

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2012 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för stats- finanserna 2013—2016

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 april 2012 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2013—2016 (SRR 1/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet om de så önskar.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Helena Tarkka och konsultativ tjänsteman Juha Majanen, finansministeriet
- överdirektör Vesa Jatkola och ledande effektivitetsrevisor Vuokko Mustonen, Statens revisionsverk, riksdagen
- enhetsdirektör, miljöråd Antti Kivipelto, försvarsministeriet
- polisdirektör Sauli Kuha, Polisstyrelsen
- verkställande direktör Aulis Kohvakka, Senatfastigheter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Statsförvaltningens lokaler

Revisionsutskottet har behandlat uthyrningen av statsförvaltningens lokaler, lokalkostnaderna och behovet av att utveckla lokaladministrationen. För att förse sig med information om temat gjorde utskottet ett inspektionsbesök hos Senatfastigheter den 28 mars 2012.

Lokaler ger upphov till betydande och långvariga kostnader för staten. År 2011 betalade statliga ämbetsverk och inrättningar 475 miljoner euro i hyror till Senatfastigheter och 130 miljoner euro till andra hyresvärdar. Att hantera statens lokaler är ett av fyra projekt för att höja statens produktivitet på koncernnivå. Staten styr sin lokaladministration med hjälp av en lokal-

strategi från 2005. Syftet med strategin är att "förbättra arbetsmiljön vid de statliga ämbetsverken och inrättningarna så att lokalerna stöder verksamheterna kostnadseffektivt och att statens helhetsintresse och verksamhetens samhällseliga ansvar säkras. Enligt lokalstrategin har ämbetsverken till uppgift att inom ramen för sina anslag ansvara för att lokalerna och de kostnader dessa åsamkar står i rätt förhållande till det faktiska utrymmesbehovet".

Statens revisionsverk påpekar i sin effektivitetsrevisionsberättelse Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen 225/2011 att det utifrån den tillgängliga informationen inte riktigt går att bedöma om målen i lokalstrategin har nåtts. Verket anser "att det inte är ändamålsenligt att göra upp en så allmänt hållen strategi som

statens lokalstrategi är, om man inte också uppställer konkreta målsättningar för hur graden av strategins verkställande kan bedömas".

I statsrådets ramredogörelse framhålls det att "man enligt regeringsprogrammet med hjälp av förbättrad lokaleffektivitet inom förvaltningen ska uppnå en utgiftsbesparing på 10 miljoner euro fram till 2015". Besparingen har fördelats enligt projekt i rambeslutet. Finansministeriet anser att sparmålet är anspråkslöst och att ämbetsverken inte har haft några svårigheter att nå det. Men till exempel de representanter för Polisstyrelsen och försvarsministeriet som hörts i utskottet har varit av annan åsikt. Liknande kritik har framförts också från annat håll i tidigare sammanhang. Man har varit tvungen att ta pengar för indexhöjningar inom Polisstyrelsen från övriga omkostnader, och de senaste åren har bara sådana lokalprojekt kunnat startas där problem med inomhusluften i gamla lokaler har tvingat fram reparationer.

Enligt regeringsprogrammet ska det skäras med 575,3 miljoner euro i försvarsförvaltningens utgifter (2012—2015) och under samma tid förväntas försvarsförvaltningen klara av ett inre utgifts- och kostnadstryck som uppgår till 150 miljoner euro. Försvarsministeriet uppger att sparkraven på utgifter och kostnadstrycket också gäller lokaler. I samband med fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen 2003 kom man dessutom överens om att försvarsförvaltningen svarar för fastighetsunderhållet och att utgiftsramen breddas med en summa som fullt ut motsvarar det överenskomna hyressystemets struktur. I sitt ramförslag föreslog försvarsministeriet ett anslagstillskott på 9 miljoner euro för underhåll av fastigheter och ett tillskott på 5,7 miljoner euro för ökade kostnader för miljöskyddsförpliktelser. Anslagsförslagen togs inte upp inom ramarna. Riksdagen godkände fastighetsreformen på det villkor att det ses till att hyres- och underhållsutgifterna är så väl täckta att hyrorna inte åter upp förutsättningarna för försvarsförvaltningens egentliga verksamhet (FiUB 40/2002 rd — RP 132/2002 rd, RP 249/2002 rd, RP 253/2002 rd).

Revisionsutskottet anser att det inte finns tillgång till tillräckligt heltäckande och detaljerad information om statens ämbetsverks och inrättningars lokalbehov och lokalkostnader. Finansministeriets och förvaltningsområdenas uppfattningar om lokalkostnaderna skiljer sig från varandra. Utskottet föreslår att finansutskottet undersöker vad de divergerande uppfattningarna om lokalbehovet och lokalkostnaderna beror på och hur sparkraven på lokalkostnader inverkar på ämbetsverkens och inrättningarnas ekonomi och förutsättningarna för deras egentliga verksamhet.

Statens ämbetsverk och inrättningar har ca 1 600 hyreskontrakt med Senatfastigheter och omkring 1 500 kontrakt med andra hyresvärdar. De längsta hyreskontrakten är på 20—30 år. Enligt statens lokalstrategi från 2005 gäller hyreskontrakt för andra lokaler än sådana som staten äger normalt 5—10 år. Kontraktstiden bör inte vara längre än 15 år. Ändå har till exempel en del magistrater ingått hyreskontrakt på 20 år och dessutom finns det polisinrättningar med 20 års hyrestid kvar. Alltför långa hyreskontrakt vållar problem för att det inte går att räkna in framtida förändringar i förvaltningsområdets eller ämbetsverkets verksamhetsstruktur eller förändringar i verksamhetens omfattning. Det har dragits ner på ämbetsverkens personal till exempel genom statens produktivhetsprogram och det har gjort en del av lokalerna överflödiga. Hyreskontrakten har inte gått att ändra och därmed har en del ämbetsverk (t.ex. Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi MTT) fått och får fortfarande lov att betala hyra för lokaler som centralen inte använder. En annan faktor som försvårat en effektiv användning av lokaler är att man i långvariga hyreskontrakt på icke-statsägda lokaler inte har kommit överens om när hyresgästen eventuellt kan lösa in aktier som ger besittningsrätt till en eller flera lokaler.

Statens hyreskontrakt har i många fall en uppsägningstid på 6—12 månader. I kontrakten anges emellertid en kortaste tid som kontraktet är i kraft, ofta 10 år. Det betyder att hyresgästerna praktiskt taget inte har någon möjlighet att an-

vända lokalerna effektivare så länge kontraktet gäller.

I revisionsberättelsen om statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen påpekas det att "förvaltningsområdena inte fått instruktioner om att enhetligt följa med hur lyckad lokalstyrningen och lokaladministreringen är och inte om att rapportera om lokalernas kostnader, lönsamhet och effektivitet". En del av ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna följer inte heller själva upp hur effektivt lokalerna används eller deras energiprestanda. Finansministeriet har inte haft någon samlad information om utgifterna för statens lokaler eller om deras lönsamhet och lokaleffektivitet. Revisionsutskottet anser att det bör finnas samordnat insamlade uppgifter om storlek, kostnader, lönsamhet, lokaleffektivitet, hyresvärdar och läge när det gäller statsförvaltningens lokaler.

Utskottet ser positivt på att Senatfastigheter 2010 började samla in uppgifter om alla lokaler inom statsförvaltningen för sitt lokalinformationssystem. Enligt planerna ska informationssystemet vara driftsklart inom loppet av 2012. Så fort informationssystemet och det dataunderlag som finns samlat i det kan användas fullt ut har man goda chanser att administrera alla lokaler inom statsförvaltningen, bedöma lokaleffektiviteten och avrapportera måluppfyllelsen. Lokalinformationssystemet bör enligt revisionsverkets mening byggas upp så att det tar hänsyn till ministeriernas, ämbetsverkens och inrättningarnas egna behov av att utnyttja informationsunderlaget. Verket poängterar att systemet bör införas omgående.

Senatfastigheter är ett statligt affärsverk inom finansministeriets förvaltningsområde. Huvuduppgiften är att tillhandahålla statliga ämbetsverk och inrättningar lokaltjänster och annan direkt anknytande service. I hyreskontrakten med ämbetsverk och inrättningar ingår ett krav på 7 procents avkastning och årliga indexjusteringar av hyrorna. Inom de statsfinansiella ramarna görs momentvisa indexjusteringar från fall till fall; i regel beaktas indexhöjningar inte i ramarna.

Senatfastigheter bokför vinsten av hyresintäkter från statliga ämbetsverk och inrättningar som inkomster till staten. Revisionsutskottet ifrågasätter en sådan pengarotation från staten till staten, inte minst när det gäller speciella lokaler (som teatrar, museer, fängelser och forskningsinstitut) som saknar ett jämförbart marknadspris eller de facto tillgängliga andra lokaler. Likaså anser utskottet att det är helt omotiverat och att det inskränker riksdagens verkliga budgetmakt att kostnadstrycket från uteblivna indexhöjningar och deras konsekvenser för verksamhetsbetingelserna döljs för riksdagen. Revisionsutskottet har erfarit att hyrorna för statens lokaler i Sverige bestäms enligt självkostnadsprincipen. Det är ett alternativ värt att beakta när det gäller speciella lokaler.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd

Helsingfors den 2 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Olli Immonen /saf
Eero Lehti /saml (delvis)
Lasse Männistö /saml

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.