

Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning (SRR 9/2022 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd, enhetschef Tero Meltti, finansministeriet
- regeringssekreterare Peppiina Huhtala, finansministeriet
- enhetschef Sara Kajander, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Jyrki Rihu, försvarsministeriet
- branschchef, överstelöjtnant Arjo Kaarre, Huvudstaben
- koncerndirektör Jari Sarjo, Senatfastigheter
- jurist Olli Tirri, Senatfastigheter
- verkställande direktör Matias Warsta, Försvarsfastigheter
- biträdande professor Heidi Falkenbach.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Gränsbevakningsväsendet
- Underofficersförbundet rf
- Fackförbundet Pro rf
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ingår följande riktlinje för försvarsförvaltningens fastigheter: "Försvarsförvaltningens fastighetssystem ska utvecklas så att det bättre än tidigare tillgodoser försvarsförvaltningens behov. Vid Senatfastigheter inrättas ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, som svarar för försvarsförvaltningens specialbehov i det förändrade säkerhetsläget. Bestämmelser om Försvarsfastigheters förpliktelser utfärdas genom lag. Målet är att stävja ökningen av kostnaderna för lokaler."

(2) Utifrån den här riktlinjen lämnade regeringen en proposition till riksdagen 2020 (RP 31/2020 rd — Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den). I propositionen föreslås det att försvarets fastighetsverksamhet inom Senatfastighetskoncernen utvecklas. I propositionen behandlades utöver det förslag som lades fram olika alternativ för att effektivisera verksamheten: bibehållande av nuläget, centraliserad ämbetsverksmodell, bolagisering av försvarsfastigheterna samt verksamhet som självständigt affärsverk.

(3) Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande om propositionen (FsUB 2/2020 rd) att det anser att den handlingsmodell som nu används är problematisk, särskilt med tanke på att dämpa kostnadsökningen. Den lokalservice som denna fastighetshållningsmodell med två ansvariga aktörer producerar stöder inte Försvarsmakten i tillräcklig utsträckning och inte heller är ansvarsfördelningen tillräckligt tydlig. Arbetsfördelningen mellan Senatfastigheter och Byggverket har inte alltid kunnat göras på ett tillräckligt entydigt sätt, vilket ibland har lett till långsammare underhåll och byggarbeten, extra kostnader och administrativt merarbete inte bara för de berörda organisationerna utan också för kunden, dvs. Försvarsmakten.

(4) När det gäller den centraliserade ämbetsverksmodellen konstaterade utskottet att en ämbetsverksorganisation kräver omfattande speciallagstiftning. Den modellen möjliggör inte heller den snabba handlings- och reaktionsförmåga som krävs, och dessutom går man miste om synergifördelar genom en decentralisering. För en bolagisering blir det ett problem att Försvarsmaktens fastigheter är särpräglade. En överlåtelse till statens direkta ägande och riksdagens direkta styrningsmakt bedöms heller inte vara möjlig med tanke på målen för reformen.

(5) Det är problematiskt att inrätta ett självständigt affärsverk, särskilt när det gäller dubbel förvaltning, kapitalanskaffning samt försäljning och köp av resurskrävande fastigheter. I egenskap av självständigt affärsverk skulle Försvarsfastigheter styras av försvarsministeriet och då finns det en risk för att statens hyresmodell och de för staten gemensamma utgångspunkterna för lokal förvaltning inte kan genomföras på lika villkor för alla statliga ämbetsverk och inrättningar.

(6) Det operativt bästa alternativet var enligt utskottet den modell som föreslogs i propositionen, enligt vilken det vid Senatfastigheter skulle inrättas ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter. I och med den nya organisationsstrukturen lades Försvarsförvaltningens byggverk ner.

Utlåtande FsUU 14/2022 rd

(7) I betänkandet påpekade utskottet att den valda organisationsstrukturen inte är problemfri, och de praktiska konsekvenserna av reformen måste följas noga och lagstiftningen måste vid behov preciseras. Grundlagsutskottet lyfte i sitt utlåtande (GrUU 34/2020 rd) fram behovet av en samlad granskning av hela Senatkonscernen. I sitt utlåtande (FvUU 20/2020 rd) noterade förvaltningsutskottet att en samlad översyn av Senatkonscernen är nödvändig. Utskottet föreslog en redogörelse om saken. Försvarsutskottet delade i betänkandet åsikten om behovet av en redogörelse om hela Senatkonscernen.

(8) Försvarsutskottet noterade i betänkandet att man i redogörelsen bland annat måste granska den statliga lokalförvaltningens ställning, organisation, verksamhetsprinciper och reglering samt den statliga lokalförvaltningens ansvar för att lokalförvaltningen fungerar och är ändamålsenlig. Principerna för förfarandet med serviceavtal bör också bedömas utifrån lokalförvaltningens behov. Vidare bör granskningen mer generellt gälla affärsverksmodellens lämplighet som organisationsform för statens lokalförvaltning. Samtidigt ska affärsverksmodellen jämföras med organisations- och verksamhetsmodellen för de statliga servicecentren. Åtskilliga interna tjänster inom staten (informations-, kommunikations-, ekonomi- och personaltjänster) är organiserade som servicecenter och deras verksamhet har inga kommersiella drag. Dessutom finns det skäl att i redogörelsen gå in på hur finansministeriets och försvarsministeriets styrningsbefogenheter i praktiken fungerar.

(9) Redogörelsen behandlar frågorna ovan. Den överlämnades till riksdagen i oktober 2022 (SRR 9/2022 rd). Försvarsutskottet fokuserar i detta utlåtande på att bedöma Försvarsfastigheters ställning som en del av Senatkonscernen och på hur målen för verksamheten har uppnåtts i och med lagen som trädde i kraft den 1 januari 2021.

Målen för den nya verksamhetsmodellen under normala förhållanden och i undantagssituationer

(10) Staten äger bebyggd fastighetsegendom till ett värde av cirka 4,7 miljarder euro. Egendomen omfattar cirka 9 000 byggnader. Besittningen och skötseln av denna fastighetsegendom har huvudsakligen koncentrerats till en affärsverkskoncern som består av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter: Senatkonscernen. Dessutom äger staten fastigheter utomlands till ett värde av cirka 300 miljoner euro. Statens fastigheter utomlands förvaltas och sköts av utrikesministeriet.

(11) Staten har ett internt hyressystem där de statliga lokaler som Senatkonscernen har i sin besittning i första hand hyrs ut till statliga ämbetsverk och inrättningar till ett pris som bestäms enligt självkostnadsprincipen. Dessutom är Senatkonscernens affärsverk statens centraliserade lokalförsörjningsenhet och anskaffar på marknaden verksamhetslokaler enligt statliga ämbetsverks och inrättningsbehov.

(12) På senare år har statens fastighetsbesittning och hyressystem utvecklats kraftigt. År 2016 genomfördes en reform av hyressystemet, där man övergick från den tidigare marknadsbaserade modellen till en självkostnadsbaserad modell där Senatkonscernen inte gör vinst genom statens interna hyresverksamhet. Utskottet anser att reformen är ytterst behövlig.

Utlåtande FsUU 14/2022 rd

(13) Utskottet noterar att verksamhetsmodellen enligt den nya lagstiftningen eftersträvar en balans dels mellan finansministeriets allmänna styrning och försvarsministeriets styrning, dels mellan Senatfastigheters generella kompetens i fastighetsförvaltning och förvaltnings- och stödtjänsterna, dels mellan hanteringen av försvarsförvaltningens särdrag och den kompetens och de verksamhetsmodeller som den kräver. Det gamla hyressystemet var utformat för kostnadsdisciplinens skull och var inte avsett att användas för strategisk ledning. Hyressystemet var inte heller transparent för användaren (bedömning av kostnadsgrunderna) och hyresgästen hade begränsade möjligheter att få kontroll över kostnaderna. Också incitamenten för långvarig användning av objekten ur användarnas synvinkel var begränsade.

(14) Den tydligaste fördelen med den nya modellen är att Försvarsfastigheter får kapacitet att fungera som strategisk partner till Försvarsmakten. I målbilden har en ensam ägare ett klart ansvar för utvecklandet, investeringarna och underhållet av Försvarsmaktens kritiska lokaler och nätverk. I den nya modellen produceras en betydande del av stödtjänsterna i övriga delar av koncernen.

(15) Utskottet påpekar att tillgången till och resiliensen hos dessa tjänster som produceras på annat håll också inverkar på Försvarsfastigheters förmåga att bedriva sin verksamhet, i synnerhet under undantagsförhållanden. Långsiktig utveckling av beredskapen och säkerheten bör prioriteras i hela koncernen. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid samarbetet mellan försvarsförvaltningen och Försvarsfastigheter och vid försvarsministeriets styrning, med betoning på de uppgifter som följer av förändringarna i beredskapen och säkerheten samt samarbetet i anslutning till dessa.

(16) Hur den nya organisationsmodellen fungerar är i sista hand beroende av att samarbetsförhållandet mellan finansministeriet och försvarsministeriet i fråga om utvecklingen av Försvarsmaktens fastigheter är genuint jämnt, utan att finansministeriet de facto också styr Försvarsfastigheters verksamhet och utveckling. Enligt utredning till utskottet har erfarenheterna av den nya modellen och hur samarbetet fungerar varit goda, och hittills har det inte förekommit några betydande meningsskiljaktigheter eller behov av att prioritera resurserna. Utskottet konstaterar att den nya organisationsmodellen i väsentlig grad förtydligas av att Försvarsfastigheter har en egen verkställande direktör.

(17) Utskottet betonar att den nya organisationen måste fungera också under undantagsförhållanden. I finansministeriets och försvarsministeriets samarbetsavtal för ägarstyrning har man kommit överens om verksamhetsmodeller, ansvar och befogenheter i störningssituationer och undantagsförhållanden. I en situation där Finland utsätts för ett militärt angrepp eller hot om ett sådant ska försvarsministeriet kunna styra Försvarsfastigheters verksamhet betydligt mer intensivt och mer detaljerat än när samhället befinner sig i normalläge.

(18) En intensivare styrning påverkar inte direkt styrningens struktur eller behörighetsfördelningen mellan ministerierna, står det i redogörelsen (s. 89). Även under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden beslutar finansministeriet om Senatfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål och på motsvarande sätt beslutar försvarsministeriet om Försvarsfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål. Under normala förhållanden ställs målen upp årligen, men under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhål-

Utlåtande FsUU 14/2022 rd

landen kan behovet av styrning vara betydligt intensivare. Styrningens intensitet anpassas vid behov till respektive säkerhetssituation på initiativ av någotdera av de styrande ministerierna.

(19) Styrningen i störningssituationer och undantagsförhållanden har enligt redogörelsen tillämpats under coronapandemin och efter den plötsliga förändringen i säkerhetssituationen till följd av kriget i Ukraina. I den sistnämnda situationen har försvarsministeriet intensifierat sin styrning av Försvarsfastigheter, men strukturen och ansvarsfördelningen för Senatkonscernens styrning har förblivit oförändrad. Styrning av två ministerier har enligt redogörelsen inte gjort beslutsfattandet långsammare, utan man har delat information för att få en gemensam helhetsbild av situationen. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att finansministeriet och försvarsministeriet säkerställer att organisationsmodellen fungerar under alla undantagsförhållanden.

Personalens ställning i reformen

(20) Utskottet betonade i sitt betänkande om propositionen att det är viktigt att den nya organisationsmodellen inte leder till personalminskningar eller försämrade anställningsförmåner (jfr inrättandet av Leijona Catering, där anställningsvillkoren försämrades efter skyddstiden).

(21) I och med reformen flyttades merparten av Byggverkets personal till Försvarsfastigheter. Samtidigt överfördes en liten del av personalen vid Senatfastigheter till Försvarsfastigheter och på motsvarande sätt en liten del av Byggverkets personal till Senatfastigheter. Sammanlagt har den nya Senatkonscernen cirka 1 200 anställda.

(22) I samarbetsförhandlingarna inleddes en harmonisering av personalpolitiken och personalförmånerna i hela Senatkonscernen, står det i redogörelsen (s. 93). Slutresultatet blev att personalförmånerna till många delar förbättrades för den tidigare personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk och förblev oförändrade för personalen vid Senatfastigheter, så att villkoren och förmånerna för de personer som flyttade inom konscernen tryggades.

(23) Enligt uppgift från personalorganisationerna har övergången till den nya organisationsmodellen i huvudsak gått bra. Ett tack för detta bör riktas till dem som genomfört organisationsreformen, menar utskottet. Utskottet förutsätter att den intensiva dialogen med konscernen och personalen fortsätter också i framtiden. Utskottet upprepar sin tidigare kommentar att de fastigheter som är i Försvarsmaktens besittning är en del av de strategiska kärnfunktionerna och att den personal som driver de här funktionerna inte bör läggas ut.

Sammanfattning

(24) Den nya organisationsmodellen infördes för två år sedan, så det är ännu för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser om hur den fungerar. Utifrån inkommen utredning anser utskottet dock att det är uppmuntrande hur reformen har förankrats. Finansministeriet och försvarsministeriet har enligt de sakkunniga inte haft några betydande åsiktsskillnader om hur reformen i praktiken har genomförts. Utskottet välkomnar också att personalens ställning har utvecklats på det sätt som försvarsutskottets betänkande förutsätter.

Utlåtande FsUU 14/2022 rd

(25) I sina ställningstaganden under de senaste åren har utskottet regelbundet pekat på ökningen av försvarsförvaltningens lokalkostnader. Till exempel i sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) noterade utskottet följande: "Utskottet ser det som ytterst oroväckande att de fortsatt ökande fastighetsutgifterna verkar vara svåra att stävja trots de massiva spar- och anpassningsåtgärderna. Kostnadstrycket kommer framöver att öka också till följd av investeringar i skyddsutrymmen som krävs på grund av strategiska kapacitetsprojekt, förbättringar av lagerlokaler för sprängämnen i syfte att uppfylla kraven i lagstiftningen och renoveringar för att förbättra inomhusluften i kaserner."

(26) Ett av de viktigaste syftena med inrättandet av Försvarsfastigheter och tillämpningen av hyressystemet är att dämpa de nominella kostnadsökningarna för lokaler mellan åren 2020 och 2035 så att deras relativa andel av utgifterna för det militära försvaret, med undantag för utgifterna för anskaffningen av jaktplan och för Flottilj 2020-upphandlingen, inte ökar jämfört med nuläget. Utskottet bedömer att det trots den nya verksamhetsmodellen kommer att bli en stor utmaning att nå detta mål. Utskottet betonar att alla metoder för att säkerställa att fastighetskostnadernas relativa andel av försvarsbudgeten inte längre ökar måste användas. Fastighetskostnaderna är en betydande utgiftspost för Försvarsmakten: i försvarsförvaltningens budgetproposition för 2023 beräknas de uppgå till 285 miljoner euro.

(27) Utskottet anser att kostnadsbesparingar uppstår i synnerhet när verksamhetsmodellerna effektiviseras och vissa överlappningar undanröjs. För att få slut på ökningen av lokalkostnaderna krävs det absolut att lednings- och ansvarsfrågorna samt den gemensamma visionen i den nya modellen är helt klara och ostridiga för alla parter.

(28) Utskottet påpekar att Natomedlemskapet kommer att ha konsekvenser också för de fastigheter som används av Försvarsmakten. Dessutom är hög inflation och stigande räntor faktorer vars konsekvenser kräver noggrann övervakning. Frågor som gäller beredskap och förberedelser accentueras ytterligare i och med kriget i Ukraina.

(29) Utskottet påskyndar åtgärderna för att få ordning på inomhusluften i kaserner. Enligt en utredning till utskottet är målet att alla kaserner före utgången av detta årtionde ska renoveras så att det inte längre finns problem med inomhusluften. Denna tidsplan bör i mån av möjlighet påskyndas.

(30) Avslutningsvis konstaterar utskottet att uppnåendet av målen för den nya organisationsmodellen också kräver att riksdagen fortsatt följer upp projektet. Utskottet förutsätter att finansministeriet, Senatkoncernen och försvarsförvaltningen regelbundet informerar utskottet om hur målen för organisationsreformen har nåtts i praktiken. Utskottet anser att det är en ytterst viktig riktlinje i redogörelsen att inrättandet av Försvarsfastigheter bör utvärderas på nytt efter fem verksamhetsår, 2026.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

Utlåtande FsUU 14/2022 rd

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Häkkänen saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.