

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2009 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2010

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2009 en proposition om statsbudgeten för 2010 (RP 138/2009 rd) till finansutskottet för beredning. Försvarsutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat att lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet till den del den berör utskottets ansvarsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Kari Rimpä och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- överste, biträdande avdelningschef Timo Kivinen, Huvudstaben

- stabschef, brigadgeneral Lauri Puranen, Flygstaben
- planeringschef, överste Kimmo Lehto, Arméstaben
- planeringschef vid Marinstaben, kommendör Jarmo Pennala, Marinstaben
- ombudsman Pekka Tuunanen, Försvarsutbildningsföreningen
- ordförande Heikki Allonen och gruppchef Henrik Nordell, Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys ry (PIA ry)
- chef Päivi Niemi-Laine, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ombudsman Mikko Äikäs, Löntagarorganisationen Pardia rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att budgetpropositionen 2010 för försvarsförvaltningens del följer riktlinjerna i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2009, rambesluten om statsrådets verksamhet under året och försvarsministeriets handlings- och ekonomiplan. Försvaret har som mål att upprätthålla och utveckla en försvarskapacitet och omvärldsanpassad beredskap

som avvärjer militära hot mot Finland. Knäckfrågor för utveckling av prestationskapaciteten är vad försvaret ska göra när priset på försvarsmateriel har stigit mer än priserna i övrigt och hur stora anslagen måste vara för att upprätthålla verksamheten.

Enligt budgetpropositionen för 2010 är utgifterna för försvarsministeriets förvaltningsområde 2 704 miljoner euro, alltså 73 miljoner euro mindre än enligt årets ordinarie budget. I en jämförelse av åren med varandra måste man emel-

lertid beakta att hela anslaget 197 miljoner euro för främjande av den offentliga förvaltningens nätsäkerhet inklusive momsutgifter var vikt för försvarsministeriets förvaltningsområde i budgetpropositionen för 2009.

För försvarsmaktens omkostnader föreslås totalt 1 583 miljoner euro, alltså 50,7 miljoner euro mer än för 2009. Tillskottet beror huvudsakligen på att anslag flyttas om inom ramen och på kostnadsnivåjusteringar. För upphandling av försvarsmateriel föreslås 741 miljoner euro, dvs. 44,4 miljoner euro mer. Tillskottet beror främst på att huvudstadsregionens luftförsvaret ska utvecklas, tidsplanen för betalning av utgifter enligt tidigare beställningsfullmakter måste läggas om och på att försvarsupphandlingar måste tidigareläggas. Det tillfredsställer utskottet att upphandlingen av försvarsmateriel tidigareläggs till stöd för den inhemska industrin och sysselsättningen. Det uppmanar försvarsministeriet att fortsätta med sina utredningar av möjligheterna att tidigarelägga materielupphandlingen nästa år.

Försvarsmaktens personal

Den totala personalen inom förvaltningsområdet uppskattas vara ca 16 070 årsverken 2010, alltså omkring 80 årsverken mindre än 2009. När löntagarorganisationerna hördes uttryckte de sin oro över att personalkostnaderna i budgetpropositionen för 2010 är underdimensionerade.

Vid budgetmanglingen blev det överenskommet att försvarsförvaltningens omkostnader ska skäras ner med 5 miljoner euro och att en del eventuellt tas från personalutgifterna. Enligt sakkunniga som utskottet hört försöker man spara i personalkostnader bl.a. genom frivilligt utbyte av semesterpenningen och förlängning av tillsättningsprocessen för uppdrag och tjänster som blir vakanta.

Det huvudsakliga skälet till de senaste årens personalnedskärningar, som främst drabbat försvarsmaktens civila personal, är de personalminskningsmål som ställts för försvarsförvaltningen i statens produktivhetsprogram. När produktivhetsprogrammet har genomförts fullt ut kommer försvarsmakten att ha omkring 15 000

anställda som kalkylerat producerar 13 900 årsverken. Försvarsmaktens funktioner kan inte bantas ner ytterligare, om meningen är att försvara hela rikets territorium. Redogörelsen gör en viktig markering när den slår fast att försvarsmaktens personal ska ligga kring 15 000 anställda.

Utskottet bedömer att man måste se de stränga personalminskningskraven i produktivhetsprogrammet snarare än de ekonomiska inbesparingarna som en viktig bidragande faktor till det ökade antalet partnerskapsprojekt. Det får inte vara ett självändamål för försvarsmakten att skära ner sin egen personal. Reformerna måste verkligen sikta på att förbättra produktiviteten.

Produktivhetsprogrammet har i många delar genomförts med stor brådska och personalen har inte hängt med i omställningsprocessen. Utskottet vill här lyfta fram Försvarsförvaltningens byggverk som ett exempel på en organisation inom försvarsmakten som drabbats av en oskäligt hård omställningsprocess. Det är nödvändigt att försvarsförvaltningen följer principen om en god arbetsgivare och försöker undvika att säga upp anställda. Speciellt viktigt är det att försvarsförvaltningen har ett nära samarbete med personalorganisationerna om pågående och planerade partnerskapsprojekt.

Försvarsgrenarna 2010

Försvaret ger upprätthållande av en motiverande värnplikt högsta prioritet 2010. Det är en riktig prioritering, anser utskottet. Det måste avsättas adekvata resurser för att utveckla värnplikten för att beväringstjänsten också i framtiden ska upplevas som ett motiverande sätt att fullgöra sin skyldighet enligt 127 § i grundlagen att försvara landet. Beväringutbildningen och kvaliteten på den inverkar i avgörande grad på de värnpliktigas försvarsvilja. Utom att satsa på beväringar är det absolut centralt att åter kalla in ca 25 000 personer till repetitionsövningar efter nedskärningarna 2006 och 2007. Finlands försvar och dess trovärdighet grundar sig dels på god materiell beredskap, dels på en utbildad reservistarmé och stark försvarsvilja.

Massproduktion är den centrala faktorn för armén. Med den tilltänkta ökningen av omkostnadsanslagen kan armén genomföra beväring-utbildningen i önskad omfattning, men det blir kortare övningar och koncentrerat på övningsområden i närheten av garnisonerna. Armén vill utbilda 17 300 reservister vid repetitionsövningar.

Enligt sakkunniga har NH 90-transporthelikoptrar tagits i drift enligt planerna sedan de levererades. Inom loppet av 2010 ska antalet helikoptrar som tagits i drift ha ökat från fem till femton. Omkostnadsanslagen medger ändå inte en motsvarande ökning i helikopterverksamheten. Arméns ambition är att transporthelikoptrarna ska användas för att stödja också andra myndigheter. En plan för bättre myndighetsstöd ska ligga klar inom 2009. Det är viktigt att transporthelikoptrar kan utnyttjas maximalt för att stödja olika myndigheter, anser utskottet. Det påpekar att stödet till andra myndigheter var ett av de centrala tilläggsargumenten för att upphandla helikoptrarna.

Antalet flygtimmar spelar en avgörande roll för luftvapnets funktion och fortsatta prestationskapacitet. Ett adekvat antal flygtimmar är den enda garantin för att alla delar av luftförsvaret ska kunna tränas upp som planerat. Flygverksamheten slukar omkring 70 procent av luftvapnets totala anslag.

Det beräknas att flygplan av Hornet-typ kräver ca 9 200 flygtimmar 2010. Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls det att luftvapnets omkostnadsanslag medger övervakning av den territoriella integriteten och avvärjning på 2009 års nivå. Också trupputbildningen kan genomföras på i stort sett nuvarande nivå.

Det främsta målet för marinens handlingskapacitet och beredskap är att uppfylla kraven på tryggade sjöförbindelser. Vid sidan av nya projekt säkrar man den nuvarande handlingskapaciteten genom att upphandla viktiga reservdelar och kritisk specialmateriel. För att säkra resurserna fortsätter man att avmönstra föråldrad fartygsmateriel och kapacitet. Marinen fortsätter med sina egna projekt och arbetar för att bygga upp en kapacitet med hjälp av olika program för

att utveckla försvarsgrenarnas gemensamma kapacitetsområden.

Bristen på reservdelar

Enligt utredning lider alla tre försvarsgrenar stor brist på reservdelar. Åren 2009 och 2010 har armén möjlighet att upphandla reservdelar för sin underhållsfunktion bara motsvarande den minimivolym som krävs för massproduktion och därmed går det inte att minska bristen på reservdelar för krigsförhållanden.

Armén behöver årligen ca 30 miljoner euro för upphandling av reservdelar. Summan fördelar sig mellan driftsservice i truppförbanden och Millog Oy:s service på reparationsverkstad. Millog behöver reservdelar för ca 5—10 miljoner euro per år. Med sina till buds stående anslag har armén inte lyckats upphandla alla reservdelar som behövs för materielunderhåll utan har varit tvungen att ta till reservdelar som behövs för krigsberedskap. Utskottet erfar att det har minskat tillgången på reservdelar till kritisk materiel under undantagsförhållanden i betydande grad. Det behövs omkring 20 miljoner euro för att hjälpa upp bristen på reservdelar för kristider. Inom marinen har det under årens lopp ackumulerats ett underskott på ca 5 miljoner euro när det gäller reservdelar för kristider. Dessutom behöver marinen årligen 5 miljoner euro till för upphandling av reservdelar.

Luftvapnet hävdade vid utfrågningen att om inga korrigerande åtgärder vidtas kommer bristen på reservdelar för Hornet-materielen att inverka på flygverksamheten 2010. För att hålla flygmaterielen i funktionsdugligt skick är det redan nu nödvändigt att flytta reservdelar från ett plan till ett annat efter behov. Det betyder i sin tur att man har måst pruta på hur stor del av hela materielen som kan hållas i krisberedskap.

Luftvapnets strukturella finansiella underskott när det gäller upphandling av nödvändiga reservdelar är omkring 15—20 miljoner euro på årsnivå. Dessutom krävs det en engångsprestation på ca 40 miljoner euro för att uppdatera krigslagret av reservdelar. Från och med 2010 bör bristen på reservdelar lättas tack vare upphandlingsplanerna i den finansiella ramen. Luft-

vapnet har dessutom — precis som de andra försvarsgrenarna — satt i gång en granskningsprocess för att se på hela upphandlingsmekanismen för reservdelar. Utskottet anser att en sådan samlad analys absolut behövs och brådskar. Det kräver att reservdelsanalysen överlämnas till riksdagen för behandling när den är färdig.

Det har visat sig svårt att lösa försvarsmaktens reservdelsproblem, noterar utskottet. Frågan har regelmässigt varit framme vid utfrågningarna om budgeten under tidigare år. Man måste skyndsamt hitta en bestående lösning på bristen på reservdelar. Problemet gäller uppenbarligen främst åren 2010 och 2011, som samtliga försvarsgrenar ser som en stor utmaning med tanke på bristen på reservdelar.

För att råda bot på bristen har försvarsministeriet fortsatt använt anslag för dröjsmålsräntor och försenade materielprojekt för upphandling av reservdelar. Dessutom har det sänkta priset på bränsle och jetbränsle gett större rörelsefrihet inom försvarsgrenarnas verksamhetsram. Och ändå har läget bara blivit värre.

När det gäller upphandlingen av reservdelar har planeringen av försvarsmaktens verksamhet så vitt utskottet kan bedöma inte i alla delar stått på en hållbar grund. Om man ser till försvarsförvaltningens totala budget är bristen på reservdelar till syvende och sist en liten faktor. Försvarsmakten bör klara av att åtgärda bristen genom interna administrativa åtgärder. Det är nödvändigt att ta in de anslag som behövs för upphandling av reservdelar för normalt behov i de årliga finansiella ramarna.

Krishantering

I budgetpropositionen föreslås totalt omkring 113 miljoner euro för militär krishantering, dvs. 53 miljoner euro inom försvarsförvaltningen och 60 miljoner euro inom utrikesministeriet. De växande kraven på bättre självskydd inte minst i Afghanistan skapar ett kostnadstryck. Det är absolut centralt att finnska soldater i krävande krishanteringsoperationer förses med bästa möjliga personella och truppvisa skyddsutrustning.

Slitage på den krigsutrustning som används i dagens krishanteringsoperationer är mycket

starkt, har utskottet erfarit. Materielslitaget och materielbortfallet kompenseras ändå inte fullt ut, utan den materiel som används i operationerna och de reservdelar som krävs för att underhålla materielen tas från krigstruppernas materiella beredskap. Det är en stor olägenhet som i onödan ställer det nationella försvarets och krishanteringsoperationernas behov mot varandra. Kostnaderna för materielslitage bör räknas in i krishanteringskostnaderna.

Finlands deltagande i internationell krishantering behandlades den 9 oktober 2009 i ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Afghanistan och Kosovo är fortsatt viktiga områden för Finlands militära och civila krishantering. Finland fortsätter sin militära krishantering i Tchad.

För tillfället finns det omkring 700 soldater i militära krishanteringsuppdrag. För försvarsmakten är det en särskild utmaning 2010 att Finland kommer att delta i två av EU:s stridsgrupper med ca 300 man 2011. Trupperna börjar rekryteras och utbildas under första halvåret 2010.

Ett nytt inslag i stridsgruppsjouren jämfört med 2007 och 2008 är att också marintrupper är med i den nordiska stridsgruppen, närmast kustjägare från Nylands Brigad. Vid utfrågningen i utskottet framhölls det från marinens håll att marinens till buds stående resurser inte räcker till för att utrusta de kustjägare som ska delta i stridsgrupperna. Det är absolut nödvändigt att de trupper som deltar i unionens stridsgrupper i alla avseenden kan utrustas på behörigt sätt och med hänsyn till olika slag av operativa förhållanden.

Unionens stridsgruppskoncept tär i hög grad på Finlands begränsade krishanteringsresurser. Kostnaderna för utbildning, utrustning och underhåll av trupperna, för att inte tala om genomförande av en eventuell operation, faller till stor del på de länder som deltar i respektive stridsgrupp och är avsevärda. Utifrån erfarenheterna av två jourer 2011 bör unionsländerna inom sig självfallet utvärdera EU:s stridsgruppskoncept. Likaså bör Finlands utvärdera sitt deltagande i stridsgrupper i nuvarande omfattning. Man bör inte med tvång leta efter lämpliga uppdrag för

trupperna, men i ett rekryteringssystem som i långa stycken bygger på anställning av reservister kommer motivationen för att delta i stridsgrupperna obönhörligt att minska dramatiskt, om det efter fyra beredskapsjourer visar sig att det inte funnits något faktiskt behov av dem.

Luftvapnet har utifrån riktlinjerna i redogörelsen 2004 utvecklat ett flygförband för internationella militära krishanteringsoperationer. Våren 2005 startades utvecklingsprojektet Flyttfågel inom luftvapnet. Ett viktigt led i projektet var att inrätta en beredskapsenhet i början av 2008. Enheten omfattar 247 man och 6 jaktplan av typ F-18 Hornet. Ambitionen har varit att uppnå internationell interoperabilitet 2010.

Luftvapnets beredskapsenhet bygger på Natos standarder och utvärderingsmetoder. Bara Nato har ett certifieringssystem som kan bedöma ett flygförbands kapacitet att klara av sitt uppdrag i en krishanteringsoperation. Luftvapnets internationella enhets kapacitet mättes vid en krävande taktisk evalueringsövning i Tyskland i september 2009. En grupp på 100 personer från Natos sida utvärderade det finska flygförbandet. Finland var det första partnerskapslandet som var föremål för en så krävande evaluering.

Utskottet ser det som en utomordentlig bedrift att luftvapnets enhet klarade sig i Natos utvärderingsprocess. Att övningen slutfördes med framgång visar utländska observatörer att Finland har en högkvalificerad försvarsmakt. Erfarenheterna av övningen ger luftvapnet en god grund att vidareutveckla sitt arbetssätt, sina metoder och sin kompetens på inom olika områden av luftförsvaret.

Den finska försvarsmaterielindustrin

Sakkunniga som utskottet hört anser att nivån och strukturen på försvarsbudgeten 2010 är tillfredsställande med tanke på den finländska försvarsindustrin i det rådande ekonomiska läget. Ett stort problem nästa år och framöver kommer att vara att modern vapentechnik blir allt dyrare och att materielupphandlingsresurserna betyder allt mindre köpkraft i reella termer. En knäckfråga är också hur den finländska försvarsindustrin

ska få in en fot i krävande försvarsindustriella projekt. För en konkurrenskraftig försvarsindustri krävs det en adekvat satsning på forskning och produktutveckling.

Den finländska försvarsindustrin har bildat starka nätverk både i Norden och i EU. Samtliga nordiska länder står inför likadana utmaningar t.ex. med allt dyrare försvarsmateriel och därför ligger det i alla parter intresse att ha ett brett samarbete som också involverar försvarsindustriella företag i största möjliga utsträckning.

Framtidsutsikterna för finsk ammunitions- och krutframställning

Enligt den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 ska framställningen av krut och ammunition upprätthållas tills vidare. I redogörelsen framhålls det vidare att det fram till 2010 ska göras en samlad utredning om behovet av att framställa ammunition och krut för försvarsmaktens bruk på sikt.

Under de närmaste månaderna kommer läget att vara kritiskt för den nationella krutframställningen i Finland. Det fransksdominerade konsortiet Eurengo, som också omfattar den finländska och svenska krutframställningen, är i betydande ekonomiska svårigheter. Sakkunniga har påpekat att vi genom våra nationella beslut till stöd för vår egen krutframställning inte nödvändigtvis kan påverka krutframställningens framtid i Finland eftersom det slutliga beslutet ligger hos fransmännen. Men det spelar en mycket stor roll för den inhemska krutframställningens fortbestånd om försvarsmakten gör sina beställningar i Finland.

Utskottet ser samarbetet med Eurengo som ett beklagligt exempel på hur det kan gå om majoritetsinnehavet i finska försvarsindustriföretag glider över i utländska händer. Majoritetsinnehavet i finska försvarsindustriföretag och andra företag som har ett betydande samarbete med försvarsmakten bör enligt utskottets mening under alla omständigheter hållas i finska händer.

För ett trovärdigt försvar och försörjningstryggheten är det nödvändigt att den inhemska framställningen av ammunition och krut fortsatt upprätthålls och utvecklas under alla omständig-

heter. Den synpunkten fördes kraftfullt fram också när den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 behandlades i riksdagen.

Motköp och öppning upp av den europeiska försvarsmaterielmarknaden

Kommissionen offentliggjorde i december 2007 ett försvarspaket som innehöll ett meddelande om försvarsindustrin och därtill två förslag till rättsakter (förslaget till direktiv om försvar- och säkerhetsupphandling och om överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen). Utskottet har behandlat temat i sina utlåtanden 2008 (FsUU 5/2008 rd och FsUU 6/2008 rd).

Kommissionens huvudsyfte är att försvarsmaterielupphandlingen i ökad omfattning ska öppnas upp för genuin konkurrens och införlivas med EU:s inre marknad. Direktiven trädde i kraft våren 2009 och de ska genomföras inom två år. Det största problemet med det antagna försvarspaketet är att omfattningen av förpliktande motköp kan komma att begränsas. Det kan i sin tur få negativa konsekvenser bl.a. för den inhemska försvarsmaterielindustrins överlevnad och försörjningstryggheten. Motköpsfrågor dryftas också inom Europeiska försvarsbyrån dit de enligt utskottets mening i första hand hör.

Gränsvärdet vid motköpsprojekt är 10 miljoner euro. Motköpsförpliktelsen, som vid de största köpen i princip alltid är minst 100 procent, gör att finska företag kan delta i upphandling utomlands genom att erbjuda t.ex. integrerade systemtjänster och underhålls- och uppdateringstjänster.

Utskottet kan inte se att Finland har möjlighet att avstå från motköpsvillkoret. Motköp är det enda sättet att nå försvarsutskottets mål att graden av inhemskt ursprung ska vara minst 50 procent vid upphandling av försvarsmateriel (inkl. upphandlingarnas livscykeluppdateringar). Utskottet påpekar här att i genomsnitt 85 procent av försvarsmaterielupphandlingen i EU-länderna görs i eget land. Finland är en liten producent av försvarsmateriel och måste se om sin egen begränsade nationella produktion. Motköpen spelar en viktig roll för försvarsindustrins fortbestånd.

Den finländska försvarsindustrin har högkvalitativ kompetens och konkurrenskraftiga produkter, hävdar utskottet. Det skulle gagna den finska industrins konkurrenskraft om unionsländerna öppnade upp sin försvarsmaterielmarknad och om materielprojekten konkurrensutsattes på lika villkor. Finland kan inte ensidigt öppna upp sin marknad, utan det gäller att gå vidare i samma takt som de övriga.

Övrigt

Vid utfrågningen om budgeten framhöll Försvarsutbildningsföreningen att det frivilliga försvaret 2010 bör stödjas med samma summa som 2009. Men budgetpropositionen ger försvarsorganisationerna 200 000 euro mindre i bidrag 2010. Det betyder stora nedskärningar eller permitteringar av personalen bl.a. inom Försvarsutbildningsföreningen.

Försvarsorganisationerna gör ett värdefullt arbete för att upprätthålla försvarsviljan. Lagen om frivilligt försvar påför i sin tur Försvarsutbildningsföreningen en viktig offentlighetsrättslig uppgift som kan skötas på ett trovärdigt sätt bara om budgetbidraget är konsekvent och rätt avpassat. Det är viktigt att bidraget till försvarsorganisationerna 2010 bibehålls på samma nivå som 2009.

Avslutningsvis

En jämförelse av försvarsförvaltningens bokslut för 2007 med budgetpropositionen för 2010 visar att försvarsförvaltningens resurser under hela den tiden har gått upp med omkring 430 miljoner euro. En stor del av detta belopp har gått till de ändrade tidsplanerna för betalningar för materielupphandling. Deras effekt för utgifterna har varit omkring 195 miljoner euro. Den största enskilda faktorn är senareläggningen av 65 miljoner euro i utgifter för NH 90-transporthelikoptrar.

En annan betydande faktor som förklarar ökningen är lönejusteringar och övriga kostnadsnivåjusteringar för sammanlagt 150 miljoner euro. En tredje post på ca 85 miljoner euro består av diverse nivåhöjningar och anslag för särskilda extra behov. Bland dem kan nämnas 49,3 mil-

joner euro för effektivare kapacitet för huvudstadsregionens luftförsvar, 30,8 miljoner euro extra för försvaret enligt regeringsprogrammet, 8 miljoner euro för förarutbildning enligt de nya lagfästa kraven, 7 miljoner euro i nivåhöjning av bränslekostnaderna och 5 miljoner euro i extra anslag för upphandling av reservdelar. Men från de här tillskotten måste omkring 16 miljoner euro i olika slag av anslagsnedskärningar 2010 dras av jämfört med bokslutet för 2007.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att budgetpropositionen 2010 för försvarsförvaltningens del kan anses rätt dimensionerad. Det

ansträngda statekonomiska läget kräver att försvarsförvaltningen visar större kostnadsmedvetenhet och prioriterar upphandlingen av utrustning på sikt mycket noggrant för att kunna upprätthålla en trovärdig nationell försvarskapacitet också under kommande år.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Eero Heinäluoma /sd
Hanna-Leena Hemming /saml
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml (delvis)
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Matti Kangas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.