

FÖRSVARsutskottets Utlåtande 3/2011 rd

Statsrådets redogörelse om justerade ramar för statsfinanserna 2012—2015

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2011 statsrådets redogörelse om justerade ramar för statsfinanserna 2012—2015 (SRR 1/2011 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till finansutskottet om de så önskar.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Arto Rätty, handelsråd Arto Koski och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet

- huvudstabens planeringschef, flottiljamaral Kari Takanen, huvudstaben
- verkställande direktör Heikki Allonen, Patria Abp
- chef Päivi Niemi-Laine, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ombudsman Mikko Äikäs, Löntagarorganisationen Pardia rf
- ordförande för JUKO ry:s försvars- och gränsdelegation Harri Westerlund, Officersförbundet rf
- generalsekreterare Tuija Karanko, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry (PIA ry).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

att försvarsförvaltningens verksamhetsvillkor säkras på sikt.

Allmänt

Under ramperioden 2012—2015 har en omfattande reform av försvarsmakten högsta prioritet inom försvarsministeriets förvaltningsområde, står det i regeringens program. Målet är att se om Finlands försvarskapacitet och att åstadkomma bestående kostnadsinbesparingar. Reformen utgår från hur försvarsmakten ska vara dimensionerad och fungera effektivt i kristider. Försvarsutskottets ståndpunkt är att ett trovärdigt försvar och försvarsmaktens lagfästa uppgifter kräver

Ramarna för statsfinanserna och försvarsministeriets förvaltningsområde

Inom ramarna för statsfinanserna för 2012—2015 föreslås följande årliga anslag för försvarsministeriets förvaltningsområde under perioden: 2 520, 2 373, 2 315 respektive 2 230 miljoner euro. För utgifter utanför ramarna föreslås 333, 308, 301 respektive 293 miljoner euro. Försvarsutgifternas årliga andel av bnp beräknas under ramperioden vara 1,41, 1,30, 1,24 respektive 1,18 procent. Utgifterna inom försvarsministeri-

ets huvudtitel förväntas minska från 5,4 till 4,8 procent av utgifterna inom statens budgetekonomi.

Enligt rambeslutet minskas utgifterna inom ramen försvarsministeriets förvaltningsområde 2012—2015 med totalt 575 miljoner euro under hela ramperioden jämfört med föregående rambeslut. Detta bygger på de förvaltningsområdes-specifika särskilda sparkraven i regeringsprogrammet och på koncerninbesparingar som är gemensamma för alla förvaltningsområden. De här utgiftsinbesparingarna uppgår totalt till ca 46 miljoner euro 2012, 121 miljoner euro 2013, 174 miljoner euro 2014 och 234 miljoner euro 2015.

Utgiftsinbesparingarna koncentreras till mitten och slutet av ramperioden, då det beräknas att strukturella och övriga åtgärder börjar bita. Den del av inbesparingarna som fokuseras på upphandling av försvarsmateriel utgör totalt ca 362 miljoner euro under ramperioden. I övrigt gäller inbesparingarna främst försvarsmaktens omkostnader. Åren 2012—2015 dras dessutom inemot 79 miljoner euro av från momsutgifter utanför ramen jämfört med det föregående rambeslutet. Enligt ramredogörelsen ska försvarsförvaltningen utöver de utgiftsinbesparingar som anges i regeringsprogrammet genom omdisponeringar reservera tillräckliga medel för nya utgiftskrav (sammanlagt 150 miljoner euro) och för reformen, alltså för omlägningskostnader (sammanlagt 100 miljoner euro).

Försvarsmaktens verksamhet under ramperioden

På grund av utgiftsinbesparingarna och omdisponeringarna måste försvarsmakten dra ner på verksamheten under ramperioden. Nedskärningarna kommer att inverka på praktiskt taget all verksamhet inom försvarsmakten. Utskottet vill se att verksamheten efter 2015 stabiliseras på en nivå som är hållbar med tanke på ett trovärdigt försvar.

Långsiktsmålet för beväringutbildningen har varit omkring 40 terrängdygn (30 dygn år 2011) under beväringstiden. Enligt information till utskottet ser antalet terrängdygn ut att minska till ungefär 20—25 dygn och dessutom kommer öv-

ningarna att koncentreras till närövningsområden. Det ordnas ytterst lite repetitionsövningar under ramperioden.

Man förbereder sig för deltagande i militär krishantering i den mån ramarna tillåter. Medverkan i den multilaterala ISAF-operationen inom krishanteringsuppdraget i Afghanistan har fortfarande högsta prioritet i Finlands militära engagemang under ramperioden. Dessutom förbereder sig försvarsministeriets förvaltningsområde för att delta i en Unifiloperation under FN:s ledning i Libanon från och med 2012. Besluten om deltagande (Libanon) och förändringar i deltagandet (ISAF) fattas särskilt i enlighet med lagen om militär krishantering och utifrån en utredning eller redogörelse från statsrådet.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer man inte att pruta på nivån när det gäller att övervaka och säkra den territoriella integriteten. Beväringutbildningen ska också hålla måttet. I ett läge där det måste skäras i verksamheten är det helt riktigt att prioritera beväringutbildningen, framhåller försvarsutskottet. Men en adekvat reservistutbildning är ett viktigt inslag i det nationella försvaret, och prutar man på den, kan det på sikt urholka försvarslösningens trovärdighet och inverka negativt på försvarsviljan.

Materielupphandling

Under ramperioden ska det sparas med sammanlagt ca 360 miljoner euro i försvarsmaterielupphandlingar. Enligt rambeslutet ska den materiella prestationskapaciteten främst begränsas till underhåll och moderat uppdatering. Fastighetsinvesteringar koncentreras uteslutande till objekt där det inte finns någon risk för att investeringarna blir onödiga vid försvarsmaktsreformen.

Försvarsutskottet noterar att nedskärningarna framför allt drabbar materielupphandlingar och att följden blir att den planerade prestationskapaciteten i vissa delar inte kan utvecklas under de kommande åren. Riksdagen godkände 2009 en säkerhets- och försvarspolitiskt redogörelse, där det nämns att försvarsmakten i sitt utvecklingsarbete 2012—2016 prioriterar en utveckling av arméns territoriella styrkor och efter

2016 en utveckling av arméns operativa styrkor. Men enligt utredning till utskottet kommer ramperiodens sparåtgärder att koncentreras på utrustningen av arméns territoriella styrkor. Beslutet kommer att få negativa konsekvenser för arméns möjligheter att uppfylla kraven på det territoriella försvaret.

Försvarsmaktens krympande resurser för materielupphandling får i sin tur snabbt återverkningar för vår försvarsindustri. För att vi ska kunna garantera säkra leveranser och inhemsk kompetens är det viktigt att den inhemska industrin kan vara med i upphandlingsprocessen genom mekanismerna för industriellt samarbete. Tack vare industriellt samarbete har det gått bra att säkra underhåll och säkra leveranser när det gäller utomlands upphandlad materiel. Också finansieringen av forskning och produktutveckling spelar en stor roll i och med att den verksamheten i sig effektivt förenar försvarsförvaltningens, försvarsindustrins och vetenskapssamhällets resurser och stöder målen för försvarsreformen. En ny beställningsfullmakt (TTKPROTO2013) för forskning kan tas i anspråk 2013, men den är något mindre än den nuvarande fullmakten. Det är viktigt att ha kvar det här finansiella instrumentet, för genom att finansiera forskning och produktutveckling inom försvaret får försvaret, försvarsindustrin och vetenskapssamhället en chans att delta i gemensamma internationella projekt som kommer att få ökad tyngd i framtiden.

Försvarsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om Ottawakonventionen (FsUU 2/2011 rd) att arbetet för att kompensera den kapacitet som infanteriminorna utgör bildar en helhet vars delar vi inte kan pruta på utan att den nationella försvarskapaciteten försämrats. Programmet för att kompensera minorna ska vara genomfört fram till 2016.

Med tanke på det nationella försvaret ser försvarsutskottet det som nödvändigt att programmen för att kompensera infanteriminornas prestanda genomförs i planerad omfattning och enligt fastlagd tidsplan trots sparkraven på materielupphandlingar.

Försvarsutskottet har tidigare påtalat försvarsmaktens brist på reservdelar (FsUU 3/2010 rd). Trots sparkraven kommer bristen på reservdelar inte att öka 2012, och enligt planeringsgrunderna kommer också resurserna för underhåll att räcka till 2012—2015. Det är viktigt att se på läget på nytt efter 2015 för att adekvata resurser ska kunna avsättas för att tillgodose behovet av reservdelar i händelse av krig.

Försvarsmaktens personal

De åtgärder som produktivitetsmålen innebär för personalens del fram till 2015 genomförs och dessutom läggs det upp planer för hur personalen ska kunna minskas för att uppfylla kraven när försvarsreformen blir aktuell. Antalet personal och personalens struktur och kompetens anpassas till truppersnas behov i krigstid och en långsiktig utveckling av försvarsmaktens uppgifter och försvarssystemet.

År 2011 är antalet årsverken inom försvaret omkring 14 700. I slutet av ramperioden uppskattas antalet ligga kring 13 700 årsverken. Omkring hälften (540 årsverken) av denna minskning på ca 1 000 sker när försvarets förplägnadstjänster bolagiseras (den 1 januari 2012). Ramförslaget tar upp det anslag som behövs för att grunda det nya bolaget, det kapital som ska investeras i bolaget och extra försäkringar för den personal som flyttar över till bolaget. Försvarsutskottet utarbetar ett betänkande om propositionen om bolagiseringen och därför tas frågan inte upp till närmare behandling här.

Det är viktigt för ett trovärdigt försvar att det finns tillräckligt med personal och att personalen har den kompetens som behövs, poängterar försvarsutskottet. Det är nödvändigt att försvarsförvaltningen följer principen om en god arbetsgivare i planering och genomförande av försvarsreformen.

Slutsatser

Försvarsutskottet konstaterar att de utgiftsinbesparingar som behövs för att balansera upp statsfinanserna och det faktum att kostnaderna för en omstrukturering som är vital med tanke på försvarskapaciteten på 2020-talet ska täckas med

medel för försvarets dagliga verksamhet kommer att få konsekvenser för hela försvarssystemet och delvis också utanför det. Det är också internationellt sett en mycket krävande uppgift att spara i utgifter och genomföra en omstrukturering inom samma ramperiod. För att reformen ska kunna genomföras med framgång är det viktigt att kunna balansera upp försvarsmaktens verksamhet och resurser från 2016 framåt på ett sådant sätt att omkring en tredjedel av försvarsutgifterna kan avdelas för såväl verksamhet, personal som materielupphandling. Misslyckas det, kan det resultera i att principen om territoriellt försvar inte längre är lämplig som utgångspunkt för försvarslösningen.

Reformen av försvarsmakten kräver bredaste möjliga politiska uppbackning, anser försvarsut-

skottet. Det erinrar att riksdagen i samband med behandlingen av 2009 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse godkände utrikesutskottets förslag till uttalande (UtUB 5/2009 rd) om att det i nästa redogörelse klart och tydligt ska anges hur det är tänkt att försvarsmakten ska omstruktureras under kommande redogörelseperioder. Statsrådet måste nödvändigt och så skyndsamt som möjligt lägga fram sin strategi för försvarsreformen för riksdagen på det sätt som riksdagen förutsatt.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 27 oktober 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent

Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
ers. Ritva Elomaa /saf
Saara Karhu /sd
Kari Tolvanen /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Försvarsutskottet lyfter fram frågor som är av största vikt för vår försvarskapacitet. Det borde ändå ha varit mycket tydligare om att regeringens sparkrav på försvarsförvaltningen under ramperioden 2012—2015 i kombination med en omfattande reform av försvarsmakten är oskäliga. Inget annat förvaltningsområde drabbas av så här oproportionellt stora sparåtgärder.

Vi ser med stor oro på att också sakkunniga som hörts i utskottet hävdar att regeringen genom sina åtgärder oåterkalleligt urholkar vår försvarskapacitet som bygger på allmän värnplikt och riskerar våra möjligheter att upprätthålla ett självständigt och trovärdigt försvar inom hela rikets territorium redan inom en nära framtid.

Inte minst åtgärder som att skjuta fram materialupphandlingen för de territoriella styrkorna, skära duktigt i antalet dygn i terrängen för beväringar och dra in repövningarna för inmot hundratusen reservister under ramperioden kommer att betyda att de krigstida styrkornas prestationskapacitet försvagas med effekter långt in i framtiden. Situationen är ohållbar, särskilt som regeringen samtidigt driver på att Finland ska ansluta sig till Ottawakonventionen som förbjuder infanteriminor.

Också garnisonernas öde tyder på att man stegvis tänker avveckla hela försvaret. I sitt utlåtande tar utskottet inte ställning till om garnisoner ska bevaras eller inte, för att inte tala om vilken viktig roll de spelar för försvarsviljan och vår försvarslösning som bygger på principen om ett territoriellt försvar.

Vi kan inte heller acceptera att anslagen för internationell krishantering höjs i betydande grad samtidigt som anslagen för vårt eget försvar minskar dramatiskt. Försvarets lagfästa uppgift är ju ändå att försvara Finland militärt.

Avvikande mening

Vi föreslår följaktligen

att försvarsutskottet i sitt utlåtande kräver att en adekvat och för landets försvar väsentlig försvarskapacitet upprätthålls, inbegripet bevarade garnisoner, genom att de tilltänkta oskäliga nedskärningarna som urholkar försvarets prestationskapacitet dras tillbaka,

och att finansutskottet i övrigt beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 oktober 2011

Jussi Niinistö /saf
Pentti Oinonen /saf
Ritva Elomaa /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Vi anser att också försvarsförvaltningen och försvarsmakten ska vara med och balansera upp statsfinanserna genom inbesparingar. Åtgärder-na bör anpassas och tajmas så att försvaret kan fullgöra sitt uppdrag på ett trovärdigt sätt. Man får inte tumma på principen att hela landet ska försvaras.

Av en del sakkunnigas utlåtanden att döma kommer de nedskärningar regeringen kräver under ramperioden att urholka ett trovärdigt försvar.

Om repövningarna dras in, betyder det att de krigstida styrkornas prestationskapacitet försva-

gas för flera år framöver, att deras trovärdighet kan ifrågasättas och att försvarsviljan drabbas.

Försvarsutskottet förutsätter i enlighet med den princip som antogs enhälligt i samband med en tidigare säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse att försvarsmakten omstruktureras genom ett redogörelseförfarande, vilket betyder att besluten har ett starkt parlamentariskt stöd.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 oktober 2011

Seppo Kääriäinen /cent

Eero Reijonen /cent

Mikko Savola /cent