

RP 31/2020 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och lagar om ändring av lagen om statliga affärsverk, lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät, elmarknadslagen och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Lagen om försvarsförvaltningens byggverk upphävs.

Enligt förslaget ska statens bebyggda fastighetsförmögenhet i fortsättningen koncentreras till två affärsverksorganisationer: Det nuvarande affärsverket Senatfastigheter och det nyinrättade affärsverket Försvarsfastigheter, ett dotteraffärsverk till Senatfastigheter. Tillsammans bildar affärsverken det som i den föreslagna lagen kallas Senatkoncernen. Den fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters ägarbesittning som används av Försvarsmakten överförs till Försvarsfastigheter. Samtidigt överförs verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk, som för närvarande sköter egendomen, till största delen till Försvarsfastigheter och till vissa delar till Senatfastigheter. Senatfastigheter ska också i fortsättningen svara för de lokaltjänster som tillhandahålls övriga kunder inom statsförvaltningen.

Den föreslagna nya lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter är en speciallag om affärsverk som innehåller bestämmelser om omorganisering i fråga om de försvarsfastigheter som staten äger samt särskilda bestämmelser om Senatkoncernen och Senatfastigheter.

I samband med lagändringen ändras bestämmelserna i lagen om statliga affärsverk i fråga om affärsverkens kunder och prissättning av tjänster och deras verksamhet på marknaden. Dessutom görs vissa ändringar i lagen för att göra affärsverkens operativa verksamhet mer flexibel.

Propositionen hänför sig till tilläggsbudgetpropositionen för 2020 och budgetpropositionen för 2021.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 Ägande och besittning av statens fastighetsförmögenhet	5
2.2 Fastighetsegendom som används av försvarsförvaltningen	5
2.3 Beskrivning av försvarsförvaltningens lokalhantering	6
2.3.1 Aktörerna och deras roller.....	6
2.3.1.1 Riksdagen och statsrådet.....	6
2.3.1.2 Ministerierna	7
2.3.1.3 Tillhandahållare av lokaler och tillhörande tjänster.....	7
2.3.1.4 Försvarsmakten som användare av lokaler	8
2.3.1.5 Forststyrelsens roll som producent av försvarsmaktens fastighetstjänster.....	8
2.3.2 Försvarsmaktens hyresmodell.....	9
2.4 Förändringar i säkerhetsläget.....	9
2.5 Behovet av att ändra affärsverkslagen med avseende på affärsverkens förvaltning ..	11
3 Konkurrensneutralitet vid statliga affärsverk.....	12
3.1 Regler för statligt stöd.....	12
3.2 Statliga affärsverk	14
3.2.1 Affärsverk i egenskap av statliga servicecenter	14
3.2.2 Hur kundkretsen för statliga servicecenter definieras	15
3.2.3 Senatfastigheters ställning och kundkrets	16
3.2.4 Prissättning av tjänster vid affärsverken och vid Senatfastigheter.....	18
3.2.5 Konsekvenserna för affärsverken och Senatfastigheter av en försäljning som riktar sig till marknaden.....	18
4 Målsättning	19
5 Förslagen och deras konsekvenser.....	20
5.1 De viktigaste förslagen.....	20
5.1.1 Omorganiseringen av Försvarsfastigheter.....	20
5.1.2 Personalens ställning.....	21
5.1.3 Allmänna behov av att ändra affärsverkslagen	22
5.2 De huvudsakliga konsekvenserna	23
5.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	23
5.2.2 Konsekvenser för personalen.....	24
5.2.3 Övriga konsekvenser.....	26
6 Alternativa handlingsvägar.....	27
6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	27
6.1.1 Bevarande av nuläget.....	27
6.1.2 En centraliserad ämbetsverksmodell.....	28
6.1.3 Bolagisering av Försvarsfastigheter	28
6.1.4 Ett självständigt affärsverk.....	29
6.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	30
6.2.1 Sverige	30
6.2.2 Norge.....	30

RP 31/2020 rd

6.2.3 Danmark.....	31
6.2.4 Nederländerna	31
6.2.5 De baltiska länderna.....	32
7 Remissvar	33
8 Specialmotivering	34
8.1 Lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter.....	34
8.2 Lagen om statliga affärsverk.....	43
8.3 Lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät	48
8.4 Elmarknadslagen.....	48
8.5 Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen	48
9 Bestämmelser på lägre nivå än lag	49
10 Ikraftträdande.....	49
11 Verkställighet och uppföljning	49
12 Förhållande till andra propositioner.....	49
13 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning	50
LAGFÖRSLAG	54
1. Lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter	54
2. Lag om ändring av lagen om statliga affärsverk.....	58
3. Lag om ändring av 7 § i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät.....	61
4. Lag om ändring av 2 § i elmarknadslagen	62
5. Lag om ändring av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen	63
BILAGA	64
PARALLELLTEXT	64
2. Lag om ändring av lagen om statliga affärsverk.....	64
3. Lag om ändring av 7 § i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät.....	68
4. Lag om ändring av 2 § i elmarknadslagen	69
5. Lag om ändring av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen	70

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

I enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering utvecklas försvarsförvaltningens fastighetssystem så att det bättre tillgodoser försvarsförvaltningens behov. Vid Senatfastigheter inrättas ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, som svarar för försvarsförvaltningens specialbehov i det förändrade säkerhetsläget. Bestämmelser om Försvarsfastigheters förpliktelser utfärdas genom lag. Målet är enligt riktlinjerna att också stävja ökningen av kostnaderna för lokaler.

I fortsättningen ska statens bebyggda fastighetsförmögenhet koncentreras till två affärsverksorganisationer: Det nuvarande affärsverket Senatfastigheter och det nyinrättade affärsverket Försvarsfastigheter, ett dotteraffärsverk till Senatfastigheter. Tillsammans bildar affärsverken Senatkoncernen. Den fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters ägarbesittning som används av Försvarsmakten överförs till Försvarsfastigheter. Samtidigt överförs verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk, som för närvarande sköter egendomen, till största delen till Försvarsfastigheter och till vissa delar till Senatfastigheter. Senatfastigheter ska i fortsättningen svara för de lokaltjänster som tillhandahålls övriga kunder inom statsförvaltningen.

Genom propositionen genomförs en översyn av försvarsförvaltningens fastighetssystem i enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet.

Finansministeriet och försvarsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för lagberedningen (VM135:00/2019, VN/10445/2019) med representanter för de båda ministerierna och Försvarsmakten. Arbetsgruppen har dessutom själv kompletterat sammansättningen med permanenta sakkunniga från finansministeriet, Försvarsmakten, Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter. I samband med beredningen har också arbets- och näringsministeriet hörts i frågor som gäller konkurrensneutralitet.

För totalreformen av Försvarsfastigheter har finansministeriet och försvarsministeriet tillsatt ett separat projekt (VM104:00/2019, VN/10467/2019). En styrgrupp och en projektbyrå har tillsatts för att styra och samordna beredningen. Projektbyrån har haft representanter från finansministeriet, försvarsministeriet, Försvarsmakten, Försvarsförvaltningens byggverk samt Senatfastigheter. I styrgruppen har finansministeriet och försvarsministeriet samt Försvarsmakten varit representerade. För själva beredningsarbetet har man också tillsatt projektgrupper som lyder under projektbyrån. I projektgrupperna finns en bred representation för samtliga organisationer som nämns ovan och i projektet som helhet deltar över 80 personer som utsedda representanter. I ärenden som gäller personalen har projektbyrån hållit ett diskussionsmöte för representanter för personalen, och statens huvudavtalsorganisationer har var och en beretts möjlighet att utse sin egen representant till projektgruppen för personalfrågor. Projektets styrgrupp och projektbyrå samarbetar med arbetsgruppen för lagberedningen.

Projektet och de lagändringar som hänför sig till det påverkar personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk, nedan *Byggverket*, och Senatfastigheter och personalens uppgifter i en förvaltningsöverskridande riktning. Därför har finansministeriet tillsatt en förvaltningsövergripande samarbetsgrupp (VM137:00/2019, VN/10438/2019) i enlighet med 6 kap. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2013). Gruppen har haft representanter för de berörda ministerierna och de huvudavtalsorganisationer som företräder statens personal i Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf och Fackförbundet Pro rf. Dessutom har representanter för Försvarsmakten, Byggverket och Senatfastigheter deltagit i arbetet.

RP 31/2020 rd

Bakgrundsmaterialet till regeringens proposition finns tillgängligt på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt under beteckningen VM135:00/2019.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Ägande och besittning av statens fastighetsförmögenhet

Enligt 2 § i lagen om statliga affärsverk (1062/2010), nedan *affärsverkslagen*, ska det statliga affärsverket Senatfastigheter tillhandahålla lokalservice och andra tjänster i omedelbar anknytning till den för (statens) ämbetsverk, inrättningar och enheter samt sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i Senatfastigheters besittning. Statsrådet har fattat ett principbeslut om statens fastighetsstrategi den 21 december 2010. Statens fastighetsstrategi ger direktiv för statens ägande av fastigheter. Största delen av statens ägande har koncentrerats till Senatfastigheter i fråga om bebyggd egendom och till Forststyrelsen i fråga om mark- och vattenområden.

Utöver Senatfastigheter och Forststyrelsen får endast statliga ämbetsverk som avses i 3 § i statsrådets förordning om förvärv, arrendering, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (242/2015, nedan *besittningsförordningen*) besitta statlig fastighetsförmögenhet på permanent basis. Betydande innehavare av statens fasta egendom är Trafikledsverket i fråga om trafikinfrastrukturen och utrikesministeriet i fråga om den fastighetsförmögenhet som finska staten äger utomlands.

För försvarsförvaltningens del har ägarkontrollen koncentrerats till affärsverk i början av 2003. Att ägarkontrollen över statens fastigheter har koncentrerats till affärsverk grundar sig på riktlinjerna i statens fastighetsstrategi och de författningar som gäller statens fastighetsförvaltning.

Användningen av statens arbetsmiljöer och lokaler styrs genom statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi av den 18 december 2014. Staten har haft ett hyressystem sedan 1995. Det nuvarande hyressystemet trädde i kraft vid ingången av 2016. De bestämmelser som gäller uthyrning av statens fastighetsförmögenhet och statens hyressystem finns i besittningsförordningen. Riktlinjerna för hyressystemet ingår i statsrådets fastighets- och lokalstrategier och de närmare principerna för hyressystemet beskrivs i statens hyreshandbok, som utfärdats som en föreskrift av finansministeriet den 10 december 2019. Utgångspunkten för hyressystemet är den hyresverksamhet enligt självkostnadsprincipen som baserar sig på bruttohyresavtal mellan Senatfastigheter och ämbetsverken, där bruttohyran består av en kapitalandel och en underhållsandel. Med avvikelse från detta tillämpas för närvarande en kapitalhyresmodell mellan Senatfastigheter och Försvarsmakten. Enligt den modellen står hyresgästen själv för underhållet av fastigheterna och för kostnaderna för dem.

2.2 Fastighetsegendom som används av försvarsförvaltningen

Försvarsministeriet svarar för resultatstyrningen och den strategiska planeringen av försvarsförvaltningens lokalhantering. I försvarsförvaltningens lokalhantering deltar utöver försvarsministeriet Försvarsmakten i egenskap av hyresgäst, Senatfastigheter i egenskap av hyresvärd, och Byggverket i egenskap av anordnare av underhållstjänster och sakkunnigorganisation för Försvarsmaktens räkning.

Försvarsmakten förfogar över cirka 2,8 miljoner kvadratmeter som utgörs av lokaler. Kostnaderna för de lokaler som är i användning utgörs för närvarande av de hyreskostnader som betalas till Senatfastigheter, de underhållskostnader som betalas till Byggverket och de hyres- och driftskostnader som betalas till aktörer utanför statens budgetekonomi. Försvarsmaktens totala kostnader för lokaler uppgick 2018 till cirka 268 miljoner euro. Av dem uppgick kostnaderna

RP 31/2020 rd

för kapitalhyra till Senatfastigheter till cirka 152 miljoner euro och för underhållskostnaderna till Byggverket till cirka 104 miljoner euro samt kostnaderna för objekt som hyrts av Forststyrelsen och av utomstående hyresvärdar till cirka 12 miljoner euro.

Försvarsmaktens fastigheter är en betydande statlig tillgång vars bokföringsvärde uppgår till cirka 1,1 miljarder euro. Vid den överföring av egendom från Försvarsmakten till Senatfastigheter som gjordes 2002–2003 fastställdes egendomens gängse värde till sammanlagt cirka en miljard euro. Efter överföringen har Senatfastigheter investerat mer än 1,6 miljarder euro i försvarsfastigheterna.

I enlighet med den kapitalhyresmodell som används har hyresgästen, dvs. Försvarsmakten, ansvarat för underhållet av de objekt som hyrts (skötsel, underhåll och årliga reparationer), medan hyresvärderna, dvs. Senatfastigheter, ansvarat för grundliga reparationer av objekten och för nyinvesteringar. Modellen bedömdes i samband med det fastighetsarrangemang som genomfördes åren 2000–2003 vara det mest ändamålsenliga sättet att ordna fastighetshållning i fråga om de objekt som försvarsmakten använder. Försvarsmakten har genom serviceavtal köpt det arbete som hänför sig till underhållet hos Byggverket.

Den lokalservice som denna fastighetshållningsmodell med två ansvariga aktörer har producerat har inte i tillräcklig utsträckning varit till stöd för Försvarsmakten och inte heller har ansvarsfördelningen varit tillräckligt tydlig. Arbetsfördelningen mellan Senatfastigheter och Byggverket har inte alltid kunnat göras på ett tillräckligt entydigt sätt, vilket ibland har lett till onödiga dröjsmål, extra kostnader och administrativt merarbete inte bara för de berörda organisationerna utan också för kunden, dvs. Försvarsmakten. Tvåaktörsmodellen har varit problematisk också med tanke på fastighetsbeståndets värde. Modellen har ett inbyggt strukturellt incitamentsproblem och innebär en risk för sjunkande nivå på de underhållstjänster som ska bibehålla fastighetsbeståndets värde, t.ex. i jakten på kostnadsbesparingar, vilket kan leda till att den inbesparing som uppnås för Byggverkets del de facto blir en skuld för grundliga reparationer som innehavaren av fastighetsbeståndet, dvs. Senatfastigheter, ska svara för. Ett annat problem med den decentraliserade modellen är också att fastighetsorganisationernas resurser splittras och det uppstår kompetensflaskhalsar i bägge organisationerna. För närvarande lider såväl Senatfastigheter som Byggverket t.ex. av knappa kunskaper i fråga om byggledning.

2.3 Beskrivning av försvarsförvaltningens lokalhantering

2.3.1 Aktörerna och deras roller

2.3.1.1 Riksdagen och statsrådet

Enligt 84 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. Enligt 6 § i affärsverkslagen godkänner riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Vid verkställigheten av budgeten hör styrningen av Senatfastigheter till finansministeriet, till vars förvaltningsområde affärsverket hör. Försvarsministeriet ansvarar för styrningen av Försvarsmakten och Byggverket, eftersom dessa hör till försvarsministeriets förvaltningsområde.

Enligt 12 § i affärsverkslagen fastställer statsrådet Senatfastigheters årliga bokslut. I samband med detta beslutar statsrådet också hur affärsverkets vinst ska intäktsföras och om eventuella andra åtgärder som affärsverkets verksamhet och ekonomi föranleder.

2.3.1.2 Ministerierna

Bestämmelser om finansministeriets och försvarsministeriets ansvarsområden finns i reglementet för statsrådet (262/2003). Bestämmelserna i dess 16 § gäller försvarsministeriets ansvarsområde och bestämmelserna i dess 17 § finansministeriets ansvarsområde.

Försvarsministeriet ansvarar för den strategiska planeringen och resultatstyrningen av försvarsförvaltningens lokalhantering. I försvarsministeriets strategi ingår en delstrategi som innefattar samhälls- och miljöfrågor. Resultatstyrningen av försvarsförvaltningen har genomförts genom resultatavtal mellan ministern och kommandören för försvarsmakten samt ministern och direktören för Byggverket.

Enligt 1 § 4 punkten i statsrådets förordning om finansministeriet (610/2003) ingår det allmänna systemet för statliga affärsverk och externa fonder i finansministeriets uppgifter och enligt 10 punkten även de allmänna grunderna för ägande och förvaltning av statens egendom och den allmänna styrningen av ordnandet av lokaler.

Utöver dessa allmänna, övergripande uppgifter som gäller hela statsförvaltningen styr finansministeriet också statens servicecenter, inbegripet Senatfastigheter.

Under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1552/2011) är styrningsmakten över Senatfastigheter uppdelad mellan försvarsministeriet och finansministeriet. Styrningsmakten under undantagsförhållanden är strängare än under normala förhållanden. Styrningen av ministerierna under undantagsförhållanden baserar sig på instruktioner enligt förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Under undantagsförhållanden ska försvarsministeriet och finansministeriet tilldela affärsverket sådana uppgifter som det endast enligt beredskapslagen är möjligt att ge andra än myndigheter. Myndighetsuppgifter eller betydande utövning av offentlig makt överförs inte till affärsverket, eftersom det är uppdrag som främst är avsedda för militära myndigheter under undantagsförhållanden. Utöver den i lag föreskrivna beredskapsuppgiften kan affärsverket genom avtal med kunderna förbinda sig att ha beredskap inför undantagsförhållanden och också att sköta verksamheten under undantagsförhållanden. Under undantagsförhållanden kan också affärsverkets personal i reserven anställas av Försvarsmakten, varvid de kan ges uppgifter som militärmyndighet. Vid ledningen av affärsverket ska också landets högsta lednings och den övriga statsförvaltningens behov under undantagsförhållanden beaktas.

2.3.1.3 Tillhandahållare av lokaler och tillhörande tjänster

Bestämmelser om Byggverket finns i lagen om försvarsförvaltningens byggverk (1360/1993). Enligt 1 § i lagen har Byggverket till uppgift att tillhandahålla eller skaffa sådana tjänster för byggande och underhåll av fastigheter som Försvarsmaktens uppgifter i fredstid och under undantagsförhållanden kräver. I praktiken omfattar dessa uppgifter olika sakkunnigtjänster för Försvarsmakten, behovsutredningar, projektplanering, beställande av byggarbete, planering av garnisonsutveckling och områdesanvändning, fastighetsskötsel, städtjänster, underhåll, energiförsörjning, miljövårdstjänster, informationsförvaltning och separata tjänster i anslutning till användarfunktionerna.

Byggverkets personal är för närvarande 696 personer, varav alla utom direktören är anställda i arbetsavtalsförhållande. Av byggverkets personal är 36 procent kvinnor och 64 procent män. Medelåldern för personalen är 51,6 år och 6,2 procent av personalen gick i pension 2019. Utbildningsindex är 3,6 och drygt 13 procent har högskoleexamen. De personalgrupper som innehåller flest anställda är fastighetstjänster respektive städtjänster och tekniska tjänster. Under de närmaste tre åren uppnås pensionsåldern av cirka 80 personer.

RP 31/2020 rd

Bestämmelser om Senatfastigheters verksamhet finns i affärsverkslagen. Enligt 2 § i lagen är Senatfastigheters uppgift att tillhandahålla lokalservice och andra tjänster i omedelbar anknytning till den för de ämbetsverk, inrättningar och enheter som avses i 1 § i lagen och att sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i dess besittning. Senatfastigheter ska ha beredskap att sköta sina uppgifter också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen enligt vad finansministeriet och, i fråga om försvarsfastigheterna, försvarsministeriet bestämmer.

Senatfastigheters kundrelationer fördelar sig på tre verksamhetsområden: Försvar och säkerhet, Ministerier och specialfastigheter samt Kontor. Senatfastigheter besitter sammanlagt ca 9 000 byggnader vars sammanlagda hyresyta uppgår till cirka 5,9 miljoner m², varav cirka 49 procent används av Försvarsmakten.

Senatfastigheter svarar för de uppgifter som åligger ägaren och hyresvärden och för investeringar, grundliga reparationer, fastighetsbeståndets skick, ägarens talan i markanvändningsfrågor samt för anskaffning, överlåtelse och förvaltning av fastigheter och lägenheter. Utgångspunkten för planeringen av Senatfastigheters verksamhet är redan i nuläget att man ska beakta Försvarsmaktens funktionella behov och Försvarsmaktens lokal- och områdesstrategier.

För närvarande (den 31 december 2019) har Senatfastigheter sammanlagt 405 anställda, av vilka samtliga är anställda i arbetsavtalsförhållande. Av personalen är 46,4 procent kvinnor och 53,6 procent män. Geografiskt sett är 61 procent av personalen placerad i Helsingfors. Medelåldern för personalen är 46,2 år och den årliga pensionsavgången är 1,5 procent. Senatfastigheters uppgifter är tjänstemannauppgifter på sakkunnignivå, och 73,7 procent av de sakkunniga har högskoleexamen. Utbildningsindex är 5,9. De största personalgrupperna enligt uppgiftsområde är kundchefer, fastighetschefer, fastighetsassistenter, experter på lokallösningar, hyresexperter, byggherrechefer, experter på inomhusförhållanden och experter på husteknik. Under de följande tre åren uppnås pensionsåldern av cirka 20 personer och under de följande sex åren av cirka 40 personer.

2.3.1.4 Försvarsmakten som användare av lokaler

Försvarsmakten svarar för användningen av sina lokaler, för fastställandet av användarbehovet och för underhållet av fastigheterna, och dessa tjänster är Försvarsmakten i första hand är skyldig att skaffa hos Byggverket. Försvarsmakten betalar Senatfastigheter kapitalhyra för byggnaderna och Byggverket underhållsvederlag för fastighetstjänsterna. Bestämmelser om Försvarsmaktens uppgifter och verksamhet finns i lagen om försvarsmakten (551/2007).

I samband med försvarsmaktsreformen 2015 inrättades Försvarsmaktens logistikverk, nedan *Logistikverket*, som är underställt huvudstaben. Logistikverket ansvarar för försvarsmaktens materielförvaltning, upphandling, ordnande av hälso- och sjukvård, miljöfrågor och förvaltning av lokaler. Till Logistikverket hör en stab som styr arrangemang kring förvaltningen av lokaler och miljövårdsarrangemangen samt utvecklingen av dessa på riksnivå. Logistikverket har sex andra förvaltningsenheter: Systemcentret, Sprängmedelscentret, Centret för militärmedicin och tre logistikregementen. Endast en del av dessa förvaltningsenheter svarar för närvarande för uppgifter som gäller förvaltningen av lokaler.

2.3.1.5 Forststyrelsens roll som producent av försvarsmaktens fastighetstjänster

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk. Bestämmelser om affärsverket finns i lagen om Forststyrelsen (234/2016). Dess allmänna uppgift är enligt 2 § i lagen att använda, vårda och skydda

RP 31/2020 rd

statens jord- och vattenegendom som den besitter. Forststyrelsen bedriver dessutom affärsverksamhet på sitt område inom ramen för de samhälleliga förpliktelser som ålagts den i lagen och som preciserats i statsbudgeten samt sköter de offentliga förvaltningsuppgifter som ålagts den. I 3 § i lagen finns bestämmelser om Forststyrelsens affärsverksamhet.

Forststyrelsen sköter förvaltningen av cirka 12,5 miljoner hektar av statsägda jord- och vattenområden. Försvarmakten förfogar över 293 100 hektar av Forststyrelsens områden, cirka 10 000 hektar av Senatfastigheters områden och cirka 10 000 hektar av områden som är i annan ägo. De områden som hyrts av Forststyrelsen används huvudsakligen som övningsområden och som olika skyddszoner för Försvarmaktens övriga verksamheter. På uppdrag av Försvarmakten skaffar Forststyrelsen också vid behov motsvarande tilläggsområden för Försvarmaktens bruk genom att köpa in dessa till staten. Forststyrelsen har på samma sätt som Senatfastigheter till uppgift att ha beredskap inför undantagsförhållanden enligt beredskapslagen.

2.3.2 Försvarmaktens hyresmodell

Försvarmaktens hyresmodell avviker från den som används inom den övriga statsförvaltningen. För de objekt som försvarmakten hyr finns en så kallad kapitalhyresmodell. Försvarmakten har vissa objekt som hyrts enligt statens allmänna modell som baserar sig på bruttohyra, men dessa utgör en mycket liten del av det totala fastighetsbeståndet. Enligt bägge hyresmodellerna är grunderna för beräkning av kapitalkostnaderna desamma. Enligt kapitalhyresmodellen svarar hyresgästen själv för underhållet av fastigheterna, och underhållskostnaderna ingår således inte i hyresavtalet. Underhållstjänsterna för fastigheter som används av försvarsförvaltningen produceras på det sätt som beskrivs ovan huvudsakligen av Byggverket på basis av dess i lag föreskrivna uppgifter och i enlighet med ett separat avtal.

Statens hyreskostnader är bundna till levnadskostnadsindex. Också Försvarmaktens fastighetsanslag är bundna till levnadskostnadsindex. Underhållskostnaderna påverkas dessutom av bl.a. förändringar i volym och kvalitetsnivå.

2.4 Förändringar i säkerhetsläget

De förändringar som skett i säkerhetsmiljön talar också de för en reform i fråga om försvarets fastigheter. Förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning har behandlats i bl.a. statsrådets försvarsredogörelse (SRR 5/2017 rd), statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd) och regeringsprogrammet för statsminister Marins regering. Enligt försvarsredogörelsen har säkerhetsläget i Finlands närområde försämrats efter annekteringen av Krim och konflikten i östra Ukraina. De militära spänningarna i Östersjöområdet har ökat liksom den allmänna osäkerheten. Säkerheten i Finlands omvärld har blivit mer instabil och denna förändring bedöms bli långvarig. Östersjöområdets militärstrategiska betydelse har ökat och den militära verksamheten i regionen har ökat. Utvecklingen i fråga om de nya påverkansmetoderna har gjort det svårare att identifiera och reagera på hotsituationer. Cyberomgivningens och hybridhotens betydelse växer och det kan inte uteslutas att de används för att nå politiska och militära mål. Utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön ställer ökade krav särskilt på lägesbilden, kapaciteten för tidig förvarning och beredskapen. Även om Finland för närvarande inte är utsatt för något militärt hot, är överraskande förändringar i den säkerhetspolitiska miljön möjliga.

Enligt redogörelserna förutsätter förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning bättre förmåga att agera på land, till havs och i luften samt i cyberomgivningen. De krav som verk-

RP 31/2020 rd

samhetsomgivningen ställer gör att bl.a. underrättelseinhämtningen, olika förvaltningsområdens beredskap att agera i snabbt eskalerande situationer, förmågan att klara verkningarna av vapensystem med lång räckvidd och en heltäckande cyberförsvarsförmåga framhävs.

Den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen och det allt mångsidigare metodurvalet förutsätter bl.a. bättre försörjningsberedskap när det gäller Försvarens fastigheter. Betydelsen av objektens geografiska läge har förändrats. Cyberomgivningens betydelse kommer att öka under de närmaste åren. Driftsäkerheten för den kritiska infrastrukturen utsätts för större tryck i och med utvecklingen inom den digitala ekonomin och den hyperuppkopplade omgivningen. Infrastrukturen bygger i högre grad än tidigare på intelligenta elnät och självstyrande system som är mer utsatta för cyberpåverkan.

De nuvarande fastigheterna innehåller mycket teknik och man strävar efter att av kostnadsskäl i allt högre grad sköta dem via fjärrförbindelser. Detta sker med hjälp av fastighetsautomations- och övervakningssystem som fungerar eller upprätthålls med hjälp av kommersiella system. De inbegriper en potentiell kanal för påverkan och ett allvarligt hot mot hela försvarssystemet. I byggprojekten har man i nuläget inte till alla delar i tillräcklig utsträckning beaktat det ökande cyberhotet mot försvarsförvaltningens fastigheter och nätverk. Det är vanligt att det till följd av separata byggprojekt i samma garnison finns flera olika separat fungerande kommersiella fastighetsautomationssystem. Den del av fastighetsuppgifterna som betraktas som kritiska bör kunna behandlas så att deras sårbarhet minimeras och samtidigt så att de kan utnyttjas på ett sätt som är optimalt med tanke på Försvarens prestationsförmåga.

Centrala underrättelseobjekt är uppgifter, byggnadstekniska ritningar och planer om Försvarens fastigheter och anknytande nätverk som kan anses vara kritiska i försvarshänseende. I nuläget behandlas informationen i fråga decentraliserat mellan olika aktörer på elektronisk väg och i pappersform. Även om man fäster allt större vikt vid hanteringen av kritisk information vidmakthåller den kraftigt ökade utläggningen på entreprenad och avsaknaden av skyddade dataförbindelser säkerhetsriskerna. Nätverkssamarbetet och beroendet av kommersiella tjänste-producenter har ökat samhällets sårbarhet.

Utvecklingen inom vetenskap och teknik medför också andra slags utmaningar när det gäller beredskapen inför olika hot. De mångskiftande kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hoten (CBRN) kvarstår. Därför behövs det fortfarande utrymmen som skyddar mot dessa hot. Också konsekvenserna av klimatförändringen drabbar Försvarens infrastruktur och funktioner. På lång sikt kommer klimatförändringen att öka behovet av och kostnaderna för underhåll av infrastruktur och materiel. Stävjandet av klimatförändringen förutsätter att man fäster uppmärksamhet vid utsläppsminskningar och att man effektivare än tidigare samordnar ett byggande som utnyttjar förnybar energi med de krav som försvaret ställer.

Fastighetsbranschens insatstid kan förkortas genom att man redan under normala förhållanden i så stor utsträckning som möjligt använder lokaler som är avsedda för undantagsförhållanden och håller beredskapen för sådana lokaler på en högre nivå än tidigare. Den tid som krävs för åtgärder under undantagsförhållanden kan förkortas genom att nivån på beredskapsplaneringen förbättras, genom att ledningsförhållandena och organisationsstrukturen inom fastighetsbranschen förenklas och förenhetligas samt genom att kontinuitetshanteringen, dvs. resiliens och återhämtningsförmåga, i fråga om fastigheterna förbättras. Också säkerställandet av produktionen och distributionen av energi i alla säkerhetssituationer förutsätter satsningar på kontinuiteten i energiförsörjningen och försörjningsberedskapen.

För att man ska kunna svara på förändringar i underrättelseförmågan förutsätts att skyddsavstånden tryggas, att man i större utsträckning arbetar i utrymmen som är skyddade mot underrättelseinhämtning, att man i stället för att skydda det geografiska läget skyddar verksamhetens kvalitet samt att man höjer den allmänna nivån på person- och localsäkerheten.

Dessa aspekter i anslutning till säkerhetsläget och förändringarna i det talar för att man inom statens fastighetsförvaltning bör minska antalet enskilda aktörer, utse en producent av fastighetstjänster till strategisk partner, säkerställa att fastighetsbranschen inpassas som en integrerad del av försvarssystemet och samordna dess verksamhet med stödsystemet. Strukturen för styrning av fastighetsystemets beredskap och säkerhet kräver särskild uppmärksamhet. Det förändrade säkerhetsläget förutsätter också i fråga om fastighetsförvaltningen allt större specialkompetens. En del av denna kompetens måste staten själv ha på grund av säkerhetskraven.

Kostnaderna för Försvarsmaktens fastigheter förutspås öka ytterligare. Orsaken till detta har varit bl.a. de nya investeringar som Försvarsmaktens verksamhet förutsätter. Försvarsmakten har strävat efter att begränsa ökningen av de årliga lokalkostnaderna och gallra bort onödiga lokaler. För att kostnadsökningen ska kunna stävjas krävs det emellertid i detta skede en mer omfattande granskning av fastighetsförvaltningen. Försvarsmakten förfogar bl.a. över objekt vars byggnadstekniska livscykel är exceptionellt lång. När det gäller sådana objekt bidrar en periodisering av kostnaderna för kapitalhyra så att de bättre motsvarar byggnadernas verkliga livscykel till att dämpa kostnadsökningen.

2.5 Behovet av att ändra affärsverkslagen med avseende på affärsverkens förvaltning

Bestämmelser om överlåtelse av statlig egendom finns i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002, nedan *överlåtelaselagen*). Tre olika aktörer har beslutanderätt vid överlåtelse av statens fastighetsförmögenhet när det är fråga om egendom som förvaltas av affärsverk. Beslutsnivån påverkas framför allt av det gängse värdet på den egendom som överläts. Riksdagen beslutar om överlåtelse av statens fastighetsförmögenhet, om egendomens gängse värde överstiger 30 miljoner euro. Statsrådet beslutar om överlåtelser vars gängse värde överstiger 10 miljoner euro, dock högst 30 miljoner euro. Vid överlåtelser till ett lägre värde än detta har affärsverkets styrelse befogenhet att ensam fatta beslut. Affärsverkets styrelse behandlar och godkänner också överlåtelser som överstiger 10 miljoner euro, men statsrådet eller riksdagen har trots det den slutliga beslutanderätten på det sätt som beskrivs ovan.

Bestämmelser om affärsverkens förvaltning finns i 4 kap. i affärsverkslagen. När det gäller affärsverket Senatfastigheter finns det dessutom separata bestämmelser om styrelsens sammansättning, uppgifter och arvoden i statsrådets förordning om Senatfastigheter (1292/2010). Till styrelsens uppgifter hör enligt 8 § 2 mom. 11 punkten i affärsverkslagen att besluta om förvärv av fastighetsförmögenhet till affärsverket samt, så som anges i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet, beslut om överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet och utarrendering av statens jordegendom. Detta innebär i fråga om t.ex. Senatfastigheter att affärsverkets styrelse har till uppgift att besluta om all försäljning av affärsverkets fastighetsförmögenhet oberoende av förmögenhetens värde eller betydelse. De viktigaste försäljningsbesluten godkänns dessutom av statsrådet eller riksdagen beroende på värdet av den egendom som överläts.

Styrelsen för Senatfastigheter fattar för närvarande årligen i genomsnitt cirka 100–130 beslut om försäljning av fastighetsförmögenhet. Av dessa gäller i genomsnitt 50 procent tillgångsposter till ett värde som understiger 100 000 euro och 80 procent tillgångsposter till ett värde som understiger 1 miljon euro. Av tabellen nedan framgår antalet genomförda transaktioner. I själva verket fattas något fler försäljningsbeslut än det antal affärer som slutförs, eftersom en del av

RP 31/2020 rd

försäljningsprocesserna inte utmynnar i en transaktion, t.ex. för att köparen drar sig ur affären innan den fullföljts.

Genomförda transaktioner i euro:	st./år	st./år	st./år
	2016	2017	2018
överstiger 5 mn euro	7	11	6
överstiger 1 mn euro – understiger 5 mn euro	8	18	17
överstiger 500 000 euro – understiger 1 000 000 euro	8	8	6
överstiger 100 000 euro – understiger 500 000 euro	23	26	31
överstiger 50 000 euro – understiger 100 000 euro	16	13	18
överstiger 10 000 euro – understiger 50 000 euro	25	19	18
1 – 10 000 euro	14	17	29
Totalt	101	112	125

Den bestämmelse om styrelsens behörighet som ingår i affärsverkslagen i fråga om försäljning av statlig fastighetsförmögenhet och utarrendering av statens jordegendom avviker för närvarande från motsvarande bestämmelser om Forststyrelsen. Styrelsen för Forststyrelsens beslutar i enlighet med 12 § i lagen om Forststyrelsen om behörigheten i de nämnda beslutsärendena, dvs. styrelsen har till denna del utöver själva beslutanderätten också rätt att delegera beslutanderätten till den operativa affärsverksamheten.

3 Konkurrensneutralitet vid statliga affärsverk

3.1 Regler för statligt stöd

När det gäller offentlig finansiering eller offentligt stöd måste man alltid bedöma dess inverkan på marknaden. Statligt stöd definieras i artikel 107.1 i EU-fördraget som sådant stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, och som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Dessa konsekvenser ska bedömas också i fråga om statliga affärsverk. EU:s regler om statligt stöd ska tillämpas, om alla kriterier i artikel 107.1 i fördraget uppfylls:

- 1) offentliga medel kanaliseras till offentliga eller privata företag som utövar ekonomisk verksamhet,
- 2) det är fråga om en selektiv fördel,
- 3) åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen, och
- 4) åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna (kriteriet för inverkan på handeln)

Artikel 107.1 i EU-fördraget gäller inte när staten ingriper genom offentlig maktutövning eller offentligrättsliga organ är verksamma i egenskap av myndighet. Ett organ kan anses utöva offentlig makt, när verksamheten i fråga hör till statens centrala uppgifter eller till sin natur, sitt syfte och i och med de bestämmelser som tillämpas på den hänför sig till dessa uppgifter. Allmänt taget kan det anses att om en medlemsstat har beslutat att införa marknadsmekanismer är verksamhet som naturligt ingår i myndigheternas privilegier och som staten ansvarar för ändå inte ekonomisk verksamhet. Exempel på sådan verksamhet är armén, polisen, flygsäkerhet och flygtrafikövervakning, övervakning och säkerhet inom sjöfarten, kontroll av förhindrande av förorening, organisering, finansiering och verkställighet av fängelsestraff, myndigheternas användning och återställande av offentliga markområden och insamling av uppgifter för offentliga ändamål på grundval av en i lag föreskriven skyldighet för berörda företag att anmäla sådana uppgifter.

RP 31/2020 rd

Organisationsformen (affärsverk eller aktiebolag) har ingen betydelse i denna bedömning, utan verksamhetens karaktär avgör.

Om ett offentligt samfund bedriver ekonomisk verksamhet som kan särskiljas från utövning av offentlig makt, är samfundet i fråga ett företag på det sätt som avses i fördraget, varvid reglerna om statligt stöd blir tillämpliga på verksamheten i fråga. Om en ekonomisk verksamhet däremot inte kan särskiljas från utövandet av offentlig makt, är all verksamhet inom den berörda enheten fortfarande knuten till utövandet av offentlig makt och omfattas därför inte av begreppet företag.

Europeiska kommissionen har behandlat begreppet statligt stöd ytterligare i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska kommissionens funktions sätt (C/2016/2946, nedan *tillkännagivandet om begreppet statligt stöd*). I tillkännagivandet behandlas det under vilka förutsättningar offentlig finansiering av infrastruktur inte överhuvudtaget omfattas av EU:s regler. Enligt tillkännagivanden ska EU:s regler inte tillämpas om infrastrukturen används för icke-ekonomisk verksamhet.

Tillkännagivandet har tolkats så att tillhandahållande av offentlig infrastruktur för statens eget bruk inte utgör någon ekonomisk verksamhet ens när en del av denna verksamhet riktar sig till marknaden (infrastrukturundantaget). Kommissionen har också ansett att offentlig finansiering av så kallade sedvanliga tjänster som tillhandahålls inom ramen för andra än ekonomiska verksamheter i allmänhet inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Därmed inverkar t.ex. lokalhyran för en butik i anslutning till statlig museiverksamhet eller en lunchrestaurang i anslutning till ett kontorshus inte handeln mellan medlemsstaterna.

Infrastrukturundantaget och de sedvanliga tilläggstjänsterna är av betydelse bl.a. i fråga om den verksamhet statliga affärsverk bedriver. Med andra ord, när staten använder infrastruktur som staten äger, t.ex. statsägda fastigheter, för att ordna sin verksamhet, omfattas detta inte heller av tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd i sådana situationer där en liten del av infrastrukturen används av någon annan aktör. Denna övriga användning är så kallad anknytande verksamhet eller sedvanliga tilläggstjänster. En förutsättning är att det inte är möjligt att på ett förnuftigt sätt särskilja andra än statens användning av infrastrukturen. Detta gäller åtminstone när verksamheterna förbrukar samma insatsvaror som den huvudsakliga statliga användningen, t.ex. samma material, utrustning, arbetskraft eller fasta kapital.

I tillkännagivandet om begreppet statligt stöd konstateras det i punkt 207 i fråga om användningen av infrastruktur, att om en enhet bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet, ska medlemsstaterna se till att offentlig finansiering av icke-ekonomisk verksamhet inte används för korssubventionering av ekonomisk verksamhet.

Anknytande verksamheter ska vara begränsade i förhållande till infrastrukturens kapacitet. Den ekonomiska användningen av infrastrukturen kan betraktas som anknytande verksamhet om den kapacitet som årligen tilldelas sådan verksamhet inte överstiger 20 procent av den totala årliga infrastrukturkapaciteten. Sedvanliga tilläggstjänster räknas inte med när andelen anknytande verksamhet räknas ut. Anknytande verksamhet som riktar sig till marknaden ska också särredovisas i bokföringen.

Även om reglerna om statligt stöd enligt EU-fördraget och vidhängande rättspraxis inte tillämpas på offentlig finansiering på de grunder som anges ovan, ska konkurrensneutraliteten bedömas utifrån den nationella konkurrenslagen (948/2011). Det väsentliga med tanke på konkurrenslagen är att säkerställa konkurrens på marknadsvillkor i situationer där en offentlig aktör bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden och Konkurrens- och kon-

summentverkets behörighet att utöva tillsyn över denna verksamhet. Med stöd av neutralitetsbestämmelserna i kap. 4 a i konkurrenslagen har verket behörighet att ingripa i ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas i sådan ekonomisk verksamhet som bedrivs av staten eller en enhet som staten har bestämmande inflytande över och som t.ex. snedvrider eller kan bidra till att snedvrider förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden. Så är fallet också i fråga om affärsverken.

3.2 Statliga affärsverk

Den gällande lagen om affärsverk, som är en allmän lag om affärsverk, trädde i kraft vid ingången av 2011. Efter ikraftträdandet har ett affärsverk, Senatfastigheter, fungerat som affärsverk enligt bestämmelserna i affärsverklagen. En annan organisation som fungerar som affärsverk är Forststyrelsen. Om detta affärsverk finns en särskild lag, lagen om Forststyrelsen, som trädde i kraft den 15 april 2016. De behov av offentliga förvaltningsuppgifter och bedrivande av skogsbruk med statlig skogsegendom som hänför sig till Forststyrelsens verksamhet förutsatte lösningar som avviker avsevärt från den lag om affärsverk som fungerar som allmän lag. Forststyrelsens verksamhet kunde därför inte ordnas med stöd av den allmänna lagen och propositionen inverkar inte på denna verksamhet.

De affärsverk som är verksamma med stöd av den allmänna lagen är avsedda att utgöra en del av finska staten och är med stöd av lagen till sin karaktär tjänsteproducenter inom staten. I motiveringen till lagen beskrivs denna utgångspunkt inexact, vilket har lett till tolkningsproblem i fråga om affärsverkets upphandlingsrättsliga förhållande. Därför är det nu nödvändigt att i samband med revideringen av affärsverklagen beskriva och klargöra att affärsverken ingår i finska staten i dess egenskap av juridisk person, och att affärsverkens försäljning av tjänster till statsförvaltningen sker som s.k. egen produktion när den övriga försäljningen är anknyttande verksamhet kopplad till i lag föreskrivna uppgifter. Det är samtidigt skäl att uppdatera beskrivningen av affärsverkets kundkrets så att den bättre motsvarar de nuvarande behoven.

3.2.1 Affärsverk i egenskap av statliga servicecenter

Ett affärsverks kundkrets och tjänster definieras i affärsverklagen. Tjänsterna säljs med hjälp av sedvanliga försäljningsavtal karakteristiska för affärsverksamhet, såsom hyresavtal, även om det är fråga om rättshandlingar mellan en och samma juridiska person i fråga om statliga ämbetsverk och inrättningar. Som avtalsinstrument används privaträttsliga avtal som är karakteristiska med avseende på affärsverkets bransch och uppgifter. Inom staten som juridisk person används internt motsvarande avtalsinstrument som lämpar sig för statsförvaltningens behov. Denna utgångspunkt ingår i affärsverkets affärsekonomiska verksamhetsprinciper. Ett affärsverk som bedriver verksamhet med stöd av affärsverklagen finansierar sin verksamhet helt och hållet genom klientavgifter och främmande kapital, dvs. upplåning, som det i första hand självt ansvarar för. Affärsverket kan inte få direkt budgetfinansiering. Juridiskt sett är affärsverket inte en självständig juridisk person och kan därmed inte gå i konkurs. Finska staten svarar i andra hand för affärsverkets åtaganden.

Vid produktionen av tjänster i affärsverksform är en allmän målsättning att effektivisera den offentliga serviceverksamheten och förbättra servicenivån med utnyttjande av styrsystem som baserar sig på kund- och marknadsstyrning. Ett annat syfte är att beslutanderätt och ansvarsåtaganden för affärsverkets operativa ledning ska utformas utifrån företagsmässiga organiserings- och arbetssätt. Eftersom ett affärsverk inte utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till staten, har det dock begränsade befogenheter jämfört med ett aktiebolag.

RP 31/2020 rd

Verksamhet som bedrivs i affärsverksform är i princip inte avsedd att bedrivas på marknadsvillkor. Ett affärsverk kan i liten utsträckning bedriva verksamhet på marknaden, då det är nödvändigt för att förvalta statlig egendom. Det väsentliga är att granska om affärsverket själv producerar tjänster för marknaden och om verkets kunder bedriver verksamhet på marknaden samt om de har ekonomisk marknadsfördel av de tjänster verket tillhandahåller.

I den utsträckning ett affärsverk till ringa del är verksamt på öppna marknaden med utnyttjande av infrastruktur, t.ex. genom att hyra ut lokaler som staten inte behöver, är prissättningen marknadsmässig. När affärsverkets prissättning uppfyller marknadsmässiga villkor snedvrider verksamheten inte marknadskonkurrensen.

Med stöd av den gällande lagen utnyttjar Senatfastigheter vid produktionen av tjänster statsägd infrastruktur, dvs. i fråga om Senatfastigheter statsägda fastigheter.

3.2.2 Hur kundkretsen för statliga servicecenter definieras

Kundkretsen för ett affärsverk definieras i 1 § i den gällande affärsverkslagen. Vid sidan av statliga ämbetsverk och inrättningar kan kunderna vara statliga fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk som avses i affärsverkslagen eller en speciallag liksom riksdagen och enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen. Affärsverket kan tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet finansieras främst med anslag som tagits in i statsbudgeten.

I de lagar som gäller statens övriga servicecenter har kundkretsen sedermera utvidgats och är numer mera omfattande än definitionen i affärsverkslagen. I t.ex. lagen om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (179/2019) har som kundkrets för servicecentret utöver det som nämns ovan också angetts aktiebolag med statlig majoritet vars tillhandahållande av offentliga tjänster regleras genom lag. Statens center för informations- och kommunikationsteknik, nedan *Valtori*, som inrättats med stöd av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013), kan ha samma kunder som ett affärsverk, men därutöver också andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen, offentligt-rättsliga inrättningar samt företag och sammanslutningar som sköter offentliga förvaltnings- eller serviceuppgifter.

I fråga om kundkretsen har utgångspunkten dock varit att ett servicecenter endast i begränsad omfattning ska bedriva verksamhet inom sådana verksamhetsområden där upphandlingen av tjänster ska konkurrensutsättas i enlighet med lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), nedan *upphandlingslagen*. I fråga om *Valtori* konstateras det i regeringens proposition (RP 150/2013 rd) att servicecentret i sin verksamhet inte ska delta i anbudsförfaranden inom t.ex. den kommunala sektorn i egenskap av anbudsgivare. Tjänster kan trots det erbjudas en bredare kundkrets än enbart de statliga myndigheterna när det är ändamålsenligt och möjligt utan konkurrensutsättning. Med stöd av bestämmelserna kan tjänster tillhandahållas t.ex. sådana kunder för vars del tjänsteproduktionen har reglerats i lagstiftningen eller med stöd av den.

Valtori ska enligt motiveringen till den lag som gäller servicecentret producera tjänster för den offentliga förvaltningens säkerhetsnät. *Valtori* kan dessutom producera t.ex. andra sådana tjänster som enligt eventuella senare beslut med ensamrätt ska produceras för andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen. Servicecentret kan erbjuda kommunala myndigheter sina tjänster också i sådana exceptionella fall där motsvarande tjänster som de kommunala myndigheterna behöver inte finns tillgängliga på annat håll. I detta fall har den kommunala myndigheten möjlighet att använda sig av direktupphandling hos servicecentret.

3.2.3 Senatfastigheters ställning och kundkrets

För närvarande utövar ett affärsverk, Senatfastigheter, verksamhet med stöd av den gällande lagen om affärsverk. Senatfastigheter hör till finansministeriets förvaltningsområde. Senatfastigheter har till uppgift att tillhandahålla lokalservice och andra tjänster i omedelbar anknytning till den för de kunder som avses i 1 § i affärsverkslagen. Dessa är vid sidan av ämbetsverk och inrättningar statliga fonder utanför statsbudgeten, andra statliga affärsverk, såsom Forststyrelsen, samt enheter som är underställda riksdagen och som övervakas av den och är verksamma i anslutning till den, t.ex. Folkpensionsanstalten och Finlands Bank. Senatfastigheter kan tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag som tas upp i statsbudgeten. Senatfastigheter har också andra kunder som står för mindre än 10 procent av den totala omsättningen. Det är till största delen fråga om statsägda bolag, funktioner som bolagiserats av staten eller tillhandahållare av tilläggstjänster som staten behöver.

Senatfastigheter ska dessutom sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i affärsverkets besittning. Senatfastigheters huvudsakliga uppgift är att underhålla och reparera det nuvarande fastighetsbeståndet för statens behov. I begränsad utsträckning bygger affärsverket också upp nytt fastighetsbestånd. När statens behov av fastighetsförmögenheten i fråga upphör säljer Senatfastigheter egendomen genom öppna och icke-diskriminerande försäljningsförfaranden. Senatfastigheter utvecklar i praktiken inte fastighetsegendomen annat än genom planläggning. I syfte att vidareutveckla statens stationsområden i anslutning till järnvägsinfrastrukturen har ägandet och ansvaret för dessa överförs till Senaatin Asema-alueet Oy, som ägs av Senatfastigheter. Bolagets verksamhet bedrivs på marknadsvillkor.

Senatfastigheter ska också ha beredskap att sköta sina uppgifter under undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen i enlighet med vad finansministeriet och försvarsministeriet bestämmer i fråga om fastigheter som används av Försvarsmakten.

Finska staten äger fastighetsförmögenhet för skötseln av sina i lag föreskrivna uppgifter. Denna förmögenhet kan bedömas vara infrastruktur i den mening som avses i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd. Fastighetsförmögenheten är statens egendom och förvaltas med stöd av lagen om Senatfastigheter. Senatfastigheter är inte en självständig juridisk person, utan en del av finska staten. Det är fråga om i vilken utsträckning det är möjligt att utnyttja fastighetsinfrastrukturen i fråga om tjänster som produceras för andra än staten utan att det är fråga om statligt stöd. Det är emellertid inte i praktiken möjligt att utan svårighet särskilja mellan statens och andra kunders användning av fastighetsinfrastrukturen.

För det första ska Senatfastigheter anses vara byggherren/ägaren av en infrastruktur i enlighet med punkt 200 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd. Staten använder egendomen huvudsakligen för sina egna behov med hjälp av statens interna hyressystem. Det är fråga om användning av infrastruktur i den mening som avses i punkt 203 i tillkännagivandet, enligt vilken syftet inte är att utnyttja tillgångarna kommersiellt, och den offentliga finansieringen av infrastrukturen faller därmed utanför reglerna om statligt stöd. Senatfastigheter kan inte anses vara en verksamhetsutövare i den mening som avses i tillkännagivandet och betraktas inte som en sådan aktör. Senatfastigheters ställning har utformats genom en lag där också affärsverkets uppgifter har angetts. I enlighet med det ansvarsområde som föreskrivs i lagen strävar Senatfastigheter inte efter ekonomisk vinst och kan inte rikta sig till den öppna marknaden. Affärsverket kan inte heller delta i sådana offentliga konkurrensutsättningar där den upphandlande enheten enligt upphandlingslagen ska konkurrensutsätta sina tjänster.

För det andra är statens egendom i Senatfastigheters ägarbesittning i första hand avsedd att utnyttjas utanför marknaden och i icke-kommersiellt syfte på det sätt som föreskrivs i affärsverkslagen. Egendomen används av statens ämbetsverk och inrättningar samt med dessa jämförbara aktörer med utnyttjande av statens interna hyressystem. Användningen av lokalerna är nödvändig för den offentliga maktutövningen och för produktionen av statliga tjänster som enligt lag ska tillhandahållas medborgarna. Den viktigaste användaren av tjänsterna är försvarsförvaltningen (cirka 49 procent av fastighetsbeståndet och 34 procent av försäljningen, dvs. närmast hyresinkomster). I Senatfastigheters kundkrets ingår också andra sådana offentliga myndigheter som nämns i punkt 17 tillkännagivandet om begreppet statligt stöd eller som kan jämföras med sådana. Kunderna i fråga innehar funktioner som t.ex. gränsbevakning, tull, polis, fängvård och centralförvaltning, dvs. ministerier. Egendom som staten inte längre har behov av säljs genom öppna och icke-diskriminerande försäljningsförfaranden och den är inte kvar på marknaden för uthyrning annat än tillfälligt. Också då är det fråga om uthyrning för att bevara egendomens värde och säkerställa försäljningen av fastighetsförmögenhet. Senatfastigheter utvecklar i praktiken inte sin fastighetsförmögenhet för försäljning annat än genom planändringar. Någon omvandling av fastighetsförmögenhet för något annat bruk efter det att statens icke-ekonomiska verksamhet upphört sker inte så länge egendomen befinner sig i affärsverkets besittning.

Senatfastigheter har sådana kunder som hör till statens influensområde men som inte är samma statliga juridiska person. Bakom en sådan kundrelation ligger nästan utan undantag utnyttjande av egendom i en situation där någon av statens i lag föreskrivna uppgifter genom lag har anförtrots någon annan än ett ämbetsverk eller då är det fråga om en tjänst som produceras med offentliga medel och som inte annars finns att tillgå på marknaden. Ett exempel på en sådan kund är stiftelsen för Nationalgalleriet. I lagen om Nationalgalleriet har stiftelsen ålagts ett antal uppgifter som tidigare hörde till den inrättning som gick under namnet Statens konstmuseum.

När det gäller en kundgrupp som inte omfattas av statens influensområde är det ofta fråga om uthyrning av lokaler till serviceproducenter som Senatfastigheter konkurrerats ut när dessa tillhandahåller tjänster för statens räkning (t.ex. personalrestauranger, producenter av städtjänster eller producenter av underhållstjänster för materiel). Externa kunder är också privatpersoner, t.ex. vid uthyrning av bilplatser i anslutning till ämbetshus samt till vissa delar vid uthyrning av tjänstebostäder. Senatfastigheter hyr i liten omfattning ut lokaler till icke-statliga aktörer på det sätt som beskrivs ovan för att bevara fastighetsförmögenhetens värde och säljbarhet. I vissa fall förutsätter samhällsstrukturen och planläggningen att funktioner placeras i byggnader som det inte är möjligt att utnyttja för statens räkning. Detta gäller t.ex. kraven på placering av handels- och affärslokaler i anslutning till detaljplanerade kontorsbyggnader. Sådan verksamhet ska betraktas som ekonomisk verksamhet på marknadsvillkor.

Inrättandet av affärsverket Försvarsfastigheter inverkar inte nämnvärt på denna indelning av kundkretsen. I fortsättningen ska motsvarande siffror granskas på Senatkoncernnivå. Försvarsmakten har bl.a. i avgränsade områden hyrt ut sina inhyrda lokaler till sina strategiska partner, såsom t.ex. Millog Ab i samband med strukturomvandlingen inom försvarsförvaltningen. I samband med uthyrningen har Försvarsmakten således kunnat säkerställa en egen direkt styrning av objekten. Om man vill överlåta den vidareuthyrning som nu utövas av Försvarsmakten och låta Försvarsfastigheter sköta den som direktuthyrning, minskar den uthyrning som den statliga juridiska personen utövar och ökar på motsvarande sätt bolagens uthyrning. Senatfastigheters omsättning av uthyrningen och serviceförsäljningen till den kundkrets som enligt 1 § i affärsverkslagen är kunder hos affärsverket är sammanlagt cirka 92 procent. Då Försvarsmaktens vidareuthyrning och underuthyrning till Millog Ab beaktas, blir andelen något mindre. Arrangemanget gällande Försvarsfastigheter ökar sannolikt i motsvarande mån siffrorna för försälj-

ningen till statliga kunder på Senatkoncernnivå, när den nuvarande serviceavgiften för Byggverkets underhållstjänster slopas och blir en del av den totala hyra som Försvarsfastigheter tar ut.

3.2.4 Prissättning av tjänster vid affärsverken och vid Senatfastigheter

Efter att lagen om affärsverk stiftades har utgångspunkten för prissättningen av de tjänster som tillhandahålls av statens servicecenter, inbegripet Senatfastigheter, i fråga om statens interna kunder varit en så kallad självkostnadsbaserad prissättningsmodell. Enligt modellen täcks kostnaderna för tjänsteproduktionen med de inkomster som inflyter av försäljningen av tjänsterna samt i fråga om t.ex. affärsverken av avkastningen på det kapital som är bundet till tjänsteproduktionen, vilken under de senaste åren har motsvarat de genomsnittliga kostnaderna för statens upplåning. Självkostnadsbaserad prissättning har varit möjlig i fråga om sådana kunder som avses i 1 § 1 mom. i affärsverkslagen samt sådana kunder inom staten vilkas finansiering till största delen täcks med anslag som reserveras i statsbudgeten.

Prissättningen för andra kunder än statens interna kunder och in-house-bolag är i enlighet med utgångspunkten för affärsverkslagen marknadsmässig. Det föreslås inte några ändringar i detta upplägg. Förslaget påverkar inte heller Försvarsmaktens fortsatta möjligheter till vidareuthyrning av lokaler till sina strategiska partner, om detta med hänsyn till organiseringen av verksamheten är ändamålsenligt.

3.2.5 Konsekvenserna för affärsverken och Senatfastigheter av en försäljning som riktar sig till marknaden

I enlighet med tillkännagivandet om begreppet statligt stöd bedöms effekterna av affärsverkens verksamhet också utifrån huruvida verksamheten påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Affärsverken producerar i princip sina tjänster just för staten, varvid deras verksamhet i princip är begränsad till finskt territorium. Produktionen av tjänsterna sker inom ramen för det verksamhetsområde och de uppgifter som föreskrivs med stöd av lag. Ambassadfastigheter och andra institutioner utomlands sköts även i fortsättningen inom utrikesministeriets förvaltningsområde av skäl som hänför sig till internationell diplomati. Den verksamhet som Försvarsfastigheter bedriver enligt förslaget i propositionen kan i samband med militära krishanteringsinsatser och andra internationella uppdrag som hör till Försvarsmaktens uppgifter också försiggå, och försiggår i praktiken i allmänhet, utanför EU:s gränser. De statliga affärsverkens verksamhet bedöms på det hela taget inte ha någon inverkan på handeln eller investeringarna mellan medlemsstaterna, denna inverkan är i så fall på sin höjd marginell. Detta gäller även Senatfastigheters och den föreslagna Senatkoncernens verksamhet.

Det huvudsakliga fastighetsbeståndet i Senatkoncernens ägarbesittning består också av objekt som inte har konkurrerande infrastruktur på marknaden. I fråga om de försvarsfastigheter, gränssäkerhetsobjekt, fångvårdsanstalter och unika nationella kulturinrättningar och kulturbyggnader som ingår i statens kärnfunktioner finns det inte någon marknad och det finns inte heller några aktörer som producerar sådana lokaler för marknaden. Staten äger själv dessa objekt och producerar och underhåller dem för eget bruk. På grund av verksamhetens karaktär och t.ex. säkerhetskraven kan objekten inte skaffas genom att staten hyr dem eller på annat sätt på marknaden med hjälp av exempelvis lokalhanteringstjänster. Detta gäller i huvudsak också sådana objekt av kontorstyp som staten använder. När det gäller kontorsfastigheter är den strategiska linjedragningen den, att också genom ägande upprätthålla ett tillräckligt nätverk av lokaler för att möjliggöra multilokalt arbete inom staten i varje given situation.

Senatfastigheters egentliga produktion i anslutning till fastigheter, t.ex. I fråga om underhåll och byggande, sker huvudsakligen genom konkurrensutsättning på marknaden enligt upphandlingslagen. Försvarsfastigheter kommer i fortsättningen också att ha en viss egen produktion av underhållstjänster, vilket är nödvändigt bl.a. av säkerhetsskäl.

4 Målsättning

Försvarsmaktens bestånd av lokaler och användningen av dem avviker avsevärt från behovet av lokaler och användningen av dem i andra sektorer inom statsförvaltningen. Inom försvarsmaktens verksamhetsområde är största delen av lokalerna andra än typiska kontorslokaler, det finns många speciallokaler och dessutom finns en stor del av lokalerna på områden som är stängda för allmänheten, och användningen av lokalerna bestäms av de särskilda behoven inom den militära verksamheten. Därför bör lokalbeståndet och användningen av det planeras på lång sikt. Försvarsmaktens nuvarande strategi, under vilken projekten planeras och utvärderas, gäller fram till 2035. Många fastighetsinvesteringar är samtidigt direkt anknutna till de vapensystem- och materielanskaffningar som görs under strategiperioden.

I all verksamhet vid försvarsförvaltningen betonas de höga säkerhetskraven, som i hög grad återspeglas också i behovet av lokaler. Sådana behov är bl.a. lokalernas användbarhet vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden samt förmågan att stå emot störningar. Också de krav som internationella uppgifter ställer och den höga kravnivån i fråga om lokal- och informationssäkerhet accentueras i försvarsförvaltningens verksamhet. Inom försvarsförvaltningen är fastigheter och lokaler en del av Försvarsmaktens operativa prestationsförmåga och tryggheten av den. Därför ska de lösningar som gäller försvarsförvaltningens lokaler planeras och genomföras som en del av de sammantagna säkerhetslösningarna.

Syftet med omorganiseringen av användningen och underhållet av Försvarsmaktens lokaler är att Försvarsmakten på alla verksamhetsnivåer ska ha en tydlig samarbetspartner, Försvarsfastigheter.

Målet är en enhetlig fastighetsförvaltning där även de utvecklingsbehov som gäller Försvarsmaktens lokaler och fastigheter granskas som en del av den statliga helheten. I samband med reformen kan överlappande administrativa strukturer undanröjas. Målet är att bättre än tidigare kunna tillgodose försvarsmaktens behov genom att minska och förtydliga det angränsande ansvaret. Det centrala målet för fastighetsfunktionens strategiska partnerskap är att stödja Försvarsmaktens beredskap, förberedelser och säkerhet genom det skydd och den användbarhet som lokalerna erbjuder. Detta säkerställs genom att det skapas en enhetlig lägesbild för Försvarsmakten och Försvarsfastigheter. Samtidigt är målet att dämpa ökningen av Försvarsmaktens kostnader för lokaler.

Syftet med statens fastighetsväsende är att producera ändamålsenliga lokaler för ämbetsverkens verksamhet så kostnadseffektivt som möjligt. Den centralisering av statens fastighetsinnehav som genomförts i och med affärsverksmodellen har visat sig fungera. Syftet med den är att med hänsyn till alla förvaltningsområden och totalekonomin säkerställa ett tillräckligt underhåll av fastigheterna, centraliserad riskhantering i fråga om fastigheterna, behövliga investeringar och ett effektivt utnyttjande av fastigheterna under deras livscykel. Den centraliserade verksamhetsmodellen möjliggör en solid kompetens om fastigheter och specialisering på området. Inom ramen för en centraliserad modell kan investeringarna göras i rätt tid via affärsverket och fås tillbaka i form av hyror på längre sikt. Detta underlättar planeringen och budgeteringen av ämbetsverkens och inrättningarnas ekonomi, eftersom kostnaderna för lokalerna fastställs genom avtal och betalas i jämna rater i form av hyra.

Inom den enhetliga ägarförvaltningen har man också kunnat genomföra fastighets- och lokalstrategier som gäller hela statsförvaltningen med beaktande av likabehandlingen av ämbetsverk och inrättningar och statens helhetsintresse. Målet med en enhetlig ägarkontroll är att riskerna i anslutning till statens fastigheter på ett övergripande sätt hanteras inom samma koncernstruktur. Utgångspunkten för produktionen av affärsverkskoncernens gemensamma tjänster är ett kompetenskluster som tillför fördelar för hela statsförvaltningen bl.a. när det gäller beredskap och säkerhet. Även om affärsverken är egna upphandlande enheter, strävar man efter synergieffekter och ekonomiska fördelar genom en effektiv, enhetlig upphandling och gemensamma anskaffningar. Koncernens affärsverk ska producera tjänster åt varandra inom ramen för samma juridiska person utan konkurrensutsättning på det sätt som förutsätts i bokföringslagen och med iakttagande av den interna prissättningen. Dessutom kan man genom att koncentrera även andra tjänster dämpa ökningen av kostnaderna för lokaler.

Den allmänna utvecklingen av affärsverkslagen ger en smidigare förvaltning av de affärsverk som bedriver verksamhet med stöd av lagen och de myndigheter inom centralförvaltningen som styr dem. Samtidigt är målet att på författningsnivå förtydliga beskrivningen av grunderna och ansvaret för samt förpliktelserna i den statliga affärsverksverksamheten. Genom att affärsverkens kundkrets klargörs och uppdateras säkerställs det att affärsverkens juridiska verksamhetsmiljö fungerar.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

5.1.1 Omorganiseringen av Försvarsfastigheter

Avsikten är att den bebyggda fastighetsegendom som Försvarsmakten förfogar över ska samlas i dotteraffärsverket Försvarsfastigheter. Det är meningen att Försvarsfastigheter ska vara ett affärsverk och fungera som dotterbolag till Senatfastigheter. I regeringspropositionen föreslås det för det första att dotteraffärsverket Försvarsfastigheter inrättas och att det i fråga om det nya affärsverket föreskrivs om bl.a. dess uppgifter, styrning, verksamhetsprinciper och förvaltning. Bestämmelserna om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter samlas samtidigt i en ny lag. I den nya lagen föreskrivs det därmed om den nya Senatkoncernen och om koncernstrukturens funktioner. Lagen är en speciallag i förhållande till affärsverkslagen, som är en allmän lag. Det föreslås samtidigt att alla bestämmelser som gäller bara Senatfastigheter överförs från den allmänna lagen till den nya speciallagen. Det har inte bedömts vara ändamålsenligt att ta in bestämmelserna om dotteraffärsverkets struktur i den allmänna lagen. Att reglera affärsverkets struktur separat gör det möjligt att ta hänsyn till varje sektors särskilda behov bättre än vad en modell som utgår från en allmän struktur gör. På motsvarande sätt finns bestämmelserna om Forststyrelsen, som bildar en koncern, i en speciallag som gäller enbart Forststyrelsen.

En av utgångspunkterna för inrättandet av Försvarsfastigheter är att dämpa ökningen av Försvarsmaktens kostnader för lokaler. Samtidigt bör ställningen för Senatfastigheters övriga kunder inte försämrats. För att säkerställa dessa mål är avsikten att en del av de tjänster som moder- och dotteraffärsverket producerar för kunderna och som affärsverkskoncernen själv behöver produceras centraliserat. Senatfastigheter ska i egenskap av moderaffärsverk svara för att de gemensamma tjänsterna och funktionerna fungerar och att tjänsterna produceras antingen av Senatfastigheter eller av Försvarsfastigheter genom de interna arrangemang och under det interna produktionsansvar som inom affärsverkskoncernen vid respektive tidpunkt anses vara effektivast. Försvarsfastigheter ska inom ramen för sina resurser producera t.ex. koncernens gemensamma tjänster i anslutning till förberedelser och beredskap för affärsverkskoncernen och statsförvaltningen som helhet.

RP 31/2020 rd

Den föreslagna koncernstrukturen kommer inte att innebära just några förändringar i fråga om åtagandena mellan budgetekonomin och Senatfastigheter. Försvarsfastigheter ska i första hand svara för sina egna åtaganden själv och om affärsverket inte klarar av detta, ska Senatfastigheter svara för dem. Budgetekonomins förbindelser ska alltså också i fortsättningen vara sekundära i förhållande till affärsverkets förbindelser.

Riksdagens styrning i förhållande till affärsverken ska förtydligas genom att riksdagen i enlighet med vad som föreskrivs i affärsverkslagen i fortsättningen ska godkänna de centrala målen för de tjänster som affärsverken producerar och deras övriga verksamhetsmål. I den gällande lagen nämns inte dessa, utan riksdagens styrning härleds direkt ur bestämmelserna i 84 § i grundlagen. Riksdagen ska utöver sin övriga styrning ställa upp målen i samband med budgetbehandlingen. Förslagen i fråga om styrningen av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter ska framställas under finansministeriets huvudtitel. Riksdagens samtycke till upplåning, maximibeloppet för investeringar och fullmakter för förbindelser under kommande år ska beviljas gemensamt för Senatfastigheter och Försvarsfastigheter på Senatkoncernnivå. De styrande ministeriernas uppgift är att efter det att riksdagen fattat beslut om budgeten ställa upp närmare service- och resultatmål och mål för intäktsföringen. Den närmare allokeringen av fullmakter och samtycken i Senatkoncernen sker genom beslut av Senatfastigheter inom de gränser riksdagen godkänner och med beaktande av de mål som riksdagen ställt upp och Försvarsfastigheter beslutar för egen del om sina fullmakter inom ramen för dessa.

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter har vardera sin egen balansräkning och bokföring. Utgångspunkten är bestämmelserna om ekonomi i affärsverkslagen. På grund av koncernstrukturen föreskrivs det om vissa avvikande arrangemang i speciallagen. Försvarsfastigheter gör upp och lämnar sitt förslag till Senatfastigheter utifrån statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna, och Senatfastigheter sammanställer dessa och sina egna förslag till ett gemensamt förslag som sedan framställs för finansministeriet. Senatfastigheter står för Försvarsfastigheters lånefinansiering. Försvarsfastigheters behov av lån bedöms, Senatfastigheters låneupptagning inbegripet, inom ramen för den fullmakt att uppta lån som riksdagen årligen godkänner. Båda affärsverken gör årligen upp ett bokslut. Försvarsfastigheters bokslut lämnas till Senatfastigheters styrelse, som har till uppgift att i enlighet med affärsverkslagen föredra ärendet för statsrådet för båda affärsverkens räkning. Statsrådet fastställer koncernbokslutet, bestämmer den intäktsföring Senatfastigheter ska uppnå och beslutar hur stor del av intäktsföringen som åligger Försvarsfastigheter.

Speciallagen innehåller också i fråga om förvaltningen vissa undantag från den allmänna affärsverkslagen. Direktören för Försvarsfastigheter ansvarar för Försvarsfastigheters operativa verksamhet. Direktörens uppgifter regleras i speciallagen och Försvarsfastigheters styrelse fattar beslut om vem som utses till direktör. Verkställande direktören för Senatfastigheter är direktörens administrativa chef. Det ingår också en bestämmelse i speciallagen i fråga om föredragningen av de ärenden som ska avgöras av Försvarsfastigheters styrelse. Direktören för Försvarsfastigheter ska föredra ärendena för Försvarsfastigheters styrelse. Verkställande direktören för Senatfastigheter ska dock vara föredragande i ärenden som har betydande konsekvenser för hela Senatkoncernen.

5.1.2 Personalens ställning

Vid omorganiseringen tryggas personalens ställning vid såväl Byggverket som Senatfastigheter. Största delen av Byggverkets personal överförs till Försvarsfastigheter. Samtidigt överförs en liten del av personalen vid Senatfastigheter till Försvarsfastigheter och på motsvarande sätt en liten del av Byggverkets personal till Senatfastigheter. Samtliga personalöverföringar ska genomföras i enlighet med principerna för överlåtelse av rörelse. Det föreslås att de bestämmelser

som behövs för att fullfölja dessa principer och utgångspunkter med avseende på personalen ska tas in i den nya speciallagen. Förslaget innebär inte några överföringar i fråga om Försvarsmaktens personal. Personalens ställning beskrivs närmare i bl.a. avsnittet om konsekvenser för personalen.

5.1.3 Allmänna behov av att ändra affärsverkslagen

I de bestämmelser som styr verksamheten vid alla de statliga servicecentren har det varit nödvändigt att definiera deras kundkrets. Det har också varit nödvändigt att uppdatera definitionen under årens lopp. Bakom detta behov ligger strukturförändringarna inom statsförvaltningen och det ökade samarbetet över sektorsgränserna inom den offentliga sektorn. Det föreslås att avgränsningen av kundkretsen i affärsverkslagen ses över så att den tydligare än nu beskriver affärsverkets roll som internt servicecenter inom staten. Syftet är också att beakta behoven att utveckla den offentliga förvaltningen över gränserna för den offentliga förvaltningens olika enheter i definitionen. Detta är nödvändigt när man t.ex. utvecklar statens och kommunernas gemensamma möjligheter att producera tjänster för allmänheten.

Den allmänna lagen ska också i fortsättningen innehålla en beskrivning av statliga affärsverks kundkrets. I den enskilda speciallagen för det nya affärsverket bör man dock ta ställning till i vilken utsträckning avgränsningen av kundkretsen i den allmänna lagen kan tillämpas inom verksamhetsområdet för det affärsverk som ska bildas och om det finns behov av att komplettera bestämmelsen om kundkrets separat för varje affärsverk. För varje affärsverk bör det också övervägas och genom lag föreskrivas om affärsverkets möjlighet att bedriva verksamhet på marknaden inom ramen för den allmänna lagen. Utgångspunkten för verksamheten på marknaden är en prissättning på marknadsvillkor i enlighet med den föreslagna 3 § i affärsverkslagen. Möjligheten att över huvud taget vara verksam på marknaden ska tolkas snävt på grund av de strukturella egenskaperna hos affärsverksmodellen, såsom ett affärsverks oförmåga att gå i konkurs. Ekonomisk verksamhet kan vara möjlig inom de ramar som den inre marknaden tillåter och närmast i de fall när det är fråga om anknytande verksamhet i förhållande till den egna tjänsteproduktionen. Denna till marknaden riktade verksamhet ska alltid vara obetydlig i förhållande till den egentliga affärsverksamheten. Enligt tillämpningspraxis för den gällande affärsverkslagen är nivån cirka 10 procent, vilket också i fortsättningen ska vara utgångspunkten. I fråga om all anknytande verksamhet ska utgångspunkten vara en bedömning i förhållande till infrastrukturen, och förhållandet får vara högst 20 procent. Mängden ska dock bedömas och fastställas separat genom lag i samband med inrättandet av varje affärsverk.

I enlighet med den föreslagna indelningen av kundkretsen ändras i praktiken inte den sammanlagda andelen av Senatfastigheters kunder hos statens ämbetsverk, inrättningar och andra kunder som hör till den statliga kundkretsen jämfört med nuläget. Uppföljningen av försäljningen av tjänster till kundkretsen ska dock uppdateras så att den motsvarar den indelning som anges i lagen.

Den ovan beskrivna omfattningen av den ekonomiska verksamhet som riktar sig till marknaden avviker inte från de nationella utgångspunkterna för marknadsregleringen. Det är nödvändigt att verksamheten tillåts i begränsad omfattning för att de statliga affärsverken på ett förnuftigt sätt ska kunna fullgöra de uppgifter som ankommer på de interna servicecentren inom staten. Största delen av affärsverkens produktion av tjänster inriktar sig alltid på statsförvaltningens interna behov. Affärsverken har t.ex. inte till uppgift att sköta medborgartjänster eller att tillhandahålla tjänster på den privata marknaden, och bestämmelser om deras uppgifter ska alltid utfärdas separat genom lag. Affärsverken har sannolikt ofta också sådana uppgifter som avses i beredskapslagen, vilket bl.a. i samband med 127 § i kommunallagen (410/2015) har konstaterats vara en grund för att avvika från bolagiseringskyldigheten, även om verksamheten delvis sker

på marknaden. Avsikten med ändringen av lagen om statliga affärsverk och speciallagarna om de enskilda affärsverken är inte att ändra Konkurrens- och konsumentverkets behörighet eller hur affärsverkens verksamhet bedöms inom ramen för bestämmelserna om konkurrensneutralitet i konkurrenslagen.

På grund av den självkostnadsbaserade prissättningsmodell för tjänsterna som i allmänhet används vid de statliga servicecentren är det nödvändigt att precisera vad som avses med företagsekonomiska verksamhetsprinciper i affärsverkslagen. Affärsverkens verksamhet ska även i fortsättningen följa företagsekonomiska principer. Detta är en nödvändig utgångspunkt för att verksamhetens transparens och jämförbarhet ska bestå också i fortsättningen och verksamhetens kostnadseffektivitet ska kunna följas upp genom jämförelser. Lagen ska dock förtydligas i fråga om när tjänsteproduktionen kan basera sig på självkostnadsprissättning och när den ska prissättas på marknadsvillkor.

För att förvaltningen och beslutsfattandet i anslutning till affärsverkens operativa affärsverksamhet ska kunna göras smidigare krävs det vissa ändringar. Dessa bidrar till att minska den administrativa arbetsbördan både för affärsverken och vid det ministerium som vid respektive tidpunkt ansvarar för ägarstyrningen. Behovet av ändringar gäller bl.a. möjligheten att delegera beslutanderätten för affärsverkets styrelse vid överlåtelse av statens fastighetsförmögenhet, förlängning av utnämningssperioden för styrelseledamöter och revisorer från det nuvarande en gång om året samt förenkling av förfarandet för överföring av besittning av statlig fastighetsförmögenhet mellan affärsverken.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslagna arrangemanget gäller betydande statliga fastighetstillgångar till ett värde av cirka 1,1 miljarder euro. Egendomsarrangemangen och omorganiseringen sker i alla händelser internt inom statsförvaltningen och propositionen ökar inte statens ansvar utanför statsförvaltningen, eftersom det är fråga om omorganisering av befintliga strukturer. Arrangemanget ökar inte lokalkostnaderna för Senatfastigheters övriga statliga kunder eller försämrar de tjänster som tillhandahålls dem.

Målet är att staten genom att koncentrera Senatfastigheters och Byggverkets funktioner ska sänka kostnadsnivån för staten med minst 5 miljoner euro, bl.a. genom att överlappande IKT-lösningar elimineras, stordriftsfördelar uppnås vid upphandling, de administrativa kraven enligt affärsverkslagen lindras och verksamheten förenhetligas. Detta mål nås under en tid på mellan 5 och 10 år, bl.a. genom att upphandlingen effektiviseras, överlappande uppgifter och IKT-system faller bort och uppgifterna omorganiseras. I fortsättningen produceras tjänster för båda affärsverken och deras kunder i form av gemensamma koncerntjänster för affärsverken i stället för som tidigare för två separata organisationer. En förenhetligad underhållsprocess för fastigheterna gör det möjligt att sänka kostnaderna för underhållet. Volymen av Senatfastigheters och Byggverkets likartade anskaffningar har uppskattats till cirka 50 miljoner euro, och i fortsättningen kan kostnaderna sänkas genom att upphandlingen samordnas.

Arrangemanget gör det möjligt att dämpa ökningen av Försvarsmaktens lokalkostnader. Syftet med inrättandet av Försvarsfastigheter och anpassningen av hyressystemet är att dämpa de nominella kostnadsökningarna för lokaler mellan åren 2020 och 2035 så att deras relativa andel av utgifterna för det militära försvaret, med undantag för utgifterna för anskaffningen av jakt-

plan och för Flottilj 2020-upphandlingen, inte ökar jämfört med nuläget. Enligt Försvarsmaktens gällande lokalstrategi bör den relativa andelen av kostnaderna för lokaler understiga 11 procent av utgifterna för det militära försvaret.

Enligt modellen med totalhyror svarar Försvarsfastigheter för de totala kostnaderna för de fastigheter som Försvarsmakten hyr och för planeringen av deras livscykel. Försvarsmakten kommer inte längre att ha ansvaret för underhållet och kan i stället koncentrera sig på sin kärnverksamhet. De nya bruttotyres- och serviceavtalen görs upp på ett sådant sätt att försvarsmaktens utgifter för lokaler bättre motsvarar de faktiska kostnaderna på objektnivå och gör dem lättare att förutse. Ett proaktivt underhåll av fastigheterna minskar behovet av reparationer och medför kostnadsbesparingar.

De engångskostnader som hänför sig till omorganiseringen och genomförandet av projektet beräknas uppgå till cirka 5,7 miljoner euro, varav de direkta projektkostnaderna är cirka 0,9 miljoner euro. De övriga kostnaderna består av organisationernas egna merkostnader för att säkerställa att projektet genomförs med framgång. I det inledande skedet av Försvarsfastigheters verksamhet uppstår det också kostnader för upphandlingar av informationssystem. De kostnads-mässiga konsekvenserna för budgeten beskrivs närmare i avsnitt 12.

När personalen övergår i anställning hos Försvarsfastigheter och Senatfastigheter överförs ekonomiska åtaganden för semesterrättigheter för personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk till affärsverken till ett belopp av sammanlagt cirka 6 miljoner euro. Åtagandena för den personal som överförs från Senatfastigheter till Försvarsfastigheter understiger 0,5 miljoner euro. Dessa åtaganden kommer affärsverken att täcka med inkomsterna från affärsverksamhet. Hittills har Försvarsförvaltningens byggverk täckt motsvarande kostnader med medel som inlutit av de serviceavgifter verket tagit ut hos sina kunder, närmast Försvarsmakten, och Senatfastigheter med hyresinkomster. Överföringen kommer därmed inte att inverka på Försvarsmaktens kostnader.

Äganderätten till den egendom som överförs i samband med arrangemanget ändras inte, utan endast ägarkontrollen överförs. Den juridiska äganderätten ska även i fortsättningen innehas av finska staten. I samband med överföringen betalas inte någon överlåtelseskatt och propositionen har inte heller några andra konsekvenser med avseende på överlåtelseskatt. Av den egendom på cirka 1,1 miljarder euro som överförs är Byggverkets andel uppskattningsvis cirka 25 miljoner euro. Försvarsfastigheters främmande kapital beräknas uppgå till uppskattningsvis cirka 400 miljoner euro. Det främmande kapitalet består av Byggverkets nuvarande kortfristiga leverantörsskulder och skuldförhållandet till moderaffärsverket. Lånearrangemanget är internt inom staten och genomförs så att moder- och dotteraffärsverkets balansräkningsstruktur förenhetligas affärsverken emellan. På så sätt är arrangemanget neutralt med tanke på lokalkostnaderna för statens övriga ämbetsverk och inrättningar. Båda affärsverkens soliditet kommer att ligga mellan 60 och 65 procent. Siffrorna har beräknats på basis av de senast fastställda uppgifterna i bokslutet för 2018.

Affärsverkens till marknaden riktade försäljning kommer också i fortsättningen att vara liten, och propositionen påverkar inte den rådande situationen i detta avseende.

5.2.2 Konsekvenser för personalen

Avsikten är att i samband med omorganiseringen föreskriva om iakttagande av villkoren för överlåtelse av rörelse, och på så sätt undvika en separat granskning av uppfyllandet av dessa villkor. Omorganiseringen innebär inte någon minskning av personal. Eftersom det är fråga om en överlåtelse av rörelse, har propositionen inga direkta konsekvenser för personalen. I samband

RP 31/2020 rd

med arrangemanget fortgår personalens löner, förmåner och pensionsarrangemang i enlighet med villkoren för överlåtelse av rörelse. Som ett resultat av arrangemanget kan mångfalden av anställningsvillkor och förmåner som tillämpas inom Senatkongcernen öka. Inom Senatkongcernen strävar man efter att säkerställa en jämlik behandling av arbetstagarna, och för att uppnå detta är målet på längre sikt att förenhetliga arbetsvillkor och förmåner. Riktlinjerna för arbetsvillkoren och arbetskollektivavtalen ska behandlas i Senatkongcernens ledningsgrupp.

När det gäller personalens ställning tillämpas bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen (55/2001) och statstjänstemannalagen (750/1994). På överföringarna tillämpas också lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och lagen om samarbete inom företag (334/2007). Lagen om behörighet att placera statliga enheter och funktioner (362/2002) tillämpas inte på arrangemanget, eftersom det gäller ett affärsverk som inte omfattas av lagens tillämpningsområde och arrangemanget inte kan genomföras separat från affärsverkets verksamhet.

Sammanlagt kommer den nya Senatkongcernen att ha cirka 1 100 anställda i arbetsavtalsförhållande fr.o.m. den 1 januari 2021. Försvarsfastigheter ska tillhandahålla lokaltjänsterna för Försvarsmakten och de strategiska samarbetspartner som den angett. Senatfastigheter ska tillhandahålla lokaltjänsterna för den övriga statsförvaltningen och kunderna utanför statens budgetekonomi.

De gemensamma tjänster som kunderna och affärsverkskongcernen behöver produceras centraliserat och enhetligt. De serviceproducerande enheterna och deras personal kan finnas antingen vid Senatfastigheter eller vid Försvarsfastigheter.

Största delen av Byggverkets personal överförs till Försvarsfastigheter. Till Senatfastigheter överförs de personer som i fortsättningen ska arbeta med de gemensamma tjänster som Senatfastigheter tillhandahåller. Gemensamma tjänster tillhandahålls delvis också av Försvarsfastigheter, och till denna del ska den personal som producerar gemensamma tjänster finnas vid Försvarsfastigheter. Från Senatfastigheter till Försvarsfastigheter överförs också den personal som i fortsättningen kommer att sköta kundrelationen till Försvarsmakten. Den visstidsanställda personalen övergår för den tid som villkoren för visstidsanställningen anger i visstidsanställning hos respektive affärsverk.

I samband med arrangemanget granskas också kontaktytorna mellan Försvarsmaktens och Försvarsfastigheters funktioner. Eftersom ansvaret för underhållet ligger hos Försvarsmakten enligt den nuvarande modellen med kapitalhyra har en del av Försvarsmaktens personal reserverats för dessa funktioner utanför den egentliga kärnverksamheten.

Tjänsten som direktör för Byggverket, som för närvarande innehas av en ställföreträdande direktör, ändras med stöd av den föreslagna lagen till ett anställningsförhållande på viss tid vid Försvarsfastigheter och sköts interimistiskt tills Försvarsfastigheters styrelse utser den egentliga direktören. Alla överföringar gäller från och med den 1 januari 2021 och hela personalen ska överföras på samma villkor som förut. I samband med reformen har personalorganisationerna hörts och reformen medför inga ändringar i personalorganisationernas ställning.

Personalens placering bestäms utifrån uppgifterna. Största delen av personalen fortsätter i sina tidigare uppgifter. Omorganiseringen av de funktioner som beskrivs i förslaget kan leda till förändringar i personalens uppgiftsbeskrivningar och arbetsroller. Sådana förändringar kan vara t.ex. byte av arbetsställe, chef eller arbetsenhet. Den för försvaret nödvändiga utryckningsberedskapen och annan verksamhet som beredskapskompetensen förutsätter kommer också i fortsättningen av beaktas i fråga om anställningarna. I vissa funktioner kan det uppstå överlappande

resurser i och med arrangemanget. Dessa överlappningar gör det möjligt att omfördela personalresurserna för att åtgärda identifierade resursbrister. Vid samtliga ändringar strävar man efter att beakta personalens kompetens och önskemål. Vid eventuella omstruktureringar säkerställs tillräcklig utbildning och stöd. Möjligheterna till distansarbete och platsoberoende arbete ska utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt för att minska förändringar i fråga om var arbetet utförs.

Verksamheten kommer att utvecklas utgående från Försvarmaktens behov. Försvarsfastigheters nätverk av verksamhetsställen kommer att placeras i omedelbar närhet av Försvarmaktens organisation och i samarbete med Försvarmakten. För personalen kan det dessutom genom reformen uppstå möjligheter att få arbeta vid något annat verksamhetsställe än för närvarande.

I och med arrangemanget med en affärsverkskoncern öppnas större interna karriärmöjligheter för personalen. Att personalresurserna samlas inom en enda koncern ökar också möjligheterna att i högre grad än för närvarande specialisera sig på olika uppgiftshelheter eller till att söka sig till andra typer av uppgifter genom att utnyttja arbetsrotation. Detta ger i sin tur möjlighet att tillhandahålla bättre lokalservice för Försvarmakten och andra kunder inom statsförvaltningen. Samtidigt förbättrar det kontinuitetshandlingen inom hela den statliga fastighetsförvaltningen och t.ex. möjligheterna att fungera som föregångare inom fastighetsbranschen. Det fördjupade strategiska partnerskapet mellan Försvarsfastigheter och Försvarmakten gör det också möjligt att fördjupa kompetensen och samarbetet genom personalrotation.

Utgångspunkten för de ändringar som gäller personalen är en god personalpolitik och högklassig personalledning. I en omställningssituation ska lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2003) samt lagen om samarbete inom företag (334/2007) iakttas och företrädare för personalen ska delta i beredningen och genomförandet av omställningssituationen. En lyckad förändringsledning förutsätter också att hela personalen är delaktig i förändringsprocessen. Detta främjar också personalens tillgång till information och dess möjligheter att påverka beredningen och genomförandet av förändringen.

5.2.3 Övriga konsekvenser

Den föreslagna centraliseringen av lokalhanteringen förbättrar Försvarmaktens förmåga att genomföra sina i lag föreskrivna uppgifter tack vare att den får en strategisk partner. En viktig fördel med detta är att Försvarsfastigheter håller Försvarmaktens lokaler av vital betydelse i ett sådant skick att de uppfyller de krav som gäller i undantagsförhållanden. Senatfastigheter svarar för motsvarande lokaler för övriga statliga aktörer. Beredskapsarrangemangen kommer att genomföras kostnadseffektivt. Staten som helhet drar med tanke på förberedelser och beredskap nytta av det kompetenskluster som bildas av Försvarsfastigheter. I och med arrangemanget bör det uppstå en modell som är enklare än den nuvarande och ur kundens synvinkel har en tydligare ansvarsfördelning. Försvarsfastigheter kan också anses vara en mer sakkunnig och smidig aktör när det gäller att producera fastighets- och underhållstjänster för Försvarmakten med beaktande av t.ex. specialbestämmelserna om tillverkning och upplagring av explosiva varor.

En annan viktig aspekt av reformen är också att Försvarsfastigheter kommer att utgöra en del av verksamheten inom det militära försvaret. Affärsverket kan på så sätt bättre än för närvarande tas i beaktande och styras som en del av Försvarmaktens övriga strategiska planering. Inom ramen för den föreslagna modellen kan lokalhanteringen effektivare kopplas till de sammanlagda säkerhetslösningarna i såväl hemlandet som vid internationella uppdrag. Centraliseringen av lokalhanteringen möjliggör också bl.a. enhetligare lösningar när det gäller Försvarmaktens och det nya dotteraffärsverkets informationssystem än i nuläget.

Försvarsmakten har fastställt att lokalerna är en integrerad del av försvarssystemet. För att Försvarsmaktens i lag föreskrivna uppgifter ska kunna fullgöras förutsätts lokaler och tjänster som stöder verksamheten. För närvarande har Försvarsmakten inte tillgång till enhetliga kostnads- och tillgänglighetsuppgifter om de enskilda objekten. Dessutom är fastighetsuppgifterna spridda i och med att de finns i olika organisationers system. Försvarsfastigheter ska enligt förslaget ha det övergripande ansvaret för att ta fram en lägesbild (t.ex. kostnader, antal lokaler, effektiv användning av lokaler, miljöfrågor, teknisk säkerhet). Detta kommer att ha en betydande inverkan när det gäller en bättre kostnadshantering.

Den utvidgning av affärsverkets kundkrets som föreslås i fråga om affärsverkslagen gör det lättare att utveckla de gemensamma tjänsterna och servicekedjorna inom den offentliga förvaltningen. Att medborgartjänsterna koncentreras och kommer att produceras vid statens och kommunernas samservicekontor innebär t.ex. att Senatfastigheter ska kunna producera lokallösningar också för kommuner eller samkommuner i vissa situationer.

Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), nedan *informationshanteringslagen*, träder i kraft vid ingången av 2020. Skyldigheterna enligt lagen gäller också affärsverk på det sätt som föreskrivs i den. Beredningen av de åtgärder informationshanteringslagen kräver har inletts vid Senatfastigheter. Samma förfaranden för informationshantering ska införas också för Försvarsfastigheter vidkommande med beaktande av de särskilda behov som uppkommer i fråga om säkerhetskritiska uppgifter. Organiseringen av skyldigheterna i de två organisationerna med hjälp av gemensamma förfaranden underlättar och förenhetligar rutinerna för statens fastighetsförvaltning och förbättrar därmed uppfyllandet av förutsättningarna för informationshanteringslagen. Informationshanteringslagen har inga direkta ekonomiska konsekvenser i anslutning till denna proposition.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

6.1.1 Bevarande av nuläget

Att bevara nuläget är förknippat med flera problem och kan därför inte anses vara en ändamålsenlig lösning. Med den nuvarande modellen för fastighetsförvaltning kan man inte dämpa ökningen av försvarsförvaltningens fastighetsutgifter på ett sätt som är förenligt med propositionens syfte utan att göra betydande ändringar i grunderna för bestämmande av kapitalhyran. Den nuvarande decentraliserade modellen för fastighetsförvaltning tillhandahåller inte heller lokal-service som i tillräcklig grad stöder Försvarsmakten i ett förändrat säkerhetsläge. Modellen har inte heller tillräckligt tydligt gett Försvarsmakten det ansvar den behöver ha. Den nuvarande modellen är problematisk också med tanke på fastighetsförvaltningens funktion och bevarandet av fastighetsbeståndets värde och har bl.a. lett till att fastighetsbeståndet har fått förfalla och att underhållet blivit allt mer eftersatt.

Ytterligare ett problem med den nuvarande modellen kan anses vara att den inte erbjuder tillräckliga verktyg för att svara mot de krav som ställs på Försvarsmakten i undantagsförhållanden och vid internationella uppdrag. Senatfastigheter är för närvarande inte ett tillräckligt specialiserad aktör inom säkerhetssektorn för att kunna understödja försvaret, och kan därför inte till fullo uppfylla Försvarsmaktens särskilda behov. En mer ingående bedömning av nuläget och problemen i anslutning till det ingår i avsnitt 2.

6.1.2 En centraliserad ämbetsverksmodell

Att verksamheten bedrivs i form av ett ämbetsverk skulle i praktiken innebära att det ägar- och förvaltningsarrangemang som staten tillämpade ännu på 1990-talet återinfördes i fråga om Försvarsfastigheter. I det första skedet av den reform av fastighetsförvaltningen som inleddes 1995 förvaltades statens fastighetsförmögenhet av Statens fastighetsverk, som organisationsmässigt var ett ämbetsverk. Reformen av fastighetsförvaltningen var en del av den ändring av styrmodellen för hela den offentliga ekonomin som genomfördes i samband med resultatstyrningsreformen. I samband med reformen infördes i fråga om lokalerna ett system med interna hyror samtidigt som ämbetsverken fick eget ansvar för lokalkostnaderna inom ramen för sina anslag. Reformen slutfördes genom att ämbetsverket Statens fastighetsverk från och med 1999 blev ett separat affärsverk fristående från statens budgetekonomi.

I synnerhet när det gäller den bebyggda fastighetsförmögenheten har övergången till affärsverk medfört betydande fördelar. Den största skillnaden är en självständig finansiering av investeringar, som också kan ske genom upptagande av lån, vilket inte är möjligt för ett ämbetsverk bundet till ett årligt kassaflöde och budgetanslag. Genom att en äkta lånefinansiering blev möjlig uppnåddes också en situation där verksamheten och ekonomin i betydligt större utsträckning var jämförbara med verksamheten och ekonomin för motsvarande aktörer inom fastighets- och kontorssektorn, vilket i sin tur har medfört effektivitetskrav på verksamheten.

En verksamhet organiserad i ämbetsverksform förutsätter också omfattande speciallagstiftning för att ämbetsverkets verksamhetsmodell ska få sådana element av fastighetsaffärsverksamhet som motsvarar verksamhet enligt affärsverks- och bolagsmodellerna. Enligt bedömningar har man inte lyckats uppnå den snabba handlings- och reaktionsförmåga som krävs för att förbättra Försvarsmaktens servicenivå genom den nuvarande verksamhetsmodellen. Den leder också till att statens centraliserade fastighetsförvaltning decentraliserats och att de synergieffekter och de fördelar som en centralisering medfört gått förlorade.

6.1.3 Bolagisering av Försvarsfastigheter

Vid en bolagisering av Försvarsfastigheter blir fastigheternas särart en viktig utgångspunkt för granskningen. Egendomen består uteslutande av objekt som är centrala för statens försvars- och säkerhetsintressen. Efter en bolagisering skulle statens innehav koncentreras till aktiebolagets aktiestock. Fastighetsförmögenheten i ett ordinärt aktiebolag skulle inskränkas till egendom som omfattas av den överlåtelselag som stiftats med stöd av 92 § i grundlagen. En sådan lösning skulle kräva bestämmelser i speciallagstiftning om överlåtelsebegränsningar eller överföring av beslutanderätten utanför bolaget vid överlåtelser. Ett sådant förfarande måste anses vara problematiskt, eftersom det dessutom skulle innebära en mycket stor avvikelse från de principer om tydliga ägarförhållanden som förutsätts i jordabalken (540/1995) och därmed från de grundläggande syftena med hela den gällande jordabalken. Överlåtelsebegränsningarna skulle i detta fall sannolikt också vara på en sådan nivå att de måste antecknas särskilt i fastighetsregistret för varje fastighet.

Aktiebolagsmodellen kunde också leda till ett behov av att dela upp egendom i mindre enheter, vilket i detta sammanhang innebär en förlust av synergieffekter och stordriftsfördelar som redan uppnåtts eller kunde uppnås genom en centraliserad modell. Samtidigt innebär det att arrangementet in skulle stödja uppfyllandet av produktivitetsmålen för statens övriga verksamhet i nuvarande omfattning.

Enligt bedömningar är det inte möjligt att uppfylla målen för reformen samtidigt som statens direkta ägande och riksdagens direkta styrningsmakt frångås genom en överlåtelse.

6.1.4 Ett självständigt affärsverk

Ett alternativ till modellen med dotteraffärsverk är att Försvarsfastigheter inrättas som ett självständigt affärsverk som är helt och hållet fristående från Senatfastigheter. En modell med ett självständigt affärsverk har i många avseenden samma element och konsekvenser som den föreslagna modellen med ett dotteraffärsverk. Försvarsfastigheter skulle också som ett självständigt affärsverk vara en specialiserad säkerhetsaktör och skulle därför kunna svara mot Försvarsmaktens särskilda behov. Ur Försvarsmaktens synvinkel skulle affärsverket till övervägande del vara en partner som ansvarar för förvaltningen och underhållet av fastigheterna. Det är sannolikt så, att en del av de objekt som Försvarsmakten använder även i fortsättningen kommer att kvarstå hos Senatfastigheter, bl.a. för att deras huvudsakliga användare är någon annan än Försvarsmakten eller dess strategiska partner. Hyresmodellen för fastigheterna kan också användas på motsvarande sätt med ett självständigt affärsverk som motpart som med ett dotteraffärsverk som motpart.

En svaghet med modellen med ett självständigt affärsverk kan med nödvändighet anses vara den dubbla förvaltning som skulle uppstå. Senatfastigheter och Försvarsfastigheter skulle då inte kunna utnyttja affärsverkskoncernens gemensamma tjänster, vilket sannolikt leder till högre totalkostnader. Som en mindre aktör skulle den ekonomiska risktåligheten i det ekonomiskt självständiga affärsverket Försvarsfastigheter vara sämre än i den föreslagna koncernstrukturen. Som ett självständigt affärsverk skulle Försvarsfastigheter tvingas ordna och producera de tjänster för Försvarsmakten som enligt förslaget i propositionen kan produceras gemensamt för samtliga statliga kunder, vilket ökar överlappningarna.

Som ett självständigt affärsverk tvingas Försvarsfastigheter också själv skaffa det främmande kapital som verksamheten kräver. Anskaffningen av finansiering decentraliseras och förutsätter överlappande ekonomisk och finansiell kompetens, vilket i sin tur ökar Försvarsfastigheters kostnader. Samtidigt skulle det ge Statskontoret mer administrativt arbete med att ordna av finansiering. I egenskap av självständigt affärsverk ska Försvarsfastigheterna ha årliga anslagsramar för investeringar och förbindelser, dimensionerade endast för Försvarsfastigheters behov. Detta alternativ erbjuder därmed inte några möjligheter att omfördela investeringsanslagen för hela Senatkoncernen på det sätt som föreslagits i propositionen och inte heller samma möjligheter för Försvarsfastigheter att reagera snabbt, t.ex. vid störningar under normala förhållanden.

När Försvarsmakten avstår från objekt som blivit onödiga, är det ofta fråga om objekt som är svåra att sälja eller omvandla för annat bruk. Om Försvarsfastigheter fungerar som självständigt affärsverk skulle dessa objekt belasta affärsverkets balansräkning under hela försäljningsförfarandet och kräva anskaffning av resurser i form av fastighetsförsäljningserfarenhet. Samtidigt delas statens försäljningsverksamhet upp på flera statliga organ, vilket t.ex. från kommunala aktörers sida har lyfts fram som en negativ omständighet vid planläggning och regionutveckling.

I egenskap av självständigt affärsverk skulle Försvarsfastigheter i princip höra till försvarsministeriets förvaltningsområde och alltså styras av försvarsministeriet. Finansministeriets styrningsmakt skulle därmed inte kunna utövas på samma sätt som i modellen med ett dotteraffärsverk. Samtidigt finns det en risk för att den statliga hyresmodellen och de för staten gemensamma utgångspunkterna för lokalförvaltning inte skulle kunna genomföras på lika villkor för statens ämbetsverk och inrättningar.

6.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Modellen för försvarsförvaltningens fastighetsbesittning har utretts och reviderats under de senaste årtiondena också i andra delar av världen. I våra grannländer har modellen för hantering av lokaler för de väpnade styrkorna utvecklats genom ställvis omfattande reformer. I våra närmaste grannländer verkar organisationerna huvudsakligen under försvarsministeriets förvaltning, men det finns också andra förvaltningsmodeller. När det gäller de baltiska länderna är den statliga fastighetsförvaltningen som helhet betraktad i många avseenden fortfarande splittrad och förändras därför av orsaker som sammanhänger med ländernas historia. I Sverige har ägandet av säkerhetskritiska fastigheter ordnats inom finansministeriets förvaltningsområde på samma sätt som i Finland. Sverige har förvaltningsmässigt placerat försvarsfastigheterna vid Fortifikationsverket, ett ämbetsverk, och de förvaltas alltså separat från den övriga statsförvaltningens fastigheter. Nedan följer en internationell jämförelse mellan olika länder i Europa.

6.2.1 Sverige

I Sverige är Fortifikationsverket, FortV (på engelska Swedish Fortifications Agency, SFA) ett civilt ämbetsverk som lyder under finansdepartementet med uppgift att stödja Sveriges väpnade styrkor genom att äga och administrera byggda fastigheter, såsom högkvarter, kaserner och upp-lag, baser för flygvapnet och flottan samt markområden, inbegripet övnings- och testområden. Fortifikationsverket ansvarar för hela fastighetsförvaltningsprocessen: markanskaffning, utveckling, planering, byggande samt underhåll och förvaltning av markområden, byggnader och lokaler. Fortifikationsverket har särskilt gedigen kompetens när det gäller att skydda kritisk infrastruktur i det svenska samhället.

Ämbetsverket är indelat i sex avdelningar: säkerhetsavdelningen, förvaltningsavdelningen, projektavdelningen, utvecklingsavdelningen, avdelningen för verksamhetsstöd och avdelningen för HR och kommunikation. Juridikstaben, säkerhetsenheten och generaldirektörens byrå är separata enheter.

Fortifikationsverket finansieras i huvudsak av hyresinkomsterna för fastigheterna. År 2016 var de totala inkomsterna cirka 310 miljoner euro. Av dessa härrörde cirka 220 miljoner euro från fastighetsförvaltningen. Resten kom från försäljning av fastigheter och från exempelvis stöd-uppgifter i anslutning till skyddet av kritisk infrastruktur. En del av intäkterna från uthyrnings-verksamheten intäktsförs årligen till staten.

Fortifikationsverket är den som leder projekten, men byggnadsarbetena upphandlas från privata entreprenörer på basis av anbudsförfarande. Upphandlingen har centraliserats för att öka kostnadseffektiviteten.

Sedan 2006 har man tillämpat bruttohyra som baserar sig på de faktiska kostnaderna och som inbegriper underhåll och energitjänster.

6.2.2 Norge

Norges modell för försvarets fastighetsförvaltning kallas Forsvarsbygg (på engelska Norwegian Defence Estates Agency, NDEA) och är ett förvaltningsämbetsverk som lyder under försvarsministeriet. Fastigheterna förvaltas av försvarsministeriet. Ämbetsverkets primära uppgifter gäller planering, byggande, förvaltning, uthyrning och försäljning av försvarsområden och fastigheter.

RP 31/2020 rd

Norges väpnade styrkor utgör ämbetsverkets största och viktigaste kund, men själva ämbetsverket är inte en del av försvaret. Forsvarsbygg är indelat i fyra enheter: byggande och försäljning, förvaltning och underhåll av fastigheter, förvaltnings- och specialtjänster samt upphandling och kontraktshantering.

Forsvarsbyggs finansiering härrör från statsbudgeten, där utgiftsramen fastställs för en fyraårsperiod på basis av Norges motsvarighet till vårt lands försvarspolitiska redogörelse. Anskaffning av varor och tjänster utgör största delen av utgifterna för verksamheten. Anskaffningen har därför definierats som organisationens huvudsakliga tjänst och upphandlingarna har koncentrerats till den nyligen inrättade upphandlings- och kontraktsavdelningen, som har sitt driftställe inom den högsta ledningen.

Prissättningen av hyror och tjänster grundar sig på att de faktiska kostnaderna täcks, alltså på självkostnadsprincipen. På portföljnivå fastställs den hyra som baserar sig på kostnaderna till den nivå som behövs för att bevara fastighetsportföljens värde.

6.2.3 Danmark

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (på engelska Danish Ministry of Defence Estate Agency, MDEA) är ett civilt ämbetsverk som lyder under Danmarks försvarsministerium. Målet är att stödja huvudstaben för den danska försvarsmakten och andra ämbetsverk som lyder under försvarsministeriet. En central uppgift är den allmänna skötseln av verksamheten i de fastigheter och områden som administreras av försvarsministeriet. Till detta hör fastighetsskötsel, byggprojekt, byggnadsunderhåll, miljö- och energiförsörjningsuppgifter samt naturvård. Dessutom säljer Ejendomsstyrelsen de fastigheter som tagits ur bruk eller hyr ut dem i andra hand. Ämbetsverket är organiserad i tre huvudområden: resursförvaltning, projektförvaltning och kundrelationer.

Verksamheten finansieras i enlighet med statens budgetram, som baserar sig på ett försvarspolitiskt avtal som ingåtts för en period på 4–5 år och som till sin natur ligger nära den finländska försvarspolitiska redogörelsen. Omfattningen av ämbetsverkets verksamhet beskrivs i den årliga verksamhetsplanen, där det bl.a. fastställs vilka projekt som ska genomföras. Ämbetsverket ingår årligen ett resultatavtal med försvarsministeriet.

Nästan alla uppgifter, t.ex. fastighetsskötsel, miljövård, brandförsvaret, byggande och underhåll, har lagts ut på företag som upphandlats genom konkurrensutsättning.

Hyresnivån bestäms utifrån kundernas krav och lokalernas klassificering (det finns 26 olika typer av lokaler). Priserna för interna kunder grundar sig på rörliga kostnader och räknas ut som ett fast pris per anläggning eller kvadratmeter. Utgifterna bokförs och rapporteras regelbundet för uppföljning av driftkostnaderna. Externa kunder betalar en grundläggande marknadshyra och för energianvändning och fastighetstjänster samt ett allmänt kostnadstillägg på 20 procent.

6.2.4 Nederländerna

I Nederländerna har förvaltningen av statens fastighetsinnehav koncentrerats till en enhet som bedriver verksamhet som ämbetsverk, Rijksvastgoedbedrijf, och som inledde sin verksamhet under 2014. Försvarsministeriet svarar för ägarförvaltningen av försvarsfastigheterna. Ämbetsverket agerar fastighetsmanager på ministeriets vägnar och producerar fastighetstjänster i anslutning till fastigheterna. Verksamheten utförs inom det nederländska inrikesministeriets förvaltningsområde. Ämbetsverket har sammanlagt cirka 12,3 miljoner kvadratmeter lokaler och

RP 31/2020 rd

av dessa utgör försvarsfastigheternas andel cirka 49 procent. Försvarsfastigheterna utgör cirka sex miljoner kvadratmeter i cirka 11 000 byggnader.

Fastigheternas ägare, dvs. försvarsministeriet, ansvarar för byggandet, underhållet och driften av fastigheterna. Ämbetsverket är i egenskap av fastighetsmanager nettobudgerat och täcker kostnaderna för verksamheten med budgetfinansiering, men därutöver också med hyresinkomster från ämbetsverk och utomstående hyresgäster. På grund av ägarmodellen för försvarsfastigheter använder sig Nederländerna inte av något internt hyressystem för försvarsfastigheter. Försvarsministeriet betalar ämbetsverket ett arvode för manageruppgifterna. På grund av att försvarsfastigheterna befinner sig i så dåligt skick är målet att styra finansieringen av fastigheterna med hjälp av en fastighetsstrategi för försvarsfastigheter.

6.2.5 De baltiska länderna

I de baltiska länderna håller man fortfarande på att utveckla organiseringen av statens fastighetsförvaltning. I alla tre länderna har fastighetsförvaltningen redan delvis koncentrerats, men på grund av ländernas historia är administreringen av statens fastighetsegendom med vidhängande förvaltning rätt splittrad.

I Estland förvaltas lokalerna av ”Centret för försvarsinvesteringar”, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (på engelska [Estonian] Centre for Defence Investment, ECDI). Inrättandet av centret inleddes 2010, när det i den nya nationella försvarsstrategin föreskrevs om inrättande av ett ämbetsverk som koncentrerar sig på anskaffning och fastighetsförvaltning. Det nya ämbetsverket behövdes eftersom anskaffningarna och investeringarna hade ökat flerfaldigt. Investeringarna och försvarsanskaffningarna i Estland beräknas stiga till 200 miljoner fram till 2020. Genom inrättandet av det nya centret ville man dessutom att uppnå en effektiv och transparent förvaltning av det ökade fastighetsbeståndet, vilket samtidigt ger en bättre lägesbild.

Centret lyder under försvarsministeriet. Försvarsministeriet är en av Estlands största fastighetsägare. Centret sammanför tidigare fristående myndigheter för förvaltning av försvarsmaktens upphandling och infrastruktur med specialsakkunniga, know-how och ekonomiska resurser. Försvarsministeriet bestämmer budgeten. Personalen består av yrkesutbildade personer inom branschen som hittills har arbetat vid försvarsministeriet och inom försvarsmakten.

I Estland används tills vidare ingen hyresmodell, eftersom försvarsmakten inte betalar hyra för sina lokaler och inte heller några andra vederlag för användningen.

I Lettland förvaltar Valsts aizsardzibas militaro objektu un iepirkumu centrs (på engelska Centre for Defence Military Sites and Procurement, SCDMSP) försvarsförvaltningens fastigheter och ansvarar för den offentliga upphandlingen vid försvarsministeriet och den lettiska försvarsmakten. Centrala uppgifter är fastighetsförvaltning, inbegripet byggande, underhåll, miljövård och registrering av fastigheter. Utöver de centraliserade upphandlingstjänsterna ansvarar SCDMSP för standardiseringen av den lettiska försvarsmakten, för normerna för utarbetandet av tekniska specifikationer och för förvaltningen av materielprojekt samt för lagerhantering (inbegripet logistik, tullklareringar, bokföring och distribution till enheterna). SCDMSP lyder direkt under försvarsministeriet och dess direktör utnämns av försvarsministern.

Organisationer inom försvarssystemet betalar tills vidare inte någon hyra, men lokaler som hyrs ut till privata företag är avgiftsbelagda. Priserna på offentliga tjänster, såsom idrottsinfrastruktur och inkvarteringslokaler, har fastställts av statsrådet och beräknas i enlighet med bestämmelserna inom den offentliga sektorn.

RP 31/2020 rd

På grund av den hyresmodell som tillämpas finansieras verksamheten av statliga budgetmedel. Inkomsterna från hyror och offentliga tjänster är mindre än en procent av den totala budgeten. SCDMSP:s budget är en del av försvarsministeriets budget och godkänns av ministeriet för en treårsperiod. Budgeten för långsiktiga projekt godkänns för en period på 5–7 år.

I Litauen ansvarar flera avdelningar vid det nationella försvarsministeriet (Krašto Apsaugos Ministerija, på engelska Ministry of National Defence, MOND) och den litauiska försvarsmakten för försvarsförvaltningens fastigheter och områden. Ministeriets logistikavdelning ansvarar för strategin för utveckling av infrastrukturen och för styrningsreglerna, fastighetsförvaltningen, miljö- och energistrategierna och ledningen. Ministeriets avdelning för försvarsplanering utvecklar en långsiktig plan för försvarsinvesteringar. Avdelningen för infrastrukturutveckling ansvarar för byggprojekt och regionplanering. Försvarsmaktens stödtjänster för garnisoner svarar för underhåll (inbegripet grundliga reparationer), tjänster (inbegripet städning och catering-tjänster) och miljövård samt skogsvården på övningsområdena. De inrättningar som är underställda ministeriet och som inte hör till Litauens försvarsmakt ansvarar själva för fastighetsunderhållet och fastighetsservicen.

I Litauen är logistikavdelningen och avdelningen för försvarsplanering en del av förvaltningen vid försvarsministeriet, men avdelningen för infrastrukturutveckling är administrativt sett en separat organisation. Alla tre avdelningar är underställda landets vice försvarsminister. Garnisonernas stödtjänster är en del av försvarsmakten.

Statens budgetåtaganden förvaltas via flera försvarsprogram i budgeten som inbegriper investeringar, såsom byggprojekt och utgifter (t.ex. underhåll och tjänster). De interna användarna inom förvaltningsområdet (inrättningar, försvarsmakten) betalar endast kostnaderna för användningen av lokalerna (vatten, energi, avfall, mm.). För externa användare tillkommer hyra.

7 Remissvar

Finansministeriet har begärt utlåtanden av ministerierna, Försvarsmakten, Försvarsförvaltningens byggverk, Justitiekanslersämbetet, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Statskontoret, Senatfastigheter, Forsstyrelsen, Statens revisionsverk och Konkurrens- och konsumentverket. Utlåtande har också begärts av Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Löntagarorganisationen Pro rf och Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf samt av Finlands Näringsliv EK rf.

Propositionen var ute på remiss mellan den 10 januari och den 21 februari 2020.

De punkter som det utifrån remissvaren är mest angeläget att komplettera eller ändra är de som gäller beskrivningen av styrmodellen, som har preciserats och förtydligats, förhållandet till grundlagen, som har kompletterats och utvärderats mer ingående, och säkrandet av kraven på konkurrensneutralitet. Dessa omständigheter togs upp av i synnerhet justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsmans kansli och justitieministeriet. Arbets- och näringsministeriet och Konkurrens- och konsumentverket underströk i sitt utlåtande kraven enligt bestämmelserna om statligt stöd och säkrandet av konkurrensneutraliteten. Propositionens avsnitt om förhållandet till grundlagen har kompletterats utifrån remissvaren. Dessutom har propositionens lagförslag preciserats, bl.a. för att förtydliga styrmodellen enligt 1 och 2 § i speciallagen och motiveringen till dem. Eftersom verksamheten vid ett affärsverk inte är organiserad på samma sätt som vid ett ämbetsverk, tar motiveringen också upp på vilket sätt affärsverken och statens ämbetsverk och inrättningar reglerar serviceproduktionen sinsemellan med hjälp av avtal. Detta behov av komplettering framgick av utlåtandet från Riksdagens justitieombudsmans kansli. Re-

missinstanserna fäste också uppmärksamhet vid de omständigheter som riksdagens grundlagsutskott har lyft fram i fråga om ordnandet av offentliga förvaltningsuppgifter. Av denna anledning har propositionen granskats i ljuset av de senaste utlåtandena från grundlagsutskottet.

Remissvaren har beaktats och propositionen har ändrats utifrån dem, särskilt i fråga om de delområden som har lyfts fram som extra viktiga. Ett sammandrag över utlåtandena finns på statsrådets webbplats <https://vm.fi/sv/projektsida?tunnus=VM135:00/2019>.

8 Specialmotivering

8.1 Lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter

1 §. Senatkoncernen. Enligt 1 mom. ska affärsverk som avses i den föreslagna lagen vara affärsverket Senatfastigheter och Senatfastigheters dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter. Dessa två affärsverk bildar tillsammans en affärsverkskoncern, det som i lagen kallas Senatkoncernen. Affärsverkskoncernen ska enligt förslaget höra till finansministeriets förvaltningsområde. I sista hand är det finansministeriet som ansvarar för den interna styrningen av Senatkoncernen. När det hänvisas till Senatkoncernen avses den helhet som affärsverken bildar, om inte något annat uttryckligen föreskrivs i den föreslagna lagen eller i affärsverkslagen. Senatkoncernen utgör alltså inte en egen, formell juridisk person. Senatkoncernen avser inte, och ändrar inte, det som i affärsverkens bokföring avses med affärsverkskoncernens struktur, i vilken också ingår affärsverkens dotter- och intressebolag. Den som utnämns till verkställande direktör för Senatfastigheter kan vid behov också utnämnas till koncerndirektör, om detta anses göra ledningsförhållandena tydligare. Senatfastigheter och Försvarsfastigheter är separata aktörer med avseende på mervärdesskattelagen (1501/1993), informationshanteringslagen och upphandlingslagen. När det gäller informationshantering är utgångspunkten i första hand den, att förfaranden och verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ska skötas gemensamt.

I 2 mom. föreskrivs det om Försvarsfastigheters styrning. Senatkoncernen ska i enlighet med 1 mom. höra till finansministeriets förvaltningsområde och styras av det ministeriet. Försvarsministeriet ska dock styra Försvarsfastigheter när affärsverket producerar tjänster för Försvarsmaktens räkning i frågor som ansluter sig till de uppgifter Försvarsmakten har enligt lag och tjänster för de partner som Försvarsmakten har angett. Avgränsningen av försvarsministeriets styrning anges därmed med hjälp av de uppgifter som anges i 2 § i lagen om försvarsmakten. Efter det att riksdagen har godkänt de servicemål och övriga mål för Senatkoncernens verksamhet som har framställts inom finansministeriets förvaltningsområde och de till riksdagens styrningsbefogenhet hörande övriga frågor som framställts på Senatkoncernnivå, styr försvarsministeriet Försvarsfastigheters serviceverksamhet inom de givna ramarna. Styrningen gäller Försvarsfastigheter till den del affärsverket på det sätt som anges i lag producerar tjänster som ansluter sig till de uppgifter Försvarsmakten har enligt lag och tjänster för de partner som Försvarsmakten har angett. Till övriga delar styrs Senatkoncernen av finansministeriet. Finansministeriet styr t.ex. de gemensamma tjänsterna och användningen av fullmakter och bemyndiganden på koncernnivå. Efter det att riksdagen fattat beslut om budgeten fattar finansministeriet i enlighet med 6 § 2 mom. i affärsverkslagen beslut om målen för Senatfastigheter och koncernen som helhet och finansministeriet om målen för Försvarsfastigheter. I praktiken bereder ministerierna styrningen samordnat och tillsammans så att Senatkoncernen i egenskap av föremål för styrningen får en klar bild av styrningen och målen för den. Rent konkret visar sig styrningen på Senatkoncernnivå i första hand genom t.ex. att samlade service- och verksamhetsmål anvisas av finansministeriet, eller om organiseringen av styrningen så kräver, genom respektive ministeriums egna beslut. Försvarsministeriet ansvarar för de mål som ställts upp för Försvarsfastigheter och för styrningen av målen på det sätt som anförts ovan, även om de tekniskt sett ingår i samma styrdokument. Genom den föreslagna styrmodellen kan man sammantaget uppnå det

RP 31/2020 rd

eftersträvade koncernförhållandet samtidigt som man har beaktat de krav som grundlagsutskottet lyft fram i samband med bl.a. behandlingen av lagen om Forststyrelsen (GrUU 1/2016 rd – RP 132/2015 rd) om att gränserna för de olika ministeriernas styrning ska regleras tillräckligt noggrant.

I 3 mom. föreskrivs det om lagens förhållande till lagen om affärsverk. Lagen är en speciallag i förhållande till affärsverkslagen, som är en allmän lag.

2 §. Senatkoncernens uppgifter. I paragrafen föreskrivs det om Senatfastigheters och Försvarsfastigheters uppgifter. Innehållet liknar det som föreskrivs om Senatfastigheter i 2 § i den gällande affärsverkslagen. Affärsverket ska också i fortsättningen i sin ägarbesittning ha statlig fastighetsförmögenhet i betydande omfattning, också kulturhistoriskt värdefulla objekt. Senatfastigheters och Försvarsfastigheters uppgift ska vara att sörja för den statliga fastighetsförmögenhet de har i sin besittning. Denna uppgift ska de uppfylla med iakttagande av affärsekonomiska principer i enlighet med 3 § i affärsverkslagen. Enligt vedertagen praxis inom fastighetsaffärsverksamheten avtalar affärsverken om utförande av uppgifter som gäller fastighetsunderhåll (skötsel och underhåll av fastigheterna) och ansvarsfördelningen i fråga om dem i form av hyresavtal med användarna av fastigheterna. Affärsverken får alltså ingen direktfinansiering i statsbudgeten för dessa uppgifter, utan de ska täcka de kostnader som uppstår genom de inkomster som flyter in av verksamheten. På motsvarande sätt ska också de objekt finansieras som inte på traditionellt sätt har en påvisbar användare, som t.ex. de medeltida slott som Museiverket har ansvar för. Den uppgift som affärsverken har att sköta fastighetsförmögenheten ändrar inte de åtaganden kunderna i egenskap av fastighetsanvändare har i anslutning till verksamheten. De kunder som utövar verksamhet har ett ansvar för att de lokaler de skaffar lämpar sig för verksamheten. I samband med uthyrningen kommer parterna överens om lämpliga lokaler utifrån de krav kunden ställer. Fastighetsägaren svarar för bristfälligheterna om lokalerna inte motsvarar den överenskomna standarden. Om verksamhetsutövarens krav på lokalerna förändras medan avtalet är i kraft, görs ändringarna enligt avtal på kundens uppdrag och kostnadsansvar

Ändringarna hänför sig till beaktandet av den koncernstruktur som ska bildas enligt 1 mom. Koncernens moderaffärsverk Senatfastigheter ska huvudsakligen svara för och tillhandahålla lokaltjänster för andra än Försvarsmakten. Senatfastigheter ska svara för och för egen del tillhandahålla också andra tjänster som kunderna behöver genom avtal, såsom uthyrning av externa lokaler, lokaltjänster, säkerhetstjänster, statusinformation och olika sakkunnigtjänster med anknytning till fastighetsförmögenheten. En del av tjänsterna produceras gemensamt på det sätt som beskrivs i 3 mom. Senatkoncernens affärsverk bedriver affärsmässigt organiserad verksamhet och de iakttar företagsekonomiska principer i enlighet med 3 § i affärsverkslagen. Tjänsterna ordnas i form av för branschen typiska avtalsinstrument, såsom hyresavtal för affärslokaler och andra motsvarande serviceavtal. Tjänsterna ordnas med hjälp av serviceavtal. Exempel på sådana avtal är för Senatfastigheters och Försvarsfastigheters vidkommande hyresavtalen för lokaler. Hur tjänsterna anvisas statens ämbetsverk och inrättningar genom avtal regleras på samma sätt som i 1 § i lagen om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (179/2019) och i 5 § i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013). Med undantag för de statliga servicecenter som är organiserade som ämbetsverk är avtal om anordnande av tjänsteproduktion det enda alternativ som står till buds för ett affärsverk när det gäller att producera tjänster för statens räkning. Med beaktande av statens helhetsintresse kan närmare bestämmelser om de serviceavtal som ingår i statens interna hyressystem, till vilket område de hänför sig och de allmänna grunderna för avtalsvillkoren utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 1 mom. föreskrivs det också om den maximala andelen av Senatkoncernens kommersiella verksamhet på marknaden. Den kommersiella verksamhet som riktar sig till marknaden bör vara liten och uppgå till högst cirka 10 procent. Kommersiell verksamhet kan utövas endast inom det uppgiftsområde som anges i lagen och när verksamheten är kopplad till tillhandahållandet av tjänster som uppfyller de i lagen angivna kundernas servicebehov, dvs. uppfyller kriterierna för anknytande verksamhet. Den totala omfattningen av den anknytande verksamheten, inbegripet den anknytande verksamhet som inte är kommersiell, får uppgå till högst det som anges i Europeiska kommissionens regler om statligt stöd, alltså 20 procent. Andelen anknytande verksamhet ska i första hand följas upp på koncernnivå för att den sammantagna effekten av de ingående affärsverkens verksamhet ska beaktas. Detta är motiverat, eftersom Senatfastigheter och Försvarsfastigheter till stora delar har gemensamma kopplingar till infrastrukturen, såsom till finansiering och styrning av affärsprocesserna. För uppföljningen ska Senatkoncernen ha en uppdaterad uppföljning av försäljningsomsättningen, och all anknytande verksamhet rapporteras årligen i samband med bokslutet. För att jämna ut säsongvariationerna kan uppföljningen vid behov sträcka sig över flera år, t.ex. 3–5 år. Koncernledningen på operativ nivå ska svara för uppföljningen av den totala volymen. Finansministeriet, som styr förvaltningsområdet, bär det slutliga ansvaret för att den försäljning som riktar sig till marknaden inte överstiger maximibeloppet.

Inom ramen för den anknytande verksamheten har Senatkoncernen möjlighet att producera tjänster för kommunsektorn och eventuella andra aktörer inom den offentliga förvaltningen. För dessa är produktionen av tjänster dock i första hand avsedd för sådana situationer där det funktionellt och ekonomiskt är ändamålsenligt att gemensamt producera tjänster för staten och en annan sammanslutning inom den offentliga förvaltningen. Det är fråga om sådana situationer när Senatfastigheters lokaler används för t.ex. produktion av medborgarservice vid sådana samservicekontor där det också produceras kommunala tjänster, eller när polisens lokaler för frihetsberövade och kommunens tillnyktringsstation eller lokaler för missbruksarbete finns i gemensamma utrymmen.

De dotter- och intressebolag som hör till affärsverkskoncernen är också sådana andra kunder som avses i momentet, om de inte räknas in bland de övriga kunder som avses i 2 § i affärsverkslagen. Till övriga kunder hör också partnerföretag och sammanslutningar som är strategiska för staten. Till dem hör t.ex. Suomen Erillisverkot Oy som bedriver verksamhet tillsammans med Försvarsmakten i slutna militära områden. Försäljning av tjänster till bolag av detta slag som sköter statliga specialuppgifter försiggår inte på marknaden, när tjänsterna används för att fullgöra en av staten fastställd skyldighet att sköta specialuppgifter.

Till de övriga kunder som avses i momentet hör också sådana kunder som är nödvändiga med tanke på försäljningen av den egendom som affärsverket har i sin ägarbesittning. Exempelvis har Senatfastigheter i egenskap av förvaltare av statens bebyggda fastighetsförmögenhet till uppgift att sälja fastigheter som staten inte längre behöver. För att fullfölja denna uppgift bör Senatfastigheter ha möjlighet att bibehålla värdet på de objekt som ska säljas och bevara deras attraktivitet på marknaden genom att skaffa nya användare till dem.

I 2 mom. föreskrivs det om Försvarsfastigheters uppgifter. Försvarsfastigheter ska producera de lokaltjänster som Försvarsmakten behöver för sina uppgifter enligt 2 § i lagen om försvarsmakten. Utöver Försvarsmakten kan avtalspartner som Försvarsmakten särskilt har angett vara kunder hos Försvarsfastigheter. Av Försvarsmaktens avtalspartner har t.ex. Leijona Catering Oy, Millog Ab och Suomen Turvallisuusverkko Oy redan i nuläget lokaler på Försvarsmaktens militära område. Försvarsfastigheter kan i liten utsträckning också ha andra kunder än sådana som Försvarsmakten anger, om detta är motiverat t.ex. för att ordna ändamålsenligt fastighetshåll-

ning, tjänster eller uthyrningsverksamhet. På motsvarande sätt kan också Senatfastigheter fortsättningsvis producera lokaltjänster för Försvarsmaktens behov, om detta är motiverat med tanke på en ändamålsenlig organisering av statens fastighetsförvaltning. Detta är ett möjligt tillvägagångssätt i fråga om t.ex. fleranvändarobjekt eller objekt som överförs från Försvarsfastigheter till Senatfastigheter och där Försvarsmakten fortfarande är temporär hyresgäst.

I 3 mom. föreskrivs det att organisationernas gemensamma tjänster produceras centraliserat inom affärsverkskoncernen. Utgångspunkten för produktionen av gemensamma tjänster är att det inom koncernen finns ett kompetenskluster, som är till nytta för hela statsförvaltningen. De gemensamma tjänsterna produceras av koncernens affärsverk på det sätt som överenskommit i koncernens ledningsgrupp och Senatfastigheter ska svara för att tjänsterna ordnas och fungerar. Tjänsterna kan vara sådana lokaltjänster som koncernen själv behöver eller som säljs till kunderna eller tjänster som direkt anknyter till lokaltjänsterna.

I 4 mom. föreskrivs det om Senatkoncernens uppgifter under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen. Bestämmelsen överensstämmer till stora delar med 2 § i den gällande affärsverkslagen, men den preciseras genom att ange ansvarsfördelningen inom den nya koncernen. Att undantagsförhållanden råder konstateras enligt beredskapslagen av statsrådet i samverkan med republikens president. Därefter utfärdas en ibruktagningsförordning, där det föreskrivs att särskilda bestämmelser i beredskapslagen ska börja tillämpas. Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen, som beslutar om förordningen får förbli i kraft. Därefter börjar befogenheterna utövas direkt med stöd av ibruktagningsförordningen, genom ministerieförordningar eller genom myndighetsbeslut. Försvarsministeriet har under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen rätt att utfärda bestämmelser som avser Försvarsfastigheters verksamhet och som grundar sig på beredskapslagen. Försvarsministeriet har motsvarande rättigheter också i störningar under normala förhållanden. Det är fråga om störningar under normala förhållanden då republikens president har fattat beslut om förhöjd försvarsberedskap. Till övriga delar är det finansministeriet som har rätt att meddela föreskrifter. Under normala förhållanden styrs Försvarsfastigheter på det sätt som föreskrivs i 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen.

3 §. Ansvar för Försvarsfastigheters förbindelser. I paragrafen föreskrivs om moderaffärsverkets primära ansvar för dotteraffärsverkets förbindelser. Finska staten, som fungerar inom ramen för budgetekonomin, har alltid det yttersta ansvaret för affärsverkets förbindelser. Det är alltså i första hand dotteraffärsverket självt som ansvarar för Försvarsfastigheters förbindelser, primärt med hela sin egendom. I den utsträckning Försvarsfastigheter inte klarar av detta, träder Senatfastigheter till. Först i en situation där inte heller moderaffärsverket förmår svara för förbindelserna, svarar finska staten för dem med stöd av affärsverkslagen.

4 §. Riksdagens styrning av affärsverken. I 1 mom. föreslås en precisering av riksdagens behörighet att utöva styrning i fråga om Senatkoncernen. I enlighet med 6 § i affärsverkslagen har riksdagen behörighet att besluta om ett affärsverks investeringar, låneupptagning, borgensförbindelser för dotteraffärsverk och maximibeloppet för affärsverkets investeringar som medför utgifter under senare räkenskapsperioder. Dessa fastställs på koncernnivå i fråga om Senatkoncernen. Detta är ändamålsenligt bl.a. för att säkerställa att Försvarsfastigheter kan reagera snabbt vid störningar och i undantagsförhållanden. I sådana situationer kan Senatkoncernen t.ex. rikta användningen av investeringsfullmakten så att den i stor skala kan användas för Försvarsfastigheters behov. Riksdagen ska dessutom ge sitt samtycke till Senatkoncernens låneupptagning. Försvarsfastigheter får den lånefinansiering affärsverket behöver genom lån från Senatfastigheter som affärsverken beslutar om sinsemellan. Riksdagen godkänner separat eventuella höjningar och sänkningar av kapitalet. Att upplåning och långivning är organiserade på det sätt

som beskrivs i motiveringen till 6 § är befogat med tanke på dem gemensamma ekonomiska planeringen inom Senatkoncernen.

5 §. Bokföring, bokslut och ekonomi. I 1 mom. föreskrivs om hur Senatkoncernens bokföring ska vara ordnad i fråga om affärsverken och den koncern som dessa bildar. I bestämmelsen anges endast de omständigheter som behöver nämnas för att beakta den nya koncernstruktur som bildas, och vad som i övrigt gäller bokföringen och bokslutet ingår i affärsverkslagens bestämmelser. Den ekonomiska grunden utgörs därmed av vad som föreskrivs om bildandet av en koncern i aktiebolagslagen och bokföringslagen. Den definition av Senatkoncernen som används i lagen ändrar därmed inte bokföringsbegreppet affärsverkskoncern. Senatfastigheters och Senatkoncernens räkenskapsperiod ska vara ett kalenderår och bokslutet upprättas på det sätt som föreskrivs i affärsverkslagen före utgången av februari. Styrelsen för moderaffärsverket Senatfastigheter och dess verkställande direktör, som leder koncernen, ska underteckna Senatfastigheters och affärsverkskoncernens bokslut.

Enligt 2 mom. upprättas ett eget bokslut för Försvarsfastigheter med iakttagande av Senatfastigheters bokförings- och bokslutsprinciper, och bokslutet ska behandlas i Försvarsfastigheters styrelse. Försvarsfastigheters styrelse och direktör undertecknar bokslutet och överlämnar det till moderaffärsverkets styrelse för fastställelse och konsolidering i affärsverkskoncernens bokslut. Bokslutet för försvarsfastigheter ska upprättas, godkännas och lämnas till moderaffärsverket för fastställelse innan moderaffärsverkets och affärsverkskoncernens bokslut godkänns. De dotter- och intressebolag som affärsverken eventuellt äger beaktas i boksluten enligt sedvanliga bokförings- och bokslutsprinciper och bestämmelsen har således inga konsekvenser för dessa.

I 3 mom. föreskrivs om intäktsföring av Senatkoncernens vinst. Senatfastigheter ska även i fortsättningen ansvara för intäktsföringen till budgetekonomin. På detta sätt kommer t.ex. inte behandlingen av statsbudgeten att påverkas till denna del. Beslut om intäktsföring av Senatfastigheters vinst och eventuella andra åtgärder med anledning av bokslutet ska fattas utifrån koncernens bokslut och inte enbart utifrån moderaffärsverkets bokslut. Detta gör det möjligt att bättre beakta de i koncernen ingående affärsverkens resultat som en helhet. Samtidigt sporrar detta till en så neutral och transparent planering och styrning av ekonomin som möjligt inom affärsverkskoncernen. Statsrådet beslutar samtidigt också om intäktsföring av Försvarsfastigheters vinst till Senatfastigheter. Affärsverket Försvarsfastigheter är skyldigt att intäktsföra sin vinst för första gången 2022 på basis av resultatet för 2021.

6 §. Upplåning och långivning till Försvarsfastigheter. I 1 mom. föreskrivs det om hur det om hur Försvarsfastigheters upptagande av lån ska ordnas. Senatfastigheter ansvarar för den upplåning hos finansörerna som affärsverken behöver. Senatfastigheter kan också bevilja Försvarsfastigheter lån för att tillgodose Försvarsfastigheters behov av finansiering. Även om man i bestämmelsen använder begreppet långivning, är det juridiskt sett fråga om avsättande av finansiella medel inom staten som juridisk person. Förfarandet motsvarar det som konstaterats om upplåning för statliga affärsverk i samband med stiftandet av 2 § 4 mom. i lagen om Statskontoret (305/1991, RP 179/2014 rd). Gälldenären är finska staten. Den planerade modellen inverkar således inte heller på statens budgetbokföring.

Båda affärsverkens lånebehov påverkas i väsentlig grad av kassaflödet från affärsverksamheten, av vilka investeringar som görs och i fråga om Senatfastigheter av eventuella inkomster av försäljning av egendom, som i allmänhet varierar. För att säkerställa en förnuftig upplåning och en mer balanserad likviditetshantering är det ändamålsenligt att planera finansieringen och genomföra upplåningen på Senatkoncernnivå. Affärsverkens upplåning sker med stöd av 2 § i lagen om Statskontoret huvudsakligen via Statskontoret. Genom att koncentrera Senatkoncernens upplåning säkerställs det att den blir en så liten administrativ börda som möjligt med tanke på

Statskontorets hantering av statens allmänna upplåning och låneskötsel. Statskontoret tar statliga lån av finansiärer som är verksamma på den allmänna finansmarknaden. Vid centraliserad upplåning ska låneansvaret bäras med hela Senatkonsernens tillgångar, vilket ökar stabiliteten i låneverksamheten i förhållande till finansmarknaden. Upplåning och utlåning ska i varje enskilt fall godkännas separat för båda affärsverken och upplåningen som helhet ska hållas inom ramarna för riksdagens upplåningsfullmakt. De allmänna kostnaderna för anskaffning och administrering av finansieringen ska täckas av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter enligt kostnadsgrunderna.

7 §. Försvarsfastigheters förvaltning. Enligt 1 mom. ska Försvarsfastigheter ha en egen styrelse. Normalt ska de representanter som utsetts av försvarsministeriet vara i majoritet i styrelsen. Det är inte meningen att oförutsedda ändringar i styrelsesammansättningen, t.ex. att en styrelsemedlem avgår eller avlider, ska vara en orsak till att styrelsen inte längre är beslutsför. Ordföranden ska utnännas av försvarsministeriet och när majoritetsgruppen i styrelsen räknas ska personalmedlemmen ingå i försvarsministeriets andel. Detta ska inte inverka på personalens rätt att utnämna medlemmen i fråga, utan det är en fråga om hur andelarna beräknas. Styrelsen utnämns och avsätts i enlighet med affärsverkslagen av finansministeriet. Närmare bestämmelser om styrelsemedlemmarnas behörighetskrav, uppgifter och föredragandens ansvar får i enlighet med 7 § i affärsverkslagen utfärdas genom förordning.

I 1 mom. föreskrivs det också om direktören för Försvarsfastigheter. Försvarsfastigheters styrelse utnämner och avsätter direktören på föredragning av verkställande direktören för Senatfastigheter. För utnämningen av direktör tillsätter Försvarsfastigheters styrelse ett utnämningsskott som leds av Senatfastigheters verkställande direktör. Med avvikelse från 9 § i lagen om affärsverk väljs inte någon verkställande direktör för Försvarsfastigheter. Direktören är således anställd i arbetsavtalsförhållande vid Försvarsfastigheter och vid skötseln av den chefsuppgift som styrelsen angett är verkställande direktören för Senatfastigheter direktörens administrativa chef.

I 2 mom. beskrivs direktörens uppgifter. Direktören ska ha omfattande allmän behörighet att sköta och utveckla Försvarsfastigheters operativa affärsverksamhet och förvaltning. Styrelsen ansvarar för uppgifter som inte ingår i den föreskrivna uppgiften som direktör.

Enligt 3 mom. är direktören för Försvarsfastigheter den som föredrar ärendena för styrelsen, när styrelsen behandlar de tjänster som tillhandahålls för skötseln av Försvarsmaktens i lag föreskrivna uppgifter. Sådana är t.ex. beslut om investeringar som görs för Försvarsmaktens behov, beslut om strategin för Försvarsfastigheter och andra beslut om den operativa verksamheten. Föredragande i andra ärenden är Senatfastigheters verkställande direktör. Direktören är föredragande i bl.a. sådana ärenden som har en direkt inverkan på hela Senatkonsernens ekonomi, ledningssystem och förvaltning liksom för låneupptagning och ärenden som gäller utnämningen av direktör.

Enligt 4 mom. sköter Försvarsfastigheter föredragningen för Senatfastigheter i ärenden som gäller statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna. Senatfastigheters styrelse behandlar och gör affärsverkens gemensamma framställning till den styrande myndigheten, finansministeriet. Framställningen ingår bland dem som gäller hela förvaltningsområdet. De framställningar som samtycken i samband med budgeten görs enligt 4 § på Senatkonsernnivå och tillställs riksdagen för fastställande. I övrigt bygger förvaltningen av Försvarsfastigheter i hög grad på bestämmelserna i affärsverkslagen. Bland annat personalens representation i styrelsen ska bygga på bestämmelserna i den lagen. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning och uppgifter kan också utfärdas på förordningsnivå med stöd av 7 § 2 mom. i affärsverkslagen.

8 §. Vissa bestämmelser om Senatkoncernen. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll i stor utsträckning 19 § i den gällande affärsverkslagen. Definitionen av fastighetsförmögenhet i den gällande bestämmelsen har ersatts med en definition av det mer omfattande begreppet egendom. På grund av Senatkoncernens verksamhetsfält är egendomen i praktiken nästan alltid fastighetsförmögenhet. Det är dock motiverat att införa ett mer omfattande begrepp, eftersom egendomen i och med att fastighetsbranschen blir mer teknisk i betydligt högre grad än tidigare också innefattar egendom som inte ingår i definitionen fastighetsförmögenhet, såsom informationssystem och utrustning. Enligt 1 mom. har finansministeriet behörighet att besluta om överföring av egendomsposter till ett belopp av högst 10 miljoner euro, oberoende av egendomens art.

Paragrafens 2 mom. kompletteras endast med ett omnämnande av Försvarsfastigheter. I övrigt motsvarar bestämmelsen 19 § i den gällande affärsverkslagen. Försvarsfastigheter kan på samma sätt som Senatfastigheter och Forststyrelsen vara ägare till objekt som är viktiga med tanke på den nationella säkerheten och som staten kan lösa in eller förvärva genom förköpsrätt.

Bestämmelserna i 3 mom. gäller rätten för Senatkoncernens styrelse att fatta beslut om överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet och utarrendering av statens jordegendom. Den gällande bestämmelsen med motsvarande lydelse flyttas in i speciallagen från den allmänna lagen. Samtidigt föreskrivs det om styrelsernas rätt att delegera ärenden som gäller överlåtelser av fastighetsförmögenhet och utarrendering av statens jordegendom. Styrelsen kan dock inte delegera hela sin beslutanderätt, utan alla väsentliga överlåtelser av egendom ska också i fortsättningen godkännas av styrelsen. Delegeringsrätten ska inte heller gälla förvärv av fastighetsförmögenhet, utan styrelsen ska också i fortsättningen fatta beslut om sådana. I praktiken innebär detta att betydande försäljningar i eurobelopp även i fortsättningen ska behandlas på regeringsnivå och att mindre värdefulla överlåtelser ska kunna delegeras till verkställande direktören eller en aktör som verkställande direktören överlåter ansvaret till.

9 §. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser som gäller verksamheten. Enligt 1 mom. träder lagen i kraft efter att riksdagen godkänt den. Målet är att lagen ska träda i kraft sommaren 2020, t.ex. från och med den 1 juli 2020. Överföringen av personal och egendom samt inledandet av den egentliga affärsverksamheten sker vid ingången av 2021. Det är nödvändigt att lagen godkänns vid en tidigare tidpunkt för att man ska kunna börja förbereda verksamheten och säkerställa en oavbruten produktion av Försvarsmaktens lokaltjänster. Också Försvarsfastigheternas styrelse och direktör bör av samma skäl utses redan under 2020.

Enligt 2 mom. upphävs den lag som gäller Byggverket så att den kan tillämpas fram till utgången av 2020. Verksamheten upphör från och med ingången av 2021.

I 3 mom. föreskrivs om verksamhetsövergången och överföringen av egendom i samband med inrättandet av Försvarsfastigheter. Förfarandet följer bestämmelserna i 13 § i affärsverkslagen. Statsrådets beslut är samtidigt ett dokument över överföring av besittning av egendom och innehåller uppgifter om den egendom och verksamhet som överförs. Det är meningen att statsrådets ska fatta beslutet efter lagens ikraftträdande så att överföringen av egendomen infaller den 1 januari 2021.

Överföringen ska utöver fastighetsförmögenhet och annan egendom omfatta all anknytande verksamhet, rättigheter, ansvar, skulder, förpliktelser, avtal och motsvarande åtaganden. Om det med stöd av 13 § i affärsverkslagen i något fall kan anses att någon av ansvarsförbindelserna, förpliktelserna eller rättigheterna inte kan överföras, finns det en separat övergångsbestämmelse för sådana omständigheter i 4 mom. Egendomen överförs med användande av egendomens bokföringsvärden från såväl Försvarsförvaltningens byggverk som från Senatfastigheter. Eventuella behov av överföring av egendom från Försvarsmakten ska tillgodoses separat genom de

förfaranden för överföring av besittning av egendom som redan ingår i affärsverkslagen. All egendom överförs i dess befintliga skick vid tidpunkten för överföringen och med de ansvarsförbindelser som då gäller för egendomen. Om noteringarna i bokföringen av den egendom som finns i Byggverkets besittning väsentligen avviker från de noteringar enligt bokföringslagen som det mottagande affärsverket har följt, bokförs egendomen enligt de värden och principer som anges i bokföringslagen. Det är motiverat att använda bokföringsvärden eftersom det är fråga om ett internt arrangemang inom statens fastighetsförvaltning, samtidigt som äganderätten fortfarande kvarstår hos staten och största delen av den egendom som överförs redan finns hos ett affärsverk som utövar verksamhet med stöd av bokföringslagen. Överföringen gäller överföring av besittning av egendom och äganderätten ändras inte. Därmed betalas inte någon överlåtelseskatt i samband med överföringen och propositionen har inte heller några andra konsekvenser med avseende på överlåtelsebeskattningen. Försvarsfastigheter är i samma ställning som statens affärsverk när det gäller inkomstbeskattning.

Avstämningen av den ingående balansen och justeringen av det främmande och egna kapital som bildas görs i början av 2021 efter att boksluten för Senatfastigheter och Byggverket, som därefter läggs ner, har färdigställts. Avsikten är att andelen eget kapital i Försvarsfastigheters ingående balans ska motsvara andelen eget kapital i moderaffärsverket. Likaså ska indelningen i övrigt eget kapital och grundkapital motsvara den indelning som Senatfastigheter har vid tidpunkten för överföringen. Statsrådet kan vid behov behandla de överföringar av verksamhet och egendom samt de balansposter som hänför sig till inrättandet av Försvarsfastigheter på nytt under 2021 efter avstämningen av balansräkningen. Även om äganderätten till egendomen inte ändras vid överföringen, jämför överföringen i fråga om mervärdesskatteåtagandena med överlåtelse av fastighet i samband med överlåtelse av rörelse på det sätt som avses i 19 b § i mervärdesskattelagen. Detta innebär bl.a. att rätten och skyldigheten att justera avdrag för mervärdet för fastighetsinvesteringar i anslutning till egendomen överförs till mottagaren av överföringen.

Det är inte ändamålsenligt att överföra sådana byggnadsprojekt eller andra motsvarande projekt vid Senatfastigheter som är halvfärdiga vid tidpunkten för inrättandet av Försvarsfastigheter, utan först när de har färdigställts. Det skulle vara mycket svårt att fastställa värdet på sådana tillgångar och de ansvarsförbindelser för dem som samtidigt överförs. Överföringen av tillgångarna med det justeringsansvar som följer av mervärdesskattelagen verkställs genom sedvanliga förfaranden för överföring av besittning av egendom efter att objekten har färdigställts. Det gängse överföringsvärdet för dessa objekt är deras bokförda värde vid tidpunkten för färdigställandet, vilket också kan anses motsvara deras verkliga värde.

I fråga om det ämbetsverk som upphör med sin verksamhet kan det under 2021 vara nödvändigt att vidta avslutande åtgärder med avseende på bokföringen, bokslutet och arkiven. På grund av åtgärder av denna typ ska det i 4 mom. tas in en bestämmelse om rätt för Byggverket att utöva verksamhet också under 2021. Försvarsfastigheter ska ansvara för genomförandet av dessa åtgärder.

I 5 mom. ingår en bestämmelse som kompletterar den överföring som genomförs med stöd av 13 § 1 mom. i affärsverkslagen i det fall att alla ansvarsförbindelser, skyldigheter och rättigheter utanför balansräkningen för Byggverket eller Senatfastigheter av någon anledning inte kan överföras i samband med att verksamheten upphör. Försvarsfastigheter och i andra hand Senatfastigheter ska som efterträdare till Byggverket svara för de ärenden som är anhängiga vid Byggverket och för Byggverkets ingångna avtal och förbindelser samt för de rättigheter och skyldigheter som följer av dem, om inte något annat har konstaterats i fråga om dessa, med andra ord t.ex. ett uttryckligt förbud mot överföring av ett avtal eller åtagande.

I 6 mom. föreskrivs det om förfarandet för sådana förbindelser och avtal som på grund av sitt innehåll eller sina avtalsvillkor inte kan överföras men som inte heller kan fortsätta att gälla efter överföringen och efter det att Byggverket har upphört. I första hand strävar man efter att förhandla med avtalsparterna om överföringen av sådana avtal. Om det inte går att avtala om överföringen och avtalet eller åtagandet inte heller kan fortsätta att gälla efter att arrangemanget upphört den 1 januari 2021, föreskrivs det att en utomstående avtalspart har rätt att säga upp sådana avtal så att de upphör att gälla senast den 31 december 2020. Sådana avtal eller andra åtaganden är hur som helst mycket få. I händelse av att en anmälan till avtalsparterna i fråga om Försvarsfastigheter inte hinner göras av tidsmässiga skäl, kan Senatfastigheter göra den för Försvarsfastigheters räkning.

Enligt 7 mom. påverkar lagändringen inte Senatfastigheters ställning och inte heller affärsverkets rättigheter och skyldigheter. Senatfastigheters rättsliga ställning fortsätter utan avbrott, om det inte till någon del finns uttryckliga bestämmelser om detta någon annanstans. Inte heller ändras ställningen för personalen eller rättigheter och skyldigheter för personer i anställningsförhållande vid Senatfastigheter annat än till de delar som anförs i propositionen.

10 §. Övergångsbestämmelser som gäller personalen. Enligt 1 mom. anställs hela Byggverkets personal i anställningsförhållande vid Senatfastigheter och Försvarsfastigheter. Största delen av personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk överförs till Försvarsfastigheter. Till Senatfastigheter överförs de personer som i fortsättningen ska ha hand om de gemensamma tjänster som Senatfastigheter producerar. Gemensamma tjänster produceras delvis också vid Försvarsfastigheter på det som beskrivs i 2 §. De personer som producerar dessa gemensamma tjänster överförs till Försvarsfastigheter. Från Senatfastigheter till Försvarsfastigheter överförs den personal som kommer att sköta kundrelationen till Försvarsmakten, och överföringen av dessa personer till Försvarsfastigheter försämrar inte Senatfastigheternas förmåga att producera tjänster för den övriga statsförvaltningen. Den personal som överförs och deras placering vid antingen Senatfastigheter eller Försvarsfastigheter fastställs i de handlingar som gäller överföringen av personal enligt principerna för överlåtelse av rörelse.

I enlighet med 2 mom. överförs de anställda i arbetsavtalsförhållande och de uppgifter som utförs av dem till affärsverken genom ett anställningsförhållande som inleds den 1 januari 2021. Den visstidsanställda personalen och direktören för Byggverket övergår för den tid som deras tidsfrister anger i ett visstidsanställningsförhållande hos någotdera affärsverket. Ändringen av anställningsförhållandets art påverkar inte anställningsförhållandets kontinuitet. Ett tjänsteförhållande som direktör för Byggverket ändras med stöd av lagen till ett anställningsförhållande för samma tid vid Försvarsfastigheter. Överföringen av personal och nedläggningen av Byggverket medför inga väsentliga ändringar i personalens anställningsvillkor och överföringen innebär inte heller någon regionalisering av uppgifter eller organisationer. I fråga om anställda i arbetsavtalsförhållande tillämpas bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen och i fråga om tjänsten som direktör för Byggverket bestämmelserna i 5 e och 5 f § i statstjänstemannalagen. Vid överlåtelsen av rörelsen överförs inte några myndighetsuppgifter eller uppgifter som innebär utövning av offentlig makt till affärsverken.

Enligt 3 mom. svarar försvarsministeriet samt Senatfastigheter och Försvarsfastigheter solidariskt för lönefordringar och andra fordringar för arbetsavtals- och tjänsteförhållanden som förfallit till betalning före överlåtelsen. I första hand är de mottagaren av överföringen som svarar för fordringarna och i den händelse att denne inte klarar detta, är det överlåtaren Senatfastigheter och försvarsministeriet som i det indragna Byggverkets ställe ansvarar för fordringarna.

Enligt 4 mom. är båda affärsverken skyldiga att iaktta bestämmelserna i det tjänstekollektivavtal som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen på det sätt som bestäms i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

8.2 Lagen om statliga affärsverk

1 §. Lagens tillämpningsområde och syfte. I paragrafen föreslås det bestämmelser om förhållandet mellan affärsverkslagen och den föreslagna lagen. De föreslagna ändringarna beror på ändringar i lagstiftningsstrukturen. Affärsverk ska i fortsättningen inrättas genom att det stiftas en speciallag om affärsverket eller genom att det stiftas en helt egen lag om affärsverket i fråga med stöd av 84 § i grundlagen, såsom när det gäller Forststyrelsen. Affärsverkslagen ska innehålla sådana bestämmelser om affärsverks verksamhet som är gemensamma för alla affärsverk. Affärsverken ska också i fortsättningen vara kommersiella statliga organisationer. Affärsverken ska bedriva sin produktions- och serviceverksamhet med resultatansvar och sträva efter lönsamhet. I speciallagarna bör det ingå sådana bestämmelser som är specifika för inrättningen i fråga och som det inte är ändamålsenligt att föreskriva om på allmän nivå i affärsverkslagen och som i praktiken inte kommer att gälla fler än ett statligt affärsverk. Affärsverkslagen ska som sådan tillämpas på affärsverks verksamhet, om inte något annat uttryckligen föreskrivs särskilt i en speciallag. Den allmänna lagen, affärsverkslagen, ska tillämpas bl.a. på Senatfastigheter och på dess dotteraffärsverk Forsvarsfastigheter, som hör till Senatkoncernen, men inte t.ex. på Forststyrelsen, om vilken det finns en speciallag som innehåller alla de bestämmelser som ska tillämpas på affärsverket i fråga. Samtidigt ändras paragrafens rubrik.

2 §. Ställning och uppgifter. I fortsättningen ska paragrafen innehålla en allmän bestämmelse om de statliga affärsverkens kundkrets och uppgifter. Motsvarande bestämmelse ingick i den första paragrafen i den gällande lagen. Den nuvarande paragrafen om Senatfastigheter överförs till den speciallag som ska stiftas om Senatkoncernen. Avsikten med ändringen av författningsstrukturen är inte att påverka Senatfastigheters nuvarande juridiska grund, dvs. Senatfastigheter ska inte på grund av den ändrade lagstiftningsstrukturen inrättas på nytt i samband med att speciallagen stiftas. Samtidigt ändras paragrafens rubrik.

I 1 mom. föreskrivs de om de kunder hos affärsverket för vilka gäller att det vid tillhandahållandet av tjänster är fråga om produktion av s.k. eget arbete. Vid anskaffning av dessa tjänster är det fråga om intern upphandling inom staten, dvs. icke-ekonomisk verksamhet. Avtalsförhållanden mellan enheter som ingår i den statliga ekonomiska helheten har under de senaste decennierna blivit allt mer mångsidiga. Också ett affärsverk ska enligt paragrafens bestämmelser utnyttja de avtalssätt och avtalsinstrument som är typiska för dess uppgifter och verksamhetssektor vid försäljningen av tjänster. Detta förändrar inte rådande praxis, utan förstärker den praxis som uppstått i och med den gällande lagen. Ett avtal som ett affärsverk ingår med en annan enhet som ingår i staten som organisation är inte till sin natur ett sådant förvaltningsavtal som avses i förvaltningslagen (434/2003).

I 2 mom. föreskrivs det om de övriga kunder som affärsverket kan tillhandahålla tjänster för. De kunddefinitioner som nämns i 1 och 2 punkten är nya i momentet, men motsvarar den tolkning som gjorts utifrån den gällande affärsverkslagen. Kunddefinitionen behöver uppdateras, eftersom en organisationsstruktur i form av aktiebolag och stiftelser blivit allt vanligare i samband med omorganiseringen av statens verksamhet vid sidan av statliga ämbetsverk. Detta är fallet trots att organisationens verksamhet förblir av myndighetstyp och organisationen tillhandahåller tjänster som till sin natur kan jämföras med offentlig service för en i lag föreskriven kundkrets och som huvudsakligen finansieras med budgetmedel. Hittills har tolkningen varit den att kunderna enligt 1 punkten har ingått i den grupp av kunder som avses i 1 § 2 mom. i den gällande lagen. I fråga om kunder i ställning som anknutna enheter är avsikten med 2 mom. 2 punkten

också att precisera nuläget så att statens s.k. in house-aktörer, såsom t.ex. Haus Oy, kan ingå i kundkretsen hos ett statligt affärsverk i Finland. Kundens ställning som anknuten enhet enligt lagrummet kan också uppstå på grund av bestämmelserna i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Med tanke på affärsverkets kundrelation ska en anknuten enhet dock uppfylla kraven på anknutna enheter i den allmänna upphandlingslagen.

Den allmänna utgångspunkten för EU:s regler om statligt stöd är att artikel 107.1 i EU-fördraget om statligt stöd inte ska tillämpas när staten utövar offentlig makt. Affärsverkets kunder kan således utöver ämbetsverk och inrättningar också vara sådana kunder som har något slag av offentlig förvaltningsuppgift som innebär utövning av offentlig makt. Enbart den omständigheten att en kund har något slag av offentlig uppgift eller offentlig förvaltningsuppgift räcker alltså nödvändigtvis inte för att bestämmelsen ska vara tillämplig på kundförhållandet. Frågan ska vid behov bedömas från fall till fall. Kundrelationen är inte beroende av organisationsform eller status som juridisk person. Bland kunderna kan nämnas sådana som Nationalgalleriet, som är en offentligrättslig stiftelse, Sametinget, som är ett självstyrelseorgan och ett kulturellt organ och Arbetshälsoinstitutet som är en självständig offentligrättslig inrättning. Den i detta sammanhang avsedda uppgift kunderna har är alltså föreskriven i lag eller har ålagts dem med stöd av lag, och de bedriver således inte företagsekonomisk verksamhet i den situationen. Ansvar för att ordna den offentliga förvaltningsuppgiften ska vila på staten och uppgiften ska till sin natur klart falla utanför den verksamhet som riktar sig till marknaden, också enligt EU:s regler om statligt stöd. Sådana uppgifter är t.ex. att tillhandahålla myndighetsservice som är riktad till medborgarna eller uppgifter där det ingår att fatta överklagbara beslut. Att ett affärsverk säljer tjänster till kunder som sköter detta slag av uppgifter räknas inte som verksamhet på den öppna marknaden. Försäljning av tjänster jämföras med försäljning till statliga kunder. De tjänster som behövs för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter ska dock säljas på ett sådant sätt att de kan särskiljas från en eventuell försäljning av tjänster som behövs för kommersiell verksamhet. Om så inte är fallet och de offentliga förvaltningsuppgifternas kalkylerade andel av användningen av tjänster är mindre än hälften, ska hela serviceförsäljningen betraktas som om den gällde anknytande verksamhet. Exempelvis Tekniska forskningscentralen VTT Ab bedriver sin offentliga förvaltningsuppgift i samma lokaler som den övriga verksamheten, varav en del är kommersiell. I VTT Ab:s fall är den offentliga förvaltningsuppgiften också relativt sett en ganska liten del av den totala verksamheten och omfattar inte sådana uppgifter i anslutning till utövning av offentlig makt som avses i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd. Försäljningen av tjänster bör sannolikt helt och hållet räknas som anknytande försäljning.

Det är möjligt för ett affärsverk att utöva anknytande verksamhet i sådana situationer i anslutning till utnyttjande av infrastruktur som avses i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd. Om affärsverket inte har tillgång till sådan infrastruktur, kan det enligt tillkännagivandet inte utöva anknytande verksamhet. I praktiken är affärsverkets försäljning av tjänster till kunder enligt *3 punkten* i momentet anknytande verksamhet som utnyttjar infrastruktur. En del av de kunder som ingår i den anknytande verksamheten kommer sannolikt att bedriva verksamhet på marknaden. Den anknytande verksamheten som helhet betraktad ska i bokföringen i tillräcklig utsträckning åtskiljas från affärsverkets försäljning av tjänster som inte är riktade till marknaden för att det ska vara möjligt att verifiera att verksamheten bedrivs på marknadsvillkor. Totalt sett bör omfattningen av den anknytande verksamhet som affärsverket ansett vara nödvändig inom ramen för en lagstadgad uppgift och som riktar sig till marknaden inte överstiga cirka 10 procent. Enligt kommissionens tillkännagivande får den totala omfattningen av den anknytande verksamheten utgöra cirka 20 procent av den sammantagna infrastrukturens kapacitet. I fråga om statliga affärsverk som fungerar som interna serviceenheter ska den anknytande verksamheten också alltid vara kopplad till tillhandahållandet av tjänster som staten behöver. Verksamheten får därmed aldrig i något skede aktivt rikta sig till en konkurrensutsatt marknad.

Denna omständighet ska alltid bedömas särskilt för varje affärsverk när det inrättas och ska även beaktas i en speciallag om affärsverket.

De sammanslutningar som i huvudsak finansieras av staten och som anges i 2 mom. 3 punkten kan vara kunder hos affärsverket, om deras finansiering huvudsakligen består av finansiering via statsbudgeten eller annan statlig finansiering. För att ett affärsverk ska kunna sälja tjänster till sådana kunder, ska den verksamhet som dessa kunder bedriver med statlig finansiering helt eller åtminstone till största delen vara icke-ekonomisk och icke-marknadsorienterad verksamhet. Sådana kunder är t.ex. stiftelsen för Finlands Nationalopera. Av Nationaloperans finansiering kommer cirka 70–75 procent ur statsbudgeten och dess huvudsakliga verksamhet ska i enlighet med den primära uppgiften för stiftelsen vara att bl.a. tillhandahålla operakonst på riksnivå och att i egenskap av balettläroanstalt ge grundläggande utbildning på andra stadiet i enlighet med det tillstånd som undervisnings- och kulturministeriet beviljar. Nationaloperans verksamhet är till sin karaktär sådan icke-ekonomisk kulturverksamhet som avses i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd, varvid den inte överhuvudtaget kommer att omfattas av granskningen av statligt stöd. Eftersom statens finansieringsandel kan variera från år till år, bör finansieringsandelen följas upp på längre sikt, t.ex. under en period på 3–5 år.

Bestämmelserna i 2 mom. 1 och 3 punkten kompletteras också med ett omnämnande av stiftelser. Ur stiftelselagens (487/2015) synvinkel har en stiftelse ingen ägare, och någon formell bestämmanderätt utifrån utövas inte i en stiftelse. Med avseende på affärsverkslagen är det meningen att stiftelserna ska jämföras med de övriga kunder som nämns i 1 och 3 punkten. Stiftelserna hör redan enligt nuvarande tolkning till de kunder som avses i momentet, vilket innebär att förslaget inte inverkar på det rådande rättsläget.

Möjligheten att producera tjänster utanför statens uppgiftsområde påverkar inte dessa aktörers skyldighet att iakta lagstiftningen om offentlig upphandling och konkurrensutsatta tjänsterna. Om den organisation som skaffar tjänsterna måste konkurrensutsätta dem i enlighet med upphandlingslagen, ska affärsverket inte delta i sådana konkurrensutställningar. Bestämmelsen beskriver således för vilka kundkretsar affärsverket får producera tjänster, om kunderna kan skaffa dem direkt hos affärsverket (t.ex. upphandling hos anknutna enheter, upphandlingar som understiger det nationella tröskelvärdet, tjänster som inte omfattas av upphandlingslagen).

Det är inte meningen att bestämmelserna ska begränsa det samarbete mellan enheter som upphandlingslagen tillåter upphandlande enheter eller den försäljning av tjänster som sker inom ramen för samarbetet, som alltså inte ska räknas som anknytande försäljning, om den inte riktar sig till marknaden.

3 §. Principerna för affärsverkens verksamhet. Hela den verksamhet affärsverket bedriver ska ordnas enligt företagsekonomiska principer. Den första meningen i paragrafen beskriver ett affärsverks allmänna verksamhetsprincip, men anger inte om affärsverket bedriver sin verksamhet på den öppna marknaden eller inte. Utgångspunkten är att ett affärsverk inte anses bedriva verksamhet på marknaden. På det sätt som konstateras i motiveringen till 2 § kan ett affärsverk i de situationer som avses i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd ha anknytande verksamhet i anslutning till utnyttjande av infrastruktur, men inte heller i sådana fall är affärsverkets verksamhet ekonomisk så länge den anknytande verksamheten förblir förenlig med tillkännagivandet och dess tolkningspraxis. Försäljningen av anknytande verksamhet ska bokföringsmässigt särskiljas från den övriga verksamheten.

Bestämmelsen i 1 mom. gäller prissättningen av affärsverkets tjänster i sådana situationer då affärsverket säljer sina tjänster till andra än i 2 § 1 mom. avsedda statliga kunder. I fråga om statliga kunder kan man vid prissättningen iakta den prissättning som med tanke på en effektiv

och ändamålsenlig organisering av verksamheten fungerar bäst. Man kan ta hänsyn t.ex. till affärsverkets roll som central, statlig serviceproducent, varvid en självkostnadsbaserad prissättning kan vara den primära prissättningsmodellen. Prissättningen av tjänsterna ska i samtliga fall vara sådan att affärsverket kan täcka kostnaderna för affärsverksamheten till fullt belopp, inbegripet bl.a. avskrivningar samt återföring till statsbudgeten av den avkastning på kapitalet som vid respektive tidpunkt är förenlig med de ägarpolitiska riktlinjerna. Ett affärsverk kan inte heller i fortsättningen få finansiering direkt via statsbudgeten. Affärsverket ska därmed inte ha uppgifter eller egendom som det inte kan finansiera genom sin verksamhet. Om man alltså vill anförtro ett affärsverk sådana uppgifter, ska kostnader för detta täckas av inkomstfinansiering från statens sida. I affärsverksamheten iaktas de sedvanliga förfaranden och verksamhets sätt som används inom respektive affärsområde och inom branschen, med beaktande av eventuella särskilda behov som föranleds av den statliga verksamheten. På detta sätt utnyttjas t.ex. vid försäljning av lokaltjänster inom staten i princip de avtalsvillkor som gäller sedvanliga upphandlingar av tjänster. Den verksamhet ett affärsverk bedriver ska vara kostnadseffektiv. När verksamheten ordnas på ett affärsorienterat sätt ska det vara möjligt att jämföra verksamheten med liknande organisationer.

I fråga om andra kunder ska utgångspunkten vara prissättning på marknadsvillkor när den tjänst som affärsverket säljer utnyttjas i ett konkurrensläge på marknaden. I praktiken avser detta de kunder som nämns i 2 § 2 mom. 3 punkten till den del kunden bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Sådana statliga uppgifter som är föreskrivna i lag och som riktar sig till kunder som nämns i 2 § 2 mom. 1 punkten, dvs. förvaltningsuppgifter som innebär utövning av offentlig makt, sker däremot inte på den öppna marknaden. Sådana uppgifter ska utgöra största delen av sammanslutningens verksamhet eller så ska de tjänster som säljs för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter kunna särskiljas från eventuella tjänster som behövs för kommersiell verksamhet. Om dessa uppgifter är få och det inte är möjligt att på ett förnuftigt sätt särskilja dem från försäljning av tjänster för kommersiella ändamål, ska all försäljning av tjänster till en sådan sammanslutning ske på marknadsvillkor. Den försäljning till utomstående som görs av sådana sammanslutningar i en ställning som anknutna enheter enligt 2 § 2 mom. 2 punkten begränsas med stöd av den nationella upphandlingslagen till ett mycket litet belopp, dvs. under 5 procent/500 000 euro, varvid försäljningen av tjänster för deras vidkommande inte styrs till marknadsvillkor. Det är inte nödvändigt att tillämpa prissättning på marknadsvillkor så länge som ställningen som anknuten enhet kvarstår och den andel av verksamheten som riktar sig till marknaden inte utan svårighet kan åtskiljas från den övriga verksamheten.

I 2 mom. anges att affärsverket har det primära ansvaret för sina förbindelser. Staten svarar för dem i andra hand. Bestämmelsen motsvarar innehållet i den gällande lagen och den enda ändringen är att bestämmelsen blir det andra momentet i paragrafen.

6 §. Riksdagens styrning av affärsverken. Till 1 mom. fogas en ny 1 punkt om godkännandet av affärsverkets centrala servicemål och andra verksamhetsmål. Till denna del återinför beskrivningen av riksdagens styrningsbefogenhet denna befogenhet i lagen så att formuleringen motsvarar den som fanns i den tidigare lagen om affärsverk från 2002. För närvarande grundar sig riksdagens styrningsbefogenhet till denna del direkt på 84 § i grundlagen. Den styrningsbefogenhet för det styrande ministeriet som anges i andra momentet ändras inte på grund av tillägget, utan ministeriet har fortfarande till uppgift att genom sitt beslut komplettera de service- och verksamhetsmål som riksdagen godkänt i samband med budgeten.

7 §. Styrelse. Det föreslås att 2 mom. ändras så att mandattiden för affärsverkets styrelsemedlemmar förlängs från den nuvarande mandattiden på ett år till högst tre år. Ändringen främjar ett långsiktigare arbete i affärsverkens styrelser.

Till styrelsen ska även i fortsättningen utnämnas en medlem som företräder personalen. Den styrelsemedlem som företräder personalen ska vara anställd hos affärsverket eller ha utsetts av de bolag eller sammanslutningar som hör till samma koncern, om det finns grundad anledning till detta.

Även i fortsättningen ska riktlinjerna för statens ägarstyrning och de krav och utvecklingskedan som affärsverkskoncernens verksamhet ställer beaktas i sammansättningen av affärsverkens styrelse. Den som väljs in i styrelsen ska därmed ha den kompetens som uppgiften förutsätter och möjlighet att avsätta tillräckligt med tid för att sköta uppgiften. Också styrelsen som helhet betraktad ska besitta tillräckligt bred erfarenhet från de branscher som är aktuella med tanke på affärsverkets verksamhetsfält. Styrelsen ska ha medlemmar av båda könen. Bestämmelser om dessa utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet för respektive affärsverk.

Paragrafens 3 mom. ändras så att det tekniskt sett motsvarar de nuvarande författningstekniska kraven.

8 §. Styrelsens uppgifter. Bestämmelsen i 2 mom. 1 punkten kompletteras så att styrelsen har till uppgift att göra en framställning till det styrande ministeriet om affärsverkets servicemål och övriga verksamhetsmål för följande år.

Det föreslås att 2 mom. 11 punkten upphävs, vilket leder till att momentets punktnummering ändras. Bestämmelser om detta ska i fortsättningen ingå i 8 § i speciallagen.

13 §. Affärsverkets balansräkning. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen, varvid det ändrade 4 mom. blir 5 mom.

Syftet med förslaget är att förenkla förvaltningen av statens fastighetsegendom. Den statliga egendom som koncentreras till de nuvarande affärsverken, dvs. Senatfastigheter och Forststyrelsen, består för närvarande av fastighetsförmögenhet. Denna egendom bildar inte till alla delar sådana helheter som är ändamålsenliga med tanke på förvaltningen, användningen, ägandet eller försäljningen. På grund av de interna arrangemang inom statsförvaltningen som skett under decenniernas lopp finns det flera noteringar om sådan egendom i balansräkningarna för båda affärsverken. Detta har inte nödvändigtvis orsakat problem när statens användning av fastigheterna fortsätter. När staten inte längre har bruk för fastigheterna är det emellertid administrativt sett tungrott att sälja helheter som ägs av flera aktörer inom statsförvaltningen. Statens innehav och förandet av ägartalan bl.a. i samband med planläggningen är också problematiska. När besittningsöverföringar mellan affärsverk möjliggörs genom affärsverkens interna beslut, blir det betydligt lättare att samordna ägarstrukturen i dessa situationer. För närvarande förutsätter överföringen av en tillgångspost från ett affärsverk till ett annat utöver affärsverkens egen behandling också att de ministerier som styr båda affärsverken (finansministeriet i fråga om Senatfastigheter och jord- och skogsbruksministeriet i fråga om Forststyrelsen) behandlar ärendet och att revisorerna ger utlåtande om överföringen. I fortsättningen kommer dessa skeden av behandlingen vid ministeriet enligt förslaget att falla bort i fråga om tillgångsposter på mindre än 10 miljoner euro. Motsvarande ska gälla också överföringar mellan Senatfastigheter och det nyinrättade affärsverket Försvarsfastigheter.

Förfarandet för besittningsöverföring mellan affärsverken motsvarar till största delen förfarandet enligt gällande lag. Det ska enligt den föreslagna lagen vara möjligt att överlåta lös egendom som direkt anknyter till sådan fastighetsförmögenheten vars besittningsrätt överförs under förutsättning att egendomens sammanlagda värde inte överstiger gränserna för de befogenheter som anges i överlåtelselagen. Egendomen ska överföras till dess verkliga värde. För fastställande av det gängse värdet ska det begäras eller göras en intern sakenlig värdering, om det finns

skäl att anta att balansvärdet inte motsvarar egendomens verkliga värde. Före beslutet om överföring bör parterna också komma överens om innehållet i besittningsöverföringen och villkoren för den, t.ex. i form av ett besiktningsprotokoll.

Bestämmelser om överföring av besittning mellan affärsverk finns i 34 § i lagen om Forststyrelsen. Enligt den lagen ska överlåtelselagen tillämpas på överföring av besittning av egendom mellan affärsverk. Lagen i sig är inte till alla delar tydlig, men avsikten har varit att föreskriva om ett förfarande som motsvarar det som avses ovan. Med andra ord har affärsverket rätt att besluta om en överföring av besittningen i sådana fall som motsvarar dem där affärsverket enligt lag också har rätt att besluta om överlåtelse av egendom.

Efter den ändring av överlåtelselagen som trädde i kraft vid ingången av 2020 får affärsverket besluta om överlåtelse av tillgångsposter till ett värde av högst 10 miljoner euro. Om den egendom som överförs är någon annan fastighetsförmögenhet än sådan som avses i överlåtelselagen, lämpar sig motsvarande gränser för beslutanderätten också i fråga om dessa överföringar.

19 §. *Vissa besittningsöverföringar och besittningsöverlåtelser vid Senatfastigheter.* Det föreslås att paragrafen upphävs och att bestämmelsen flyttas in i speciallagen om Senatkoncernen.

8.3 Lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät

7 §. *Uppgifterna för den som tillhandahåller nät- och infrastrukturtjänster.* Hänvisningen till Försvarsförvaltningens byggverk i 2 mom. ändras till en hänvisning till Försvarsfastigheter. Den ifrågakommande rollen som underleverantör och möjligheten att producera de tjänster som nämns i bestämmelsen inbegriper inte utövning av offentlig makt och är inte en myndighetsuppgift.

8.4 Elmarknadslagen

2 §. *Tillämpningsområde.* Paragrafens 1 mom. kompletteras med ett omnämnande av Försvarsfastigheter.

8.5 Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

18 §. *Handlingar som ska säkerhetsklassificeras inom statsförvaltningen.* Paragrafens 1 mom. kompletteras med ett omnämnande av statliga affärsverk. Informationshanteringslagen ska tillämpas på affärsverk som fungerar som enheter för informationshantering. På grund av innehållet i 18 § i 1 mom. i lagen får dock affärsverk inte använda säkerhetsklassificering av dokument i enlighet med lagen i fråga på de dokument de använder i sin verksamhet. Ändringen tillåter affärsverken att säkerhetsklassificera sina egna dokument på samma sätt som ämbetsverk och inrättningar. Affärsverken arbetar med tanke på informationshanteringen i vissa fall tätt ihop med ämbetsverk och inrättningar. Det är nödvändigt att det finns möjlighet att utnyttja säkerhetsklassificering, eftersom affärsverken inom sin kundkrets ska kunna behandla sina egna uppgifter och handlingar enligt samma typ av administrativa förfaranden som de statliga ämbetsverken och inrättningarna. Försvarsförvaltningens byggverk har hittills i egenskap av statlig inrättning kunnat säkerhetsklassificera sina handlingar i enlighet med informationshanteringslagen. Om ett affärsverk inte har samma möjlighet på grund av sin organisationsform, kan detta har oförutsebara följder för affärsverkens informationshantering.

9 Bestämmelser på lägre nivå än lag

På grund av lagförslagen i propositionen är det nödvändigt att ändra närmast de förordningar som hänför sig till statens fastighetsförvaltning så att de också är tillämpliga på Försvarsfastigheter. Sådana förordningar är åtminstone statsrådets förordning om försvarsministeriet (375/2003), statsrådets förordning om Senatfastigheter (1292/2010), statsrådets förordning om förvärv, hyra, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (242/2015), försvarsministeriets förordning om försvarsministeriets arbetsordning (1337/2011) och försvarsministeriets förordning om övervakning av industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier inom försvarsförvaltningen (713/2017).

10 Ikraftträdande

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. Överföringarna av personal och affärsverksamhet i anslutning till arrangemanget genomförs den 1 januari 2021. Lagen om försvarsförvaltningens byggverk upphävs. Den lagen ska dock tillämpas på Byggverkets verksamhet fram till utgången av 2020.

Det är nödvändigt att lagen godkänns och stadfästs inom den föreslagna tidtabellen för att arrangemanget gällande Försvarsfastigheter ska kunna genomföras enligt tidtabell. En fördröjning av arrangemanget skulle för personalens del medföra en oskälig osäkerhet med tanke på anställningsförhållandena. Detta skulle sannolikt leda till ökad personalomsättning och kompetensförluster. Om övergången skjuts upp och övergångsperioden förlängs, försvåras också fullföljandet av Försvarsmaktens investeringar.

Försvarsfastigheter vidtar under 2021 de avslutande åtgärderna i fråga om Byggverket för verksamhetsåret 2020, medan de övriga behövliga åtgärderna i samband med upphörandet av verksamheten kan genomföras under 2021.

11 Verkställighet och uppföljning

Syftet med förslaget i propositionen är att dämpa ökningen av de ovan nämnda kostnaderna för Försvarsmaktens lokaler.

I samband med arrangemanget med Försvarsfastigheter ska en mätare för verifiering av kostnadsbesparingen tas i bruk. Som mätare fungerar lokalkostnadernas relativa andel av utgifterna för det militära försvaret. Den relativa andelen bör inte öka jämfört med nuvarande nivå. Avsikten är att uppföljningen och de resultat som uppnås ska verifieras av en utomstående part.

Arrangemanget bör också innebära en modell som ur Försvarsmaktens synvinkel är mindre komplicerad och i fråga om åtagandena tydligare än den nuvarande. Detta borde leda till bättre kundbelåtenhet från Försvarsmaktens sida i fråga om de lokaler som används. Kundbelåtenhet ska följas upp på motsvarande sätt som Senatfastigheter gör i fråga om den övriga statsförvaltningen.

12 Förhållande till andra propositioner

Av de orsaker som anges ovan i avsnittet om ekonomiska konsekvenser har propositionen konsekvenser för tilläggsbudgetpropositionen för 2020 och för budgetpropositionen för 2021.

Behovet av tilläggsfinansiering för Byggverket för 2020 är cirka 2,0 miljoner euro.

RP 31/2020 rd

Finansministeriet ansvarar för de direkta projektkostnaderna till ett belopp av sammanlagt 0,7 miljoner euro, vilket ska täckas med anslaget under moment 28.01.20 (Genomförande av statens fastighetsstrategi och ägarstyrningen inom förvaltningsområdet). Projektkostnaderna uppstår under 2020.

Beslut om behövliga tilläggsanslag i enlighet med vad som sägs ovan fattas särskilt i samband med budgetförfarandet.

Senatfastigheters kostnader under 2020 uppgår till sammanlagt cirka 3,0 miljoner euro. I samband med inrättandet av Försvarsfastigheter överför dessutom Senatfastigheter kapital till Försvarsfastigheter för utgifterna för den återstående delen av 2020 till ett belopp av 3,0 miljoner euro, under förutsättning att riksdagen godkänner en fullmakt för detta i samband med behandlingen av tilläggsbudgeten för 2020 (moment 28.20.88). Med dessa medel täcks Senatfastigheters resultat för 2020, dock så att någon prognos för intäktsföringen av vinst 2020 inte behöver göras med anledning av propositionen. Under 2020 anhåller Senatfastigheter om fullmakt att göra en kapitalutbetalning som ska ingå i tilläggsbudgetpropositionen.

I samband med budgeten för 2021 kommer man att anhålla om fullmakt enligt 13 § i affärsverklagen att överföra de fastigheter som Försvarsmakten förfogar över och som avses i förslaget till det nya affärsverket Försvarsfastigheter, som ska inrättas med stöd av fullmakten. Om de tekniskt sett är nödvändigt att överföra egendom redan under 2020, anhålls om samtycke för detta under förhandlingarna om tilläggsbudgeten för 2020. Vid sidan av överföringar av egendom anhålls också om behövliga ändringar i de finansiella ramarna för Senatfastigheters investeringar och förbindelser samt fullmakterna för upplåning.

Från och med 2021 slopas moment 12.27.01 (Försvarsförvaltningens byggverks inkomster) under försvarsministeriets huvudtitel. Eventuell intäktsföring av vinst i statsbudgeten införs under moment 13.05.01 (Intäktsföring av de statliga affärsverkens vinst). Den övriga styrningen av Försvarsfastigheter sker i samband med styrningen av Senatfastigheter under moment 28.20.88 (Senatfastigheter). Under försvarsministeriets huvudtitel minskas momentet för mervärdesskatt (27.01.29) med andelen för Byggverkets mervärdesskatteutgifter, cirka 24 miljoner euro om året.

13 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Enligt 84 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten.

Bestämmelserna i grundlagen medför inte några hinder för en speciallag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter eller för den föreslagna organisationsmodellen. Affärsverken fungerar i enlighet med bestämmelserna i den allmänna lagen och kan inte beviljas finansiering i statsbudgeten. I den allmänna lagen införs också riksdagens behörighet att fatta beslut om målen för affärsverkens tjänster och verksamhet i samband med godkännandet av statsbudgeten.

Enligt grundlagens 82 § ska statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp framgår. Statsborgen och statsgaranti får beviljas med riksdagen samtycke. Enligt den föreslagna lagen får Senatfastigheters och Försvarsfastigheters gemensamma upplåning och beviljandet av garantier för dotterbolagen ske i överensstämmelse med de ramar riksdagen beslutat för Senatkoncernens räkning i budgeten.

RP 31/2020 rd

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter gör framställningar, budgetförslaget inbegripet, till riksdagen om fullmakter för upplåning och andra samtycken på ett sådant sätt att riksdagen kan behandla dem som en sammanhållen helhet. Behövliga fullmakter och samtycken beviljas Senatfastigheter och Försvarsfastigheter gemensamt på koncernnivå. Detta säkerställer att riksdagen kan bilda sig en helhetsbild av de statliga ansvarsförbindelser som ska godkännas i samband med budgetbehandlingen och är samtidigt ändamålsenligt med tanke på organiseringen av affärsverkens verksamhet.

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Att svara för att förvaltningen fungerar som sig bör inbegriper också styrning av och tillsyn över den förvaltning som är underordnad ministeriet. Därmed sträcker sig det för ministerieförvaltningen typiska parlamentariska draget också till den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119/I).

Enligt 68 § 3 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem genom lag eller statsrådsförordning. Man har strävat efter att ange den praktiska arbetsfördelningen mellan ministerierna genom reglementet för statsrådet. Grundlagens bestämmelse förutsätter trots det inte att bestämmelserna om arbetsfördelningen utfärdas centraliserat i reglementet för statsrådet, utan den kan också basera sig på bestämmelser i andra lagar eller förordningar (RP 1/1998 rd, s. 119/II).

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande (GrUU 1/2016 rd) konstaterat att grundlagen inte lägger några hinder i vägen för att samma statliga organ kan vara föremål för styrning och övervakning från olika ministerier. Däremot anser grundlagsutskottet att regleringen av ministerierna i grundlagen ofrånkomligen inkluderar ett krav på att ministeriernas styrning och övervakning av organen regleras så att det inte uppstår oklarhet eller rum för tolkning i fråga om gränserna för behörigheten.

Enligt den föreslagna lagen fördelas den styrning och övervakning som utövas av finansministeriet och försvarsministeriet mellan de båda ministerierna på ett sätt som beaktar de ovan beskrivna kraven i grundlagen. Senatfastigheter och dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter föreslås höra till finansministeriets förvaltningsområde och finansministeriet ska svara för styrningen och övervakningen av affärsverken i fråga. Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter vid produktionen av tjänster för Försvarsmakten och de partner som Försvarsfastigheter har angett inom ramen för de mål för tjänsterna och övriga mål för verksamheten som riksdagen har godkänt. Avgränsningen av försvarsministeriets styrningsbefogenhet bestäms utifrån de uppgifter som anges i 2 § i lagen om försvarsmakten. Förhållandena i fråga om styrningen preciseras också genom avgränsningen av Försvarsfastigheters kundkrets, enligt vilken Försvarsfastigheter endast producerar tjänster för Försvarsmakten, som hör till Försvarsministeriets förvaltningsområde. Andra kunder utgörs av de partner som Försvarsmakten angett, såsom bolaget Millog Ab.

För att det önskade koncernförhållandet mellan affärsverken ska kunna bildas, avviker gränsdragningen mellan ministeriernas styrning från den styrmodell som gäller Forststyrelsen, där styrningen på budgetnivå är uppdelad på två olika huvudtitlar. I fråga om Forststyrelsen har det funnits ett behov av att i ekonomiskt hänseende skilja de offentliga förvaltningsuppgifterna och de uppgifter som anknyter till affärsverksamheten åt. Motsvarande behov finns inte när det gäller den föreslagna Senatkoncernen. Affärsverken kan inte ens beviljas medel för verksamheten i statsbudgeten på det sätt som Forststyrelsen kan i kraft av sina offentliga förvaltningsuppgifter.

Under undantagsförhållanden kompletteras styrningen med hjälp av motsvarande slag av bestämmelse som den som finns i den gällande affärsverkslagen. Det föreslås inte några ändringar i fråga om Senatfastigheter i detta avseende. Under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden enligt beredskapslagen, i vilka republikens president har beslutat höja försvarsberedskapen kan försvarsministeriet fatta sådana beslut enligt beredskapslagen som är förpliktande för Försvarsfastigheter.

Det är ändamålsenligt för ministerierna att sinsemellan dra upp riktlinjerna för eller på annat sätt avtala om de praktiska förfarandena med avseende på styrningen.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande (GrUU 15/2019 rd) konstaterat att begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i grundlagen används i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 16/2009 rd, s. 2–3) framhållit att uppgifter där man biträder myndigheter kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I). Det är inte fråga om offentliga förvaltningsuppgifter när ett organ utför sådan opartisk provning och certifiering i kraft av sin tekniska expertis som inte inverkar på myndigheternas befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid periodiska besiktningar av anordningar och konstruktioner (GrUU 4/2012 rd, s. 2/II) och inte heller när det är fråga om certifikatverksamhet vars karaktär de facto har distanserat sig från karakteristiska som gäller för offentliga förvaltningsuppgifter. Däremot ansåg grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 15/2019 rd att dragen av offentlig förvaltningsuppgift är framträdande i fråga om det bolag som enligt lagen sköter uppgiften som inköpscentral. När aktiebolaget enligt lagförslaget dessutom skulle ges expert- och stöduppgifter, ansåg grundlagsutskottet att uppgifterna sammantagna inte kunde beskrivas som tekniska på ett sådant sätt att de inte delvis skulle innebära skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift.

Utgångspunkten för den gällande affärsverkslagen är att ett affärsverk som bedriver verksamhet med stöd av lagen inte ska ha offentliga förvaltningsuppgifter (bl.a. RP 63/2010 rd, avsnitt 3.2 De viktigaste förslagen och detaljmotiveringen till 21 §). Motsvarande princip ingår redan i den tidigare lagen om statliga affärsverk (1185/2002) och lagen om Senatfastigheter (1196/2003). Syftet med denna proposition är inte att ändra denna utgångspunkt. Senatfastigheter och Försvarsfastigheter ska ha till uppgift att tillhandahålla lokaltjänster och andra tjänster med direkt anknytning till dem närmast för aktörer inom statsförvaltningen samt förvalta den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverken besitter. Genom uppgifterna understöds arbetet för enheter som tillhör en statlig organisation som sköter offentliga förvaltningsuppgifter till den del det är fråga om arrangemang som gäller lokaler, och det kan inte ens som helhet betraktat anses vara skötsel av förvaltningsuppgifter. Uppgifterna kommer att motsvara dem som Senatfastigheter också hittills har producerat med stöd av bestämmelserna i den allmänna lagen. De uppgifter Senatfastigheter och Försvarsfastigheter sköter kan inte på det sätt som beskrivs ovan jämföras med de uppgifter som betraktats vara offentliga förvaltningsuppgifter. Affärsverkens uppgifter är inte heller i fortsättningen sådana att de direkt påverkar behörigheten för de myndigheter som är deras kunder att i sista hand fatta beslut om uppgifterna. Affärsverken ska sköta statens bebyggda egendom under marknadsstyrning i enlighet med affärsverkslagen och som en del av staten. Egendomen ska utnyttjas via statens hyressystem och i huvudsak användas av

RP 31/2020 rd

statens ämbetsverk och inrättningar. Egendomen ska trots det också kunna hyras ut till andra aktörer.

Affärsverken följer affärssekonomiska principer i sin verksamhet och iakttar i tillämpliga delar de allmänna förvaltningslagarna, 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).

Förslaget innebär enbart en omorganisering av statens interna fastighetsförvaltning och har inga konsekvenser för medborgarna. På det sätt som föreslås i övergångsbestämmelsen ska det inte finnas några retroaktiva bestämmelser om avtal och förbindelser som ingåtts med utomstående avtalspartner och arrangemanget försämrar inte utomståendes rättigheter. Vid övergången förändras inte avtals- och åtagandepartnerens status som juridisk person i något skede av processen. Också efter övergången är finska staten juridisk partner.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Senatkoncernen

Affärsverket Senatfastigheter är ett affärsverk enligt denna lag. Senatfastigheter har ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, och de båda affärsverken bildar tillsammans Senatkoncernen. Senatkoncernen är verksam inom finansministeriets förvaltningsområde och koncernens allmänna styrning hör till finansministeriet.

Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter när affärsverket tillhandahåller de tjänster i enlighet med 2 § i denna lag som Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har angett behöver för utförande av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

På Senatfastigheter och Försvarsfastigheter tillämpas lagen om statliga affärsverk (1062/2010), nedan *affärsverkslagen*, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

2 §

Senatkoncernens uppgifter

Senatkoncernens affärsverk har till uppgift att enligt serviceavtal tillhandahålla lokaltjänster och andra tjänster med direkt anknytning till dem för de kunder som avses i 2 § i affärsverkslagen samt att förvalta den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverken besitter. Senatkoncernens affärsverk får i liten omfattning tillhandahålla lokaltjänster och tjänster med direkt anknytning till dem också för andra kunder. Närmare bestämmelser om serviceavtal och de allmänna grunderna för avtalsvillkoren kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Försvarsfastigheter tillhandahåller de lokaltjänster som Försvarsmakten och av Försvarsmakten angivna partner behöver. Försvarsfastigheter har också till uppgift att förvalta den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverket besitter.

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter tillhandahåller centraliserat inom koncernen en del av de tjänster som de behöver eller tillhandahåller för sina kunder. Senatfastigheter ansvarar för att dessa tjänster fungerar.

Senatfastigheter sköter sina uppgifter under undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen (1552/2011) enligt vad finansministeriet och försvarsministeriet beslutar. Försvarsfastigheter sköter sina uppgifter under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen enligt vad försvarsministeriet beslutar.

3 §

Ansvar för Försvarsfastigheters förbindelser

RP 31/2020 rd

Senatfastigheter svarar för Försvarsfastigheters förbindelser, om Försvarsfastigheter inte förmår svara för dem med den statliga egendom som överförs i affärsverkets besittning.

4 §

Riksdagens styrning av affärsverken

Riksdagen beviljar Senatkoncernen de fullmakter och samtycken som avses i 6 § 1 mom. 3 och 4 punkten i affärsverkslagen. Senatfastigheters styrelse fattar beslut om den interna fördelningen av fullmakter och bemyndiganden i Senatkoncernen inom ramen för de fullmakter som riksdagen godkänt och med beaktande av de servicemål och andra mål för verksamheten som riksdagen ställt upp.

5 §

Bokföring, bokslut och ekonomi

Senatfastigheter svarar för upprättandet av affärsverkskoncernens bokslut med iakttagande av vad som föreskrivs i 13 § i affärsverkslagen.

Försvarsfastigheters bokslut undertecknas av Försvarsfastigheters styrelse och direktör. Senatfastigheters styrelse fastställer Försvarsfastigheters bokslut. Senatfastigheters och affärsverkskoncernens bokslut ska upprättas, undertecknas och lämnas till finansministeriet för fastställelse och beslut av statsrådet på det sätt som föreskrivs i 13 § i affärsverkslagen.

Statsrådet beslutar utifrån koncernbokslutet om hur affärsverkskoncernens vinst ska intäktsföras i statsbudgeten, om fördelningen av intäktsföringen mellan affärsverken samt om andra åtgärder som affärsverkets verksamhet och ekonomi föranleder. Senatfastigheter intäktsför vinsten till statsbudgeten.

6 §

Upplåning och långivning till Försvarsfastigheter

Senatfastigheter upptar de lån som affärsverken i Senatkoncernen behöver. Senatfastigheter kan bevilja Försvarsfastigheter lån. Försvarsfastigheter godkänner upptagande av lån för egen räkning och de förpliktelser som hänför sig till lånen.

7 §

Försvarsfastigheters förvaltning

Försvarsfastigheter har en styrelse och, med avvikelse från vad som föreskrivs i 9 § i affärsverkslagen, en direktör. Försvarsfastigheters styrelseordförande och majoriteten av styrelsemedlemmarna utnämns på föredragning av försvarsministeriet så att den styrelsemedlem som representerar personalen räknas in i den föreslagna majoritetsandelen. Direktören för Försvarsfastigheter utses och avsätts av Försvarsfastigheters styrelse.

Direktören för Försvarsfastigheter ska sköta och utveckla Försvarsfastigheters löpande förvaltning och operativa affärsverksamhet i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter samt se till att bokföringen är förenlig med lagstiftningen och att medelsförvaltningen är ordnad på ett tillförlitligt sätt. Direktören ska se till att styrelsens beslut verkställs, följa styrelsens föreskrifter och informera styrelsen om åtgärder och händelser som är viktiga med tanke på affärsverkets verksamhet, om inte dessa har anförtrots Senatfastigheters verkställande direktör.

RP 31/2020 rd

Direktören för Försvarsfastigheter föredrar ärendena för Försvarsfastigheters styrelse. Verkställande direktören för Senatfastigheter är dock föredragande i ärenden som har betydande konsekvenser för hela Senatkoncernen.

Styrelsen för Försvarsfastigheter gör framställning om budgetförslag och budgetmål samt om resultatmål och intäktsföringsmål i enlighet med 8 § 2 mom. 1 och 2 punkten i affärsverkslagen och överlämnar dem till styrelsen för Senatfastigheter, som inkluderar dem i de egna, motsvarande framställningarna. Försvarsfastigheter överlämnar ett bokslut enligt 8 § 2 mom. 8 punkten i affärsverkslagen till Senatfastigheters styrelse för fastställelse. I fråga om styrelsen för Försvarsfastigheter och personalens deltagande gäller i övrigt vad som föreskrivs i 7, 8, 10 och 11 § i affärsverkslagen. I fråga om direktören tillämpas i övrigt vad som i 6 kap. 17–20 § i aktiebolagslagen (624/2006) föreskrivs om verkställande direktören för ett aktiebolag.

8 §

Vissa bestämmelser om Senatkoncernen

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 13 § 3 mom. i affärsverkslagen, beslutar finansministeriet om en enskild överföring när egendom eller egendomskomplex vars verkliga värde är högst tio miljoner euro överförs i Senatfastigheters eller Försvarsfastigheters besittning eller från någotdera affärsverkets besittning till statens budgetekonomi.

Utöver vad som föreskrivs i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) får sådan fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters eller Försvarsfastigheters besittning som hyrts ut till Försvarsmakten inte överlåtas utan försvarsministeriets samtycke, om inte statsrådet beslutar något annat.

Till styrelsens uppgifter hör utöver vad som föreskrivs i 8 § 2 mom. 11 punkten i affärsverkslagen att besluta om förvärv av fastighetsförmögenhet till affärsverket samt, så som anges i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet, om överlåtelse av och utarrendering av fastighetsförmögenhet. Om överlåtelsen eller utarrenderingen inte till omfattning eller värde är betydande, kan styrelsen genom sitt beslut hänskjuta befogenheten att sköta överlåtelsen eller utarrenderingen till någon av affärsverkets anställda.

9 §

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser som gäller verksamheten

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om försvarsförvaltningens byggverk (1360/1993), nedan *den upphävda lagen*. Den upphävda lagen och de författningar som utfärdats med stöd av den tillämpas på Försvarsförvaltningens byggverk till den 31 december 2020.

När Försvarsfastigheter inleder sin verksamhet beslutas om dess balansräkning i enlighet med 13 § 1 mom. i affärsverkslagen. I samband med att verksamheten inleds görs överföringar av egendom och förpliktelser till bokföringsvärde. De överföringar av egendom som avses i denna paragraf och de överföringar av personal som avses i 11 § genomförs den 1 januari 2021.

Försvarsfastigheter vidtar under 2021 de avslutande åtgärderna för verksamhetsåret 2020 och övriga behövliga åtgärder i samband med att verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk upphör.

På ansvar, skyldigheter och rättigheter som inte med stöd av 13 § i affärsverkslagen överförs i samband med inrättandet av Försvarsfastigheter tillämpas vad som föreskrivs i denna paragraf. De ärenden som är avsedda att överföras och de avtal och förbindelse som ingåtts samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem och som är anhängiga vid Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter när denna lag träder i kraft övergår den 1 januari 2021 till Försvarsfastigheter, såvida avtalen och förbindelserna inte innehåller förbud mot en överföring.

RP 31/2020 rd

De av Senatfastigheters och Försvarsförvaltningens byggverks borgenärer och avtalsparter vilkas skuld- eller avtalsförhållande överförs har rätt att säga upp ett skuldförhållande eller ett avtal till att upphöra den 31 december 2020, om förhållandet eller avtalet inte kan överföras eller förlängas på tidigare villkor efter överföringen. Den part som tagit emot överföringen ska underrättas om uppsägningen senast den 30 oktober 2020, om inte parterna har kommit överens om något annat. I egenskap av mottagande part ska Senatfastigheter och Försvarsfastigheter senast den 31 augusti 2020 till borgenärerna och avtalsparterna sända en skriftlig anmälan om överföringen av de kända skulder, ansvar och avtal som de övertar. Anmälan för Försvarsfastigheters räkning kan sändas också av Senatfastigheter.

Senatfastigheters ställning som statligt affärsverk och affärsverkets rättigheter och skyldigheter samt personalens ställning och anställningsvillkor förändras inte genom ikraftträdandet av denna lag, om inte något annat bestäms särskilt.

10 §

Övergångsbestämmelser som gäller personalen

Personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk övergår i anställning hos Försvarsfastigheter eller Senatfastigheter den 1 januari 2021. Samtidigt övergår den personal vid Senatfastigheter som i fortsättningen kommer att sköta kundrelationen till Försvarsmakten i anställning hos Försvarsfastigheter. På överlåtelseerna tillämpas vad som föreskrivs i 5 e och 5 f § i statstjänstemannalagen (750/1994) och i 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001). Anställningsförhållandet för den personal som överförs anses vid fastställandet av förmåner fortgå oavbrutet hos staten.

Vid övergången ändras tjänsteförhållandet som direktör för Försvarsförvaltningens byggverk till ett motsvarande arbetsavtalsförhållande för viss tid vid Försvarsfastigheter. De rättigheter och skyldigheter som hänför sig enbart till tjänsten överförs inte på det sätt som avses i 1 mom.

Försvarsministeriet samt Senatfastigheter och Försvarsfastigheter svarar solidariskt för de lönefordringar och fordringar som föranleds av något annat arbetsavtals- eller tjänsteförhållande som förfallit till betalning före den 1 januari 2021. Förvärvaren betalar fordringar som förfallit till betalning, om parterna inte kommer överens om något annat. Försvarsministeriet är i fråga om den personal som överförs från Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter i fråga om den personal som överförs från Senatfastigheter ansvariga gentemot förvärvaren för de fordringar som förfallit till betalning.

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter är skyldiga att iaktta bestämmelserna i de kollektivavtal som gällde den 31 december 2020 under den tid avtalen är i kraft på det sätt som föreskrivs i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

2.

Lag

om ändring av lagen om statliga affärsverk

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) 8 § 2 mom. 11 punkten, varvid den nuvarande 12 punkten blir 11 punkt, och 19 §,
ändras 1–3 §, 6 § 1 mom., 7 § 2 och 3 mom., 8 § 2 mom. 1 punkten och 13 § 4 mom., samt
fogas till 13 § ett nytt 4 mom., varvid det ändrade 4 mom. blir 5 mom., som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

Denna lag tillämpas på en statlig inrättning som bedriver affärsverksamhet. I denna lag föreskrivs om grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi och förvaltning.

Om enskilda affärsverk föreskrivs dessutom i en särskild lag om affärsverket. Denna lag tillämpas på den verksamhet som bedrivs av affärsverk, om inte något annat föreskrivs i lagen om affärsverket.

2 §

Ställning och uppgifter

Ett statligt affärsverk tillhandahåller enligt serviceavtal tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, statliga fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Ett statligt affärsverk kan enligt serviceavtal tillhandahålla tjänster också för

1) sådana sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande över och vars uppgift enligt bestämmelser i lag eller med stöd av lag är att bedriva annan än ekonomisk verksamhet,

2) sådana sammanslutningar som tillhandahåller tjänster för staten i egenskap av anknutna enheter enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016),

3) sådana sammanslutningar och stiftelser vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten och som inte är sådana kunder som avses i 1 punkten.

3 §

Principerna för affärsverkens verksamhet

Ett affärsverk ska skötas enligt företagsekonomiska principer. I den utsträckning ett affärsverk självt tillhandahåller tjänster i ett konkurrensläge på marknaden eller producerar tjänster till nytta för kunderna i ett konkurrensläge på marknaden, ska affärsverket prissätta sina tjänster på marknadsvillkor. Ett affärsverk kan endast i liten utsträckning bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Ett affärsverk svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförs i dess besittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem.

RP 31/2020 rd

6 §

Riksdagens styrning av affärsverken

I samband med behandlingen av statsbudgeten ska riksdagen

- 1) godkänna affärsverkets viktigaste servicemål och andra verksamhetsmål,
- 2) godkänna ökning och nedsättning av affärsverkets grundkapital samt besluta om intagande av anslag i statsbudgeten för att beviljas för ökning av affärsverkets grundkapital,
- 3) samtycka till att affärsverket upptar lån för finansiering av verksamheten,
- 4) godkänna maximibeloppet för affärsverkets investeringar under nästa räkenskapsperiod samt bemyndiganden för affärsverket att ingå sådana förbindelser för investeringar som medför utgifter under senare räkenskapsperioder.

7 §

Styrelse

Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör utser styrelsemedlemmarna för högst tre år i sänder. Ministeriet förordnar en av medlemmarna att vara styrelsens ordförande och en att vara vice ordförande. Minst en av medlemmarna ska företråda personalen vid affärsverket eller dess dottersammanslutning. Den medlem som företräder personalen ska vara anställd hos affärsverket eller dottersammanslutningen. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning och mandatperiodens längd får utfärdas genom förordning av statsrådet, vilken utfärdas särskilt för varje affärsverk.

Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör kan befria styrelsen eller en medlem av styrelsen från uppdraget.

8 §

Styrelsens uppgifter

Styrelsen ska särskilt

- 1) göra framställning om budgetförslag för affärsverket och i anslutning därtill om förslag till servicemål och andra verksamhetsmål för affärsverket för följande år,

- 11) behandla och avgöra övriga ärenden som är vittgående eller viktiga.

13 §

Affärsverkets balansräkning

När statliga enskilda fastighetsförmögenhetsposter eller lös egendom som direkt anknyter till dem överförs mellan affärsverk, beslutar dessa med avvikelser från vad som föreskrivs i 2 mom.

RP 31/2020 rd

om överföringarna när affärsverken enligt lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet har rätt att besluta om överlåtelse av egendom. Överföringen redovisas som en ökning eller minskning av övrigt eget kapital för affärsverket.

Innan ett beslut enligt 1–4 mom. fattas ska affärsverkets revisorer göra en uppskattning av egendomen och förpliktelserna och värdet på dessa samt ge ett utlåtande därom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 7 § i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) 7 § 2 mom. som följer:

7 §

Uppgifterna för den som tillhandahåller nät- och infrastrukturtjänster

Tillhandahållaren av nät- och infrastrukturtjänster får anlita Försvarsmakten som underleverantör för att bygga och upprätthålla ett undervattenskabelnät för säkerhetsnätet samt Försvarsfastigheter för att bygga, låta bygga och upprätthålla utrustningsutrymmen för säkerhetsnätet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag

om ändring av 2 § i elmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i elmarknadslagen (588/2013) 2 § 1 mom. som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på elmarknaden, som omfattar produktion, import, export och leverans av el samt elöverföring och eldistribution. Bestämmelserna i II avdelningen samt 7 och 21 kap. tillämpas inte på försvarsförvaltningen och inte heller på Försvarsfastigheter.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

5.

Lag

om ändring av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (906/2019) 18 §
1 mom. som följer:

18 §

Handlingar som ska säkerhetsklassificeras inom statsförvaltningen

Myndigheter vid statliga ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt domstolar och nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden ska säkerhetsklassificera handlingar och förse dem med anteckning om säkerhetsklass som visar vilket slag av informationssäkerhetsåtgärder som ska vidtas vid behandlingen av dem. Anteckningen om säkerhetsklass ska göras om handlingen eller informationen i den är sekretessbelagd enligt 24 § 1 mom. 2, 5 eller 7–11 punkten i offentlighetslagen och om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av handlingen kan orsaka skada för försvaret, för förberedelser inför undantagsförhållanden, för internationella relationer, för brottsbekämpningen, för den allmänna säkerheten eller för stats- och samhällsekonominns funktion, eller på något annat jämförbart sätt för Finlands säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 2 april 2020

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero

2.

Lag

om ändring av lagen om statliga affärsverk

I enlighet med riksdagens beslut *upphävs* i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) 8 § 2 mom. 11 punkten, varvid den nuvarande 12 punkten blir 11 punkt, och 19 §, *ändras* 1–3 §, 6 § 1 mom., 7 § 2 och 3 mom., 8 § 2 mom. 1 punkten och 13 § 4 mom., samt *fogas* till 13 § ett nytt 4 mom., varvid det ändrade 4 mom. blir 5 mom., som följer:

Gällande lydelse

1 §

Ställning och uppgifter

Ett statligt affärsverk tillhandahåller i enlighet med vad som bestäms i denna lag tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Ett statligt affärsverk kan tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten.

2 §

Affärsverk

Inom finansministeriets förvaltningsområde finns Senatfastigheter som ett statligt affärsverk enligt denna lag. Senatfastigheter ska tillhandahålla lokalservice och andra tjänster i omedelbar anknytning till den för ämbetsverk, inrättningar och enheter som avses i 1 § samt sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i Senatfastigheters besittning. Senatfastigheter ska ha beredskap att sköta sina uppgifter också under undantagsförhållanden som avses

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

Denna lag tillämpas på en statlig inrättning som bedriver affärsverksamhet. I denna lag föreskrivs om grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi och förvaltning.

Om enskilda affärsverk föreskrivs dessutom i en särskild lag om affärsverket. Denna lag tillämpas på den verksamhet som bedrivs av affärsverk, om inte något annat föreskrivs i lagen om affärsverket.

2 §

Ställning och uppgifter

Ett statligt affärsverk tillhandahåller enligt serviceavtal tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, statliga fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Ett statligt affärsverk kan enligt serviceavtal tillhandahålla tjänster också för

Gällande lydelse

i 2 § i beredskapslagen (1080/1991) enligt vad finansministeriet och, i fråga om försvarsfas-tigheter, försvarsministeriet bestämmer.

3 §

Principerna för affärsverkens verksamhet

Ett affärsverk ska skötas enligt företagseko-nomiska principer. Ett affärsverk svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförs i dess besittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem.

6 §

Riksdagens styrning av affärsverken

I samband med behandlingen av statsbudge-ten ska riksdagen

- 1) godkänna ökning och nedsättning av af-färsverkets grundkapital samt besluta om inta-gande av anslag i statsbudgeten för att beviljas för ökning av affärsverkets grundkapital,
- 2) samtycka till att affärsverket upptar lån för finansiering av sin verksamhet,
- 3) godkänna maximibeloppet för affärsver-kets investeringar under nästa räkenskapspe-riod samt bemyndiganden för affärsverket att ingå sådana förbindelser för investeringar som

Föreslagen lydelse

1) sådana sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande över och vars uppgift enligt bestämmelser i lag el-ler med stöd av lag är att bedriva annan än ekonomisk verksamhet,

2) sådana sammanslutningar som tillhanda-håller tjänster för staten i egenskap av an- knutna enheter enligt lagen om offentlig upp- handling och koncession (1397/2016),

3) sådana sammanslutningar och stiftelser vars verksamhet främst finansieras med an- slag som tagits in i statsbudgeten och som inte är sådana kunder som avses i 1 punkten.

3 §

Principerna för affärsverkens verksamhet

Ett affärsverk ska skötas enligt företagseko-nomiska principer. I den utsträckning ett af-färsverk självt tillhandahåller tjänster i ett konkurrensläge på marknaden eller produce-rar tjänster till nytta för kunderna i ett kon-kurrensläge på marknaden, ska affärsverket prissätta sina tjänster på marknadsvillkor. Ett affärsverk kan endast i liten utsträckning bed-riva verksamhet i ett konkurrensläge på mark-naden.

Ett affärsverk svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförs i dess be-sittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem.

6 §

Riksdagens styrning av affärsverken

I samband med behandlingen av statsbudge-ten ska riksdagen

- 1) godkänna affärsverkets viktigaste ser-vice-mål och andra verksamhetsmål,
- 2) godkänna ökning och nedsättning av af-färsverkets grundkapital samt besluta om inta-gande av anslag i statsbudgeten för att be- viljas för ökning av affärsverkets grundkapi- tal,
- 3) samtycka till att affärsverket upptar lån för finansiering av verksamheten,

Gällande lydelse

medför utgifter under senare räkenskapsperioder.

7 §

Styrelse

Styrelsemedlemmarna utses av vederbörande ministerium för högst ett år i sänder. Ministeriet förordnar en av medlemmarna att vara styrelsens ordförande och en att vara vice ordförande. Minst en av medlemmarna ska företräda affärsverkets personal. Den medlem som företräder personalen ska vara anställd hos affärsverket. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning kan utfärdas genom en förordning av statsrådet, vilken utfärdas för varje affärsverk.

Ministeriet kan befria styrelsen eller en medlem av styrelsen från uppdraget.

8 §

Styrelsens uppgifter

Styrelsen ska särskilt

1) göra framställning om budgetförslag för affärsverket,

11) besluta om förvärv av fastighetsförmögenhet till affärsverket samt, så som anges i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002), besluta om överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet och utarrendering av statens jordegendom,

Föreslagen lydelse

4) godkänna maximibeloppet för affärsverkets investeringar under nästa räkenskapsperiod samt bemyndiganden för affärsverket att ingå sådana förbindelser för investeringar som medför utgifter under senare räkenskapsperioder.

7 §

Styrelse

Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör utser styrelsemedlemmarna för högst tre år i sänder. Ministeriet förordnar en av medlemmarna att vara styrelsens ordförande och en att vara vice ordförande. Minst en av medlemmarna ska företräda personalen vid affärsverket eller dess dottersammanslutning. Den medlem som företräder personalen ska vara anställd hos affärsverket eller dottersammanslutningen. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning och mandatperiodens längd får utfärdas genom förordning av statsrådet, vilken utfärdas särskilt för varje affärsverk.

Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör kan befria styrelsen eller en medlem av styrelsen från uppdraget.

8 §

Styrelsens uppgifter

Styrelsen ska särskilt

1) göra framställning om budgetförslag för affärsverket och i anslutning därtill om förslag till servicemål och andra verksamhetsmål för affärsverket för följande år,

11) behandla och avgöra övriga ärenden som är vittgående eller viktiga.

Gällande lydelse

13 §

Affärsverkets balansräkning

När statliga enskilda fastighetsförmögenhetsobjekt eller fastighetsförmögenhetskomplex vars verkliga värde är högst trettio miljoner euro överförs i ett affärsverks besittning eller från ett affärsverk till statens budgetekonomi, ska statsrådet besluta om överföringen. Överföringen redovisas som en ökning eller minskning av övrigt eget kapital för affärsverket *eller som given på lånevillkor*.

Innan beslut enligt 1–3 mom. fattas ska affärsverkets revisorer göra en uppskattning av egendomen och förpliktelserna och värdet på dessa samt ge utlåtande därom.

Föreslagen lydelse

13 §

Affärsverkets balansräkning

När statliga enskilda fastighetsförmögenhetsposter eller lös egendom som direkt anknyter till dem överförs mellan affärsverk, beslutar dessa med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 mom. om överföringarna när affärsverken enligt lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet har rätt att besluta om överlåtelse av egendom. Överföringen redovisas som en ökning eller minskning av övrigt eget kapital för affärsverket.

Innan ett beslut enligt 1–4 mom. fattas ska affärsverkets revisorer göra en uppskattning av egendomen och förpliktelserna och värdet på dessa samt ge ett utlåtande därom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 7 § i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) 7 § 2
mom. som följer:

Gällande lydelse

7 §

*Uppgifterna för den som tillhandahåller nät-
och infrastruktur tjänster*

Tillhandahållaren av nät- och infrastruktur-
tjänster får anlita försvarsmakten som under-
leverantör för att bygga och upprätthålla ett
undervattenskabelnät för säkerhetsnätet samt
Försvarsförvaltningens byggverk för att
bygga, låta bygga och upprätthålla utrust-
ningsutrymmen för säkerhetsnätet.

Föreslagen lydelse

7 §

*Uppgifterna för den som tillhandahåller nät-
och infrastruktur tjänster*

Tillhandahållaren av nät- och infrastruktur-
tjänster får anlita Försvarsmakten som under-
leverantör för att bygga och upprätthålla ett
undervattenskabelnät för säkerhetsnätet samt
Försvarsfastigheter för att bygga, låta bygga
och upprätthålla utrustningsutrymmen för sä-
kerhetsnätet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 2 § i elmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i elmarknadslagen (588/2013) 2 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på elmarknaden, som omfattar produktion, import, export och leverans av el samt elöverföring och eldistribution. Bestämmelserna i II avdelningen samt 7 och 21 kap. tillämpas inte på försvarsförvaltningen.

Föreslagen lydelse

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på elmarknaden, som omfattar produktion, import, export och leverans av el samt elöverföring och eldistribution. Bestämmelserna i II avdelningen samt 7 och 21 kap. tillämpas inte på försvarsförvaltningen *och inte heller på Försvarsfastigheter*.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (906/2019) 18 §
1 mom. som följer:

Gällande lydelse

18 §

*Handlingar som ska säkerhetsklassificeras
inom statsförvaltningen*

Myndigheter vid statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar och nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden ska säkerhetsklassificera handlingar och förse dem med anteckning om säkerhetsklass som visar vilket slag av informationssäkerhetsåtgärder som ska vidtas vid behandlingen av dem. Anteckning om säkerhetsklass ska göras, om en handling eller informationen i den är sekretessbelagd enligt 24 § 1 mom. 2, 5 eller 7–11 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av handlingen kan orsaka skada för försvaret, för förberedelser inför undantagsförhållanden, för internationella relationer, för brottsbekämpningen, för den allmänna säkerheten eller för stats- och samhällsekonomin funktion, eller på något annat jämförbart sätt för Finlands säkerhet.

Föreslagen lydelse

18 §

*Handlingar som ska säkerhetsklassificeras
inom statsförvaltningen*

Myndigheter vid statliga ämbetsverk, *inrättningar och affärsverk samt* domstolar och nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden ska säkerhetsklassificera handlingar och förse dem med anteckning om säkerhetsklass som visar vilket slag av informationssäkerhetsåtgärder som ska vidtas vid behandlingen av dem. Anteckningen om säkerhetsklass ska göras om handlingen eller informationen i den är sekretessbelagd enligt 24 § 1 mom. 2, 5 eller 7–11 punkten i offentlighetslagen och om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av handlingen kan orsaka skada för försvaret, för förberedelser inför undantagsförhållanden, för internationella relationer, för brottsbekämpningen, för den allmänna säkerheten eller för stats- och samhällsekonomin funktion, eller på något annat jämförbart sätt för Finlands säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
