

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2006 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2007

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 september 2006 en proposition om statsbudgeten för 2007 (RP 122/2006 rd) till finansutskottet för beredning. Med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har försvarsutskottet beslutat ge finansutskottet ett utlåtande om budgetpropositionen beträffande sitt fackområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Eero Lavonen och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- operationschef, generalmajor Markku Koli, Huvudstaben
- generallöjtnant Ari Puheloinen, Staben för Östra Försvarsområdet
- kommandör för flygvapnet, generalmajor Heikki Lyytinen, Flygstaben
- stabschef, flottiljamiral Veli-Jukka Pennala, Staben för marinen
- Vice President, Marketing and Sales, Home Market Pentti Miettinen, Patria Abp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I budgetpropositionen för 2007 uppgår utgifterna inom försvarsministeriets förvaltningsområde till 2 225,3 miljoner euro. Det är 48,8 miljoner euro (2,1 %) mindre än i årets ordinarie budget. Försvarsministeriets huvudtitel upptar omkring 1,3 procent av bnp (mot 1,4 procent 2006) och 5,5 procent av statens totala utgifter (mot 5,7 procent 2006). Av anslagen föreslås 580,9 miljoner euro bli använda för upphandling av försvarsmateriel och 1 357 miljoner euro för omkostnader.

Förvaltningsområdets totala personal beräknas motsvara 17 110 årsverken, dvs. 410 årsverken mindre än i budgeten för 2006.

Budgetpropositionen prioriterar upprätthållande och utveckling av ett trovärdigt nationellt försvar i överensstämmelse med utmaningarna och kraven i en förändrad omvärld, sammanställning av de militära resurser som behövs för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och effektivare myndighetssamarbete genom bättre kapacitet för handräckning till övriga säkerhetsmyndigheter.

Följdeffekterna av olika utvecklingsprogram, produktivhetsprogrammet, strukturomvandlingen, den stegrade kostnadsnivån och de 20 miljoner euro som ramarna tidigare sågats med resul-

terar 2007 i balanseringsåtgärder i verksamheten och ekonomin för totalt 99 miljoner euro. Ingreppen görs genom att banta ner verksamheter, spara i stödåtgärder och skära i materielupphandlingen. Trots balansgången i verksamheterna och ekonomin kommer försvaret inte att pruta på sina mål för handlingskapaciteten och den territoriella övervakningen, den kvantitativa och kvalitativa bevaringsutbildningen, Finlands deltagande i unionens stridsgrupper eller tjänstgöringssäkerheten.

Upphandling av försvarsmateriel

Enligt utredning är anslaget 580,9 miljoner euro för upphandling av försvarsmateriel 62,4 miljoner euro (9,7 procent) mindre än 2006. Det beror på trimmade anslag för upphandling av försvarsmateriel och senarelagda utgifter för beställningsfullmakter. Marinens andel av den totala upphandlingen av försvarsmateriel är 57,3 miljoner euro och flygvapnets 65 miljoner euro 2007.

Av det föreslagna anslaget består 433,5 miljoner euro av utgifter för tidigare beviljade beställningsfullmakter, 70,4 miljoner euro av de finansiella bidragen till två nya beställningsfullmakter 2007, 46 miljoner euro av andra köp av försvarsmateriel och 31 miljoner euro av kostnaderna för förändringar i index och växelkurser. Omkring 31 % av försvarsbudgeten används till upphandling av försvarsmateriel, med beaktande också av anknytande momsutgifter.

Med den nya beställningsfullmakten för materiell utveckling av försvarsmakten (PVKEH 2007), som totalt uppgår till 521,1 miljoner euro 2007—2011, skapas en gemensam spanings-, övervaknings- och ledningsarkitektur (TVJ) för alla försvarsgrenar. Inom armén kommer skyddskompanierna och specialjägarbataljonen att utrustas, inom flygvapnet uppdateras underhållet av jaktplansmaterielen, det nuvarande robotsystemet för närluftvärn byts ut och dessutom upphandlas krigsmaterielfordon, stridsmansutrustning och tjänster och materiel för utveckling av den logistiska lägesbilden. Därtill ska försvarsmaktens slagkraft vid luft-mot-markstrider förbättras.

Den andra nya beställningsfullmakten (TKK-PROTO 2007) gäller forskning, testning och provning av framtida materielupphandlingar. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att man genom projektet vill säkra att den materiel som försvarsmakten får verkligen uppfyller de höga kraven på kvalitet och funktion i finländska förhållanden.

De nya beställningsfullmakterna är förenliga med programmet för utveckling av försvaret och de har förberetts med utgångspunkt i att upphandlingen kan genomföras under det år fullmakterna beviljas.

Försvarsutskottet ser det som mycket viktigt att man nu och i framtiden kan avsätta en tredjedel av försvarsbudgeten för upphandling av försvarsmateriel och att minst hälften av upphandlingarna görs i Finland. I det här sammanhanget vill utskottet uttala sin oro för att det projekt som Europeiska försvarsbyrån startade i juli 2006 för öppen konkurrensutsättning av EU-ländernas upphandling av försvarsutrustning (det s.k. Code-of-Conduct-projektet) har lett till att Finland och några andra unionsländer anmäler sina materielprojekt för öppen anbudstävling medan merparten av unionsländerna fortfarande håller sig utanför systemet.

Försvarsutskottet konstaterade i sitt utlåtande FsUU 9/2005 rd att villkoret för att Finland ska gå med är att de centrala producentländerna går med i den frivilliga uppföranderegimen och att upphandlingen faktiskt är genomsynlig. Vid utfrågningen i utskottet blev det klart att den finländska försvarsindustrin förordar uppföranderegimen men kräver full reciprocitet i upphandlingen också i andra unionsländer.

Utskottet har erfarit att det enorma behovet av ny försvarsutrustning nästa decennium och de massiva prishöjningarna — det beräknas att priset på försvarsutrustning fördubblas med 7—10 års mellanrum — betyder att det under kommande år inte är möjligt att upprätthålla en handlingskapacitet av nuvarande slag med ett upphandlingsanslag på ca 600 miljoner euro. Sakkunniga har hävdade att det finansiella underskottet i materielupphandlingen kommer att vara uppe i 900 miljoner euro kring 2012.

Försvarsutskottet konstaterar att vi måste ta ställning till försvarsbudgetens nivå i nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse om vi vill upprätthålla ett trovärdigt nationellt försvar med hänsyn till försvarsmaktens ökade handräckningsuppdrag och internationella krishanteringsåtaganden också under kommande år. Som försvarsutskottet ser det kan truppstyrkan upp till en viss gräns ersättas med nya och effektiva vapensystem, men för att hela landet ska kunna försvaras behövs det i alla fall också en stor och lämpligt utrustad reserv.

Försvarsmaktens omkostnader

För försvarsmaktens omkostnader föreslås totalt 1 357 miljoner euro i anslag, varav lönekostnaderna är 719 miljoner euro (53,0 %). Det är 28,2 miljoner euro (2,1 %) mer än omkostnadsanslagen i fjol. Tillskottet beror i första hand på lönejusteringar och den allmänna kostnadsökningen. Försvarsmaktens personalsystem utvecklas utifrån 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse, försvarsmaktens personalpolitiska program och förvaltningsområdets produktivtetsprogram.

Enligt försvarsutskottet är det viktigt att man i projekten för omstrukturering och verksamhetsmodeller som inverkar på personalens villkor följer god arbetsgivarpraxis. Utskottet hänvisar bl.a. till sitt utlåtande om utveckling av Försvarsmaktens Materielverks uppgifter och sammansättning (FsUU 3/2006 rd — MINU 4/2006 rd).

De värnpliktigas socioekonomiska villkor ska främjas i ett tväradministrativt samarbetsforum för värnpliktiga. Fortsatt utveckling av försvarsmakten kräver att man koncentrerar sig på kärnverksamheterna och fortsatt omstrukturering. För att kunna ställa fram de nödvändiga utvecklingsresurserna ska försvarsmaktens lednings- och förvaltningssystem ses över, omstruktureringen fortsätta och stödfunktioner göras produktivare med hjälp av partnerskap och servicecentraler och genom utveckling av den egna verksamheten.

Försvarsmaktens ekonomi måste balanseras upp 2007 genom att verksamheten bantas ner.

Med den tillgängliga finansieringen kan man t.ex. utbilda bara 5 000 reservister vid repövningar, vilket motsvarar 17 % av behovet av utbildning för krigstida trupper. Försvarsutskottet ser helst att försvarsmakten kan utbilda omkring 30 000 reservister per år genom repövningar och att man är tillbaka på den normala nivån igen 2008. Repövningarna 2006 och 2007 räcker inte till och inverkar negativt både på truppers krigstida kapacitet och den allmänna försvarsviljan.

Utmaningarna för försvarsmaktens omkostnader 2007

Enligt utredning har anslagen för försvarsministeriets förvaltningsområde i budgetpropositionen för 2007 justerats med beaktande av den allmänna pris- och kostnadsökningen. Men en sådan allmän justering tar inte tillräcklig hänsyn till kostnadsstrukturen på försvarsministeriets uppgifter. Så tar propositionen inte heller upp försvarsmaktens ökade behov av anslag på grund av höjda priser på drivmedel och fastighetsenergi.

Bränsleprisstegringen betyder med nuvarande priser omkring 17 miljoner euro i merkostnader för försvarsmakten, huvudsakligen på grund av de höjda flygpetroleumpriserna. Beträktat enligt försvarsgren betyder de stegrade bränslekostnaderna ett underskott på 12,7 miljoner euro för flygvapnet, 2,5 miljoner euro för armén och 1,9 miljoner euro för marinen.

Utskottet har erfarit att de höjda bränsle- och energipriserna får negativa effekter för arméns handlingskapacitet, om armén inte kompenseras för utgifterna. De förestående nedskärningarna 2007 förvärrar problemen och dessutom har armén den negativa trenden i omkostnadsanslagen från tidigare år med i bagaget.

För flygvapnet betyder de höjda bränslepriserna att bara 7 000 av inplanerade 9 000 flygtimmar för Hornetplanen kan genomföras och att vi måste pruta på minimiantalet 100 flygtimmar per år för finländska jaktplanspiloter. Luftvapnet bedömer att det minskade antalet flygtimmar kommer att leda till att flygvapnet måste ställa in övningar, jaktflygdivisionernas krigstida kapa-

citet försvagas, flygsäkerhetsriskerna ökar och en eventuell pilotflykt till Finnair och andra flygbolag ju mer jaktplanspiloternas villkor försämrats. Om det skärs i flygvapnets inplanerade flygtimmar betyder det i slutändan också att samsättningsläget försvagas i den finländska försvarsindustrin som svarar för materielunderhållet.

Om marinen inte kompenseras för det bortfall som de höjda bränslepriserna medför ställs marinens fartygsfunktioner, utbildning och övningar på spel. Sakkunniga har dessutom framhållit att både luftvapnets och marinens utrustning belastas av bristen på reservdelar och de ständiga prishöjningarna på reservdelar. Luftvapnet har beräknat att det kostar 20 miljoner euro att täcka det kumulerade behovet av reservdelar. Marinen har under de senaste åren fått lov att kompensera bränslestegringen med resurser från reservdelsupphandling för bränsleköp. Försvarsutskottet anser att det är helt ohållbart att bränsleprishöjningen måste kompenseras med anslag för upphandling av reservdelar.

Försvarsutskottet insisterar på att alla försvarsgrenar garanteras tillbörliga verksamhetsvillkor 2007. Det har erfarit att bränsle- och uppvärmningskostnaderna alltid är en problematisk post i försvarsförvaltningens budgetering, för prisutvecklingen är svår att förutse. Betydande avvikelser i beräkningarna kan betyda stora hål i omkostnadsbudgeten som inte kan täppas till inom den tillbudsstående budgetramen.

Försvarsutskottet noterar att de starka årliga fluktuationerna i bränslepriserna innebär en oskäligen belastning för de olika försvarsgrenarna och föreslår att det utreds om försvarsgrenarna årligen kan garanteras en minimikvantitet bränsle. Enligt vissa sakkunniga som utskottet hört är det normala årliga behovet inom flygvapnet ca 60 miljoner liter flygpetroleum medan marinen använder omkring 7 miljoner liter varje år.

Försvarsförvaltningens fastighetsreform

Finansieringen av försvarsförvaltningens fastighetsreform är en viktig post på försvarsförvaltningens omkostnadsmoment. Försvarsutskottet

har behandlat frågan närmare i sitt utlåtande FsUU 5/2006 rd.

När riksdagen godkände statsbudgeten för 2003 förutsatte den en samlad bedömning 2006 av huruvida överföringen av försvarets fastigheter har varit rationellt organiserad för att slutsatserna i bedömningen ska kunna beaktas i budgetpropositionen för 2007. Vidare förutsatte riksdagen att försvarsministeriet tillsätter en delegation för att följa upp fastighetsreformen.

Delegationen slutförde sitt uppdrag den 28 februari 2006 och överlämnade en samlad bedömning av fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen.

Enligt utredning har budgetpropositionen för 2007 ökat med en miljon euro för kapital- och underhållshyror för lokaler. Summan är två miljoner euro mindre än vad försvarsministeriet har föreslagit. I samband med försvarsförvaltningens fastighetsreform avtalades det att utgiftsramen för försvarsministeriets förvaltningsområde utvidgas med 3 miljoner euro per år och så har man också gjort fram till 2006.

Försvarsutskottet anser att försvarsförvaltningen bör garanteras den nivå på finansieringen som alla parter enhälligt godkänt i den samlade bedömningen av fastighetsreformen. De nio anslagen för kapital- och underhållshyror för lokaler kan i praktiken leda till att kostnaderna måste täckas med omkostnadsanslag som ursprungligen varit avsedda för andra ändamål.

Militär krishantering

För utrustnings- och förvaltningsutgifter för militär krishantering föreslås 46,9 miljoner euro och för omkostnader för Försvarsmaktens Internationella Central 3,5 miljoner euro. Under utrikesministeriets huvudtitel anvisas 57,4 miljoner euro för underhållsutgifter för finländska krishanteringsstyrkor.

Enligt vad utskottet har erfarit har man inte hunnit ta in behovet av ökade anslag för den nya krishanteringsoperationen i Libanon i budgetpropositionen. Operationen i Libanon kräver att anslaget för militär krishantering inom försvarsministeriets förvaltningsområde 2007 ökas med

10,7 miljoner euro och inom utrikesministeriets förvaltningsområde med 16,1 miljoner euro.

Försvarsutskottet understryker att försvarsförvaltningen måste kompenseras fullt ut för kostnaderna för deltagande i UNIFIL-operationen. Också om kostnaderna i euro kompenseras fullt ut 2006 och 2007 täcker det enligt utredning inte försvarsförvaltningens verkliga kostnader för medverkan i operationen. Finland blir tvunget att skicka utrustning som avsetts för

krigstida bruk till UNIFIL-operationen och kostnaderna för slitage på utrustningen och reparationer efter avslutad operation har inte vägts in i några som helst kalkyler.

Utlåtande

Försvarsutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Risto Kuisma /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml
Reijo Laitinen /sd
Kalevi Lamminen /saml
Eero Lankia /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Antti Rantakangas /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.