



21.12.2010

Statsrådets principbeslut om statens fastighetsstrategi

1. Bakgrund

I den tidigare strategin för fastighetsinnehav delades den statliga fastighetsförmögenheten in i anläggningstillgångar och omsättningstillgångar. Denna indelning var naturlig eftersom staten till följd av bankkrisen på 1990-talet i sin besittning hade fått mycket egendom som staten själv inte hade användning för och som man därför kunde avstå från.

Statens fastighetsstrategi har kunnat genomföras framgångsrikt, och de huvudsakliga målen för strategin har nåtts. Samtidigt har den finländska fastighetsbranschen och fastighetsmarknaden liksom även statsförvaltningen i sig utvecklats kraftigt. Detta har lett till ett behov av att utreda hur tidsenlig fastighetsstrategin är.

2. Statens nya fastighetsstrategi

Målet för strategin samt den ägarpolitiska indelningen

Den fastighetsstrategi som träder i kraft genom detta principbeslut av statsrådet är avsedd att vara ett arbetsredskap med vars hjälp ägarstyrningen av den statliga fastighetsförmögenheten kan göras enhetligare och statens ägarpolitik stärkas.

Under de närmaste åren ökar pressen på statsförvaltningen att rationalisera sin förvaltning och uppnå produktivitetsmålen för att kunna hantera balanseringen av statsfinanserna och det faktum att den del av befolkningen som är i arbetsför ålder blir allt mindre. Det är viktigt att också fastighetsstrategin bidrar med redskap för detta i en föränderlig omvärld och på så sätt stöder en hållbar skötsel av statsfinanserna, som kommer att bli ännu stramare under de närmaste åren. De framtida utmaningarna kommer också att bestå av skyldigheter och mål som har anknytning till strävandena att bromsa klimatförändringen, förenhetliga samhällsstrukturen, främja bostadsproduktionen, värna om kulturmiljön och bevara naturens mångfald. Dessa skyldigheter och mål kommer dessutom att bli allt fler.

- 1. Målet för statens fastighetsstrategi är att den statliga fastighetsförmögenheten under nuvarande och även föränderliga förhållanden ska besittas och skötas på ett effektivt och produktivt sätt som beaktar vad som är bäst för staten som helhet. Målen för fastighetsstrategin bör beaktas vid alla beslut om fastighetsförmögenhet som ägs av staten eller där staten har bestämmande inflytande.**
- 2. Vid arrangemang som gäller ägande och ägarbesittning av statlig fastighetsförmögenhet måste man alltid se till vad som är bäst för staten som helhet. Med det som är bäst för staten som helhet avses vid sidan av ekonomiska konsekvenser också sociala frågor, miljöfrågor och frågor med anknytning till värnandet om kulturarvet samt andra samhällsliga aspekter, t.ex. en enhetligare samhällsstruktur, kretsloppstänkande, hållbar utveckling, främjande av energieffektivitet och en fungerande fastighetsmark-**



nad. Vad som är bäst för staten som helhet måste bedömas på såväl kort som lång sikt och med tanke på statsfinanserna som helhet. Vid behov ska nationella, regionala och lokala konsekvenser beaktas vid bedömningen.

3. Inom statens strategiska ägarpolitik delas den statliga fastighetsförmögenheten in i *strategisk* egendom och *icke-strategisk* egendom. Statens strategiska fastighetsförmögenhet består av sådana delar av fastighetsförmögenheten som det är nödvändigt att äga;
 - 1) med tanke på skötseln av statens uppgifter eller
 - 2) på grund av egendomens art

Övrig statlig fastighetsförmögenhet räknas som icke-strategisk egendom.

Ordnanandet av statens ägarförvaltning

Genom att koncentrera ägandet och på så sätt effektivisera statens koncernstyrning har man under den tidigare fastighetsstrategins tid fått betydande ekonomisk nytta i form av synergi- och skalfördelar inom bl.a. underhåll, renoveringar och investeringar. Modellen enligt den nya fastighetsstrategin är att fortsätta på samma linje. Med hjälp av den nya strategiska indelningen går det bättre att rationalisera statens fastighetsinnehav och anpassa ägandet till statens behov av lokaler. Genom försäljning av egendom som staten inte behöver frigörs kapital som är bundet i fastighetsförmögenheten för statens egentliga kärnfunktioner. Samtidigt skapas en möjlighet att bl.a. skära ner på onödiga underhållskostnader och undvika risker i anslutning till att egendomen sjunker i värde.

Redan under den tidigare fastighetsstrategins tid koncentrerades största delen av statens ägande till Senatfastigheter i fråga om byggd egendom och till Forststyrelsen i fråga om mark-, skogs- och vattenområden. Olika statliga ämbetsverk och inrättningar har dock fortfarande i sin ägarbesittning en avsevärd mängd statsägd fastighetsförmögenhet vars ägande bör koncentreras. Statens ägarroll och ägarpolitik inom planläggning, markanvändning och utveckling av regionerna måste också vidareutvecklas för att bli enhetligare.

I statens lokalstrategi (finanspolitiska ministerutskottet 2005) har riktlinjer och tillvägagångssätt stakats ut i fråga om statens lokaler. I lokalstrategin ingår principer för användningen av lokaler, mål för en effektivare användning av lokalerna och enhetliga riktlinjer för hela den statliga sektorn. Strategin är avsedd att öka styreffekten av det statliga hyressystemet och på så sätt komplettera de redskap som har använts i syfte att nå de mål som satts i strategin för fastighetsinnehav. Som ett styrmedel som är fristående från fastighetsstrategin tillämpas lokalstrategin inte bara på statens egna lokaler utan också på lokaler som staten har skaffat av utomstående. För att de enhetliga verksamhetsprinciperna och styreffekterna av hyressystemet för de egna lokalerna ska kunna kompletteras är det viktigt att staten också i fortsättningen har en fastighetsstrategi som styr ägandet av fastigheter och en lokalstrategi som styr användningen av lokalerna.

4. Man bör fortsätta att koncentrera den statliga fastighetsförmögenheten till de expertorganisationer som staten inrättar för detta eller som redan finns. För närvarande finns affärsverken Senatfastigheter och Forststyrelsen.
5. De statliga ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet kan i fortsättningen ha statlig fastighetsförmögenhet i sin ägarbesittning bara om det är nödvändigt med tanke på deras verksamhet och det inte blir fördelaktigare för staten som helhet att koncentrera egendomen. I statsrådets förordning 1070/2002 sägs det att om ett ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet inte kan använda den statliga fastighetsförmögenheten på ett sätt som kan motiveras, ska det för omorganisering av besittningen och bruket av fastighetsförmögenheten överföra besittningen av förmögenhet till finansministeriet eller jord- och skogsbruksministeriet.

Ett ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet kan utveckla statlig fastighetsförmögenhet som det har i sin ägarbesittning bara för ämbetsverkets kärnfunktioner. Ett sådant ämbetsverk ska förhandla med sitt eget ministerium och med finansministeriet för att bedöma vad som är bäst för staten som helhet, innan det inleder planläggnings- eller andra utvecklingsprojekt som eventuellt ger upphov till betydande ekonomiska värden.

6. Riktlinjer för målsättningar och tillvägagångssätt i fråga om de lokaler som staten behöver (statens egna lokaler medräknade) finns i statens lokalstrategi. Vid behov ska fastighetsstrategin och lokalstrategin bedömas som en helhet.
7. I syfte att kartlägga kulturhistoriskt värdefull statlig egendom ska finansministeriet tillsammans med undervisnings- och kulturministeriet tillsätta ett projekt för att utarbeta ett förslag till hur administreringen av kulturhistoriskt värdefull fastighetsförmögenhet ska ordnas utgående från riktlinjerna i fastighetsstrategin så att egendomens kulturhistoriska värden kan bevaras. Om det inte kan säkerställas att den kulturhistoriskt värdefulla statliga fastighetsförmögenhetens värden kan bevaras med stöd av de allmänna riktlinjerna för en koncentrerad ägande och ägarbesittningen av statlig fastighetsförmögenhet, ska detta strategiska ägande koncentreras till så få statliga aktörer som möjligt.

Överlåtelse av statlig egendom

I Finlands grundlag finns bestämmelser om statens egendom och ägande, också om fast egendom. Enligt 92 § 2 mom. i grundlagen kan statlig fast egendom överlåtas endast med riksdagens samtycke eller enligt vad som anges genom lag. Närmare bestämmelser om detta finns i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002). Enligt den lagen får statlig fastighetsförmögenhet överlåtas endast till gängse pris eller mot gängse vederlag, om det inte finns särskilt vägande skäl för ett pris eller vederlag som är lägre än det gängse. Lagen gäller statens ämbetsverk och inrättningar, ministerierna, republikens presidents kansli och fonder utanför statsbudgeten, om inte något annat föreskrivs om fonderna, samt statliga affärsverk.

I syfte att stabilisera bostadsmarknaden och undvika flaskhalsar som påverkar den ekonomiska tillväxten har staten haft som mål att via gemensamma insatser från staten, kommunerna och aktörer inom branschen öka utbudet på tomter och bostäder så att det bättre motsvarar efterfrågan. Mark som inte längre behövs för statens egna behov och som lämpar sig för bostadsproduktion ska också i fortsättningen säljas till kommunerna till skäligt pris.

Eftersom det är kommunerna som har hand om planläggningen har de sista ordet i fråga om planläggningstakten för tomtmark. På den bostads- och tomtmarknad som fungerar på marknadsvillkor bestäms prisen alltid utifrån förhållandet mellan utbud och efterfrågan.

8. **Icke-strategisk egendom som staten inte behöver ska överlåtas så att kapital som är bundet i egendomen frigörs för statens övriga behov. Staten kan avstå från icke-strategisk egendom som den behöver, om detta bedöms vara bäst för staten som helhet på såväl kort som lång sikt. Överlåtelsen ska vara öppen och icke-diskriminerande och se till vad som är bäst för staten som helhet.**

Innan egendom överlåts ska möjligheterna att utveckla den utredas och egendomen utvecklas i den utsträckning det är möjligt. Ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet och affärsverk får utveckla fastigheter bara på ett sätt som är riskfritt, dvs. egendomen kan bara användas för planlagd eller annan liknande riskfri verksamhet.

9. Staten överlåter mark till kommunerna genom försäljning eller byte och vid behov med hjälp av markanvändningsavtal. Målet är att se till att kommuner och medborgare behandlas lika och att göra det som är bäst för staten som helhet. Områden som staten inte länge behöver och som lämpar sig för bostadsbyggande ska till skäligt pris överlåtas i första hand till kommuner och i andra hand till någon annan som blir den slutliga ägaren till området. Tomter som kommunerna i sina bostadsprogram har anvisat för hyresbostadsproduktion till ett skäligt pris ska staten i första hand sälja till kommunen i fråga till det reglerade pris som tillämpas inom den sociala bostadsproduktionen (s.k. ARA-pris).
10. När en kommun med stöd av markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ansöker om tillstånd att lösa in ett område som staten äger, ska statsrådets finansutskott ombeslämna ett utlåtande om förslaget till beslut. Enligt statsrådets föreskrift om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott (Nr TM 0201) vill man med detta bl.a. "försäkra sig om att åtgärderna är ändamålsenliga med tanke på ekonomin och samhället som helhet och tillräckligt motiverade".

Anknytande åtgärder:

- Statsrådets föreskrift om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott (3.1.2002 Nr TM 0201) bör kompletteras i fråga om den behandling av inlösningsärenden i finansutskottet som nämns i denna punkt.

Utvecklandet av statens fastighetsförvaltning

För att statens koncernstyrning ska fungera är det av yttersta vikt att det finns uppdaterade och tillförlitliga egendomsuppgifter. På grund av omfattningen av statens ägande bör egendomsuppgifterna vara så enhetliga som möjligt, och vid användningen av dem bör man i så stor utsträckning som möjligt kunna förlita sig på allmänna datasystem, t.ex. det nationella fastighetsdatasystemet. De som administrerar statlig fastighetsförmögenhet bör därför fästa vikt vid att de allmänna inskrivnings- och registreringskyldigheterna fullgörs (däribland anteckningar om ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet). Att fullgöra dessa skyldigheter är en viktig del av uppgifterna för de ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet, och det ska ske med de resurser som ämbetsverken redan har tilldelats.

Besittningen av statlig fastighetsförmögenhet koncentreras genom besittningsöverföringar mellan statliga aktörer, däribland överföringar av besittningen till affärsverk. Vid besittningsöverföringar kvarstår äganderätten hela tiden hos staten, men besittningsrätten till egendomen övergår. Ett beslut att överföra besittningen till ett affärsverk fattas av antingen riksdagen, statsrådet eller ett ministerium, beroende på värdet på den egendom som ska överföras. Vid överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet kräver gällande lagstiftning i regel på motsvarande sätt riksdagens samtycke eller, vid mindre överlåtelser, ett beslut av statsrådet eller av ett ministerium eller affärsverk. Dessutom behandlas besittningsöverföringar och överlåtelser ofta också i statsrådets finansutskott. För att statens fastighetsförvaltning ska få en lättare struktur är det skäl att utveckla beslutsförfarandena.

11. De som administrerar statlig fastighetsförmögenhet måste i fråga om den egendom som de administrerar vidta nödvändiga åtgärder för att förenhetliga anteckningarna om statligt fastighetsinnehav i lagfarts- och inteckningsregistret, så att registreringskyldigheterna enligt statsrådets förordning 1070/2002 fullgörs. Vid omarbetningen av fastighetsdatasystemets inskrivningsdel och arbetet med att uppdatera registerdelen som innehåller ägaruppgifter ska statens behov av att effektivisera användningen av lagfarts- och inteckningsregistret inom besittningen och styrningen av statens fastighetsinnehav beaktas.

12. I syfte att ge statens fastighetsförvaltning en lättare struktur bör man utreda möjligheterna att ändra de lagfästa beslutsbefogenheter som har samband med statens interna process för besittningsöverföring och med överlåtelsen av statlig fastighetsförmögenhet.

Anknytande åtgärder:

- **Förutsättningarna för överlåtelse i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) bör ändras så att fastighetsförmögenhet vars gängse pris överstiger 30 miljoner euro (i stället för nuvarande 10 miljoner euro) med stöd av lagen inte får överlåtas. Samtidigt föreslås det att statsrådet ska besluta om överlåtelser till ett värde av mer än 10 miljoner euro. Ministerierna, ämbetsverken och affärsverken beslutar om överlåtelser som är mindre än så.**
- **Den i statsrådets förordning om förvärv, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (1070/2002) avsedda förteckningen över ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet bör ändras så att den motsvarar den faktiska, aktuella situationen.**
- **Statsrådets föreskrift om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott (3.1.2002 Nr TM 0201) bör ändras så att besittningsöverföringar till affärsverk på lånevillkor behandlas i finansutskottet bara om deras värde överstiger 10 miljoner euro. I övrigt, dvs. i fråga om överföringar som redovisas som en ökning eller nedsättning av ett affärsverks grundkapital eller övriga kapital, finns det ingen orsak att ändra på föreskriften.**