

Ekonomiutskottet

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 ekonomiutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Peppiina Huhtala, finansministeriet
- finansråd, enhetschef Tero Meltti, finansministeriet
- ekonomidirektör Mikko Ahola, Senatfastigheter
- specialsakkunnig Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- verkställande direktör Hanna Kaleva, KTI Kiinteistötieto Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I samband med behandlingen av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter förutsatte riksdagen att regeringen före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkoncernen. Till stöd för beredningen av redogörelsen har finansministeriet låtit göra en undersökning om statens hyressystem och Senatkoncernens verksamhet (finansministeriets publikationer 2022:9).

Ekonomiutskottet konstaterar att den aktuella redogörelsen om statens centraliserade fastighetsförvaltning, interna hyressystem och Senatkoncernens verksamhet ger en heltäckande bild av statens fastighets- och lokalförvaltning.

Enligt redogörelsen äger staten bebyggd fastighetsegendom till ett värde av cirka 4,2 miljarder euro, som omfattar cirka 9 000 byggnader. Under de senaste decennierna har förvaltningen av

Utlåtande EkuU 68/2022 rd

statens fastigheter och lokaler kraftigt centraliserats så att Senatkongcernen 2021 redan innehade 85 procent av statens totala bebyggda fastighetsförmögenhet. Ekonomiutskottet anser i enlighet med redogörelsen att den statliga lokalförvaltningen bör vara så kostnadseffektiv som möjligt för att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel. Det är också viktigt att Senatkongcernen har tydliga numeriska mål för uppföljningen av kostnadseffektiviteten och kvaliteten.

I redogörelsen sägs att fastighets- och verksamhetslokalförvaltningen har som mål att statens egendom ska skötas på ett långsiktigt och ekonomiskt hållbart sätt så att man utöver de totalekonomiska konsekvenserna också beaktar sociala aspekter, miljöaspekter och omständigheter som hänför sig till värnandet om kulturarvet samt andra samhällsliga aspekter, såsom hållbar utveckling, övergripande säkerhet, bekämpning av grå ekonomi, främjande av energieffektivitet och naturens mångfald samt fungerande fastighetsmarknader. Ekonomiutskottet anser att det mål som skrivits in i redogörelsen är ändamålsenligt. Utskottet konstaterar samtidigt att till exempel hanteringen och skötseln av arkitektoniskt och kulturhistoriskt värdefulla byggnader också kan anses öka det ekonomiska värdet bland annat med tanke på turistnäringen.

I ett sakkunnigyttrande konstateras det att statens centraliserade modell för fastighets- och lokalförvaltning som genomförts via Senatkongcernen och hyressystemet i anslutning till den stöder målen i statens fastighets- och lokalstrategi väl. Den centraliserade modellen tryggar statens helhetsintresse och resurseffektiviteten. Den centraliserade helhetsmodellen stöder till exempel multilokalitet i arbetet samt fler gemensamma kundserviceställen för de statliga ämbetsverkens samutnyttjade lokaler och den offentliga sektorn och gör det därigenom möjligt att utveckla servicenätverket. Enligt redogörelsen är den regionala täckningen av den offentliga sektorns tjänster en del av den nationella infrastrukturen.

Hyressystemet

Statens interna hyressystem ändrades 2016 så att man övergick från marknadsbaserad hyresskatt till självkostnadsbaserad prissättning. Enligt den nuvarande lokalförvaltningsmodellen går Senatkongcerner inte med vinst i fråga om statens interna uthyrningsverksamhet. Största delen av de statliga ämbetsverk och inrättningar som använder Senatkongcernens lokaler är enligt en undersökning som genomfördes 2022 nöjda med statens interna hyressystem och de reformer som gjorts i systemet under de senaste åren.

Enligt den utredning som gjorts ser hyressystemet annorlunda ut å ena sidan för kunder som huvudsakligen är verksamma på kontoren och å andra sidan för användare av verksamhetsbundna lokaler. Hyressystemet fungerar tydligast och mest flexibelt i allmänna lokaler, där den allmänna fastighetsmarknadspraxisen och de allmänna verksamhetssätten lämpar sig väl också för statsförvaltningen och där det finns jämförelsepunkter för lokalerna på den privata marknaden. Allmänt tillgängliga lokaler kan också oftast flexibelt anpassas till behoven hos såväl andra statliga kunder som eventuellt också andra användare, vilket gör det möjligt att sälja eller utveckla objekt när den statliga användningen upphör. De specialfrågor som gäller verksamhetsbundna lokaler förutsätter å sin sida att både användarna och Senatkongcernen intar olika förhållningssätt såväl när det gäller investeringsbeslut, hyresbestämning som avtalsvillkor. De hyror som tas ut för lokalerna och de anslag som beviljats i budgeten har en betydande styrande effekt på dimensioneringen av utrymmes användningen och investeringarna i synnerhet i verksamhetsbundna lokaler.

Utlåtande EkuU 68/2022 rd

Statens lokalförvaltning utmanas i framtiden bland annat av den ökande inflationen och högre räntor. Statens hyror är bundna till levnadskostnadsindexet. Med tanke på det långsiktiga underhållet av statens fastigheter är det viktigt att inflationen även i fortsättningen beaktas i statens hyressystem som en hyreshöjande faktor, eftersom inflationen också höjer kostnaderna för underhåll och byggande av fastigheter.

I redogörelsen nämns det som en central brist i det nuvarande hyressystemet att ämbetsverken, inrättningarna eller Senatkoncernen inte har någon ekonomisk buffert för oväntade utgifter för lokaler. Ekonomiutskottet understöder skrivningen i redogörelsen om att finansministeriet har för avsikt att utreda alternativa sätt att ordna statens lokalförvaltning och det interna hyressystemet. Det är viktigt att skapa en modell som beaktar till exempel de behov av extra kostnader som orsakas av problem med inomhusluften och gör det möjligt att snabbt ingripa i problem som upptäcks.

Konkurrensrättsliga aspekter

I kapitel 5 i statsrådets redogörelse behandlas affärsverksmodellen som organisationsform för statens lokalförvaltning. Senatkoncernens affärsverk erbjuder i regel sina tjänster till statliga ämbetsverk och inrättningar och därmed uppstår inte verksamhet som konkurrerar med privata aktörer på marknaden. Senatkoncernens affärsverk får dock i ringa utsträckning verka även i ett konkurrensläge på marknaden. Därför är det viktigt att 30 a § i konkurrenslagen gör det möjligt för Konkurrens- och konsumentverket att ingripa också i verksamhet inom Senatkoncernens affärsverk som eventuellt snedvrider konkurrensen.

I redogörelsen konstateras det att största delen av Senatkoncernens omsättning består av statens interna uthyrningsverksamhet, som utgör endast 6 procent av koncernens totala omsättning. I redogörelsen beskrivs också verksamheten på marknaden och på grund av verksamhetens särdrag och verksamhetens ringa volym har det inte ansetts nödvändigt att bolagisera verksamheten för koncernens privata kunder av konkurrensneutralitetsskäl. Utskottet konstaterar att enligt förarbetena till konkurrenslagen (RP 40/2013 rd, s. 38) ska konsekvenserna av enhetens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden alltid bedömas från fall till fall. Senatkoncernens andel på 6 procent av hela omsättningen på marknaden kan således inte direkt anses vara obetydlig med tanke på bestämmelserna om konkurrensneutralitet. I redogörelsen har det också framförts att även en liten andel av omsättningen kan vara betydande vid enskild bedömning i förhållande till marknadens storlek och näringsgrenens karaktär.

När Senatkoncernens affärsverk är verksamma i ett konkurrensläge på marknaden är det viktigt att de prissätter sin verksamhet på marknadsmässiga grunder och särredovisar den konkurrensutsatta verksamheten i enlighet med kraven i 30 d § i konkurrenslagen. Ekonomiutskottet anser det motiverat att Senatkoncernens verksamhet i affärsverksform i ett konkurrensläge på marknaden och dess eventuella negativa konsekvenser för konkurrensen bedöms också i fortsättningen.

Avslutningsvis

Som utmaningar med den nuvarande lokalförvaltningsmodellen och statens interna hyressystem i anslutning till den lyfter redogörelsen fram bland annat att budgetfinansieringen är otillräcklig, att

Utlåtande EkuU 68/2022 rd

det saknas buffertfinansiering när oväntade lokalkostnader uppstår, att hyreskostnaderna stiger, ansvarsfördelningen i reparations- och byggprojekt mellan affärsverket och kundverket eller inrättningen samt förvaltningskostnaderna för objekt som hyrts ut av utomstående. Också informationsgången och växelverkan mellan affärsverket och kundverket bör enligt redogörelsen förbättras.

Ekonomiutskottet understöder en fortsatt utredning av de ärenden som lyfts fram i redogörelsen (bland annat utvecklingen av det interna hyressystemet, förbättrandet av interaktionen mellan Senatkoncernen och den statliga kunden, ändringsbehoven i anslutning till hanteringen av avtalshelheter och tjänsterna i anslutning till samutnyttjade lokaler, dämpandet av höjningen av lokalkostnaderna).

Den senaste tidens utveckling av den ekonomiska, samhällsliga och geopolitiska omvärlden framhäver vikten av centraliserad och kompetent fastighets- och lokalförvaltning. Resurseffektiviteten, hälsan och säkerheten i statens arbetsmiljöer, samhällets försörjningsberedskap och den allmänna säkerheten samt uppnåendet av klimatmålen är starkt bundna till byggnaderna och den kontinuerliga utvecklingen av dem. Förändringarna i omvärlden och den utveckling av användarbehoven som följer av förändringarna förutsätter ett allt intensivare samarbete och växelverkan mellan Senatkoncernen, de styrande ministerierna, de statliga kunderna och andra tjänsteleverantörer inom staten. I och med förändringarna i omvärlden, de stigande underhållskostnaderna och de ökande investeringsbehoven förväntas Senatkoncernen kunna möta allt större och allt mångsidigare krav och reagera på nya behov

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 68/2022 rd

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.