

Revisionsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkonscernen och statens verksamhetslokalförvaltning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Antti Puhakka, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Peppiina Huhtala, finansministeriet
- finansråd, enhetschef Tero Meltti, finansministeriet
- ledande effektivitetsrevisor Hanna Virta, Statens revisionsverk
- branschchef, överstelöjtnant Arjo Kaarre, Huvudstaben
- operativ direktör Tuomas Pusa, Senatfastigheter
- verkställande direktör Hanna Kaleva, KTI Kiinteistöiet Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottets tidigare verksamhet

Utskottet har i flera olika sammanhang lyft fram behovet av att utveckla ordnandet och hyrningen av lokaler för staten (bl.a. ReUB 11/2018 rd, ReUB 2/2016 rd, ReUB 5/2014 rd, ReUB 1/2013 rd, ReUB 4/2012 rd, ReUU 10/2010 rd). Utskottet har sett utvecklingsbehov bland annat i hyressystemet och styrningen av det, säkerställandet av statens helhetsintresse samt bättre beaktande av ämbetsverkens och inrättningarnas behov av lokaler.

Utskottet har behandlat behoven av att utveckla hyrningen av statens lokaler i ett betänkande 2014 (ReUB 5/2014 rd). Utskottet konstaterade att det marknadsbaserade hyressystemet och styrningen av det är förknippat med problem som äventyrar statens helhetsintresse och försvårar enskilda ämbetsverks och inrättningars verksamhet genom att öka de kostnader som de själva inte

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

kan påverka. Utskottet menade 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.

Utskottets betänkande och de utvecklingsrekommendationer som gavs i det ledde för sin del till en reform av statens hyressystem år 2016. Från den marknadsbaserade modellen övergick man till en självkostnadsbaserad modell där Senatkongcernen inte går med vinst genom statens interna hyrningsverksamhet.

I sitt betänkande om regeringens årsberättelse för 2015 (ReUB 2/2016 rd) granskar utskottet bland annat reformen av hyressystemet för statens lokaler. I enlighet med det förslag till ställningstagande som ingår i betänkandet har riksdagen förutsatt (RSk 14/2016 rd) att regeringen låter en utomstående part utreda vilka konsekvenser åtgärderna i anslutning till det nya hyresarrangemanget och lokalanvändningen får för hyresgästernas ställning, lokalbehov och kundbelåtenhet. För att genomföra punkten i ställningstagandet utvärderades hyressystemet och dess funktion i en utredning som blev klar 2018 (Utvärdering av funktionaliteten i statens uthyrningsmodell, Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 21/2018). Slutsatsen är att den nya hyresmodellen i huvudsak fungerar bra och åtgärdar de missförhållanden som utskottet lyfte fram i sitt betänkande 2014. Utskottet konstaterar i sitt betänkande om regeringens årsberättelse för 2017 (ReUB 11/2018 rd) att punkten i ställningstagandet har genomförts.

Utskottet har i sitt betänkande om statens bokslutsberättelse för 2011 (ReUB 4/2012 rd) granskat Senatfastigheters verksamhet. I enlighet med det förslag till ställningstagande som ingår i betänkandet har riksdagen förutsatt (RSk 18/2012 rd) att regeringen ser till att staten i sin lokalförvaltning tar större hänsyn till ämbetsverkens och inrättningarnas behov av lokaler, i synnerhet deras ändrade lokalbehov, och att tomma lokaler får nya hyresgäster så snart som möjligt. Regeringen har i sin årsberättelse för 2013 konstaterat att den har preciserat sin riktlinje för att förtydliga hanteringen av situationer där lokaler omorganiseras och ändras. Utskottet har i sitt betänkande om regeringens årsberättelse för 2015 (ReUB 2/2016 rd) strykt den här punkten i ställningstagandet från 2012.

Utskottet granskade i sitt betänkande (ReUB 1/2013 rd) 2013 kritiskt bekämpningen av fukt- och mögelproblem i byggnader. Utskottet konstaterade i sitt betänkande att fukt- och mögelproblem som medför hälsorisker förekommer i alla byggnadstyper oberoende av användningsändamål och ägarstruktur. Också i många statligt ägda byggnader har användarna exponerats för fukt- och mögelskador. Utskottet konstaterade också i sitt betänkande att man inte inser hur mycket reparationer som egentligen krävs och inte tar frågan om byggnadshälsa på särskilt stort allvar. Åtgärderna de senaste decennierna har inte kunnat minska de fukt- och mögelrelaterade hälsoskadorna och samhällsekonomiska förlusterna och inte heller avvärja uppkomsten av nya fuktskador.

Sedan 2013 har många utvecklingsåtgärder vidtagits för att förbättra fukt- och mögelsituationen och problemen har tagits på större allvar också inom statsförvaltningen. Tre av de 14 punkter i ställningstagandet som ingår i utskottets betänkande om fukt- och mögelproblem i byggnader (ReUB 1/2013 rd) gäller fortfarande. Enligt statsrådets redogörelse (SRR 9/2022 rd) har Senatkongcernen fäst allt större vikt vid att förebygga och rätta till problem med inomhusluften.

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

Utskottet har i sin tidigare verksamhet också fäst uppmärksamhet vid regionaliseringen och i samband med den vid att lokalerna ska ordnas på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Utskottet har i sina utlåtanden om regionalisering (ReUU 10/2010 rd och ReUU 5/2009 rd) och den utredning som ligger till grund för dem (TRO 4/2008 rd) förhållit sig mycket kritiskt till ändamålsenligheten i fråga om regionaliseringsåtgärderna. Utskottet konstaterade då att de regionala, ekonomiska och operativa fördelar som regionaliseringen eftersträvar inte har nåtts och att förflyttningarnas konsekvenser inte har analyserats tillräckligt ingående före flyttbesluten. Utskottet har också fäst uppmärksamhet vid oändamålsenliga arrangemang av lokaler som ordnas i samband med regionalisering och brister i uppskattningen av lokalkostnaderna. Strategin för en reform av regionaliseringen blev klar i april 2020 och den nya lag om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner som beretts utifrån den trädde i kraft den 1 januari 2022 (RP 62/2021 rd). Lagen föreskriver om de allmänna målen för ordnandet av tillgången till statliga tjänster och placeringen av statliga enheter och funktioner samt om den riksomfattande planeringen och samordningen som gäller dessa. I propositionen och redogörelsen har man fäst uppmärksamhet vid förändringarna i omvärlden när det gäller ordnandet av statliga lokaler, bland annat det ökade distansarbetet och det faktum att arbetssätten delvis har förändrats i och med digitaliseringen och att multilokalt arbete kan utföras via datanät på olika platser.

Senatkoncernen och statens interna hyressystem

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. Enligt bokslutsuppgifterna för 2021 innehas 84 procent av statens bebyggda egendom av Senatkoncernen. Åren 2015—2021 har statens lokalkostnader bland annat till följd av projekt för effektivisering av lokalerna i stort sett legat på samma nivå. År 2021 var kostnaderna 766 miljoner euro.

På senare år har statens fastighetsbesittning och hyressystem utvecklats kraftigt. Till följd av utskottets betänkande (ReUB 5/2014 rd) genomfördes år 2016 en reform av hyressystemet genom en övergång till en självkostnadsbaserad hyresmodell. Enligt redogörelsen sjönk ämbetsverkens och inrättningarnas hyror med cirka 15 procent i början av 2016 och med cirka 6 procent i början av 2020 till följd av den gradvisa övergången till ett självkostnadsbaserat hyressystem.

Genom lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (RP 31/2020 rd), som trädde i kraft vid ingången av 2021, grundades vid Senatfastigheter dotteraffärsverket Försvarsfastigheter, som tillhandahåller Försvarsmakten verksamhetslokaltjänster. Samtidigt lades Försvarsförvaltningens byggverk, som tidigare skötte denna uppgift, ned. När lagen antogs förutsatte riksdagen (RSv 194/2020 rd) att regeringen före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkoncernen. Redogörelsen lämnades till riksdagen i oktober 2022.

Den ger en heltäckande bild av statens fastighets- och lokalförvaltning och av den verkställande Senatkoncernens verksamhet. I redogörelsen görs en förhållandevis positiv bedömning av hur statens lokalförvaltning och hyressystem fungerar samt hur lyckade de reformer som genomförts har varit. Den nuvarande modellen för statens fastighets- och verksamhetslokalförvaltning är

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

vedertagen och har visat sig fungera väl, står det i redogörelsen. Att koncentrera förvaltningen av den bebyggda fastighetsegendomen till Senatkonscernen, som är ett statligt affärsverk, har visat sig vara en ändamålsenlig lösning. Systemet bidrar till effektiv och ändamålsenlig användning av lokaler, förbättrar professionaliteten inom lokalförvaltningen och sänker kostnaderna. Inrättandet av affärsverket Försvarsfastigheter och dess verksamhet som en del av Senatkonscernen har förbättrat förvaltningen av Försvarsmaktens lokaler. Vid utskottets sakkunnigutfrågning ansågs det nuvarande systemet och dess verksamhet i allmänhet vara lyckade, även om man inom lokalförvaltningen och hyressystemet också ser behov av fortsatt utveckling.

De utvecklingsbehov och utvecklingsutmaningar inom den statliga lokalförvaltningen som lyftes fram vid utskottets sakkunnigutfrågning stämmer i stor utsträckning överens med de undersökningar som blev klara 2022 och 2018 (Utvärdering av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet, Finansministeriets publikationer 2022:9, och Utvärdering av funktionaliteten i statens uthyrningsmodell, Publikationsserie för Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 21/2018) och de kundenkäter som gjorts i samband med dem. Utskottet anser det vara viktigt att dessa utvecklingsobjekt beaktas i den fortsatta utvecklingen av systemet.

Största delen av de ämbetsverk och inrättningar som använder Senatkonscernens lokaler är nöjda med det nuvarande hyressystemet. Enligt en kundenkät som genomfördes 2022 var 77 procent av dem som svarade nöjda eller mycket nöjda med hur hyresavtalsförhållandet fungerar, 76 procent med tydligheten i hyresavtalsvillkoren och hyresinnehållet och 61 procent med ett rättvist och jämlikt bestämmande av hyran. Statens helhetsintresse bedöms bli fullföljt, men utifrån svaren tillgodoser lösningarna inte alltid ett enskilt ämbetsverks eller en enskild inrättnings behov på bästa möjliga sätt. Av dem som svarade var 20 procent missnöjda eller mycket missnöjda med beaktandet av hyresgästens intresse och 8 procent med hyresnivån. Vid utskottets sakkunnigutfrågning ses följande som utmaningar för utvecklingen av hyressystemet: hur ämbetsverkens och inrättningarnas budgetfinansiering ska räcka till, stigande hyreskostnader i och med att inflationen och räntorna stiger, hur hyresavtalsprocessen kan påskyndas, hur samverkan och informationsflödet kan förbättras, hur ansvaret kan fördelas i reparations- och byggprojekt och kostnader orsakas av förvaltningen av objekt som hyrts ut av en utomstående hyresvärd.

Senatkonscernen finansierar sin verksamhet med hyror och serviceavgifter som tas ut hos kunderna. I regel finansieras ämbetsverkets utgifter för lokaler som driftskostnader utan att särskild finansiering har anvisats för ändamålet. Syftet är att göra ämbetsverket flexibelt i beslutsfattandet och att ge ämbetsverket möjlighet att besluta om allokeringen av sina medel på det sätt som verket anser ändamålsenligt inom ramen för sina omkostnadsanslag. Enligt sakkunniga är det ett missförhållande att finansieringen av lokalutgifterna är otillräcklig. Det anses vara svårt att ha beredskap inför i synnerhet överraskande utgifter. Det ses som en brist i det nuvarande hyressystemet att ämbetsverken, inrättningarna eller Senatkonscernen inte har någon ekonomisk buffert för oväntade utgifter för lokaler. Det påpekas också att hyrorna ännu inte till alla delar har uppdaterats till självkostnadsnivån. En del av dem är lägre än självkostnadsnivån, vilket försvårar underhållet av byggnaderna. Ett problem som hänför sig till polisens lokaler är att omkostnadsanslagen baserar sig för mycket på årsverken. Till följd av detta har de finansiella resurserna inte räckt till för nödvändiga lokalprojekt, vilket har lett till anhopade problem och bland annat till fortsatta problem med inomhusluften.

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

Ett problem som lyftes fram vid sakkunnighörandet i utskottet är oklarheten kring behandlingen av investeringar som inverkar på hyran. Enligt statens hyreshandbok (13.12.2021) ansvarar Senatkoncernens affärsverk för underhållsreparationer av fastigheten och renovering som upprätthåller fastighetens nivå. Ändringsbehov som utgår från lokalanvändaren och investeringar för grundläggande förbättring som höjer och förbättrar fastighetens kvalitetsnivå har å sin sida alltid full hyresverkan. De riktlinjer för ombyggnads- och renoveringsprojekt som lagts fram av Senatkoncernens affärsverk upplevs som oklara och orättvisa. Enligt en enkät som genomfördes i samband med en undersökning som blev klar 2022 är 29 procent missnöjda eller mycket missnöjda med hur tydlig behandlingen av investeringar med hyreseffekter är. På grundval av svaren var det också uppenbart att oklarheterna gav upphov till de största meningsskiljaktigheterna mellan parterna. Utskottet anser det vara viktigt att oklarheter som är väsentliga för hyresgästernas ekonomi snabbt kan avgöras och att de inte orsakar dröjsmål med nödvändiga reparationer.

Statens verksamhetslokaler bör stödja en ekonomisk, effektiv och ändamålsenlig skötsel av ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter. Brister i lokalernas läge, användbarhet och skick kan ha betydande negativa konsekvenser för arbetets resultat, uppnåendet av de mål som uppställts för verksamheten och arbetstagarnas trivsel. Utskottet noterar att det arbetar cirka 71 000 anställda i lokaler som förvaltas av Senatkoncernens affärsverk. Siffran inkluderar också lokaler som hyrs ut till statliga ämbetsverk och inrättningar via Senatkoncernen av hyresvärdar utanför statsförvaltningen. Utskottet anser att fokus i debatten bör flyttas från lokalerna till arbetsmiljön.

Utskottet välkomnar att man börjat ta problemen med inomhusluften i statens lokaler på allvar och att hyresgästerna nu är nöjdare med inomhusklimatet. Inom Senatkoncernen har man satsat allt mer på att förebygga och rätta till problem med inomhusluften och kunskapen om byggnadernas skick har förbättrats. Målet är nolltolerans. Åren 2019—2022 har det gjorts tilläggsåtgärder på 250 miljoner euro på reparation av byggnader, och samtidigt har regelbundna byggnadsbesiktningar införts. Besiktningarna omfattar redan cirka 650 byggnader och över 90 procent av Senatfastigheters kunder arbetar i de besiktade lokalerna. För att reagera på problem med inomhusluft har man också inrättat så kallade snabbinsatsgrupper, som består av Senatkoncernens experter på inomhusluft och ett hundteam. Trots den positiva utvecklingen anser utskottet att det fortfarande behövs effektiviseringar för att förbättra inomhusluften i statens lokaler. Till exempel i polisens lokaler och Försvarsmaktens kaserner finns det fortfarande problem som kräver åtgärder. Utskottet anser det vara viktigt att nödvändiga inomhusluftsåtgärder inte hindras eller försvåras av otillräcklig finansiering.

I redogörelsen nämns målet i försvarsmaktens lokalstrategi att den relativa andelen lokalkostnader inte får överstiga 11 procent av alla utgifter för det militära försvaret. Vid sakkunnighörandet fästes uppmärksamhet vid att den ovan nämnda relativa procentandelen inte längre är ändamålsenlig på grund av anslagsökningarna till följd av den förändrade säkerhetssituationen och de nya behov som hänför sig till lokalerna. Det påpekades att Senatkoncernen också bedriver verksamhet på marknadsvillkor. Exempelvis hyr Försvarsfastigheter verksamhetslokaler av försvarsmaktens strategiska partner. Det är fråga om verksamhet som är strategiskt viktig för försvaret och som ofta måste finnas i anslutning till försvarsmakten eller till och med i områden som försvarsmakten besitter. Då kan verksamheten och lokalerna på marknaden inte klart skiljas från den övriga statliga användningen. Nu betalar försvarsmakten lokaler med omkostnadsmedel som en del av de tjänster som prissätts i serviceavtalen. Utskottet håller med de sakkunniga om att grunderna

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

för bestämmande av den hyra som tas ut av strategiska partner och begreppet marknadshyra bör omprövas för att uppnå likabehandling.

Utskottet anser det vara viktigt att man vid ordnandet av statens lokaler på behörigt sätt förutser och beaktar förändringarna i omvärlden utifrån tillförlitliga bedömningar. Behovet av lokaler har minskat under de senaste åren bland annat på grund av det ökade distansarbetet och e-tjänsterna. En del av arbetsuppgifterna inom statsförvaltningen kan utföras oberoende av plats tack vare datanätens utveckling. Hösten 2022 genomförde Senatfastigheter mätningar av utnyttjandegraden i några objekt i två veckor. Under denna tid användes i genomsnitt omkring 20 procent av arbetspositionerna och som mest omkring 35 procent. De sakkunniga som utskottet hört betonar dock att det ännu är för tidigt att bedöma vilken nyttjandegraden kommer att vara till exempel om 2–5 år. Utifrån de mätningar som nu gjorts kan man därför ännu inte konstatera att en stor del av lokalerna är överflödiga. Enligt de sakkunniga finns det dock sparpotential.

Utgångspunkten för statens lokalstrategi är riktlinjerna för främjande av multilokalitet. Enligt finansministeriets riktlinjer för främjande av multilokalitet av den 24 maj 2021 strävar staten genom att främja multilokalt arbete efter hållbar resursanvändning, minskade kostnader och resor samt bättre kundservice genom att öka arbetsgivarens möjligheter att ordna arbetet så att det förbättrar tillgången till tjänster tidsmässigt och lokalt. Det centrala syftet med verksamhetslokalstrategin är att det i fortsättningen ska vara möjligt att på en enda besöksadress ha tillgång till flera tjänsteleverantörers tjänster. Enligt redogörelsen arbetar cirka 1 400 personer i samutnyttjade lokaler, men målet är att höja antalet till 20 000 fram till 2030. Utskottet fäster uppmärksamhet vid det av sakkunniga nämnda behovet av att förtydliga hur hyrorna för gemensamma lokaler bestäms. När arbetssätten förändras och statens lokaler och nätverk av lokaler omorganiseras ser utskottet det som viktigt att man kontinuerligt följer upp och utvärderar hur servicesystemen fungerar med tanke på dem som använder tjänsterna. Utskottet lägger också vikt vid tillgängligheten i statens lokaler.

Finland har som mål att bli klimatneutralt före 2035. Utskottet ser det som viktigt att nå det här målet och påpekar att enligt statens fastighetsstrategi är de olika statliga aktörerna skyldiga att beakta miljöaspekter såsom främjande av livscykelräkande, hållbar utveckling och energieffektivitet i fastigheter så att målet uppnås. Senatkoncernen har å sin sida ålagts att skapa förutsättningar för att uppnå målet. Statens fastighetsförvaltning har länge främjat energieffektivitet. Under detta årtusende har tyngdpunkten flyttats till att minska utsläppen, eftersom energieffektiviteten bara är ett sätt att uppnå utsläppsminskningar och klimatneutralitet.

Utskottet anser det vara viktigt att organiseringen av statens lokalförvaltning och hyressystemets funktion följs upp och utvärderas regelbundet. Regelbunden uppföljning och utvärdering gör det lättare att upptäcka och åtgärda ändringsbehov. Utskottet anser att det är en bra riktlinje i redogörelsen att inrättandet av Försvarsfastigheter ska utvärderas på nytt efter fem verksamhetsår, 2026.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

Utlåtande ReUU 6/2022 rd

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 1.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna

medlem Marko Kilpi saml

medlem Pauli Kiuru saml

medlem Esko Kiviranta cent

medlem Veijo Niemi saf

medlem Johanna Ojala-Niemelä sd

medlem Sebastian Tynkkynen saf

medlem Pia Viitanen sd

medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

revisionsråd Arto Mäkelä.