

FÖRSVARsutskottets Betänkande 1/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bolagisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 november 2011 en proposition med förslag till lag om bolagisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster (RP 109/2011 rd) till försvars utskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Kalevi Alestalo, statsrådets kansli
- handelsråd Arto Koski, regeringsråd Jari Kajavirta, äldre regeringssekreterare Iikka

Marttila och konsultativ tjänsteman Olli Suonio, försvarsministeriet

- produktionsplanerare Hannele Kohtala och direktör Ritva Paavonsalo, Försvarsmaktens Servicecenter för Bespisning
- juris doktor, professor i privaträtt Niklas Bruun, Helsingfors universitet
- logistikchef, brigadgeneral Lauri Puranen, huvudstaben
- chef Päivi Niemi-Laine, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås det att en lag om bolagisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster ska stiftas. Genom lagen ska statsrådet ges rätt att överlåta den egendom och verksamhet som anknyter till produktionen av förplägnadstjänsterna och som försvarsmakten innehar till ett nytt aktiebolag vars huvudsakliga verksam-

hetsområde ska vara förplägnadstjänster. Det aktiebolag som bildas ska helt och hållet ägas av finska staten och höra till statsrådets kanslis förvaltningsområde. Personalen vid försvarsmaktens servicecentral för bespisning ska övergå i aktiebolagets tjänst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget att bolagisera försvarets förplägnadstjänster är en del av den pågående översynen av

försvarsmaktens strukturer och målet är ökad kostnadseffektivitet och en balansering av verksamhet och ekonomi. Avsikten är att genomföra

de mål som ställs i statens produktivhetsprogram och att åstadkomma besparingar. Ett annat mål är att skapa förutsättningar för att på lång sikt förbättra kvaliteten och den service som försvarsmaktens förplägnadstjänster tillhandahåller.

Det är försvarsmaktens sak att sköta de förplägnadstjänster som hör till underhållet av de värnpliktiga och de som bedriver studier som leder till officersexamen. Försvarsmakten ansvarar i alla väder för att förplägnadstjänsterna för dess trupper fungerar. Tjänsterna kan ordnas som egen serviceproduktion eller så kan man köpa dem utifrån. För närvarande produceras tjänsterna av Försvarsmaktens servicecentral, som inledde sin verksamhet 2006 och som hör till försvarsmakten och är underställd huvudstabens förvaltningsenhet.

Servicecentralen utgörs av en stab, som är belägen i Kuopio, och 25 kosthållscentraler som är verksamma under den på olika håll i landet. Den sammanräknade omsättningen uppgick 2010 till ca 64 miljarder euro och centralen sysselsatte inemot 580 personer. Under åren har effektiviseringar lett till att de som arbetar med att producera förplägnadstjänster har minskat — när verksamheten inleddes 2006 sysselsatte den över 800 personer.

I den nuvarande verksamhetsmodellen agerar försvarsmakten i samtliga roller, dvs. den är beställare, kund, producent och ägare. Enligt utredning till utskottet stöder inte de verksamhetssätt och styrmodeller som anpassats till försvarsmaktens kärnfunktioner på bästa möjliga sätt förplägnadstjänstfunktionen. Försvarsministeriet har sedan början av 2008 berett utvecklingen av försvarsmaktens förplägnadstjänster. Först gjordes en utredning av de olika utvecklingsalternativen i fråga om förplägnadstjänsterna (producent som en del av försvarsmakten, servicecentral som ett nettobudgeterat ämbetsverk, statsägt aktiebolag eller köp av tjänster) och år 2009 en fortsatt utredning, där man koncentrerade sig på att utveckla den egna verksamheten och en bolagiseringsmodell för den.

Under beredningen har man kommit fram till att bolagiseringsmodellen är det mest lönsamma

och genomskinliga alternativet. Utifrån det jämförelsematerial som tillställts utskottet uppkommer besparingarna i bolagiseringsmodellen främst i form av lägre personalkostnader samt inom ekonomi- och personalförvaltningen. Efter en övergångstid som följer på skyddstiden kan andra kundförhållanden bli möjliga och om de förverkligas kommer de att befästa bolagets ekonomiska ställning och konkurrenskraft på marknaden.

Utskottet påtalar i det här sammanhanget också att beredningen av propositionen delvis är bristfällig. Propositionens arbetsrättsliga konsekvenser och den tillämpliga lagstiftningen beskrivs inte tillräckligt väl. I propositionen motiverar man egentligen inte heller sin uppfattning om att bolagiseringen inte har några som helst konsekvenser för jämställdheten mellan könen. Konsekvenserna för jämställdheten kunde gärna ha analyserats mer ingående, menar utskottet.

I propositionen föreslås att Försvarsmaktens servicecentral för bespisning ombildas till ett aktiebolag med förplägnadstjänster som sin huvudsakliga bransch. Bolaget ska utveckla försvarsmaktens förplägnadstjänster på marknadsvillkor. När aktiebolaget bildas tecknar staten hela aktiekapitalet och statsrådets kansli ansvarar för ägarstyrningen. Staten placerar som apport för försvarsmaktens servicecentralers drifts- och omsättningstillgångar i det nya bolaget. Överlåtelsen av den funktionella helhet som ansluter till förplägnadstjänsterna föreslås ske som verksamhetsöverlåtelse. Aktiebolaget ska fortsätta sin verksamhet på de nuvarande 25 orterna. Utrustningen för fältbespisning ska enligt förslaget förbli försvarsmaktens egendom. Bolagets lokaler förblir en del av försvarsmaktens och Senatsfastigheters hyresavtal. Försvarsmakten hyr ut servicecentralens lokaler till det nya bolaget.

Antalet årsverken inom försvaret skulle minska med omkring 550. Personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande vid försvarsmaktens servicecentral för bespisning övergår i arbetsavtalsförhållande till det aktiebolag som bildas. Personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande för viss tid övergår till aktiebolaget i arbetsavtalsförhållande för den tid som återstår vid övergångstid-

punkten. För den personal som övergår från försvarsmakten till bolaget ska en skyddstid på fyra år gälla, under vilken bolaget inte ska kunna säga upp personalen av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker, om det inte sker en betydande förändring i mängden av eller innehållet i de tjänster eller produkter som bolaget producerar.

Försvarsutskottet framhåller att regeringen inte i sin proposition tar ställning till vilket kollektivavtal som ska följas i det nya bolaget. Utskottet påpekar att på arbetstagarna och villkoren för anställningsförhållandet ska tillämpas vad som bestäms eller föreskrivs i eller med stöd av lag och vad som överenskomms i kollektivavtal och arbetsavtal. Utskottet noterar att helt saknas bestämmelser i den gällande tjänstemannalagen om tjänstemännens ställning vid verksamhetsöverlåtelse. Däremot finns det bestämmelser som från fall till fall tagits in i lag i samband med organisationsförändringar. Som exempel kan nämnas lagen om ombildning av Utbildningscentret för undervisningssektorn till aktiebolag (249/2009) och lagen om bildning av Universitetens servicecentral till aktiebolag. Utskottet konstaterar att 5 § i lagförslaget har ett motsvarande innehåll som de särskilda omorganiseringslagarna har haft när det gällt personalens anställningsförhållanden.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av statstjänstemannalagen och 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (95/2011 rd) behandlas just nu i riksdagen. Syftet med den nämnda propositionen är att trygga kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden vid organisationsförändringar och minska personalens osäkerhet om den egna ställningen vid omorganisering av statsförvaltningen. Genom lagreformen förs normstyrningen av hur den statsanställda personalens ställning ska ordnas i samband med omorganiseringar av typen rörelseöverlåtelse upp på en nivå som motsvarar EU:s företagsöverlåtelседirektiv (2001/23/EG), arbetsavtalslagen (55/2001) som gäller personer i arbetsavtalsförhållande och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

En kontrollerad öppning av förplägnadstjänsterna för konkurrens kräver, förutom skyddstiden, en övergångstid som föreslås vara två år lång. Under övergångstiden kan bolaget genomföra personalöverföringar till viktiga områden i sin verksamhet. Vid kompenseringen av pensionsförmåner ska samma praxis följas som vid liknande fall av branschrationiseringar, omvandlingar av ämbetsverk till affärsverk eller bolagiseringar inom statsförvaltningen. Försvarsutskottet konstaterar att bolaget efter den fyra år långa skyddstiden småningom kommer in i en konkurrenssituation där den är tvungen att klara sig på marknaden på samma villkor som alla andra.

Utskottet understryker att en väl fungerande förplägnadsservice också under undantagsförhållanden är en viktig faktor för ett fungerande försvar. Även efter bolagiseringen har försvarsmakten det yttersta ansvaret för att förplägnadstjänsterna fungerar eftersom försvarsmakten fortsättningsvis ansvarar för livsmedelsanskaffning under undantagsförhållanden, fältbеспisning och bespisning på fartyg samt för utbildning av personal för de här uppgifterna.

Efter bolagiseringen är det inte längre försvarets servicecentral för bespisning som under normala förhållanden ansvarar för bespisningen vid garnisonerna, utan tjänsterna tillhandahålls av det nya aktiebolaget. Under en skyddstid får bolaget ensamrätt att producera försvarsmaktens förplägnadstjänster, dock med beaktande av gällande partnerskapsavtal i Fredrikshamnshajen. Det nya bolagets möjligheter att konkurrera på marknaden för förplägnadstjänster ska begränsas så länge som det har en ensamrättsställning som producent av försvarsmaktens förplägnadstjänster, vilken bolaget har fått utan öppen konkurrensutsättning. Efter övergångstiden ska förplägnadstjänsterna konkurrensutsättas enligt upphandlingslagen. Försvarsutskottet finner att de föreslagna arrangemangen är motiverade med hänsyn till utgångspunkterna för bolagets verksamhet och till utvecklingen av dess konkurrenskraft.

Försvarsutskottet påpekar att enligt motiveringen till lagförslagen ska också gränsbevak-

ningsväsendet ha rätt att bli kontraktskund hos det nya bolaget. Med beaktande av de uppgifter inom det militära försvaret som i 25 § i gränsbevakningslagen (578/2005) föreskrivs för gränsbevakningsväsendet anser utskottet det viktigt att det nya bolaget samarbetar med gränsbevakningsväsendet för att kunna tillhandahålla förplägnadstjänster bland annat när det gäller upphandling av råvaror och material.

Försvarsutskottet framhåller betydelsen av beredskap och försörjningstrygghet när försvarsmaktens förplägnadstjänster öppnas upp för konkurrens. Utskottet konstaterar att man redan tidigare konkurrensutsatt viktiga stödfunktioner inom försvarsmakten. Som exempel kan nämnas Millog Ab som producerar livscykelsservice för försvarsmaktens system i alla beredskapssituationer. Erfarenheterna av arrangemanget är positiva. Det nya bolaget ska utgående från det avtal som ska ingås med försvarsmakten ha en skyldighet att realisera produktions-, planerings-, utvecklings- och underhållsfunktioner i fråga om

förplägnadstjänster i undantagsförhållanden. Utskottet finner det viktigt att dessa frågor och förpliktelser som hänger samman med beredskap och försörjningstrygghet, vid sidan av personalens ställning betonas när försvarsmaktens förplägnadstjänster utsätts för konkurrens efter att övergångstiden har löpt ut.

Försvarsutskottet förutsätter att försvarsministeriet under skyddstiden och övergångstiden årligen ger utskottet en rapport om hur utvecklingen av försvarsmaktens förplägnadstjänster avancerar bl.a. med avseende på beredskap och försörjningstrygghet.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 24 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

RESERVATION 1***Motivering***

Regeringens propositionen om bolagisering av försvarsmakten förplägnadstjänster har beretts dåligt och med allt för snabb tidtabell utan beaktande av anställningsförhållandena för dem som arbetar med försvarsmaktens bespisningsservice och utan att se till försörjningstryggheten. Bolaget kan inte inleda sin verksamhet den 1 januari 2012 eftersom det finns allt för många oavgjorda frågor som hänger samman med personalens ställning.

Försvarsmaktens förplägnadstjänster har fungerat bra i sin nuvarande form och man har också kunnat göra besparingar. Ett fullgott alternativ till regeringens planer på bolagisering är att fortsätta utveckla tjänsterna i sin nuvarande form. Propositionen försämrar de anställdas position i en lågavlönad kvinnobranch. Det är fullt

möjligt att det på grund av strukturomvandlingen inom försvarsmakten blir aktuellt med uppsägningar efter att skyddstiden har löpt ut. Eftersom propositionen är av principiell betydelse borde också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet kunna ge ett utlåtande om propositionen.

Centerns riksdagsgrupp anser att det är dags att ta en time out med bolagiseringen av förplägnadstjänsterna och att frågan om hur bespisningen ska ordnas i framtiden diskuteras som en del av reformeringen av försvarsmaktens strukturer och på ett sådant sätt att personalens ställning och försörjningstryggheten inte äventyras.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 24 november 2011

Seppo Kääriäinen /cent
Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent

RESERVATION 2

Motivering

Regeringens proposition om bolagisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster handlar ytterst om det behovet att minska antalet årsverken som följer av statens så kallade produktivtetsprogram. Bolagiseringen av försvarsmaktens bespisningscentral skulle minska antalet årsverken inom försvaret med omkring 550.

Centralens verksamhet är redan lönsam och effektiv. Redan nu är personalen dimensionerad enligt ett minimum. Enligt ett yttrande från huvudstaben för två år sedan skulle bolagiseringen av centralen inte medföra några faktiska besparingar. Enligt huvudstaben hade det varit bättre att utveckla den nuvarande verksamheten, bland annat eftersom man då bättre hade kunnat beakta försörjningstryggheten och kostnadsutvecklingen.

Regeringen motiverar bolagiseringen med besparingar. Målet med bolagiseringen är att spara flera miljoner euro årligen. Besparingar kan åstadkommas närmast i fråga om personalkostnaderna, vilket innebär att de anställdas villkor försämras och att det senare utan tvivel blir aktuellt med uppsägningar.

Det finns all anledning att betvivla nyttan av bolagiseringsprojektet. Kostnaderna för att starta upp det nya aktiebolaget Leijona Catering, som ska vara statsägt och höra till statsrådets kanslis förvaltningsområde, är betydande. Enligt förslaget ska de anställda övergå till det allmänna kollektivavtalet för turist- och restaurangbranschen som har betydligt sämre anställ-

ningsvillkor. Lönedumpningen kommer att leda till att inkomsterna för de lågavlönade, huvudsakligen kvinnor (89 % av arbetstagarna), genast från början av nästa år minskar med uppskattningsvis fem % och med inemot 25% efter den fyra år långa skyddstiden.

Propositionen kränker jämställdheten mellan könen. Regeringen visar att bolagiseringen av kvinnodominerade funktioner inte sker enligt samma regler som mansdominerade. Här hänvisar vi till hur Meritaito Oy startades. I samband med utfrågningen av sakkunniga framgick det att man inte i den illa beredda propositionen ens på ett sakligt sätt utvärderar dess konsekvenser för jämställdheten och att propositionens arbetsrättsliga konsekvenser eller tillämplig lagstiftning beskrivs på ett bristfälligt sätt.

Propositionen är dessutom problematisk med hänseende på försörjningsberedskapen. I princip kan det gå så att försvarsmaktens bespisningsservice efter en skydds- och övergångstid på sammanlagt sex år och efter konkurrensutsättning övertas av ett multinationellt storbolag.

En armé marscherar på sin mage. För samhället som helhet är det viktigt att försvarsmaktens bespisningsservice är självständig också i framtiden.

Förslag

Vi föreslår följaktligen

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 24 november 2011

Jussi Niinistö /saf
Pentti Oinonen /saf
Ismo Soukola /saf

RESERVATION 3

Motivering

Riksdagen godtar inte regeringens proposition om bolagisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster. Servicecentralen utgörs av en stab, som är belägen i Kuopio, och 25 kosthållscentraler som är verksamma under den på olika håll i landet. Den sammanräknade omsättningen uppgick 2010 till ca 64 miljoner euro och centralen sysselsatte inemot 580 personer. För den personal som övergår från försvarsmakten till bolaget ska en skyddstid på fyra år gälla, under vilken bolaget inte ska kunna säga upp personalen av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker, om det inte sker en betydande förändring i mängden av eller innehållet i de tjänster eller produkter som bolaget producerar. Vidare föreskriver lagförslaget om en övergångstid på två år som ska utnyttjas för förberedelser inför konkurrensutsättning. Under övergångstiden kan bolaget göra personalöverföringar. I den första fasen ska staten teckna alla aktier i bolaget. Men tanken på att staten avstår från hela ägandet framgår klart av motiveringen: "Under skyddstiden ska bolaget antingen ägas av staten ensamt eller ha staten som majoritetsägare. Under övergångstiden ska staten ha möjlighet att helt eller delvis avstå från sitt ägande." Vänstergruppen motsätter sig privatisering av serviceproduktion inom den offentliga sektorn.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det yttersta syftet med bolagiseringen är att överföra en effektiv och lönsam egen bespisningsservice med en omsättning på 64 000 000 euro till bolagen Fazer Food Services eller Sodexo, som hör till de största inom branschen i Finland. Det är fråga om en ren privatiseringsåtgärd där anställningsvillkoren för dem som övergår till det nya bolaget färdigt sänks till den nivå som råder inom den privata cateringbranschen. Trots begäran fick utskottet ingen jämförande utredning om vad bespisningsservicen kostar när centralen producerar den själv och vad den kostar när det nya bolaget producerar den. Det blev

därmed klart att hela syftet med bolagiseringen är att överföra offentlig statlig serviceproduktion till privata aktörer.

Professor Niklas Bruun, som hördes i utskottet som expert på arbetsrätt, kritiserade bolagiseringsprojektet och lagförslaget och påpekade att propositionens arbetsrättsliga konsekvenser och den tillämpliga lagstiftningen inte beskrivs tillräckligt väl. I propositionen har man inte alls utrett om det från personalens synpunkt är fråga om en sådan omorganisering på vilken man ska tillämpa nationella bestämmelser om rörelseöverlåtelse samt unionsdirektiv 2001/23/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter. Vidare framhöll han att det också är problematiskt att propositionen inte innehåller bestämmelser om att de rättigheter och skyldigheter som följer av anställningsförhållandena (eller tjänsteförhållandena) vid överlåtelse tidpunkten och till dem anslutna förmåner i anställningsförhållandet överförs med stöd av 1:10 (2) paragraf i arbetsavtalslagen (och med stöd av direktivet i fråga om personalen i tjänsteförhållande) till den nya arbetsgivaren eller det nya bolaget. Mottagaren av överlåtelsen är dessutom med stöd av paragraf 5 i arbetsavtalslagen skyldig att iaktta bestämmelserna i det kollektivavtal som gällde vid överlåtelse tidpunkten, enligt Bruun.

Med tanke på att 89 procent av personalen är kvinnor och att anställningsvillkoren kommer att försämrats efter bolagiseringen, hade det varit på sin plats att göra en bedömning av konsekvenserna för jämställdheten av lagförslaget. Någon sådan bedömning görs inte i regeringens proposition och har inte heller gjorts under utskottsbehandlingen.

Propositionen är ett exempel på bristfällig lagberedning. Riksdagen blir tvungen att behandla lagförslaget med en oskäligt stram tidtabell. De arbetsrättsliga bristerna i propositionen

skulle absolut ha krävt att riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott skulle ha fått ge ett utlåtande i ärendet.

Det har inte varit möjligt för regeringen att motivera bolagiseringen av försvarsmaktens förplägnadstjänster med att lönsamheten eller effektiviteten och produktiviteten blir bättre. Sak-kunniga gör tvärtom den bedömningen att kostnaderna kommer att öka. Om förplägnadstjäns-

terna lösgörs från försvarsmaktens stödfunktioner kan det i framtiden äventyra försörjningstryggheten.

Förslag

Jag föreslår följaktligen

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 24 november 2011

Jyrki Yrttiaho /vg