

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 34/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Senatfastigheter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 2003 en proposition med förslag till lag om Senatfastigheter (RP 108/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet och försvarsutskottet lämnat utlåtande i saken. Utlåtandena FvUU 11/2003 rd och FsUU 4/2003 rd ingår som bilagor till betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation, till vilken kultur- och vetenskapsdelegationen har lämnat utlåtanden.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- finansminister Antti Kalliomäki, budgetråd Vesa Jatkola och konsultativ tjänsteman Petri Syrjänen, finansministeriet

- kanslichef Matti Ahola, avdelningschef Eero Lavonen och miljöråd Antti Kivipelto, försvarsministeriet
- direktör Markku Mattila, undervisningsministeriet
- byggnadsråd Toivo Vainiotalo, Helsingfors universitet
- förvaltningsdirektör Erkki Tuunanen, Jyväskylä universitet
- direktör Jari Panhelainen och juridisk chef Arja Virtanen, Senatfastigheter
- förvaltningsdirektör Pekka Salojärvi och huvudförtroendeman Markku Toivanen, Försvarsförvaltningens byggverk
- verkställande direktör Ulla-Mari Karhu, Finlands studiebostäderna Ab.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- budgetråd Vesa Jatkola, finansministeriet
- direktör Markku Mattila, undervisningsministeriet.

Dessutom har kultur- och vetenskapsdelegationen fått skriftligt utlåtande av

- Statens konstmuseum
- Finlands universitetsrektorers råd.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att den affärsverkslag som gäller Senatfastigheter revideras. Syftet är att revidera affärsverkslagen för Senatfastighe-

ter i enlighet med principerna i den nya lagen om statliga affärsverk. Dessutom är syftet att se till att Senatfastigheter har förutsättningar att i en

konkurrensutsatt miljö kunna producera lokalut-hyrningstjänster för statliga ämbetsverk och in-rättningar.

Det är meningen att endast de undantag som är motiverade på grund av Senatfastigheters verksamhetsområde ska tas med i denna affärs-verkslag. Enligt propositionen är bestämmelser-na om affärsverkskoncern i den nya lagen om statliga affärsverk inte lämpade för fastighets-branschen. All fastighetsförmögenhet i Senat-fastigheters besittning prissätts enligt företags-ekonomiska principer. Senatfastigheter avses ha möjlighet att genom eget beslut förvärva aktier i sådana bostads- och fastighetsaktiebolag som

avses i överlåtelselagen samt rätt att bedriva sin kärnverksamhet även i fastigheter som förvaltas i bolagsform.

Dessutom föreslås att Senatfastigheter ska ha rätt att med riksdagens samtycke bevilja borgen för lån som upptagits av ett intressebolag samt inom ramen för riksdagens samtycke rätt att bevilja sina dotterbolag och intressebolag lån. Se-natfastigheter avses vidare ha möjlighet att fusionera bolag som det äger helt och hållet med affärsverket utan särskilda skattepåföljder.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig ut-redning finner utskottet propositionen vara nöd-vändig och motiverad. Utskottet tillstyrker lag-förslaget, men med följande ändringar och an-märkningar.

Bakgrund. Grundandet av Senatfastigheter star-tade våren 1998 med utgångspunkt i statens fastighetsstrategi. Syftet var att effektivisera förvaltningen av statens fastighetsverksamhet och att koncentrera de fastigheter som omfattas av statens budgetekonomi till ett nytt affärsverk, det nuvarande Senatfastigheter. Det var mening-en att den fastighetsförmögenhet som myndighe-terna och statsbolagen inte längre behövde skul-le överföras på ett nytt bolag, Kapiteeli Oy. Re-dan samma år avlät regeringen en propostion (RP 108/2003 rd) med förslag till lag om Statens fastighetsverk. Syftet med propositionen var att ge fastighetsverket en administrativ ställning som bättre motsvarar dess position och verksam-het som en inrättning som producerar avgiftsbe-lagda tjänster och som konkurrerar enligt före-tagsekonomiska principer och tillhandahåller lo-kaler för i första hand statens ämbetsverk och in-rättningar.

När affärsverket inrättades 1999 övertog Se-natfastigheter de anläggnings- och omsättnings-

tillgångar som ämbetsverket Statens fastighets-verk innehaft och vars gängse värde uppskatta-des till 3 141,7 miljoner euro. Lokaler med an-slutande jordområden som de statliga verksam-heterna förutsätter har vid flera tillfällen över-förts på Senatfastigheter under affärsverksperi-oden. År 2000 överfördes kulturbyggnader inom undervisningsministeriets förvaltningsområde till ett sammanlagt värde av 235,5 miljoner euro i Senatfastigheters besittning. År 2001 överför-des fångvårdsväsendets fastighetsförmögenhet till ett värde av 218,6 miljoner euro, och 2002 fastighetsförmögenhet som övergått från Krimi-nalvårdsföreningen i statlig ägo till ett värde av 4 miljoner euro. Det senaste beslutet fattades i anknytning till innevarande års budget och då överfördes fastighetsförmögenhet som varit i försvarsministeriets besittning till ett värde av 1 009 miljoner euro. Alla dessa överföringar har skett genom riksdagens beslut.

Det påpekas i den allmänna motiveringen till propositionen att Senatfastigheter är den största innehavaren av fastighetsförmögenhet i Fin-land. Senatfastigheter besitter 11 500 byggna-der, vars yta är sammanlagt ca 8 miljoner m². Fastighetsförmögenhetens balansvärde är ca 5 miljarder euro. Bokföringsvärdet på statens hela fastighetsförmögenhet är ca 26 miljarder euro.

Till den koncern som Senatfastigheter bildar hör 47 dotterbolag i fastighetsaktiebolagsform och 38 intressebolag. Av dotterbolagen är 12 helt statsägda. Utöver dotterbolagen innehar Senatfastigheter aktier i sammanlagt 152 andra bostads- och fastighetsaktiebolag.

Statens fastighetsförmögenhet förvaltas förutom av Senatfastigheter av tre andra statliga affärsverk, 18 ämbetsverk och två fonder som står utanför statsbudgeten. Inom fastighetsbranschen verkar också det ovan nämnda helt statsägda fastighetsinvesteringsbolaget Kapiteeli Oy till vilket man bl.a. har koncentrerat statens personalbostäder, och Sponda Oyj, varav staten äger 47,2 procent.

Den allmänna affärsverkslagen. Lagen om statliga affärsverk (1185/2002), nedan kallad den nya allmänna lagen, trädde i kraft i början av februari i år. Det rör sig om en ramlag som enligt avsikt ska innehålla de bestämmelser som är centrala för affärsverksmodellen.

Som statliga affärsverk verkar för närvarande utöver Senatfastigheter även Luftfartsverket, Forststyrelsen och Vägverket. Dessa affärsverk sysselsätter över 8 000 personer och deras sammanlagda omsättning när den nya allmänna lagen antogs var ca 1 380 miljoner euro.

När den nya allmänna lagen stiftades påpekade finansutskottet att det är viktigt att den reviderade lagen om statliga affärsverk innebär att affärsverksmodellen blir en allt mer permanent form för affärsverksamheten. Utskottet hänvisade då till att ombildningen till affärsverk i praktiken ofta kommit att bli en mellanetapp för övergång till bolagsform. Utskottet påpekade att affärsverksmodellen garanterar ramarna för i synnerhet sådan statlig affärsverksamhet som av samhällspolitiska eller andra orsaker bör regleras.

Enligt 2 § 2 mom. i den nya allmänna lagen ska ett affärsverk skötas enligt företagsekonomiska principer samt enligt de mål för affärsverkets tjänster och övriga mål för verksamheten som riksdagen har ställt upp för det. Det föreslås inga undantag för Senatfastigheter i detta avseende.

Enligt detaljmotiveringen till den nya allmänna lagen ska affärsverken inte bedriva sin kärnverksamhet i aktiebolagsform. I den nu aktuella propositionen påpekas det i den allmänna motiveringen att det är typiskt för fastighetsbranschen att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Bestämmelserna om affärsverkskoncern i den nya allmänna lagen är enligt propositionen inte lämpade för fastighetsbranschen. I motiveringen sägs det också att Senatfastigheter bör ha rätt att välja det mest ändamålsenliga sättet att bedriva sin verksamhet. Senatfastigheter har under hela sin affärsverksperiod bedrivit kärnverksamhet i bolagsform.

Finansutskottet utgår entydigt från att ändringen av affärsverkslagen avseende Senatfastigheter medför att det är onödigt att bolagisera koncernen. Affärsverksamheten inom koncernen måste ordnas så att den på bästa sätt tjänar kundkretsens intressen.

Finansutskottet instämmer i förvaltningsutskottets utlåtande FvUU 11/2003 rd om att det är motiverat att Senatfastigheter kan bedriva sin verksamhet enligt företagsekonomiska principer när det är fråga om verksamhet i en faktisk konkurrenssituation. Det är långt ifrån alltid fråga om en sådan situation när det gäller Senatfastigheter, vilket framgår av det som sägs nedan.

Finansiering med särskilda medel. Senatfastigheter ska inte enligt propositionerna bedriva myndighetsverksamhet eller ha egentliga myndighetsuppgifter. Den nya allmänna lagens 7 § är emellertid tillämplig på Senatfastigheter. Enligt den kan det i statsbudgeten intas "ett anslag för finansiering av företagsekonomiskt olönsamma uppgifter som föreskrivits för affärsverken". En tillämpning av denna paragraf är nu aktuell eftersom det i kompletteringen av budgetpropositionen för 2004 (RP 145/2003 rd) föreslås ett tilläggsanslag på 1 178 000 euro som kompensation för de kostnader som hyrorna för studentbostadstomterna medför. Det nu aktuella lagförslaget innebär också att Senatfastigheter inte längre ska kunna besluta om arrendena för studentbostadstomter ska lämnas oindrivna.

Den särskilda finansiering som avses i 7 § i den nya allmänna lagen kommer i fortsättningen antagligen att behövas för bland annat byggnads- och kulturhistoriskt värdefulla byggnader. I situationer där det för ombyggnad av en sådan byggnad krävs omfattande investeringar och där normalanvändning av byggnaden inte ger någon möjlighet att betala den hyra som investeringen kräver blir det antagligen nödvändigt att tillgripa förfarandet enligt 7 § i den nya allmänna lagen, till exempel genom att i statsbudgeten införa de anslag som behövs för investeringarna. På samma sätt kan det behövas särskild finansiering för till exempel vissa beredskapslokaler.

Förbud mot korssubventioner. I propositionens motiveringsdel nämns principerna i den nya allmänna lagen, enligt vilka s.k. korssubvention inte är tillåten. I enlighet därmed stryks motsvarande bestämmelser om korssubvention i 5 § i affärsverkslagen om Senatfastigheter. Enligt den bestämmelsen har Senatfastigheter i sin besittning kunnat ha sådan egendom som inte omfattas av vinstanspråk.

Finansutskottet påpekar att förbudet mot korssubventioner inte ingått i paragraferna i den nya allmänna lagen, utan endast i dess motiv. I sitt utlåtande i FiUB 31/2002 rd om den nya allmänna lagen ansåg finansutskottet det vara viktigt att dessa motiveringar inte begränsar möjligheterna att i lagar om enskilda affärsverk ta in bestämmelser som avviker från principerna i den allmänna lagen, om de anses lämpliga. Om man i beredningen av de verkspecifika lagarna i alla fall stannar för att slopa korssubventionering ställer detta större krav på beredningen av statsbudgeten, påpekade utskottet.

Förbudet mot korssubventionering används i propositionen som motivering för att prissätta all fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters besittning enligt företagsekonomiska principer. Denna princip avses också gälla jordområden som erhållits som donationer. I enlighet med vad som påpekas i propositionen har fastighetsförmögenhet som erhållits som donationer antecknats i statens balansräkning för 1998 enligt samma principer som annan statlig fastighetsförmö-

genhet och överförs för gängse värde till affärsverket när det grundades. Undervisningsministeriet anser det vara viktigt att det i fråga om universitet ska gå att använda ett lägre avkastningskrav på kapitalet när det gäller donerade jordområden.

Utskottet påpekar att staten har fått donationer även för annat än universitetsverksamhet. Riksdagen har inte gett donerade jordområden en annan ställning än jordområden som staten förvärvat när den överfört fastigheter i Senatfastigheters besittning och antecknat dem i affärsverkets balansräkning. Den nya allmänna lagen och lagen om Senatfastigheter ger i princip möjlighet till ett lägre avkastningskrav för dessa jordområden, om det så beslutas. Utskottet återkommer till detta problem i detaljmotiveringen till 2 §.

De centrala servicemålen. Flera sakkunniga har konstaterat att Senatfastigheter endast eftersträvar att maximera vinsten utan att beakta kundernas behov. Det anses att hyresförhandlingarna är mycket tidskrävande. Finansutskottet anser att riksdagen årligen i samband med budgetbehandlingen har möjlighet att ta ställning även till Senatfastigheters centrala servicemål och andra verksamhetsmål. I det sammanhanget går det att uppställa även andra mål parallellt med rent företagsekonomiska mål, till exempel servicemål som utgår från kundernas behov. Riksdagen kan i samband med budgetbehandlingen även ta ställning till affärsverkets resultatmål och mål för intäktsföringen.

Enligt uppgift har Senatfastigheter årligen gjort kundförfrågningar för att få veta hur nöjda kunderna är med affärsverket. Enligt dessa förfrågningar har kunderna under den senaste tiden varit mer nöjda med fastighetsskötseln, medan kundservicen har ansetts bli något sämre. Sakkunnigutlåtandena och annan information till utskottet stöder uppfattningen att kunderna förhåller sig kritiskt till Senatfastigheters nuvarande verksamhet. Detta bör antagligen tolkas så att Senatfastigheter i sin verksamhet mer bör utgå från kundernas behov och gå in för att utveckla partnerskap med alla sina hyresgäster.

Övrigt. Försvarsutskottet har i sitt utlåtande inte ansett det befogat att i motiveringen nämna att Senatfastigheters huvudkontor måste förbli i Helsingfors. Detta strider enligt försvarsutskottet mot strävandena att regionalisera den statliga verksamheten. Finansutskottet håller med försvarsutskottet.

Försvarsministeriet har i sitt utlåtande till utskottet påpekat att det på grund av ärendets brådskande karaktär inte har erbjudits möjlighet att sätta sig in i propositionen. Å andra sidan har försvarsministeriet deltagit i beredningen av lagen och då yttrat sig. Ministeriet har också behandlat reformen i samband med förhandlingar med finansministeriet.

Det framgår av motiveringen till propositionen att den affärsverksspecifika lagen för Senatfastigheter har beretts av en arbetsgrupp där även försvarsministeriet varit representerat. Finansutskottet anser därför att en del av den kritik som framförts under riksdagsbehandlingen är synnerligen speciell. Kritiken torde delvis bero på att de olika ministerierna bereder lagar på olika sätt. Utskottet påpekar att det även framförts motiverad kritik mot propositionen, och denna kritik har utskottet i mån av möjlighet beaktat i betänkandet.

Detaljmotivering

2 §. *Verksamhetsområde och uppgifter.* Enligt 2 § 1 mom. ska Senatfastigheter producera och utveckla lokalservice och andra tjänster med nära anknytning till den främst för statliga ämbetsverk och inrättningar. Enligt detaljmotiveringen bör Senatfastigheter producera och utveckla lokalservice som stöder statliga ämbetsverk och inrättningar när de sköter sin kärnverksamhet. Kundernas behov och livscykelänkande tillsammans med fastigheterna ska styra Senatfastigheters investeringar jämsides med de företagsekonomiska målen.

Enligt den allmänna motiveringen befinner sig Senatfastigheter i en konkurrenssituation med andra alternativa tillhandahållare av lokaler, eftersom statliga ämbetsverk och inrättningar har rätt att välja producent av lokalservice.

Samtidigt påpekas det att Senatfastigheter i egenskap av affärsverk dock i första hand bör tillhandahålla statliga ämbetsverk och inrättningar sina tjänster.

Senatfastigheters verksamhet är uppdelad i fyra delområden utifrån kundkrets:

- universitetsfastigheter
- kontorsfastigheter
- specialfastigheter
- försvarsfastigheter.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande påpekat att fastighetsbeståndet med undantag av kontorsfastigheterna i huvudsak består av användarbundna fastigheter. Sådana byggnader har i allmänhet byggts för ett visst ändamål. Hyran fastställs ändå enligt avkastningskrav som uppställs enligt företagsekonomiska principer, även om det inte förekommer något faktiskt alternativ eller någon faktisk konkurrenssituation i fråga om lokalerna. De typiska användarbundna fastigheterna utgörs till stor del av universitetsfastigheter och de statliga konstmuseernas fastigheter, vilka utgör en tredjedel av Senatfastigheters hela fastighetsförmögenhet.

Utskottet hänvisar till den gällande lagen om Senatfastigheter, som innehåller en bestämmelse om särskild egendom. Den gäller sådan fast och lös egendom som staten äger och för vilken det på grund av dess historiska karaktär eller särskilda användningsändamål inte kan uppställas ekonomiska mål. Med hyrorna och de övriga intäkterna för sådana fastigheter täcks endast de löpande kostnaderna för verksamheten (skötsel och underhåll). Exempelvis universiteten och statens konstmuseer har ett sådant särskilt användningsändamål, vilket borde beaktas i hyresnivån.

När fastighetsverket i början av 1999 ombildades till affärsverk blev utgångspunkten företagsekonomisk prissättning. Trots detta har Senatfastigheter ändå möjlighet att till vissa delar använda ett lägre avkastningskrav. Finansutskottet anser att detta i synnerhet bör gälla användarbundna fastigheter.

Finansministeriet tillsatte i augusti 2002 en arbetsgrupp som ska utarbeta ett förslag till hyresprinciper mellan Senatfastigheter och univer-

siteten. Riksdagen förutsatte i samband med behandlingen av budgeten för 2003 att regeringen påskyndar åtgärder genom vilka det för fastigheter avsedda för universitetsutbildning tas ut en lägre hyra än vad Senatfastigheters allmänna avkastningsmål förutsätter. Arbetsgruppens viktigaste förslag var att man i samband med beredningen av lagen som gäller högskoleutvecklingen som en dimensioneringsfaktor beaktar det behov av ytterligare anslag som beror på hyreskontrakt och deras indexering.

Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det endast finns en kund för de fastigheter som planeras för försvarsförvaltningens försvarsuppgifter, och efter fastighetsreformen kvarstår Senatfastigheter som enda hyresvärd. Ur försvarsmaktens synpunkt har Senatfastigheter monopolställning när det gäller lokaler som försvarsmakten behöver. Kunden har ingen faktisk möjlighet att i valet av fastigheter låta hyresvärdarna konkurrera med varandra när det gäller användarbundna fastigheter. Att låta dessa fastigheter omfattas av marknadsvillkor har snedvridit situationen eftersom det inte finns någon faktisk kund och marknad.

Bestämmelser om de statliga ämbetsverkens beslutanderätt och förfarande vid förvärv av lokaler finns i 3 och 4 § i statsrådets förordning om förvärv, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (1070/2002). Enligt förordningen har ämbetsverken rätt att själva välja hyresvärd, men så som framgår av det ovan sagda är denna möjlighet i flera situationer i praktiken synnerligen formell.

Det viktigaste enligt finansutskottet är att de ämbetsverk och inrättningar som hyr av Senatfastigheter har tillräckliga anslag för att klara av lokalkostnaderna så att de inte behöver använda anslagen för den egentliga verksamheten till lokalkostnader. Det är viktigt att hyresutgifterna kan specificeras tillräckligt exakt i budgetförordningen så att det går att bedöma hur mycket pengar det finns för den egentliga verksamheten. Detta är väsentlig information även för riksdagen och den bör framgå av motiveringen till ämbetsverkens och inrättningarnas omkostnadsmoment.

Enligt uppgift är det möjligt att lokalerna för de finländska kulturinstituten utomlands kommer att börja förvaltas av Senatfastigheter. Utskottet har under flera år varit tvunget att öka anslagen för kulturinstituten när budgeten behandlats i riksdagen. Det finns således risk för att dessa institut kommer att utgöra en ny grupp som måste täcka hyreskostnader med medel avsedda för verksamheten.

I synnerhet undervisningsministeriet, universiteten och försvarsministeriet har i sina sakkunnigutlåtanden uttryckt oro för om anslagen räcker till och motsatt sig indexbundna hyror. Enligt finansministeriet beror emellertid hyreshöjningarna i huvudsak på investeringar i lokaler. De slutförda investeringar som universiteten beställt har under åren 1999—2003 uppgått till cirka 268 miljoner euro. Värdet på de påbörjade projekten är enligt uppgift cirka 170 miljoner euro.

Även försvarsförvaltningen har ett omfattande investeringsbehov på grund av skulder för reparation och anskaffning av försvarsmateriel. Därför infattar budgetramarna en årlig anslagsökning på tre miljoner euro för hyresutgifter på grund av investeringar. Investeringsprogrammet kommer enligt inkommande utredning att kosta över 70 miljoner euro vilket innebär att investeringsvolymen fördubblas jämfört med det tidigare systemet.

Exempelvis statens konstmuseum har haft ett särskilt problem med höga hyror och exceptionellt stora indexhöjningar av hyrorna på grund av det. Indexhöjningarna har hittills kunnat finansieras i sista hand genom tilläggsbudgeten, men det är mycket svårt att planera verksamheten om osäkerheten beträffande anslagen upprepas varje år.

Senatfastigheter har utgått ifrån att fastigheterna underhålls och repareras efter behov om hyrorna knyts till index hundra procentigt. Finansministeriet har omfattat denna ståndpunkt. Den genomsnittliga indexregleringen för universitetens hyreskontrakt ligger för närvarande enligt uppgift på 68 procent, i fråga om försvarsförvaltningen diskuteras indexreglering. Ramarna för statsekonomin har fastslagits enligt 2004

års prisnivå och det är meningen att de årligen ska justeras enligt prisnivån för att bland annat kompensera för tilläggsutgifter på grund av hyrnas indexreglering.

Utskottet anser att indexjusteringen av hyrorna ska kompenseras fullt ut. Kompensationen ska gälla alla delar av fastighetsbranschen där indexjustering görs.

Senatfastigheter kan producera tjänsterna själv, men också köpa eller förmedla dem. Enligt motiveringen till lagförslaget producerar eller skaffar Försvarsförvaltningens byggverk underhållsservicen för de fastigheter som försvarsförvaltningen använder. Detta är viktigt också med tanke på säkerhetssynpunkterna, vilka behandlas nedan.

Enligt lagförslagets 2 § 3 mom. ska Senatfastigheter ha beredskap att sköta sina uppgifter i fråga om försvarsfastigheter också under undantagsförhållanden. Detta ska ske enligt vad försvarsministeriet bestämmer. I praktiken ska Senatfastigheter sköta beredskapen för undantagsförhållanden och den tillhörande planeringen och de tillhörande förberedelserna i samarbete med försvarsministeriet och försvarsmakten. Enligt uppgift har Senatfastigheter åtagit sig att utarbeta en beredskapsplan för försvarsmaktens fastighetsbestånd. Planen ska utarbetas med utgångspunkt i försvarsmaktens instruktioner och i samarbete med Försvarsförvaltningens byggverk. Den ska vara klar senast den 1 januari 2007. Senatfastigheter ska se till att försvarsmakten har sådana lokaler som den behöver för sina uppgifter i fredstid och under undantagsförhållanden.

Utskottet påpekar att 40 § i beredskapslagen (1080/1991) utgår från att förberedelserna för undantagsförhållanden leds, övervakas och koordineras av statsrådet samt av ministerierna inom sitt förvaltningsområde. Även i den nya allmänna lagen är utgångspunkten att sådan formbunden styrning av affärsverken och ägarstyrning som bygger på bestämmelser koncentreras till det behöriga ministeriet, som i fråga om Senatfastigheter är finansministeriet. Utskottet pekar därför på att det är två ministerier, finansministeriet och försvarsministeriet, som

styr Senatfastigheter i förberedelserna för undantagsförhållanden. Deras inbördes förhållande när det gäller denna styrning bör klarläggas i syfte att undvika oklarheter.

Försvarsministeriet har betonat att särskilt stränga och heltäckande säkerhetskrav måste gälla försvarsfastigheterna som en del av landets försvar. När det gäller sekretess som har samband med landets säkerhet eller försvarets intresse hänvisas det i motiveringen till förslaget till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), som konstateras gälla även affärsverkens personal. Försvarsförvaltningen har ansett att Senatfastigheter inte kan ges rätt att fritt avgöra om någon utan att försvarsmakten tillfrågas kan ges tillträde till försvarsmaktens säkerhetsklassificerade lokaler, om uppgifter som väsentligen gäller försvaret kan lämnas ut eller om fri tillgång kan ges till register som gäller försvarsfastigheter enligt affärsverkets egen bedömning. Utskottet föreslår därför att 2 § 3 mom. ska kompletteras så att det sägs att Senatfastigheter i fråga om försvarsfastigheter och servicen avseende dessa lokaler ska följa försvarsministeriets säkerhetsbestämmelser.

4 §. Upptagande av lån och beviljande av borgen. Ett av de viktigaste undantagen från den nya allmänna lagen anses vara att Senatfastigheter ska ha rätt att med stöd av samtycke som riksdagen gett i samband med budgeten ställa borgen för lån som upptas av intressebolag eller för lån som upptas av dotter- eller intressebolag som kontrollerar ett fastighetsdotterbolag. Dessutom avses Senatfastigheter ges rätt att inom ramen för riksdagens samtycke också bevilja lån till det dotter- eller intressebolag i fastighetsbolagsform som hör till affärsverkskoncernen.

Utskottet noterar att de nämnda ändringarna är viktiga i enlighet med vad som konstaterats i motiveringen till lagförslaget dels för att investeringarna ska kunna genomföras flexibelt, dels också för att det då i fråga om finansieringen alltid går att välja det mest ändamålsenliga sättet. Enligt utskottets uppfattning innebär dessa änd-

ringar att det inte kommer att behövas någon bolagisering av Senatfastigheter.

6 §. Särskilda bestämmelser. I denna paragraf har de fastighetstillgångar i Senatfastigheters besittning som hyrts ut till försvarsmakten getts en särskild ställning så till vida att dessa tillgångar inte får överlåtas utan försvarsmaktens samtycke, om inte statsrådet i enskilda fall beslutar något annat. Undervisningsministeriet har föreslagit tillägg av en liknande bestämmelse enligt vilken universitetsområden inte skulle få användas för andra ändamål än universitetsverksamhet utan undervisningsministeriets samtycke, om inte statsrådet i enskilda fall beslutar något annat.

Utskottet noterar på grundval av inhämtad utredning att universitetsområden inte tidigare definierats i lagstiftningen och att det är tämligen omöjligt allmänt sett. Man skulle bli tvungen att i motiveringen till lagförslaget förteckna universitetsområdena så att antingen arealen eller den enskilda fastigheten inklusive uppgifterna i fastighetsregistret uppges. Universitetsområdena har inte några sådana särdrag enligt lag- och byggbestämmelserna som områden som planerats för försvarsändamål, på vilka det bland annat är tillåtet att bygga utan bygglov. En annan skillnad i förhållande till försvarsförvaltningen är att försvarsförvaltningens fastigheter är kopplade till sekretessbelagda saker som har att göra med försvarsberedskapen samt till begränsningar som gäller risk- och säkerhetszoner och som beror på sprängämnesförvaring. Det är endast försvarsförvaltningen som har de praktiska uppgifterna om detta och därför är det nödvändigt med ett tillståndsförfarande.

Enligt en utredning som utskottet fått från finansministeriet kommer Senatfastigheter i vilket fall som helst även i fortsättningen att be om yttrande eller tillstånd av ett universitet om ett universitetsområde ska överlåtas för annan verksamhet än universitetsverksamhet. Detta har beaktats och kommer att beaktas i partnerskaps- och hyreskontrakten mellan Senatfastigheter och universiteten.

9 §. Övergångsbestämmelser. Enligt paragrafens 1 mom. övergår de uppgifter som föreskrivs i lagen och förordningen om Statens fastighetsverk och med stöd av dem samt Senatfastigheters rättigheter och skyldigheter på Senatfastigheter enligt den nu behandlade lagen när den träder i kraft. I motiveringen till paragrafen sägs det att detta gäller bl.a. ram- och hyresavtal som Senatfastigheter ingår. Försvarsutskottet har i sitt utlåtande för klarhets skull föreslagit att det uttryckligen ska anges att övergångsbestämmelserna gäller bland annat avtal mellan ministerier som har att göra med genomförandet av försvarsförvaltningens fastighetsreform, om avtalen gäller Senatfastigheters verksamhet. Finansutskottet håller med försvarsutskottet.

När finansutskottet för ett år sedan i samband med budgeten godkände den tredje och sista etappen av försvarsfastighetsreformen och den tillhörande överföringen av fastighetstillgångarna ställde det vissa mycket viktiga specialvillkor för reformen. Utskottet anser att dessa specialvillkor fortfarande gäller. Utskottet vill också erinra om att riksdagen förutsatte att det 2006 görs en helhetsbedömning av ändamålsenligheten när det gäller överföringen av försvarsfastigheter. En delegation, där även riksdagens finansutskott och försvarsutskott är företrädare, följer upp fastighetsreformen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan sagda föreslår finansutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen, men 2 § 3 mom. med följande lydelse:

2 §

Verksamhetsområde och uppgifter

(1 och 2 mom. som i RP)

Senatfastigheter skall ha beredskap att sköta sina uppgifter också under undantagsförhållanden enligt vad finansministeriet och, i fråga om

försvarsfastigheter, försvarsministeriet bestämmer. *Senatfastigheter skall dessutom i fråga om försvarsfastigheter och dessa fastigheters lokal-*

service följa försvarsministeriets säkerhetsbestämmelser.

Helsingfors den 28 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv (delvis)
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent (delvis)
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänt (delvis)
Virpa Puisto /sd (delvis)
Matti Saarinen /sd

Kimmo Sasi /saml (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänt
Jukka Vihriälä /cent
ers. Arto Bryggare /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv (delvis)
Timo Kalli /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänt (delvis)
Eero Lämsä /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Maija Perho /saml (delvis)
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)
Maija Rask /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Marjo Hakkila.

RESERVATION 1

Motivering

De fastighetstillgångar försvarsmakten förfogar över består av användarbunden särskild förmögenhet som i huvudsak finns på slutna områden. Dessa tillgångar bör inte prissättas på rent företagsekonomiska grunder. I praktiken finns det sällan några alternativ till fastigheter av detta slag.

Också universiteten och högskolorna kan ha centralt belägna, dyra lokaler i kulturhistoriskt värdefulla byggnader. I många fall har universiteten och högskolorna i praktiken inget annat val. Det är inte särskilt rationellt att genom upptrissade hyror köra ut universiteten och högskolorna från sådana lokaler eller kräva att de lägger ner en oskäligt stor del av sina omkostnader på lokalerna. En fastighet som används för utbildning och undervisning kan inte förväntas ge samma avkastning som en affärsfastighet. Om så vore fallet skulle de knappa undervisningspengarna gå till fastighetsutgifter utan att inrättningarna kompenseras för detta i form av höjda anslag.

Finansutskottets kultur- och vetenskapsdelegation föreslår i sitt utlåtande att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse som sänker kravet på Senatfastigheters avkastning i fråga om de undervisningslokaler affärsinrättningen förvaltar. Denna princip bör definitivt också gälla lokaler som används för kulturändamål, anser delegationen. Vi har i vår reservation nöjt oss med att så här inledningsvis föreslå en ändring bara för universiteten och högskolorna och för försvarsmakten, men vi anser att det behöver göras en heltäckande bedömning av avkastningskravet och att regeringen snabbt bör utreda avkastningsfrågan ur alla perspektiv och utifrån denna utredning lägga fram ett förslag till en

längre förteckning över fastigheter som inte behöver ge full avkastning.

Vi menar att de företagsekonomiska principerna kan frångås om det finns motiverad anledning till det. Närmare bestämmelser om detta bör utfärdas genom statsrådsförordning. Också om vi i vårt förslag till bestämmelse nämner kulturhistoriskt värdefulla byggnader som en grund, bör detta inte ses som restriktivt utan som ett exemplifierande uttryck och att bestämmelsen därför bör förstås ha en större räckvidd.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt betänkandet men 2 § med följande lydelse:

2 §

Verksamhetsområde och uppgifter

(1 mom. som i FiUB)

Utan hinder av bestämmelserna om företagsekonomiska principer i 2 § 2 mom. lagen om statliga affärsverk kan det genom förordning av statsrådet bestämmas att hyran för fastighetstillgångar som är uthyrda till universitet och högskolor och till försvarsmakten är lägre än den gängse hyran, när det handlar om kulturhistoriskt värdefulla särskilda tillgångar eller användarbundna särskilda tillgångar i försvarsförvaltningens bruk. (Nytt)

(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i FiUB)

Helsingfors den 28 november 2003

Mikko Kuoppa /vänst
Kari Uotila /vänst
Anni Sinnemäki /gröna

RESERVATION 2

Motivering

Lagförslaget tar inte fullt ut hänsyn till försvarsmaktens och universitetens särställning. Samlingspartiet föreslår att lagen tar hänsyn till de aspekter försvarsutskottet och kultur- och vetenskapsdelegationen lyft fram i sina utlåtanden.

Försvarsutskottet konstaterar att det vore motiverat att låta försvarsfastigheterna utgöra ett eget, klart avgränsat delområde i Senatfastigheters verksamhet. Så är det exempelvis i Sverige, där administrationen av försvarsförvaltningens fastigheter överlåtits på ett särskilt affärsverk med enbart denna uppgift. Fastigheter som planerats för försvarsändamål har bara en användare, försvarsmakten. Den egendom försvarsmakten förfogar över är huvudsakligen belägen inom slutna områden och utgör därmed sådana särskilda tillgångar för vilka det inte finns någon företagsekonomisk marknad. Med hänvisning till detta konstaterar försvarsutskottet att det i denna situation är varken motiverat eller ändamålsenligt att strikt hålla fast vid företagsekonomiska principer när hyrorna för försvarsfastigheterna fastställs, eftersom det med största sannolikhet leder till en konflikt mellan försvarsprinciperna och de företagsekonomiska principerna.

Kultur- och vetenskapsdelegationen understryker att universitetens samt konst- och kulturinstitutens fastigheter spelar en särskild roll som utbildnings- och undervisningsfastigheter och att man därför inte kan kräva att samma avkastningsmål ska gälla dem som för andra fastigheter. Universitetens uppgift är att frambringa immateriellt kapital, men det finns risk för att de inte klarar av att tillhandahålla forskning och undervisning om de tvingas använda anslagen för omkostnader till hyror. Riksdagen godkände i

samband med behandlingen av 2003 års budgetproposition ett uttalande där regeringen uppmanades att i brådskande ordning vidta åtgärder för att hyrorna för lokaler som används för universitetsutbildning sänks till en lägre nivå än vad det allmänna avkastningsmålet för Senatfastigheter förutsätter.

Med hänvisning till det ovan sagda föreslår samlingspartiet att avkastningsmålet för de fastigheter försvarsmakten och universiteten använder sänks.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt betänkandet men 2 § med följande lydelse:

2 §

Verksamhetsområde och uppgifter

(1 mom. som i FiUB)

Med avvikelse från Senatfastigheters verksamhet i övrigt kan avkastningskravet sänkas för fastigheter som används av försvarsförvaltningen och universiteten och i förekommande fall också av andra. Senatfastigheter skall avtalsenligt tillhandahålla lokalservice i dessa fastigheter. Vad beträffar finansieringen av verksamheten tillämpas vid behov förfarandet i 7 § lagen om statens affärsverk. (Nytt)

(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i FiUB)

Helsingfors den 28 november 2003

Jyri Häkämies /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Kimmo Sasi /saml

Irja Tulonen /saml
Tuija Nurmi /saml