

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkonscernen och statens verksamhetslokalförvaltning

Statsrådets publikationer 2022:64

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Finansministeriet

Språk svenska **Sidantal** 108

Referat

Syftet med statsrådets redogörelse om Senatkonscernen och statens verksamhetslokalförvaltning är att lägga fram en sådan övergripande översikt, som riksdagen förutsätter, över statens fastighets- och verksamhetslokalförvaltning och Senatkonscernens verksamhet som verkställer den (RSv 194/2020 rd).

I redogörelsen beskrivs besittningen och skötseln av statens bebyggda fastighetsegendom i Finland och utomlands. Dessutom presenteras i redogörelsen statens interna hyressystem, med hjälp av vilket statliga ämbetsverk och inrättningar anskaffar verksamhetslokaler för eget bruk. I redogörelsen beskrivs de förändringar som skett i statens hyressystem under de senaste åren och bedöms hur de har lyckats. Bedömningen grundar sig på de undersökningar som gjorts om detta.

I redogörelsen beskrivs det första verksamhetsåret vid Senatkonscernen, som grundades i början av 2021. I redogörelsen beskrivs också hur personalens ställning utvecklas i den nya konscernen samt vilka erfarenheter de ämbetsverk och inrättningar som använder konscernens verksamhetslokaltjänster har av smidigheten i ärendehantering. I redogörelsen beskrivs också hur styrningssamarbetet mellan finansministeriet och försvarsministeriet fungerar.

I slutet av redogörelsen presenteras slutsatser om de ärendehelheter som lagts fram av riksdagen angående Senatkonscernen och statens lokalförvaltning samt bedömningar av framtidsutsikterna och utvecklingsbehoven i fråga om statens verksamhetslokalförvaltning.

Nyckelord statens affärsverk, fastighetsbranschen, fastighetsledning, uthyrning, statens interna hyressystem, statens lokalförvaltning, verksamhetslokaler, statens verksamhetslokaler, fastigheter

ISBN PDF 978-952-383-883-3 **ISSN PDF** 2490-0966

Ärendenr. VN/21721/2021 **Projektnr.** VM173:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-883-3>

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta

Valtioneuvoston julkaisu 2022:64

Julkaisija	Valtioneuvosto		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	108
Tiivistelmä	Valtioneuvoston selonteko Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta tuottaa eduskunnan edellyttämän kokonaisvaltaisen katsauksen valtion kiinteistö- ja toimitilahallintoon sekä sitä toimeenpanevan Senaatti-konsernin toimintaan (EV 194/2020 vp.). Selonteossa kuvataan valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallintaa ja hoitoa Suomessa ja ulkomailla. Lisäksi selonteossa esitellään valtion sisäinen vuokrajärjestelmä, jonka perusteella valtion virastot ja laitokset hankkivat toimitiloja käyttöönsä. Selonteossa kuvataan valtion vuokrajärjestelmässä viime vuosina tapahtuneet muutokset ja arvioidaan niiden onnistumista. Arvion pohjana ovat asiasta teetetyt tutkimukset. Selonteossa kuvataan vuoden 2021 alussa perustetun Senaatti-konsernin ensimmäistä toimintavuotta. Vuonna 2021 Senaatti-kiinteistöille perustettiin Puolustuskiinteistöt-niminen tytäriikelaivos hoitamaan Puolustusvoimien toimitilatarpeita. Selonteossa kuvataan henkilöstön aseman kehittymistä uudessa konsernissa, liikelaitosten toimitilapalveluita käyttävien virastojen ja laitosten kokemuksia asiain sujuvuudesta sekä valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjausyhteistyön toimivuutta. Selonteossa esitetään johtopäätökset eduskunnan esittämiin Senaatti-konsernia ja valtion tilahallintoa koskeviin asiakokonaisuuksiin sekä arvioidaan valtion tilahallinnon tulevaisuuden näkymiä ja kehittämistarpeita.		
Asiasanat	valtion liikelaitokset, kiinteistöala, kiinteistöjohtaminen, vuokraus, valtion sisäinen vuokrajärjestelmä, valtion tilahallinto, toimitilat, valtion toimitilat, kiinteistöt		
ISBN PDF	978-952-383-883-3	ISSN PDF	2490-0966
Asianumero	VN/21721/2021	Hankenumero	VM173:00/2021
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-883-3		

Government report to the Parliament on the Senate Group and the management of central government premises

Publications of the Finnish Government 2022:64

Publisher The Finnish Government

Group author Ministry of Finance

Language Swedish **Pages** 108

Abstract As required by Parliament, the Government report on the Senate Group and the management of central government premises is intended to provide a comprehensive review of the management of the central government's real estate and premises and of the operations of the Senate Group, which carries out that management (parliamentary reply EV 194/2020 vp).

The Report describes the management and maintenance of the central government's built real estate assets in Finland and abroad. The Report also presents the central government's internal leasing system, which government agencies and public bodies use to obtain premises. The Report describes the changes that have taken place in the central government's leasing system over the past few years and assesses the success of these changes. The assessment is based on the studies conducted on the matter.

The Report describes the first year of operations of the Senate Group, which was established at the beginning of 2021. In 2021, a subsidiary unincorporated state enterprise called Puolustuskiinteistöt was established to handle the Finnish Defence Forces' needs for premises. The Report describes the development of the position of personnel in the new group and the experiences of agencies and public bodies of using the group's services. The report also assesses the effectiveness of steering cooperation between the Ministry of Finance and the Ministry of Defence.

The end of the Report presents conclusions on the matters raised by Parliament concerning the Senate Group and the management of central government premises as well as an assessment of the prospects and needs for development relating to the management of central government premises.

Keywords unincorporated state enterprises, real estate sector, real estate management, renting, internal leasing system of central government, management of central government premises, premises, central government premises

ISBN PDF 978-952-383-883-3 **ISSN PDF** 2490-0966

Reference no. VN/21721/2021 **Project no.** VM173:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-883-3>

Innehåll

1	Inledning	9
2	Statens lokalförvaltning som helhet	12
2.1	Reglering	12
2.2	Organisation	14
2.2.1	Fastighets- och lokalförvaltning	14
2.2.2	Hyressystemet	19
2.2.3	Senatkoncernen	21
2.2.3.1	Organisation	21
2.2.3.2	Senatfastigheters Stationsområden Ab	22
2.2.3.3	Landskapens lokalcentral Ab	23
2.2.4	Fastigheter utomlands	23
2.2.4.1	Utrikesministeriets fastighetsförvaltning	23
2.2.4.2	Fastigheter som en del av beskickningsnätet	24
2.2.4.3	Kultur- och vetenskapsinstitut	24
2.2.4.4	Finansiering	25
2.2.5	Forststyrelsen	26
2.2.6	Trafikledsverket	27
2.2.7	Förvaltningsnämnden för Sveaborg	28
2.2.8	Universitetsfastigheter	28
3	Verksamhetsprinciper	30
3.1	Lokalerna som en del av statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna	30
3.2	Principerna för fastighets- och lokalförvaltningen	33
3.3	Principer för uthyrning	34
3.4	Kostnader och intäktsföring av vinst	35
4	Nuläget	39
4.1	Ekonomisk lönsamhet	39
4.2	Säkerhet	41
4.2.1	Allmänt	41
4.2.2	Lokalsäkerhet och säkerhetsjänster	41

4.2.3	Beredskap	43
4.3	Miljö och energieffektivitet	45
4.4	Ansvarsfullhet	48
4.4.1	Allmänt	48
4.4.2	Bekämpning av grå ekonomi	49
4.5	Utveckling av arbetsmiljöerna	51
5	Affärsverksmodellen som organisationsform för statens lokalförvaltning	53
5.1	Lokalförvaltningens historia	53
5.2	Allmänt	54
5.3	Andra organisationssätt	56
5.4	Kommunernas lokalförvaltning	59
5.5	Lokalförvaltningen på andra håll i Europa	62
6	Serviceavtal	65
6.1	Allmänt	65
6.2	Meningsskiljaktigheter och lösning av tvister	66
6.3	Utveckling av avtalsförhållandet	70
7	Hyressystemets funktionalitet och utvecklingsbehov	72
7.1	Allmänt	72
7.2	Utvecklingsmål	73
7.2.1	Vidareuthyrning	73
7.2.2	Restvärdesansvar	75
7.2.3	Projekt för grundläggande förbättring och renovering	75
7.3	Sammanfattning av undersökningen	77
8	Lokalförvaltningens ansvar	79
8.1	Allmänt	79
8.2	Brister i lokalernas skick	80
8.2.1	Hantering av inomhusförhållanden	80
8.2.2	Kostnader för reparationer av inomhusluften	83
8.3	Ställningen för ämbetsverk och inrättningar som är kunder	84
8.3.1	Allmänt	84
8.3.2	Systemets inverkan på myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter	84

9	Finansministeriets och försvarsministeriets styrningsbehörighet	87
9.1	Allmänt	87
9.2	Styrningssamarbete	88
9.2.1	Samarbetsavtal och utnämning av styrelser	88
9.2.2	Verksamhetsmodell vid störningar och undantagsförhållanden	89
9.2.3	Meningsskiljaktigheter	90
9.3	Senatkoncernens styrningsnivåer	90
9.3.1	Från riksdagen till ledningsgrupperna	90
9.3.2	Beredning av resultat- och servicemålen och uppföljning av utfallet	91
9.3.3	Beslut om bokslut och intäktsföring	92
10	Personalens ställning i Senatkoncernen	93
10.1	Allmänt	93
10.2	Grundandet av Försvarsfastigheter	93
10.3	Arbets- och tjänstekollektivavtalen	94
10.4	Personalrepresentation	95
10.5	Nöjdheten hos personalen och framtidsutsikter	96
11	Slutsatser	98
11.1	Verksamhetslokalförvaltningens och hyressystemets funktion	98
11.1.1	Statens helhetsintresse	98
11.1.2	Övergång till samutnyttjade lokaler	98
11.1.3	Finansiering av projekt som gäller lokaler	100
11.2	Ekonomiska utsikter för fastighetsbranschen	101
11.2.1	Räntenivå	101
11.2.2	Inflation	101
11.3	Riksdagens uttalande: centrala resultat	103
11.4	Övriga slutsatser	104
	Källor	107

1 Inledning

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

Staten har ett internt hyressystem där de statliga lokaler som Senatkoncernen har i sin besittning i första hand hyrs ut till statliga ämbetsverk och inrättningar till ett pris som bestäms enligt självkostnadsprincipen. Dessutom är Senatkoncernens affärsverk statens centraliserade lokalförsörjningsenhet och anskaffar på marknaden verksamhetslokaler enligt statliga ämbetsverks och inrättningars behov.

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 Senatkoncernen inte gör vinst genom statens interna hyresverksamhet.

Man övergick stegvis till självkostnadsprincipen. År 2021 var Senatkoncernens omsättning 801,4 miljoner euro och resultatet 45,6 miljoner euro. Av resultatet var andelen för statens hyresverksamhet cirka 7 miljoner euro. Största delen av resultatet utgjordes av försäljning av fastigheter och inkomster från andra än statliga kunder. Resultatet av statens interna hyresverksamhet var nästan på den nollnivå som statens hyressystem enligt självkostnadsprincipen förutsätter.

Genom lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (1018/2020), som trädde i kraft vid ingången av 2021, grundades vid Senatfastigheter dotteraffärsverket Försvarsfastigheter, som tillhandahåller Försvarsmakten verksamhetslokal tjänster.

Samtidigt lades Försvarsförvaltningens byggverk, som tidigare skötte denna uppgift, ned.

I samband med godkännandet av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter förutsatte riksdagen (RSv 194/2020 rd–31/2020 rd) att regeringen före höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse för Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkongcernen, där bland annat:

1. statens lokalförvaltning i dess helhet, dess organisation, verksamhetsprinciper, reglering, kundens ställning, kostnader, serviceavtal med eventuella anknytande meningsskiljaktigheter, systemets konsekvenser för myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter och lokalförvaltningens ansvar bland annat för brister i lokalernas skick granskas, och
2. affärsverksmodellens lämplighet som organisationsform för statens lokalförvaltning bedöms mer generellt samt
3. man utvärderar hur den nya regleringen av Försvarsfastigheter fungerar, särskilt i fråga om genomförandet av styrningsbehörigheten mellan finansministeriet och försvarsministeriet, samt hur personalens ställning utvecklas.

Redogörelsen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Den 20 oktober 2021 tillsatte finansministeriet en [expertgrupp](#) med uppgift att stödja beredningen av statsrådets redogörelse om Senatkongcernen. I expertgruppen ingick företrädare för ministerierna, Senatfastigheter och Försvarsfastigheter. Expertgruppens uppgift är att ta fram information som används vid besvarandet av riksdagens frågor och vid beredningen av redogörelsen i övrigt.

Som stöd för beredningen av redogörelsen beställde finansministeriet en undersökning om hur statens hyressystem fungerar samt om serviceavtalen mellan Senatkongcernens affärsverk och dess statskunder och hur avtalen fungerar ([Finansministeriets publikationer 2022:9](#)). Syftet med undersökningen var att ta fram en omfattande beskrivning av nuläget i statens hyressystem och förslag till utveckling av det. Syftet var också att beskrivningen ska återspegla olika aktörers synpunkter på ett så heltäckande sätt som möjligt. Den tidigare utvärderingen av hur statens hyressystem fungerar är från 2018 ([statsrådets publikation om utrednings- och forskningsverksamhet 21/2018](#)).

Utkastet till redogörelse har varit på remiss 2.6–15.7.2022. Utlåtanden om redogörelsen begärdes av ministerier, centrala arbetsmarknadsorganisationer, statliga ämbetsverk och inrättningar samt centrala aktörer i bolags- och stiftelseform som använder de lokaler som Senatkongcernen erbjuder. 48 utlåtanden gavs om

utkastet till redogörelse. I begäran om utlåtande 10.12.2021–31.1.2022, som gällde bland annat ändringen av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (1018/2020), begärdes också synpunkter på de teman som behandlas i redogörelsen. Utlåtandena, sammandraget av utlåtandet och andra beredningshandlingar för redogörelsen finns till påseende i den offentliga webbtjänsten på adressen vm.fi/sv/projekt-och-lagberedning under identifieringskod VM173:00/2021.

2 Statens lokalförvaltning som helhet

2.1 Reglering

På Senatkonscernens affärsverk tillämpas lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, som trädde i kraft 1.1.2021. Genom lagen grundades ett dotteraffärsverk för Senatfastigheter med namnet Försvarsfastigheter. Affärsverken bildar tillsammans Senatkonscernen, som förvaltar största delen av statens bebyggda fastighetsförmögenhet.

Enligt 2 § i lagen har affärsverken till uppgift att sköta den statliga fastighetsförmögenhet som de besitter samt att med stöd av serviceavtal producera lokaltjänster och andra tjänster i direkt anslutning till dem för sådana kunder inom en statlig organisation som avses i 2 § i lagen om statliga affärsverk (1062/2010), såsom statliga ämbetsverk och inrättningar, statliga fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk, liksom även för riksdagen samt för enheter som lyder under, övervakas av eller har anknytning till riksdagen. Senatkonscernens affärsverk kan producera lokaltjänster och tjänster i direkt anslutning till dem i liten utsträckning även för kunder utanför staten.

Försvarsfastigheter producerar fastighets- och lokaltjänster samt tjänster i direkt anslutning till dessa för Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har utsett för skötseln av de uppgifter som anges i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter genom att besluta om dess servicemål och övriga verksamhetsmål. Senatfastigheters kunder är alla andra aktörer som omfattas av statens budgetekonomi. Styrningen av Senatfastigheter och hela affärsverkskoncernen ankommer på finansministeriet, som beslutar om service- och resultatmålen för Senatfastigheter och koncernen efter att riksdagen fattat beslut om statsbudgeten.

Regeringen lämnade 21.4.2022 en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, lagen om statens affärsverk och lagen om statens tjänstekollektivavtal (RP 53/2022 rd). I propositionen föreslås att det till lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter fogas bestämmelser genom vilka statliga ämbetsverk och inrättningar åläggs att i samband med anskaffning av lokaler i första hand vända sig till Senatkonscernens affärsverk. För närvarande skaffar statens ämbetsverk och inrättningar i regel sina lokaler av

Senatkoncernen. Genom propositionen införs gällande praxis som förpliktande för ämbetsverk och inrättningar på lagnivå.

På affärsverkens verksamhet tillämpas också affärsverkslagen, som innehåller bestämmelser om de allmänna grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi, förvaltning och styrning. Senatkoncernens affärsverk iakttar i sin verksamhet till tillämpliga delar också allmänna förvaltningslagar såsom förvaltningslagen (434/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), språklagen (432/2003) och lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).

Den statliga byggda fastighetsförmögenheten har koncentrerats till Senatkoncernens affärsverk. Statens obebyggda mark- och vattenegendom förvaltas av affärsverket Forststyrelsen, vars verksamhet grundar sig på lagen om Forststyrelsen (234/2016). Förvaltningen av statens vägar, järnvägar och farleder har koncentrerats till Trafikledsverket. Av de övriga statsorganisationerna får endast förvaltningsnämnden för Sveaborg, republikens presidents kansli, utrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, finansministeriet och miljöministeriet besitta statlig fastighetsförmögenhet annat än tillfälligt.

Även vissa statsbolag har fastigheter i sin ägo. Bland annat Finavia Abp, Posti Group Abp, VR-Group Ab, Governia-koncernen Ab och A-kruunu Oy är statsbolag med fastighetsegendom. På statsbolag tillämpas lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007).

Arrangemang i anslutning till arbetslokalerna hör också på ett väsentligt sätt till de ärenden som enligt lagen om samarbete inom staten (1233/2013) och lagen om samarbete inom arbetarskyddet (44/2006) ska behandlas i samarbete, varvid samarbetsskyldigheten måste beaktas vid planeringen av arbetslokalerna. På Senatkoncernens verksamhet tillämpas lagen om samarbete inom företag (1333/2021).

Enligt 92 § 2 mom. i grundlagen kan statlig fast egendom överlåtas endast med riksdagens samtycke eller enligt vad som anges genom lag. Närmare bestämmelser om detta finns i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002, *överlåtelselagen*) samt i statsrådets förordning om förvärv, arrendering, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (242/2015, *besittningsförordningen*) som utfärdats med stöd av den. I överlåtelselagen och besittningsförordningen föreskrivs om när och på vilka villkor statlig fastighetsförmögenhet kan överlåtas och när överlåtelse inte är möjligt till exempel på grund av skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Besittningsförordningen innehöll tidigare också bestämmelser om statens interna hyrning av lokaler, även om frågan av skäl som hänför sig till 84 § 4 mom. i grundlagen borde ha reglerats genom lag. Enligt grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi genom lag, varvid det också skulle ha funnits skäl att genom lag utfärda bestämmelser också om huruvida det är meningen att affärsverket ska kunna förutsätta att ämbetsverket eller inrättningen ingår ett serviceavtal med affärsverket. 9–11 § i besittningsförordningen som gällde hyrning av lokaler hävdes 13.12.2021. De statliga ämbetsverken och inrättningarna har för närvarande ingen lagstadgad skyldighet att skaffa sina lokaler från Senatkonsernens affärsverk. Men en regeringsproposition i ärendet (HE 53/2022 rd) har lämnats till riksdagen 21.4.2022.

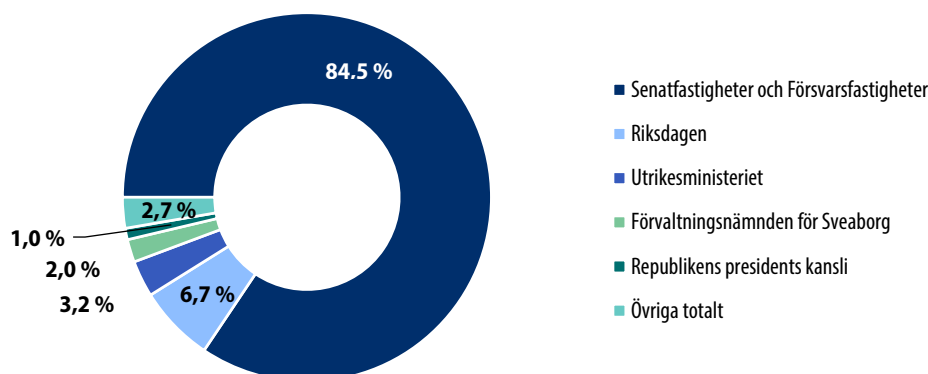
Utöver lagstiftningen styrs statens fastighets- och lokalitetsförvaltning av [statens fastighetsstrategi](#) (VN/676/2021), [statens lokalstrategi](#) (VN/2650/2021) som utfärdats som statsrådets principbeslut och uppdaterats i slutet av 2021, samt av [statens hyreshandbok](#) (VN/31771/2021), som är en föreskrift av finansministeriet.

2.2 Organisation

2.2.1 Fastighets- och lokalförvaltning

Förvaltningen av statens fastighetsförmögenhet har sedan 1990-talet utvecklats så att fastighets- och lokalförvaltningen har ordnats av en eller flera enheter i stället för att varje ämbetsverk och inrättning skaffar och förvaltar sina lokaler själva. I Finland har statens obebyggda mark- och vattenegendom koncentrerats till Forststyrelsen och den bebyggda fastighetsförmögenheten till Senatkonsernen. Endast en liten del av statens bebyggda fastighetsförmögenhet har överlåtits i andra aktörers besittning. De viktigaste av dessa är riksdagen, republikens presidents kansli, utrikesministeriet och förvaltningsnämnden för Sveaborg.

Figur 1. Fördelningen av statens bebyggda fastighetsegendom på affärsverk och ämbetsverk som besitter fastigheten enligt bokföringsvärdet 2021.



Enligt bokslutsuppgifterna för 2021 var 84 procent (3 966 miljoner euro) av statens bebyggda egendom i Senatkongressens besittning, 7 procent (314 miljoner euro) i riksdagens besittning, 3 procent (149 miljoner euro) i utrikesministeriets besittning, 2 procent (92 miljoner euro) i Förvaltningsnämnden för Sveaborgs besittning, 1 procent (49 miljoner euro) i republikens presidents kanslis besittning och sammanlagt 3 procent (125 miljoner euro) i övrigas besittning.

Största delen av fastighetsförvaltningen som tidigare varit i statens ämbetsverks och inrättningars besittning har på 2010-talet koncentrerats till statens affärsverk.¹

Däremot är trafikledernas markområden fortfarande i regel i Trafikledsverkets besittning och statens fastigheter i utlandet i utrikesministeriets besittning. Dessutom äger riksdagen, republikens presidents kansli, förvaltningsnämnden för Sveaborg, Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och Försörjningsberedskapscentralen (nedan *besittarämbetsverken*) sina egna lokaler. Dessutom besitts vissa mark- och vattenområden som förvärvats för naturskyddsändamål samt statsägda vatten- och översvämningsskyddskonstruktioner av miljöministeriet och Närings-, trafik- och miljöcentralerna.

¹ Till exempel överfördes fastigheter som varit i Museiverkets besittning från början av 2014 till Senatfastigheter och Forststyrelsen. Besittningen av Naturresursinstitutets fastigheter överfördes huvudsakligen till Forststyrelsen och Senatfastigheter från och med 2018.

Figur 2. Statens fastighetsegendom 2021.²

Källa: statens bokslut, Senatfastigheter, Forststyrelsen



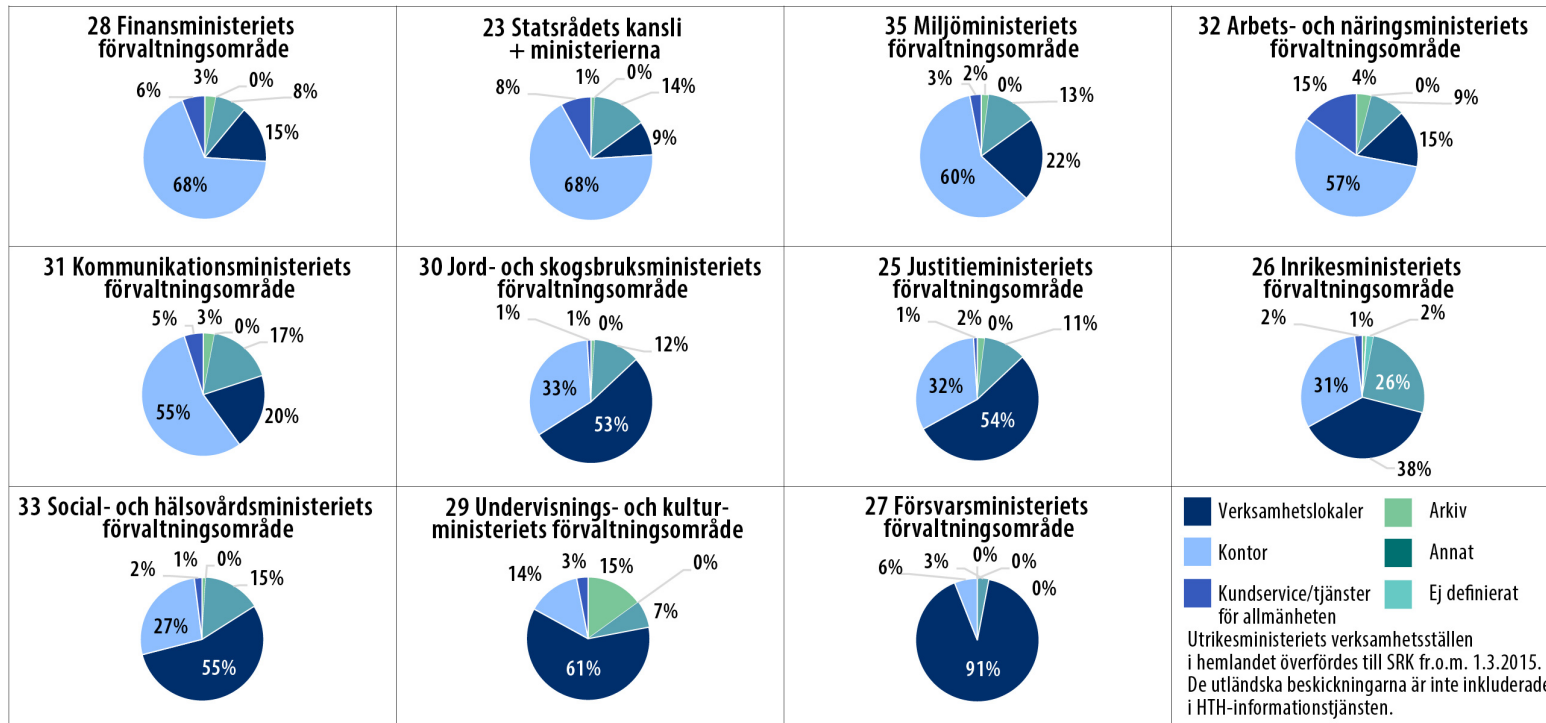
De lokaler som Senatkongcernens affärsverk besitter används i regel av de statliga ämbetsverk och inrättningar som hyr lokalerna och vars uppgifter och verksamhet är varierande. Lokalerna används förutom av ämbetsverk och inrättningar även av bland annat offentligrättsliga aktörer i stiftelseform, såsom Nationalgalleriet och Nationalbaletten.

De olika användarna återspeglas också i lokalernas mångfald. Till exempel är över hälften av de lokaler som används av jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt ämbetsverken inom försvarsministeriets förvaltningsområde så kallade verksamhetsbundna lokaler, med vilka avses bland annat utbildnings- och undervisningslokaler, fängelser samt lokaler för forskning och museiverksamhet, och vars användningsändamål styr lokallösningarna.

Kraven som ställs på verksamhetsbundna speciallokaler och på kontorslokaler med mer allmän användning skiljer sig från varandra. Typiskt för verksamhetsbundna lokaler är att det är svårt att hitta lämpliga lokaler på marknaden och att det är svårt att omvandla de befintliga lokalerna till ett nytt användningsändamål.

² Trafikledsverkets fastighetsförmögenhet som avses i denna tabell omfattar inte trafikinfrastrukturen, vars värde i sig är cirka 20–30 miljarder. €.

Utöver de användningsbundna och allmänna lokalerna förvaltar staten cirka 600 kulturhistoriskt värdefulla objekt, vars förvaltning och skötsel avviker från de övriga objektens.

Figur 3. Statens lokalanvändning, användningsområdenas andelar enligt förvaltningsområde, läget 31.12.2021.

I figuren är statens lokaler indelade i fem kategorier enligt deras användningsändamål. Till verksamhetslokalerna hör utrymmen som är nödvändiga för verksamheten och som begränsar möjligheterna att effektivisera organisationens helhetsanvändning av lokalerna, såsom forskningsinstitutens laboratorielokaler, rättsväsendets plenisalshelheter och Tullens inspektionslokaler. Kontoren omfattar i regel alla våningar i en byggnad som används för kontorsändamål. Till exempel korridorer, möteslokaler, sanitetsutrymmen, lagerutrymmen och handarkivutrymmen hör till kontoret när de finns i anslutning till kontorslokalen. Till arkivet hör de lokaler som är avsedda för varaktig förvaring av handlingar eller annat material som ska arkiveras jämte omgivande korridorer och stödutrymmen. Till de offentliga tjänsterna hör lokaler som används för kundservice eller därmed jämförbar verksamhet. Lokalerna har ofta en ingång och de har vanligtvis separerats från organisationens egna lokaler med separat passerkontroll. Till kategorin övriga hör alla lokaler som inte kan placeras i någon av de ovan nämnda kategorierna, såsom utrymningstrappor, källar- och vindsförråd, garage eller till exempel personalmatsalar. Figurens procenttal har beräknats utifrån de kvadratmeter som reserverats för utrymmena.³

2.2.2 Hyressystemet

Utöver fastighetsförvaltningen har också statens hyressystem utvecklats långsiktigt så att statens egna lokaler så effektivt som möjligt används av staten. Med statens interna hyressystem avses att fastighets- och verksamhetslokalerna förvaltas av Senatkonscernen i stället för att varje ämbetsverk och inrättning skaffar och förvaltar sina lokaler själv. Med hyressystem avses dessutom mer allmänt de principer enligt vilka kostnaderna för fastigheterna riktas till användarna. Staten använder ett självkostnadsbaserat hyressystem där ämbetsverken och inrättningarna hyr sina lokaler i första hand via Senatkonscernens affärsverk till självkostnadspris.⁴

Till följd av övergången till ett självkostnadsbaserat hyressystem sjönk ämbetsverkens och inrättningarnas hyror med cirka 15 % i början av 2016 och ytterligare med cirka 6 % i början av 2020. Reformen genomfördes budgetneutralt på så sätt att finansieringen av ämbetsverken och inrättningarna minskades med ett belopp som motsvarade sänkningen av hyresnivån. Från och med ingången av 2020 minskade resultatet för statens hyresverksamhet vid Senatfastigheter i praktiken till noll. Bakgrunden till reformen var statsförvaltningens strukturreformer, statens ekonomiska situation samt andra förändringar i verksamhetsmiljön som förutsatte ett mer flexibelt och enhetligt hyressystem.

Med statens centraliserade fastighetsförvaltning och det interna hyressystemet i anslutning till den har man eftersträvat en effektiv och ändamålsenlig lokalanvändning samt jämlik behandling av ämbetsverk och inrättningar. Senatkonscernen sköter den bebyggda fastighetsegendom vars förvaltning centraliserats till konscernen och som

³ Årsrapportering i systemet för administration av lokaler (HTH 2021).

⁴ På koncernnivå motsvarar de hyror som tas ut för statens interna hyresverksamhet kostnaderna som uppstår för anskaffning och besittning av lokalerna.

statens ämbetsverk och inrättningar hyr för sina egna lokalitetsbehov. Den centraliserade lokalförvaltningen gör det möjligt att erbjuda statsförvaltningens organisationer specialkompetens i anslutning till lokalerna oberoende av deras storlek samt att uppnå de kostnadsfördelar som centraliseringen av upphandlingarna medför för statsförvaltningen. Målet är också att ämbetsverken och inrättningarna ska kunna koncentrera sig på sin egen kärnverksamhet när förvaltningen av lokalerna har koncentrerats till Senatkonscernens affärsverk.

Till fördelarna med en centraliserad fastighetsförvaltning hör också att riskerna i anslutning till fastigheterna bärs på hela statsförvaltningens nivå istället för av ett enskilt ämbetsverk eller en enskild inrättning. Risker är till exempel onödiga utrymmen, skador, olyckor och problem med inomhusförhållandena. Den centrala uppgiften för statens hyressystem är att periodisera kostnaderna för lokalerna till jämna hyresutgifter som lämpar sig för budgetekonomin samt att erbjuda organisationer inom statsförvaltningen flexibilitet i deras föränderliga behov.

Enligt regeringens proposition (RP 53/2022 rd) som lämnades till riksdagen 21.4.2022 ska man i första hand utnyttja statens egna lokaler eller sådana lokaler som redan är hyrda på marknaden för ämbetsverkens och inrättningarnas lokalbehov. Om sådana lokaler inte finns att tillgå kan Senatkonscernens affärsverk låta bygga lokaler som lämpar sig för ämbetsverket eller inrättningen eller hyra dem på marknaden. Ämbetsverken och inrättningarna har möjlighet att hyra sina lokaler även utan Senatkonscernens affärsverk om vissa förutsättningar uppfylls, till exempel om lokalbehovet är tillfälligt. I praktiken motsvarar förslaget nuvarande praxis, där största delen av ämbetsverken och inrättningarna hyr lokaler som erbjuds av Senatkonscernen.

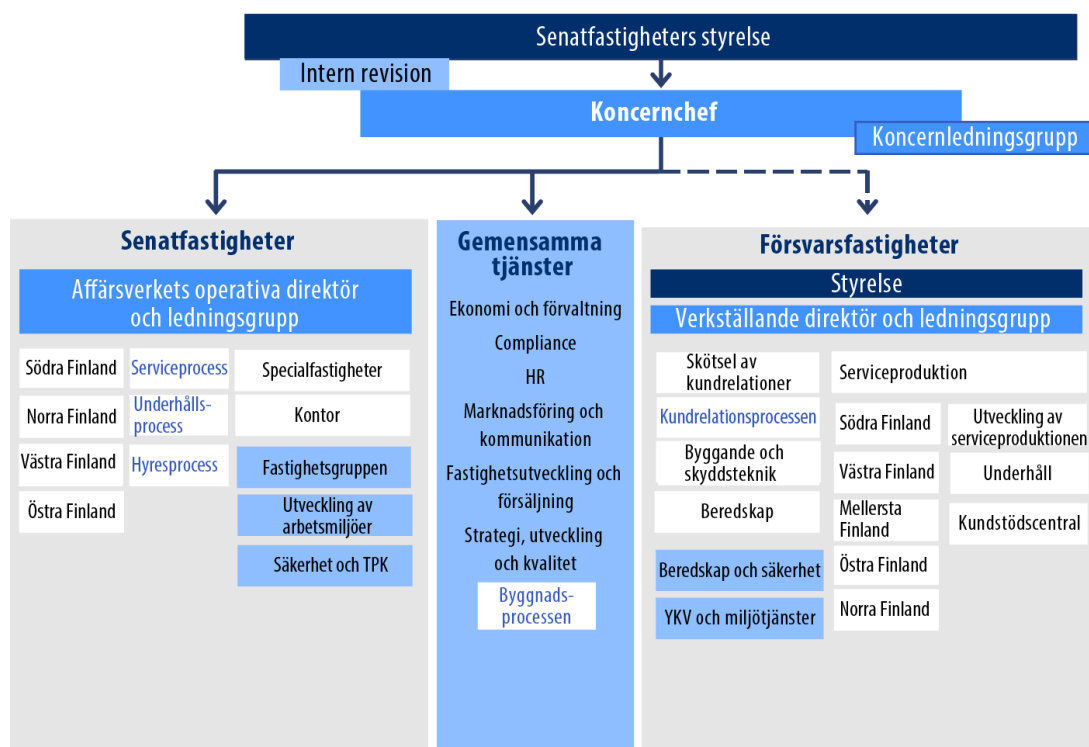
Statens ämbetsverk och inrättningar hade 31.12.2021 sammanlagt 3 006 hyresavtal, varav 1 743 hade ingåtts med Senatfastigheter eller Försvarsfastigheter. Detta är cirka 58 procent av alla hyresavtal. Av avtalen var 424, dvs. cirka 15 procent, hyresavtal för lokaler som Senatkonscernen hyrt utanför staten och sedan hyrt vidare till ämbetsverk och inrättningar (nedan *vidareuthyrning*). Antalet avtal som ingåtts direkt med en hyresvärd utanför staten var 839, dvs. cirka 28 procent av ämbetsverkens och inrättningarnas avtal. Dessa avtal är i regel små till sitt värde, till exempel avtal som gäller lagerutrymmen. I praktiken hyrs största delen av lokalerna, dvs. cirka 74 procent (avtalens värde i euro), av Senatkonscernens affärsverk i statsägda lokaler.

2.2.3 Senatkoncernen

2.2.3.1 Organisation

Senatkoncernen består av Senatfastigheter och dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter. I affärsverkskoncernen enligt bokföringslagen (1336/1997) har Senatfastigheter dessutom 14 dotterbolag. De viktigaste av dessa är Senatfastigheters Stationsområden Ab och Landskapens lokalcentral Ab, vars ägande överförs till välfärdsområdena i början av 2023.

Figur 4. Senatkoncernens organisationsschema.



Dotteraffärsverket Försvarsfastigheter grundades för att tillhandahålla fastighets- och lokaltjänster för Försvarsmakten. Före reformen utträttade Försvarsmakten sina ärenden enligt principen om två luckor, då Senatfastigheter var hyresvärd i Försvarsmaktens lokaler, medan Försvarsförvaltningens byggverk producerade underhållstjänster för lokalerna.

Vid övergången till självkostnadsmodellen sjönk Försvarsmaktens hyror med cirka 15 procent i början av 2016 och med ytterligare 6 procent i början av 2020. Övergången genomfördes budgetneutralt för ämbetsverken, så att Försvarsmaktens finansiering minskades med ett belopp som motsvarade hyressänkningen. För Försvarsmaktens del höjdes hyrorna samtidigt med sammanlagt 38 miljoner euro för att täcka den omfattande reparationsskulden. Övergången till självkostnadsmodellen påverkade således inte Försvarsmaktens fastighetsutgifter på samma sätt som vid flera andra ämbetsverk. Övergången till modellen främjade dock avsevärt möjligheterna att underhålla byggnadsbeståndet och hjälpte till att minska reparationsskulden som ackumulerats i fastigheterna.

Grundandet av Försvarsfastigheter differentierade dotteraffärsverkets ekonomi från den övriga staten så att hela Försvarsfastigheternas omsättning utnyttjas för att utveckla försvarets lokaler.

När Försvarsfastigheter inledde sin verksamhet förbättrades också kundnöjdheten jämfört med de nöjdhetsmätningar som Försvarsförvaltningens byggverk låtit göra. I en kundundersökning som genomfördes hösten 2021 bedömde 60 procent att Försvarsfastigheters servicenivå hade stigit under det första verksamhetsåret och endast 6 procent ansåg att förändringen hade försämrat den. En positiv förändring ansågs också vara att verksamhetsmodellen förtydligats.⁵

2.2.3.2 Senatfastigheters Stationsområden Ab

Senatfastigheters Stationsområden Ab är Senatfastigheters dotterbolag med uppgift att ansvara för utvecklingen av stationsregionerna. Bolaget som grundades genom statsrådets beslut inledde sin verksamhet 2019.

Bakom grundandet av bolaget låg en splittring av statens fastighetsegendom på stationsområdena mellan flera aktörer, såsom Senatfastigheter, VR-Group Ab och Trafikledsverket. Den splittrade egendomen försvårade bildandet av omfattande

⁵ Responsen från Försvarsfastigheters kunder var positiv under det första verksamhetsåret och NPS (net promoter score, rekommendationsvillighet) steg från nivån –19 till +5.

utvecklingshelheter samt förhandlingarna med städer och andra parter. Man ville ha en aktör som skulle ansvara för utvecklingen av statens stationsområden.

Bolagets verksamhet grundar sig i första hand på så kallad planmässig utveckling i enlighet med statens fastighetsstrategi. Bolaget kan dock vid behov delta i en mer omfattande fastighetsutveckling som en del av en lokal sammanslutning, till exempel med staden och dess utvecklingsbolag samt andra finansiärer.

Bolaget beaktar i sin verksamhet principerna för hållbar stadsutveckling, såsom förenhetligande av stadsstrukturen, utveckling av livskraften, mångsidigt och effektivt boende, koldioxidsnålt byggande samt uppkomsten av fungerande resekedjor.

2.2.3.3 Landskapens lokalcentral Ab

Landskapens lokalcentral Ab är Senatfastigheters dotterbolag, vars ägande övergår till välfärdsområdena före ingången av 2023.

I 21 § i lagen om välfärdsområden (611/2021) föreskrivs att det ska inrättas ett kompetenscentrum som stöder välfärdsområdena i deras lokalitets- och fastighetsärenden och upprätthåller deras lokaluppgifter och lokaldat kompetens. Kompetenscentret är ett aktiebolag som ägs gemensamt av välfärdsområdena och där staten är delägare. Välfärdsområdena är skyldiga att använda bolagets lokaldatasystem och tillhörande tjänster samt, om välfärdsområdena kommer överens om det, andra tjänster som kompetenscentret producerar.

Överföringen av ägandet genomförs så att den inte medför väsentliga konsekvenser för den ekonomiska verksamheten vid Senatkongcernens affärsverk. Senatfastigheter förbereder sig vid behov på att kapitalisera Landskapens lokalcentral Ab:s verksamhet 2022.

2.2.4 Fastigheter utomlands

2.2.4.1 Utrikesministeriets fastighetsförvaltning

Utrikesministeriet förvaltar finska statens betydande och arkitektoniskt samt kulturhistoriskt värdefulla fastighetsegendom utomlands. Till denna egendom hör utrikesbeskickningarnas lokaler samt tjänste- och personalbostäder. Förvaltningen av lokaler som hyrts från utlandet har också koncentrerats till utrikesministeriet. Cirka

hälften av de fastigheter och lokaler som används av staten och som är belägna utomlands ägs av finska staten och cirka hälften är hyrda av utomstående.

Marknadsvärdet på alla fastigheter som ägs av finska staten och som är belägna utomlands är uppskattningsvis 450 miljoner euro⁶, och bokföringsvärdet är cirka 258 miljoner euro.⁷ Fastigheternas reparationsskuld är betydande. Utrikesministeriets tioåriga investeringsplan från 2018 ger riktningen för reparationsskulden. Vid tidpunkten för utarbetandet av planen uppskattades kostnaderna för fastigheternas reparationsbehov uppgå till cirka 85 miljoner euro.

2.2.4.2 Fastigheter som en del av beskickningsnätet

Fastigheter och lokaler som är belägna utomlands utgör en central helhet i Finlands representationsnätverk och genom att administrera dem bidrar man till att utrikesministeriets strategiska mål för Finland uppnås.

Finlands utrikesrepresentation består av diplomatiska och konsulära beskickningar. De diplomatiska beskickningarna omfattar ambassader i olika stater samt ständiga och särskilda representationer vid internationella organisationer och samarbetsorgan. Dessutom har Finland andra diplomatiska beskickningar, dvs. förbindelsebyråer. Konsulära beskickningar är generalkonsulat, konsulat och fristående enheter som hör till ett generalkonsulat och som leds av en utsänd tjänsteman eller honorärkonsulat som leds av en honorärkonsul.

Beskickningsnätet med cirka 95 verksamhetsställen betjänar det finländska näringslivet och samhället. Vid verksamhetsställena utomlands arbetar sammanlagt över 500 personer som skickats från Finland. Vid de flesta beskickningar arbetar 2–4 tjänstemän. Därtill arbetar kring 900 lokalt anställda personer vid Finlands beskickningar.

2.2.4.3 Kultur- och vetenskapsinstitut

Finland har sammanlagt 17 kultur- och vetenskapsinstitut runtom i världen. Deras uppgift är att stöda finländska konst- och vetenskapsaktörers arbete i målländerna, och de är en central del av Finlands internationella kulturutbyte. Kultur- och

⁶ Uppskattningen grundar sig på en utredning som utrikesministeriet lät göra 2011 och som omfattar alla fastigheter.

⁷ Bokföringsvärde 31.12.2021. Värdet består av de ägda fastigheternas bokföringsvärde, som är 236 642 095 euro, samt de ägda aktielägenheternas bokföringsvärde, som är 21 021 798 euro.

vetenskapsinstituten verkar antingen i fastigheter som ägs av staten eller i hyreslokaler. Ansvar för underhållet av de statsägda kultur- och vetenskapsinstitutsfastigheter som är belägna utomlands och finansieringen i anslutning till detta överfördes till utrikesministeriet i början av 2017.

Utöver utrikesförvaltningens lokaler besitter utrikesministeriet de statsägda kultur- och vetenskapsinstitutsfastigheterna i Aten, Paris, Rom och Venedig. Fastigheterna är arkitektoniskt och kulturhistoriskt värdefulla. Lokalerna används av finländska kultur- och forskningsorganisationer för att främja kultur och vetenskap samt internationellt samarbete.

Alla kultur- och vetenskapsinstitut är självständiga allmännyttiga samfund som upprätthålls av privata stiftelser eller fonder. Institutens grundfinansiering kommer från undervisnings- och kulturministeriet. Dessutom får de finansiering från stiftelser, företag samt inhemska och utländska samarbetspartner.

2.2.4.4 Finansiering

Finansieringen av statens fastighetsförvaltning utanför Finland består av investerings- och omkostnadsanslag samt till en liten del av anslag för utvecklingssamarbete. Syftet med finansieringshelheten är att täcka grund- och årsreparationer av alla fastigheter och lokaler som utrikesministeriet använder, ändringsarbeten som görs i samband med byte av hyreslokaler samt hyror och underhåll.

För byggnads- och reparationsprojekt i utrikesförvaltningens lokaler samt för grundliga reparationer i hyreslokaler har getts en årlig ram på 8 miljoner euro som härletts från balansvärdet. Inom dessa ramar ska man ansvara för fastighetsbeståndet.

Traditionellt har investeringsanslaget riktats till grundliga renoveringar av ägda fastigheter, men under de senaste 10 åren har det också använts för ändringsarbeten som görs i samband med byte av hyreslokaler.

Beskickningarna betalade år 2021 cirka 19 miljoner euro i hyror för lokaler och tjänstebostäder. Av detta belopp betalades cirka 1,8 miljoner euro ur anslagen för utvecklingssamarbete. Hyressumman påverkas av valutakursfluktuationer, hyreshöjningar samt förändringar som skett i ägarstrukturen för beskickningsnätets fastigheter.

Grundfinansieringen för kultur- och vetenskapsinstituten är 1 000 000 euro per år baserat på statens hyresinkomster i samma storleksklass. Denna finansiering är avsedd att täcka kultur- och vetenskapsinstitutens årliga reparations- och

underhållskostnader. Grundliga renoveringar av fastigheter finansieras från samma moment vid behov i enlighet med separata förslag.

2.2.5 Forststyrelsen

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk som styrs av jord- och skogsbruksministeriet. Miljöministeriet styr Forststyrelsen inom sitt eget förvaltningsområde. Riksdagen godkänner årligen Forststyrelsens centrala servicemål och andra verksamhetsmål.

Forststyrelsen använder, vårdar och skyddar statens jord- och vattenegendom som är i dess besittning. Forststyrelsen förvaltar 9 143 000 hektar markområden och 3 420 000 hektar vattenområden, dvs. sammanlagt 12 563 000 hektar, vilket utgör cirka en tredjedel av Finlands areal. Utöver mark- och vattenområdena förvaltar Forststyrelsen också vissa byggnader, konstruktioner, vägar och fornminnen som hänför sig till Forststyrelsens uppgifter.

Forststyrelsens affärsverksamhet omfattar hållbar skötsel och användning av statens skogar, fröproduktion för skogsträd samt uthyrning, försäljning och utveckling av statens mark- och vattenområden, som Forststyrelsen bedriver i sina dotterbolag Skogsbruk Ab, MH-Kivi Oy och Siemen Forelia Oy samt i Forststyrelsen Fastighetsutveckling, som hör till koncernen.

Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter sköts av affärsverkets Naturtjänster och Jakt- och fisketjänster, vars uppgifter omfattar bland annat naturskydd, rekreationsanvändning av naturen samt vård av statens kulturegendom.

Forststyrelsen strävar i sin verksamhet efter att skydda den biologiska mångfalden, öka användningen av naturen för rekreation samt främja sysselsättningen. Dessutom ska Forststyrelsen i all sin verksamhet beakta forskningens, undervisningens, Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets markanvändningsbehov.

Statens fastighetsegendom som förvaltas av Forststyrelsen medför stora regional- och nationalekonomiska fördelar genom de värdekedjor som grundar sig på dem. Konsekvenserna återspeglas bland annat i turismen, planläggningen, den förnybara energin och skogsindustrin. År 2021 var balansvärdet för Forststyrelsens mark- och

vattenområden cirka 3,9 miljarder, för vägarna 21,8 miljoner och för byggnaderna och konstruktionerna 16,3 miljoner euro.⁸

2.2.6 Trafikledsverket

Trafikledsverket är ett ämbetsverk inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som ansvarar för att upprätthålla och utveckla servicenivån på väg-, ban- och vattenlederna på de trafikleder som förvaltas av staten. Genom sin verksamhet främjar verket trafikledsnätets funktion, automatiseringen, trafiksäkerheten samt en hållbar utveckling och utvecklingen av näringslivet i regionerna.

Trafikledsverkets verksamhet grundar sig på lagen om Trafikledsverket (862/2009) och till verkets lagstadgade uppgifter hör bland annat att sköta kulturhistoriskt värdefulla fastigheter, kulturmiljöer och kulturegendom som verket besitter.

Trafikledsverket granskar den fastighetsegendom som är i dess besittning med tanke på dess livscykel. Livscykeln inleds när ett markområde och eventuella byggnader på det löses in eller köps för ett trafikledsprojekt. Onödiga byggnader rivs och trafikledskonstruktioner samt nödvändiga byggnader, som numera närmast är tekniska utrymmen, byggs eller renoveras.

När behovet av ledhållning upphör avstår Trafikledsverket från fastighetsegendomen och överför den, beroende på egendomens karaktär, till Forststyrelsen eller Senatkoncernen. I specialfall kan egendomen också säljas till en aktör utanför staten. Avträdelser och överföringar genomförs med beaktande av statens helhetsintresse.

Värdet på trafikledsegendomen som förvaltas av Trafikledsverket uppgick 2019 till cirka 20 miljarder euro, varav värdet på den fasta egendomen var cirka 1 miljard. Trafikledsverkets årsbudget var cirka 2 miljarder euro år 2021.

⁸ Forststyrelsekoncernens omsättning 2021 var 367,4 miljoner euro och resultatet av Forststyrelsens affärsverksamhet 115,0 miljoner euro. År 2021 betalade Forststyrelsen 120 miljoner euro i intäktsföring till staten av resultatet av affärsverksamheten 2020. Avkastningen på affärsverksamhetens grundkapital under räkenskapsåret 2021 var 4,8 procent.

2.2.7 Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Sveaborg är ett världsarv som antogs på Unescos världsarvslista 1991. Förvaltningsnämnden för Sveaborg, som lyder under undervisnings- och kulturministeriet, ansvarar för förvaltningen, skötseln och renoveringen av Sveaborgsområdet och dess byggnader.

Förvaltningsnämndens uppgifter grundar sig på lagen om förvaltningsnämnden för Sveaborg (1145/1988) och statsrådets förordning med samma namn (294/2013). Till förvaltningsnämndens uppgifter hör förvaltning av stadsdelen och fästningen Sveaborg, restaurering och underhåll av byggnader och landskap, uthyrning av lokaler och bostäder samt presentation av objektet för besökare. Förvaltningsnämndens verksamhet grundar sig på bevarande och reparation av objektet samt utveckling av stadsdelen Sveaborg.

Fastighetsbeståndet som förvaltningsnämnden för Sveaborg besitter omfattar sammanlagt 167 byggnader, 38 murkonstruktioner och delar av fästningar samt 27 källare. Dessas sammanlagda areal är cirka 91 000 kvadratmeter. Byggnadernas återanskaffningsvärde är cirka 926 miljoner euro. I byggnaderna finns cirka 320 hyresbostäder. Det finns cirka 800 hyresgäster på Sveaborg, av vilka flera är museer och andra aktörer inom kultur- och konstbranschen.

De äldsta byggnaderna som förvaltas av förvaltningsnämnden för Sveaborg är från år 1750. Medianfärdigställningsåret för Sveaborgs byggnader och konstruktioner är 1880, vilket är mycket exceptionellt i hela Finland. Förvaltningsnämnden för Sveaborg förvaltar också två varv, en torrdocka med två bassänger och en fartygsbädd. Torrdockan är världens näst äldsta torrdocka som fortfarande används. Vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, konstruktioner och landskap i ett världsarvsobjekt förutsätter omfattande specialkompetens.

2.2.8 Universitetsfastigheter

De universitetsfastigheter som hörde till Senatfastigheter bolagiserades till tre aktiebolag (Finlands Universitetsfastigheter Ab, Helsingfors Universitetsfastigheter Ab och Aalto Universitetsfastigheter Ab) i början av 2010 som en del av universitetsreformen.

Syftet med grundandet av fastighetsbolagen var att universiteten skulle ha tillgång till sådana ändamålsenliga lokaler som verksamheten förutsätter till skäligt pris och att fastigheternas värde skulle bevaras på lång sikt då skötseln och förvaltningen av fastigheterna är kostnadseffektiv. Målet var också en jämlik behandling av universiteten och stöd för målen för universitetsreformen, såsom att öka universitetens autonomi och trygga de högklassiga lokalerna ekonomiskt för användning i den högsta undervisningen.

Fastighetsförmögenheten överläts till universiteten för att stärka deras soliditet. Staten blev delägare i alla tre universitetsfastighetsbolag efter att de bildats. Senare har Helsingfors universitet och Aalto-universitetet köpt statens andel i bolaget och för närvarande är staten ägare endast i Finlands Universitetsfastigheter Ab med 33 procents andel.

3 Verksamhetsprinciper

3.1 Lokalerna som en del av statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna

Statens lokalhyror finansieras med ämbetsverkens och inrättningarnas budgetfinansiering. Finansieringsmöjligheterna och praxisen varierar beroende på ämbetsverkens och inrättningarnas ekonomiska situation samt lokalprojektens storlek. Finansieringen av ministeriernas lokaler har koncentrerats till statsrådets kansli.

I regel finansieras utgifterna för lokaler med ämbetsverkets omkostnader utan att finansieringen särskilt har anvisats för ändamålet i fråga. 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.

Ämbetsverken och inrättningarna kan ingå förbindelser som är sedvanliga i förhållande till deras verksamhet och ekonomi och som medför utgifter även under de kommande åren. Detta gäller även hyror. Ett lokalprojekt kan dock vara så stort i förhållande till ämbetsverkets utgifter att det kräver en separat fullmakt som godkänts i budgeten för att det ska kunna inledas.

När ett lokalprojekt inleds är investeringsfullmakten som riksdagen beviljar Senatkonscernen bunden till projektet. Maximinivån för investeringsfullmakten godkänns i riksdagen i samband med budgeten. I nationalräkenskaperna redovisas Senatkonscernens investeringar som en del av utgifterna för de offentliga finanserna och ökar därmed underskottet i dessa. På motsvarande sätt redovisas försäljning av fastigheter till den privata sektorn som inkomster.

Senatfastigheters styrelse fattar beslut som gäller Senatfastigheters investeringsfullmakt och Försvarsfastigheters styrelse fattar beslut som gäller Försvarsfastigheters investeringar. Senatfastigheters styrelse beslutar om fördelningen av riksdagens fullmakter och samtycken inom Senatkonscernen med beaktande av de mål för servicen som riksdagen ställt upp och övriga mål för verksamheten.

Nivån på Senatfastigheters investeringsfullmakt var högst 300 miljoner euro 2016–2019. Efter 2020 har nivån på investeringsfullmakten stigit betydligt och

maximibeloppet för investeringsfullmakten för 2022 är 700 miljoner euro. Ökningen av fullmakten beror på flera lokalprojekt som är större än vanligt och som, ifall de genomförs samtidigt, binder investeringsfullmakten mer än normalt.

Tabell 1. Senatfastigheters investeringsfullmakter 2016–2022.

Senatfastigheters investeringsfullmakter, miljoner euro							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budgeterat	300	300	250	300	472	480	700
Bokslut	258	231	240	294	423	411	

Finanspolitiska ministerutskottet drog 2015 upp riktlinjer för de bedömningskriterier med vilka lokalprojekt prioriteras i de fall då investeringsfullmaktens maximinivå inte räcker till för att täcka investeringsbehovet till följd av lokalprojekten. Den första prioritetsgruppen utgörs av projekt som hänför sig till ett allvarligt hot mot hälsan eller säkerheten, dvs. i praktiken objekt där det förekommer problem med inomhusluften. Genomförandet av kraven i lagstiftningen hör också till projekten i den första prioritetsgruppen. Den andra kategorin omfattar projekt som genererar besparingar i lokalkostnader eller andra övergripande fördelar för staten, samt projekt där passivitet skulle innebära ett hot om ytterligare investeringskostnader. I den tredje gruppen ingår andra projekt enligt statens fastighetsstrategi eller lokalstrategi. Projekten följs upp utifrån ovan nämnda kriterier.⁹

I det skede då Senatkongressens investeringsfullmakt ingås uppstår ännu inga utgifter för ämbetsverket, men när hyresavtalet undertecknas ska ämbetsverket vara berett att finansiera de hyror som projektet medför även i det fall att det skulle förutsätta tilläggsfinansiering i framtiden. När man förbinder sig till ett hyresavtal vars värde överstiger 5 miljoner euro beräknat för tio år, ska ärendet behandlas i finansutskottet innan hyresavtalet undertecknas. Vid behandlingen i finansutskottet godkänns i princip inte sådana behov av tilläggsfinansiering som man inte har förberett sig på i

⁹ Investeringsfullmaktens otillräcklighet ledde senast 2019 till att ämbetsverkens projekt flyttades fram eller avbröts, även om ämbetsverken hade den hyresfinansiering som projekten krävde i sin budget. Framflyttningen av de lokalprojekt som ämbetsverken behöver orsakar operativa olägenheter och inkomstbortfall för ämbetsverken och inrättningarna. Dessutom kan den fördröja övergången till säkra och hälsosamma lokaler, liksom otillräcklighet i ämbetsverkets egen budget.

planen för de offentliga finanserna eller i budgetarna. Finansutskottet fattar i detta avseende inga nya finansieringsbeslut.

Hysesbetalningen börjar när projektet blir färdigt och ämbetsverket flyttar till de renoverade eller nya lokalerna. Detta kan ske flera år efter att Senatkonsernens lokalprojekt inletts och investeringsfullmakten ingåtts. I de största lokalprojekten kan denna tidsram överskrida ramperioden, då man i ämbetsverkets budget inte nödvändigtvis har förberett sig på finansiering eller ändringar i projektets kostnader.

Ämbetsverkens ekonomiska situation och de projekt som genomförs är mycket olika. Många ämbetsverks ekonomiska situation står på en hållbar grund, varvid de skäligen kostnaderna för lokalprojekten inte orsakar behov av tilläggsfinansiering. Detta kan också främjas genom en tillräcklig flerårig planering av lokalnätet och ekonomin samt kostnadseffektiva lösningar. För vissa ämbetsverks del är antalet lokalprojekt eller deras storlek dock så stor att ämbetsverkets finansiering inte räcker till för att täcka utgifterna.

Om lokalprojektet är så stort i förhållande till verkets ekonomi att ämbetsverket inte har förutsättningar att finansiera det helt med sina befintliga medel, avgörs eventuell tilläggsfinansiering i första hand i samband med planen för de offentliga finanserna, där man drar upp riktlinjer för mer långvariga och permanenta tilläggsanslag. Riksdagen beslutar om finansieringen av lokalprojekt i samband med budgeten, som en del av ämbetsverkens finansiering. Lokalprojekten konkurrerar om samma anslag som statens övriga utgifter och ämbetsverkens tilläggsfinansiering är i sista hand ett politiskt beslut. Det är viktigt att planeringen av lokalprojekt kopplas till ram- och budgetprocesserna i rätt tid.

Eventuell tilläggsfinansiering har inte nödvändigtvis riktats uttryckligen till lokalerna, utan i och med den allmänna nivåhöjningen möjliggörs fortfarande flexibilitet i ämbetsverkets beslutsfattande när anslagen fördelas.

MINISTERIERNAS SAMARBETE OCH RIKSDAGENS BESLUT:

Under ram- och budgetprocessen är samarbetet mellan ämbetsverken och ministerierna samt finansministeriet viktigt för att säkerställa en korrekt informationsgång i rätt tid. Det är viktigt att ministerierna sinsemellan granskar olika alternativa lösningar för genomförande av lokalprojekt och deras kostnadseffekter.

Eftersom det finns flera sätt att genomföra lokalprojekten, jämföras utgifterna för lokalerna inte med ämbetsverkens och inrättningarnas lagstadgade utgifter, utan projekten blir en del av det politiska beslutsfattandet, varvid regeringen beslutar om en ökning av finansieringen och riksdagen om anslagen.

3.2 Principerna för fastighets- och lokalförvaltningen

Statens fastighets- och lokalförvaltning har som mål att lokalerna ska användas effektivt och ändamålsenligt. Syftet med fastighetsstrategin är att bidra till effektiv och hållbar besittning och skötsel statens fastigheter samt att trygga statens övergripande intressen. Detta kan till exempel innebära att fastigheter som staten inte behöver säljs för att det kapital som är bundet till dem ska kunna användas för annat ändamål.

Målet med statens lokalstrategi är å sin sida att främja smidigheten i arbetet och utträttandet av ärenden vid statens ämbetsverk och inrättningar. Dessutom är målet att förbättra kostnadseffektiviteten och fungera som föregångare för att uppnå kolneutralitet. Detta innebär till exempel att man främjar övergången till samutnyttjade arbetslokaler.

Under de senaste åren har distansarbetet ökat betydligt. Också den offentliga förvaltningens tjänster erbjuds medborgarna elektroniskt i högre grad än tidigare. Målet med statens lokalstrategi är att en fjärdedel av statens personal ska arbeta i ämbetsverkens och inrättningarnas samutnyttjade lokaler före 2030.

I de samutnyttjade lokalerna arbetar anställda vid flera olika ämbetsverk i samma lokaler med beaktande av verksamhetens särdrag, såsom dataskyddskraven. Även de olika ämbetsverkens gemensamma kundserviceställen kommer att utökas. Vid den offentliga förvaltningens gemensamma kundserviceställen erbjuds kundservice inom hela den offentliga sektorn på lika villkor i hela landet.

När man planerar samutnyttjade lokaler är utgångspunkten att de ska vara kundorienterade och ta ämbetsverkens och inrättningarnas specialbehov i beaktande.

Ett viktigt element i genomförandet av verksamhetslokalstrategin är de planer för verkställande av lokalstrategin som ämbetsverken och inrättningarna utarbetat tillsammans med Senatkonsernens affärsverk. I planerna beskrivs hur ämbetsverket eller inrättningen förverkligar målen i statens lokalstrategi och hur ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet kommer att utvecklas under 5–10 år. Samtidigt bedöms vilka krav ändringarna ställer på lokalerna och hurdana lokalprojekt som behövs för att lokalerna ska stöda ämbetsverkets eller inrättningens effektiva verksamhet även i framtiden.

Utgående från verkställighetsplanen utarbetar ämbetsverket eller inrättningen antingen ensam eller tillsammans med Senatkonsernens affärsverk en plan för lokalbehoven (lokalplan), i vilken beskrivs de lokalprojekt som infaller under de följande åren (3–10 år). Till lokalplanen fogas också redan identifierade renoveringsbehov och -projekt som grundar sig på långsiktiga planer som upprätthålls av Senatkonsernens affärsverk. Lokalplanen uppdateras vanligtvis 1–2 gånger per år i samband med ämbetsverkets eller inrättningens ram- och budgetplanering.

All fastighets- och verksamhetslokalförvaltning 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, bekämpning av den ekonomiska gråzonen, främjande av energieffektivitet och naturens mångfald samt en fungerande fastighetsmarknad. Det är också viktigt att verksamhetslokalerna stöder en ekonomisk, effektiv och ändamålsenligt skötsel av ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter.

3.3 Principer för uthyrning

I början av 2016 övergick staten från ett marknadsbaserat hyressystem till ett självkostnadsbaserat hyressystem. Till följd av reformen sjönk ämbetsverkens och inrättningarnas hyror. Reformen genomfördes budgetneutralt på så sätt att finansieringen av ämbetsverken och inrättningarna minskades med ett belopp som motsvarade sänkningen av hyresnivån. Vid ingången av 2020 minskade resultatet för statens interna uthyrningsverksamhet vid Senatkonsernens affärsverk i praktiken till noll.

I den nuvarande hyresmodellen är uppsägningstiden för hyresavtal för statsägda lokaler 12 månader enligt besittningsförordningen. Målet är att långa avtalsförhållanden inte belastar ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet när

de anpassar sig till de förändringar som sker i uppgifterna, målen och verksamhetsmiljön. I besittningsförordningen föreskrivs också om 10 års ansvarsskyldighet för resterande hyror. Restvärdesansvar innebär att hyresgästen när lokalerna sägs upp ansvarar för en sådan del av investeringen med hyresverkan som har gjorts för hyresgästens behov och som inte kan utnyttjas till fullt belopp vid följande uthyrning eller överlåtelse av objektet och som ännu är obetald när hyresavtalet sägs upp. Restvärdesansvaret minskar gradvis och efter tio år bär Senatkonscernen hela fastighetsrisken. Syftet med restvärdesansvaret är att uppmuntra investeringar endast för långvariga behov.

HYRESSYSTEMET FRÅN OCH MED 2016:

- Hyrorna är självkostnadsbaserade och förmånligare än tidigare. Hyrorna sjönk med cirka 15 % i början av 2016 och med ytterligare cirka 6 % i början av 2020. Från och med ingången av 2020 minskade resultatet för statens hyresverksamhet vid Senatfastigheter i praktiken till noll.
- Staten avstod från avkastningsmålet för sin fastighetsegendom och uppställde för Senatkonscernens affärsverk endast ett avkastningsmål för eget kapital som motsvarar medelräntan på statens upplåning. År 2021 var avkastningsmålet för det egna kapitalet 0,4 %.
- Avtalen är mer flexibla än tidigare. Uppsägningstiden för nya hyresavtal som gäller tills vidare är 12 månader i statens egna lokaler.
- Ämbetsverken och inrättningarna har restvärdesansvar för den del av investeringen med hyresverkan som ännu inte har betalats vid tidpunkten för uppsägningen av hyresavtalet och som inte kan utnyttjas när objektet hyrs ut eller överläts vidare.
- Ämbetsverken och inrättningarna tillämpar standardvillkor i hyresavtalen, som enligt lagpropositionen till riksdagen 21.4.2022 ska godkännas av finansministeriet för att garantera en jämlik behandling av hyresgästerna.
- Ämbetsverken och inrättningarna kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet när lokalfrågorna har koncentrerats till Senatkonscernens affärsverk.

3.4 Kostnader och intäktsföring av vinst

Senatfastigheter finansierar sin verksamhet genom hyror och serviceavgifter som tas ut av kunderna. Konscernen får ingen budgetfinansiering ur statsbudgeten. I statsbudgeten fastställer riksdagen maximifullmakter för Senatkonscernen som begränsar investeringarnas och nettoupplåningens belopp. För Senatkonscernen fastställs också maximibelopp för kommande års investeringsåtaganden och för borgen till Senatfastigheters dotterbolag. I budgeten uppställs dessutom ett resultatmål för uthyrningen, som har fördelats mellan Senatkonscernens affärsverk.

Senatfastigheter finansierar investeringarna med uthyrningsverksamhetens kassaflöde och främmande kapital. Koncernens soliditet har under de senaste åren legat på cirka 65 procent. Det främmande kapitalet uppgår till cirka 1,6 miljarder euro. Källan till främmande kapital är huvudsakligen upplåning via Statskontoret. Kostnaderna för Senatkonzernens lån ligger på samma nivå som statens. Enligt Senatkonzernens finansieringspolitik hanteras lånens ränterisk med hjälp av fast ränta för lån eller med ränteskyddsinstrument. Lånestockens genomsnittliga skyddsgrad skall vara minst 50 procent.

Senatkonzernens finansieringsmodell lämpar sig väl för kapitalintensiv fastighetsförvaltning. Modellen garanterar både långsiktig och flexibel finansiering för underhåll och byggande av fastigheter. Modellen säkerställer också att utvecklingsprojekt som genomförs för statliga ämbetsverk och inrättningar framskrider snabbt. En flexibel finansieringsmodell gör det också möjligt att snabbt genomföra stora och överraskande reparationsprojekt, såsom reparationer av inomhusförhållanden.

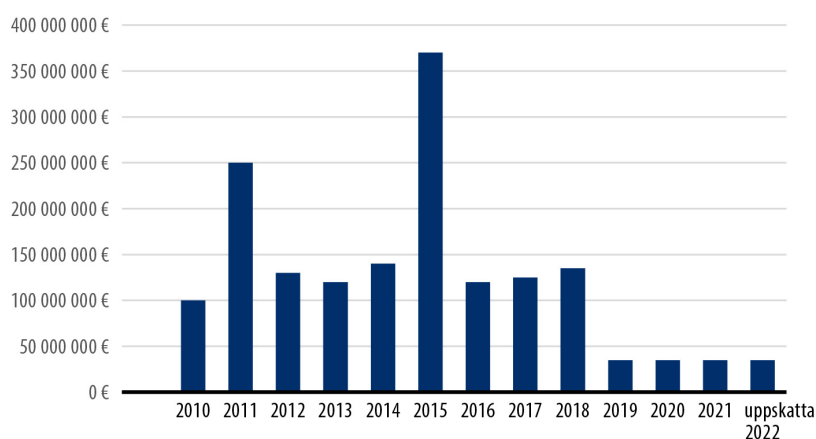
Senatkonzernens bokslut godkänns i statsrådet och samtidigt fastställs beloppet av den vinst som intäktsförs i budgeten. Beloppet av Senatkonzernens intäktsföring grundar sig på dess resultatnivå. Vid övergången till ett självkostnadsbaserat hyressystem har resultatnivån sjunkit då resultatet helt grundar sig på försäljning av fastigheter och hyresintäkter från andra än statliga kunder.

Senatkonzernen har intäktsfört i genomsnitt 35 miljoner euro per år i statsbudgeten under de senaste åren. Intäktsföringen består av intäkter från lokaler som hyrts ut till aktörer utanför budgetekonomin och försäljningsvinster från försäljning av fastigheter som staten inte har behov av.¹⁰

¹⁰ Senatfastigheter har under 2010-talet gjort 100–150 fastighetsaffärer, vars årliga köpeskilling har varit 45–160 miljoner euro.

Figur 5. Intäktsföring av Senatfastigheters och från och med 2021 Senatkonscernens vinst i statsbudgeten.

Intäktsföring av vinsten 2010–2022



År 2015 var intäktsföringen 350 miljoner euro. Den exceptionellt stora intäktsföringen var möjlig eftersom Senatfastigheter i augusti 2015 sålde alla statsägda aktier i Aalto Universitetsfastigheter Ab och Helsingfors Universitetsfastigheter Ab. Köpeskillingen var sammanlagt 217,2 miljoner euro, vilket med beaktande av Senatfastigheters kassa- och finansieringssituation var möjligt att intäktsföra i budgeten i sin helhet. Aktierna såldes till bolagen själva.

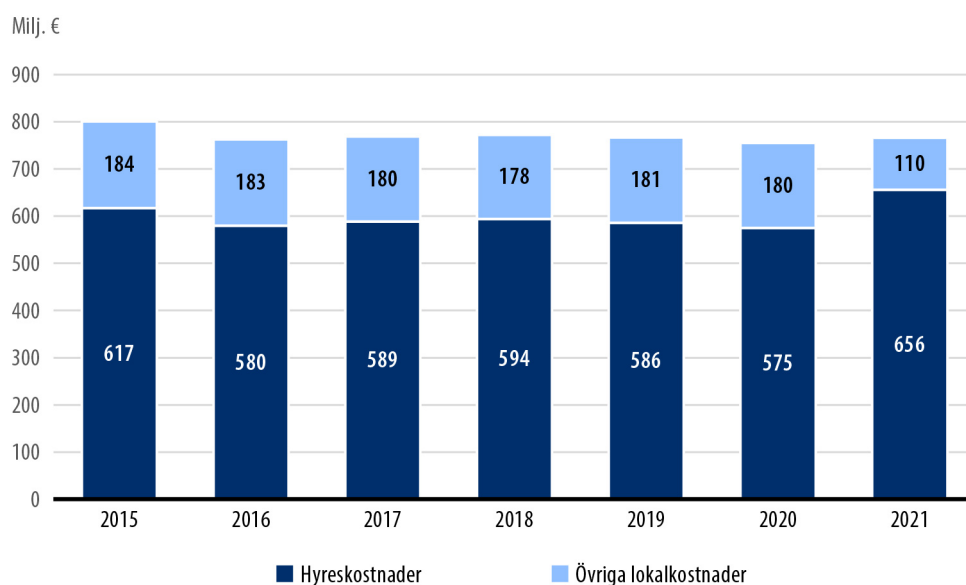
Ett av syftena med statens hyressystem är också att säkerställa att underhållet av statsägda fastigheter genomförs långsiktigt så att fastigheternas reparationsskuld hålls under kontroll.

I Statens revisionsverks revisionsberättelse (14/2020) konstateras att Senatfastigheters verksamhetssätt stöder en god förvaltning av statens fastighetsegendom under fastigheternas hela livscykel. Senatfastigheter planerar fastighetsvisa underhålls- och grundreparationer av de fastigheter som de förvaltar enligt långsiktiga planer (PTS). Fastighetens PTS innehåller reparationsbehoven under 10 års tid, varav planen för de första 5 åren är mer detaljerad. Dessutom bedöms fastigheternas renoveringsbehov också på längre sikt, upp till 20 år.

Genom att förverkliga målen i statens fastighets- och lokalstrategi strävar man också efter att sänka statens utgifter för lokaler. Genom åtgärder i enlighet med strategierna har man uppnått en bruttobesparing på sammanlagt cirka 110 miljoner euro i lokalkostnader på årsnivå under åren 2015–2021. Genom att fortsätta genomförandet av strategierna fram till slutet av 2029 är det möjligt att uppnå ytterligare årliga besparingar på 50 miljoner euro.

Besparingarna uppstår för ämbetsverken i form av minskade lokalkostnader för nya effektivare lokallösningar. Dessutom säljer Senatfastigheter sådana onödiga fastigheter som medför fortlöpande underhållsutgifter. Åren 2015–2021 har Senatfastigheter sålt fastigheter till ett värde av cirka 1 miljard euro. Tack vare sparprojekten har statens lokalkostnader inte ökat under åren 2015–2021 trots att Senatfastigheter samtidigt har investerat 2 miljarder euro i förbättring av lokalbeståndet och lagt 600 miljoner euro på underhållsreparationer. Statens lokaler är nu funktionellt i bättre skick än tidigare.

Figur 6. Utvecklingen av statens lokalkostnader 2015–2021.



Den ändring av helhetshyresavtalet som gjordes i samband med grundandet av dotteraffärsverket Försvarsfastigheter ledde till att Försvarsmaktens andel av hyreskostnaderna ökade och minskade på motsvarande sätt de övriga lokalkostnaderna 2021.

I samband med grundandet av affärsverket Försvarsfastigheter uppställdes som ett av målen att stävja ökningen av försvarsmaktens lokalkostnader. Syftet med grundandet av Försvarsfastigheter var att stävja ökningen av lokalkostnaderna från 2020 till 2035 så att kostnadernas relativa andel av utgifterna för det militära försvaret, exklusive anskaffningen av jaktplan och anskaffningen av Flottilj 2020, inte ökar jämfört med nivån 2020. I enlighet med försvarsmaktens lokalstrategi får lokalkostnadernas relativa andel inte överstiga 11 procent av det militära försvarets alla utgifter.¹¹

¹¹ Våren 2022 var lokalkostnadernas andel 10,6 procent av det militära försvarets totala utgifter.

4 Nuläget

4.1 Ekonomisk lönsamhet

En av fördelarna med ett centraliserat fastighetsförvaltnings- och uthyrningssystem av verksamhetslokaler är att systemet leder till en effektiv och ändamålsenlig användning av lokalerna. Detta innebär bland annat försäljning av lokaler som blivit onödiga för staten, vilket har gett staten inkomster på cirka en miljard euro sedan 2015. En gynnsam utveckling för staten har också ansetts vara att nyttjandegraden för statens egna lokaler förblir hög. I praktiken sker detta genom att ämbetsverken och inrättningarna i sina lokalanskaffningar prioriterar de lokaler som staten redan har.

Det har ansetts förenligt med statens intresse att andelen lokaler som Senatkoncernen skaffat på marknaden och uthyrningen av dem till ämbetsverk och inrättningar ökar måttligt, samtidigt som andelen hyresavtal som ämbetsverken och inrättningarna ingått utan Senatkoncernen minskar. Det är ändamålsenligt att statens egna lokaler prioriteras bland annat därför att den genomsnittliga hyran för lokaler som Senatfastigheter hyrt till ämbetsverk och inrättningar var 10,7 procent lägre än den allmänna hyresnivån på kontorsmarknaden i Finland. Dessutom ingår ämbetsverken och inrättningarna i genomsnitt längre hyresavtal när de hyr objekt direkt från marknaden, vilket gör det svårare att lösgöra sig från avtalen.¹²

År 2021 kom Senatkoncernen tillsammans med de statliga ämbetsverk och inrättningar som är kunder överens om sparprojekt på 11,3 miljoner euro, vilket överskred målet på 7 miljoner euro för 2021. Även underhållskostnaderna för fastigheterna var 2021 knappt 20 procent lägre än de kostnader som togs ut marknadsaktörerna och som ingick i jämförelsen.¹³

Ur statens synvinkel är fördelen med ett centraliserat hyressystem också att systemet förbättrar professionaliteten inom lokalförvaltningen och leder till lägre kostnader, eftersom kompetensen koncentreras till några aktörer inom fastighetsbranschen. En

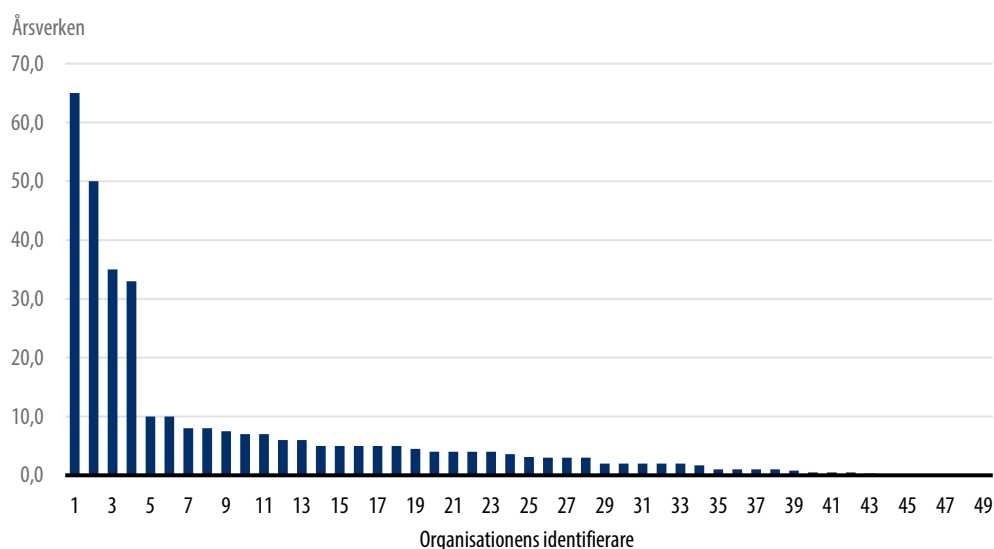
¹² Utvärdering av hur statens hyressystem fungerar (VNTEAS 21/2018), s. 52.

¹³ KTI Kiinteistötieto Oy:s årliga jämförelse av underhållskostnader jämför underhålls- och skötselkostnaderna för privata och offentliga fastighetsägare i Finland. Enligt jämförelsen är underhållskostnaderna för Senatfastigheters fastigheter 2021 knappt 20 procent lägre än för de aktörer som ingick i jämförelsen.

spridning av kompetensen inom fastighets- och lokalförvaltningen på varje ämbetsverk och inrättning skulle leda till överlappningar i användningen av ämbetsverkets resurser, vilket redan i sig skulle höja statens totala kostnader.¹⁴ Dessutom säkerställer det centraliserade systemet ett långsiktigt underhåll av fastigheterna, eftersom man med hyresintäkterna kan täcka alla kostnader för fastigheternas användning, underhåll och investeringar.

Finansministeriet genomförde 21.12.2021–31.1.2022 en enkät för alla organisationer inom statsförvaltningen, där man utredde statens lokalförvaltning. I enkäten frågades om uppgifter inom lokalförvaltningen som hör till organisationens ansvar och en uppskattning av mängden arbete som använts för dessa uppgifter 2021.

Figur 7. Den interna arbetskraft som statens organisationer använde för lokalförvaltningsuppgifter 2021.



Den egna personalens arbetsinsats som användes för lokalförvaltningsuppgifter varierade från organisation till organisation. Den genomsnittliga arbetsmängden som användes för uppgifter inom lokalförvaltningen var 6,6 årsverken och medianen 3 årsverken. Endast i riksdagen och i vissa organisationer med omfattande lokalnätverk, såsom Försvarsmakten och Skatteförvaltningen, användes en arbetsinsats motsvarande över 10 årsverken för lokalförvaltningsuppgifter.

¹⁴ Utvärdering av hur statens hyressystem fungerar (VN TEAS 21/2018), s. 59–69, i publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet.

4.2 Säkerhet

4.2.1 Allmänt

Att upprätthålla den inre säkerheten är en av statens viktigaste uppgifter. Myndighetsnätverket som omfattar hela landet har en avgörande betydelse för att garantera den inre säkerheten vid olyckor, störningar och brott. Den regionala täckningen av den offentliga sektorns tjänster är en del av den nationella infrastrukturen.

Myndigheternas närvaro säkerställer att människor kan lita på samhällets hjälp vid de allvarigaste hoten. Ett tillräckligt omfattande nätverk av verksamhetslokaler är också en förutsättning för säkerhetsmyndigheternas verksamhet och den känsla av säkerhet som den medför.

Lokalerna och den fysiska verksamhetsmiljön tryggar också cyberverksamhetsmiljön och skyddar datasystemen och datakommunikationsförbindelserna. Cyberfunktionsförmågan är ett av de delområden av den kritiska infrastrukturen som utvecklas snabbast.¹⁵

4.2.2 Lokalsäkerhet och säkerhetstjänster

Med fastigheternas säkerhetstjänster strävar man efter att förebygga skador och minimera förluster till följd av eventuella skador. Senatkoncernen ansvarar för säkerheten i sin egen verksamhet och de lokaler som den hyr enligt bestämmelserna samt enligt vad som avtalats i hyres- och serviceavtalen med ämbetsverket eller inrättningen. De ämbetsverk och inrättningar som använder lokalerna ansvarar för sin del för säkerheten i sin egen verksamhet. Det är också möjligt att köpa säkerhetstjänster av Senatkoncernen.

Av Senatkoncernens affärsverk kan man köpa till exempel receptions- och bevakningstjänster samt säkerhetsteknologilösningar. Med hjälp av Senatkoncernens säkerhetstjänster har man strävat efter att utveckla säkerhetsnivån i statsförvaltningens lokaler. I synnerhet i gemensamma arbetsmiljöer betonas den

¹⁵ Cyberpåverkan är ett av de största hoten mot statens fastigheter och de nätverk som stöder dem. Skydd av fastighetsdata, säkra datanät, kontrollerad fastighetsautomation och pålitlig, kompetent personal är de effektivaste metoderna för att säkerställa att kritiska lokaler fungerar mot cyberhot.

centraliserade produktionen av tjänster, eftersom det varken är ändamålsenligt eller ur kostnadsperspektiv motiverat att varje användare genomför egna lösningar i samma lokaler. Centraliseringen av säkerhetskompetensen är till fördel även vid köp och hantering av externa tjänster. I en situation där en ny verksamhetslokal ännu håller på att byggas eller renoveras kan Senatkonscernen också i sin roll som byggherre säkerställa en enhetlig process för att genomföra säkerhetsstrukturerna och -teknologierna i lokalerna.

Omsättningen för Senatfastigheters säkerhetstjänster var 9,4 miljoner euro 2021. Säkerhetsteknologitjänsterna har ökat med 50 procent per år under de senaste åren, och enligt Senatfastigheters kartläggningar och bedömningar som gjorts tillsammans med statens ämbetsverk och inrättningar kommer de även i fortsättningen att öka i samma takt. Tillväxten påskyndas i synnerhet av att de samutnyttjade lokalerna blir allt vanligare.

Ämbetsverken och inrättningarna är dock inte skyldiga att utöver lokalerna även skaffa sina säkerhetstjänster av Senatkonscernen. I praktiken kan detta leda till överlappande säkerhetslösningar till exempel i olika ämbetsverks samutnyttjade lokaler, vilket ökar skillnaderna mellan ämbetsverkens och inrättningarnas säkerhetsnivåer och därtill hörande kompetens.

Ett säkerhetskoncept för statens gemensamma kontorslokaler har fastställts som en del av finansministeriets [projekt för att förnya service- och lokalnätet 2022](#). Konceptet har godkänts av de ämbetsverk som deltagit i projektet, men tillämpningen av konceptet på projekt i gemensamma arbetsmiljöer har ännu inte godkänts av alla ämbetsverk.

Försvarsfastigheters verksamhetsmodell skiljer sig i viss mån från Senatfastigheter särskilt på grund av de särskilda krav som beredskapen och säkerheten ställer. Försvarsfastigheters viktigaste uppgift är att se till att de lokaler som Försvarsmakten använder fungerar i alla säkerhetssituationer genom att producera fastighets- och lokaltjänster för Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten utsett. I Försvarsfastigheters processer för byggande, skötsel av kundrelationer och underhåll behandlas ofta till exempel säkerhetsklassificerad information. För att garantera säkerheten arbetar till exempel endast Försvarsfastigheters egen personal i alla fastighetsförvaltningsuppgifter i lokaler av den högsta säkerhetsklassen.

4.2.3 Beredskap

Beredskapen i anslutning till de statliga myndigheternas lokaler är en del av respektive myndighets egna beredskaps- och kontinuitetsplaner. I serviceavtalen avtalar ämbetsverken och inrättningarna med Senatfastigheter om de lokaler och tjänster som deras beredskap kräver. I avtalen kommer man även överens om reservkraftsarrangemang för kritiska objekt.

Enligt 12 § i beredskapslagen (1552/2011) ska Senatkonscernen säkerställa att dess uppgifter sköts så bra som möjligt även under undantagsförhållanden. Senatkonscernens affärsverk vidtar åtgärder i anslutning till beredskap, såsom riskbedömning samt kontinuitets- och beredskapsplanering, med vilka man skapar beredskap att agera i olika störningssituationer. Myndigheterna ska också göra sin egen kontinuitets- och beredskapsplanering i enlighet med beredskapslagen. Utifrån dessa planer kommer ämbetsverken och inrättningarna överens med Senatkonscernen om de lokaler och tjänster som deras beredskap kräver.

I synnerhet i samutnyttjade arbetsmiljöer ska lösningarna i anslutning till beredskap vara enhetliga. Senatfastigheter lägger fram sitt förslag till gemensamt beredskapskoncept för samutnyttjade lokaler under 2022. Lösningen innehåller också ett förslag om säkerställande av elförsörjningen i samutnyttjade arbetsmiljöer. De gemensamma lösningarna för säkerställande av elförsörjningen lyftes fram i remissvaren i redogörelsen och man önskade en lösning som utgår från hyresvärden.

Försvarsfastigheter har till uppgift att stödja Försvarsmakten i dess förmåga att svara på förändringar i Finlands säkerhetsmiljö genom att säkerställa att lokaler som är kritiska för försvaret fungerar i alla situationer. Försvarsfastigheter upprätthåller, utvecklar och övar tillsammans med Försvarsmakten användbarheten hos Försvarsmaktens underrättelse-, övervaknings- och ledningslokaler, baser och andra objekt under undantagsförhållanden.

I och med sammanslagningen av Senatfastigheter och Försvarsförvaltningens byggverk har Senatfastigheter och Försvarsfastigheter blivit en koncernhelhet som starkt stöder varandra. Detta är en central faktor som förbättrar beredskapen i statens lokaler i en krissituation. Affärsverkens beslutsmodell, starka självförsörjningsgrad, hållbara balansräkningar och förmåga att ta lån från finansmarknaden möjliggör en snabb verkställighetsförmåga vid betydande anskaffningar, investeringar och utvidgning av den operativa verksamheten. Modellen gör det möjligt att snabbt reagera och skapa synergifördelar. Till exempel strävar man efter att utnyttja Försvarsfastigheternas säkerhets- och beredskapskompetens även i andra statliga lokaler under de kommande åren.

Eftersom affärsverken inte är kopplade till statens budgetfinansiering kan de vid behov också göra ett resultat som kraftigt avviker från prognosen, om statens helhetsintresse i en krissituation förutsätter detta. Senatfastigheter kan också flexibelt allokera resurser mellan affärsverken. I en svår säkerhetssituation prioriteras i synnerhet projekt som tjänar säkerhetsmyndigheternas och statsledningens behov samt andra ämbetsverks beredskap.

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter har båda i februari 2022 startat ett omfattande åtgärdsprogram för att utveckla beredskapen inför undantagsförhållanden och störningar under normala förhållanden. Åtgärdsprogrammet stöder statens ämbetsverk och inrättningar i att höja beredskapsnivån för verksamhetslokalerna. Senatfastigheter bereder sig på att rikta över 15 miljoner euro till programmet 2022.

EXEMPEL PÅ FÖRSVARFASTIGHETERS FÖRMÅGA ATT STÖDJA FÖRSVARSMAKTEN I DESS UPPGIFTER.

Försvarsfastigheter har under sitt första verksamhetsår i samarbete med Försvarsmakten utvecklat och organiserat sin verksamhet så att de i början av 2023 har förutsättningar att producera lokaltjänster i anslutning till Försvarsmaktens militära krishanteringsuppdrag, mottagande av utländskt bistånd och internationella övningar som ordnas i hemlandet.

Stödbehoven för Försvarsmaktens internationella operationer hänför sig till genomförande och underhåll av baskonstruktioner för krishanteringsoperationer samt till beredningen av regionala lösningar och lokallösningar i anslutning till mottagande av utländskt bistånd och till internationell övningsverksamhet. Hittills har Försvarsmakten huvudsakligen själv ansvarat för ovan nämnda stödfunktioner. Försvarsfastigheter ansvarar i fortsättningen för att det på operationsområdena finns ändamålsenliga, hälsosamma och driftsäkra byggnader, konstruktioner, nätverk och skyddskonstruktioner som produceras på uppdrag av försvarsmakten. Dessutom säkerställer Försvarsfastigheter att baserna har tillräckliga underhålls-, skötsel- och energitjänster för konstruktionerna.

Genom att centralisera stöduppgifterna för den internationella verksamheten till Försvarsfastigheter kan de produceras på en högre nivå än tidigare, med beaktande av verksamhetens kostnadseffektivitets- och miljökonsekvenser, varvid Försvarsmakten kan koncentrera sig på sina operativa kärnuppgifter.

4.3 Miljö och energieffektivitet

Målet i statsminister Sanna Marins regeringsprogram är att Finland ska vara koldioxidneutralt före 2035. I statens fastighetsstrategi, som utfärdats i form av ett principbeslut av statsrådet, är de olika statliga aktörerna skyldiga att beakta miljöaspekter såsom främjande av livscykelräkande, hållbar utveckling och energieffektivitet i fastigheter så att målet uppnås. Senatkonsortiet är skyldigt att skapa förutsättningar för att uppnå målet i fråga om lokaler som används av staten och fastigheter som ägs av staten.

Kolsänkan i statens skogar som förvaltas av Forststyrelsen har uppskattats till 12 miljoner koldioxidekvivalentton (tCO_{2ekv}), vilket har en betydande inverkan på vägen mot ett koldioxidneutralt Finland. Senatkonsortiets uppskattning av utsläppen från det byggnadsbestånd som används av staten och tillhörande funktioner är cirka 0,2 miljoner tCO_{2ekv} i året. Siffran delas på hälften mellan byggnadernas energiförbrukning och relaterade inköp av material och tjänster. Även byggandet och underhållet av trafikleder som förvaltas av Trafikledsverket orsakar utsläpp. Kommunikationsministeriet har huvudansvaret för att minska utsläppen från trafiken och utveckla trafiksystemen.

År 2021 uppstod cirka 32 000 tCO_{2ekv} utsläpp från användningen av lokaler. Utsläppen orsakas till stor del av energiförbrukningen. Senatkonsortiet har som mål att halvera utsläppen från energiförbrukningen 2022–2025 och nå nästan nollnivå före 2030. Inom fastighetsverksamheten uppstår också andra utsläpp än de som härrör från användningen av fastigheterna. Största delen av dessa andra utsläpp orsakas av byggande och reparation av fastigheter. År 2021 uppgick Senatkonsortiets totala utsläpp till cirka 180 000 tCO_{2ekv} . Byggande och reparationer är material- och transportintensiv global verksamhet och det går inte att minska utsläppen från dessa till nästan noll i Finland utan en global förändring.

Även i statens lokalstrategi fastställs ett mål att minska utsläppen i enlighet med EU:s energieffektivitetsdirektiv (2012/27/EU). Detta sker genom att man förbättrar energieffektiviteten i lokalerna. Nya lokaler ska byggas med eftertanke och byggnader som färdigställs efter 2017 ska vara nästan nollenergibyggnader.

Senatkoncernen förutsätter i alla betydande byggprojekt en heltäckande beräkning av koldioxidavtrycket och en jämförelse av olika energialternativ under livscykeln. Dessutom har Senatkoncernen satt upp ett utsläppsminskningmål på 15 % för alla renoveringar på över 2 miljoner euro och 25 % för nybyggen jämfört med basnivån.

År 2021 täcktes 76 % av den totala energiförbrukningen i Senatkoncernens fastigheter med förnybar energi. I statens fastigheter har man redan i flera år köpt el från helt förnybara energikällor. Med denna åtgärd minskas koldioxidutsläppen med över 47 000 ton på årsnivå. Av fjärrvärmeavtalen för objekt som följs upp av Senatfastigheter är 78 % kolneutrala.

Senatfastigheter erbjuder lokalanvändarna information om hur man främjar energieffektiviteten. Dessutom avtalar Senatkoncernen med en hyresvärd utanför staten om samarbete i miljöfrågor och om konsumtionsrapportering. Till exempel vid användningen av förnybara energikällor iakttas samma principer både i statens egna lokaler och i lokaler som hyrts av utomstående.

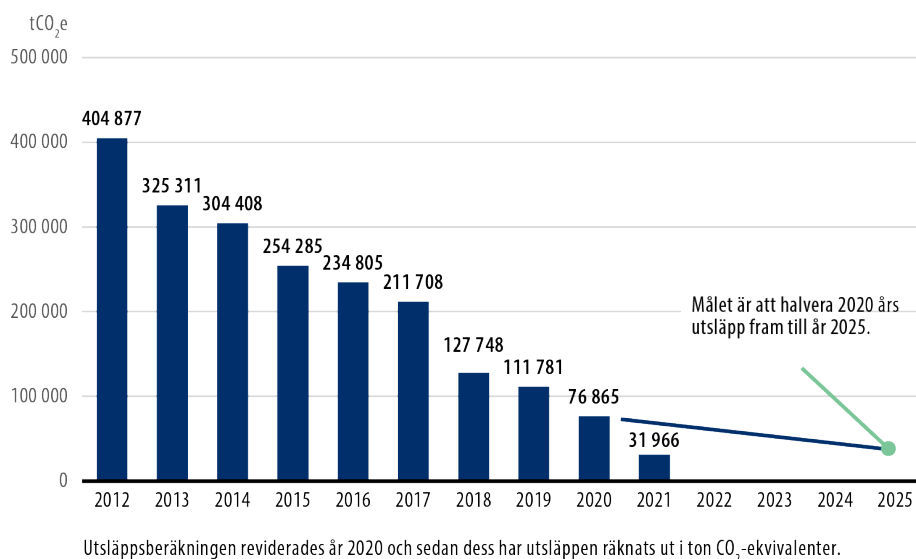
Effektiviteten i lokalanvändningen är samtidigt också miljöeffektivitet, eftersom de mest betydande utsläppsminskningarna vid statens ämbetsverk och inrättningar uppnås genom att effektivera användningen av lokalerna. Samtidigt bör man undvika att bygga nya objekt om det gamla kan repareras eller om det på marknaden finns en lokal som lämpar sig för statens bruk.

Statens fastighetsförvaltning¹⁶ har främjat energieffektiviteten sedan energikrisen på 1970-talet. Under detta årtusende har tyngdpunkten tydligt flyttats till att minska utsläppen, eftersom energieffektiviteten bara är ett sätt att uppnå utsläppsminskningar och kolneutralitet.

¹⁶ Före detta Byggnadsstyrelsen och det därpå följande Statens fastighetsverk samt den nuvarande Senatkoncernen.

Figur 8. Utvecklingen av utsläppen från användningen av statens fastigheter 2012–2021.**Utsläpp från användningen av statens fastigheter 2012–2021**

Senatfastigheters utsläppskalkyl börjar från 2012, då EU:s energieffektivitetsdirektiv trädde i kraft, och den därav härledda nationella energi- och klimatstrategin för Finland från 2013.

**ENERGISPARPROGRAMMET I STATENS LOKALER VINTERSÄSONEN 2022–2023.**

Senatkoncernen genomför under hösten och vintern 2022–2023 ett energisparprogram i statens lokaler. Målet med programmet är att för sin del hjälpa Finland klara av utmaningarna i anslutning till priserna på och tillgången till energi genom att stävja ökningen av energikostnaderna i statens lokaler.

I energisparprogrammet tar man i bruk åtgärder som gäller i synnerhet husteknik. Hustekniken justeras så den blir mer energieffektiv genom att man exempelvis sänker inomhustemperaturen samt ändrar inställningsvärdena för husteknisk utrustning.

I programmet tar man också i bruk nya verksamhetsmodeller, såsom energiöversikter för byggnader, och genomför tekniska lösningar för att styra elförbrukningen bort från förbrukningstoppar. I Försvarsfastigheter betonas också lösningar som gäller användningen av reservkraft.

4.4 Ansvarsfullhet

4.4.1 Allmänt

Vid förvaltningen och skötseln av statens fastighetsförmögenhet ska man utöver de totalekonomiska konsekvenserna också beakta sociala aspekter, miljöaspekter och omständigheter som hänför sig till värnandet om kulturarvet samt andra samhällsliga aspekter, såsom hållbar utveckling, övergripande säkerhet, främjande av energieffektivitet och naturens mångfald samt en fungerande fastighetsmarknad.

Samtidigt är det viktigt att lokalerna stöder ett ekonomiskt, ändamålsenligt och effektivt genomförande av ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter så att medborgarnas förtroende för myndigheterna bevaras. Målet är också att statens anställda ska ha hälsosamma och säkra lokaler som stöder verksamheten.

I statens lokaler ska tillgänglighetskraven beaktas i enlighet med gällande bestämmelser. Vid reparationer, ändringar samt underhåll och skötsel ska också kulturhistoriska värden och principerna för byggnadsskydd samt naturens mångfald respekteras. I byggnads- och reparationsarbeten samt i andra upphandlingar som gäller fastighetsskötsel, underhåll och tjänster ska särskild uppmärksamhet fästas vid bekämpningen av grå ekonomi.

TILLGÄNGLIGHETSKRAV

I enlighet med statens hyreshandbok ser Senatkonsumenten till att de gällande tillgänglighetskraven uppfylls i samband med renoveringar som kräver bygglov. I samband med sådana renoveringar hör det alltså till Senatkonsumenten att uppfylla tillgänglighetskraven och detta är inte hyresverkande för kunden. Om kunden så önskar, genomför Senatkonsumenten ändringarna även som separata ändringsarbeten som inverkar på hyran och därmed höjer hyran för en statskund.

De nya byggbestämmelserna ska i allmänhet tillämpas först i samband med en grundlig renovering, och en del av tillgänglighetskraven kommer från annan lagstiftning än byggbestämmelserna, varvid genomförandet av dem alltid påverkar hyran.

4.4.2 Bekämpning av grå ekonomi

Enligt statsminister Sanna Marins regeringsprogram utvidgar och påskyndar regeringen åtgärderna mot grå ekonomi med hjälp av en omfattande strategi och åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet för åren 2020–2023.

Med grå ekonomi har man allmänt avsett affärs- eller företagsverksamhet för vilken lagstadgade avgifter eller skatter såsom förskottsinnehållning eller socialskydds- och pensionsavgifter inte betalas. Grå ekonomi bedrivs för att uppnå ekonomisk nytta. Samhället beräknas årligen gå miste om 5–10 miljarder euro på grund av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, då skatter och avgifter av skattenatur uteblir. Utöver förlusten av skatteinkomster försvagar den grå ekonomin konkurrensneutraliteten och försvårar verksamheten i lagligen verksamma bolag, när en aktör som undviker skatter eller andra lagstadgade avgifter genom sin verksamhet får en ogrundad konkurrensfördel.¹⁷

Senatkoncernen har utvecklat sina åtgärder mot grå ekonomi i samarbete med Skatteförvaltningen och regionförvaltningsverken och förutsätter att leverantörerna har strängare villkor än de lagstadgade för att förebygga ekonomisk brottslighet. Bekämpningen av grå ekonomi inom Senatkoncernen fokuserar särskilt på byggarbetsplatser samt tjänster för underhåll av lokaler, såsom städ- och restaurangtjänster. Bekämpningsåtgärder vidtas också i samband med försäljning av fastigheter, varvid Senatkoncernen utreder köparnas bakgrund och pengarnas ursprung.

Till exempel väljs endast entreprenörer som har fullgjort sina skyldigheter enligt lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006, nedan *beställaransvarslagen*). I entreprenadavtalen fastställs

¹⁷ Det är en utmaning att mäta den grå ekonomin, eftersom den inte syns i statistiken. Till exempel Statistikcentralen uppskattade 2008 den grå ekonomin till drygt en procent av Finlands BNP (Statistikcentralen, Suomen piilotalous. Raportti Suomen piilotaloudesta 30.6.2008). I en undersökning som Världsbanken publicerade 2010 uppskattades omfattningen av Finlands grå ekonomi vara 18,5 procent av BNP. I undersökningen "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" (Riksdagens revisionsutskotts publikationer 1/2010) som beställts av riksdagens revisionsutskott kom man fram till en uppskattning enligt vilken den totala mängden grå ekonomi i Finland 2008 uppgick till cirka 6,9 procent av BNP. Detta resultat erhöles enbart genom skatterevisionsmetoden. Den grå ekonomins omfattning uppskattades till 10–14 miljarder euro och de totala skatteförlusterna till minst 4–5 miljarder euro. Enligt Europeiska kommissionens bedömning skulle den grå ekonomin i Finland 2011 ha uppgått till 13,7 procent av BNP.

dessutom alla de åtgärder som entreprenören ska vidta under avtalsförhållandet för att bekämpa ekonomisk brottslighet.

Utredningar enligt beställaransvarslagen förutsätts också av alla parter som hör till underentreprenadkedjan, och alla företag i underentreprenadkedjan ska godkännas av Senatkonsernens affärsverk innan de släpps in på arbetsplatsen. I byggprojekt begränsas underleverantörskedjans längd till tre steg och i serviceupphandlingar för underhåll till två steg. Alla upphandlingskontrakt som gäller underhålls- och byggverksamhet har också enhetliga avtalsvillkor och verksamhetsmodeller.

I SENATKONCERNEN ÄR GRUNDPRINCIPERNA FÖR BEKÄMPNING AV EKONOMISK BROTTSLIGHET:

- All verksamhet grundar sig på avtal.
- Begränsningar i underleverantörskedjan vid bygg- och underhållsarbeten.
- Avtalsmallar för parternas kännedom redan i anbudsförfrågan.
- Utbildning i innehållet i avtalet för avtalsparterna.
- Övervakning av att avtalsvillkoren iakttas.

Senatkonsernens interna revision koordinerar inspektionerna av arbetsplatser och objekt. Alla inspektioner är överraskningsinspektioner, vilket innebär att inspektionsobjekten inte informeras om dem på förhand. Beroende på byggvolymen inspekteras årligen cirka 15–30 byggnadsobjekt och cirka 25 underhållsobjekt. Inspektionsverksamheten täcker för byggarbetsplatsernas del cirka 20 procent av projektantalet och cirka 80 procent av de euron som använts för byggandet.

Även om antalet inspektioner har ökat har observationerna om brister eller försummelser i bekämpningen av grå ekonomi minskat. Vid inspektionerna har man inte observerat ekonomisk brottslighet, men man har observerat och sanktionerat brister till exempel i entreprenörernas och underhålls- och serviceföretagens egen bekämpning av ekonomisk brottslighet, till exempel i fråga om användning av personidentifikation och förhandsgodkännande av underleverantörer.

Bekämpningen av den grå ekonomin och åtgärderna i anslutning till den bidrar för sin del till att säkerställa kvaliteten på statens byggprojekt, eftersom ekonomisk brottslighet och dålig kvalitet på byggandet är kopplade till varandra.

4.5 Utveckling av arbetsmiljöerna

Statens lokalnätverk har under de senaste åren varit utsatt för betydande förändringstryck. Exempel på förändringar som framskrider i allt snabbare takt är digitaliseringen, distansarbete, allt knappare ekonomiska resurser, kraven på effektivitet i den offentliga sektorns verksamhet, ökat multilokalt arbete, större utbud och användning av elektroniska tjänster samt klimatförändringen.

Senatfastigheter erbjuder ämbetsverken och inrättningarna tjänster för utveckling av arbetsmiljöerna¹⁸. Syftet med tjänsterna är att hjälpa aktörerna inom olika förvaltningsområden att leda de verksamhetslokaler som de förfogar över på ett systematiskt, kostnadseffektivt och förutseende sätt samt att hjälpa statliga ämbetsverk och inrättningar att identifiera förändringsbehov i arbetsmiljöerna och att förbereda sig på förändringar.

Behovet av en noggrannare ledning av förvaltningsområdenas lokalportfölj observerades i början av 2000-talet, då man märkte att det för att stävja ökningen av lokalkostnaderna inte bara behövdes kunskap om innehållet i lokalportföljen, utan även planmässighet vid val och tidsplanering av åtgärder. På grundval av detta skapades Hallinnon tilahallinta-systemet (nedan HTH) för staten. I systemet har man bland annat samlat alla statens hyresavtal. När ämbetsverken och inrättningarna utarbetar sina verkställighetsplaner för genomförandet av statens lokalstrategi kan materialet om lokalanvändning och avtalsuppgifter som fås från HTH-systemet hjälpa dem att förutse kommande lokalbehov.

Senatkoncernens utvecklingstjänster för arbetsmiljöer har producerats bland annat för försvarsmakten, Brottspåföljdsmyndigheten, polisen, statens skolhem, justitieförvaltningen, arbets- och näringsjänssterna, Lantmäteriverket, regionförvaltningsverken, Skatteförvaltningen och NTM-centralerna.

¹⁸ Till arbetsmiljöjänssterna hör utveckling och ledning av arbetsmiljön, förändringsledning, utveckling av informationsarbetet, servicedesign, konsekvensbedömning samt processanalys.

Som ett exempel på utveckling av arbetsmiljöerna identifierades i Senatfastigheters och Institutet för hälsa och välfärds (THL) gemensamma byggprojekt årliga kostnadsfördelar på 1 735 500 euro, av vilka de största beror på centraliseringen av THL:s laboratorieverksamhet och nedläggningen av ett laboratorium. De nya lokalerna gjorde det också möjligt att effektivare använda lokalerna och effektivisera laboratorieverksamhetens processer. Även enligt en försiktig uppskattning är den årliga nyttan av det genomförda byggprojektet minst dubbelt så stor som kostnaderna för projektet.

I ett projekt som Senatfastigheter genomförde för SYKE kunde man påvisa årliga besparingar på 150 000 euro, som uppstod bland annat på grund av minskad förflyttning, synergifördelar, eliminering av arbetsskeden, centralisering och besparingar i utrustningen. De mest betydande kvalitativa fördelarna för kunden var den förbättrade logistiken för proverna och ergonomin i hanteringen av dem, den förbättrade informationsgången och det ökade samarbetet samt de synergifördelar som läget möjliggör.

Särskilt utvecklingen av verksamhetsbundna lokaler är utmanande. Cirka 78 procent av statens lokaler är verksamhetsbundna lokaler, såsom fängelser, domstolarnas plenisalar, försvarsmaktens lokaler och polishus. I fråga om verksamhetsbundna lokaler ställer verksamhetens processer höga krav på lokalerna. I utvecklingen av användningsbundna objekt betonas sakkunskapen hos ämbetsverkets och inrättningens egen personal.

Hösten 2022 färdigställs en analys av Brottsförhållandenmyndighetens nätverk av verksamhetsställen som en del av redogörelsen för rättsvården. Analysen av nätverket av verksamhetsställen uppdateras så att den motsvarar nya behov, såsom lagreformen om häktning.

Utgångspunkten för uppdateringen var en analys av fängelsenätverket som färdigställdes våren 2019. Syftet med analysen var att bedöma hurdant fängelsenätverk som effektivast skulle främja fångarnas rehabilitering för ett liv utan brott, och därigenom minska återfallsbrottsligheten och som en följd därav behovet av fängplatser.

De samhällsreliga årskostnaderna för frigivna fångar beräknas uppgå till 1,5 miljarder euro. De potentiella besparingarna till följd av en mer rehabiliterande fångvård beräknas uppgå till 260–600 miljoner euro per år. Besparingarna är betydande och kan uppnås genom att fångvården och fångvårdens nätverk av lokaler utvecklas.

Ett pilotprojekt för utvecklandet av fängelsekonceptet är Finlands första slutna fängelse enbart för kvinnor som togs i bruk i Tavastehus i slutet av 2019. Senatfastigheter var byggherre för fängelseprojektet.

5 Affärsverksmodellen som organisationsform för statens lokalförvaltning

5.1 Lokalförvaltningens historia

Senatkoncernens verksamhet kan ses som en fortsättning på byggandet och förvaltningen av lokaler för statens olika funktioner som inleddes för över 200 år sedan.

Redan 1811 grundades Intendentkontoret i storfurstendömet Finland för att sköta statens lokalärenden. Från och med 1865 övertog Överstyrelsen för Allmänna byggnader över Intendentkontorets verksamhet och verksamheten fortsattes från och med 1936 av Byggnadsstyrelsen, som var Finlands äldsta centrala ämbetsverk.¹⁹ År 1995 grundades som efterträdare till Byggnadsstyrelsen Statens fastighetsverk, som var ett resultatstyrt centralt ämbetsverk.²⁰ År 1999 ombildades Statens fastighetsverk från ämbetsverk till affärsverk och år 2001 fick det namnet Senatfastigheter.

Den viktigaste orsaken till att Byggnadsstyrelsen upplöstes och Statens fastighetsverk grundades har ansetts vara statsrådets beslut från våren 1988 om att förnya förvaltningen. I och med beslutet förnyades bland annat statsförvaltningens styrsystem genom att effektivisera statens verksamhets- och ekonomiplanering så att dess betydelse för uppgörandet av statsbudgeten skulle öka. Samtidigt utökades också ämbetsverkens och inrättningarnas beslutanderätt om användningen av anslag.²¹

Finansministeriet hade till uppgift att sörja för förnyelserna av byggnadsförvaltningen före 1991. År 1990 tillämpade finansministeriet resultatstyrningsbudgetering på de första ämbetsverken och inrättningarna inom sitt förvaltningsområde och 1995 på Statens fastighetsverk. Resultatstyrningen har senare blivit en etablerad del av statsförvaltningen och har ökat statsförvaltningens kostnadsmedvetenhet och effektiviserat ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet på många sätt.²²

¹⁹ Med centralt ämbetsverk avses en myndighet som sköter en viss gren av statsförvaltningen och som lyder under ett ministerium och är verksamt inom hela riket. De flesta centrala ämbetsverken lades ner på 1990-talet, då många av dem ombildades till statliga affärsverk.

²⁰ Samtidigt avskiljdes bolaget Engel-Yhtymä från Byggnadsstyrelsen.

²¹ Hanski 2011, s. 240.

²² Handbok för resultatstyrning. Finansministeriets publikationer 2/2005, s. 17.

5.2 Allmänt

Under årens lopp har staten haft 16 affärsverk, varav hälften har hört till kommunikationsministeriets förvaltningsområde och fem till finansministeriets förvaltningsområde. Med undantag av två har alla affärsverk bolagiserats. Nuförtiden är det endast den affärsverkskoncern som består av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter samt Forststyrelsen som verkar i affärsverksform.

Affärsverken är en del av den statliga organisationen och därmed är även deras förmögenhet en del av statens förmögenhetskrets. Affärsverken är inte konkursdugliga. Affärsverket svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförs i dess besittning, och om affärsverket inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem. Affärsverken får för finansieringen av sin verksamhet uppta lån inom ramen för det samtycke som riksdagen givit i samband med behandlingen av statsbudgeten. Med riksdagens samtycke får affärsverket också bevilja borgen för lån till dotterbolag i aktiebolagsform.

Affärsverksmodellen som juridisk och organisatorisk form för statens företagsverksamhet har i huvudsak slopats på grund av de europarättsliga kraven. Problemen har gällt just konkursskyddet och bland annat affärsverkens skattemässiga fördelar jämfört med andra bolag som är verksamma på marknaden.²³ Senatkonsernens verksamhet bedömdes utifrån både den nationella konkurrenslagen (948/2011) och EU:s regler om statligt stöd, när man genom lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter bildade Senatkonsernen, som består av två statliga affärsverk. Senatkonsernens affärsverk erbjuder i regel sina tjänster till statliga ämbetsverk och inrättningar som hör till samma statliga juridiska person och som därmed inte konkurrerar med privata aktörer på marknaden.

Senatkonsernens affärsverk får endast i ringa utsträckning verka även i ett konkurrensläge på marknaden. Senatkonsernens affärsverk för separat bokföring över sin ekonomiska verksamhet på marknaden och prissätter sin verksamhet på marknadsbasis. År 2021 utgjorde konsernens marknadsinriktade verksamhet endast 6 procent av konsernens totala omsättning.

Konkurrens- och konsumentverket har också med stöd av 30 a § i konkurrenslagen behörighet att ingripa i Senatkonsernens affärsverks verksamhet, om den snedvrider eller är ägnad att snedvrida förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens

²³ Europeiska gemenskapernas kommission fattade den 11 december 2007 beslut nr C 7/2006 om statligt stöd till Finland, där den ansåg att Vägtrafikverkets befrielse från samfundsskatt och konkursskydd är statligt stöd som förbjuds i grundavtalet (det s.k. Destia-fallet).

på marknaden eller hindrar eller är ägnad att förhindra uppkomsten eller utvecklingen av en sund och fungerande ekonomisk konkurrens.

I regleringen av Senatkonscernen har man infört metoder för att förebygga eventuell ineffektivitet i konscernens verksamhet. Ineffektivitet kan uppstå om kunderna enligt lag är skyldiga att använda de lokaler som konscernen erbjuder. Ineffektivitet förebyggs genom att man iakttar principerna för god förvaltning och iakttar jämlikhet mellan ämbetsverk och inrättningar.

Enligt en undersökning om utvärderingen av hur statens hyressystem fungerar som publicerades 2018 observerades inga konkreta tecken på att Senatfastigheter var ineffektivt och Senatfastigheter klarade sig bra i prisjämförelsen av lokalhyror jämfört med de hyror som marknadsaktörerna tog ut.²⁴

En central metod för detta är att förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsavtal tillämpas på avtal om hyrning av lokaler mellan Senatkonscernens affärsverk och ämbetsverk eller inrättningar. Dessutom ska affärsverken enligt regeringens proposition till riksdagen av den 21 april 2022 (RP 53/2022 rd) åläggas att låta godkänna standardvillkoren i sina hyresavtal hos finansministeriet. Detta är viktigt för att upprätthålla ett enhetligt och transparent hyressystem.

För att förebygga eventuella olägenheter till följd av användningsskyldigheten fästs även i fortsättningen särskild uppmärksamhet vid styrningen och övervakningen av Senatkonscernen. En väsentlig roll i detta har finansministeriets och försvarsministeriets resultatstyrning och Senatfastigheters och Försvarsfastigheters styrelser. Det är också viktigt att man ställer upp tydliga numeriska mål för Senatfastigheter, med vilka man kan följa upp kostnadseffektiviteten och kvaliteten. Konkreta verktyg för detta är de service- och verksamhetsmål som riksdagen årligen ställer upp samt de servicemål som finansministeriet ställer upp, statens fastighets- och lokalstrategier samt statens hyreshandbok.

En organisation i affärsverksform kan direkt jämföras med företag som erbjuder lokaltjänster på marknaden, vilket gör det möjligt att jämföra verksamhetens effektivitet mellan affärsverken och marknadsaktörerna. Dessutom är

²⁴ Utvärdering av hur statens hyressystem fungerar (VNTEAS 21/2018), s. 8.

Senatkoncernens förmåga att reagera på det förändrade säkerhetsläget som ett affärsverk bättre än hos aktörer i ämbetsverksform.²⁵

Statens revisionsverk publicerade 2018 en effektivitetsrevisionsberättelse om ordnandet av statens affärsverksamhet (Statens revisionsverk 14/2018). Enligt revisionsberättelsen är Senatfastigheters verksamhet öppen och affärsverksformen motiverad med tanke på dess uppgifter. Affärsverksformen ansågs medföra fördelar på koncernnivå för staten, eftersom affärsverket kan finansiera nödvändiga investeringar med hjälp av finansiering som ordnats via Statskontoret. Den beräknade nyttan av arrangemanget uppskattades till 5 miljoner euro per år jämfört med om motsvarande finansiering hade skaffats från marknaden.²⁶

5.3 Andra organisationssätt

Affärsverksformen är ett mellanting mellan verksamhet i ämbetsverks- och bolagsform. Andra alternativ för organiseringen av statens fastighets- och lokalförvaltning är verksamhet i ämbetsverks- eller bolagsform.

Största delen av Senatkoncernens omsättning består av statens interna hyresverksamhet och den kommersiella verksamheten utgör endast 6 procent av koncernens totala omsättning.²⁷

Senatkoncernens affärsverks försäljning till privata aktörer kunde i teorin bolagiseras till ett separat bolag. Detta har skett till exempel i verksamheten vid ett annat statligt affärsverk, Forststyrelsen, där affärsverksamheten inom skogsbruk har bolagiserats från koncernen Forststyrelsen till ett eget, statsägt bolag.

Senatkoncernen verkar dock också på marknaden så att den hyr ut lokaler till utomstående som producerar tjänster för staten, såsom personalrestauranger och producenter av rengöringstjänster som verkar i anslutning till ämbetsverk och inrättningar. Koncernens verksamhet som riktar sig till marknaden är således inte lika tydligt verksamhet som kan separeras från den övriga verksamheten, såsom

²⁵ Affärsverksmodellen har 2022 gjort det möjligt för Senatkoncernen att vidta omedelbara beredskapsåtgärder på över 15 miljoner euro för det förändrade säkerhetsläget. Av detta överfördes 8,6 miljoner euro till Försvarsfastigheter för beredskap inför en förändring i säkerhetsläget.

²⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse om ordnandet av statens affärsverksamhet (Statens revisionsverk 14/2018), s. 50.

²⁷ Å andra sidan kan även en liten andel av omsättningen från fall till fall vara betydande i förhållande till marknadens storlek och branschens karaktär.

virkesförsäljningen i fråga om Forststyrelsens övriga verksamhet. Lokalerna som hyrs ut till utomstående är ofta också en oskiljaktig del av fastigheterna som används av staten. Av detta skäl och på grund av verksamhetens ringa volym har det inte ansetts nödvändigt att bolagisera verksamheten för koncernens privata kunder av konkurrensneutralitetsskäl.

I samband med grundandet av Försvarsfastigheter utreddes möjligheten att Försvarsförvaltningens byggverk skulle ha fortsatt sin verksamhet som en aktör i ämbetsverksform. I samband med beredningen av lagstiftningen om Senatkoncernen bedömdes att man med verksamhetsmodellen i ämbetsverksform inte skulle ha kunnat uppnå den snabba verksamhets- och reaktionsförmåga som krävdes för att förbättra Försvarsmaktens servicenivå. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter samt till vissa lagar som har samband med den (RP 31/2020 rd) uppskattades att det är möjligt att uppnå koncernförmåner med 5 miljoner euro under en period på 5–10 år.

ALTERNATIVA FÖRVALTNINGSMODELLER FÖR FÖRSVARSFÖRVALTNINGENS FASTIGHETER:

I den av försvarsministeriet beställda förutredningen om förvaltningsmodellen för försvarsförvaltningens fastigheter (2019)²⁸ granskades hur kapitalhyresmodellen och arrangemanget med tre aktörer i anslutning till den fungerade²⁹ vid tidpunkten för utredningen, samt utvärderades tre alternativa lösningar:

- Helhetshyresmodellen och fördjupat partnerskap med Senatfastigheter.
- Affärsverket Försvarsfastigheter inom försvarsministeriets förvaltningsområde.
- Försvarsmaktens interna fastighetsverk.

I alla modeller identifierades fördelar och nackdelar. Den slutliga lösningen, dvs. Grundandet av affärsverket Försvarsfastigheter som dotteraffärsverk till Senatfastigheter strävade efter att förena de två första alternativens centrala intressen och skapa synergifördelar i koncernstrukturen.

Man identifierade risker i anslutning till försvarsmaktens eget fastighetsverk åtminstone i fråga om tillgången till personal och allokeringen av resurser till kärnverksamheten på fastigheternas bekostnad. Samtidigt skulle allt fler lokalförvaltningsuppgifter ha överförts till Försvarsmakten för att skötseln av Försvarsmaktens kärnuppgifter skulle störas.

²⁸ Förutredningsrapport om förvaltningsmodellen för försvarsförvaltningens fastigheter, 2019.

²⁹ Med arrangemang med tre aktörer avses en modell där Senatfastigheter var hyresvärd i Försvarsmaktens lokaler och Försvarsförvaltningens byggverk producerade underhållstjänster för lokalerna.

Jämfört med Försvarsförvaltningens byggverk i ämbetsverksform är en fördel med affärsverkskoncernen till exempel att koncernen centraliserat kan producera organisationernas gemensamma tjänster, varvid modellen möjliggör både kvalitativa och kostnadseffektiva synergifördelar.

AFFÄRSVERSKONCERNEN FÅR SYNERGIFÖRDELAR BLAND ANNAT INOM FÖLJANDE OMRÅDEN:

- **Informationsförvaltning och system.** Genom att övergå till gemensamma system kan man slopa överlappande system i tidigare organisationer. Detta är möjligt med undantag av sådana system där säkerhetskraven förutsätter olika lösningar för Försvarsfastigheter. Gemensamma system möjliggör besparingar i de direkta systemkostnader som betalas till leverantörerna samt i de interna kostnaderna i anslutning till utveckling och underhåll av systemen. Utvecklingen är också snabbare än tidigare.
- **Upphandlingar.** Upphandlingsverksamheten är organiserad i en enhet, vilket möjliggör effektiva processer och ett optimalt antal anställda. Koncernen gör gemensamma upphandlingar för alla sådana upphandlingar där det är ändamålsenligt. I förarbetena till lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (RP 31/2020 rd) uppskattades den gemensamma upphandlingen uppgå till 50 miljoner euro. Fördelar uppstår särskilt mycket i geografiska områden där det ena affärsverket har mycket verksamhet och det andra lite verksamhet.
- **Ekonomiprocesser.** De ekonomiska uppgifterna är organiserade i en enhet, vilket möjliggör effektiva processer och en optimal personalstyrka. Ekonomiförvaltningens system har slagits samman och processerna är desamma för båda affärsverken. Bokslutsprinciperna och revisorerna är desamma i hela koncernen.
- **Miljötjänster.** Försvarsfastigheters miljötjänster som används av hela Senatkonscernen gör det möjligt att använda koncernens egna miljöexperter för att utföra koncernens viktigaste miljöuppgifter. På så sätt kan man t.ex. minska användningen av utomstående konsulter och utveckla samarbetet med myndigheterna. Detta möjliggör väsentliga besparingar bl.a. i hanteringen av förorenad mark.
- **Operativa processer.** Styrningen och utvecklingen av Senatkonscernens viktigaste operativa processer genomförs centraliserat. Sådana processer är underhåll, byggande, uthyrning, kundhantering och tjänster. Till exempel kunde Senatfastigheters modell för hantering av de inre förhållandena snabbt tas i bruk i Försvarsfastigheter.
- **Beredskap och säkerhet.** Gemensamma ledningsmodeller, -processer och -praxis möjliggör synergifördelar. Försvarsfastigheter har till exempel i säkerhetsutredningsförfarandet för personal och leverantörer tagit i bruk den digitala process som utvecklats vid Senatfastigheter. Besparingen är flera årsverken i Försvarsfastigheter. Senatfastigheter kan i sin tur ta i bruk beredskapsmodellerna som utvecklats av Försvarsfastigheter.
- **Synergifördelar totalt.** Avskaffandet av överlappande ICT-lösningar, stordriftsfördelarna vid upphandling, minskningen av de administrativa kraven enligt företagslagen och harmoniseringen av verksamheten kan leda till en kostnadsminskning på minst 5 miljoner euro för staten inom 5–10 år efter det att affärsverkskoncernen har bildats.

Senatkoncernens affärsverksform gör det möjligt att finansiera verksamheten med hyror enligt ett självkostnadsbaserat hyressystem, med försäljning av fastigheter som förblivit onödiga för staten och med lån, vilket inte skulle vara möjligt i ämbetsverksform.

Jämfört med ett aktiebolag möjliggör affärsverksformen också lånefinansiering via Statskontoret, vilket sänker kostnaderna för främmande kapital. Jämfört med ett aktiebolag är ett affärsverk också under en mer direkt politisk styrning än ett bolag.

5.4 Kommunernas lokalförvaltning

Organisationen av statens lokalförvaltningshelhet kan jämföras med kommunernas. Kommunerna är olika till sin storlek, struktur och ekonomi, vilket leder till att deras verksamhetssätt inom fastighets- och lokalförvaltningen varierar avsevärt. Kommunernas lokalförvaltning är i allmänhet antingen en del av kommunens tekniska tjänster eller en självständig verksamhetsenhet. I de stora städerna har funktionerna gjorts till affärsverk och i viss mån även bolagiserats.

I stora kommuner är det möjligt för personalen inom fastighetsskötseln att specialisera sig på sina egna specialområden, varvid expertisen ökar. För att förvalta ett stort bestånd av lokaler behövs också datasystem, som i de stora städerna till största delen är på en god nivå. Det finns dock behov av att utveckla lokalförvaltningssystemen i kommuner av alla storlekar.

I små kommuner är det vanligt att fastighets- och lokalförvaltningen har knappa resurser, vilket innebär att personalen i stor utsträckning måste behärska även andra uppgifter. Då kan förtrogenheten med specialfrågor inom fastighets- och lokalförvaltningen vara ringa. Å andra sidan är det också möjligt att förvalta ett litet byggnadsbestånd utan ett centraliserat system för lokalförvaltning och tillhörande specialkompetens.

Landskapens lokalcentral Ab har publicerat en rapport om lägesbilden för kommunernas byggnadsbestånd 2020 samt prognoser för 2020–2040.³⁰ Enligt rapporten var det sammanlagda balansvärdet för kommunernas ägda lokaler cirka 35 miljarder euro. Kommunerna och kommunkoncernerna ägde uppskattningsvis cirka 62 000 byggnader med en sammanlagd areal på cirka 50 miljoner

³⁰ Rapporten publicerades 07.10.2020 i samband med projektet Kommunernas lokalinfo.

våningskvadratmeter. Reparationsskulden i kommunernas byggnadsbestånd uppgick till sammanlagt cirka 9 miljarder euro och behovet av grundläggande förbättring till cirka 17 miljarder euro.³¹ Utöver dessa hade kommunerna ett betydande antal lokaler hyrda av fastighetsägare utanför kommunsektorn. Enligt prognoserna kommer de kommunalt ägda byggnadernas genomsnittliga skick att försämrast och reparationsskulden att öka i framtiden med den nuvarande lokalförvaltningen.³²

Konditionsklassen för de kommunalt ägda byggnaderna var i genomsnitt 69,5 %. Med konditionsklass avses förhållandet mellan byggnadens tekniska nuvärde och dess återanskaffningsvärde. Siffran beskriver i grova drag byggnadernas nuvarande beräknade skick. I allmänhet strävar man efter att hålla byggnadsbeståndet i en konditionsklass på cirka 75 %. När konditionsklassen sjunker under 75 % börjar det bildas reparationsskuld för objektet.

Reparationsskulden är inte ett entydigt nyckeltal för att beskriva byggnadernas värde. Senatkonsortien beräknar till exempel inte reparationsskulden för det fastighetsbestånd som den förvaltar, utan gör upp fastighetsspecifika underhålls- och renoveringsplaner (PTS³³), som till många delar är en noggrannare metod för planering av fastigheternas reparationsbehov än reparationsskulden. Senatfastigheters planer för 2022–2032 omfattar reparationer av underhållet för sammanlagt cirka 800 M €. Grundrenoveringsinvesteringarna uppgår under samma tidsperiod till sammanlagt cirka 1,8 miljarder euro.

Förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar på ett grundläggande sätt kommunernas servicebehov och därigenom de lokaler som kommunerna behöver och kostnaderna för dem under de kommande åren. Kommunernas och kommunkoncernernas byggnadsbestånd står inför utmaningar med tanke på framtidens lokalbehov. Till exempel det ökade antalet äldre personer ökar behovet av vård och omsorg. På motsvarande sätt minskar servicebehoven kraftigt inom småbarnspedagogiken samt inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen.

I kommunernas byggnadsbestånd finns en betydande utvecklings- och sparpotential, som består av bland annat tomma, underutnyttjade byggnader som inte lämpar sig för sitt ändamål samt byggnadernas energiineffektivitet. Utnyttjandet av potentialen

³¹ Siffrorna omfattar också alla fastigheter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet.

³² Landskapens lokalcentral Ab sammanställde det fastighets- och byggnadsmaterial man fick in från 126 kommuner, och prognosen gjordes utifrån detta material.

³³ Se definitionen av PT-planen i kapitel 4.1 Ekonomi, s. 40.

kräver långsiktiga, riksomfattande och kommunspecifika åtgärder. Det finns också fortfarande brister i kommunernas databaser över byggnadsbeståndet, vilket gör det svårt att få en bild av läget.³⁴

I de kommunspecifika intervjuerna inom projektet Kommunernas lokalinfo har man fått information om kommunernas lokalförvaltning och dess utvecklingsbehov. I små kommuner upprätthålls uppgifterna vanligtvis med programmet Excel. Informationen kan vara bristfällig och det har inte nödvändigtvis varit möjligt att uppdatera informationen på grund av resursbrist. Man såg ett tydligt behov av att ta i bruk gemensamma datasystem för lokalförvaltningen. Även i medelstora kommuner hanteras uppgifterna ofta med Excel-programmet. De stora kommunerna har mångsidiga system, uppgifterna i dem är i allmänhet väl uppdaterade och integrationerna mellan olika system fungerar. Även stora kommuner har dock varit intresserade av att utveckla sina datasystem för att de ska ge bättre möjligheter till bland annat värdebestämning av byggnader och beräkning av hyror. Kommunerna skulle behöva stöd för att uppdatera datasystemen.

Även kommunernas fastighetsförvaltning behöver ett mer strategiskt grepp. Utvecklingen av datasystemen och insamlingen av information i dem skapar en nödvändig grund för detta. Dessutom ska kommunerna utöka den fastighets- och lokalstrategiska planering som baserar sig på framtidens servicebehov samt göra utredningar som syftar till ett mer förutseende underhåll av byggnadsbeståndet och investeringar. Målet borde vara att bättre förstå sambanden mellan kommunernas fastighetshållning och den kommunala ekonomin och att öka samarbetet mellan kommunerna.

Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet kommer att ha en betydande inverkan på situationen inom kommunernas fastighets- och lokalförvaltning. Särskilt situationen efter övergångsperioden för lokaler som kommunerna hyr ut till välfärdsområdena skapar osäkerhet för kommunernas långsiktiga fastighetsskötsel och kan till och med leda till att kommunernas vilja att investera i objekt som hyrs ut kan försämrats under hyresperioden.

Välfärdsområdena borde i samarbete med kommunerna börja utarbeta områdesspecifika servicenätplaner, utifrån vilka man skulle få en bättre uppfattning om de lokaler som behövs för tjänsterna i välfärdsområdena.

³⁴ I fortsättningen kan man producera en noggrannare analys av värdena, skicket och reparationsbehoven hos kommunernas byggnadsbestånd, i takt med att uppgifterna kompletteras i Landskapens lokalcentral Ab:s gemensamma databas när Landskapens lokalcentral Ab övergår i välfärdsområdenas ägo i början av 2023.

5.5 Lokalförvaltningen på andra håll i Europa

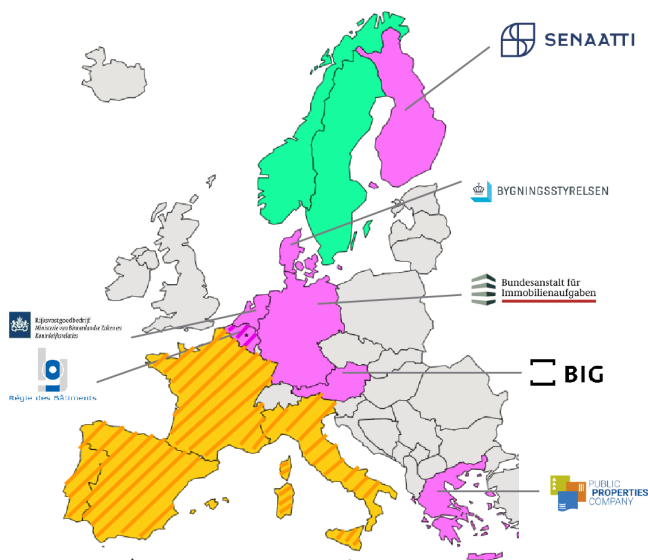
I flera europeiska länder finns en centraliserad fastighetsförvaltningsorganisation som ansvarar för statens fastigheter. I flera länder har staten också ett internt hyressystem. Det finns skillnader i hur centraliserad förvaltningen är, i hur stor omfattning och hur enhetligt statens interna hyressystem verkställs och enligt vilka principer hyrorna i statens interna hyressystem fastställs.

Den franska staten och Europeiska kommissionen beställde 2022 en utredning³⁵ där man granskade lokalförvaltningen i sexton europeiska länder. Enligt utredningen har ett statligt internt hyressystem tagits i bruk i de flesta länder för att effektivisera användningen av det offentliga fastighetsbeståndet.

Figur 9. Ägarmodeller och hyressystem för statens fastighetsbestånd.

Dessutom hade statens fastighetsbestånd tre typiska ägande- och användningsmodeller som framgår av figuren:

1. Staten äger majoriteten av de fastigheter som används av de statliga myndigheterna, och ett internt statligt hyressystem är i huvudsak inte i användning (orange i figuren).
2. Största delen av de fastigheter som används av de statliga myndigheterna är i en statligt ägd fastighetsorganisations ägo eller besittning. Fastigheternas användare betalar hyra för de fastigheter de använder (violet i figuren).
3. Största delen av de fastigheter som används av staten hyrs av privata aktörer. Vissa, t.ex. fastigheter av strategisk betydelse, har lämnats i en statligt ägd fastighetsorganisations besittning, som till exempel hyr ut dem vidare (grönt i figuren).



³⁵ Comprehensive Review and Benchmark Study of the Public Real Estate Management, European Commission, 2022.

I de länder som jämförs med Finland (Sverige, Norge, Danmark och Nederländerna) är organisationsformen för de aktörer som sköter statens lokaler i huvudsak en myndighetsform. De ämbetsverk som sköter lokalärenden verkar i varierande grad under olika ministerier. Till exempel i Finland och Sverige är de organisationer som sköter lokalärenden i huvudsak underställda finansministeriet. Skillnaderna mellan aktörerna i ämbetsverksform och den finländska affärsverksmodellen är till exempel att investeringsprojektens finansiering behandlas som en del av statsbudgeten.³⁶

Av de jämförda länderna har Sverige det mest splittrade systemet, där olika förvaltningsområden hyr och förvaltar fastigheter utifrån sina egna regelverk. Fastighetsförvaltningssystemet i Sverige omfattar såväl marknadsbaserad som kostnadsbaserad hyrning samt budgetfinansierad verksamhet beroende på fastigheternas karaktär.

I Finland och Nederländerna finns de mest centraliserade systemen, medan centraliseringen i de övriga nordiska länderna ligger någonstans mitt emellan, så att vissa fastigheter omfattas av den centraliserade förvaltningen och en del av funktionerna har privatiserats (Norge och Danmark). Det finns också skillnader i huruvida försvarsmaktens lokaler är en del av den övriga fastighets- och lokalförvaltningen (Finland och Nederländerna) och hur kulturarvsobjekten och skogsegendomen förvaltas.

I en internationell jämförelse har centraliseringen av lokalförvaltningen kommit mycket långt i Finland, eftersom endast Forststyrelsen, republikens presidents kansli, förvaltningsnämnden för Sveaborg, utländska ambassader och riksdagens lokaler inte är i Senatkongressens affärsverks besittning. Jämfört med Finland finns det till exempel inte ett lika tydligt mål för att öka effektiviteten i användningen av lokaler i de andra länderna. I de andra jämförelseländerna, såsom i Norge, håller man först nu på att övergå till en centraliserad och målinriktad fastighetsförvaltning som motsvarar Finlands lokalstrategi.

I utredningen som beställts av den franska staten och Europeiska kommissionen lyfts från lokalförvaltningen i Finland bland annat fram det mest ambitiösa målet för kolneutraliteten i användningen av statens fastigheter bland jämförelseländerna, enligt vilket utsläppen från användningen av fastigheterna ska ligga på nollnivå senast 2035.³⁷ Det näst mest ambitiösa målet i utredningen hade Österrike, som

³⁶ Sverige Statens Fastighetsverk (Ministry of Finance), Norge Statsbygg (Ministry of the Local Government and Modernisation), Danmark BYGST (Ministry of Transport), Holland RVB (Ministry of the Interior and Kingdom relations)

³⁷ Läs mer om Senatkongressens mål för koldioxidneutralitet i avsnitt 4.3 Miljö och energieffektivitet i redogörelsen.

eftersträvade nollnivå till 2040. Frankrike och Danmark strävar efter kolneutralitet före 2050.

Ett bevis på att Finlands nuvarande centraliserade lokalförvaltning fungerar är en undersökning som utförts av de statliga fastighetsskötarens internationella nätverk PuRE-net. I undersökningen konstateras att finska statens lokal- och fastighetsförvaltning hör till de bästa i den europeiska jämförelsegruppen.³⁸

Det finns inte ett enda rätt sätt att organisera lokalförvaltningen. I varje land påverkas valet av modell bland annat av den politiska prövningen, statens strategiska mål, den historiska utvecklingen, lokalportföljens struktur och storlek, utvecklingen av lokalbehoven, fastighetsmarknadens tillstånd och statens ekonomiska bärkraft.

³⁸ PuRE-net Benchmark Report 2017.

6 Serviceavtal

6.1 Allmänt

I lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter avses med serviceavtal alla avtal om fastighets- och lokaltjänster som Senatkonsörnen tillhandahåller sina statliga kunder, samt tjänster i direkt anslutning till dessa.

Den vanligaste typen av serviceavtal är hyresavtal. Utöver hyresavtal ingås också till exempel avtal om service för verksamhetslokaler, såsom avtal om receptions- och bevakningstjänster samt avtal om säkerhetstjänster. Försvarsfastigheter har ett bredare spektrum av serviceavtal än Senatfastigheter, inklusive bland annat energitjänster, underhållstjänster, miljöskyddstjänster och byggnation. Statens interna avtal prissätts enligt självkostnadsprincipen och på dem tillämpas i enlighet med lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter bestämmelserna om förvaltningsavtal, såsom grunderna för god förvaltning i 2 kap. i förvaltningslagen.

Finansministeriet har låtit göra en undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonsörnens verksamhet som publicerades i januari 2022. I undersökningen kartlades bland annat hur serviceavtalen mellan Senatkonsörnen och dess statskunder fungerar och eventuella meningsskiljaktigheter kring dem.³⁹

Undersökningen genomfördes som en webbenkät som skickades till Senatkonsörnens affärsverk, ministerierna och alla statliga ämbetsverk och inrättningar samt till vissa stiftelsebaserade aktörer, samt som individuella intervjuer med representanter för ovan nämnda organisationer. På webbenkäten fick man in sammanlagt 39 svar från 36 organisationer. Enkäten skickades till totalt 52 organisationer, som har hyresavtal för verksamhetslokaler med Senatkonsörnen. Inom vissa sektorer har lokalärendena centraliserats till en central förvaltningsmyndighet. 16 organisationer lät bli att svara.

Sammanlagt 39 personer från 25 organisationer intervjuades för undersökningen. I urvalet till intervjuerna beaktades representation från alla organisationsgrupper, de avtalsreformer som gjorts under den senaste tiden och de största lokalanvändarna.

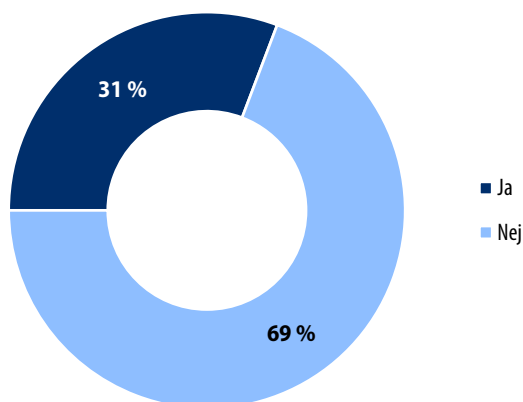
Resultaten av undersökningen behandlas i detta kapitel samt nedan i kapitel 7 och 8.

³⁹ Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonsörnens verksamhet (2022:9).

6.2 Meningsskiljaktigheter och lösning av tvister

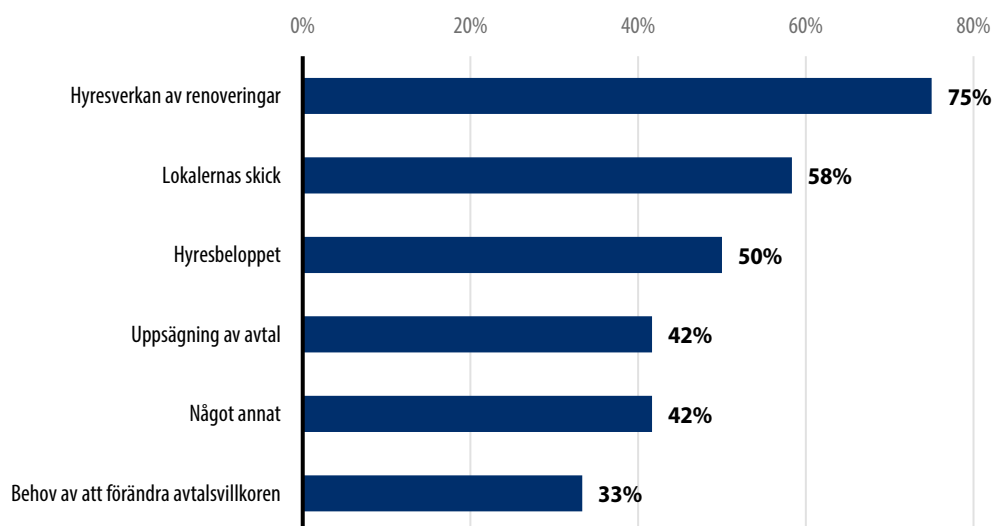
Cirka 30 procent av dem som svarade på enkätundersökningarna har haft meningsskiljaktigheter om hyresavtalen. Nästan 70 procent har inte haft meningsskiljaktigheter om hyresavtalen under de senaste fem åren.

Figur 10. Meningsskiljaktigheter om hyresavtal under de senaste fem åren.



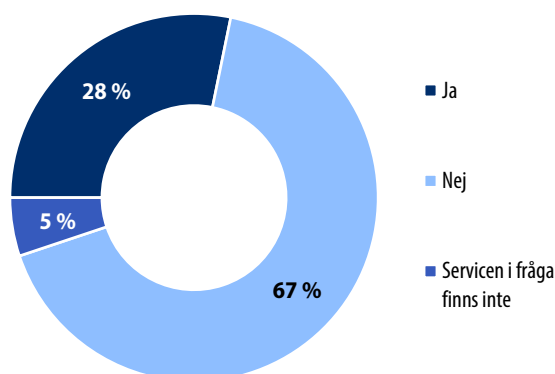
På basis av svaren har meningsskiljaktigheterna främst gällt renoveringarnas hyresverkan, lokalernas skick och hyrans storlek. Som meningsskiljaktigheter nämndes också ett avtal om vidareuthyrning av ett objekt som Senatkonserten hyrt på marknaden och förhandlingarna, ansvarsfördelningen och beslutsfattandet i anslutning till detta.

Figur 11. Innehållet i meningsskiljaktigheter som gäller serviceavtal, procentandel av respondenterna som hade haft meningsskiljaktigheter under de senaste fem åren.



Enligt undersökningen är egentliga meningsskiljaktigheter om hyresavtal ganska sällsynta. Intensivare förhandlingar har förts till exempel om ansvarsgränserna för investeringar, samutnyttjandeobjekt, avträdesituationer för objekt inom ett slutet område, valsituationer mellan statens lokaler och andra lokaler, samt hyrning direkt på marknaden. Det finns klart flest meningsskiljaktigheter om ansvarsgränserna för ombyggnadsprojekt, dvs. huruvida det är Senatkoncernen eller det ämbetsverk eller den inrättning som är dess hyresgäst som ska betala kostnaderna för reparationsprojekten genom en höjning av hyrorna. Även lokalernas skick har väckt diskussion mellan hyresgästen och hyresvärden.

Enligt undersökningen är också meningsskiljaktigheter om andra serviceavtal än hyresavtal ganska sällsynta. Enligt enkäten har knappt 30 procent av respondenterna under de senaste fem åren haft meningsskiljaktigheter om serviceavtalen.

Figur 12. Meningsskiljaktigheter om serviceavtal under de senaste fem åren.

Meningsskiljaktigheterna har främst gällt underhålls- och byggprojekt. Som faktorer som orsakat enskilda meningsskiljaktigheter nämndes inredningsplanering, hyrning av möbler samt anskaffningar som gjorts i samband med underhållet. Även problem med kvaliteten på städningen och underhållet nämndes i enskilda kommentarer, liksom underleverantörernas likgiltighet för säkerheten.

I synnerhet i remissvaren om utkastet till redogörelse framfördes kritik av Senatkonsernens serviceavgift på 12 procent för alla tjänster som den tillhandahåller. Serviceavgiften är alltid 12 procent och dess storlek bildas enligt serviceavtalets värde i euro. Avgiften ansågs inte uppmuntra ämbetsverken och inrättningarna att via Senatkonsernen anskaffa i synnerhet stora servicehelheter, även om det ur ett totalekonomiskt perspektiv vore förnuftigt att utnyttja Senatkonsernens synergifördelar för att skaffa just dessa.

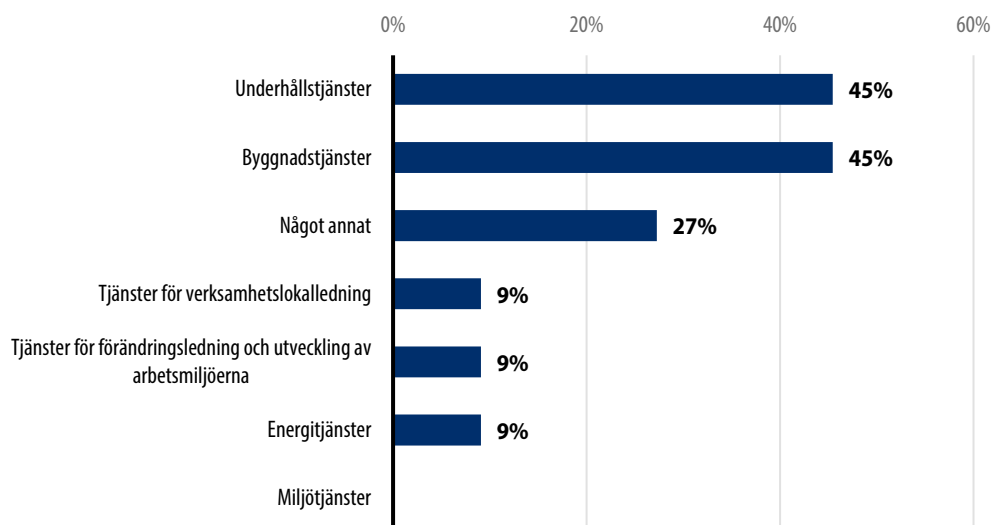
Serviceavgiften består bland annat av kartläggning av servicebehovet, utarbetande av servicebeskrivningar, konkurrensutsättning av tjänster med 3–5 års mellanrum, avtalsförhandlingar, serviceleverantörens säkerhetsutredningar, kvalitetskontroll samt behandling av reklamationer och uppföljning av faktureringen.

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter prissätts statens interna tjänster enligt självkostnadsprincipen, vilket innebär att vederlagen för tjänsterna ska täcka Senatkonscernens kostnader. Om Senatkonscernen skaffar tjänsten från marknaden till sina statskunder, läggs enligt avtalet en arbets- och systemkostnad på 12 procent till.

Serviceavgiften bör förstås som en genomsnittlig kostnadspost som en del av servicehelheten på statsnivå. Även om de faktiska serviceavgifterna för vissa objekt är lägre än 12 procent, orsakar en del av objekten betydligt större kostnader.

Kostnaden är konkurrenskraftig jämfört med de tjänsteupphandlingar som ämbetsverken och inrättningarna själva genomför, när alla kostnader som ämbetsverkets och inrättningens eget arbete medför beaktas.

Figur 13. Innehållet i meningsskiljaktigheter som gäller serviceavtal, procentandel av respondenterna som hade haft meningsskiljaktigheter under de senaste fem åren.



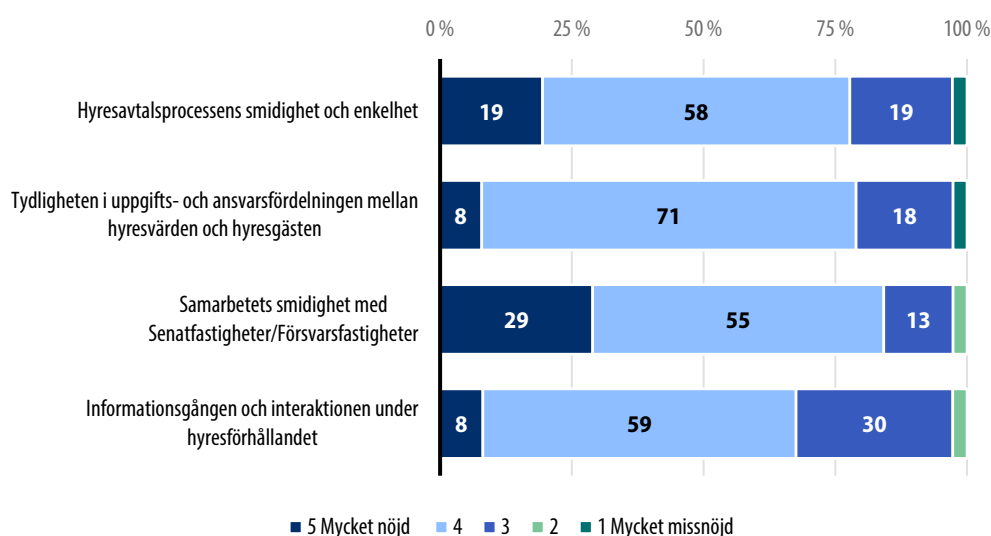
Man strävar efter att i första hand lösa avtalstvister mellan Senatkonscernens affärsverk och statens ämbetsverk och inrättningar genom förhandlingar. I sista hand kan tvister behandlas som förvaltningsvistemål vid förvaltningsdomstolen, om vars förfarande föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Tvistemål mellan Senatkonscernen och ett ämbetsverk och en inrättning som är dess kund har aldrig avgjorts i rätten.

Enligt regeringens proposition till riksdagen (RP 53/2022 rd) av den 21 april 2022 ska tvisten om uthyrning av lokaler lösas så att det ministerium som styr ämbetsverket eller inrättningen förhandlar om ärendet med finansministeriet, som avgör ärendet i enlighet med statens helhetsintresse. När Försvarsfastigheter är part i en tvist ska det ministerium som styr ämbetsverket eller inrättningen också diskutera frågan med försvarsministeriet. I sista hand kan ärendet avgöras i enlighet med reglementet för statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde. I detta förfarande är det fråga om att lösa en tvist om uthyrning av lokaler innan avtalsförhållandet uppstår mellan affärsverket och ämbetsverket eller inrättningen. Ministerierna som styr Senatkoncernen samt ämbetsverken och inrättningarna spelar en roll även i meningsskiljaktigheter under hyresavtalsförhållandet bland annat genom styrning.

6.3 Utveckling av avtalsförhållandet

Enligt en undersökning som publicerades i januari 2022 är man i huvudsak nöjd med smidigheten i hyres- och serviceavtalsprocessen. Det förekom viss kritik till exempel mot fördröjda tidtabeller och brister i informationsgången. Det förekom utmaningar i informationsgången i synnerhet om lokalärendena inom förvaltningsområdet hade organiserats centraliserat, så att slutanvändaren och hyresvärden inte sköter ärenden direkt med varandra. Till exempel har ministeriernas lokalärenden koncentrerats till statsrådets kansli.

Figur 14. Nöjdhet med hur de nuvarande avtalsförhållandena fungerar och med samarbetet.



Med tanke på förhandlingsskedet i avtalen och ett lyckat hyresförhållande ansågs det viktigt med en öppen och god diskussionskontakt, enhetlig förhandlingspraxis mellan statens olika aktörer, noggrann planering och överenskommelse om ärenden med noggranna kalkyler. Detta kan främjas genom öppen och nära kontakt mellan parterna. Dessutom lyftes i remissvaren till utkastet till redogörelse fram en ökad transparens i prissättningen av managerings- och serviceavgifter⁴⁰ gentemot användarna av lokaler och tjänster. Även uppskattningen och utnyttjandet av kompetensen hos ämbetsverkets och inrättningens egen personal i avtalsprocessens olika skeden betonades.

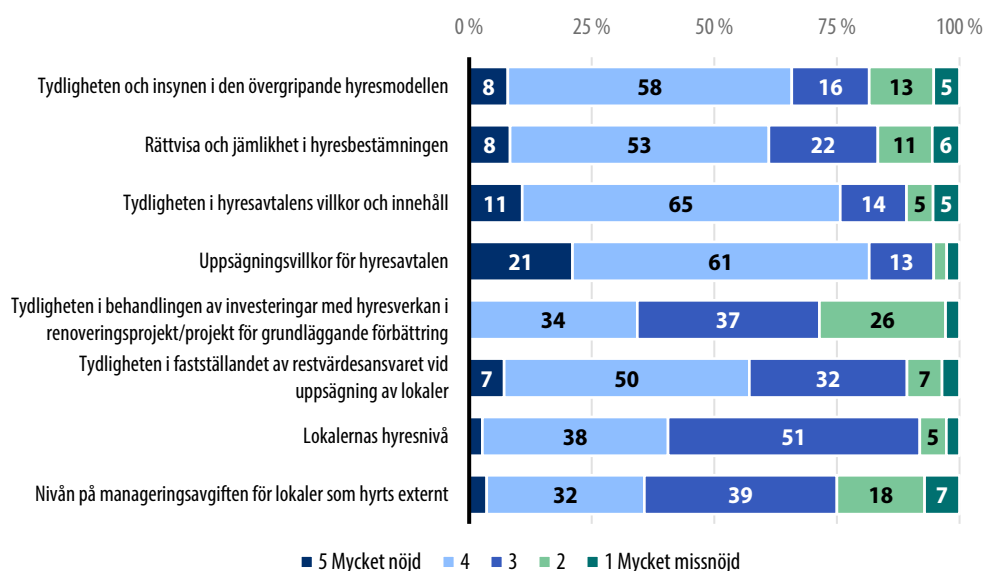
⁴⁰ Manageringsavgiften avser den serviceavgift för vidareuthyrning som Senatkongressens affärsverk årligen tar ut hos ämbetsverket eller inrättningen under den tid avtalet om vidareuthyrning är i kraft för att täcka kostnaderna för administreringen av vidareuthyrningen. För närvarande är avgiften 2 % av hyresavtalets totala pris. Med serviceavgift avses den avgift för administration av de tjänster som avses i Senatkongressen, som för närvarande är 12 procent av serviceavtalets pris.

7 Hyressystemets funktionalitet och utvecklingsbehov

7.1 Allmänt

Enligt undersökningarna om hur hyressystemet fungerar har man både 2018 och 2022 varit nöjd med de ändringar som gjorts i statens hyressystem.⁴¹ Allra nöjdast är man med de allt flexiblare villkoren för uppsägning av hyresavtalet. Man är också mycket nöjd med andra förändringar i hyressystemet. 76 procent av respondenterna är mycket nöjda eller nöjda med hyresavtalsvillkoren och avtalsinnehållens tydlighet. Även hyresmodellens tydlighet och transparens samt en rättvis och jämlik hyresbestämning får mycket goda vitsord. Över 60 procent av dem som svarade är mycket nöjda eller nöjda med dessa frågor. Å andra sidan bedömde 18 procent av respondenterna att de var missnöjda eller mycket missnöjda med hyresmodellens tydlighet och transparens.

Figur 15. Nöjdhet med statens förnyade hyressystem, %.



⁴¹ Utvärdering om hur statens hyressystem fungerar (VNTEAS 21/2018) och Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkongcernens verksamhet (2022:9).

Tydligheten i hanteringen av hyresverkande investeringar får de mest kritiska vitsorden. Nästan 30 procent av respondenterna är mycket missnöjda eller missnöjda med gränsdragningen mellan renoveringsprojekt och projekt för grundläggande förbättring. I viss mån förhåller man sig kritiskt också till den avgift som Senatkonscernens affärsverk årligen tar ut hos ämbetsverket eller inrättningen under giltighetstiden för ett avtal om en på marknaden hyrd lokal för att täcka kostnaderna för administreringen av vidareuthyrningen (manageringsavgift). Även i denna fråga är andelen positiva svar dock större än andelen missnöjda svar. Över 40 procent av dem som svarade är mycket nöjda eller nöjda med hyresnivån för lokalerna, och hälften av dem anser att hyresnivån är åtminstone rimlig. 8 procent av de svarande var missnöjda.

I följande kapitel går de delområden i hyressystemet som fått mest missnöje igenom.

7.2 Utvecklingsmål

7.2.1 Vidareuthyrning

Genom att centralisera uthyrningen av statliga lokaler till Senatkonscernen säkerställer man en professionell upphandling av lokaler, vilket leder till billigare hyror och gör det möjligt för staten att förvalta sin totala lokalanvändning och dess kostnader. Uthyrningen antas också minska ämbetsverkens och inrättningarnas egen arbetsmängd och frigöra resurser för skötseln av ämbetsverkens och inrättningarnas kärnuppgifter.

En brist som framkom i undersökningarna⁴² var att om en lokal som hyrts via Senatkonscernen inte ägs av staten, gäller inte samma avtalsvillkor, såsom uppsägningstiden på 12 månader. Samtidigt måste statens ämbetsverk eller inrättningar betala en årlig avgift på 2 procent (manageringsavgift eller serviceavgift för vidareuthyrning) till Senatkonscernen för att täcka de administrativa kostnaderna för vidareuthyrning. Avgiftens storlek beräknas i procent av hyresavtalets totala värde.

Å andra sidan kom det i remissvaren till redogörelsen fram att den nuvarande maximala arrendetiden för vidareuthyrningsobjekten (15 år) är för kort för vissa

⁴² Utvärdering om hur statens hyressystem fungerar (VNTEAS 21/2018) och Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet (2022:9).

statskunder, i synnerhet de som använder användningsbundna lokaler och att detta medför osäkerhet om verksamhetens kontinuitet. De avvikande synpunkterna på uppsägningstiderna för vidareuthyrningsobjekten framhäver väl de olika statliga aktörernas olika lokalbehov.

Enligt 2022 års undersökning⁴³ ansågs manageringsavgiften vara hög särskilt i stora objekt. För små objekt räcker summan dock inte alltid till för att täcka kostnaderna för verksamheten. Manageringsavgiften ska förstås som en genomsnittlig kostnadspost och som en del av en större helhet på statsnivå. Även om de verkliga manageringskostnaderna i vissa objekt är lägre, orsakar en del objekt klart högre kostnader. I praktiken täcker manageringsavgiften för avtal med stort värde delvis även förvaltningskostnaderna för mindre avtal.

Enligt undersökningen ansågs den årliga manageringsavgiften på två procent vara orättvis i synnerhet när långvariga hyresavtal utgjorde en betydande del av de lokaler som hyrdes utifrån och då dessa objekt eller lokaler inte krävde betydande åtgärder under avtalens giltighetstid. I undersökningen konstaterades också att kontakten ibland sker direkt mellan lokalens användare och ägare, även om Senatkonscernens affärsverk ansvarar för manageringen av objektet. Majoriteten ansåg dock att den nuvarande manageringsavgiften är förnuftig med tanke på helheten.

Ett alternativ som skulle kunna ersätta den nuvarande modellen är en objektspecifik avgift som baserar sig på de faktiska kostnaderna. Om varje objekt fakturerades enligt den faktiska arbetsmängden, skulle den administrativa bördan för uppföljningen och rapporteringen och den avgift som tas ut för detta sannolikt vara mycket stor. Ett annat alternativ som skulle kunna ersätta den nuvarande modellen är en avgift som inte hänför sig till ett visst hyresavtal, utan står i proportion till värdet på alla objekt som hyrts utifrån av lokalanvändaren. Det kunde också vara möjligt att införa en graderad manageringsavgift.

Enligt undersökningen är det särskilt viktigt att informera lokalanvändaren om hur avgiften bildas, så att de tjänster och lokaler som anskaffas via Senatkonscernen kan motiveras även i fortsättningen. Även utgående från remissvaren för utkastet till redogörelse ansågs det viktigt att öka transparensen och den öppna kommunikationen med lokalanvändaren.

⁴³ Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet (2022:9).

7.2.2 Restvärdesansvar

I den nuvarande hyresmodellen är uppsägningstiden för hyresavtal för statsägda lokaler 12 månader enligt besittningsförordningen, så att långa avtalsförhållanden inte ska belasta ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet när de anpassar sig till förändringar i sina uppgifter, mål och verksamhetsmiljö. I besittningsförordningen föreskrivs också om 10 års resterande hyresansvar, vilket innebär att hyresgästen vid uppsägningen av lokalerna ansvarar för den del av investeringen med hyresverkan som inte kan utnyttjas fullt ut när objektet hyrs ut eller överläts vidare, och som ännu är obetald vid tidpunkten för uppsägningen av hyresavtalet. Syftet med restvärdesansvaret är att uppmuntra investeringar endast för långvariga behov.

Man har ännu inte hunnit få praktisk erfarenhet av hur restvärdesansvaret förverkligas. I undersökningen framkom dock oro över realiseringen av ansvaret för restvärdet särskilt för verksamhetsbundna lokaler, såsom byggnader i slutna garnisonsområden, eftersom det är svårt att hitta ett nytt användningsändamål för objekten. Å andra sidan ansågs det vara klart att det särskilt i verksamhetsbundna lokaler inte investeras för kortvariga behov. Inställningen till uttagande av restvärde varierade också stort mellan olika ministerier och ämbetsverk. Som ett alternativ till restvärdesansvaret presenterades i undersökningssvaren statens separata riskfond, genom vilken ansvaren kunde finansieras.⁴⁴

7.2.3 Projekt för grundläggande förbättring och renovering

Enligt en undersökning är gränsdragningen mellan grundläggande förbättring och renovering det mest utmanande delområdet i det nuvarande hyressystemet. Enligt statens hyreshandbok ansvarar Senatkongcernens 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. Ur kundernas ekonomiska synvinkel har kategoriseringen av investeringen som antingen renovering eller grundläggande förbättring därför en mycket stor betydelse.

⁴⁴ Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkongcernens verksamhet (2022:9).

Den som använder lokalerna ansvarar för att de följer de lagar, förordningar och andra myndighetskrav som gäller verksamheten. Om de tekniska och kvalitetsmässiga kraven på lokalerna avtalas i hyresavtalet i samarbete med Senatkoncernens affärsverk. Affärsverken ansvarar för att de lokaler som ska byggas uppfyller de byggbestämmelser som tillämpas vid tiden för byggandet och att lokalerna förverkligas i enlighet med de tekniska och kvalitetsmässiga krav som beskrivs i hyresavtalet.

Redan i projektens planeringsskede diskuteras gränsdragningen mellan renovering och grundläggande förbättring. En del av respondenterna i enkäten och intervjuundersökningen 2022 upplevde att de riktlinjer för projekt för grundläggande förbättring och renovering som Senatkoncernens affärsverk presenterade inte alltid är särskilt tydliga eller rättvisa. Till exempel tekniska system som i sig fortfarande fungerar men som kräver modernisering upplevdes som problematiska med tanke på tolkningen.

Det kan också vara fråga om en investering som är nödvändig med tanke på fastighetens kvalitetsnivå eller funktionalitet. Dessutom upplevs gränsdragningar till exempel vid ändringsarbeten i anslutning till tillgänglighet och säkerhetsnivå ibland som utmanande. Det är klart att lokalerna ska stöda ämbetsverkets eller inrättningens egen verksamhet och dess föränderliga behov. Därför är det ofta inte tillräckligt att reparera lokalen till byggårets nivå, eftersom lokalerna måste uppfylla dagens krav. Verksamheten definierar lokalbehoven och därför är ämbetsverken och inrättningarna delvis i olika ställning även i fråga om investeringar.

I verksamhetsbundna lokaler är orsaken till investeringsbehoven ofta förändringar i ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet eller användarens särskilda krav, varvid reparationerna är av typen grundläggande förbättring och därmed inverkar på hyran. Reparationer av till exempel fängelser, polisens eller Försvarsmaktens lokaler handlar ofta om användarorienterade ändringar av tekniska krav eller säkerhetskrav. I kontorslokaler är de användarorienterade ändringsbehoven ofta mindre, varvid investeringarna oftare är av typen renovering. De ökade lokalkostnaderna ses som en utmaning särskilt i organisationer som använder verksamhetsbundna specialutrymmen.

Den totala hyresnivån enligt det självkostnadsbaserade hyressystemet är så stor att man med hyrorna kan täcka underhållsreparationer och renovering av fastigheternas konstruktioner och husteknik. Däremot har man i de totala hyrorna inte förberett sig på förändringar i lokalanvändningen, andra behov som utgår från kundens verksamhet, tillägg av ny teknik eller nya funktioner i fastigheterna. Om man till exempel lägger till maskinell kylning i en byggnad måste man bygga och underhålla

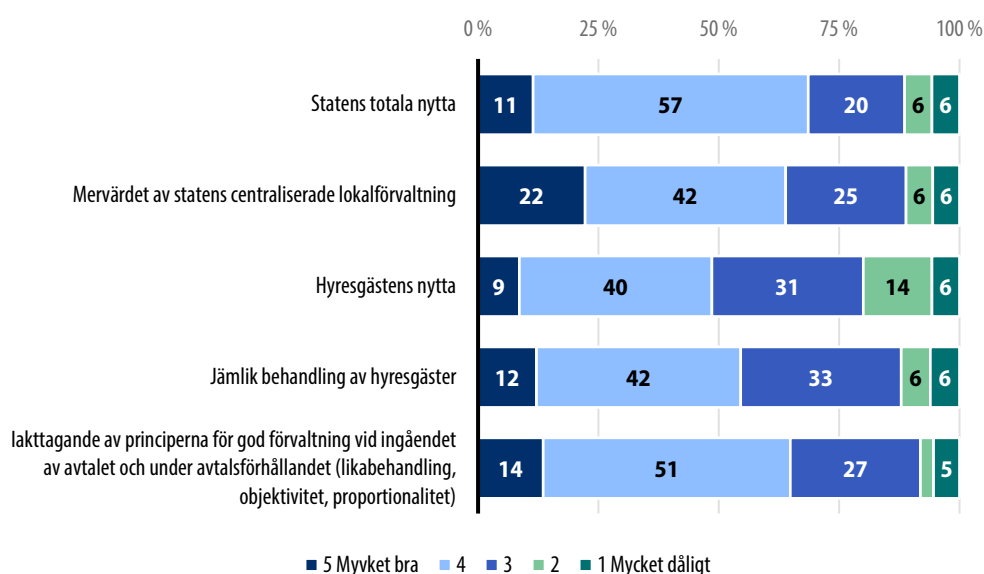
ett nytt kylsystem i framtiden. Ändringar som utgår från kunden och reparationsbyggande som höjer och förbättrar fastighetens kvalitetsnivå, dvs. grundläggande förbättring, har därför alltid full hyresverkan.

7.3 Sammanfattning av undersökningen

Målet för statens interna hyressystem är statens helhetsintresse, som förverkligas väl i den nuvarande modellen. Dessutom upplevs hyressystemet i huvudsak som tydligt och fungerande.

Vid bedömningen av statens helhetsintresse ska beaktas att ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet är lönsam och effektiv samt att dess uppgifter sköts på ett ändamålsenligt sätt. I praktiken uppfylls inte alltid ett enskilt ämbetsverks önskemål, till exempel vad gäller lokalens läge, om staten äger och Senatkongressen besitter ett motsvarande utrymme som lämpar sig för ändamålet någon annanstans. Principen för hållbar lokalförvaltning är att en ny lokal inte byggs eller hyrs ut för statens bruk, om en gammal lokal kan repareras eller utnyttjas. Samtidigt ska man i enlighet med fastighetsstrategin avstå från lokaler som är onödiga för staten.

Figur 16. Hur väl det nuvarande hyressystemet uppfyller de uppställda målen.



Inom hyressystemet finns också utvecklingsbehov. Enligt undersökningen upplevde ämbetsverken och inrättningarna att statens helhetsintresse förverkligas väl i den nuvarande hyresmodellen, men lösningarna tjänar inte alltid ett enskilt ämbetsverks eller en enskild inrättnings behov på bästa möjliga sätt. Å andra sidan var man i undersökningen också realistisk i fråga om vad motsvarande lokaler skulle kosta om de skaffades på marknaden.

För att trygga effektiviteten i Senatkongcernens verksamhet önskade man mer jämförelse med till exempel marknadshyrorna. Samtidigt konstaterade man att det inte går att finna något jämförelseobjekt på marknaden för alla objekt. I praktiken upplevdes det dock inte som svårt att fastställa hyran ens för verksamhetsbundna lokaler, eftersom bestämningsgrunderna för hyran i ett system som baserar sig på självkostnadsprincipen har etablerats i och med att de grundar sig på de faktiska kostnaderna och den uppskattade risknivån. Även i utlåtandena om utkastet till redogörelse framkom behovet av att öka transparensen i prissättningen och om långsiktiga planer på att kommunicera med slutanvändaren.

8 Lokalförvaltningens ansvar

8.1 Allmänt

Den hyra som ämbetsverken och inrättningarna betalar består av en kapitalandel och en underhållsandel. I kapitalandelen ingår den avkastning på eget kapital som staten kräver på sitt fastighetskapital, kostnaden för främmande kapital, avskrivningar som motsvarar det uppskattade slitaget på fastigheten, tekniska risker och verksamhetskostnader. Med hyrans underhållsandel täcks i sin tur alla kostnader för underhåll, skötsel, fastigheternas energiförbrukning, årliga reparationer och fastighetsskatt samt allmänna kostnader för underhåll. Hyrans underhållsandel fastställs enligt de uppskattade kostnaderna. Uppskattningarna baserar sig på de faktiska kostnadsnivåerna på lång sikt.

I statens interna hyressystem är det viktigt att det innehåller alla kostnader som fastighetsägaren orsakas. På så sätt är de verkliga kostnaderna för lokalerna klara även för användarna och beslutsfattarna. Kapitalkostnaderna består av kostnader för eget kapital och främmande kapital. Med tanke på transparensen i kostnaderna för ämbetsverkens och inrättningarnas lokaler är det viktigt att kapitalkostnaderna i sin helhet beaktas i hyran. Senatkongcernens affärsverk har ett eget kapital på cirka 3 miljarder euro. Om detta kapital inte vore placerat i fastigheter, kunde staten använda det för sin övriga verksamhet eller amortera på statsskulden. Som kostnad för eget kapital har man i hyressystemet använt ett långtidsmedelvärde för statens upplåning, som på ett ändamålsenligt sätt beskriver den alternativa kostnaden för det egna kapitalet för staten.

I hyresprissättningen ingår en risknivå på en procent som täcker så kallade tekniska risker, såsom brand, vattenskada eller problem med inomhusluften. Dessutom täcker risknivån risken i anslutning till ägande av Senatkongcernens lokaler, som kan konkretiseras till exempel om försäljningen av lokalerna inte går att genomföra.⁴⁵

Principen för hyressystemet är att riskprocenten är densamma för hela statsförvaltningen. Avvikande risker i olika fastigheter beaktas alltså inte, utan riskerna har granskats på riksnivå. I den marknadsbaserade hyresmodellen har fastighetens typ, användningsändamål och läge en betydande inverkan på riskens

⁴⁵ Om försäljningen inte kan genomföras rivs byggnaden på Senatkongcernens bekostnad. Om till exempel museimyndigheten har förbjudit rivning, ansvarar kongcernen för byggnadens underhållskostnader även om man inte hittar en hyresgäst.

prissättning och därigenom på hyresnivån. Därför är risken för en kontorsbyggnad i ett tillväxtcentrum betydligt mindre än för en specialfastighet i glesbygden. Även i en arkitektoniskt utmanande byggnad är den tekniska risken i allmänhet betydligt större än i en vanlig kontorsbyggnad.

Genom avskrivningar enligt hyressystemet förbereder man sig för kommande grundläggande reparationer; det är alltså fråga om en kostnadspost som orsakas av slitaget och det tekniska åldrandet. Avskrivningstiderna ska så väl som möjligt motsvara den faktiska livslängden för en del av byggnaden. Även bokföringslagen (1336/1997) styr avskrivningstiderna. Om avskrivningstiden är kort är avskrivningsprocenten högre och tvärtom. För särskilt långlivade eller kortlivade investeringar som avviker betydligt från genomsnittet kan man av grundad anledning och endast i entydiga situationer komma överens om en mindre eller större avskrivningstid än den som fastställs i statens hyreshandbok samt en högre eller lägre kapitalhyra som motsvarar avskrivningstiden.

Statens interna hyressystem baserar sig på självkostnadsprincipen på statsnivå. Däremot kan en enskild byggnad, ett ämbetsverk eller ett förvaltningsområde ge mer eller mindre resultat. På affärsverksnivå utjämnas resultatet dock så det ligger nära det självkostnadsmål som ställts upp för hyressystemet. Lönsamheten för en enskild byggnad varierar också beroende på byggnadens livscykel. I början av livscykeln är resultatet bättre än det genomsnittliga målet, medan lönsamheten sjunker betydligt under målet i det skede då byggnaden ska renoveras. Hyressystemet säkerställer dock att hyresnivån för ett enskilt ämbetsverk hålls relativt jämn och förutsägbart. Enskilda års- eller grundreparationer belastar alltså inte ett enskilt ämbetsverk, utan kostnaderna fördelas jämnt och förutsägbart enligt hyressystemet.

8.2 Brister i lokalernas skick

8.2.1 Hantering av inomhusförhållanden

Goda och trygga arbetsförhållanden uppnås när byggnaderna sköts långsiktigt under hela deras livscykel. God skötsel av byggnaderna förutsätter kompetens, samarbete och tillräckliga resurser. Inom Senatkongressen har man arbetat för att lösa problem med inomhusluften i statens lokaler. Inomhusluftverksamheten har i synnerhet fokuserat på förebyggande verksamhetsmodeller.

Grunden för verksamheten är kännedom om byggnadernas skick och reparationsbehov samt genomförande av nödvändiga åtgärder. Ytterligare 250 miljoner euro har avsatts för renovering av byggnader 2019–2022. Samtidigt har man infört regelbundna byggnadsbesiktningar med vars hjälp man utreder byggnadernas skick med tanke på inomhusförhållandena och identifierar de åtgärder som behövs för att trygga goda inomhusförhållanden.

Byggnadsbesiktningarna omfattar redan cirka 650 byggnader och över 90 procent av Senatfastigheters kunder arbetar i de besiktade lokalerna. Dessutom används kontinuerlig uppföljning av inomhusförhållandena i över hundra byggnader, där de som arbetar kan lämna in servicebegäran gällande problem som de upplevt med hjälp av ett elektroniskt system för servicebegäran. Senatfastigheter har också tagit i bruk en bonus för städare för observationer i inomhusluften. År 2021 gjordes cirka 600 observationer av inomhusluften av städare som arbetade i byggnaderna. Även radonmätningar har gjorts i stor omfattning i Senatfastigheters byggnadsbestånd.

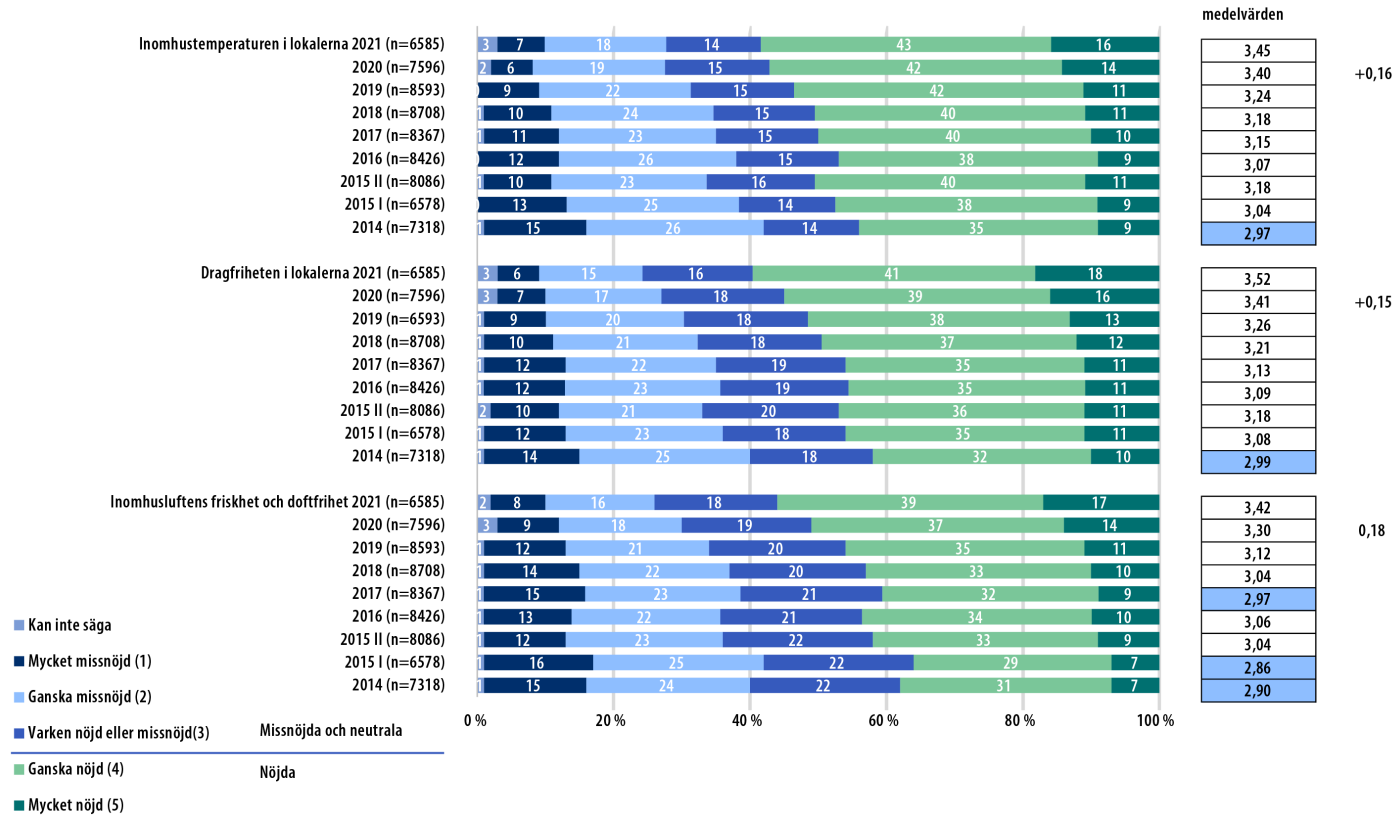
Senatkoncernens fastighetsskötsel reagerar på ämbetsverkens och inrättningarnas servicebegäran gällande inomhusförhållanden med en responstid på ett dygn. Experter på inomhusluften gör en förhandsgranskning och vid behov inleds ett projektskede för inomhusluft enligt Arbetshälsoinstitutets anvisningar, där en mångprofessionell grupp för inomhusluft som inrättas i byggnaden behandlar undersökningsprogrammet samt ser till att inomhusluftsprojektet framskrider och informerar om det.

Inomhusluftsperspektivet betonas i allt byggande och all renovering. För nödvändiga reparationer av inomhusluften används planerare och entreprenörer inom Senatkoncernen, och övervakningen av arbetet är grundlig. Man satsar också på samarbete under reparationsarbetet och följer upp hur reparationerna lyckas. Dessutom har man utarbetat en klassificerings- och rapporteringsmodell för problem med inomhusluften.

För att reagera på problem med inomhusluft har man också inrättat så kallade snabbinsatsgrupper, som består av Senatkoncernens experter på inomhusluft och ett hundteam.

Det systematiska arbetet för att säkerställa och förbättra arbetsförhållandena för statens anställda har synts som en förbättring av resultaten hos Senatfastigheters kundnöjdhetssenkäter sedan 2015. Kundernas nöjdhet med inomhusförhållandena har förbättrats avsevärt i kundnöjdhetssenkäterna som riktas till lokalanvändarna.

Figur 17. Utvecklingen av nöjdheten i inomhusluftsenskäten 2014–2021. I enkäterna har man kartlagt hur nöjda kunderna är med inomhusutrymmenas temperatur, draglöshet samt fräscha och luktfria förhållanden.



8.2.2 Kostnader för reparationer av inomhusluften

Enligt undersökningen om hur statens hyressystem fungerar och om utvärderingen av Senatkonscernens verksamhet⁴⁶ önskar ämbetsverken och inrättningarna större förutsägbarhet i den långsiktiga utvecklingen av sina lokaler och kostnader.

Överraskande investeringsbehov, till exempel sådana som beror just på problem med inomhusluften, upplevs som särskilt utmanande. Överraskande situationer orsakar förutom oförutsägbarhet i användningen av lokalerna även kostnader som inte har inkluderats i ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhetsanslag.

Byggandet av nya lokaler och ombyggnaden av befintliga lokaler ökar alltid hyresutgifterna, för vilka ämbetsverken ska ha finansiering. Om den tilläggsfinansiering som behövs inte fås måste ämbetsverket finansiera de ökande lokalhyrorna från sina övriga verksamhetsutgifter eller avstå från planerade ändringar.

Ämbetsverken har i allmänhet ingen extra finansiering för undantagssituationer. Det finns inte heller någon buffert för sådana situationer vid Senatkonscernens affärsverk, eftersom uthyrning av lokaler inte ger vinst i ett självkostnadsbaserat system. Alla kostnader som orsakas av verksamheten ska täckas med hyresinkomster. Senatkonscernen har under de senaste åren satsat på att undersöka och åtgärda problem med inomhusluften samt gjort hyrorna flexibla.

Förutom att Senatkonscernens investeringsfullmakt är tillräcklig är det viktigt att finansieringen av de tilläggshyror som uppstår till följd av investeringar i lokalerna har beaktats i ämbetsverkens finansiering. Det är också centralt att säkerställa att ämbetsverken får tillräcklig finansiering för lokalutgifterna, vilket gör det möjligt att genomföra lokalprojekt som är centrala för ämbetsverkets verksamhet.

För att lokalprojekten och finansieringen av dem ska lyckas är det viktigt att parterna får information i rätt tid. Affärsverken och finansministeriets budgetavdelning har ökat samarbetet i fråga om lokalprojekt. Problemet ses inte så mycket i hyressystemet och avtalsprocessen, utan det gäller finansieringens tillräcklighet som helhet. I undersökningen upplevde man att problemet med ökade och överraskande kostnader lämnades till ämbetsverket ensamt för avgörande.

⁴⁶ Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet (2022:9).

8.3 Ställningen för ämbetsverk och inrättningar som är kunder

8.3.1 Allmänt

De statliga ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter och verksamhet är mångsidiga och verksamheten finansieras i huvudsak ur statsbudgeten i enlighet med ram- och budgetprocessen. Ämbetsverkets ledning svarar för skötseln av verkets uppgifter, verksamhetens resultat och effektivitet samt för att verksamheten är laglig. Ministerierna styr ämbetsverken inom sina respektive förvaltningsområden operativt och ekonomiskt och ansvarar för beredningen av författningar som gäller dem.

Ämbetsverken och inrättningarna beslutar om hyrning av lokaler inom ramen för sina verksamhetsutgifter. Om hyresutgifterna överstiger fem miljoner euro under en tioårsperiod, fattar ministeriet beslut om att ämbetsverket eller inrättningen inom ministeriets förvaltningsområde förbinder sig till hyresavtalet efter en behandling i statsrådets finansutskott. De förvaltningsområden som har centrala ämbetsverk har också en roll i hyrningen av lokaler.

8.3.2 Systemets inverkan på myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter

Lokalerna inverkar för sin del på ämbetsverkens förutsättningar att på behörigt sätt sköta sina lagstadgade myndighetsuppgifter. Tillhandahållandet av lokaltjänster till ämbetsverken kan därför anses vara en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen och som genomförs genom förvaltningsavtal enligt förvaltningslagen.

Senatkoncernen ansvarar för att kundämbetsverkets lokaler är tillgängliga på den kvalitetsnivå som fastställts i avtalet. Dessutom ansvarar Senatkoncernen för de åtgärder som föranleds av bygg- och andra myndighetsföreskrifter och ändringar i dem.

Det ämbetsverk som är kund hos Senatfastigheters affärsverk och förvaltningsområdets ministerium ansvarar för att ämbetsverket förfogar över tillräckliga ekonomiska resurser för verksamhetslokalerna, för underhållet av dem och

för de ändringsarbeten som ämbetsverket anser behövas. Även de åtgärder som föranleds av förändringar i kundämbetsverkets verksamhet, behov eller myndighetskrav på verksamheten ska betalas ur kundämbetsverkets budget. Det ämbetsverk som är kund ansvarar alltid för att verksamheten är lagenlig.

Riksdagens biträdande justitieombudsman har gett två avgöranden gällande Senatfastigheter 2019 och 2021 (EOAK/6870/2019 och EOAK/5563/2021). Avgörandena handlade bland annat om ansvarsfördelningen mellan Senatkonsörn och det statliga ämbetsverk som är dess kund i frågor som gäller lokalernas skick och som påverkar välbefinnandet för de personer som använder lokalerna. I avgörandet togs också upp att regleringen av Senatkonsörns verksamhet var otillräcklig, bland annat i fråga om laglighetsövervakningen.

I biträdande justitieombudsmannens avgörande har det med tanke på laglighetsövervakningen ansetts problematiskt att skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften vid Senatkonsörns affärsverk, med undantag av affärsverkets verkställande direktör, inte är förknippad med tjänstestaffrättsligt ansvar som vanligen hör till den offentliga förvaltningsuppgiften, eftersom de anställda vid Senatkonsörns affärsverk är anställda i arbetsavtalsförhållande.

Även grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att en myndighet ska övervaka en utkontrakterad skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 22/2013 rd). Iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och god förvaltning tryggas enligt grundlagsutskottet av att till exempel statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman förutom över domstolar, övriga myndigheter och tjänstemän även utövar laglighetskontroll över andra instanser som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen (39/1889, *nedan SL*) gäller delvis även personalen vid Senatkonsörns affärsverk. Eftersom personalen är anställd i arbetsavtalsförhållande tillämpas på dem vad som i 40 kap. i strafflagen om tjänstebrott föreskrivs om offentligt anställda arbetstagare (SL 40 kap. 11 § 3 punkten). På personalen vid Senatkonsörns affärsverk tillämpas således bestämmelserna om tagande av muta, grovt tagande av muta, mutförseelse, uppsåtligt och oaktsamt brott mot tjänstehemlighet samt förverkandepåföljd (SL 40 kap. 12 § 2 mom. samt 1–3, 5 och 14 §).

På affärsverkets verkställande direktör tillämpas enligt 9 § 3 mom. i affärsverkslagen bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på det sätt som föreskrivs i strafflagen i fråga om offentligt anställda. Dessutom tillämpas på verkställande direktören bestämmelserna om missbruk och grovt missbruk av tjänsteställning samt uppsåtligt och oaktsamt brott mot tjänsteplikt (SL 40 kap. 7–10 §).

Vid justitieministeriet pågår som bäst ett projekt (OM060:00/2021) där man utvärderar strafflagens bestämmelser om tjänstebrott i sin helhet. I projektet söker man en helhetslösning även för det straffrättsliga ansvaret för statliga arbetstagare i arbetsavtalsförhållande.

Bland annat med anledning av riksdagens biträdande justitieombudsmans avgöranden överlämnade regeringen 21.4.2022 en proposition till riksdagen (RP 53/2022 rd), där regleringen av statens uthyrning av lokaler i enlighet med grundlagen överförs till lagnivå. Dessutom förtydligar propositionen de principer som ska iakttas i hyresverksamheten och ansvarsfördelningen mellan Senatkoncernen och kundämbetsverket.

9 Finansministeriets och försvarsministeriets styrningsbehörighet

9.1 Allmänt

I ägarstyrningen av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter samt den affärsverkskoncern som dessa bildar iakttas god förvaltningssed och i tillämpliga delar statens ägarstyrningsprinciper⁴⁷ samt OECD Principles of Corporate Governance-anvisningarna som baserar sig på samarbete mellan OECD-länderna⁴⁸.

Finansministeriet ansvarar för ägarstyrningen av Senatkoncernen som består av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter. Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter i dess produktion av tjänster för Försvarsmakten.

I enlighet med principerna i statens hyressystem ställs inget krav på ekonomisk avkastning på statens interna hyresverksamhet, utan verksamheten är självkostnadsbaserad. För Försvarsfastigheters del grundar sig statens ägande dessutom på det strategiska intresset i anslutning till försvaret, vilket fungerar som en faktor som definierar styrningen av Försvarsfastigheter.

Affärsverkskoncernens interna ledningsroller, ansvar och befogenheter samt affärsverkens styrelser uppgifter och arbetssätt beskrivs närmare i affärsverkskoncernens förvaltningskod, som vid behov också innehåller affärsverksspecifika delar. Förvaltningskoden har behandlats och godkänts av Senatfastigheters styrelse och har dessutom behandlats av Försvarsfastigheternas styrelse.

⁴⁷ Statsrådets principbeslut: Välstånd genom ansvarsfullt ägarskap, 8.4.2020.

⁴⁸ [G20/OECD Principles of Corporate Governance](#).

9.2 Styrningssamarbete

9.2.1 Samarbetsavtal och utnämning av styrelser

Enligt 1 § 5 mom. i lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter ska finansministeriet och försvarsministeriet i samarbete bereda målen och den övriga styrningen av verksamheten för att säkerställa en samordnad styrning. Ministeriernas styrning ska ske i samarbete och koordinerat så att den affärsverkskoncern som styrs får en klar bild av styrningen och målen.

För att säkerställa samarbetet har finansministeriet och försvarsministeriet 18.2.2021 ingått ett samarbetsavtal om de huvudsakliga skedena och verksamhetspraxisen i ägarstyrningssamarbetet för Senatkonsernens affärsverk. Avtalet omfattar bland annat utnämning av Försvarsfastigheters styrelse, budget samt beredning och uppföljning av resultat- och servicemålen, hantering av eventuella överraskande eller olösta situationer samt ansvar och verksamhetsmodeller i störningssituationer och undantagsförhållanden. Den samarbetsmodell som beskrivs i avtalet utvärderas och uppdateras efter det första verksamhetsåret och därefter minst vart femte år.

Centrala samarbetsorgan för statens resultatstyrning är Senatfastigheters och Försvarsfastigheters styrelser. Finansministeriet beslutar om utnämning och entledigande av styrelsemedlemmar. Utnämningen av Försvarsfastigheters styrelse bereds i samarbete med försvarsministeriet. Ordföranden för Försvarsfastigheters styrelse utses av försvarsministeriet och vice ordföranden utses av finansministeriet.

Styrelsemedlemmarna kan utnämnas för en mandatperiod på 1–3 år i sänder. En medlems mandattid kan sammanlagt vara högst sju år. Styrelsen kan kompletteras under perioden om en medlem avgår. Finansministeriet och försvarsministeriet har kommit överens om att högst fyra styrelsemedlemmar byts ut samtidigt, så att det inte sker för stora förändringar i kompetensen och överföringen av den på en gång.

För att förbereda styrningssamarbetet ordnar finansministeriet och försvarsministeriet regelbundna möten för styrningssamarbetet enligt en på förhand överenskommen tidtabell. Mötena hålls ungefär en gång i månaden under tre år efter att Senatkonsernen bildats. Under mötena följer man upp hur konsernens verksamhet har inletts och hur konsernens mål har uppnåtts.

9.2.2 Verksamhetsmodell vid störningar och 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. Behovet gäller dock inte bara tydliga undantagsförhållanden. I och med att formerna för krigföring och påverkan förändras ska den som producerar Försvarsmaktens och dess partners fastighetstjänster ha förmåga och möjlighet att reagera snabbt i olika hotfulla situationer som orsakas av hybridpåverkan även under normala förhållanden.

En intensivare styrning påverkar inte direkt styrningens struktur eller behörighetsfördelningen mellan ministerierna. 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 förhållanden kan behovet av styrning vara betydligt intensivare. Styrningens intensitet anpassas vid behov till respektive säkerhetssituation på initiativ av någotdera av de styrande ministerierna.

Om säkerhetsläget kräver det sörjer de ansvariga tjänstemännen vid finansministeriet och försvarsministeriet som styr Senatkonglomeraten för att en lägesbild upprättas och affärsverken får information. I samarbetet kring lägesbilden utnyttjas i mån av möjlighet ministeriernas lägescentraler.

Styrningen av störningssituationer och undantagsförhållanden har i praktiken 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 Senatkonglomeratens styrning har förblivit oförändrad. Styrning av två ministerier har inte gjort beslutsfattandet långsammare, utan man har delat information för att få en gemensam helhetsbild av situationen.

Finansministeriet, försvarsministeriet, ledningen för Senatfastigheter och Försvarsfastigheter samt styrelserna för Senatfastigheter och Försvarsfastigheter anordnade ett styrningssamarbetsmöte 12.4.2022, där man utvärderades konglomeratens

första verksamhetsår och funktionaliteten hos styrningen av två ministerier. Affärsverken bedömde också att styrningen hade fungerat bra och gjort det möjligt att vid behov fatta snabba beslut inom koncernen.

9.2.3 Meningsskiljaktigheter

I samarbetsavtalet mellan finansministeriet och försvarsministeriet om resultatstyrning har man också kommit överens om behandlingen av meningsskiljaktigheter. Vid behov för de ansvariga tjänstemän som styr Senatfastigheter och Försvarsfastigheter först meningsskiljaktigheten till cheferna för organisationsenheterna för avgörande, och därifrån vidare till finansministeriets och försvarsministeriets högsta tjänstemannaledning för avgörande. Vid behov hänskjuts meningsskiljaktigheten till de ledande ministrarna för avgörande.

Enligt 8 § 3 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) avgör statsrådets allmänna sammanträde i sista hand ärenden som hör till två eller flera ministeriers ansvarsområde och som ministerierna inte kan komma överens om sinsemellan.

Meningsskiljaktigheter som gäller styrningen av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter kan före statsrådets allmänna sammanträde behandlas även i finanspolitiska ministerutskottet, som behandlar ärenden vilkas avgörande sannolikt påverkar statsbudgeten.

9.3 Senatkonscernens styrningsnivåer

9.3.1 Från riksdagen till ledningsgrupperna

I 4 § i lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter föreskrivs om riksdagens styrningsbehörighet så att riksdagen i samband med godkännandet av statsbudgeten godkänner affärsverkets centrala servicemål och övriga verksamhetsmål. Riksdagen ger också affärsverket sitt samtycke till upplåning samt godkänner maximibeloppet av affärsverkets investeringar under följande räkenskapsperiod samt fullmakt att ingå sådana förbindelser om investeringar som medför utgifter för senare räkenskapsperioder.

Senatfastigheters styrelse beslutar å sin sida om fördelningen av riksdagens fullmakter och samtycken inom Senatkonscernen med beaktande av de mål för

servicen som riksdagen ställt upp och övriga mål för verksamheten. Försvarsfastigheters styrelse gör en framställning om sina investeringsbehov till Senatfastigheters styrelse. Senatfastigheters styrelse gör koncernens gemensamma framställning till finansministeriet.

De mål för serviceverksamheten och den övriga verksamheten som riksdagen har godkänt är strategiska mål som grundar sig på verksamhetsgrunderna och organisationernas grundläggande uppgifter. Ministerierna å sin sida säkerställer inom ramen för sin ägarstyrning att beredningen av koncernens budgetförslag framskrider enligt tidtabellen och i samförstånd mellan Senatfastigheter och Försvarsfastigheter. Finansministeriet säkerställer att förslaget framskrider i finansministeriets interna budgetberedningsprocess och begär vid behov försvarsministeriets ställningstaganden och bekräftelse, om man blir tvungen att förhandla om budgetförslaget under budgetbehandlingen.

9.3.2 Beredning av resultat- och servicemålen och uppföljning av utfallet

Sedan riksdagen beslutat om budgeten skall de styrande ministerierna ställa upp närmare service- och resultatmål samt intäktsföringsmål för affärsverken.

Försvarsfastigheters styrelse gör en framställning till försvarsministeriet om sina egna servicemål och andra verksamhetsmål. Senatfastigheters styrelse gör en framställning till finansministeriet om Senatfastigheters service- och andra verksamhetsmål samt koncernens resultat- och intäktsföringsmål. Målen för de gemensamma tjänsterna bereds i koncernens ledningsgrupp och behandlas i samarbete mellan ministerierna, på basis av vilket finansministeriet fattar beslut om dem.

Försvarsministeriet föredrar målen för Försvarsfastigheternas serviceverksamhet och övriga verksamhet för finansutskottet och fattar beslut om dem efter att ha fått utskottets samtycke. Finansministeriet föredrar Senatfastigheters och koncernens gemensamma tjänsters servicemål och målen för den övriga verksamheten samt koncernens resultat- och intäktsföringsmål för finansutskottet, och fattar beslut om dem efter att ha fått utskottets samtycke.

Ministerierna håller gemensamma förhandlingar mellan ministeriernas resultatstyrare och Senatfastigheters och Försvarsfastigheters ledning i början av beredningen av service- och resultatmålen. Målen behandlas dessutom vid ett gemensamt möte mellan ministeriernas och affärsverkens styrelser.

I service- och resultatmålen ska riksdagens beslut och målen för affärsverksmodellen samt Senatfastigheters och Försvarsfastigheters styrelser roller beaktas. Antalet mål som ställs upp årligen får inte bli för stort och de ska gälla verksamhetsåret i fråga och ange ägarens vilja i de uppgiftshelheter som anses vara de mest centrala.

Ministerierna följer Senatkonscernens verksamhet i halvårs- och årsrapporter, till vilka ska fogas en utredning om hur målen uppnåtts. Samtidigt rapporteras bland annat försäljning och anskaffning av fastighetsförmögenhet samt utvecklingen av hyresgraden.

Finansministeriet och försvarsministeriet följer upp måluppfyllelsen som helhet vid gemensamma möten med resultatstyrarna.

9.3.3 Beslut om bokslut och intäktsföring

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter har vardera egen balansräkning och bokföring, och båda affärsverken upprättar årligen ett bokslut.

Försvarsfastigheters bokslut tillställs Senatfastigheters styrelse, som i enlighet med affärsverkslagen gör en framställning som gäller båda affärsverken till statsrådet. Statsrådet fastställer koncernbokslutet och ålägger Senatfastigheter en intäktsföringsskyldighet samt beslutar till vilka delar Försvarsfastigheterna ansvarar för intäktsföringen.

Finansministeriet svarar för föredragningen för statsrådet. Senatkonscernen sänder förslaget till finansministeriet och för kännedom till försvarsministeriet. Ministerierna behandlar boksluten och intäktsföringsförslaget för de institutioner som de styr. Om förslaget till intäktsföring avviker väsentligt från målet, diskuterar ministerierna grunderna för det.

Försvarsministeriet sänder sitt ställningstagande till Försvarsfastigheters intäktsföring till finansministeriet, varefter finansministeriet föredrar målen för statsrådet. Ministerierna ska vara eniga om principerna för intäktsföringen. I den självkostnadsbaserade hyresmodellen grundar sig intäktsföringarna i huvudsak på försäljning och kunder utanför staten.

10 Personalens ställning i Senatkongcernen

10.1 Allmänt

I slutet av 2021 arbetade sammanlagt 1210 personer inom Senatkongcernen. Av dessa arbetade 520 personer vid Senatfastigheter och 690 vid Försvarsfastigheter. Antalet anställda ökade något under 2021, vilket berodde på utvecklingen av kongcernens gemensamma tjänster, behovet av byggnadsprojekt och satsningarna på säkerhetstjänster. I synnerhet i byggnadsuppgifterna har man redan i flera år satsat på att öka den egna personalens andel, men trots detta är mängden tjänster som köpts utifrån fortfarande stor.

Vid Senatfastigheter har man redan länge följt upp nöjdheten hos personalen. Nöjdheten hos personalen har också följts upp vid Försvarsförvaltningens byggverk som var Försvarsfastigheters föregångare. Nedan presenteras resultaten av personalnöjdhetssenkäten under Senatkongcernens första verksamhetsår.

10.2 Grundandet av Försvarsfastigheter

I samband med grundandet av Försvarsfastigheter hölls samarbetsförhandlingar vid Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter.

Före samarbetsförhandlingarna genomfördes redan hösten 2020 omfattande omställningsförhandlingar vid Försvarsförvaltningens byggverk, då man personligen diskuterade med personalen om den kommande förändringen, eventuella nya uppgifter och deras innehåll. Likaså fördes i början av 2021 grundliga diskussioner med avtalsparterna i kollektivavtalet för Försvarsförvaltningens byggverk om organiseringen av samarbetet och arbetarskyddet vid Försvarsfastigheter och förtroendemannaavtalen förnyades.

I samarbetsförhandlingarna inleddes en harmonisering av personalpolitiken och personalförmånerna i hela Senatkongcernen. Slutresultatet var 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 koncernen tryggades.

Utöver Senatkonzernens gemensamma samarbetsdelegation har Försvarsfastigheter en egen delegation, där personalorganisationerna har sina representanter, samt 16 arbetarskyddskommissioner där arbetarskyddsfullmäktige säkerställer att ärendena sköts smidigt.

I och med grundandet av Försvarsfastigheter och Senatkonzernen övergick största delen av personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk i dotteraffärsverket Försvarsfastigheters tjänst. Från Försvarsförvaltningens byggverk flyttade 66 personer till Senatfastigheter och 16 personer övergick från Senatfastigheter till dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter. Anställningsförhållandena för alla anställda vid det före detta Försvarsförvaltningens byggverk fortsatte oavbrutet.

Alla tidigare anställda vid Försvarsförvaltningens byggverk som övergått till Senatfastigheter placerades i Senatkonzernens gemensamma tjänster. Nästan alla anställda fortsatte med liknande uppgifter som tidigare, men betjänade i princip Senatkonzernens båda affärsverk i den nya helheten. I enskilda fall sökte personer sig också till nya uppgifter. Från Senatfastigheter överfördes personal också till Försvarsfastigheter, huvudsakligen till uppgifter inom fastighetsförvaltning, hyresverksamhet, planering av investeringar och byggande.

10.3 Arbets- och tjänstekollektivavtalen

Kollektivavtalen ställer upp ramarna för anställningsförhållandet. Försvarsfastigheter hade inget eget kollektivavtal när verksamheten inleddes, utan på de personer som flyttat från Försvarsförvaltningens byggverk tillämpades de kollektivavtal och lönesystem som gällde vid Försvarsförvaltningens byggverk tills de upphörde.⁴⁹ På nya personer tillämpades genom arbetsgivarens meddelande i huvudsak anställningsvillkor på samma nivå som statens tjänste- och arbetskollektivavtal, tills Försvarsfastigheterna hade kunnat förhandla fram ett kollektivavtal som var bindande för arbetsgivaren.

⁴⁹ Giltighetstiden för de kollektivavtal som ingåtts under tiden för Försvarsförvaltningens byggverk upphörde i februari 2021.

Kollektivavtalsförhandlingarna som gällde hela Senatkonscernen fördes våren 2022. Kollektivavtalsförhandlingarna fördes med Arbetsgivarförbundet för servicebranscherna Palta rf:s specialbranschernas EPA-sektor och parterna är JHL rf, PRO rf och YTN rf. Förhandlingsresultatet uppnåddes i april och det koncernspecifika kollektivavtalet trädde i kraft 20.5.2022.

Målet med konscernens gemensamma kollektivavtal var att förenhetliga villkoren för personalens anställningsförhållanden mellan affärsverken. Det koncernspecifika kollektivavtalet medförde vissa förändringar i personalens ställning. De viktigaste ändringarna var att harmonisera antalet avlönade frånvaron och menersättningarna, att öka och utvidga beredskapen samt att utvidga den militära övningens omfattning till att omfatta hela konscernen. I fråga om personer som flyttats från Försvarsförvaltningens byggverk var antalet semesterdagar och grunderna för intjänad semester oförändrade.

PALTA rf:s EPA-sektor grundades 1993 i första hand för de organisationer som staten grundade som affärsverk och bolagiserade. EPA-sektorns tidigare namn var Affärsverkens och specialbranschernas arbetsgivarförbund LTY rf. Villkoren i sektorns kollektivavtal följer i stor utsträckning nivån i statens tjänste- och arbetskollektivavtal.

Försvarsfastigheter anslöt sig genast vid grundandet som medlem i arbetsgivarförbundet vid specialbranschernas EPA-sektor vid Arbetsgivarförbundet för servicebranscherna Palta rf. Senatfastigheter har under hela sin existens varit medlem i Palta rf:s arbetsgivarförbund.

Arbetsvillkoren för personalen vid Senatkonscernen fastställs enligt villkoren i det lokala koncernspecifika kollektivavtalet och i ramkollektivavtalet för Paltas EPA-sektor.

10.4 Personalrepresentation

Strax efter att Senatkonscernen bildats undertecknades ett avtal om ordnande av samarbete och arbetarskydd i Senatfastigheter och Försvarsfastigheter.⁵⁰

Senatkonscernen har två samsarbetsorgan: Konscernens gemensamma samsarbetsorgan, som behandlar ärenden som gäller hela konscernen och Försvarsfastigheters samsarbetsorgan, där endast ärenden som gäller Försvarsfastigheter behandlas. Samsarbetsorganens arbetsfördelning har avtalats genom ett separat avtal.

⁵⁰ Avtalet undertecknades 15.3.2021.

Det första mötet för samarbetsorganet på koncernnivå ordnades i maj 2021, varefter det sammanträdde tre gånger samma år. Försvarsfastigheternas eget samarbetsorgan sammanträdde två gånger 2021.

På mötenas dagordningar har bland annat funnits koncernens bokslut, personalberättelser, en likabehandlings- och jämställdhetsplan, ett verksamhetsprogram för arbetarskyddet, modeller för aktivt ingripande, en verksamhetsplan för arbetshälsa samt en verksamhetsplan för företagshälsovården.

Med alla personalorganisationer som fanns under tiden för Försvarsförvaltningens byggverk förhandlades nya förtroendemannaavtal fram före utgången av 2021. Dessutom har Elbranschernas fackförbund från och med 1.6.2022 rätt att till Försvarsfastigheterna utse fyra kontaktpersoner som genomför regelbunden växelverkan mellan Elbranschernas fackförbund och arbetsgivaren.

10.5 Nöjdheten hos personalen och framtidsutsikter

Senatfastigheter har årligen undersökt nöjdheten hos personalen. År 2021 ändrades innehållet i personalens nöjdhetsundersökning som en del av grundandet av Försvarsfastigheter. För Senatfastigheter och Försvarsfastigheter fastställdes gemensamma mätare för att mäta nöjdheten hos koncernens personal.

Svarsprocenten för Senatkonzernens första gemensamma personalundersökning som omfattade båda affärsverken var 83. Konzernens helhetsnöjdhet var god. Nöjdheten hos personalen mättes med det så kallade People Power-indexet.⁵¹ Jämfört med den allmänna normen i Finland låg endast Konzernens resultatindex under den externa referensnormen, de övriga värdena låg inom referensnormen. Konkurrenskraften och rättvisan i lönen, engagemanget för arbetsplatsen, chefens

⁵¹ Genom en årlig personalundersökning utreds den totala nöjdheten, dvs. det s.k. People Power-indexet. Indexet är en forskningsmodell som mäter nivån på personalens hängivenhet och de faktorer som påverkar den. Utifrån resultaten identifierar man organisationens styrkor och utvecklingsområden samt prioriterar utvecklingsbehoven. I helhetsnöjdhetsindexet ingår följande underindex: engagemangs-, lednings-, prestations- och hängivenhetsindex.

verksamhet och arbetets intressanta karaktär upplevdes som betydligt bättre jämfört med den allmänna normen.⁵²

Det fanns dock skillnader mellan affärsverken, både i fråga om viljan att besvara enkäten och i resultaten. Cirka 76 procent av Försvarsfastigheters personal och cirka 93 procent av Senatfastigheters personal svarade på enkäten. Tillfredsställelsen bland försvarsfastigheternas personal var på en lägre nivå än hos Senatfastigheters personal åtminstone i fråga om kommunikation och delaktighet samt i fråga om kategorierna effektivitet och flexibilitet, där man bland annat frågade om informationsgången, möjligheterna att delta i utvecklingen av verksamheten och flexibiliteten i verksamhetssätten.

Viljan att besvara enkäten påverkas åtminstone av tidigare personalundersökningar, personliga erfarenheter av genomförda åtgärder efter dem samt av hur trovärdigt personalen anser det vara att åtgärder faktiskt vidtas. Senatfastigheter har långa traditioner av att behandla resultaten och vidta åtgärder utifrån dem, och därför tror personalen på sina möjligheter att påverka genom att besvara enkäten. Det var dock fråga om den första nöjdhetsmätningen för hela koncernen, där samma frågor användes. Enkäterna kommer att fortsätta under de kommande åren och indexutvecklingen följs upp. Det är värt att notera att arbetstillfredsställelsen enligt personalundersökningen hölls på en god nivå trots den omfattande organisationsförändringen.⁵³

Före utgången av 2025 kommer det att ske stora pensioneringar inom Senatkoncernen, men det totala antalet anställda kommer inte att minska.

⁵² Finlands expertnorm (People Power-index) var 70,6 år 2019. I Senatkoncernens årliga personalundersökning var People Power-indexet 71,2 år 2021, vilket är en god nivå.

⁵³ Resultatet var bättre än det senaste resultatet av personalnöjdhetenkäten vid Försvarsförvaltningens byggverk, även om resultaten inte är helt jämförbara, eftersom nöjdheten hos personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk inte mättes med People Power-indexet.

11 Slutsatser

11.1 Verksamhetslokalförvaltningens och hyressystemets funktion

11.1.1 Statens helhetsintresse

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 den ekonomiska gråzonen, främjande av energieffektivitet och naturens mångfald samt fungerande fastighetsmarknader. Det är också viktigt att verksamhetslokalerna stöder en ekonomisk, effektiv och ändamålsenligt skötsel av ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter. Den nuvarande modellen kan anses ha uppnått de mål som uppställts för den.

11.1.2 Övergång till samutnyttjade lokaler

Förändringarna i verksamhetsmiljön har förändrat arbetssätten särskilt under de senaste åren. Under coronapandemin har uppskattningsvis hälften av de cirka 76 000 anställda inom statsförvaltningen distansarbetat. Att arbeta på distans har visat sig vara ett omtyckt sätt att arbeta, och omfattningen av det bedöms förbli på en hög nivå jämfört med tiden före pandemin.

Digitaliseringen har utöver platsoberoende arbete också gett möjlighet till att ordna den offentliga förvaltningens tjänster på ett nytt sätt så att e-tjänsterna framhävs. Även detta är av stor betydelse för användningen av statens lokaler.

Det centrala syftet med statens verksamhetslokalstrategi är att det i fortsättningen ska vara möjligt att på en besöksadress ha tillgång till flera av den offentliga förvaltningens tjänsteleverantörers tjänster. Syftet är också att öka flexibiliteten i användningen av lokaler genom samutnyttjande av lokalerna samtidigt som förvaltningsområdenas särdrag beaktas.

I fråga om samutnyttjade lokaler visade sig i synnerhet tydligheten i hyresbestämningen vara ett klart framtida utvecklingsbehov i undersökningen som gällde utvärderingen av hur statens hyressystem fungerar.⁵⁴ Att utvecklingsbehovet är väsentligt framhävs av att för närvarande cirka 1 400 personer arbetar i samutnyttjade lokaler, men att antalet fram till 2030 bör stiga till knappt 20 000 personer. Detta betyder cirka en fjärdedel av alla statsanställda.

Endast ett fåtal projekt i anslutning till samutnyttjade lokaler har genomförts, och också enligt Senatkonscernen har dessa haft egna utmaningar som i stor utsträckning har hänfört sig till olika användarbehov. I sam användningsutrymmena har det förekommit oklarheter till exempel om hur hyrorna och tjänsterna fördelas mellan användarna och hur detta beaktas i beräkningsgrunderna för hyrorna. Man kan dra lärdom av redan genomförda projekt. Och när det gäller bestämmande av hyran försöker man nå en lösning som tillfredsställer parterna.

Ämbetsverken och inrättningarna har som önskemål att bestämmandet av hyran för samutnyttjade lokaler ska grunda sig på den faktiska lokalanvändningen i stället för på area eller på förhand fastställda mätare av antal personer. Senatkonscernen ser problem med förutsägbarheten när det inte finns en hyresgäst som betalar fast hyra. Lösningen finns antagligen i gränsområdet mellan de olika modellerna, så att en del av hyran är fast och en del grundar sig på användningen av lokalerna.

Vid Senatfastigheter pågår ett projekt där man undersöker alternativa modeller för hyresprissättning av gemensamma arbetsmiljöer som bättre skulle beakta ämbetsverkens önskemål om prissättning som baserar sig på användningen. Syftet med projektet är att pröva nya prissättningsmodeller tillsammans med statskunderna 2023.

Vid övergången till samutnyttjade lokaler framhävs också samarbetet mellan statens servicecenter, eftersom man istället för att tala om lokalhyrning kan tala om arbetsmiljöer som omfattar såväl en fysisk som virtuell dimension. Det är till exempel mest ändamålsenligt att en enda tjänsteleverantör tillhandahåller IKT-tjänster för lokalerna. Främjandet av samarbetet mellan Senatkonscernen och Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori kommer att vara avgörande för hur man lyckas med övergången till samutnyttjade lokaler.

Vikten av samarbete mellan statens servicecenter samt gemensamma tillvägagångssätt i till exempel säkerhetsfrågor betonades också i remissvaren till

⁵⁴ Undersökning om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet (2022:9).

utkastet till redogörelse som en central förutsättning för en lyckad övergång till samutnyttjade lokaler.

För projektet för att förnya statens service- och lokalnät utarbetar Senatkonscernen beredskaps- och säkerhetskoncept för gemensamma arbetsmiljöer för godkännande under 2022. Dessutom har finansministeriet, Senatkonscernen och Valtori inrättat en gemensam arbetsgrupp för att främja övergången till samutnyttjade lokaler.

11.1.3 Finansiering av projekt som gäller lokaler

I undersökningen om utvärderingen av statens hyressystem och Senatkonscernens verksamhet (finansministeriets publikationer 2022:9) väckte den otillräckliga finansieringen av ämbetsverkens och inrättningarnas lokalutgifter missnöje. Det ansågs vara svårt att ha beredskap inför i synnerhet överraskande utgifter. I undersökningen lyftes också fram en modell där staten har en gemensam kassa till exempel för ämbetsverkens alla kostnader för verksamhetslokalernas problem med inomhusluft. En del av dem som svarade på undersökningen föreslog en modell där staten vederlagsfritt utan finansieringsrelaterad politisk prövning tillhandahåller ämbetsverken de verksamhetslokaler som de behöver för sin verksamhet.

Projekten som gäller lokaler ska vara så kostnadseffektiva som möjligt för att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel. Om ämbetsverken automatiskt skulle få den hyresverkande andelen av lokalprojekten som tilläggsfinansiering, skulle det sannolikt undergräva incitamenten för kostnadseffektivt byggande och effektiv användning av lokalerna. Detta kan i sin tur leda till en okontrollerad ökning av kostnaderna för verksamhetslokaler. Dessutom skulle också sådana ämbetsverk som annars inom ramen för sin basfinansiering av omkostnader kunde klara av projekt som gäller verksamhetslokaler beviljas tilläggsfinansiering.

I praktiken är det inte nödvändigtvis det mest ändamålsenliga att enbart inom ramen för Senatkonscernens investeringsfullmakt prioritera projekt som gäller lokaler, utan prioritering kunde också ske inom hela statsförvaltningen. De prioriteringskriterier som Senatkonscernen använder och som nämns i avsnitt 3.1 är användbara och motiverade, men i fortsättningen kunde till exempel projekt som gäller verksamhetslokaler med allvarliga risker för hälsan eller säkerheten, det vill säga objekt som har problem med inomhusluften, prioriteras på statlig nivå.

11.2 Ekonomiska utsikter för fastighetsbranschen

11.2.1 Räntenivå

I den kapitalintensiva fastighetsbranschen har finansieringskostnaderna en betydande inverkan på de totala kostnaderna. Senatkonscernen kan anskaffa finansiering via Statskontoret på samma lånevillkor som staten. Finansieringen är alltså i princip mycket förmånlig jämfört med andra finansieringskällor. Detta är i affärsverksmodellen en betydande förmån som avsevärt minskar kostnaderna. Senatskonscernens lånefinansiering var cirka 1,6 miljarder euro i bokslutet för 2021. Skyddsgraden för finansieringen var cirka 60 procent, och efter årsskiftet har skyddsgraden ökat betydligt. År 2021 var medelräntan cirka 0,8 procent.

Räntenivån började stiga i början av 2022, och enligt samhällsekonomiska prognoser kommer den att stiga även i fortsättningen. Enligt finansministeriets ekonomiska översikt från september 2022 börjar statens långsiktiga räntor (10 års obligation) stiga så att räntenivån år 2024 är 2 procent. Den faktiska räntenivån 2021 var -0,1 procent.⁵⁵

Med det nuvarande främmande kapitalet skulle en höjning av räntenivån med nästan två procentenheter höja årskostnaderna med cirka 30 miljoner euro. Detta är cirka 4 procent av statens alla kostnader för verksamhetslokaler. Höjningen av räntenivån överförs inte genast till finansieringskostnaderna till fullt belopp, utan ökningen bromsas upp av finansieringsskyddet. Ändringarna i räntenivån ska beaktas vid den översyn av statens hyressystem som sker vart fjärde år för att säkerställa att självkostnadsprincipen iakttas.

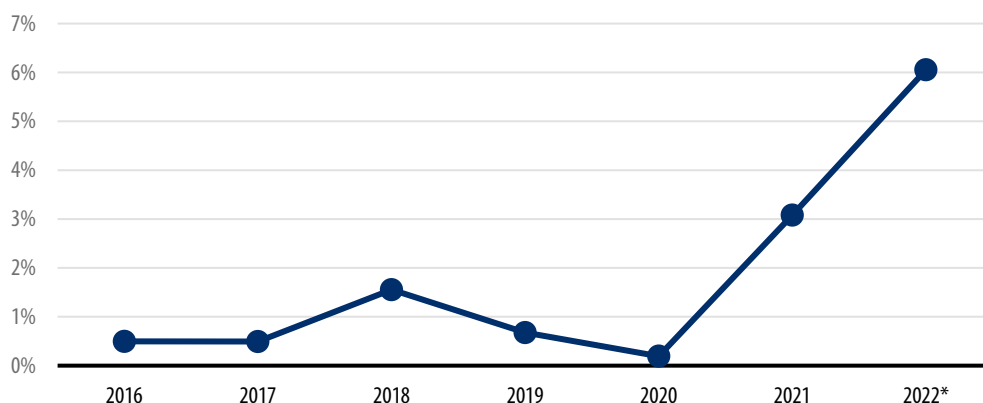
11.2.2 Inflation

Fastighetsbranschens marknadspraxis är att binda hyrorna till levnadskostnadsindex (konsumentprisindex) och samma princip iakttas i statens hyressystem. Hyrorna höjs årligen genom en indexförändring. Inflationens inverkan har varit liten under de senaste åren. Inflationen började dock stiga 2021 och hyrorna höjdes 1.1.2022 med 3,1 procent, i enlighet med indexjusteringen. Största delen av hyreshöjningarna är

⁵⁵ Ekonomisk översikt, hösten 2022. Finansministeriets publikationer – 2022:58.

bundna till poängtalet för levnadskostnadsindexet för oktober. Senatkonscernens kostnader har i huvudsak stigit snabbare än konsumentprisindexet, eftersom energi och underhåll och byggande av fastigheter spelar en större roll i affärsverkens kostnader än i viktningarna enligt konsumentprisindexet. Kostnaderna för fastighetsunderhåll steg med 5,6 procent under det sista kvartalet 2021 jämfört med motsvarande period 2020, det vill säga ökningen var betydligt kraftigare än konsumentprisindexet.

Figur 18. Konsumentprisindex, oktober 2016 – augusti 2022.



Källa: Statistikcentralen.

Enligt finansministeriets ekonomiska översikt från september 2022 stiger inflationen med 6,5 procent 2022. Inflationsökningen leder till en väsentlig ökning av hyresnivåernas nominella belopp, eftersom en inflation på 6,5 procent höjer de nominella hyrorna med nästan 50 miljoner euro per år. Med tanke på det långsiktiga underhållet av statens fastigheter är det viktigt att inflationen även i fortsättningen beaktas i statens hyressystem som ett hyreshöjande element, eftersom inflationen också höjer kostnaderna för underhåll och byggande av fastigheter.

I statens hyressystem görs en indexjustering av hyrorna årligen i början av januari. Man har velat justera hyrorna utifrån så ny information som möjligt, så justeringen grundar sig på levnadskostnadsindexet för oktober. I remissvaren på utkastet till redogörelse föreslogs att statens hyror ska bindas till ett index som fastställs tidigare. På så sätt skulle hyreshöjningarna till följd av inflationen bättre kunna utnyttjas i ämbetsverkens egen budgeteringsprocess. Tidigareläggningen av

justeringstidpunkten utreds i samarbete med finansministeriet och Senatkongcernen hösten 2022.⁵⁶

11.3 Riksdagens uttalande: centrala resultat

Den nuvarande modellen för statens fastighets- och verksamhetslokalförvaltning är vedertagen och har visat sig fungera väl. Uppnåendet av de samhälleliga målen med hjälp av statens fastighetsstrategi och strategi för verksamhetslokaler har lyckats väl i den nuvarande modellen.

Att koncentrera förvaltningen av statens bebyggda fastighetsegendom till Senatkongcernen, som är ett statligt affärsverk, har visat sig vara en ändamålsenlig lösning. Modellen har gjort det möjligt för Försvarsfastigheter att på förhand tillgodose Försvarsmaktens behov av lokaler. Även finansministeriets och försvarsministeriets styrningsbehörighet har genomförts i enlighet med regleringen.

Samtidigt är det motiverat att lokaler i utlandet och vissa specialfastigheter lämnas i andra än Senatkongcernens besittning bland annat på grund av den specialkompetens som krävs för fastighetsunderhållet.

Tillfredsställelsen bland Senatkongcernens personal har trots den omfattande organisationsförändringen hållit sig på en god nivå. Det skedde inga väsentliga förändringar i ställningen för Försvarsfastigheters personal, till exempel i anställningsvillkoren eller kontinuiteten. Personalens tillfredsställelse kommer även i fortsättningen att följas upp med årliga enkäter.

Största delen av de ämbetsverk och inrättningar som använder Senatkongcernens lokaler är nöjda med statens interna hyressystem och de reformer som gjorts i det under de senaste åren. Man är också i huvudsak nöjd med serviceavtalen och smidigheten i samarbetet. De största utmaningarna ansågs vara budgetfinansieringens tillräcklighet, de stigande hyreskostnaderna,

⁵⁶ En tidigareläggning av justeringstidpunkten hjälper ämbetsverken att bättre beakta indexhöjningarna i sin egen ekonomiplanering. Detta är särskilt viktigt, eftersom man med undantag av Försvarsmakten inte automatiskt får tilläggsanslag för indexhöjningar av hyrorna. I försvarsmaktens omkostnader görs en preliminär pris- och kostnadsjustering på 1,5 % när budgeten görs upp. I efterhand korrigeras kostnadsjusteringen i enlighet med utvecklingen av konsumentprisindexet i vårens tilläggsbudget.

ansvarsfördelningen för renoverings- och byggprojekt samt förvaltningskostnaderna för externt hyrda fastigheter.⁵⁷

Hanteringen av kostnaderna för verksamhetslokalprojekt bör förbättras till exempel genom att i början av projektet utreda ämbetsverkets anslagssituation och projektets inverkan på hyran. Redan i början av projektet bör man också försöka hitta kostnadseffektiva lösningar till exempel genom att kartlägga lösningar för hur användningen av verksamhetslokaler kan effektiviseras. Utvecklingen av kostnaderna för verksamhetslokaler bör också mer än för närvarande följas som en helhet.

Det centrala är att sträva efter ett kostnadseffektivt lokalsystem som gör det möjligt att sänka helhetskostnaderna och stävja kostnadsökningen i de verksamhetsbundna fastigheterna. Bland annat ansvarsfördelningen i fråga om projekt för grundlig renovering och grundläggande förbättring, övergången till samutnyttjade arbetsmiljöer och det att verksamhetslokalerna stöder en ekonomisk, effektiv och ändamålsenlig skötsel av uppgifterna vid ämbetsverk och inrättningar är föremål för utveckling inom statens fastighets- och lokalförvaltning.

Med tanke på den statliga fastighets- och lokalförvaltningens samhällliga betydelse finns det behov av att regelbundet utvärdera systemet och de ändringar som gjorts i det under de senaste åren. Grundandet av Försvarsfastigheter bör utvärderas på nytt efter fem verksamhetsår 2026.

11.4 Övriga slutsatser

I redogörelseprocessen framkom praktiska utvecklingsförslag med vars hjälp statens centraliserade lokalförvaltning och dess interna hyressystem kunde vidareutvecklas så att de betjänar statens ämbetsverk och inrättningar på bästa möjliga sätt.

Ett utvecklingsobjekt kan anses vara att förbättra interaktionen mellan Senatkoncernen och den statliga kunden så att det för slutanvändaren av lokalen står

⁵⁷ I en enkät som genomfördes 2022 frågades respondenterna om de var nöjda med funktionaliteten hos de nuvarande avtalsförhållandena och samarbetet med Senatkoncernen. Sammanlagt 77 % av de svarande var nöjda eller mycket nöjda med hyresförhållandets funktionalitet, mycket missnöjda var 3 %. Den klart största delen av respondenterna var nöjda även med tydligheten i ansvars- och uppgiftsfördelningen, smidigheten i samarbetet och informationsgången under hyresförhållandet. I utlåtanderesponsen för utkastet till redogörelse lyftes fram samma teman som i enkäten (Tutkimus valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista 2022:9). Se mer om undersökningens resultat i figur 14 i kapitel 7.

klart vad kostnaderna för lokalerna består av. Man önskade också att ämbetsverkens egen personalkompetens skulle utnyttjas i större utsträckning i alla skeden av lokalprojekten. Finansministeriet fäster i Senatkonscernens styrning uppmärksamhet vid att förbättra interaktionen mellan affärsverken och de ämbetsverk och inrättningar som är dess kunder.

Man önskade också att hanteringen av avtalshelheterna skulle underlättas särskilt i sådana ämbetsverks och inrättningars ställningstaganden som har verksamhetsställen på flera olika orter och vars avtalsstock således är omfattande och innehåller både hyresavtal för lokaler och eventuella serviceavtal. Förvaltningens system för lokalförvaltning (HTH-systemet) utvecklas som bäst så att alla kundämbetsverk i fortsättningen kan granska sitt avtalsbestånd med hjälp av systemet.

Dessutom önskade man att tjänster i anslutning till samutnyttjade lokaler, såsom säkerhetslösningar, skulle vara en del av ett och samma huvudsakliga hyresavtal. Finansministeriet utreder hösten 2022 sammanslagningen av olika tjänster i anslutning till samutnyttjade lokaler till en del av det huvudsakliga hyresavtalet för lokalerna. Som en del av projektet för att förnya statens service- och lokalnät föreslås samtidigt gemensamma koncept för säkerhets- och beredskapslösningar för samutnyttjade lokaler under 2023.

Ämbetsverken och inrättningarna önskar också praktiska lösningar för att stävja ökningen av lokalkostnaderna. Hösten 2022 utreder finansministeriet tidigareläggningen av indexjusteringen av statens interna hyreskontrakt för lokaler så att ämbetsverken och inrättningarna bättre kan beakta ökningen av hyreskostnaderna i sin ekonomiplanering.

I fråga om förvaltningen av statens lokaler i utlandet framkom det i redogörelseprocessen ett behov av att utnyttja Senatkonscernens kunnande. Utrikesministeriet och Senatkonscernen intensifierar sitt samarbete så att Senatkonscernen stöder utrikesministeriet i förvaltningen av statens lokaler i utlandet bland annat genom att dela information om bästa praxis vid upphandlingar, datasystem samt byggnads- och underhållsprocesser.

Finansministeriet överväger om Senatkonscernen bör få som servicemål att informera sina statskunder om ändringar i de allmänna byggbestämmelserna gällande tillgänglighetskraven.

Som ovan konstaterats är en central brist i det nuvarande hyressystemet att ämbetsverket, inrättningen eller Senatkonscernen inte har någon ekonomisk buffert för

överraskande utgifter för lokaler. Finansministeriet utreder alternativa sätt att ordna statens lokalförvaltning och det interna hyressystemet fem år efter att Senatkongruppen inledde sin verksamhet. Som en del av denna utredning granskas alternativa modeller för den serviceavgift som tas ut för förvaltning av avtal för vidareuthyrning (manageringsavgift) och den kostnad för eget kapital som staten tar ut för sina fastigheter.

Källor

Comprehensive Review and Benchmark Study of the Public Real Estate Management. European Commission, 2022.

Riksdagens revisionsutskotts publikationer 1/2010.

[Förutredningsrapport om förvaltningsmodellen för försvarsförvaltningens fastigheter, 2019.](#)

[G20/OECD Principles of Corporate Governance.](#)

Årsrapportering för förvaltningens system för lokalförvaltning (HTH) 2021.

Hanski, Jari: Hyödyllistä ja kaunistavaa – Senaatti-kiinteistöjen historia 1811–2011. Edita, Helsinki 2011.

KTI Kiinteistötieto Oy:s årliga jämförelse av underhållskostnader. [Mer information.](#) I redogörelsen används riktvärden för underhållskostnader 2021.

Lägesbild av kommunernas byggnadsbestånd 2020 och prognoser för 2020–2040.

Landskapens lokalcentral Ab. Rapporten publicerad 7.10.2020.

PuRE-net (The Public Real Estate Network) Benchmark Report 2017.

Resultat från Senatfastigheters och Försvarsfastigheters personal- och kundnöjdhetsundersökningar 2014–2021.

[Ekonomisk översikt, hösten 2022. Finansministeriets publikationer – 2022:58.](#)

Statistikcentralen, Suomen piilotalous. Raportti Suomen piilotaloudesta 30.6.2008.

Handbok för resultatstyrning. Finansministeriets publikationer 2/2005.

Statsrådets principbeslut: Välstånd genom ansvarsfullt ägarskap, 8.4.2020.

Statens revisionsverks revisionsberättelse (14/2020).

Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse om ordnandet av statens affärsverksamhet (Statens revisionsverk 14/2018).

Valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista - [finansministeriets publikationer 2022:9](#).

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi - ([Statsrådets publikation om utrednings- och forskningsverksamhet 21/2018](#)).

Statens hyressystem, Hyreshandbok (13.12.2021).

Statsrådets principbeslut om statens fastighetsstrategi 2030 (16.12.2021).

Statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi (16.12.2021).