

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
försvarsförvaltningens byggverk**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att försvarsförvaltningens byggverk skall inrättas inom försvarsministeriets förvaltningsområde som en fristående inrättning underställd försvarsministeriet. De serviceuppgifter inom förvaltningsområdet som gäller underhåll och byggande av fastigheter och som för närvarande hör till försvarsministeriets och försvarsmaktens organisationer föreslås bli överförlä till byggverket, medan de funktioner som hänförlä sig till fastighetsäggande samt till myndighetsuppgifter föreslås bli kvar vid försvarsministeriet. Den främsta uppgiften för försvarsförvaltningens bygg-

verk skall enligt förslaget vara att producera fastighets- och byggnadsservice för försvarsförvaltningens behov under fredstid och undantagsförhållanden. Byggverket föreslås få karaktären av ett resultatstyrt nettobudgeterat arbetsverk som tillhandahåller byggnads- och fastighetsunderhållsservice främst inom försvarsförvaltningen.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1994 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 1994.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Två separata avdelningar vid försvarsministeriet har ansvarat för byggnads- och fastighetsunderhållsservicen av försvarsministeriets stora fastighetsbestånd samt för uppgifter som hänförlä sig till fastighetsäggandet. Förslaget syftar å ena sidan till att myndighetsuppgifterna i anslutning till fastighetsäggandet skall avskiljas från övriga uppgifter och koncentreras till försvarsministeriet i enlighet med statens fastighetsförvaltningsprojekt och å andra sidan till att sådana uppgifter som inte skall behandlas på ministerienivå flyttas bort från ministeriet i enlighet med statsrådets beslut av den 7 maj 1992 om ett reformprogram för den offentliga sektorn. Serviceuppgifter som gäller byggande och fastighetsskötsel skall enligt förslaget överförlä till försvarsförvaltningens byggverk som underställs försvarsministeriet. Man utgår från att det föreslagna resultatstyrda och nettobudgeterade byggverket effektiviserar skötseln av

försvarsförvaltningens byggnads- och fastighetsfunktion samt att det sänker kostnaderna. Målet är också att få försvarsmaktens truppförband att bli kostnadsmedvetna när det gäller deras behov av nybyggen och fastigheter.

2. Nuläge

Förordningen om försvarsministeriet (223/82) fördelar de uppgifter som hänförlä sig till fastighetsskötsel, äggande och byggande av fastigheter på två avdelningar. Fastighetsavdelningen sköter långsiktplaneringen av fastighets- och byggnadsfunktionen samt bereder budgetärenden i samband med det. Avdelningen bereder beslut om byggnadsprojekt samt fastställer anläggningsplaner och preliminära planer för byggnadsprojekt. Även ärenden som gäller anskaffning, innehav och överlåtelse av fastigheter hör till fastighetsavdelningen.

Byggnadsavdelningen sköter uppgifter som

gäller utvecklande, planering, uppförande och övervakning av byggnader och skyddskonstruktioner samt fastighetsskötsel och fastighetsunderhåll. I garnisonerna sköts de uppgifter som hör till fastighets- och byggnadsfunktionen av byggnadsbyråerna. Dessa är ansvariga enheter inom militärlänen och arbetar i frågor som gäller byggnadssektorn under försvarsministeriets ledning. Personalen vid byggnadsbyråerna hör till försvarsmakten.

För närvarande finns det 21 byggnadsbyråer som är underställda försvarsministeriet. Antalet anställda vid dessa byråer uppgår till 2 650 personer.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Försvarsministeriets nuvarande organisation i fråga om byggnaderna och fastighetsvården motsvarar inte statsrådets principbeslut av den 7 maj 1992 om en reformering av den offentliga sektorn. De serviceuppgifter som i dag sköts av försvarsministeriets fastighets- och byggnadsavdelningar och som inte lämpar sig för ministerienivå är sådana uppgifter som bör skötas vid ett byggverk som har karaktären av ett arbetsverk. Försvarsministeriet bör kunna hålla sig till ägaruppgifter som hänför sig till fastighetsförvaltningen samt myndighetsuppgifter på ministerienivå i anslutning till dem.

Försvarsministeriet beslutade den 14 december 1992 att man skall fortsätta utveckla fastighets- och byggnadsfunktionens myndighets- och serviceuppgifter inom försvarsförvaltningen i enlighet med den rapport som den 30 september 1992 överlämnades till försvarsministeriet av en arbetsgrupp som hade utrett hur fastighets- och byggnadsfunktionens myndighets- och serviceuppgifter inom försvarsförvaltningen kunde utvecklas (arbetsgruppen VIPA). VIPA-rapporten grundar sig på de principer som läggs fram i statens projekt för fastighetsadministration. Man skiljer på ägare, användare och producent av fastighetservice. Deras inbördes verksamhet grundar sig på service- och hyresavtal. Ägarens fastighetsförvaltningsuppgifter sköts vid försvarsministeriets resultatstyrda fastighetsenhet. Enheten kompletteras av ett system med fastighetschefer som skall införas på militärlänsnivå. Fastighetsförvaltningsuppgifter med lång verkan

sköts vid ministeriet och uppgifter med kort verkan på militärlänsnivå.

Syftet med reformen är att trygga försvarsmaktens tillgång på behövlig fastighets- och byggnadsservice till konkurrenskraftiga kostnader samt att säkra en effektiv användning av försvarsförvaltningens lokaler.

Inrättandet av byggverket utgör en del i omorganisationen av hela försvarsförvaltningens fastighets- och byggnadsfunktion. I den omorganiserade modellen gör man en klar skillnad mellan rollerna för fastighets- och byggnadsfunktionens myndighet, den som använder servicen och den som tillhandahåller servicen. Användaren och ägaren representeras av militärlänets kommandör och truppförbandets kommandör. I militärlänen ställer man bl.a. upp och kommer överens om målen i de enskilda länen för investeringar som gäller byggande. Där ställer man också upp resultatmål för underhållsfunktionerna i fråga om garnisonernas fastigheter. Kommendören för militärlänet biträds av fastighetschefen som skall se till att fastigheterna motsvarar försvarsmaktens behov i freds- och krigstid samt att de används på ett effektivt och ekonomiskt sätt. I garnisonen åligger det garnisonschefen att sluta avtal om fastighetsunderhållet och att komma överens om smärre extra reparationer med den lokala enheten inom byggverket. Serviceproducenten representeras av byggverkets byggnadsbyråer.

Då resultatstyrningen genomförs är målet att försvarsmaktens garnisoner, trupper och inrättningar skall representera användaren, som av sina omkostnader betalar ersättning för underhållet av de lokaler som de förfogar över. Ersättningen skall täcka de tjänster som serviceinrättningen producerar, t.ex. underhållskostnaderna. Enligt förslaget skall serviceinrättningen inom förvaltningsområdet, försvarsförvaltningens byggverk, bildas av den nuvarande byggnadsavdelningen vid försvarsministeriet, byggnadsbyråerna och särskilda byggnadsarbeten. Det nya byggverket föreslås bli en resultatstyrd och nettobudgerad serviceproducent.

Försvarsministeriet meddelade den 10 juni 1993 med stöd av förordningen om försvarsmakten (667/92) föreskrifter om en ändring av den distriktsorganisation inom försvarsmakten som producerar byggnads- och underhållsservice för fastigheterna. Det är nödvändigt att ändra den distriktsorganisation som producerar byggnads- och underhållsservice för fastig-

heterna för att det skall gå att anpassa organisationen till det förvaltnings- och ledningssystem inom försvarsmakten som trädde i kraft vid ingången av 1993. Den föreslagna distriktsorganisationen överensstämmer med den organisation som föreslås för byggverket och övergången till den nya organisationen gör det möjligt att från början av 1994 minska personalen enligt byggverkets personalplan och i enlighet med de mål som uppställts i budgeten för 1993.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Genom att inrätta ett byggverk försöker man höja effektiviten och konkurrenskraften hos den fastighets- och byggnadsservice som behövs inom försvarsförvaltningen samt minska kostnaderna för denna service. Genom att särskilja den som producerar service (byggverket) från den som använder service (truppförband eller inrättningar inom försvarsmakten) försöker man åstadkomma inbesparingar genom en ökad kostnadsmedvetenhet och ökat kostnadsansvar samt genom en större medvetenhet hos användarna om behovet av lokaler. För byggverkets del uppställs ett mål om en fem procents årlig produktivitetsökning. Under perioden 1.4—31.12. 1994 beräknas byggverkets inkomster bli 604 700 000 mk. Då 604 600 000 mk används till löner och andra omkostnader blir driftshushållningens finansieringsäckning 100 000 mk.

När verksamheten i början av år 1995 inleds vid försvarsförvaltningens byggverk, som skall vara ett resultatstyrt, nettobudgeterat arbetsverk, är avsikten att avgifterna dimensioneras så att de täcker de kostnader som verksamheten medför.

Försvarsförvaltningens byggverk behöver inte i etableringsskedet några investeringar, utan verket använder de lokaler och den utrustning som försvarsministeriets byggnadsbyråer förfogad över.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Byggnadsavdelningen, byggnadsbyråerna och de särskilda byggnadsarbetena vid för-

svarsministeriet skall läggas ned och i stället inrättas försvarsförvaltningens byggverk.

Byggverket har en centralenhet och nio regionala byggnadsbyråer. Byggverkets personal tas från försvarsministeriets byggnadsavdelning samt försvarsministeriets byggnadsbyråer och särskilda byggnadsarbeten. Byggverkets personal är anställd i arbetsförhållande. Chefen för byggverket är anställd i tjänsteförhållande.

För närvarande finns det sammanlagt 2 650 tjänster och arbetsavtalsenliga uppgifter i den distriktsorganisation som producerar byggnads- och underhållsservice. Vid planeringen av det nya byggverket har verksamheten rationaliserats så att Ca 40 personer blir kvar vid centralenheten och 2 240 vid de regionala enheterna. Av dem som är anställda vid de sistnämnda enheterna arbetar ca 1 890 personer i uppgifter som gäller underhåll av fastigheter och 350 i byggnadsarbeten av projektnatur.

Nästan hälften av de tjänster och uppgifter som blir utanför distriktsorganisationen kan med stöd av det ovan anförda troligen dras in genom s.k. naturlig avgång. Det slutliga antalet tjänster som dras in samt tjänstemän och arbetstagare som permitteras blir klart efter det att man i byggnadsbyråerna för varje enskild anställds del har utrett möjligheterna till omplacering inom försvarsmakten eller omskolning av de personer som blir utan arbete i den nya organisationen.

De personer som blir utanför distriktsorganisationen skall stödjas bl.a. genom utbildning samt genom att man tillsammans med arbeidskraftsmyndigheterna utreder möjligheterna till omplacering och utbildning.

Den som lämnar sin anställning inom försvarsförvaltningen måste i regel avstå från sin arbetsbostad före utgången av den månad som följer närmast efter avskedet. De personer vars anställningsförhållande hos försvarsmakten upphör på grund av att verksamheten i den organisation som producerar byggnads- och underhållsservice rationaliseras skall, med undantag från huvudregeln, ha rätt att bo kvar i ett år räknat från det att anställningsförhållandet tagit slut.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Flera arbetsgrupper har utrett alternativa sätt att ordna fastighetsskötseln och byggandet

vid försvarsministeriet. Försvarsministeriet tillsatte den 30 oktober 1978 en arbetsgrupp för att utreda hur ministeriet och huvudstaben i fredstid kunde utvecklas i strukturellt och funktionellt hänseende (arbetsgruppen PUHA). Ett av föremålen för utredning var organisationen av fastighetsskötseln och byggverksamheten. Majoriteten av arbetsgruppen var för en sammanslagning av byggnads- och fastighetsavdelningarna vid försvarsministeriet. Arbetsgruppens förslag ledde emellertid inte då till några åtgärder.

Försvarsministeriet tillsatte den 24 april 1987 en utredningsarbetsgrupp för att få i gång åtgärder för en omorganisation av fastighetsförvaltningen och byggverksamheten (arbetsgruppen KIRA). Arbetsgruppen föreslog i sin mellanrapport att byggnads- och fastighetsavdelningarna skall slås samman samt att ministeriet skall dra upp riktlinjer för sin verksamhetspolitik inom detta område. Förslaget gick ut på att flytta över den praktiska verksamheten till en särskild byggnads- och fastighetsorganisation inom försvarsmakten. Arbetsgruppen understödde inte förslaget om en överföring av uppgifter och personal till byggnadsstyrelsen.

Försvarsministeriet tillsatte den 7 juli 1988 en ny arbetsgrupp som fick till uppgift att utreda om det finns möjligheter att överföra fastighets- och byggnadsuppgifterna inom försvarsförvaltningen till byggnadsstyrelsen samt att öka samarbetet mellan förvaltningsområdena (arbetsgruppen PURA). Arbetsgruppen bestod av representanter för försvarsministeriet, finansministeriet, byggnadsstyrelsen, huvudstaben samt personalgrupperna i egenskap av sakkunniga. Arbetsgruppens ledningsgrupp föreslog en delning av funktionerna mellan försvarsförvaltningen och byggnadsstyrelsen

samt förutsatte ytterligare utredningar på flera verksamhetsområden.

Denna regeringsproposition bygger på VI-PA-arbetsgruppens förslag. Det finns möjligheter att ta i bruk systemet med interna hyror vid användning av fastigheter i enlighet med det förslag som statens fastighetsförvaltningsprojekt framförde i sin slutrapport som den 22 januari 1993 överlämnades till finansministeriet, för den händelse att systemet tas i allmänt bruk inom statsförvaltningen. Den promemoria om byggverkets organisation och verksamhetsprinciper som överlämnades den 29 mars 1993 bereddes vid byggnadsavdelningen.

5.2. Remissutlåtanden

Regeringens proposition grundar sig på de arbetsgruppsutredningar som nämns i punkt 5.1. I arbetsgrupperna har suttit representanter för bl.a. finansministeriet, byggnadsstyrelsen, huvudstaben och försvarsministeriet. Personalgrupperna har varit med i arbetsgrupperna som medlemmar och sakkunniga eller också har representanter för dem blivit hörda.

Underhandlingar har förts om organisationsmodellen i enlighet med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/88) samt samarbetsavtalen inom försvarsförvaltningen.

Utlåtanden om förslaget till proposition har begärts av finansministeriet, huvudstaben samt de personalorganisationer som saken gäller.

6. Samband med andra propositioner

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1994 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1 §. *Syftet med byggverket.* Enligt 65 § regeringsformen skall ämbetsverk och inrätt-

ningar inrättas genom lag. I samband med de nya arrangemangen i fråga om organisationen av försvarsförvaltningen skall enligt förslaget inrättas ett fristående byggverk inom försvars-

ministeriets förvaltningsområde. Byggverket skall lyda under försvarsministeriet och kallas försvarsförvaltningens byggverk.

2 §. *Byggverkets uppgifter.* Byggverket har till uppgift att producera eller att av andra producenter skaffa sådana byggnads- och fastighetstjänster som försvarsmaktens uppgifter under fredstid och undanstagsförhållanden kräver. Försvarsministeriet och olika statliga ämbetsverk samt kommunerna har och kommer också framdeles att ha gemensamma projekt som hör till byggverkets verksamhetsområde. Enligt förslaget stadgas närmare genom förordning om de samarbetsfrågor som gäller förverkligandet av sådana projekt.

3 §. *Direktionen.* Byggverket skall ha en direktion och enligt förslaget skall genom förordning stadgas närmare om dess uppgifter, sammansättning och hur den tillsätts. Direktionens uppgifter skall gå ut på att utveckla byggverkets verksamhetspolitik. Direktionens medlemmar föreslås representera försvarsministeriet, huvudstaben, sakkunskapen inom byggnadsbranschen samt de anställda vid byggverket. Byggverkets chef är medlem av direktionen.

4 §. *Organisation.* Centralledningen inom byggverket innehas av verkets chef biträdd av centralenheten, som enligt planerna skall indelas i ansvarsområden för byggande samt fastighetsunderhåll och sakkunnigtjänster. I regionalt hänseende är avsikten att organisera byggverket i nio separata byggnadsbyråer på landskapsnivå. Enligt förslaget skall genom förordning stadgas och i arbetsordningen bestämmas närmare om byggverkets organisation. Fastighetscheferna vid staberna för militärlänen skall på det regionala planet ta hand om den fastighetsförvaltning som sker av ägarintresse.

5 §. *Betalningsgrunder.* Byggverket föreslås bli ett resultatstyrt och nettobudgeterat arbets-

verk. Det föreslås att avgifterna för prestationerna i byggverkets serviceproduktion skall bestämmas enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/92). Byggverket får sina inkomster av projekt som det låtit uppföra samt av verksamheten för fastighetsunderhåll.

6 §. *Tystnadsplikt för sakkunniga.* Till byggverkets verksamhet samt till byggandet och fastighetsskötseln under fredstid och undanstagsförhållanden hänför sig sådana sekretessbelagda uppgifter som, ifall de blev offentliga, skulle äventyra rikets säkerhet. När det gäller tystnadsplikten för de anställda vid byggverket iakttas straffstadgandena om brott mot tystnadsplikten, olovligt röjande av handling samt tagande av muta i strafflagens 40 kapitel. De sakkunniga använder ingen offentlig makt och därför tillämpas på dem sekretessreglerna i 27 § lagen om allmänna handlingars offentlighet.

7 §. *Närmare stadganden.* Enligt 3 § skall genom förordning stadgas om direktionens uppgifter, sammansättning och tillsättande samt enligt 4 § om byggverkets organisation. Denna paragraf innehåller i övrigt ett sedvanligt bemyndigande att utfärda förordning.

8 §. *Ikraftträdande.* Lagförslagets 8 § innehåller ett sedvanligt ikraftträdelsestadgande. Genom lagen föreslås den till innehållet förordrade förordningen angående skötseln och underhållet av särskild av försvarsväsendet disponerad egendom (223/25) bli upphävd. Vidare föreslås paragrafen inrymma stadganden om att åtgärder för besättande av tjänster och uppgifter vid byggverket skall kunna vidtas innan lagen träder i kraft. Detta gäller också andra åtgärder som behövs för att verksamheten skall komma i gång då lagen träder i kraft.

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

Lag

om försvarsförvaltningens byggverk

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Syftet med byggverket

För byggande och underhåll av fastigheter inom försvarsförvaltningen finns försvarsförvaltningens byggverk (*byggverket*) som lyder under försvarsministeriet.

2 §

Byggverkets uppgift

Byggverket skall tillhandahålla eller skaffa sådan service för byggande och underhåll av fastigheter som försvarsmaktens uppgifter i fredstid och under undantagsförhållanden kräver. Genom förordning kan stadgas om byggverkets rätt att av särskilda skäl tillhandahålla också andra statliga myndigheter samt kommunerna ovan avsedda tjänster.

3 §

Direktionen

Byggverket har en direktion om vars uppgifter, sammansättning och tillsättande stadgas genom förordning.

4 §

Organisation

Vid byggverket finns en centralenhet med underlydande regionala enheter enligt vad som närmare stadgas genom förordning eller bestäms i arbetsordning.

5 §

Betalningsgrunder

I fråga om avgifter för byggverkets prestationer gäller lagen om grunderna för avgifter till staten (150/92).

6 §

Tystnadsplikt för sakkunniga

Angående brott mot den tystnadsplikt som byggverkets sakkunniga har gäller 27 § lagen om allmänna handlingars offentlighet.

7 §

Närmare stadganden

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

8 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1994.

Genom denna lag upphävs förordningen den 17 juni 1925 angående skötseln och underhållet av särskild av försvarsväsendet disponerad egendom (223/25).

Åtgärder för besättande av tjänster och uppgifter vid byggverket samt andra åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten vid verket skall kunna inledas när denna lag träder i kraft får vidtas före ikraftträdandet.

Helsingfors den 1 oktober 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Försvarsminister *Elisabeth Rehn*