

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
statens fastighetsverk**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det skall stiftas en lag om statens fastighetsverk. Avsikten är att statens fastighetsförvaltning skall reformeras i syfte att öka avkastningen av statens byggnadsförmögenhet och effektivisera dess användning. Ett centralt led i denna reform utgör inrättandet av statens fastighetsverk inom finansministeriets förvaltningsområde. Samtidigt är avsikten att indra den nuvarande byggnadsförvaltningen. De uppgifter i anslutning till innehavet av fastighetsförmögenheten som sköts av byggnadsförvaltningen överförs på fastighetsverket. Dessutom koncentreras statens byggnadsförmögenhet i fastighetsverkets besittning. De serviceuppgifter i anslutning till underhållet och byggandet av

fastigheter som nu tillhandahålls av byggnadsförvaltningen bolagiseras. Fastighetsverkets uppgift blir att sköta förvaltningen, användningen, underhållet och utvecklandet av den fastighetsförmögenhet som överförs till det samt anskaffning och överlåtelse av fastighetsförmögenhet samt att sköta sakkunniguppgifter inom branschen. Beträffande de lokaler som är i fastighetsverkets besittning tas ett hyressystem i bruk.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1995 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 maj 1995.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Produktiviteten för statens byggnadsförmögenheten ökas genom att fastighetsförvaltningsuppgifterna effektiviseras samt genom att kostnadsansvaret för statens lokaler fördelas på de ämbetsverk som använder lokalerna.

Med byggnadsförmögenhet avses de bebyggda och obebyggda fastigheter i statens ägo som är av betydelse och värde för husbyggnadsverksamheten, de byggnader i statens ägo som befinner sig på arrendemark samt aktielägenheter.

I syfte att effektivisera fastighetsförvaltningsuppgifterna koncentreras statens byggnadsförmögenhet till statens fastighetsverk, som bildas av byggnadsstyrelsen. Fastighetsverkets bygg-

nadsbestånd består huvudsakligen av ämbetshus-, skol- och forskningsinstitutsfastigheter för vilkas underhåll och skötsel byggnadsstyrelsen redan nu ansvarar.

Fastighetsverket samt andra ämbetsverk som besitter fastigheter ansvarar för intressebevakningen i fråga om de fastigheter som är i deras besittning samt för dokument- och dataadministrationen och för alla reparationsarbeten på de byggnader som hör till deras verksamhetsområde, för genomförandet av byggnadsprojekt samt för organiseringen av fastigheternas skötsel och underhåll.

Kostnadsansvaret för lokalerna fördelas på de ämbetsverk som använder byggnaderna genom att ett hyressystem införs i fråga om de lokaler som kommer i fastighetsverkets besitt-

ning. Då de fastighetstjänster som byggnadsförvaltningen nu producerar bolagiseras, köper fastighetsverket de tjänster det behöver (beställar/producent-modellen).

2. Nuläge

Enligt lagen om byggnadsförvaltningen (1368/91) ankommer det på byggnadsförvaltningen att sköta den anskaffning och det underhåll av lokaler som koncentrerats till den samt att handha fastighetsförvaltningen, samordna övriga statliga ämbetsverks och inrättningars lokalanskaffningar och underhållet av lokalerna samt förvaltningen av statens byggnadsmark och att genom sina åtgärder påverka den anskaffning och det underhåll av lokaler som sker med statsstöd samt användningen av byggnadsmarken. Till byggnadsförvaltningen hör dessutom andra uppgifter, om så stadgas särskilt eller föreskrivs genom finansministeriets beslut. Stadganden gällande byggnadsförvaltningen finns dessutom i bl.a. förordningen om statens husbyggnadsprojekt (137/77) samt i förordningen om förvaltningen av statens byggnadsmark (26/72).

Byggnadsstyrelsen är för närvarande uppdelad i fyra slag av funktioner, dvs. bygg-, fastighets-, underhålls- och förvaltningsfunktioner. Byggfunktionerna ansvarar för genomförandet av de största byggnadsprojekten. Fastighetsfunktionerna ansvarar för fastighetsförvaltningen, anskaffning och överlåtelse av byggnadsmark, markanvändningsplaneringen samt för den avtalsbaserade lokalanskaffningen (hyrning och köp). Underhållsfunktionerna ansvarar för utvecklandet och koordineringen av underhållsuppgifterna (städning, fastighetsskötsel och reparationsverksamhet). Förvaltningsfunktionerna stöder byggnadsförvaltningens basverksamhet genom att producera tjänster i anslutning till personaladministration, ekonomiförvaltning, dataadministration och allmän administration.

Inom byggnadsförvaltningen finns tio byggnadsdistrikt. Tyngdpunkten i byggnadsdistriktets verksamhet har legat på skötseln av underhållsuppgifter samt av de byggnadsprojekt som det centrala ämbetsverket har delegerat till dem.

De prestationer och tjänster som byggnadsförvaltningen producerar är i regel gratis för mottagarna.

Antalet anställda inom byggnadsförvaltningen uppgår för närvarande till ca 3500, varav ca 300 arbetar vid det centrala ämbetsverket.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

I överensstämmelse med den linje som valts för utvecklande av den offentliga sektorn avgiftsbeläggs tjänsterna och konkurrensutsätts anskaffningen av dem medan produktionen av sådana tjänster som samhället inte är skyldigt att producera ombildas till affärsverk eller bolagiseras samt, under vissa betingelser, privatiseras.

Inom fastighetsförvaltningen bör staten därmed hålla sig till att låta ämbetsverk sköta enbart sådana uppgifter som ankommer på det i egenskap av fastighetsägare samt myndighetsuppgifter i anslutning till dem. Uppgifter i anslutning till produktionen av fastighetstjänster bör bolagiseras och konkurrensutsättas tillsammans med motsvarande privata tjänster.

Byggnadsförvaltningens nuvarande organisation motsvarar inte ovan uppställda mål, eftersom byggnadsförvaltningen ansvarar för de uppgifter som ankommer på fastighetsägaren och samtidigt producerar största delen av de fastighetstjänster som behövs för dess fastigheter. Av denna anledning föreslås att det inrättas ett nytt ämbetsverk vid namn statens fastighetsverk med uppgift att ansvara för förvaltningen, användningen, underhållet och utvecklandet av den fastighetsförmögenhet som är i dess besittning samt för anskaffning och överlåtelse av fastighetsförmögenhet samt för skötseln av de myndighetsuppgifter som ansluter sig till branschen. De fastighetstjänster som byggnadsstyrelsen nu producerar, t.ex. byggherreverksamhet, städning, fastighetsskötsel och reparationer, bolagiseras. Bolaget har bildats med det anslag som anvisats under mom. 28.99.98 i innevarande års budget. Fastighetsverket är beställare (köpare) av fastighetstjänster medan fastighetsservicebolaget och andra bolag i branschen utför tjänsterna.

Inrättandet av statens fastighetsverk är ett led i de åtgärder som vidtas i syfte att effektivisera utnyttjandet av statens byggnadsförmögenhet och öka dess produktivitet. I

detta effektiviseringssyfte skall också statens byggnadsförmögenhet koncentreras till fastighetsverket samt ett internt hyressystem införas inom statsförvaltningen beträffande fastighetsverkets lokaler.

3.2. De viktigaste förslagen

De utrymmen som kommer i fastighetsverkets besittning omfattar ca 5 milj. m² vy. Efter koncentrationen kommer förutom fastighetsverket 12 ämbetsverk eller inrättningar att ha kvar statlig byggnadsförmögenhet i sin besittning. De är republikens presidents kansli, riksdagen, utrikesministeriet, fängvårdsväsendet, gränsbevakningsväsendet, försvarsministeriet, undervisningsministeriet (vissa kulturella specialobjekt i hem- och utlandet), museiverket, förvaltningsnämnden för Sveaborg, skogsforskningsinstitutet, vägverket och sjöfartsverket.

De lokaler som högskolorna använder behandlas inom fastighetsverket som en egen ekonomisk helhet. Nivån på de hyror som uppbärs för högskolefastigheterna skall godkännas av undervisningsministeriet, finansministeriet och fastighetsverket. För att övervaka förvaltningen av högskolefastigheterna inrättas en delegation. För de fastigheter som Helsingfors universitet använder ingås ett hyresavtal. Universitetet svarar självt för skötseln och underhållet av fastigheterna.

I fastighetsverkets besittning överförs också de sedvanliga fastigheter, närmast ämbetshus, som ovan nämnda ämbetsverk använder. Byggnadsförmögenhet som det ämbetsverk som besitter den inte behöver överförs också till fastighetsverket och att bjuda ut förmögenhet på den privata hyres- och fastighetsmarknaden utgör ett betydande uppgiftsfält för fastighetsverket. Statens ställning på fastighetsmarknaden stärks.

Det hyressystem som tas i bruk i fråga om fastighetsverkets lokaler gör att lokalkostnaderna överförs direkt på användarna på ett sätt som i många avseenden påminner om ett äkta hyresförhållande. Hyressystemet förutspås effektivera användningen av statens lokaler och därigenom minska behovet av nyinvesteringar.

Ett hyressystem där de lokaler som staten äger hyrs ut till statens ämbetsverk och inrättningar, som igen inom ramen för sina omkostnadsanslag har möjlighet att vid behov hyra också andra lokaler, används inom flera län-

ders offentliga förvaltning och i Finland i stor utsträckning inom kommunalförvaltningen. Det är inte motiverat att utvidga hyressystemet utanför det fastighetsbestånd som är i fastighetsverkets besittning, eftersom de fastigheter som innehas av andra ämbetsverk och inrättningar till största delen är av sådan beskaffenhet och kvalitet eller har ett sådant läge att en uthyrning inte har någon inverkan på användningen av lokalerna eller så finns det inga alternativa lokallösningar.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Avsikten med inrättandet av statens fastighetsverk är att effektivera användningen av statens byggnadsförmögenhet samt skötseln av ägarens uppgifter. Fastighetsverket fungerar som ett resultatstyrt, nettobudgeterat ämbetsverk. Dess inkomster består till största delen av hyresinkomster och nettot av dem används till betalning av utgifter för fastigheternas skötsel och underhåll samt av ägarens avgifter och organisationens omkostnader. Skillnaden mellan inkomsterna och nämnda utgifter bokför fastighetsverket som inkomst på statsbudgetens inkomstsida. På utgiftssidan i budgeten anvisas fastighetsverket medel för investeringar (investeringsutgifter). Nyinvesteringar finansieras på nuvarande sätt under olika moment.

Det hyressystem som tas i bruk i fråga om fastighetsverkets lokaler ökar statens budgetutgifter lika mycket som kapitalandelen av det belopp som inflyter i form av hyror. Fastighetsverket inkomstför en motsvarande summa på budgetens inkomstsida, så införandet av hyressystemet ökar alltså inte behovet av budgetfinansiering. Att lokalerna börjar användas effektivare till följd av införandet av hyressystemet samt att fastighetstjänsterna konkurrensutsätts förutspås medföra betydande ekonomiska inbesparingar på årsnivå.

Fastighetsverkets organisation placeras i lokaler som är i fastighetsverkets besittning och utnyttjar byggnadsförvaltningens arbetsredskap, så till dessa delar behövs inga betydande nyinvesteringar. Övergången till hyressystemet liksom även fastighetsekonomin informationsbehov förutsätter i begynnelsekedet satsningar på utvecklande och införande av datasystem samt användarutbildning.

4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal

Det föreslås att byggnadsförvaltningen indras. För att sköta de uppgifter som ansluter sig till innehavet av byggnadsförvaltningens fastigheter inrättas statens fastighetsverk. För att producera fastighetsförvaltningens fastighetstjänster har ett bolag bildats.

Grundmodellen för fastighetsverkets organisation omfattar en centralenhet och regional verksamhet. Centralenhetens personal uppskattas till ca 90 anställda. Den regionala verksamheten består av disponentskap och omfattar största delen av genomförandet av reparationsprojekt. Det kommer att finnas sammanlagt 10—13 enheter så nära kunderna som möjligt. Den regionala verksamheten skall sysselsätta sammanlagt ca 110 personer och fastighetsverkets totala personalstyrka blir alltså ca 200 personer.

Fastighetsverkets personal rekryteras huvudsakligen bland byggnadsförvaltningens tjänstemän och arbetstagare.

Antalet anställda inom byggnadsförvaltningen är ca 3500 varav största delen övergår i det bildade bolagets tjänst. Det exakta antalet personer som blir utanför de nya organisationerna står klart när omfattningen av servicebolagets verksamhet kan preciseras.

Enligt dagens uppfattning kan det hända att ca 1000 personer blir utanför de nya organisationerna. Av denna anledning har man vid byggnadsstyrelsen fattat ett principbeslut om byggnadsförvaltningens personalpolitik, principer för anpassning av personalen och stödåtgärder som riktas till personalen i samband med organisationsändringen. Utgående från detta har man gjort upp ett anpassnings- och stödprogram för personalen samt ett anpassningsutbildningsprogram. Byggnadsstyrelsens personalpolitiska linje är att i så stor utsträckning som möjligt undvika uppsägningar. De som inte kan placeras inom de nya organisationerna stöds genom utbildning som förbättrar deras möjligheter på arbetsmarknaden och genom att man försöker omplacera så många som möjligt på andra ställen inom statsförvaltningen. Även samarbetet med arbetskraftsorganisationerna effektivteras. En del av personalminskningarna kan genomföras med hjälp av pensioneringar och s.k. naturlig avgång.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Olika alternativa sätt att organisera statens fastighetsförvaltning och byggnadsförvaltning har utretts i olika arbetsgrupper. Finansministeriet tillsatte 1991 ett projekt för byggnadsfastigheternas produktivitet vilket föreslog att lokalkostnaderna till fullt belopp skulle fördelas på användarna samt att statens byggnadsförmögenhet skulle koncentreras i några fastighetsenheters besittning. I arbetsgruppens arbete deltog förutom finansministeriet och byggnadsstyrelsen även företrädare för undervisningsministeriet och försvarsministeriet.

Det projekt för förvaltningen av statens fastigheter som finansministeriet tillsatte 1992 preciserade de förslag som projektet för byggnadsfastigheternas produktivitet hade framfört och föreslog att statens sedvanliga byggnadsförmögenhet samt största delen av specialfastigheterna skulle koncentreras till ett fastighetsverk som bildas av byggnadsstyrelsen. Fastighetsverket skulle ha formen av ett ämbetsverk. Ett hyressystem skulle införas i fråga om fastighetsverkets lokaler. Nationalegendom och vissa specialfastigheter skulle inte beläggas med hyra. I fastighetsförvaltningsprojektet deltog utöver finansministeriet och byggnadsstyrelsen även företrädare för undervisningsministeriet, försvarsministeriet och sjöfartsverket.

Hösten 1992 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som skulle utreda organiseringen av byggnadsförvaltningen. I arbetsgruppens arbete deltog företrädare för finansministeriet, byggnadsstyrelsen och statens revisionsverk. Arbetsgruppen föreslog att förvaltningen av fastighetsförmögenheten skulle organiseras som myndighetsverksamhet i en mindre fastighetsenhet som blir kvar inom budgethushållningen. Byggnadsförvaltningens fastighetsservicefunktioner utvecklas med målet att komma ifrån ämbetsverksformen och bolagisera dem 1995.

Denna proposition bygger i första hand på de förslag som framfördes av den fastighetsverksarbetsgrupp som finansministeriet tillsatte i december 1993.

5.2. Remissutlåtanden

Propositionen bygger på utredningar som gjorts av de arbetsgrupper som presenteras i

punkt 5.1. Utlåtande om slutrapporten från fastighetsförvaltningsprojektet har begärts av alla ministerier. Byggnadsförvaltningens personalorganisationer har deltagit i fastighetsverksarbetsgruppens arbete som permanenta sakkunniga. Organisationsarrangemanget har behandlats i enlighet med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar

(651/88) och byggnadsförvaltningens samarbetsavtal.

6. Samband med andra propositioner

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1995 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1.1. Lagen om statens fastighetsverk

1 §. *Syfte och administrativ ställning.* I syfte att effektivisera användningen av statens byggnadsförmögenhet och trygga avkastningen av den föreslås att statens fastighetsverk inrättas inom finansministeriets förvaltningsområde.

2 §. *Uppgifter.* På statens fastighetsverk, som föreslås bli inrättat, skall ankomma att sköta förvaltningen, användningen, underhållet och utvecklingen av den fastighetsförmögenhet som är i dess besittning samt anskaffningen och överlåtandet av fastighetsförmögenhet. På fastighetsverket ankommer dessutom sakkunniguppgifter inom branschen. Fastighetsverket har ingen egen fastighetsserviceorganisation, utan behövliga tjänster anskaffas huvudsakligen genom köp. Fastighetsverkets lokaler hyrs främst ut till statens ämbetsverk och inrättningar.

3 §. *Direktion.* Fastighetsverket har en direktion om vars tillsättande, uppgifter och sammansättning närmare stadganden föreslås bli utfärdade genom förordning. Direktionens uppgifter skall ansluta sig till fastighetsverkets verksamhetspolitik, budgetering samt styrning och övervakning av fastighetsverkets verksamhet. Direktionen skall dessutom behandla andra för fastighetsverket vittbärande och principiellt betydande frågor. Direktionen skall ha högst sju medlemmar. Direktionsmedlemmarna skall företräda finansministeriet, undervisningsministeriet, högskolorna och andra som använder lokalerna, sakkunskap inom fastighets- och byggbranschen samt verkets anställda. Fastig-

hetsverkets generaldirektör är medlem i direktionen.

4 §. *Närmare stadganden.* Enligt 3 § stadgas om tillsättande av direktionen, dess uppgifter och sammansättning genom förordning. Genom förordning stadgas också om fastighetsverkets högsta ledning och behörighetsvillkor för direktörerna. Fastighetsverket skall ledas av en generaldirektör. Om fastighetsverkets organisation, interna arbetsfördelning och avgränsning av ärenden bestäms i arbetsordningen, som fastställs av generaldirektören.

5 §. *Ikraftträdande.* Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 1995. Det föreslås att lagen om byggnadsförvaltningen upphävs genom denna lag. Dessutom föreslås ett stadgande enligt vilket åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

6 §. *Övergångsstadganden.* I vissa gällande lagar, förordningar och administrativa anvisningar har byggnadsförvaltningen tilldelats uppgifter. Efter att denna lag har trätt i kraft ansvarar fastighetsverket för dessa uppgifter. När denna lag träder i kraft överförs likaså till fastighetsverket de av byggnadsförvaltningens uppgifter som hör till fastighetsverkets behörighet. Till denna del ansvarar fastighetsverket för de avtal om byggnadsförvaltningen slutit jämte rättigheter och skyldigheter.

Personal till fastighetsverket kan rekryteras först efter att den föreslagna lagen har givits, dvs. i mars och april 1995. Därefter måste de personer som inte kan placeras vid fastighetsverket eller det nybildade bolag som producerar fastighetstjänster sägas upp i april 1995. Det har ansetts ändamålsenligt att fastighetsverket inrättas den 1 maj 1995 samtidigt som

nämnda bolag inleder sin fastighetsunderhålls- och byggtjänstverksamhet. Av denna anledning kan uppsägningarna och anpassningsåtgärderna inte skötas så att uppsägningstiderna skulle gå ut och åtgärderna för anpassning av personalen ha slutförts före det att byggnadsförvaltningen indras, utan uppsägningstiderna går ut den 31 oktober 1995. Ifall anställningsförhållandena skulle upphöra omedelbart den 1 maj 1995 skulle det i vissa åldersgrupper leda till att arbetslöshets- och vissa andra pensionsmöjligheter går förlorade. Dessutom skulle åtgärderna i syfte att anpassa personalen försvåras om anställningsförhållandena upphör.

På dessa grunder föreslås i 3 mom. ett arrangemang som tryggar personalens förmåner och enligt vilket de personer som har sagts upp på grund av indragningen av byggnadsförvaltningen, och vilkas uppsägningstid inte har gått ut när byggnadsförvaltningen indras, i enlighet med sitt samtycke övergår i fastighetsverkets tjänst när den föreslagna lagen träder i kraft. De behåller sina tidigare anställningsvillkor till dess uppsägningstiden går ut. Anställningsförhållandena upphör utan särskilda åtgärder vid uppsägningstidens utgång. Ifall personen i fråga inte ger sitt samtycke till förflytt-

ningen, upphör hans anställningsförhållande när byggnadsförvaltningen indras och han har rätt till en ersättning som motsvarar uppsägningstidens lön.

I 4 mom. föreslås att de tjänster som innehas av de tjänstemän som förflyttas överförs till fastighetsverket och indras utan särskilda åtgärder när tjänstemannens uppsägningstid utgår.

1.2. Närmare stadganden

Avsikten är att utfärda en förordning om fastighetsverkets förvaltning i enlighet med lagförslagets 4 §. Ordmandet av fastighetsförvaltningen kräver betydande ändringar av förordningen om statens husbyggnadsprojekt och förordningen om förvaltningen av statens byggnadsmark.

1.3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 1995.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om statens fastighetsverk

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Syfte och administrativ ställning

För tryggnad och effektivisering av användningen och avkastningen av statens fastighetsförmögenhet finns statens fastighetsverk inom finansministeriets förvaltningsområde.

2 §

Uppgifter

Fastighetsverket skall sköta användningen, underhållet och utvecklandet av den fastighetsförmögenhet som är i dess besittning samt

anskaffning och överlåtelse av fastighetsförmögenhet samt sköta sakkunniguppgifter inom branschen.

Fastighetsverket sköter dessutom andra uppgifter om vilka särskilt stadgas eller bestäms att de ankommer på verket.

3 §

Direktion

Fastighetsverket har en direktion om vars tillsättning, sammansättning och uppgifter stadgas genom förordning.

4 §

Närmare stadganden

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1995. Genom denna lag upphävs lagen den 21 november 1991 om byggnadsförvaltningen (1368/91).

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

6 §

Övergångsstadganden

Vad som stadgas eller bestäms om byggnads-

styrelsen i fråga om uppgifter som ankommer på byggnadsförvaltningen gäller efter att denna lag har trätt i kraft i stället fastighetsverket.

Ärenden som är anhängiga inom byggnadsförvaltningen överförs när denna lag träder i kraft till fastighetsverket.

De personer som har sagts upp på grund av indragningen av byggnadsförvaltningen och vilkas uppsägningstid inte har gått ut när byggnadsförvaltningen indras, övergår i enlighet med sitt samtycke när denna lag träder i kraft i fastighetsverkets tjänst med bibehållande av tidigare anställningsvillkor till dess deras uppsägningstid går ut.

De tjänster som innehas av tjänstemän som förflyttas blir tjänster vid fastighetsverket och indras utan särskilda åtgärder när tjänstemännens uppsägningstid går ut.

Helsingfors den 7 oktober 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Finansminister *Iiro Viinanen*

