
  - Livsmedelssäkerhetsverket Evira
  - Esbo arbets- och näringsbyrå
  - Södra Karelen tingsrätt
  - Södra Karelen utsökningsverk
  - närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten
  - Södra Österbottens tingsrätt
  - Södra Österbottens rättshjälpsbyrå
  - Södra Österbottens arbets- och näringsbyrå
  - Södra Österbottens utsökningsverk
  - närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax
  - Södra Savolax tingsrätt
  - Södra Savolax utsökningsverk
  - Haapajarvi rättshjälpsbyrå
  - Europeiska skolan i Helsingfors
  - Helsingfors förvaltningsdomstol
  - Helsingin ranskalais-suomalainen koulu
  - Helsingfors arbets- och näringsbyrå
  - Helsingforsnejdens studentbostadsstiftelse
  - Hyvinge tingsrätt
  - Hyvinge rättshjälpsbyrå
  - Invalidstiftelsen
  - Östra Nylands och Mellersta Nylands utsökningsverk
  - Östra Finlands hovrätt
  - Östra Finlands åklagarämbete
  - Östra Nylands tingsrätt
  - Östra Nylands åklagarämbete
  - Jyväskylä rättshjälpsbyrå
  - närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland
  - närings-, trafik- och miljöcentralen i Kajanalands
  - Kajanalands tingsrätt
  - Kajanalands rättshjälpsbyrå
  - Kajanalands utsökningsverk
  - Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
  - Nationella audiovisuella institutet
  - riksarkivet
  - Egentliga Tavastlands rättshjälpsbyrå
  - Egentliga Tavastlands åklagarämbete
  - Kasvun yhteisöt
  - Kemi-Torneå tingsrätt
  - Kemi-Torneå rättshjälpsbyrå
  - Mellersta Österbottens och Österbottens rättshjälpsbyrå
  - Mellersta Österbottens och Österbottens utsökningsverk
  - Mellersta Österbottens tingsrätt

- närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland
- Mellersta Finlands tingsrätt
- Mellersta Finlands åklagarämbete
- Mellersta Finlands utökningsverk
- Mellersta Nylands arbets- och näringsbyrå
- Konkurrens- och konsumentverket
- högsta förvaltningsdomstolen
- högsta domstolen
- Institutet för de inhemska språken
- Kotka rättshjälpsbyrå
- Koulutus- ja kehittämiskeskus Salmia
- Kouvola hovrätt
- Kuopio förvaltningsdomstol
- Kymmenedalens tingsrätt
- Kymmenedalens utökningsverk
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Lapplands tingsrätt
- Lapplands lantmäteribyrå
- Lapplands åklagarämbete
- Lapplands arbets- och näringsbyrå
- Lapplands utökningsverk
- Villmanstrands tekniska universitet
- Limingan koulutuskeskus
- Länsi-Pohja utökningsverk
- Västra Finlands åklagarämbete
- Västra Nylands tingsrätt
- Västra Nylands utökningsverk
- Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea
- Lantmäteriverket
- Landsbygdsverket MAVI
- marknadsdomstolen
- Centret för sjösäkerhetsutbildning
- Skogsforskningsinstitutet
- St. Michels rättshjälpsbyrå
- Mätteknikcentralen
- Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- Museiverket
- Niuvanniemi sjukhus
- Utbildningsstyrelsen
- Mikael inlärnings- och handledningscenter
- Mäntykangas inlärnings- och handledningscenter
- Onerva center för lärande och kompetens, enheten i Kukkumäki
- Tervaväylä inlärnings- och handledningscenter, Tervaväylän koulu
- Uleåborgs förvaltningsdomstol
- Uleåborgs tingsrätt
- Uleåborgsregionens utökningsverk
- Uleåborgs åklagarämbete
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkalands län
- Birkalands tingsrätt
- Birkalands arbets- och näringsbyrå
- Birkalands utökningsverk
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- Österbottens tingsrätt
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- Norra Karelens tingsrätt
- Norra Karelens rättshjälpsbyrå
- Norra Karelens arbets- och näringsbyrå
- Norra Karelens utökningsverk
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten
- Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå
- Norra Savolax tingsrätt
- Norra Savolax utökningsverk
- Päijänne-Tavastlands utökningsverk
- Brahestadsregionens utökningsverk
- Brahestadsregionens arbets- och näringsbyrå
- Raumo rättshjälpsbyrå
- Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet
- Brottspåföljdssektorns utbildningscentral
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Rovaniemi rättshjälpsbyrå
- Ruskis center för lärande och kompetens
- Salpausselkä åklagarämbete
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Satakunda
- Satakunda tingsrätt
- Satakunda utökningsverk
- Senatfastigheter
- Kulturfonden för Sverige och Finland
- Finlands lantbruksmuseum Sarka
- Strålsäkerhetscentralen
- Stiftelsen för konstindustrimuseet

## ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd

- Konstuniversitetet Sibelius-Akademien
- Centret för konstfrämjande
- Tammerfors universitet
- Teknologiska forskningscentralen VTT
- Institutet för hälsa och välfärd
- Vetenskapliga samfundens delegation
- dataombudsmannens byrå
- TOAS — Tampereen seudun opiskeija-asuntosäätiö
- Tulltjänstemannaförbundet
- Åbo förvaltningsdomstol
- Åbo hovrätt
- Tusby tingsrätt
- arbetsdomstolen
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Vasa förvaltningsdomstol
- Vasa hovrätt
- Statens konstmuseum
- Statens skolhem, Sippolan koulukoti
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Gamla Vasa sjukhuset
- Vanda tingsrätt
- närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Egentliga Finlands tingsrätt
- Egentliga Finlands utsökningssverk
- Ylivieska rättshjälpsbyrå
- Ylivieska-Brahestads tingsrätt
- Studenternas hälsovårdsstiftelse
- Studentexamensnämnden.

### *Samband med andra handlingar*

Utskottet har tidigare behandlat frågan som eget ärende (TRO 2/2013 vp).

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Omkostnader och hyror**

Den bärande tanken vid arbetet med detta betänkande har varit att utreda vilka uppgifter riksdagen har om statsförvaltningens lokalkostnader, hur kostnaderna utvecklats och hur de påverkar ämbetsverkens och inrättningarnas egentliga verksamhet. Detta är av vikt när riksdagen varje år behandlar och beslutar om statsbudgeten. I dagens rambudgetering ingår statsförvaltningens lokalkostnader, till den del de avser lokalhyror, i omkostnadsanslaget. Hyror är inom många förvaltningsområden den näst största utgiftsposten efter löneutgifterna. Det har också sagts att dagens praxis med osynliga hyreshöjningar, dvs. höjningar som riksdagen inte är medveten om då den beslutar om omkostnaderna, i praktiken fungerar som dolda nedskärningar av omkostnadsanslagen. Med hänsyn till riksdagens budgetmakt ser utskottet det som problematiskt att den inte har tillgång till uppgifter om hur hyreskostnaderna och lokalkostnaderna har

utvecklats och vilken betydelse de har för respektive myndighets egentliga verksamhet.

De största hyres- och lokalkostnaderna hänför sig till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde samt —oberoende av förvaltningsområde — till lokaler med speciella användningsändamål (t.ex. konst- och kulturinrättningar, fängelser, forskningsinstitut, rättssalar och polisförvaltningens speciallokaler).

Enligt uppgift till utskottet var hyrornas andel av förvaltningsområdenas omkostnader följande för 2010 och 2012.

*Hyrornas andel per förvaltningsområden 2010 och 2012*

Förvaltningsområde	2010	2012
	%	
Statsrådets kansli	18,0	23,0
Utrikesministeriet	14,1	16,3
Justitieministeriet	16,0	16,0
Inrikesministeriet	8,4	9,2
Försvarsministeriet	18,0	18,0

*Hyrornas andel per förvaltningsområden 2010 och 2012*

Förvaltningsområde	2010	2012
Finansministeriet	9,0	9,2
Undervisnings- och kulturministeriet	22,4	22,3
Jord- och skogsbruksministeriet	13,3	14,4
Kommunikationsministeriet	6,1	5,3
Arbets- och näringsministeriet	12,1	12,6
Social- och hälsovårdsministeriet	9,0	8,7
Miljöministeriet	12,4	13,7

De hyresutgifter som täcks genom omkostnaderna, dvs. lokalkostnadernas andel av omkostnaderna (%) varierar stort mellan de olika ämbetsverken. De lägsta kända hyresutgifterna noteras för närvarande hos landsbygdsnäringsarnas besvärnsnämnd och veterinärmedicinska skadenämnden (0,6 %), vilka lyder under jord- och skogsbruksministeriet. Enligt en enkät bland hyresgästerna 2013 hade Finlands lantbruksmuseum Sarka de högsta hyresutgifterna (63,9 %).

På basis av utfrågningen av sakkunniga inom statsförvaltningen är den regionala fördelningen av de hyresutgifter som täcks genom omkostnaderna ojämn i förhållande till den allmänna hyresnivån. Hyresnivån är högre utanför tätorterna än i stora stadscentra, och hyrorna varierar regionalt också därför att Senatfastigheter tecknar olika slags hyresavtal på olika håll i landet. Enligt enkäten bland hyresgäster hänförde sig den ökande andelen för hyrorna (2008—2012)

främst till speciallokaler, där hyrorna redan tidigare låg på en hög nivå.

För speciallokalernas del har kvadratmeterpriset ökat kraftigt under de senaste åren (2008—2012), jämfört med hyresökningen för kontorslokaler i Finland på längre sikt (2000—2012) och även jämfört med kostnadsutvecklingen för den svenska statsförvaltningen under knappt femton år (1994—2008).

*Ökning av hyra per kvadratmeter i Finland och Sverige*

	Kostnadsökning	Tidsperiod
Finland: andra specialfastigheter	63 %	2008—2012
Finland: kontorsfastigheter	58 %	2000—2012
Sverige	35 %	1994—2008

Mellan 2010 och 2012 ökade lokalkostnaderna mest vid statsrådets kansli (52 %) och inom utrikesministeriets (23 %), arbets- och näringsministeriets (14 %) och inrikesministeriets (13 %) förvaltningsområden. Att kommunikationsministeriet lyckats sänka sina lokalkostnader beror på att ministeriet lyckades utnyttja den organisationsreform som gjordes 2010. Av de ämbetsverk som lyder under ministeriet har Meteorologiska institutet varit en föregångare och på eget initiativ genomfört kostnadsbesparande lokal- och energilösningar. Institutet har redan gjort i det närmaste allt som är möjligt för att spara in på hyreskostnaderna.

*Lokalkostnader 2010 och 2012*

Förvaltningsområde	2010	2012	Förändring
	euro		%
Statsrådets kansli	4 950 124	7 522 864	52,0
Utrikesministeriet	28 632 580	35 279 905	23,2
Justitieministeriet	105 940 491	113 206 452	6,9
Inrikesministeriet	102 046 000	115 656 000	13,3

## ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd

### Lokalkostnader 2010 och 2012

Förvaltningsområde	2010	2012	Förändring
Försvarsministeriet	217 335 000	238 375 000	9,7
Finansministeriet	72 687 360	76 807 605	5,7
Undervisnings- och kulturministeriet	48 000 000	49 500 000	3,1
Jord- och skogsbruksministeriet	36 610 000	38 659 000	5,6
Kommunikationsministeriet	19 404 944	17 156 079	-11,6
Arbets- och näringsministeriet	87 295 399	99 558 207	14,0
Social- och hälsovårdsministeriet	36 900 099	38 469 310	4,3
Miljöministeriet	8 040 000	8 330 000	3,6

### Följder av de stigande lokalkostnaderna

Förvaltningen har tvingats reagera på de stigande lokalkostnaderna t.ex. genom att begränsa personalutbildningen, anslå tippningsvinstmedel för att täcka hyreshöjningar, avstå från lokaler, minska forskningsinstitutens apparatinvesteringar eller höja de kommunala serviceavgifterna, vilka kan utgöra en inrättnings huvudsakliga finansieringskälla. De stigande lokalkostnaderna har också medfört minskande medel för andra fastighetsrelaterade funktioner och därigenom bl.a. lett till att fastigheternas skick försämrats. Till exempel har de ökande lokalkostnaderna inom inrikesministeriets förvaltningsområde täckts genom anpassning av den övriga verksamheten och vid vissa ämbetsverk genom personalminskning genom naturlig avgång.

Det främsta problemet i fråga om de ökande lokalkostnaderna inom justitieministeriet har varit att underhållsutgifter täckts med anslag avsedda för kärnverksamheten. Det gäller i synnerhet Brottspåföljdsmyndigheten, där underhållet står för cirka 30 procent av lokalkostnaderna. Brottspåföljdsmyndighetens lokaler minskade med 65 000 m<sup>2</sup> mellan 2009 och 2012, men trots det ökade kostnaderna med 27 procent.

Brottspåföljdsmyndighetens fängelselokaler är specialfastigheter vars kapitalkostnader, underhållskostnader och energikostnader är exceptionellt höga jämfört med de andra förvaltningsområdena. Myndigheten anser att hyresnivån är hög, med tanke på att myndigheten är en totalt riskfri hyresgäst och inte har några realistiska

möjligheter att hyra lokaler av någon annan hyresgivare.

Uppsägningarna vid Institutet för hälsa och välfärd beror på att anslagen sänkts samtidigt som hyrorna höjts. Forskningscentralen för jordbruks- och livsmedelsekonomi har efter samarbetsförhandlingar sagt upp personal samt avstått från att anlita tillfällig arbetskraft eller anställa ny personal i samband med pensioneringar. Vid Lantmäteriverket har hyreshöjningarna täckts genom effektivisering av verksamheten och ny prissättning av de avgiftsbelagda tjänsterna.

Kultur- och konstinrättningar som lyder under undervisnings- och kulturministeriet har efter 2008 inte fått fullt anslag för hyresunderstöden, utan ministeriet har tvingats täcka behovet med hjälp av tippningsvinstmedel avsedda för konstfrämjandet. Det har lett till en motsvarande minskning av understöden för egentlig konstverksamhet. Ministeriet har inte kunnat påverka hyrorna för de lokaler som hyrts av Senatfastigheter och har därför minskat på stödet till verksamheten vid inrättningarna.

I lagen om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (23.11.2001/1054) bestäms att anslag som enligt 17 § 1 mom. i lotterilagen (1047/2001) motsvarar avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel skall anvisas i statsbudgeten och fördelas enligt följande:

1) 25 procent för att främja idrott och fysisk fostran,

- 2) 9 procent för att främja ungdomsarbete,
- 3) 17,5 procent för att främja vetenskap,
- 4) 38,5 procent för att främja konst, samt
- 5) 10 procent för ändamålen i 1—4 punkten på det sätt som årligen närmare bestäms i statsbudgeten.

Utskottet känner oro över att undervisnings- och kulturministeriet på grund av den kraftiga ökningen av lokalkostnaderna har tvingats finansiera sina lokalutgifter på det sätt som nämns ovan. Det är ytterligare ett tecken på att det behövs ökad genomskinlighet i lokalkostnaderna.

### **Statsförvaltningens möjligheter att spara in på lokalkostnader**

Enligt Senatfastigheters bedömning kan den lokalstrategi som just nu utarbetas för staten leda till inbesparingar på cirka 100 miljoner euro jämfört med nuläget. Senatfastigheter har inga exakta uppgifter om hur mycket statsförvaltningen hittills sparat in på lokalkostnader, men uppskattar att de minskningar av lokalbeståndet som gjordes under 2013 (ca 50 000 m<sup>2</sup>) ger en kostnadsänkning på cirka fyra miljoner euro per år.

Statsförvaltningen bedömer å sin sida att sparmöjligheterna i regel är begränsade och i vissa fall obefintliga. Till följd av produktivhetsprogrammet och minskande omkostnadsanslag har ämbetsverken redan en längre tid försökt effektivisera användningen av lokalerna. Möjligheterna att spara begränsas också av att det inte går att flexibelt avstå från en del lokaler trots att lokalbehovet minskar.

Under sakkunnigutfrågningen framhölls också att det i Senatfastigheters produktsortiment saknas tjänster som kunde ha en väsentlig effekt för kontrollen över statens lokalutgifter. Servicemålen för Senatfastigheter fastställs av finansministeriet. Senatfastigheters nuvarande verksamhetsmodell och avtalspraxis främjar inte och stöder inte strävandena att få till stånd en allmän inbesparing i lokalutgifterna inom statsförvaltningen. Ett exempel som nämndes var de avtalsrättsliga omständigheter som gör det svårt att bli av med onödiga lokaler och hyror. Förvaltnings-

områdena koncentrerar sin lokalanvändning men tvingas själva söka nya hyresgäster till lokaler för vilka de tecknat långvariga hyresavtal.

Kunderna inom statsförvaltningen menar att de behöver lokaler som lätt kan modifieras när det sker strukturella förändringar i statsförvaltningen. Senatfastigheter erbjuder kunderna skräddarsydda lösningar som upplevs bli onödigt dyra och sluka en stor del av sparpotentialen. I slutändan leder det till att när ett ämbetsverk, i synnerhet verk med många anställda, flyttar in i nya lokaler och enligt ett nytt lokalkoncept så blir minskningen räknad i kvadratmeter stor men inbesparingarna trots det anspråkslösa. Vid inflyttning i nya lokaler krävs dessutom ombyggnad. Kostnaderna för detta överförs i huvudsak på hyran. Enligt sakkunniga har de omfattande lokalförändringarna och minskningarna av antalet kvadratmeter lett till endast smärre inbesparingar, eftersom man efter förändringarna inte kunnat tillämpa den gamla hyresnivån eller en hyresnivå som baserar sig på självkostnadsvärdet. Under sakkunnigutfrågningen framfördes att Senatfastigheter borde ha intresse av att sänka hyresutgifterna och främja den totala ekonomin.

Möjligheterna till inbesparingar varierar beroende på ämbetsverk. Till exempel Kommunikationsverket, som lyder under kommunikationsministeriet, har utifrån det gällande hyresavtalet inga möjligheter att spara in på lokalkostnaderna. När Trafikverket bildades uppnåddes avsevärda inbesparingar genom sammanslagning av de tidigare ämbetsverken, men utlokaliseringen har ökat antalet anställda i Villmanstrand. Det innebär ökat behov av lokaler och ökade kostnader. Det nya Trafiksäkerhetsverket flyttade 2010 från tre fastigheter till en enda och startade upp verksamhet i Rovaniemi, men den sammanlagda hyresnivån har inte ändrats nämnvärt.

Det går att spara in på lokaler i samband med organisationsreformer och reduceringar av kontorsnätverk inom statsförvaltningen. Arbets- och näringsministeriet bedömer att de pågående projekten vid NTM-centralerna kommer att ge framtida inbesparingar. Inbesparingar kan upp-

nås när funktioner centraliseras allt mer och antalet verksamhetsställen minskas. Den multifunktionslösning som miljöministeriet ska ta i bruk 2015 ger å sin sida cirka 40 procent mindre area till samma hyresbelopp i euro som tidigare.

De sakkunniga påpekade också att Senatfastigheters intresse att erbjuda staten det i ett totalekonomiskt perspektiv mest kostnadseffektiva alternativet kan hämmas av att Senatfastigheter tillämpar ett resultatbonussystem och av att Senatfastigheter får hyresintäkter ur statsbudgeten för gällande hyresavtal (också för tomma eller outnyttjade lokaler.

### Riksdagens roll och Senatfastigheters ställning

I 6 § i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) bestäms att riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten ska 1) godkänna ökning och nedsättning av affärsverkets grundkapital samt besluta om intagande av anslag i statsbudgeten för att beviljas för ökning av affärsverkets grundkapital, 2) samtycka till att affärsverket upptar lån för finansiering av sin verksamhet och 3) godkänna maximibeloppet för affärsverkets investeringar under nästa räkenskapsperiod samt bemyndiganden för affärsverket att ingå sådana förbindelser för investeringar som medför utgifter under senare räkenskapsperioder. Efter att riksdagen beslutat om statsbudgeten ska vederbörande ministerium besluta om målen för affärsverkets tjänster, resultatmål och intäktsföringsmål.

I motiven i regeringens proposition om affärsverkslagen (RP 63/2010 rd) konstateras att de statliga affärsverken kommer att vara statliga organisationer utanför statsbudgeten med vidsträckt operativa befogenheter och tydliga behörighets- och ansvarsförhållanden i likhet med dem som följer av aktiebolagslagen. I modellen kvarstår en med tanke på skötseln av uppgifterna ändamålsenlig behörighet för vederbörande ministerium att styra affärsverket. När de statliga affärsverken enligt den föreslagna lagen tillhandahåller stöd- och sakkunnigtjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar och inte längre

har i 124 § i grundlagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter, finns det inte längre något behov av riksdagens styrning. Till skillnad från tidigare har riksdagen inte efter 2012 ställt upp några mål för affärsverkens tjänster eller verksamhet.

Senatfastigheters ställning och uppgifter har fastslagits i lagen om statliga affärsverk (1062/2010), som trädde i kraft den 1 januari 2011. Ett statligt affärsverk tillhandahåller tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen. Ett statligt affärsverk kan tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten. I statsrådets förordning om Senatfastigheter (1292/2010) bestäms om styrelsens sammansättning och uppgifter samt om styrelsemedlemmar och revisorernas arvoden.

Enligt kommissionens beslut nr K(2007)6073 är ett statligt affärsverk en hybrid mellan ett verk i den statliga förvaltningen och ett bolag som ägs av staten. Ett statligt affärsverk sköts enligt affärsrättsliga principer, men riksdagen, regeringen och berörda ministerier fattar besluten rörande affärsverket och har också den styrande makten över det.

I regeringens proposition om affärsverkslagen konstateras att de statliga affärsverken utgör en marknadsstyrd del av staten. Modellen med affärsverk baserar sig på att företagsekonomiska principer iakttas när offentligrättsliga tjänster tillhandahålls. De statliga affärsverken är inte fristående juridiska personer i förhållande till staten, och de anställda vid de statliga affärsverken är statligt anställda.

Enligt affärsverkslagen kan Senatfastigheter endast fungera med ställning som anknuten enhet (in house-ställning) och så att det tillhandahåller tjänster för statsförvaltningen och för sammanslutningar som huvudsakligen finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten. Statsförvaltningen kan hyra lokaler av Senatfastigheter utan konkurrensutsättning. Enligt finans-



ministeriet konkurrerar inte Senatfastigheter med den öppna marknaden och dess möjligheter att hyra ut lokaler till utomstående är med stöd av upphandlingslagen begränsad till tio procent. I propositionen om affärsverkslagen (RP 63/2010 rd) konstateras att affärsverkets operativa ledning, styrelse och verkställande direktör aktivt ska följa hur affärsverkets omsättning och kundförhållanden utvecklas. Ansvar för att ställningen som anknuten enhet inte äventyras bärs i sista hand av affärsverket och det ministerium som sköter ägarstyrningen av affärsverket.

I affärsverkslagen föreskrivs att ett affärsverk svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförs i dess besittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem. I propositionen konstateras att affärsverken i sista hand har samma riskhanteringskapacitet som staten, eftersom de statliga affärsverken inte ger upphov till särskilda förmögenheter.

I motiven till propositionen konstateras vidare att den lagstadgade inkomstskattesatsen för affärsverken är ungefär 20 procent lägre än den skattesats på 26 procent som tillämpas på konkurrenter som har formen av en sammanslutning. Dessutom är staten inte skattskyldig för inkomst som den får från affärs- eller produktionsföretag som huvudsakligen verkar för att tillgodose statliga inrättningsbehov. Enligt statistiken över företagsskatten 2012 hade Senatfastigheter en beskattningsbar inkomst på 16,8 miljoner euro, för vilken verket betalade knappt 1,3 miljoner euro i skatt, dvs. 7,5 procent av den beskattningsbara inkomsten. Till exempel hade Finlands Universitetsfastigheter Ab samma år en beskattningsbar inkomst på 28 miljoner euro och betalade cirka 6,9 miljoner euro i skatt, dvs. 24 procent av den beskattningsbara inkomsten. Finlands Universitetsfastigheter Ab omsättning (134 miljoner euro) var ungefär en femtedel av Senatfastigheters omsättning (637 miljoner euro).

I 13 § 1 och 2 mom. i affärsverkslagen sägs att när ett affärsverk inleder sin verksamhet ska statsrådet med stöd av ett bemyndigande som riksdagen gett besluta om vilken statlig egen-

dom som ska överföras i affärsverkets besittning. När egendom överförs i ett verksamt affärsverks besittning ska beslut om överföringen fattas med iakttagande av 1 mom. Med stöd av 13 § 3 mom. och 19 § 1 mom. ska statsrådet besluta om överföringar vars värde är högst 30 miljoner euro och finansministeriet besluta om överföringar vars värde är högst 10 miljoner euro.

#### *Senatfastigheters särställning*

Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades vissa problempunkter som bl.a. anknyter till att Senatfastigheter är ett affärsverk (vinstavkastningsmål), de ogenomskinliga uppgifterna som beskriver verksamheten, Senatfastigheters monopolställning hos staten och uppgifter som är förknippade med utövning av offentlig makt.

Å ena sidan ska Senatfastigheter vara statsförvaltningens interna lokalkonsult, stå på hyresgästens sida och arbeta för att hyresgästen får förmånliga lokaler och goda avtal. Denna roll kunde med fördel också inkluderas i centralförvaltningens styrning och strävan att hålla lokal-kostnaderna under kontroll. Å andra sidan är Senatfastigheter den som erbjuder staten lokal-tjänster, som har skyldighet att se till att fastigheterna ger avkastning och som äger fastigheter som konkurrerar om hyresgäster på den öppna marknaden. Sakkunniga ansåg att denna konstellation bryter mot konkurrensneutraliteten och är ogynnsam för de enskilda enheterna inom statsförvaltningen. Det uppstår också en konflikt när enheterna måste välja nya lokaler bland Senatfastigheters aktuella byggnadsbestånd. Senatfastigheter har då rollen som oberoende statlig lokalexpert i samband med hyresavtal som gäller verket självt. Inom statsförvaltningen gjordes också den bedömningen att Senatfastigheters monopolställning motverkar utvecklingen av tjänsterna.

#### *Senatfastigheters ekonomiska ställning och viktigaste nyckeltal*

I enlighet med 4 § i affärsverkslagen har Senatfastigheter ett eget kapital som består av grundkapital, övrigt eget kapital och en uppskriv-

ningsfond. Grundkapitalet är kapital som har placerats i affärsverket och som utgör grund för intäktsföringen av vinsten. Övrigt eget kapital är kapital som har anvisats affärsverket av dess vinst, eller kapital som har överförts till affärsverket såsom övrigt eget kapital. Uppskrivningsfonden visar med vilket belopp värdet av anläggningstillgångarna har skrivits upp. Övrigt eget kapital kan överföras till grundkapitalet.

Som ett inslag i uppställandet av resultatmålen för hyresverksamheten fastställer finansministeriet varje år ett mål för intäktsföringen av vinsten. Målet är ett belopp som anges i euro. Under sakkunnigutfrågningen konstaterade Senatfastigheters representant att den årliga intäktsföringen av vinsten är cirka 100 miljoner euro, vilket innebär en avkastning på 3,3 procent av det egna kapitalet (3,3 miljarder euro). Revisionsverket konstaterade att detta beräkningssätt är felaktigt, eftersom avkastningen enligt 4 § i affärsverklagen ska beräknas på grundkapitalet (673 miljoner euro), varvid avkastningen på eget kapital blir 15 procent.

Enligt hållbarhetsredovisningen för 2013 är Senatfastigheter landets största och mångsidigaste ägare av fastigheter för kontor och annan verksamhet. Affärsverket har i sin besittning 10 500 byggnader med en total areal på 6,4 miljoner kvadratmeter. Enligt statens lokalstrategi (16.11.2005) har Senatfastigheters en viktig roll på fastighetsmarknaden i Finland, eftersom affärsverket är branschens största aktör. I hållbarhetsredovisningen för 2009 konstateras att Senatfastigheter i egenskap av den största aktören också har en betydande inverkan på de lokala näringarna och på utvecklingen när det gäller serviceutbudet inom fastighetsbranschen. De verksamhetsmodeller som Senatfastigheter anammat får genom dess underleverantörer spridning ock-

så inom fastighets- och byggbranschen i stort. Senatfastigheter uppskattades ha en marknadsandel på 60 procent inom kontorslokaler före bolagiseringen av universitetsfastigheterna.

De universitetsfastigheter som var i Senatfastigheters besittning bolagiserade i början av 2010 till tre aktiebolag (Finlands Universitetsfastigheter Ab, Helsingfors Universitetsfastigheter Ab och Aalto Universitetsfastigheter Ab). Köpesumman för universitetsfastigheterna var 1 784 miljoner euro, varav bolagen betalade 973 miljoner euro i aktier. Senatfastigheter äger en tredjedel av aktierna i varje universitetsfastighetsbolag. År 2013 fick Senatfastigheter 10,5 miljoner euro i aktieutdelning av universitetsfastighetsbolagen utifrån resultatet för 2012.

Senatfastigheter utgör en koncern och är ett affärsverk. Senatfastigheters balansräkning, omsättning och rörelsevinst 2013 var enligt verksamhetsberättelsen följande:

*Senatfastigheters balansräkning, omsättning och rörelsevinst 2013*

	Koncernen	Affärsverket
	miljoner euro	
Balansräkning	4 655	4 590
Omsättning	637	630
Rörelsevinst	130	172

Senatfastigheter amorterar lån och betalar räntor samt intäktför varje år cirka 90 procent av rörelsevinsten till finansministeriet. Lånebördan hos staten har minskat klart sedan 2010. Enligt Senatfastigheters utredning till utskottet har intäktsföringen och övrig penningtrafik till fi-

nansministeriet under åren 2010-2013 varit följande:

*Senatfastigheters intäktsföring av vinst och övriga inbetalningar till finansministeriet 2010-2013*

År	2010	2011	2012	2013
	miljoner euro			
Räntor på statliga lån	36,8	29,1	23,8	19,7
Amorteringar av statliga lån	216,2	129,0	110,1	72,3
Garantiavgifter för lån från penninginrättningar	4,9	4,9	6,0	6,1
Intäktsföring av vinst	100,0	250,0	130,0	120,0
Redovisning av serviceavtal	0,8	0,6	0,8	0,2
<b>Sammanlagt</b>	<b>358,7</b>	<b>413,5</b>	<b>270,7</b>	<b>218,1</b>

Enligt planen för de offentliga finanserna 2015—2018 har för Senatfastigheternas del en intäktsföring på 100 miljoner euro budgeterats i statsbudgeten för 2014. Som ett led i regeringens tillväxtpaket ska utöver den årliga intäktsföringen sammanlagt 175 miljoner euro intäktsföras i budgeten åren 2014—2015. Beloppet för 2015 är 105 miljoner euro, varav Senatfastigheters andel är 90 miljoner euro. Senatfastigheters övriga intäktsföring ska göras genom försäljning av fastighetsegendom 2014 och 2015. Enligt finansministeriet kan dock de olika planera-

de tidpunkterna för försäljningarna och intäktsföringarna förutsätta vissa tekniska preciseringar. År 2015 kan en del av intäktsföringen ske genom andra medel eller en del av intäktsföringen flyttas fram till 2016, eftersom försäljningen av fastigheter sker fram till slutet av 2015 och den exakta tidpunkten för intäktsföringarna fortfarande är oklar.

Intäkterna från Senatfastigheters hyresverksamhet per affärsområde var enligt verksamhetsberättelsen för 2013 följande:

*Intäkterna från hyresverksamhet per affärsområde 2013*

Affärsområde	Intäkter (omsättning)	Andel av intäkterna
	miljoner euro	%
Kontor	174,0	30
Ministerier och specialfastigheter	187,0	32
Försvar och säkerhet	187,3	33
Utvecklingsfastigheter	27,6	5
<b>Sammanlagt</b>	<b>575,9</b>	<b>100</b>

I verksamhetsberättelsen för 2012 (endast på finska) användes begreppet omsättning (liikevaihto) i rapporteringen av hyresverksamheten. Det ändrades i berättelsen för 2013 till intäkt av hyresverksamhet (vuokraustoiminnan tuotto).

Senatfastigheter rapporterar inte i sina verksamhetsberättelser hur intäkterna per affärsområde (dvs. omsättningen) förändras jämfört med tidigare år. Utgående från tidigare verksamhetsberättelser har ökningen av omsättningen jämfört med år 2011 varit snabbast inom affärsom-

## ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd

rådet kontor. Detta affärsområdes omsättning (130,8 miljoner euro) ökade med något över 43 miljoner euro (33 %) mellan 2010 och 2103.

Omsättningen per affärsområde 2011 och 2013 var följande:

Affärsområde	Omsättning 2011	Omsättning 2013	Ökning 2011-2013
	miljoner euro		%
Kontor	146,7	174,0	18,6
Ministerier och specialfastigheter	167,8	187,0	11,4
Försvaret och säkerhet	168,1	187,3	11,4
Utvecklingsfastigheter	29,3	27,6	-5,8
<b>Sammanlagt</b>	<b>511,8</b>	<b>575,9</b>	<b>12,5</b>

Senatfastigheters hyresuppföljning grundar sig på affärsområdenas genomsnittliga hyror. Det finns två beräkningsgrunder för de genomsnittliga hyrorna: 1) Lokaluppgifterna för ca 2 milj. m<sup>2</sup>, dvs. cirka en tredjedel av samtliga lokaler (6,4 milj. m<sup>2</sup>) och 2) "de genomsnittliga avtalade hyrorna viktade enligt kvadratmeter". Senatfastigheter gav i samband med enkäten bland hyresgäster 2013 ingen förklaring till den senare beräkningsgrunden, som förblev oklar för utskottet.

Uthyrningen till utomstående 2013 var 7 procent (ca 40 miljoner euro) av Senatfastigheters omsättning. Utifrån uppgifterna i samhällsansvarsrapporten går det inte att bedöma hur stor del av uthyrningen till utomstående hänför sig till kontorslokaler, dvs. det segment där det är mest sannolikt att affärsverket konkurrerar med företag inom den privata sektorn.

Utskottet konstaterar att det av Senatfastigheters rapportering är svårt att få en klar bild av hyresverksamheten, eftersom affärsverket tillämpar en indelning av affärsområdena som för samman olika lokaltyper (t.ex. affärsområdet ministerier och specialfastigheter). Utskottet anser att Senatfastigheters rapportering måste bli genomskinligare, tydligare och mer specifik. Det räcker inte att endast tillämpa ett medeltal i uppföljningen av hyrorna. Man måste också fundera på om det i jämförelserna av marknadspriserna för kontorslokaler är möjligt att tillämpa uppgifter-

na om kostnaderna för lokaler som hyrs ut till utomstående.

### *Uppgifter om Senatfastigheters kostnader*

Senatfastigheter lade 99 miljoner euro på köptjänster 2010, medan motsvarande siffra för 2013 var 144 miljoner euro (ökning 42 %). Köpen av experttjänster uppgick till 31 miljoner euro 2010, medan denna post 2013 var 44 miljoner euro (ökning 42 %). Enligt bokslutet för 2013 uppgick de externa tjänsterna till 156 miljoner euro.

Enligt samhällsansvarsrapporten för 2013 var kostnaderna för fastighetsskötseln 213,5 miljoner euro. Reparationer (65,1 miljoner euro) och hyror betalda av Senatfastigheter (45,4 miljoner euro) var de två största kostnadsposterna.

Antalet anställda vid Senatfastigheter ökade med 8 procent mellan 2012 (251 pers.) och 2013 (273 pers.). Större delen av ökningen skedde inom serviceenheterna. Lönekostnaderna inklusive lönebikostnader ökade med 11,5 procent mellan 2012 (17,9 miljoner euro) och 2013 (19,9 miljoner euro). År 2013 uppgick lönerna och arvoden till verkställande direktören till 227 523 euro, medan arvoden till styrelsen var 81 650 euro. Den genomsnittliga lönen för personalen var 56 890 euro exklusive lönebikostnader. Enligt Statistikcentralen var den genomsnittliga förvärvsinkomsten per månad för an-

ställda med regelbunden arbetstid 3 603 euro i november 2012, dvs. 43 236 euro per år.

Hela personalen, inklusive ledningen, omfattas av ett system med resultatlön. En förutsättning för att resultatbonus ska betalas har varit att det fastställda målet för hyresbidraget uppnås. Verkställande direktörens resultatbonus kan högst motsvara tre månaders lön. Det främsta kriteriet för den personliga lönedelen 2014 var vad som är bäst för staten som helhet, och högst 30 procent av bonusen får basera sig på Senatfastigheters resultat.

I ett läge där anslagen inom statsförvaltningen skärs ned och personalen och verksamheten reduceras ser utskottet det som särskilt viktigt att finansministeriet har tillsyn över kostnadsutvecklingen, fördelningen av kostnaderna och den interna kostnadseffektiviteten också vid Senatfastigheter. I samband med att genomskinligheten i Senatfastigheters verksamhet och hyresystem utökas ser utskottet det som motiverat att fastställa de faktorer som avgör vad som är bäst för staten som helhet.

#### *Senatfastigheters lokalprojekt*

Senatfastigheter ger i sin verksamhetsberättelse allmän information om projekt som ansluter till statliga ämbetsverks lokaler. I de allmänna beskrivningarna av projekten saknas uppgifter om kostnaderna för de olika projekten. För t.ex. 2010 rapporterade affärsverket följande i verksamhetsberättelsen (berättelsen endast på finska, översättning här): "Affärsområdet kontor ingick under 2010 cirka 40 avtal om experttjänster bl.a. för utveckling av riksomfattande arbetsmiljökoncept för domstolar, polishus och NTM-centralers kundbetjäning, skräddarsydd arbetsmiljöplanering, lokalsökning, vidareuthyrning och strategisk ledning av lokalfunktionen. Vidare avtalades om lokallösningar i samband med utlokaliseringen av verksamhet (Fimea, Trafikverket, Trafi). Ministeriernas campusprojekt framskrider och en representant för Senatfastigheter har utnämnts i den lokalsamarbetsgrupp som finansministeriet tillsatte i april 2010."

Lokalprojekten kan vara långvariga, kostnaderna kan fördela sig över flera år, projekten kan

ge upphov till betydande expert- och konsultkostnader och de kan också innebära stora administrativa arbetsinsatser vid myndigheterna.

Utskottet har fått kännedom om fall där förändringarna i statsförvaltningens verksamhet och lokallösningarna inte har kunnat samordnas, vilket lett till kostnadsmissigt ineffektiva lösningar. Hyvinge-enheten vid magistraten i Östra Nyland fick nya lokaler i september 2012. En arbetsgrupp som under tiden 15.5.2013—31.1.2014 behandlade en reducering av magistraternas nätverk av verksamhetsställen föreslog att enheten i Hyvinge läggs ned senast 2019. Tingsrätterna i Jyväskylä, Jämsä och Äänekoski slogs den 1 januari 2010 samman till Mellersta Finlands tingsrätt. De anställda vid tingsrätten i Äänekoski flyttades över till Jyväskylä, vilket ledde till att arbetsrummen i Jyväskylä måste förminskas och renoveras åren 2009 och 2010. Före flyttningen av kansliet i Jämsä till Jyväskylä 2014 måste en del av de samma lokalerna renoveras ännu en gång.

Revisionsutskottet efterlyser bättre samarbete och ökat ansvarstagande hos samtliga parter (ministerierna, Senatfastigheter, hyresgästerna) så att denna typ av situationer kan förebyggas.

#### *Övrig verksamhet vid Senatfastigheter*

Senatfastigheter förmedlar också andra hyresgivares lokaler till hyresgäster inom statsförvaltningen. Enligt Senatfastigheters samhällsansvarsrapport 2013 har affärsverket cirka 100 hyresavtal för en area på cirka 180 000 m<sup>2</sup> (siffran 200 000 m<sup>2</sup> förekommer i ett annat sammanhang) och hyresintäkterna är cirka 32 miljoner euro per år. Enligt samhällsansvarsrapporten för 2011 tredubblades förmedlingen av kontorslokaler från den öppna marknaden till statsförvaltningen på ett år. Senatfastigheter tar av statsförvaltningen ut en månadsersättning på 2—6 procent av värdet av de hyresavtal som tecknas med de privata aktörerna.

Enligt Senatfastigheter fattar affärsverkets egna experter beslut och sköter ledningen i samband med tekniska och ekonomiska frågor som är väsentliga med hänsyn till ägarens intressen. Till dessa uppgifter hör bland annat att göra upp

och verkställa utvecklings-, hyres-, och serviceavtal om arbetsmiljölösningar, planering och byggherreuppgifter i samband med investeringar, administrativt disponentskap i samband med underhållet av byggnadsbeståndet samt uppgifter i samband med försäljning av fastigheter.

Senatfastigheter anlitar utomstående experter för planering av och forskning i lokallösningar och byggprojekt, konsultation och tillsyn i byggherrefrågor, tekniskt disponentskap i fråga om underhåll av byggnadsbeståndet samt i enskilda, krävande uppgifter som förutsätter särskild kompetens. I samhällsansvarsrapporten för 2013 konstateras att Senatfastigheter fortfarande köpte cirka 90 procent av arbetsuppgifterna av underleverantörer.

I utredningar och under sakkunnigutfrågningen har Senatfastigheters sakkunskap och yrkesskicklighet kritiserats. Bristande expertis ansågs förekomma framför allt när det gäller speciallokaler, som t.ex. kultur- och konstinrättningar som lyder under undervisnings- och kulturministeriet.

Kritik riktades mot kvalitetsnivån hos Senatfastigheters lokaler. Enligt sakkunniga tvingas kunden, med sina små resurser, att i stället för Senatfastigheter övervaka de konsulter till vilka Senatfastigheter har lagt ut verksamheten. Det här gäller såväl byggprojekt som underhåll av hyrda lokaler. Det ansågs leda till ökade hyreskostnader för staten och till att fastigheternas kvalitet, hälsosamhet och säkerhet blir lidande. Vidare medför det överlappande arbete och därmed även extra kostnader.

Enligt utredningarna satte sig Senatfastigheter under planeringsstadiet inte tillräckligt väl in i användarens särskilda behov. Det finns motsägelser och brister i beräkningsdokumenten, vilket leder till extra arbete och ändringar, vilket i sin tur betalas av hyresgästen, i likhet med kostnaderna för försummad fastighetsskötsel.

I fråga om Polisstyrelsen gavs utskottet många exempel på att Senatfastigheter inte är tillräckligt insatt i kundens behov och att informationen om kunden inte förmedlas inom organisationen. Det finns också skillnader i arbets sätt i Senatfastigheters regionala organisation.

Enligt Brottspåföljdsmyndigheten borde Senatfastigheter ha särskilda experter på fängelsbyggnade för att säkerställa att byggprojektet genomförs på ett högklassigt sätt och kostnadseffektivt med tanke på de offentliga finanserna. Senatfastigheter borde förbättra sin egen kompetens inom fängelsebyggnade, och det borde inte höra till hyresgästens basuppgifter att t.ex. ge konsulterna introduktion angående de enskilda byggprojekten eller att delta i tillsynen över byggarbetena. Också det kunskapskapital som förvärvats genom tidigare projekt måste bättre än idag betjäna såväl ombyggnader som nya byggprojekt.

Enligt Brottspåföljdsmyndighetens erfarenhet har vissa frågekomplex i anslutning till byggandet inte alltid letts på ett effektivt sätt, vilket medfört extra kostnader eller kvalitetsproblem. Fel och/eller dåliga upphandlingar under byggfasen leder till att man får system som är svåra att hantera eller är sinsemellan inkompatibla. Till exempel byggs fastighetsautomationssystemen upp som separata upphandlingsprojekt. Fängelsebyggnadsprojekten har ofta olika planerare som inte alltid får tillräcklig och kompetent styrning. Det förekommer att system tas emot trots att de är bristfälliga. Senare måste de till höga kostnader rättas till utanför byggentreprenaden.

#### **Lokalkostnaderna och nuläget för uppföljningen i statsförvaltningen**

Revisionsutskottet underströk i ett utlåtande (ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd) att det inte finns tillgång till tillräckligt heltäckande och detaljerad information om statens ämbetsverks och inrättnings lokalt behov och lokalkostnader. Finansministeriets och förvaltningsområdenas uppfattningar om lokalkostnaderna skiljer sig från varandra. Utskottet såg det som viktigt att det utreds vad de divergerande uppfattningarna om lokalbehovet och lokalkostnaderna beror på och hur kraven på sänkta lokalkostnader inverkar på ämbetsverkens och inrättningarnas ekonomi och förutsättningarna för deras egentliga verksamhet.

Utskottet påpekade också att finansministeriet inte har haft samlad information om utgifter för statens lokaler eller om deras kostnader och lokaleffektivitet. Det bör finnas samordnat insamlade uppgifter om storlek, kostnader, lokaleffektivitet, hyresvärdar och läge när det gäller statsförvaltningens lokaler.

Senatfastigheters har lämnat varierande uppgifter om antalet hyresavtal inom statsförvaltningen. För 2012 har det angivna antalet varierat mellan 2 575 och 2 873 hyresavtal. Enligt finansministeriet hade statsförvaltningen 2 031 avtal om hyra av verksamhetslokaler med Senatfastigheter år 2012. Därutöver hade de ingått också andra hyresavtal.

Enligt ett betänkande från utskottet (ReUB 4/2012 rd — B 10/2012 rd, B 14/2012 rd) hade de statliga ämbetsverken och inrättningarna cirka 1 500 hyresavtal med andra hyresvärdar. Uppgifterna lämnades av finansministeriet i samband med att revisionsutskottet gjorde ett inspektionsbesök den 30 november 2011. Enligt finansministeriet finns det inga uppgifter om antalet hyresavtal som ingåtts utanför förvaltningen åren 2012 och 2013.

Utifrån en enkät som revisionsutskottet låtit utföra kan man förmoda att statens lokalkostnader 2012 var cirka 845 miljoner euro. Med beaktande av bedömningar gjorda av försvarsministeriets förvaltningsområde och statens revisionsverk var statsförvaltningens lokalkostnader 2012 cirka 769 miljoner euro. I regeringens årsberättelse för 2012 uppskattas hyrorna i sin tur till 742 miljoner euro; i siffran ingår också annat än lokalhyror, t.ex. hyra för utrustning. I det förslag till lokalstrategi för staten som tagits fram under ledning av finansministeriet uppskattas lokalkostnaderna 2012 till cirka 600 miljoner euro.

En noggrannare beräkning av lokalkostnaderna försvåras av att avgiftsbelagd serviceverksamhet finansierar en del av omkostnaderna. Till exempel finansieras två tredjedelar av Trafiksäkerhetsverkets omkostnader genom avgiftsbelagd verksamhet. Situationen är likadan inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, där lokalhyrorna var 7,8 procent av bruttout-

gifterna och 12,1 procent av nettoutgifterna år 2012.

Också momsen har en stor inverkan på totalkostnaderna. Om man antar att hälften av lokalkostnaderna är momsbelagda, är momsens andel 100 miljoner euro och totalkostnaderna 945 miljoner euro för 2012.

Utskottet konstaterar att uppföljningen av statsförvaltningens lokalkostnader är splittrad och bristfällig. En del av ministerierna och ämbetsverken har instruerat den underlydande förvaltningen om hur lokalkostnaderna ska följas upp, men praxisen är varierande.

Till exempel betraktar kommunikationsministeriet de driftsavgifter för lokalhanteringen samt de arvoden för lokalrelaterade konsult- och experttjänster som betalas till Senatfastigheter som lokalkostnader, medan finansministeriet inte gör det. Tillämpningen av kostnadsfaktorerna varierar också inom ett och samma förvaltningsområde.

Enligt justitieministeriet är lokalhyrnas andel av lokalkostnaderna något över 80 procent. I sin rapportering av lokalkostnaderna beaktar ministeriet också andra kostnader än lokalhyran, dvs. kostnader för värme, el, vatten och avlopp, service och underhåll, städning, avfallshantering, bevakning och säkerhet samt fastighets-skatt till Senatfastigheter.

Arbets- och näringsministeriet baserar sina beräkningar enbart på lokalhyrorna. Dessutom avviker arbets- och näringsministeriets beräkning av hela förvaltningsområdets lokalkostnader för 2012 (84,5 miljoner euro) klart från de sammanlagda lokalkostnaderna (99,6 miljoner euro) för de ämbetsverk som hör till förvaltningsområdets budgetekonomi. Inom justitieministeriets förvaltningsområde betalas också fastighetsskatt till Senatfastigheter. Enligt finansministeriet och Senatfastigheter ingår fastighets-skatten i den underhållshyra som Senatfastigheter tar ut av kunderna. Enligt samhällsansvarsrapporten för 2013 betalade Senatfastigheter 24,7 miljoner euro i fastighetsskatt.

Utskottet ser det som problematiskt att de kostnader för lokalhantering, konsultering och experttjänster som Senatfastigheter tar ut förblir

osynliga när de inte bokförs på ett korrekt och enhetligt sätt.

### Uppföljningen av lokalkostnader i Sverige

I Sverige sammanställs och publiceras basuppgifterna om statsförvaltningens hyresgäster av Ekonomistyrningsverket (ESV), en myndighet för styrning, uppföljning och forskning som sorterar under Finansdepartementet. En av ESV:s uppgifter är att i enlighet med regeringens mål arbeta för att skötseln av statens fastigheter är så kostnadseffektiv som möjligt. De statliga myndigheterna har uppskattat lokalkostnaderna åtminstone sedan 1994. Mellan 1994 och 2008 ökade den svenska statsförvaltningens hyreskostnader med 35 procent, räknat enligt genomsnittlig hyra per kvadratmeter.

Uppföljningen av hyreskostnaderna baserar sig i Sverige på två källor, nämligen de uppgifter som myndigheterna uppger i sina årsredovisningar samt på ett separat register över hyresavtal och användare (Kontrakt- och AnvändarRegister; KAR). Uppgifterna i KAR fås kostnadsfritt och är helt offentliga, med undantag för försvarsförvaltningens fastigheter och fastigheter utomlands. ESV publicerar uppgifterna på webben. I registret finns uppgift om hyresvärd, hyresgäst och lokalens användare, kommun och adress, hyresavtalets giltighetstid, grundhyra och indexbunden andel, totalhyra/m<sup>2</sup>, de statliga myndigheternas genomsnittliga kvadratmeterhyra per kommun och hyrd area delvis även indelad enligt användningsändamål. Alla hyresgäster inom statsförvaltningen är skyldiga att underrätta ESV om förändringar i de nämnda uppgifterna, och de uppdateras också berömligt.

Hyrans andel av ämbetsverkens och inrättningarnas årliga anslag grundar sig i nya och förnyade hyresavtal på marknadsbaserade rikthyror, vilka ESV varje år följer upp och sammanställer inför budgetberedningen. Rikthyrorerna beräknas från och med 2014 som ett genomsnitt för marknadshyrorna i de sju fastställda rikthyresgrupperna, dvs. grupper av kommuner, och strävan är att genom rikthyrorerna sporra de statliga hyresgästerna till mer kostnadseffektiva val av

hyreslokaler. I ESV:s beräkningar inför budgetberedningen för 2014 varierade rikthyrorerna i de olika rikthyresgrupperna mellan 6,4 och 25,6 euro.

Ekonomistyrningsverket har tagit fram ett flertal uppföljningsrapporter om lokalkostnader och där granskat den hyrda arean och årshyran (SEK/m<sup>2</sup>) per myndighetsgrupp (central förvaltning, regional och lokal förvaltning, domstolsväsendet, universitet och högskolor, Sveriges lantbruksuniversitet, forskningsinstitutioner, datacentraler o. dyl., kriminalvård, arkiv och museer). Det tillgängliga faktaunderlaget gör det möjligt att vid behov följa upp förändringar i hyreskostnaderna också om indelningen av myndigheterna justeras.

I Finland har man försökt skapa klarhet i statsförvaltningens lokalkostnader genom insatser av statens revisionsverk och revisionsutskottet. Finland har ingenting som motsvarar Sveriges kostnadsuppföljning, som är förpliktande för myndigheterna och förutsätter att grundläggande information produceras.

### Förvaltningens informationstjänst för lokal-försörjning (HTH)

Enligt statsrådets principbeslut ska uppgifter om statens fastigheter och om lokaler som hyrs av andra sammanställas i ett gemensamt datasystem, i syfte att effektivisera ministeriernas, ämbetsverkens och inrättningarnas lokalanvändning.

Enligt Senatfastigheter omfattar informationstjänsten HTH, som är riktad till kunder inom statsförvaltningen, för närvarande användarrätt till systemet Optimaze.net samt separata tjänster som underhåll av ändringar i lokalhantlingsvyer, budgetkörning och körning kvartalsvis av lokalkostnaderna, beräkning av kolavtryck utifrån energiförbrukning och användning av lokalerna, rapportering till statskoncernen två gånger per år samt IT-miljö (underhåll och support). Systemet kostar enligt uppgift Senatfastigheter 1,7 miljoner, varav statsförvaltningen står för 1,4 miljoner euro.



Inom statsförvaltningen har avtal om anslutning till HTH tecknats sedan 2011, men införandet av systemet har framskridit långsamt. Till exempel försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk kommer enligt vad utskottet erfarit inte att teckna anslutningsavtal, och Gränsbevakningsväsendet har ännu inte gjort det. Anledningen till att försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk väljer att stå utanför HTH-systemet är de särskilda krav som försvaret ställer på datasäkerheten. Senatfastigheters webbaserade HTH-system uppfyller inte dessa krav. Också i Sverige är uppgifter om fastigheter som besitts av försvarsmakten samt fastigheter utomlands hemligstämplade och myndigheterna lämnar inte ut dem till utomstående.

Den finländska försvarsmaktens datasystem PVSAP har ett bredare innehåll än HTH-systemet, och även Försvarsmaktens byggverk har ett eget datasystem, KIRAVE. Försvarsförvaltningen menar att den inte behöver nya datasystem för lokalförsörjningen, och den kan med sitt eget system producera de lokaluppgifter av HTH-typ som statskoncernen behöver.

Det är enligt Senatfastigheter svårt att bedöma hur stora kostnadsinbesparingar HTH-systemet har gett. Uppgifterna i systemet används för att utveckla lokallösningar och optimera lokalanvändningen i enlighet med statens lokalstrategi. Enligt Senatfastigheter har inbesparingarna (14,6 miljoner euro) uppstått genom lokallösningar, avtalsändringar och arbetsmiljöprojekt, och inbesparingarna fördelar sig över flera år.

Enligt sakkunniga kan tjänsten utnyttjas bl.a. i resultatstyrningen av ämbetsverk som lyder under undervisnings- och kulturministeriet. Kommunikationsministeriet har använt HTH-systemet särskilt för hantering av arbetsstationer och rum samt för uppföljning av energi- och vattenförbrukning. Ministeriet utnyttjar siffrorna i miljöprogrammet Green Office, som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och minska det ekologiska fotavtrycket. Trots att ministeriet har uppnått sina mål för minskning av energi- och vattenförbrukningen märks detta inte på hyrorna, utan Senatfastigheter justerar varje år hyrorna uppåt. Dagens praxis innehåller enligt

kommunikationsministeriet inget ekonomiskt incitament.

Inrikesministeriet menar att HTH-systemet är bra och ändamålsenligt. Även om det inte direkt ger sänkta kostnader, får man med hjälp av systemet likväl en övergripande bild av lokalerna och utgifterna för dem.

### **Hyressystem och grunder för fastställande av hyran**

Riksdagen ställde 2005 upp som mål att Senatfastigheters hyressystem utvecklas ytterligare så att systemets tydlighet och översiktlighet framhävs och genom att ett graderat avkastningskrav tas i bruk. Enligt finansministeriet och Senatfastigheter bygger hyressystemet på sunda principer, men är inte tillräckligt flexibelt med tanke på de förändringar som sker inom statsförvaltningen.

#### *Indexhöjning av hyror*

Utskottet ansåg i sitt utlåtande ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd att det är helt omotiverat och att det inskränker riksdagens verkliga budgetmakt att kostnadstrycket från uteblivna indexhöjningar av anslagen och konsekvenserna av detta för verksamhetsbetingelserna döljs för riksdagen.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes att de uteblivna indexförhöjningarna av anslagen har utgjort ett problem, eftersom man oftast varit tvungen att betala de indexbundna hyreshöjningarna med medel reserverade för andra kostnader. Ämbetsverken inom statsförvaltningen kan inte heller påverka den allmänna prisökningen för el och annan energi eller för fastighets-skötsel.

Att indexhöjningen av hyror kompenseras — med beaktande av eventuell momskompensation — är särskilt viktigt för ämbetsverk där lokalkostnadernas andel av omkostnaderna är hög, som fallet är för t.ex. Museiverket. Trots att Museiverkets stigande hyror och indexhöjningar i regel har beaktats i de senaste årens budget, har omkostnadsanslaget samtidigt utsatts för andra

## ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd

stora nedskärningar. Hyresutgifternas andel av omkostnaderna har därför ständigt stigit.

Till följd av det minskande omkostnadsanslaget har verket tvingats tillgripa samarbetsförhandlingar och säga upp anställda. De fastigheter som var i Museiverkets besittning överfördes den 1 januari 2014 till Senatfastigheter och Forststyrelsen. Hyrornas andel av Museiverkets totala utgifter var före det 30 procent, och efter överföringen 54 procent. Verket ser det som nödvändigt att indexhöjningarna av hyrorna och eventuella momskompensationer täcks till fullt belopp genom statsbudgeten.

I anslagsramen i planen för de offentliga finanserna 2015—2018 föreslås att ämbetsverkens omkostnadsmoment årligen utökas med ett kalkylmässigt tillägg som motsvarar indexhöjningen av utgifterna för lokaler. Därefter ska omkostnadsanslagen varje år minskas med ett belopp som motsvarar en produktivitetsökning på 0,5 procent. På grund av försvarsreformen tillämpas minskningen inte på försvarsmaktens omkostnader under ramperioden.

I sina anvisningar (endast på finska) angående indexhöjningen av hyresutgifter och inbesparingar i omkostnaderna i budgetförslaget för 2015 konstaterar finansministeriets budgetavdelning att för att den minskning av omkostnaderna som ska leda till en nedskärning av rambeslutet på 0,5 procent ska kunna uppnås, måste anslaget skäras ned så nedskärningen utöver den eftersträlvade effekten på 0,5 procent täcker ökningen av det budgeterade anslaget för indexhöjningen av hyrorna (ca 8,6 miljoner euro). Denna nedskärning har gjorts så att 0,5 procent har minskats från varje ämbetsverks omkostnader, och därutöver också den andel av de totala indexhöjningar som motsvarar varje ämbetsverks andel av de totala omkostnaderna. (På finska: "Jotta

kehyspäätoöksessä mainittu 0,5 %:n leikkaukseen johtava toimintamenojen vähennys toteutuisi, on määrärahoja leikattava siten, että leikkauksella voidaan kattaa 0,5 %:n vaikutuksen lisäksi vuokrien indeksikorotuksiin budjetoitavan määrärahan lisäys (n. 8,6 milj. euroa). Tämä leikkaus on toteutettu siten, että kunkin viraston toimintamenoista on vähennetty 0,5 %:n säästö ja sen lisäksi kunkin viraston osuutta virastojen toimintamenojen yhteismäärästä vastaava osuus vuokrien indeksikorotusten yhteismäärästä.")

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att texten är svårtydd och konstaterar att anvisningarna måste skrivas på ett klart och förståeligt sätt.

Indexhöjningarna finansieras genom nedskärningar i indexhöjningarna. Nedskärningarna är lika stora inom hela statsförvaltningen:

	euro
Produktivitetsnedskärning (0,5 %)	21 815 000
Nedskärning som krävs för finansiering av indexhöjningarna	8 641 000
<b>Sammanlagt</b>	<b>30 456 000</b>

Inom statsförvaltningen ska dock den belastning som omkostnaderna utsätts för på grund av indexhöjningen av hyrorna dock jämnas ut genom att de förvaltningsområden eller ämbetsverk där hyresutgifternas andel av omkostnaderna är över 8,7 procent får en partiell kompensation för indexhöjningarna. Om hyrornas andel av omkostnaderna är mindre än 8,7 procent, blir nedskärningarna i anslutning till indexhöjningarna stör-

re än indexhöjningarna. I tabellen nedan ges några exempel.

	Indexhöjning av hyror	Nedskärning som motsvarar indexhöjningarna	Nettoeffekt
	euro		
Inrikesministeriets förvaltningsområde	1 291 000	1 503 000	-212 000
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	189 000	298 000	-109 000
NTM-centralerna	201 000	294 000	-94 000
Gränsbevakningsväsendet	259 000	321 000	-62 000
Arkivverket	104 000	26 000	78 000
Brottspåföljdsmyndigheten	639 000	324 000	315 000

Justitieministeriet konstaterar att den faktiska nettoindexhöjningen endast täcker mindre än 30 procent av indexhöjningen av hyror. Indexhöjningen av Brottspåföljdsmyndighetens underhållshyror baserar sig inte på konsumentprisindex utan på faktiskt kostnadsutfall. Indexet för underhållskostnader har utvecklats betydligt snabbare än konsumentprisindex. Ministeriet uppskattar att Brottspåföljdsmyndighetens indexhöjning borde vara cirka 0,5 procentenheter högre än den indexhöjning som finansministeriet tillämpar (1,46 %), vilket innebär ett tilläggsbehov på cirka 0,25 miljoner euro.

Lagutskottet har i sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna (LaUU 9/2014 rd — SRR 4/2014 rd) sett det som en positiv faktor att ämbetsverkens omkostnadsmoment årligen utökas med ett kalkylmässigt tillägg som motsvarar indexförhöjningen av utgifterna för lokaler. Samtidigt fäster lagutskottet uppmärksamhet vid att hyreskontrakten för justitieförvaltningens lokaler är långfristiga och att villkoren är osmidiga; de gör det nämligen svårt att genomföra nödvändiga lokalförnyelser och nå besparingar.

Enligt försvarsutskottet utlåtande (FvUU 5/2014 rd — SRR 4/2014 rd) kommer det kalkylerade tillägg som motsvarar indexhöjningarna i utgifterna för lokaler att enligt finansministeri-

ets preliminära anvisningar täckas genom en motsvarande nedskärning av ämbetsverkens omkostnadsanslag. Försvarsministeriets omkostnadsanslag minskas således till nettobelopp med 0,6 miljoner euro 2015.

#### *Förutsättningar för att teckna hyresavtal*

Enligt statens revisionsverk kan de statliga ämbetsverken enligt bestämmelserna välja att hyra lokaler av andra än Senatfastigheter.

Innan beslut om hyrning av fastigheter fattas ska enligt statsrådets förordning 1070/2002 följande omständigheter utredas: 1) möjligheterna att utnyttja den fastighetsförmögenhet som staten redan äger, 2) användningen av sådan fastighetsförmögenhet i statens ägo som blir ledig på grund av förvärvet eller hyrningen, 3) driftkostnader och andra kostnader för den fastighetsförmögenhet som förvärvas eller hyrs, samt 4) alternativa sätt att tillgodose behovet av att använda fastighetsförmögenheten och kostnaderna för dessa.

I förslaget till statens lokalstrategi 2020 konstateras att affärsverkslagen ålägger Senatfastigheter att producera lokaltjänster och andra, direkt anknyttande tjänster till ämbetsverk, inrättningar och enheter samt att sköta den statliga fastighetsegendomen som affärsverket har i sin be-

sittning. Ett ämbetsverk inom statsförvaltningen som avser att hyra andra lokaler måste därför tillsammans med Senatfastigheter göra en utredning om möjligheterna att utnyttja de fastigheter som staten redan äger eller som blir lediga på grund av hyrningen. I förslaget till lokalstrategi rekommenderas att man utnyttjar de avsedda tjänsterna, vid behov också i de fall där man planerar hyra andra lokaler än sådana som ägs av staten. När man ser till statens helhetsintresse kan lokallösningarna inte avgöras utifrån vad som är bäst för en enskild part. Om lokalbehovet förutsätter nybyggnad är det enligt huvudregeln Senatfastigheter som svarar för lokalanskaffningen.

Enligt förslaget till lokalstrategi är det, i de fall där det gäller statlig verksamhet som till sin natur är bestående, i regel inte förenligt med statens helhetsintresse att teckna långa hyresavtal där projektets byggkostnader i huvudsak hinner amorteras under hyrestiden, men staten inte får motsvarande äganderätt. Denna typ av avtal kan anses kringgå den nämnda statsrådsförordningens bestämmelser om rättigheterna för dem som besitter fastigheterna.

Finansministeriet menar att ämbetsverken i första hand ska utnyttja lokaler som ägs av staten, men att verken inte kan tvingas bli kunder hos Senatfastigheter, utan kan hyra lokaler också av andra.

Enligt sakkunniga har det uppstått situationer där hyresgästen med hänvisning till vad som är bäst för staten som helhet tvingats godkänna Senatfastigheters hyresnivå, trots att den varit högre än andra hyresvärdars. Utrikesministeriet hyr ungefär 90 procent av sina lokaler i Finland av Senatfastigheter. Problemet är att ministeriet inte kan påverka hyresnivån, eftersom hyresavtalen inte kan konkurrensutsättas.

*Hyresavtal som tillämpas av Senatfastigheter*  
Senatfastigheter använder tre olika hyresavtalsmodeller:

1) I modellen med totalhyra svarar hyresvärden för underhåll och reparation av lokalerna. Utöver kapitalkostnaderna ingår även sedvan-

ligt, ospecificerat underhåll i hyran. Denna modell är vanlig vid hyrning av kontorslokaler.

2) Också i modellen med delad totalhyra har värden ansvar för underhållet, men hyran delas upp i fast respektive rörlig underhållshyra. Den rörliga underhållshyran justeras varje år utifrån de faktiska kostnaderna. Senatfastigheter anser att denna avtalsmodell ökar genomskinligheten och ger hyresgästen möjlighet att själv påverka underhållskostnaderna. Modellen används främst i specialfastigheter.

3) I modellen med kapitalhyra svarar hyresvärden för nyinvesteringar och ombyggnader. Hyresgästen svarar för underhållet av lokalerna. Modellen tillämpas i huvudsak på fastigheter som hyrs av försvarsmakten.

Nya avtal tecknas i huvudsak som Green Lease-avtal och innefattar olika energisparkoncept.

Utifrån förslaget till lokalstrategi för staten 2020 är den vanligaste hyresmodellen totalhyra, där hyresvärden svarar för underhåll och skötsel av fastigheten, medan hyresgästen svarar för den egna fastighetsservicen (t.ex. städning och säkerhetstjänster).

#### *Senatfastigheters avkastningskrav*

Enligt 2 § i statsrådets förordning om Senatfastigheter (1292/2010) ska styrelsen för Senatfastigheter besluta om grunderna för prissättning av tjänsterna och om andra allmänna principer som anknyter till tjänsterna. Styrelsen ska för varje år fastställa det totala avkastningskravet och principerna för prissättningen.

Enligt finansministeriet fastställer styrelsen för Senatfastigheter årligen separat det totala avkastningskravet, avkastningskravet för hyresverksamheten och principerna för prissättning av tjänsterna. Dessa grundar sig på den hyresberäkning som infördes i samband med fastighetsreformen 1996, då staten övergick till ett system med internhyra. Finansministeriet gav då en anvisning enligt vilken hyran bestäms baserat på kostnaderna och varvid även kapitalkostnaderna beaktas.

Enligt Senatfastigheter motsvarar avkastningskravet (7 %) beräkningarna för intern hyresprissättning, som bygger på räntan på kapita-

let (3—3,5 %), kostnader på grund av slitage (2,5—3 %) och risken inom fastighetsverksamheten (1 %). Enligt uppgifter från Senatfastigheter och finansministeriet bygger avkastningskravet på samma faktorer som Senatfastigheters kapitalhyra och totalhyrans kapitalandel.

I hyresförhandlingarna mellan statsförvaltningen och Senatfastigheter är avkastningskravet ett etablerat begrepp. Det har inom statsförvaltningen varierat mellan 6,5 och 11 procent.

Revisionsutskottet menar att Senatfastigheters avkastningsmål för kapitalet är högt med hänsyn till dagens låga räntenivå. Det är dessutom problematiskt att ränteavkastningsmålet har varit oförändrat de senaste tjugo åren trots att marknadsräntorna har fluktuerat kraftigt. Utskottet menar att detta inte styr eller uppmuntrar Senatfastigheter att till exempel planera och genomföra investeringarna på optimalt sätt.

#### *Reparationernas inverkan på hyran*

Funktionella ändringar och reparationer som höjer standarden överförs enligt Senatfastigheter fullt ut på hyrorna och avtalas i närmare detalj på förhand. Omfattande renoveringar och ombyggnader förutsätter alltid ett nytt hyresavtal.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes att det inte finns några klara regler för hur man fastställer hyresgästens andel och ägarens ansvar i samband med renoveringar. Senatfastigheters grunder för justeringen av kapitalhyra är oklara när det gäller grundläggande renovering. Renoveringar görs enligt hyresvärdens investeringsplan, men det förekommer att Senatfastigheter förutsätter att hyran justeras mer än de funktionella ändringar som föreslagits av hyresgästen ger anledning till. Senatfastigheter motiverar hyreshöjningar med den gängse marknadsnivån eller avkastningskravet på 7 procent. Gränsen mellan grundlig renovering och ombyggnad har inte definierats med någon större noggrannhet. Det leder till ständiga problem och till fortgående diskussioner. Åtminstone inom vissa förvaltningsområden tolkar Senatfastigheter saken som att grundliga renoveringar inte påverkar hyran, medan ombyggnader gör det.

Inom statsförvaltningen ansågs det att det har genomförts alltför få renoveringsprojekt på ägarens initiativ. En sak som i hög grad förhindrar renoveringar är att hyresgästen och Senatfastigheter ofta har olika uppfattning om vem som ska svara för projektkostnader som föranleds av myndighetsbestämmelser. Renoveringsåtgärder som görs med anledning av myndighetsbestämmelser höjer enligt Senatfastigheters mening objektets standard och påverkar därigenom hyran. De är alltså ombyggnadsprojekt, även om åtgärderna inte beror på ändringar i hyresgästens verksamhet.

Till exempel menar Brottspåföljdsmyndigheten att investeringsansvaret för brandspjäll och system för rökavledning och brandsläckning i fängelser helt klart ligger på ägaren. Konflikter till följd av meningsskiljaktigheter fördröjer projekten och äventyrar därigenom fångarnas och personalens säkerhet. Brottspåföljdsmyndigheten anser att det faktum att ägaren gjort så få och ringa investeringar har lett till en situation där myndigheten, utöver hyreskostnaderna, påförs kostnader för grundliga renoveringar. Enligt dagens koncept förväntar sig Senatfastigheter att användaren underrättar affärsverket om funktionella ändringsbehov, och fogar sedan till byggprojektet sina egna, ägarbaserade renoveringsbehov. Därigenom höjer alla ändringar hyran, trots att grundliga renoveringar inte ska påverka hyran. I slutändan betyder det att Senatfastigheter kan fastställa hyreskostnaderna utifrån de faktiska totalkostnaderna och själv inte behöver stå för någon som helst risk.

Enligt Brottspåföljdsmyndigheten motsvarar inte dagens modell för lokalförvaltningen till alla delar de ursprungliga principerna för modellen. De problem som uppkommit i modellen måste åtgärdas så att fastighetsägaren i ökad grad tar ansvar för de kostnader för grundlig renovering som ursprungligen hört till ägaren. I fråga om fängelserna tar Senatfastigheter inte ansvar för projektets totala kostnad, utan bestämmer helt enkelt hyran utifrån kostnaderna. Det har upplevts som ett problem att Senatfastigheter har stora befogenheter men bär ringa ansvar. Det bör finnas standarder för hyresvärdens

skyldigheter. Delvis har problemet ansetts bero på den bristande kompetensen hos Senatfastigheter.

Vid Brottpåföljdsmyndigheten är det ytterst svårt för en hyresgäst att försäkra sig om att hyran är korrekt, eftersom det har meddelats att hyresberäkningsgrunderna för enskilda hyresavtal är hemliga. Det innebär en förändring jämfört med tidigare års praxis. Brottpåföljdsmyndigheten menar att oklarheten i fråga om hur hyresavtalsprocenterna bestäms kan elimineras genom att ansvarsfördelningen och därigenom grunderna för bestämmande av hyran i varje enskilt projekt redovisas öppet och genomskinligt på det sätt som tillämpas i redovisningsmodellen Talo-80. Härigenom kan man i samförstånd fastställa ägarens och hyresgästens ansvar i ett byggprojekt och beräkna vilken procentuell effekt ansvaret för olika moment har på hyran.

I samband med polisförvaltningens hyresavtal för nybyggnader bestäms hyran i regel utifrån de faktiska kostnaderna. Kunden bär risken, men upphandlingsenheten, Senatfastigheter, har den styrande makten. Till följd av de problem som framkommit i samband med olika projekt har Senatfastigheter försökt stärka investerings- och byggherreprocessen, men åtgärderna på detta plan har gått ut på att bekämpa fastighetsrisken, vilket höjer hyrorna — som betalas av kunden.

#### *Hyresavtalens längd och flexibilitet*

I Sverige kontrollerar staten hyresavtalens längd med stöd av en förordning som gavs 1993. Syftet med förordningen är att kontrollera hur de statliga myndigheterna binder upp statliga resurser genom sina hyresavtal. Grundregeln är att hyresavtalen ska ha en kortare löptid än sex år. Är löptiden längre krävs regeringens medgivande till hyresavtalet. För universitet och högskolor är motsvarande tidsgräns tio år. I fråga om normala kontorslokaler är löptiden normalt tre år, i enlighet med gängse praxis på marknaden för verksamhetslokaler. Extra kostnader som uppstår i samband med lokalförändringar kräver likaså regeringens medgivande. Begäran

om medgivande ska ges in när myndigheten lämnar sitt budgetunderlag till regeringen.

Finansministeriet menar att långa hyresavtal har varit det mest ekonomiska och funktionella alternativet, eftersom amorteringen av investeringskostnaderna då periodiseras över lång tid. Numera kräver förändringstakten ökad flexibilitet, men denna får inte äventyra det fungerande hyressystemet. Senatfastigheter ingår ständigt nya, ersättande avtal, när kundernas behov förändras och den nya situationen förutsätter nya, bättre fungerande lokaler. För närvarande kan de flesta avtal sägas upp med 6—12 månaders varsel.

Ett sätt att öka flexibiliteten är enligt finansministeriet att utnyttja de riktlinjer som finanspolitiska ministerutskottet fastslog den 20 november 2012 i fråga om att vid plötsliga förändringar säga upp hyresavtal i förtid, varvid kostnadsansvaret kan delas upp mellan parterna. Multifunktionella, mindre skraddarsydda lokaler gör det enligt finansministeriet möjligt att införa flexibla avtalspraxis. Villkoren i hyresavtalen kan utformas mer flexibelt om parterna kommer överens om ett pris för att hyresavtalet sägs upp i förtid.

Enligt förslaget till lokalstrategi för staten 2020 är den rekommenderade maxlängden för hyresavtal tio år, för nybyggnader 15, år, såvida inte lokalerna är förknippade med mycket speciella särdrag.

Ett flertal ministerier och ämbetsverk menar att långa hyresavtal är problematiska i förändringssituationer. De gör det svårare att ordna verksamheten rationellt och att spara in på lokal-kostnaderna. Långa hyresavtal binder i onödan upp de knappa resurserna också i form av hyra för tomma lokaler.

Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT) betalade i tre års tid (1.1.2011—31.12.2013) 889 648 euro för tomma lokaler. Det är cirka 300 000 euro per år, eller ungefär en procent av MTT:s årliga budgetfinansiering. Senatfastigheter och MTT lät på finansministeriets initiativ göra tre oberoende uppskattningar av hyresnivån för forskningscentralens hyresobjekt i Jockis. Enligt uppskatt-

ningarna betalade MTT i genomsnitt 36 procent över marknadspriset för alla hyreslokaler i Jockis, vilket innebär en årlig extra kostnad på cirka 600 000 euro. För ett objekt överstegs marknadsnivån med hela 69 procent.

Statsförvaltningen försöker fortfarande hyra ut de tomma lokalerna, vilket binder upp arbetskraft. Enligt till exempel Teknologiska forskningscentralen VTT kan man inte bli av med alla byggnader genom att koncentrera lokalanvändningen, utan det enda återstående alternativet är att hyra ut dem till underhyresgäster.

Under de närmaste åren kommer många lokaler inom statsförvaltningen att bli lediga. Förvaltningen och uthyrningen av dessa i andra hand borde ges i uppgift åt t.ex. Senatfastigheter eller någon privat aktör. För närvarande finns ingen klar praxis för vidareuthyrning av lokaler. En vidareuthyrningsbank för lokaler kunde vara ett beaktansvärt alternativ.

De i dagens praxis förekommande avtalen där hyresgästen förbinder sig till 15 år långa avtal i samband med grundliga renoveringar och nybyggnader är enligt revisionsutskottet särskilt problematiska. Det är inte möjligt att förutse strukturförändringar inom statsförvaltningen på så lång sikt. Samordningen av strukturförändringarna inom statsförvaltningen och livscykeln för lokalanvändningen förutsätter en uttömmande omvärdering av hyresavtalens längd, varvid också de olika förvaltningsområdenas särskilda behov måste beaktas.

### *Hyresförhandlingarna*

På basis av utfrågningen av sakkunniga inom statsförvaltningen har hyresförhandlingarna mellan Senatfastigheter och statsförvaltningen inte upplevts som grundade på en jämlik ställning. Förhandlingarna karakteriserades också som tuffa.

Enligt uppgift är hyresförhandlingarna ofta administrativt tunga och långvariga, och i vissa fall också resultatlösa. Ett exempel som tas upp är förhandlingarna mellan Skatteförvaltningen och Senatfastigheter om hyra av de lokaler som tidigare inhyste Kakola fängelse. Senatfastigheter och Skatteförvaltningen inledde förhandling-

ar om lokallösningarna hösten 2009 och de pågick ända till 26 september 2012. Parterna träffades för förhandlingar närmare tjugo gånger. Den 26 september 2012 ingick Skatteförvaltningen och Senatfastigheter ett hyresavtal. Avsikten var att Skatteförvaltningen skulle flytta in när den grundliga renoveringen och en ny byggnad var klar hösten 2014. Ännu våren 2013 försäkrade Skatteförvaltningen att den stod fast vid hyresavtalet. När Senatfastigheter började undersöka byggnadernas verkliga skick, avslöjades betydande skador i konstruktionerna. Lokallösningen visade sig bli oskäligt dyr och slopades.

Gränsbevakningsväsendet konstaterar att centraliseringen av dess funktioner i huvudstadsregionen till gemensamma lokaler kommer att fördröjas med mer än ett år, eftersom det finns ambitioner att placera Gränsbevakningsväsendet i samma lokaler som Statistikcentralen. Dessa lokaler lämpar sig dessutom dåligt för Gränsbevakningsväsendet. Senatfastigheter har under konkurrensutsättningen förhandlat med fastighetsägaren i syfte att uppnå ett förmånligare anbud, eftersom Gränsbevakningsväsendet uppgett en maximal hyresnivå som överskreds av fastighetsägaren. Gränsbevakningsväsendet menar att detta förfarande är betänkligt, eftersom det kommit överens med Senatfastigheter om att själv vara upphandlande enhet.

### **Hyressättning av speciallokaler**

Revisionsutskottet har konstaterat följande i ett tidigare utlåtande (ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd): "Senatfastigheter bokför vinsten av hyresintäkter från statliga ämbetsverk och inrättningar som inkomster till staten. Revisionsutskottet ifrågasätter en sådan pengarotation från staten till staten, inte minst när det gäller speciella lokaler (som teatrar, museer, fängelser och forskningsinstitut) som saknar ett jämförbart marknadspris eller de facto tillgängliga andra lokaler."

Finansministeriet och Senatfastigheter anser att det nuvarande hyressystemet är fungerande för speciallokalernas del. Hyressättningen grun-

dar sig på kapitalkostnaden för investeringen, slitage (avskrivningar), den risk investeringen är förknippad med samt avtalets längd. Vidare påverkas hyran av underhållskostnaderna (fastighetsskötsel och underhåll).

Undervisnings- och kulturministeriet understryker att kultur- och konstinrättningarna arbetar i specialfastigheter som i praktiken saknar marknadsvärde. Senatfastigheters hyrespraxis borde därför ändras så att byggnadernas särskilda karaktär beaktas när man fastställer avkastningskravet.

Ämbetsverken inom det kulturella och konstnärliga fältet är i huvudsak kulturhistoriskt värdefulla speciallokaler, och många av dem är dessutom lokalintensiva. De har som lagfäst uppgift att växa och samla in musei- och arkivmaterial. I dessa ämbetsverk utgör de egentliga kontorslokalerna en ringa andel i jämförelse med de lokaler som den egentliga verksamheten kräver. Av dessa skäl är det ofta omöjligt eller extremt svårt att minska på lokalbehovet. Det kan också kräva avsevärda extra medel för verksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet anser att de stigande kostnaderna för speciallokaler som museer, konstmuseer och arkiv måste kompenseras fortgående och till fullt belopp genom statsbudgeten.

Flertalet av Gränsbevakningsväsendets i bruk varande operativa fastigheter är belägna på sådana platser eller är till konstruktionen sådana att det i verkligheten inte finns några referensobjekt för vilka hyran fastställts enligt marknadspris. Så kallad kapitalhyra enligt marknadspris är därför ingen förnuftig kostnadsgrund för hyrorna.

Brottspåföljdsmyndighetens lokaler är huvudsakligen specialfastigheter. Fängelsenätverket utgörs av fastigheter vars kapitalhyre- och underhållskostnader samt energikostnader är exceptionellt höga. På den öppna marknaden finns i regel inga lämpliga lokaler och det finns just ingen marknad för fängelsefastigheter. Brottspåföljdsmyndigheten har endast begränsade möjligheter att hyra lokaler av andra än Senatfastigheter. Hyran borde därför grunda sig på andra faktorer än marknadshyra.

Lantmäteriverket anser att det centrala problemet med de hyror Senatfastigheter tillämpar är att hyressättningen, till skillnad från annan verksamhet inom statsförvaltningen, inte grundar sig på självkostnadsvärde. Hyressättningen utgår från marknadshyran eller en tidigare fastställd hyra som justerats efter inflation och eventuella renoveringar. Eftersom hyressättningen utgår från den totala lönsamheten, kan hyreskostnaderna höjas genom bl.a. avkastningskravet, som inom Senatfastigheters affärsområde för kontor i regel är 6—9 procent, i praktiken oftast 7 procent. I ett sådant upplägg flexar hyrorna endast uppåt, och den kostnadstransparens som krävs för ett system med självkostnadsvärde saknas. Lantmäteriverket självt presenterar i sitt bokslut utfallen, t.ex. för inskrivningsärenden, som kostnadsmotsvarighetskalkyler som baserar sig på självkostnadsvärde.

Revisionsutskottet konstaterar att det är hög tid att ändra hyresmodellen för speciallokaler, till exempel så att hyran blir kostnadsbaserad.

### Universitetsfastigheterna

I samband med universitetsreformen bildades tre universitetsfastighetsbolag: Aalto Universitetsfastigheter Ab (AUF), Helsingfors Universitetsfastigheter Ab (HUF) och Finlands Universitetsfastigheter Ab (FUF). Universiteten äger två tredjedelar av bolagen och Senatfastigheter en tredjedel.

I samband med bolagsbildningen ingicks ett delägaravtal vars allmänna mål var att 1) universitetet ska ha tillgång till ändamålsenliga lokaler till skäligt pris, 2) fastigheternas värde bibehålls också på lång sikt och skötseln och förvaltningen av fastigheterna är kostnadseffektiv, 3) universiteten ska behandlas jämlikt och 4) arrangementet ska stödja målen för universitetsreformen.

Under sakkunnigutfrågningen konstaterades att den valda modellen har lett till en besvärlig situation särskilt i huvudstadsregionen, där AUF har endast en huvudkund och HUF tre huvudkunder. Universiteten har dubbla roller, eftersom de dels är huvudägare bundna av det stränga



delägaravtalet, dels är huvudkunder. Aalto-universitetet hyr över 95 procent av AUF:s lokaler; det är fråga om en ömsesidig monopolsituation. Aalto-universitetet koncentrerar hela sitt lokalbehov till AUF:s lokaler. Det vore därför rationellt att inte tillämpa marknadshyror, eftersom ett ömsesidigt monopol inte leder till marknadsstörningar. Ett system som det nuvarande tillämpas inte i något land som kan jämföras med Finland.

Universitetsfastighetsbolagens verksamhet är marknadsbaserad och är förknippad med de risker som hör till fastighetsverksamhet. Målet är att varje år dela ut minst 60 av räkenskapsperiodens resultat i aktieutdelning, dock utan att äventyra en sund kapitalstruktur. Universitetens fastighetsverksamhet är långsiktig och universitetens campus byggs för att stå i decennier eller i hundratals år.

Enligt sakkunniga tar fastighetsbolagens nuvarande verksamhetsmodell eller delägaravtalet inte på korrekt sätt hänsyn till en grundläggande mekanism i marknadsprincipen, nämligen sambandet mellan risk och avkastning. Avkastningskravet för bolagen motsvarar nivån på den öppna fastighetsmarknaden och bygger på en uthyrningsgrad på cirka 90 procent och på en normal affärsrisk i fråga om hyresgästen. I verkligheten är uthyrningsgraden nästan 100 procent och affärsrisken är avsevärt lägre än vad som är normalt på hyresmarknaden. Den lägre risken bör återspeglas på avkastningsnivån och leda till lägre hyror. I själva verket är hyresnivån för närvarande ställvis högre än marknadshyran.

Enligt sakkunniga leder de grundliga renoveringarna till högre hyresnivåer än om man skulle ha uppfört helt nya byggnader eller hyrt nya lokaler av utomstående hyresvärdar. Till exempel kommer Aalto-universitetets hyra per kvadratmeter för Tekniska högskolans f.d. huvudbyggnad på campusområdet i Otnäs att stiga från nuvarande 14 euro till 25 euro när kostnaderna för reparationsinvesteringarna läggs till den tidigare hyran i form av en investeringshyra. I vissa byggnader som kräver grundlig renovering är grundhyran redan ytterst hög sedan den tid då de ägdes av Senatfastigheter.

Utskottet ser det som motiverat att överväga om universitetsfastighetsbolagens verksamhet kunde vara kostnadsbaserad på vissa särskilda villkor, varvid de hyror som tas ut av universitetskunderna skulle täcka finansieringskostnader, avskrivningar och andra kostnader för investeringarna men inte innefatta något mål för intäktsföringen.

Finansministeriet har satt upp som mål att Senatfastigheter inte ska konkurrera med universitetsfastighetsbolagen när det gäller universitetslokaler. Enligt sakkunniga är Senatfastigheters dubbla roll som ägare i universitetsfastighetsbolagen och som konkurrent på fastighetsmarknaden problematisk. Det är svårt att föra genuina och neutrala diskussioner med ägaren. Den aktieutdelning och de skatter universitetsfastighetsbolagen betalar är direkta överföringar av medel avsedda för högskoleutbildning och forskning till Senatfastigheter och staten.

Det är enligt utskottet skäl att utreda hur och under vilka förutsättningar Senatfastigheters ägande i universitetsfastighetsbolagen kan avvecklas.

### Försäljning av fastigheter

Enligt statsrådets principbeslut om statens fastighetsstrategi (21.12.2010) är målet för strategin att den statliga fastighetsförmögenheten under nuvarande och även föränderliga förhållanden ska besittas och skötas på ett effektivt och produktivt sätt som beaktar vad som är bäst för staten som helhet. Målen för fastighetsstrategin bör beaktas vid alla beslut om fastighetsförmögenhet som ägs av staten eller där staten har bestämmande inflytande.

Vid arrangemang som gäller ägande och ägarbesittning av statlig fastighetsförmögenhet måste man alltid se till vad som är bäst för staten som helhet. Med det som är bäst för staten som helhet avses vid sidan av ekonomiska konsekvenser också sociala frågor, miljöfrågor och frågor med anknytning till värnandet om kulturarvet samt andra samhällsliga aspekter, t.ex. en enhetligare samhällsstruktur, kretsloppstänkande, hållbar utveckling, främjande av energieffektivitet.

tet och en fungerande fastighetsmarknad. Vad som är bäst för staten som helhet måste bedömas på såväl kort som lång sikt och med tanke på statsfinanserna som helhet. Vid behov ska nationella, regionala och lokala konsekvenser beaktas vid bedömningen.

Senatfastigheters bruttoförsäljning minskade klart mellan 2011 (drygt 180 miljoner euro) och 2013 (100 miljoner euro). I regel svarar Senatfastigheters egna anställda för försäljningen, särskilt när det gäller mer värdefulla och svårålda objekt. I försäljningsarbetet utnyttjas en så bred och öppen annonsering som möjligt. Försäljningstiderna varierar från någon månad till flera år. Försäljningen kan dra ut på tiden i fråga om skyddade objekt som kräver planläggning eller tillstånd av Museiverket eller miljöministeriet.

Senatfastigheter understryker att de objekt som säljs ofta ritats uttryckligen för statligt bruk och att det kan vara utmanande att bygga om dem för annan användning, vilket återspeglas på försäljningstiderna och det gängse priset. I regel är utgångspunkten att man säljer avgränsade helheter och att försäljningen bedöms från fall till fall och med beaktande av vad som är bäst för staten som helhet. Områden som lämpar sig för bostadsproduktion säljs i första hand till kommunerna till ARA-priser, under förutsättning att kommunen i samband med köpet förbinder sig att främja social bostadsproduktion.

Revisionsutskottet fäster uppmärksamhet vid att Senatfastigheters försäljningsverksamhet i enskilda fall har varit passiv och försäljningstiderna långa. Det främjar inte statens helhetsintresse.

### Sammanfattande slutsatser

Efter att omsorgsfullt ha satt sig in i frågan och efter att ha hört sakkunniga och inhämtat ett större antal utredningar av de involverade har revisionsutskottet kommit till den slutsatsen att Senatfastigheters verksamhet måste förändras grundligt, varvid de missförhållanden som nämns nedan måste beaktas. Det är enligt utskottet i princip ändamålsenligt och motiverat att de

statliga ämbetsverkens och inrättningarnas inhyrning av lokaler och ordnande av anknyttande lokaltjänster sköts centralt av Senatfastigheter, förutsatt att de missförhållanden som identifierats i detta betänkande åtgärdas. Hyressystemet och styrningen av det är enligt utskottet förknippat med problem som äventyrar statens helhetsintresse och försvårar verksamheten för enskilda ämbetsverk och inrättningar genom höjda kostnader som de själva inte kan påverka. Utskottet menar att ett modernt och acceptabelt förfarande förutsätter att parterna, också hyresgästen, upplever att de befinner sig i en genuin förhandlingssituation där Senatfastigheter har intresse av och sakkunskap nog att i varje enskilt fall erbjuda det totalt sett mest kostnadseffektiva alternativet och att hyresgästen kan lita på detta antagande.

Senatfastigheter bokför vinsten av hyresintäkter från statliga ämbetsverk och inrättningar som inkomster till staten. År 2013 intäktsfördes 120 miljoner euro. Intäktsföringen ökar trycket på att höja hyrorna. Utskottet menar att denna konstgjorda intäktsföring är grundlös och samtidigt leder till dolda nedskärningar i omkostnaderna för ämbetsverken. Den bristande transparensen är problematisk med hänsyn till riksdagens budgetmakt.

Utskottet anser att det grundläggande upplägget, där Senatfastigheter följer företagsekonomiska principer men inte konkurrerar med marknadsaktörerna, ter sig förvirrande och konfliktfyllt med tanke på det praktiska arbetet. Senatfastigheters verksamhet är förknippad med klara monopolistiska drag som enligt utskottets uppfattning delvis rentav har förstärkts. Senatfastigheters verksamhet på den öppna marknaden är till följd av dess särställning (en s.k. in-house-enhet inom statskoncernen) begränsad till högst 10 procent av omsättningen. Senatfastigheter agerar på en sluten marknad och det går inte alltid att fastställa ett marknadspris för de objekt verket hyr ut, särskilt inte i fråga om speciallokaler (t.ex. museer, fängelser, forskningsinrättningar eller lokaler som hör till polisen, Gränsbevakningsväsendet eller Tullen). Systemet är också stelt i fråga om hyressättningen och tar

inte hänsyn till de varierande regionala förhållandena och hyresmarknaderna på olika håll i landet. I fråga om speciallokaler är det enligt utskottet befogat att avstå från s.k. marknadsprissättning och övergå till kostnadsbaserade modeller.

Till följd av Senatfastigheters speciella ställning garanteras dess verksamhet i sista hand av staten och berörs i praktiken inte av någon marknadsrisk. Staten är likaså garant för de statliga hyresgästerna. Senatfastigheters styrelse har i närmare tjugo år hållit ränteavkastningskravet på placerat kapital (3—3,5 %) oförändrat, trots att marknadsräntorna har varierat kraftigt under samma tid. Hyresavtalen har varit långa och det har varit svårt, och i fråga om speciallokaler rentav omöjligt, att säga upp avtalen. I förändringssituationer gör långa hyresavtal det svårare att nå inbesparingar, eftersom ämbetsverken tvingas betala hyra trots att lokalerna eller en del av dem står tomma.

Revisionsutskottet ser det som motiverat att förbättra lokaleffektiviteten i kontorslokaler. Det förutsätter dock att finansministeriet och riksdagen har tillräcklig och ingående information, baserad på enhetlig kostnadsuppföljning och rapportering, om bl.a. lokalernas storlek, kostnader och andra faktorer som påverkar lokaleffektiviteten. Så är inte fallet i dag, och i fråga om lokalkostnaderna skiljer det t.ex. hundratals miljoner euro mellan den uppfattning som framförs i statens lokalstrategi och de statliga hyresgästernas uppfattning. Kvadratmeterhyran har under de senaste åren (2008—2012) ökat särskilt kraftigt i fråga om specialfastigheter (63 %). Också det faktum att hyreskostnadernas andel av omkostnaderna inom olika förvaltningsområden ökar har väckt särskild uppmärksamhet hos utskottet, liksom den kostnadsökning som föranleds av ombyggnader och nybyggnader.

Uppgiftsbasen och innehållet i Senatfastigheters rapportering måste enligt utskottet förbättras i avgörande grad. Uppgifterna om hyresavtalen måste bli offentliga och öppna. I enstaka fall

måste dock kraven på myndigheternas datasäkerhet beaktas.

I samband med rambeslutet våren 2014 beslutade regeringen om en årlig kalkylmässig höjning av ämbetsverkens omkostnader för att täcka indexhöjningarna av lokalhyrorna. Till följd av detta kommer en del av ämbetsverken att 2015 få partiell kompensation, medan en del inte får kompensation och andra åter rentav förlorar medel. Positivt är enligt utskottet att indexhöjningarna i fortsättningen blir synliga i budgeten.

Utskottet menar att det i fortsättningen är skäl att behandla indexhöjningar av hyran för speciallokaler på ett annat sätt än indexhöjningar för kontorslokaler. I fråga om speciallokaler ser utskottet det som nödvändigt att kompensera indexhöjningarna till fullt belopp. När det gäller kontorslokaler är det å andra sidan motiverat att ge full kompensation när det fastställda målet för lokaleffektiviteten har nåtts.

Utskottet har bedömt Senatfastigheters ställning och menar att dess delägarskap i universitetsfastighetsbolagen är problematiskt. Det är enligt utskottet skäl att utreda hur och under vilka förutsättningar Senatfastigheters ägande i universitetsfastighetsbolagen kan avvecklas.

### ***Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande***

Riksdagen

*förutsätter att regeringen under oberoende former utreder hur revisionsutskottets ställningstaganden om att avhjälpa de observerade missförhållandena kan tillgodoses med betoning på vad som är bäst för staten som helhet och lägger fram de ändringsförslag som behövs, och*

*anser det vara särskilt viktigt att det görs ändringar i fråga om hyresavtalens villkor och längd samt i fråga om indexhöjningar och intäktsföring av vinst.*

**ReUB 5/2014 rd — Ö 4/2014 rd**

Helsingfors den 4 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
vordf. Heli Paasio /sd  
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent  
Olli Immonen /saf (delvis)  
Merja Kyllönen /vänst (delvis)  
Eero Lehti /saml

Mika Lintilä /cent  
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf  
Matti Saarinen /sd  
Kari Tolvanen /saml  
Anu Urpalainen /saml  
vjäs. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm  
utskottsråd Matti Salminen.