

FÖRSVARsutskottets utlåtande 7/2008 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2009

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 propositionen om statsbudgeten för 2009 (RP 116/2008 rd) till finansutskottet för beredning. Enligt 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har försvarsutskottet beslutat lämna utlåtande om försvarsministeriets förvaltningsområde till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ekonomidirektör Timo Norbäck, konsultativ tjänsteman Jari Takanen och äldre avdel-

ningsstabsofficer Olli Peltonen, försvarsmi-

- nisteriet
- generalmajor Mika Peltonen, Huvudstaben
- arméns planeringschef, överste Veli-Pekka Parkatti, Huvudstaben
- marinens planeringschef, kommendör Jarmo Pennala, Marinen
- överstelöjtnant Jukka Ahlberg, Luftfartsverket
- vice ordförande Heikki Härtsiä, Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys ry.

Skriftligt utlåtande har lämnats av
— Försvarsutbildning rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I budgetpropositionen för 2009 är utgifterna inom försvarsministeriets förvaltningsområde 2 778,4 miljoner euro. Det är 359,5 miljoner euro mer än i årets ordinarie budget. Enligt utredning måste man i jämförelsen beakta att försvarsministeriets förvaltningsområde i den föreliggande budgetpropositionen innehåller ett anslag på 197 miljoner euro med momsutgifter för nätsäkerheten inom den offentliga förvaltningen. Utan det anslaget skulle försvarsbudgeten öka med 151,2 miljoner euro jämfört med inne-

varande år. Det är viktigt att regeringen satsar på att förbättra nätsäkerheten, anser utskottet. Myn-digheternas elektroniska datasystem och kom-munikationssystem som är viktiga för statens sä-kerhet bör fungera under alla omständigheter.

Det totala personalantalet inom förvaltnings-området uppskattas vara ca 15 800 årsverken 2009, alltså nästan 700 årsverken mindre än i år. Minskningen beror till stor del på att underhållet av arméns materiel genom ett strategiskt partner-skapsavtal kommer att övertas av en utomståen-de tjänsteproducent (Millog Oy) i början av 2009. Via produktivitetsprogrammen har perso-nalen beräknats minska till ca 14 000 personer

fram till slutet av 2015. Försvarsförvaltningens andel i hela statsförvaltningens produktivitetsprogram (14 445 personer) fram till slutet av 2015 är ca 3 000 personer. Utskottet anser att en så markant sänkning i personalstyrkan kommer att föra med sig hård press på försvarets fredstida organisation och därmed också på värnplikten.

I fråga om övergången till partnerskapsavtal ser utskottet produktivitetsprogrammets hårda krav på personalnedskränningar som en viktig faktor och inte de ekonomiska inbesparingarna. Det får inte vara ett självändamål att minska försvarets egen personal. Reformerna måste verkligen sikta på att förbättra produktiviteten. Utskottet har behandlat försvarets produktivitetsprogram i tidigare utlåtanden (FsUU 6/2007 rd — MINU 5/2007 rd, FsUU 2/2008 rd). Storleken och strukturen på försvarsförvaltningens personal är frågor som ska avgöras i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, de kan inte bestämmas av produktivitetsprogrammet.

I fråga om partnerskapsprojekten har utskottet lagt vikt vid principen om bra arbetsgivare. Produktivitetsprogrammet har till stor del genomförts i rask takt och personalen har inte hängt med i omställningsprocessen. Som ett exempel vill utskottet här lyfta fram att personalen på försvarsförvaltningens byggverk ska minska med 220 årsverken fram till slutet av 2009.

Upphandling av försvarsmateriel

För upphandling av försvarsmateriel anvisas 713,9 miljoner euro; det är 90 miljoner euro mer än år 2008. Vid utfrågningen av sakkunniga framgick det att tillskottet främst beror på att tidsplanen för utgifter för tidigare beviljade beställningsfullmakter ändrats, att kostnadsnivån justerats på förhand och att där ingår 2009 års andel av den beställningsfullmakt som i den andra tilläggsbudgeten 2008 avdelades för att effektivisera kapaciteten för huvudstadsregionens luftförsvar.

För materiell utveckling av försvarsmakten föreslås en ny beställningsfullmakt (PVKEH 2009). Den uppgår till sammanlagt 1 295,2 miljoner euro 2009—2015. Upphandlingen ska fo-

kusera på utveckling av luftförsvaret. För ändamålet disponeras totalt 736,8 miljoner euro 2009—2015. PVKEH 2009 ska också göra det möjligt att fortsätta med stödet till inhemsk skjutförnödenhetsindustri och börja kompensera truppminorernas kapacitet.

Uppdatering av materielunderhållet för Hornet-jaktplanen

Uppdateringarna av materielunderhållet för Hornet-jaktplanen (MLU 1 och MLU 2 = Mid-Life Update) fram till 2017 kommer enligt utredning att kosta sammanlagt 1 047 miljoner euro. I fråga om MLU 1 finns redan hela finansieringen på 325 miljoner euro och är beviljad, och det behövs inga tilläggsanslag. För livscykeluppdateringar under den andra uppdateringsperioden MLU 2 år 2009—2017 kommer det enligt planerna att behövas 722,4 miljoner euro. För MLU 2 finns redan den första beställningsfullmakten (2007) och är beviljad. Den andra beställningsfullmakten (2009) finns i budgetpropositionen för nästa år och efter 2013 ska den egentliga beväpningen upphandlas enligt de planerade utvecklingsprogrammen.

De dyra uppdateringarna av materielunderhållet förklaras med att jaktplanen i redogörelsen 2004 fick ett helt nytt uppgiftsområde, alltså markmålseld: "Prestationsförmågan hos Hornet-materielen höjs genom att uppdatering av materielunderhållet fås till stånd varvid den lägesbild som systemet producerar, avvärjningsförmågan samt den internationella samverkansförmågan förbättras. Hornet-materielens prestationsförmåga höjs dessutom genom att anskaffningarna gällande ett fjärrverkande precisionsvapensystem som möjliggör markmålseld inleds." Det här vägvalet bottnar för sin del i den omfattande utredningen av arméns slagkraft 2004, där man kom fram till att den bästa kombinationen var ett system med tunga salvpjäser, specialammunition för artilleriet och ett system med markmålseld som bygger på Hornet-lavetten.

Sammanfattningsvis noterar utskottet att det kommer att bli nödvändigt med livscykeluppdateringar för att vidmakthålla materielens prestationsförmåga också nästa decennium och på

2020-talet. När det gäller moderna vapensystem utgör upphandlingspriset bara ungefär en tredjedel av de totala kostnaderna och materieluppdateringen ger upphov till merparten av kostnaderna under vapensystemets livscykel. Utskottet förutsätter att försvarsministeriet regelbundet informerar utskottet om kostnadseffekterna av att stora materielprojekt planeras och genomförs. Behovet av färsk information ökar därför att stora materielprojekt i regel har behandlats mycket kortfattat i redogörelserna. Informationen till riksdagen om processerna MLU 1 och MLU 2 kan mot den här bakgrunden inte anses vara lyckad.

Försvarsmaktens omkostnader

För försvarsmaktens omkostnader föreslås totalt 1 516,9 miljoner euro, där löneutgifterna står för mer än 50 procent. Anslaget ökar med 67 miljoner euro jämfört med det föregående årets budget. Enligt utredning beror tillägget främst på statens tjänstekollektivavtal, arbetsgivarens lönepolitiska utvecklingsinsatser och en föregripande justering av kostnadsnivån. Anslaget ökar också på grund av förarutbildningen för värnpliktiga enligt nya författningar och de extra pensionskostnaderna till följd av upphandlingen av underhållstjänsterna för arméns materiel.

Med anslaget i budgetpropositionen för 2009 ska verksamheten hålla samma nivå som 2008 (repetitionsövningar, fartygsdygn, flygtimmar osv.). I varje åldersklass utbildas alla män som med hänsyn till sitt hälsotillstånd lämpar sig för värnpliktstjänst. För att höja dagpenningarna till värnpliktiga används 4,7 miljoner euro.

Föregripande justering av kostnadsnivån och reservdelsbrist

I fråga om utgifterna inom försvarsministeriets förvaltningsområde 2009 (utom personalutgifterna) har det gjorts en föregripande justering av kostnadsnivån med 1,5 %. Det ska också göras en justering i efterhand motsvarande utfallet av höjningen i kostnadsnivån enligt prisindex. I budgetpropositionen väntas konsumentprisindexet förändras med 3 % nästa år. Enligt försvarsministeriet borde den föregripande justering

ringen ha gjorts med större hänsyn till prognoserna. Eftersom justeringen är för liten kommer den enligt försvarsförvaltningen att ge upphov till osäkerhet och försvåra planeringen av verksamheten. Utskottet omfattar denna åsikt. Frågan har faktisk betydelse för en rationell planering av försvarets verksamhet, för underskottet uppgår till tiotals miljoner euro enbart i arméns verksamhet. Utskottet har upprepade gånger påpekat detta i sina tidigare budgetutlåtanden och vill att regeringen på allvar försöker lösa det här problemet. Samtidigt ser det ut som om inflationstrycket kommer att lätta 2009. Särskilt bränslepriserna går nu snarare nedåt än uppåt på grund av avmattningen i världsekonomin.

Enligt utredning lider alla tre försvarsgrenar av ett stort reservdelsunderskott. Underskottet märks i praktiken t.ex. i flygvapnets verksamhet på så sätt att de genomsnittliga underhållstiderna för Hornet-materielen blivit mycket längre. Det kumulerade underskottet av kritiska reservdelar i armén är ca 70 miljoner euro och det ökar med ca 15 miljoner euro per år på grund av att verksamheten ska hålla samma nivå som tidigare. Det har visat sig vara svårt att hitta en lösning på reservdelsunderskottet. Frågan har tagits upp vid utfrågningen av sakkunniga också när tidigare års budgetar behandlats. Underskottet har minskat bl.a. genom tilläggsbudgetar, men den mekanismen kan inte anses vara särskilt lyckad. Därför understryker utskottet att man måste reservera tillräckligt med resurser för att upphandla reservdelar när upphandlingsbesluten i fråga om vapensystem fattas. Det måste gå lättare att förutse verksamheten och framtidens utmaningar. Det finns mycket att förbättra på den här punkten i den sammantagna projektplaneringen.

Utgifter för militär krishantering

Enligt utredning gör anslagen för militär krishantering det möjligt att delta i de krishanteringsoperationer som det nu finns kännedom om. De sammanlagda anslagen är ca 113,6 miljoner euro fördelat på försvarsministeriets och utrikesministeriets huvudtitlar. Av hela summan är 26,3 miljoner euro reserverat för plötsliga krishante-

ringskostnader eller nya operationer. Nu när beredskapsperioderna för EU:s stridsgrupper tagit slut medverkar ca 700 finländska soldater i operationer som leds av olika organisationer. Enligt utredning är de pågående operationerna så riskfyllda och krävande att det blir allt dyrare att utrusta och underhålla enskilda soldater.

Hittills har Finland bara deltagit med armétrupper i krishanteringsoperationer. Flygvapnet och marinen har dock förbättrat sin kapacitet för internationell samverkan och båda försvarsgrenarna är villiga att testa sin kompetens i framtida operationer. Marinens materiel testades i somras i Medelhavsförhållanden med bra resultat. När det gäller marinens medverkan i krishanteringsoperationer har anställningsvillkoren setts som en problemfaktor, för de är inget incitament för stabspersonalen att delta.

Försvarsindustrin i Finland

Försvarsindustrin är enligt utredning relativt nöjd med budgetförslaget för 2009. Dess företrä-

dare menar att budgetförslaget tillförsäkrar den nationella försvarsmaterielindustrin rimliga verksamhetsvillkor. Försvarsutskottet vill särskilt se till att det säkert går att genomföra den år 2007 godkända strategin för försvars- och säkerhetsmaterielindustrin de kommande åren också. De centrala elementen i arbetet för den finländska industrins överlevnad är att satsa tillräckligt på forskning och utveckling också på 2010-talet och ett allt intensivare internationellt samarbete. Utskottet anser att det också i fortsättningen är nödvändigt att se till att den inhemska andelen i materialupphandlingsprojekt är minst 50 % under systemets livscykel (det totala procentmålet inbegriper materielunderhållet och uppdateringen av det).

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Hanna-Leena Hemming /saml
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Jaakko Laakso /vänst

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 står det att Hornet-materielens prestationsförmåga ska höjas genom att anskaffningarna gällande ett fjärrverkande precisionsvapensystem som möjliggör markmålseld inleds. Västerförbundet var av annan åsikt i fråga om det här vägvalet och var emot projektet.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att Hornetarna ska få ny beväpning. Om de utrustas med attackkapacitet — bl.a. modern amerikansk beväpning — ändras deras ursprungliga ändamål, alltså spaning och avvärjning. Jaktplanen blir då attackvapen.

Projektet är också mycket dyrt, för det är fråga om mer än en miljard euro i och med att det nya vapensystemet ska uppdateras. Delvis för-

klaras de stora kostnaderna också av att man har beslutat bygga det nya vapensystemet så att det blir fullständigt kompatibelt med Natos system.

Att Hornetarna ska utrustas med attackbeväpning ingår också i samarbetsprojekten inom Finlands och Natos partnerskapsprogram. Det är sannolikt att Hornet-jaktplanen med den nya beväpningen är tänkta att användas också i internationella operationer som leds av Nato i framtiden.

I nuläget, när de ekonomiska utsikterna är dystra i hela världen och också Finlands ekonomi lever i allt osäkrare tider, finns det inga skäl att genomföra den här upphandlingen heller med tanke på statsfinanserna.

Helsingfors den 16 oktober 2008

Jaakko Laakso /vänst